



Fjármálaáætlun 2027-2031

157. löggjafarþing 2025-2026.
Þingskjal 976 — 577. mál.
Stjórnartillaga.

Tillaga til þingsályktunar

um fjármálaáætlun fyrir árin 2027–2031.

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

Alþingi ályktar, sbr. lög nr. 123/2015, um opinber fjármál, að stjórnvöld fylgi fjármálaáætlun um opinber fjármál fyrir árin 2027–2031. Þingsályktunin byggir á samþykkttri 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 stöðva 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 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
Hið opinbera (A1-hluti ríkis og A-hluti sveitarfélaga)					
Rekstrarafkoma	62	73	92	111	131
Heildarafkoma	-7	4	16	24	35
Hrein eign ¹	176	202	245	296	366
Nafnvirði heildarútgjalda	2.362	2.454	2.561	2.675	2.784
Heildarskuldir, ² % af VLF	76	74	74	71	69
Skuldir skv. viðmiði laga um op. fjármál, ³ % af VLF ..	44	43	43	42	41
Opinber fyrirtæki:					
Rekstrarafkoma	69	72	80	88	94
Heildarafkoma	-12	-29	-7	42	59
Hrein eign ¹	1.180	1.238	1.311	1.381	1.462
Opinberir aðilar í heild:					
Rekstrarafkoma	131	146	171	198	224
Heildarafkoma	-19	-25	8	66	94
Hrein eign ¹	1.356	1.440	1.556	1.678	1.828

¹ Staða í árslok, efnislegar og peningalegar eignir að frádregnum 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 frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, sbr. 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál.

Rekstraryfirlit fyrir hið opinbera árin 2027–2031

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
Heildartekjur	2.355,3	2.458,4	2.577,4	2.699,6	2.819,7
Skatttekjur	1.908,6	2.000,5	2.100,5	2.201,8	2.302,9
Skattar á tekjur og hagnað	1.032,3	1.076,2	1.129,7	1.187,1	1.240,7
Skattar á launagreiðslur og vinnuafli	14,8	15,6	16,3	17,1	18,0
Eignarskattar	134,3	141,7	148,1	155,3	162,7
Skattar á vöru og þjónustu	692,7	731,1	769,1	803,8	841,8
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	8,2	8,5	8,8	9,0	9,3
Aðrir skattar	26,3	27,4	28,5	29,4	30,4
Tryggingagjöld	171,3	179,2	187,9	197,0	206,8
Fjárframlög	5,4	5,7	5,7	5,9	5,9
Aðrar tekjur	270,0	273,0	283,3	294,8	304,2
Eignatekjur	146,8	145,2	151,2	157,9	161,8
þ.a. vaxatekjur	59,9	57,4	60,3	64,1	64,3
þ.a. arðgreiðslur	49,6	48,2	49,9	51,2	53,6
Sala á vöru og þjónustu	111,8	116,0	119,9	124,2	129,1
Ýmsar aðrar tekjur	11,3	11,8	12,2	12,8	13,3
Heildargjöld	2.361,9	2.454,2	2.561,5	2.675,1	2.784,3
Rekstrarútgjöld	2.293,6	2.385,0	2.485,7	2.588,9	2.688,9
Laun	777,6	808,3	835,7	867,3	906,8
Kaup á vöru og þjónustu	607,9	641,9	678,8	713,4	746,4
Afskriftir	140,2	143,7	147,3	151,0	154,7
Vaxtagjöld	164,2	172,0	182,2	187,9	187,3
Framleiðslustyrkir	76,1	76,3	78,2	80,9	83,9
Fjárframlög	18,1	19,4	19,9	20,4	20,9
Félagslegar tilfærslur til heimila	416,6	428,3	446,2	468,5	492,8
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	92,9	95,0	97,5	99,6	96,2
Fastafjárútgjöld	68,3	69,2	75,8	86,1	95,3
Fjárfesting í efnislegum eignum	208,5	212,9	223,1	237,1	250,0
Afskriftir (-)	-140,2	-143,7	-147,3	-151,0	-154,7
Frumjöfnuður	97,7	118,9	137,8	148,3	158,4
Heildarafkoma	-6,6	4,2	15,9	24,5	35,4
Peningalegar eignir, hreyfingar	114,9	15,3	116,5	4,9	36,1
Handbært fé, nettó	79,4	-23,7	85,9	-23,4	13,2
Lánveitingar	24,4	24,9	16,7	13,5	9,7
Hlutfé og stofnfjárframlög	-7,3	-2,5	-2,6	-2,9	-2,7
Viðskiptakröfur	18,4	16,6	16,5	17,7	16,0
Skuldir, hreyfingar	121,5	11,0	100,6	-19,6	0,7
Lántökur	166,9	51,4	145,1	30,7	61,6
Lífeyrisskuldbindingar	-8,3	-11,8	-13,8	-15,7	-17,6
Viðskiptaskuldir	-37,1	-28,6	-30,8	-34,6	-43,2

Rekstraryfirlit fyrir ríkissjóð (A1-hluta) árin 2027–2031

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
Heildartekjur	1.684,6	1.753,9	1.838,3	1.924,0	2.010,2
Skatttekjur	1.321,5	1.383,3	1.452,4	1.521,1	1.592,3
Skattar á tekjur og hagnað	577,1	597,9	626,7	658,4	689,2
Skattar á launagreiðslur og vinnuafli	14,8	15,6	16,3	17,1	18,0
Eignarskattar	16,0	16,7	17,3	18,0	18,6
Skattar á vöru og þjónustu	679,1	717,2	754,8	789,2	826,8
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	8,2	8,5	8,8	9,0	9,3
Aðrir skattar	26,3	27,4	28,5	29,4	30,4
Tryggingagjöld	171,3	179,2	187,9	197,0	206,8
Fjárframlög	9,2	9,6	9,8	10,2	10,3
Aðrar tekjur	182,6	181,8	188,2	195,7	200,8
Eignatekjur	120,6	117,8	122,6	128,1	130,7
þ.a. vaxtatekjur	53,8	51,1	53,9	57,5	57,6
þ.a. arðgreiðslur	49,6	48,2	49,9	51,2	53,6
Sala á vöru og þjónustu	53,3	54,9	56,2	57,8	59,9
Ýmsar aðrar tekjur	8,7	9,1	9,4	9,8	10,2
Heildargjöld	1.683,5	1.747,0	1.822,1	1.900,5	1.975,8
Rekstrarútgjöld	1.667,8	1.733,6	1.805,7	1.884,2	1.954,7
Laun	367,5	381,1	390,5	403,3	422,3
Kaup á vöru og þjónustu	263,4	279,7	297,6	316,7	331,7
Afskriftir	101,2	103,8	106,3	109,0	111,7
Vaxtagjöld	143,5	151,8	161,5	166,9	166,0
þ.a. gjaldfærðir vextir	100,9	109,9	120,7	129,3	130,3
þ.a. verðbætur	23,7	23,3	22,5	19,7	18,2
þ.a. reiknaðir vextir lífeyrisskuldbindinga	18,9	18,6	18,3	17,9	17,5
Framleiðslustyrkir	71,7	71,7	73,3	75,8	78,6
Fjárframlög	606,6	629,9	658,7	693,0	728,9
Félagslegar tilfærslur til heimila	39,2	39,7	40,3	40,8	41,3
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	74,7	75,9	77,5	78,6	74,2
Fastafjárútgjöld	15,7	13,5	16,3	16,4	21,1
Fjárfesting í efnislegum eignum	116,9	117,2	122,7	125,4	132,8
Afskriftir (-)	-101,2	-103,8	-106,3	-109,0	-111,7
Frumjöfnuður	90,7	107,5	123,9	132,9	142,8
Heildarafkoma	1,1	6,9	16,2	23,5	34,4
Peningalegar eignir, hreyfingar	108,9	9,6	110,6	-1,1	30,0
Handbært fé, nettó	78,3	-24,7	84,9	-24,5	12,0
Lánveitingar	23,2	23,7	15,5	12,3	8,4
Hlutfé og stofnfjárframlög	-5,3	-0,3	-0,3	-0,4	-0,6
Viðskiptakröfur	12,8	10,9	10,6	11,5	10,2
Skuldir, hreyfingar	107,8	2,7	94,4	-24,6	-4,4
Lántökur	158,1	47,7	143,7	30,6	61,5
Lífeyrisskuldbindingar	-11,8	-14,9	-17,0	-19,1	-21,2
Viðskiptaskuldir	-38,5	-30,1	-32,3	-36,0	-44,8

Rekstraryfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga árin 2027–2031

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
Heildartekjur	746,6	783,6	821,6	861,6	899,2
Skatttekjur	587,1	617,2	648,1	680,7	710,6
Skattar á tekjur og hagnað	455,2	478,3	503,0	528,7	551,5
Eignarskattar	118,3	125,0	130,8	137,3	144,1
Skattar á vöru og þjónustu	13,6	13,9	14,3	14,6	15,0
Fjárframlög	72,5	75,6	78,9	82,2	85,7
Aðrar tekjur	87,0	90,7	94,6	98,6	102,9
Eignatekjur	26,2	27,4	28,6	29,8	31,1
þ.a. vaxatekjur	6,1	6,3	6,4	6,6	6,7
Sala á vöru og þjónustu	58,1	60,6	63,2	65,9	68,7
Ýmsar aðrar tekjur	2,6	2,7	2,8	3,0	3,1
Heildarútgjöld	754,2	786,2	822,0	860,5	898,2
Rekstrarútgjöld	701,6	730,4	762,5	790,8	823,9
Laun	353,3	368,2	384,9	401,7	419,3
Kaup á vöru og þjónustu	246,5	258,3	270,6	279,0	291,4
Afskriftir	38,9	39,9	40,9	41,9	43,0
Vaxtagjöld	20,7	20,2	20,5	20,9	21,2
Framleiðslustyrkir	4,3	4,6	4,8	5,0	5,2
Fjárframlög	3,8	3,9	4,1	4,3	4,4
Félagslegar tilfærslur til heimila	16,2	16,6	17,0	17,4	17,9
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	17,8	18,7	19,6	20,6	21,6
Fastafjárútgjöld	52,6	55,8	59,5	69,8	74,2
Fjárfesting í efnislegum eignum	91,6	95,7	100,4	111,7	117,2
Afskriftir (-)	-38,9	-39,9	-40,9	-41,9	-43,0
Frumjöfnuður	6,9	11,3	13,8	15,3	15,4
Heildarafkoma	-7,7	-2,6	-0,4	1,0	1,0
Peningalegar eignir, hreyfingar	6,0	5,7	5,9	6,0	6,1
Handbært fé, nettó	1,1	1,0	1,1	1,1	1,1
Lánveitingar	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3
Hlutfé og stofnfjárframlög	-2,0	-2,2	-2,3	-2,5	-2,1
Viðskiptakröfur	5,6	5,7	5,9	6,2	5,8
Skuldir, hreyfingar	13,7	8,3	6,2	5,0	5,2
Lántökur	8,8	3,7	1,4	0,1	0,1
Lífeyrisskuldbindingar	3,5	3,1	3,3	3,4	3,5
Viðskiptaskuldir	1,4	1,5	1,5	1,5	1,5

Heildarútgjöld málefnasviða árin 2027–2031

Heildarútgjöld málefnasviða í m.kr. á verðlagi 2026	2027	2028	2029	2030	2031
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	6.811	7.042	6.722	6.677	6.621
02 Dómsstólar	4.545	4.537	4.498	4.478	4.478
03 Æðsta stjórnýsla	3.947	2.614	2.596	2.578	2.559
04 Utanríkismál	25.896	26.429	26.738	27.052	27.365
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	30.584	30.776	30.586	30.335	30.134
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár	3.331	3.299	3.266	3.234	3.197
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	34.115	34.088	34.897	36.505	38.213
08 Sveitarfélög og byggðamál	39.405	40.183	41.057	41.780	42.602
09 Almanna- og réttaröryggi	52.254	52.269	46.169	46.066	45.918
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnýsla dómsmála	23.099	22.946	21.637	21.486	21.300
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	76.311	75.446	75.576	75.202	74.824
12 Landbúnaður	25.872	25.780	25.417	25.357	25.296
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	8.689	8.740	8.301	7.837	7.905
14 Ferðapjónusta	2.387	2.362	2.337	2.311	2.286
15 Orkumál	8.655	9.606	9.598	9.590	4.588
16 Markaðseftirlit og neytendamál	4.808	4.808	4.753	4.940	5.055
17 Umhverfismál	38.762	39.437	39.994	40.670	38.851
18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál	24.906	26.455	24.169	22.684	22.473
19 Fjölmíðlun	7.902	8.154	8.446	8.557	8.669
20 Framhaldsskólastig	53.171	51.854	50.506	49.444	49.408
21 Háskólastig	74.122	74.663	73.818	73.557	73.746
22 Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og barnamála	6.735	5.785	5.716	5.647	5.577
23 Sjúkrahúspjónusta	197.941	200.116	208.588	211.909	214.779
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	109.174	109.350	111.267	113.219	115.209
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarpjónusta	94.614	105.186	112.489	120.626	120.687
26 Lyf og lækningavörur	47.088	47.803	48.736	49.678	50.639
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks	139.743	139.729	141.845	143.994	146.175
28 Málefni aldraðra	131.337	137.395	141.369	145.462	149.677
29 Fjölskyldumál	87.521	86.038	85.574	85.875	85.940
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	50.392	45.824	42.775	43.255	43.741
31 Húsnaðis- og skipulagsmál	25.784	21.872	21.819	21.769	21.719
32 Lýðheilsa og stjórnýsla velferðarmála	14.055	13.960	13.836	13.711	13.585
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	203.881	209.437	216.316	218.762	215.109
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	25.945	25.194	32.075	33.028	46.627
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	16.621	17.364	18.217	19.109	20.050
Heildargjöld á verðlagi ársins 2026	1.700.398	1.716.540	1.741.699	1.766.383	1.785.000
Uppsafn. áætl. launa- og verðlagsbætur frá árinu 2026	45.717	90.344	137.340	187.774	241.183
Heildargjöld á verðlagi hvers árs	1.746.116	1.806.884	1.879.039	1.954.157	2.026.183
Heildargjöld aðlöguð að GFS-staðli ¹	-62.571	-59.836	-56.988	-53.635	-50.392
Heildarútgjöld samkvæmt GFS-staðli á verðl. hvers árs	1.683.545	1.747.048	1.822.051	1.900.522	1.975.791

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 2027–2031

Málefna svið án liða utan ramma ¹ í m.kr. á verðlagi 2026	2027	2028	2029	2030	2031
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	6.811	7.042	6.722	6.677	6.621
02 Dómsstólar	4.545	4.537	4.498	4.478	4.478
03 Æðsta stjórnarsýsla	3.947	2.614	2.596	2.578	2.559
04 Utanríkismál	25.896	26.429	26.738	27.052	27.365
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	30.584	30.776	30.586	30.335	30.134
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár	3.331	3.299	3.266	3.234	3.197
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	34.115	34.088	34.897	36.505	38.213
08 Sveitarfélög og bygðamál	4.245	4.183	4.135	3.997	3.949
09 Almanna- og réttaröryggi	52.254	52.269	46.169	46.066	45.918
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnarsýsla dómsmála	23.099	22.946	21.637	21.486	21.300
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	76.311	75.446	75.576	75.202	74.824
12 Landbúnaður	25.872	25.780	25.417	25.357	25.296
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	8.689	8.740	8.301	7.837	7.905
14 Ferðaþjónusta	2.387	2.362	2.337	2.311	2.286
15 Orkumál	8.655	9.606	9.598	9.590	4.588
16 Markaðseftirlit og neytendamál	4.808	4.808	4.753	4.940	5.055
17 Umhverfismál	38.762	39.437	39.994	40.670	38.851
18 Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál	24.906	26.455	24.169	22.684	22.473
19 Fjölmíðlun	7.902	8.154	8.446	8.557	8.669
20 Framhaldsskólastig	53.171	51.854	50.506	49.444	49.408
21 Háskólastig	74.122	74.663	73.818	73.557	73.746
22 Önnur skólastig og stjórnarsýsla mennta- og barnamála	6.735	5.785	5.716	5.647	5.577
23 Sjúkrahúspjónusta	197.941	200.116	208.588	211.909	214.779
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	109.174	109.350	111.267	113.219	115.209
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarpjónusta	94.614	105.186	112.489	120.626	120.687
26 Lyf og lækningavörur	47.088	47.803	48.736	49.678	50.639
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks	139.743	139.729	141.845	143.994	146.175
28 Málefni aldraðra	131.337	137.395	141.369	145.462	149.677
29 Fjölskyldumál	83.489	82.006	81.541	81.842	81.907
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	10.011	10.471	10.463	10.459	10.457
31 Húsnæðis- og skipulagsmál	25.784	21.872	21.819	21.769	21.719
32 Lýðheilsa og stjórnarsýsla velferðarmála	14.055	13.960	13.836	13.711	13.585
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	-	-	-	-	-
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	18.387	17.256	23.767	24.720	38.319
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	16.621	17.364	18.217	19.109	20.050
Samtals frumgjöld innan ramma á verðl. 2026	1.409.386	1.423.780	1.443.808	1.464.702	1.485.613
Liðir utan ramma ¹	166.422	159.600	154.633	152.674	150.888
Aðlögun frumgjalda að GFS staðli ²	-81.435	-78.434	-75.267	-71.551	-67.906
Frumgjöld samkvæmt GFS-staðli á verðlagi 2026	1.494.374	1.504.947	1.523.174	1.545.824	1.568.595
Uppsafn. áætl. launa- og verðlagsbætur frá árinu 2026	45.717	90.344	137.340	187.774	241.183
Frumgjöld samkvæmt GFS-staðli á verðlagi hvers árs	1.540.091	1.595.290	1.660.514	1.733.599	1.809.778
Vaxtagjöld	124.590	133.160	143.258	149.007	148.499
Aðlögun vaxtagjalda að GFS staðli	18.864	18.598	18.278	17.917	17.514
Heildargjöld samkvæmt GFS-staðli á verðlagi hvers árs	1.683.545	1.747.048	1.822.051	1.900.522	1.975.791

¹ Liðir sem falla utan ramma málefna sviða að frátöldum vaxtagjöldum eru eftirfarandi: ríkisábyrgðir, afskrifir 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 2027–2031

Stöðugleikaregla, ma.kr. á verðlagi 2026	Fjárlög 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
Heildarútgjöld málefna sviða	1.685,2	1.700,4	1.716,5	1.741,7	1.766,4	1.785,0
<i>Undanskildir liðir</i>						
Vaxtagjöld	129,4	124,6	133,2	143,3	149,0	148,5
Lífeyrisskuldbindingar	80,9	79,2	76,2	72,9	69,6	66,5
Fjárfestingarframlög	87,5	88,0	86,8	90,6	91,7	97,4
Atvinnuleysisbætur	39,1	40,4	35,4	32,3	32,8	33,3
Jöfnunarsjóður, lögbundin framlög	34,7	35,2	36,0	36,9	37,8	38,7
Afskriftir skattkrafna	7,2	7,6	7,9	8,3	8,3	8,3
Tapaðar kröfur og tjónabætur	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Útgjaldagrunnur stöðugleikareglu	1.306,3	1.325,4	1.341,0	1.357,2	1.377,1	1.392,2
Raunvöxtur útgjalda frá fyrra ári, %		1,5%	1,2%	1,2%	1,5%	1,1%
Raunvöxtur útgjalda frá fyrra ári		19,1	15,6	16,2	19,9	15,1
Raunvöxtur tekjuráðstafana frá fyrra ári		25,7	16,0	9,9	4,2	4,4
Útgjaldavöxtur að frádregnum tekjuráðstöfunum		-6,6	-0,4	6,4	15,7	10,7
Stöðugleikaregla, % br. frá fyrra ári		-0,5%	0,0%	0,5%	1,2%	0,8%

Sjóðstreymi ríkissjóðs (A1-hluta) árin 2027–2031

Greiðslugrunnur, ma.kr.	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
Handbært fé frá rekstri	-11,0	2,7	10,8	11,4	16,8
<i>Fjárfestingarhreyfingar</i>					
Fjárfesting	-89,6	-88,7	-92,8	-94,0	-99,9
Sala eigna	1,8	1,9	1,9	2,0	2,2
Veitt löng lán	-40,2	-41,7	-32,7	-29,8	-26,9
Innheimtar afborganir af veittum lánum	17,0	18,0	17,2	17,5	18,5
Mótttekinn arður	49,6	48,2	49,9	51,2	53,6
Fyrirframgreiðsla til LSR	-11,0	-11,3	-11,5	-11,8	-12,1
Eiginfjárframlög og hlutabréfakaup	3,5	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6
Fjárfestingarhreyfingar samtals	-68,9	-75,1	-69,6	-66,5	-66,2
Hreinn lánsfjárfjórnuður	-79,8	-72,4	-58,8	-55,1	-49,5
<i>Fjármögnunarhreyfingar</i>					
Tekin langtímalán	305,1	281,7	251,6	298,3	259,4
Afborganir af teknum lánum	-147,0	-234,0	-107,9	-267,7	-197,9
Fjármögnunarhreyfingar samtals	158,1	47,7	143,7	30,6	61,5
Breyting á handbæru fé	78,3	-24,7	84,9	-24,5	12,0

Efnisyfirlit

Inngangur.....	14
1. Áherslur og stefnumið	17
2. Efnahagsstefnan.....	22
2.1 Hagþróun áráanna 2022-2026	22
2.2 Staða hagkerfisins er sterk – en helstu drifkraftar hagvaxtar hafa veikst.....	25
2.3 Breyttir tímar kalla á varfærni og festu við stjórn ríkisfjármála.....	28
2.4 Umbætur á húsnæðismarkaði og minna vægi verðtryggingar.....	30
2.5 Skilvirkari miðlun sparnaðar styður verðmætasköpun og framleiðni	31
2.6 Aðhaldsstig opinberra fjármála.....	32
2.7 Frávikssviðsmyndir	33
2.7.1 Bjartsýn sviðsmynd.....	33
2.7.2 Svartsýn sviðsmynd	34
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	42
3.2.1 Afkomuhorfur ríkissjóðs	45
3.2.2 Skattastefna og tekjuþróun.....	47
3.2.3 Útgjaldastefna og útgjaldaþróun	51
3.2.4 Skuldaþróun, skuldastýring og lánsfjáröflun	63
3.2.5 Fjármál A2- og A3-hluta ríkissjóðs.....	69
3.3 Fjármál sveitarfélaga	71
3.3.1 Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga	71
3.3.2 Fjármál sveitarfélaga.....	71
3.4 Fjármál opinberra fyrirtækja og opinberra aðila í heild	74
3.4.1 Fjármál opinberra fyrirtækja	74
3.4.2 Fjármál opinberra aðila í heild.....	75
3.5 Umbætur í starfsemi hins opinbera.....	77
4. Áhættuþættir	82
4.1 Markaðsáhætta.....	82
4.1.1 Aukin skuldsetning, neikvæður lánsfjárjöfnuður og óvissa	82
4.1.2 Gjaldeyrisáhætta.....	83

4.2 Endurfjármögnunar- og lausafjáráhætta	83
4.3 Áhætta ríkissjóðs vegna ríkisábyrgða og endlána	83
4.4 Lífeyrisskuldbindingar	85
4.5 Eignarhald á viðskiptabönkum	86
4.6 Seðlabanki Íslands	86

Viðaukar:

Viðauki 1: Reikningshaldsleg framsetning opinberra fjármála	87
Viðauki 2: Viðmið og forsendur útgjaldaáætlunar ríkissjóðs (A1-hluta)	93
Viðauki 3: Samanburður á fjárheimildum málefnasviða og heildarútgjöldum ríkissjóðs (A1-hluta)	95
Töfluviðauki	97
Greinargerðir málefnasviða	111

Rammagreinar:

Nr. 1: Spágerð	35
Nr. 2: Útgjaldaviðmið NATO til varnar- og öryggismála	55
Nr. 3: Ný umgjörð um fjárfestingar ríkisins og nýtt innviðafélag	60
Nr. 4: Batnandi lánshæfismat ríkissjóðs	68
Nr. 5: Nýir möguleikar með sameinuðu sýslumannsembætti	78
Nr. 6: Gögn og upplýsingatækni	80
Nr. 7: Mælaborð árangursupplýsinga	113

Mynda- og töfluyfirlit

Myndir

Mynd 2.1 Hagvöxtur síðustu fjögur ár.....	22
Mynd 2.2 Tekjur heimila aukist meira en framleiðsla	23
Mynd 2.3 Hagvöxtur næstu ár	24
Mynd 2.4 Framleiðni eykst hægar	26
Mynd 2.5 Launaþróun er úr takti við nágrannalönd	27
Mynd 2.6 Fólki á vinnualdri með íslenskan bakgrunn er hætt að fjölga	27
Mynd 2.7 Ávöxtunarkrafa ríkisbréfa í nokkrum löndum.....	29
Mynd 2.8 Hátt hlutfall eigna lífeyrissjóða í innlánnum.....	31
Mynd 2.9 Aðhaldsstig ríkisfjármála í fjármálaáætlun.....	32
Mynd 2.10 Landsframleiðsla 9,4% hærri í bjartsýnu sviðsmyndinni.....	33
Mynd 2.11 Heildarafkoma hins opinbera eftir sviðsmyndum	34
Mynd 3.1 Afkoma hins opinbera 2025-2031	38
Mynd 3.2 Skuldir hins opinbera 2025-2031	39
Mynd 3.3 Afkoma ríkissjóðs 2025-2031	43
Mynd 3.4 Skuldir ríkissjóðs 2025-2031.....	43
Mynd 3.5 Lánsfjárfjöfnuður og heildarafkoma.....	44
Mynd 3.6 Stefnumörkun um að halda aftur af útgjaldavexti	45
Mynd 3.7 Heildartekjur A1-hluta ríkissjóðs	49
Mynd 3.8 Skatttekjur og tryggingagjöld án óreglulegra liða.....	49
Mynd 3.9 Tekjuráðstafanir í fjármálaáætlun í samræmi við fyrri áætlanir	50
Mynd 3.10 Hlutfallsleg breyting samandreginna málefnasviða	53
Mynd 3.11 Tilfærslur hafa vaxið að umfangi á tímabilinu	62
Mynd 3.12 Vaxtagjöld ríkissjóðs í hlutfalli af VLF ná jafnvægi	63
Mynd 3.13 Skuldahlutfall hins opinbera 2007-2031	63
Mynd 3.14 Skuldir hins opinbera undir Maastricht-viðmiði	64
Mynd 3.15 Jákvæð áhrif greiðsluafkomu á lánsfjárfjöfnuð	65
Mynd 3.16 Breyting skulda á milli ára 2027-2031	66
Mynd 3.17 Útgáfa ríkisbréfa 2020-2031	66
Mynd 3.18 Stærsti hluti lántöku ríkissjóðs er vegna endurfjármögnunar.....	67
Mynd 3.19 Afkoma sveitarfélaga 2025-2031	72
Mynd 3.20 Skuldir sveitarfélaga sem hlutfall af VLF 2025-2031	74
Mynd 3.21 Fjárfesting opinberra fyrirtækja 2026-2031	75
Mynd 3.22 Fjárfesting opinberra aðila 2026-2031	77
Mynd 3.23 Þjónustukönnun ríkisins 2025	78
Mynd 3.24 Framtíðarsýn stefnu ríkisins í mannauðsmálum.....	79
Mynd 4.1 Útistandandi ríkisábyrgðir við uppgjör ÍL-sjóðs	84

Tölur

Tafla 2.1 Þjóðhagsspá Seðlabanka Íslands, framlengd til 2029-2031.....	25
Tafla 3.1 Afkomuhorfur hins opinbera samanborið við markmið fjármálastefnu	40
Tafla 3.2 Stöðugleikareгла ríkissjóðs (A1-hluta) árin 2026-2030.....	41
Tafla 3.3 Skuldahorfur hins opinbera samanborið við markmið fjármálastefnu	42
Tafla 3.4 Áætluð afkoma ríkissjóðs 2026-2031	46
Tafla 3.5 Afkoma: Breytingar frá fjármálaáætlun 2026-2030.....	47
Tafla 3.6 Tekjuáætlun á þjóðhagsgrunni	51
Tafla 3.7 Fjárheimildir: Breytingar frá fjármálaáætlun 2026-2030	57
Tafla 3.8 Fjárfestingarframlög 2026-2031	59
Tafla 3.9 Hagræn skipting útgjalda.....	61
Tafla 3.10 Afkoma A2- og A3 hluta ríkissjóðs	70
Tafla 3.11 Afkoma A-hluta sveitarfélaga 2026-2031	72
Tafla 3.12 Sveitarfélög: Breytingar frá fjármálaáætlun 2026-2030.....	73
Tafla 3.13 Lykiltölur fyrirtækja hins opinbera.....	75
Tafla 3.14 Lykiltölur fjármála opinberra aðila í heild.....	76

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 2027–2031 byggist á þingsályktunartillögu um fjármálastefnu fyrir árin 2026–2030 sem samþykkt var á síðasta löggjafarþingi. 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 fjármálareglur varðandi útgjaldavöxt og skuldir hins opinbera og byggjast á fimm grunngildum: sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi. Samkvæmt lögunum 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 tillögunum 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 nafnverðsáukningu 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 meginflokkum 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 meginflokkum 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 meginflokkum 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 málefna sviða á tímabilinu á verðlagi ársins 2026.
- **Í yfirliti 6** er gerð grein fyrir útgjaldarömmum málefna sviða á tímabilinu á verðlagi ársins 2026. Liðir sem falla utan þessara ramma eru vaxtagjöld ríkissjóðs, ríkisábyrgðir, lífeyrisskuldbindingar, afskriftir skattkrafna, Atvinnuleysisstryggingasjóður 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 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 skattstefnu 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 2027–2031 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 sérstökum viðaukum** er í fyrsta lagi fjallað um reikningshaldslega framsetningu. Í öðru lagi er farið yfir helstu forsendur og viðmið útgjaldaáætlunar ríkissjóðs fyrir árin 2027–2031. 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

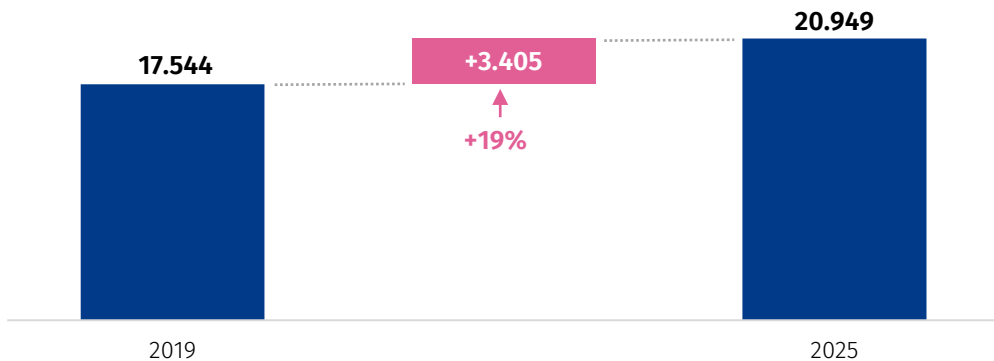
Þessi fjármálaáætlun markar tímamót. Í haust verða í fyrsta sinn frá árinu 2017 lögð fram hallalaus fjárlög og hallarekstur ríkisins stöðvaður frá og með þeim tíma. Það er í fyrsta skipti í tæpan áratug sem fjármálaáætlun gerir ráð fyrir afgangi af rekstri ríkisins á hverju einasta ári hennar. Ríkisstjórnin heldur áfram því verki að koma ríkisfjármálunum í gott horf og lækka skuldahlutfall ríkisins. Það eru mikil og góð tíðindi.

Fjármálaáætluninni er ætlað að tryggja að fjármál ríkisins kyndi ekki undir þenslu í hagkerfinu. Þetta er það mikilvægasta sem ríkið getur gert til að stuðla að lægri vöxtum og betra jafnvægi í íslensku hagkerfi til lengri tíma. Afgangur af ríkisrekstrinum er sömuleiðis öruggasta leiðin til að búa í haginn fyrir óvænt áföll og styrkja Ísland á óróatímum í alþjóðamálum. Til að stöðva hallarekstur ríkissjóðs strax á næsta ári er nauðsynlegt að halda áfram að beita aga og festu við stjórn ríkisfjármálanna. Haldið verður fast við fyrri áætlanir um hagræðingu og stigin enn frekari skref í þeim efnum.

Útgjaldavöxtur í lágmarki – stofnunum og ríkisstarfsmönnum fækkað

Útgjaldavöxtur, skv. stöðugleikareglu og án tillits til tekjuráðstafana, verður sá langminnsti að raunvirði í mörg ár og langt undir 2% hámarki stöðugleikareglunnar. Dæmi um viðbótaráðhald í þessari áætlun er fækkun ríkisstarfsmanna um 1% á árinu 2027, fækkun ríkisstofnana um 15% á yfirstandandi kjörtímabili en 5% fækkun hefur þegar verið lögfest.

Ríkisstarfsmönnum hefur fjölgað um 19% frá 2019



Heimilum landsins hlíft

Þegar stíga þarf eins stór skref og raun ber vitni til að stöðva hallarekstur ríkissjóðs dugir ekki aðeins að halda aftur af vexti ríkisútgjalda. Þrátt fyrir minnsta útgjaldavöxt í áraraðir krefst markmiðið um hallalausan ríkisrekstur þess að einnig sé ráðist í ráðstafanir til tekjuöflunar. Slíkar ráðstafanir eru sambærilegar við fjármálaáætlanir undanfarinna ára en rík áhersla er lögð á að hlífa heimilum landsins við álögum. Þetta er gert með minni aukningu gjalda af ökutækjum en ráðgerð var skv. fjármálaáætlunum margra fyrri ára, svo dæmi sé nefnt, en áfram verður gripið til aðgerða til að fækka undanþágum í skattkerfinu. Hlutdeild tekna ríkissjóðs í verðmætasköpun hagkerfisins lækkar á tímabili fjármálaáætlunar.

Þrátt fyrir umbætur og hagræðingu í ríkisrekstri er ekki dregið úr fjárfestingu ríkisins og verður fjárfestingarstigið 2% af VLF á tímabili áætlunarinnar, sem er jafnt meðaltali áranna 2011–2026. Vegna markmiðs um hallalaus fjárlög á tímabilinu er nýjum útgjöldum ríkisins haldið í lágmarki. Engu að síður halda sér ýmis árleg fjárframlög sem voru aukin í fjármála-áætlun síðasta árs, s.s. til viðhalds vega, löggæslu, heilbrigðismála og uppbyggingar hjúkrunarheimila svo fátt eitt sé nefnt. Á meðal nýrra útgjalda sem nú bætast við má nefna framlög til velferðarmála á borð við rekstur á nýrri matsdeild bráðamóttöku Landspítala, eflingu sérnáms í heimilislækningum og öðrum sérgreinum, styttingu biðlista í velferðarkerfinu og þjónustu við börn. Einnig útgjöld sem styðja við nýja atvinnustefnu ríkisstjórnarinnar eins og framlög til nýsköpunar, háskólamála, gervigreindar- og máltækniáætlunar. Loks má nefna íslensku-kennslu fyrir innflytjendur, inngildingu, almenna eflingu íslenskukennslu og útgáfu lesefnis fyrir börn og unglinga.

Undirstöður hagkerfisins eru sterkar

Íslenskt hagkerfi stendur á sterkum grunni. Auðlindir landsins eru nýttar af ábyrgð og skynsemi. Endurnýjanleg raforka er þar í lykilhlutverki, bæði sem undirstaða hefðbundinna útflutningsgreina og sem drifkraftur nýrra vaxtartækifæra í hátækni, gagnaversiðnaði og hugverka-geiranum. Ríkisstjórnin leggur höfuðáherslu á að auka framboð ódýrrar og hreinnar orku til að auka verðmætasköpun. Þegar hafa verið stigin skref í þá veru, s.s. með einföldun leyfisveitingaferla og breyttri lagaumgjörð rammaáætlunar. Mikilvægt er að þjóðhagslega mikilvægar orkuframkvæmdir nái fram að ganga.

Fjárhagsstaða heimila er traust, sparnaður mikill og jöfnuður meiri en víðast annars staðar. Kaupmáttur launa er með því hæsta sem þekktist og þrátt fyrir sveiflur í heimsbúskapnum hefur innlend eftirspurn reynst sterk. Á sama tíma eru skuldir hagkerfisins þær minnstu á öldinni. Það er merki um trausta hagstjórn að neysla heimila helst sterk og fjárfesting fyrirtækja mikil þrátt fyrir kólnun á vinnumarkaði og sveiflur á alþjóðamörkuðum. Það er nýlunda í íslensku efnahagslífi.

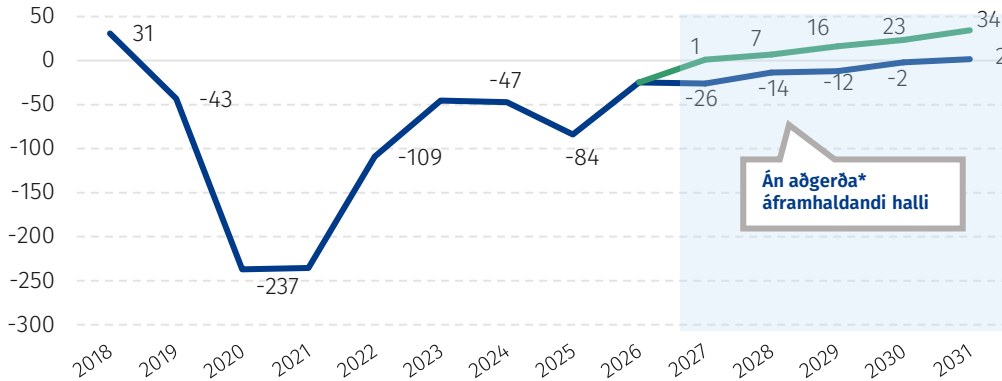
Á það hefur verið bent að gengi krónunnar hafi verið stöðugt undanfarin misseri og sé ekki stór áhrifavaldur í þrálátri verðbólgu. Ætti það ekki að koma á óvart í ljósi þess hve miklu þúðri hagstjórnin ver í að halda genginu stöðugu. Þessi stöðugleiki hefur skapað vaxtarskilyrði fyrir útflutningsgreinar þar sem framleiðni er mikil, s.s. í framleiðslu lyfja- og lækningatækja, landeldi og hugverkaiðnaði ásamt ýmissi sérhæfðri þjónustu og nýsköpun. Engu að síður hefur raungengi krónunnar risið tvívegis á sl. áratug svo hátt að áleitnar spurningar vakna um samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs til langframa. Þar ræður mestu að gengi haldist stöðugt og launaþróun sé í takt við nágrannalöndin.

Skýrum markmiðum fylgt eftir af aga og festu

Ríkisstjórnin setti sér strax mjög skýr markmið í fjármálastefnu sinni: Að snúa við hallarekstri ríkissjóðs, draga úr skuldsetningu og styrkja sjálfbærni opinberra fjármála. Þessum markmiðum var fylgt eftir af krafti á fyrsta ári ríkisstjórnarinnar. Afgerandi skref voru stigin til að draga úr hallarekstri ríkissjóðs. Uppgjör ÍL-sjóðs og farsæl sala Íslandsbanka voru að fullu nýtt til að draga verulega úr skuldum ríkissjóðs. Við uppgjör ÍL-sjóðs þurkuðust líka út meira en 625 ma.kr. af ríkisábyrgðum á einu bretti, sem var hátt í 90% af öllum ríkisábyrgðum.

Hallarekstur stöðvaður

Afkoma ríkissjóðs, milljarðar króna



*Sviðsmynd þar sem ekki er gert ráð fyrir i) nýjum hagræðingaraðgerðum, ii) skattkerfisbreytingum, iii) ákvörðunum um ný og aukin verkefni, fyrir utan tiltekin útgjöld sem eru metin óhjákvæmileg.

Skýrri stefnu ríkisstjórnarinnar er áfram fylgt með aga og festu í þessari fjármálaáætlun. Markmiðið um að binda endi á samfelldan hallarekstur ríkissjóðs er ekki sett af tilviljun heldur í margvættum tilgangi. Ábyrgur rekstur ríkissjóðs er forsenda þess að vextir geti lækkað. Háir vextir eru þungur baggi að bera fyrir heimili og fyrirtæki og raunar þjóðfélagið allt. Þessu verður að breyta.

Ýmsar krefjandi ytri aðstæður gera það líka aðkallandi að staða ríkissjóðs sé treyst enn frekar. Hækkun langtímavaxta á Vesturlöndum krefst aukinnar varfærni í opinberum fjármálum. Það sama gerir verulega aukin óvissa um framvindu efnahagsmála á alþjóðavettvangi. Samhliða óvissunni virðast efnahagsskellir vera tíðari en áður. Má í þessu samhengi nefna að á síðustu sjö árum hafa tvö flugfélög lagt upp laupana og eldgos orðið á Reykjanesskaga. Á alþjóðavettvangi hafa stríðsátök færst í aukana, viðskiptahindrunum er beitt með áður óþekktum hætti og miklar sveiflur eru á hrávörumörkuðum. Við þessar aðstæður er mjög óábyrgt að treysta ekki stöðu ríkissjóðs.



2025-2026

- ✓ Ný stöðugleikaregla í rekstri ríkisins
- ✓ Skuldir lækkaðar verulega með sölu Íslandsbanka og uppgjöri ÍL-sjóðs
- ✓ Hagræðingaraðgerðir með þátttöku almennings
- ✓ Hallalaus fjárlög 2027 boðuð

2027-2031

1. Hvikum ekki frá hallalausum fjárlögum 2027
2. Herðum enn á forgangsroðun og einföldun ríkisins
3. Styrkjum innviði og velsæld

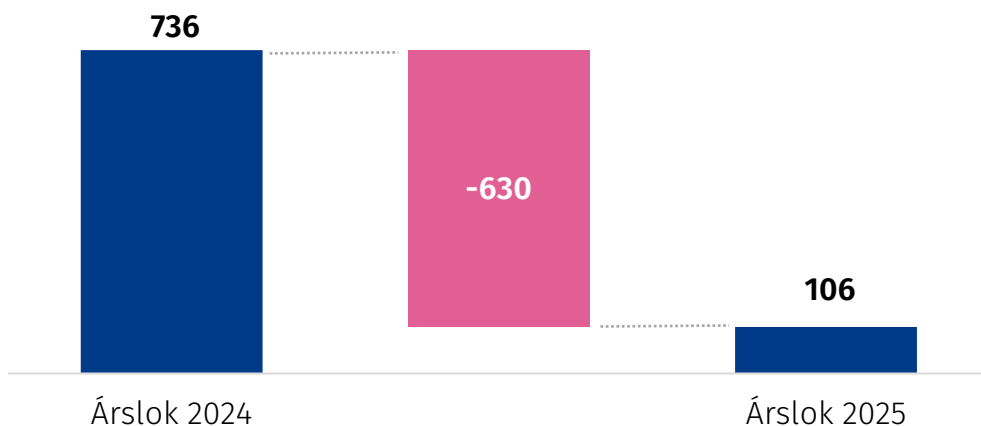
Trúverðugleiki ríkisfjármálastefnunnar felst í því að orðum fylgi athafnir

Ríkisstjórnin vikur ekki frá því að fylgja settri stefnu sem hefur verið afar skýr. Hún ætlar sér að ná stöðugleika í efnahagslífinu og ná niður verðbólgu og vöxtum. Frá því verður ekki hvikað enda gera þær blikur sem eru á lofti það enn brýnna að halda enn þéttar um stýrið.

Um það stöðumat sem birtist í þessum kafla ber öllum úttektum í íslensku efnahagslífi saman. Það er á grunni þessarar sterku stöðu sem Fitch hækkaði nýverið láns hæfismat ríkissjóðs og S&P færði horfur um láns hæfismat úr stöðugum í jákvæðar. Í mati fyrirtækjanna vegur þyngst sterkari staða opinberra fjármála og horfur á lækkandi skuldahlutfalli, pólitísk samstaða um áherslu á varfærni í ríkisfjármálum og áætlun um að snúa við hallarekstri ríkissjóðs í náginni framtíð.

Ríkisábyrgðir minnkuðu um hátt í 90% við uppgjör ÍL-sjóðs

Útistandandi ríkisábyrgðir, milljarðar króna.



Skilvirkur og ábyrgur ríkisrekstur

Með því að halda aftur af vexti rekstrarútgjalda er skapað svigrúm fyrir mikilvægar innviðafjárfestingar, s.s. í raforkukerfi, samgöngum og stafrænum innviðum. Ríkisstjórnin forgangsraðar slíkum fjárfestingum sem styðja við verðmætasköpun hagkerfisins til langrar framtíðar. Það er enda rík ástæða til. Hagvöxtur á mann frá árinu 2018 er enginn, framleiðni hefur lítið sem ekkert vaxið og Íslendingum á vinnualdri fjölgar ekki lengur. Næsta hagvaxtarskeið verður þess vegna að byggja á öðrum grunni en hagvöxtur síðustu 10–15 ára. Það gerist ekki af sjálfu sér og það veit ríkisstjórnin mætavel. Fjárfesting í innviðum og skynsamlegar efnahagsumbætur verða að brjóta upp langtímastöðnun hagvaxtar á mann. Sterkari samkeppnishæfni atvinnulífs er forsenda þess að hægt sé að halda líf skjörum góðum á Íslandi og bæta til framtíðar. Atvinnustefna Íslands – vaxtarplan til 2035 – byggir á þessum grunni og undirstrikar að sterkir innviðir – hvort sem um er að ræða orku, vegi, tækni eða menntun – eru forsenda sjálfbærrar verðmætasköpunar næstu ár og áratugi.

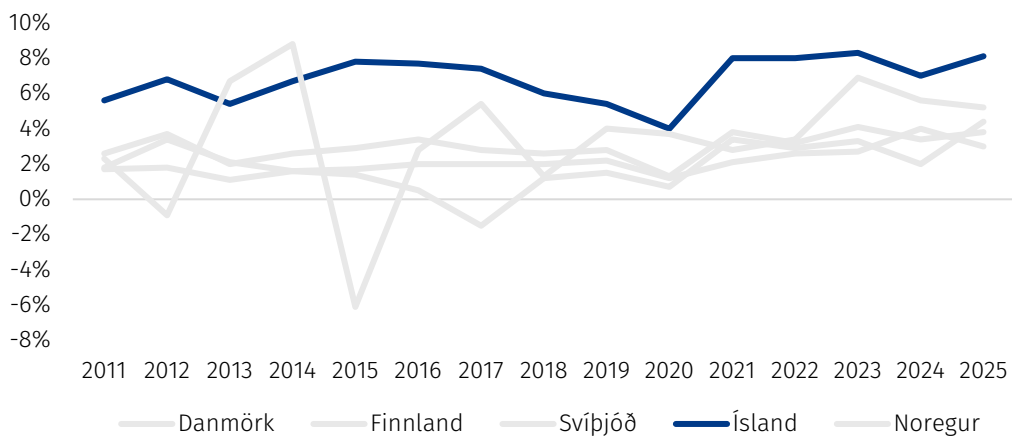
Þrálát verðbólga – verk að vinna

Þrátt fyrir sterka stöðu að mörgu leyti blasa einnig við erfiðar áskoranir. Verðbólga er þrálát, vextir of háir og atvinnuleysi hefur aukist. Það að ná verðbólgu alla leið að 2,5% verðbólgu-markmiðinu er forsenda viðunandi lækkunar vaxta. Það er alvöru úrlausnarefni sem krefst aga og festu. Í fyrsta sinn í mörg ár ganga allir aðilar í takt; Seðlabankinn, ríkisfjármálin og vinnu-markaðurinn, sem gerði langtímakjarasamninga við erfiðar aðstæður. Þrátt fyrir það eru um-samdar launahækkarnir meiri en á hinum Norðurlöndunum og launaskrið, þ.e. launahækkarnir umfram umsamdar hækkarnir, mun meira. Launakostnaður á vinnustund hefur hækkað meira á Íslandi en nokkru hinna Norðurlandanna, 15 sinnum á síðustu 17 árum. Hjöðnun verðbólgu og lækkun vaxta verður ekki samhliða viðunandi atvinnustigi nema þessari þróun verði snúið við.

Hér er verk að vinna og mikilvægt að ná settum markmiðum. Þessi ríkisstjórn fer ekki þá leið að minnka verðbólgu með skammvinnnum aðgerðum á borð við þær að niðurgreiða vörur með auknum ríkisútgjöldum. Aðrar og ábyrgari leiðir eru varanlegri þó að þær kunni að fela í sér erfiðar ákvarðanir sem sumar fela í sér kostnað til skamms tíma. Þær leiðir fer þessi ríkisstjórn.

Launakostnaður hefur vaxið mest á Íslandi af öllum Norðurlöndunum á 15 af síðustu 17 árum

Launakostnaður á vinnustund, ársbreyting milli ára



Heimild: OECD

2 Efnahagsstefnan

Stöðugleiki með stöðvun hallareksturs

Næsta hagvaxtarskeið
þarf að styðja með
umbótum

Breyttir tímar krefjast
varfærni og festu við
stjórn ríkisfjármála

Aðhald í ríkisfjármálum á
tímabili fjármálaáætlunar

2.1 Hagþróun árána 2022–2026

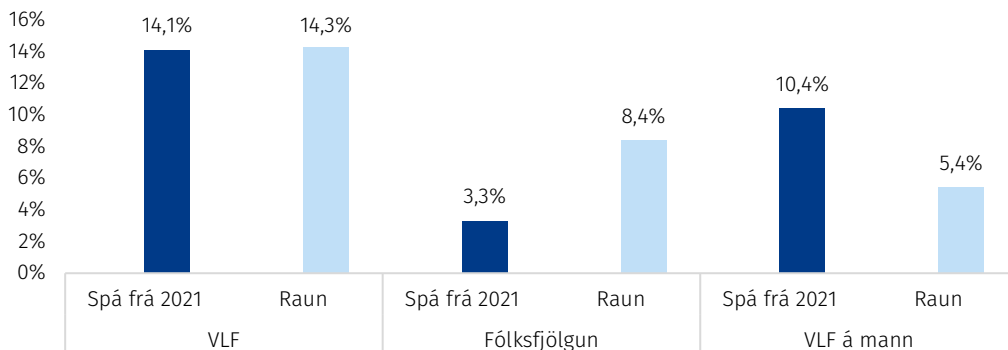
2.1.1 Hagvöxtur á mann var veikur á árunum 2022–2025

Árið 2022 einkenndist af skjótum efnahagsbata eftir heimsfaraldurinn en eftir það hafa efnahagsumsvif staðnað. Hagvöxtur á hvern íbúa 2022–2025 var aðeins um 1,3% á ári að meðaltali. Hann reyndist aðeins rúmlega helmingur af því sem gert var ráð fyrir í þeirri hagspá sem lá til grundvallar fjármálaáætlun árána 2022–2026. Hagvöxtur í heild reyndist aftur á móti í takt við þá spá. Ástæðurnar fyrir þessu misræmi eru einkum þær að fólksfjölgun reyndist langtum meiri en búist var við og vinnuvikan styttri.

Mynd 2.1

Hagvöxtur síðustu fjögur ár hefur í meira mæli verið drifinn af fólksfjölgun en búist var við

Vöxtur 2022–2025, samanburður á rauntölum og þeirri spá sem lá til grundvallar fjármálaáætlun 2022–2026



Heimild: Hagstofa Íslands

Atvinnuleysi hefur aukist svo til samfleytt sl. þrjú ár en störfum þó ekki fækkað að nokkru ráði. Þrátt fyrir aukninguna er atvinnuleysi ekki fjarri því sem Seðlabankinn metur eðlilegt til lengri tíma lítið. Aðlögun á vinnumarkaði hefur að mestu átt sér stað með minni aðflutningi fólks til landsins.

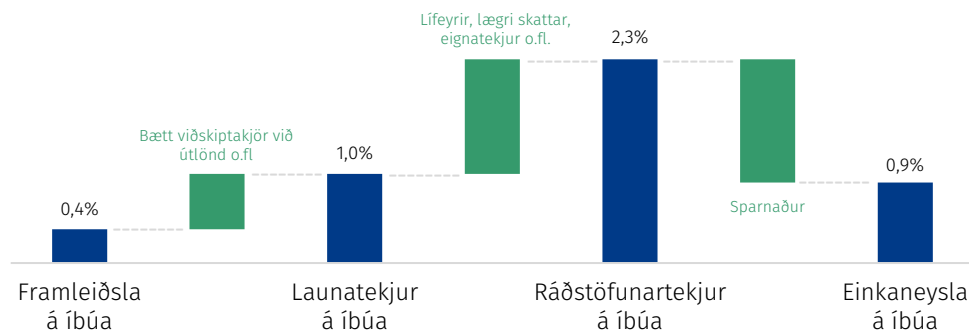
Háir vextir hafa misjöfn áhrif á heimilin en heilt yfir hafa kjör þeirra batnað undanfarin ár. Kaupmáttur ráðstöfunartekna hefur aukist töluvert meira en landsframleiðslan frá því fyrir heimsfaraldurinn. Lífeyristekjur og eignatekjur hafa aukist meira en aðrar tekjur, auk þess sem breytingar á tekjuskattskerfinu árið 2020 juku ráðstöfunartekjur, einkum hjá fólki í neðri hluta tekjudreifingarinnar. Þá hafa hagfelld viðskiptakjör einnig stutt við kaupmátt. Þrátt fyrir hátt vaxtastig verja heimilin svipuðu hlutfalli ráðstöfunartekna í vaxtagjöld nú eins og um miðjan síðasta áratug.

Þrátt fyrir að heimilin hafi sparað stóran hluta þessarar tekjuaukningar, enda er vaxtastig hátt, hafa auknar tekjur einnig stutt verulega við einkaneyslu, sem jókst um 4% árið 2025. Útflutningur hefur aftur á móti ekki vaxið í takt við mikla fólksfjölgun undanfarinna ára. Þar á hátt raungengi krónunnar nokkurn þátt. Verðbólguþætti undanfarinna ára á sér nokkrar samhangandi skýringar en eitt sjónarhornið er einfaldlega að tekjur hafa aukist meira en verðmæta-sköpun samfélagsins stendur undir.

Mynd 2.2

Tekjur heimila hafa aukist miklu meira en framleiðsla hagkerfisins

Árlegur meðalvöxtur á raunvirði 2017-2025



Heimild: Hagstofa Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Vöxtur til tímabilsins 4F 2024 til 3F 2025. Tekjur eru raunvirtar með vísitölu neysluverðs.

2.1.2 Efnahagsumsvif taka við sér árið 2026 skv. spá Seðlabankans

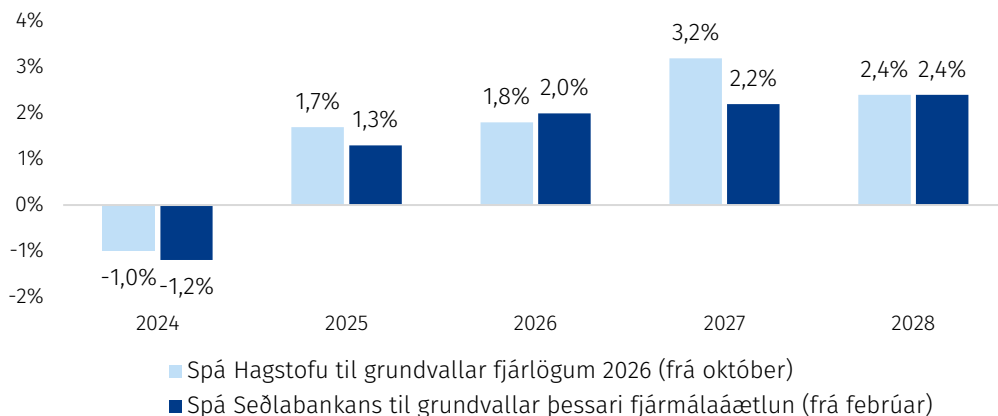
Hagvöxtur eykst í ár og verður 2,0% samkvæmt spá Seðlabankans sem liggur til grundvallar fjármálaáætluninni. Samsetning þess hagvaxtar er gjörólík þeirri sem verið hefur undanfarin ár. Gert er ráð fyrir 0,5% samdrætti í heildarvinnustundum sem endurspeglar m.a. minni aðflutning fólks til landsins. Framleiðni, þ.e. landsframleiðsla á vinnustund, vex hins vegar mikið, eða um 2,5%. Hagvöxtur eykst síðan áfram á næstu árum. Í þjóðhagsspá Hagstofunnar sem lá til grundvallar fjárlögum 2026 var gert ráð fyrir svipuðum hagvexti í ár, eða 1,8%. Vöxtur innlendar eftirspurnar – samtölu neyslu og fjárfestingar í hagkerfinu – eykst úr 0,5% í 1,2% milli þessara spáa.

Á móti áframhaldandi kólnun á vinnumarkaði vegur að sterkur fjárhagur heimila styður við einkaneyslu. Þá er útlit fyrir að helstu útflutningsgreinar þjóðarbúsins nái vopnum sínum á árinu. Hvort sem litið er til innlendar eftirspurnar eða útflutnings dregur hagspáin þannig upp frekar jákvæða mynd af efnahagshorfum.

Verðbólga verður að jafnaði 4,3% á árinu skv. spá Seðlabankans. Horfur hafa hins vegar versnað í kjölfar aukinnar verðbólgu í upphafi árs og hækkunar olíuverðs vegna átaka í Mið-austurlöndum. Auknar líkur eru á að forsenduákvæði stefnumarkandi kjarasamninga á vinnumarkaði virkist. Uppsögn samninganna myndi auka enn á óvissu um þróun vaxta og verðbólgu. Nánar er fjallað um verðbólguhorfur í kafla 2.7.

Mynd 2.3**Gert ráð fyrir ágætum hagvexti næstu ár**

Spár um hagvöxt



Heimild: Hagstofa Íslands og Seðlabanki Íslands

2.1.3 Samanburður við efnahagsforsendur fjármálastefnu

Samkvæmt 3. mgr. 5. gr. laga um opinber fjármál skal í greinargerð með fjármálaáætlun meta frávík frá efnahagsforsendum fjármálastefnu og hvort og í hvaða mæli þau frávík hafa áhrif á stefnuferla fjármálastefnunnar um afkomu- og skuldaþróun. Reynist efnahagsforsendur víkja í teljandi mæli frá því sem gert er ráð fyrir í fjármálastefnu er heimilt að aðlaga stefnumið í sama mæli.

Í hagspánni sem liggur til grundvallar þessari fjármálaáætlun er gert ráð fyrir því að uppsafnaður vöxtur landsframleiðslu frá 2024 verði um 2% minni og uppsöfnuð hækkun vísitölu neysluverðs um 2% meiri á tímabili áætlunarinnar en gert var ráð fyrir í spánni sem lá til grundvallar fjármálastefnu fyrir árin 2026–2030. Vísað er til þjóðhagsspáa í töflu 2.1 hér að neðan og viðauka 2 í greinargerð fjármálastefnu. Fjallað er um áhrif breyttra efnahagsforsendna á afkomu- og skuldaþróun í kafla 3, en eins og þar kemur fram er ekki gert ráð fyrir því að nýta heimild laganna til þess að aðlaga afkomu- og skuldaferla að breyttum efnahagshorfum. Í því ljósi er ekki talið tilefni til þess að fjalla hér nánar um breyttar efnahagsforsendur frá því í fjármálastefnu.

Tafla 2.1 Þjóðhagsspá Seðlabanka Íslands 2024-2028, framlengd til 2031 af fjármála- og efnahagsráðuneytinu

Magnbreyting, %	2024 ma.kr.	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Einkaneysla	2.250	0,9	3,9	2,5	2,9	2,9	2,6	2,5	2,5
Samneysla	1.188	1,8	1,5	1,8	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7
Fjármunamyndun	1.228	6,7	4,6	-1,9	-0,4	0,6	2,2	2,5	2,3
Atvinnuvegir	802	5,7	7,9	-4,2	-2,0	0,1	2,2	2,7	2,5
Íbúðarhúsnæði	244	18,1	-3,0	2,3	2,9	2,5	2,4	2,5	2,5
Opinber fjárfesting	182	-1,7	0,2	3,0	1,7	0,1	1,5	1,5	1,5
Útflutningur	1.944	-2,2	0,3	0,2	3,9	3,1	2,8	2,5	2,4
Innflutningur	2.002	4,2	6,8	-1,7	2,5	2,1	2,6	2,4	2,2
Verg landsframleiðsla	4.583	-1,2	1,3	2,0	2,2	2,4	2,3	2,3	2,3
Þjóðarútgjöld	4.641	1,6	4,1	1,2	1,7	2,0	2,2	2,3	2,3
Vöru- og þjónustujöfnuður % VLF ...		-1,3	-2,5	-0,8	-0,2	0,2	0,3	0,4	0,5
Viðskiptajöfnuður % VLF		-2,8	-3,9	-1,8	-1,4	-1,1	-1,0	-0,8	-0,7
Vísitala neysluverðs		5,9	4,1	4,3	2,7	2,5	2,5	2,5	2,5
Atvinnuleysi		3,4	4,4	4,8	4,3	4,1	4,0	4,0	4,0
Heildarlaun á ársverk		2,7	9,2	6,4	4,3	3,7	3,7	3,7	3,7

Heimild: Seðlabanki Íslands og fjármála- og efnahagsráðuneytið

2.2 Staða hagkerfisins er sterk – en helstu drifkraftar hagvaxtar hafa veikst

Staða hagkerfisins er í grundvallaratriðum sterk. Fjárhagsstaða heimila er afar góð og kaupmáttur launa er með því mesta sem þekktist, skuldsetning í sögulegu lágmarki, fjölbreytni útflutnings að aukast og staða ríkissjóðs sterk og á réttri leið. Á grunni þessarar sterku og batnandi stöðu hækkaði Fitch nýlega láns hæfiseinkunn ríkissjóðs og S&P breytti horfum um láns hæfi úr stöðugum í jákvæðar. Þrátt fyrir sterka stöðu eru ýmsar blíkur á lofti.

Þótt hagvöxtur aukist á þessu ári og því næsta er gert ráð fyrir að hann verði undir langtíma meðaltali. Tveir helstu drifkraftar hagvaxtar síðustu 15 ára hafa gefið mikið eftir og óvíst er hvort og hvenær þeir taka við sér á ný. Í fyrsta lagi er það vöxtur ferðaþjónustu. Fjöldi erlendra ferðamanna náði hámarki árið 2018 og búist er við hægum vexti hans á næstu árum. Í öðru lagi hefur dregið mikið úr aðflutningi fólks til landsins eftir því sem þenslan í þjóðarbúinu hefur minnkað. Þetta birtist nú í hægum vexti hagkerfisins. Viðvarandi stytting vinnuvikunnar – meðalvinnustundum á hvern starfandi einstakling hefur fækkað um 5% síðan 2018 – dregur enn fremur úr vexti verðmætasköpunar.

Varanlegri drifkraftar hagvaxtar hafa einnig gefið eftir. Framleiðni vinnuaflds hefur vaxið töluvert hægar undanfarin ár en í upphafi aldarinnar. Líkt og búast mátti við er framleiðni mest í atvinnugreinum sem byggja á náttúruauðlindum, einkum í sjávarútvegi og orkutengdum iðnaði, skv. nýrri rannsókn OECD. Um þessa þróun hefur ítrekað verið fjallað í fjármálaáætlunum, skýrslum um langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum og í Peningamálum Seðlabanka Íslands.

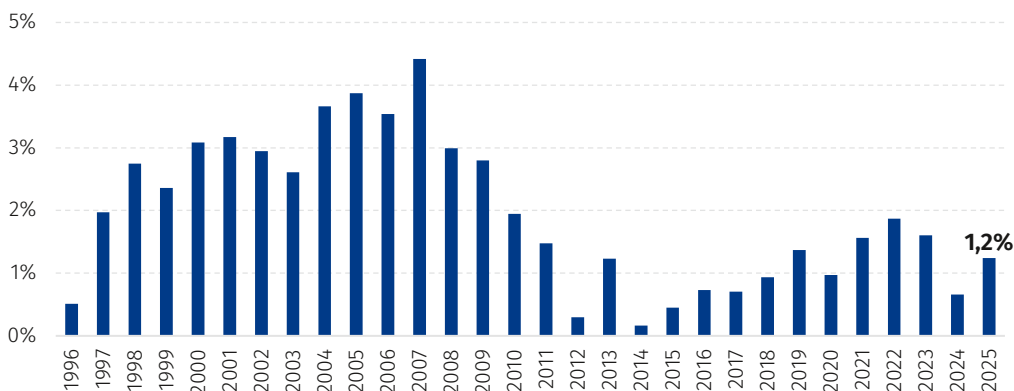
Um aðra áhrifabætti langtímahagvaxtar hefur minna verið fjallað enda þótt þeir séu ekki síður mikilvægir. Frá árinu 2022 hefur fólki á vinnufærum aldri, með íslenskan bakgrunn, ekki fjölgað. Stafar það af lýðfræðilegri þróun. Undanfarin ár hefur fjölgun fólks á vinnufærum aldri því alfarið verið drifin af aðflutningi fólks með erlendan bakgrunn. Þetta hefur fjölþætta þýðingu. Fjölgun fólks á vinnufærum aldri hefur verið mikilvægur drifkraftur hagvaxtar í áratugi. Nú hefur hún stöðvast, ef litið er fram hjá aðflutningi fólks, og hagkerfið þarf ekki lengur að skapa ný störf til að sporna gegn frekara atvinnuleysi.

Áhrif þessarar þróunar á framleiðnivöxt hagkerfisins kunna að reynast afdrifaríkari. Eins og fjallað var um í skýrslu ráðherra um langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum benda rannsóknir til þess að áhrifin kunni að vera beggja blands. Í Bandaríkjunum eru stofnendur þeirra sprotafyrirtækja sem vaxa hraðast að jafnaði eldri en aðrir stofnendur fyrirtækja. Aukinn skortur á vinnuafli gæti hvatt til fjárfestingar og tækni sem sparar vinnu. Á móti vegur að öldrun þjóða virðist hafa tilhneigingu til þess að draga úr stofnun nýrra fyrirtækja. Eldra fólk er að jafnaði áhættufælnara en það yngra og ýmis vinnuafslsrek þjónusta, þar sem erfitt er að ná fram framleiðnivexti, vegur þungt í neyslukörfu þess. Þá gætu stjórnvöld brugðist við þörf á ríkisútgjöldum vegna öldrunarmála með því að minnka útgjöld sem styðja við framleiðni, s.s. opinbera fjárfestingu, eða hækka skatta sem gæti dregið úr verðmætasköpun.

Mynd 2.4

Framleiðni eykst nú mun hægar en í upphafi aldarinnar

Framleiðni á vinnustund, árlegur vöxtur, 5 ára meðaltal



Heimild: Hagstofa Íslands

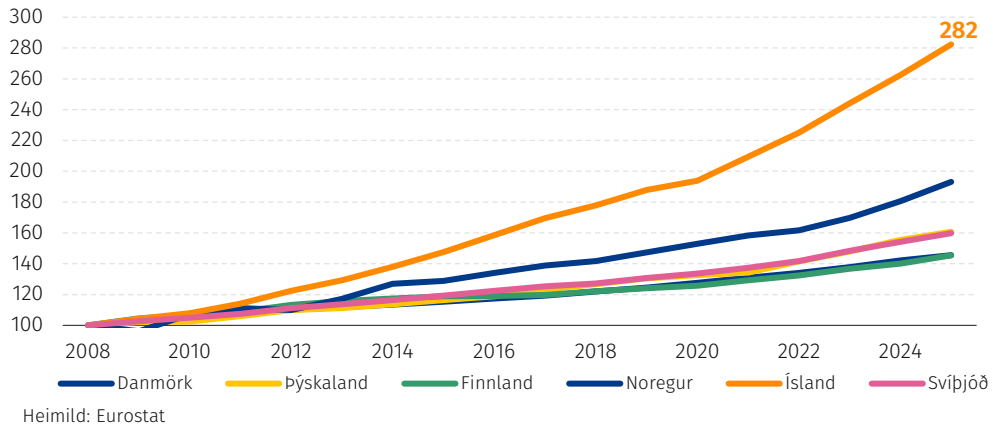
2.2.1 Næsta hagvaxtarskeið þarf að styðja með umbótum

Ekki er raunhæft til lengdar að kaupmáttur heimilanna vaxi hraðar en framleiðsla í þjóðarþúinu eins og undanfarin ár. Umframvöxtur kaupmáttar undanfarinn tæpan áratug hefur verið studdur af hallarekstri ríkissjóðs og með því að ganga á þann afgang sem var á viðskiptum við útlönd á öðrum áratug aldarinnar og er nú horfinn. Kaupmáttur mun þurfa að vaxa á sjálfbærari grunni til framtíðar. Með öðrum orðum þarf hann að grundvallast á aukinni verðmætasköpun.

Launaþróun hefur einnig verið úr takti við þróun verðmætasköpunar og afar frábrugðin launaþróun nágrannaríkja yfir lengri tíma. Þannig hefur launakostnaður á vinnustund að jafnaði vaxið tvöfalt hraðar frá árinu 2008 en á hinum Norðurlöndunum.

Mynd 2.5**Launahækkarnir á Íslandi eru kerfisbundið úr öllum takti við nágrannalönd**

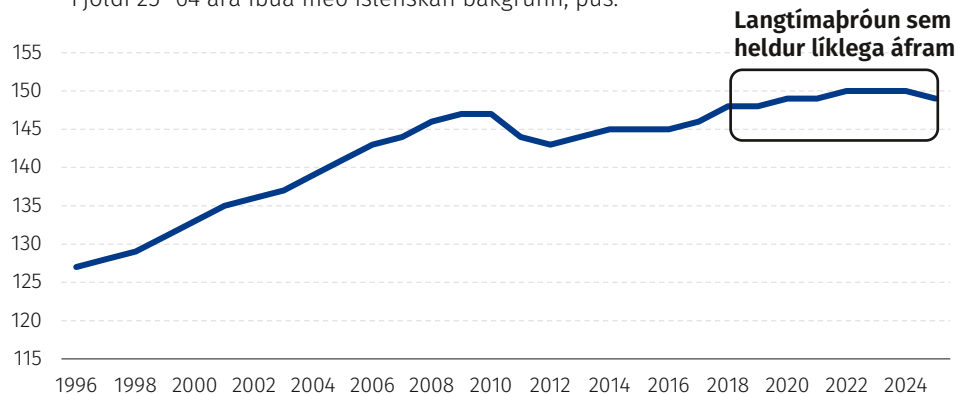
Laun á vinnustund, 2008=100



Kjarninn í atvinnustefnu stjórnvalda er sá að hagvöxtur næsta áratugar verði að byggja á öðrum þáttum en þeim sem drifu hagvöxt síðustu 10–15 ára. Mögulega munu tæknibreytingar auka framleiðnivöxt á ný og er þar nærtækast að nefna framfarir í gervigreind. Þó er ekki hægt að ganga að því sem vísu. Hvort sem sú reynist raunin eður ei virðist enn mikilvægara en áður að stjórnvöld stuðli að, og hindri ekki, hagkvæma nýtingu framleiðsluþátta. Fjármagn og vinnuafli þarf að geta fæst óhindrað í þá starfsemi sem skilar mestri verðmætasköpun, ekki síst þegar tæknibreytingar breyta rekstrarumhverfi heilla atvinnugreina og starfandi Íslendingum er hætt að fjölga. Auk þess þarf framboð orku að vera nægjanlegt.

Mynd 2.6**Fólki á vinnualdri með íslenskan bakgrunn er hætt að fjölga**

Fjöldi 25–64 ára íbúa með íslenskan bakgrunn, þús.



2.3 Breyttir tímar kalla á varfærni og festu við stjórn ríkisfjármála

Markmið stjórnvalda um hallalausan rekstur ríkissjóðs varð ekki til í tómarúmi, og hið sama gildir um lög um opinber fjármál. Í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um aðdraganda og orsakir falls íslensku bankanna 2008 er bent á að stefnumörkun í opinberum fjármálum hafi verið meðal þeirra þátta sem ýttu undir ójafnvægi í efnahagslífinu árin fyrir hrunið. Grunngildi laga um opinber fjármál sem tóku gildi 2016 – sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi – skapa umgjörð efnahagsstefnunnar dýrmætan trúverðugleika.

Slíkur trúverðugleiki stuðlar að lægra vaxtastigi en ella. Þessi lærdómur féll að nokkru í skuggann á lágvaxtaskeiðinu fyrir heimsfaraldurinn þegar seðlabankar á Vesturlöndum keyptu stóran hluta af útgefnum skuldum ríkissjóða. Eftir að því skeiði lauk hefur ávöxtunarkrafa ríkisskuldabréfa – sem myndar grunn að öðrum vöxtum í hagkerfinu – orðið mun næmari fyrir breytingum í ríkisfjármálastefnu; vextir hækka meira en áður þegar ríki víkja frá stefnu í ríkisfjármálum og draga úr aðhaldi. Þess eru dæmi að ávöxtunarkrafa ríkisskuldabréfa standi í stað eða hækki jafnvel þrátt fyrir lækun stýrivaxta. Ábyrg ríkisfjármál eru því nauðsynlegt skilyrði fyrir lægra vaxtastigi – sem styður við fjárhag heimila, fjárfestingu og verðmætasköpun.

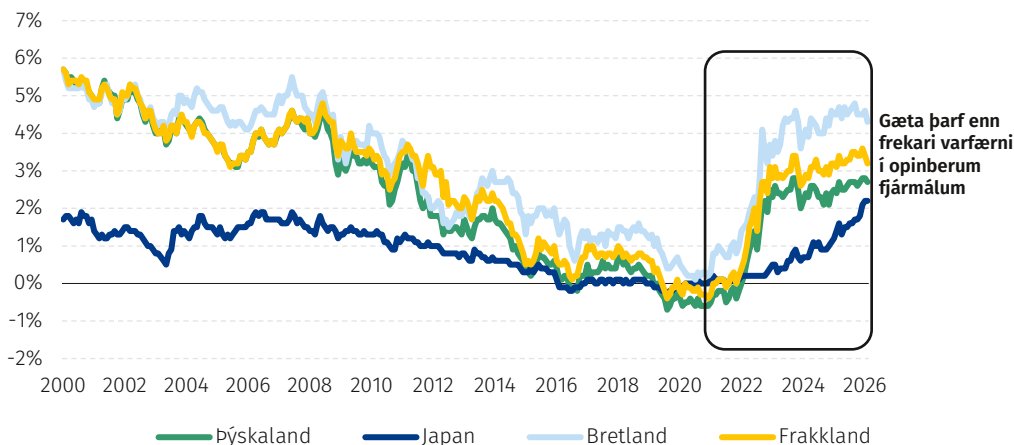
Sjálfbærni ríkisfjármála – og þar með möguleikinn á stöðugu og lægra vaxtastigi – ræðst að stórum hluta af samspili vaxta og hagvaxtar. Því hærri sem vextir eru og því minni sem hagvöxtur er, þeim mun betri þarf frumafkoma ríkissjóðs að vera til að halda skuldahlutfalli stöðugu. Áður hefur verið rakið að hagvaxtargeta hagkerfisins hefur minnkað, líkt og víða á Vesturlöndum, vegna lýðfræðilegrar þróunar og minni framleiðnivaxtar. Á sama tíma hafa langtímavextir víða hækkað verulega. Á evrusvæðinu er 10 ára ávöxtunarkrafa ríkisskuldabréfa víða sú hæsta síðan í evrukrísunni. Í Bandaríkjunum og Bretlandi er hún nú sú hæsta frá því fyrir fjármálakrísuna og í Japan hefur hún ekki verið hærri á þessari öld. Í ofanálág ríkir mikil óvissa um hvort Bandaríkin muni áfram gegna hlutverki lykilaðila í að tryggja stöðugleika í alþjóðafjármálum. Ef það reynist ekki raunin gætu þessar hagstærðir orðið sveiflukennðari en áður. Sveiflur og aukin óvissa um þróun þessara stærða krefst meiri varfærni í ríkisfjármálum en ella.

Þá snerist viðvarandi afgangur á viðskiptum við útlönd í halla árið 2020 og hefur að mestu verið í halla síðan. Seðlabankinn spáir því að halli verði á viðskiptum við útlönd út spátímann. Viðskiptahallinn er ekki verulegur í sögulegu samhengi og endurspeglar aðallega hátt fjárfestingarstig sem getur stutt við verðmætasköpun til framtíðar. Rökrétt er þó að bregðast við viðvarandi halla á viðskiptajöfnuði, sem endurspeglar þá stöðu að innlendur sparnaður dugi ekki til að fjármagna fjárfestingu, með því að auka sparnað ríkissjóðs. Það á sérstaklega við þegar vextir eru háir og afkoma ríkissjóðs lakari en þolað verður til lengdar.

Mynd 2.7

Áföll og slaki í ríkisfjármálum geta valdið skyndilegri hækkun vaxta – eins og nýleg dæmi bera vitni um

Ávöxtunarkrafa 10 ára ríkisskuldabréfa



Heimild: Macrobond.

Efnahagssaga síðustu tveggja áratuga er saga af ítrekuðum og umfangsmiklum ytri efnahagsskellum. Í fjármálaáætlun 2025–2029 eru þessi áföll rakin; þar á meðal eru heimsfaraldurinn og eldgosin við Grindavík, en mótvægisáðgerðir stjórnvalda vegna þessara tveggja áfalla námu samanlagt um 400 ma.kr., sé aðeins horft til áðgerða sem höfðu áhrif á ríkissjóð með beinum hætti. Fjármálaáætlun 2026–2030 var lögð fram tveimur dögum áður en Bandaríkja-stjórn tilkynnti um umfangsmiklar breytingar á tollastefnu sinni sem óttast var að hefðu víðtæk áhrif á heimshagkerfið. Þau áhrif reyndust síðan minni en óttast var, m.a. þar sem á móti áhrifum tollanna vó nokkur meðbyr með alþjóðlegum efnahagsumsvifum sem rekja má til þátta eins og vaxtar í umsvifum tengdum gervigreind, lækkandi vaxta samhliða hjöðnun verðbólgu og ágætrar ávöxtunar á verðbréfamörkuðum.

Þegar þetta er ritað, um miðjan marsmánuð, einkennist orku- og olíuverð af miklum sveiflum vegna átaka í Mið austurlöndum. Áhrif átakanna á heimshagkerfið eru ekki komin í ljós en nokkur hætta er á því að þau reynist meiri en af hækkun tolla í fyrra. Það gæti m.a. orðið raunin ef það dregur úr þeim meðbyr sem einkenndi heimshagkerfið í fyrra, eins og líkur eru á. Um hugsanleg áhrif átakanna á innlendan efnahag er fjallað í kafla 2.7.

Aðeins verður hægt að verja fjárhag heimila fyrir stóráföllum ef ríkissjóður stendur vel og er í heilbrigðum rekstri í aðdraganda þeirra. Þótt staða ríkissjóðs sé ágæt og bæði afkoma og skuldastaða á réttri leið er hún ekki eins sterk og í aðdraganda efnahagshrunsins og heimsfaraldursins. Í þessu samhengi þarf að minna á að þrátt fyrir að afkoma ríkissjóðs stefni í jafnvægi eru enn horfur á að halli á lánsfjárfjöfnuði, sem lýsir því hversu mikið ríkissjóður þarf að taka að láni til þess að standa straum af starfsemi sinni, nemi um 80 ma.kr. árið 2027. Munurinn á þessum tveimur stærðum hefur vaxið á síðustu árum líkt og greint var frá í rammagrein í fjármálaáætlun 2026–2030.

Að öllu samanlögðu blasir við að enn sterkari rök eru fyrir því en oft áður að rekstur ríkissjóðs einkennist af varfærni, festu og ábyrgð. Bæta þarf afkomu ríkissjóðs og koma skulda hlutfallinu á lækkandi feril – ekki markmiðanna sjálfra vegna, heldur vegna þess að ytri aðstæður krefjast þess til að raunhæft sé að lífskjör batni áfram.

2.4 Umbætur á húsnæðismarkaði og minna vægi verðtryggingar auka stöðugleika á húsnæðismarkaði

Eitt mikilvægasta efnahagslega viðfangsefni stjórnvalda er húsnæðismarkaðurinn. Í upphafi áratugarins leiddu lágir vextir, sem drógu verulega úr ávöxtun sparnaðar, ásamt mikilli spurn eftir húsnæði samhliða gríðarlegum aðflutningi fólks, til mikilla verðhækkana á íbúðum. Þótt húsnæðisverð hafi einnig hækkað í samanburðarlöndum okkar voru verðhækkanirnar hér meiri en víðast hvar.

Umgjörð húsnæðismarkaðarins og stuðningsúrræði stjórnvalda eru meðal þeirra þátta sem geta stuðlað að háu húsnæðisverði. Húsnæðisstuðningur ríkissjóðs felst einkum í stofnfram­lögum, húsnæðisbótum, vaxtabótum og skattfrjálsum úrræðum til nýtingar séreignarsparnaðar, bæði almennt og í sérstöku úrræði fyrir fyrstu kaupendur. Stór hluti þessa stuðnings eykur eftirspurn eftir húsnæði frekar en framboð þess. Markhópar þessara stuðningskerfa eru ólíkir og af ýmsum ástæðum dreifist stuðningurinn í hverju þeirra með misjöfnum hætti milli tekju­hópa. Þegar öll stuðningskerfi stjórnvalda á húsnæðismarkaði eru lögð saman birtist sú mynd að húsnæðisstuðningur dreifist nánast jafnt yfir tekjudreifingu einstaklinga. Ekki aðeins er slík dreifing óskilvirk ráðstöfun almanna­fjár heldur þrýstir hún upp húsnæðisverði sem bitnar einkum á þeim efnaminni.

Víðtæk verðtrygging getur einnig hækkað húsnæðisverð og verðlag almennt. Um þetta hefur verið deilt í gegnum tíðina, og er ef til vill enn, en reynsla af hagstjórn undanfarinna ára hefur varpað skýrara ljósi á þetta. Það hafa nýlegar rannsóknir á áhrifum greiðslufyrirkomulags íbúðalána í öðrum löndum einnig gert – að því marki sem hægt er að yfirfæra niðurstöður þeirra á þá verðtryggingu íbúðalána sem er til staðar hér á landi og tíðkast ekki víða annars staðar.

Oft er því haldið fram að verðtryggð lán nýtist tekjulágum og fyrstu kaupendum sérstak­lega. Það er rétt að því leyti að greiðslubyrði þeirra er minni en óverðtryggðra á fyrsta gjald­daga. Staðreyndin er þó sú að munurinn á hlutdeild verðtryggðra lána hjá fyrstu kaupendum annars vegar og öðrum hópum hins vegar er frekar lítill. Sama gildir um hlutdeild verðtryggðra lána hjá annars vegar tekjulægri og hins vegar tekjuhærri heimilum fyrstu kaupenda. Verð­trygging húsnæðisskulda er því ekki skilvirk leið til þess að auðvelda tilteknum hópum fast­eignakaup.

Þá benda greiningar til þess að verðból­guskellir, s.s. vegna snarprar hækkunar orku- og olíuverðs og flutningskostnaðar, verði í meira mæli viðvarandi þegar verðlagning tekur mið af fortíðarverðbólgu fremur en væntingum, eins og víðtæk verðtrygging og vísitölutengingar leiða til. Það gæti skýrt að hluta hvers vegna verðbólga á Íslandi hefur verið þrálátari en í samanburðarlöndum, þótt fleiri þættir spili þar inn í.

Varfærin skref að minna vægi verðtryggingar gætu haldið aftur af húsnæðisverði og aukið skilvirkni hagstjórnartækja. Slík skref gætu jafnframt skapað svigrúm til þess að draga úr hag­stjórnarlegu aðhaldi án þess að stefna fjármálalegum stöðugleika eða kaupgetu fyrstu kaupenda í hættu.

Í þessu samhengi má líta til áhrifa af vaxtadómi Hæstaréttar frá október á síðasta ári. Lán­veitendur brugðust við dóminum með því að draga úr lánaframboði sem leiddi til þess að fjár­málaleg skilyrði heimila versnuðu skyndilega. Hagstjórnin brást við með lækkun vaxta og rým­kun lánþegaskilyrða og liðu efnahagsleg áhrif dómsins hjá innan nokkurra vikna.

Stærstu tækifærin til skilvirkari húsnæðismarkaðar felast þó í einföldun regluverks og skipulagsferla. Regluverk byggingarmála á Íslandi hefur verið það óskilvirkasta á Norður­löndum að mati Alþjóðabankans.

2.5 Skilvirkari miðlun sparnaðar styður verðmætasköpun og framleiðni

Sem fyrr segir er minni framleiðnivöxtur á Íslandi til marks um að það þurfi aukinn kraft í efnahagslegar umbætur og skilvirkari nýtingu fjármagns og vinnuafis til að auka lífskjör. Þar er skilvirk miðlun sparnaðar í mikilvægu hlutverki.

Þrátt fyrir nokkurn halla á rekstri hins opinbera og vöxt þjóðarútgjalda umfram útflutning hefur þjóðhagslegur sparnaður verið töluvert meiri undanfarin ár en fyrir fjármálahrunið. Fjárfesting hefur að sama skapi verið mikil og er studd af þessum sparnaði. Miðlun sparnaðar þarf þó að vera skilvirk til þess að fjárfesting geti sem best stutt við verðmætasköpun. Þar hefur sú umgjörð sem hið opinbera skapar nokkuð að segja, ekki síst umgjörð um lífeyrissparnað.

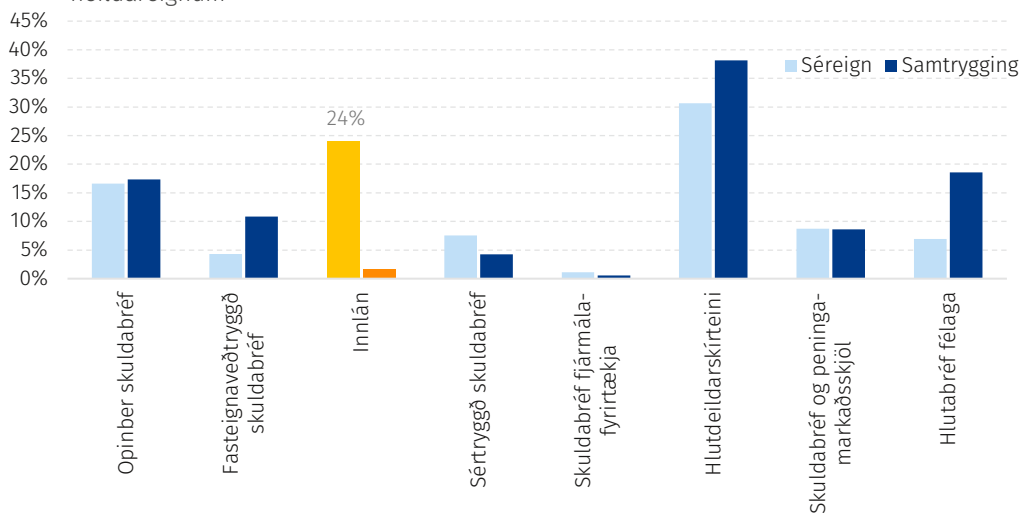
Til stendur að einfalda fjárfestingarumhverfi lífeyrissjóðanna og rýmka svokallaðar magn-takmarkanir á fjárfestingum þeirra. Jafnframt eru stjórnvöld nú að stíga skref til að draga úr hvata til fjárfestingar í íbúðarhúsnæði umfram aðra fjárfestingarkosti. Slíkir hvatar eru í senn til þess fallnir að yta undir fasteignabólur og halda sparnaði fólks frá öðrum og jafnvel arðbærari fjárfestingarkostum sem styðja við verðmætasköpun og framleiðnivöxt.

Í þessu samhengi er athyglisvert hve hátt hlutfall viðbótarlífeyrissparnaðar, sem oft er einfaldlega kallaður séreignarsparnaður, er bundið í innlánunum og hversu lág ávöxtun hans hefur verið. Það undirstrikar að veruleg tækifæri eru til bættrar og hagkvæmari nýtingar þessa sparnaðar.

Mynd 2.8

Afar hátt hlutfall séreignar sparnaðar er geymt í innlánunum

Eignir lífeyrissjóða eftir helstu fjárfestingarflokkum á 3F 2025, % af heildareignum



Heimild: Seðlabanki Íslands

Athygli vekur einnig að þátttaka í séreignarsparnaði er mjög háð tekjum fólks. Þetta er sérlega eftirtektarvert í ljósi þess að séreignarsparnaður er eitt hagstæðasta sparnaðarform sem Íslendingum stendur til boða. Mótframlag atvinnurekenda þýðir að sparnaður einstaklinga ávaxtast samstundis um tugi prósentu og ráðstöfun sparnaðarins til húsnæðis er skattfrjáls að tilteknu marki. Rannsóknir, bæði innlendar og erlendar, sýna jafnframt að margir sem ekki taka þátt vilji í raun gera það, en skráning eða skortur á upplýsingum standi í vegi. Rannsóknarritgerð Seðlabankans varpar ljósi á þá staðreynd að þátttaka fólks minnkar eftir að 60 ára aldri er náð. Fólk yfir sextugu er í þeirri sérstöðu að geta tekið séreignarsparnaðinn, þ.m.t. mótframlag launagreiðenda, beint út. Þátttaka felur því í sér hreina launahækkun.

Aukin þátttaka í séreignarsparnaði hefur að mörgu leyti sambærileg áhrif og aðhald í ríkisfjármálum; hún dregur úr neyslu, styður við lægri vexti, lægra raungengi og betri samkeppnishæfni. Ólíkt aðhaldi í ríkisfjármálum er hins vegar ekki hægt að vinna ofan af slíkum sparnaði síðar með lækkun skatta eða auknum útgjöldum. Aukin þátttaka í séreignarsparnaði myndi einnig styrkja fjárhagslegt öryggi tekjulægra fólks eftir að starfsævi þess lýkur.

2.6 Aðhaldsstig opinberra fjármála

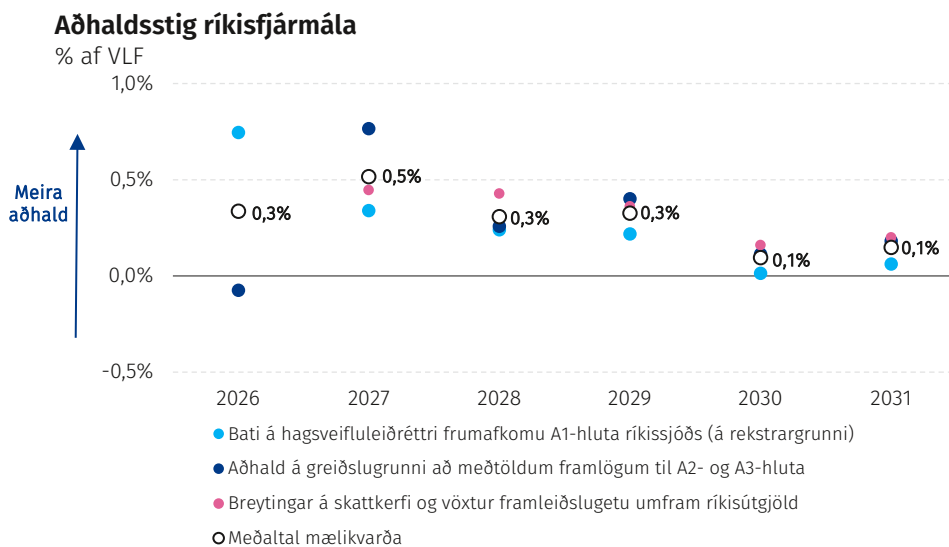
Aðhaldsstig ríkisfjármála og opinberra fjármála í heild er í þessari fjármálaáætlun svipað og áformað var í fjármálaáætlun 2026–2030. Aðhald er í ríkisfjármálum og opinberum fjármálum, einkum næstu þrjú ár. Aðhaldið endurspeglar þær ráðstafanir til að styrkja stöðu ríkissjóðs sem fjallað er um í kafla 3.

Aðhald er á bæði gjalda- og tekjuhlið ríkissjóðs yfir tímabil fjármálaáætlunar á alla þá mælikvarða sem ráðuneytið reiknar. Breytingar á skattkerfi auka tekjur ríkissjóðs á hverju ári fjármálaáætlunar og ríkisútgjöld aukast minna en framleiðslugeta þjóðarþúsins á hverju ári áætlunarinnar.

Mest er aðhaldið 2027 eða sem nemur 0,5% af landsframleiðslu miðað við meðaltal þeirra mælikvarða sem birtir eru hér að neðan. Þetta er lítillega meira aðhald en áformað var 2027 í síðustu fjármálaáætlun. Aðhald ríkisfjármála 2027 er einkum á tekjuhliðinni. Aðhaldið telst markvert og styður við lægra vaxtastig, styrkir viðnámsþrótt ríkissjóðs gagnvart áföllum og styður við lækkun skuldahlutfalls ríkissjóðs.

Mælikvörðunum á aðhaldsstig, sem birtir eru í mynd 2.9, er lýst í kafla 2 í greinargerð frumvarps til fjárlaga 2025 og í kafla 2.2.4 í greinargerð fjármálaáætlunar 2025–2029. Mynd 2.9 sýnir aðhaldsstig ríkisfjármála en aðhaldsstig opinberra fjármála í heild er mjög áþekkt.

Mynd 2.9



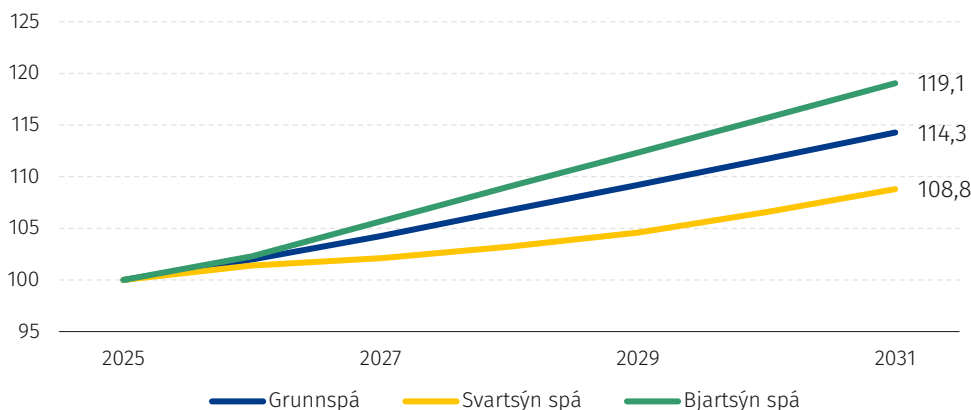
2.7 Frávikssviðsmyndir

Þróun efnahagsmála er ávallt háð mikilli óvissu. Hér að neðan er fjallað um bjartsýna og svartsýna efnahagssviðsmynd og áhrif þeirra á heildarafkomu hins opinbera metin. Í bjartsýnu sviðsmyndinni er gert ráð fyrir hagstæðari útflutningshorfum sem styðja við meiri innlend umsvif og aukinn hagvöxt. Svartsýna sviðsmyndin byggir annars vegar á því að það útheimti hærri vexti, meira atvinnuleysi og minni kaupmátt að koma verðbólgu að markmiði og hins vegar á óhagstæðari ytri aðstæðum vegna átakanna í Miðausturlöndum.

Mynd 2.10

Landsframleiðsla er 9,4% hærri í bjartsýnu heldur en svartsýnu sviðsmyndinni í lok spátímans

Vísitala vergrar landsframleiðslu á föstu verðlagi, 2025=100



Heimild: Seðlabanki Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneytið.

2.7.1 Bjartsýn sviðsmynd

Síðasta áratuginn hafa ýmsar útflutningsgreinar vaxið hratt. Vöxtur þessara greina hefur verið sveiflukenndur. Hagspár byggja gjarnan á varfærum forsendum um vöxt slíkra atvinnugreina. Á þetta sérstaklega við nýjar greinar þar sem einungis er hægt að styðjast við áætlanir en ekki sögu um útflutning. Útflutningshorfur kunna því að vera vanmetnar, líkt og raunin var þegar uppgangur ferðaþjónustunnar reyndist ítrekað vanmetinn fram til ársins 2018.

Í bjartsýnu sviðsmyndinni er gert ráð fyrir að vöxtur útflutnings verði að jafnaði um einu prósentustigi meiri á ári en í grunnsviðsmyndinni. Aukinn útflutningsvöxtur er einkum bundinn við atvinnugreinar með mikla framleiðni, sem styrkir framleiðslugetu hagkerfisins og styður við meiri launahækkanir án þess að verðbólguþrýstingur aukist. Heimilin njóta góðs í formi aukins kaupmáttar ráðstöfunartekna og þau auka neyslu sína meira en í grunnsviðsmyndinni. Aukin efnahagsumsvif leiða jafnframt til meiri fjárfestingar, bæði í atvinnuvegum og íbúðarhúsnæði. Verðbólgu- og vaxtaþróun er áþekk þeirri sem gert er ráð fyrir í grunnsviðsmyndinni, þrátt fyrir aukin umsvif, vegna meiri framleiðniaukningar og ábyrgrar hagstjórnar. Í lok spátímans er landsframleiðsla áætluð um 4% meiri en samkvæmt grunnsviðsmyndinni.

Afkoma hins opinbera gæti orðið umtalsvert betri miðað við þessar forsendur en gert er ráð fyrir í fjármálaætlun. Heildarafkoma hins opinbera yrði jákvæð um 6 ma.kr. á næsta ári, eða 0,1% af VLF, og um 110 ma.kr., eða 1,6% af VLF, undir lok tímabilsins. Breytingin frá niðurstöðum fjármálaáætlunar skýrist nær alfarið af hækkun tekjuáætlunar sem leiðir af hærri launastofni, þá einkum vegna aukinna tekna af tekjuskatti einstaklinga og tryggingagjaldi. Tekjur hins opinbera verða rúmlega 110 ma.kr. hærri í lok tímabilsins en gert er ráð fyrir í áætluninni.

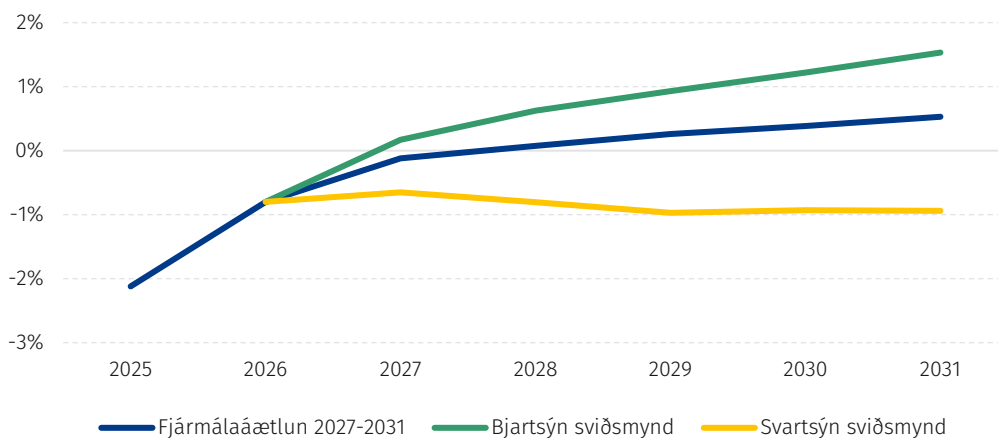
Bættur frumjöfnuður skv. sviðsmyndinni myndi draga úr vaxtakostnaði og hefði afgerandi áhrif á skuldaþróun þannig að skuldahlutfall hins opinbera yrði um 35% af VLF undir lok tímabilsins, eða um 5 prósentustigum lægra en í fjármálaáætluninni.

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 0,6 prósentustigum lakari sem hlutfall af VLF á síðasta ári tímabilsins en hér er sett fram. Þrátt fyrir slíkan útgjaldaauka yrði heildarafkoma hins opinbera jákvæð um 0,8% af VLF í lok tímabilsins og er það umfram forsendur fjármálaáætlunar.

Mynd 2.11

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

Heildarafkoma hins opinbera, % af VLF



2.7.2 Svartsýn sviðsmynd

Samkvæmt spá Seðlabankans sem liggur til grundvallar þessari fjármálaáætlun heldur aðlögun þjóðarbúsins að 2,5% verðbólgu áfram næstu misseri án þess að kólnunin ágerist. Verðbólga hefur reynst þrálátari en vonir stóðu til. Hún hefur sveiflast nokkuð í einstaka mælingum, en mælikvarðar á undirliggjandi verðbólgu gefa til kynna að hún hafi verið föst í námunda við 4% í rúmlega ár. Það er viðkvæm staða, ekki síst í ljósi þess að ytri aðstæður hafa að mestu verið hagfelldar. Raungengi krónunnar hefur verið sterkt, innflutt verðbólga lítil og þangað til í mars var olíuverð lágt. Ófriður í Miðausturlöndum er aðeins einn þeirra þátta sem gætu raskað þessari stöðu og aukið verðbólguþrýsting á ný.

Þrátt fyrir ófagra verðbólgu sögu leikur enginn vafi á því að hagstjórnin getur náð verðbólgu að 2,5% markmiðinu innan fárra ársfjórðunga. Mikilvægar umbætur hafa verið gerðar á umgjörð um peningastefnu, fjármálastöðugleika og ríkisfjármála sl. rúman einn og hálfan áratug, síðast með innleiðingu stöðugleikareglu í lög um opinber fjármál. Umgjörðin um efnahagsstefnuna er afar sterk, eins og ítrekað er fjallað um í skýrslum alþjóðastofnana og láns hæfismatsfyrirtækja.

Kostnaðurinn við að ná markmiðinu er hins vegar óljós. Langt tímabil verðbólgu yfir markmiði hefur kallað á aðlögun í þjóðarþúinu. Það felur einnig í sér að svigrúm Seðlabankans til að líta í gegnum tímabundnar verðhækkanir er minna en ella. Útbreiddar vísitölutengingar, s.s. í lánum, leigusamningum, útboðum og þjónustusamningum, gera það auk þess að verkum að snarpar hækkanir á heimsmarkaði, s.s. á orku, olíu og flutningi, sem eru í eðli sínu tíma- bundnar, hafa tilhneigingu til þess að hafa viðvarandi áhrif á verðbólgu.

Í spá Seðlabankans, sem liggur til grundvallar fjármálaáætlun, er áfram gert ráð fyrir að aðlögun verði án verulegs þjóðhagslegs tilkostnaðar í formi minni kaupmáttar eða aukins atvinnuleysis. Eftir því sem verðbólga er lengur yfir markmiði og hægar gengur að ná fram hjöðnun hennar en spár og væntingar gera ráð fyrir, þeim mun líklegra er að aðlögunin hafi aukinn kostnað í för með sér. Út á þetta gengur svartsýna sviðsmyndin.

Gert er ráð fyrir að viðsnúningur verði í ytri aðstæðum og að verð á Brent-hráolíu verði að meðaltali um 100 bandaríkjadaliir á tunnu út árið, sem er um 40% hærra en meðalverð ársins 2025. Verðbólguþrýstingur á Íslandi eykst í kjölfarið. Verðbólga hjaðnar hins vegar að markmiði á svipað löngum tíma og gert er ráð fyrir í grunnsviðsmyndinni, en aðlögunin verður kostnaðarsamari. Stýrivextir þurfa að vera háir lengur og peningalegt aðhald meira sem kemur niður á innlendra eftirspurn. Heimili draga úr neyslu vegna minni kaupmáttar ráðstöfunartekna, samdráttar í atvinnu og meira atvinnuleysis og fyrirtæki draga úr fjárfestingu. Sviðsmyndin gerir einnig ráð fyrir að eftirspurn útflutningsafurða landsins dragist saman og að ferðamönnum fækki í ár og á því næsta sem dregur enn frekar úr efnahagsumsvifum. Landsframleiðsla er tæplega 5% minni í lok fjármálaáætlunar í svartsýnu sviðsmyndinni samanborið við grunnsviðsmyndina.

Raungerist forsendur sviðsmyndarinnar verður heildarafkoma hins opinbera neikvæð um 39 ma.kr., eða 0,7% af VLF, á næsta ári samanborið við halla upp á 0,2% af VLF skv. fjármálaáætluninni. Þessi munur eykst yfir tímabilið og yrði afkoma hins opinbera skv. sviðsmyndinni neikvæð um 0,9% af VLF undir lok tímabilsins. Í sviðsmyndinni hafa launa- og verðlagsforsendur jákvæð áhrif á afkomu ríkissjóðs og ná að yfirvinna neikvæð áhrif vaxtagjalda sem tilkomin eru vegna hærri vaxta og skuldastigs. Versnandi afkomu í sviðsmyndinni má því að mestu leyti skýra með lækkun tekna, einkum vegna minni álagningar tekjuskatts á lögaðila og lægri VSK. Skuldir hins opinbera myndu aukast á tímabilinu og yrðu að endingu tæplega 48% af VLF, eða rúmlega 7 prósentstigum hærri en í fjármálaáætluninni.

Rammagrein 1: Spágerð

Samkvæmt 8. gr. laga um opinber fjármál skal stefnumörkun í opinberum fjármálum byggjast á opinberum hagtölum og þjóðhagsspám. Fjármálaáætlun byggir nú í fyrsta sinn á hagspá Seðlabanka Íslands en til þessa hefur hún byggt á hagspá Hagstofu Íslands. Markmið breytingarinnar er tvíþætt, annars vegar að styrkja umgjörð um mótun efnahagsstefnu stjórnvalda og hins vegar að efla kjarnastarfsemi Hagstofunnar.

Seðlabankinn birtir spár fjórum sinnum á ári og í ár eru þær birtar 4. febrúar, 20. maí, 19. ágúst og 18. nóvember. Fjármálaáætlun byggir á febrúarspá bankans og ráðuneytið gerir ekki ráð fyrir því að forsendur áætlunarinnar verði uppfærðar miðað við næstu spá, þ.e. maíspána. Gengið er út frá því að fjárlagafrumvarp byggi á maíspánni og að við þinglega meðferð þess verði forsendur uppfærðar með ágústspánni.

Margvísleg rök hníga að því að styðjast fremur við efnahagsspá Seðlabanka Íslands:

- **Mikilvægt er að stefna í opinberum fjármálum og peningastefna byggji á sömu forsendum.** Því fylgja ótvíræðir kostir að þessir tveir armar hagstjórnar byggji ákvarðanir á sömu forsendum.
- **Tækifæri til að styrkja kjarnaverkefni Hagstofu Íslands.** Takmarkaður mannauður með viðhlítandi sérfræðipækkingu nýtist síður ef honum er dreift víða um stofnanakerfið. Samhliða breytingunni er spádeild Hagstofunnar lögð niður, en kjarnastarfsemi Hagstofunnar styrkt. Með þessu móti er þjóðhagsspá Seðlabankans einnig eflað, enda hafa miklar og tíðar endurskoðanir á þjóðhagsreikningum vafist fyrir spágerð.
- **Almennt sjá hagstofur ekki um gerð efnahagsspáa.** Á Norðurlöndunum hafa það aðeins verið norska og íslenska hagstofan sem framleiða slíkar spár og alþjóðlega heyrir slík spágerð innan hagstofa til undantekninga. Í krafti stærðar sinnar býr Seðlabankinn yfir meiri mannauði og sérfræðipækkingu til spágerðar en Hagstofan.

Breytingin er ekki án áskorana. Breytt umgjörð opinberra fjármála með aukinni áherslu á útgjaldavöxt og minni áherslu á þróun afkomu frá einu ári til annars með innleiðingu stöðug-leikareglu hefur dregið úr sumum þeirra. Áskoranirnar eru helst eftirfarandi:

- **Seðlabankinn spáir aðeins til þriggja ára.** Fjármálastefna og fjármálaáætlun hins opinbera er hins vegar til fimm ára. Að þremur árum liðnum er efnahagslíkanið að baki spánni þó nær undantekningarlaust í langtímaþvægni, sem gerð eru ítarleg skil í handbók Seðlabankans um líkanið. Fjármála- og efnahagsráðuneytið styðst við það langtímaþvægni til þess að framlengja spá Seðlabankans um tvö ár.
- **Seðlabankinn birtir ekki allar þær upplýsingar sem fjármála- og efnahagsráðuneytið notar við gerð tekju- og afkomuspár.** Hagstofan hefur hingað til birt ráðuneytinu vaxtaferil og er hann m.a. notaður við að áætla þróun skulda og vaxtagreiðslna. Seðlabankinn birtir ekki slíkan feril. Fjármála- og efnahagsráðuneytið notar upplýsingar úr líkani Seðlabankans, þ.m.t. svokallaða vaxtajöfnu, ásamt væntingum markaðsaðila sem birtast á skuldabréfamarkaði til að áætla þróun vaxta á tímabili fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Þá er spá um þróun ferðamanna og launavísitölu ekki í þjóðhagslíkani Seðlabankans, en Hagstofan hefur spáð þeim sérstaklega fyrir ráðuneytið. Þessar stærðir mun ráðuneytið einnig áætla.
- **Tímasetningar þjóðhagsspáa Seðlabankans geta verið óheppilegar.** Það mun því koma reglulega fyrir að spár bankans eru ekki fyllilega uppfærðar fyrir áætlanagerð stjórnvalda. Það getur t.a.m. skipt máli þegar uppfærðir þjóðhagsreikningar birtast eftir að spá Seðlabankans er birt en áður en fjármálastefna og/eða fjármálaáætlun er birt. Þetta getur haft afgerandi áhrif á afkomuhorfur ríkissjóðs. Þessi vandi er ekki auðleystur en hefur þó minna vægi nú þegar stefnumörkun í ríkisfjármálum hverfist einkum um að halda raunvexti útgjalda í skefjum en áður þegar fjármálareglur giltu um þróun afkomu hins opinbera.
- **Ítrun þjóðhagsspárinnar með fjármálaáætlun stjórnvalda verður ekki möguleg.** Ráðuneytið hefur venjulega fengið þjóðhagsspá Hagstofunnar löngu fyrir birtingu. Stjórnvöld byggja stefnumörkun í opinberum fjármálum á henni. Þegar stefnumörkunin liggur fyrir er spádeild Hagstofunnar upplýst um hana og spáin uppfærð með stefnumörkun stjórnvalda. Í reynd hefur þessi æfing hverfandi áhrif á þjóðhagsspána, enda byggir hún á þjóðhagslíkani sem hannað var með þarfir peningastefnunnar í huga, frekar en stefnu í opinberum fjármálum.

Í viðauka við fjármálaáætlun sem aðgengilegur er á vefnum er farið yfir það hvernig fjármála- og efnahagsráðuneytið vinnur úr spá Seðlabankans.

3 Stefna í fjármálum hins opinbera

Jákvæðar horfur í opinberum fjármálum

Hallalaus fjárlög
árið 2027

Rekstur sveitarfélaga
nær jafnvægi

Skuldahlutfall lækkar í
samræmi við
fjármálastefnu

3.1 Fjármál hins opinbera

Fjármálaáætlunin sem hér er lögð fram endurspeglar markmið ríkisstjórnarinnar sem fram kemur í stefnuyfirlýsingu um að ná skuli stjórn á fjármálum ríkisins og skapa skilyrði fyrir lækkun vaxta, m.a. með því að taka upp stöðugleikareglu og stöðva hallarekstur. Í þessum orðum felst skýr ásetningur um að leggja allt kapp á að ná þeim markmiðum um stöðugleika og sjálfbærni sem felast í lögum um opinber fjármál. Fjármálastefna ríkisstjórnarinnar fyrir árin 2026–2030, sem samþykkt var í júlí á síðasta ári, staðfestir þennan ásetning og varðar leiðina fyrir þróun afkomu og skulda ríkissjóðs og annarra opinberra aðila frá einu ári til annars á tímabilinu. Á síðasta ári var jafnframt samþykkt á Alþingi breyting á tölusettum skilyrðum laga um opinber fjármál með lögfestingu stöðugleikareglu sem setur skorður á raunvöxt útgjalda ríkissjóðs á milli ára að teknu tilliti til tekjuráðstafana. Reglunni er ætlað að stuðla að efnahagslegum stöðugleika með því að tryggja að útgjöld vaxi ekki kerfisbundið umfram vöxt hagkerfisins og koma í veg fyrir að tímabundnum tekjum ríkissjóðs, s.s. sem leiðir af hagsveiflunni, sé varið í varanleg rekstrarútgjöld.

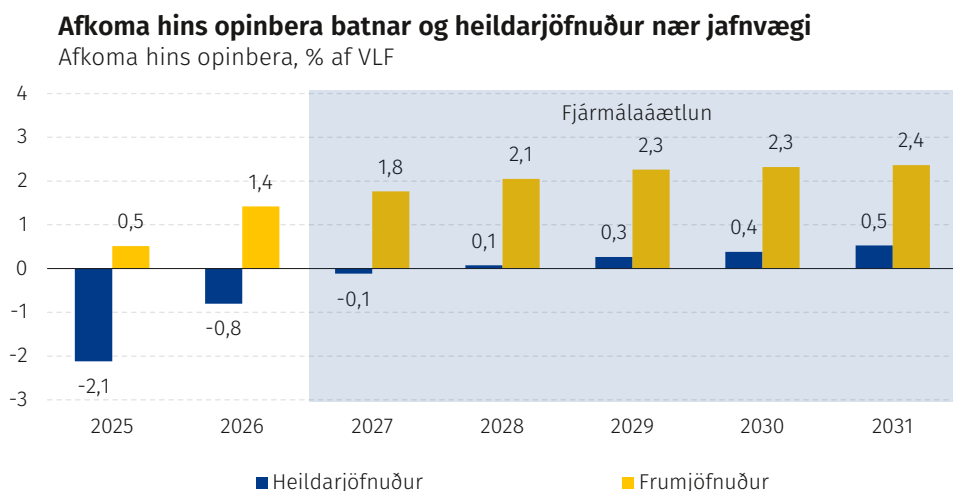
Eins og fram kemur í 2. kafla hefur efnahagssaga síðustu tveggja áratuga einkennst af ítrekuðum og umfangsmiklum efnahagsáföllum. Áhrif þeirra má glögglega sjá á afkomu- og skuldaþróun hins opinbera á liðnum árum en þau koma einkum fram með tvennum hætti. Annars vegar er um að ræða áhrif svokallaðra sjálfvirkra sveiflujafnara ríkisfjármálanna, þ.e. áhrif á stöðu hagkerfisins á skattheimtu hins opinbera og skuldbundin útgjöld, t.d. vegna atvinnuleysis. Þessi áhrif eru nefnd sjálfvirk þar sem þau koma fram án sérstakra atbeina stjórnvalda. Hins vegar geta efnahagsáföll leitt til breyttrar ákvörðunartöku með beinum aðgerðum stjórnvalda. Fyrir því kunna að vera góðar og gildar ástæður, s.s. þegar um er að ræða viðleitni til að dreifa kostnaði áfallsins yfir tíma, koma í veg fyrir frekara tjón á framleiðslugetu hagkerfisins og verja hag heimila. Til slíkra ráðstafana er að jafnaði ekki gripið nema í stóráföllum. Afleiðingar á afkomu- og skuldaþróun hins opinbera eru jafnan í sömu átt; efnahagsáföll hafa í för með sér lakari afkomu hins opinbera og aukna skuldsetningu.

Svigrúm stjórnvalda til að bregðast við óvæntum áföllum ræðst að hluta til af stöðu afkomunnar, þ.e. hversu vel rekstur er fjármagnaður, og aðgengi að fjármögnun ef tekjuöflun dugar ekki fyrir útgjöldum. Almennt má segja að því lægra sem skuldahlutfall hins opinbera er, því meiri möguleika hafa stjórnvöld til að afla viðbótarlánsfjár á viðunandi lánskjörum þegar á reynir. Þetta einfalda samhengi undirstrikar mikilvægi þess að bæta afkomu og draga úr skuldaþyrði hins opinbera þegar vel árar og tryggja þannig, eins og kostur er, sveigjanleika til að bregðast við óvæntum áföllum í framtíðinni. Það er leiðarljós samþykkrar fjármálastefnu og framlagðrar fjármálaáætlunar.

Þessi viðleitni til að tryggja langtímajafnvægi og sjálfbærni ríkisfjármála samrýmist vel núverandi efnahagshorfum en aðstæður einkennast af hægari hjöðnun verðbólgu en vonir stöðu til á meðan gert er ráð fyrir ágætum hagvexti á komandi árum. Aðhald í fjármálum hins opinbera, sem kemur fram í bættri afkomu, verður til þess að verðbólguþáttur náist með minna

aðhaldi í peningamálum og minni þjóðhagslegum tilkostnaði, s.s. í formi atvinnuleysis, en ella. Festa í áætlanagerð hins opinbera, m.a. staðfesta um markmið þess að ná fram hallalausum fjárlögum árið 2027, getur jafnframt átt þátt í að halda aftur af verðbólguvæntingum og draga úr líkum á snarpri hækkun vaxta. Til lengri tíma litið er markmiðið að búa þannig í hagin að skuldir ríkissjóðs og hins opinbera taki að lækka en það eykur viðnámsþrótt opinberra fjármála og getu stjórnvalda til þess að bregðast við óvæntum áföllum í framtíðinni. Slík stefnumörkun er sérstaklega mikilvæg í ljósi spennu í alþjóðastjórnmálum og mikillar óvissu um þróun vaxta og hagvaxtar á alþjóðavísu. Samspil þessara þátta hefur afgerandi áhrif á þróun skulda til lengri tíma og þar með getu ríkissjóðs til þess að bregðast við ef áhættuþættir raungerast.

Mynd 3.1



Frumjöfnuður hins opinbera, þ.e. heildarafkoma að fráðregnum vaxtajöfnuði, batnar markvert gangi áætlanir eftir. Verður hann jákvæður um 1,4% af VLF á þessu ári en um 2,4% af VLF undir lok tímabilsins. Frumjöfnuður hins opinbera hefur batnað verulega frá árunum eftir heimsfaraldur kórónuveiru en hann var síðast yfir 2% af VLF árið 2018. Batnandi frumjöfnuður er forsenda sterkari stöðu opinberra fjármála og að staðið verði við markmið um skuldaþróun.

Vaxtajöfnuður, þ.e. vaxtatekjur að fráðregnum vaxtagjöldum, hefur jafnframt batnað á undanförunum misserum en hann var neikvæður um 3,1% af VLF árið 2022. Gert er ráð fyrir að vaxtajöfnuður verði neikvæður um 2,2% af VLF á þessu ári en 1,8% af VLF árið 2031. Bata í vaxtajöfnuði má rekja til lækkunar verðbóta samhliða spá um hjöðnun verðbólgu auk bættrar skuldastöðu undir lok tímabilsins.

Heildarjöfnuður, sem er samtala frumjafnaðar og vaxtajafnaðar, er áætlaður í halla um 0,8% af VLF á þessu ári en nær jafnvægi á næstu tveimur árum og verður jákvæður um 0,5% af VLF árið 2031. Áætlanir gera ráð fyrir að rekstur ríkisins verði í jafnvægi á næsta ári með hallalausum fjárlögum árið 2027 og að rekstur sveitarfélaga nái jafnvægi ári síðar. 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 á milli 41% og 42% af VLF á árinu 2031. Þá er gert ráð fyrir að tekjur hins opinbera verði nokkuð stöðugar við rúmlega 42% af VLF.

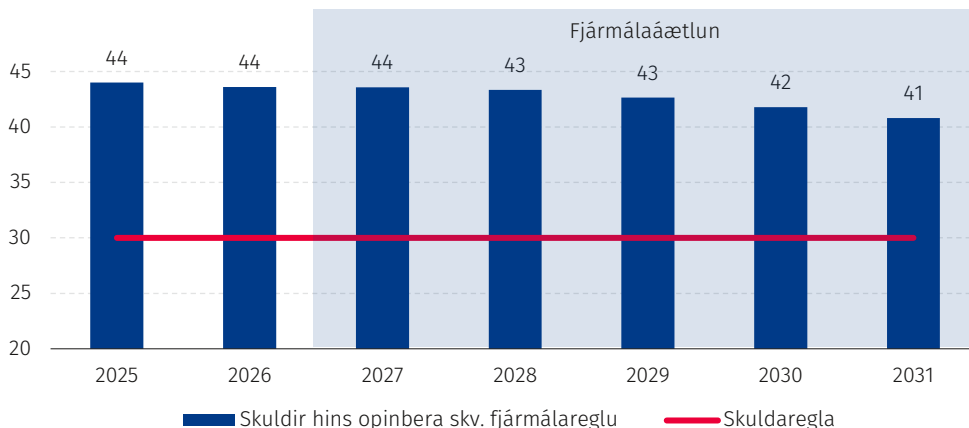
Skuldir hins opinbera, skv. skilgreiningu skuldareglu laga um opinber fjármál, verða tæplega 44% af VLF í lok þessa árs en áætlað er að hlutfallið verði komið niður fyrir 41% af VLF

árið 2031. 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 ásætlanlegum tíma eins og gildandi fjármálastefna gerir ráð fyrir.

Mynd 3.2

Skuldir hins opinbera lækka á tímabilinu

% af VLF



3.1.1 Fjármálaáætlunin er í samræmi við fjármálastefnu

Afkomu- og skuldaferill fjármálaáætlunar er að fullu í samræmi við markmið samþykkrar fjármálastefnu fyrir árin 2026–2030. Fjármálastefnan byggir á þremur lykilmarkmiðum. Í fyrsta lagi er 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 ásætlanlegs tíma og 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.

Fjármálastefnan er sett fram á grundvelli spár um horfur í efnahagsmálum auk tiltekinna annarra forsendna. Í greinargerð með stefnunni kemur fram að heimilt er að aðlagða stefnuferla um afkomu- og skuldaþróun í fjármálaáætlun ef efnahagshorfur reynast frábrugðnar því sem lá til grundvallar stefnunni. Þannig mætti gera ráð fyrir lakari afkomu- og skuldaþróun ef efnahagshorfur eru markvert lakari en þegar stefnan var sett. Á sama máta er kvöð um að afkomu- og skuldaþróun verði betri ef horfur hafa batnað umfram það sem gert var ráð fyrir.

Heimild til að hliðra stefnuferlum vegna áhrifa hagsveiflu er nauðsynleg til að tryggja virkni 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.

Eins og fram kemur í kafla 2.1.3 um samiburð við efnahagsforsendur fjármálastefnu gefa uppfærðar efnahagsforsendur ekki tilefni til þess að nýta þessa heimild. Afkomu- og skuldaþróun hins opinbera er því að fullu í samræmi við ferla samþykkrar fjármálastefnu frá 5. júlí 2025.

Tafla 3.1 Afkomuhorfur hins opinbera samanborið við markmið fjármálastefnu

Afkoma, ma.kr.	2026	2027	2028	2029	2030
I. Hið opinbera					
Heildartekjur	2.236,4	2.355,3	2.458,4	2.577,4	2.699,6
Heildargjöld	2.278,7	2.361,9	2.454,2	2.561,5	2.675,1
Afkoma	-42,3	-6,6	4,2	15,9	24,5
% af VLF	-0,8	-0,1	0,1	0,3	0,4
Fjármálastefna % af VLF	-0,8	-0,2	0,1	0,2	0,3
Frávik % af VLF	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1
II. Ríkissjóður					
Heildartekjur	1.598,6	1.684,6	1.753,9	1.838,3	1.924,0
Heildargjöld	1.623,4	1.683,5	1.747,0	1.822,1	1.900,5
Afkoma	-24,8	1,1	6,9	16,2	23,5
% af VLF	-0,5	0,0	0,1	0,3	0,4
Fjármálastefna % af VLF	-0,5	0,0	0,1	0,2	0,3
Frávik % af VLF	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
III. Sveitarfélög					
Heildartekjur	710,3	746,6	783,6	821,6	861,6
Heildargjöld	727,8	754,2	786,2	822,0	860,5
Afkoma	-17,5	-7,7	-2,6	-0,4	1,0
% af VLF	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0
Fjármálastefna % af VLF	-0,3	-0,2	0,0	0,0	0,0
Frávik % af VLF	0,0	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 grunngildi, sem er ætlað að vera undirstaða allrar stefnumörkunar í opinberum fjármálum, og tölulegar reglur um þróun útgjalda og skulda. Grunngildin eru sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi og eru þau nánar skilgreind í lögnum.

Tölulegar reglur laga um opinber fjármál er að finna í 7. gr. laganna. Þar kemur fram skilyrði stöðugleikareglu sem segir að undirliggjandi útgjöld A1-hluta ríkissjóðs megi að hámarki vaxa um 2% að raunvirði á ári. Ítarlega er fjallað um stöðugleikaregluna í rammagrein í fjármálaáætlun 2026–2030.

Tafla 3.2 Stöðugleikaregla ríkissjóðs (A1-hluta) árin 2027-2031

Stöðugleikaregla, ma.kr.	Fjárlög 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
Heildarútgjöld málefna sviða	1.685,2	1.700,4	1.716,5	1.741,7	1.766,4	1.785,0
<i>Undanskildir liðir</i>						
Vaxtagjöld	129,4	124,6	133,2	143,3	149,0	148,5
Lífeyrisskuldbindingar	80,9	79,2	76,2	72,9	69,6	66,5
Fjárfestingarframlög	87,5	88,0	86,8	90,6	91,7	97,4
Atvinnuleysisbætur	39,1	40,4	35,4	32,3	32,8	33,3
Jöfnunarsjóður, lögbundin framlög	34,7	35,2	36,0	36,9	37,8	38,7
Afskriftir skattkrafna	7,2	7,6	7,9	8,3	8,3	8,3
Tapaðar kröfur og tjónabætur	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Útgjaldagrunnur stöðugleikareglu	1.306,3	1.325,4	1.341,0	1.357,2	1.377,1	1.392,2
Raunvöxtur útgjalda frá fyrra ári, %		1,5%	1,2%	1,2%	1,5%	1,1%
Raunvöxtur útgjalda frá fyrra ári		19,1	15,6	16,2	19,9	15,1
Raunvöxtur tekjuráðstafana frá fyrra ári		25,7	16,0	9,9	4,2	4,4
Útgjaldavöxtur að fráðregnum tekjuráðstöfunum ...		-6,6	-0,4	6,4	15,7	10,7
Stöðugleikaregla, % br. frá fyrra ári		-0,5%	0,0%	0,5%	1,2%	0,8%

Á tímabili fjármálaáætlunar er gert ráð fyrir að raunvöxtur útgjalda, á mælikvarða reglunnar, verði um 1,5% á fyrsta ári áætlunarinnar, þ.e. milli áranna 2026 og 2027, en verði að jafnaði um 1,3% á ári eftir það. Raunvöxtur útgjalda á fyrsta ári áætlunarinnar er innan skilyrða reglunnar án þess að horft sé til tekjuráðstafana en að teknu tilliti til þeirra dregst vöxtur útgjalda, eins og hann er skilgreindur í stöðugleikareglu, saman um 0,5%. Það er áþekkt því sem gert var ráð fyrir í síðustu fjármálaáætlun. Lítil raunvöxtur á fyrsta ári áætlunarinnar ræðst m.a. af auknum þunga hagræðingaraðgerða. Þá er gert ráð fyrir 26 ma.kr. tekjuráðstöfunum á næsta ári á verðlagi ársins 2026. Á meðan stefnumörkun hverfist um bætta afkomu ríkissjóðs má gera ráð fyrir því að heimild til ófjármagnaðra útgjaldabreytinga sem heimiluð er skv. reglunni verði ekki nýtt til fulls.

Tölulegu reglunnar fjalla einnig um skuldaþróun. Reglurnar kveða m.a. á um að skuldahlutfall hins opinbera verði að hámarki 30% af VLF og að skilgreina skuli viðbrögð ef hlutfallið reynist hærra. Ef skuldir eru umfram þetta mark, eins og útlit er fyrir á tímabili þessarar fjármálaáætlunar, þá verði í greinargerð fjármálastefnu kafli um skuldaþróun þar sem sýnt er fram á að skuldir verði innan við þetta hámark innan ásættanlegs tíma. Vísað er til greinargerðar með fjármálastefnu fyrir árin 2026–2030 til frekari umfjöllunar. Eins og fram hefur komið er þessi fjármálaáætlun í samræmi við gildandi fjármálastefnu sem gerir ráð fyrir að skuldir hins opinbera verði undir 30% af VLF hámarkinu innan 10–15 ára, að öðru óbreyttu.

Tafla 3.3 Skuldahorfur hins opinbera samanborið við markmið fjármálastefnu

Skuldir, ma.kr.	2026	2027	2028	2029	2030
I. Hið opinbera					
Skuldir skv. fjármálareglu ¹	2.307	2.419	2.515	2.595	2.667
% af VLF	43,6	43,6	43,4	42,6	41,8
Stefna, % af VLF	45,5	45,0	44,0	43,0	42,0
Frávik % af VLF	-1,9	-1,4	-0,6	-0,4	-0,2
II. Ríkissjóður					
Skuldir skv. fjármálareglu ¹	1.944	2.048	2.141	2.221	2.294
% af VLF	36,7	36,9	36,9	36,5	35,9
Stefna, % af VLF	38,5	38,0	37,5	36,5	36,0
Frávik % af VLF	-1,8	-1,1	-0,6	0,0	-0,1
III. Sveitarfélög					
Skuldir skv. fjármálareglu ¹	363	371	373	374	373
% af VLF	6,9	6,7	6,4	6,1	5,8
Stefna, % af VLF	7,0	7,0	6,5	6,5	6,0
Frávik % af VLF	-0,1	-0,3	-0,1	-0,4	-0,2

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

3.2 Fjármál ríkissjóðs

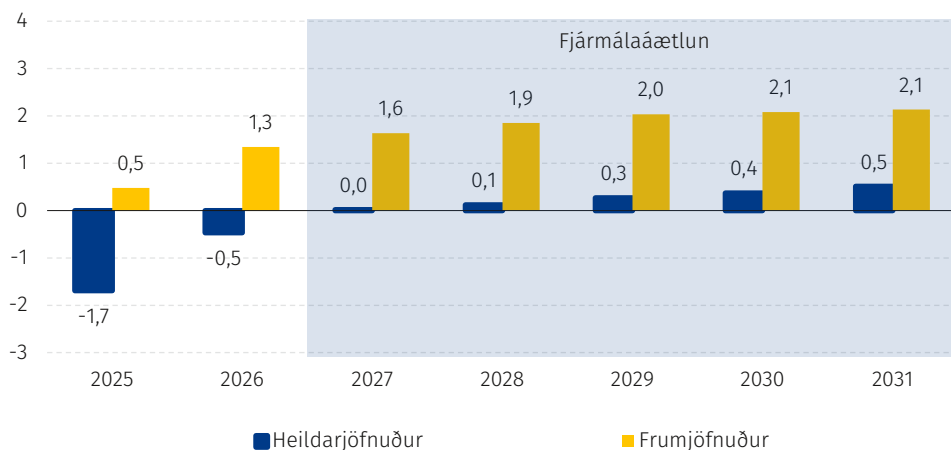
Afkoma ríkissjóðs hefur batnað á undanförunum árum og gera áætlanir ráð fyrir að sú þróun haldi áfram. Meginmarkmið ríkisfjármálastefnunnar er að tryggja nauðsynlegan afkomubata svo að skuldir ríkissjóðs sem hlutfall af VLF geti lækkað. Til framtíðar mun það draga úr umfangi vaxtagjalda og bæta efnahagslegan viðnámsþrótt stjórnvalda gagnvart óvæntum atburðum, eins og fjallað hefur verið um hér að framan. Þessi þróun mun skapa rými fyrir aukna þjónustu og getu til að mæta ýmsum áskorunum framtíðar, s.s. öldrun þjóðarinnar.

Í þessari fjármálaáætlun koma fram aðgerðir sem styðja við markmið stjórnvalda um hallalaus fjárlög fyrir árið 2027. Áhersla er lögð á ábyrga útgjaldastjórn, skilvirkari nýtingu fjármuna og forgangsroðun brýnna verkefna. Samhliða verða tekjur ríkissjóðs styrktar með réttlátari gjaldtöku af auðlindum og frekari umbótum á skattkerfinu.

Bætt afkoma ríkissjóðs á næstu árum er öðru fremur drifin áfram af bættum undirliggjandi rekstri með vaxandi afgangi af frumjöfnuði ríkissjóðs, þ.e. heildarafkomu að fráðregnum vaxtajöfnuði. Frumjöfnuður verður jákvæður um 1,3% af VLF á yfirstandandi ári en um 2,1% af VLF árið 2031. Að viðbættum vaxtajöfnuði er í áætluninni gert ráð fyrir að halli á heildarafkomu nemi 0,5% af VLF á þessu ári en að hann verði orðinn lítillaga jákvæður árið 2027. Á lokaári tímabilsins, árið 2031, er áætlað að afgangur af heildarjöfnuði muni nema 0,5% af VLF.

Mynd 3.3**Hallalaus fjárlög 2027 og afkoma ríkissjóðs batnar**

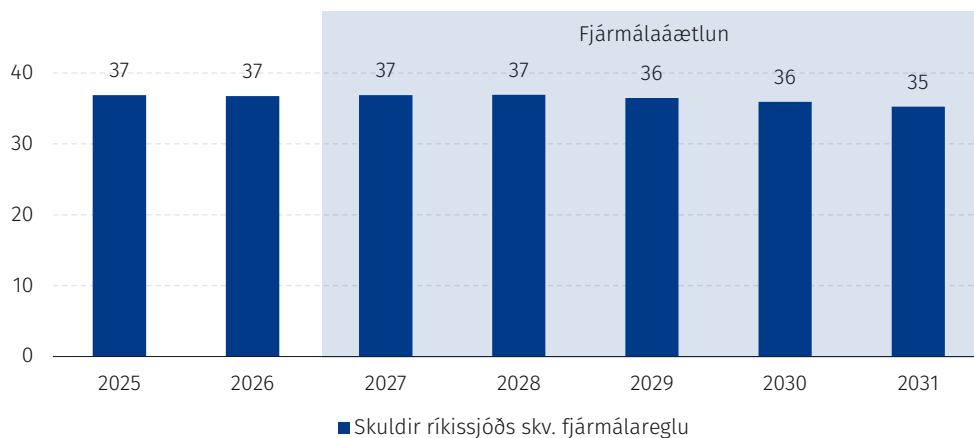
Afkoma ríkissjóðs, % af VLF



Bætt afkoma ríkissjóðs gerir það að verkum að skuldahlutfall ríkissjóðs fer lækkandi á tímabili þessarar fjármálaáætlunar. Skuldir samkvæmt skuldareglu laga um opinber fjármál verða tæplega 37% af VLF við lok yfirstandandi árs og er áætlað að þær lækki fram til ársins 2031 þegar hlutfallið mun standa í rúmlega 35% af VLF.

Mynd 3.4**Skuldir ríkissjóðs fara lækkandi undir lok tímabilsins**

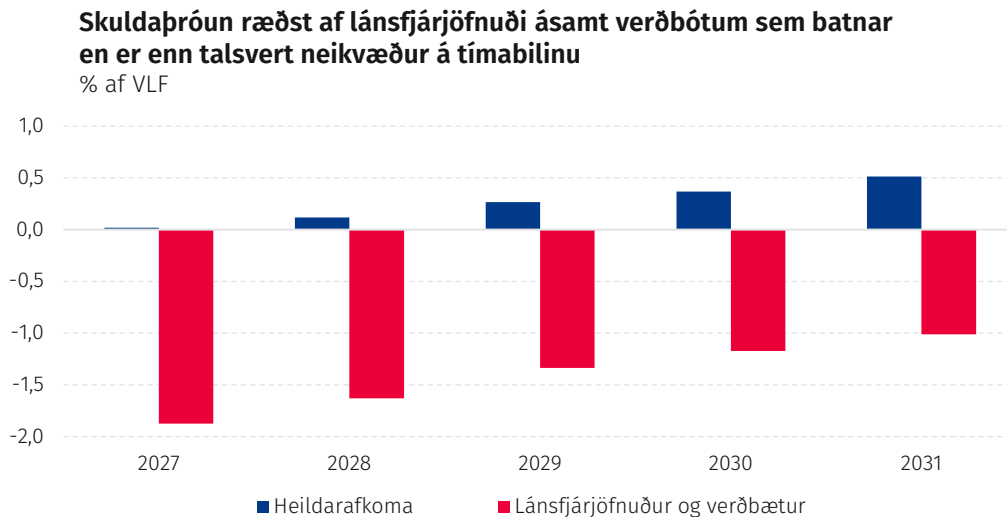
% af VLF



Á síðustu þremur árum áætlunarinnar verður afkoman orðin nægjanlega góð til þess að skuldahlutfallið fari hratt lækkandi. Afkoma ríkissjóðs þarf að vera talsvert umfram jafnvægi til þess að ná fram slíkri þróun þrátt fyrir forsendur um ágætan hagvöxt. Það stafar af því að skuldaþróun ræðst að miklu leyti af þróun lánsfjárfagnaðar að viðbættum áætluðum verðbótum. Þessi stærð er talsvert lakari en heildarafkoma á rekstrargrunni, m.a. vegna þess að greiddar lífeyrisskuldbindingar eru hærri en það sem gjaldfært er á þjóðhagsgrunni. Auk þess eru endur-

lán ríkissjóðs til fyrirtækja og sjóða í A2- og A3-hluta ríkissjóðs umfram innheimtar afborganir slíkra lána á tímabilinu. Þrátt fyrir að horfur séu á að afkoma skv. lögum um opinber fjármál verði í jafnvægi á næsta ári er áætlað að lánsfjárfjöfnuður, að viðbættum verðbótum, verði neikvæður um rúmlega 100 ma.kr., eða 1,9% af VLF. Þessi stærð fer batnandi á tímabilinu en er áætluð neikvæð um 60–70 ma.kr., eða 1,0% af VLF undir lok tímabilsins. Það er lánsfjárfjöfnuður og verðbætur, ásamt hagvexti, sem ákvarðar þróun skuldahlutfalls ríkissjóðs. Nánari umfjöllun um skuldaþróun ríkissjóðs ásamt helstu drifkröftum hennar er að finna í kafla 3.2.4 *Skuldaþróun, skuldastýring og lánsfjárfjöfnun*.

Mynd 3.5

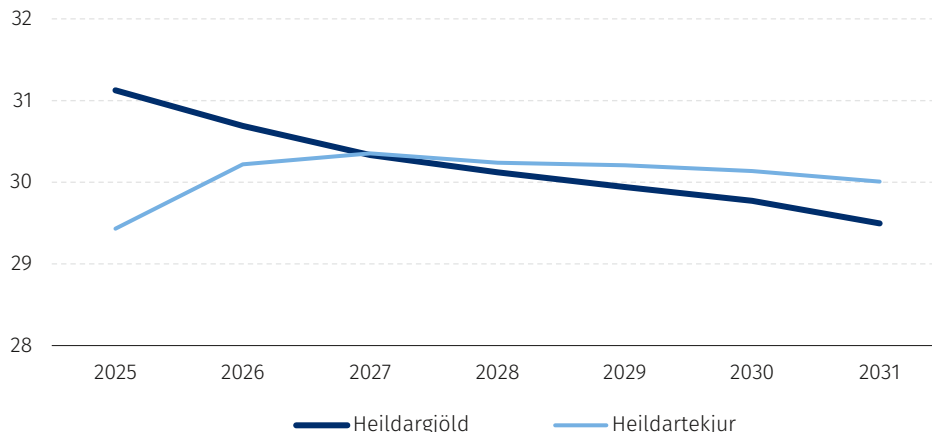


Forsendur samþykkrar fjármálastefnu gera ráð fyrir því að bata í afkomu verði náð með því að halda aftur af útgjaldavexti þannig að útgjöld fari lækkandi sem hlutfall af VLF. Þessu er fylgt eftir í áætlanagerð ríkissjóðs. Í forsendum áætlunarinnar er að jafnaði gert ráð fyrir um 4% nafnaukningu heildarútgjalda milli ára. Gert er ráð fyrir þó nokkrum aðgerðum til þess að draga úr útgjaldavexti og að þessari þróun verði m.a. náð með fækkun ríkisstarfsmanna og öðrum sértækum hagræðingaraðgerðum. Koma þessar aðgerðir til viðbótar þeim sem fram komu í síðustu fjármálaáætlun og eru áfram í vinnslu innan ráðuneytanna, s.s. sameiningar stofnana og aukið aðhald í innkaupum ríkisins. Þessar ráðstafanir eiga sinn þátt í að bæta afkomu ríkissjóðs og skapa svigrúm fyrir áherslumál ríkisstjórnarinnar. Heildarútgjöld ríkissjóðs fara úr því að vera um 30,7% af VLF á þessu ári í 29,5% af VLF undir lok tímabilsins. Raungerist sú þróun verða útgjöld ríkissjóðs áþekk útgjaldastigi árunna 2017–2018 og verða útgjöld þá lág í sögulegu samhengi. 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

% af VLF



Áætlað er að heildartekjur ríkissjóðs haldist nokkuð stöðugar á tímabili fjármálaáætlunar nálægt 30% af VLF. Gert er ráð fyrir að tekjuráðstafanir skili ríkissjóði viðbótartekjum á næstu árum. Áform eru um að útfæra gjalddöku af þeim fjölda ferðamanna sem sækir landið heim. Þá verður áfram unnið að því að tekjur af ökutækjum og eldsneyti nái 1,7% af VLF, eins og fram kemur í samþykktri fjármálastefnu og unnið hefur verið að undanfarin misseri. Um þessar breytingar og aðrar á tekjuhlið ríkissjóðs er fjallað í kafla 3.2.2 *Skattastefna og tekjuþróun*.

Þessar tekju- og gjaldabreytingar gera það að verkum að aðhaldsstig ríkisfjármála er metið markvert við um 0,5% af VLF á næsta ári eins og fram kemur í kafla 2.6. Með aðhaldssamri fjármálastefnu verður sjálfbærni ríkisfjármála tryggð og um leið skapað svigrúm til þess að verðbólgu markmiðið náist við lægri vexti og minna atvinnuleysi en ella, til hagsbóta fyrir heimili og fyrirtæki.

3.2.1 Afkomuhorfur ríkissjóðs

Afkomuhorfur ársins 2026 eru nánast óbreyttar frá því að fjárlög voru samþykkt í desember á síðasta ári. Fjárlög ársins gerðu ráð fyrir um 28 ma.kr. halla, eða 0,5% af VLF. Í uppfærðri áætlun er gert ráð fyrir að heildarafkoma ríkissjóðs verði neikvæð um tæplega 25 ma.kr. eða óbreytt sem hlutfall af VLF. Tekjuhorfur hafa batnað um 6 ma.kr. en á móti vegur að hluta að gert er ráð fyrir um 2–3 ma.kr. hærri vaxtagjöldum, einkum vegna horfa um hærri verðbólgu á árinu en áður var ráðgert sem hefur áhrif á umfang verðbóta verðtryggðra lána. Heildstætt endurmat á afkomuhorfum yfirstandandi árs mun eiga sér stað síðar á árinu í tengslum við vinnslu fjárlagafrumvarps komandi árs eins og hefðbundið er.

Jákvæð afkoma ríkissjóðs á tímabilinu

Þegar átta ára tímabili hallarekstrar ríkissjóðs verður lokið felst næsti áfangi við stjórn ríkisfjármála í því að tryggja lækkandi skuldahlutfall. Eins og fram hefur komið er gert ráð fyrir að skuldahlutfallið taki að lækka á síðari hluta þessarar fjármálaáætlunar eftir því sem afkoman verður betri. Þá hefur verið rakið framur í þessum kafla að afkoma ríkissjóðs þarf að vera umtalsvert betri en í jafnvægi á þjóðhagsgrunni til þess að ná fram þeirri þróun. Gert er ráð fyrir að heildarafkoma ríkissjóðs batni um að jafnaði 8–9 ma.kr. á ári eftir næsta ár og að frumjöfnuður batni um 12–13 ma.kr. árlega. Gangi það eftir verður heildarafkoma orðin jákvæð um 0,5% af VLF undir lok tímabilsins 2031 og frumjöfnuður verður þá jákvæður um 2,1% af VLF.

Tafla 3.4 Áætluð afkoma ríkissjóðs 2026–2031

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
Frumtekjur	1.543,9	1.630,8	1.702,8	1.784,4	1.866,5	1.952,6
Frumgjöld	1.472,7	1.540,1	1.595,3	1.660,5	1.733,6	1.809,8
Frumjöfnuður	71,2	90,7	107,5	123,9	132,9	142,8
% af VLF	1,3	1,6	1,9	2,0	2,1	2,1
Vaxatekjur	54,7	53,8	51,1	53,9	57,5	57,6
Vaxtagjöld	150,7	143,5	151,8	161,5	166,9	166,0
þar af gjaldfærðir vextir	97,8	100,9	109,9	120,7	129,3	130,3
þar af verðbætur	33,9	23,7	23,3	22,5	19,7	18,2
þar af reiknaðir vextir á lífeyrisskuldb.	19,0	18,9	18,6	18,3	17,9	17,5
Fjármagnsjöfnuður	-96,0	-89,7	-100,7	-107,6	-109,4	-108,4
% af VLF	-1,8	-1,6	-1,7	-1,8	-1,7	-1,6
Heildartekjur	1.598,6	1.684,6	1.753,9	1.838,3	1.924,0	2.010,2
Heildarútgjöld	1.623,4	1.683,5	1.747,0	1.822,1	1.900,5	1.975,8
Heildarjöfnuður	-24,8	1,1	6,9	16,2	23,5	34,4
% af VLF	-0,5	0,0	0,1	0,3	0,4	0,5

Samanburður við gildandi fjármálaáætlun 2026–2030

Samanborið við gildandi fjármálaáætlun eykst afgangur af frumjöfnuði að jafnaði um 15 ma.kr. á ári hverju yfir tímabilið þrátt fyrir aukningu frumútgjalda þar sem aukning frumtekna er meiri. Frumtekjur eru að jafnaði um 0,1% af VLF hærri en gert var ráð fyrir í síðustu fjármálaáætlun en frumgjöld dragast að jafnaði saman um 0,1% af VLF. Frumjöfnuður batnar því sem nemur þeim mismun. Bættur frumjöfnuður vegur á móti lakari vaxtagjöfnum vegna aukinna vaxtagjalda, einkum þar sem gert er ráð fyrir hærri fjármögnunarkostnaði en í fyrri áætlun í samræmi við horfur um meiri lántöku og verðbólgu og hærri vexti. Samanlagt helst heildarafkoma ríkissjóðs því að jafnaði nánast óbreytt frá fyrri áætlun þótt heildartekjur og heildargjöld séu nokkru meiri.

Tafla 3.5 Samanburður við fjármálaáætlun (br. frá gildandi áætlun)

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
Frumtekjur	30,5	41,9	35,3	38,3	36,1
Frumgjöld	15,7	34,1	21,3	17,9	16,3
Frumjöfnuður	14,8	7,8	14,0	20,4	19,8
% af VLF	0,2	0,1	0,2	0,3	0,3
Vaxtatekjur	3,5	3,5	-1,4	-1,5	0,0
Vaxtagjöld	17,0	9,3	8,7	11,7	17,1
Fjármagnsjöfnuður	-13,5	-5,8	-10,1	-13,2	-17,1
% af VLF	-0,2	-0,1	-0,1	-0,2	-0,3
Heildartekjur	34,0	45,4	33,9	36,8	36,1
Heildarútgjöld	32,7	43,3	29,9	29,7	33,4
Heildarjöfnuður	1,3	2,1	4,0	7,1	2,7
% af VLF	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0

3.2.2 Skattastefna og tekjuþróun

Skattastefnan í fjármálaáætlun 2027–2031 grundvallast á pólitískum áherslum og markmiðum ríkisstjórnarinnar. Ríkisstjórnin leggur áherslu á að koma jafnvægi á ríkisfjármálin með því að snúa afkomu ríkissjóðs úr halla í afgang. Gert er ráð fyrir því að yfir tíma fjármálaáætlunar verði vöxtur tekna ríkissjóðs lægri en vöxtur landsframleiðslu og því mun hlutfall tekna af VLF lækka úr 30,4% af VLF árið 2027 í 30,0% af VLF árið 2031. Á tekjuhlið ríkissjóðs er áhersla ríkisstjórnarinnar á að bæta skattskil, loka glufum og fækka undanþágum. Með virku eftirliti og fækkun undanþága er stuðlað að réttlátu skattkerfi og virkri samkeppni. Áformaðar skattbreytingar eru til þess fallnar að auka tekjur ríkissjóðs á tímabili fjármálaáætlunar.

Tekjur af **ökutækjum og eldsneyti** hafa lækkað vegna orkuskipta og tæknibreytinga. Jákvæð áhrif þeirra tækniframfara hafa leitt til áskorana á tekjuhlið ríkissjóðs sem ítarlega hefur verið fjallað um í fyrri fjármálaáætlunum. Með upptöku kílómetragjalds var brugðist við þeim áskorunum. Er gert ráð fyrir frekari ráðstöfunum á tímabili fjármálaáætlunar svo tekjur af ökutækjum og eldsneyti nái 1,7% af VLF til samræmis við meðaltal áranna 2010–2017.

Skattastyrkir í **VSK** eru miklir hérlandis en þeir draga úr tekjuskilvirkni skattsins. Enn fremur getur skattastyrkur verið ómarkviss leið að því markmiði sem hann beinist að í hverju tilviki. Fyrirhugað er að draga úr skattastyrkjum í VSK til samræmis við stefnu stjórnvalda um að fækka undanþágum í skattkerfinu og mun það hafa tekjuauka í för með sér, auk þess að styrkja þá eiginleika VSK að hann sé hlutlaus gagnvart mismunandi tegundum vöru og þjónustu. Þessi áform eru tvíþætt. Annars vegar verði tekið skref til frekari lækkunar á endurgreiðsluhlutfalli vegna vinnu við íbúðarhúsnæði, en hlutfallið er nú 35%. Hins vegar verði horfið frá þeirri ívilnandi stefnu að skattleggja aðgang að baðlónum í neðra þrepi VSK fremur en almennu þrepi.

Ný heildarlög um **gjaldtöku á ferðamannastöðum** sem eru í eigu þjóðarinnar kveða á um gjaldskyldu, framkvæmd, umsýslu og eftirlit. Með því verður tekið upp sanngjarnt og fyrirsjáanlegt afgjald af notkun ferðamannastaða. Það mun stuðla að uppbyggingu, viðhaldi, öryggi og vernd náttúru og innviða sem nýtast ferðamönnum og samfélaginu í heild.

Ein af margþættum aðgerðum til þess að styrkja tekjugrunn ríkissjóðs felst í því að afla viðbótarskatttekna frá fyrirtækjum í **fjármálageiranum** en fyrirtæki í þeim geira greiða sérstaka skatta sem lagðir eru á skuldir, laun og hagnað.

Fyrirhugað er að gera breytingar á **fiskeldisgjaldi** sem leiði til lækkunar tekna ríkissjóðs frá og með árinu í ár. Þær fela í sér breytingu á útreikningi grunngjaldsins með þeim hætti að það taki mið af heildarrekstrarhagnaði sjókvíaeldis. Markmið breytinganna er að einfalda regluverk og þar með minnka umsýslu í kringum innheimtuna, en einnig að gera sérstaka gjaldheimtu á sjókvíaeldi gagnsærri.

Frá og með árinu 2029 er gert ráð fyrir auknum tekjum vegna innleiðingar 15% **lágmarksskatts** á fjölþjóðleg fyrirtæki. Um er að ræða alþjóðlegt verkefni undir forystu Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) og G-20 ríkjanna, gegn rýrnun skattstofna til að tryggja sanngirni og jafnræði á milli landa. Fjöldi ríkja hefur þegar innleitt lágmarksskattinn. Frumvarp til lagabreytingar hérlandis var kynnt í samráðsgátt stjórnvalda sumarið 2025.

Gert er ráð fyrir hækkun **vitagjalds** og nafnbreytingu í öryggisgjald siglinga skv. væntanlegu frumvarpi innviðaráðherra. Vitagjald hefur ekki fylgt verðlagsþróun og því rýrnað að raungildi í rúman áratug.

Forvarnagjald vegna innviða á Reykjanesskaga verður framlengt um eitt ár. Frekari framlenging verður til skoðunar í tengslum við heildarendurskoðun á gjöldum sem reiknast sem hlutfall af matsvirði fasteigna, s.s. brunabótamati.

Þegar hefur náðst árangur í lokun á glufum og fækkun á undanþágum í skattkerfinu og umbætur munu halda áfram. Hér undir falla breytingar á viðmiðunarreglum um **reiknuð laun í atvinnurekstri**, endurskoðun á skattlagningu minni háttar rekstrartekna einstaklinga, endurskoðun reglugerðar um frádrátt frá tekjum af atvinnurekstri eða sjálfstæðri starfsemi og fleiri atriði í skattalöggjöfinni.

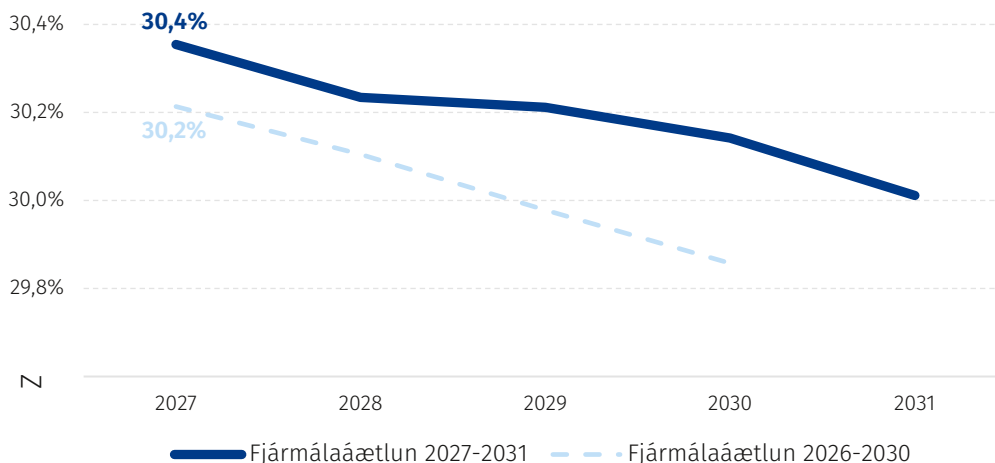
Tekjuáætlun hærri en í síðustu fjármálaáætlun

Tekjuáætlun fjármálaáætlunar er byggð á ýmsum forsendum. Staða efnahagsmála hverju sinni og þjóðhagsspá eru mikilvægar forsendur ásamt ákvörðunum um breytingar á sköttum og gjöldum. Heildartekjur í krónum talið eru vaxandi yfir tímabilið úr 1.685 ma.kr. árið 2027 í 2.010 ma.kr. árið 2031. Sú hækkun stafar aðallega af auknum umsvifum í hagkerfinu og verðbreytingum eins og kemur fram í undirliggjandi þjóðhagsspá. Heildartekjur ríkissjóðs í hlutfalli af VLF eru lítillaga lækkandi á tímabili fjármálaáætlunar, úr 30,4% af VLF árið 2027 í 30,0% af VLF árið 2031. Miðað við gildandi áætlun er það hækkun um 0,1–0,3 prósentustig á hverju ári.

Mynd 3.7

Tekjur lækka yfir tímabil fjármálaáætlunar

Heildartekjur A1-hluta ríkissjóðs, % af VLF

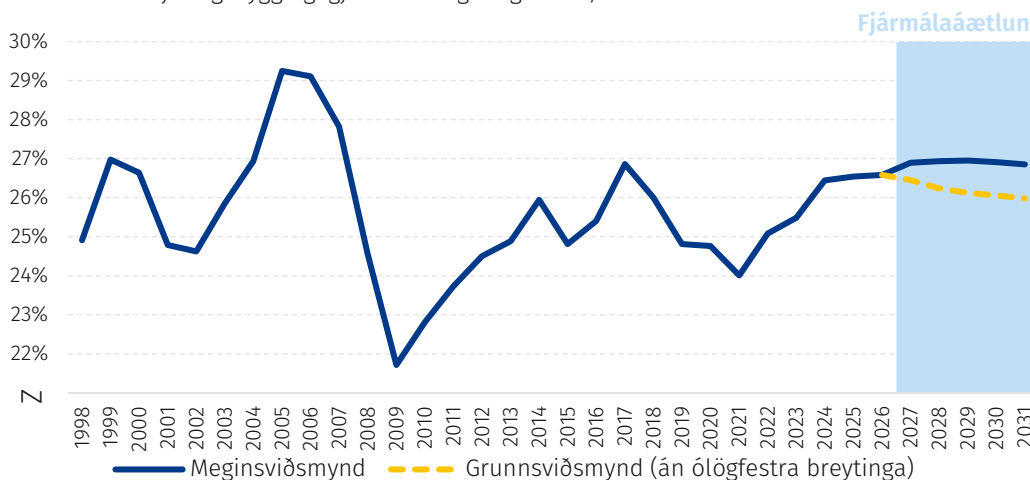


Skatttekjur og tryggingagjöld eru nokkuð stöðug yfir tímabil áætlunarinnar, en áætlað er að þau verði að jafnaði um 26,9% á tímabilinu. Hlutfall skatttekna og tryggingagjalda af VLF sveiflast nokkuð í takt við hagsveifluna. Frá árinu 1998 hefur það hlutfall verið frá 21,7% af VLF upp í 29,2% af VLF. Án tekjuráðstafana er gert ráð fyrir að skatttekjur og tryggingagjöld lækki úr 26,5% í 26,0%. Þetta skýrist einna helst af því að tekjuskattur lögaðila og fjármagnstekjuskattur eru háir framan af tímabilinu vegna góðs hagnaðar fyrirtækja og hárna fjármagnstekna. Búast má við að með aðlögun afkomu að sögulegu jafnvægi og lægra vaxtastigi fari tekjur af þessum hagsveiflunæmu tekjustofnum lækkandi á tímabilinu. Auk þess myndu tekjur af ökutækjum og eldsneyti að óbreyttu lækka áfram ár frá ári.

Mynd 3.8

Ákvarðanir stjórnvalda koma í veg fyrir rýrnun skatttekna og tryggingagjalda

Skatttekjur og tryggingagjöld án óreglulegra liða, % af VLF



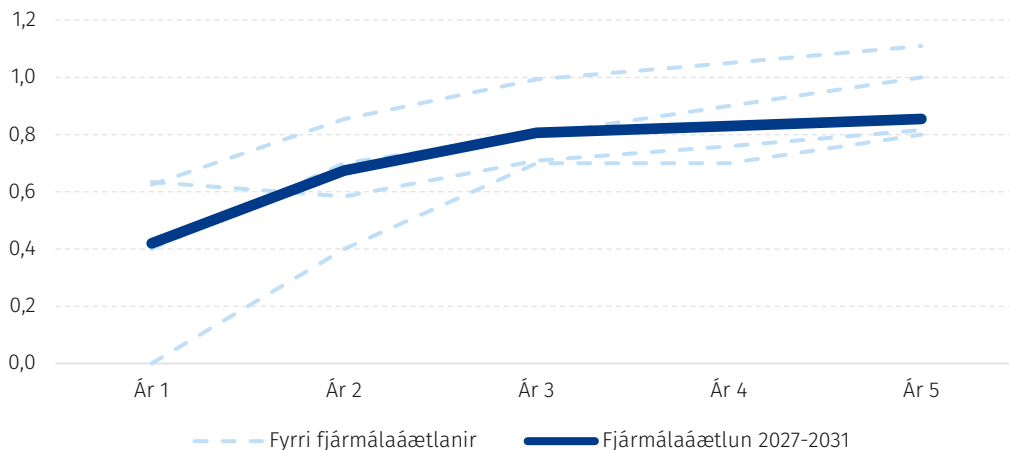
Áhrifaþættir skattstofna ríkissjóðs eru að miklu leyti tengdir undirliggjandi forsendum þjóðhagsspar. Tekjuskattur einstaklinga og tryggingagjald eru að stórum hluta háð þróun launastofnsins. Launastofninn hefur vaxið mikið undanfarin misseri og er áfram gert ráð fyrir hóflegum vexti umfram verðbólgu á tímabilinu. Tekjuskattur lögaðila er nokkuð hár í hlutfalli af VLF framan af tímabilinu sem litast helst af góðri afkomu fyrirtækja. Frá og með árinu 2028 er gert ráð fyrir að hann verði kominn í jafnvægi í um 2,8% af VLF út spátímann. Spáin gerir ráð fyrir að fjármagnstekjuskattur lækki sem hlutfall af VLF á tímabili fjármálaáætlunar. Innheimta fjármagnstekjuskatts var sterk árið 2025, auk þess sem þjóðhagsspáin gerir ráð fyrir að vextir og verðbólga lækki á tímabilinu, en fjármagnstekjur eru að miklu leyti háðar þessum stærðum. Eftir miklar sviptingar undanfarinn áratug er búist við að tekjur af VSK verði nokkru meiri á næstu árum en þær hafa að jafnaði verið. Kerfisbreytingar sem tóku gildi árin 2023–2024 juku tekjur af VSK um 0,4% af VLF en í stað VSK-ívilnana fyrir rafbíla færðist sá stuðningur yfir í rafbílastyrki á gjaldahlið ríkissjóðs. Tvíþætt áform um að draga úr núgildandi skattastyrkjum taka gildi árið 2027 skv. tekjuáætlun fjármálaáætlunar. Þau taka annars vegar til framkvæmda við íbúðarhúsnæði og hins vegar til starfsemi baðlóna. Tekjur af VSK munu að jafnaði nema tæplega 9% af VLF árlega á næstu fimm árum samkvæmt áætluninni.

Tekjuáhrif af ólögfestum skattbreytingum nema 23–57 ma.kr. (0,4–0,9% af VLF) á árunum 2027–2031. Ólögfestar skattbreytingar eru á upphafsári áætlunarinnar lægri en í síðustu tveimur fjármálaáætlunum. Veigamesta breytingin yfir tímann tekur til gjaldtöku á ökutæki og eldsneyti. Breytingin er framhald aðgerða síðustu ára sem vinna að því að tekjur af ökutækjum og eldsneyti verði 1,7% af VLF til samræmis við meðaltal áranna 2010–2017. Þrátt fyrir minni ólögfestar tekjuráðstafanir gerir tekjuáætlun nú ráð fyrir hærri tekjum en í síðustu áætlun, hvort tveggja í krónum og sem hlutfall af VLF.

Mynd 3.9

Tekjuráðstafnir í nýrri fjármálaáætlun eru í samræmi við fyrri áætlanir

Tekjuráðstafanir í fjármálaáætlunum, núverandi og síðustu fjórar fjármálaáætlandir, % af VLF



Tafla 3.6 Tekjuáætlun á þjóðhagsgrunni

þjóðhagsgrunnur	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
<i>ma.kr.</i>					
Skatttekjur og tryggingagjöld	1.493	1.562	1.640	1.718	1.799
þ.a. tekjuskattur einstaklinga	321	337	355	373	390
þ.a. tekjuskattur lögaðila	160	165	172	181	190
þ.a. virðisaukaskattur	497	518	544	571	601
þ.a. tryggingagjöld	171	179	188	197	207
Aðrar tekjur	183	182	188	196	201
þ.a. vaxtatekjur	54	51	54	58	58
þ.a. arðgreiðslur	50	48	50	51	54
Heildartekjur	1.685	1.754	1.838	1.924	2.010
Frumtekjur	1.631	1.703	1.784	1.867	1.953
<i>% af VLF</i>					
Skatttekjur og tryggingagjöld	26,9%	26,9%	27,0%	26,9%	26,9%
þ.a. tekjuskattur einstaklinga	5,8%	5,8%	5,8%	5,8%	5,8%
þ.a. tekjuskattur lögaðila	2,9%	2,8%	2,8%	2,8%	2,8%
þ.a. virðisaukaskattur	9,0%	8,9%	8,9%	8,9%	9,0%
þ.a. tryggingagjöld	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%
Aðrar tekjur	3,3%	3,1%	3,1%	3,1%	3,0%
þ.a. vaxtatekjur	1,0%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%
þ.a. arðgreiðslur	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
Heildartekjur	30,4%	30,2%	30,2%	30,1%	30,0%
Frumtekjur	29,4%	29,4%	29,3%	29,2%	29,2%

3.2.3 Útgjaldapróun og útgjaldastefna

Útgjaldastefna ríkissjóðs í fjármálaáætlun fyrir tímabilið 2027–2031 grundvallast á markmiðum fjármálastefnu og skilyrðum laga um opinber fjármál. Hóflegur raunvöxtur útgjalda verður til þess að hlutfall ríkisútgjalda af verðmætasköpun hagkerfisins fer lækkandi á tímabilinu og heildarútgjöld ríkissjóðs fara úr tæpum 30,7% af vergri landsframleiðslu (VLF) á þessu ári í 29,5% af VLF árið 2031 en það er fremur lágt hlutfall í sögulegu samhengi.

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 lækkun vaxta. Uppfærsla á útgjaldaáætlun ríkissjóðs grundvallast jafnframt á ákvörðunum sem teknar voru í fyrri fjármálaáætlunum og fjárlögum fyrir árið 2026. Þá er áætlunin unnin með hliðsjón af þjóðhagsspá Seðlabanka Íslands (sjá nánari umfjöllun í rammagrein um spágerð í kafla 2, *Efnahagsstefnan*), lýðfræðilegum forsendum og breyttum útgjaldaskuldbindingum ráðuneyta.

Til að mæta auknum útgjöldum og styrkja sjálfbærni ríkisfjármála verður áframhaldandi áhersla á aðhald með hagræðingu í ríkisrekstri, breytta forgangsröðun og bætta nýtingu fjármuna innan gildandi útgjaldaramma, ásamt aukinni tekjuöflun. Slíkar ráðstafanir eru nauðsynlegar til að tryggja að rekstur ríkissjóðs uppfylli hagstjórnarmarkmið stjórnvalda og nái markmiðum um bætta afkomu ríkissjóðs.

Hóflegur vöxtur og forgangsroðun innan ramma¹

Á tímabili þessarar fjármálaáætlunar er gert ráð fyrir 6% uppsöfnuðum raunvexti heildarútgjalda frá fjárlögum 2026, sem nemur alls tæplega 100 ma.kr. Á fyrsta ári tímabilsins er gert ráð fyrir að útgjöld aukist um 15,2 ma.kr., þar sem aukin framlög til heilbrigðismála vega þyngst. Á öðru ári aukast útgjöld um 16 ma.kr. sem skýrist að mestu af endurmetinni áætlun um vaxtagjöld, alls 8,5 ma.kr.

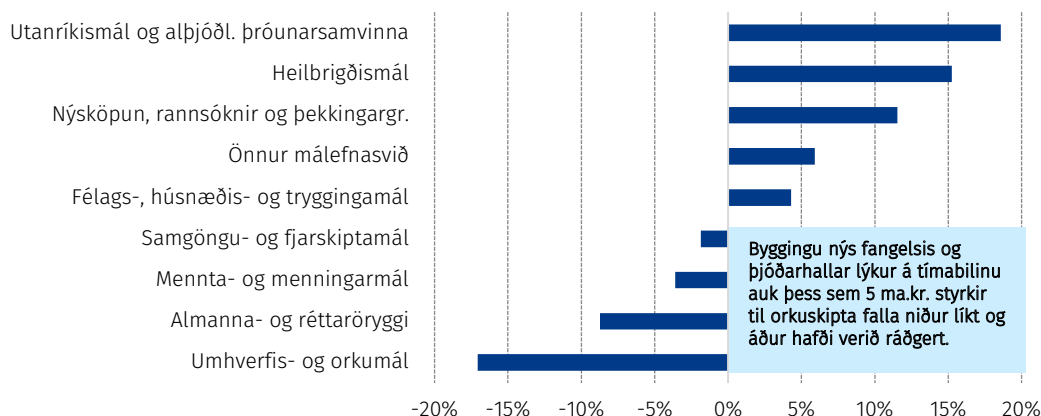
Fjárfestingarframlög og fjármagnstilfærslur nema 143 ma.kr. á árinu 2027 og aukast um 5,5 ma.kr. yfir tímabil áætlunarinnar. Sú aukning kemur til viðbótar 18 ma.kr. hækkun sem gert var ráð fyrir í fyrri áætlun og hefur m.a. komið fram í fjárlögum yfirstandandi árs. Þetta endurspeglar áframhaldandi áherslu stjórnvalda á uppbyggingu innviða. Jafnframt skapast svigrúm til nýrra og aukinna verkefna með því að halda aftur af vexti rekstrarútgjalda og leggja áherslu á forgangsroðun innan útgjaldaramma.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að tryggja jafnvægi milli aðhalds í opinberum fjármálum og nauðsynlegrar uppbyggingar. Í því felst áframhaldandi forgangsroðun sem miðar að því að styrkja grunnstoðir samfélagsins samhliða því að styðja við markmið um velsæld og efnahagslegan stöðugleika. Forgangsroðun útgjalda endurspeglar þessar áherslur og beinist m.a. að heilbrigðismálum sem aukast mest í krónum talið frá fjárlögum yfirstandandi árs eða um 67,5 ma.kr. og utanríkis- og varnarmálum sem aukast um 7,4 ma.kr. á tímabilinu eða hlutfallslega mest eins og fram kemur á mynd 3.10.

Hlutfallsleg lækkun framlaga til málefna sviða á tímabili áætlunarinnar skýrist fyrst og fremst af því að nokkrum stórum framkvæmdum lýkur. Þar má nefna framkvæmdir við nýtt fangelsi, auk þess sem framlög vegna byggingar Þjóðarhallar falla niður undir lok tímabilsins. Að auki skýrist lækkunin af tímabundnum verkefnum sem falla niður og endurmati á fjárheimildum, m.a. með hliðsjón af þróun raunútgjalda. Lækkun framlaga til umhverfis- og orkumála endurspeglar einnig að hluta tímabundnar ráðstafanir sem renna sitt skeið, þar á meðal styrkir til orkuskipta sem falla niður árið 2031 í samræmi við fyrri áætlanir, alls 5 ma.kr. Þrátt fyrir það er áfram lögð áhersla á að efla aðgerðir á sviði loftslagsmála, náttúruverndar og viðbúnaðar vegna náttúruvár.

Á sama tíma er áfram lögð áhersla á að tryggja stöðuga fjármögnun lykilþjónustu ríkisins og styrkja grunninnviði samfélagsins, ekki síst á sviði heilbrigðis- og velferðarmála sem samanlagt nema um helmingi heildarútgjalda ríkissjóðs.

¹ Vakin er athygli á því að í þessum kafla er umfjöllun um heildarútgjöld ríkissjóðs 2027–2031 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 staðlana.

Mynd 3.10**Hlufallsleg breyting samandreginna málefnasviða 2026-2031**

Framlög til **heilbrigðismála**² nema um þriðjungi af heildarútgjöldum ríkissjóðs og aukast um 67,5 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunarinnar, þar af um 59,5 ma.kr. til reksturs. Í samræmi við stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar verður áfram unnið markvisst að eflingu heilbrigðiskerfisins með það að markmiði að tryggja jafnt aðgengi að heilbrigðisþjónustu um land allt, styrkja grunnstöðir kerfisins og stuðla að aukinni hagkvæmni og gæðum í þjónustu í takt við fjölgun fólks og öldrun þjóðarinnar. Áhersla er lögð á uppbyggingu hjúkrunarrýma og stefnt er að opnun nýrra rýma um allt land og styttingu biðtíma. Áfram verður unnið að styttingu biðlista, aðgengi að sérnámi verður eflt og framlög til Sjúkratrygginga Íslands aukin til að mæta vaxandi þjónustubörf. Þá verður hagræðingaráformum slegið á frest árin 2027 og 2028. Framkvæmdum við áfanga I við nýja Landspítalann lýkur á tímabilinu og tekur þá við áfangi II sem snýr að nýju húsnæði fyrir geðþjónustu í Fossvogi, dag-, göngu- og legudeildarbyggingu á Hringbraut, auk stækkunar þjónustumiðstöðvar fyrir krabbameinsmeðferðir og rannsóknir á Hringbraut. Jafnframt hefst framkvæmd við nýja legudeild við Sjúkrahúsið á Akureyri sem gert er ráð fyrir að ljúki árið 2031.

Framlög til **félags-, húsnæðis- og tryggingamála**³ nema um fjórðungi af heildarútgjöldum ríkissjóðs og aukast um 18,6 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar. Á árinu 2027 hækka framlög til málaflokksins um 6,3 ma.kr. Þar munar mest um aukin framlög til almannatryggingakerfisins vegna hækkunar frítekjumarks ellilífeyrisþega að fjárhæð 1 ma.kr. á árinu 2027. Heildarkostnaður vegna þeirrar aðgerðar nemur 5 ma.kr. og koma kostnaðaráhrifin að fullu fram árið 2028. Framlög til sjúkra- og endurhæfingargreiðslna hækka um 800 m.kr. vegna fjölgunar greiðsluþega. Þá aukast framlög til Fæðingarorlofssjóðs um 1,4 ma.kr. vegna meiri kostnaðar en áður hafði verið gert ráð fyrir í tengslum við hækkun á hámarksgræiðslum úr sjóðnum. Framlög til ýmissa verkefna sem tengjast börnum í viðkvæmri stöðu verða aukin um 1,4 ma.kr. á árinu 2027. Framangreindar ráðstafanir endurspeгла megináherslur stjórnvalda um að bæta afkomu og stuðning við viðkvæma hópa.

² Til heilbrigðismála heyrir málefnasvið 23–26 og málaflakkar 32.10 og 32.30.

³ Til félags-, húsnæðis- og tryggingamála heyrir málefnasvið 27–31 og málaflakkur 32.40.

Framlög til **mennta- og menningarmála**⁴ nema um 10% af heildargjöldum ríkissjóðs og endurspegla áherslu stjórnvalda á þessu sviði þrátt fyrir að útgjöld lækki um 6 ma.kr. frá fjárlögum 2026 til 2031, þ.e. um tæp 3,6%. Lækkunin skýrist einna helst af sértækum hagræðingaraðgerðum, s.s. vegna fækkunar stöðugilda hjá ríkisstofnunum, auk þess sem framlög vegna byggingar Þjóðarhallar falla niður 2030 þegar áætlað er að framkvæmdum verði lokið. Á sama tíma er leitast við að tryggja fjármögnun framhaldsskóla með áherslu á starfs- og verknám, auk þess sem háskólastigið er styrkt með 0,9 ma.kr. auknu framlagi. Þá eru framlög til verkefna á sviði máltækni, menningarsjóða og listamannalauna hækkuð ásamt því að unnið verður að undirbúningi viðbyggingar við Þjóðleikhúsið.

Framlög til **samgöngu- og fjarskiptamála**⁵ lækka um rúmlega 1,4 ma.kr. á tímabilinu frá fjárlögum 2026. Lækkunin skýrist fyrst og fremst af niðurfellingu 3 ma.kr. tímabundinnar heimildar sem fékkst í fjárlögum yfirstandandi árs til vegaframkvæmda í tengslum við gerð Hvammsvirkjunar. Að henni frátalinni hækka framlögin um tæplega 1,8 ma.kr. yfir tímabil áætlunarinnar. Það kemur til viðbótar 7 ma.kr. aukningu til málaflokksins í fjárlögum ársins. Undanfarin ár hefur umferð á þjóðvegum landsins aukist verulega, hvort sem horft er til þunga ökutækja eða almennra fólksbíla. Þessi þróun hefur haft í för með sér aukið álag á slitlag vega, brýr og burðarlag þannig að nú er svo komið að um 40% þjóðvega eru metin í slæmu eða mjög slæmu ástandi og 30% vegakerfisins eru 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**⁶ eykst um 4 ma.kr. á tímabilinu sem skýrist einkum af endurmati á áætlun vegna stuðnings til nýsköpunarfyrirtækja sem fara hækkanði. Ísland stendur vel að vígi í alþjóðlegum samanburði og hefur stuðningur til nýsköpunarfyrirtækja vegna rannsóknar- og þróunarkostnaðar verið með því hæsta sem gerist meðal aðildarríkja OECD. Gert er ráð fyrir auknum endurgreiðslum vegna kvikmyndagerðar í upphafi tímabils fjármálaáætlunar en að þær fari lækkandi á seinni hluta áætlunarinnar. Auk þess er gert ráð fyrir auknu fjármagni til verkefna á sviði gervigreindar. Unnið er að endurskoðun tvennra viðamikilla laga sem heyra undir málefna sviðið, annars vegar laga um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki og hins vegar laga um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmynda-gerðar á Íslandi.

Framlög til **utanríkismála og alþjóðlegrar þróunarsamvinnu**⁷ aukast um rúmlega 7,4 ma.kr. milli 2026 og 2031. Þróun framlaga endurspeglar vaxandi mikilvægi öryggis- og varnarmála. Stríðsástand í Úkraínu og afleiðingar þess fyrir öryggi í Evrópu leiðir til aukinna framlaga til varnarviðbúnaðar sem hækka um rúmlega 2,5 ma.kr. á fyrsta ári áætlunarinnar og samtals um 4,3 ma.kr. á tímabilinu til þess málefnis. Þá hefur verið hætt við millifærslu á 1,5 ma.kr. af málaflokknum á málefna sviði 35 *Alþjóðleg þróunarsamvinna* eins og gert hafði verið ráð fyrir í gildandi fjármálaáætlun en framlög til málefna sviðsins hækka um 3,7 ma.kr. á milli áranna 2026 og 2031. Þrátt fyrir hækkunina verða framlög til þróunarsamvinnu enn þá undir þeim viðmiðum sem tilgreind eru í þingsályktun um að framlög til málefna sviðsins skuli nema ákveðnu hlutfalli vergra þjóðartekna. Ákvörðun um frávík frá viðmiðinu endurspeglar vel þá áherslubreytingu sem orðið hefur á utanríkismálum frá því stríðsátök í Úkraínu hófust.

⁴ Til mennta- og menningarmála heyra málefna sviði 18–22.

⁵ Til samgöngu- og fjarskiptamála heyrir málefna sviði 11.

⁶ Til nýsköpunar, rannsókna og þekkingargreina heyrir málefna sviði 7.

⁷ Til utanríkismála og alþjóðlegrar þróunarsamvinnu heyra málefna sviði 4 og 35.

Framlög til **umhverfis- og orkumála**⁸ lækka talsvert, einkum á fyrsta ári áætlunar en þá lækka framlögin um tæpa 5 ma.kr. Sú lækkun skýrist að mestu af tímabundinni lækkun á fjárheimildum Loftslags- og orkusjóðs, áætluðum breytingum á ráðstöfun stjórnvalda á losunarheimildum, og sértækri hagræðingu á málefnasviði orkumála sem tekin var ákvörðun um í síðustu fjármálaáætlun. Á móti kemur hækkun framlaga um tæpa 3 ma.kr. á árunum 2028–2030. Heildarlækkun á tímabili áætlunarinnar nemur tæpum 9 ma.kr. og skýrist að stærstum hluta af því að styrkir til orkuskipta falla niður árið 2031, alls 5 ma.kr., í samræmi við fyrri áætlanir. 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**⁹ dragast saman um 4,4 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar, sem skýrist einkum af því að framkvæmdum við nýtt fangelsi, Stóra-Hraun, lýkur. Áætlað er að fyrsti áfangi verði tilbúinn á tímabilinu og að heildarkostnaður nemi 17,8 ma.kr. Áfram er lögð áhersla á að efla öryggi almennings með fjölgun stöðugilda innan lög-reglunnar.

Framlög til **annarra málefnasviða**¹⁰ hækka um alls 23,0 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Þar vega þyngst aukin framlög til almenns varasjóðs sem hækka um 21,4 ma.kr. sem skýrist einna helst af auknu fjárfestingarframlagi. Framlagið er til óskilgreindra verkefna og er því fyrst og fremst ætlað að viðhalda fjárfestingarstigi ríkissjóðs. Með framlaginu er fjárfestingarhlutfalli haldið í kringum 2% af VLF yfir tímabil áætlunarinnar. Þá lækka útgjöld vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd þar sem umsóknum hefur fækkað verulega. Framlag til vaxtagjalda hækkar í samræmi við uppfærða þjóðhagsspá og forsendur um afkomuþróun, auk þess sem fjárheimild fyrir almennan varasjóð fjárlaga fer hækkandi til að stemma stigu við óvissu þegar fram í sækir. Fjárveitingar vegna lífeyrisskuldbindinga, sem ráðast helst af spá um launaþróun starfsfólks ríkisins, lækka á áætlunartímabilinu, m.a. vegna fækkunar lífeyrisþega. Gert er ráð fyrir að framlag vegna þeirra nemi um 81 ma.kr. árið 2026 en á lokaári áætlunarinnar verði framlagið 66,5 ma.kr.

Sjá má nánari umfjöllun um útgjöld málefnasviða í greinargerðum málefnasviða.

Rammagrein 2: Útgjaldaviðmið NATO til varnar- og öryggismála

Á leiðtogafundi Atlantshafsbandalagsins (NATO) í júní 2025 samþykktu aðildarríki bandalagsins sameiginlegt útgjaldamarkmið fyrir árið 2035 sem kveður á um að heildarútgjöld til varnar- og öryggismála skuli nema 5% af vergri landsframleiðslu (VLF). Skil á árlegum framvinduskýrslum hefjast 15. maí 2026.

Heildarviðmiðið skiptist í tvær meginstöðir: 1) 3,5% af VLF vegna hernaðartengdra útgjalda í samræmi við hæfniviðmið NATO, og 2) 1,5% af VLF vegna útgjalda til varnar- og öryggismála sem snúa að eflingu innviða, net- og fjarskiptakerfa, borgaralegum viðbúnaði, áfallaþoli, nýsköpun og þróun varnartengds iðnaðar. Þar sem ekki er starfandi her á Íslandi hafa íslensk stjórnvöld fram til þessa verið undanskilin markmiðum um hernaðartengd útgjöld. Hins vegar hafa stjórnvöld skuldbundið sig til þess að mæta markmiðum um varnar- og öryggistengd útgjöld 1,5% af VLF.

⁸ Til umhverfis-, orku- og loftslagsmála heyra málefnasvið 15 og 17.

⁹ Til almanna- og réttaröryggismála heyrir málefnasvið 9.

¹⁰ Til annarra málefnasviða heyra málefnasvið 1–3, 5, 6, 8, 10, 12–14, 16, 33–34 og málaflokkur 32.20.

1,5% viðmiðið nær til hins opinbera í heild; ríkis, sveitarfélaga og opinberra fyrirtækja í þeirra eigu. Stór hluti þeirra innviða sem hafa þýðingu fyrir þjóðaröryggi, áframhaldandi rekstur samfélagsins og viðnámsþrótt í áföllum er rekinn af opinberum aðilum á ólíkum stjórn-sýslustigum og því mikilvægt að samræma aðferðafræði við framsetningu áætlana.

Þar sem um er að ræða útgjöld sem efla áfallapol og öryggi sem nýttist jafnt í borgaralegum sem hernaðarlegum tilgangi, er í núverandi áætlunum talsvert af fjármagni þegar veitt til slíkra verkefna. Undir þennan flokk falla uppbygging flugvalla, hafna og rekstur landhelgisgæslu og netöryggissveita, svo fáein dæmi séu nefnd. Í samstarfi við utanríkisráðuneytið hefur fjármála- og efnahagsráðuneytið unnið að því að kortleggja slík útgjöld til undirbúnings fyrir skil á framvinduskýrslu í maí nk. og til þess að undirbúa áætlanir og ákvarðanatöku fyrir framvindu slíkra útgjalda á árunum fram til ársins 2035. Sú vinna er í gangi og er gert ráð fyrir nánari umfjöllun um þróun þessara útgjalda í fjármálaáætlunum á komandi árum.

Samhliða þessari kortlaginu er unnið að því að móta heildstæða langtímaáætlun um framlög hins opinbera til varnar- og öryggismála er lýtur að kerfislega mikilvægum innviðum. Áætlunin mun byggja á samræmdri nálgun milli stjórnvalda, sveitarfélaga og opinberra fyrirtækja og tryggja að framsetning útgjalda verði í samræmi við skilgreiningar NATO og þær væntingar sem gerðar eru um áreiðanleika og framsetningu gagna. Með þessu er lagður grunnur að markvissri framvindu, gagnsæi í ákvarðanatöku og áreiðanlegri eftirfylgni við markmið bandalagsins.

Áhersla er á að tryggja að þau útgjöld sem teljast til 1,5% viðmiðsins stuðli að raunhæfri eflingu innviða, órofum rekstri grunnkerfa og aukinni seiglu samfélagsins gagnvart fjölþættum öryggisógnum. Þannig mun hið opinbera auka fjármagn í varnar- og öryggismál í átt að markmiðinu fyrir 2035 og tryggja að Ísland geti skilað traustri, samræmdri og trúverðugri framvinduskýrslu til NATO ár hvert.

Breytingar frá fjármálaáætlun 2026–2030

Í töflu 3.7 er yfirlit yfir fjárheimildir samandreginna málefnasviða á tímabili áætlunarinnar auk breytinga frá fyrri áætlun. Þær skýrast annars vegar af breytingum sem gerðar voru í fjárlögum ársins 2026, s.s. vegna mála sem lágu ekki fyrir við gerð fjármálaáætlunar 2026–2030 eða af breyttum forsendum, eins og fjallað er um í inngangi kaflans. Á milli fjármálaáætlana koma inn ný áherslumál ríkisstjórnarinnar sem skýra að stórum hluta aukningu á málefnasviðunum, s.s. vegna aukinna framlaga til málefna barna, hækkun framlaga til heilbrigðismála og varnar- og öryggismála, eins og áður hefur verið fjallað um. Þá dregur töluvert úr útgjöldum undir *Önnur málefnasvið* sem skýrist m.a. af breyttu umfangi almenns varasjóðs. Einnig lækka framlög undir *Umhverfis- og orkumálum* vegna Loftslags- og orkusjóðs.

Tafla 3.7 Samanburður útgjalda við fjármálaáætlun 2026-2030

ma.kr.	Heildarútgjöld á verðlagi 2026						Breytingar frá gildandi áætlun			
	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2027	2028	2029	2030
Heilbrigðismál	442,9	458,2	471,7	490,3	504,6	510,4	5,5	5,3	7,4	11,9
Félags-, húsnæðis- og tryggingamál	432,8	439,1	435,1	437,6	444,5	451,4	14,5	6,8	3,1	2,9
Fjármagnskostn., ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	210,4	203,9	209,4	216,3	218,8	215,1	1,8	1,0	3,8	9,4
Mennta- og menningarmál	165,9	166,8	166,9	162,7	159,9	159,9	3,0	4,7	3,9	1,7
Samgöngu- og fjarskiptamál	76,2	76,3	75,4	75,6	75,2	74,8	-1,8	-1,8	-1,9	-1,9
Umhverfismál og orkumál	52,4	47,4	49,0	49,6	50,3	43,4	-2,1	-1,3	-1,4	-1,5
Almanna- og réttaröryggi	50,3	52,3	52,3	46,2	46,1	45,9	1,2	1,1	1,3	1,3
Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	34,3	34,1	34,1	34,9	36,5	38,2	-2,3	-5,1	-6,5	-8,1
Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	30,4	30,6	30,8	30,6	30,3	30,1	0,9	1,0	1,0	0,8
Utanríkismál og alþjóðl. þróunarsamvinna	47,2	50,1	51,7	53,3	54,5	55,7	6,9	7,0	7,1	6,9
Önnur málefnasvið	142,6	141,7	140,0	144,7	145,8	160,0	-11,3	-17,4	-18,8	-23,0
Samtals	1.685,2	1.700,4	1.716,5	1.741,7	1.766,4	1.785,0	16,4	1,2	-1,0	0,4
br. milli ára		15,2	16,1	25,2	24,7	18,6				
br. milli ára, %		0,9	0,9	1,5	1,4	1,1				

Aðgerðir til að skapa svigrúm innan útgjaldaramma

Til að mæta framlögum til nýrra og aukinna verkefna verður ráðist í aðgerðir til að draga úr útgjaldavexti og auka skilvirkni í ríkisrekstri. Aðgerðirnar byggja á forsendum fjármálaáætlunar 2026–2030 og þeim tillögum og umbótaverkefnum sem mótuð hafa verið í kjölfar viðtæks samráðs og vinnu hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar og fjallað er um í skýrslu um umbætur og hagræðingu í ríkisrekstri. Í samræmi við það verklag sem lýst er í skýrslunni hafa ráðuneytin kortlagt umbóta- og hagræðingarverkefni og gert þau hluta af undirbúningi fjármálaáætlunar og fjárlaga. Með þessari nálgun er hagræðing ekki afmörkuð við tímabundið átaksverkefni heldur hluti af reglubundnu fjárlagaferli, þar sem forgangsroðun, aðhald og umbætur vinnast samhliða stefnumótun og ákvörðun fjárheimilda.

Gert er ráð fyrir að þær hagræðingaraðgerðir sem kynntar voru í fjármálaáætlun 2026–2030 gangi að mestu eftir, þó með þeim undantekningum að áform um hagræðingu í atvinnuleysisbótakerfinu ganga ekki eftir á árinu 2027, auk þess sem ákveðið hefur verið að draga úr hagræðingarkröfu á heilbrigðiskerfið. Í því skyni verður fallið frá fyrirhugaðri 2 ma.kr. hækkun stofnframlaga í húsnæðismálum árið 2027. Sú ákvörðun er tekin með hliðsjón af því að nýting stofnframlaga hefur verið undir áætlunum undanfarin ár og því svigrúm til staðar til að endurmeta hækkun án þess að breyta gildandi fjárheimild frá fyrra ári. Þrátt fyrir þessa breytingu er gert ráð fyrir að stofnframlög nemi 7,5 ma.kr. árið 2027. Aðrar aðgerðir taka mið af megin sjónarmiðum um betri nýtingu fjármuna. Þar má nefna tímabundna lækkun framlags til Loftslags- og orkusjóðs um 1,2 ma.kr.

Þá er áformað að fækka stöðugildum hjá ríkinu um 200 á árinu 2027, þ.e. sem nemur um 1% af heildarfjölda stöðugilda. Um er að ræða hóflega leiðréttingu á hluta þeirrar fjölgunar sem orðið hefur á undanförmum árum, en alls hefur stöðugildum fjölgað um 3.400 frá árinu 2019. Við framkvæmd aðgerðarinnar verður lögð áhersla á að framlínustarfsfólki verði hlíf eftir fremsta megni. Gert er ráð fyrir að aðgerðin leiði til 3,6 ma.kr. lækkunar útgjalda á ársgrundvelli.

Samanlagt er áætlað að sértækar hagræðingaraðgerðir nemi ríflega 13,3 ma.kr. árið 2027. Auk þess er gert ráð fyrir almennu aðhaldsmarkmiði á málefnasviðum ráðuneyta, sem útfært verður nánar í frumvarpi til fjárlaga. Almenn aðhaldsmarkmið nemur 1%, að undanskildum heilbrigðis- og öldrunarstofnunum, löggæslu og skólum. Áætlað er að almennar aðhaldsráðstafanir skili um 2,5 ma.kr. sparnaði árið 2027.

Áhrif á jafnrétti kynjanna

Þar sem ráðstafanir á gjaldahlið hafa ekki verið útfærðar hafa þær eingöngu verið gróflega metnar m.t.t. áhrifa á jafnrétti. Gert er ráð fyrir ítarlegri mati við nánari útfærslu þeirra í frumvarpi til fjárlaga. Hér er gerð grein fyrir áhrifum veigamestu breytinganna en mikilvægt er að kynja- og jafnréttissjónarmið, þ.m.t. fjölþætt mismunur, verði almennt höfð í huga við útfærslu ráðstafana á gjaldahlið.

Auknar fjárheimildir til nýrra eða aukinna útgjalda eru almennt taldar stuðla að jafnrétti eða viðhalda óbreyttu ástandi. Vegur þar hvað þyngst aukið fjármagn til heilbrigðismála og uppbyggingar hjúkrunarheimila sem talið er m.a. geta dregið úr ólaunaðri umönnun og bætt starfsaðstæður heilbrigðisstarfsfólks. Þá eru aukin útgjöld til félags-, fjölskyldu- og barnamála almennt talin geta stuðlað að auknu jafnrétti og styrkt stöðu ýmissa hópa í viðkvæmri stöðu. Áhrif aukinna framlaga til mennta- og menningarmála velta eins og aðrar ráðstafanir á útfærslu þeirra en almennt er kynjamunur á þeim sviðum. Á hann t.d. við um þátttöku og árangur innan skólakerfisins annars vegar og kynjahlutfall starfsfólks menningarstofnana og listamannalauna hins vegar. Þá er hækkun framlaga til vegaframkvæmda og öryggismála almennt talin geta stuðlað að auknu jafnrétti kynjanna en mun er að finna víða á þeim sviðum og t.d. mikilvægt að samsetning lögregluliðs endurspegli fjölbreytni samfélagsins sem best.

Ráðstafanir til þess að lækka útgjöld eru sumar hverjar taldar geta aukið kynjamisrétti. Má þar helst nefna áform um fækkun stöðugilda hjá ríkinu sem ekki hafa verið útfærð niður á stofnanir og verkefni en mikilvægt að þar verði hugað að kynja- og jafnréttissjónarmiðum, líkt og á við um útfærslu nýrra og aukinna verkefna.

Áframhaldandi uppbygging helstu innviða

Í töflu 3.8 má sjá yfirlit yfir helstu fjárfestingarverkefni á vegum ríkisins. Fjárfestingarframlög voru aukin ríflega í fjárlögum 2026 og haldast há út tímabil fjármálaáætlunar. Skýr forgangsöröðun ásamt uppfærslu á áætlunum skýrir þróun tímabilsins.

Fjárfestingar í samgönguinnviðum eru fyrirferðarmiklar í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og nema framlög til Vegagerðarinnar um 36 ma.kr. árlega. Framlag til Betri samgangna á höfuðborgarsvæðinu er 7,1 ma.kr. árlega og nemur uppsöfnuð heimild 35,5 ma.kr. á tímabilinu. Stærsta einstaka fjárfestingarverkefnið er sem fyrr uppbygging nýs Landspítala. Undirbúningur og framkvæmd við áfanga II hefst á tímabilinu sem snýr m.a. að húsnæði fyrir geðþjónustu Landspítala í Fossvogi og bættri aðstöðu fyrir krabbameinsþjónustu. Hafa fjárheimildir verið uppfærðar í samræmi við framkvæmdaáætlun en fyrstu árin er gengið á ónýttar heimildir fyrri ára sem skýrir aukin framlög á síðari hluta áætlunar. Nemur uppsöfnuð fjárfestingarheimild vegna verkefnisins 127,1 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar. Þá hefjast framkvæmdir vegna nýrrar legudeildar á Akureyri sem gert er ráð fyrir að standi yfir til ársins

2031. Uppfærð áætlun gerir ráð fyrir að stækkun legudeildarinnar nemi alls 13.300 fermetrum með stærri legurýmum en áður ásamt auknum fjölda stoðryma.

Þær framkvæmdir sem klárast á fyrri hluta tímabilsins eru uppbygging nýs fangelsis, húsnæði vegna öryggisvistunar fullorðinna einstaklinga, nýbygging við Stjórnarráðið og Jarðræktarmiðstöð á Hvanneyri. Þá er áætlað að Þjóðarhöllin standi tilbúin árið 2029. Jafnframt hefur verið gert ráð fyrir fjármagni vegna nýrrar viðbyggingar við Þjóðleikhúsið sem ljúka á 2031.

Tafla 3.8 Fjárfestingarframlög

Fjárfestingarframlög, ma.kr.	Fjárlög 2026	2027	2028	2029	2030	2031	Uppsafnað yfir tímabil FÁ
Samgöngu- og fjarskiptamál							
Vegagerðin	35,4	35,9	35,4	35,9	35,9	35,9	179,0
Betri samgöngur	6,9	7,1	7,1	7,1	7,1	7,1	35,5
Hafnabótasjóður	1,6	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	6,9
Flugvöllir	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	8,3
Heilbrigðismál							
Nýi Landspítalinn*	21,6	21,7	20,2	28,9	25,9	30,4	127,1
Legudeild við sjúkrahúsið á Akureyri	3,0	1,4	3,2	3,0	6,5	2,0	16,1
Endurnýjun tækja og aðrar nýframkv.	2,6	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	11,1
Almanna- og réttaröryggi							
Uppbygging nýs fangelsis*	2,6	5,9	5,8				11,7
Mennta- og menningarmál							
Þjóðarhöllin	1,2	2,4	3,3	1,3			7,0
Viðhald/stækkun framhalds- og verknámsskóla* ...	0,6	1,3	0,8	0,8	0,8	0,8	4,4
Þjóðleikhúsið: viðbygging		0,1	0,5	0,5	0,5	0,5	2,1
Félags- og tryggingamál							0,0
Húsnæði vegna öryggisvistunar fullorðinna	0,5	1,3	0,8				2,1
Aðrar framkvæmdir							
Nýbygging við Stjórnarráðið	0,5	1,3					1,3
Aðrar endurbætur fasteigna ríkissjóðs	1,0	1,0	1,2	1,2	1,2	1,2	5,8
Jarðræktarmiðstöðin	0,2	0,2	0,2				0,4
Uppbygging stafrænna innviða	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	12,0
Annað	5,7	0,8	0,7	4,3	6,1	11,9	23,8
Heildar fjárfestingarframlög ríkissjóðs	87,5	88,0	86,8	90,6	91,7	97,4	454,6
árleg breyting, ma.kr.		0,5	-1,2	3,8	1,0	5,8	

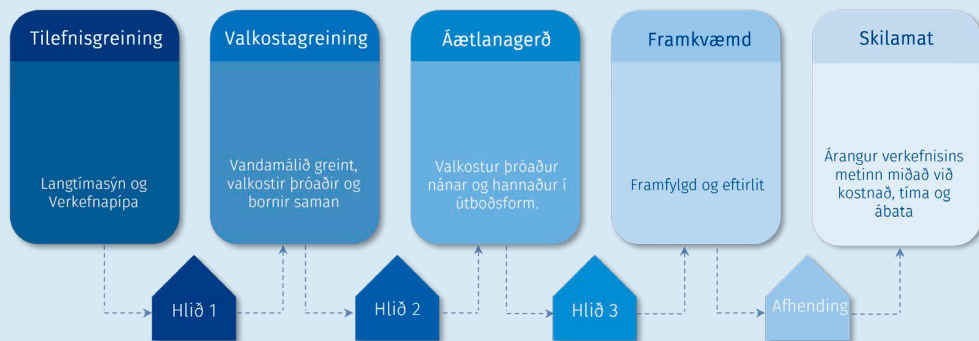
*Uppsafnaðar heimildir til staðar

Rammagrein 3: Ný umgjörð um fjárfestingar ríkisins og nýtt innviðafélag

Unnið er að þróun á nýrri umgjörð um stærri og flóknari fjárfestingar ríkisins sem mun setja sameiginlegan ramma um undirbúning og ákvarðanatöku slíkra verkefna. Fjárfestingar munu byggja á langtímasýn og vera tilgreindar í fjármálaáætlun.

Í nýrri umgjörð eru ábyrgð og boðleiðir skilgreindar frá upphafi með skýru hlutverki ráðuneyta, framkvæmdaraðila og faglegs aðhalds. Ákvarðanir um framgang verkefna eru teknar á afmörkuðum stigum þar sem rýni og mat aukast í samræmi við umfang og flækjustig verkefna og í stærri verkefnum getur komið til sjálfstæðrar rýni áður en ákvörðun er tekin um næstu skref.

Með þessu verklagi er leitast við að tryggja að ríkið skuldbindi sig aðeins til framkvæmda þegar forsendur verkefna hafa verið fullmótaðar og metnar samkvæmt sameiginlegri umgjörð. Markmiðið er betri yfirsýn yfir fjárfestingar ríkisins og ábyrg meðferð opinbers fjár.



Nýtt innviðafélag

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar kemur fram að auka eigi fjárfestingar í samgöngum. Markmiðið er að hefja kraftmiklar framkvæmdir um allt land, rjúfa kyrrstöðu í jarðgangagerð og vinna á viðhaldsskuld í vegakerfinu. Bættir samgönguinnviðir skila þjóðarbúinu mælanlegum ábata, en lykilatriði er jafnframt að auka umferðaröryggi til muna, stytta umferðarleiðir og bæta tengingar milli byggða og atvinnusvæða.

Til að tryggja þessa uppbyggingu hefur verið lagt fram frumvarp til laga og er unnið að undirbúningi að stofnun innviðafélags, að fyrirmynd nágrannalanda okkar. Félaginu er ætlað að skapa skilyrði til að stýra uppbyggingu mikilvægra samgönguinnviða á rekstrarlega sjálfbæran hátt, þ.e. að mestu leyti utan A-hluta ríkissjóðs, með innheimtu veggjalda á nýframkvæmdum og tilteknum þegar byggðum innviðum þar sem gjaldtaka er þegar hafin eða stendur til að hefja, enda tengist það umbótum á afmörkuðu kerfi samgöngumannvirkja sem skilgreind er sem ein heild. Sjálfstæð tekjuöflun félagsins gerir því kleift að taka lán á markaði til langs tíma og hraða með því uppbyggingu verkefnanna umfram hefðbundin ríkisverkefni sem fjármögnuð eru á fjárlögum hvers árs og í fjármálaáætlun. Til greina kemur að fela félaginu þegar byggð samgöngumannvirki í formi eigin fjár.

Slík fjármagnsskipan styður jafnframt við það markmið að mögulegt sé að félagið flokkist sem C-hluta félag utan hins opinbera í þjóðhagsreikningum, þ.e. utan A-hluta ríkissjóðs. Fjárhagsleg áhrif á A-hluta ríkissjóðs, þ.e. afkomu og skuldir, vegna umsvifa félagsins eru því lágmörkuð og taka aðeins til þess framlags sem ríkissjóður kann að tryggja félaginu með samningum, t.d. með skuggagjöldum, eða sem eigið fé. Þá getur verið um að ræða hreyfingar sem varða eigna- og skuldastöðu ríkissjóðs í tengslum við eiginfjárframlög úr ríkissjóði eða tilfærslu eigna í félagið. Þessar breytingar munu skýrast nánar á komandi mánuðum og kunna að hafa áhrif á forsendur fjárlagafrumvarps vegna ársins 2027 í haust.

Sem sjálfstæður lögaðili sem ætlað er að starfa á sjálfbærum fjárhagslegum grundvelli verður það markmið félagsins að skila samfélaginu sem mestum ábata með sem minnstum tilkostnaði. Með vönduðum undirbúningi verða sköpuð skilyrði fyrir faglega og skilvirka verkefnisstjórn sem mun bæði hraða fjárfestingum og flýta uppbyggingu þjóðhagslega mikilvægra samgöngumannvirkja.

Tilfærslukerfi hafa drifið útgjaldavöxt ríkissjóðs

Hagræn skipting útgjalda¹¹ sýnir hvernig útgjöld hins opinbera dreifast milli helstu útgjaldaflokka og varpar ljósi á áhrif ríkisfjármála á atvinnulíf, fjárhag heimila, fjárfestingu í efnislegum eignum og fjármálamarkaði. Tafla 3.9 sýnir heildarútgjöld ríkissjóðs eftir hagrænum þáttum.

Tafla 3.9 Hagræn skipting útgjalda

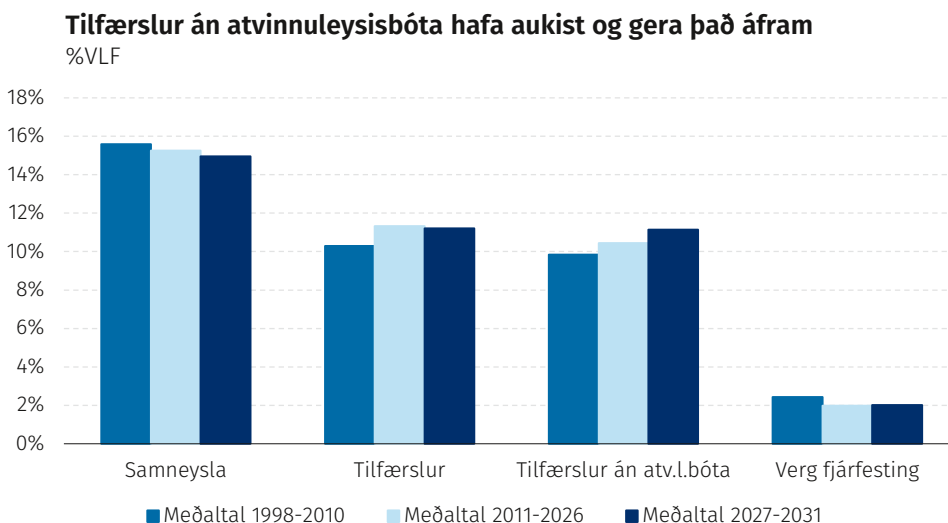
ma.kr. á verðlagi hvers árs	2027	2028	2029	2030	2031
Rekstrarútgjöld	1.667,8	1.733,6	1.805,7	1.884,2	1.954,7
Laun	367,5	381,1	390,5	403,3	422,3
Kaup á vöru og þjónustu	263,4	279,7	297,6	316,7	331,7
Afskriftir	101,2	103,8	106,3	109,0	111,7
Vaxtagjöld	143,5	151,8	161,5	166,9	166,0
Framleiðslustyrkir	71,7	71,7	73,3	75,8	78,6
Fjárframlög	606,6	629,9	658,7	693,0	728,9
Félagslegar tilfærslur til heimila	39,2	39,7	40,3	40,8	41,3
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	74,7	75,9	77,5	78,6	74,2
Fastafjárútgjöld	15,7	13,5	16,3	16,4	21,1
Fjárfesting í efnislegum eignum	116,9	117,2	122,7	125,4	132,8
Afskriftir (-)	-101,2	-103,8	-106,3	-109,0	-111,7
Frumútgjöld	1.540,1	1.595,3	1.660,5	1.733,6	1.809,8
Frumútgjöld sem % af VLF	27,7	27,5	27,3	27,2	27,0
Heildarútgjöld	1.683,5	1.747,0	1.822,1	1.900,5	1.975,8
Heildarútgjöld sem % af VLF	30,3	30,1	29,9	29,8	29,5

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

¹¹ Í samræmi við lög um opinber fjármál er stuðst við alþjóðlegan hagskýrslustaðal, svokallaðan GFS-staðal, við sundurliðun 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.

Fjárframlög eru stærsti einstaki útgjaldaliður ríkissjóðs eða ríflega 36% af heildargjöldum þegar horft er til hagrænnar skiptingar útgjalda á árinu 2027. Stærsti hluti þeirra rennur til almannatrygginga eða sem nemur um 31% af heildargjöldum samkvæmt áætlun. Samanlagt vega laun og kaup á vöru og þjónustu um 37% af heildargjöldum ríkissjóðs, þ.e. laun tæplega 22% og kaup á vöru og þjónustu rúmlega 15%. Aðrar tilfærslur, fjárfestingar og vaxtagjöld nema samtals rúmlega 22%.

Mynd 3.11



Undanfarin ár hefur vöxtur útgjalda ríkissjóðs sem hlutfall af VLF verið mestur í tilfærslukerfum ríkisins. Þegar horft er yfir tímabilið frá árinu 1998 má sjá að tilfærslur hafa verið sífellt stækkandi hluti af útgjöldum ríkissjóðs og heldur sú þróun áfram þegar horft er til tilfærslna að atvinnuleysisbótum undanskildum. Viðamiklar breytingar á örorkulífeyriskerfinu sem tóku gildi á árinu 2025 leiddu til talsverðrar varanlegrar aukningar útgjalda. Þá mun kostnaður aukast á tímabili fjármálaáætlunar vegna greiðslu endurhæfingarlífeyris, hækkunar frítekjumarks ellilífeyrisþega og tengingar almannatrygginga við launavísitölu. Áhrif þess síðastnefnda til hækkunar útgjalda eru áætluð 3–5 ma.kr. á ári, en hætt er við að hækkun verði umfram það ef launavísitala þróast umfram forsendur fjármálaáætlunar. Á tímabili áætlunar mun samneysla hins vegar lækka sem hlutfall af VLF. Áætlað er að samneysla verði að meðaltali um 15% af VLF yfir tímabilið en fari áfram lækkandi og verði komin í 14,8% við lok þess sem er um hálfu prósentustigi undir meðaltali árána 2011–2026. Þessa þróun má m.a. rekja til þess að kostnaður við tiltekin verkefni sem hafa verið fyrirferðarmikil síðastliðin ár, s.s. móttaka og aðstoð við flóttafólk og umsækjendur um alþjóðlega vernd, hefur lækkað.

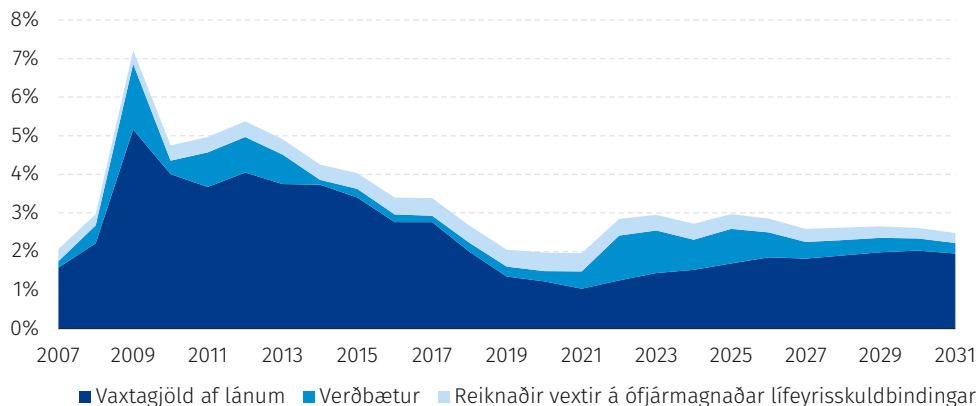
Fjárfestingarstig verður jafnt meðaltali tímabilsins frá 2011 til 2026, eða um 2% af VLF. Stærsta einstaka fjárfestingarverkefnið er bygging nýs Landspítala en einnig hefjast framkvæmdir við nýtt fangelsi og húsnæði vegna öryggisvistunar, svo dæmi séu tekin.

Vaxtagjöld, samkvæmt framsetningu þjóðhagsreikninga, eru áætluð 143,5 ma.kr. árið 2027. Hlutfall vaxtagjalda af VLF lækkar í 2,5% árið 2031 en verður að jafnaði 2,6% yfir allt tímabilið. Þrátt fyrir neikvæðan lánsfjárfjöfnuð til ársins 2031 er gert ráð fyrir að skuldir hins opinbera sem hlutfall af VLF fari lækkandi á tímabili áætlunar. Sjá nánari umfjöllun um skuldaþróun ríkissjóðs ásamt helstu drifkröftum hennar í kafla 3.2.4 *Skuldaþróun, skulda-stýring og lánsfjáröflun*.

Mynd 3.12

Vaxtagjöld ríkissjóðs í hlutfalli af VLF ná jafnvægi á tímabili fjármálaáætlunar

% af VLF



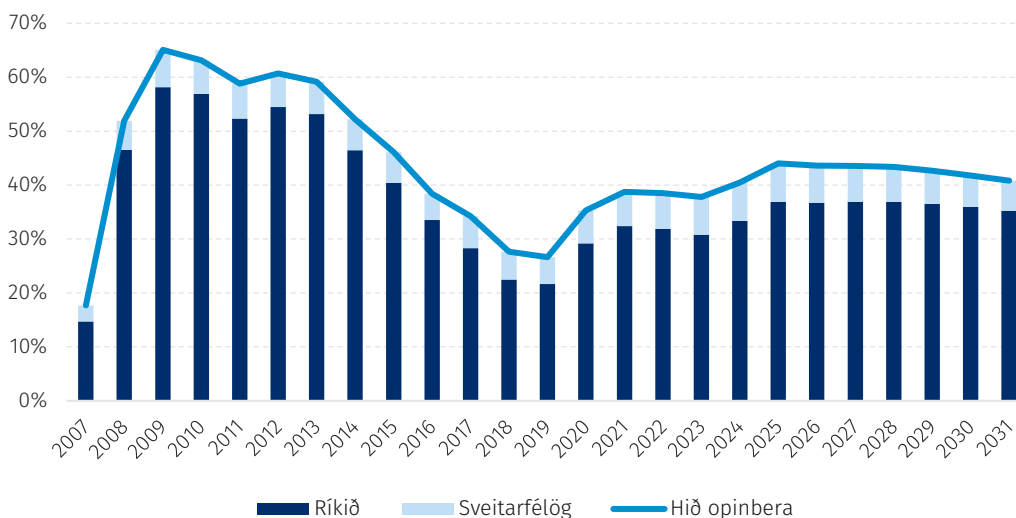
3.2.4 Skuldapróun, skuldastýring og lánsfjáröflun

Skuldir hins opinbera halda áfram að lækka á næstu árum skv. fjármálaáætlun. Skuldahlutfall hins opinbera lækkar úr 44% af VLF árið 2025 í 41% árið 2031 og skuldahlutfall A1-hluta ríkissjóðs úr 37% af VLF í 35% af VLF. Þessi skuldalækkun verður í kjölfar ríflega 5% af VLF lækkunar skuldahlutfalls ríkissjóðs árið 2025 skv. skilgreiningu Maastricht. Skref stjórnvalda við að bæta afkomu ríkissjóðs, uppgjör ÍL-sjóðs og farsæl sala Íslandsbanka studdu við skuldalækkunina.

Mynd 3.13

Skuldahlutfall hins opinbera

% af VLF



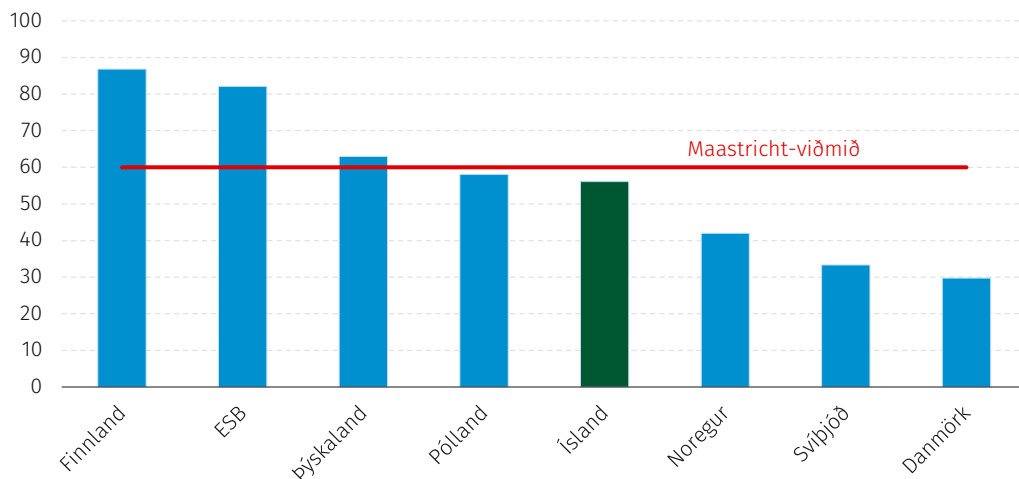
Lánsfjárfjöfnuður er áætlaður neikvæður til ársins 2031 sem þýðir að lántökur verða umfram afborganir allt tímabil fjármálaáætlunar, eða sem nemur um 88 ma.kr. á ári að meðaltali. Þrátt fyrir neikvæðan lánsfjárfjöfnuð lækka skuldahlutföll hins opinbera gangi forsendur fjármálaáætlunar um hagvöxt eftir. Fjárförf ríkissjóðs er áætluð um 206 ma.kr. að meðaltali á ári 2027–2031. Endurfjármagna þarf stóra ríkisbréfaflokka á næstu árum og gert er ráð fyrir að endurfjármögnunin nemi um 130 ma.kr. á ári yfir fjármálaáætlun. Áfram verður áhersla lögð á að mæta lánsfjárförf að mestu leyti með útgáfu ríkisskuldabréfa á innlendum markaði. Í stefnu í lánamálum áranna 2026–2030 er lögð áhersla á virka verðmyndun, bæði með óverðtryggðra og verðtryggðra flokka. Stefnan kveður á um að hlutfall óverðtryggðra skulda verði að jafnaði um 45% með 10 prósentustiga vikmörkum og að hlutfall verðtryggðra skulda verði um 40% með 5 prósentustiga vikmörkum. Þá er í lánastefnu jafnframt gert ráð fyrir reglulegri útgáfu á erlendum skuldabréfamörkuðum. Stefnt er að árlegri 500 milljóna evra útgáfu á erlendum mörkuðum á hverju ári fjármálaáætlunar. Samkvæmt stefnu í lánamálum er markmið að um 15% heildarskulda ríkissjóðs verði í erlendri mynt, með 5% vikmörkum. Markmið með erlendri útgáfu ríkisskulda er að fjármagna gjaldeyrisforða landsins og viðhalda aðgangi ríkissjóðs og hagkerfisins í heild að erlendum fjármálamörkuðum.

Skuldahlutfall Íslands á alþjóðlega samanburðarhæfan mælikvarða, skv. svokallaðri Maastricht-skilgreiningu, lækkaði töluvert við uppgjör ÍL-sjóðs og sölu Íslandsbanka árið 2025 og var 56% af VLF í lok árs 2025 samkvæmt bráðabirgðatölum. Það er um 26 prósentustigum undir meðaltali Evrópusambandsríkja og um 10 prósentustigum undir meðaltali allra ríkja Evrópu. Horft til næstu fimm ára er útlit fyrir að skuldir hins opinbera haldi áfram að lækka á svipuðum hraða, hvort sem lítið er til skuldareglu laga um opinber fjármál eða heildarskulda alls A-hluta hins opinbera.

Mynd 3.14

Skuldir hins opinbera á Íslandi eru undir Maastricht-viðmiði

% af VLF, árið 2025



Heimild: Eurostat og Hagstofa Íslands

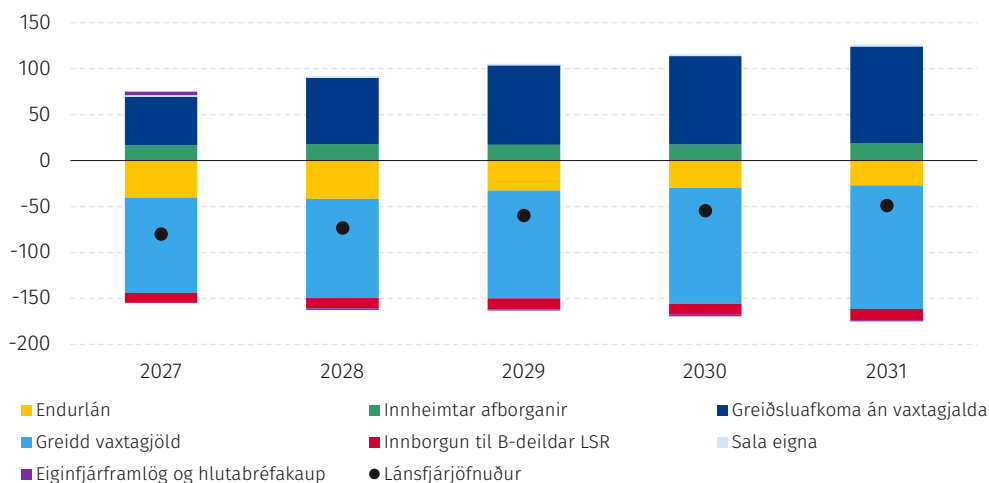
Sjóðstreymi

Handbært fé frá rekstri batnar um 24 ma.kr. árið 2027 frá árinu á undan og er áætlað neikvætt um 9,7 ma.kr. þrátt fyrir jákvæða afkomu ríkissjóðs. Þá eru fjárfestingarhreyfingar áætlaðar neikvæðar um 68,9 ma.kr. sem er um 6,2 ma.kr. verri niðurstaða en árið 2026. Það er ekki síst vegna áætlana fyrirtækja í ríkiseigu um aukna fjárfestingu og þar með lægri arðgreiðslur á árinu 2027, sem nemur 10 ma.kr. Af því leiðir að lánsfjárfjöfnuður, sem gefur til kynna þörf á nýjum lántökum, er áætlaður neikvæður um 78,6 ma.kr. árið 2027 og batnar um 17,7 ma.kr. frá fyrra ári. Handbært fé frá rekstri er áætlað í jafnvægi árið 2028 en verður svo jákvæðara þegar líður á áætlunartímabilið og endar í 18,8 ma.kr. afgangi árið 2031. Af þessu leiðir að lánsfjárfjöfnuður batnar á næstu árum og verður neikvæður um 47,4 ma.kr. árið 2031.

Mynd 3.15

Jákvæð áhrif greiðsluafkomu á lánsfjárfjöfnuð fara vaxandi en vaxtabyrði og lánveitingar þyngja róðurinn

Sjóðstreymi ríkissjóðs, ma.kr.

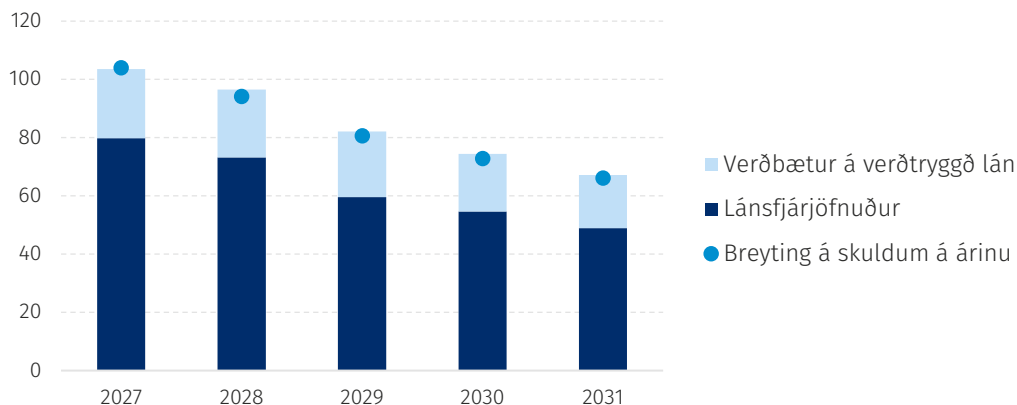


Árlegar afborganir innlendra lána sem nú eru útistandandi nema um 130 ma.kr. að meðaltali árin 2027–2031 og dreifast nokkuð jafnt á milli ára. Lánsfjárfjöfnuður og afborganir af lánum mynda samanlagt fjárþörf ríkissjóðs að teknu tilliti til breytinga á handbæru fé. Í þessari áætlun er gert ráð fyrir árlegum gjaldeyriskaupum ríkissjóðs fyrir 12 ma.kr. með það að markmiði að minnka bilið á milli peningalegra eigna og skulda í erlendum gjaldeyri en það er nú um 106 ma.kr. Þetta misvægi er einkum til komið vegna uppgjörs ÍL-sjóðs sem var að hluta fjármagnað með gjaldeyri. Fjárþörf ríkissjóðs er áætluð um 230,6 ma.kr. árið 2027 og tæplega 200 ma.kr. að meðaltali árin 2028–2031. Henni verður að mestu leyti mætt með útgáfu ríkisskuldabréfa á innlendum markaði. Erlend útgáfa ríkisskuldabréfa er áætluð um 73 ma.kr. á ári og er fyrst og fremst í þeim tilgangi að fjármagna gjaldeyrisforða landsins. Afborganir erlendra lána nema um 61 ma.kr. að meðaltali á árunum 2027–2031. Af þessu leiðir að erlendar skuldir hækka að meðaltali um 13 ma.kr. árlega og erlendar innstæður um 25 ma.kr. til ársins 2031.

Mynd 3.16

Breyting skulda á milli ára skýrist að nær öllu leyti af lánsfjárfjöfnuði og verðbótum á verðtryggð lán

ma.kr.



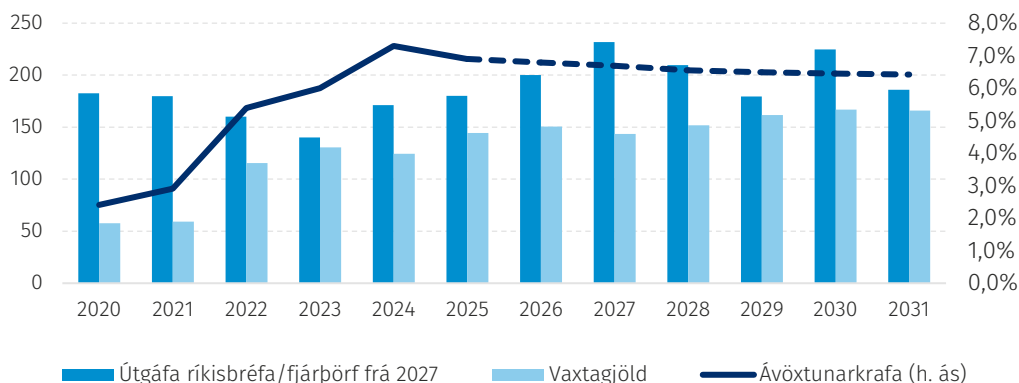
Fjárförf og fjármögnun til næstu ára

Á eftirfarandi mynd sést hvernig mikil útgáfa ríkisbréfa frá 2020 hefur leitt til hækkandi vaxtagjalda. Ávöxtunarkrafa ríkisbréfa var hlutfallslega lág framan af sem léttir á vaxtagjöldum, en hækkaði svo með auknum umsvifum í hagkerfinu og aukinni skuldsetningu ríkissjóðs. Meðallíftími skulda er um fimm ár og því fara áhrif lægri ávöxtunarkröfu árána 2020–2022 á vaxtagjöldin þverrandi. Nýjar skuldir og endurfjármögnun er í umhverfi hærri ávöxtunarkröfu sem leiðir til hærri vaxtagjalda í framtíðinni.

Mynd 3.17

Útgáfa ríkisbréfa á háum vöxtum leiðir til hækkandi vaxtagjalda ríkissjóðs

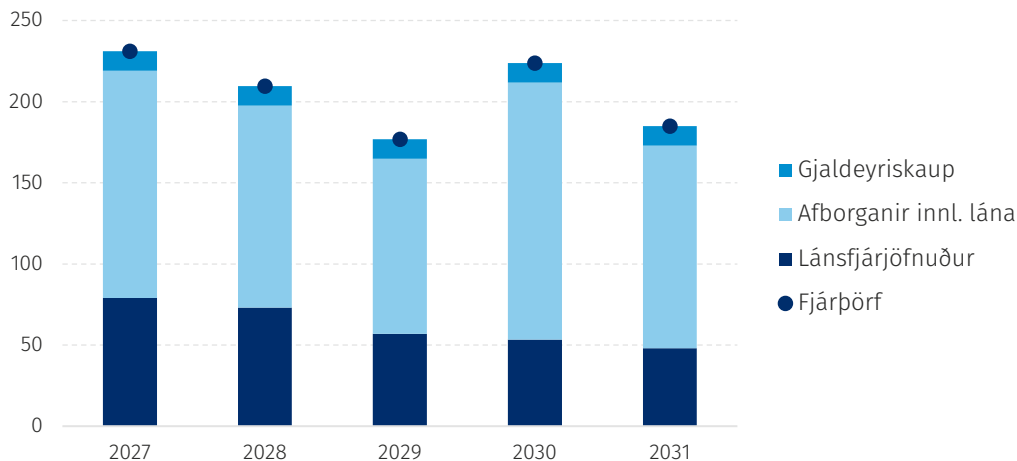
ma.kr., ávöxtunarkrafa



Það sem af er árinu 2026 hefur ávöxtunarkrafa á ríkisbréfum til 16 ára verið um 6,5–6,7% og verðbólguálag í kringum 4%. Nær öll lántaka ríkissjóðs ber fasta vexti þannig að áhrif langrar lántöku sem fer fram nú eiga eftir að vara til margra ára. Stærsti hluti fjárþarfar ríkissjóðs er vegna endurfjármögnunar eins og eftirfarandi mynd ber með sér. Áætlað er að halli á lánsfjárfjöfnuði minnki á hverju ári áætlunarinnar samhliða batnandi afkomu ríkissjóðs.

Mynd 3.18

Stærsti hluti lántöku ríkissjóðs er vegna endurfjármögnunar
ma.kr.



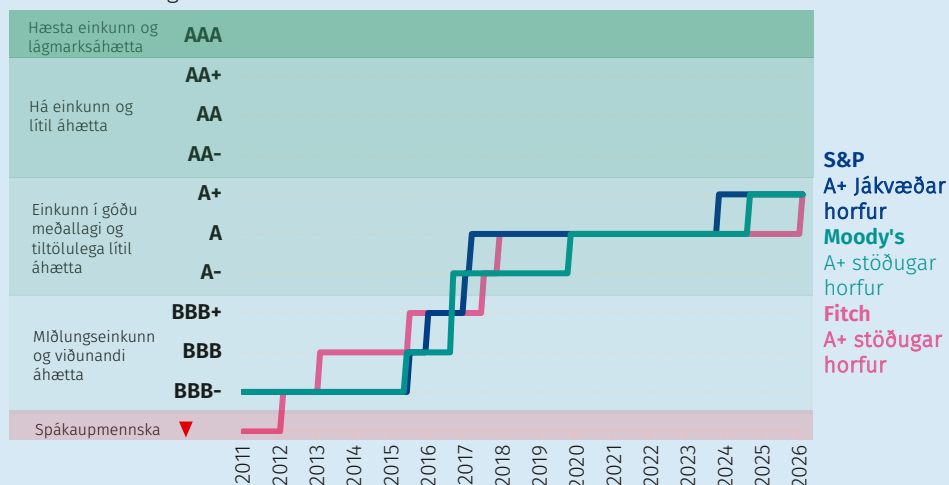
Það er mikilvægt að hafa í huga að hluti af lánsfjárförf ríkissjóðs á næstu árum skýrist af endurlánum ríkissjóðs til lánasjóða og fjárfestinga. Endurlán til félaga sem eru í fjárfestingum eru ekki gjaldfærð hjá A1-hluta ríkissjóðs og hafa því ekki nema afleidd áhrif á afkomu. Áhrif endurlána koma hins vegar að fullu fram í skuldum ríkissjóðs. Samtals nema endurlán ríkissjóðs 171 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar og skýra rúmlega 40% af hækkun á skuldahlutfalli ríkissjóðs á sama tímabili. Nánar er fjallað um endurlán ríkissjóðs í kafla 4.

Rammagrein 4: Batnandi lánshæfismat ríkissjóðs

Á síðustu misserum hefur lánshæfismat íslenska ríkisins batnað hjá matsfyrirtækjunum Moody's, S&P Global Ratings og Fitch Ratings. Bætt lánshæfismat hefur að óbreyttu jákvæð áhrif á lánskjör ríkissjóðs og þar með á aðra innlenda aðila þar sem vaxtakjör ríkissjóðs leggja grunninn að vaxtakjörum heimila og fyrirtækja. Samhljómur hefur verið í fréttatilkynningum matsfyrirtækjanna um ástæður herra lánshæfismats. Þar vegur þýngst sterkari staða opinberra fjármála og horfur á lækkandi skuldahlutfalli hins opinbera, pólitísk samstaða um áherslu á varfærni í ríkisfjármálum og áætlun um að snúa við hallarekstri ríkissjóðs í náninni framtíð.

Lánshæfiseinkunn ríkissjóðs

Skali Fitch og S&P



Lækkun skuldahlutfalls við uppgjör ÍL-sjóðs og niðurgreiðsla skulda við sölu á Íslandsbanka lykilþáttur í bættu lánshæfismati

Fitch hækkaði lánshæfiseinkunn ríkissjóðs 6. febrúar sl. og í mars breytti S&P horfum á lánshæfiseinkunn ríkissjóðs í jákvæðar úr stöðugum. Mat fyrirtækjanna endurspeglar að opinber fjármál eru á réttri braut. Horfur eru á afkomubata og lækkun skuldahlutfalls á næstu árum. Að mati Fitch styðja stöðugleikareglan, áherslur ríkissjóðs og víðtæk pólitísk samstaða um að stöðva hallarekstur árið 2027 við þessa þróun. Mikil lækkun skuldahlutfallsins skv. Maastricht-skilgreiningu í kjölfar uppgjörs ÍL-sjóðs og sölu á eignarhlut ríkissjóðs á Íslandsbanka, en söluandvirðið var að fullu nýtt til niðurgreiðslu skulda, er lykilþáttur í ákvörðun Fitch. Fitch hækkaði matseinkunn ríkissjóðs umfram það sem matslíkan fyrirtækisins gefur til kynna þar sem líkanið fangar ekki, að þeirra mati, að fullu þann ábata sem uppgjör ÍL-sjóðs hafði fyrir ríkissjóð.

Síðasta hækkun lánsþæfismats ríkissjóðs á undan hækkun Fitch var í september 2024 þegar Moody's hækkaði einkunnina úr A2 í A1. Sú einkunn er sambærileg við A+ einkunn Fitch. Í nóvember 2023 hækkaði S&P lánsþæfiseinkunn ríkissjóðs um einn flokk, úr A í A+. Síðustu áratugi hefur ríkissjóður verið með samningssamband um mat á lánsþæfi Íslands við þrjú stærstu matsfyrirtækin; Fitch Ratings, Moody's Ratings og S&P Global Ratings. Haustið 2025, að loknu útboðsferli, ákvað fjármála- og efnahagsráðuneytið að fækka matsfyrirtækjum með samningssambandi úr þremur í tvö, af hagkvæmnisjónarmiðum. Í ljósi þess ákvað Fitch að afturkalla áframhaldandi mat á lánsþæfi ríkissjóðs. Ríkissjóður verður áfram með samnings-samband við Moody's Ratings og S&P Global Ratings um mat á lánsþæfi ríkissjóðs.

Jákvæðar horfur S&P fela sömuleiðis í sér viðurkenningu á því að opinber fjármál séu á réttri braut. Takist að ná markmiðum fjármálaáætlunar eru góðar líkur á að lánsþæfiseinkunn ríkissjóðs verði hækkuð í AA- á komandi misserum. Þar vega þungt sjálfbær afkoma og lækkandi skuldahlutfall. Jákvæðar horfur um lánsþæfismatið er ekki aðeins viðurkenning á því að fjármál hins opinbera séu á réttri braut, heldur einnig vísbending um að matsfyrirtækið telji nýleg útflutningsáföll vera tímabundin og ekki merki um veikingu undirliggjandi styrks hagkerfisins. Nýtt mat S&P bendir til þess að leiðin að AA- lánsþæfiseinkunn sé tiltölulega skýr: að viðhalda aðhaldi í ríkisfjármálum, ná markmiðum um hallalaus fjárlög árið 2027 og um leið viðvarandi lækkun skuldahlutfalls. Jafnframt þarf að halda áfram að draga úr viðkvæmni hagkerfisins gagnvart ytri áföllum, m.a. með fjölbreyttari útflutningi.

Lánsþæfismat ríkissjóðs endurspeglar enn fremur sterka erlenda eignastöðu hagkerfisins, en erlendar eignir umfram erlendar skuldir þjóðarbusins nema nú 43% af VLF (u.p.b. 2.100 ma.kr.), rúmum gjaldeyrisvaraforða sem nemur tæplega 1.000 ma.kr., vel fjármagnað banka-kerfi, miklar eignir lífeyrissjóða og vaxandi fjölbreytni útflutnings.

Styrkleiki þeirrar umgjarðar um efnahagsmál sem mótuð hefur verið á síðustu 15 árum og enn eflað á þessu kjörtímabili, m.a. með innleiðingu stöðugleikareglu, hefur átt markverðan þátt í að byggja undir bætt lánsþæfi ríkissjóðs.

Ríkisábyrgðir minnkuðu um 90%. Með uppgjöri ÍL-sjóðs og farsælli sölu á eignarhlutum ríkissjóðs í Íslandsbanka lækkaði skuldahlutfall ríkissjóðs ekki aðeins verulega, heldur minnkuðu ríkisábyrgðir um 90%. Þótt skuldastaða ríkissjóðs sé almennt á svipuðu reki og skuldir ríkissjóða með sambærilega lánsþæfiseinkunn, þá er staða ríkissjóðs Íslands sterkari að mörgu leyti. Það leiðir einkum af því að ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar eru óverulegar á Íslandi vegna ógnarsterks lífeyriskerfis og hagfelldrar aldurssetningar þjóðarinnar. Þessar skuldbindingar, sem almennt er ekki litið til þegar lagt er mat á skuldastöðu ríkja, hlaupa víða á hundruðum prósentu af landsframleiðslu.

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

Áætlanir um heildarjöfnuð A2- og A3-hluta ríkissjóðs gera ráð fyrir að afgangur af heildarjöfnuði fari vaxandi á tímabili fjármálaáætlunar og verði 0,3% af VLF síðasta ár tímabilsins samanborið við 0,1% halla af VLF árið 2026. Bætt afkoma síðustu þrjú ár áætlunarinnar skýrist af bættum rekstrarhorfum aðila í A3-hluta. Viðsnúningur hefur orðið á afkomu A2- og A3-hluta ríkissjóðs í kjölfar uppgjors ÍL-sjóðs á miðju ári 2025 en viðvarandi halli hefur verið á A2- og A3-hluta ríkissjóðs frá árinu 2020 vegna áhrifa sjóðsins. Fyrir þann tíma eða á árunum 1998–2019 var afgangur af rekstri A2- og A3-hluta ríkissjóðs að jafnaði um 0,5% af VLF árlega. Fjallað er um flokkun ríkisaðila í A1-, A2- og A3-hluta í viðauka 1 en A1-hlutinn er einkanlega fjármagnaður með skattfé.

Tafla 3.10 Afkoma A2- og A3-hluta ríkissjóðs og áhrif þeirra ríkisaðila á samstæðufirlit A-hluta ríkissjóðs í heild

ma.kr.	2026	2027	2028	2029	2030	2031
I. Áætluð afkoma A2- og A3-hluta ríkissjóðs						
Frumtekjur	82,6	98,4	104,7	110,2	102,6	103,0
Frumgjöld	88,3	94,0	99,6	99,7	87,3	84,4
Frumjöfnuður	-5,7	4,3	5,1	10,5	15,2	18,6
Vaxtatekjur	32,0	30,8	31,0	32,1	33,7	34,4
Vaxtagjöld	31,6	31,0	31,9	31,4	32,1	33,7
Fjármagnsjöfnuður	0,4	-0,2	-0,8	0,7	1,6	0,7
Heildartekjur	114,6	129,1	135,8	142,3	136,3	137,4
Heildargjöld	119,9	125,0	131,5	131,1	119,5	118,1
Heildarjöfnuður	-5,2	4,1	4,3	11,2	16,8	19,3
II. Innbyrðis færslur gagnvart A1-hluta ríkissjóðs						
Frumtekjur	-37,8	-48,4	-53,3	-54,0	-41,9	-40,1
Frumgjöld	-37,8	-48,4	-53,3	-54,0	-41,9	-40,1
Frumjöfnuður	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vaxtatekjur	-12,9	-13,3	-13,9	-14,4	-15,0	-14,9
Vaxtagjöld	-12,9	-13,3	-13,9	-14,4	-15,0	-14,9
Fjármagnsjöfnuður	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Heildartekjur	-50,7	-61,7	-67,2	-68,4	-56,9	-55,0
Heildargjöld	-50,7	-61,7	-67,2	-68,4	-56,9	-55,0
Heildarjöfnuður	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
III. Áhrif á samstæðufirlit A-hluta ríkissjóðs í heild						
Frumtekjur	44,8	49,9	51,5	56,1	60,7	63,0
Frumgjöld	50,5	45,6	46,3	45,6	45,4	44,3
Frumjöfnuður	-5,7	4,3	5,1	10,5	15,2	18,6
Vaxtatekjur	19,1	17,5	17,1	17,7	18,7	19,4
Vaxtagjöld	18,7	17,7	17,9	17,0	17,1	18,7
Fjármagnsjöfnuður	0,4	-0,2	-0,8	0,7	1,6	0,7
Heildartekjur	64,0	67,4	68,6	73,9	79,3	82,4
Heildargjöld	69,2	63,3	64,3	62,7	62,5	63,1
Heildarjöfnuður	-5,2	4,1	4,3	11,2	16,8	19,3

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

Samstæðufirlit yfir rekstur A-hluta ríkissjóðs í heild má sjá í töflu 11 í töfluviðauka. Samstæðufirlitið 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 50–55 ma.kr. á ári, og skýrist að mestu af framlögum og lána-viðskiptum. Þegar leiðrétt er fyrir innbyrðis viðskiptum er tekju- og gjaldahlið samstæðunnar lækkuð í jöfnum hlutum og er leiðréttingin því hlutlaus gagnvart afkomunni. Þannig verður samstæðufirlit A-hluta ríkissjóðs í heild að fullu samanburðarhæft við framsetningu þjóð-hagsreikninga 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 töflu 3.10 sem sýnir heildarafkomu samstæðunnar. Verður hún nokkuð betri á tímabilinu 2027–2031 en sem nemur heildarafkomu A1-hluta ríkissjóðs og munar þar 4–19 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.

Í samkomulaginu kemur fram að mikilvæg forsenda efnahagslegs stöðugleika er að umsvif sveitarfélaga, rétt eins og ríkisins, þróist ekki umfram það svigrúm sem er til vaxtar opinberra útgjalda til lengri tíma lítið. Fjárhagslegar ákvarðanir sveitarfélaga, rétt eins og ríkisins, þurfa að tryggja að enginn vafi ríki um sjálfbærni opinberra fjármála. Uppbygging fjárhagslegs viðnámsþróttar er ekki síst mikilvæg í ljósi þeirra áhættuþátta sem samfélagið stendur frammi fyrir hverju sinni og geta haft ófyrirséð áhrif á opinber fjármál. Því mun Samband íslenskra sveitarfélaga hvetja sveitarfélög til að:

- Vinna áfram að markmiðum kjarasamninga til að stuðla að lækkun verðbólgu og vaxta.
- Stuðla að jöfnu og nægu framboði lóða sem endurspegli eftirspurn og sem styðji við markmið um uppbyggingu húsnæðis í takt við langtímavöxt samfélagsins.
- Haga fjárfestingum sínum þannig að þær stuðli að því að fjármagnsstofn þeirra á hvem 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 2026. Í þingsályktunartillögu um stefnu-mótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2024–2038 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2024–2028 er sett markmið um að sveitarfélög á Íslandi verði öflug og sjálfbær. Í því skyni er m.a. stefnt að því að öll sveitarfélög verði með yfir 1.000 íbúa við lok tímabils fjármála-áætlunar, auk þess sem lítið verður til hlutfalls íbúa í sveitarfélögum með hlutfall skulda af tekjum A-hluta sveitarfélagsins undir 100%. Í ársbyrjun 2026 voru átta sveitarfélög með færri en 250 íbúa og 18 sveitarfélög voru með 250–999 íbúa. Samtals voru því 26 sveitarfélög, eða 42% þeirra, með færri en 1.000 íbúa í ársbyrjun 2026 og hafði fækkað um eitt frá fyrra ári. Þá var skuldahlutfall hjá þriðjungi sveitarfélaga yfir 100% árið 2024. Færa má rök fyrir því að tækifæri séu til staðar fyrir sveitarfélög að ná markmiðum um öflugri og sjálfbærari rekstur.

Sveitarfélögin mynda annað tveggja stjórnsýslustiga landsins. Þau fara með um 30% af opinberum útgjöldum og sjá um margháttaða nærþjónustu sem er fjármögnuð að mestu með eigin skatttekjum þeirra (78%), en einnig með fjárframlögum frá opinberum aðilum (10%) og öðrum tekjum, s.s. eignatekjum og sölu á vöru og þjónustu (12%).

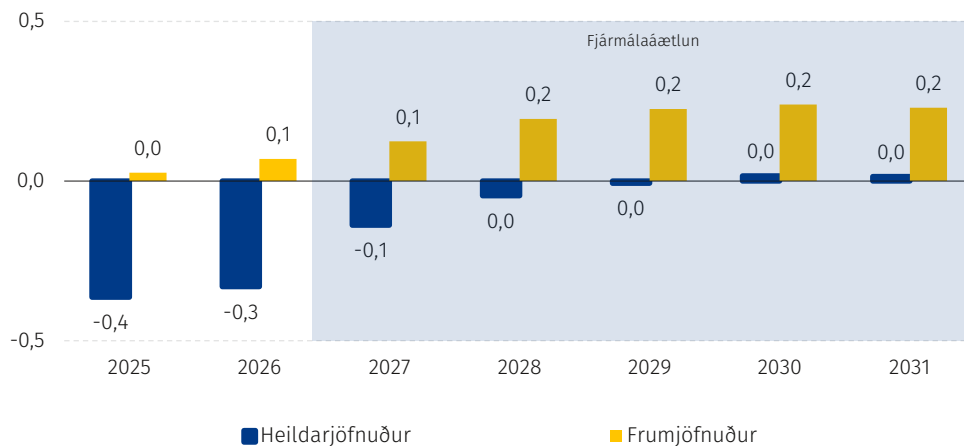
Afkoma sveitarfélaga nær jöfnuði á tímabili fjármálaáætlunar

Spá um afkomu sveitarfélaga byggir á afkomuspám ársins 2025 og samþykktum fjárhags-áætlunum sveitarfélaga fyrir árin 2026–2029. Árið 2026 er áætlað að halli verði á rekstri sveitarfélaga sem nemur um 0,3% af VLF, eða um 17,5 ma.kr. Gert er ráð fyrir að afgangur verði af undirliggjandi rekstri sveitarfélaga og að frumjöfnuður verði jákvæður um 0,1% af VLF eða rúmlega 4 ma.kr.

Mynd 3.19

Afkoma sveitarfélaga vænkast og nær jafnvægi á tímabili fjármálaáætlunar

Afkoma sveitarfélaga, % af VLF



Gert er ráð fyrir að afkoma sveitarfélaga verði neikvæð um 0,1% á fyrsta ári fjármálaáætlunar en fari batnandi á tímabilinu. Afkoman nær jafnvægi árið 2028, í hlutfalli við VLF, sem helst út tímabil áætlunarinnar. Bætt afkoma skýrist fyrst og fremst af bata í undirliggjandi rekstri sveitarfélaga en frumjöfnuður fer vaxandi út tímabil áætlunar.

Tafla 3.11 Afkoma A-hluta sveitarfélaga 2025-2031

ma.kr.	Brb. 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
Skatttekjur.....	522,0	557,7	587,1	617,2	648,1	680,7	710,6
Fjárframlög.....	68,1	69,3	72,5	75,6	78,9	82,2	85,7
Aðrar tekjur.....	80,0	83,3	87,0	90,7	94,6	98,6	102,9
Heildartekjur.....	670,1	710,3	746,6	783,6	821,6	861,6	899,2
% af VLF.....	13,5	13,4	13,5	13,5	13,5	13,5	13,4
Rekstrarútgjöld....	648,0	678,4	701,6	730,4	762,5	790,8	823,9
Fastafjárútgjöld....	44,4	49,4	52,6	55,8	59,5	69,8	74,2
Heildarútgjöld....	692,4	727,8	754,2	786,2	822,0	860,5	898,2
% af VLF.....	14,0	13,8	13,6	13,6	13,5	13,5	13,4
Frumafkoma.....	0,9	3,7	6,9	11,3	13,8	15,3	15,4
% af VLF.....	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Vaxtajöfnuður.....	-23,2	-21,2	-14,6	-13,9	-14,1	-14,3	-14,5
% af VLF.....	-0,5	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Heildarafkoma....	-22,3	-17,5	-7,7	-2,6	-0,4	1,0	1,0
% af VLF.....	-0,5	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

Fjárfesting sveitarfélaga í efnislegum eignum var um 81 ma.kr. árið 2025, sem er 1,6% af vergri landsframleiðslu. Í forsendum fjármálaáætlunar er gert ráð fyrir að árið 2026 verði hlutfall fjárfestingar 1,7% af VLF og að fjárfestingarstigið sem hlutfall af VLF muni fara hægt vaxandi á tímabili fjármálaáætlunar og verða um 1,8% síðustu ár áætlunarinnar sem er lítilllega yfir 1,7% meðaltali árána 2018–2025.

Helstu breytingar frá fjármálaáætlun 2026–2030

Gert er ráð fyrir að heildarjöfnuður verði að jafnaði um 4 ma.kr. verri samanborið við gildandi fjármálaáætlun. Undirliggjandi rekstur sveitarfélaga er betri en í gildandi áætlun og frumjöfnuður að jafnaði tæplega 2 ma.kr. hærri. Bættur frumjöfnuður nær þó ekki að yfirvinna verri vaxtajöfnuð sem er að jafnaði tæplega 6 ma.kr. verri en forsendur gildandi áætlunar gerðu ráð fyrir.

Tafla 3.12 Samanburður við fjármálaáætlun 2026–2030 (br. frá gildandi áætlun)

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030
Frumtekjur	20,8	19,8	18,7	18,8	18,8
Frumgjöld	16,5	19,7	19,9	16,2	16,4
Frumjöfnuður	4,4	0,2	-1,2	2,7	2,4
% af VLF	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Vaxtatekjur	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Vaxtagjöld	10,5	4,4	3,7	3,8	3,9
Fjármagnsjöfnuður	-10,9	-4,8	-4,1	-4,2	-4,3
% af VLF	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Heildartekjur	20,5	19,5	18,3	18,5	18,4
Heildarútgjöld	27,0	24,1	23,6	20,0	20,3
Heildarjöfnuður	-6,5	-4,6	-5,3	-1,5	-1,9
% af VLF	-0,1	-0,1	-0,1	0,0	0,0

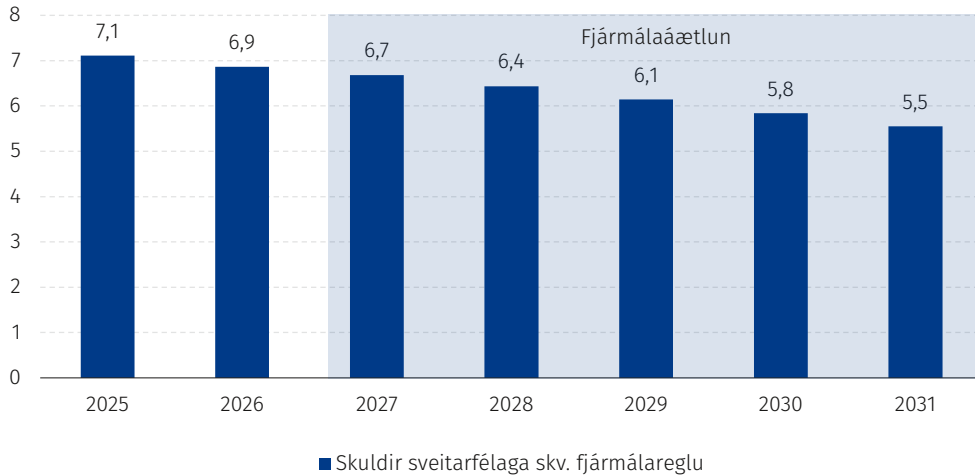
Skuldahlutfall sveitarfélaga fer lækkandi á tímabili fjármálaáætlunarinnar

Skuldir sveitarfélaga, samkvæmt skuldaviðmiði laga um opinber fjármál, hafa farið hækkandi sem hlutfall af vergri landsframleiðslu frá árinu 2019. Nú er hins vegar útlit fyrir að skuldahlutfallið lækki á tímabili áætlunarinnar samhliða bættri afkomu sveitarfélaga. Samkvæmt afkomuspám sveitarfélaga er skuldahlutfallið áætlað 7,1% árið 2025 en gert er ráð fyrir að það fari lækkandi jafnt og þétt á tímabilinu og verði 5,5% af VLF árið 2031 og hefur það ekki verið lægra síðan árið 2019.

Mynd 3.20

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 meðtalín 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 í jafnvægi á yfirstandandi ári. Gert er ráð fyrir að heildarafkoma verði neikvæð á fyrstu þremur árum fjármálaáætlunar vegna fyrirhugaðra fjárfestinga Landsvirkjunar, 95 MW vatnsaflsvirkjunar við Þjórsá, Hvammsvirkjunar, og 120 MW vindorkuvers við Vaðöldu. Áætlað er að heildarafkoma batni á síðustu tveimur árum áætlunar og verði jákvæð um 0,9% af VLF árið 2031.

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

Tafla 3.13 Lykiltölur fyrirtækja hins opinbera

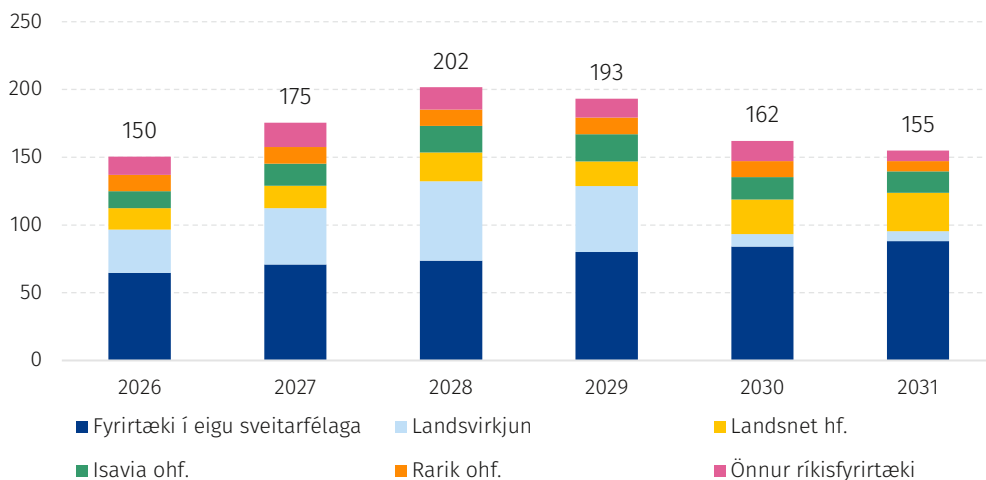
ma.kr.	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
Heildartekjur	471	504	531	556	576	601
Rekstrargjöld	411	435	459	476	488	508
Rekstrarafkoma	60	69	72	80	88	94
Fastafjárútgjöld	63	81	102	87	46	35
Heildarafkoma	-2	-12	-29	-7	42	59
Staða í árslok:						
Efnislegar eignir	2.057	2.205	2.382	2.548	2.675	2.794
Peningalegar eignir	117	109	108	111	118	152
Heildarskuldir ¹	1.048	1.134	1.252	1.349	1.412	1.484
Hrein eign	1.127	1.180	1.238	1.311	1.381	1.462
Hrein eign % af VLF	21	21	21	22	22	22
Heildarskuldir % af VLF	20	20	22	22	22	22
Heildarafkoma % af VLF	0,0	-0,2	-0,5	-0,1	0,7	0,9

¹ Brúttóskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

Eins og áður segir er nokkur vöxtur í fjárfestingum Landsvirkjunar á næstu tveimur árum. Sú aukning drífur aukningu fjárfestinga opinberra fyrirtækja í heild á fyrstu árum áætlunarinnar. Hlutfall fjárfestinga fyrirtækja í eigu sveitarfélaga er að jafnaði um 40% á fyrstu þremur árum áætlunarinnar en hlutur þeirra eykst síðustu tvö árin þegar fjárfestingar Landsvirkjunar dragast saman.

Mynd 3.21

Fjárfesting opinberra fyrirtækja
ma.kr.



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 1,4% af VLF árið 2031. Þá er áætlað að heildar-

skuldir lækki nokkuð sem hlutfall af VLF á tímabilinu en gangi áætlanir eftir mun þetta hlutfall fara úr 96% af VLF árið 2026 og verða 91% af VLF árið 2031.

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. Einnig er gert ráð fyrir fjárfestingum til að efla flutningskerfi raforku á landsvísi, með það að markmiði að styrkja afhendingaröryggi og bæta nýtingu þeirrar orku sem þegar er framleidd, m.a. með því að draga úr flutningstakmörkunum milli landshluta.

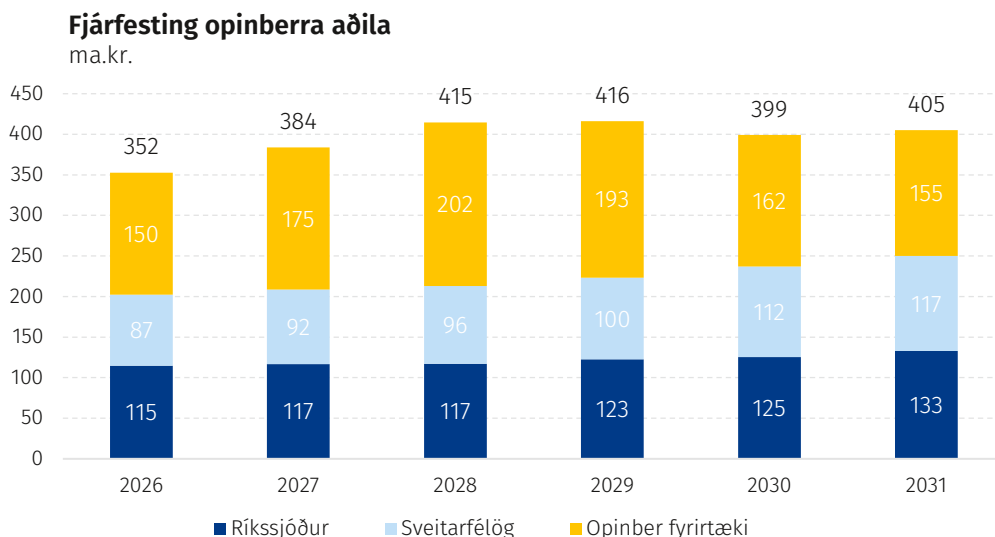
Tafla 3.14 Lykiltölur fjármála opinberra aðila í heild

ma.kr.	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
Heildartekjur	2.708	2.859	2.990	3.133	3.275	3.421
Rekstrargjöld	2.624	2.728	2.844	2.962	3.077	3.197
Rekstrarafkoma	84	131	146	171	198	224
Fastafjárútgjöld	129	149	171	163	132	130
Heildarafkoma	-45	-19	-25	8	66	94
Staða í árslok:						
Efnislegar eignir	4.461	4.673	4.912	5.142	5.333	5.518
Peningalegar eignir	1.923	2.060	2.097	2.245	2.286	2.397
Heildarskuldir ¹	5.093	5.377	5.568	5.831	5.941	6.087
Hrein eign	1.291	1.356	1.440	1.556	1.678	1.828
Hrein eign % af VLF	24	24	25	26	26	27
Heildarskuldir % af VLF	96	97	96	96	93	91
Heildarafkoma % af VLF	-0,8	-0,3	-0,4	0,1	1,0	1,4

¹ Brúttóskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

Fjárfesting opinberra aðila í heild, þ.e. að meðtöldum fyrirtækjum í B-hluta, er áætluð um 352 ma.kr. á yfirstandandi ári. Á næstu árum er gert ráð fyrir stigvaxandi fjárfestingum hjá opinberum fyrirtækjum. Á tímabili fjármálaáætlunar munu fjárfestingar Landsvirkjunar nema um það bil fimmtungi af heildarfjárfestingum opinberra fyrirtækja. Samkvæmt áætlun dregur þó úr heildarfjárfestingum á síðari hluta tímabilsins, sem að mestu leyti má rekja til minnkandi fjárfestingaráforma Landsvirkjunar. Vöxtur fjárfestinga ríkissjóðs og sveitarfélaga er heilt yfir nokkuð stöðugur á tímabilinu.

Mynd 3.22



3.5 Umbætur í starfsemi hins opinbera

Forgangsmál næstu ára er áþreifanlegur árangur í umbótum og hagræðingu í ríkisrekstri. Mörg verkefni eru hafin og hafa skilað árangri víða í kerfinu. Tillögur sem komu fram í kjölfar vinnu hagræðingarhóps ríkisstjórnarinnar í byrjun árs 2025 eru mikilvægur grunnur fyrir forgangsroðun í fjármálaáætlun og fjárlögum. Hvert ráðuneyti ber ábyrgð á að innleiða hagræðingaraðgerðir á sínum málefnasviðum. Öll ráðuneyti hafa greint tækifæri til einföldunar, sameiningar og endurskipulagningar verkefna í samræmi við stefnu ríkisstjórnarinnar og innan útgjaldaramma fjármálaáætlunar og fjárlaga. Alls hafa ráðuneytin skilgreint um 180 verkefni í kjölfar samráðs við almenning um hagsýni í ríkisrekstri.

Þegar er unnið að viðamiklum sameiningum en markmið þeirra er að skapa öflugri faglegar einingar sem veita betri og hagkvæmari þjónustu. Miðað við nýlegar lagabreytingar og fyrirætlanir ráðuneyta mun stofnunum fækka um allt að 23 á næstu mánuðum. Fækkunin er mest á málefnasviði dómsmálaráðuneytis með sameiningu sýslumanna sem fækkar stofnunum um átta. Efling þjónustu við landsbyggðina og trygging starfa um allt land er eitt af þeim markmiðum sem horft er til og má nefna að lágmarkshlutfall starfa á landsbyggðinni er sett í lögum um sameiningu sýslumannsembættanna.

Rammagrein 5: Nýir möguleikar með sameinuðu sýslumannsembætti – betri og hagkvæmari þjónusta um land allt

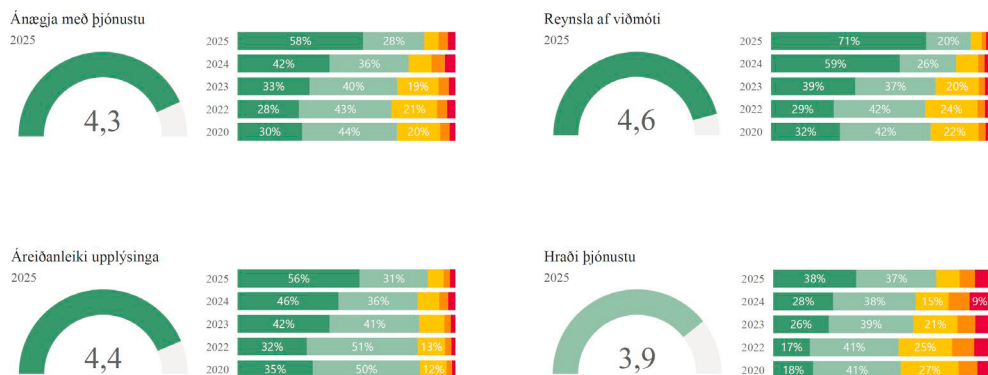
Sýslumannsembættin eru öflugar þjónustustofnanir og eru fremstar meðal stofnana sem veita góða stafræna þjónustu. Mikil tækifæri eru til að bæta þjónustuna enn frekar og tryggja nútímalega og samræmda þjónustu við almenning. Við sameininguna mun yfirbygging minnka en markmiðið er að þjónusta haldist óbreytt eða batni. Með einu embætti og auknum sveigjanleika verður hægt að hraða innleiðingu stafrænna lausna sem skilar sér í betri þjónustu við almenning á landinu öllu. Einfaldara verður að taka ákvarðanir um tilfærslu sérhæfðari verkfæra og starfa til starfsstöðva á landsbyggðinni. Starfsstöðvar verða áfram þær sömu og aðgengi jafn greitt að þjónustu og verður því hægt að leita þjónustu við sitt hæfi hvar sem er. Dreift net starfsstöðva embættisins um allt land nýtist til að auka samstarf við aðrar stofnanir og stjórnvöld. Almennigur geti þannig leitað á einn stað til að fá leiðbeiningar og eftir atvikum afgreiðslu sinna mála. Með staðbundnum starfsstöðvum geta þeir sem geta ekki nýtt sér eða kjósa ekki að nýta sér stafrænar lausnir sótt sér staðbundna mannlega þjónustu og aðstoð.

Ánægja ekki meiri frá því mælingar hófust

Í allri þróun og breytingum er mikilvægt að fylgjast náið með árangri og á það sérstaklega við um stærri kerfisbreytingar. Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur gefið út nýja handbók um sameiningar stofnana þar sem áhersla er lögð á árangursmælikvarða. Fylgjast verður með kostnaði en ekki síður ánægju með þjónustu og vellíðan starfsfólks og bregðast tímanlega við ef tilefni er til.

Til þess að auðvelda yfirsýn hafa árangursmælikvarðar í rekstri verið birtir samhliða stefnu-mótun stofnana til þriggja ára. Það eykur innsýn í starfsemi stofnana og auðveldar eftirfylgni, m.a. í breytingarferli. Náið er fylgst með ánægju með þjónustu ríkisins. Alls tóku 63 stofnanir þátt í þjónustukönnun ríkisins 2025 en í heildina hefur ánægjan aukist og ekki verið meiri frá því að mælingar hófust.

Mynd 3.23 Niðurstöður úr þjónustukönnun ríkisins 2025



Stafræn þjónusta skilar hagræði og betri þjónustu

Stafræðing opinberrar þjónustu er áfram eitt stærsta umbóta- og nýsköpunartækifæri hins opinbera. Verkefnastofan um Stafrænt Ísland gegnir áfram lykilhlutverki og hefur mikill árangur náðst í þróun og innleiðingu stafrænna lausna í nánú samstarfi við leiðandi fyrirtæki í hugbúnaðarþróun á Íslandi.

Mikil aukning er í notkun lausna Stafræns Íslands og má nefna að 67 stofnanir hafa nú fært vef sinn inn á Ísland.is, yfir milljón stafrænar umsóknir hafa verið afgreiddar frá alls 153 opinberum aðilum og mánaðarlegar flettingar á vefnum eru tæplega 3 milljónir. Ísland.is hefur því fest sig í sessi sem megininngangur að stafrænni opinberri þjónustu. Þá hafa verkefni eins og Stafrænt ökuskríteini og stafrænar þinglýsingar sparað sporin fyrir fjölda fólks og aukið skilvirkni hjá hinu opinbera.

Stafræn þjónusta er jafnframt hagkvæmasta leiðin til að veita opinbera þjónustu. Þegar þjónustuferlar eru sjálfvirknivæddir og aðgengilegir á netinu allan sólarhringinn minnkar þörf fyrir handvirka afgreiðslu og jafnframt dregur úr pappírsvinnu og tvíverknaði sem minnkar rekstrarkostnað og styður við betri nýtingu mannaúts. Fjárfesting í stafrænum lausnum skilar því bæði beinum sparnaði og auknum gæðum í þjónustu.

Ánægja almennings með opinbera þjónustu hefur aukist og sífellt fleiri kjósa stafræna leið sem fyrsta valkost. Áhersla næstu ára verður á að fjölga stafrænum þjónustuferlum, þróa kjarnaþjónustur áfram og tryggja að ný þjónusta sé hönnuð stafrænt frá upphafi með þarfar notenda í forgrunni. Áhersluverkefni Stafræns Íslands næstu misseri snúa að því að færa upplýsingar og þjónustur tengdar heilsu, atvinnu og menntun á Ísland.is.

Mannauður í lykilhlutverki

Starfsfólk ríkisins gegnir lykilhlutverki í árangri í ríkisrekstri og skiptir góð stjórn mannauðsmála þar sköpum. Í október 2025 var gefin út stefna ríkisins í mannauðsmálum undir yfirskriftinni „Mannauður í lykilhlutverki“. Stefnunni er ætlað að vera framsækin, aðlögunarhæf og skilvirk. Með henni eru sett fram markmið og áherslur í mannauðsstjórnun ríkisins ásamt aðgerðaáætlun fyrir árin 2026–2029. Framtíðarsýn stefnu ríkisins í mannauðsmálum byggir á markmiðum og áherslum um stefnumiðaða mannauðsstjórnun, tilgangsdreven störf og verkefni, aukna hæfni til árangurs, eftirsóknarvert starfsumhverfi og aðlögunarhæfni starfsfólks og stofnana.

Mynd 3.24 Framtíðarsýn í stefnu ríkisins í mannauðsmálum



Hópur sérfræðinga í mannauðsmálum hjá stofnunum ríkisins mun útfæra verkefni til umbóta og forvarna í aðgerðaáætlun. Leiðbeinandi viðmið fyrir stofnanir verða gefin út um viðveru og fjarveru, breytingastjórnun, mannauðsstjórnun o.s.frv. Sterk tengsl eru á milli velgengni og árangursríkrar mannauðsstjórnunar í verkefnum stofnana.

Ahersla verður lögð á að hjálpa stjórnendum og millistjórnendum að móta góða vinnustaðamenningu. Byggt verður á þeirri þekkingu sem nú þegar er til staðar hjá mannauðsfólki ríkisins. Jafnframt verða skilgreindir sameiginlegir lykilmælikvarðar í mannauðsmálum, áhersla lögð á áframhaldandi stuðning og fræðslu í mannauðsmálum, nýliðabjálfun og verklag fyrir markvissa þekkingaryfirfærslu. Gert er ráð fyrir að starfsfólk og stjórnendur vinni saman að því að skapa starfsumhverfi gagnkvæmrar virðingar.

Rammagrein 6: Gögn og upplýsingatækni

Bætt nýting gagna og markviss uppbygging samhæfðra tækniinnviða skapar grundvöll fyrir skilvirkari þjónustu, betri yfirsýn yfir rekstur og sterkari forsendur gagnadrifinnar ákvarðanatöku. Sjálfvirkni ferla og samræmd miðlun gagna dregur úr tímafrekri vinnslu, minnkar líkur á misræmi og stuðlar að betri nýtingu mannauðs. Skipan gagnastjóra undir hatti Stafræns Íslands er mikilvægt skref til að tryggja samræmda stefnu, skýra ábyrgð og heildarsýn í meðferð og hagnýtingu gagna ríkisins.

Tækniskuld síðustu ára felst einkum í sundurleitu kerfalandslagi, ósamræmdum gagnalíkönum og skorti á yfirsýn yfir uppruna, gæði og nýtingu gagna. Slík staða leiðir til tvíverkn-aðar, aukinnar rekstraráhættu og hærri kostnaðar til lengri tíma. Forgangur næstu ára er að einfalda kerfalandslagið með það að leiðarljósi að samræma gagnaskilgreiningar, styrkja gagnastjórnun, tryggja rekjanleika og setja mælanleg viðmið um gagnagæði.

Uppbygging upplýsingatæknimála í rekstri ríkisins mun til framtíðar byggjast á sameiginlegum tæknilegum viðmiðum, samræmdri áhættustýringu og forgangsöröðun verkefna með heildarhagsmunum ríkisins að leiðarljósi. Faglegt eignarhald gagna verður áfram í höndum viðkomandi stofnana, en tæknilegir innviðir, öryggisrammi og samhæfing gagna byggð upp á sameiginlegum viðmiðum þar sem stærðarhagkvæmni og samnýting er nýtt til fulls.

Með markvissum aðgerðum á þessu sviði verður lagður traustur grunnur að samræmdum og heildstæðum stafrænum innviðum ríkisins þar sem gögn eru áreiðanleg, aðgengileg og örugg. Slík framtíðarsýn styður við aukið aðhald, skilvirkari ráðstöfun fjármuna og betri þjónustu við almenning og atvinnulíf til lengri tíma.

Betri nýting fjármuna með virku endurmati og hagkvæmum innkaupum

Mikilvægt er að skipulag starfsemi ríkisins sé með þeim hætti að hægt sé að bregðast við nýjum aðstæðum og að takmarkaðir fjármunir nýtist til brýnna verkefna sem skila árangri fyrir samfélagið. Því hefur samhliða þróun verklags sem styður við árangursstjórnun og árangursmiðaða áætlanagerð verið unnið að innleiðingu kerfisbundins endurmats útgjalda.

Með endurmati útgjalda er leitast við að greina útgjöld til tiltekinna verkefna eða málaflokka með það að markmiði að skila hagræðingu, aukinni forgangsöröðun í samræmi við pólitískar áherslur og bættari yfirsýn yfir verkefni hins opinbera. Metið er hvort hægt sé að ná sambærilegum eða meiri árangri með betri nýtingu fjármuna og valkostir mótaðir sem styðja stjórnvöld við að taka ákvarðanir um stefnumið og fjárhagsramma málefnasviða og málaflokka.

Dæmi um verkefni þar sem útgjöld eru endurmetin er verkefni um aukna hagkvæmni og skilvirkni samkeppnissjóða. Verkefnið er fjórþætt og felst í sameiginlegu styrkjatorgi, miðlægu um gagnagrunni, tilraunaverkefni í nýtingu gervigreindar og sameiningu/fækkun sjóða. Markmið með verkefninu er m.a. að bæta opinbera þjónustu gagnvart notendum með skilvirkara og einfaldara umsóknarferli ásamt því að draga úr útgjöldum vegna umsýslu sjóðanna.

Unnið er að því að mat á árangri fjárveitinga með samræmdum hætti verði hluti af reglubundnu verklagi í takt við þær breytingar sem hafa átt sér stað í kjölfar gildistöku laga um opinber fjármál. Um 80% OECD-ríkja framkvæma reglulega endurmat á ríkisútgjöldum og verður því leitað ráðgjafar frá stofnuninni við frekari mótun verklags og áætlanagerð til næstu ára.

Á sama tíma og nauðsynlegt er að hægt sé að meta rekstur ríkisins með reglubundnum hætti þurfa einstaka ríkisstofnanir stöðugt að horfa á eigin rekstur. Þá skiptir miklu máli að hafa góða yfirsýn yfir samninga sem eru í gildi. Mælaborð innkaupa hefur verið gefið út fyrir stofnanir og ráðuneyti og er því ætlað að auðvelda yfirsýn yfir gerða samninga og greidda reikninga. Við sameiningu Ríkiskaupa og Fjársýslunnar jókst geta til greininga innkaupagagna til muna og greinir Fjársýslan hagræðingartækifæri og leiðbeinir stofnunum sem þurfa að ráðast í nýja samningagerð í hagræðingarskyni. Til þess að auðvelda almenningi og fyrirtækjum yfirsýn og aðgengi að viðeigandi upplýsingum um innkaup verður vefsíðan opnirreikningar.is jafnframt endurbætt sem styðja ætti við eðlilegt aðhald að rekstri ríkisins.

Umbætur tryggi framúrskarandi þjónustu

Unnið er að öllum þessum umbótaverkefnum þvert á ríkiskerfið ásamt því að mörg verkefni eru í gangi í samvinnu ríkis og sveitarfélaga. Til þess að ramma inn þá vegferð sem fram undan er verður gefin út stefna um þjónustu hins opinbera. Markmið stefnunnar eru þrjú: Að þjónustan verði betri, aðgengilegri og hagkvæmari. Stefnan verður mikilvægur leiðarvísir fyrir hið opinbera um mikilvægi þess að vinna saman til þess að bæta þjónustu við almenning og fyrirtæki í landinu. Lykilviðfangsefni eru að halda áfram að bæta stafræna þjónustu ríkis og sveitarfélaga, auka notkun gagna og samræma þjónustuveitingu bæði á netinu og í persónu.

4 Áhættuþættir

Fjárhagsáhætta sem ríkissjóður stendur frammi fyrir hverju sinni er margvísleg. Heimsfaraldur kórónuveiru og jarðhræringar á Reykjanesi eru skýr dæmi um ófyrirséða áhættu sem hafði afdrifarík neikvæð áhrif á efnahag þjóðarbúsins. Til að verja afkomu fólks, og í einhverjum tilfellum einnig fyrirtækja, hefur ríkissjóður axlað auknar byrðar. Afleiðingin er sú að skuldir ríkissjóðs hækkuðu hratt og stýra þarf áhættu ríkissjóðs til framtíðar út frá hærri skuldastöðu en ella. Í *Stefnu í lánamálum 2026–2030* 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 fjallað um þá fyrirsjáanlegu áhættuþætti sem sérstaklega þarf að hafa í huga á tímabili fjármálaáætlunar. Auk markaðsáhættu er umfjöllun um aðra áhættuþætti eins og ríkisábyrgðir, endurlán, lífeyrisskuldbindingar, eignarhald á viðskiptabönkum og áhættu tengda Seðlabanka Íslands. Í 2. kafla er fjallað um áhættu ríkissjóðs af því að hagþróun verði önnur en nú er spáð.

4.1 Markaðsáhætta

Markaðsáhætta felst í þeirri áhættu fyrir þróun afkomu og skulda ríkissjóðs sem leiðir af breytingum í vaxtastigi, gengi krónunnar og verðbólgu. Stórir flokkar ríkisskuldabréfa sem fjármagna þarf að mestu leyti með nýrri útgáfu verða á gjalddaga á tímabili fjármálaáætlunar á sama tíma og lánsfjárfjöldur ríkissjóðs er neikvæður. Þar sem vextir á nýjum lántökum hafa verið hærri en á flestum þeim skuldum sem greiddar hafa verið upp undanfarin ár hefur endurfjármögnun haft neikvæð áhrif á vaxtakostnað ríkissjóðs á síðustu misserum.

4.1.1 Aukin skuldsetning, neikvæður lánsfjárfjöldur og óvissa um fjármagnskostnað

Lánsfjárfjöldur ríkissjóðs hefur verið neikvæður á hverju ári frá árinu 2020 að undanskildu 2025 og ríkissjóður því þurft að fjármagna bæði nýjar skuldir og endurfjármagna eldri á háum vöxtum. Útlit er fyrir að lánsfjárfjöldur verði neikvæður á tímabili fjármálaáætlunar, um 1,0% af VLF að jafnaði. Það er þrátt fyrir að afkoma ríkissjóðs, eins og hún er skilgreind í lögum um opinber fjármál, nái jafnvægi strax á fyrsta ári áætlunarinnar. Það er lánsfjárfjöldurinn, frekar en afkoman samkvæmt lögnum, sem ákvarðar þróun skuldahlutfalls ríkissjóðs ásamt hagvexti.

Verðbólga leiðir til hækkunar á höfuðstól þegar útgefinna verðtryggðra skulda vegna verðbóta sem eru gjaldfærðar í rekstrarreikningi ríkissjóðs. 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.

Í þeirri þjóðhagsspá sem fjármálaáætlun er grundvölluð á er gert ráð fyrir að verðbólga hjaðni og nái verðbólgu markmiði Seðlabankans á árinu 2028. Samhliða má gera ráð fyrir að stýrivextir lækki. Gangi spáin eftir má gera ráð fyrir að fjármögnunarkjör ríkissjóðs fari batnandi og að meðalkostnaður skuldasafnsins taki að lækka í hægum skrefum. Slík þróun er fjarri því sjálfsögð. Verðbólga hefur ítrekað reynst þrálátari en spár hafa gert ráð fyrir. Þá einkennir mikil spennan alþjóðahagkerfið sem veldur óvissu og titringi á fjármálamörkuðum og miklum verðsveiflum mikilvægra aðfanga. Slíkar aðstæður geta haft neikvæð áhrif á aðgang að fjármagni á erlendum mörkuðum og fjármögnunarkjör ríkissjóðs sem og annarra innlendra aðila.

Vaxtaáhætta og verðbólguáhætta eru nátengdar. Í mikilli verðbólgu hækkar höfuðstóll verðtryggðra 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 ár 2020. Verðbólga umfram

væntingar hefur leitt til gjaldfærðs kostnaðar ríkissjóðs umfram áætlanir. Í janúar 2026 námu verðtryggðar skuldir ríkissjóðs 954 ma.kr. Á móti kemur að ríkissjóður á verðtryggðar eignir fyrir um 221 ma.kr., s.s. endurlán til lánasjóða. Verðtryggingarjöfnuður er því neikvæður um 733 ma.kr. Af því leiðir að hvert prósentustig verðbólgu hefur neikvæð áhrif á fjármagnsjöfnuð ríkissjóðs um 7,5 ma.kr. eins og staðan er í dag.

4.1.2 Gjaldeyrisáhætta

Gengisbreytingar krónunnar hafa áhrif á stöðu erlendra lána en að sama skapi hafa þær áhrif á gjaldeyriseignir. Bein gjaldeyrisáhætta ríkissjóðs hefur til þessa verið takmörkuð þar sem innstæður ríkissjóðs í erlendra mynt og endurlán ríkissjóðs í erlendum gjaldeyri standa á móti erlendum skuldum ríkissjóðs. Um þessar mundir er gjaldeyrisjöfnuður neikvæður um rúmlega 100 ma.kr. Ríkissjóður fær arðgreiðslur, t.a.m. frá Landsvirkjun, í erlendra mynt. Gert er ráð fyrir því að draga úr gjaldeyrisjöfnuðinum frá og með 2027 og nýta til þess tekjur í erlendra mynt.

4.2 Endurfjármögnunar- og lausafjárahætta

Endurfjármögnun er einn stærsti áhættuþáttur sem ríkissjóður stendur frammi fyrir. 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 2025 nam veginn lánstími skulda ríkissjóðs 6,8 árum en samkvæmt stefnu í lánamálum er gert ráð fyrir að lánstíminn sé á bilinu 5–7 ár.

Lausafjárahætta 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. Samkvæmt stefnu í lánamálum er gert ráð fyrir því að staða ríkissjóðs sé um 40 ma.kr. að jafnaði. Virkri lausafjárstýringu er beitt sé staðan umfram eða undir viðmiði.

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 lánum í gegnum endurlán ríkissjóðs.

Endurlán hafa aukist á undanförunum árum og gert er ráð fyrir að sú þróun haldi áfram. Stefna stjórnvalda er að fjármagna stuðningskerfi lánasjóða með endurlánum, í stað þess að sjóðirnir gefi sjálfir út skuldabréf til að lágmarka kostnað, bæta yfirsýn og draga úr áhættu. Auk þess er gert ráð fyrir endurlánum til fjármögnunar ákveðinna framkvæmdaverkefna. Meginþorri núverandi endurlána er til Húsnæðissjóðs, Menntasjóðs námsmanna, Vaðlaheiðarganga, Byggðastofnunar og Betri samgangna. Einnig er í áætlunum gert ráð fyrir að á árunum 2027–2028, þegar byggingu Ölfusárbrúar verði lokið, muni ríkissjóður fjármagna kaup á brúnni með endurláni til ríkiseiningar sem hafi tekjur af umferð um brúna.

Gert er ráð fyrir 28 ma.kr. endurláni til Betri samgangna á næstu fimm árum fjármögnunar á uppbyggingu samgönguinnviða og almenningssamgangna á höfuðborgarsvæðinu eins og skilgreint er í samgöngusáttmála höfuðborgarsvæðisins. Í samgöngusáttmálanum frá 2024 er gert ráð fyrir að flýti- og umferðargjöld að fjárhæð 143 ma.kr. séu innheimt á árunum 2030–2040 til að standa straum af kostnaði, þ.m.t. endurgreiðslu endurlána. Óvissa er um innheimtu flýti- og umferðargjalda þar sem lagaheimildir til skattheimtunnar liggja ekki fyrir. Innheimta flýti-

Í flestum tilfellum er ríkisábyrgð færð sem skuldbinding utan efnahagsreiknings þar til líklegt þykir að hún falli á ríkið. Helsta áhættan af ríkisábyrgðum felst í því að þær skapa óbeinar skuldbindingar sem geta skyndilega fallið á ríkissjóð og raskað ríkisfjármálum ef skuldari getur ekki staðið við skuldbindingar sínar. Ríkisábyrgðir koma ekki fram sem skuldir í ríkisreikningi fyrr en ábyrgðin fellur á ríkið. Þetta getur falið raunverulega stöðu ríkisfjármála og torveldað fjárhagsgreiningu. Þótt útgáfu ríkisábyrgðar fylgi ekki eiginleg greiðsla eða skuld fylgir þeim veruleg áhætta sem getur raungerst löngu eftir að ábyrgðin er veitt. Ríkisábyrgðir ætti því einungis að veita í algerum undantekningartilfellum, s.s. við markaðsbrest. Nýlegt dæmi er viðbrögð stjórnvalda við kórónuveirufaraldrinum þegar veitt var ríkisábyrgð á lánalínu til Ícelandair.

Afdrif ÍL-sjóðs eru nærtækt dæmi um áhættu sem fylgdi ábyrgð ríkissjóðs en sjóðurinn var eins og sjá má með um 88% af öllum ábyrgðum áður en honum var slitið árið 2025. Þau mistök sem gerð voru við fjármögnun sjóðsins í upphafi aldarinnar kostuðu ríkissjóð verulega fjármuni, eða um 178 ma.kr. Nánar er fjallað um áhrif uppgjörs ÍL-sjóðs í frumvarpi til fjárlaga 2026.

Ríkissjóður hefur stefnt að því að draga úr umfangi ríkisábyrgða. Hefur það gengið eftir og ekki er gert ráð fyrir veitingu ríkisábyrgða á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Ábyrgðirnar nema í lok árs 2025 samtals um 106 ma.kr., eða um 2% af VLF. Ríkisábyrgðir námu 789 ma.kr. í árslok 2024, fyrir uppgjör ÍL-sjóðs en náðu hámarki í lok árs 2012 er þær námu 1.320 ma.kr. (74% af VLF).

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 fyrrverandi starfsmanna Útvegsbanka Íslands og Landsbanka Íslands.

Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs námu 1.170 ma.kr. í árslok 2024 en eignir til greiðslu lífeyris (í B-deild LSR) námu 237 ma.kr. Eftir stendur 933 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. Þær koma hins vegar fram undir fjárfestingarhreyfingum í sjóðstreymi. Áhætta ríkissjóðs vegna þessara lífeyrisskuldbindinga snýr að miklu leyti að launahækkunum opinberra starfsmanna og ávöxtun undir viðmiði um 3,5% raunávöxtun í framtíðinni en hvort tveggja eykur hreina skuldbindingu ríkissjóðs.

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 350 ma.kr. bundna í eignarhlutum í viðskiptabankakerfinu árið 2025. Nánar er fjallað um áhættu ríkissjóðs vegna eignarhalds á viðskiptabönkum í fjármálaáætlun 2025–2030.

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 78,5 ma.kr. á núverandi verðlagi, komi til innköllunar. 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 tiltekinna 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 samræði við Fjársýsluna og Hagstofu Íslands með það að markmiði að tryggja samræmi gagna og upplýsinga og gagnsæi um frávik milli staðlanna tveggja.

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

Hér er gerð stutt grein fyrir framsetningu ríkisfjármálanna skv. GFS-staðli og helstu atriðunum sem valda mismun á framsetningu ríkisfjármálanna samkvæmt GFS- og IPSAS-stöðlunum. Báðum stöðlunum er ætlað að tryggja samkvæmni og alþjóðlega samanburðarhæfni en áherslur þeirra eru ólíkar. Í aðalatriðum sýna niðurstöður skv. 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. **Gengismismunur.** Allur gengismunur færist um endurmatsreikning yfir á efnahag samkvæmt GFS-staðli en samkvæmt IPSAS-staðli færist hann um rekstrarreikning.
- b. **Lífeyrisskuldbindingar.** 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. 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. Staða lífeyrisskuldbindinga í efnahagsreikningi í árslok er hins vegar sú sama skv. stöðlunum báðum.

- c. **Eignfærsla á varanlegum rekstrarfjármunum.** Samkvæmt báðum stöðlunum er gerð krafa um eignfærslu á varanlegum rekstrarfjármunum. Innleiðing laga um opinber fjármál fól 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 gjaldfærist við kaup eru þeir eignfærðir. Það felur í sér að á móti eignfærslunni færist 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 eignarmyndunarframlaginu. 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. **Afskriftir varanlegra rekstrarfjármuna.** Samkvæmt IPSAS-staðli 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. **Fjárfesting í efnislegum eignum.** 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. **Sala fastafjármuna.** Samkvæmt GFS-staðlinum er sala fastafjármuna dregin frá fjárfestingu ársins á gjaldahlið.
- g. **Afskriftir skattkrafna.** Samkvæmt IPSAS-staðli er afskrift óinnheimtra skattkrafna og annarra tekna færð sem útgjöld. Samkvæmt GFS-staðli 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. **Endurgreiðsla virðisaukaskatts til opinberra aðila.** 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. **Hlutdeildaraðferð við mat á eignarhlutum í félögum og stofnunum.** Báðir staðlarnir gera almennt ráð fyrir því 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 færist um rekstrarreikning eða endurmatsreikning yfir á efnahag. IPSAS-staðallinn gerir kröfu um að öll breytingin færist um rekstrarreikning. GFS-staðallinn gerir hins vegar ráð fyrir því að sá hluti breytingarinnar sem rekja má til viðskipta ársins færist um rekstrarreikning á meðan aðrar breytingar, s.s. matsbreytingar, færist 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 breytttri 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 hagtolum um Ísland. Þessi breytta flokkun er í samræmi við álitserðir Eurostat sem og álit reikningsskilaráðs ríkisins.

Til að bregðast við endurflokkun Hagstofunnar voru gerðar breytingar á ýmsum lagaákvæðum 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, Bygðastofnun 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 vaxtajöfnuðurinn 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 sveiflukennd 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, fjármálareglum sem um það

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

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.

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 skv. 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 meirihluta eigu 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 fjármálaareglan 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
Byggðastofnun	
Eignasafn ríkiseigna	
Húsnæðissjóður	A-2
Menntasjóður námsmanna	
Náttúruhamfaratrygging Íslands	
Betri samgöngur ehf.	
Eignahlutir ehf.	
Fasteignafélagið Þórkatla ehf.	
Fasteignir Háskóla Íslands ehf.	
Harpa ehf.	
Leigufélagið Bríet ehf.	
Lindarhvoll ehf.	
Neyðarlínan ehf.	
Nýr landspítali ehf.	
Rannsókn- og háskólanet Ísl.	A-3
Ríkisútvarpið ehf.	
Sítus ehf.	
Storð ehf.	
Tæknigarður ehf.	
Tæknisetur ehf.	
Vaðlaheiðargöng hf.	
Vísindagarðar HÍ ehf.	
Þjóðarhöll ehf.	
Þróunarfélag Kefl.flugv.ehf.	
Öryggisfjarskipti ehf.	
Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins	
Happdrætti Háskóla Íslands	B
Íslenskar orkurannsóknir	
Nýsköpunarsjóðurinn Kría	
Auðkenni ehf.	
Eignarhaldsfélag Suðurnesja hf.	
Farice ehf.	
Hvanneyrarbúið ehf.	
Icelandic Trademark holding ehf.	
Isavia ehf.	
Íslandspóstur ehf.	
Keilir, miðstöð vísinda fræða og atvinnulífs	
Landsbankinn hf.	C
Landskerfi bókasafna	
Landsnet hf.	
Landsvirkjun	
Matís ehf.	
Orkubú Vestfjarða ehf.	
Rarik ehf.	
Seðlabanki Íslands	
Vigdísarholt ehf.	

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, Náttúruhamfaratrygging Íslands var í C-hluta en er 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 fjármálaireglur 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 2027–2031. 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 Seðlabanka Íslands um efnahagshorfur frá febrúar 2026, 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 útgjaldahliðar 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 2027 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 um skráð atvinnuleysi hjá Vinnumálastofnun yfir tímabilið sem gert er ráð fyrir að verði um 4% að jafnaði.

Forsendur um kerfislægan vöxt

Kerfislægur vöxtur

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.

Áætluð útgjaldaáhrif af kerfislægum vexti nema í kringum 5–6 ma.kr. á ári eða um 28 ma.kr. uppsafnaðri hækkun á árinu 2031.

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 forgangsroðun.

Gert er ráð fyrir að almenn aðhaldsmarkmið skili um 2,5 ma.kr. lækkun á útgjaldavexti að nafnvirði á fyrsta ári tímabilsins eða sem svarar til 0,2% af veltu frumgjalda ársins 2026. Gert er ráð fyrir að uppsöfnuð lækkun á útgjaldavexti ríkissjóðs nemi um 13 ma.kr. í lok tímabilsins. Undanskilin almennri aðhaldskröfu eru heilbrigðis- og öldrunarstofnanir, skólar, dómstólar og löggæsla.

Viðauki 3

Samanburður á rammasettum útgjöldum málefnasviða 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 málefnasviða skv. IPSAS-staðli og yfir á heildarútgjöld samkvæmt GFS-staðli. Slík rammasetning er í takt við það verklag sem hefur tíðkast hér á landi um áráðil við fjárlagagerðina en það þýðir að hluti útgjaldaliða ríkissjóðs er fyrir utan heildarútgjaldaramma málefnasviða. Um er að ræða nokkra útgjaldaliði sem geta sveiflast mikið milli ára, s.s. vegna hagþróunar eða skv. 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 útgjaldaáætlunina 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.

Útgjöld í ma.kr.	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
Rammasett útgjöld á verðlagi 2026.....	1.409,4	1.423,8	1.443,8	1.464,7	1.485,6
þar af áætluð rekstrarútgjöld og tilfærslur.....	1.266,5	1.282,4	1.297,0	1.315,0	1.335,2
þar af áætluð framlög til fjárfestinga.....	142,9	141,4	146,8	149,7	150,4
Liðir utan ramma á verðlagi 2026					
Lífeyrissjóðsskuldbindingar.....	79,2	76,2	72,9	69,6	66,5
Jöfnunarsjóður sveitarfélaga.....	39,2	40,0	41,0	41,8	42,7
Framlög til Atvinnuleysistryggingasjóðs.....	40,4	35,4	32,3	32,8	33,3
Afskriftir skattkrafna, tapaðar kröfur og tjónabætur.....	7,7	8,0	8,4	8,4	8,4
Alls liðir utan ramma.....	166,4	159,6	154,6	152,7	150,9
Frumgjöld	1.575,8	1.583,4	1.598,4	1.617,4	1.636,5
Frumgjöld aðlöguð gagnvart GFS-staðli ¹	-81,4	-78,4	-75,3	-71,6	-67,9
Frumgjöld skv. GFS-staðli á verðlagi 2026.....	1.494,4	1.504,9	1.523,2	1.545,9	1.568,6
Uppsafnaðar áætlaðar launa- og verðlagsbreytingar.....	45,7	90,3	137,3	187,8	241,2
Frumgjöld á skv. GFS-staðli á verðlagi hvers árs.....	1.540,1	1.595,3	1.660,5	1.733,6	1.809,8
Vaxtagjöld skv. GFS-staðli.....	143,5	151,8	161,5	166,9	166,0
Heildarútgjöld skv. GFS-staðli.....	1.683,5	1.747,0	1.822,1	1.900,5	1.975,8

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

1. Rekstraryfirlit fyrir hið opinbera	98
2. Rekstraryfirlit ríkissjóðs (A1-hluta)	99
3. Skipting tekna ríkissjóðs (A1-hluta)	100
4. Skipting útgjalda ríkissjóðs (A1-hluta)	101
5. Útgjaldarammar ríkissjóðs (A1-hluta) eftir málefnasviðum	102
6. Áætluð rekstrar- og tilfærsluútgjöld í útgjaldarömmum málefnasviða	103
7. Áætluð framlög til fjárfestinga í útgjaldarömmum málefnasviða	104
8. Stöðugleikaregla ríkissjóðs (A1-hluta) árin 2027–2031	105
9. Eignir og skuldir ríkissjóðs (A1-hluta)	106
10. Sjóðstreymi ríkissjóðs (A1-hluta)	107
11. Rekstraryfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga	108
12. Samstæðuyfirlit A-hluta ríkissjóðs í heild	109
13. Þjóðhagsspá 2027–2031	110

Tafla 1

Rekstraryfirlit fyrir hið opinbera¹

	Brb. 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.							
Heildartekjur	2.059,9	2.236,4	2.355,3	2.458,4	2.577,4	2.699,6	2.819,7
Skatttekjur	1.632,1	1.800,9	1.908,6	2.000,5	2.100,5	2.201,8	2.302,9
Skattar á tekjur og hagnað	920,2	989,6	1.032,3	1.076,2	1.129,7	1.187,1	1.240,7
Skattar á launagreiðslur og vinnuafli	12,9	14,0	14,8	15,6	16,3	17,1	18,0
Eignarskattar	116,1	127,9	134,3	141,7	148,1	155,3	162,7
Skattar á vöru og þjónustu	557,9	642,1	692,7	731,1	769,1	803,8	841,8
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	7,6	7,9	8,2	8,5	8,8	9,0	9,3
Aðrir skattar	17,4	19,3	26,3	27,4	28,5	29,4	30,4
Tryggingagjöld	153,9	163,2	171,3	179,2	187,9	197,0	206,8
Fjárframlög	8,9	4,6	5,4	5,7	5,7	5,9	5,9
Aðrar tekjur	265,1	267,7	270,0	273,0	283,3	294,8	304,2
Eignatekjur	139,1	154,4	146,8	145,2	151,2	157,9	161,8
þ.a. vaxtatekjur	51,9	60,6	59,9	57,4	60,3	64,1	64,3
þ.a. arðgreiðslur	61,1	59,7	49,6	48,2	49,9	51,2	53,6
Sala á vöru og þjónustu	116,4	102,7	111,8	116,0	119,9	124,2	129,1
Ýmsar tekjur og óskilgreindar tekjur	9,6	10,6	11,3	11,8	12,2	12,8	13,3
Heildargjöld	2.164,9	2.278,7	2.361,9	2.454,2	2.561,5	2.675,1	2.784,3
Rekstrarútgjöld	2.119,9	2.213,1	2.293,6	2.385,0	2.485,7	2.588,9	2.688,9
Laun	701,8	743,8	777,6	808,3	835,7	867,3	906,8
Kaup á vöru og þjónustu	567,9	574,8	607,9	641,9	678,8	713,4	746,4
Afskriftir	137,0	136,5	140,2	143,7	147,3	151,0	154,7
Vaxtagjöld	182,4	177,9	164,2	172,0	182,2	187,9	187,3
Framleiðslustyrkir	68,1	74,2	76,1	76,3	78,2	80,9	83,9
Fjárframlög	15,3	17,2	18,1	19,4	19,9	20,4	20,9
Félagslegar tilfærslur til heimila	358,6	384,0	416,6	428,3	446,2	468,5	492,8
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	88,8	104,8	92,9	95,0	97,5	99,6	96,2
Fastafjárútgjöld	45,0	65,7	68,3	69,2	75,8	86,1	95,3
Fjárfesting í efnislegum eignum	182,0	202,2	208,5	212,9	223,1	237,1	250,0
Afskriftir (-)	-137,0	-136,5	-140,2	-143,7	-147,3	-151,0	-154,7
Frumjöfnuður	25,6	75,0	97,7	118,9	137,8	148,3	158,4
Vaxtajöfnuður	-130,6	-117,3	-104,3	-114,7	-121,9	-123,8	-123,0
Heildarjöfnuður	-105,0	-42,3	-6,6	4,2	15,9	24,5	35,4
<i>% af VLF</i>							
Frumtekjur	40,6	41,1	41,4	41,4	41,4	41,3	41,1
Frumgjöld	40,1	39,7	39,6	39,3	39,1	39,0	38,8
Frumjöfnuður	0,5	1,4	1,8	2,1	2,3	2,3	2,4
Vaxtatekjur	1,0	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0
Vaxtagjöld	3,7	3,4	3,0	3,0	3,0	2,9	2,8
Vaxtajöfnuður	-2,6	-2,2	-1,9	-2,0	-2,0	-1,9	-1,8
Heildartekjur	41,6	42,3	42,4	42,4	42,4	42,3	42,1
Heildargjöld	43,7	43,1	42,6	42,3	42,1	41,9	41,6
Heildarjöfnuður	-2,1	-0,8	-0,1	0,1	0,3	0,4	0,5

¹ A1-hluti ríkissjóðs og A-hluti sveitarfélaga. Upplýsingar um afkomu hins opinbera árið 2025 eru skv. bráðabirgðauppgjöri Hagstofu Íslands.

Tafla 2

Rekstraryfirlit ríkissjóðs (A1-hluta)

	Brb. 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
Þjóðhagsgrunnur ¹ , ma.kr.							
Heildartekjur	1.456,8	1.598,6	1.684,6	1.753,9	1.838,3	1.924,0	2.010,2
Skatttekjur	1.110,1	1.243,2	1.321,5	1.383,3	1.452,4	1.521,1	1.592,3
Skattar á tekjur og hagnað	510,7	557,2	577,1	597,9	626,7	658,4	689,2
Skattar á launagreiðslur og vinnuafli	12,9	14,0	14,8	15,6	16,3	17,1	18,0
Eignarskattar	14,2	15,9	16,0	16,7	17,3	18,0	18,6
Skattar á vöru og þjónustu	547,2	628,9	679,1	717,2	754,8	789,2	826,8
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	7,6	7,9	8,2	8,5	8,8	9,0	9,3
Aðrir skattar	17,4	19,3	26,3	27,4	28,5	29,4	30,4
Tryggingagjöld	153,9	163,2	171,3	179,2	187,9	197,0	206,8
Fjárframlög	12,5	8,2	9,2	9,6	9,8	10,2	10,3
Aðrar tekjur	180,4	184,0	182,6	181,8	188,2	195,7	200,8
Eignatekjur	114,6	129,3	120,6	117,8	122,6	128,1	130,7
þ.a. vaxtatekjur	46,9	54,7	53,8	51,1	53,9	57,5	57,6
þ.a. arðgreiðslur	52,4	59,7	49,6	48,2	49,9	51,2	53,6
Sala á vöru og þjónustu	58,9	46,6	53,3	54,9	56,2	57,8	59,9
Ýmsar aðrar tekjur	7,0	8,1	8,7	9,1	9,4	9,8	10,2
Heildargjöld	1.540,7	1.623,4	1.683,5	1.747,0	1.822,1	1.900,5	1.975,8
Rekstrarútgjöld	1.540,1	1.607,1	1.667,8	1.733,6	1.805,7	1.884,2	1.954,7
Laun	332,0	351,5	367,5	381,1	390,5	403,3	422,3
Kaup á vöru og þjónustu	243,5	247,8	263,4	279,7	297,6	316,7	331,7
Afskriftir	100,0	98,6	101,2	103,8	106,3	109,0	111,7
Vaxtagjöld	154,3	150,7	143,5	151,8	161,5	166,9	166,0
þ.a. gjaldfærðir vextir		97,8	100,9	109,9	120,7	129,3	130,3
þ.a. verðbætur		33,9	23,7	23,3	22,5	19,7	18,2
þ.a. reiknaðir vextir lífeyrisskuldbindinga		19,0	18,9	18,6	18,3	17,9	17,5
Framleiðslustyrkir	64,1	69,9	71,7	71,7	73,3	75,8	78,6
Fjárframlög	534,6	566,5	606,6	629,9	658,7	693,0	728,9
Félagslegar tilfærslur til heimila	38,9	34,7	39,2	39,7	40,3	40,8	41,3
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	72,8	87,4	74,7	75,9	77,5	78,6	74,2
Fastafjárfútgjöld	0,6	16,3	15,7	13,5	16,3	16,4	21,1
Fjárfesting í efnislegum eignum	100,6	114,9	116,9	117,2	122,7	125,4	132,8
Afskriftir (-)	-100,0	-98,6	-101,2	-103,8	-106,3	-109,0	-111,7
Frumjöfnuður	23,6	71,2	90,7	107,5	123,9	132,9	142,8
Vaxtajöfnuður	-107,4	-96,0	-89,7	-100,7	-107,6	-109,4	-108,4
Heildarjöfnuður	-83,9	-24,8	1,1	6,9	16,2	23,5	34,4

% af VLF

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

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 gjaldahlið sem skýrast af breyttri framsetningu. Upplýsingar um afkomu ríkissjóðs árið 2025 eru skv. bráðabirgðauppgjöri Hagstofu Íslands.

Tafla 3

Skipting tekna ríkissjóðs (A1-hluta)

	Brb. 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
Þjóðhagsgrunnur ¹ , ma.kr.							
Heildartekjur	1.456,8	1.598,6	1.684,6	1.753,9	1.838,3	1.924,0	2.010,2
Skatttekjur	1.110,1	1.243,2	1.321,5	1.383,3	1.452,4	1.521,1	1.592,3
Skattar á tekjur og hagnað	510,7	557,2	577,1	597,9	626,7	658,4	689,2
Skattar á launagreiðslur og vinnuafll	12,9	14,0	14,8	15,6	16,3	17,1	18,0
Eignarskattar	14,2	15,9	16,0	16,7	17,3	18,0	18,6
Skattar á vöru og þjónustu	547,2	628,9	679,1	717,2	754,8	789,2	826,8
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	7,6	7,9	8,2	8,5	8,8	9,0	9,3
Aðrir skattar	17,4	19,3	26,3	27,4	28,5	29,4	30,4
Tryggingagjöld	153,9	163,2	171,3	179,2	187,9	197,0	206,8
Fjárframlög	12,5	8,2	9,2	9,6	9,8	10,2	10,3
Aðrar tekjur	180,4	184,0	182,6	181,8	188,2	195,7	200,8
Eignatekjur	114,6	129,3	120,6	117,8	122,6	128,1	130,7
þ.a. vaxtatekjur	46,9	54,7	53,8	51,1	53,9	57,5	57,6
þ.a. arðgreiðslur	52,4	59,7	49,6	48,2	49,9	51,2	53,6
Sala á vöru og þjónustu	58,9	46,6	53,3	54,9	56,2	57,8	59,9
Ýmsar aðrar tekjur	7,0	8,1	8,7	9,1	9,4	9,8	10,2

% af VLF

Heildartekjur	29,4	30,2	30,4	30,2	30,2	30,1	30,0
Skatttekjur	22,4	23,5	23,8	23,9	23,9	23,8	23,8
Skattar á tekjur og hagnað	10,3	10,5	10,4	10,3	10,3	10,3	10,3
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	11,1	11,9	12,2	12,4	12,4	12,4	12,3
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Aðrir skattar	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Tryggingagjöld	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
Fjárframlög	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Aðrar tekjur	3,6	3,5	3,3	3,1	3,1	3,1	3,0
Eignatekjur	2,3	2,4	2,2	2,0	2,0	2,0	2,0
þ.a. vaxtatekjur	0,9	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9
þ.a. arðgreiðslur	1,1	1,1	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8
Sala á vöru og þjónustu	1,2	0,9	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9
Ýmsar aðrar tekjur	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

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 gjaldahlið sem skýrast af breyttri framsetningu. Upplýsingar um tekjur ríkissjóðs árið 2025 eru skv. bráðabirgðauppgjöri Hagstofu Íslands.

Tafla 4

Skipting útgjalda ríkissjóðs (A1-hluta)

Þjóðhagsgrunnur ¹ , ma.kr.	Brb. 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
Heildargjöld	1.540,7	1.623,4	1.683,5	1.747,0	1.822,1	1.900,5	1.975,8
Rekstrarútgjöld	1.540,1	1.607,1	1.667,8	1.733,6	1.805,7	1.884,2	1.954,7
Laun	332,0	351,5	367,5	381,1	390,5	403,3	422,3
Kaup á vöru og þjónustu	243,5	247,8	263,4	279,7	297,6	316,7	331,7
Afskriftir	100,0	98,6	101,2	103,8	106,3	109,0	111,7
Vaxtagjöld	154,3	150,7	143,5	151,8	161,5	166,9	166,0
þ.a. gjaldfærðir vextir		97,8	100,9	109,9	120,7	129,3	130,3
þ.a. verðbætur		33,9	23,7	23,3	22,5	19,7	18,2
þ.a. reiknaðir vextir lífeyrisskuldbindinga		19,0	18,9	18,6	18,3	17,9	17,5
Framleiðslustyrkir	64,1	69,9	71,7	71,7	73,3	75,8	78,6
Fjárframlög	534,6	566,5	606,6	629,9	658,7	693,0	728,9
Til erlendra stjórnvalda	15,3	17,2	18,1	19,4	19,9	20,4	20,9
Til almannatrygginga	451,3	480,1	516,1	534,9	559,9	590,4	622,2
Til sveitarfélaga	68,1	69,3	72,5	75,6	78,9	82,2	85,7
Félagslegar tilfærslur til heimila	38,9	34,7	39,2	39,7	40,3	40,8	41,3
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	72,8	87,4	74,7	75,9	77,5	78,6	74,2
Fastafjárútgjöld	0,6	16,3	15,7	13,5	16,3	16,4	21,1
Fjárfesting í efnislegum eignum	100,6	114,9	116,9	117,2	122,7	125,4	132,8
Afskriftir (-)	-100,0	-98,6	-101,2	-103,8	-106,3	-109,0	-111,7

% af VLF

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

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. Upplýsingar um útgjöld ríkissjóðs árið 2025 eru skv. bráðabirgðauppgjöri Hagstofu Íslands.

Tafla 5 Útgjaldarammar ríkissjóðs (A1-hluta) eftir málafnasviðum¹

Rekstrargrunnur, m.kr. á verðlagi 2026	Fjárlög 2026	Aætlun 2027	Aætlun 2028	Aætlun 2029	Aætlun 2030	Aætlun 2031
01 Alþingi og eftirlitsstofnir þess	7.005	6.811	7.042	6.722	6.677	6.621
02 Dómsstólar	4.606	4.545	4.537	4.498	4.478	4.478
03 Æðsta stjórnýsla	3.239	3.947	2.614	2.596	2.578	2.559
04 Utanríkisráð	23.614	25.896	26.429	26.738	27.052	27.365
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	30.384	30.584	30.776	30.586	30.335	30.134
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár	3.559	3.331	3.299	3.266	3.234	3.197
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	34.261	34.115	34.088	34.897	36.505	38.213
08 Sveitarfélög og byggðamál	5.420	4.245	4.183	4.135	3.997	3.949
09 Almanna- og réttaröryggi	50.305	52.254	52.269	46.169	46.066	45.918
10 Rétt, einstakl., trúmál og stjórnsýsla dómsmála	24.007	23.099	22.946	21.637	21.486	21.300
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	76.232	76.311	75.446	75.576	75.202	74.824
12 Landbúnaður	25.913	25.872	25.780	25.417	25.357	25.296
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	8.964	8.689	8.740	8.301	7.837	7.905
14 Ferðalýðjónusta	2.483	2.387	2.362	2.337	2.311	2.286
15 Orkumál	11.945	8.655	9.606	9.598	9.590	4.588
16 Markaðsefirlit og neytendamál	4.849	4.808	4.808	4.753	4.940	5.055
17 Umhverfismál	40.424	38.762	39.437	39.994	40.670	38.851
18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál	24.467	24.906	26.455	24.169	22.684	22.473
19 Fjölmötlun	7.527	7.902	8.154	8.446	8.557	8.669
20 Framhaldsskólastig	53.361	53.171	51.854	50.506	49.444	49.408
21 Háskólastig	73.366	74.122	74.663	73.818	73.557	73.746
22 Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og barnamála	7.142	6.735	5.785	5.716	5.647	5.577
23 Sjúkrahúspjónusta	192.567	197.941	200.116	208.588	211.909	214.779
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	104.234	109.174	109.350	111.267	113.219	115.209
25 Hjúkunar- og endurhæfingarpjónusta	91.796	94.614	105.186	112.489	120.626	120.687
26 Lyf og lækningavörur	44.593	47.088	47.803	48.736	49.678	50.639
27 Örkoka og málafni fatlaðs fólks	141.294	139.743	139.729	141.845	143.994	146.175
28 Málafni aldraðra	125.790	131.337	137.395	141.369	145.462	149.677
29 Fjölskyldumál	86.181	83.489	82.006	81.541	81.842	81.907
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	10.077	10.011	10.471	10.463	10.459	10.457
31 Húsnæðis- og skipulagsmál	25.913	25.784	21.872	21.819	21.769	21.719
32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála	14.494	14.055	13.960	13.836	13.711	13.585
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	-	-	-	-	-	-
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	17.430	18.387	17.256	23.767	24.720	38.319
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	16.373	16.621	17.364	18.217	19.109	20.050
Samtals	1.393.813	1.409.386	1.423.780	1.443.808	1.464.702	1.485.613

¹ Útgjöldin eru hér sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningsklassaðli i samræmi við framsetningu fjárhéimilda i fjárlögum. Í rekstrarfirðni i áætluninni eru útgjöldin hins vegar sett fram samkvæmt staðli Alþjóðagildeyrissjóðsins um framsetningu opinberra fjármála (GFS). Um muninn á framsetningu útgjalda samkvæmt þessu stöðlum er fjallað i viðaukunum 1 og 3.

Tafla 6

Áætluoð rekstrar- og tilfærsluútgjöld í útgjaldaröðum málefna sviða¹

Rekstrargrunnur, m.kr. á verðlagi 2026	Fjárlög 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
01 Alþingi og eftirlisstofnanir þess	6.871	6.678	6.910	6.591	6.546	6.491
02 Dómsstólar	4.531	4.470	4.462	4.423	4.403	4.403
03 Æðsta stjórnýsla	2.623	2.531	2.514	2.496	2.478	2.459
04 Utanríkisráð	23.218	25.504	26.041	26.354	26.672	26.988
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	26.634	26.871	26.851	26.701	26.492	26.332
06 Hagskýrslugæð og grunnskólar	3.483	3.256	3.224	3.193	3.161	3.125
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	5.844	7.260	5.049	4.539	4.527	4.516
08 Sveitarfélög og bygðamál	5.001	4.230	4.183	4.135	3.997	3.949
09 Almanna- og réttaröryggi	46.318	45.972	46.087	45.887	45.784	45.636
10 Rétt, einstakl., trúnað og stjórnsýsla dómsmála	23.270	22.369	22.223	20.922	20.778	20.600
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	30.683	30.393	30.123	29.850	29.574	29.295
12 Landbúnaður	25.833	25.792	25.701	25.339	25.280	25.220
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	8.273	8.005	8.063	7.631	7.174	7.249
14 Ferðaþjónusta	1.991	1.900	1.880	1.859	1.839	1.819
15 Orkumál	6.751	4.661	4.613	4.604	4.596	4.588
16 Markaðseftirlit og neytendamál	4.842	4.801	4.801	4.746	4.933	5.048
17 Unhverfismál	33.938	32.014	32.448	32.873	33.318	33.419
18 Menning, listir, íþróttir og æskulýðsmál	22.395	21.708	21.924	21.704	21.491	21.294
19 Fjölmöðun	7.526	7.901	8.153	8.445	8.556	8.668
20 Framhaldsskólastig	52.749	51.863	51.053	49.710	48.654	48.625
21 Háskólastig	72.247	73.165	73.717	73.084	72.832	73.030
22 Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og barnamála	7.128	6.721	5.771	5.703	5.634	5.564
23 Sjúkrahúsþjónusta	164.941	172.293	174.138	174.110	176.930	179.801
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	104.060	109.000	109.177	111.093	113.046	115.036
25 Hjúkrunar- og endurhæfingþjónusta	89.079	91.667	102.089	109.242	117.329	117.330
26 Lyf og lækningavörur	44.593	47.088	47.803	48.736	49.678	50.639
27 Örkoka og málefni fatlaðs fólks	141.293	139.743	139.728	141.845	143.994	146.175
28 Málefni aldraðra	125.790	131.337	137.395	141.369	145.462	149.677
29 Fjölskyldumál	84.398	81.975	81.005	81.354	81.668	81.746
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	9.929	9.865	10.326	10.319	10.317	10.316
31 Húsnæðis- og skipulagsmál	16.753	16.627	16.580	16.530	16.483	16.435
32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála	14.434	14.002	13.908	13.785	13.660	13.534
34 Almennur varasjóður og sértekar fjárráðstafanir	15.141	18.210	17.079	19.625	18.579	26.177
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	16.373	16.621	17.364	18.217	19.109	20.050
Samtals	1.248.931	1.266.490	1.282.382	1.297.009	1.314.973	1.335.232

¹ Útgjöldin eru hér sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningskilastaði í samræmi við framsetningu fjárheimilda í fjárlögum. Í rekstrarfyllti í áætluninni eru útgjöldin hins vegar sett fram samkvæmt staði Alþjóðagjaldeyrissjóðsins 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 2026	Aætlun 2027	Aætlun 2028	Aætlun 2029	Aætlun 2030	Aætlun 2031
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	134	133	132	131	130	129
02 Dómsstólar	75	75	75	75	75	75
03 Æðsta stjórnsýsla	616	1.416	101	100	100	100
04 Utanríkisráð	396	392	388	384	381	377
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	3.750	3.713	3.925	3.884	3.843	3.802
06 Hagskýrslugæð og grunnskólar	76	75	74	74	73	72
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	28.416	26.855	29.039	30.359	31.978	33.697
08 Sveitarfélög og byggðamál	419	14	0	0	0	0
09 Almanna- og réttaröryggi	3.987	6.282	6.182	282	282	282
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnsýsla dómsmála	737	730	723	715	708	701
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	45.549	45.918	45.322	45.726	45.628	45.529
12 Landbúnaður	80	79	78	78	77	76
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	691	684	677	670	663	656
14 Ferðalýðjónusta	492	487	482	477	472	467
15 Orkumál	5.194	3.994	4.994	4.994	4.994	0
16 Markaðseftirlit og neytendamál	7	7	7	7	7	7
17 Umhverfismál	6.486	6.748	6.989	7.121	7.352	5.433
18 Menning, listir, íþróttir og æskulýðsmál	2.072	3.198	4.531	2.465	1.192	1.180
19 Fjölmöðun	1	1	1	1	1	1
20 Framhaldsskólastig	613	1.307	801	796	790	784
21 Háskólastig	1.119	957	946	735	725	715
22 Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og barnamála	14	14	14	14	13	13
23 Sjúkrahúspjónusta	27.626	25.648	25.978	34.478	34.978	34.978
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	174	174	174	174	174	174
25 Hjúkrunar- og endurhæfingaráðgjafar	2.717	2.947	3.097	3.247	3.297	3.357
27 Örkorka og málefni fatlaðs fólks	0	0	0	0	0	0
29 Fjölskyldumál	1.783	1.514	1.001	188	175	161
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	148	147	145	144	142	141
31 Húsnæðis- og skipulagsmál	9.161	9.158	5.292	5.289	5.286	5.284
32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála	60	53	52	51	51	50
34 Almennur varasjóður og sértækar fjáráðstafanir	2.289	177	177	4.142	6.142	12.142
Samtals	144.882	142.896	141.398	146.799	149.729	150.381

¹ Útgöldin eru hér sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningsklassaðli í samræmi við framsetningu fjárhéimilda í fjárlögum. Fjárfestingsyfirlit ríkissjóðs er hins vegar sett fram samkvæmt staðli Alþjóðgjaldeyrissjóðsins um framsetningu opinberra fjármála (GFS). Um muninn á framsetningu útgjalda samkvæmt stöðlunum er fjallað í viðauki 1 og 3.

Vakinn er athugi 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 ríkisveikningi heldur verða þau eiginferðir og afskrifað yfir líftíma viðkomandi eigna.

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

Tafla 8

Stöðugleikaregla ríkissjóðs (A1-hluta) árin 2027-2031

Stöðugleikaregla, ma.kr. á verðlagi 2026	Fjárlög 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
Heildarútgjöld málefnasviða	1.685,2	1.700,4	1.716,5	1.741,7	1.766,4	1.785,0
<i>Undanskildir liðir</i>						
Vaxtagjöld	129,4	124,6	133,2	143,3	149,0	148,5
Lífeyrisskuldbindingar	80,9	79,2	76,2	72,9	69,6	66,5
Fjárfestingarframlög	87,5	88,0	86,8	90,6	91,7	97,4
Atvinnuleysisbætur	39,1	40,4	35,4	32,3	32,8	33,3
Jöfnunarsjóður, lögbundin framlög	34,7	35,2	36,0	36,9	37,8	38,7
Afskriftir skattkrafna	7,2	7,6	7,9	8,3	8,3	8,3
Tapaðar kröfur og tjónabætur	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Útgjaldagrunnur stöðugleikareglu	1.306,3	1.325,4	1.341,0	1.357,2	1.377,1	1.392,2
Raunvöxtur útgjalda frá fyrra ári, %		1,5%	1,2%	1,2%	1,5%	1,1%
Raunvöxtur útgjalda frá fyrra ári		19,1	15,6	16,2	19,9	15,1
Raunvöxtur tekjuráðstafana frá fyrra ári		25,7	16,0	9,9	4,2	4,4
Útgjaldavöxtur að frádregnum tekjuráðstöfunum		-6,6	-0,4	6,4	15,7	10,7
Stöðugleikaregla, % br. frá fyrra ári		-0,5%	0,0%	0,5%	1,2%	0,8%

Tafla 9 **Eignir og skuldir ríkissjóðs (A1-hluta)**

Stöðutölur í m.kr. á verðlagi í lok hvers árs (æðlun)	2025	Æðlun 2026	Æðlun 2027	Æðlun 2028	Æðlun 2029	Æðlun 2030	Æðlun 2031
Skuldir ríkissjóðs	2.260.542	2.401.404	2.591.797	2.664.973	2.835.373	2.889.557	2.973.235
Ríkisbref, ríkisvixlar og spariskirteini	1.795.996	1.924.777	2.046.765	2.153.276	2.244.996	2.330.263	2.408.969
Erlend lán	409.210	415.538	475.830	437.857	510.796	474.326	474.326
Áfallnir ógjaldfallnir vextir	55.336	61.089	69.202	73.840	79.581	84.968	89.940
Kröfur ríkissjóðs	569.017	682.768	753.672	814.977	875.251	932.276	996.621
Veitt lán	518.152	620.903	666.078	708.172	746.725	779.180	808.928
Viðskiptareikningur, nettó	50.866	61.865	87.594	106.805	128.526	153.096	187.693
Hreinar lántökur ríkissjóðs	1.691.525	1.718.636	1.838.125	1.849.997	1.960.123	1.957.281	1.976.614
Handbert fé vegna gjaldeyrisvaraforða	290.560	346.263	424.600	399.900	484.800	460.300	472.300
Handbert fé, annað, nettó	88.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000	50.000
Hrein staða ríkissjóðs	-1.312.965	-1.322.373	-1.363.525	-1.400.097	-1.425.323	-1.446.981	-1.454.314
Hlutafé, eignarhlutir og stofnið	686.530	686.336	681.042	680.748	680.454	680.060	679.466
Hrein staða ríkissjóðs að teknu tilliti til eigna	-626.435	-636.037	-682.483	-719.349	-744.869	-766.921	-774.848
Skuldir ríkissjóðs m.v. skuldareglu	1.826.646	1.944.052	2.047.995	2.141.233	2.220.992	2.294.289	2.360.995
<i>hlutfall af VLF (%)</i>							
Skuldir ríkissjóðs	45,7	45,4	46,7	45,9	46,6	45,3	44,4
Kröfur ríkissjóðs	11,5	12,9	13,6	14,1	14,4	14,6	14,9
Hrein staða ríkissjóðs að teknu tilliti til eigna	-12,7	-12,0	-12,3	-12,4	-12,2	-12,0	-11,6
Skuldir ríkissjóðs m.v. skuldareglu	36,9	36,7	36,9	36,9	36,5	35,9	35,2

Tafla 10

Sjóðstreymi ríkissjóðs (A1-hluta)

Greiðslugrunnur, ma.kr.	Aætlun 2026	Aætlun 2027	Aætlun 2028	Aætlun 2029	Aætlun 2030	Aætlun 2031
Handbært fé frá rekstri	-33,7	-11,0	2,7	10,8	11,4	16,8
<i>Fjárfestingarhreyfingar</i>						
Fjárfesting	-88,9	-89,6	-88,7	-92,8	-94,0	-99,9
Sala eigna	1,8	1,8	1,9	1,9	2,0	2,2
Veitt löng lán	-38,6	-40,2	-41,7	-32,7	-29,8	-26,9
Innheimtar afborganir af veittum lánum	15,6	17,0	18,0	17,2	17,5	18,5
Mótttekinn arður	59,7	49,6	48,2	49,9	51,2	53,6
Fyrirframgreiðsla til LSR	-10,7	-11,0	-11,3	-11,5	-11,8	-12,1
Eiginfjárframlög og hlutabréfakaup	-1,6	3,5	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6
Fjárfestingarhreyfingar samtals	-62,7	-68,9	-75,1	-69,6	-66,5	-66,2
Hreinn lánsfjárjöfnuður	-96,4	-79,8	-72,4	-58,8	-55,1	-49,5
<i>Fjármögnunarhreyfingar</i>						
Tekin langtímalán	323,9	305,1	281,7	251,6	298,3	259,4
Afborganir af teknum lánum	-235,0	-147,0	-234,0	-107,9	-267,7	-197,9
Fjármögnunarhreyfingar samtals	88,9	158,1	47,7	143,7	30,6	61,5
Breyting á handbæru fé	-7,5	78,3	-24,7	84,9	-24,5	12,0

Tafla 11

Rekstraryfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga

	Brb. 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.							
Heildartekjur	670,1	710,3	746,6	783,6	821,6	861,6	899,2
Skatttekjur	522,0	557,7	587,1	617,2	648,1	680,7	710,6
Skattar á tekjur og hagnað	409,4	432,4	455,2	478,3	503,0	528,7	551,5
Eignarskattar	101,9	112,0	118,3	125,0	130,8	137,3	144,1
Skattar á vöru og þjónustu	10,7	13,2	13,6	13,9	14,3	14,6	15,0
Tryggingagjöld	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fjárframlög	68,1	69,3	72,5	75,6	78,9	82,2	85,7
Aðrar tekjur	80,0	83,3	87,0	90,7	94,6	98,6	102,9
Eignatekjur	24,5	25,1	26,2	27,4	28,6	29,8	31,1
þ.a. vaxtatekjur	4,9	5,9	6,1	6,3	6,4	6,6	6,7
Sala á vöru og þjónustu	53,4	55,7	58,1	60,6	63,2	65,9	68,7
Ýmsar aðrar tekjur	2,1	2,5	2,6	2,7	2,8	3,0	3,1
Heildargjöld	692,4	727,8	754,2	786,2	822,0	860,5	898,2
Rekstrarútgjöld	648,0	678,4	701,6	730,4	762,5	790,8	823,9
Laun	318,3	338,0	353,3	368,2	384,9	401,7	419,3
Kaup á vöru og þjónustu	226,1	235,0	246,5	258,3	270,6	279,0	291,4
Afskriftir	37,1	37,9	38,9	39,9	40,9	41,9	43,0
Vaxtagjöld	28,1	27,1	20,7	20,2	20,5	20,9	21,2
Framleiðslustyrkir	4,0	4,1	4,3	4,6	4,8	5,0	5,2
Fjárframlög	3,4	3,6	3,8	3,9	4,1	4,3	4,4
Félagslegar tilfærslur til heimila	15,2	15,8	16,2	16,6	17,0	17,4	17,9
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög ..	15,9	17,0	17,8	18,7	19,6	20,6	21,6
Fastafjárútgjöld	44,4	49,4	52,6	55,8	59,5	69,8	74,2
Fjárfesting í efnislegum eignum	81,4	87,3	91,6	95,7	100,4	111,7	117,2
Afskriftir (-)	-37,1	-37,9	-38,9	-39,9	-40,9	-41,9	-43,0
Frumjöfnuður	0,9	3,7	6,9	11,3	13,8	15,3	15,4
Vaxtajöfnuður	-23,2	-21,2	-14,6	-13,9	-14,1	-14,3	-14,5
Heildarjöfnuður	-22,3	-17,5	-7,7	-2,6	-0,4	1,0	1,0
<i>% af VLF</i>							
Frumtekjur	13,4	13,3	13,3	13,4	13,4	13,4	13,3
Frumgjöld	13,4	13,2	13,2	13,2	13,2	13,2	13,1
Frumjöfnuður	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Vaxtatekjur	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Vaxtagjöld	0,6	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3
Vaxtajöfnuður	-0,5	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Heildartekjur	13,5	13,4	13,5	13,5	13,5	13,5	13,4
Heildargjöld	14,0	13,8	13,6	13,6	13,5	13,5	13,4
Heildarjöfnuður	-0,5	-0,3	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

Tafla 12

Samtæðufirilt A-hluta ríkissjóðs í heild¹

Þjóðhagsgrunnur ² , ma.kr.	Brb. 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
Heildartekjur	1.490,0	1.662,6	1.752,0	1.822,5	1.912,2	2.003,3	2.092,6
Skatttekjur	1.110,1	1.243,2	1.321,5	1.383,3	1.452,4	1.521,1	1.592,3
Skattar á tekjur og hagnað	510,7	557,2	577,1	597,9	626,7	658,4	689,2
Skattar á launagreiðslur og vinnuafli	12,9	14,0	14,8	15,6	16,3	17,1	18,0
Eignarskattar	14,2	15,9	16,0	16,7	17,3	18,0	18,6
Skattar á vöru og þjónustu	547,2	628,9	679,1	717,2	754,8	789,2	826,8
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	7,6	7,9	8,2	8,5	8,8	9,0	9,3
Aðrir skattar	17,4	19,3	26,3	27,4	28,5	29,4	30,4
Tryggingagjöld	153,9	163,2	171,3	179,2	187,9	197,0	206,8
Fjárframlög	12,5	8,2	9,2	9,6	9,8	10,2	10,3
Aðrar tekjur	213,5	248,0	250,0	250,4	262,1	275,0	283,2
Eignatekjur	129,6	148,4	138,1	134,9	140,3	146,8	150,1
þ.a. vaxtatekjur	61,9	73,8	71,3	68,2	71,6	76,2	77,0
þ.a. arðgreiðslur	52,4	59,7	49,6	48,2	49,9	51,2	53,6
Sala á vöru og þjónustu	67,5	69,4	78,7	81,1	84,8	88,7	91,9
Ýmsar aðrar tekjur	16,5	30,1	33,2	34,4	37,0	39,6	41,1
Heildargjöld	1.605,8	1.692,6	1.746,9	1.811,3	1.884,7	1.963,0	2.038,9
Rekstrarútgjöld	1.589,2	1.670,1	1.725,1	1.791,6	1.862,2	1.940,7	2.011,9
Laun	339,7	373,5	389,0	403,4	412,9	424,8	443,4
Kaup á vöru og þjónustu	245,7	275,5	287,9	304,1	322,0	342,7	357,4
Afskriftir	100,0	98,6	101,2	103,8	106,3	109,0	111,7
Vaxtagjöld ³	183,6	169,4	161,2	169,7	178,6	184,0	184,8
Framleiðslustyrkir	64,1	71,4	72,9	72,9	74,5	77,2	80,0
Fjárframlög	534,6	564,6	604,2	627,3	656,1	690,9	726,9
Félagslegar tilfærslur til heimila	38,9	34,7	39,2	39,7	40,3	40,8	41,3
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	82,6	82,4	69,5	70,8	71,6	71,3	66,4
Fastafjárútgjöld	16,6	22,5	21,7	19,7	22,6	22,4	27,0
Fjárfesting í efnislegum eignum	116,6	121,0	122,9	123,4	128,9	131,4	138,7
Afskriftir (-)	-100,0	-98,6	-101,2	-103,8	-106,3	-109,0	-111,7
Frumjöfnuður	5,9	65,5	95,0	112,6	134,4	148,1	161,5
Vaxtajöfnuður	-121,7	-95,6	-89,9	-101,5	-106,9	-107,8	-107,7
Heildarjöfnuður	-115,8	-30,0	5,2	11,2	27,4	40,3	53,7

% af VLF

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

¹ Nánar er fjallað um samtæðufirilt 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. Upplýsingar um afkomu A-hluta ríkissjóðs í heild árið 2025 eru skv. bráðabirgðauppgjöri Hagstofu Íslands.³ Til vaxtagjalda teljast reiknuð vaxtagjöld vegna ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga en þau eru áætluð 19 ma.kr. í áætlun ársins 2026.

Tafla 13

Þjóðhagsspá 2026-2031¹

Magnbreyting, %	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Einkaneysla	2,5	2,9	2,9	2,6	2,5	2,5
Samneysla	1,8	1,6	1,7	1,7	1,7	1,7
Fjármunamyndun	-1,9	-0,4	0,6	2,2	2,5	2,3
Atvinnuvegafjárfesting	-4,2	-2,0	0,1	2,2	2,7	2,5
Íbúðarhúsnæði	2,3	2,9	2,5	2,4	2,5	2,5
Opinber fjárfesting	3,0	1,7	0,1	1,5	1,5	1,5
Þjóðarútgjöld	1,2	1,7	2,0	2,2	2,3	2,3
Útflutningur	0,2	3,9	3,1	2,8	2,5	2,4
Innflutningur	-1,7	2,5	2,1	2,6	2,4	2,2
Verg landsframleiðsla	2,0	2,2	2,4	2,3	2,3	2,3
Vöru- og þjónustujöfnuður % af VLF	-0,8	-0,2	0,2	0,3	0,4	0,5
Viðskiptajöfnuður % af VLF	-1,8	-1,4	-1,1	-1,0	-0,8	-0,7
VLF, nafnvirði í ma.kr.	5.290	5.550	5.800	6.085	6.384	6.699
Vísitala neysluverðs	4,3	2,7	2,5	2,5	2,5	2,5
Atvinnuleysi	4,8	4,3	4,1	4,0	4,0	4,0
Heildarlaun á ársverk	6,4	4,3	3,7	3,7	3,7	3,7

¹ Þjóðhagsspá Seðlabanka Íslands og fjármála- og efnahagsráðuneytisins í febrúar 2026.

Greinargerðir málefnasviða

Efnisyfirlit

Inngangur	112
01. Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	114
02. Dómstólar	117
03. Æðsta stjórnssýsla	119
04. Utanríkismál	121
05. Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	124
06. Hagskýrslugerð og grunnskrár	126
07. Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	128
08. Sveitarfélög og byggðamál	130
09. Almanna- og réttaröryggi	132
10. Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnssýsla dómsmála	134
11. Samgöngu- og fjarskiptamál	136
12. Landbúnaður	139
13. Sjávarútvegur og fiskeldi	142
14. Ferðaþjónusta	144
15. Orkumál	146
16. Markaðseftirlit og neytendamál	148
17. Umhverfismál	150
18. Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál	152
19. Fjölmíðlun	154
20. Framhaldsskólastig	156
21. Háskólastig	158
22. Önnur skólastig og stjórnssýsla mennta- og barnamála	160
23. Sjúkrahúsþjónusta	162
24. Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	164
25. Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta	166
26. Lyf og lækningarvörur	168
27. Örorka og málefni fatlaðs fólks	170
28. Málefni aldraðra	172
29. Fjölskyldumál	174
30. Vinnumarkaður og atvinnuleysi	176
31. Húsnæðis- og skipulagsmál	178
32. Lýðheilsa og stjórnssýsla velferðarmála	181
33. Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	183
34. Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	185
35. Alþjóðleg þróunarsamvinna	186

Greinargerðir málefnasviða

Í greinargerð með fjármálaáætlun skal kynna stefnumótun fyrir einstök málefnasvið ríkissjóðs og hvernig hún samræmist markmiðum um þróun tekna og gjalda. Um framsetningu og framkvæmd stefnumótunar fyrir öll málefnasvið eiga við sömu sjónarmið þrátt fyrir ólíkt eðli og umfang starfsemi. Í því samhengi skal lögð áhersla á skýrleika, einfaldleika og gagnsæi. Framsetning kynningar á stefnu málefnasviða er því samræmd og umfjöllun um efnisþætti eðlislík. Slíkt auðveldar yfirsýn og einfaldar samanburð þvert á málefnasvið.

Fjárheimildum ríkissjóðs er skipt niður á 35 málefnasvið sem svo skiptast í 105 málaflokka. Í samræmi við lög um opinber fjármál 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. Samhliða þeirri útfærslu eru markmið og mælikvarðar sett fyrir hvern málaflokk, enda eðlilegt að markmiðasetning byggji á því að fjárhagsrammi málaflokks liggi fyrir. Slík framsetning tryggir skýrari tengingu milli stefnu og fjármuna og styður við árangursmat og eftirfylgni á raunhæfum grunni.

Hér á eftir er kynning á stefnumótun málefnasviðanna 35. Leitast er við að kynningin sé hnitmiðuð og skýr þar sem helstu áherslur á hverju málefnasviði eru dregnar fram ásamt framtíðarsýn og meginmarkmiðum. Jafnframt er greint frá áformum stjórnvalda um hvernig verður brugðist við áskorunum og sagt frá lykilbreytingum á fjárhagsramma málefnasviðsins. Heildstæðari umfjöllun um stefnumótun málefnasviða og málaflokka, þ.m.t. markmið og mælikvarða, er birt í mælaborði á sérstöku vefsvæði Stjórnarráðsins. Unnið hefur verið að því undanfarin ár að koma stefnumótun málefnasviða og málaflokka á vefinn. Slíkt bætir yfirsýn og auðveldar enn frekar samanburð og eftirfylgni með stefnumörkun, markmiðasetningu og þróun á árangursmælikvörðum. Þannig má skoða stefnumörkun síðustu ára með nokkrum smellum í stað þess að fletta upp í áætlunum fyrri ára. Nánar er fjallað um þessa breytingu í meðfylgjandi rammagrein.

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 7: Mælaborð árangursupplýsinga

Á fyrstu árum eftir innleiðingu laga um opinber fjármál var stefnumörkun málefna sviða og málaflokka birt í greinargerð með fjármálaáætlun, þrátt fyrir að lögin geri ekki kröfu um slíkt, enda var ekki annar samræmdur vettvangur til þess. Með fjármálaáætlun 2025–2029 var hins vegar tekin upp ný nálgun þar sem stefnumörkun er kynnt með öðrum hætti og ekki birt í þingskjal. Þetta verklag samræmist betur lögnum, þar sem fjármálaáætlun byggist á málefna sviðum, ekki málaflokkum, og lögin gera ekki ráð fyrir að öll stefnumótun sé birt í greinargerðinni. Er þar horft til 5. gr. laganna þar sem segir að í fjármálaáætlun skuli kynna stefnumótun málefna sviða. Samhliða framlagningu fyrrnefndrar fjármálaáætlunar voru markmið og mælikvarðar fyrir málaflokka birt á vefsíðu Stjórnarráðsins.

Í gildandi fjármálaáætlun var gengið enn lengra í að skerpa á rammafjárлагagerð í anda laga um opinber fjármál með því að færa birtingu á stefnu málaflokka, þ.e. markmið og mælikvarða, aftur í tíma og þau birt samhliða ársskýrslum ráðherra. Þessi breyting tryggir að stefnumörkun málaflokka geti farið fram þegar fjárheimildir liggja fyrir, en fjárhagsrammar sem birtir eru í fjármálaáætlun eru aðeins sundurliðaðir eftir málefna sviðum í samræmi við kröfur laganna. Með þessari breytingu fæst jafnframt betri samlegð við vinnu fagráðuneyta á uppgjöri fyrirbyggjandi mælikvarða í ársskýrslum ráðherra. Með því að birta markmið og mælikvarða málaflokka á sama tíma og árangursmat fer fram, skapast eðlileg samfella milli mats á fyrri aðgerðum og mótunar nýrra markmiða ef við á. Þetta fyrirkomulag auðveldar einnig mat á hvort þær aðgerðir sem ráðist hefur verið í séu líklegar til að ná tilætluðum árangri.

Lög um opinber fjármál fólu í sér innleiðingu á árangursmiðaðri áætlanagerð og þar til á síðasta ári voru árangursupplýsingar birtar í þremur ólíkum ritum; markmið og mælikvarðar í fjármálaáætlun, verkefni og aðgerðir í fjárlagafrumvarpi og staða markmiða og aðgerða í ársskýrslu ráðherra. Nú er haldið utan um þessar upplýsingar í miðlægum gagnagrunni og þær eru settar fram í mælaborði á vefsíðu Stjórnarráðsins og gagnvirkri ársskýrslu ráðherra. Vefframsetningin er í sífelldri þróun með það að leiðarljósi að auðvelda eftirfylgni og bæta yfirsýn. Með uppfærslu mælaborðsins í vor er gert ráð fyrir að birta meiri upplýsingar um hvern málaflokk, þ.e. kynningu á stefnu hvers málaflokks samhliða markmiðum og mælikvörðum. Markmiðið er að á einum stað sé auðveldlega hægt að átta sig á árangri af ráðstöfun fjárveitinga í hverjum málaflokki fyrir sig og þróun yfir tíma.

The screenshot displays a complex dashboard with multiple sections:

- Filters:** Includes dropdowns for 'Málaflokkur' (Category), 'Málaflokkur' (Category), and 'Málaflokkur' (Category).
- Table 1: Málaflokkur**

Málaflokkur	Markmið	Mælikvarði	Staða
1. Málaflokkur	1.1 Markmið	1.1.1 Mælikvarði	1.1.1.1 Staða
2. Málaflokkur	2.1 Markmið	2.1.1 Mælikvarði	2.1.1.1 Staða
- Table 2: Málaflokkur**

Málaflokkur	Markmið	Mælikvarði	Staða
3. Málaflokkur	3.1 Markmið	3.1.1 Mælikvarði	3.1.1.1 Staða
4. Málaflokkur	4.1 Markmið	4.1.1 Mælikvarði	4.1.1.1 Staða
- Table 3: Málaflokkur**

Málaflokkur	Markmið	Mælikvarði	Staða
5. Málaflokkur	5.1 Markmið	5.1.1 Mælikvarði	5.1.1.1 Staða
6. Málaflokkur	6.1 Markmið	6.1.1 Mælikvarði	6.1.1.1 Staða

Uppfærðu mælaborði er skipt í þrjá flipa. Undir þeim fyrsta má sjá kynningu á stefnumótun málefna sviða, þ.e. það sem birtist í greinargerð með fjármálaáætlun. Í næsta flipa eru upplýsingar um stefnumótun málaflokka. Loks er flipi sem sýnir markmið og mælikvarða í hverjum málaflokki.

01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð forseta Alþingis. Það skiptist í tvo málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
1 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	7.779	6.918	7.005
01.10 Alþingi	6.431	5.362	5.336
01.20 Eftirlitsstofnanir Alþingis	1.348	1.556	1.669

* 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 2027–2031

Stafræn vegferð

Styrking stafrænna innviða

Nútímalegt starfsumhverfi

Miðlun fræðslu og upplýsinga til almennings

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Meginverkefni Alþingis er lagasetning en þingið fer einnig með viðamiklým eftirlitshlutverk. Alþingi fer með eftirlit gagnvart framkvæmdarvaldinu og á vegum þess starfa þrjár sjálfstæðar stofnanir, umboðsmaður Alþingis, ríkisendurskoðandi og Mannréttindastofnun Íslands. Umboðsmaður Alþingis hefur eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga en einnig geta borgarar leitað til embættisins til að fá álit á því hvort leyst hafi verið úr þeirra málum 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. 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 málefnasviðsins

Starfshættir Alþingis eru ákvarðaðir í stjórnarskrá og lögum um þingsköp. Hlutverk skrifstofu Alþingis er að styðja við starfsemi Alþingis svo að þingið og þingmenn geti sinnt hlutverkum sínum.

Starf skrifstofu Alþingis byggist á stöðugum umbótum með það markmið að tryggja faglega, trausta og viðeigandi þjónustu við þingið og þingmenn á hverjum tíma. Í því skyni hefur skrifstofan sett sér þrjú yfirmarkmið: Stuðningur til skilvirkra og vandaðra þingstarfa, opið og aðgengilegt Alþingi og góður og þroskandi vinnustaður. Undir þessum formerkjum er starfsemi skrifstofunnar skipulögð og forgangsöröðun verkefna mótuð. Megináhersla ársins 2026 er efling stafrænnar hæfni skrifstofunnar. Markmið og verkefnaval allra sviða miðar að því að styrkja stafræna innviði þannig að skrifstofan sé betur í stakk búin til að styðja við vönduð

þingstörf í nútímalegu starfsumhverfi. Fræðslustarf Alþingis er í stöðugri þróun, einkum meðal ungs fólks, enda mikilvægt að efla lýðræðisvitund fólks og fræða almenning um þá stofnun sem er grundvöllur íslensks lýðræðisskipulags.

Umboðsmanni Alþingis (UA) berast 600–700 kvartanir á hverju ári frá einstaklingum og lögaðilum. Að auki stofnar umboðsmaður töluverðan fjölda frumkvæðismála á ári hverju og sinnir OPCAT-eftirliti. Það eftirlit felur í sér nokkurn fjölda heimsóknna á ári hverju á staði þar sem frelsissviptir einstaklingar eru vistaðir, þar sem rætt er við þá, stjórnendur og starfsmenn og í framhaldinu gefnar út skýrslur um hverja heimsókn. Helstu áskoranir embættisins eru að viðhalda hæfilegum fjölda starfsmanna 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 og skýrslugerð í kjölfar þeirra 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. Jafnframt gegnir frumkvæðiseftirlit mikilvægu hlutverki við að greiða úr upplýsinga-óreiðu hjá opinberum aðilum.

Áhersla verður lögð á að auka skilvirkni í málsmæðferð með endurskoðun á verkferlum og skipulagi. Stefnt er að bættri upplýsingagjöf til einstaklinga og lögaðila á nýrri og endurbættri heimasíðu embættisins og aukin fræðsla fyrir stjórnvöld, m.a. með sérstökum leiðbeiningum á heimasíðu ætluðum þeim og fræðafundum sem starfsmenn UA munu sinna. Þá verður áfram leitað leiða til að tryggja virkt OPCAT-eftirlit um allt land. Að auki verður lögð áhersla á forvarna- og kynningarhlutverk OPCAT-eftirlitsins með upplýsingum og fræðsluefni á heimasíðu, á prentuðu formi og með kynningarfundum og heimsóknum starfsmanna UA.

Ríkisendurskoðun sinnir eftirliti með því hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í mæðferð 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. 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. 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. Tækifæri eru til umbóta hvað varðar innleiðingu og fylgni við reikningsskilastaðla.

Mannréttindastofnun Íslands hóf starfsemi sína 1. maí 2025. Meginhlutverk hennar er að efla og vernda mannréttindi á Íslandi, eins og þau eru skilgreind í stjórnarskrá, lögum, alþjóðasamningum og öðrum alþjóðlegum skuldbindingum, sbr. lög nr. 88/2024. Hlutverk stofnunarinnar er að vinna að því að opinberir aðilar og einkaaðilar virði mannréttindi á öllum sviðum samfélagsins. Hjá stofnuninni starfar stjórn sem ræður framkvæmdastjóra og þá er starfandi ráðgjafarnefnd hagaðila sem inniheldur að lágmarki 12 aðila. Stofnunin er sjálfstæð í störfum sínum og óháð fyrirmælum frá öðrum, þ.m.t. Alþingi. Mannréttindastofnun Íslands skal gefa Alþingi árlega skýrslu um starfsemi sína og framkvæmd mannréttindamála á liðnu almanaksári. Skýrsluna skal birta opinberlega fyrir 1. október ár hvert.

Mannréttindastofnun Íslands gegnir hlutverki sjálfstæðrar innlendar mannréttindastofnunar á Íslandi og ber því að fylgja Parísarviðmiðum Sameinuðu þjóðanna um mannréttindastofnanir sem voru samþykkt af allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna árið 1993 (ályktun nr. 48/134). Mannréttindastofnanir eru vottaðar af alþjóðlegum samtökum mannréttindastofnana (GANHRI) en til að hljóta svokallaða A-vottun þurfa þær að uppfylla fyrrnefnd Parísarviðmið. Stofnunin mun fara í gegnum þetta vottunarferli og verður áhersla lögð á að fá A-vottun, líkt og aðrar systurstofnanir hafa gert.

Áhersla verður lögð á að byggja upp stofnunina, styrkja innviði hennar og setja upp aðgengilegt vefsvæði. Meginsvið stofnunarinnar eru annars vegar svið mannréttinda og hins vegar réttindagæsla fyrir fatlað fólk og verður lögð áhersla á að styrkja bæði sviðin og tryggja góða samvinnu á milli þeirra. Þá verður lögð áhersla á gott samstarf við ýmsa hagaðila, fræðslu á sviði mannréttinda og ráðgjöf til stjórnvalda þegar kemur að framkvæmd mannréttinda. Mikilvægur þáttur í starfi stofnunarinnar er leiðbeiningar til almennings og er því stefnt að því að tryggja aðgengilegar upplýsingar á vef stofnunarinnar, t.d. sem auðveldla einstaklingum að leita réttar síns. Loks verður staðið fyrir frumkvæðisathugunum er varða mannréttindi.

Helstu breytingar á fjármögnun málefnasviðsins

Helsta breytingin á fjármögnun málefnasviðsins er vegna alþingiskosninga árið 2028.

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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	7.005	6.811	7.042	6.722	6.677	6.621
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	6.871	6.678	6.910	6.591	6.546	6.491
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	134	133	132	131	130	129

02 Dómstólar

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð dómsmálaráðherra. Það skiptist í fjóra málaflokka, sem sjá má í eftirfarandi töflu, ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
2 Dómstólar	4.192	4.273	4.606
02.10 Hæstiréttur	523	559	605
02.20 Héraðsdómstólar	2.419	2.312	2.507
02.30 Landsréttur	868	956	1.027
02.40 Dómstólasýslan	383	447	467

* 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 2027–2031

Traust til dómstóla

Stafræn vegferð

Góð og áreiðanleg
upplýsingagjöf

Skilvirk og fagleg
þjónusta

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Meginmarkmið málefnasviðsins og framtíðarsýn er að traust ríki til dómstóla, m.a. með því að tryggja hraðari málsmeðferðartíma og aðgengilegar upplýsingar um starfsemi dómstóla. Þá er mikilvægt að tryggja öryggi almennings og þeirra sem starfa hjá dómstólum, ásamt áreiðanleika gagna og upplýsinga.

Stefna málefnasviðsins

Unnið er að því að nýta stafrænar leiðir við meðferð mála fyrir dómstólum að því marki sem samræmist réttaröryggi og meginreglum réttarfars, þar á meðal um opinbera og milli-liðalausna málsmeðferð. Í því felst að gögn og upplýsingar fari rafrænt til og frá dómstólum og á milli dómstiga og annarra stofnana réttarvörslukerfisins, auk þess sem málsmeðferð verði rafræn fram að aðalmeðferð. Þetta getur stuðlað að skilvirkari málsmeðferð, með einfaldari ferlum, fækkun ferða til og frá dómstólum og minni pappírnotkun. Helstu áskoranir stafrænnar vegferðar tengjast kostnaði við þróun á kerfum og óvissu varðandi þann tíma sem hún tekur, þjálfun starfsfólks og innleiðingu á breyttu verklagi. Einnig þarf að tryggja öryggi við rekstur og notkun slíkra kerfa.

Með þessum breytingum er stefnt að aukinni skilvirkni og bættri þjónustu við meðferð dómsmála. Í því felst að aðgengi að dómstólum verði greiðara og afköst og hagkvæmni aukist með betri nýtingu tíma og fjármagns.

Öflun og greining upplýsinga, þar á meðal tölfræðileg greining og miðlun þeirra til almennings og notenda þjónustu dómstóla, er mikilvæg til að efla traust til dómskerfisins og stuðla að upplýstri umræðu um starfsemi þess. Upplýsingarnar eru einnig mikilvægar við mat á skilvirkni, dreifingu álags og tækifærum til umbóta. Helstu áskoranir við að bæta upplýsingagjöf varða þróun málaskrár og samræmda skráningu upplýsinga í gagnagrunna málaskrárkerfisins. Unnið er að breytingum á málaskrá og samræmingu verklags við skráningu.

Öryggi starfsfólks og þeirra sem koma í húsnaði dómstóla er grundvallaratriði en aðstaða víða uppfyllir ekki nútímaöryggiskröfur. Nauðsynlegt er því að móta heildstæða framtíðarsýn um húsnaði dómstóla og bæta aðstöðu með það að markmiði að tryggja betur öryggi starfsfólks, almennings, upplýsinga og gagna á tímabili áætlunarinnar.

Sjálfstæðir héraðsdómstólar eru í dag átta með jafn margar starfsstöðvar um land allt. Stefnt er að því með sameiningu héraðsdómstóla að efla starfsemi þeirra og jafna álag en þó þannig að starfsstöðvar verði áfram á sömu stöðum og nú.

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. Fjárheimildir málefnasviðsins lækka um 128 m.kr. á tímabilinu vegna sameiningar héraðsdómstóla og annarra sértækra hagræðingaraðgerða.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
02 Dómstólar	4.606	4.545	4.537	4.498	4.478	4.478
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	4.531	4.470	4.462	4.423	4.403	4.403
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	75	75	75	75	75	75

03 Æðsta stjórnsýsla

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

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
3 Æðsta stjórnsýsla	4.060	3.073	3.239
03.10 Embætti forseta Íslands	409	408	422
03.20 Ríkisstjórn	1.103	883	855
03.30 Forsætisráðuneyti	2.547	1.783	1.962

* 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 2027–2031

Forysta og samhæfing

Velferð og
verðmætasköpun

Skilvirk og samhent
stjórnkerfi

Samhæfing stefnumála
og verkstjórn

Framtíðarsýn og meginmarkmið

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

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

Stefna málefнасviðsins

Forsætisráðherra stýrir og samhæfir störf ríkisstjórnarinnar, er helsti málsvari hennar og ber höfuðábyrgð á að stefnuyfirlýsing ríkisstjórnarinnar sé innleidd. Forsætisráðuneytið styður við hlutverk forsætisráðherra og tryggir að starfsemi ríkisstjórnarinnar sé í samræmi við lög. Í tengslum við ríkisstjórn starfa ráðherranefndir að samhæfingu málefna þvert á ráðuneyti. Á tímabili fjármálaáætlunarinnar er stefnt að nýbyggingu við Stjórnarráðshúsið sem mun hýsa starfsemi ráðuneytisins og gerbreyta aðstöðu æðstu stjórnsýslu.

Meðal forgangsverkefna ríkisstjórnarinnar er hagræðing í ríkisrekstri. Jafnframt hyggst ríkisstjórnin vinna að aukinni verðmætasköpun í atvinnulífi, fjárfesta í innviðum og efla heilbrigðis- og velferðarþjónustu. Forsætisráðuneytið fer með forystu í verkefnum sem hafa að meginmarkmiði að stuðla að hagkvæmni í ríkisrekstri. Forsætisráðuneytið fylgir þessum áherslum eftir og leiðir vinnu um fækkun ýmissa stjórnsýslunefnda og sameiningu smærri stofnana og verkefna. Forsætisráðuneytið hefur áfram forystu um mótun atvinnustefnu fyrir Ísland og eftirfylgni hennar. Lögð er sérstök áhersla á atvinnuþróun og stórar fjárfestingar í íslensku atvinnulífi.

Þróun stjórnskipunar, endurskoðun stjórnarskrár, aðgerðir til að efla traust og treysta lýðræðislega stjórnarhætti eru viðvarandi verkefni málefna sviðsins. Tækifæri eru til að efla almenningssamráð við opinbera stefnumótun, m.a. með stafrænum lausnum til að ná betur til íbúa. Á tímabili fjármálaáætlunarinnar verður unnið áfram að heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar með áherslu á ákvæði um auðlindir í þjóðareign í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Þá verður í samstarfi við sveitarfélög unnið að umsýslu með þjóðlendum með sjálfbæra nýtingu í þágu allra íbúa að leiðarljósi.

Forsætisráðuneytið fer með verkstjórn og samhæfingu á vettvangi Stjórnarráðsins. Ýmis tækifæri felast í samhæfingarhlutverki forsætisráðuneytisins og birtast m.a. í samráði æðstu stjórnenda og samhæfingu í ráðherranefndum en einnig umsjón með ýmsu samstarfi ráðuneyta, t.d. upplýsingafulltrúa, mannauðsstjóra og skjalastjóra og forystu í stefnuráði Stjórnarráðsins. Tækifæri eru falin í því að vinna áfram að skipulagi og getu æðstu stjórnsýslu til samhæfingar, stefnumótunar og verkefnastjórnunar þvert á ráðuneyti. Samhent stjórnsýsla auðveldar miðlægu framkvæmdarvaldi að vinna að ýmsum pólitískum áherslum og mæta samfélagslegum áskorunum sem krefjast samstarfs. Slíkar áskoranir birtast m.a. í breyttri samsetningu þjóðarinnar og lýðfræðilegum breytingum, viðbrögðum vegna loftslagsbreytinga, örri tæknipróun og þróun gervigreindar.

Samhæfing aðgerða og ákvarðanatöku vegna yfirstandandi jarðhræringa á Reykjanesskaga og yfirsýn yfir málefni Grindavíkur og endurreisn bæjarins eru mikilvæg viðfangsefni forsætisráðuneytisins á tímabili fjármálaáætlunarinnar.

Aðkoma forsætisráðuneytisins að alþjóðamálum hefur aukist, ekki síst vegna breyttra aðstæðna í öryggis- og varnarmálum. Reglubundin samskipti milli norrænu forsætisráðuneytanna í aðdraganda funda og í samhengi við mál á alþjóðavettvangi hafa aukist í skugga árásarstríðs Rússa í Úkraínu. Þá er styrking tengsla við Bandaríkjastjórn viðvarandi verkefni sem og samráð við önnur bandalagsríki vegna leiðtogavíddar Atlantshafsbandalagsins. Mikilvæg er einnig árvekni vegna ógna á Norður-Atlantshafi og málafylgja Íslands um hagsmunamál á Norðurslóðum. Styrking tengsla við Evrópusambandið um hagsmunamál Íslands á vettvangi EES-samstarfsins er einnig áherslumál, ásamt stuðningi við hagsmunagæslu gagnvart ríkjum og alþjóðastofnunum.

Forsætisráðuneytið hefur forystu í umfangsmikilli vinnu sem miðar að því að styrkja áfallaþol samfélagsins. Breytt öryggisumhverfi krefst viðtækrar samhæfingar. Til að vinna að markmiðum þjóðaröryggisstefnunnar er lykilmál þjóðaröryggisráðs að styrkja áfallaþol og grunnstoðir samfélagsins. Þar þarf að líta til áskorana sem varða flest svið samfélagsins enda er áfallaþol háð samfelldri virkni mikilvægra innviða. Ný staða í öryggismálum gerir kröfur til íslenskra stjórnvalda um skilvirkar og skýrar aðgerðir til að tryggja öryggi samfélagsins.

Helstu breytingar á fjármögnun málefna sviðsins

Framlög lækka um 680 m.kr. á tímabili áætlunarinnar vegna tímabundins framlags til nýbyggingu við Stjórnarráðshúsið og almennrar og sértækrar aðhaldskröfu.

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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
03 Æðsta stjórnsýsla	3.239	3.947	2.614	2.596	2.578	2.559
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	2.623	2.531	2.514	2.496	2.478	2.459
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	616	1.416	101	100	100	100

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 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
4 Utanríkismál	19.359	21.427	23.614
04.10 Utanríkisþjónusta og stjórnýsla utanríkismála	8.385	7.572	7.640
04.20 Utanríkisviðskipti	1.164	1.214	1.250
04.30 Samstarf um öryggis- og varnarmál	6.553	8.997	10.819
04.50 Samningsbundin framlög vegna fjölþjóðasamstarfs	3.257	3.644	3.905

* 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 2027–2031

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 sáttt 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 Saminuðu þjóðanna eru vegvísir í alþjóðasamstarfi til ársins 2030.

Meginmarkmið utanríkisþjónustunnar er að gæta í hvívetna hagsmuna Íslands gagnvart öðrum ríkjum skv. lögbundnu hlutverki, einkum er snertir stjórnsmál, 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 málefna sviðsins

Það hrikur í stöðum alþjóðakerfisins. Alþjóðalög, mannréttindi, jafnrétti, þróunarsamvinna og mannúðaraðstoð eiga undir högg að sækja. Miklar breytingar hafa orðið á öryggisumhverfi í Evrópu og auknar áskoranir í alþjóðaviðskiptum. Í þessu ljósi leggur Ísland áherslu á öfluga utanríkispólitíska málafylgju og samstarf á alþjóðavettvangi, varnarsamvinnu, öryggismál, stöðuga hagsmunagæslu í viðskiptum og nánari tengsl við Norðurlönd og Eyrstrasaltsríkin, önnur Evrópuríki og Evrópusambandið, Bandaríkin, Atlantshafsbandalagið, önnur bandalagsríki og líkt þenkjandi ríki. Réttindum Íslands yfir hafsvæðum og auðlindum sínum má aldrei taka sem gefnum og þau krefjast stöðugrar hagsmunagæslu.

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 og tvíhliða 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 stefna í varnar- og öryggismálum verði innleidd á tímabilinu og áhersla lögð á að tryggja getu innan lands, mannauð, áætlanir, varnarmannvirki og búnað, aukna þátttöku í sameiginlegum varnaraðgerðum og að standa við skuldbindingar Íslands. Allsherjarinnrás Rússlands í Úkraínu og sú breytta heimsmynd sem af því leiðir er alvarlegasta öryggisógn sem Evrópa hefur staðið frammi fyrir frá lokum síðari heimsstyrjaldar. Bregðast þarf við þessum veruleika með auknum innlendum varnarviðbúnaði og áframhaldandi öflugum stuðningi við Úkraínu. Á grundvelli samnings Íslands og Úkraínu um öryggissamstarf og langtíma stuðning 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 tvö ár enn, þ.e. 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.

Þá mun Ísland taka við formennsku í Eyrstrasaltsráðinu hinn 1. júlí 2026 til eins árs. Formennskuáherslur Íslands eru í mótn en vilji er meðal aðildarríkjanna til að gefa ráðinu aukioð utanríkispólitískt vægi, m.a. í umfjöllun um öryggisógnir í okkar heimshluta.

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 langtímastefnumótn stjórnvalda og atvinnulífs varðandi markaðssetningu fyrir Ísland og íslenskar útflutningsgreinar. 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. Stefnt er að því að þjóðaratkvæðagreiðsla um framhald viðræðna um aðild Íslands að Evrópusambandinu verði haldin 29. ágúst 2026.

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, varnarmála, viðskiptamála eða alþjóðalaga. Þá hefur eftirspurn eftir borgaraþjónustu aukist til muna og afkastageta við útgáfu Schengen-vegabréfsáritana til landsins verið eflað. Í fjárlögum fyrir 2026 var fjárheimild til áritanamála aukin með það að markmiði að mæta

mikilli eftirspurn. Árið 2025 fjölgaði innlögðum umsóknum um 90% frá fyrra ári og útlit er fyrir að næstu ár muni þeim halda áfram að fjölga. 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 málefнасviðsins

Gert er ráð fyrir að framlög til málefнасviðsins verði aukin um 1,5 ma.kr. árið 2027 og 500 m.kr. árlega árin 2028–2031, einkum vegna aukinna útgjalda til varnarmála. Þessi aukning kemur til viðbótar við áður ákveðna aukningu útgjalda til varnarmála úr fyrri fjármála-áætlunum, en áður hafði verið ákveðið að útgjöld til málaflokksins skyldu aukin um 1.100 m.kr. árið 2027 og 100 m.kr. árið 2028. Auknar fjárheimildir verða nýttar til að vinna að framkvæmd nýrrar stefnu í varnar- og öryggismálum sem samþykkt var á Alþingi í janúar 2026. Einnig er fallið frá fyrri áformum um breytingu á skiptingu sérstaks stuðnings við Úkraínu, en þau gerðu ráð fyrir að árið 2028 félli 1,5 ma.kr. varnartengdur stuðningur niður á móti samþætilegri hækkun á stuðningi til Úkraínu á forsendum þróunarsamvinnu. Þessi áætlun gerir ráð fyrir óbreyttri skiptingu stuðnings við Úkraínu milli málefнасviðanna tveggja út áætlunartímann eða þar til annað er ákveðið. Aðrar breytingar eru fyrst og fremst lækkun framlaga vegna aðhaldsáforma en gert er ráð fyrir nokkuð aukinni aðhaldskröfu milli áætlana.

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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
04 Utanríkismál	23.614	25.896	26.429	26.738	27.052	27.365
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	23.218	25.504	26.041	26.354	26.672	26.988
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	396	392	388	384	381	377

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 málefna-sviðsins í heild á tímabilinu 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
5 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	29.962	31.530	30.384
05.10 Skattar og innheimta	10.524	10.503	11.351
05.20 Eignaumsýsla ríkisins	3.930	3.295	2.984
05.30 Fjármálaumsýsla ríkisins	5.389	6.774	6.790
05.40 Stjórnsýsla ríkisfjármála	10.119	10.959	9.258

* 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 2027–2031

Betri og hagkvæmari ríkisrekstur

Agi, aðhald og festa,
hallalaus ríkisfjármál

Markviss fjárfesting og
aukinn ábati af eignum

Aukin stafvæðing og
einföldun regluverks

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Styrk stjórn fjármála stuðli að hallalausum ríkisfjármálum og styðji við skilvirka þjónustu og bætt lífskjör á Íslandi.
Rekstur og þjónusta ríkisins stuðli að verðmætasköpun, sé samræmd, gagnsæ og hagkvæm.

Stefna málefnasviðsins

Ríkisstjórnin leggur megináherslu á að ná stöðugleika í efnahagslífi og lækkun vaxta, með styrkri stjórn á fjármálum ríkisins. Tækifæri eru á málefnasviðinu til að stuðla að því markmiði, m.a. með skilvirkara skattkerfi, auknum ábata eigna og fjárfestinga, áframhaldandi stafvæðingu þjónustu, auknum aga, öflugra verklagi við ríkisfjármál og reglulegu endurmati á útgjöldum ríkisins.

Áfram verður lögð áhersla á bætt skattskil með stöðlun gagna og sjálfvirknivæðingu í skatt- og tollakerfum. Jafnframt er mikilvægt að halda áfram á þeirri vegferð að bæta skattskil með því að fækka undanþágum í skattkerfinu og loka glufum. Kerfislegar stafrænar umbreytingar og þróun regluverks og samtímaeftirlits munu styðja við öflugra skatt- og tollestirlit í rauntíma með áherslu á áhættugreiningu og vinnu gegn peningabætti.

Með markvissri stýringu á efnahagsreikningi ríkisins má ná fram meiri arðsemi og ábata af eignum ríkisins, m.a. með bættri umgjörð um undirbúning og ákvarðanir um stærri framkvæmdir og fjárfestingar ríkisins.

Tækifæri felast í betri nýtingu gagna og upplýsinga um ríkisfjármál, innkaup og mannauð sem og skýrari framsetningu helstu frammistöðumælikvarða til að bæta ákvarðanatöku og eftirfylgni og auka gagnsæi.

Forgangsmál er að hagræða, einfalda stjórnsýslu og sameina stofnanir. Margar sameiningar eru í burðarliðnum með það að markmiði að bæta þjónustu við notendur og hagræða í rekstri. Mikilvægt er að fylgjast með árangri sameininga og mun fjármála- og efnahagsráðuneytið gefa út handbók um sameiningar stofnana sem töl til að sameiningar séu farsælar gagnvart bæði notendum og mannauði. Stofnanir ráðuneytisins sem veita miðlæga þjónustu, Fjársýslan, FSRE og Umbra, eru lykilstofnanir þegar kemur að breytingum á stofnanakerfinu. Til þess að meta árangur í starfsemi þeirra verður unnið stöðumat á þjónustunni og mat á hvernig þróa megi starfsemina til framtíðar þannig að hún uppfylli kröfur um skilvirka og hagkvæma þjónustu við ríkiskerfið.

Innleiðing nýrrar stefnu ríkisins í mannauðsmálum eykur stuðning við stjórnendur stofnana og mannauðsfólk. Rekstur ríkisstofnana er dreifstýrður og skráning fjarveru vegna veikinda ríkisstarfsfólks er ekki miðlæg heldur á ábyrgð hverrar stofnunar fyrir sig. Í aðgerðaáætlun sem fylgir stefnu ríkisins í mannauðsmálum er gert ráð fyrir að unnið verði að leiðbeinandi viðmiðum og skilgreiningum fyrir stofnanir um viðveru og fjarveru.

Á árinu verður stefna um opinbera þjónustu gefin út með það að markmiði að bæta þjónustu, gera hana aðgengilegri og hagkvæmari. Stefnan mun ná til starfsemi ríkis og sveitarfélaga og marka mikilvægt skref til þess að samræma þjónustu, auka stafræna þjónustu en jafnframt bæta þjónustu fyrir þau sem ekki kjósa eða geta nýtt sér hana með stafrænum hætti. Með stefnunni er þannig verið að mæta þörfum alls samfélagsins og auka skilvirkni. Nánar er fjallað um fyrirhugaðar umbætur í starfsemi ríkisins í kafla 3.5 í almennti greinargerð fjármálaáætlunar.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Gert er ráð fyrir að fjárheimildir málefнасviðsins lækki um 250 m.kr. frá fjárlögum 2026 og til áætlunar 2031. Helstu breytingar eru þær að fjárheimild lækkar um 1.229 ma.kr. vegna almennrar aðhaldskröfu á tímabili áætlunarinnar og 198 m.kr. vegna sértækra aðhaldsráðstafana. Heimildir vegna lögbundinna verkefna hækka um 390 m.kr., mest vegna endurskoðunar á áætluðu umfangi dómkrafna. Fjárheimild málefнасviðsins hækkar um 400 m.kr. í tengslum við endurnýjun á samningi um Microsoft-hugbúnaðarleyfi. Þá eru gerðar leiðréttingar á rekstrarumfangi sem fjármagnað er með rekstrartekjum en þær leiða til 192 m.kr. hækkunar á ramma málefнасviðsins á áætlunartímanum. Þær breytingar hafa ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs þar sem þær hafa samsvarandi áhrif á tekjuhlið. Aðrar helstu breytingar eru 60 m.kr. vegna flutnings verkefna af málefнасviði *06 Hagsýslugerð og grunnskrár* og verkefna sem hafði verið frestað í fyrri fjármálaáætlun.

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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	30.384	30.584	30.776	30.586	30.335	30.134
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	26.634	26.871	26.851	26.701	26.492	26.332
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	3.750	3.713	3.925	3.884	3.843	3.802

06 Hagskýrslugerð og grunnskrár

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð forsætisráðherra og dómsmálaráðherra. Undir það heyrir einn málaflokkur sem ber sama heiti og sviðið. Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun hans og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
6 Hagskýrslugerð og grunnskrár	3.554	3.361	3.559
06.10 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál	3.554	3.361	3.559

* 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 2027–2031

Áreiðanleg, aðgengileg og tímanleg gögn

- Samhæfing og umbætur í hagskýrslugerð
- Samhæfð uppbygging gagnainnviða
- Grunnskrár byggist á bestu fáanlegu gögnum á hverjum tíma

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að tryggð verði í hvívetna gæði opinberrar hagskýrslugerðar og að samræmi verði tryggt í vinnubrögðum og aðferðum innan hagskýrslukerfisins. Enn fremur að tryggja gæði, áreiðanleika og hagkvæmni við rekstur grunnskraá ríkisins og bæta samvirkni milli þeirra.

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 tækni-legu 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 upplýsingabörf samfélagsins. Á sama tíma og eftirspurn eftir gögnum vex, og kröfur um tímanlegar hágæðahagtölur sömu-leiðis, reynist erfiðara en áður að afla þeirra með úrtaksrannsóknnum. 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 samræmingar- og 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 gagna-

vistkerfi 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 bættir gagnainnvíðir. 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 hagtalnanefnd 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 á fyrsta ársfjórðungi 2026. Á grunni þeirra tillagna er stefnt að því að vinna að ofangreindum umbótum við hagskýrslugerð og styrkja samhæfingar- og forystuhlutverk Hagstofunnar í opinberri hagskýrslugerð.

Örugg og áreiðanleg þjóðskrá sem ein af grunnskrám ríkisins er forsenda yfirsýnar yfir íbúa landsins. Þjóðskrá er gagnagrunnur um íbúa og er í raun miðlægt safn upplýsinga um einstaklinga og lífsviðburði er tengjast þeim. Markmið þjóðskrár er að tryggja gæði, áreiðanleika og hagkvæmni við rekstur ásamt því að tryggja að grunnar þjóðskrár byggist á réttum upplýsingum og séu varðir með hagkvæmustu tæknilegu lausnum hverju sinni. Þjóðskrá er í samstarfi með nokkrum stofnunum þar sem markmiðið er að vinna á kerfisbundinn hátt að afbrotavörnum gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Áherslur eru á auðkenningu og raunverulega búsetu/lögheimili einstaklinga.

Á tímabili fjármálaætlunar verður ný tegund vegabréfa gefin út en þau verða með uppfærðum öryggiskröfum frá þeim sem nú eru í gildi. Einnig verða framleiðslutæki og hugbúnaður til skilríkjaframleiðslu uppfærð sem mun auka öryggi og tryggja að íslensk skilríki séu áfram með þeim öruggustu í heimi.

Þjóðskrá er í samstarfi með öðrum Norðurlöndum og Eystrasaltslöndum að verkefnum um stafræna þjónustu þvert á landamæri. Fyrir tilstilli þess geta einstaklingar nýtt rafræn skilríki frá heimalandi sínu til að fá aðgang að þjónustu og gögnum í öðru landi.

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. Málefni á ábyrgð menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðherra flutt á málefnasvið 07 og fjármála- og efnahagsherra flutt á málefnasvið 05 samtals fjárhæð 59,9 m.kr. Aðrar breytingar á tímabili áætlunarinnar eru 302,2 m.kr. sem skýrast af lækkun vegna niðurfellingar á tímabundnu framlagi og vegna almennrar og sértækrar aðhaldskröfu.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár	3.559	3.331	3.299	3.266	3.234	3.197
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	3.483	3.256	3.224	3.193	3.161	3.125
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	76	75	74	74	73	72

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 faggildingsviðs 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 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
7 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	37.638	37.692	34.261
07.10 Vísindi og samkeppnissjóðir í rannsóknum	12.975	12.769	13.958
07.20 Nýsköpun, samkeppni og þekkingargreinar	24.663	24.923	20.303

* 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 2027–2031

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 stuðningsumhverfi

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Lykillinn að velsæld, verðmætasköpun og samkeppnishæfu íslensku atvinnulífi felst í langtímafjárfestingu í nýsköpun, rannsóknum og þekkingargreinum. Íslenskt nýsköpunar- og vísindaumhverfi er fämennt og nýta verður þá styrkleika sem fyrir eru hér á landi, byggja upp öflugt stuðningsumhverfi sem stenst alþjóðlegan samanburð og tryggja virka þátttöku á alþjóðavettvangi.

Stefna málefnasviðsins

Stefna stjórnvalda felur í sér að vísindi, tækniþróun og nýsköpun verði helstu drifkraftar sterks samfélags og samkeppnishæfs hagkerfis. Fjármagn sem samfélagið ver í rannsóknir og þróun nemi 3,5% af vergri landsframleiðslu á árinu 2035 og nýsköpunardrifið þekkingar-samfélag stuðli að því að bæta heilsu, lífsgæði, hagsæld og vernd umhverfis. Horft verður til þess að styrkja stuðningskerfi rannsókna og nýsköpunar, ásamt því að efla alþjóðlegt samstarf og þátttöku í evrópskum samstarfsáætlunum, með áherslu á heilbrigðisþjónustu, loftslagsmál, matvælaframleiðslu, uppbyggingu gagnainnviða og gervigreind.

Til að ná fram fyrrnefndum markmiðum verður stuðningskerfi rannsókna, þróunar og nýsköpunar endurskoðað og þannig unnið að samfelli í stuðningsumhverfinu. Í því felst að sameina opinbera sjóði og koma upp sameiginlegri sjóðagátt til að ná fram heildstæðari nálgun, betri þjónustu og meiri yfirsýn yfir fjárveitingar stjórnvalda. Með sterkari áherslumiðuðum

sjóðum er markmiðið að gera stjórnvöldum kleift að mæta áskorunum samfélagsins með aðferðum vísinda og nýsköpunar. Samstarf háskóla, rannsóknarstofnana og fyrirtækja verður þar haft að leiðarljósi. Aukin samnýting rannsókna- og tækniinnviða er mikilvæg fyrir slíkt samstarf sem og samnýting gagna. Þá er mikilvægt að Nýsköpunarsjóðurinn Kría nýtist sem opinber stuðningur við fjárfestingu í sprotafyrirtækjum á fyrstu stigum, ekki síst á þeim sviðum nýsköpunar sem kalla á langt þróunartímabil. Í því skyni verður lögð áhersla á öfluga hagsmunagæslu Íslands gagnvart ESB og þátttöku í nýju tímabili samstarfsáætlaða á sviði rannsókna og nýsköpunar.

Örar tæknibreytingar, einkum á sviði gervigreindar, skapa tækifæri en kalla jafnframt á fjölbætt viðbrögð: vegna verndar persónuupplýsinga og gagnaöryggis, aðgengis að gögnum og reikniinnviðum, hæfni og endurmenntunar á vinnumarkaði og þess að tæknin auki hvorki ójöfnuð né mismunun. Framkvæmd aðgerðaáætlunar um gervigreind verður í forgangi. Unnið verður að uppbyggingu gagnainnviða, í samræmi við gagnastefnu og stefnu um opin vísindi, til að styðja við ábyrga nýtingu gervigreindar og hámarka verðmæti gagna í atvinnulífi, opinberri þjónustu og samfélaginu. Nýsköpunarmöguleikar hafa aukist enn frekar með aðgengilegri gervigreind en opin og áreiðanleg gögn eru forsenda fyrir hagnýtingu hennar. Unnið verður sérstaklega að innleiðingu og þróun gervigreindar á heilbrigðissviði. Innleidd verður heildstæð löggjöf um gervigreind, byggð á reglugerð ESB og aðlöguð að íslenskum aðstæðum og gildum. Einnig verður reiknigeta og aðgengi að reikniinnviðum aukin, m.a. með uppbyggingu nauðsynlegs vélbúnaðar til að styrkja rannsóknir, nýsköpun og samkeppnishæfni. Áfram verður stutt við þróun íslenskra risamállíkana og greind hagkvæmni þess að þróa, innleiða og reka risamállíkan á íslensku til að styðja stafræna notkun íslensku og auka öryggi verðmætra gagna, með áherslu á gervigreindarfullveldi.

Sett verður ný heildarlöggjöf til innleiðingar á tilskipun um vernd hönnunar í stað gildandi laga um hönnunarvernd. Jafnframt verður innleidd tilskipun um höfundarrétt og skyld réttindi á stafræna innri markaðnum (2019/790). Unnið verður að því að auka verðmætasköpun og útflutningstekjur skapandi greina, með umbótum á starfs- og rekstrarumhverfi atvinnulífs skapandi greina, aukinni samhæfingu stuðnings- og sjóðakerfa og auknu samstarfi við atvinnulífið. 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.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Útgjaldarammi málefнасviðsins hækkar um tæplega 4 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar. Hækkunin skýrist helst af styrkjum til nýsköpunarfyrirtækja, hækkun framlaga til rammaáætlaða ESB og auknum framlögum til verkefna tengdum gervigreind. Á móti er gert ráð fyrir lækkun útgjalda vegna endurgreiðslna til kvikmyndagerðar og almennra hagræðingaaðgerða.

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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	34.261	34.115	34.088	34.897	36.505	38.213
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	5.844	7.260	5.049	4.539	4.527	4.516
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	28.416	26.855	29.039	30.359	31.978	33.697

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 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
8 Sveitarfélög og byggðamál	32.748	37.072	40.111
08.10 Framlög til sveitarfélaga	30.179	34.589	37.050
08.20 Byggðamál	2.569	2.483	3.062

* 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 2027–2031

Sjálfbærar byggðir og sveitarfélög

Jafnt aðgengi að þjónustu
óháð búsetu

Öflugri og fjölmennari
sveitarfélög

Traustar stoðir dreifðra
byggða

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.

Meginmarkmið málefnasviðsins er sjálfbærar byggðir og sveitarfélög um land allt og að innviðir og þjónusta mæti þörfum samfélagsins. Áhersla er lögð 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 stefnu og aðgerðaáætlun fyrir árin 2024–2028 var samþykkt á Alþingi í desember 2023. Stefnumótandi 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. Unnið er að endurskoðun byggðaáætlunar og verður tillaga til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2027–2031 lögð fram á Alþingi haustið 2026.

Helstu áskoranir á málefnasviðinu er fjöldi fámennra sveitarfélaga og aukin krafa um þjónustu, ólík íbúapróun milli svæða og breytt íbúasamsetning, einhæft atvinnulíf, tækniþróun, samspil þéttbýlis og dreifbýlis, uppbygging innviða, umhverfis- og loftslagsmál og samkeppnishæfni.

Íslenska sveitarstjórnarstigið einkennist af fjölda fámennra sveitarfélaga. Mikilvægt er að efla sveitarfélögin til að gera þau færari 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. 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.

Stuðlað er að sameiningum sveitarfélaga með fjárhagslegum stuðningi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og í frumvarpi um ný sveitarstjórnarlög er jafnframt að finna ákvæði sem ýmist stuðla að sameiningum sveitarfélaga eða draga úr neikvæðum hvötum til sameininga. Með sameiningu sveitarfélaga skapast tækifæri til að byggja upp hagkvæmari og öflugri stjórnsýslu sem væri þar með færari um að standa að veitingu þjónustu innan sveitarfélagsins. Lagður er grunnur að því að efla þjónustu og 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. Aðgerðir stjórnvalda, faglegur stuðningur og fjárstuðningur Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga eru mikilvægur þáttur í að styrkja sveitarfélög í gegnum sameiningar á næstu árum.

Helstu breytingar á fjármögnun málefnasviðsins

Heildarframlög til málefnasviðsins á tímabili áætlunarinnar nema um 205 ma.kr. Helstu breytingar á tímabilinu skýrast fyrst og fremst af auknu lögboðnu framlagi til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
08 Sveitarfélög og byggðamál	40.111	39.405	40.183	41.057	41.780	42.602
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	39.692	39.390	40.183	41.057	41.780	42.602
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	419	14	0	0	0	0

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 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
9 Almanna- og réttaröryggi	57.949	46.230	50.305
09.10 Löggæsla	34.889	27.927	29.416
09.20 Landhelgi	12.325	8.189	9.329
09.30 Ákærvald og réttarvarsla	2.482	2.777	2.543
09.40 Réttaraðstoð og bætur	4.525	2.689	2.726
09.50 Fullnustumál	3.728	4.649	6.291

* 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 2027–2031

Öryggi og réttlæti

Öryggi almennings

Réttlát og skilvirk málsmeðferð

Efling löggæslu

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Markmið stjórnvalda er að borgarar landsins upplifi öryggi í daglegu lífi. Löggæsla og landamæraeftirlit, bæði á landi og á sjó, verði öflug og taki mið af breyttum aðstæðum og nýjum áskorunum. Áhersla verður lögð á öryggismál, áfallaþol og innlendan viðbúnað með öflugri lögreglu, Landhelgisgæslu og almannavörnum. Jafnframt er mikilvægt að rannsókn og málsmeðferð hjá lögreglu, ákærvaldi og dómstólum sé réttlát og skilvirk. Loks verður áhersla lögð á markvissar aðgerðir gegn skipulagðri brotastarfsemi, mansali og kynbundnu ofbeldi.

Stefna málefnasviðsins

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar er lögð áhersla á að auka öryggi almennings, m.a. með því að fjölga þeim sem sinna löggæslu. Nú þegar hefur lögreglumönnum verið fjölgað um 50. Tekið verði af festu á alvarlegri og skipulagðri brotastarfsemi. Jafnframt verði aðrir þættir réttarkerfisins styrktir til að tryggja hraða og örugga málsmeðferð.
Megináherslur endurspeгла þær áskoranir sem fyrir liggja. Lögregla og ákærvald þurfa að vera í stakk búin til að bregðast við alvarlegum afbrotum, skipulagðri brotastarfsemi og auknum vopnaburði.
Staða alþjóðamála kallar á að styrkja borgaralega innviði og áfallaþol samfélagsins. Mikilvægt er að innviðir samfélagsins, þ.m.t. lögregla, almannavarnir og Landhelgisgæsla, geti mætt hvers kyns vá og áföllum. Lögreglan og Landhelgisgæsla Íslands eru þær löggæslu- og öryggisstofnanir þjóðfélagsins sem hafa með höndum löggæslu og gegna lykilhlutverki ásamt al-

mannavörnum í öryggis- og viðbragðskerfi þjóðarinnar. Efla þarf eftirlits-, greiningar- og viðbragðsgetu þessara aðila, auk þess að styrkja rannsóknargetu og alþjóðlega sakamálasamvinnu. Þá er mikilvægt að efla getu þessara aðila til þess að sinna verkefnum sem snúa að fyrirbyggjandi aðgerðum og áfallaþoli. Til skoðunar er að setja sérstaka öryggislöggjöf, sem fjallar m.a. um innra öryggi.

Fyrirhugaðar eru breytingar á lögum um nálgunarbann og brottvísun af heimili sem er ætlað að styrkja réttarstöðu brotaþola, sérstaklega í málum sem varða heimilisofbeldi og umsáturs-einelti. Áhersla verður lögð á innleiðingu og eftirfylgni aðgerðaáætlunar sem birtist í nýrri stefnumótun í löggæslu.

Á tímabili fjármálaáætlunar verður unnið að innleiðingu snjalllandamæra, þ.e. samræmdu komu- og brottfararkerfi á ytri landamærum Schengen-svæðisins (Entry/Exit) og nýju ferðaheimildakerfi (ETIAS), sem er ætlað að efla landamæraeftirlit á ytri landamærum og öryggi innan svæðisins. Eftirlit með landamærum nær einnig til hafna, þar sem farþegar skemmtiferðaskipa fara inn og út af Schengen-svæðinu.

Í nýrri landhelgisgæsluáætlun verða sett fram viðmið um öryggis- og þjónustustig og viðbragðsgetu. Í kjölfar útgáfu hennar hefst vinna við heildarendurskoðun laga um Landhelgisgæslu Íslands og frumvarp þess efnis verður lagt fram árið 2027. Mikilvægt er að horfa til fjölgunar þyrlna Landhelgisgæslunnar sem mun styrkja getu vegna leitar og björgunar á hafi og landi og auka getu til sjúkraflutninga, ásamt því að vera í samræmi við skuldbindingar gagnvart Atlantshafsbandalaginu.

Heildarlög um almannavarnir ásamt stefnumótun og aðgerðaáætlun miða að því að auka vægi fyrirbyggjandi aðgerða og efla viðbúnað samfélagsins til þess að bregðast við áföllum. Lagt er upp með heildstæða nálgun, með það að markmiði að virkja stjórnvöld og stofnanir ásamt almenningi og fyrirtækjum. Þá er upptaka svonefndrar CER-gerðar (e. Critical Entities Resilience) ESB í EES-samninginn til skoðunar en markmið hennar er að styrkja viðnámsþol ríkjanna og sambandsins í heild. Gerðin mun fyrirsjáanlega hafa áhrif á margþætt verkefni hvað áfallaþol varðar.

Fangelsiskerfið stendur frammi fyrir verulegum áskorunum. Um árabíl hafa boðunarlistar lengst jafnt og þétt, m.a. vegna þyngri dóma og skorts á afplánunar- og gæsluvarðhaldsrýmum. Unnið er að fjölgun afplánunarrýma í fangelsinu að Sogni sem verða tekin í notkun árið 2027. Unnið er að undirbúningi byggingar nýs fangelsis að Stóra-Hrauni. Önnur úrræði til að fjölga afplánunarrýmum verða einnig skoðuð, s.s. brottvísun erlendra fanga og að fleiri erlendir fangar afpláni í heimalandi sínu.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Á tímabilinu lækka fjárfestingarframlög til málefнасviðsins um 3,7 ma.kr., sem skýrist einkum af því að gert er ráð fyrir að framkvæmdum við fyrsta áfanga nýs fangelsis ljúki á tímabilinu. Framlög til rekstrar lækka um 0,7 ma.kr. sem skýrist af hagræðingaraðgerðum og niðurfellingum, en á móti til hækunar er veitt framlag til fjölgunar stöðugilda innan lögreglu.

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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
09 Almanna- og réttaröryggi	50.305	52.254	52.269	46.169	46.066	45.918
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	46.318	45.972	46.087	45.887	45.784	45.636
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	3.987	6.282	6.182	282	282	282

10 Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnsýsla dómsmála

Málefnasviðið nær yfir starfsemi stjórnvalda sem miðar með einum eða öðrum hætti að því að veita einstaklingum þjónustu og tryggja grundvallarréttindi þeirra. Starfsemi málefnasviðsins er á ábyrgð dómsmálaráðherra og félags- og húsnæðismálaráðherra og skiptist það í fimm málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnsýsla dómsmála	34.001	26.560	24.007
10.10 Persónuvernd	390	380	394
10.20 Trúmál	9.195	9.587	9.879
10.30 Sýslumenn	4.355	4.117	4.242
10.40 Stjórnsýsla dómsmálaráðuneytis	4.109	2.736	2.754
10.50 Útlendingamál	15.951	9.740	6.738

* Fjárlög að viðbættum fjárahauklögum 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 2027–2031

Hagræðing og betri þjónusta

Réttindi einstaklinga
aðgengileg og virt

Hagkvæm, fagleg og góð
stjórnsýsla

Reglur um útlendinga
samræmdar við
nágrannaríki

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Meginmarkmið málefnasviðsins eru þrjú. Í fyrsta lagi að réttindi einstaklinga séu virt og aðgengi að þeim tryggt með skýrri og greinargóðri upplýsingagjöf stjórnvalda. Í öðru lagi að stjórnsýsla málefnasviðsins sé fagleg og skilvirk og stuðli að markvissri nýtingu fjármagns. Í þriðja lagi að regluverk í útlendingamálum sé í samræmi við það sem gerist í nágrannaríkjum og að málsmeðferð sé vönduð og skilvirk.

Stefna málefnasviðsins

Eitt af forgangsverkefnum ríkisstjórnarinnar er að einfalda stjórnsýslu, hagræða og sameina stofnanir. Með nýjum lögum um sýslumann verða sýslumannsembættin níu sameinuð í eitt þann 1. janúar 2027 og fækkar ríkisstofnunum þar með um 5%. Markmið laganna eru í samræmi við áherslur ríkisstjórnar um betri nýtingu fjármuna og aukin gæði opinberrar þjónustu með einfaldari stjórnsýslu og jöfnu aðgengi fólks óháð búsetu. Sameiningu embættanna er jafnframt ætlað að stuðla að vandaðri og samræmdri málsmeðferð og skapa forsendur fyrir endurskipulagningu starfseminnar með áherslu á dreifða starfsemi um landið og hagkvæmari rekstur.

Á tímabili fjármálaáætlunarinnar verður unnið að því að nýta fjárheimildir málaflokksins til að styðja við þessa þróun.

Ríkisstjórnin leggur áherslu á að samræmis skuli gætt við reglur nágrannaríkja á sviði útlendingamála. Jafnframt er lögð áhersla á að stjórnvöld tryggi mannúðlegt og skilvirkt kerfi fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd. Þá þarf einnig að uppfylla skuldbindingar Íslands sem aðildarríkis Schengen-samstarfsins. Liður í því er skilvirkar brottvísanir einstaklinga í ólög-mætri dvöl og innleiðing regluverks Evrópusambandsins á sviði útlendingamála, m.a. verndar og fólksflutningasamkomulags (e. *The Pact on Migration and Asylum*), sem felur m.a. í sér innleiðingu svokallaðs skimunarferlis.

Umsóknum um dvalarleyfi og ríkisborgararétt hefur fjölgað undanfarin ár en samhliða hefur umsóknum um alþjóðlega vernd fækkað. Endurskoðun stendur nú yfir á dvalarleyfiskafla laga um útlendinga og í framhaldi verður unnið að samsvarandi endurskoðun laga um ríkisborgararétt. Breytingar þessar stuðla að því að tryggja einfalt og skýrt regluverk.

Ein helsta áskorun útlendingamála snýr að óvissu um fjölda umsókna um alþjóðlega vernd á ári hverju. Fjöldinn ræðst af ytri þáttum sem stjórnvöld hafa takmörkuð áhrif á. Unnið er að aukinni hagræðingu í stjórnvöldum málaflokksins með því að sameina fleiri mál sem varða útlendinga undir eitt ráðuneyti, dómsmálaráðuneytið.

Áskoranir eru í málefnum kirkjugarða. Nauðsynlegt er að endurnýja einu bálstofu landsins sem hefur verið rekin frá árinu 1948 í Fossvogskirkjugarði. Í samræmi við samkomulag sem ríkið gerði við Kirkjugarða Reykjavíkurprófastdæma í upphafi árs 2026 mun ríkissjóður leggja til fjármagn til uppbyggingar nýrrar bálstofu í Gufuneskirkjugarði. Gert er ráð fyrir að ný bálstofa verði tekin í notkun árið 2027. Unnið verður að stefnumótun í málefnum kirkjugarða.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Fjárheimildir málefнасviðsins lækka um 2,7 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar vegna almenns aðhalds, væntra sameininga stofnana og lækkunar í framlögum til útlendingamála vegna færri umsókna.

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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnvöld dómsmála	24.007	23.099	22.946	21.637	21.486	21.300
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	23.270	22.369	22.223	20.922	20.778	20.600
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	737	730	723	715	708	701

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 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	60.142	71.828	76.232
11.10 Samgöngur	56.216	67.371	73.222
11.20 Fjarskipti	2.337	2.544	1.731
11.30 Stjórnarsýsla innviðaráðuneytis	1.590	1.913	1.278

* 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 2027–2031

Öruggir innviðir

Markviss fjárfesting í samgönguframkvæmdum og uppbygging vegakerfisins

Greiðar og öruggar samgöngur og forgangsroðun verkefna

Efling fjarskipta, einkum á landsbyggðinni, og öflug netöryggismenning

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að Ísland skipi sér í fremstu röð með trausta og örugga samgönguinnviði sem styðja við samkeppnishæft atvinnulíf, öflug sveitarfélög, aukna verðmætasköpun og framsækna þjónustu. Tækni tengi byggðir landsins innbyrðis og Ísland við umheiminn í jafnvægi við umhverfið með öruggum hætti og með sjálfbærni að leiðarljósi.

Meginmarkmið eru að innviðir og þjónusta mæti þörfum almennings og atvinnulífs og að stuðlað sé að sjálfbærri þróun byggða og sveitarfélaga um land allt. Ríkisstjórnin leggur áherslu á að auka fjárfestingu í samgöngum, hefja kraftmiklar framkvæmdir um land allt, efla netöryggi og áfallaþol fjarskipta innan lands og við útlönd.

Stefna málefnasviðsins

Meginmarkmið í samgöngustefnu landsins eru að samgöngur séu greiðar, öruggar, hagkvæmar, umhverfislega sjálfbærar og stuðli að jákvæðri byggðaþróun. 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 tillaga til þingsályktunar um samgönguáætlun fyrir árin 2026–2040 ásamt fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árin 2026–2030 var lögð fram á Alþingi í janúar 2026 og er nú í meðförum þingsins.

Lykilviðfangsefni í samgöngumálum á Íslandi eru að tryggja að samgöngur stuðli að bættu aðgengi og öryggi landsmanna og hafi jákvæðan hvata fyrir atvinnulíf á landinu. Samgöngustefnan byggist á fimm lykilmarkmiðum. Í fyrsta lagi er lögð áhersla á öruggar samgöngur með markvissri fækkun slysa í öllum greinum samgangna, aðskilnaði akstursstefna á umferðarmiklum vegum, fækkun einbreiðra brúa og að efla öryggisstjórnun. Í öðru lagi er stefnt að

greiðari samgöngum með styttingu ferðatíma, bættum tengingum og auknu flæði, uppbyggingu hágæðalmenningssamgangna og styrkingu grunnnets samgangna á landi, í lofti og á sjó. Í þriðja lagi er áhersla á hagkvæmar samgöngur þar sem forgangsöröðun byggist á faglegum greiningum og þjóðhagslegri arðsemi, nýju fjármögnunarfyrirkomulagi og aukinni skilvirkni í verkefnastjórnun. Í fjórða lagi er stefnt að umhverfislega sjálfbærum samgöngum með orkuskiptum, samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda og aðlögun innviða að loftslagsbreytingum. Í fimmta lagi er lögð áhersla á jákvæða byggðaðþróun með styrkingu tengivega, eflingu almenningssamgangna milli byggða og auknu aðgengi allra hópa að samgöngukerfinu.

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 viðhaldspörfina sem þarf að bregðast við.

Í samræmi við stefnu ríkisstjórnarinnar verður unnið markvisst að því að draga úr uppsafnaðri viðhaldsskuld í vegakerfinu, styrkja burðarþol og fjölga köflum með aðskildum akstursstefnum, með sérstökum forgangi á grunnnet stofnvega. Í samgönguáætluninni, sem er í meðförum þingsins, er forgangsöröðuð jarðgangaaætlun þar sem áhersla er lögð á öryggi og byggðaleg áhrif, og stór verkefni á borð við Sundabraut og aðrar flýtiframkvæmdir verða undirbúin og fjármögnuð með nýju fyrirkomulagi. Í því samhengi er fyrirhugað að stofna opinbert innviðafélag sem hefur það hlutverk að flýta stórum samgöngumannvirkjum, tryggja samfellu í fjármögnun og styrkja faglega verkefnastjórnun.

Lögð verður aukin áhersla á að efla almenningssamgöngur og virka ferðamáta. Uppbygging Borgarlínu, sambætting leiðakerfa og styrking almenningssamgangna milli byggða eru lykilþættir í að draga úr umferð og losun. Sérstök áhersla verður á aðgengi fatlaðs fólks og barna að samgöngukerfinu. Þá verður unnið að orkuskiptum í vegasamgöngum, flugi og siglingum, uppbyggingu hleðsluinnviða og mati á kolefnisspori framkvæmda.

Fjármögnun samgönguinnviða verður styrkt með nýju tekjuöflunarkerfi, þar á meðal kílómetragjaldi og gjaldtöku af tilteknum framkvæmdum, með það að markmiði að tryggja sjálfbæra fjármögnun og sanngjarna dreifingu kostnaðar. Á tímabilinu til 2040 er gert ráð fyrir umfangsmikilli fjárfestingu í samgöngum með skýrri forgangsöröðun. Áhersla verður lögð á að fjármunir nýtist sem best, að framkvæmdir byggist á traustum greiningum og að samgöngukerfið styðji við öryggi, samkeppnishæfni og sjálfbæra þróun íslensks samfélags til lengri tíma.

Stefnt er að gildistöku nýrrar stefnu og aðgerðaáætlunar í fjarskiptum árið 2027 og síðar uppfærslu á fjarskiptalögum. Ljósleiðaravæðingu þéttbýlis, og þar með landsins alls, lýkur sama ár. Á kjörtímabilinu verður lokið við ljósleiðaratvítengingu alls þéttbýlis og gerðar verulegar úrbætur á farneti á tengivegum ásamt uppbyggingu farnets gagnvart öllum stofnvegum á láglendi. Samhliða verður markvisst unnið að eflingu áfallapóls og viðnámsþróttar fjarskipta-innviða, þ.m.t. vegna netsambands við útlönd um sæstrengi og gervihnetti.

Jafnframt er stefnt að gildistöku nýrrar stefnu og aðgerðaáætlunar í netöryggi árið 2027. Í kjölfarið verður innleitt mikilvægt regluverk á sviði netöryggis en þar ber hæst ný lög um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra aðila (NIS2), lög um rafræna auðkenningu og traustþjónustur (eIDAS2) og lög um netöryggisvottun (CSA). Þá er stefnt að uppfærslu á stjórnskipulagi netöryggismála með hliðsjón af uppfærslu á regluverkinu og reynslu undanfarinna ára. Starfsemi Eyvarar NCC-IS er fjármögnuð til október 2027 hið minnsta sem tryggir fjárstuðning við netöryggisverkefni og fjölmargt annað netöryggistengt framtak stjórnvalda og atvinnulífs. Á grundvelli ofangreinds verður blásið til áframhaldandi sóknar í netöryggi í þágu alls samfélagsins.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Heildarframlög til málefнасviðsins á tímabili áætlunarinnar nema 377 ma.kr. Framlög verða óbreytt á árinu 2027 en þá fellur brott tímabundið 3 ma.kr. framlag vegna vinnu í tengslum við Hvammsvirkjun en inn koma framlög vegna nýframkvæmda, viðhalds og þjónustu á vegakerfinu.

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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	76.232	76.311	75.446	75.576	75.202	74.824
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	30.683	30.393	30.123	29.850	29.574	29.295
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	45.549	45.918	45.322	45.726	45.628	45.529

12 Landbúnaður

Starfsemi á málefnasviðinu 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 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
12 Landbúnaður	25.454	25.055	25.913
12.10 Stjórnun landbúnaðarmála	22.598	22.426	23.576
12.20 Rannsóknir, þróun og nýsköpun í landbúnaðarmálum	1.030	889	882
12.60 Stjórnsýsla atvinnuvegaráðuneytis	1.827	1.740	1.455

* Fjárlög að viðbættum fjáraulögum 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 2027–2031

Sjálfbær og heilnæm matvælaframleiðsla

Auðvelda nýliðun og farsæl kynslóðaskipti

Efla nýsköpun

Stuðla að verðmætasköpun og fjölbreytni í framleiðslu

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn stjórnvalda er að landbúnaður á Íslandi byggji á verðmætasköpun, traustum rekstrargrundvelli og sjálfbærri nýtingu auðlinda. Að nýliðun og farsæl kynslóðaskipti verði auðveldari í framkvæmd. Dregið verði úr losun gróðurhúsalofttegunda og aðlögunarhæfni landbúnaðarins gagnvart loftslagsbreytingum aukin. Framtíðarsýn matvæla- og fæðuöryggis byggji á traustum undirstöðum og framleiðslan miði að heilbrigðu umhverfi, heilsu fólks og heilbrigði dýra. Framleiðsla sé áfram 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

Matvælastefna og landbúnaðarstefna til ársins 2040 voru samþykktar á Alþingi í maí og júní 2023 og er horft til þeirra sem leiðarvísis til næstu ára ásamt fimm ára aðgerðaáætlunum sem fylgja þeim. Jafnframt móta búvörusamningar að miklu leyti regluverk og stuðningsaðgerðir stjórnvalda í þágu landbúnaðar og hafa þar með talsverð áhrif á starfsskilyrði greinarinnar.

Ein helsta áskorunin í landbúnaði undanfarin ár hefur verið fjárhags- og afkomuvandi bænda og hefur íslenska ríkið ítrekað gripið til sértækra aðgerða til að stuðla að bættri afkomu innan greinarinnar. Nýliðun og kynslóðaskipti hafa einnig verið erfið fyrir atvinnugreinina. Þá fela áhrif loftslagsbreytinga á matvælaframleiðslu og aðlögun að þeim í sér mikla áskorun fyrir atvinnugreinina. Breytt heimsmynd, aukin alþjóðleg spennan, loftslagsbreytingar, rask á

aðfangakeðjum og sveiflur á alþjóðlegum mörkuðum hafa leitt í ljós áskoranir fyrir matvæla-kerfi í heiminum og ekki síst fyrir Ísland vegna legu landsins og hversu háð Ísland er innflutningi aðfanga til matvælaframleiðslu.

Til að bregðast við áskorunum í landbúnaði er mikilvægt að horfa á starfsumhverfi landbúnaðar í heild sinni til framtíðar. Fram undan er vinna við mótun nýs stuðningskerfis í landbúnaði og mun sú vinna m.a. taka mið af samþykktri landbúnaðarstefnu til ársins 2040. Í ljósi þróunar á alþjóðavettvangi, loftslagsbreytinga og margvíslegra fjölþáttaógna er mikilvægt að efla áfallapol og viðnámsþrótt í landbúnaði. Vinna þarf heildstætt áhættumat fyrir matvæla- og neysluvatnsgeirann.

Til að bregðast við áskorunum vegna loftslagsbreytinga verður unnið eftir aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum. Af fimm forgangsáðgerðum sem skilgreindar hafa verið er ein sem snýr að landbúnaði. Stutt verður við fjárfestingar í tækjakaupum sem stuðla að samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda vegna áburðarnotkunar í landbúnaði í gegnum Loftslags- og orkusjóð. Jafnframt verður stuðningskerfi landbúnaðar þróað í þá átt að það hvetji til aukins samdráttar í losun í samræmi við landbúnaðarstefnuna. Samkvæmt nýrri aðlögunaráætlun stjórnvalda verður unnið viðkvæmni- og áhættumat í landbúnaði til að undirbyggja mótun, val og forgangsörðun aðlögunaraðgerða fyrir landbúnað.

Matvælaöryggi verður tryggt með skilvirku eftirliti og er frumvarp um sameiningu Matvælastofnunar, Fiskistofu og Verðlagsstofu skiptaverðs liður í því. Markmið sameiningarinnar er að einfalda þjónustu við atvinnulíf, fækka samskiptaleiðum og skýra ferla með öflugri og skilvirkari stofnun sem mun hafa starfsstöðvar víða um land. Með frumvarpinu er einnig verið að bregðast við áminningu Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) þar sem farið er fram á að opinbert eftirlit á sviðum matvæla, fôðurs og dýraheilbrigðis fari fram á skilvirkan hátt og í samræmi við EES-reglur og er því lagt til að matvælaeftirlit, sem nú er á vegum heilbrigðiseftirlita sveitarfélaga, flytjist til nýrrar sameinaðrar stofnunar. Það verður þá til ný öflug stjórnsýslu- og eftirlitsstofnun á sviði fiskveiða og annarrar matvælaframleiðslu.

Á grundvelli laga um matvæli, nr. 93/1995, ber Íslandi að tilnefna tilvísunarrannsóknastofur (NRL) í þeim tilgangi að tryggja áreiðanlegar og sambærilegar rannsóknaniðurstöður innan EES á grundvelli matvælaöryggis. Stefnt er að því að nýir samningar um þjónustu tilvísunar-rannsóknastofa öðlist gildi á tímabili áætlunarinnar. Er það í samræmi við 349. hagræðingartillögu ríkisstjórnarinnar þar sem lagt er til að samningar um tilvísunarrannsóknastofur verði endurskoðaðir.

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. Viðhalda þarf góðri stöðu Íslands í baráttunni við sýklalyfjaónæmi og tryggja að framleiðsluhættir séu á þann veg að velferð dýra sé höfð að leiðarljósi og unnið er þar skv. aðgerðaáætlun. Landsáætlun um útrýmingu á sauðfjárríðu var fyrst gefin út í júlí 2024 og er endurskoðuð árlega. Unnið er markvisst að þeim aðgerðum sem skilgreindar eru þar og gengur ræktun gegn sjúkdómnum vonum framar. 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.

Söfnunarkerfi fyrir dýrahæ og sláturúrgang sem fellur til heima á bæjum er undirstaða þess að hægt verði að uppfylla skuldbindingar Íslands um tilhlýðilega förgun á aukaafurðum dýra og til þess að tryggja öryggi manna og dýra hvað varðar smitsjúkdómavarnir, matvælaöryggi og umhverfisvernd. Atvinnuvegaráðuneytið vinnur um þessar mundir að því að útfæra og koma á samræmdu söfnunarkerfi fyrir dýraleifar, í samvinnu við umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið.

Fyrirkomulag upplýsingaöflunar í landbúnaðartengdri starfsemi hefur verið tekið til heildstæðrar endurskoðunar með það að markmiði að samræma og skýra skylduskráningar, efla rafrænt eftirlit með dýrahaldi og bæta rekjanleika búfjár. Ráðuneytið hefur falið Matvælastofnun að hefja undirbúning að stofnun nýs, miðlægs gagnagrunns, Þjóðskrár dýra, ásamt því að ráðast í yfirfærslu gagnagrunnanna Marks og Bústofns til Matvælastofnunar. Þetta er gert til að uppfylla kröfur reglugerðar (ESB) 2021/520, sem kveður á um að aðildarríki starfræki heildstætt, rafrænt og rekjanlegt upplýsingakerfi sem tryggir fullnægjandi yfirsýn yfir búfjárhald og skapi forsendur fyrir skilvirku og gagnadrifnu opinberu eftirliti.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefнасviðsins lækki um 617 m.kr. frá fjárlögum 2026 til ársins 2031. Helstu breytingar á fjárheimildum á tímabilinu snúa í fyrsta lagi að 100 m.kr. hækkun á árinu 2027 til að stuðla að aukinni innlendra framleiðslu á korni til fôðurs og til manneldis og verður þá framlag til verkefnisins komið í 578 m.kr. Í öðru lagi er gert ráð fyrir að 300 m.kr. framlag falli niður frá og með árinu 2029 en framlagið var veitt tímabundið til þriggja ára í fjárlögum 2026 til að fjármagna rekstrarkostnað fyrir samræmdu söfnunarkerfi fyrir dýraleifar. Í þriðja lagi er gert ráð fyrir að framlag til að mæta kostnaði við arfgerðargreiningu til hraðrar innleiðingar verndandi aðgerða í íslenska sauðfjárstofninn lækki um 30 m.kr. á árinu 2027 og verði þá komið í 90 m.kr. Gert er ráð fyrir að framlag til verkefnisins lækki svo aftur um 30 m.kr. á árinu 2028. Í fjórða lagi nemur almenn og sértæk aðhaldskrafa málefнасviðsins um 382 m.kr. 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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
12 Landbúnaður	25.913	25.872	25.780	25.417	25.357	25.296
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	25.833	25.792	25.701	25.339	25.280	25.220
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	80	79	78	78	77	76

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 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	9.194	8.270	8.964
13.10 Stjórnun sjávarútvegs og fiskeldis	2.024	2.052	2.218
13.20 Rannsóknir, þróun og nýsköpun í sjávarútvegi	7.170	6.218	6.746

* 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 2027–2031

Sjálfbær auðlindanýting og verðmætasköpun í sjávarútvegi og lagareldi

Skapa sjávarútvegi og lagareldi skilyrði til aukinnar verðmætasköpunar

Sjálfbær auðlindanýting

Einföldun regluverks, skýrari forgangsröðun og bætt þjónusta

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 auka framleiðni greinanna á sjálfbæran hátt sem eykur samkeppnishæfni þeirra á alþjóðavettvangi og skapar verðmæt störf um land allt.

Stefna málefnasviðsins

Sjávarútvegur býr við mikla alþjóðlega samkeppni og því þarf að búa greininni samkeppnishæft umhverfi og stuðla þar með að styrkingu 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 rannsóknum, eftirliti og þátttöku í erlendu samstarfi. Þá verður ýtt undir orku-

skipti og stutt við nýsköpun til að styðja við samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda vegna sjávarútvegs og til að auka framleiðni.

Nýlega var lagt fram heildstætt frumvarp til laga um lagareldi. Markmið frumvarpsins er að skapa lagareldi á Íslandi skýran lagaramma og ýta undir vöxt og verðmætasköpun greinarnar 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.

Með aukinni áherslu á sjálfbært eldi, tækniþróun, bætta dýravelferð og nauðsynlegt eftirlit mun Ísland skipa sér í fremstu röð.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefнасviðsins lækki um 1.059 m.kr. frá fjárlögum 2026 til ársins 2031. Helstu breytingar á fjárheimildum á tímabilinu snúa annars vegar að 200 m.kr. tímabundnu framlagi til kortlagningar hafsbotnsins sem fellur niður frá og með 2030. Hins vegar 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 að fjárhæð 862 m.kr. og breytingum á tekjuáætlun ríkisaðila.

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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	8.964	8.689	8.740	8.301	7.837	7.905
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	8.273	8.005	8.063	7.631	7.174	7.249
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	691	684	677	670	663	656

14 Ferðapjónusta

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 2027–2031.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
14 Ferðapjónusta	2.349	2.397	2.483
14.10 Ferðapjónusta	2.349	2.397	2.483

* 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 2027–2031

Markviss verðmætasköpun

Leiðandi í sjálfbærri
þróun

Bætt skipulag og öryggi á
ferðamannastöðum

Heildstæð
markaðssetning

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn íslenskrar ferðapjónustu 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 ein af grundvallarstöðum íslensks efnahagslífs.

Stefna málefnasviðsins

Ferðapjónusta er ein stærsta útflutningsgrein landsins og mikilvæg fyrir hagvöxt, gjald-eyrirstekjur og atvinnu um land allt. Tekjur af erlendum ferðamönnum námu 239,6 ma.kr. á þriðja ársfjórðungi 2025 samanborið við 239,2 ma.kr. á sama tímabili árið áður, sem endurspeglar áfram sterka stöðu greinarinnar þrátt fyrir aukna óvissu í alþjóðlegu efnahagsumhverfi. Alþjóðlegar spár gera ráð fyrir áframhaldandi fjölgun ferðamanna á heimsvísu um 3–4% á ári á næstu misserum.

Spár Ferðamálastofu gera ráð fyrir áframhaldandi fjölgun í komum erlendra ferðamanna á næstu árum. Gert er ráð fyrir 5,5% fjölgun árið 2026 miðað við árið 2025 og að fjöldi ferðamanna verði um 2,4 milljónir það ár. Spáin gerir jafnframt ráð fyrir frekari fjölgun í um 2,5 milljónir árið 2027 og 2,6 milljónir árið 2028. Horfur eru því áfram góðar fyrir ferðapjónustu og þá verðmætasköpun sem á henni byggir enda hefur umfang og tekjugrunnur greinarinnar styrkst á undanförunum árum. Árið 2025 kom metfjöldi farþega með skemmtiferðaskipum til landsins, eða um 333.000 farþegar. Flest skipin komu á tímabilinu júní til september og má gera ráð fyrir að hvert skip hafi að jafnaði viðkomu í þremur til fjórum höfnum á ferð sinni um landið. Spár gera ráð fyrir að farþegar með skemmtiferðaskipum verði um 300.000. Spár gera ráð fyrir um 287.000 farþegum árið 2027.

Íslensk ferðapjónusta stendur frammi fyrir margvíslegum áskorunum. Alþjóðleg spenna, stríðsátök og pólitísk og efnahagsleg óvissa hafa áhrif á eftirspurn frá erlendum mörkuðum. Jafnframt hefur efnahagslegt umhverfi hér á landi, m.a. hátt vaxtastig, verðbólga og sterkt gengi krónunnar, áhrif á samkeppnishæfni greinarinnar. Ójöfn dreifing ferðamanna um landið samhliða árstíðasveiflu veldur ójöfnu álagi á náttúru, samfélög og innviði og hefur áhrif á rekstrarskilyrði fyrirtækja. Aðrar áskoranir felast m.a. í viðvarandi náttúruvá og breytingum á flugframboði sem valda óvissu og draga úr fyrirsjáanleika í rekstrarumhverfi greinarinnar.

Í ljósi þessa leggja stjórnvöld áherslu á að skapa ferðapjónustunni skýran og fyrirsjáanlegan ramma til lengri tíma og styrkja þannig rekstrarumhverfi og samkeppnishæfni greinarinnar. Á tímabili fjármálaáætlunar verður unnið að heildstæðri laga- og stjórnsýsluumgjörð ferðapjónustu, þar á meðal um skipulag og öryggi á ferðamannastöðum, opinbera markaðssetningu, bætta gagnaöflun og rannsóknir og umgjörð um náttúru- og innviðagjald. Jafnframt verður unnið að dreifingu ferðamanna um landið, m.a. með stuðningi við aukið millilandaflug um aðra flugvelli en Keflavík og markvissri uppbyggingu innviða eins og kveðið er á um í ferðamálastefnu til 2030.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefнасviðsins lækki um 197 m.kr. frá fjárlögum 2026 til ársins 2031. Helsta breytingin á fjárheimildum snýr að niðurfellingu á 100 m.kr. tímabundnu framlagi til Flugþróunarsjóðs sem veitt var í fjárlögum 2026 til eins árs. Aðrar breytingar á fjárheimildum málefнасviðsins snúa að almennri og sértækri aðhaldskröfu að fjárhæð 144 m.kr. ásamt uppfærslu á tekjuáætlun ríkisaðila.

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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
14 Ferðapjónusta	2.483	2.387	2.362	2.337	2.311	2.286
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	1.991	1.900	1.880	1.859	1.839	1.819
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	492	487	482	477	472	467

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 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
15 Orkumál	11.616	12.741	11.945
15.10 Stjórnun og þróun orkumála	11.616	12.741	11.945

* 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 2027–2031

Sterkara orkukerfi

Aukið orkuöryggi

Verðmætasköpun

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.

Jafnframt verði tryggt að landið geti mætt tímabundnum framboðstruflunum, m.a. með neyðarbirgðum jarðefnaeldsneytis.

Meginmarkmið er styður við framtíðarsýn er að orkuöryggi og áfallapol raforku, varma og eldsneytis verði tryggt með auknu framboði fjölbreyttra endurnýjanlegra orkukosta á samkeppnishæfu og viðuráðanlegu verði, traustum innviðum og nauðsynlegum neyðarbirgðum jarðefnaeldsneytis. Orkuskipti hafi réttlát umskipti að leiðarljósi og miði að því að draga verulega úr eða hætta notkun jarðefnaeldsneytis.

Stefna málefnasviðsins

Á undanförunum árum hefur myndast ójafnvægi milli framboðs og eftirspurnar á raforkumarkaði þar sem orkuöflun og uppbygging flutningsinnviða hefur ekki haldið í við vaxandi umsvif í samfélaginu. Stjórnvöld vinna að því að bæta úr þessari stöðu og liðka fyrir framkvæmdum á sviði innviðauppbyggingar, raforkuframleiðslu og jarðhitavinnslu.

Þegar hefur verið ráðist í lagabreytingar og umbætur í stjórnsýsluframkvæmd sem miða að einfaldari og skilvirkari leyfisferlum og heldur sú vinna áfram. Miðað er að heilbrigðari umgjörð raforkumarkaðar þar sem hagsmunir almennings eru settir í forgang en dreifikostnaður raforku hefur verið jafnaður til fulls. Þá eru lög um hitaveitur komin til ára sinna og verða endurskoðuð.

Lögð verður fram orkuöflunarstefna sem mun fela í sér skýra langtímasýn um uppbyggingu nýrrar orkuframleiðslu til að tryggja fyrirsjáanleika og stöðugt framboð raforku.

Þingsályktunartillaga um uppbyggingu flutningskerfisins verður lögð fram. Unnið verður markvisst að því að halda aftur af kostnaðarhækkunum í sérleyfisstarfsemi um leið og skapaðar verða forsendur fyrir sérleyfisfyrirtæki til þess að þróa gjaldskrár flutnings og dreifingar í samræmi við kerfislæga eiginleika og notkunarmynstur og stuðla þannig að hagkvæmni og jafnari notkun.

Áhersla verður á áfallaþol orkukerfa enda eru þau grunnur að áfallaþoli samfélagsins. Framkvæma þarf heildstætt áhættumat og vinna viðbragðsáætlanir fyrir orkukerfin í heild, þ.m.t. fyrir jarðefnaeldsneyti. Gerð verður gangskör að því að tryggja lágmarksbirgðir jarðefnaeldsneytis.

Að auki verður lögð áhersla á aukna íblöndun, bættu orkunýtni, uppbyggingu innviða og fjölbreyttari orkukosti er miða að því að draga úr notkun jarðefnaeldsneytis.

Helstu breytingar á fjármögnun málefnasviðsins

Lækkun á útgjaldaramma milli fjárlaga 2026 og áætlunar 2027 um tæplega 3,2 ma.kr. skýrist að mestu af sértækri hagræðingu á málefnasviðinu og tímabundinni lækkun um 1,2 ma.kr. á styrkjum til orkuskipta. Þá skýrist lækkun árið 2031 af lokum upphaflegrar áætlunar um styrki til orkuskipta.

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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
15 Orkumál	11.945	8.655	9.606	9.598	9.590	4.588
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	6.751	4.661	4.613	4.604	4.596	4.588
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	5.194	3.994	4.994	4.994	4.994	0

16 Markaðseftirlit og neytendamál

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð atvinnuvegaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra. Undir málefnasviðinu er einn málaflokkur sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
16 Markaðseftirlit og neytendamál	4.334	4.540	4.849
16.10 Markaðseftirlit og neytendamál	4.030	4.332	4.599
16.20 Stjórnsýsla atvinnumála og nýsköpunar	304	208	250

* 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 2027–2031

Skilvirkt markaðseftirlit

Treysta umgjörð samkeppnis- og neytendamála

Efla virka samkeppni og öfluga neytendavernd

Auka skilvirkni í samskiptum fyrirtækja og hins opinbera

Framtíðarsýn og meginmarkmið

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

Virkt markaðseftirlit styður markmið um góða atvinnu og hagvöxt, ábyrga neyslu og framleiðslu, nýsköpun og 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 málefnasviðsins

Í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar verður lögð áhersla á sterkt samkeppnis- eftirlit, öfluga neytendavernd og hagstæð rekstrarskilyrði 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 koma fram í þingsályktun um stefnu í neytendamálum til 2030 sem samþykkt var á 157. löggjafarþingi. 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 framangreindri þingsályktun.

Á sviði fjármálaeftirlits verður lögð áhersla á að draga úr flækjustigi og bæta upplýsingagjöf til eftirlitsskyldra aðila í því skyni að auka gagnsæi og fyrirsjáanleika í störfum Fjármálaeftirlitsins.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefнасviðsins hækki um 206 m.kr. frá fjárlögum 2026 til ársins 2031. Helstu breytingar á fjárheimildum á tímabilinu snúa að 100 m.kr. lækkun á árinu 2028 á tímabundnu 200 m.kr. framlagi sem kom inn í fjárlögum 2026 til eflingar samkeppnis- og neytendamála. Þá er gert ráð fyrir 535 m.kr. hækkun á tímabilinu sem skýrist af áætluðum breytingum á fjárheimildum vegna rekstrarkostnaðar Fjármálaeftirlits Seðlabanka Íslands. 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 að fjárhæð 167 m.kr. auk breytinga á tekjuáætlun ríkisaðila.

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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
16 Markaðseftirlit og neytendamál	4.849	4.808	4.808	4.753	4.940	5.055
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	4.842	4.801	4.801	4.746	4.933	5.048
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 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
17 Umhverfismál	43.482	37.060	40.424
17.10 Náttúruvernd, skógrækt og landgræðsla	10.313	8.485	8.682
17.20 Rannsóknir og vöktun á náttúru Íslands	5.572	6.306	6.050
17.30 Meðhöndlun úrgangs	9.689	10.971	11.575
17.40 Varnir vegna náttúruvá	11.906	3.962	5.024
17.50 Stjórnýsla umhverfismála	6.002	7.337	9.094

* 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 2027–2031

Loftslagið, fólkið og náttúran

Kolefnishlutleysi og heilnæm lífsskilyrði

Öryggi gagnvart náttúruvá

Vernd náttúru og líffræðilegrar fjölbreytni

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Til þess að sporna við og draga úr áhrifum loftslagsbreytinga og auka aðlögunarhæfni ís-lensks samfélags að breyttum heimi uppfyllir Ísland alþjóðlegar skuldbindingar sínar í loftslagsmálum skv. Parísarsamkomulaginu og vinnur að markmiði um kolefnishlutleysi. Ísland er í fremstu röð loftslags- og umhverfisvænna samfélaga og byggir á réttlátum umskiptum við framkvæmd og eftirfylgni markvissra aðgerða.

Öryggi almennings, eigna og mikilvægra innviða gagnvart náttúruvá er tryggt með framkvæmd hættumats og viðbragðsáætlana, uppbyggingu varnavirkja, vöktun og rannsóknnum á náttúruvá og afleiðingum náttúruvár.

Verndun náttúruvarslegra verðmæta er í fyrirrúmi. Lögð er áhersla á viðhald og eflingu líffræðilegrar fjölbreytni, vernd óbyggðra víðerna, virkar stjórnunar- og verndaraðgerðir og sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda.

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 valin hafa verið til innleiðingar. Forgangsröðun aðgerðaáætlunar á grunni kostnaðar- og ábatamats er í stöðugri þróun til að tryggja að sem mestur árangur náist á sem hagkvæmastan hátt og tryggja þarf

forgangsröðun aðlögunaraðgerða á grundvelli áhættumats. 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.

Á næstu árum verður haldið áfram að vinna markvisst að uppbyggingu varnarmannvirkja gegn ofanflóðum. Samkvæmt framkvæmdaáætlun verður uppbyggingu ofanflóðavarna fyrir hættulegustu ofanflóðasvæði í þéttbýli lokið árið 2034. Einnig verður hættumatsvinnu flýtt vegna eldgosa, vatns- og sjávarflóða sem og kortlagningu skriðuhættu í óstöðugum hlíðum. Sett verða upp sérhæfð mælitæki til að vakta náttúruvá til að tryggja öryggi íbúa, ferðamanna og mikilvægra innviða. Gert er ráð fyrir að vinna verði hafin við mótun heildstæðrar stefnu fyrir þau viðfangsefni sem heyra undir málefni náttúruvár.

Unnið verður að innleiðingu stefnu stjórnvalda um líffræðilega fjölbreytni með aðgerða-áætlun sem miðar að aukinni vernd og endurheimt og sjálfbærri nýtingu. Áhersla verður á að samþætta loftslagsaðgerðir, náttúruvernd og líffræðilega fjölbreytni. Áfram verður haldið vöktun og ástandsmati náttúru á fjölsóttum ferðamannastöðum og byggðir upp innviðir á náttúruverndarsvæðum. Ný reglugerð miðar að því að stuðningur til landeigenda, s.s. bænda, styðji betur við verndun og endurheimt vistkerfa. Reglugerð um hvaða viðmið og forsendur skuli liggja til grundvallar kortlagningu óbyggðra víðerna styrkir verndun þessa landslags-sérkennis Íslands. Sömu leiðis verður unnið að kortlagningu berggrunns landsins með áherslu á jarðhita, náttúruvá og náttúruverndargildi. Vernd í hafi er áherslumál ríkisstjórnar samkvæmt stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og unnið verður að aukinni verndun lífríkis, vistkerfa, búsvæða og viðkvæmra tegunda, í hafi.

Til að stuðla að öflugu hringrásarhagkerfi hefur undanfarin ár verið unnið að aðgerðum er snúa m.a. að betri nýtingu hráefnis, aukinni endurvinnslu úrgangs og minni urðun. Samdráttur í urðun hefur skilað góðum árangri við að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Í mótun er einnig ný stefna um úrgangsforvarnir sem miðar einkum að því að draga úr magni úrgangs, neikvæðum áhrifum vegna hans og innihaldi skaðlegra efna í vörum og úrgangi. Stjórnvöld hafa unnið að því að tryggja vernd vatnsauðlindarinnar, koma í veg fyrir frekari rýrnun vatnsgæða og bæta ástand vatnavistkerfa. Áhersla er lögð á uppbyggingu ástandsflokkunarkerfis, eflingu gagnaöflunar og undirbúning reglubundinnar vöktunar. LIFE ICEWATER verkefnið styður þessar áherslur með því að efla samhæfingu stjórnsýslunnar, bæta þekkingu og forgangsraða úrbótaverkefnum í fráveitu.

Innleiðing vatnatilskipunar og nýrrar fráveitutilskipunar felur í sér verulegar áskoranir fyrir stjórnsýslu og sveitarfélög, m.a. vegna fjárfestinga í fráveitukerfum, aukinnar vöktunar og samræmingar við framkvæmd vatnaáætlunar. Um leið felur hún í sér tækifæri til eflingar á hringrásarhagkerfinu og sjálfbærri nýtingu vatnsauðlindarinnar.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefнасviðsins dragist saman um ríflega 1,5 ma.kr. yfir tímabil áætlunar frá fjárlögum 2026 og munar þar mestu um átlaðar breytingar á ráðstöfun stjórnvalda á losunarheimildum. Á móti kemur hækkun um 650 m.kr. vegna rannsókna og vöktun á náttúru og hækkun um 1,6 ma.kr. vegna meðhöndlunar úrgangs til samsvörunar tekjuáætlun.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
17 Umhverfismál	40.424	38.762	39.437	39.994	40.670	38.851
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	33.938	32.014	32.448	32.873	33.318	33.419
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	6.486	6.748	6.989	7.121	7.352	5.433

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 fjóra málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál	22.209	24.510	24.467
18.10 Safnamál	6.640	6.253	6.228
18.20 Menningarstofnanir	8.397	8.708	8.932
18.30 Menningarsjóðir	5.512	5.975	5.862
18.40 Íþróttar- og æskulýðsmál	1.660	3.574	3.445

* Fjárlög að viðbættum fjárahaukalögum 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 2027–2031

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

Tryggja rekstrargrundvöll menningarstofnana svo þær geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu

Tryggja innviði til varðveislu og stafvæðingar menningarafs þjóðarinnar

Þjóðarleikvangar í íþróttum

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Allir landsmenn eiga að geta aukið lífsgæði sín með þátttöku í öflugu og fjölbreyttu starfi á sviðum lista, menningar, íþróttar- og frístundastarfs. Áhersla er lögð á aðgengi landsmanna að menningarlífi og íþróttar- og frístundastarfi óháð efnahag og búsetu. Stutt verði við verðmætasköpun og útflutning skapandi greina. Mannréttindi, tjáningarfrelsi og virðing fyrir fjölbreytileika verði leiðarstef í málefnum menningar og lista og minjum og menningararfi verði vel sinnt.

Meginmarkmið stjórnvalda á sviði menningar og lista eru m.a. að auka fjölbreytni í menningarstarfi, listum og skapandi greinum. Mikilvægt er að hlúa að varðveislu, aðgengi, miðlun og skráningu menningararfs þjóðarinnar. Styrkja skal stöðu íslensku og íslensks táknmáls 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

Þátttaka í menningarstarfi, varðveisla og miðlun menningar er hluti af viðnámsþrótti og sjálfsmynd þjóða. Menningarstofnanir standa frammi fyrir vanda varðandi aðstöðu og aðbúnað menningarverðmæta. Nauðsynlegt er að styrkja rekstrargrundvöll stofnana á málefnasviðinu svo þær geti ræktað lögbundið hlutverk sitt. Efla þarf skráningu og stafvæðingu menningararfs

enda er það forsenda fyrir minjavernd, aðgengi, miðlun og varðveislu (menningar) til lengri tíma. Forsenda fyrir stafvæðingu menningarverðmæta er að innviðir, þar á meðal húsnæði og tækjabúnaður, standist innlendar og alþjóðlegar kröfur. Greina þarf möguleika stofnana til frekara samstarfs til að styrkja faglegt starf.

Kanna þarf frekari samþættingu Þjóðleikhúss, Óperu og Íslenska dansflokksins. Halda þarf áfram undirbúningi viðbyggingar við Þjóðleikhús.

Endurmeta skal sjóðakerfi á sviði menningar og lista með einföldun og skilvirkni að markmiði. Fornminjasjóður er grunnstoð í rannsóknum á merkjum fornminjum. Sjóðurinn verður efldur næstu árin og áhersla lögð á skráningu strandminja í hættu.

Áfram verður starfað á grunni þeirra stefna og aðgerðaáætlana sem mótaðar hafa verið á sviði tónlistar, myndlistar, kvikmynda og hönnunar á tímabili áætlunarinnar. Að auki verði unnið að mótun stefna á sviði sviðslista og bókmennta.

Aðgerðaáætlanir fyrir íslensku og íslenskt táknmál verða endurskoðaðar. Þróun og framtíð íslenskrar tungu á tímum örrar alþjóðavæðingar og tæknibyltinga er mikilvæg til að styrkja stöðu þjóðtungunnar. Áfram verður unnið að því að efla, varðveita og stuðla að þróun íslensks táknmáls.

Söfnun og miðlun tölfræðilegra upplýsinga um menningarmál og skapandi greinar verður efld til að tryggja nákvæmari stefnumótun og aukna eftirfylgni með mælikvörðum. Áhersla verður lögð á kynja-, byggða- og jafnréttissjónarmið.

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.

Hagræn og samfélagsleg áhrif menningar, lista og skapandi greina eru veruleg. Stuðningur við menningargreinar fellur að markmiðum stjórnvalda um aukið aðgengi að menningu, fjölbreyttara atvinnulífi og sjálfbærri verðmætasköpun.

Meginmarkmið stjórnvalda á sviði íþróttar- og frístundastarfs er að efla innviði, auka gæði og styrkja faglega umgjörð um skipulagt íþróttar- og frístundastarf. Liður í því er endurskoðun laga í málaflokknum sem styður við nauðsynlegar breytingar sem eru í takt við samfélagslega þróun. Sömuleiðis er hafin vinna við gerð ungmennastefnu sem leggur grunn að áherslum stjórnvalda á málaflokknum barna og ungmenna. Innleitt verður nýtt fyrirkomulag afreksíþróttastarfs, unnið að undirbúningi og uppbyggingu þjóðarleikvanga og stefnt að því að ný þjóðarhöll verði tekin í notkun á tímabilinu. Unnið verður að því að efla nýjar svæðisstöðvar íþróttahreyfingarinnar sem vinna að því að efla faglegt starf innan íþróttafélaga um allt land með áherslu á jöfn tækifæri til þátttöku í íþróttastarfi, stuðning við þjálfara, farsæld barna, lýðheilsu og sjálfbærniastarfs.

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.

Gert er ráð fyrir auknu framlagi til menningarsjóða, listamannalauna og verkefna tengdum íslensku. Fjárfestingarheimildir vegna byggingar nýrrar þjóðarhallar falla til á tímabilinu og er gert ráð fyrir að hún verði tekin í notkun árið 2029. Á móti er gert ráð fyrir lækkun útgjalda vegna hagræðingar og niðurfellingar tímabundinna fjárheimilda. Heildarbreyting fjárheimilda málefnasviðsins nemur tæplega 2 ma.kr. til lækkunar á tímabili fjármálaáætlunar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Fjárlög 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál	24.467	24.906	26.455	24.169	22.684	22.473
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	22.395	21.708	21.924	21.704	21.491	21.294
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	2.072	3.198	4.531	2.465	1.192	1.180

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 hans og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
19 Fjölmiðlun	6.858	7.149	7.527
19.10 Fjölmiðlun	6.858	7.149	7.527

* 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 2027–2031

Fjölmiðlar eru grunnstoð í samfélaginu

- Fjölbreytt flóra innlendra fjölmiðla
- Fréttapjónusta í þágu almennings um allt land
- Upplýst, gagnrýnin og fræðandi umræða

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Samfélag sem einkennist af tjáningarfrelsi og sterkum og faglegum fjölmiðlum er samfélag þar sem lýðræði stendur styrkum fótum. Framtíðarsýn stjórnvalda fyrir fjölmiðlun er að fólk hafi greiðan aðgang að fjölbreyttum, ábyrgum og sjálfstæðum fjölmiðlum sem sinna fréttapjónustu og menningarumfjöllun í þágu almennings um allt land. Allir hafi jafna möguleika á þátttöku í lýðræðislegri umræðu þar sem tjáningarfrelsi er virt.

Brugðist verði við áskorunum samtímans á sviði tækni og stafrænna miðla, m.a. með því að styðja við nýsköpun og þróun á fjölmiðlum og efla upplýsinga- og miðlalæsi á Íslandi.

Stefna málefnasviðsins

Áskorun stjórnvalda felst í því að styðja við umhverfi innlendra fjölmiðla á tímum stafrænnar byltingar, gervigreindar og alþjóðlegrar samkeppni á fjölmiðlamarkaði. Tryggja þarf rekstur íslenskra fjölmiðla eigi þeim ekki að fara áfram fækkandi á næstu árum. Um leið þarf að líta til þeirra tækni- og samfélagsbreytinga sem orðið hafa á síðustu árum og sett hafa mark sitt á umhverfi fjölmiðla og lýðræðislega umræðu. Þá er upplýsinga- og miðlalæsi víða í brennidepli og gegnir lykilllutverki við að auka stafræna færni, samfélagsvitund og gagnrýna hugsun og getu til að eiga í ábyrgum og öruggum samskiptum á stafrænum miðlum.

Innlendir fjölmiðlar standa frammi fyrir alþjóðlegri samkeppni sem haft hefur neikvæð áhrif á rekstrarafkomu þeirra. Rótgrónir fjölmiðlar hafa hætt starfsemi, sameinast eða dregið úr fréttapjónustu sinni eða útgáfutíðni. Fréttablaðið, Hringbraut og N4 hurfu af markaði í ársbyrjun 2023 og fréttastofa Sýnar hætti að senda út sjónvarpsfréttir um helgar undir lok árs 2025. Önnur afleiðing óstöðugs rekstrarumhverfis fjölmiðla er að reyndir blaða- og fréttamenn hafa horfið úr blaðamannastétt og haldið til annarra starfa.

Hlutverk öflugra og faglegra fjölmiðla hefur sjaldan verið mikilvægara. Á meðal þeirra ógna sem steðja að vestrænum lýðræðisríkjum er skipulögð dreifing falsfrétta og upplýsinga-óreiða á stafrænum miðlum. Með nýrri tækni, sem byggir á gervigreind, er hægt að beita sannfærandi blekkingum og dreifa djúpfölsuðum myndböndum á ógnarhraða. 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 ná betur til allra aldurshópa og koma nýjungum í framkvæmd, m.a. stafrænum lausnum sem byggja á gervigreind.

Mat ráðuneytisins á stuðningi við fjölmiðla frá lögfestingu hans 2021 gefur til kynna að stuðningur til einkarekinna fjölmiðla hafi haft mikla þýðingu fyrir rekstur þeirra. Á samráðsfundum menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneytisins með stærstu fjölmiðlum landsins og héraðsfréttamiðlum á tímabilinu október til desember 2025 voru nefnd dæmi um að stuðningurinn hafi orðið til þess að unnt hafi verið að auka starfshlutfall blaðamanna, ráða inn nýja blaðamenn, uppfæra starfsaðstöðu og koma í veg fyrir uppsagnir.

Markviss stefna og aðgerðir stjórnvalda í málefnum fjölmiðla eru veigamikill þáttur í því að styðja við blaðamennsku, tryggja aðgang að fréttum, menningarumfjöllun og samfélags-umræðu og að börn og ungmenni hafi aðgang að fjölmiðlaefni á íslensku.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Lögbundið framlag hækkar útgjaldaramma málefнасviðsins um 900 m.kr. á tímabilinu og framlag til aðgerða í málefnum fjölmiðla er aukið varanlega um 500 m.kr. Á móti er gert ráð fyrir hagræðingu og niðurfellingu fjárheimilda. Breyting fjárheimilda málefнасviðsins nemur því 1.142,5 m.kr. til hækkunar á tímabili fjármálaáætlunar.

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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
19 Fjölmiðlun	7.527	7.902	8.154	8.446	8.557	8.669
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	7.526	7.901	8.153	8.445	8.556	8.668
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 málefna-sviðsins í heild á tímabilinu 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
20 Framhaldsskólastig	47.448	50.238	53.361
20.10 Framhaldsskólar	45.700	48.076	51.428
20.20 Tónlistarfræðsla	748	1.066	813
20.30 Vinnustaðanáám og styrkir	393	393	393
20.40 Jöfnun námskostnaðar	607	704	728

* 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 2027–2031

Nám í takt við þarfir samfélags

Íslenskukennsla og inngilding nemenda með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn

Menntun, nýsköpun og aðgengi um allt land

Efling starfs- og verknáms

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn fyrir málefnasviðið er að fleiri einstaklingar verði virkir og skapandi þátt-takendur í samfélaginu, vel undirbúnir fyrir þátttöku á vinnumarkaði, tæknibreytingar og fræði-legt 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 byggist á þeirri sýn að veitt skuli framúrskarandi menntun í umhverfi þar sem allir geta lært. Framhaldsskólakerfið hefur tekið miklum breytingum undan-farin ár. Börnum í viðkvæmri stöðu hefur fjölgað og stórefla þarf stuðning við framhaldsskóla-nemendur með annað móðurmál en íslensku með það að markmiði að efla stöðu þeirra og auka möguleika á vinnumarkaði eða að fara í áframhaldandi nám.

Á málefnasviðinu er lögð áhersla á sókn í menntamálum, að bæta umhverfi nemenda og kennara og styðja við skólakerfið. Þá verður sérstaklega lögð áhersla á íslenskukennslu, iðn- og verknám og STEM-greinar. Áfram er lögð áhersla á að fjölga þeim sem innritast í starfsnám strax að loknum grunnskóla og fjölga þeim sem útskrifast. Mikilvægur liður í því er að vinna náið með aðilum vinnumarkaðar og ráðast í aðgerðir sem miða að því að fjölga kennurum með leyfisbréf í iðn- og verknámi. Lögð er áhersla á stuðning við skólakerfið til að mæta áskorunum og tryggja inngildingu barna sem ekki hafa íslensku að móðurmáli en þessi hópur hefur búið

við auknar líkur á brotthvarfi úr skóla. Unnið hefur verið að því að auka námsframboð fyrir þennan nemendahóp undanfarin ár. Bregðast þarf við fjölgun nemenda með fötlun á starfsbrautum framhaldsskóla og stuðla þannig að jafnrétti fatlaðs fólks til náms.

Þá er brýnt að greina breytingar á náms- og þjónustubörfum nemenda á framhaldsskólastigi og styðjast við slíka greiningu við gerð reiknilíkans. Rýna þarf hvernig reiknilíkan styður við stefnu stjórnvalda hverju sinni og hvort og hvernig kerfið kemur til móts við kerfislæga þætti, s.s. tegund náms, uppruna og þjónustubarfir 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 málefnasviðsins

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins lækki um 4 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar í samræmi við markmið ríkisstjórnarinnar um aukið aðhald.

Löggð er til aukin fjárveiting til framhaldsskóla árið 2027 sem nemur 1,7 ma.kr. til að mæta m.a. nemendafjölgun, efla kennslu í STEM-greinum og styrkja frekar iðn-, verk- og starfsnám. Þá aukast fjárfestingarframlög á tímabili áætlunarinnar vegna fyrirhugaðrar uppbyggingar á verknaámshúsnæði í fimm skólum: Fjölbautaskólanum í Breiðholti, Fjölbautaskóla Suðurnesja, Verkmenntaskólanum á Akureyri, Fjölbautaskóla Norðurlands vestra og Menntaskólanum á Ísafirði.

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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
20 Framhaldsskólastig	53.361	53.171	51.854	50.506	49.444	49.408
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	52.749	51.863	51.053	49.710	48.654	48.625
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	613	1.307	801	796	790	784

21 Háskólastig

Starfsemi á þessu málefnasviði heyrir undir menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðherra. Málefnasviðið skiptist í þrjá málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
21 Háskólastig	68.574	69.686	73.366
21.10 Háskólar og rannsóknastarfsemi	57.675	62.817	66.445
21.30 Stuðningur við námsmenn	8.786	4.713	4.627
21.40 Stjórnsýsla menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðuneytis	2.113	2.156	2.294

* 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 2027–2031

Háskólar í fremstu röð

Háskóli í þágu samfélags
og atvinnuþróunar um
allt land

Framúrskarandi aðstæður
fyrir námsmenn

Aukin gæði og
samkeppnishæfni í
alþjóðlegum samanburði

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Farsæld Íslands byggist á öflugu háskólastarfi. 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 háskóla-umhverfið myndar frjóan jarðveg fyrir nýja þekkingu og nýjar lausnir. Úr 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

Starfsemi háskóla er ein grunnstoðin í atvinnustefnu ríkisstjórnarinnar en örar samfélagslegar breytingar kalla á trausta menntun og öflugar rannsóknir. 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 byggjast sömuleiðis á þekkingu og rannsóknum.

Mönnun mikilvægra starfsstétta, s.s. í löggæslu, heilbrigðiskerfi og menntakerfi, er áskorun í íslensku samfélagi. Starfsvettvangur allra þessara stétta kallar á vel menntað fagfólk, fram-sæknar rannsóknir, trausta innviði og aðlaðandi starfsumhverfi og háskólar gegna lykilhlutverki við að tryggja þær þarfir.

Til að efla atvinnuþátttöku og framleiðni allra í samfélaginu er mikilvægt að háskólar stuðli að auknu aðgengi ólíkra þjóðfélagshópa að færniþróun með sveigjanlegu námsframboði, raunfærnimati og öflugu örnámi á fjölbreyttum sviðum. Á tímabilinu verður stutt við innleiðingu örnáms og stuðlað að frekari þróun þess. Þróun raunfærnimats á háskólastigi heldur áfram á tímabilinu með það að markmiði að gæði raunfærnimatsins og stöðlun þess til námseininga sé tryggð.

Grunngildi háskólasamfélagsins: akademískt frelsi, sjálfstæði stofnana, heilindi í rannsóknum og menntun til lýðræðis hafa aldrei staðið frammi fyrir eins miklum alþjóðlegum áskorunum og nú. Auðvelda þarf háskólum, stjórnvöldum og almenningi 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 innleiðingu 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 málefnasviðum 7 og 21 þegar kemur að rannsóknum og nýsköpun. Unnið verður að því að festa enn betur í sessi hlutverk háskólasamfélagsins sem vöggunnar rannsókna og nýsköpunar í landinu og áhersla lögð á yfirfærslu rannsókna og vísindalegra lausna frá háskólum til atvinnulífs og samfélags.

Ein stærsta áskorun málefnasviðsins er að fjármögnun þess standist samanburð við önnur Norðurlönd. Rannsóknarvirkni á samfélagslega mikilvægum fræðasviðum, s.s. í heilbrigðisvísindum og verk- og tæknigreinum þarf að standast alþjóðlegan samanburð. Hagkvæmni í rekstri og betri nýting opinbers fjár er áhersla stjórnvalda á tímabilinu. Því verður áfram kannaður fýsileiki aukins samstarfs og sameiningar háskóla í nánun samstarfi við hagaðila og nærsamfélag skólanna hér á landi.

Einnig verður lögð áhersla á að styðja við þátttöku íslenskra háskóla í alþjóðlegu samstarfi, þar á meðal í notkun sameiginlegra innviða, þátttöku í evrópskum háskólanetum og sameiginlegum háskólagráðum.

Unnið er að heildarendurskoðun á lögum um Menntasjóð námsmanna á tímabilinu til að tryggja enn frekar markmið sjóðsins um að vera félagslegur jöfnunarsjóður, auk þess sem unnið er að háskólastefnu.

Helstu breytingar á fjármögnun málefnasviðsins

Fjárveitingar málefnasviðsins aukast um 0,4 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar. Til hækkingar má helst telja framlag til að styrkja háskólastigið og mæta fjölgun nemenda. Á móti er gert ráð fyrir lækkun útgjalda vegna hagræðingaraðgerða.

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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
21 Háskólastig	73.366	74.122	74.663	73.818	73.557	73.746
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	72.247	73.165	73.717	73.084	72.832	73.030
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	1.119	957	946	735	725	715

22 Önnur skólastig og stjórnsýsla menntamála

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð mennta- og barnamálaráðherra og menningar-, nýsköpunar- og háskólaráðherra. Hún skiptist í þrjá málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
22 Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og barnamála	6.651	7.277	7.142
22.10 Leikskóla- og grunnskólastig	936	957	1.619
22.20 Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastig	2.410	2.726	2.800
22.30 Stjórnsýsla mennta- og barnamála	3.305	3.595	2.723

* 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 2027–2031

Menntun, velferð og virkni

Íslensk tunga,
íslenskukennsla og læsi

Inngilding, snemmtæk
íhlutun og hæfni til
fram tíðar

Farsæld, vellíðan og
öryggi

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 mannauður er grundvöllur farsældar til framtíðar. Með því að hlúa að íslenskri tungu og táknmáli, læsi, skapandi hugsun, þekkingu, virkri þátttöku og velferð 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, kennara og fræðsluaðila 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, starfsþróun og raunfærnimat. Stefna málefnasviðsins endurspeglar þær áherslur. Til að mæta áskorunum málefnasviðsins verður ráðist í fjölbreyttar aðgerðir til að bæta námsárangur grunnskólanemenda, þ.m.t. lestrarfærni, stuðlað að betri líðan allra nemenda, aukið hlutfall kennara meðal starfsfólks skóla við uppeldi og menntun, grundvallarbreytingum verður komið á í mál-efnum námsgagna, nýtt verða markvisst tækifæri sem fylgja möguleikum á nýtingu gervi- greindar í skólastarfi og unnið verður að því að styrkja og skýra regluverk um skólaþjónustu þvert á leik- og grunnskólastig og inngildandi menntun með jafnrétti til menntunar að leiðar- ljósi. Framhaldsfræðslan verður eflað til að tryggja fullorðnu fólki mikilvæga grunnfærni til náms og starfa, tækifærum innflytjenda til að auka íslenskufærni sína fjölgað, auk þess sem

þjónusta við táknmálstalandi fólk til að gera því kleift að taka virkari þátt í samfélaginu verður augin. Fullorðnu fólki í viðkvæmri stöðu eða í hættu á félagslegri einangrun þarf að standa til boða að fá raunfærni sína metna og mæta þarf ólíkum þörfum þeirra og hlutverkum með sveigjanlegu og einstaklingsmiðuðu fyrirkomulagi.

Til að meginmarkmið málefnasviðsins nái fram að ganga þarf að tryggja að samþætt þjónusta þvert á kerfi, markviss innleiðing umbótaaðgerða 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 á tímabili áætlunarinnar þegar tímabundnar fjárveitingar falla niður og framlög lækka vegna markmiða um aukið aðhald. Árið 2027 er gert ráð fyrir að útgjöld aukist frá gildandi fjármálaáætlun en gerðar eru tillögur um að 600 m.kr. verði varið til að stuðla að inngildingu barna í íslenskt skólakerfi.

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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
22 Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og barnamála	7.142	6.735	5.785	5.716	5.647	5.577
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	7.128	6.721	5.771	5.703	5.634	5.564
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	14	14	14	14	13	13

23 Sjúkrahúspjónusta

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 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
23 Sjúkrahúspjónusta	178.460	175.167	192.567
23.10 Sérhæfð sjúkrahúspjónusta	155.461	151.217	168.442
23.20 Almenn sjúkrahúspjónusta	18.437	18.469	19.859
23.30 Erlend sjúkrahúspjónusta	4.562	5.482	4.266

* 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 2027–2031

Aðgengi, gæði, hagkvæmni

Efla mönnun í heilbrigðisþjónustu

Jafnt aðgengi óháð búsetu

Virkt gæðaeftirlit

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er hin sama og á öðrum málefnasviðum heilbrigðisráðuneytisins. Árangur heilbrigðisþjónustunnar er metinn með því að mæla virði þjónustunnar, öryggi hennar, hversu aðgengileg hún er og hvað hún kostar. Fjárfesting málefnasviðsins miðar að því að styrkja stöðir og innviði heilbrigðisþjónustu um land allt.

Meginmarkmiðið er að veitt sé örugg, aðgengileg og hagkvæm heilbrigðisþjónusta og að sjúklingum sé tryggð greið leið að réttri þjónustu á réttum stað. Markmiðið er að setja þarfir einstaklingsins í forgrunn og gera heilbrigðisstarfsfólki kleift að starfa og veita ráðgjöf þvert á stofnanir, m.a. með miðlun upplýsinga eftir stafrænum leiðum sem eiga erindi þvert á þjónustuveitendur heilbrigðiskerfisins.

Stefna málefnasviðsins

Meginviðfangsefni málefnasviðsins er sérhæfð þjónusta Landspítala og Sjúkrahússins á Akureyri og tímanlegt aðgengi að mikilvægri heilbrigðisþjónustu á sjúkrahúsum og heilbrigðisstofnunum um land allt. Starfshópur á vegum ráðuneytisins vinnur nú að framtíðarstefnu fyrir þjónustu Sjúkrahússins á Akureyri. Að mæta aukinni eftirspurn og þörf fyrir sérhæfða þjónustu er áskorun sem orsakast af öldrun þjóðarinnar, aukningu á geðrænum áskorunum óháð aldri, aukningu í lífsstílstengdum 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. Tækifæri til að tryggja viðunandi fagmönnun felst helst í því að finna leiðir til að halda í núverandi starfsfólk, laða að nýtt starfsfólk og nýta sem best sérhæfingu hvernar starfsstéttar og horfa til færslu verkefna milli starfsstétta í því sambandi.

Stefnt verður að því að innleiða þjónustutengda fjármögnun sjúkrahúspjónustu í auknum mæli í gegnum samninga við Sjúkratryggingar og er sjúkrasvið Heilbrigðisstofnunar Vesturlands á Akranesi næst til að vera fjármagnað með slíkum hætti. Þá er stefnt að því að taka í notkun miðlæg mælaborð sem sýna bið eftir þjónustu, og upplýsingar um stöðu einstaklinga á biðlistum verða gerðar aðgengilegar á mínum síðum á island.is. Unnið verður að því að bæta sjúkraskrárkerfi og stafræna þjónustu til að auka skilvirkni og minnka skrifræði jafnframt því að nýta möguleika fjarheilbrigðisþjónustu eins og fram kemur í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar, með hagnýtingu tækni og nýsköpunar.

Áfram verður unnið að því að gera nám heilbrigðisstétta aðgengilegt á fleiri stöðum á landinu enda eykur það líkur á því að sérhæft starfsfólk nýti sérþekkingu sína í heimabyggð að námi loknu. Á landsbyggðinni er mönnun enn frekari áskorun og snýr hún helst að því að tryggja viðeigandi lækniþjónustu og aðgengi að sérhæfðari heilbrigðisþjónustu. Til að tryggja sem best aðgengi, gæði, öryggi og hagkvæmni þjónustunnar er áfram horft til samvinnu milli sjúkrahúsa, heilbrigðisstofnana, einkarekinna þjónustuveitenda, heilsugæslu, sveitarfélaga og annarra þjónustuveitenda ásamt fjarheilbrigðisþjónustu. Sem fyrr er unnið að styrkingu úrræða í geðheilbrigðisþjónustu á þriðja stigi heilbrigðisþjónustu, með áherslu á aukið aðgengi viðkvæmra hópa að sérhæfðri þjónustu og eflingu samfellu, samhæfingar og notendamiðaðrar þjónustu í takt við áherslur ríkisstjórnar um að forgangsraða aðgengi að þjónustu fyrir börn og þau sem glíma við geðrænar áskoranir eða fíknivanda.

Mikil áskorun er sem áður í að tryggja viðeigandi þjónustu fyrir þá einstaklinga sem lokið hafa meðferð á stofnunum og sjúkrahúsum. Verulega hefur verið bætt í þá þjónustu, sjá nánari umfjöllun í köflum um málefнасvið 24 og 25.

Nýta ber getu íslensks heilbrigðiskerfis eins og hægt er, en í ákveðnum tilfellum getur verið nauðsynlegt að sækja brýna meðferð erlendis og mikilvægt er að hún sé aðgengileg fyrir landsmenn alla. Helstu áskoranir, en jafnframt tækifæri, felast í tækniframförum og nýjum kostnaðarsömum meðferðarmöguleikum sem t.d. miða að því að sérsníða lyf og meðferð að hverjum sjúklingi. Mikilvægt er að fyrir liggi skýr viðmið um mat á kostnaðarábata slíkra meðferða áður en samþykki fyrir meðferð er veitt.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Fjárveitingar til málefнасviðsins hækka um 22,2 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar, þar af eru 10,8 ma.kr. vegna byggingar nýs Landspítala við Hringbraut og legudeildar við Sjúkrahús á Akureyri. Einnig er tryggður rekstur matsdeildar á bráðamóttöku Landspítala, auk þess sem gert er ráð fyrir styrkingu reksturs heilbrigðisstofnana. Þá hefur verið gert ráð fyrir hagræðingu á málefнасviðinu, m.a. vegna aðhalds í rekstri og í opinberum innkaupum.

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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
23 Sjúkrhúspjónusta	192.567	197.941	200.116	208.588	211.909	214.779
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	164.941	172.293	174.138	174.110	176.930	179.801
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	27.626	25.648	25.978	34.478	34.978	34.978

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 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	100.737	98.973	104.234
24.10 Heilsugæsla	53.515	46.798	51.349
24.20 Sérfræðiþjónusta og hjúkrun	32.875	36.230	37.334
24.30 Sjúkraþjálfun, iðjupjálfun og talþjálfun	9.624	11.049	10.372
24.40 Sjúkraflutningar	4.723	4.896	5.179

* 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 2027–2031

Rétt þjónusta á réttum stað og tíma

Bætt aðgengi að
heilsugæslu

Bætt aðgengi að
geðheilbrigðisþjónustu

Hagnýta tækni og
nýsköpun

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er sameiginleg öllum málefnasviðum heilbrigðisráðuneytisins, að íslensk heilbrigðisþjónusta sé á heimsmeðallíkanum 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 ásamt því að lögð verði 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 heilsugæsluþjónustu er að veitt sé örugg, aðgengileg og hagkvæm heilbrigðisþjónusta þar sem sjúklingum er tryggð greið leið að réttri þjónustu á réttum stað á réttum tíma. Öruggir og skilvirkir sjúkraflutningar eru mikilvægur þáttur í að tryggja markmið um jafnt aðgengi allra landsmanna að heilbrigðisþjónustunni.

Stefna málefnasviðsins

Heilsugæslan verður leiðandi í eflingu lýðheilsu og forvarna. Megináhersla er á að auka aðgengi á fyrsta stigs þjónustu heilsugæslu og auka skilvirkni með áherslu á gæði og öryggi. Líkt og í fyrri fjármálaáætlun verður áfram sérstök áhersla á að efla almenna og sérhæfða heimahjúkrun, fjölbreytta geðheilbrigðisþjónustu og nýsköpun þar sem hún getur stuðlað að betri meðferð, þjónustu og nýtingu mannafla. Verið er að vinna að nánari afmörkun á hlutverki heilsugæslunnar m.t.t. grunnþjónustu annars vegar og miðlægrar þjónustu hins vegar. Markmiðið með því er að skýra og efla aðgengi notenda. Til staðar eru ýmis tækifæri, t.d. að auka þverfaglegt samstarf og auka stafræna þróun með stuðningi Stafrænnar heilsu, skrifstofu ráðuneytisins. Fjölgun fagstétta í heilsugæslunni, t.a.m. með aðkomu sjúkraþjálfara og félagsráðgjafa, er liður í að tryggja skilvirka þjónustu á réttu þjónustustigi. Fyrirhugaðar eru breyt-

ingar á umsóknarferlum, tilvísanakerfum og vottorðum sem hafa það að markmiði að létta á skriffinnsku heimilislækna, einfalda ferla og þar með auka gæði þjónustunnar. Mönnun heilbrigðisþjónustu er áskorun hér á landi eins og annars staðar í heiminum. Áfram verður unnið markvisst að þverfaglegri teymisvinnu, fjarheilbrigðisþjónustu og vegvísun í heilbrigðiskerfinu, t.a.m. með Upplýsingamiðstöð, notkun Heilsuveru og bættu aðgengi að myndstraumum sem eru forsenda öruggra samskipta í gegnum stafræna miðla.

Í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar verður unnið að því að geðheilbrigðisþjónusta verði aðgengileg um allt land, með skýrum, einföldum þjónustuleiðum, samfelldri þjónustu og samþættingu milli kerfa, sérstaklega þegar kemur að börnum og öðrum viðkvæmum hópum.

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 upp færðum klínískum vinnuferlum. Unnið er að umbótum í málaflokknum samkvæmt aðgerðaáætlun um bráðaþjónustu og sjúkraflutninga til ársins 2030.

Öldruðum fjölgar hlutfallslega hraðar en öðrum aldurshópum og því er mikilvægt að áfram verði í boði fjölbreytt stuðningsúrræði til að einstaklingar geti búið sem lengst í sjálfstæðri búsetu og dregið verði úr farnitapi, ásamt því að beita snemmtækri íhlutun til að koma í veg fyrir innlagnir á sjúkrahús. Efling heimahjúkrunar, s.s. með aðkomu mismunandi heilbrigðisstétta, þverfaglegri teymisvinnu og áframhaldandi innleiðingu velferðartæknilausna, er því mikilvæg aðgerð til að auka forvarnir, skilvirkni og yfirsýn í þjónustunni.

Undanfarin ár hefur biðtími eftir ákveðnum skurðaðgerðum lengst og fleiri aðgerðir og aðgerðaflokkar nú framkvæmd utan sjúkrahúsa. Mikilvægt er að hafa áfram sveigjanleika í tegundum og magni þeirra aðgerða sem framkvæmdar eru utan sjúkrahúsa í takt við hvernig bið þróast, en nýgerðum samningum við aðgerðarstofur utan sjúkrahúsa til fimm ára er ætlað að létta á sjúkrahúsum og stytta bið í völdum aðgerðaflokkum. Jafnframt er enn unnið að aukinni skilvirkni þess kerfis sem heldur miðlægt utan um bið eftir völdum skurðaðgerðum.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Fjárveitingar málefнасviðsins hækka um 11 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar. Þar af er gert ráð fyrir auknum framlögum til Sjúkratrygginga Íslands til að mæta vaxandi þjónustubörf og vinnu við að stytta biðlista. Áfram er gert ráð fyrir breytingum á greiðslubátttöku einstaklinga ásamt aðhaldi í rekstri og opinberum innkaupum.

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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	104.234	109.174	109.350	111.267	113.219	115.209
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	104.060	109.000	109.177	111.093	113.046	115.036
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	174	174	174	174	174	174

25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra og félags- og húsnæðis- málaráðherra. Það skiptist í tvo málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta	79.812	87.867	91.796
25.10 Hjúkrunar- og dvalarrými	71.818	79.138	82.013
25.20 Endurhæfingarþjónusta	7.994	8.729	9.783

* 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 2027–2031

Hugsað til framtíðar

Uppbygging hjúkrunarrýma í takt við metna þörf á hverjum tíma

Öflug heimaþjónusta og fjölgun dagdvalarrýma

Hámörkun færni og samfélagsþátttöku með endurhæfingu

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. Þegar öll stuðningsúrræði til sjálfstæðrar búsetu séu fullreynd fái einstaklingar, að undan-gengnu færni- og heilsumati, hjúkrunarrými úthlutað innan 90 daga. Endurhæfingarþjónusta, þ.m.t. vegna vímuefnavanda, grundvallast á þörfum notenda og kröfum um gæði, skilvirkni og árangur.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að tryggja viðeigandi stigskiptingu, samfelli í þjónustu og að þjónustuþarfir séu metnar á viðeigandi hátt. Markmið endurhæfingarþjónustu er að veita þeim þverfaglega endurhæfingu sem hana þurfa 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, Framkvæmdasjóður aldraðra og endurhæfingarþjónusta, þ.m.t. vegna vímuefnavanda. Helstu áskoranir málefnasviðsins í heild eru óbreyttar frá fyrri fjármálaáætlun og tengjast breyttri aldurs-samsetningu þjóðarinnar, fjölgun aldraðra og vaxandi sjúkdómsbyrði. Með hækkandi aldri og bættri lifun með alvarlega sjúkdóma má gera ráð fyrir fjölgun í hópi þeirra sem glíma við langvinna sjúkdóma sem skapar áskoranir fyrir bæði hjúkrunar- og endurhæfingarþjónustu fram-tíðarinnar. Mikilvægt er að endurhæfingarþjónusta hverju sinni taki mið af því markmiði að fólk sé stutt til bata, sjálfsbjargar, vinnufærni og sjálfstæðrar búsetu heima sem lengst og að þjónustan sé veitt á réttum tíma og réttu þjónustustigi.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er kveðið á um þjóðaráttak í umönnun eldra fólks og að fjárfest verði í styrkari stoðum heilbrigðis- og öldrunarþjónustu um land allt, m.a. með kröftugri uppbyggingu hjúkrunarheimila. Jafnframt er í stefnuyfirlýsingunni lögð áhersla á að fjárfesta þurfi í ríkari mæli í meðferð og endurhæfingu vegna vímuefnavanda. Unnið er að breytingu á fyrirkomulagi umsóknarferlis hjúkrunarrýma og færni- og heilsumati með það að markmiði að auka skilvirkni og gagnsæi í ferlinu. Í lok árs 2025 voru hjúkrunar- og dvalarrými á landinu öllu alls 3.164, þar af 105 dvalarrými.

Í fjármálaáætlun 2027–2031 er gert ráð fyrir að alls 1.415 hjúkrunarrými verði tekin í notkun, þar af eru ný rými 1.201. Gangi áætlunin eftir styttest biðlistar verulega og markmið um að biðtími sé innan við 90 dagar frá færni- og heilsumati ætti að nást. Gert er ráð fyrir að opna öll rýmin á árunum 2027 til 2030.

Mönnun fagfólks og ófaglærðs fólks í þjónustunni verður áfram mikil áskorun á komandi árum. Starfshópur um mönnun á hjúkrunarheimilum vann á grundvelli markvissrar fyrri vinnu aðgerðaáætlun sem unnið verður eftir á næstu árum. Lögð er m.a. áhersla á aukna fagmenntun og nýtingu velferðartækni og fjarheilbrigðislausna í þjónustu á málefnasviðinu.

Helstu tækifæri á málefnasviðinu miða áfram að því að tryggja snemmtæka íhlutun með heilsuefningu, heimaþjónustu og -hjúkrun, auknu framboði af dagdvalarrýmum og tryggja á sama tíma hjúkrunarrými samkvæmt þörf í hverju heilbrigðisumdæmi. Lágþröskuldarúrræði í endurhæfingu eru einnig þáttur í snemmtækri íhlutun til að sporna við færnitapi á öllum lífskeiðum.

Aðgerðaáætlunin *Gott að eldast* miðar að því að stuðla að heilbrigðri öldrun þannig að hlutfallslega færri þurfi á þjónustu að halda. Með aukinni samhæfingu og samþættingu við veitingu þjónustunnar, samhliða vel skilgreindum þjónustubörfum notenda hennar, má ná fram betri forgangsriðun í þau úrræði sem eru í boði, og betri nýtingu mannafla og fjármagns.

Helstu breytingar á fjármögnun málefnasviðsins

Fjárveitingar málefnasviðsins hækka um 28,9 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar, fyrst og fremst vegna mikillar fjölgunar hjúkrunarrýma á tímabilinu, en einnig er tímabundið fjárframlag til styrkingar meðferðarúrræða og annarrar endurhæfingar árið 2026 gert varanlegt.

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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta	91.796	94.614	105.186	112.489	120.626	120.687
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	89.079	91.667	102.089	109.242	117.329	117.330
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	2.717	2.947	3.097	3.247	3.297	3.357

26 Lyf og lækningavörur

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra. Það skiptist í þrjá málaflokka, en ekki er fjárveiting á lækningatæki og aðrar lækningavörur. Í eftirfarandi töflu eru þeir tveir málaflokkar sem eru með fjárveitingu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
26 Lyf og lækningavörur	46.115	45.996	44.593
26.10 Lyf	37.585	37.435	35.752
26.30 Hjálpartæki	8.530	8.562	8.841

* Fjárlög að viðbættum fjárhagsgæðum 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 2027–2031

Öflug lyfjafræðileg þjónusta og markviss notkun hjálpartækja

Gagnreynd
ákvarðanatöku

Örugg og hagkvæm
notkun lyfja með fræðslu
og ráðgjöf

Notendamiðuð og skilvirk
stafræn þjónusta

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er sameiginleg öllum málefnasviðum heilbrigðisráðuneytisins. Hún felur í sér að almenningur á Íslandi búi við örugga, hagkvæma og aðgengilega heilbrigðisþjónustu. Íslensk heilbrigðisþjónusta verði á heimsmeðhöfð og lýðheilsustarf, með áherslu á heilsuefningu og forvarnir, sé samþætt allri þjónustu, sérstaklega þjónustu heilsugæslunnar. Árangur innan heilbrigðisþjónustunnar verði metinn út frá gæðum, öryggi, aðgengi og kostnaði.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að greiða hluta kostnaðar einstaklinga við kaup á tilteknum lyfjum, meðferðartækjum og hjálpartækjum ásamt því að tryggja aðgengi að nýjum og/eða kostnaðarsömum lyfjameðferðum samkvæmt lögbundinni ákvarðanatöku.

Sameiginlegt markmið lyfja og lækninga-, meðferðar- og hjálpartækja er að bæta heilsu og lífsgæði einstaklinga með áherslu á skilvirka ferla, samræmt verklag og stafræna þróun.

Stefna málefnasviðsins

Áherslur málefnasviðsins hafa lítið breyst frá fyrri fjármálaáætlun. Helstu áskoranir eru sem fyrir breyttar lýðfræðilegar forsendur með öldrun þjóðarinnar og vaxandi tíðni lífsstílstengdra sjúkdóma. Gögn sýna að notkun á lyfjum og hjálpartækjum vex hratt frá miðjum aldri og gera má ráð fyrir að hækkandi meðalaldur landsmanna á tímabili fjármálaáætlunarinnar muni hafa í för með sér aukin áhrif á útgjöld ríkisins til heilbrigðisþjónustu. Þrátt fyrir þessa þróun hefur kostnaður á hvern einstakling vegna lyfja ekki aukist á undanförunum árum.

Framþróun í heilbrigðisþjónustu felur í sér aukna eftirspurn eftir lyfjafræðilegri þjónustu og sérhæfðri lyfjameðferð. Þar vegur þungt ör þróun líftæknilyfja og genalyfjameðferða,

aukning lífsstílstengdra sjúkdóma, s.s. offitu, fólksfjölgun og aðrir ytri áhrifaþættir. Þessi þróun kallar á markvissa forgangsriðun og kostnaðaraðhald, byggt á heilsuhagfræðilegu og siðferðilegu mati með jafnræði að leiðarljósi.

Tækifæri felast einkum í eflingu lyfjafræðilegrar þjónustu og aukinni áherslu á gagnreyndar aðferðir sem bæta gæði og öryggi lyfjameðferða með kostnaðarhagkvæmni að leiðarljósi. Tryggja þarf gagnsæi og jafnræði og byggja ákvarðanatökur um greiðsluþátttöku á hlutlægum og faglegum forsendum.

Hið sama á við um hjálpartæki. Ný tækni, s.s. insúlíndælur, blóðsykursnemar og auknir möguleikar á fjarvöktun langvinnra sjúkdóma, þar á meðal sykursýki og kæfisvefns, hefur á undanförunum árum orðið sífellt stærri hluti af málaflokknum.

Tækifæri liggja í innleiðingu heilbrigðistæknimats við slíka ákvarðanatöku, þar sem tekið er mið af kostnaðarhagkvæmni, gagnreyndu notagildi og kostnaðaráhrifum til lengri tíma, auk reglulegs endurmats. Samstarf við Norðurlöndin um framkvæmd heilbrigðistæknimats er áfram mikilvægur liður í þessari vinnu. Jafnframt verður áfram unnið að því að leita leiða til að bæta samningsstöðu hins opinbera við innkaup á lyfjum og hjálpartækjum og tryggja aðkomu Íslands að sameiginlegum innkaupum með öðrum löndum.

Flókin stjórnsýsla einkennir málefnasviðið, sérstaklega stjórnsýsla lyfjamála, en tækifæri til einföldunar stjórnsýslunnar felast í mati á samlegðaráhrifum, rafrænum lausnum og skilvirkari ferlum. Einnig eru tækifæri til að draga úr skriffinnsku, m.a. með sjálfvirkni í úthlutun á almennum og kostnaðarlitlum meðferðar- og hjálpartækjum, byggt á sjúkdómsgreiningu, og endurskoðun á skilyrðum fyrir undanþágur og sértæk úrræði. Er þetta í samræmi við áherslur sem fram koma í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um einföldun stjórnsýslu og hagnýtingu á tækni til að draga úr skriffinnsku í heilbrigðiskerfinu. Þá má skoða hvernig sé unnt að veita meiri og fleiri tegundir þjónustu í lyfjabúðum.

Að lokum er takmarkað framboð lyfja hér á landi áfram veruleg áskorun. Áfram verður unnið að því að endurskoða regluverk lyfjamála með það að markmiði að hvetja til skráningar fleiri lyfja á Íslandi. Jafnframt verður horft til þróunar lyfjanotkunar í einstökum lyfjaflokkum með skilvirkni og ávinning sjúklinga að leiðarljósi, og lögð áhersla á að upplýsingar um lyfjanotkun, áhrif hennar og árangur séu aðgengilegar bæði fyrir almenning og heilbrigðisstarfsfólk.

Helstu breytingar á fjármögnun málefnasviðsins

Fjárveitingar málefnasviðsins hækka um 6 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar. Þar af eru veittir alls 1,4 ma.kr. umfram kerfislægan vöxt til að styrkja og efla þjónustu vegna almennra og leyfissskyldra lyfja.

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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
26 Lyf og lækningavörur	44.593	47.088	47.803	48.736	49.678	50.639
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	44.593	47.088	47.803	48.736	49.678	50.639

27 Örorka 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 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks	109.164	119.223	141.294
27.10 Bætur skv. lögum um almannatryggingar, örorkulífeyrir	60.272	75.775	118.042
27.20 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, örorka	40.046	37.226	17.858
27.30 Málefni fatlaðs fólks	1.734	136	83
27.40 Aðrar örorkugreiðslur (Önnur velferðarmál, lífeyristrygg.)	215	1.579	410
27.50 Jöfnun á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða	6.896	4.507	4.900

* 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 2027–2031

Samfélag fyrir okkur öll

Landsáætlun um innleiðingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks

Dregið úr fátækt með bættum kjörum örorkulífeyrisþega

Jöfn tækifæri

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 betra þegar við fáum öll að tilheyra og taka þátt.

Stefna málefnasviðsins

Lögfesting samnings Sameinuðu þjóðanna var lykilatriði til að vinna að því 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. Áhersla verður lögð á að bæta grunnframfærslu tekjulágra lífeyrisþega og tryggja afkomuöryggi fólks.

Áskoranirnar 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 margbættri 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 málaflokknum.

Fólki sem fær endurhæfingarlífeyri fjölgaði á árunum 2023 til 2025 og gert er ráð fyrir áframhaldandi fjölgun árið 2026. Auk þess hefur meðallengd tímabils fólks í endurhæfingu verið að lengjast. Þessum hópi verður veitt þjónusta í samræmi við þarfir hans og markmið stjórnvalda um aukna virkni.

Fjölmörg tækifæri eru fölgin í fyrrnefndum breytingum og innleiðingu nýs örorkulífeyriskerfis sem tók 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 er hægt að sinna þörfum þessa hóps betur.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Útgjaldarammi málefнасviðsins hækkar um 4,9 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar 2027–2031. Helstu breytingar eru þær að gert er ráð fyrir auknum framlögum til sjúkra- og endurhæfingargreiðslna og lækkun á greiðslum vegna örorku á móti. Þá falla niður 4,9 ma.kr. tímabundin framlög til jöfnunar örorkubyrði almennra lífeyrissjóða sem komu inn í fjárlög árið 2026. Mesta breyting fjárheimilda málefнасviðsins til hækkunar er 10,6 ma.kr. vegna 1,5% kerfislægs vaxtar sem miðar við mannfjöldaspá.

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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks	141.294	139.743	139.729	141.845	143.994	146.175
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	141.293	139.743	139.728	141.845	143.994	146.175
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	0	0	0	0	0	0

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 málefna-sviðsins í heild á tímabilinu 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
28 Málefni aldraðra	109.594	122.370	125.790
28.10 Bætur skv. lögum um almannatryggingar, lífeyrir aldraðra	101.103	110.467	115.255
28.20 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, öldrun	8.013	11.328	9.855
28.30 Þjónusta við aldraða og aðrar greiðslur, óta.	479	575	680

* 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 2027–2031

Öryggi og vellíðan

Bættur hagur eldra fólks

Minni fátækt

Heildstæð og samþætt þjónusta

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Á Íslandi á að vera gott að eldast. Eldra fólk á að líða vel, það á að 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 reisn. Þjónustan á að taka mið af því að fólk sé stutt til sjálfsbjargar og sjálfstæðrar búsetu heima sem lengst – og rétt þjónusta skal veitt á réttum tíma og með réttu þjónustustigi.

Umfram allt á eldra fólk að búa við öryggi og vellíðan.

Stefna málefnasviðsins

Málefni aldraðra falla undir nokkur málefnasvið. Stoðir öldrunarþjónustu um land allt verða styrktar, ráðist í þjóðaráttak í þjónustu við eldra fólk, embætti hagsmunafulltrúa eldra fólks komið á fót og hjúkrunarrýmum fjölgað. Undir málefnasviðið heyra greiðslur til eldra fólks og þar er stefnan skýr.

Kjaragliðnun launa og ellilífeyris verður stöðvuð. Gert er ráð fyrir að ellilífeyrir muni frá og með árinu 2027 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. Þessi aðgerð, ásamt áherslu á að draga úr vægi tekjutenginga með hækkun almenns frítekjumarks, vegur 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, hvort sem um það er að ræða að tryggja öllum framfærslu eða þjónustu. Í skýrslu fjármála- og efnahagsráðu-

neytisins, [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 á næstu þremur áratugum.

Áskorun er falin í því að ná að stuðla að heilbrigðri öldrun hjá hópi sem stækkar stöðugt enda má með hækkandi aldri gera ráð fyrir fjölgun í hópi þeirra sem glíma við aldurstengda sjúkdóma. Tækifæri eru hins vegar fólgin í að nýta betur fjölbreytta velferðartækni, stuðla að aukinni virkni og þátttöku fólks og veita heildstæða og samþætta þjónustu í heimahús, með auknum sveigjanleika í þjónustu, s.s. varðandi dagdvöl, kvöld- og helgarþjónustu.

Sóknarfæri eru fólgin í því að tryggja að eldra fólk geti framfleytt sér, fengið samþætta og heildstæða þjónustu, búið sem lengst á eigin heimili og lifað sjálfstæðu lífi.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Fjárveitingar málefнасviðsins hækka um 23,9 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar. Helstu breytingar eru að gert er ráð fyrir 4 ma.kr. hækkun vegna hækkunar á almennu frítækjumarki ellilífeyris í 60.000 kr. á mánuði og 19,9 ma.kr. vegna 3% kerfislægs vaxtar vegna fjölgunar aldraðra.

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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
28 Málefni aldraðra	125.790	131.337	137.395	141.369	145.462	149.677
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	125.790	131.337	137.395	141.369	145.462	149.677

29 Fjölskyldumál

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð félags- og húsnaðismálaráðherra, 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 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
29 Fjölskyldumál	70.432	80.784	86.181
29.10 Barnabætur	20.143	21.000	21.000
29.20 Fæðingarorlof	25.131	28.145	28.792
29.30 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, fjölskyldur	527	638	671
29.40 Annar stuðningur við fjölskyldur og börn	18.089	22.010	27.416
29.50 Bætur til eftirlifenda	499	591	621
29.60 Bætur vegna veikinda og slysa	2.217	3.000	3.081
29.70 Málefni innflytjenda og flóttamanna	3.826	5.400	4.599

* 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 2027–2031

Fjölskylduvænt samfélag

Betra barnabótakerfi Öflugt fæðingarorlofskerfi Börn og eldra fólk fái þjónustu án hindrana

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 æviskeiðum og stendur með þeim.

Stefna málefnasviðsins

Ríkisstjórnin setur málefni fjölskyldna á oddinn og sú stefna kvíslast um stjórnkerfið og heyrir undir nokkur málefnasvið. Á málefnasviðinu er fjöldi málaflokka þar sem stefnan miðar öll að því að bæta hag einstaklinga, barna og fjölskyldna á Íslandi.

Þróun barnabóta verður komið í fastar skorður svo að 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 verður lagt á að samþætta heimaþjónustu fyrir eldra fólk þannig að ólíkir þættir þjónustunnar fléttist vandlega saman.

Áfram verður unnið 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 lagabreytingum, 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 stórt og fullt af áskorunum. Að samþætta þjónustu krefst samtals margra aðila. 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 lækki um 241 m.kr. á tímabili áætlunarinnar. Framlög til Fæðingarorlofssjóðs vaxa á hverju ári á tímabili áætlunarinnar og verða framlög árið 2031, í lok áætlunarinnar, um 2,6 ma.kr. hærri en árið 2026. Breytingarnar skýrast af hækkun hámarksgræiðslna og spá um fæðingartíðni og launabróun.

Fjárveitingar í rekstur úrræða fyrir börn aukast á árinu 2027 um rúmlega 1,4 ma.kr. frá fjárlögum ársins 2026. Þar munar mest um aukin framlög til Barna- og fjölskyldustofu og ný framlög til Ráðgjafar- og greiningarstöðvar til að stytta biðlista barna eftir greiningum. Niðurfelld eru tímabundin framlög vegna 15. gr. um félagsþjónustu sveitarfélaga upp á 2.750 m.kr. og jafnframt falla niður 400 m.kr. vegna samræmdrar móttöku flóttafólks.

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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
29 Fjölskyldumál	86.181	87.521	86.038	85.574	85.875	85.940
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	84.398	86.008	85.038	85.386	85.701	85.778
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	1.783	1.514	1.001	188	175	161

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 málefna-sviðsins í heild á tímabilinu 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	46.851	44.859	49.200
30.10 Vinnumál og atvinnuleysi	45.162	42.992	47.261
30.20 Vinnumarkaður	1.690	1.867	1.939

* Fjárlög að viðbættum fjárauðalögum 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 2027–2031

Heilbrigður vinnumarkaður

Markvisst eftirlit

Virk þátttaka á vinnumarkaði

Gott vinnuumhverfi

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.

Stefna málefnasviðsins

Tekið verður 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 refsíákvæði 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 tilheyra. Tækifæri liggja á hinn bóginn í því að á Íslandi eru aðilar vinnumarkaðarins öflugir

og vinnumarkaðurinn vel skipulagður. Með samhentu 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 íhlutun skiptir þar sköpum. Því lengur sem fjarvera einstaklings frá vinnumarkaði varir, þeim mun ólíklegra er að viðkomandi snúi til baka á vinnumarkað. Brýnt er þannig að fjarveran sé ekki of löng. Í ljósi þess þykir mikilvægt að stytta það tímabil sem einstaklingar geta fengið greiddar atvinnuleysis-tryggingar. Gögn Vinnumálastofnunar benda til þess að meiri hluti fólks sem fullnýtir rétt sinn innan atvinnuleysistryggingakerfisins fari aftur á vinnumarkað. Samhliða styttingu bótatímabils atvinnuleysistrygginga verður áhersla lögð á að veita einstaklingsmiðaða þjónustu enn fyrir en áður, auk þess sem aukin áhersla verður 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 áherslur er að finna í úrræðum sem tengjast nýju örorkulífeyriskerfi sem tók 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 greiðsluflokkum sem býr til sterkari hvata en áður fyrir fólk með mismikla starfsgetu til að taka þátt á vinnumarkaði. Frekari umfjöllun um nýtt örorku-kerfi er að finna í umfjöllun um málefнасvið 27.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefнасviðsins lækki um 5,5 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar. Stærstu breytingarnar snúa að útgjöldum vegna atvinnuleysistrygginga en áætlað er að framlög aukist um 1.200 m.kr. árið 2027. Á árunum 2028–2029 er áætlað að útgjöld dragist samtals saman um 7.600 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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	49.200	50.392	45.824	42.775	43.255	43.741
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	49.052	50.245	45.678	42.632	43.113	43.601
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	148	147	145	144	142	141

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 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
31 Húsnæðis- og skipulagsmál	31.840	27.851	25.913
31.10 Húsnæðismál	30.916	27.037	25.080
31.20 Skipulagsmál	924	814	833

* 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 2027–2031

Húsnæði fyrir alla

Húsnæðisöryggi og jafnrétti í húsnæðismálum

Jafnvægi á húsnæðismarkaði

Skipulag sem tekur mið af samfélagslegum þörfum

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 og húsnæðiskostnaður sé viðráðanlegur. 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 ásamt aðgerðaáætlun fyrir árin 2024–2028. Unnið er að endurskoðun stefnunnar en ríkisstjórnin kynnti sinn fyrsta húsnæðisþakka í október 2025 og hefur boðað að annar húsnæðisþakki verði kynntur á fyrri hluta árs 2026. Þá hefur þingið samþykkt landsskipulagsstefnu fyrir árin 2024–2038 ásamt fimm ára aðgerðaáætlun 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 að framboð af fjölbreyttu húsnæði sé í takt við þörf til að stuðla að stöðugleika á húsnæðismarkaði og sé jafnframt í jafnvægi við umhverfið. Til að auka stöðugleika á húsnæðismarkaði mun ríkisstjórnin ráðast í aðgerðir í húsnæðismálum þar sem áhersla verður lögð á að liðka fyrir íbúðauppbyggingu, þar á meðal íbúðum með viðráðanlegum húsnæðiskostnaði, og auka húsnæðisöryggi fólks. Í því sambandi er horft til aðgerða til skemmri og lengri tíma. Má þar nefna endurskoðun rammisamnings ríkis og sveitarfélaga um íbúðauppbyggingu. Enn fremur er stefnt á að ráðstafa ríkislóðum og ríkiseignum sem henta til íbúðauppbyggingar. Huga þarf sérstaklega að áskorunum á landsbyggðinni með sérhæfðum lausnum. Til að stuðla að auknu

framboði hagkvæmra íbúða með viðráðanlegum húsnæðiskostnaði verða samningar gerðir við byggingaraðila um byggingu hlutdeildarlánaíbúða. Jafnframt verður stutt við uppbyggingu almennra íbúða með hærri stofnframlögum ríkisins og með aðgerðum til að tryggja hentugar lóðir undir almennar íbúðir.

Með auknu húsnæðisöryggi og jafnrétti landsmanna í húsnæðismálum er félagslegur jöfnuður aukinn. Helstu verkfæri stjórnvalda í þeim efnum eru húsnæðisstuðningskerfi 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 og heimili með þunga framfærslubyrði. Með því má skapa skilyrði til að allir hafi aðgengi að góðu og öruggu húsnæði með viðráðanlegum húsnæðiskostnaði sem hentar mismunandi þörfum.

Ríkisstjórnin mun áfram vinna að því að gera húsnæðisstuðning hins opinbera markvissari, m.a. með fyrrnefndum samningum um uppbyggingu hlutdeildarlánaíbúða og heildarendurskoðun á almenna íbúðakerfinu samhliða hærri stofnframlögum ríkisins. Fjölgun almennra íbúða eykur húsnæðisöryggi leigjenda og dregur úr þrýstingi á leiguverð. Á sama tíma verður ráðist í frekari aðgerðir til að styrkja stöðu leigjenda með auknum stuðningi við Leigjenda- aðstoð Neytendasamtakanna og markvissu kynningarátaki um réttindi og réttarúrræði leigjenda. Jafnframt verður kærunefnd húsamála eflað til að tryggja stuttan málsmeðferðartíma og veita leigjendum virkt réttarúrræði til úrlausnar á ágreiningi við leigusala. Þá verður innleidd stefna á landsvísi um málefni þeirra sem búa við heimilisleysi eða aðrar óviðunandi húsnæðis- aðstæður á grundvelli hugmyndafræðinnar um húsnæði fyrst. Jafnframt verður unnið að úrbótum í húsnæðismálum fatlaðs fólks og aldraðra. Þá verða enn fremur stigin skref til að minnka vægi verðtryggingar húsnæðislána.

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 lúta annars vegar að þörf fyrir aukna skilvirkni við undirbúning skipulags og húsnæðisuppbyggingar og hins vegar að bættu aðgengi að samræmdum og áreiðanlegum upplýsingum um stöðu og þróun skipulagsmála. Þar undir falla m.a. upplýsingar um uppbyggingarheimildir á grunni skipulags, landnýtingu í dreifbýli og á miðhálandi Íslands, sem og eftirfylgni og árangur við innleiðingu áherslna landsskipulagsstefnu 2024–2038.

Tækifæri felast í því að efla yfirsýn og samræmda upplýsingagjöf um stöðu og þróun skipulagsheimilda sem styrkir stefnumótun og stuðlar að skilvirkari stjórnsýslu. Slík yfirsýn skapar betri grundvöll fyrir upplýsta ákvarðanatöku um nýtingu haf- og strandsvæða, uppbyggingu og viðhald þjóðhagslega mikilvægra innviða og að uppbygging ferðaþjónustumannvirkja verði innan þolmarka hálendisins. Í því samhengi er lögð áhersla á að hefja vinnu við gerð strandsvæðisskipulags fyrir Eyjafjörð og Skjálfanda.

Allt miðar ofangreint að því að tryggja að uppbygging húsnæðis og skipulag framtíðarinnar hafi þarfir fólks að leiðarljósi 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 2027–2031 fela í sér að tímabundin aukning á stofnframlögum fellur niður á árinu 2028 og er gert ráð fyrir að stofnframlög til uppbyggingar almennra íbúða nemi 3,6 ma.kr. á ári 2028–2031.

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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
31 Húsnæðis- og skipulagsmál	25.913	25.784	21.872	21.819	21.769	21.719
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	16.753	16.627	16.580	16.530	16.483	16.435
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	9.161	9.158	5.292	5.289	5.286	5.284

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 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála	13.356	12.855	14.494
32.10 Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit	4.825	3.611	3.127
32.20 Jafnréttismál	333	389	400
32.30 Stjórnsýsla heilbrigðismála	4.340	4.718	6.573
32.40 Stjórnsýsla félagsmála	3.857	4.137	4.395

* 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 2027–2031

Bætt velferð landsmanna

Lýðheilsa barna og ungmenna

Hagnýting tækni og nýsköpunar

Styrkja fjölskyldur og tryggja jöfn réttindi allra og standa með jaðarsettum hópum

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýnin er að tryggja velferð fyrir landsmenn þar sem þjónusta er í fremstu röð og allir eigi kost á bestu mögulegu heilsu og vellíðan í samfélagi þar sem jafnrétti og mannréttindi eru virt. Jöfn staða og réttindi skulu höfð að leiðarljósi við allar opinberar ákvarðanir og jafnframt að standa með jaðarsettum hópum og uppræta rótgróna fordóma í samfélaginu. Framtíðarsýn um stafræna þróun í heilbrigðisþjónustu lýsir því að íslenskur almenningur hafi tækifæri til að styrkja og viðhalda eigin heilbrigði í gegnum stafrænar lausnir og í öruggu og sam tengdu upplýsingaumhverfi.

Meginmarkmiðið er að efla heilbrigðisþjónustu um allt land. Áhersla er á að heilsuefning og forvarnir séu ríkur hluti af allri þjónustu, sér í lagi þjónustu heilsugæslunnar, m.a. með nýsköpun og hagnýtingu stafrænna lausna. Þá eiga allir einstaklingar að hafa jafna möguleika á að njóta eigin atorku og þroska hæfileika sína, óháð kyni, uppruna, trú, lífsskoðun, fötlun, aldri, kynhneigð, kynvitund eða kyntjáningu og stuðla skal að virkri þátttöku allra hópa í samfélaginu.

Stefna málefnasviðsins

Helstu áskoranir felast sem fyrr í hækkandi aldri þjóðarinnar, aukinni vanlíðan barna, fjölgun þeirra sem lifa við skert lífsgæði vegna langvinnra sjúkdóma eins og offitu og vaxandi fjölda þeirra sem þurfa á heilbrigðis- og velferðarþjónustu að halda. Nauðsynlegt er að halda áfram að styrkja stóðir heilbrigðis- og öldrunarþjónustu, efla forvarnir og heilsuefningu með áherslu á alla hópa samfélagsins, sér í lagi börn og ungmenni, til að fyrirbyggja heilsubrest og bæta heilsu og velferð þjóðarinnar til framtíðar. Snemmtæk íhlutun þegar börn sýna frávik frá

vaxtarlínuriti eða áhættuþætti fyrir offitu er mikilvæg, ásamt uppbyggingu meðferðarúrræða fyrir þau sem þurfa frekari þjónustu vegna offitu. Auka þarf heilsufarslegan jöfnuð og tryggja aðgengi að hvers konar heilbrigðis- og velferðarþjónustu.

Mönnun í heilbrigðis- og félagsþjónustu er jafnframt stór áskorun. Unnið er að því að efla þverfaglega samvinnu og tryggja stöðugar umbætur og þróun starfa, með áherslu á nýliðun og m.t.t. aldurssamsetningar starfsstétta. 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 húsnaðismálum og aðstöðu þar sem sér í lagi skal hugað að aðgengi fatlaðs fólks. Í samræmi við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar verður lögð áhersla á að jafna stöðu og réttindi allra og að uppræta rótgróna fordóma í samfélaginu, m.a. með jafnréttis- og hinseginfræðslu. Gert er ráð fyrir áframhaldandi vinnu við virðismat starfa í þágu launajafnréttis.

Forvarnastarf verður eftl til að bæta heilsu þjóðarinnar. Reglubundin skimun er hafin fyrir krabbameini í ristli og endaparmi og verður aukin í skrefum. Þá verður markvisst unnið að því að auka stafvæðingu heilbrigðis- og velferðarkerfisins. Tæknilausnir og nýsköpun verða nýttar betur til að auka aðgengi, gæði og skilvirkni þjónustu fyrir alla landsmenn, óháð búsetu. Með þessu skapast aukið svigrúm til að veita rétta þjónustu á réttum stað og á viðeigandi tíma, þvert á þjónustuveitendur og þjónustustig.

Þingsályktun um framkvæmdaáætlun í kynjajafnréttismálum fyrir árin 2026–2029 var samþykkt á Alþingi í febrúar 2026. Í þingsályktuninni, sem tekur við af fyrri áætlun, er stefna stjórnvalda skilgreind og settar fram aðgerðir í þágu kynjajafnréttis.

Helstu breytingar á fjármögnun málefnasviðsins

Fjárveitingar til málefnasviðsins lækka um 0,9 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar. Gert er ráð fyrir hagræðingu á málefnasviðinu vegna aðhalds í rekstri.

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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála	14.494	14.055	13.960	13.836	13.711	13.585
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	14.434	14.002	13.908	13.785	13.660	13.534
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	60	53	52	51	51	50

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 mál-efnasviðsins í heild á tímabilinu 2023–2025.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindi	139.167	248.280	210.379
33.10 Fjármagnskostnaður	92.920	125.544	129.369
33.20 Ríkisábyrgðir	409	110	110
33.30 Lífeyrisskuldbindingar	45.838	122.626	80.900

* 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 2027–2031

Treysta sjálfbærni ríkisfjármála

Sjálfbær og hagstæð fjármögnun ríkissjóðs sem stuðlar að stöðugum og skilvirkum skuldabréfamarkaði

Leggja grunn að góðu láns hæfismati og tryggja aðgengi að alþjóða-fjármálamörkuðum

Bætt áhættustýring og eftirlit með lánveitingum og ríkisábyrgðum. Nýjar ríkisábyrgðir ekki veittar.

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að lágmarka fjármagnskostnað með tilliti til áhættu í rekstri og efnahag ríkissjóðs. Einnig skal stuðla að fyrirsjáanleika í ríkisfjármálum og bæta þannig ásjýnd 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 námu 2.263 ma.kr. í árslok 2025 (46% af VLF). Á næstu fimm árum er útlit fyrir að fjármagnskostnaður ríkissjóðs verði í kringum 8,7% af útgjöldum. Það eru því mikilvægir hagsmunir ríkissjóðs að lágmarka fjármagnskostnað til lengri tíma m.t.t. áhættu og rýma fyrir skuldaniðurgreiðslu, lækkun skatta eða öðrum útgjöldum.

Útistandandi ríkisábyrgðir tóku stakkaskiptum á árinu 2025 eftir uppgjör ÍL-sjóðs og láekkuðu úr 740 ma.kr. (15% af VLF) í janúar 2025 í 91 ma.kr. (1,7% af VLF) í janúar 2026. 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 4 ma.kr. á milli áranna 2023 og 2024, úr 929 ma.kr. í 933 ma.kr. Gjaldfærsla vegna lífeyrisskuldbindinga er háð mörgum breytum, t.d. launahækkunum, verðlagsbreytingum, ávöxtun eigna og tryggingafræðilegum forsendum. Stefnt er að lágmörkun ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga ríkissjóðs með lágmarkskostnaði m.t.t. til áætlana um niðurgreiðslu skulda ríkissjóðs. 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, láns hæfismat og þar með lánskjör.

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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	210.379	203.881	209.437	216.316	218.762	215.109
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	210.269	203.771	209.327	216.206	218.652	214.999
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 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	12.522	24.033	24.618
34.10 Almennur varasjóður		17.042	16.944
34.20 Sértækar fjárráðstafanir		481	486
34.30 Afskriftir skattkrafna	12.522	6.510	7.188

* 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.

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 fyrir séð 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 samkvæmt 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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	24.618	25.945	25.194	32.075	33.028	46.627
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	22.329	25.768	25.017	27.933	26.887	34.485
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	2.289	177	177	4.142	6.142	12.142

35 Alþjóðleg þróunarsamvinna Íslands

Starfsemi á málefnasviði alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands er á ábyrgð utanríkisráðherra. Undir málefnasviðinu er einn málaflokkur sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun á tímabilinu 2024–2026.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2024	Heimildir* 2025	Fjárlög 2026
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	13.492	15.010	16.373
35.10 Þróunarsamvinna	13.492	15.010	16.373

* 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 2027–2031

Velsæld og sjálfbær þróun

Öflugt alþjóðasamstarf.
Virkt málefnastarf og
forysta innan
fjölbjóðastofnana.

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
kvenna og barna í
þróunarlöndum í öndvegi.

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Ísland deilir framtíðarsýn heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra veröld þar sem hungri og sárafátækt hefur verið útrýmt, dregið hefur úr ójöfnuði innan og á milli ríkja, mannréttindi eru virt og öll eru jöfn fyrir lögum og lifa við frið og öryggi í daglegu lífi. Meginmarkmið alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands eru útrýming fátæktar, virðing fyrir mannréttindum og bætt lífsskilyrði.

Stefna málefnasviðsins

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 mannréttindi og jafnrétti kynjanna og umhverfis- og loftslagsmál eru bæði sértæk og 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 framlags-

ríkja, 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 fæðuóöryggi en viðkvæmstu samfélögin búa ekki yfir viðnámsþrótti til að takast á við slíkt. Þessar áskoranir koma til viðbótar þeim viðtæku 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 fólksflótt. Allt þetta eykur þörf á neyðar- og mannúðaraðstoð og kallar á sársaukafullar ákvarðanir um forgangsöröðun. Þá hefur orðið bakslag í mannréttindabaráttu víðs vegar í heiminum, þar á meðal hvað varðar kyn- og frjósamiréttindi og réttindi 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 hefur þess í stað farið vaxandi. Þá hefur stefna bandarískra stjórnvalda, sem hafa dregið seglin saman í þróunarsamvinnu, haft viðtækar afleiðingar fyrir fátækustu ríkin, en Bandaríkin voru stærsta framlagsríki heims. Mörg Evrópuríki hafa jafnframt dregið úr framlögum til þróunarsamvinnu og/eða breytt forgangsöröðun þannig að stuðningur við fátækustu ríkin hefur dregist umtalsvert saman.

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 Sierra Leóne þar sem sérstök áhersla er lögð á aðgang að grunnmenntun, heilbrigðisþjónustu, hreinu vatni og hreinlætisaðstöðu. 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. Umhverfis- og loftslagsmál hafa jafnframt lengi verið mikilvægur þáttur í starfinu, en stefnt er að því að gefa enn frekar í á þeim vettvangi, styðja við bættu mótþægis- 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 fjölþjóðlegar stofnanir hefur verið eflt enda mikilvægt að standa vörð um það fjölþjóðlega kerfi sem við höfum komið okkur upp. Lögð er áhersla á sveigjanleg og fyrirjáanleg 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 til mannúðar- og efnahagsaðstoðar við Úkraínu teljast til opinberrar þróunaraðstoðar falla þau undir málefnasviðið. Stuðningur Íslands við Úkraínu verður eflur og sem fyrr verður fyrst og fremst unnið með fjölþjóðlegum 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 fjölþjóðlegar áherslustofnanir eftir en t.a.m. hafa framlög til Alþjóðaframfarastofnunarinnar (IDA) aukist í kjölfar 21. endurfjármögnunar stofnunarinnar. Þá er sömuleiðis gert ráð fyrir auknum framlögum til verkefna sem ætlað er að mæta bakslagi í mannréttinda- og jafnréttismálum. Aukið verkefnaumfang felur í sér þörf á fjölgun starfsfólks til að sinna umsýslu og viðhafa virkt eftirlit með tvíhliða og fjölþjóða starfi sem fjármagnað er af íslenska ríkinu, ásamt áframhaldandi uppbyggingu á sérfræðiþekkingu á sviði þróunarsamvinnu innan utanríkisráðuneytisins.

Helstu breytingar á fjármögnun málefнасviðsins

Eins og undanfarin ár er gert ráð fyrir að framlög til þróunarsamvinnu fylgi þróun vergra þjóðartekna (VÞT). Miðað er við að árleg framlög til málefнасviðsins nemi 0,30% af VÞT á tímabili áætlunarinnar. Auk þessa teljast ýmis útgjöld sem falla undir önnur málefнасvið til opinberrar þróunaraðstoðar (ODA). Þar er helst að nefna hluta útgjalda vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd og stofnfjárframlög til fjölþjóðlegra þróunarbanka. Ef tekið er tillit til þeirra er gert ráð fyrir að heildarumfang opinberrar þróunaraðstoðar nemi 0,33% af VÞT á árinu 2027.

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 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029	Áætlun 2030	Áætlun 2031
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	16.373	16.621	17.364	18.217	19.109	20.050
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	16.373	16.621	17.364	18.217	19.109	20.050