



Fjármálaáætlun
2025–2029

Tillaga til þingsályktunar
um fjármálaáætlun fyrir árin 2025–2029

PRENTMET ODDI

ISSN 1607-811X

154. löggjafarþing 2023–2024.
Þingskjal 1501 — 1035. mál.
Stjórnartillaga.

Tillaga til þingsályktunar

um fjármálaáætlun fyrir árin 2025–2029.

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

Alþingi ályktar, sbr. lög nr. 123/2015, um opinber fjármál, að stjórnvöld fylgi fjármálaáætlun um opinber fjármál fyrir árin 2025–2029, sem byggð er á fyrirliggjandi fjármálastefnu 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, stöðvi hækkun skulda hins opinbera í hlutfalli af vergri landsframleiðslu og tryggi að tölusett skilyrði laga um opinber fjármál taki aftur gildi frá og með árinu 2026.

Alþingi telur að fjármálaáætlunin sé í samræmi við markmið fjármálastefnu fyrir árin 2022–2026.

Lykiltölur um afkomu og efnahag opinberra aðila

ma.kr.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
Hið opinbera (A1-hluti ríkis og A-hluti sveitarfélaga)					
Rekstrarafkoma	15	20	34	39	52
Heildarafkoma	-53	-51	-46	-38	-25
Ráðstafanir ¹ , uppsöfnuð áhrif	9	19	30	32	34
Heildarafkoma með ráðstöfunum	-44	-32	-16	-6	9
Hrein eign ²	581	540	508	471	429
Nafnvirði heildarútgjalda	2.053	2.140	2.236	2.332	2.429
Heildarskuldir, ³ % af VLF	70	68	67	65	63
Skuldir skv. viðmiði laga um op. fjármál, ⁴ % af VLF ..	38	38	38	37	37
Opinber fyrirtæki:					
Rekstrarafkoma	65	70	77	71	75
Heildarafkoma	-17	-47	-10	2	13
Hrein eign ²	1.122	1.185	1.239	1.206	1.263
Opinberir aðilar í heild:					
Rekstrarafkoma	80	90	111	110	127
Heildarafkoma	-70	-98	-56	-36	-12
Ráðstafanir ¹ , uppsöfnuð áhrif	9	19	30	32	34
Heildarafkoma með ráðstöfunum	-61	-79	-26	-4	22
Hrein eign ²	1.702	1.725	1.747	1.678	1.692

¹ Ráðstafanir að teknu tilliti til lækkunar vaxtagjalda vegna lægri lántöku.

² Staða í árslok, efnislegar og peningalegar eignir að fráðregnum brúttóskuldum að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum, þ.e. heildarskuldum.

³ Brúttóskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

⁴ Heildarskuldir að fráðöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að fráðregnum sjóðum og bankainnstæðum, sbr. 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál.

Rekstraryfirlit fyrir hið opinbera árin 2025–2029

Þjódhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
Heildartekjur	2.008,8	2.108,4	2.219,4	2.324,8	2.437,7
Skatttekjur	1.624,0	1.712,2	1.801,2	1.888,7	1.983,6
Skattar á tekjur og hagnað	893,2	935,8	983,2	1.034,5	1.089,5
Skattar á launagreiðslur og vinnuafli	12,7	13,3	13,8	14,4	15,0
Eignarskattar	99,1	105,6	113,0	118,9	124,9
Skattar á vöru og þjónustu	594,0	631,3	663,8	692,3	724,3
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	6,7	7,0	7,3	7,7	8,0
Aðrir skattar	18,3	19,2	20,1	20,9	21,9
Tryggingagjöld	148,3	156,7	164,9	173,2	181,9
Fjárframlög	3,3	3,5	3,8	3,9	3,8
Aðrar tekjur	233,3	231,5	240,6	250,1	259,3
Eignatekjur	129,9	123,5	127,7	133,9	139,7
þ.a. vaxtatekjur	43,5	39,3	40,0	43,7	45,6
þ.a. arðgreiðslur	50,8	45,3	45,8	46,3	47,6
Sala á vöru og þjónustu	95,7	100,0	104,4	107,4	110,6
Ýmsar aðrar tekjur	7,6	8,0	8,5	8,7	9,0
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	0,0	4,5	9,0	9,0	9,0
Heildargjöld	2.052,8	2.139,6	2.235,9	2.331,7	2.428,9
Rekstrarútgjöld	1.993,0	2.083,0	2.173,4	2.272,4	2.370,2
Laun	680,0	712,0	750,3	792,9	833,8
Kaup á vöru og þjónustu	537,8	555,5	580,4	607,5	631,0
Afskriftir	101,0	103,8	106,4	109,1	111,7
Vaxtagjöld	121,1	123,6	127,5	135,8	139,2
Framleiðslustyrkir	70,3	65,8	69,1	73,0	77,2
Fjárframlög	16,8	18,7	20,4	23,0	24,1
Félagslegar tilfærslur til heimila	356,8	389,9	410,5	429,4	448,7
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	109,1	113,7	108,8	101,8	104,5
Fastafjárútgjöld	68,8	70,1	80,5	77,4	76,7
Fjárfesting í efnislegum eignum	169,8	173,9	186,9	186,4	188,4
Afskriftir (-)	-101,0	-103,8	-106,4	-109,1	-111,7
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-9,0	-13,5	-18,0	-18,0	-18,0
Frumjöfnuður	33,6	53,1	70,9	85,1	102,3
Heildarafkoma	-44,0	-31,2	-16,5	-6,9	8,8
Peningalegar eignir, hreyfingar	-15,6	40,5	44,4	22,2	43,5
Handbært fé, nettó	-8,7	-8,8	1,1	1,1	1,1
Lánveitingar	23,5	28,2	27,1	23,7	17,8
Hlutfé og stofnfjárframlög	-48,7	2,1	-3,4	-23,5	1,4
Viðskiptakröfur	18,2	19,1	19,7	20,9	23,1
Skuldir, hreyfingar	28,3	71,7	60,9	29,1	34,7
Lántökur	40,8	85,4	85,2	56,9	66,2
Lífeyrisskuldbindingar	0,4	-1,3	-6,4	-7,9	-0,6
Viðskiptaskuldir	-13,0	-12,4	-17,9	-19,8	-31,0

Rekstraryfirlit fyrir ríkissjóð (A1-hluta) árin 2025–2029

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
Heildartekjur	1.446,0	1.514,3	1.593,6	1.667,7	1.747,7
Skatttekjur	1.134,2	1.194,0	1.254,1	1.313,3	1.378,1
Skattar á tekjur og hagnað	495,4	515,1	539,9	568,1	598,2
Skattar á launagreiðslur og vinnuafli	12,7	13,3	13,8	14,4	15,0
Eignarskattar	17,0	18,0	18,8	19,5	20,3
Skattar á vöru og þjónustu	584,1	621,4	654,2	682,7	714,7
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	6,7	7,0	7,3	7,7	8,0
Aðrir skattar	18,3	19,2	20,1	20,9	21,9
Tryggingagjöld	148,3	156,7	164,9	173,2	181,9
Fjárframlög	7,6	8,0	8,5	8,8	9,0
Aðrar tekjur	155,9	151,1	157,1	163,4	169,7
Eignatekjur	105,5	97,8	100,9	105,9	110,4
þ.a. vaxtatekjur	39,5	35,2	35,8	39,4	41,2
þ.a. arðgreiðslur	50,8	45,3	45,8	46,3	47,6
Sala á vöru og þjónustu	43,9	46,5	49,0	50,1	51,7
Ýmsar aðrar tekjur	6,5	6,8	7,2	7,4	7,6
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	0,0	4,5	9,0	9,0	9,0
Heildargjöld	1.470,7	1.535,4	1.602,6	1.665,2	1.727,6
Rekstrarútgjöld	1.453,5	1.520,5	1.586,5	1.655,4	1.721,9
Laun	328,3	342,4	361,4	380,2	396,5
Kaup á vöru og þjónustu	240,7	247,7	259,8	273,1	283,5
Afskriftir	73,7	75,7	77,6	79,6	81,5
Vaxtagjöld	104,8	107,9	111,9	119,7	122,6
þ.a. gjaldfærðir vextir	63,3	71,8	79,1	87,5	90,8
þ.a. verðbætur	22,9	17,6	14,5	14,1	13,8
þ.a. reiknaðir vextir lífeyrisskuldbindinga	18,6	18,5	18,3	18,1	18,0
Framleiðslustyrkir	69,3	64,7	68,0	71,8	76,0
Fjárframlög	506,7	549,9	580,9	611,4	640,0
Félagslegar tilfærslur til heimila	36,4	34,8	35,2	35,7	36,1
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	93,6	97,4	91,7	83,9	85,7
Fastafjárútgjöld	26,2	28,4	34,1	27,8	23,7
Fjárfesting í efnislegum eignum	99,9	104,1	111,7	107,4	105,2
Afskriftir (-)	-73,7	-75,7	-77,6	-79,6	-81,5
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-9,0	-13,5	-18,0	-18,0	-18,0
Frumjöfnuður	40,6	51,6	67,1	82,8	101,5
Heildarafkoma	-24,7	-21,1	-9,0	2,5	20,1
Peningalegar eignir, hreyfingar	-22,6	34,5	38,6	16,3	37,4
Handbært fé, nettó	-10,0	-10,0	0,0	0,0	0,0
Lánveitingar	22,1	26,9	25,9	22,5	16,6
Hlutafé og stofnfjárframlög	-50,2	0,8	-4,7	-24,8	0,1
Viðskiptakröfur	15,5	16,7	17,4	18,6	20,7
Skuldir, hreyfingar	2,1	55,6	47,6	13,8	17,3
Lántökur	20,3	74,2	76,6	46,4	53,8
Lífeyrisskuldbindingar	-0,2	-5,4	-9,4	-10,7	-4,4
Viðskiptaskuldir	-18,0	-13,2	-19,6	-21,9	-32,1

Rekstraryfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga árin 2025–2029

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
Heildartekjur	621,4	655,5	690,0	724,1	760,3
Skatttekjur	489,8	518,2	547,1	575,4	605,5
Skattar á tekjur og hagnað	397,8	420,7	443,3	466,4	491,3
Eignarskattar	82,1	87,6	94,2	99,4	104,6
Skattar á vöru og þjónustu	9,9	9,9	9,6	9,6	9,6
Fjárframlög	54,6	57,2	59,8	62,4	65,1
Aðrar tekjur	77,0	80,0	83,1	86,3	89,6
Eignatekjur	24,4	25,7	26,8	28,0	29,3
þ.a. vaxtatekjur	4,0	4,1	4,2	4,3	4,4
Sala á vöru og þjónustu	51,4	53,1	55,0	56,9	58,9
Ýmsar aðrar tekjur	1,1	1,2	1,3	1,3	1,4
Heildarútgjöld	640,6	665,5	697,5	733,5	771,5
Rekstrarútgjöld	598,1	623,8	651,0	683,9	718,6
Laun	305,2	321,1	337,7	358,8	381,1
Kaup á vöru og þjónustu	213,6	221,9	230,5	239,7	249,2
Afskriftir	27,3	28,1	28,8	29,5	30,2
Vaxtagjöld	16,2	15,6	15,5	16,0	16,5
Framleiðslustyrkir	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1
Fjárframlög	4,3	4,5	4,7	4,9	5,2
Félagslegar tilfærslur til heimila	15,3	15,7	16,1	16,5	16,9
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	15,1	15,9	16,7	17,5	18,4
Fastafjárútgjöld	42,6	41,7	46,4	49,6	53,0
Fjárfesting í efnislegum eignum	69,9	69,8	75,2	79,0	83,2
Afskriftir (-)	-27,3	-28,1	-28,8	-29,5	-30,2
Frumjöfnuður	-7,0	1,4	3,8	2,2	0,8
Heildarafkoma	-19,2	-10,1	-7,5	-9,4	-11,3
Peningalegar eignir, hreyfingar	7,0	6,1	5,8	5,9	6,1
Handbært fé, nettó	1,3	1,1	1,1	1,1	1,1
Lánveitingar	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2
Hlutfé og stofnfjárframlög	1,5	1,3	1,3	1,3	1,3
Viðskiptakröfur	2,7	2,4	2,2	2,3	2,4
Skuldir, hreyfingar	26,2	16,1	13,3	15,3	17,4
Lántökur	20,5	11,2	8,6	10,5	12,4
Lífeyrisskuldbindingar	0,7	4,1	3,0	2,7	3,8
Viðskiptaskuldir	5,0	0,8	1,7	2,1	1,2

Heildarútgjöld málefna sviða árin 2025–2029

Heildarútgjöld málefna sviða í m.kr. á verðlagi 2024	2025	2026	2027	2028	2029
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	6.150	5.905	5.868	5.830	6.067
02 Dómstólar	4.045	4.005	3.995	3.985	3.985
03 Æðsta stjórnýsla	2.733	2.814	2.795	2.776	2.756
04 Utanríkisráð	18.464	18.639	18.589	17.038	16.887
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	29.444	29.448	29.349	29.328	29.226
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár	3.528	3.492	3.398	3.350	3.325
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	38.166	33.016	35.638	38.477	41.737
08 Sveitarfélög og byggðamál	34.292	35.121	35.943	36.657	37.436
09 Almanna- og réttaröryggi	41.581	42.381	42.961	42.387	37.816
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnýsla dómsmála	25.593	20.737	19.424	19.667	19.511
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	62.752	61.954	63.019	62.273	61.977
12 Landbúnaður	23.350	23.349	23.268	23.187	23.135
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	8.001	8.247	8.213	8.195	8.096
14 Ferðaþjónusta	2.347	2.325	2.302	2.279	2.256
15 Orkumál	14.955	12.266	12.280	12.293	12.306
16 Markaðseftirlit og neytendamál	4.151	4.268	4.389	4.515	4.646
17 Umhverfismál	35.543	36.329	34.726	34.978	35.114
18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál	23.070	23.805	24.375	20.272	19.930
19 Fjölmíðlun	7.297	7.589	7.840	8.092	8.513
20 Framhaldsskólastig	46.844	46.842	46.583	46.323	46.264
21 Háskólastig	66.801	68.265	69.764	68.851	69.476
22 Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og barnamála	5.642	5.495	5.448	5.451	5.404
23 Sjúkrahúspjónusta	168.043	178.332	178.866	181.583	184.505
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	90.439	91.328	92.735	94.489	95.428
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta	80.991	83.668	87.856	91.572	91.742
26 Lyf og lækningavörur	43.074	43.984	44.862	45.758	46.670
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks	108.467	120.190	121.755	123.344	124.955
28 Málefni aldraðra	118.835	122.360	125.990	129.729	133.579
29 Fjölskyldumál	70.423	71.593	70.230	71.177	72.351
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	45.114	43.910	43.751	44.050	44.076
31 Húsnæðis- og skipulagsmál	26.611	24.607	26.605	20.738	20.735
32 Lýðheilsa og stjórnýsla velferðarmála	11.660	11.616	11.495	11.374	11.253
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	165.421	166.401	167.919	172.942	172.986
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	50.482	51.750	56.819	60.948	64.316
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	15.124	17.257	18.758	21.252	22.245
Heildargjöld á verðlagi ársins 2024	1.499.434	1.523.285	1.547.806	1.565.155	1.580.704
Uppsafn. áætl. launa- og verðlagsbætur frá árinu 2024	42.759	86.016	131.170	173.486	217.595
Heildargjöld á verðlagi hvers árs	1.542.192	1.609.302	1.678.976	1.738.642	1.798.299
Heildargjöld aðlöguð að GFS-staðli ¹	-62.508	-60.380	-58.355	-55.435	-52.723
Ráðstafanir ² , uppsöfnuð áhrif	-9.000	-13.500	-18.000	-18.000	-18.000
Heildarútgjöld samkvæmt GFS-staðli á verðl. hvers árs	1.470.684	1.535.422	1.602.621	1.665.206	1.727.576

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

² Ráðstafanir á útgjaldahlöð.

Útgjaldarammar málefna sviða árin 2025–2029

Málefna svið án liða utan ramma ¹ í m.kr. á verðlagi 2024	2025	2026	2027	2028	2029
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	6.150	5.905	5.868	5.830	6.067
02 Dómstólar	4.045	4.005	3.995	3.985	3.985
03 Æðsta stjórnýssla	2.733	2.814	2.795	2.776	2.756
04 Utanríkismál	18.464	18.639	18.589	17.038	16.887
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	29.444	29.448	29.349	29.328	29.226
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár	3.528	3.492	3.398	3.350	3.325
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	38.166	33.016	35.638	38.477	41.737
08 Sveitarfélög og byggðamál	2.942	2.913	2.884	2.854	2.825
09 Almanna- og réttaröryggi	41.581	42.381	42.961	42.387	37.816
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnýssla dómsmála	25.593	20.737	19.424	19.667	19.511
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	62.752	61.954	63.019	62.273	61.977
12 Landbúnaður	23.350	23.349	23.268	23.187	23.135
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	8.001	8.247	8.213	8.195	8.096
14 Ferðaþjónusta	2.347	2.325	2.302	2.279	2.256
15 Orkumál	14.955	12.266	12.280	12.293	12.306
16 Markaðseftirlit og neytendamál	4.151	4.268	4.389	4.515	4.646
17 Umhverfismál	35.543	36.329	34.726	34.978	35.114
18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál	23.070	23.805	24.375	20.272	19.930
19 Fjölmíðlun	7.297	7.589	7.840	8.092	8.513
20 Framhaldsskólastig	46.844	46.842	46.583	46.323	46.264
21 Háskólastig	66.801	68.265	69.764	68.851	69.476
22 Önnur skólastig og stjórnýssla mennta- og barnamála	5.642	5.495	5.448	5.451	5.404
23 Sjúkrahúspjónusta	168.043	178.332	178.866	181.583	184.505
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	90.439	91.328	92.735	94.489	95.428
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta	80.991	83.668	87.856	91.572	91.742
26 Lyf og lækningavörur	43.074	43.984	44.862	45.758	46.670
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks	108.467	120.190	121.755	123.344	124.955
28 Málefni aldraðra	118.835	122.360	125.990	129.729	133.579
29 Fjölskyldumál	70.423	71.593	70.230	71.177	72.351
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	8.232	8.045	8.045	8.000	7.998
31 Húsnæðis- og skipulagsmál	26.611	24.607	26.605	20.738	20.735
32 Lýðheilsa og stjórnýssla velferðarmála	11.660	11.616	11.495	11.374	11.253
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	-	-	-	-	-
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	43.992	44.940	49.639	53.388	56.386
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	15.124	17.257	18.758	21.252	22.245
Samtals frumgjöld innan ramma á verðl. 2024	1.259.290	1.282.002	1.303.942	1.314.801	1.329.099
Liðir utan ramma ¹	153.899	151.842	150.287	148.844	146.988
Aðlögun frumgjalda að GFS staðli ²	-81.062	-78.878	-76.704	-73.584	-70.722
Ráðstafanir ³ , uppsöfnuð áhrif	-9.000	-13.500	-18.000	-18.000	-18.000
Frumgjöld samkvæmt GFS-staðli á verðlagi 2024	1.323.127	1.341.466	1.359.524	1.372.061	1.387.365
Uppsafn. áætl. launa- og verðlagsbætur frá árinu 2024	42.759	86.016	131.170	173.486	217.595
Frumgjöld samkvæmt GFS-staðli á verðlagi hvers árs	1.365.886	1.427.483	1.490.694	1.545.547	1.604.960
Vaxtagjöld	86.244	89.442	93.578	101.510	104.617
Aðlögun vaxtagjalda að GFS staðli	18.554	18.498	18.349	18.149	17.999
Heildargjöld samkvæmt GFS-staðli á verðlagi hvers árs	1.470.684	1.535.422	1.602.621	1.665.206	1.727.576

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

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

³ Ráðstafanir á útgjaldahlíð.

Sjóðstreymi ríkissjóðs (A1-hluta) árin 2025–2029

Greiðslugrunnur, ma.kr.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
Handbært fé frá rekstri¹	-22,7	-12,2	-5,0	-4,2	2,7
<i>Fjárfestingarhreyfingar</i>					
Fjárfesting	-76,2	-79,0	-85,3	-79,6	-76,0
Sala eigna	51,8	0,8	1,2	26,4	1,5
Veitt löng lán	-28,9	-33,4	-33,6	-31,8	-27,1
Innheimtar afborganir af veittum lánum	6,7	6,5	7,6	9,3	10,5
Mótttekinn arður	50,8	45,3	45,8	46,3	47,6
Fyrirframgreiðsla til LSR	-10,3	-10,6	-10,9	-11,1	-11,4
Eiginfjárframlög og hlutabréfakaup	-1,6	-1,6	3,5	-1,6	-1,6
Fjárfestingarhreyfingar samtals	-7,6	-71,9	-71,6	-42,1	-56,5
Hreinn lánsfjárjöfnuður	-30,3	-84,2	-76,6	-46,4	-53,8
<i>Fjármögnunarhreyfingar</i>					
Tekin langtímalán	150,7	376,1	112,2	297,2	79,2
Afborganir af teknum lánum	-130,4	-301,9	-35,6	-250,8	-25,4
Fjármögnunarhreyfingar samtals	20,3	74,2	76,6	46,4	53,8
Breyting á handbæru fé	-10,0	-10,0	0,0	0,0	0,0

¹ Líkt og fram kemur í áætluninni eru afkomubætandi ráðstafanir ekki útfærðar nánar í rekstri eða til fjárfestinga. Til einföldunar er hér miðað við að ráðstafanirnar hafi eingöngu áhrif á handbært fé frá rekstri.

Greinargerð.

Efnisyfirlit

Inngangur	13
1. Áherslur og stefnumið	16
2. Efnahagsstefnan	24
2.1 Hagvöxtur áráanna 2021–2023 einn sá mesti meðal þróaðra ríkja	25
2.2 Efnahagshorfur næstu árin	27
2.2.1 Þjóðhagsspa 2025–2029	28
2.2.2 Samanburður við efnahagsforsendur fjármálastefnu	29
2.2.3 Efnahagsleg viðfangsefni og áskoranir	30
2.2.4 Aðhaldsstig opinberra fjármála	34
2.3 Frávikssviðsmyndir	36
2.3.1 Svartsýn sviðsmynd	36
2.3.2 Bjartsýn sviðsmynd	37
3. Stefna í fjármálum hins opinbera	44
3.1 Fjármál hins opinbera	44
3.1.1 Fjármálaáætlun tryggir bættu afkomu í takt við fjármálastefnu	46
3.1.2 Fjármálaáætlunin uppfyllir fjármálareglur	48
3.1.3 Innleiðing fjármálareglna á ný	49
3.2 Fjármál ríkissjóðs	50
3.2.1 Afkomuhorfur ríkissjóðs	52
3.2.2 Skattastefna og tekjuþróun	55
3.2.3 Útgjaldastefna og útgjaldaþróun	62
3.2.4 Skuldaþróun, skuldastýring og lánsfjáröflun	81
3.2.5 Fjármál A2- og A3-hluta ríkissjóðs	86
3.3 Fjármál sveitarfélaga	87
3.3.1 Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga	87
3.3.2 Fjármál sveitarfélaga	87
3.4 Fjármál opinberra fyrirtækja og opinberra aðila í heild	91
3.5 Umbætur í starfsemi hins opinbera	93
4. Áhættuþættir	98
4.1 Fjárhagsáhætta ríkissjóðs	98

Viðaukar:

Viðauki 1: Reikningshaldsleg framsetning opinberra fjármála	105
Viðauki 2: Viðmið og forsendur útgjaldaáætlunar ríkissjóðs (A1-hluta)	112
Viðauki 3: Samanburður á fjárheimildum málefna sviða og heildarútgjöldum ríkissjóðs (A1-hluta)	114
Töfluviðauki	117
Greinargerðir málefna sviða	131

Rammagreinar:

Nr. 1: Stuðningur við Grindavík	38
Nr. 2: Kjarasamningar – að bættum vinnubrögðum, aukinni skilvirkni og efnahagslegum stöðugleika	40
Nr. 3: Skattlagning á ökutæki, eldsneyti og afnot vegakerfisins	57
Nr. 4: Stuðningur við nýsköpunarfyrirtæki	61
Nr. 5: Auknum stuðningi við loftslagsmál viðhaldið	75
Nr. 6: Nýtt fyrirkomulag í húsnæðismálum hjúkrunarheimila	77
Nr. 7: Útgjöld til málefna útlendinga, umsækjenda um alþjóðlega vernd og flóttafólks	79
Nr. 8: Virkjun efnahags ríkisins til lækkunar á skuldum ríkissjóðs	85
Nr. 9: Færri og öflugri stofnanir	96
Nr. 10: Áhrif endurlána á lánsfjárfnuð	103

Inngangur

Samkvæmt lögum um opinber fjármál á fjármála- og efnahagsráðherra að leggja þings-ályktunartillögu um fjármálaáætlun til fimm ára fyrir Alþingi eigi síðar en 1. apríl ár hvert. Nauðsynlegt hefur reynst að víkja frá þessari dagsetningu í ár. Fyrst má nefna tafir vegna jarðhræringa á Reykjaneskaga og aðgerða stjórnvalda til að aðstoða íbúa Grindavíkur og fyrirtæki sem hafa verið með starfsemi þar. Tvenn fjáráukalagafrumvörp hafa verið lögð fyrir árið 2024 vegna jarðhræringanna, auk þess sem aðgerðir hafa verið kynntar um uppkaup sérstaks félags í eigu ríkissjóðs á fasteignum í bæjarfélaginu. Þá tafðist vinna við fjármálaáætlun vegna kjarasamninga á almennum vinnumarkaði sem undirritaðir voru í byrjun mars en aðkoma ríkissjóðs að þeim er metin á um 80 ma.kr. á næstu fjórum árum og hafði það töluverð áhrif á vinnslu fjármálaáætlunarinnar. Að lokum þurfti að bíða með lokafrágang áætlunarinnar til framlagningar í tengslum við það að Sigurður Ingi Jóhannsson tók við sem fjármála- og efnahagsráðherra af Þórdísi Kolbrúnu Reykzfjörð Gylfadóttur eftir að Katrín Jakobsdóttir baðst lausnar sem forsætisráðherra.

Fjármálaáætlun fyrir árin 2025–2029 byggist í meginatriðum á gildandi fjármálastefnu sem samþykkt var á Alþingi í febrúar 2022 og síðustu fjármálaáætlun sem samþykkt var í júní í fyrra. Hún felur í sér ítarlegri útfærslu á markmiðum gildandi fjármálastefnu 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 tölu- legar fjármálaeðglur varðandi afkomu og skuldir hins opinbera og byggjast á fimm grunn- gildum: sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi. Samkvæmt lögnum 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 sér- staklega fyrir ríkissjóð (A1-hluta) annars vegar og sveitarfélög hins vegar. Í áætluninni er jafnframt settur útgjaldarammi og -stefna fyrir hvert málefna svið í starfsemi ríkissjóðs (A1- hluta) en með því móti er ætlunin að skapa sem skýrast samhengi milli faglegra markmiða og þeirra fjármuna sem varið er til einstakra málefna sviða.

Fjármálastefna og -áætlun taka til opinberra aðila í heild, þ.e. ríkis, sveitarfélaga og fyrir- tækja 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 tillögugreininni eru sjö yfirlit um lykiltölur og markmið um afkomu og efnahag hins opinbera og opinberra aðila í heild næstu fimm árin.

Efni yfirlitanna er sem hér segir:

- **Í yfirliti 1** er gerð grein fyrir afkomu og efnahag hins opinbera í heild ásamt lykiltölum um áætlaða afkomu og efnahag á tímabilinu. Jafnframt er þar gerð grein fyrir markmiðum um nafnverðsaukningu heildarútgjalda ásamt markmiðum um þróun heildarskulda, að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum, og skuldum samkvæmt viðmiði laga um opinber fjármál.
- **Í yfirliti 2** er birt fjárstreymisyfirlit fyrir hið opinbera í heild á þjóðhagsgrunni. Þar er gerð grein fyrir meginflokkun tekna og hagrænni skiptingu útgjaldaþátta hins opinbera á tímabilinu. Þá er sett fram hvaða breytingar á peningalegum eignum og skuldum felast í heildarafkomu áætlunarinnar fyrir hið opinbera í heild.
- **Í yfirliti 3** er birt fjárstreymisyfirlit fyrir ríkissjóð (A1-hluta) á þjóðhagsgrunni. Þar er gerð grein fyrir meginflokkun tekna og hagrænni skiptingu útgjaldaþátta ríkissjóðs (A1-hluta) á tímabilinu. Þá er sett fram hvaða breytingar á peningalegum eignum og skuldum felast í heildarafkomu áætlunarinnar fyrir ríkissjóð (A1-hluta).
- **Í yfirliti 4** er birt fjárstreymisyfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga á þjóðhagsgrunni. Þar er gerð grein fyrir meginflokkun tekna og hagrænni skiptingu útgjaldaþátta A-hluta sveitarfélaga á tímabilinu. Þá er sett fram hvaða breytingar á peningalegum eignum og skuldum felast í heildarafkomu áætlunarinnar fyrir A-hluta sveitarfélaga.
- **Í yfirliti 5** er gerð grein fyrir heildarútgjöldum málefna sviða á tímabilinu á verðlagi ársins 2024.
- **Í yfirliti 6** er gerð grein fyrir útgjaldarömmum málefna sviða á tímabilinu á verðlagi ársins 2024. Liðir sem falla utan þessara ramma eru vaxtagjöld ríkissjóðs, ríkisábyrgðir, lífeyrisskuldbindingar, afskriftir skattkrafna, Atvinnuleysistryggingasjóður og framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.
- **Í yfirliti 7** er birt sjóðstreymisyfirlit fyrir ríkissjóð á greiðslugrunni.

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

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

ríkissjóðs. Enn fremur er farið yfir stefnumið um þróun útgjalda ríkissjóðs ásamt hagrænni skiptingu þeirra. Þá er fjallað um heildarútgjaldaramma ríkissjóðs, skiptingu hans eftir málefnasviðum og gerð grein fyrir helstu útgjaldamálum og breytingum og hvaða áhrif þær hafa á jafnrétti kynjanna. Að auki er farið yfir skulda- og lánsfjármál og fjármál A2- og A3-hluta ríkissjóðs. Í þriðja lagi er gerð grein fyrir fjármálum sveitarfélaga. Þar á meðal er farið yfir samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um opinber fjármál, fjármál A-hluta þeirra, fjármálaáætlun 2025–2029 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 og helstu viðmið og forsendur útgjaldaáætlunar. Í öðru lagi er farið yfir helstu forsendur og viðmið útgjaldaáætlunar ríkissjóðs fyrir árin 2025–2029. 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 ásamt breytingum á fjármögnun frá síðustu fjármálaáætlun. Heildstæða umfjöllun um stefnumótun málefnasviða og málaflokka er að finna á sérstöku fjárlagavefsvæði Stjórnarráðsins, www.fjarlog.is.

1 Áherslur og stefnumið

Markvisst aðhald stuðlar að lækkun verðbólgu

Mikilvægasta verkefni ríkisstjórnarinnar er að skapa aðstæður til að verðbólga lækki enn frekar. Þá skapast forsendur fyrir lækkun vaxta í kjölfarið. Við sjáum skýrt að sú stefna sem ríkisstjórnin hefur markað síðustu misserin er að skila árangri sem birtist okkur í lækkun verðbólgu. Aðhald ríkisfjármálanna með afkomubata frá ári til árs styður við peningastefnuna. Þessari skýru stefnu er fylgt eftir í fjármálaáætlun þar sem aðgerðum til að stuðla að stöðugleika á vinnumarkaði er forgangsraðað samhliða áframhaldandi afkomubata. Þessi áætlun felur í sér efnahagslegt aðhald. Ríkissjóður er sameiginlegur sjóður allra landsmanna og mikilvægt er að almenningur treysti því að fjárfestingar ríkissjóðs í innviðum og fólki, heilsu þess og velferð, sé skynsamleg.

Síðustu ár höfum við búið við töluverðan óstöðugleika sem hefur skapast fyrst vegna heimsfaraldurs og síðar vegna innrásar Rússa í Úkraínu og vaxandi ólgu á alþjóðavettvangi. Sterk staða ríkissjóðs við upphaf heimsfaraldurs gerði það kleift að hægt var að verja hag heimila og fyrirtækja um leið og hlúð var að heilsu landsmanna. Árangurinn af þeim markvissu skrefum sem ríkisstjórnin hefur tekið með auknu aðhaldi er að skila sér eins og við sjáum í vaxandi frumjöfnuði og jákvæðri afkomu ríkissjóðs í lok tímabils fjármálaáætlunar. Mikilvægt er að við missum ekki sjónar á því markmiði að reka ríkissjóð með afgangi. Við þær aðstæður lækka opinberar skuldir á ný. Einungis þannig getum við í framtíðinni tekist á við stór áföll eins og við höfum gert síðustu ár, hvort sem áföllin hafa verið í formi faraldurs eða náttúruhamfara. Ábyrg stjórn ríkisfjármála er mikilvæg fyrir velferð borgaranna.

Mikil verðmæti felast í langtímakjarasamningum

Gríðarlega mikilvæg skref voru stigin þegar kjarasamningar á almennum markaði voru undirritaðir í mars. Aðilar almenna vinnumarkaðarins sýndu með þessum samningum mikla ábyrgð og framsýni. Aðkoma stjórnvalda, bæði ríkis og sveitarfélaga, skipti sköpum í þeirri samningagerð. Opinberi markaðurinn situr nú við samningaborðið og er nauðsynlegt að þar verði sýnd sama ábyrgð og á almenna markaðinum. Aðkoma stjórnvalda liggur ljós fyrir og verður ekki breytt. Mikil verðmæti felast í því að náðst hafi langtímakjarasamningar sem draga úr óvissu og skapa fyrirsjáanleika sem er til þess fallinn að skapa skilyrði fyrir aukna verðmætasköpun.

Markverð lækkun verðbólgu undanfarið ár, en hún hefur þegar lækkað um meira en 3 prósentustig, og áframhaldandi kaupmáttarvöxtur láglaunahópa samhliða minni þenslu í þjóðarbúinu er staðfesting þess að stefna stjórnvalda í efnahagsmálum er að bera tilætlaðan árangur. Áfram þarf að ríkja festa, aðhald og hagræðing hjá hinu opinbera. Þannig verður dregið markvisst úr hallarekstri hins opinbera samhliða því sem staðinn er vörður um kjör þeirra samfélagshópa sem eru viðkvæmastir fyrir neikvæðum afleiðingum verðbólgu. Niðurstaða kjarasamninga á almennum vinnumarkaði er í takti við peningastefnu Seðlabankans og aðhaldssama fjármálastefnu ríkisins við áframhaldandi lækkun verðbólgu.

Aðhald í rekstri ríkisins stuðlar að lægri verðbólgu

Hlutverk stjórnvalda er nú að stuðla að því að verðbólga lækki áfram svo þær launahækkningar sem samið var um í kjarasamningunum skili auknum kaupmætti til almennings. Vöxtur kaupmáttar hefur undanfarinn áratug verið langt umfram öll önnur ríki Vestur-Evrópu miðað við samanburðarhæf gögn evrópsku hagstofunnar og sú stefnumörkun sem hér birtist leggur grunn að áframhaldandi kaupmáttarvexti. Þrennt skiptir þar mestu máli.

Í fyrsta lagi þarf áfram að gæta aðhalds í opinberum fjármálum. Það er gert með þeirri fjármálaáætlun sem hér lítur dagsins ljós. Halli ríkissjóðs helmingast þannig á næsta ári, úr 49 ma.kr. í 25 ma.kr., og snýst í afgang árið 2028. Þótt jarðhræringarnar í Grindavík og aðkoma ríkissjóðs að kjarasamningum hafi kallað á nokkuð umfangsmikil bein útgjöld úr ríkissjóði vegur aðhald í öðrum ríkisútgjöldum á móti. Farið er hægar í ný útgjöld eða þeim mætt með aðhaldi í öðrum rekstri með því að vinna að markvissum umbótum í ríkisrekstri. Líkt og kemur fram í umbótakafla fjármálaáætlunar verður settur aukinn kraftur í að auka skilvirkni hins opinbera og endurmeta stofnanaskipulagið við rekstur opinberra þjónustu. Miklir möguleikar liggja þar við að nýta fjármagn betur og gera stofnanir burðugri til að veita þjónustu sem þörf er á. Nú þegar hefur náðst mikill árangur í að auka framleiðni hins opinbera í gegnum verkefni Stafræns Íslands og hafa sýslumannsembættin t.d. náð að auka hraða afgreiðslunnar markvert með aukinni stafvæðingu á sama tíma og hagrætt hefur verið í rekstrinum. Útgjöld ríkissjóðs og hins opinbera í heild munu því vaxa hóflega í ár og á tímabili fjármálaáætlunar. Með hægfara útgjaldavexti er stefnt að því að hlutfall heildarútgjalda hins opinbera af VLF, sem í ár mun nema um 44%, verði orðið tæplega 41% undir lok tímabilsins. Með þeim hætti auðvelda opinber fjármál það verkefni Seðlabankans að stuðla að stöðugu verðlagi. Þótt aðhaldið og aðlögun hagkerfisins að lægri verðbólgu reyni á heimili og fyrirtæki yrði há og viðvarandi verðbólga enn afdrifaríkari. Efnahagslegur ávinningur af þeirri stefnu sem fylgt hefur verið kemur nú sífellt betur í ljós og snertir allan almenning.

Í öðru lagi munu stjórnvöld ráðast í þær aðgerðir sem tilkynnt var um samhliða gerð kjarasamninga. Aðgerðirnar auka ráðstöfunartekjur heimila með sérstakri áherslu á húsnæðisuppbyggingu, húsnæðisstuðning og málefni barnafjölskyldna. Þökk sé hóflegum vexti annarra útgjalda eins og fram hefur komið og nokkrum áframhaldandi vexti í tekjum ríkissjóðs næst að fjármagna aðgerðir til stuðnings kjarasamningum – sem og tilfallandi útgjöld vegna Grindavíkur – án þess að halli ríkissjóðs aukist að einu marki í ár.

Gripið verður til sértækra ráðstafana til að fjármagna þau útgjöld sem hér hafa verið reifuð þar sem meginsteifið er forgangsröðun fjármuna og hagræðing. Verkefnum sem ekki eru hafin eða hægt er að hliðra í tíma verður frestað. Gert er ráð fyrir að þegar á næsta ári verði þessar ráðstafanir til þess að minnka útgjöld um tæplega 17 ma.kr. frá fyrri áætlun og þar af er varanleg árleg útgjaldalækkun um 10 ma.kr. Auk sértækra ráðstafana verður dregið úr umfangi almenna varasjóðsins. Stærð hans hefur enda verið rífleg með hliðsjón af lögum um opinber fjármál og með gerð langtímakjarasamninga dregur úr þeirri óvissu sem honum er ætlað að mæta. Lögin kveða á um að umfang hans nemi að lágmarki 1% af fjárheimildum og verður það 1,2% á næsta ári en um 2% af fjárheimildum undir lok tímabils. Á tímabili áætlunarinnar skilar þessi breyting á almenna varasjóðinum samtals 37 ma.kr. upp í þann kostnað sem ríkissjóður hefur tekið sér á herðar vegna stöðunnar í Grindavík og til að liðka fyrir kjarasamningum. Jafnframt verður horft meira til efnahagsreiknings ríkissjóðs varðandi tækifæri til að fjármagna fjárfestingar eða lækka skuldbindingar, þ.m.t. að losa um eignarhluti í félögum og öðrum eignum sem ekki nýtast við rekstur ríkisins og skiptir sala hluta ríkisins í Íslandsbanka þar mestu.

Í þriðja lagi leggja stjórnvöld á það ríka áherslu að kjarasamningar á opinberum vinnumarkaði samrýmist þeirri ábyrgu heildarstefnu sem mörkuð hefur verið á almennum vinnumarkaði. Mikilvægt er að um verði að ræða langtímasamninga sem dragi úr óvissu og styðji við lækkun verðbólgu.

Aðgerðir vegna kjarasamninga eru í forgangi og styðja við lífskjör

Aðgerðir stjórnvalda til stuðnings gerð kjarasamninga eru í forgangi í þessari fjármálaáætlun. Aðgerðirnar eru fjölþættar en hafa það allar að markmiði að styðja við lífskjör

launafólks. Umfang aðgerðanna nemur 13–23 ma.kr. á hverju ári á tímabili fjármálaáætlunar og alls 83 ma.kr. á tímabilinu.

Aukið framboð íbúðarhúsnæðis til að stuðla að auknu jafnvægi á húsnæðismarkaði og lægri byrði húsnæðiskostnaðar er lykilþáttur í aðgerðunum. Aðhald hagstjórnar, sem nauðsynlegt er til þess að lækka verðbólgu, hefur hægt á framgangi nýrra byggingaverkefna. Eftirspurn eftir íbúðarhúsnæði hefur aukist undanfarið sem endurspeglar mikla uppsafnaða og vaxandi þörf fyrir íbúðir. Einskiptis, en umfangsmikil áhrif af jarðhræringunum í Grindavík á húsnæðismarkað leggja ofan á þær aðstæður. Brýnast af öllu til að auka uppbyggingu er að vextir geti byrjað að lækka sem fyrst og þar skiptir almennt aðhald í ríkisfjármálum miklu máli. Til að spyrna á móti líklegum eftirspurnarþrýstingi munu stjórnvöld stuðla að því enn frekar að auka framboð húsnæðis með beinum hætti. Það verður gert með bæði sértækum fjárhagslegum stuðningi og aðgerðum til að einfalda og hraða uppbyggingu.

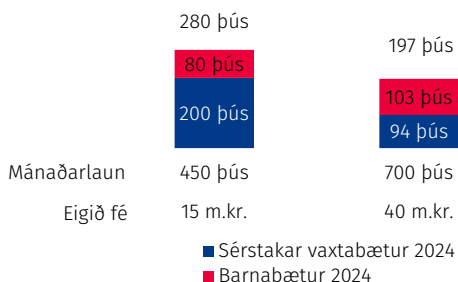
Í þessari fjármálaáætlun er fjármögnun tryggð fyrir byggingu allt að 1.000 hagkvæmra íbúða á ári á gildistíma kjarasamninga í samræmi við yfirlýsingu stjórnvalda. Síðan almenna íbúðakerfið var stofnað árið 2016 hafa 2.600 hagkvæmar íbúðir fyrir lág- og millitekjuhópa verið teknar í notkun í kerfinu og alls 3.500 íbúðir fengið stofnframlög frá ríki og sveitarfélögum. Það jafngildir um það bil allri uppbyggingu húsnæðis hér á landi árið 2023.

Auk fjárhagslegs stuðnings verður stjórnsýsla húsnæðis- og skipulagsmála bætt og gerð einfaldari þannig að uppbygging húsnæðis verði hraðari. Töluverður árangur hefur náðst í því að bæta stjórnsýsluferla, enn eru tækifæri til staðar en þess má geta að unnið er að einföldun á byggingar- og skipulagsreglugerðum sem hefur jákvæð áhrif á uppbyggingu húsnæðis. Loks verður lífeyrissjóðum auðveldað að koma að uppbyggingu á íbúðarhúsnæði til útleigu með því að rýmka heimildir þeirra til fjárfestinga í leigufélögum.

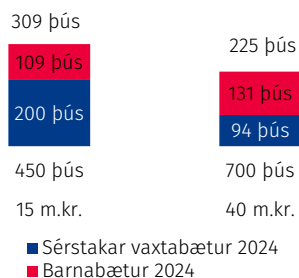
Stuðningur við þau sem standa höllum fæti á húsnæðismarkaði og hafa orðið fyrir aukinni byrði húsnæðiskostnaðar er annar snar þáttur í aðgerðum stjórnvalda. Til að mæta auknum vaxtakostnaði heimilanna síðustu misseri verður á árinu 2024 greiddur út sérstakur vaxtastuðningur til heimila með íbúðalán. Grunnfjárhæðir húsnæðisbóta og eignaskerðingamörk í húsnæðisbótakerfinu hækka 1. júní 2024 auk þess sem aukið tillit verður tekið til fjölskyldustærðar og munu framlög til húsnæðisbóta aukast um 2,5 ma.kr. á ársgrundvelli vegna þessa.

Stuðningur við barnafjölskyldur verður stórefldur. Áfram verður dregið úr tekjuskerðingum barnabóta þannig að mun fleiri foreldrar munu njóta stuðnings. Barnabætur hækka því ríflega og unnið verður að því í samstarfi ríkis og sveitarfélaga að skólamáltíðir grunnskólabarna verði gjaldfrjálssar frá og með hausti 2024. Þá verða hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði hækkaðar í þremur áföngum á næstu tveimur árum. Þegar breytingar á framlagi til Fæðingarorlofssjóðs verða að fullu komnar til framkvæmda árið 2027 nemur uppsöfnuð hækkan um 5,7 ma.kr. á ársgrundvelli.

Einstætt foreldri með 3ja ára barn



Einstætt foreldri með 5 og 10 ára börn



Forgangsröðun í hagræðingu

Í þessari fjármálaáætlun er forgangsraðað, hagrætt og verða fjármunir nýttir betur. Sem fyrr er það útgjöld til heilbrigðismála og félags- og tryggingamála sem vega þyngst á tímabili þessarar fjármálaáætlunar en um helmingi heildarútgjalda ríkissjóðs er varið til þeirra málaflokka. Ekki er almenn aðhaldskrafa á heilbrigðis- og velferðarmál og verður áfram forgangsraðað til þeirra málaflokka en útgjöld verða þar aukin um 80 ma.kr. milli 2024 og 2029 sem svarar til tæplega 12% aukningar að raunvirði.

Stærstu einstöku verkefni á sviði velferðarmála eru innleiðing á nýju örorkubótakerfi sem gert er ráð fyrir að verði komið í gagnið á seinni hluta næsta árs. Þá er áfram unnið að byggingu Nýs Landspítala en fyrsti áfangi hans, sem eru m.a. meðferðarkjarni og rannsóknarhús, mun verða tekinn í notkun á tímabili fjármálaáætlunar. Einnig verða rúmlega 600 ný hjúkrunarrými tekin í notkun samkvæmt nýju fyrirkomulagi um fasteignamál hjúkrunarheimila. Ríkið mun hætta að standa í byggingarframkvæmdum en í stað þess leigja af einkaaðilum. Með þessu er vonast til að hægt verði að hraða brýnni þörf á uppbyggingu hjúkrunarheimila.

Ráðist verður í byggingu Þjóðarhallar, fjölnota mannvirki fyrir íþróttir, menningu, kennslu og viðburði. Forval fyrir útboð er hafið og er vinna sem hófst í byrjun kjörtímabils komin á hönnunar- og framkvæmdarstig. Þá er hús heilbrigðisvísindasviðs á Landspítalalóð fjármagnað að fullu af Hapdrætti Háskóla Íslands, auk þess sem nýtt fangelsi verður reist í stað Litla-Hrauns og bein framlög vegna samgöngusáttmálans aukin.

Fastari tók á útgjöldum til málaflokka útlendinga

Átök og óstöðugleiki í alþjóðasamfélaginu hefur valdið því að fjöldi fólks er á flóttu. Við höfum ekki farið varhluta af þeirri þróun hér á landi. Á árunum 2017–2021 voru útgjöld til málaflokka sem snerta málefni útlendinga nokkuð stöðug. Árið 2022 nærri tvöfölduðust útgjöldin frá árinu 2021. Hið sama gerðist árið 2023. Útgjöld til þessara málaflokka hafa frá árinu 2017 ríflega þrefaldast að raunvirði.

Ríkisstjórnin hefur sammælt um að ná tókum á útgjöldum vegna þessara málaflokka. Afgreiðslutími umsókna um alþjóðlega vernd verður stytur um helming, fyrirkomulagi verði breytt þannig að færri sækja um vernd sem ekki uppfylla skilyrði og ráðist verður í átak til að flýta afgreiðslu umsækjenda frá Venesúela sem beðið hafa niðurstöðu Útlendingastofnunar. Þessar aðgerðir koma til að lækka kostnað hins opinbera verulega.

Samhliða fyrrnefndum aðgerðum verður ráðist í aðgerðir til að jafna tækifæri í íslensku samfélagi til að stuðla að því að fleiri fái blómstrað og samfélagið njóti krafta þeirra.

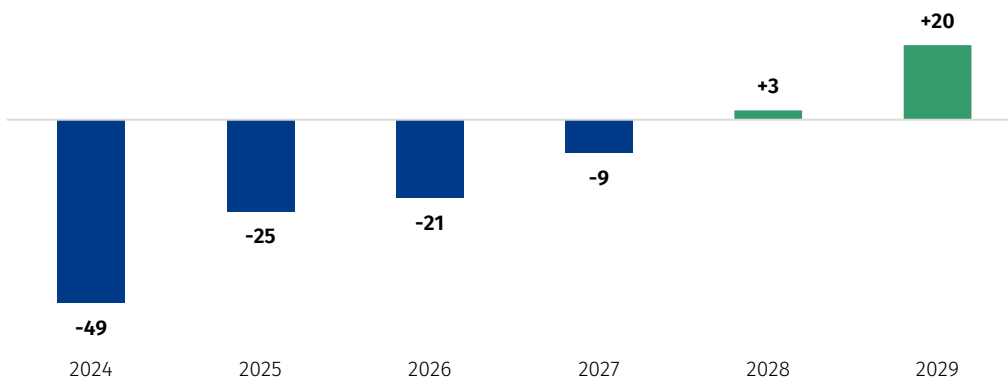
Sterkari fjárhagsstaða ríkissjóðs gerir samfélaginu kleift að mæta áföllum

Þótt vextir og verðbólga séu of há er það fagnaðarefni hversu vel árar í íslensku efnahagslífi. Raunar er hækkun verðbólgu og vaxta ekki síst afleiðing þess að efnahagsbatinn eftir heimsfaraldurinn var mun fyrr á ferðinni og sterkari en væntingar stóðu til í honum miðjum.

Á sama tíma verður ekki hjá því komist að draga þá ályktun, miðað við reynslu undanfarinna ára, að áföll og áskoranir af ýmsum toga kunni að verða tíðari til framtíðar en þau voru á árum áður. Jarðhræringarnar á Reykjanesskaga eru skyndilega orðnar óvissuþáttur sem fyrirséð er að verði til staðar næstu ár, jafnvel áratugi. Spennan í alþjóðamálum fer því miður síst minnkandi og það er raunveruleg hættu á því að hún geti leitt til frekari áfalla á næstu árum. Þá virðist gæta áhrifa loftslagsbreytinga í meira mæli. Við þessar aðstæður verður enn brýnna en áður að fjárhagsstaða ríkissjóðs sé traust og skuldir hóflegar. Þannig eru stjórnvöld í stakk búin að verja samfélagið komi til ófyrirséðra áfalla, rétt eins og gert var með áhrifaríkum hætti í heimsfaraldrinum.

Halli ríkissjóðs helmingast 2025

Afkoma ríkissjóðs, milljarðar króna



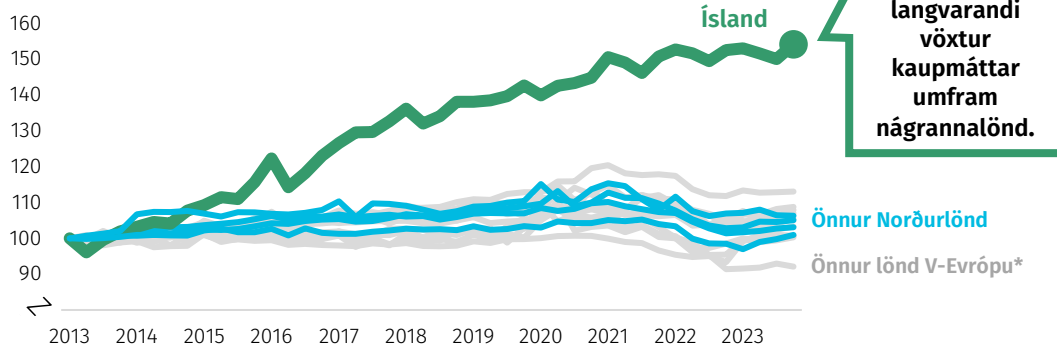
Þrátt fyrir góðan árangur í að bæta afkomu hins opinbera á undanförunum árum er hallinn enn nokkru meiri en samrýmist langtímamarkmiðum um sjálfbærni opinberra fjármála. Verkefnið næstu misserin verður að bæta afkomuna svo hún geti stuðlað með sjálfbærum hætti að lækkun skuldahlutfalla. Stefnuáttunin sem hér birtist leggur grunn að því að fjármálaeign laga um opinber fjármál, sem voru teknar tímabundið úr gildi í heimsfaraldrinum, verði innleiddar á ný frá og með árinu 2026 eins og lög kveða á um. Það undirstrikar staðfestu stjórnvalda í því efni að aldrei ríki vafi um sjálfbærni opinberra fjármála. Um leið gefur reynsla undanfarinna ára tilefni til þess að meta á ný hvers konar fjármálaeign stuðla best að markmiðum stjórnvalda um stöðugleika og sjálfbærni.

Kaupmáttur tekjulægri hópa hefur hækkað talsvert

Staða heimila er sterk þrátt fyrir hátt vaxtastig. Penslan í þjóðarþúinu hefur ekki síst komið fram á vinnumarkaði og eftirspurn eftir vinnuafli er enn nokkru meiri en í venjulegu árferði þótt hún nálgist jafnvægi. Er það þrátt fyrir hægari vöxt í ferðaþjónustu en aðrar greinar standa nú að baki miklum meiri hluta lausra starfa. Laun á hverja vinnustund hafa hækkað um fjórðung á þremur árum. Það er mun meiri vöxtur en í nágrannaríkjum. Að meðaltali var kaupmáttur launa á vinnustund í jánnum árið 2023 en hækkaði þó talsvert áfram hjá þeim tekjulægri.

Kaupmáttur launa á samræmdan mælikvarða

1. ársfjórðungur 2013 = 100



Mikill og langvarandi vöxtur kaupmáttar umfram nágrannalönd.

Heimild: Eurostat. Kaupmáttur launa á vinnustund miðað við samræmda vísitölu neysluverðs. Árstíðaleiðrétt laun í viðskiptahagkerfinu.

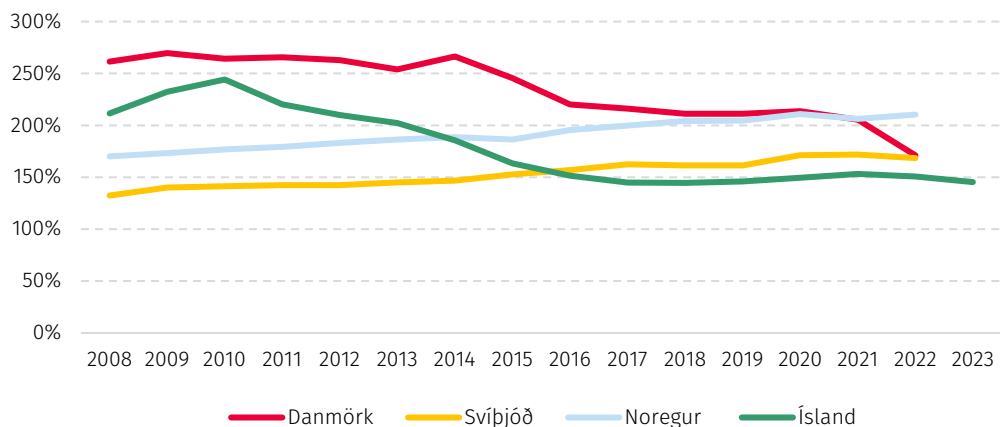
*Belgía, Þýskaland, Írland, Spánn, Frakkland, Ítalía, Lúxemborg, Holland, Austurríki og Portúgal.

Þá birtist aukin efnahagsleg velsæld víðar en í vexti kaupmáttar. Þannig hafa skuldir heimilanna sjaldan á undanförunum áratugum verið lægri í hlutfalli við hvort heldur ráðstöfunartekjur þeirra eða eignir og eru á þessa mælikvarða hóflegar í samanburði við okkar helstu nágrannalönd.

Eigið fé heimilanna hefur jafnframt aukist mjög á undanförunum árum – nánar tiltekið um 2.000 ma.kr. milli árana 2020 og 2022. Skuldahlutfall fyrirtækja er einnig almennt með lægsta mótí í sögulegum samanburði. Lágur skuldir bæði heimila og fyrirtækja þýða að þau eru í sterkari stöðu en ella til þess að mæta þeim vaxtahækkunum sem orðið hafa og þýða jafnframt að samfélagið er í sterkari stöðu til að mæta mögulegum efnahagslegum áföllum í framtíðinni.

Skuldir heimila eru hóflegar í samanburði við nágrannalönd

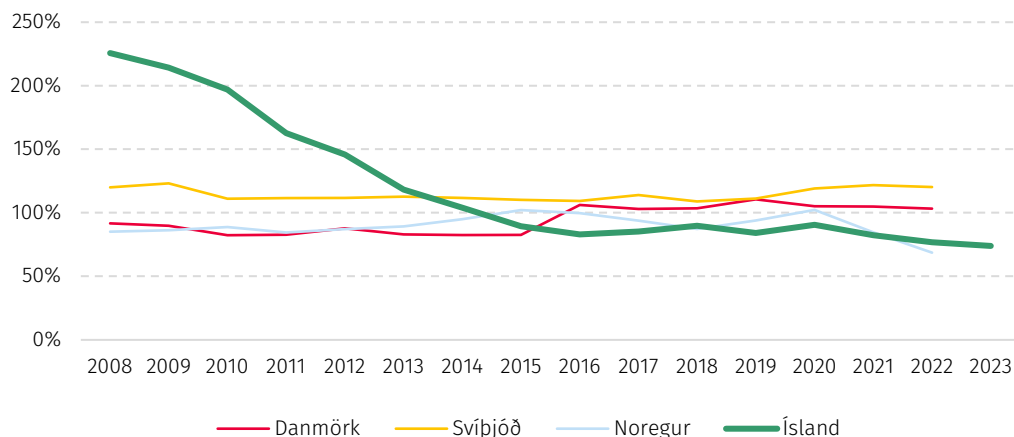
Hlutfall af ráðstöfunartekjum



Heimild: Seðlabanki Íslands

Skuldir fyrirtækja eru einnig hóflegar

Hlutfall af landsframleiðslu



Heimild: Seðlabanki Íslands.

Vinna, vöxtur, velferð

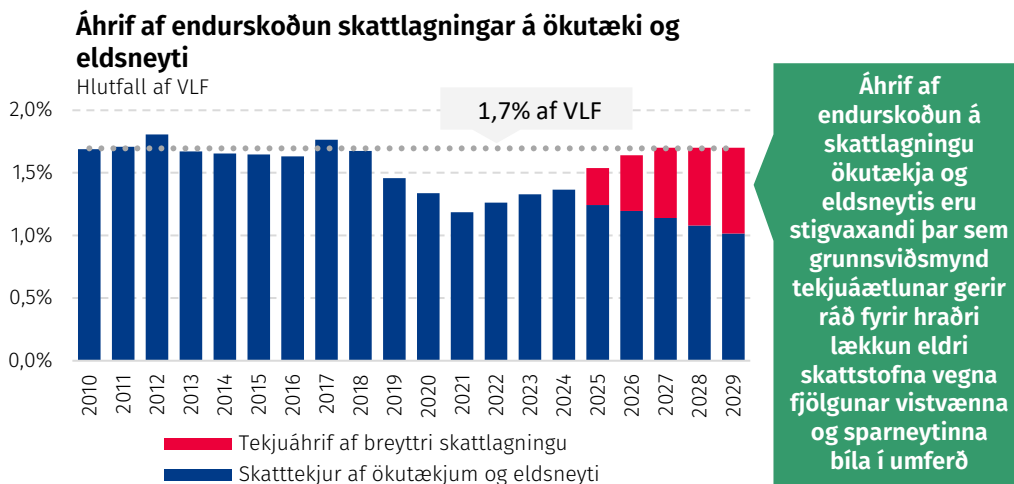
Án öflugra atvinnuvega er engin velferð. Undanfarin ár hefur ríkisstjórnin lagt mikla áherslu á að skapa upprennandi útflutningsgreinum samkeppnishæft rekstrarumhverfi. Ísland er lítið land þegar lítið er til mannfjölda og því mikilvægt að stjórnvöld búi þannig að íslensku atvinnulífi að það geti keppt á alþjóðlegum mörkuðum. Vöxtur útflutningsgreina er undirstaða velsæðar í opnu íslensku hagkerfi. Við höfum á síðustu árum náð góðum árangri í því að fjölga stöðum atvinnulífs á Íslandi. Útflutningur vaxandi greina eins og fiskeldis, hugverkaiðnaðar, tæknitengdrar þjónusta og skapandi greina nálgast sjávarútveg að umfangi. Ferðaþjónustan er þó enn langstærsta útflutningsgreinin.

Tækifæri eru víða en mikilvægt er að útflutningur Íslands byggji á næstu árum í auknum mæli á tækni og hugviti. Vöxtur greina eins og kvikmyndagerðar hefur verið hraður og sýnir ný skýrsla að hver króna sem ríkið hefur sett í endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar hefur skilað sér í tæplega sjö krónum fyrir íslenskt efnahagslíf. Þá skiptir fjárfesting í menntun allra aldurshópa miklu máli. Með því er hægt að leysa úr læðingi kraft þekkingar og sköpunar.

Mikilvægt er að okkur auðnist að nýta auðlindir okkar í þágu aukinna lífsgæða á Íslandi. Orkuframleiðsla þarf að auka í sátt við náttúruna til að styðja við orkuskipti og græna atvinnuuppbyggingu um allt land. Samhliða því þarf að bæta nýtingu orkunnar.

Samgöngur – framtíðartekjuöflun og nýjar leiðir í uppbyggingu

Miklar breytingar eru fram undan með breyttu framtíðartekjuöflunarkerfi vegna umferðar. Sparneytnari ökutæki og fjölgun nýorkubíla hafa gert það að verkum að skattstofnar sem standa að baki uppbyggingu og viðhaldi vega hafa lækkað verulega. Markmiðið með breyttu tekjuöflunarkerfi er að ná 1,7% hlutfalli af vergri landsframleiðslu árið 2027. Meginstefið í breyttu kerfi er að þeir greiði sem njóta í takti við loftlagsmarkmið ríkisstjórnarinnar. Nú þegar hefur kílómetragjald verið lagt á rafmagns- og tengiltvinnbíla og verður næsta skref stigið 1. janúar 2025 með kílómetragjaldi á alla bíla, þar með talið bensín- og dísilbíla. Samhliða verða eldsneytisskattar endurskoðaðir og bensín- og dísilgjöld felld niður en kolefnisgjald hækkað til að viðhalda hvata til orkuskipta.



Heimild: Ríkisreikningur, Hagstofa Íslands og fjármálaáætlun 2025-2029

Í takti við nýtt tekjuöflunarkerfi verður farin ný leið í uppbyggingu einstakra umferðarmannvirkja og er Ölfusárbrú fyrsta verkefnið. Nú þegar hefur hönnun, framkvæmd og fjármögnun verið boðin út vegna Ölfusárbrúar. Áfram er unnið að undirbúningi Sundabrautar. Umhverfismati lýkur í lok sumars 2024. Sundabraut verður síðan boðin út árið 2026. Einnig er vert að minnast á nýja jarðgangaáætlun sem gerir ráð fyrir kraftmikilli uppbyggingu mikilvægra jarðganga á næstu þrjátíu árum sem með eldri fjármögnunarkerfum hefði tekið 80–100 ár í byggingu. Mikilvægt er að umgjörð varðandi fjármögnun, framkvæmd og rekstur umferðarmannvirkja sem falla eiga hér undir sé vel skilgreind með fjárhagslega sjálfbærni í huga og styðji þannig við markmið um að styrkja fjárhagsstöðu hins opinbera.

Ábyrg fjármálaáætlun og öguð framfylgd

Framtíðin er björt á Íslandi. Stoðum efnahagslífsins fer fjölgandi og samanlagður útflutningur hratt vaxandi atvinnugreina, svo sem fiskeldis og tæknitengdrar þjónusta, nálgast nú sjávarútveg að umfangi. Slíkar greinar, einkum þær sem reida sig ekki á nýtingu náttúruauðlinda, hafa burði til þess að leiða vöxt lífskjara til framtíðar.

Samhliða örum vexti verðmætasköpunar og aukinni fjölbreytni atvinnulífsins hefur viðnámsþróttur hagkerfisins styrkst enda hefur vöxturinn ekki verið drifinn áfram af skuldsetningu. Þvert á móti hafa skuldir heimila og fyrirtækja lækkað að raunvirði og í hlutfalli við verðmætasköpun eru skuldir þeirra við söguleg lágmark. Samhliða hafa eignir heimilanna aukist til muna. Viðskiptahalli, sem greiningaraðilar töldu þar til nýlega að væri kominn til að vera, hefur snúist í markverðan viðskiptaafgang. Þar spilar batnandi afkoma ríkissjóðs mikilvægt hlutverk.

Með þessari fjármálaáætlun er áfram haldið á þeirri braut að styrkja áfallaþol ríkissjóðs og þar með samfélagsins í heild. Það verður best gert með því að tryggja að vöxtur opinberra útgjalda verði ekki umfram vöxt verðmætasköpunar hagkerfisins til lengdar. Ábyrg fjármálastefna hins opinbera stuðlar auk þess að minnkun verðbólgu við lægra vaxtagstig en ella.

Ábyrg fjármálaáætlun og öguð framfylgd hennar skiptir höfuðmáli þegar kemur að því að skapa umhverfi á Íslandi þar sem öflugar atvinnugreinar vaxa og dafna og fjölskyldur njóta öryggis og velferðar.

2 Efnahagsstefnan

Hagkerfið hefur náð sér fyllilega á strik í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveirunnar. Markmið stjórnvalda um að tryggja viðnámsþrótt efnahagslífsins eftir heimsfaraldurinn hafa því gengið eftir. Í kjölfarið, líkt og víða erlendis, hefur verðbólga hins vegar verið langt yfir verðbólguþröngun, fyrst vegna skella á framboðshlið heimshagkerfisins en svo í vaxandi mæli vegna mikillar heildareftirspurnar. Árangur aðhalds í hagstjórn, bæði í peningamálum og ríkisfjármálum, fer nú vaxandi og birtist í hægari vexti umsvifa og minni launahækkunum.

Áframhaldandi aðlögun hagkerfisins að lægri verðbólgu verður ólíklega sársaukalaus fyrir öll heimili og fyrirtæki. Það yrði há og viðvarandi verðbólga enn síður. Verðbólga flytur verðmæti til með tilviljanakenndum hætti og gerir fólki erfitt um vik að byggja upp sparnað og verjast rýrnun hans. Samspil raunvaxta, sem voru neikvæðir um hríð, og hækkunar húsnæðisverðs hafa gert leigjendum og fyrstu kaupendum erfitt um vik að eignast íbúð eða byggja upp sparnað í öðrum tilgangi. Mikill ávinningur er þannig af því að verðbólga verði lág og stöðug á ný.

Mikil óvissa umlykur hagþróun þegar lítið er til jafn langs tíma og í fjármálaáætluninni. Auk hefðbundinnar óvissu eru nú uppi áskoranir hér á landi og alþjóðlega af toga sem hagkerfi hafa ekki þurft að glíma við í áratugi. Hér vega þyngst jarðhræringar og eldgos á Reykjaneskaga og vaxandi spenna í alþjóðamálum. Þessar áskoranir bætast við þær sem voru þekktar fyrir, s.s. vegna öldrun þjóðarinnar og hægari vaxtar verðmætasköpunar.

Þjóðhagslegt hlutverk opinberra fjármála um þessar mundir er fyrst og fremst að styrkja viðnámsþrótt opinberra fjármála með því að tryggja að undirliggjandi afkoma styðji við lækkun opinberra skulda í hlutfalli við landsframleiðslu. Það verður best gert með því að tryggja að útgjaldavöxtur verði ekki umfram vöxt verðmætasköpunar hagkerfisins til lengdar. Þá hafa stjórnvöld mikilvægu hlutverki að gegna við að búa upprennandi útflutningsgreinum samkeppnishæft rekstrarumhverfi. Líkt og rakið er hér að neðan hafa slíkar greinar sótt í sig veðrið og stutt við framleiðnivöxt. Nauðsynlegt er að þær hafi bæði svigrúm og getu til fjárfestinga auk aðgangs að nægu framboði vinnuafis með viðeigandi menntun og hæfni. Þá þarf að tryggja að umgjörð vinnumarkaðar leiði ekki kerfisbundið til meiri launahækkana hér á landi en annars staðar.

Einn mesti hagvöxtur meðal þróaðra ríkja undanfarin ár

Ábyrg efnahagsstefna dregur úr verðbólgu og styrkir samkeppnishæfni.

Lækkun verðbólgu og vaxta samhliða sterkum vinnumarkaði.

Aukin áhætta innan lands og utan krefst betri afkomu hins opinbera.

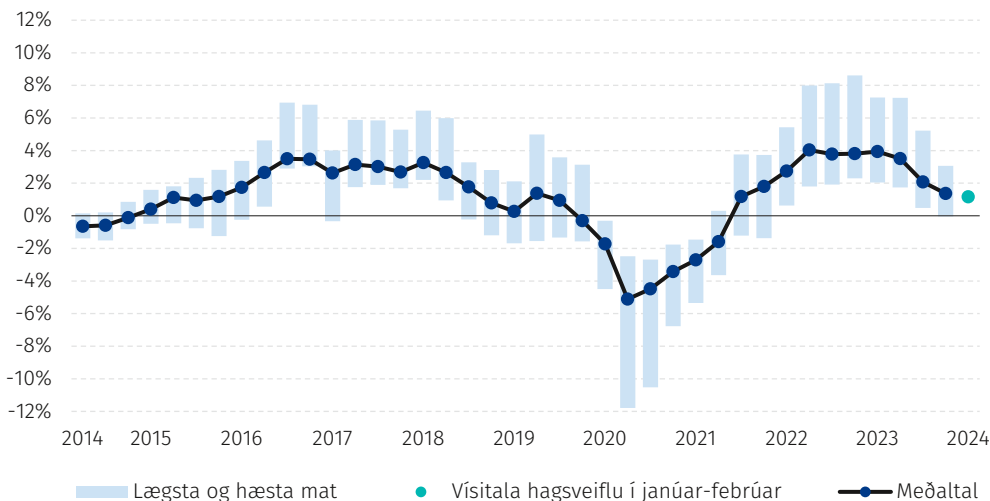
2.1 Hagvöxtur áráanna 2021–2023 einn sá mesti meðal þróaðra ríkja

Nú hægir á vexti umsvifa í efnahagslífinu og verðbólga fer lækkandi eftir tímabil mikils hagvaxtar og þenslu sem kallaði á töluvert aðhald í hagstjórn. Hagvöxtur áráanna 2021–2023 var á breiðum grunni og einn sá mesti meðal þróaðra ríkja. Hann endurspegladi í senn afar hraðan bata í ferðapjónustu eftir að áhrifum heimsfaraldursins linnti, öran vöxt í nokkrum útflutningssprotum og mikinn tekjuvöxt heimila og fyrirtækja þvert á atvinnugreinir. Vöxturinn endurspegladi einnig öra fjölgun íbúa en landsmönnum hefur fjölgað um 10% undanfarin fimm ár, fyrst og fremst vegna helmings fjölgunar erlendra ríkisborgara.

Í upphafi ársins 2023 var landsframleiðsla líklega nærri 4% umfram það sem samrýmdist stöðugu verðlagi og atvinnustigi. Þenslan minnkaði svo eftir því sem leið á árið og aðhald hagstjórnar tók að verka af auknum krafti. Undir lok ársins var hagvöxtur í járnnum. Hagvöxtur ársins 2023 var alls 4,1% eða 0,3 prósentum meiri en samkvæmt forsendum fjármálaáætlunar 2024–2028.

Efnahagsumsvif eru nálægt jafnvægi

Frávik landsframleiðslu frá jafnvægi, nokkrir mælikvarðar



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Seðlabanki Íslands. Mælikvarðarnir eru: framleiðsluspenna skv. QMM-grunni Seðlabankans, hlutfall fyrirtækja sem segist starfa við hámarksframleiðslugetu, hlutfall fyrirtækja sem segist skorta starfsfólk, NF-vísitala, sveifla VLF skv. HP-síu, og vísitala hagsveiflu.

Í fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028 sagði að meginmarkmið hagstjórnar yrði að endurheimta verðstöðugleika með sem minnstum efnahagslegum tilkostnaði. Á því ári sem er liðið síðan sú áætlun var lögð fram hefur töluverður árangur náðst. Verðbólga varð hæst 10,2% fyrir rúmlega ári en er nú 6,8%. Það hefur gerst án þess að atvinnuleysi hafi aukist að ráði.

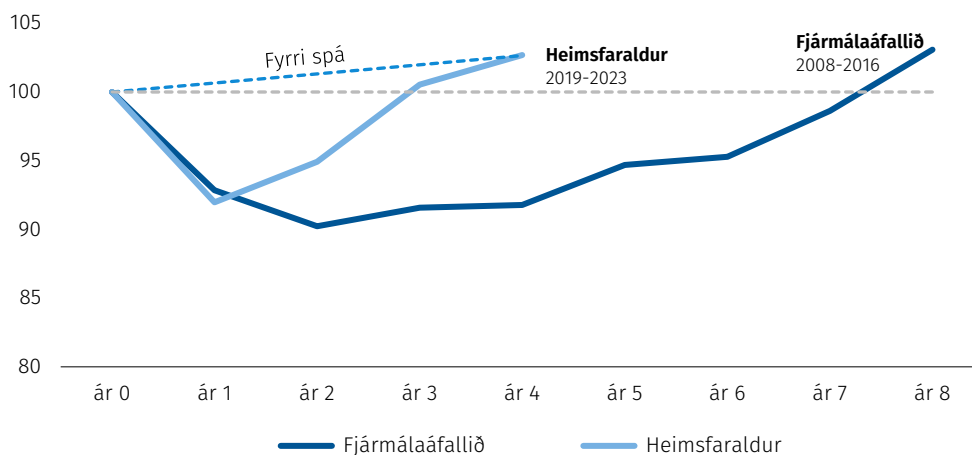
Þrátt fyrir markverða lækkun verðbólgu verður ekki hjá því litið að tímabundin hækkun hennar langt umfram verðbólgu markmið og ítrekað umfram spár, sérstaklega á árunum 2021–2022, veikti nokkuð tiltrú á verðbólgu markmiðið. Þegar það gerist er hætt við að ákvarðanir um verðlagningu og launasetningu taki í meira mæli mið af verðbólgu hverju sinni heldur en væntingum um að hún muni á endanum lækka niður í markmið. Það getur síðan viðhaldið verðbólgu áfram yfir verðbólgu markmiðinu. Til þess að vinna á móti þessum áhrifum verðbólguvæntinga hefur aðhald hagstjórnar þurft að vera þeim mun meira á undanförunum árum. Árangur af aðhaldinu fer nú vaxandi. Verðbólga er ennþá töluvert yfir

verðbólumarkmiði Seðlabankans en nýleg niðurstaða kjarasamninga á almennum vinnu- markaði styður hins vegar við áframhaldandi lækkun hennar.

Á meðan á heimsfaraldrinum stóð var það helsta markmið hagstjórnar að draga úr varan- legu tapi lífsgæðavaxtar. Nú er orðið ljóst að mikill árangur náðist: landsframleiðsla á mann hefur nú þegar náð því stigi sem spár frá því fyrir heimsfaraldurinn gerðu ráð fyrir. Er það raunin jafnvel þótt efnahagsleg áhrif faraldursins hafi verið mikil hér á landi vegna mikils vægis ferðaþjónustu í verðmætasköpun.

Landsframleiðsla á mann hefur verið unnin upp að fullu

Fast verðlag, ár 0 = 100 tákna síðasta ár fyrir efnahagssamdrátt



Heimild: Hagstofa Íslands. *Fyrri spá er byggð á hagvaxtarspá Hagstofu frá október 2019 sem lá til grundvallar fjárlagafrumvarpi 2020.

Staða heimila er sterk þrátt fyrir hátt vaxtastig. Þenslan í þjóðarþúinu hefur ekki síst komið fram á vinnu- markaði og eftirspurn eftir vinnuafli er enn nokkru meiri en í venjulegu árferði þótt hún nálgist jafnvægi. Er það þrátt fyrir hægari vöxt í ferðaþjónustu en aðrar greinar standa nú að baki miklum meiri hluta lausra starfa. Laun á hverja vinnustund hafa hækkað um fjórðung á þremur árum. Það er mun meiri vöxtur en í nágrennaríkjum. Að meðaltali var kaupmáttur launa á vinnustund í jánnum árið 2023 en hækkaði þó talsvert áfram hjá þeim tekjulægri. Það er framhald á þróun undanfarinna ára þar sem jöfnuðir hefur aukist.

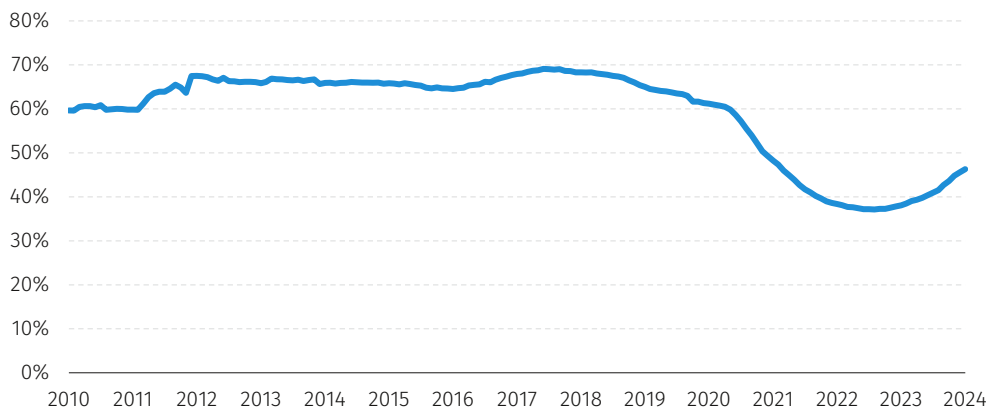
Hækkun stýrivaxta úr 0,75% í 9,25% undanfarin þrjú ár hefur haft misjöfn áhrif á heimili, rétt eins og næstum helmingshækkun íbúðaverðs á tímabilinu. Þar sem íbúðaverð hefur hækkað mun hraðar en skuldir heimila jókst eigið fé þeirra í fasteignum um 2.000 ma.kr. á milli árána 2020 og 2022. Vanskil á íbúðalánum hafa ekki enn aukist að neinu ráði þrátt fyrir miklar vaxtahækkunir, m.a. þar sem lántakendum bjóðast ýmsir kostir til að breyta um lánaform. Vaxandi hluti íbúðakaupa er nú fjármagnaður með verðtryggðum lánum sem styður við umsvif á íbúðamarkaði. Vægi verðtryggðra lána heimila er þó enn lágt í sögulegu samhengi og það eykur viðnámsþrótt heimila gagnvart áföllum. Vaxtahækkunirnar hafa átt ríkan þátt í því að einkaneysla minnkaði eftir því sem leið á árið 2023 og hvatt til sparnaðar. Einkaneyslan var þó ennþá 16% meiri í lok ársins en þremur árum áður.

Árið 2023 náði útflutningur sama stigi og fyrir heimsfaraldurinn. Áframhaldandi bati í ferðaþjónustu vó að fullu á móti samdrætti í útflutningi sjávarafurða. Neysla erlendra ferðamanna minnkaði nokkuð skarpt eftir að jarðhræringar hófust við Grindavík í nóvember. Sá

samdráttur hefur að nokkru leyti gengið til baka en engu að síður er tvísýnt um hversu mikið ferðaþjónusta vex í ár. Horfur eru á hóflegum vexti annars útflutnings 2024.

Vægi verðtryggðra lána til heimila er lágt í sögulegu samhengi

Hlutdeild verðtryggðra lána banka og lífeyrissjóða til heimila



Heimild: Seðlabanki Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneytið.

2.2 Fjölpættar áskoranir kalla á forgangsröðun og sparnað í opinberum fjármálum

Það er áfram eitt meginmarkmið hagstjórnarinnar að tryggja lækkun verðbólgu að 2,5% verðbólgu markmiði Seðlabankans. Samkvæmt nýjustu þjóðhagsspá Hagstofunnar lækkar verðbólga niður í markmiðið á fyrri hluta tímabils þessarar áætlunar. Verðbólgu hefur þó ítrekað verið vanspáð að undanfögnu og verðbólguálag á skuldabréfamarkaði er enn töluvert yfir markmiði; til næstu sjö ára var álagið ríflega 4% skömmu fyrir birtingu þessarar fjármálaáætlunar. Þannig er áfram þörf á að hagstjórnin stuðli að lækkun verðbólgu að markmiðinu.

Eftir því sem efnahagslegt umrót undanfarinna ára vikur fyrir auknum stöðugleika dregur úr hlutverki ríkisfjármálanna við að hafa áhrif á verðbólgu og efnahagssumsvif. Önnur efnahagsleg markmið öðlast aukið vægi.

Það er raunin hér á landi sem og í nágrannaríkjum Íslands að fjölpættar samfélagslegar áskoranir hafa komið fram af miklum þunga á undanfögnu árum og ekkert útlit er fyrir að úr þeim leysist í fyrirsjáanlegri framtíð. Auknar kröfur og þörf fyrir opinbera þjónustu, m.a. vegna öldrunar þjóðarinnar, vaxandi spennu í alþjóðamálum með hættu á stigmögnun stríðsátaka, tæknibreytingar og áskoranir í orku- og umhverfismálum. Þessar áskoranir eiga það margar hverjar sammerkt að geta kallað á tímanleg, umfangsmikil og kostnaðarsöm viðbrögð stjórnvalda til þess að standa vörð um lífskjör og öryggi. Á sama tíma verður jafnvægisvöxtur efnahagssumsvifa, og þar með tekna ríkissjóðs, e.t.v. lægri en samfélagið hefur vanist á undanfögnu áratugum eins og m.a. er fjallað um í skýrslu fjármála- og efnahagsráðherra um langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum frá 2021.

Þessar áskoranir leggjast ofan á viðvarandi áhættu á áföllum, ekki síst á náttúruhamförum, sem hefur sýnt sig svo um munar síðustu mánuði og ár. Þótt jarðhræringarnar og eldgosin við Grindavík hafi til þessa ekki raskað meginstefnumiðum í opinberum fjármálum til langs tíma litið eru þessir atburðir, sem og heimsfaraldurinn, brýn áminning um að samfélagið þarf á hverjum tíma að geta brugðist við fjölbreyttum og óvæntum áföllum. Hlutverk ríkisfjármála í því efni er annars vegar að fjárfesta í vaxtar- og viðbúnaðargetu samfélagsins og hins vegar að leggja markvert til þjóðhagslegs sparnaðar með því að tryggja viðunandi afkomu og

skuldastöðu ríkissjóðs. Hvort tveggja kallar ríkulega á forgangsroðun í opinberum fjármálum. Í þessu samhengi má nefna frumvarp um Þjóðarsjóð sem fjármála- og efnahagsráðherra lagði fram í mars og er ætlað að treysta fjárhagslegan styrk ríkissjóðs til að mæta afleiðingum af meiri háttar ófyrirséðum áföllum sem þjóðarþúið verður fyrir.

Dæmi um efnahagsáföll og náttúruhamfarir frá 1969:

- **1969:** Samdráttur í efnahagslífinu í kjölfar hvarfs síldarinnar.
- **1973:** Eldgos á Heimaey.
- **1974:** Snjóflóð í Neskaupstað.
- **1974-1985:** Sífelldar gengislækkunarir og mikil verðbólga vegna óstjórnar í efnahagsmálum.
- **1988-1995:** Hrun þorsstofnsins, afli dróst saman um 46% á tímabilinu.
- **1991-1993:** Snarpur og viðvarandi samdráttur eftirspurnar samhliða mikilli hækkun raunvaxta.
- **1995:** Snjóflóð á Flateyri og Súðavík.
- **2000:** Suðurlandsskjálftar, þeir fyrri.
- **2001:** Fasteignastefnan bíður skipbrot, gengi krónunnar er felld og verðbólguþáttur samhliða fljóttandi gengi tekið upp.
- **2008:** Suðurlandsskjálfti, hinn síðari.
- **2008-2010:** Bankahrunið á Íslandi og alþjóðlega fjármálakreppan.
- **2010:** Eldgos í Eyjafjallajökli.
- **2019:** WOW air verður gjaldþrota og samdráttur fylgir í ferðaþjónustu.
- **2020:** Skriðuföll á Seyðisfirði.
- **2020-2021:** Heimsfaraldur og hrun í ferðaþjónustu.
- **2023-2024:** Jarðhræringar og eldgos í og við Grindavík.

2.2.1 Þjóðhagsspá 2024–2029

Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands, sem birt er samhliða þessari fjármálaáætlun og liggur til grundvallar henni, er í meginráttum samhljóða öðrum opinberum spám. Í henni er gert ráð fyrir því að áfram náist áfangasigrar í lækkun verðbólgu á yfirstandandi ári og að á þeim grunni náist fljótlegra jafnvægi í þjóðarþúinu með verðstöðugleika og 2–3% hagvexti á tímabili áætlunarinnar. Sú aukning atvinnuleysis sem gert er ráð fyrir samhliða lækkun verðbólgu samsvarar aðlögun að jafnvægisatvinnuleysi.

Að baki spánni liggur forsenda um að launhækkunarir á tímabili fjármálaáætlunarinnar samrýmist 2,5% verðbólguþáttum. Sú forsenda liggur einnig að baki að ekki verði óvænt áföll á spátímanum en tvisvar á undanförunum 20 árum, þ.e. í fjármálakreppunni og í heimsfaraldurinum, hafa slík áföll tafið vöxt lífskjara verulega.

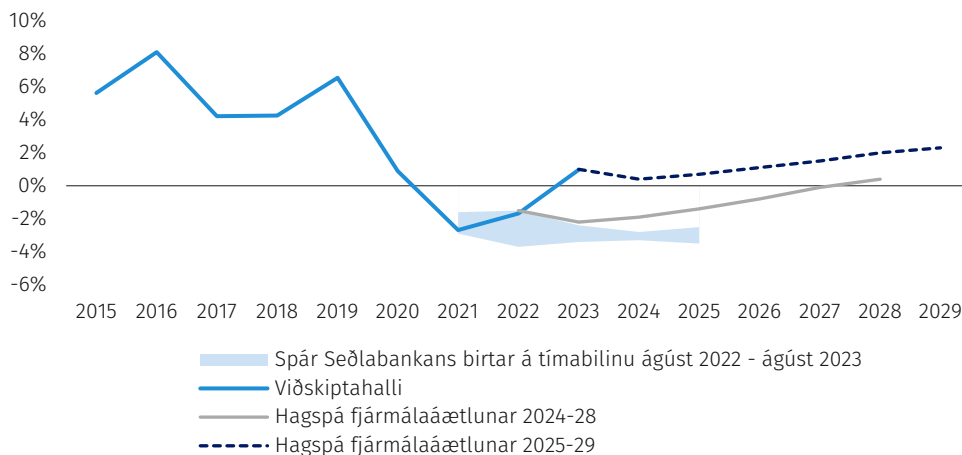
Samhliða því að undið er ofan af mikilli verðbólgu verður vöxtur einkaneyslu lítill en hann tekur þó við sér strax árið 2025. Vöxtur fjárfestingar er áfram fremur veikur í ár en í hlutfalli við landsframleiðslu er fjárfesting engu að síður með mesta móti í samanburði við tímabilið eftir fjármálaáfallið. Vöxtur útflutnings lækkar að eðlilegu stigi eftir tímabil mikils bata. Nokkur óvissa hefur verið um þróun viðskiptajafnaðar og lengi vel gerðu spár ráð fyrir viðvarandi halla á viðskiptum við útlönd í kjölfar faraldursins. Viðskiptajöfnuður er hins vegar þegar kominn í afgang, ekki síst vegna bættrar afkomu ríkissjóðs, og spáin gerir ráð fyrir að hann fari vaxandi á tímabili áætlunarinnar.

Þjóðhagsyfirlit, breytingar í %	2023							
	ma.kr.	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Einkaneysla	2.139	0,5	0,9	3,0	2,8	2,6	2,6	2,5
Samneysla	1.098	2,2	1,4	0,8	0,7	0,9	1,0	1,0
Fjármunamyndun	1.014	-0,6	0,6	4,8	3,5	1,7	0,7	2,6
Atvinnuvegafjárfesting	656	0,9	1,3	3,0	3,7	0,1	0,7	2,9
Íbúðarhúsnæði	196	-0,3	2,1	10,1	4,5	3,8	3,3	3,1
Opinber fjárfesting	163	-6,1	-4,0	5,5	1,5	5,5	-2,8	0,5
Útflutningur	1.856	4,8	3,0	3,0	2,8	3,2	3,0	2,5
Innflutningur	1.858	-1,4	1,8	2,6	2,3	2,3	1,8	2,0
Verg landsframleiðsla	4.279	4,1	1,5	3,0	2,7	2,4	2,3	2,3
þjóðarútgjöld	4.281	1,2	0,9	2,8	2,4	2,0	1,7	2,1
Vöru- og þjónustujöfnuður, % af VLF		-0,1	0,4	0,7	1,0	1,3	1,9	2,2
Viðskiptajöfnuður, % af VLF		1,0	0,4	0,7	1,1	1,5	2,0	2,3
Neysluverðsvísitala		8,7	5,2	3,2	2,7	2,5	2,5	2,5
Atvinnuleysi		3,2	4,0	4,1	4,0	4,0	4,0	4,0
Meðalheildarlaun		7,3	6,2	5,0	4,6	4,3	4,1	4,0

Heimild: Hagstofa Íslands

Spár um viðvarandi viðskiptahalla hafa ekki gengið eftir

Viðskiptajöfnuður, % af VLF



Heimild: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

2.2.2 Samanburður við efnahagsforsendur fjármálastefnu

Samkvæmt fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar fyrir árin 2022–2026 skal birta árlega mat á frávikum frá upprunalegum efnahagsforsendum stefnunnar og mat á því hvort og í hvaða mæli það hefur áhrif á stefnuferla afkomu og skulda A1-hluta hins opinbera. Heimilt er að aðlaga stefnuferla innan óvissubils fjármálastefnu reynist efnahagsforsendur hafa versnað.

Áhrif breyttra efnahagsforsendna eru reiknuð með einföldu og gagnsæju reikniverki. Áhrif á afkomu reynast vera jákvæð og áhrif á skuldahlutfall til lækkunar árin 2025–2026 í samanburði við forsendur fjármálastefnu, þ.e. þjóðhagsspá Hagstofu Íslands í nóvember

2021. Stefnuferlar fjármálastefnu eru því óbreyttir enda hafa efnahagsforsendur ekki versnað síðan þá.

Óvissibil fjármálastefnu er sú breyting á stefnumiðum um afkomu hins opinbera sem stjórnvöld geta að hámarki lagt til vegna breyttra efnahagsforsendna. Samkvæmt fjármálastefnu skal endurreikna óvissubilið við gerð hvernar fjármálaáætlunar. Á sama máta og undanfarin ár hliðrast óvissubilið um eitt ár þannig að það falli niður árið 2024 og verður óvissubilið 1,5% af VLF árið 2025 og 2% af VLF árið 2026.

2.2.3 Efnahagsleg viðfangsefni og áskoranir

Það er viðvarandi verkefni að búa efnahagslífinu umgjörð sem styður við vöxt lífskjara. Langtímaþróun í átt að hægari leitnivexti framleiðni, lýðfræðilegar áskoranir og möguleg ófyrirséð áföll gera það í senn meira krefjandi og aðkallandi.

Vaxandi óvissa í alþjóðamálum litar efnahagshorfur

Í helstu viðskiptalöndum Íslands hefur verðbólga einnig minnkað og er nú víða nálægt markmiði. Hefur þessi árangur náðst víðast án efnahagssamdráttar. Í Evrópu og Kína eru hagvaxtarhorfur engu að síður lakar í sögulegu samhengi vegna kerfislægra þátta, s.s. mikillar skuldsetningar og öldrunar.

Líkur eru á því að stýrivextir hafi náð hámarki á Vesturlöndum og að þeir geti tekið að lækka fljótlega. Þrátt fyrir hækkun stýrivaxta á Íslandi umfram vexti helstu seðlabanka virðist vaxtamunur ekki hafa dregið til landsins óstöðugt skammtímafrjármagn í neinum verulegum mæli, sem að hluta skýrist af því að raunvaxtamunur er töluvert minni. Ef munur milli innlendra og erlendra vaxta eykst enn frekar gæti það breyst. Ekki sist af þeim sökum er áfram brýnt að ríkisfjármálastefnan styðji við lækkun verðbólgu og vaxta.

Vaxandi spenna í alþjóðamálum og pólitísk óvissa í helstu viðskiptalöndum Íslands er verulegur efnahagslegur áhættuþáttur á tímabili áætlunarinnar. Líkur standa til aukinna ríkisútgjalda vegna hernaðaruppbyggingar í mörgum löndum, ekki sist Evrópuríkjum, sem getur haft áhrif á vexti, verðbólgu, skatta, opinbera þjónustu og kaupmátt þar. Aukinnar verndarstefnu hefur gætt í alþjóðaviðskiptum og gæti sú þróun ágerst með neikvæðum áhrifum á kaupmátt og lífskjör, þ.m.t. á Íslandi. Þá er raunveruleg hætta á að frekari útbreiðsla stríðsátaka í Evrópu og víðar gæti haft verulega neikvæðar afleiðingar fyrir Ísland.

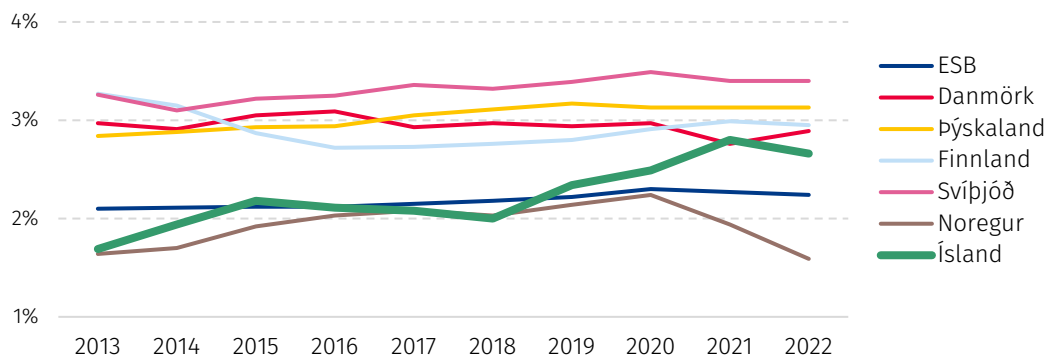
Hægari framleiðnivöxtur samhlíða öldrun þjóðarinnar

Eins og fjallað var um í fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028 vex verðmætasköpun á hverja vinnustund, þ.e. framleiðni, hægar nú en í kringum aldamótin. Á sama tíma heldur þjóðin áfram að eldast. Hvort tveggja hefur afgerandi þýðingu fyrir lífskjör og opinber fjármál. Vöxtur framleiðni hefur engu að síður verið meiri hér á landi en í flestum nágrannaríkjum þar sem hann hefur einnig minnkað.

Rannsóknir og þróun nýrrar tækni og framleiðsluhátta styðja vöxt framleiðni. Stjórnvöld hafa því lagt ríka áherslu á rannsóknir og þróun, m.a. með fjárhagslegum stuðningi sem er ætlað að vega á móti vel þekktum markaðsbresti sem leiðir kerfisbundið til of lítillar fjárfestingar í nýsköpun án slíks stuðnings. Úttekt OECD á þessum stuðningi hér á landi bendir til þess að stuðningurinn hafi reynst árangursríkur. Aðrar alþjóðlegar úttektir benda einnig til þess að umhverfið hérlendis fyrir frumkvöðlastarfsemi sé að mörgu leyti mjög samkeppnishæft. Ennþá er þó fjöldi tækifæra til umbóta, eins og bent var á í samkeppnismati OECD á byggingariðnaði og ferðaþjónustu árið 2020. Greining OECD leiddi í ljós hundruð tækifæra til að bæta regluverkið, skýra það og draga úr óþarfa reglubyrði í því skyni að stuðla að aukinni samkeppni sem neytendur njóta góðs af. Mikilvægt er að nýta þau sem ekki hafa enn verið nýtt.

Útgjöld vegna rannsókna og þróunar hafa aukist og skipað okkur meðal fremstu þjóða í þeim efnum

% af VLF



Heimild: Eurostat.

Óvissa um samspil vaxta, aðflutnings fólks og umsvif á húsnæðismarkaði

Þótt ánægjuleg teikn séu á lofti um minnkandi verðbólgu og minni þenslu í þjóðarbúinu er enn nokkur óvissa um það hversu lengi þarf að beita aðhaldi í hagstjórn, með hærri raunvöxtum en samfélagið hefur vanist á undanförunum áratug, og að hvaða jafnvægisstigi vextir og hagvöxtur leita síðan. Snörp hækkun raunvaxta hefur mikla þýðingu fyrir opinber fjármál, ekki síst ef hún reynist langvinn, í ljósi þess að um tíunda hver króna sem ríkissjóður aflar rennur í vaxtagjöld. Þróunin hefur einnig þýðingu á húsnæðismarkaði, m.a. þar sem það aðhald sem hefur reynst nauðsynlegt hefur haft þau áhrif að dregið hefur úr nýbyggingum. Þrátt fyrir háa vexti er enn mikil eftirspurn eftir íbúðarhúsnæði sem endurspeglar m.a. áhrif hraðrar fólksfjölgunar. Í ljósi fækkunar nýbygginga og áframhaldandi fólksfjölgunar er hætt við að eftirspurn eftir húsnæði aukist hratt þegar vextir lækka að nýju. Af þessum sökum er húsnæðisstuðningi ríkissjóðs beint í auknum mæli í stofnframlög og hlutdeildarlán sem ætlað er að styðja við aukið framboð af hagkvæmu húsnæði.

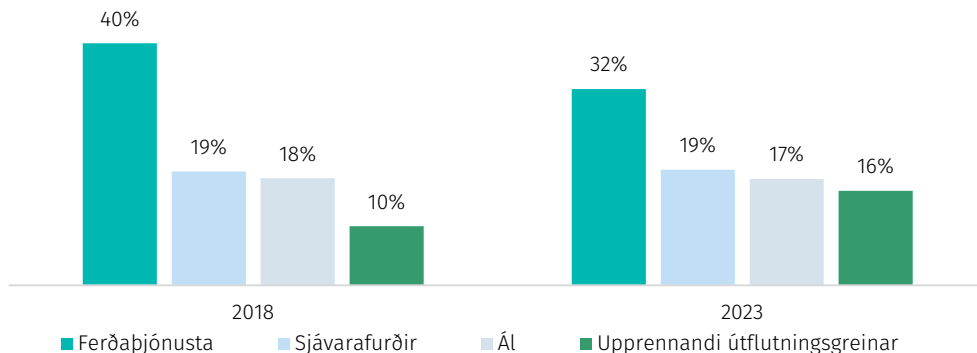
Brýnt að skapa upprennandi útflutningsgreinum samkeppnishæft rekstrarumhverfi

Svo að lífskjör geti vaxið með sjálfbærum hætti til framtíðar þarf Ísland að tryggja samkeppnisstöðu sína í heimi sem tekur örum breytingum. Vöxtur útflutnings er undirstaða lífskjara í litlu, opnu hagkerfi. Árangur hefur náðst í að fjölga stóðum útflutnings; samanlagður útflutningur hratt vaxandi greina, s.s. fiskeldis og tæknitengdrar þjónusta, nálgast nú sjávarútveg að umfangi. Ferðaþjónusta er þó enn langstærsta útflutningsgrein Íslands.

Á tímabili fjármálaáætlunar þarf útflutningur í enn meira mæli að byggja á greinum þar sem tækni- og samfélagsbreytingar skapa vaxtartækifæri og Ísland hefur samkeppnisforskot. Árangur í menntun skiptir þar miklu máli. Brýnt er að bregðast við vísbendingum þess efnis að áskoranir séu til staðar hvað það varðar og hafa stjórnvöld gert það með margvíslegum hætti, s.s. með heildarbreytingum á stoðþjónustu ríkisins við skólakerfið sem tóku gildi í apríl.

Ferðapjónusta er enn langstærsta stoð útflutnings

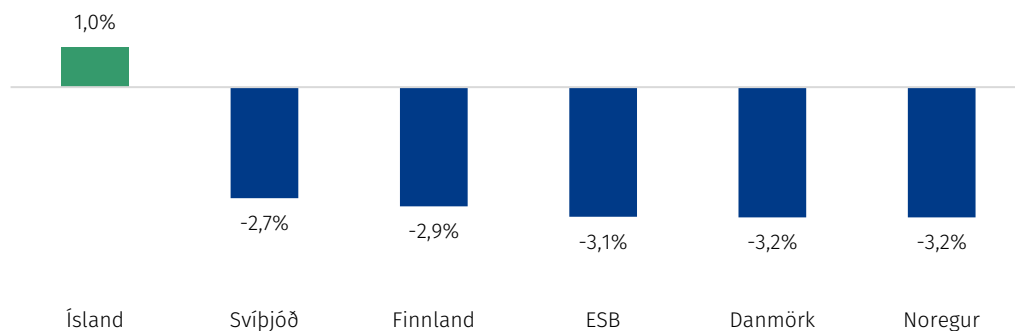
Hlutfall af heildarútflutningi



Heimild: Hagstofa Íslands. Upprennandi útflutningsgreinar eru eldisfiskur, lyf og lækningatæki, ýmsar iðnaðarvörur og tækni-, vísinda-, sérfræði- og menningartengd þjónusta.

Kaupmáttur hefur aukist ólíkt flestum samanburðarríkjum

Kaupmáttur á vinnustund 2021Á3-2023Á3



Heimild: Eurostat, fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Búa þarf vinnumarkaðnum umgjörð sem leiðir ekki kerfisbundið til meiri launahækkana, sammingsbundinna og annarra, en í helstu viðskiptalöndum Íslands. Slíkt grefur undan samkeppnishæfni atvinnulífsins og möguleikum upprennandi útflutningsgreina. Þannig gætu launahækkarnir umfram viðskiptalöndin leitt til frekari samþjöppunar í atvinnugreinum sem Ísland hefur þegar hlutfallslega yfirburði í. Sumar þeirra reiða sig á náttúruauðlindir sem hamlu vexti þeirra til lengdar. Með því að færa umgjörð vinnumarkaðar nær því sem gerist á hinum Norðurlöndunum þar sem launahækkarnir taka mið af framleiðnivexti útflutningsgreina og verðbólguþröngunni væri stutt við samkeppnishæfni efnahagslífsins.

Þá eru tækifæri til að einfalda regluverk og skapa sterkari samkeppnisskilyrði hér á landi. Samkvæmt OECD er samkeppni á Íslandi minni en á hinum Norðurlöndunum og regluverk

Þjónustustarfsemi óvída jafn hamlandi og hér á landi.¹ Það er til mikils að vinna ef umhverfi atvinnustarfsemi er a.m.k. álíka sveigjanlegt og í samanburðarlöndum.

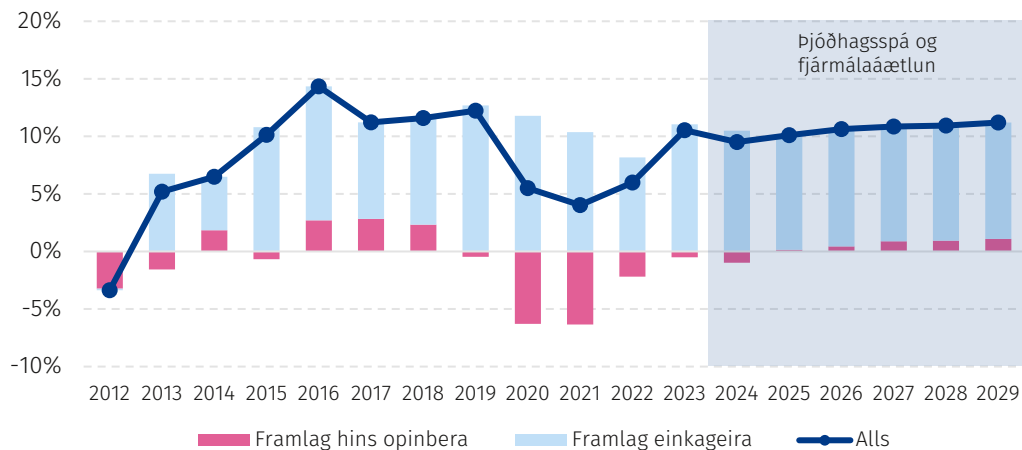
Þjóðhagslegur sparnaður eykst með bættri afkomu

Þjóðhagslegur sparnaður, þ.e. fjárfesting og viðskiptaafgangur, lýsir sjálfbærni þjóðarbúskapsins til lengdar og veitir viðnámsþrótt gegn efnahagslegum áföllum. Sparnaður þjóðarbúsins hefur verið meiri síðasta áratug en þar á undan, fyrst og fremst vegna aukins sparnaðar heimila, fyrirtækja og í lífeyrissjóðum. Sparnaður þjóðarbúsins minnkaði þó í heimsfaraldrinum þegar afkomu hins opinbera var leyft að versna til þess að viðhalda tekjum einkageirans. Á tímabili þessarar fjármálaáætlunar mun hið opinbera í vaxandi mæli leggja aftur sitt af mörkum til þjóðhagslegs sparnaðar og þannig byggja upp viðnámsþrótt þjóðarbúsins að nýju.

Framlag hins opinbera til þjóðhagslegs sparnaðar felst í áframhaldandi bata á afkomu en einnig í þróttmikilli fjárfestingu. Hjá A1-hluta ríkissjóðs vega framkvæmdir við nýjan Landspítala áfram þungt og er áætlað umfang þeirra 20–30 ma.kr. á hverju ári á tímabili áætlunarinnar. Aðrir opinberir aðilar áforma einnig umfangsmiklar fjárfestingar. Landsvirkjun áformar að hefja framkvæmdir við Hvammsvirkjun og Búrfellslund á næstu misserum og Isavia og Landsnet áforma, hvort um sig, um 20 ma.kr. fjárfestingar á hverju ári 2024–2029.

Hreinn þjóðhagslegur sparnaður eykst með bættri afkomu

Hreinn þjóðhagslegur sparnaður, % af VLF



Heimild: Hagstofa Íslands (rauntölur og þjóðhagsspá) og fjármála- og efnahagsráðuneytið. Hið opinbera er A-hluti ríkis og sveitarfélaga.

Fjárfestingar í framleiðslu og dreifingu orku eru sérstaklega brýnar til þess að mæta þeirri þörf sem myndast vegna eðlilegs vaxtar samfélagsins og orkuskipta og í ljósi áhættu, m.a. tengdri jarðhræringum. Að öðrum kosti getur raforkuverð orðið herra og orkuöryggi minna en samfélagið hefur vanist til þessa.

Bæði hærri raunvextir og þörf á að byggja upp þjóðhagslegan sparnað að nýju leiðir til þess að enn meiri þörf er á að forgangsraða í opinberum fjármálum.

¹ OECD. (2020). OECD Competition Assessment Reviews: Iceland.

2.2.4 Aðhaldsstig opinberra fjármála

Markvert aðhald var í opinberum fjármálum í fyrra. Á yfirstandandi ári vegur áframhaldandi aðhald í rekstri A1-hluta hins opinbera á móti efnahagslegum áhrifum af framlagi ríkisins til kaupa á íbúðarhúsnæði í Grindavík. Á tímabili fjármálaáætlunar verður áfram nokkurt aðhald í opinberum fjármálum. Þær ákvarðanir sem teknar hafa verið í opinberum fjármálum undanfarið, og eru lagðar til með þessari fjármálaáætlun, eru því til þess fallnar að styrkja stöðu þeirra og gera stjórnvöld betur í stakk búin að verja heimili og fyrirtæki fyrir áhrifum mögulegra áfalla. Þær styðja einnig við minnkun verðbólgu við lægra vaxtastig en ella. Við núverandi aðstæður stuðlar það að stöðugleika í þjóðarþúinu eins og hér hefur verið fjallað um.

Aðhald er í rekstri A1-hluta ríkissjóðs 2024–2025 þrátt fyrir tilfallandi útgjöld vegna viðbragða við jarðhræringunum við Grindavík og stuðningsaðgerðir stjórnvalda í tengslum við kjarasamninga. Hægur vöxtur annarra ríkisútgjalda í samanburði við leitnivöxt hagkerfisins og aðhald á tekjuhlíðinni vega að fullu á móti þessum liðum og gott betur.

Útgjöld ríkissjóðs aukast jafnan milli ára í krónum talið enda fer samfélagið vaxandi, hagkerfið stækkar og verðlag hækkar yfir tíma. Undanfarið tvö ár hafa ríkisútgjöld aftur á móti vaxið hægar en jafnvægisstig landsframleiðslunnar eins og það er metið í þjóðhagsspá Hagstofunnar. Er það áfram raunin á yfirstandandi ári og á öllu tímabili fjármálaáætlunar. Í þessu felst hagstjórnarlegt aðhald í ríkisútgjöldum. Fjallað er um útgjöld ríkissjóðs í kafla 3.2.3.

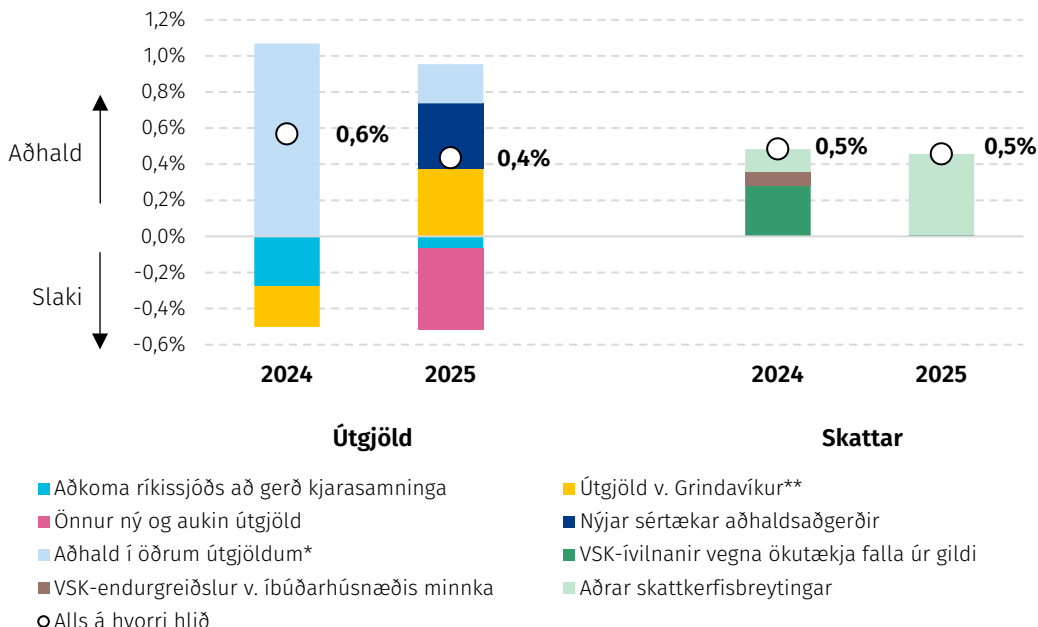
Breytingar á skattkerfinu leiða einnig til aðhalds á heildina lítið í fyrra, í ár og á tímabili fjármálaáætlunar. Árið 2023 vó þyngst að hlutfall endurgreiðslu vegna virðisaukaskatts við framkvæmdir á íbúðarhúsnæði var lækkað. Árið 2024 vegur þyngst að ívilnanir vegna virðisaukaskatts á rafbíla runnu út um áramótin en á móti voru innleiddir styrkir úr Orkusjóði til kaupa á rafbílum. Fjallað er um skattastefnu á tímabili fjármálaáætlunar í kafla 3.2.2.

Minni vöxtur ríkisútgjalda en sem nemur jafnvægisvexti þjóðarþúsins og breytingar á skattkerfinu fela alls í sér aðhald í rekstri A1-hluta ríkissjóðs sem nemur um 1% af landsframleiðslu hvort ár 2024 og 2025 samkvæmt þeirri aðferð sem sýnd er á næstu mynd. Þetta er nægilegt aðhald til að hafa markverð áhrif á efnahagssumsvif, verðbólgu og vexti.

Aðrir opinberir aðilar og félög eru ekki sýnd á myndinni. Mest munar um Fasteignafélagið Þórkötlum sem hefur það hlutverk að kaupa íbúðarhúsnæði í Grindavík. Líkt og fjallað er um í rammagrein 1 er aðkoma ríkissjóðs og Náttúruhamfaratrygginga Íslands að fjármögnun kaupanna áætluð allt að 45 ma.kr. á yfirstandandi ári, eða um 1% af landsframleiðslu, miðað við fullnýtingu úrræðisins. Þetta er til þess fallið að auka eftirspurn í hagkerfinu, jafnvel þótt kaupin hafi ekki bein áhrif á afkomu ríkissjóðs. Efnahagsleg áhrif ákvörðunar stjórnvalda, einnar og sér, um valkvæð kaup á íbúðum í Grindavík minnka eftir því sem þátttaka í úrræðinu er minni eða tjonabætur koma til frá Náttúruhamfaratryggingu Íslands enda hefðu þær fallið til óháð kaupnum.

Talsvert aðhald er í rekstri ríkissjóðs 2024 og 2025

Áhrif útgjalda og skattkerfisbreytinga á aðhald í rekstri A1-hluta ríkissjóðs, % af VLF



*Vöxtur framleiðslugetu þjóðarþúsins samkvæmt þjóðhagsspá umfram heildarvöxt ríkisútgjalda, án einkisliða, vaxtagjalda og atvinnuleysisbóta, og að frádregnum þeim liðum sem eru dregnir fram á myndinni.

**Framlag til Fasteignafélagsins Þórkötlu telst ekki til útgjalda.

Algengt er mæla aðhaldsstig opinberra fjármála með breytingu á svokölluðum hagsveifluleiðréttum frumjöfnuði hins opinbera. Þá eru metin áhrif hagsveiflunnar á tekjur og gjöld hins opinbera dregin frá frumjöfnuði. Litið er á þann hluta afkomubreytingarinnar sem eftir stendur sem mælikvarða á aðhaldsstig. Þótt þetta sé viðtekin aðferð er hún ekki óbyggjandi þar sem fleira en ákvarðanir stjórnvalda getur haft áhrif á hagsveifluleiðréttan frumjöfnuð, s.s. breytingar á samsetningu hagkerfisins. Þá er mat á hagsveifluleiðréttum frumjöfnuði næmt fyrir forsendum, s.s. um jafnvægisvöxt þjóðarþúsins, sem taka iðulega breytingum eftir því sem frekari upplýsingar koma fram, jafnvel innan árs.

Mat á hagsveifluleiðréttum frumjöfnuði A1-hluta hins opinbera gefur, þrátt fyrir þessa óvissu, áþekka niðurstöðu um aðhaldsstigið eins og þegar breytingar á sköttum og gjöldum A1-hluta ríkissjóðs eru lagðar saman, s.s. eins og sýnt er hér að framan. Hagsveifluleiðréttur frumjöfnuður styrkist um að meðaltali ríflega 1% af landsframleiðslu á hverju ári 2023–2025 miðað við fyrirliggjandi upplýsingar og þær ákvarðanir sem lagðar eru til með þessari fjármálaáætlun. Hann styrkist áfram eftir því sem líður á tímabil fjármálaáætlunar, en hægar.

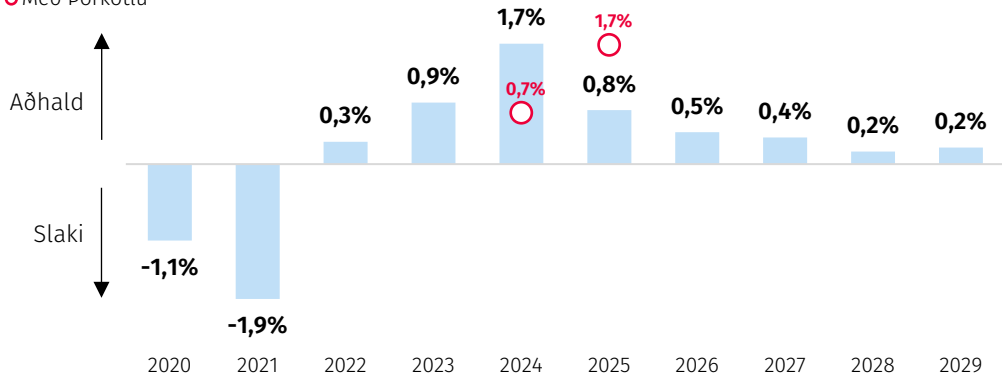
Myndin á næstu síðu sýnir tvenns konar mat á breytingu á hagsveifluleiðréttum frumjöfnuði árin 2024 og 2025; með og án aðkomu ríkisins að fjármögnun kaupa íbúðarhúsnæðis í Grindavík af hálfu Fasteignafélagsins Þórkötlu. Jafnvel þótt allir þeir íbúðaeigendur sem njóta góðs af frumvarpinu nýttu sér heimildir þess í ár, eins og gert er ráð fyrir á myndinni, væri aðhaldsstig opinberra fjármála áþekkt og í fyrra.

Breyting á hagsveifluleiðrétum frumjöfnuði A1-hluta hins opinbera

% af VLF, án einskiptisliða

■ Breyting á hagsveifluleiðrétum frumjöfnuði

○ Með þörkötlu*



*Að meðtöldu framlagi ríkisaðila til fjármögnunar kaupa þörkötlu á íbúðarhúsnæði (miðað við að allir sem hafa heimild til að selja félaginu íbúðir sínar geri það) sem hefur ekki bein áhrif á frumjöfnuð A1-hluta ríkissjóðs.

2.3 Frávikssviðsmyndir

Alls kyns óvissa ríkir um þróun efnahagsmála á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Óvissa um framvindu jarðhræringa á Reykjanesskaga og hversu lengi þær munu vara er mikil og óvissa um hugsanleg efnahagsleg áhrif þeirra er líklega enn meiri. Væringar í alþjóðastjórnnum og hætta á stigmögnun stríðsátaka, ekki síst í Evrópu, gætu einnig haft áhrif á framvindu efnahagsmála hér á landi. Mikil aukning ríkisútgjalda til varnarmála gæti torveldað aðlögun margra ríkja að lægri verðbólgu og vöxtum. Slík framvinda efnahagsmála í helstu viðskiptalöndum Íslands hefði áhrif hingað til lands, m.a. í gegnum hærra aðfanga- og innflutningsverð.

Hér eru settar fram tvær sviðsmyndir um hvernig þróun efnahagsmála gæti vikið frá þeirri þróun sem gert er ráð fyrir í hagspá Hagstofunnar sem liggur til grundvallar fjármálaáætluninni. Í bjartsýnni sviðsmynd er gert ráð fyrir að framleiðnar útflutningsgreinar vaxi hraðar en samkvæmt grunnspá Hagstofunnar en slíkur útflutningur hefur verið í stórsókn líkt og greint er frá að ofan. Í svartsýnni sviðsmynd er gert ráð fyrir smávægilegum en viðvarandi samdrætti í ferðaþjónustu.

2.3.1 Bjartsýn sviðsmynd

Í bjartsýnni sviðsmyndinni er gert ráð fyrir meiri útflutningi en í grunnspá. Sviðsmyndin gerir ráð fyrir að útflutningur verði 5% meiri í ár en gert var ráð fyrir í grunnspánni og svo 10% meiri á tímabilinu 2025–2029. Í sviðsmyndinni er gert ráð fyrir að umframvöxturinn sé drifinn áfram af framleiðnum útflutningsgreinum og því eykst framleiðni þjóðarþúsins á tímabilinu. Eins er gert ráð fyrir hóflegum launahækkunum, þ.e. því sem nemur aukningu í framleiðni, að viðbættu verðbólgu markmiði. Sú forsenda leiðir til þess að laun hækka minna en í grunnspánni.

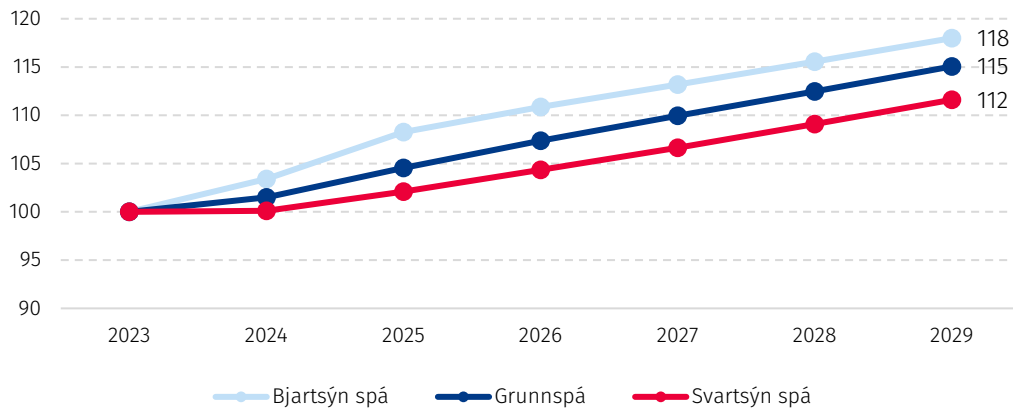
Verg landsframleiðsla í sviðsmyndinni er 2,5% hærri að raunvirði en í grunnspánni undir lok spátímans, árið 2029. Þessi hækkun frá grunnspánni er eðli máls samkvæmt einkum drifin áfram af aukningu í útflutningi. Einkaneysla þróast með svipuðum hætti og í grunnspánni og eykst aðeins lítillega. Þá er verðbólga lítillega meiri árið 2024 en hjaðnar þó örlítið

hraðar niður í verðbólguþolmarkmið. Atvinnuleysi er lægra á fyrri árum fjármálaáætlunar en í grunnspánni en undir lok hennar er atvinnuleysi orðið hið sama.

Miðað við þessar forsendur gæti afkoma hins opinbera orðið rúmlega 20 ma.kr. betri að jafnaði árin 2025–2029 eða um 0,4% af VLF í samanburði við niðurstöður fjármálaáætlunar sem fjallað er um í kafla 3.1. Jafnvægi í heildarafkomu hins opinbera myndi þá nást árið 2027, eða tveimur árum fyrr en nú gert er ráð fyrir, og væri heildarafkoman jákvæð um 0,5% af VLF undir lok tímabilsins. Þennan bata má einkum rekja til aukningar tekna, en einnig til minni útgjalda vegna atvinnuleysis í upphafi tímabilsins og minni vaxtakostnaðar samhliða bættri skuldastöðu. Skuldir hins opinbera samkvæmt skuldareglu verða þá um 36% af VLF árið 2029, eða 1 prósentustigi lægri en gert er ráð fyrir í fjármálaáætluninni. Lækkun skuldahlutfallsins skýrist af bættri afkomu sem vegur jafnframt á móti hækkun hlutfallsins vegna lægra nafnvirðis VLF í sviðsmyndinni.

Verg landsframleiðsla er 5,7% hærrí árið 2029 í bjartsýnni en svartsýnni spá

VLF að raunvirði (vísitala 2023 = 100)



Heimild: Hagstofa Íslands og fjármála- og efnahagsráðuneytið.

2.3.2 Svartsýn sviðsmynd

Í svartsýnni sviðsmyndinni er gert ráð fyrir samdrætti í fjölda erlendra ferðamanna miðað við grunnspána. Forsenda sviðsmyndarinnar er að ferðamenn verði 10% færri en grunnspáin gerir ráð fyrir árið 2024, enginn vöxtur verði í fjölda ferðamanna árið 2025 og þeir þá orðnir um 13% færri en í grunnspánni. Gert er ráð fyrir að sá munur viðhaldist út tímabil fjármálaáætlunarinnar. Flug og ferðaþjónusta innan lands verður fyrir áhrifum og því er þjónustuútflytningur minni en í grunnspánni. Þar sem ferðaþjónustan flytur inn aðföng er vöruinnflutningur sömuleiðis minni. Sökum umtalsvert minni umsvifa í ferðaþjónustu er gert ráð fyrir að fjöldi íbúa á vinnufærum aldri verði um 1% lægri en gert er ráð fyrir í grunnspánni frá og með árinu 2025 en það svarar til um 10% af starfandi í ferðaþjónustu. Ekki er gert ráð fyrir færri fólki á vinnufærum aldri 2024 þar sem það getur tekið tíma fyrir breytingu í umsvifum að hafa áhrif á fólksflutninga til landsins.

Afleiðing færri ferðamanna kemur m.a. fram í meira atvinnuleysi en ella á fyrstu fjórum árum spátímans, 2024–2027, en þegar líður á spátímamann verður atvinnuleysi hið sama og í grunnspánni. Aukið atvinnuleysi skýrir að hluta dræmari vöxt kaupmáttar ráðstöfunartekna á mann í sviðsmyndinni en í grunnspánni. Minni útflytningur leiðir til þess að raunvirði landsframleiðslu er lægra en gert er ráð fyrir í grunnspánni en það er 3% lægra árið 2029. Minni

spenna á vinnumarkaði, lægri landsframleiðsla og einkaneysla leiða til þess að verðbólgan lækkar örlítið hraðar niður í verðbólguþröng og við lægra vaxtastig en gert er ráð fyrir í grunnspánni.

Raungerist forsendur sviðsmyndarinnar verður heildarafkoma hins opinbera um 90 ma.kr. lakari á næsta ári samanborið við fjármálaáætlun. Halli á heildarafkomu hins opinbera fer úr því að vera innan við 1% af VLF á næsta ári skv. fjármálaáætluninni og verður tæplega 3% af VLF. Samkvæmt sviðsmyndinni verður hallinn viðvarandi 3% af VLF út tímabilið. Þessa breytingu má nær alfarið rekja til minni tekna ríkissjóðs og sveitarfélaga þar sem skattar á tekjur og hagnað, VSK og útsvarstofn minnka hlutfallslega mest. Að óbreyttu yrðu áhrifin á skuldaþróun afgerandi. Skuldir hins opinbera verða vaxandi á tímabilinu og fara úr rúmlega 41% af VLF í árslok 2025 og verða yfir 50% af VLF í árslok 2029 sem er um 14 prósentustigum hærra skuldahlutfall en gert er ráð fyrir í fjármálaáætluninni.

Rétt er að vekja athygli á því að þetta mat felur aðeins í sér sjálfvirk áhrif en ekki mögulegar ráðstafanir til að bregðast við breyttum forsendum. Það er ljóst að sú afkomu- og skuldaþróun sem sviðsmyndin felur í sér myndi kalla á verulegar ráðstafanir stjórnvalda, m.a. til þess að uppfylla fjármálareglur laga um opinber fjármál.

Rammagrein 1: Fjármögnun útgjalda vegna jarðhræringa við Grindavík

Jarðhræringar og eldgos við Grindavík hafa þegar haft markverð áhrif á opinber fjármál. Áætlað er að fjárframlög ríkissjóðs, bæði bein og með ráðstöfun fjármuna Náttúruhamfaratryggingar Íslands (NTÍ), sem varið verður til viðbúnaðar og stuðningsaðgerða til íbúa og fyrirtækja, nemi nær 70 ma.kr. Sú fjárhæð er þó vitaskuld verulega háð framvindu jarðhræringa við Grindavík. Af þessum ráðstöfunum vegur þyngst u.þ.b. 45 ma.kr. framlag ríkissjóðs, ýmist beint eða í gegnum NTÍ, til Fasteignafélagsins Þórkötlu vegna kaupa á íbúðarhúsnæði í bænum en fjármála- og efnahagsráðherra hefur heimild til að ráðstafa allt að 15 ma.kr. úr NTÍ til Þórkötlu. Þetta hefur þýðingu fyrir hagstjórnina; aðhaldsstig opinberra fjármála verður minna en áður var ráðgert. Jarðhræringarnar sjálfar hafa þó dregið úr eftirspurn, einkum í ferðaþjónustu, og þegar allt er saman tekið virðast áhrif jarðhræringanna og mótvægisráðstafana stjórnvalda þrátt fyrir allt vera lítil á þjóðarbúið í heild að svo stöddu. Áhrifin eru þó misjöfn eftir mörkuðum og landsvæðum og koma einna helst fram á húsnæðismarkaði. Yfirlit yfir ráðstafanir ríkissjóðs vegna jarðhræringa í Grindavík má sjá í meðfylgjandi töflu. Hér er um að ræða ný, ófyrirséð útgjöld sem falla til, óháð því hvort þeim verði að einhverju marki mætt með fjárheimildum í almennum varasjóði fjárlaga.

Aðgerð	Áætlaður heildar- kostnaður (ma.kr.)	Gjaldfærður kostnaður (ma.kr.)
Sértækur húsnæðisstuðningur	2,5	0,4
Tímabundinn stuðningur til launagreiðslna	9,2	2,3
Tímabundinn rekstrarstuðningur	1,5	0,1
Vextir og verðbætur af sjóðsfélagalánum	0,1	0,1
Vaxtaniðurgreiðsla við kaup á húsnæði í gegnum leigufélagið Bríeti	0,1	0,1
Bygging varnargarða við Svartsengi og Grindavík	6,9	2,8
Almannavarnir	2,7	2,0
Vegagerðin	0,3	0,0
Veðurstofan	0,9	0,1
Annað	0,1	0,1
Framlag ríkissjóðs til eignarhaldsfélagsins Þórkötlum*	30	0,0
Samtals	54,3	8,0

**Miðar við fulla nýtingu á úrræðinu. Þá eru ekki meðtaldir þeir fjármunir úr NTÍ sem ráðherra getur ráðstafað til eignarhaldsfélagsins Þórkötlum til að efla eiginfjárstöðu þess en það yrði að hámarki 15 ma.kr.*

Efnahagsskipan Norðurlandanna sameinar sveigjanleika frjáls markaðshagkerfis og öryggi sem leiðir af öflugu velferðarkerfi (e. flexicurity). Sveigjanleikinn felst í því að auðvelt á að vera að færa framleiðslutæki og starfsfólk milli fyrirtækja og landsvæða til að tryggja hagkvæmni og skilvirkni í framleiðslu. Það er forsenda góðra lífshagkerfa og sterkrar samkeppnisstöðu atvinnulífs á Íslandi. Fyrirtæki eiga auðvelt með að ráða og segja upp fólki til að bregðast við sveiflum í rekstrarumhverfi og óarðbær fyrirtæki hætta rekstri og á grunni þeirra byggjast upp ný. Öryggi felst í því að öflugt velferðarkerfi grípur einstaklinga, ekki fyrirtæki, sem missa starf sitt, glíma við heilsufarstengd vandamál eða lenda í áföllum af öðrum toga.

Tímabundinn stuðningur við fyrirtæki, líkt og gripið var til í heimsfaraldrinum og aftur núna í Grindavík, er að því leyti óvenjuleg ráðstöfun. Slík ráðstöfun kann að vera réttlætunleg í kjölfar áfalls sem er fyrirsjáanlega tímabundið og víðtækt í þeim skilningi að fá eða engin landsvæði eða atvinnugreinar fara varhluta af því. Að öðrum kosti er einsýnt að tilfærslur frá almenningi til fyrirtækja á tilteknum stað á landinu komi beinlínis í veg fyrir hagkvæma nýtingu framleiðsluþátta og stuðli þannig að minni verðmætasköpun en ella.

Náttúruhamfarir, líkt og þær sem Grindvíkingar hafa þurft að lifa með í ríflega þrjú ár, geta engu að síður kallað á kostnaðarsöm viðbrögð stjórnvalda. Ríkisútgjöld af þessum völdum eru í eðli sínu einskiptis og falla yfirleitt til á skömmum tíma. Það greinir þau frá reglubundnum ríkisútgjöldum, s.s. vegna velferðarþjónustu, almannatrygginga, aðkomu stjórnvalda að kjarasamningum og reglubundnum fjárfestingum. Sú spurning vaknar hvort skynsamlegra sé að fjármagna áfallatengd útgjöld á sama hátt og önnur ríkisútgjöld, þ.e. með sköttum, eða með því að ganga á eignir eða auka skuldir ríkissjóðs.

Frá hagfræðilegu sjónarhorni þykir almennt skynsamlegt að fjármagna slík tímabundin, óregluleg ríkisútgjöld með því að ganga á eignir ríkissjóðs eða auka skuldsetningu hans. Helstu ástæðurnar fyrir því eru tvær. Annars vegar valda breytingar á skattkerfinu tilkostnaði í sjálfu sér, sérstaklega ef þær eru gerðar með skömmum fyrirvara. Stöðugt rekstrarumhverfi, þ.m.t. skattkerfi, er mikilvægt fyrir einstaklinga og fyrirtæki. Grunnildir laga um opinber fjármál um festu felst m.a. í þessu. Hins vegar er jafnan efnahagslegur kostnaður af skattheimtu, svokallað allratap, sem vex þeim mun hraðar eftir því sem skattar eru hækkaðir af hærri stigi. Það eru önnur rök fyrir því að hagkvæmt er að hafa skatta sem jafnasta yfir tíma.

Með hækkun skulda er aftur á móti dregið úr getu ríkissjóðs til að bregðast við frekari áföllum. Það er því forsenda viðbragða ríkissjóðs við áföllum, hvort sem er vegna náttúruhamfara á Reykjanesi eða annarra áfalla, að skuldastaða ríkissjóðs sé nægilega lág þegar áfall riður yfir eða að fyrir hendi sé öflugur áfallasjóður. Áfall gæti verið af þeim toga sem þrengdi almennt að lánsfjárförum á alþjóðlegum fjármálamörkuðum, eða sérstaklega að kjörum Íslands, auk þess sem mikil skuldabréfaútgáfa við erfiðar aðstæður hlýtur að öðru jöfnu að þrýsta upp ávöxtunarkröfu. Séu viðunandi skilyrði fyrir aukinni skuldsetningu eða til að ganga á eignir ekki fyrir hendi kann ríkissjóði að vera sá kostur nauðugur að fjármagna viðbrögð við náttúruhamförum með hækkun skatta og lækkun annarra útgjalda þrátt fyrir þann efnahagslega kostnað sem þær ráðstafanir óumflýjanlega hafa í för með sér.

Önnur sjónarmið kunna einnig að koma til skoðunar enda eru markmið skattkerfisins margbrotin. Áföll á borð við jarðhræringar og viðbrögð stjórnvalda við þeim kunna að valda tilfærslu verðmæta í samfélaginu. Nú er t.d. líklegt að húsnæðisverð verði lítillaga hærra en ef ekki hefði komið til jarðhræringanna við Grindavík. Ef aðstæður eru þannig að sérstaklega brýnt er að ekki slakni á aðhaldi ríkisfjármála þrátt fyrir áfallatengd útgjöld kann að koma til álita að beita skattkerfinu í því skyni. Við þær aðstæður ætti þó fyrst og fremst að koma til skoðunar að forgangsraða í ríkisfjármálum; rannsóknir veita vísbendingu um að aðgerðir á útgjaldahlíð ríkisfjármála hafi að jafnaði tímanlegri áhrif á efnahagssumsvif en ráðstafanir á tekjuhliðinni.

Hvað varðar reglubundin ríkisútgjöld, sem ekki er hægt eða ekki er vilji til að fjármagna með innheimtu sértækra gjalda, er hagkvæmt að fjármagna þau að langmestu leyti með sköttum fremur en skuldsetningu. Af þessu leiðir að ef hætta á áföllum, hvort sem er vegna jarðhræringa á Reykjanesi eða annarra áfalla af innlendum eða erlendum toga, þykir hafa aukist þarf að draga úr ríkisútgjöldum, hækka skatta eða safna fyrir fram í viðbúnaðarsjóð á borð við áformaðan Þjóðarsjóð til þess að skapa svigrúm til þess að geta fjármagnað áföllin ef þau raungerast. Það er enda ósjálfbært að fjármagna viðvarandi útgjöld eða tíð viðbrögð við áföllum, sem eru upp að einhverju marki fyrirsjáanleg, með aukningu skulda umfram vöxt landsframleiðslunnar. Á þessu er sú undantekning að í efnahagsniðursveiflum getur hallarekstur verið skynsamlegur þótt hann leiði tímabundið til aukningar í skuldahlutfalli ríkissjóðs. Til langs tíma litið, og við núverandi efnahagsaðstæður, er það þó ekki raunin.

Rammagrein 2: Kjarasamningar – að bættum vinnubrögðum, aukinni skilvirkni og efnahagslegum stöðugleika

Í stjórnarsáttmála er sett markmið um bætt vinnubrögð og aukna skilvirkni við gerð kjarasamninga að höfðu samráði við aðila vinnumarkaðarins.

Í átt að bættu kjarasamningsferli að norrænni fyrirmynd

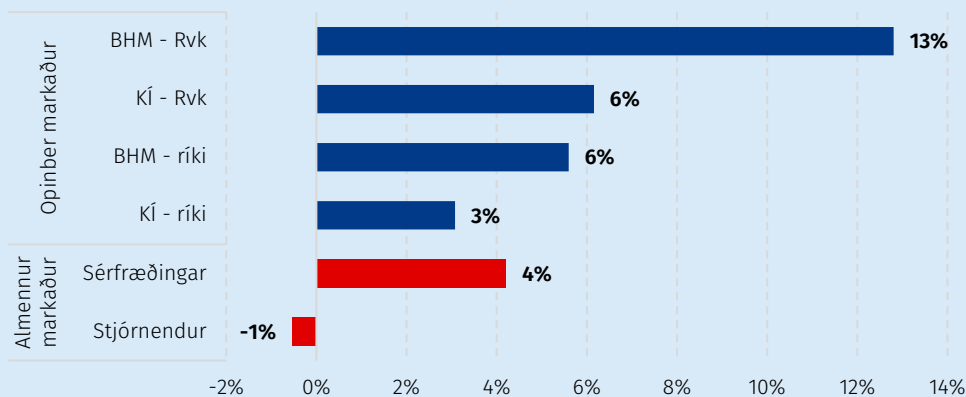
Lengi hefur verið vilji á meðal aðila vinnumarkaðarins til að bæta kjarasamningsferlið þannig að kjarasamningar styðji við efnahagslegan stöðugleika. Nokkur skref hafa verið stigin í þá átt undanfarin ár þó að ekki hafi náðst full samstaða þar um. Horft hefur verið til **norræna móðelsins** sem byggist á því að á Norðurlöndum ríkir almenn samstaða á vinnumarkaði um að útflutningsgreinar í alþjóðlegri samkeppni séu leiðandi í launamyndun og gerð kjarasamninga og skapi fordæmi fyrir aðra. Mikið er lagt upp úr undirbúningi fyrir kjarasamninga og efnahagslegar forsendur greindar sem og launatölfræði sem liggur til grundvallar mati á svigrúmi til launahækkana. Aðkoma stjórnvalda að kjarasamningum er mismunandi en alls staðar er hefð fyrir þrihliða samstarfi stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins.

Salek-samkomulagið frá 2015 um sameiginlega launastefnu og grunn að nýju samningalíkani var tilraun til aukins samstarfs atvinnurekenda og heildarsamtaka launafólks á almenna og opinbera vinnumarkaðnum um endurskoðun á íslenska samningalíkaninu að norrænni fyrirmynd. BHM og KÍ stóðu þó utan samkomulagsins og var það ekki endurnýjað. Engu að síður gaf Salek-hópurinn út nokkur rit um bættu kjarasamningsgerð og efnahagslegar forsendur kjarasamninga. **Þjóðhagsráð** var síðan stofnað árið 2016 og hefur að markmiði að styrkja samhæfingu hagstjórnar og ákvarðana á vinnumarkaði með hliðsjón af efnahagslegum og félagslegum stöðugleika og áhrifum á loftslagsmál. Í því sitja formenn ríkisstjórnarflokkanna en ávallt forsætisráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra.

Með **lífskjarasamningunum** sem undirritaðir voru árið 2019 voru áfram stigin skref í átt að norræna módelinu. Þá lögðu stjórnvöld til viðamiklar aðgerðir til að liðka fyrir samningum og stuðla að efnahagslegum stöðugleika. Einnig var heildarsamtökum á vinnumarkaði boðin aðild að **Þjóðhagsráði** og hlutverk þess útvíkkað til að styrkja samhæfingu hagstjórnar og ákvarðana á vinnumarkaði með hliðsjón af efnahagslegum og félagslegum stöðugleika. Sama ár stofnuðu aðilar vinnumarkaðarins **Kjaratölfræðinefnd** sem er samstarfsvettvangur um launatölfræði og efnahagsmál og ætlað að tryggja sameiginlegan skilning á þeim tölum sem mestu varða við gerð kjarasamninga.

Að auki settu **opinberir launagreiðendur** fram sameiginlega **kjarastefnu ríkis og sveitarfélaga** sem hefur að markmiði að hið opinbera sé samkeppnisfært á vinnumarkaði og stuðli þannig að hagkvæmni, árangri og góðri frammistöðu. Jafnræði ríki í launasetningu opinbers starfsfólks og gagnsæi um laun, önnur kjör og launaþróun. Svigrúm til launabreytinga verði ákvarðað af samkeppnisstöðu leiðandi atvinnugreina gagnvart helstu viðskiptalöndum.

Kaupmáttaraukning launavísitölu mars 2019 - júlí 2023



Heimild: Kjaratölfræðinefnd haustskýrsla 2023, Hagstofa Íslands.

Jafnvel þótt lífskjarasamningarnir hafi fært kjarasamningagerð hér á landi í átt að norræna módelinu náðist ekki samstaða allra aðila vinnumarkaðarins á þeirri vegferð. Hjá ríkinu, þar sem háskólamenntað starfsfólk er í miklum meiri hluta, er samið í miðlægum kjarasamningi um almennar hækkanir á launatöflum og röðun starfsfólks í launaflokka, þ.e. hin eiginlega launaupphæð, ákvörðuð í stofnanasamningum. Krónutöluhækkanir hafa orðið til þess að launatöflur, sem byggjast á jöfnu bili á milli launaflokka og þrepa, skekkjast sem verður til þess að launahækkanir á grundvelli stofnanasamninga geta rýrnað að verðgildi. Því getur reynst snúið að yfirfæra hækkanir á almenna markaðnum, þ.e. „merki markaðarins“, á launa-

umhverfi ríkisins. Þrátt fyrir þetta er ekki að sjá að háskólamenntaðir sérfræðingar hjá hinu opinbera hafi fengið minni kjarabætur en sambærilegir hópar á almennum markaði. Þá hefur launavísitala háskólamenntaðra sérfræðinga hjá hinu opinbera hækkað meira en sérfræðinga á almennum markaði.

Í aðdraganda samninga vorið 2024 höfðu samtök opinbers launafólks og opinberir launagreiðendur tækifæri til að koma sínum sjónarmiðum á framfæri áður en að gengið var frá fyrstu kjarasamningum á almennum vinnumarkaði. Stjórnvöld komu einnig að þeim samningum með viðamiklar aðgerðir til að stuðla að bættum kaupmætti og lægri verðbólgu.

Stéttarfélagsaðild og fjöldi viðsemjenda

Eitt af því sem einkennir íslenskan vinnumarkað og sker hann úr gagnvart hinum Norðurlöndunum er há stéttarfélagsaðild og fjöldi viðsemjenda. Stéttarfélagsaðild íslensks launafólks er um 90%.

Á íslenskum vinnumarkaði eru fern stór heildarsamtök launafólks og fjöldi félaga sem stendur utan heildarsamtaka. Hjá ríkinu eru þar stærstu félögin Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga og Læknafélag Íslands. Skurðlæknar eru með sér félag og standa einnig utan bandalaga.

	ASÍ	BHM	BSRB	KÍ	Utan heildarsamtaka
Aðildarfélög	48	27	19	7	40
Fjöldi félagsfólks	127.000	17.000	24.000	11.500	19.000
Þar af fjöldi félagsfólks hjá ríki	1.653	7.731	7.018	1.470	4.888

Heimild: Haustskýrsla Kjaratölræðinefndar 2023 og launakerfi ríkisins.

Í samningalotu vorsins 2023 gerði samninganefnd ríkisins 53 kjarasamninga við um 90 félög og ein miðlunartillaga var samþykkt. Fjölmennasti hópur félagsfólks að baki einum samningi er um 4.000 einstaklingar en einungis þrír einstaklingar í fámennasta hópnum. Um 60% stéttarféлага sem gera kjarasamning við ríkið hafa færri en 200 einstaklinga að baki hverjum samningi.

	ASÍ	BHM	BSRB	KÍ	Utan heildarsamtaka	Samtals
Samningar	7	21	9	1	15	53
Fjöldi á kjörskrá	1.725	7.800	7.195	1.467	4.832	23.019

Heimild: Samninganefnd ríkisins.

Mörg stéttarfélög hafa þó sameinast undanfarin ár eða myndað samflot við gerð kjarasamninga. Samninganefnd ríkisins, í samstarfi við aðra opinbera launagreiðendur, heldur áfram að leggja áherslu á að semja við heildarsamtök sé það mögulegt en virðir að sjálfsgöðu samningsrétt hvers félags.

Nokkrar framfarir hafa átt sér stað í átt að skilvirkara ferli og bættum vinnubrögðum við gerð kjarasamninga. Má þar nefna samvinnu og samtál aðila í Þjóðhagsráði, Kjaratölræðinefnd, samvinnu opinberra launagreiðenda og sameiginlega kjarastefnu. Kjarasamningsviðræður á almenna markaðnum vorið 2024 einkenndust af hógværum kröfum um launaliðinn til að stuðla að auknum kaupmætti launafólks og meiri samhljómi en áður um það sem

væri til skiptanna. Er slíkt samtal og sátt um markmið samninga lykilatriði í árangursríkri kjarasamningsgerð.

Áfram mun samninganefnd ríkisins, fyrir hönd fjármála- og efnahagsráðherra, vinna í átt að bættum vinnubrögðum og skilvirkni við gerð kjarasamninga, bæði við kjarasamningsborðið sem og á milli samninga og hafa verkefni þess efnis verið skilgreind í ársáætlun ráðherra.

3 Stefna í fjármálum hins opinbera

Opinber fjármál ná jafnvægi

Frumjöfnuður er jákvæður og fer batnandi.

Markmiði fjármálastefnu um að stöðva vöxt skulda sem % af VLF verður náð.

Heildarafkoma verður jákvæð í lok tímabilsins og skuldastig fer þá lækkandi.

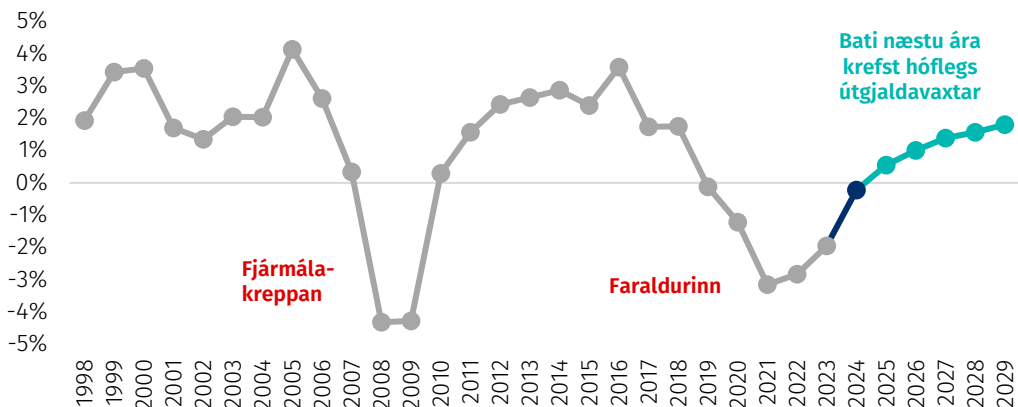
3.1 Fjármál hins opinbera

Meginmarkmið fjármálaáætlunarinnar er að bæta áfram afkomu hins opinbera svo hún geti stuðlað með sjálfbærum hætti að lækkun skuldahlutfalla eigi síðar en árið 2026. Í því augnamiði taka tölulegar fjármálaeignir laga um opinber fjármál gildi á nýjan leik. Með því verði sjálfbærni opinberra fjármála tryggð og staðinn vörður um fjárhagslegan viðnámsþrótt hins opinbera. Þessar áherslur eru í samræmi við markmið gildandi fjármálastefnu fyrir árin 2022–2026.

Framangreind markmið eru ekki aðeins mikilvæg út frá þröngu sjónarhorni opinberra fjármála. Líkt og rakið er í kafla 2 getur það reynst afdrifaríkt fyrir efnahagslegan stöðugleika og samkeppnishæfni útflutningsatvinnuvega ef Íslendingar verða eftirbátar annarra þjóða við að ná niður vöxtum og verðbólgu. Þar skiptir sköpum að bundinn sé endir á hallarekstur hins opinbera sem auk þess að kynda undir verðbólgu dregur úr framboði lánsfjár og með því svigrúmi fyrirtækja til fjárfestinga. Slíkt hamlar vexti kaupmáttar og dregur úr lífsskjörum til lengri tíma. Óvissa um sjálfbærni opinberrar skuldaþróunar getur leitt til fyrirvaralausrar hækkunar vaxta, líkt og fordæmi eru fyrir erlendis á undanförunum misserum.

Áfram þarf að styrkja fjárhagsstöðu hins opinbera

Hagsveifluleiðréttur frumjöfnuður án einkiptisliða, % af VLF



Breytingar á ytra umhverfi hagkerfisins leggja þær skyldur á hið opinbera að safna í digurri sjóði en áður. Af nægu er að taka. Mikil óvissa er enn um framvindu jarðhræringa við Grindavík og Svartsengi, auk þess sem slíkir atburðir eru mögulega að verða tíðari. Ólga af öðrum toga hefur ágerst með auknum viðskiptaþvingunum, stríði í Evrópu og sviptingum í alþjóðastjórnámálum. Þetta eru allt þættir sem gætu kallað á snör, umfangsmikil og kostnaðarsöm viðbrögð stjórnvalda svo staðinn sé vörður um líf skjör og öryggi almennings. Þessar áskoranir bætast við þær sem áður voru þekktar og kröfðust einnig betri afkomu hins opinbera yfir hagsveifluna, s.s. öldrun þjóðarinnar, minni vöxt framleiðni og hátt vaxtastig.

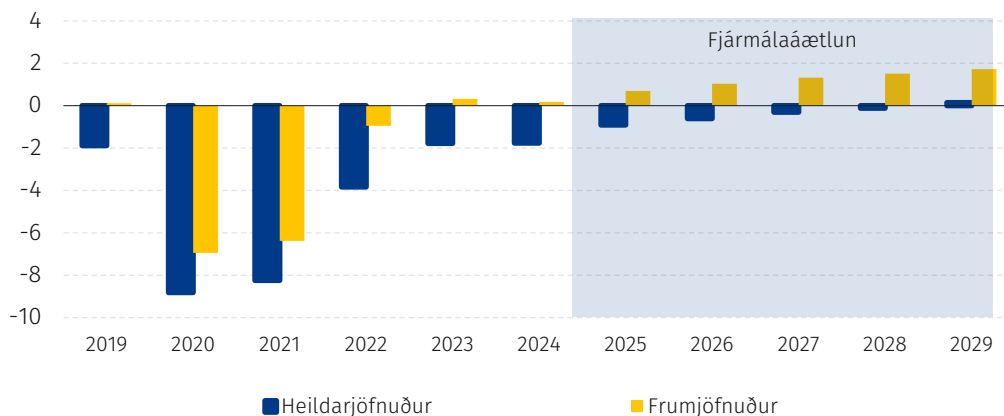
Sterk staða íslenskra heimila og fyrirtækja, lítil skuldsetning og mikill kaupmáttur eykur viðnámsþrótt hagkerfisins. Fjármál hins opinbera mega ekki vera veikur hlekkur í því samhengi. Undirliggjandi staða hins opinbera, þ.e. leiðrétt fyrir tímabundnum áhrifum hagsveiflunnar, er enn ekki nægilega traust til þess að hið opinbera geti brugðist með fullnægjandi hætti við djúpum efnahagsáföllum með trúverðugum hætti. Brýnt er því að þeim markmiðum sem mörkuð eru í þessari fjármálaáætlun verði fylgt í hvívetna, haldið aftur af útgjaldavexti og nýjum verkefnum fundinn staður með forgangsöröðun innan þeirra útgjaldaramma sem hér eru mótaðir. Fjárhagsleg staða hins opinbera er veikari en oft áður og ábyrgðarhluti að úr því verði bætt eins og lagt er upp með í þessari áætlun.

Frumjöfnuður hins opinbera, þ.e. heildarafkoma að frádregnum vaxtajöfnuði, batnar markvert gangi áætlanir eftir. Verður hann jákvæður um 0,2% af VLF á þessu ári en um 1,7% af VLF undir lok tímabilsins. Batnandi frumjöfnuður er forsenda sterkari stöðu opinberra fjármála, að náð verði tókum á skuldaþróuninni og að staðið verði við markmið áætlunarinnar.

Frumjöfnuður segir þó ekki alla söguna enda vegur fjármagnskostnaður þungt í rekstri hins opinbera. Gert er ráð fyrir að halli á heildarafkomu hins opinbera nemi 1,8% af VLF á yfirstandandi ári þegar neikvæður vaxtajöfnuður bætist við. Í framhaldi er gert ráð fyrir að dragi úr hallanum ár frá ári þar til heildarafkoman verður orðin lítillega jákvæð undir lok tímabilsins. Eins og í gildandi fjármálaáætlun hvílir þessi forsenda á hægfara útgjaldavexti, þ.e. að útgjöld vaxi hægar en landsframleiðsla. Gert er ráð fyrir að heildarútgjöld hins opinbera lækki úr 44% af VLF í tæplega 41% af VLF í lok tímabilsins. Á sama tíma er gert ráð fyrir að tekjur nemi 41–42% af VLF á tímabilinu öllu.

Afkoma hins opinbera batnar og heildarjöfnuður nær jafnvægi

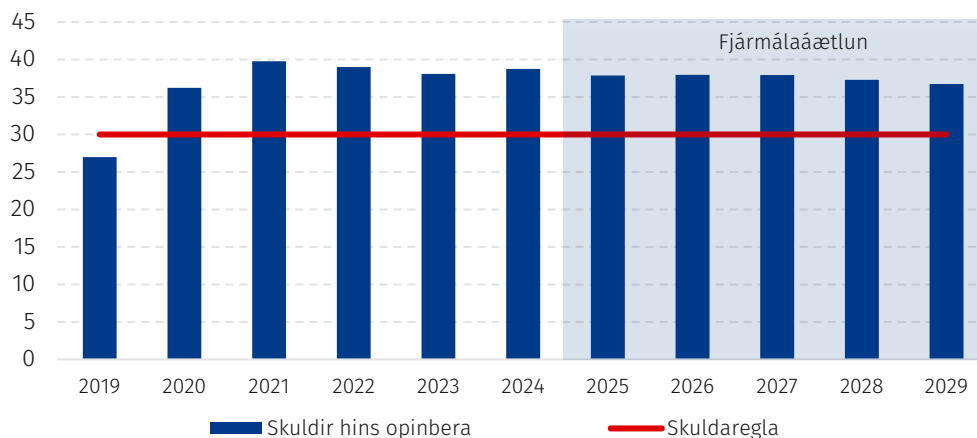
Afkoma hins opinbera, % af VLF



Skuldir hins opinbera skv. skilgreiningu skuldareglu¹ laga um opinber fjármál lækka úr tæplega 39% af VLF í lok þessa árs í um 37% af VLF í árslok 2029. Með því er skuldalækkunarregla laganna uppfyllt. Reglan tekur aftur gildi árið 2026 og gerir kröfu um tiltekna lækkun skulda hins opinbera þegar skuldir eru umfram 30% af VLF. Skuldareglunni og öðrum skilyrðum laga um opinber fjármál var tímabundið vikið til hliðar á upphafsðögum heimsfaraldursins til að auka svigrúm stjórnvalda til að draga úr efnahagslegum kostnaði samfélagsins við þær aðstæður.

Skuldir hins opinbera verða stöðugar og lækka undir lok tímabilsins

% af VLF



3.1.1 Fjármálaáætlunin tryggir bætta afkomu í takt við fjármálastefnu

Afkomuferill fjármálaáætlunarinnar samræmist framangreindum markmiðum. Jafnvægi í heildarafkomu hins opinbera yfir hagsveifluna dugir til að lækkun skuldahlutfallsins til meðallangs tíma samræmist skuldareglu laga um opinber fjármál. Til lengri tíma er afkoman raunar næg til að samrýmast mun minni skuldum en þeim 30% af VLF sem eru viðmið laganna. Ýmsir þættir ótengdir afkomu geta þó orðið til þess að hækka skuldahlutfallið. Um einn þeirra, þ.e. endurlán ríkissjóðs, er fjallað í rammagrein 10, en umfang þeirra hefur farið ört vaxandi.

Afkoman uppfyllir jafnframt viðmið fjármálastefnu árána 2022–2026 sem kveður á um að halli af rekstri hins opinbera verði ekki meiri en 1% af VLF árið 2026 og þar af verði halli af rekstri ríkissjóðs að hámarki 0,8% af VLF. Í þessari áætlun er gert ráð fyrir að afkoma hins opinbera verði neikvæð um 0,6% af VLF árið 2026, og þar af verði halli ríkissjóðs um 0,4% af VLF. Rétt er að geta þess að samkvæmt uppgjöri Hagstofu Íslands árin 2022–2023 hefur afkoma sveitarfélaga reynst lakari en lagt var upp með í fjármálastefnunni, þó að afkoma hins opinbera hafi verið innan marka, og áætlað er að svo verði áfram á þessu ári. Að hluta til er það vegna breyttrar framsetningar Hagstofu Íslands á verðbótapætti vaxtagjalda hjá sveitarfélögum, en verðbætur eru nú gjaldfærðar á sama máta hjá sveitarfélögum og gert hefur verið hjá ríkissjóði. Þessi breyting skerðir afkomu sveitarfélaga og hefur afkoma liðinna ári verið endurmetin með hliðsjón af þessari breytingu. Áætlanir gera þrátt fyrir það

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

ráð fyrir að afkoma sveitarfélaga batni á tímabilinu og verði í takt við fjármálastefnu árin 2025–2026.

Afkomuhorfur hins opinbera samanborið við markmið fjármálastefnu

Afkoma, ma.kr.	2022	2023	2024	2025	2026
I. Hið opinbera					
Heildartekjur	1.565	1.780	1.898	2.009	2.108
Heildargjöld	1.714	1.857	1.978	2.053	2.140
Afkoma	-149	-76	-80	-44	-31
% af VLF	-3,8	-1,8	-1,8	-0,9	-0,6
Fjármálastefna % af VLF	-7,0	-4,8	-3,6	-2,4	-1,0
Frávik % af VLF	3,2	3,0	1,8	1,5	0,4
II. Ríkissjóður					
Heildartekjur	1.131	1.289	1.367	1.446	1.514
Heildargjöld	1.243	1.333	1.417	1.471	1.535
Afkoma	-112	-45	-49	-25	-21
% af VLF	-2,9	-1,0	-1,1	-0,5	-0,4
Fjármálastefna % af VLF	-6,0	-4,0	-3,0	-2,0	-0,8
Frávik % af VLF	3,1	3,0	1,9	1,5	0,4
III. Sveitarfélög					
Heildartekjur	482	547	586	621	655
Heildargjöld	536	590	617	641	666
Afkoma	-55	-43	-31	-19	-10
% af VLF	-1,4	-1,0	-0,7	-0,4	-0,2
Fjármálastefna % af VLF	-1,0	-0,8	-0,6	-0,4	-0,2
Frávik % af VLF	-0,4	-0,2	-0,1	0,0	0,0

Skuldaþróun hins opinbera er innan marka gildandi fjármálastefnu árin 2022–2026 og er skuldahlutfallið umtalsvert lægra en það hámark sem sett var þegar stefnan var samþykkt á Alþingi í ársbyrjun 2022. Bætt skuldastaða samanborið við eldri áætlanir endurspeglar hraðan afkomubata hins opinbera í kjölfar heimsfaraldursins sem gerð hafa verið skil í fyrri fjármálaáætlunum.

Skuldahorfur hins opinbera samanborið við markmið fjármálastefnu

Skuldir, ma.kr.	2022	2023	2024	2025	2026
I. Hið opinbera					
Skuldir skv. fjármálareglu ¹	1.514	1.629	1.757	1.828	1.939
% af VLF	39,0	38,1	38,7	37,9	37,9
Stefna, % af VLF	43,5	46,0	49,0	51,0	51,5
Frávik % af VLF	-4,5	-7,9	-10,3	-13,1	-13,6
II. Ríkissjóður					
Skuldir skv. fjármálareglu ¹	1.257	1.346	1.444	1.495	1.596
% af VLF	32,4	31,5	31,8	31,0	31,2
Stefna, % af VLF	36,0	38,0	40,5	42,0	42,5
Frávik % af VLF	-3,6	-6,5	-8,7	-11,0	-11,3
III. Sveitarfélög					
Skuldir skv. fjármálareglu ¹	257	283	314	333	343
% af VLF	6,6	6,6	6,9	6,9	6,7
Stefna, % af VLF	7,5	8,0	8,5	9,0	9,0
Frávik % af VLF	-0,9	-1,4	-1,6	-2,1	-2,3

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

3.1.2. Fjármálaáætlunin uppfyllir fjármálaeignir

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 afkomu og skulda. Grunngildin eru sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi. Tölulegu reglurnar kveða m.a. á um að heildarjöfnuður hins opinbera haldist jákvæður yfir fimm ára tímabil, að skuldahlutfall hins opinbera verði að hámarki 30% af VLF og um lágmarksviðmið um lækkun skulda ef skuldahlutfallið er umfram það. Nánari útlistun á grunngildum og tölulegum fjármálaeignum má finna í frumvarpi til laga um opinber fjármál og í fyrri fjármálaáætlunum.

Tölulegum fjármálaeignum var vikið til hliðar í heimsfaraldrinum. Fyrst í þrjú ár, 2020–2022, líkt og lög um opinber fjármál heimila, en síðar með sérstakri lagasetningu fram til ársloka 2025 og var tilgangurinn að veita stjórnvöldum nægjanlegt svigrúm til að bregðast við efnahagslegum afleiðingum faraldursins. Að óbreyttu taka reglurnar því gildi á ný árið 2026. Meðfylgjandi tafla sýnir hvernig fjármálaáætlunin uppfyllir tölulegar reglur laga um opinber fjármál frá þeim tíma.

Fjármálaregla	Skorður	Skilyrði uppfyllt?	
1. Afkomuregla a. Heildarjöfnuður hins opinbera yfir fimm ára tímabil skal ávallt vera jákvæður.	Fyrsta 5 ára tímabilið eftir að reglurnar taka aftur gildi er 2026–2030 og skal heildarjöfnuður þess tímabils vera jákvæður.	Samkvæmt áætluninni er uppsafnaður halli á heildarafkomu hins opinbera árin 2026–2029 um 0,8% af VLF ársins 2029. Síðasta ár reglunnar nær út fyrir tímabil áætlunarinnar en til þess að uppfylla skilyrðið mun afkoma hins opinbera þurfa að vera jákvæð sem því nemur árið 2030 og batna þannig frá árinu 2029 um svipað umfang og milli árunna 2024 og 2025.	✓
b. Árlegur halli á heildarjöfnuði skal ekki vera meiri en 2,5% af VLF.	Árlegur halli á heildarjöfnuði árin 2026–2029 má ekki vera meiri en 2,5% af VLF.	Áætlaður halli hins opinbera er 0,6% af VLF árið 2026 en gert er ráð fyrir afgangi árið 2029.	✓
2. Skuldaregla Heildarskuldir hins opinbera, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en sem nemur 30% af VLF.	Skuldir hins opinbera skv. skuldareglu skulu ekki vera umfram 30% af VLF í árslok 2026–2029.	Skuldir hins opinbera eru umfram 30% árin 2026–2029. Við slíkar aðstæður virkjast ákvæði skuldalækkunarreglu, sbr. 3. tl. og þá fyrst frá og með árinu 2027.	✗
3. Skuldalækkunarregla Séu skuldir umfram hámark skuldareglu skulu þær lækka um a.m.k. 5% af því sem ber í milli heildarskulda og skuldahámarks, sbr. 2. tl., að meðaltali árlega á hverju þriggja ára tímabili.	Skuldir hins opinbera skv. skuldareglu skulu lækka um a.m.k. 1,2% af VLF á árunum 2027–2029.	Skuldir hins opinbera skv. skuldareglu lækka um 1,2% af VLF á árunum 2027–2029.	✓

3.1.3. Innleiðing fjármálareglna á ný – stöðugleikaregla gæti hentað betur en afkomuregla

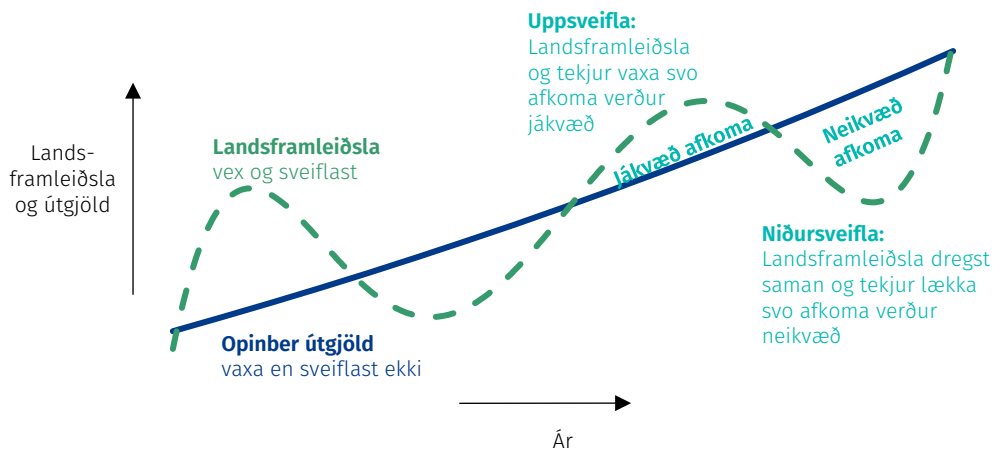
Önnur ríki sem búa við sambærilega umgjörð um opinber fjármál viku einnig fjármálareglum til hliðar í faraldrinum og er þar einnig unnið að innleiðingu regnanna á ný. Í því skyni hafa stjórnvöld, bæði hér á landi og erlendis, nýtt tækifærið til endurskoðunar og athugunar á því hvort þær reglur sem vikið var til hliðar skapi heppilegustu umgjörðina fyrir opinber fjármál eða hvort aðrar reglur þjóni markmiðum stjórnvalda betur. Í því ljósi hefur fjármála- og efnahagsráðherra látið vinna umræðuskýrslu um fjármálareglur sem lögð er fram samhliða fjármálaáætluninni.

Í skýrslunni er gengið út frá því að grunnildi laga um opinber fjármál um sjálfbærni og stöðugleika endurspegli helstu markmið opinberrar fjármálastefnu. Niðurstöður skýrslunnar eru að núgildandi fjármálareglur, þ.e. afkomureglurnar, skuldareglan og skuldalækkunarreglan, miði allar að því að tryggja sjálfbærni opinberra fjármála. Engin reglanna stuðlar þó með beinum hætti að markmiði laganna um efnahagslegan stöðugleika. Raunar er hætt við að núgildandi reglur, einkum um jafnvægi á heildarjöfnuði yfir fimm ára tímabil og skuldalækkun, ýti beinlínis undir sveiflur í hagkerfinu. Því er velt upp hvort styrkja megi umgjörð opinberra fjármála frekar með innleiðingu reglu um ásættanlega afkomu og efnahagslegan stöðugleika sem kæmi í stað afkomureglunnar.

Svonefnd stöðugleikaregla gæti komið til álita. Setur hún ófjármögnum útgjaldavexti þær skorður að hann geti ekki orðið meiri en sem nemur vexti verðmætasköpunar til lengri tíma. Reglan er í raun hlutlaus gagnvart útgjöldum að því leyti að stjórnvöld geta aukið þau

eins mikið og þeim hugnast, svo lengi sem þau eru fjármögnuð með skattahækkunum. Þess í stað er markmiðið með reglunni að stuðla að efnahagslegum stöðugleika með því að leyfa tekjum að dragast saman og útgjöldum að vaxa í niðursveiflum en setja þá kröfu að afkoman verði meiri í uppsveiflum. Núgildandi afkomureglur hafa ekki þennan eiginleika. Þær veita í raun enga leiðsögn í efnahagsuppsveiflu og koma ekki í veg fyrir að þenslutengdum tekjum verði ráðstafað að því marki að það veiki varanlega undirliggjandi rekstur hins opinbera, hvort sem það er með aukningu útgjalda eða lækkun skatta. Núverandi fyrirkomulag hvetur stjórnvöld raunar til þess þar sem reglurnar veita lítið sem ekkert svigrúm til útgjaldavaxtar eða skattalækkana í niðursveiflu.

Stöðugleikaregla stuðlar að bæði sjálfbærni og stöðugleika



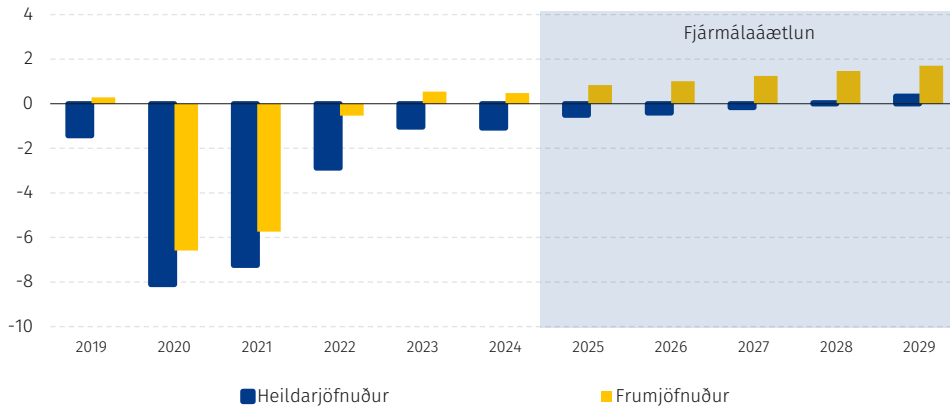
3.2 Fjármál ríkissjóðs

Leiðarljós fjármálaáætlunarinnar er að tryggð verði viðunandi lækkun skulda sem samræmist markmiðum gildandi fjármálastefnu og tölulegum fjármálareglum laga um opinber fjármál. Ábyrgðarhluti er að séð verði til þess að ríkissjóður hafi bolmagn til að mæta bæði ófyrirséðum áföllum sem og fyrirséðri þróun á komandi árum, s.s. öldrun þjóðarinnar, eins og rakið er nánar í kafla 2. Til þess að svo geti orðið þarf frumjöfnuðurinn að batna á tímabilinu og heildarjöfnuður ríkisfjármála að verða jákvæður á ný. Afkoma ríkissjóðs stuðlar þá að lækkun skulda samhliða því sem afkomubatininn vinnur gegn verðbólguþrýstingi.

Frumjöfnuður ríkissjóðs, þ.e. heildarafkoma að frádrögnum vaxtajöfnuði, batnar umtalsvert gangi áætlanir eftir. Verður hann jákvæður um 0,5% af VLF á þessu ári en um 1,7% af VLF undir lok tímabilsins. Að viðbættum vaxtajöfnuði gerir uppfærð áætlun ráð fyrir halla á heildarafkomu ríkissjóðs á þessu ári sem nemur 1,1% af VLF, sem er í samræmi við áætlun fjárlaga, en samhliða vaxandi frumjöfnuði minnkar hann ár frá ári og verður heildarafkoman að endingu jákvæð um 0,3% af VLF árið 2029.

Afkoma ríkissjóðs batnar áfram

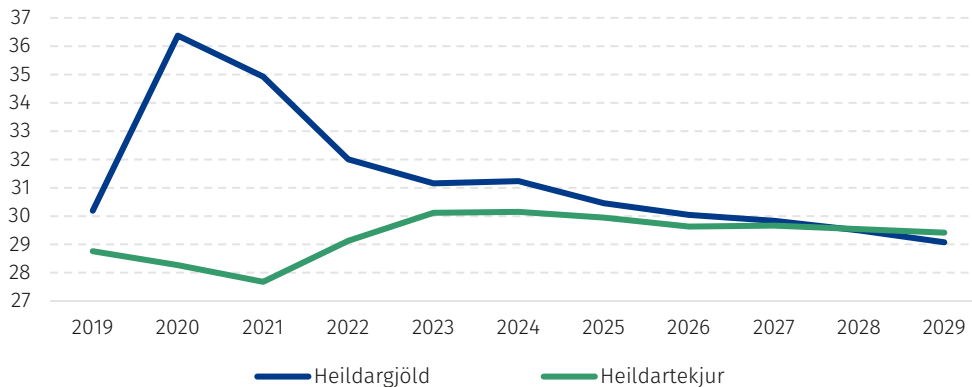
Afkoma ríkissjóðs, % af VLF



Bati í afkomu ríkissjóðs verður tryggður með því að halda aftur af útgjaldavexti og er í forsendum áætlunarinnar að jafnaði gert ráð fyrir um 4% nafnaukningu heildarútgjalda á ári. Með þessu móti verður vöxtur útgjalda minni en vöxtur landsframleiðslunnar á tímabilinu og þannig unnið að markmiðum um sjálfbærni ríkisfjármála og stöðugleika í samræmi við grunnreglu laga um opinber fjármál. Heildarútgjöld ríkissjóðs fara úr því að vera rúmlega 31% af VLF á þessu ári í rúmlega 29% af VLF undir lok tímabilsins. Eins og kunnugt er jukust útgjöld ríkissjóðs umtalsvert í kjölfar heimsfaraldursins og hefur sú aukning ekki enn gengið til baka að fullu þótt útgjaldaheimildir sem tengjast heimsfaraldrinum með beinum hætti hafi verið felldar niður. Útgjaldastigið á þessu ári er rúmlega 1% af VLF hærra en árin 2018–2019. Gangi markmið stjórnvalda um útgjaldaþróun eftir verður útgjaldastig ríkissjóðs árin 2026–2027 orðið sambærilegt því sem var fyrir faraldur en lækkar svo og svípar til útgjaldastigs árána 2015–2016 undir lok tímabilsins þegar leiðrétt hefur verið fyrir einskis- og óreglulegum útgjöldum, m.a. 105 ma.kr. gjaldfærslu innborgunar til LSR árið 2016.

Stefnumörkun um að halda aftur af útgjaldavexti skilar bættari afkomu ríkissjóðs

% af VLF

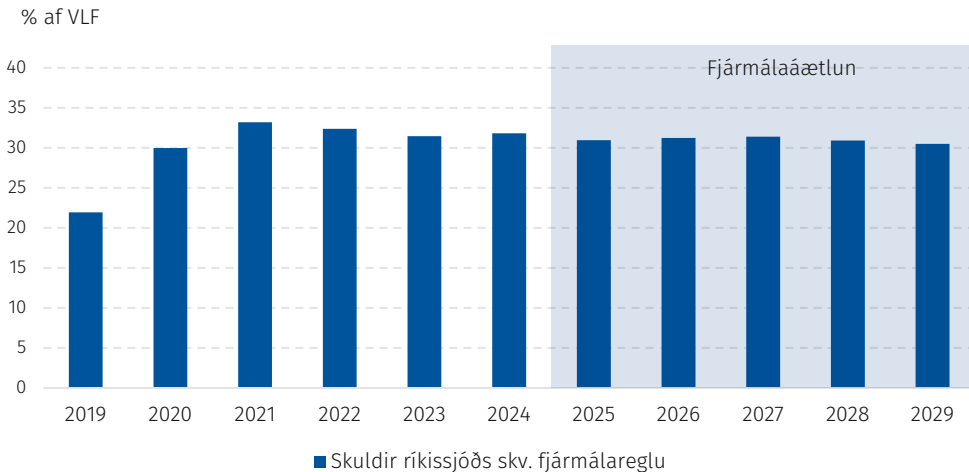


Áætlað er að heildartekjur ríkissjóðs lækki lítillega á tímabilinu sem hlutfall af VLF og fari úr 30,1% af VLF í ár í 29,4% af VLF undir lok tímabilsins. Miðast sú tekjuþróun við að áfram verði haldið með innleiðingu á framtíðartekjuöflunarkerfi vegna umferðar og orkuskipta í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar ásamt öðrum breytingum á tekjuhlið sem fjallað er um í kafla 3.2.2.

Framangreind tekju- og gjaldaþróun miðast við að ráðist verði í afkomubætandi ráðstafanir að upphæð 9 ma.kr. hvert ár árin 2025–2027 umfram það sem útfært er nú þegar í áætluninni. Verður þeim fundinn staður á gjaldahlið á næsta ári og útfærðar í fjárlagafrumvarpi ársins 2025 en árin 2026 og 2027 eru þær settar fram í áætluninni til jafns á tekju- og gjaldahlið.

Ríkisstjórnin hefur með fjármálastefnu sinni sett sér það eindregna markmið að stöðva hækkun skuldahlutfallsins. Jákvæð afkomuþróun og sterkur bati í hagkerfinu ásamt sölu ríkiseigna hefur gert það að verkum að skuldir ríkissjóðs samkvæmt skuldareglu laga um opinber fjármál eru nú áætlaðar innan við 32% af VLF á þessu ári eftir að hafa verið meira en 33% af VLF árið 2021. Í áætluninni er gert ráð fyrir því að skuldir á þennan mælikvarða minnki á síðari hluta tímabilsins og verði á bilinu 30–31% af VLF í árslok 2029. Þannig verður tryggt að skuldir hins opinbera uppfylli skuldalækkunarreglu laganna sem fjallað er um í kafla 3.1.2. Í forsendum áætlunarinnar er gert ráð fyrir nýrri 25 ma.kr. eignasölu árið 2028 umfram forsendur gildandi áætlunar og batnar skuldaþróunin sem því nemur.

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

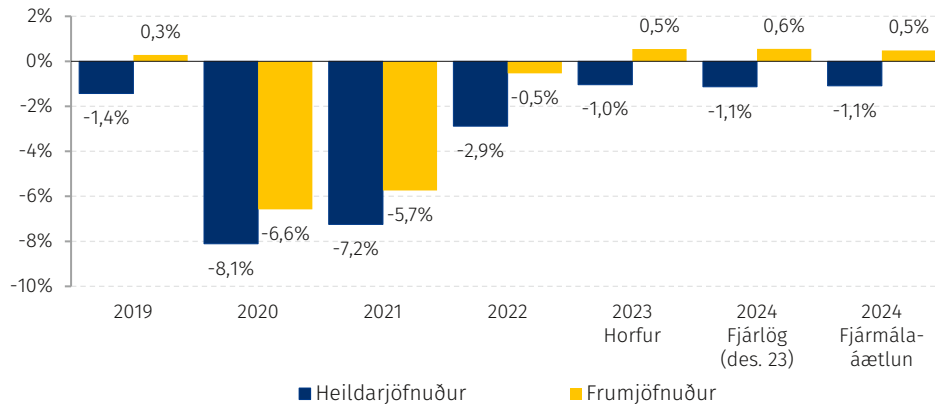


3.2.1 Afkomuhorfur ríkissjóðs

Afkoma ríkissjóðs hefur tekið stakkaskiptum á þeim örfáu árum sem liðin eru frá því að heimsfaraldur kórónuveirunnar reið yfir og halli á heildarjöfnuði nam 7–8% af VLF. Bráðabirgðauppgjör Hagstofu Íslands gefur til kynna að halli á rekstri ríkissjóðs hafi verið um 1% af VLF árið 2023 en í áætlun fjárlaga ársins 2024 er gert ráð fyrir að hallinn nemi 1,1% af VLF. Samkvæmt uppfærðu mati fyrir yfirstandandi ár verður engin breyting á heildarafkomu þrátt fyrir breytingar innan bæði tekju- og gjaldahliðar ríkisfjármála. Má líta á það sem vísbendingu um aukinn stöðugleika samanborið við sveiflur síðustu ára.

Afkomuhorfur ríkissjóðs eru nær óbreyttar frá áætlun fjárlaga 2024

Heildar- og frumjöfnuður ríkissjóðs, % af VLF



Afkomuhorfur árið 2024 eru lítið breyttar en tekjur og gjöld verða hærrí

Heildartekjur eru áætlaðar 1.367 ma.kr. sem er um 11 ma.kr. meira en gert var ráð fyrir í áætlun fjárlaga. Auknar tekjur má einkum rekja til endurmats á umfangi afskrifta skattkrafna í samræmi við breytta aðferðafræði Fjársýslunnar, sem fjallað er nánar um í kafla 3.2.2, og þess að gert er ráð fyrir hærrí arðgreiðslu frá Landsvirkjun. Vega þessar breytingar upp á móti öðrum breytingum til lækkunar tekna.

Heildargjöld eru áætluð 1.417 ma.kr. sem er um 9 ma.kr. meira en gert var ráð fyrir í áætlun fjárlaga. Þyngst vegur aðkoma ríkissjóðs að gerð kjarasamninga á almennum markaði sem felur m.a. í sér sérstakan vaxtastuðning, aukinn stuðning við barnafjölskyldur og aðgerðir í húsnæðismálum. Áætlaður kostnaður sem fellur til vegna þeirra aðgerða á þessu ári er metinn um 12 ma.kr. Á móti kemur að gert er ráð fyrir minni verðbólgu en í áætlun fjárlaga sem leiðir til um 3 ma.kr. lækkunar á áætlaðri gjaldfærslu verðbóta verðtryggðra lána.

Gangi þessi áætlun eftir verður frumjöfnuður ríkissjóðs jákvæður um tæplega 22 ma.kr. eða 0,5% af VLF og yrði það annað árið í röð þar sem frumjöfnuður er jákvæður.

Rétt er að vekja athygli á því að enn er uppi óvissa um niðurstöður kjaraviðræðna við opinbera starfsmenn og framvindu mála í tengslum við jarðhræringar á Reykjanesi en aukist útgjöld ríkissjóðs vegna þessa minnkar afkoman. Á árinu hafa fram til þessa þegar verið samþykkt tvönn fjárukaalög vegna jarðhræringanna, en aukinn stuðningur við íbúa Grindavíkur hefur verið fjármagnaður með samsvarandi lækkun á umfangi almenna varasjóðsins. Úrræðin hafa því ekki leitt til aukinna útgjalda samanborið við áætlun fjárlaga. Umfangsmest þessara stuðningsaðgerða varðar kaup á íbúðarhúsnæði í Grindavíkurbæ í gegnum nýtt félag í eigu ríkissjóðs, Fasteignafélagið Þórkötl, sem stofnað var í A3-hluta ríkissjóðs. Áhrif þess koma ekki fram í rekstraryfirliti A1-hluta ríkissjóðs, sem fjallað er um í þessum kafla, en umfjöllun um A2- og A3-hluta ríkissjóðs ásamt samstæðuuppgjöri A-hluta ríkissjóðs í heild er að finna í kafla 3.2.5.

Áætluð afkoma ríkissjóðs 2024–2029

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætl. 2024	Áætl. 2025	Áætl. 2026	Áætl. 2027	Áætl. 2028	Áætl. 2029
Frumtekjur	1.324,3	1.406,5	1.479,1	1.557,8	1.628,3	1.706,5
Frumgjöld	1.302,5	1.365,9	1.427,5	1.490,7	1.545,5	1.605,0
Frumjöfnuður	21,8	40,6	51,6	67,1	82,8	101,5
% af VLF	0,5	0,8	1,0	1,2	1,5	1,7
Vaxtatekjur	43,1	39,5	35,2	35,8	39,4	41,2
Vaxtagjöld	114,2	104,8	107,9	111,9	119,7	122,6
þar af gjaldfærðir vextir	59,3	63,3	71,8	79,1	87,5	90,8
þar af verðbætur	36,5	22,9	17,6	14,5	14,1	13,8
þar af reiknaðir vextir á lífeyrisskuldb.	18,4	18,6	18,5	18,3	18,1	18,0
Fjármagnsjöfnuður	-71,1	-65,3	-72,7	-76,1	-80,3	-81,4
% af VLF	-1,6	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4
Heildartekjur	1.367,4	1.446,0	1.514,3	1.593,6	1.667,7	1.747,7
Heildarútgjöld	1.416,7	1.470,7	1.535,4	1.602,6	1.665,2	1.727,6
Heildarjöfnuður	-49,3	-24,7	-21,1	-9,0	2,5	20,1
% af VLF	-1,1	-0,5	-0,4	-0,2	0,0	0,3
Þar af tekjuráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	0,0	4,5	9,0	9,0	9,0
Þar af útgjaldaráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	9,0	13,5	18,0	18,0	18,0
Þar af ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	9,0	18,0	27,0	27,0	27,0
% af VLF	-	0,2	0,4	0,5	0,5	0,5

Afkoma ríkissjóðs batnar umtalsvert á næsta ári

Gert er ráð fyrir að frumjöfnuður verði jákvæður um 41 ma.kr. á næsta ári eða sem svarar til 0,8% af VLF og batnar því um 0,3% af VLF á milli ára, eða tæplega 19 ma.kr. Um helming batans má rekja til 9 ma.kr. útfærðra afkomubætandi ráðstafana sem gert er ráð fyrir að verði útfærðar í fjárlagafrumvarpi ársins 2025 en jafnframt hefur verið gripið til ýmissa hagræðingaraðgerða. Það er gert til þess að skapa svigrúm fyrir aukin útgjöld í tengslum við aðkomu ríkissjóðs að gerð kjarasamninga á almennum markaði sem munu koma fram af miklum þunga á næsta ári, m.a. með frestun á gildistöku nýs örorkubótakerfis til 1. september 2025 og lækkun á almennum varasjóði eins og nánar er rakið í kafla 3.2.3.

Þá er gert ráð fyrir að fjármagnsjöfnuður verði neikvæður um 65 ma.kr., eða 1,4% af VLF, samanborið við 1,6% af VLF árið 2024. Batnar hann um 6 ma.kr. milli ára vegna lægri gjaldfærslu verðbóta verðtryggðra lána samhliða minnkandi verðbólgu.

Samanlagt er því gert ráð fyrir að afkoma ríkissjóðs verði neikvæð um 25 ma.kr., eða 0,5% af VLF, á næsta ári og nemur afkomubattinn því um 0,6% af VLF milli ára.

Jafnvægi næst árið 2028 og heildarjöfnuður verður jákvæður um 0,3% af VLF árið 2029

Frumjöfnuður batnar að jafnaði um 0,2–0,3% af VLF á ári á tímabili áætlunarinnar. Verður hann jákvæður um 0,5% í ár en um 1,7% af VLF undir lok tímabilsins en á sama tíma er gert ráð fyrir að vaxtajöfnuður haldist neikvæður um 1,4% af VLF frá árinu 2025. Heildarafkoma ríkissjóðs nær þannig jafnvægi árið 2028, einu ári síðar en gert var ráð fyrir í gildandi áætlun, og verður jákvæð um 0,3% af VLF árið 2029.

Samanburður við gildandi fjármálaáætlun 2024–2028

Samanborið við gildandi fjármálaáætlun batnar frumjöfnuður að jafnaði um 9 ma.kr. á ári hverju yfir tímabilið þrátt fyrir aukningu frumútgjalda þar sem aukning frumtekna er meiri. Endurskoðun hagvaxtar árin 2022–2023 leiddi til hækkunar nafnverðs landsframleiðslu frá fyrri áætlun. Af þeim sökum lækka frumútgjöld í hlutfalli við VLF og frumtekjur standa nokkurn veginn í stað þótt bæði vaxi að nafnvirði. Frumgjöld verða að jafnaði um 0,2% af VLF lægri en fyrri áætlunin gerði ráð fyrir og frumjöfnuðurinn batnar sem því nemur. Bættur frumjöfnuður vegur á móti lakari fjármagnsjöfnuði sem leiðir af hækkun gjaldfærðra vaxta vegna herra vaxtastigs en verðbætur verðtryggðra lána breytast lítið á milli áætlana. Samanlagt er heildarafkoma ríkissjóðs því að jafnaði nánast óbreytt frá fyrri áætlun þótt heildartekjur og heildargjöld séu nokkru meiri.

Samanburður við fjármálaáætlun 2024–2028 (br. frá gildandi áætlun)

<u>Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.</u>	<u>Áætl.</u> <u>2024</u>	<u>Áætl.</u> <u>2025</u>	<u>Áætl.</u> <u>2026</u>	<u>Áætl.</u> <u>2027</u>	<u>Áætl.</u> <u>2028</u>
Frumtekjur	26,3	28,9	35,0	43,8	42,4
Frumgjöld	18,0	10,3	27,7	42,0	32,7
Frumjöfnuður	8,3	18,6	7,3	1,8	9,7
% af VLF	0,2	0,4	0,2	0,0	0,2
Vaxtatekjur	8,0	9,4	5,9	3,2	4,4
Vaxtagjöld	17,3	14,3	14,4	13,9	15,8
Fjármagnsjöfnuður	-9,3	-4,9	-8,5	-10,7	-11,4
% af VLF	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2	-0,2
Heildartekjur	34,3	38,3	40,9	47,0	46,8
Heildarútgjöld	35,3	24,6	42,1	55,9	48,5
Heildarjöfnuður	-1,0	13,7	-1,2	-8,9	-1,7
% af VLF	0,0	0,3	0,0	-0,2	0,0

3.2.2 Skattastefna og tekjuþróun

Áherslur ríkisstjórnarinnar sem koma fram í stjórnarsáttmála hennar eru grundvöllurinn að skattastefnu fjármálaáætlunarinnar. Enn fremur er skattastefnan mikilvægur þáttur í hagstjórninni sem bindur ákvarðanir stjórnvalda við þann efnahagslega veruleika sem við blasir á hverjum tíma. Í síðustu fjármálaáætlun voru kynnt skattaáform til að sporna gegn þenslu og draga úr verðbólguþrýstingi. Ber þar helst að nefna lækkingu á endurgreiðsluhlutfalli VSK af vinnu við íbúðarhúsnæði og tímabundna 1% hækkun á prósentustigi tekjuskatts lögaðila á álagningarárinu 2025. Þær breytingar voru lögfestar á síðasta ári og gætir áhrifa af þeim á efnahagssumhverfi og ríkisfjármál á tíma áætlunarinnar. Vegna þess að hagkerfið stefnir nær jafnvægi í upphafi fjármálaáætlunarinnar, m.a. fyrir tilstuðlan innbyggðrar sveiflujöfnunar skattkerfisins, er ekki gert ráð fyrir frekari skattbreytingum í þá veru. Skattastefna þessarar fjármálaáætlunar beinir sjónum sínum í meginatriðum að skattalegu jafnræði einstaklinga og fyrirtækja og að styrkingu grunnstoða skattkerfisins til að takast á við samfélagslegar breytingar og stuðlar þannig að sjálfbærari tekjuöflun fyrir ríkissjóð til framtíðar. Vegna þessara fyrirætlana lækka minna en ella áætlaðar tekjur sem hlutfall af VLF á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Fyrirhugaðar skattbreytingar, sem fjallað verður um hér í framhaldi, voru flestar kynntar í síðustu fjármálaáætlun.

Eitt þeirra áherslumála sem kom fram í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar frá nóvember 2021 er að nýtt **fram tíðartekjuöflunarkerfi vegna umferðar og orkuskipta** verði mótað og innleitt á kjörtímabilinu. Í forsendum fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar fyrir árin 2022–2026 var sett stefnumið um að tekjur af ökutækjum og eldsneyti yrðu 1,7% af VLF líkt og að meðaltali á árunum 2010–2017. Fyrsta skrefið í átt að slíku kerfi var stigið í ársbyrjun 2024 með gildistöku laga um nýtt kílómetragjald á notkun rafmagns-, vetnis- og tengiltvinnbíla. Fyrirhugað er að síðara skrefið verði stigið í upphafi árs 2025 með því að taka einnig upp kílómetragjald á notkun allra annarra bíla, s.s. bíla sem ganga fyrir jarðefnaeldsneyti. Samhliða er gert ráð fyrir endurskoðun á skattlagningu ökutækja og eldsneytis, þ.m.t. að vörugjöld af eldsneyti, bensíngjald og oliugjald, lækki verulega eða falli niður. Gert er ráð fyrir að kolefnisgjald verði áfram lagt á jarðefnaeldsneyti til að fanga neikvæð ytri áhrif af notkun þess. Kílómetragjaldið byggir, líkt og nafnið gefur til kynna, á fjölda ekinna kílómetra og mun nýtt tekjuöflunarkerfi því endurspegla betur raunverulega notkun á vegasamgöngum en núverandi eldsneytisskattar gera. Með þessum breytingum er verið að tryggja fjármagn á traustum grunni til framtíðar en orkuskipti og sífellt sparneytnari bílar hafa kallað á nýja nálgun í skattlagningu ökutækja og eldsneytis. Þetta nýja tekjuöflunarkerfi styður við tekjuöflun til framtíðar og er m.a. ætlað að mæta uppbyggingu vegakerfisins, en gert er ráð fyrir í áætluninni að því markmiði að tekjur af ökutækjum og eldsneyti nemi 1,7% af VLF verði náð frá og með 2027. Við útfærsluna verður hugað að velsæðaráherslum ríkisstjórnarinnar um kolefnishlutlausu framtíð.

Annað umfangsmikið skattamál sem kemur fram í stjórnarsáttmálanum og hefur áhrif á fjármálaáætlunina felst í aðgerðum OECD og G20-ríkjanna gegn rýrnun skattstofna og tilfærslu skattskylds hagnaðar af stafrænni þjónustu milli ríkja. Aðgerðirnar gegna mikilvægu hlutverki til að tryggja sanngirni og jafnræði milli landa. Um er að ræða tveggja stöða aðgerð. **Stoð 1, skattlagning á stafræna hagkerfið**, felur í sér heimild fyrir ríki þar sem þjónusta er keypt af alþjóðlegum stórfyrirtækjum á sviði stafrænna viðskipta til að leggja skatt á hagnað þeirra sem verður til í markaðsríkinu. Þannig er komið í veg fyrir að fyrirtæki geti hagnast af sölu þjónustu í markaðsríkjum án þess að greiða þar skatta. Stefnt er að því að útfærsla liggi fyrir um mitt ár 2024. **Stoð 2, alheimslágmarksskattur**, felur í sér upptöku á 15% alþjóðlegum lágmarksskatti á fjölþjóðafyrirtæki, óháð því hvar þau starfa. Megintilgangur skattsins er að koma í veg fyrir að fjölþjóðafyrirtæki komist hjá skattlagningu með tilfærslu hagnaðar til lágskattaríkja og jafna þannig stöðu fyrirtækja almennt. Útfærslan liggur fyrir og fjöldi ríkja hefur innleitt alheimslágmarksskatt frá síðustu áramótum. Um er að ræða eina stærstu breytingu sem hefur orðið á skattlagningu á alþjóðlegum vettvangi. Ísland hefur samþykkt að innleiða alheimslágmarksskatt og mun ljúka innleiðingunni á síðari hluta þessa árs með áformaðri gildistöku á árinu 2025. Gert er ráð fyrir að innleiðingin muni skila ríkissjóði auknum skatttekjum ári síðar.

Fyrir höndum er áframhald á **endurskoðun á reglum um skattlagningu launa og reiknuð laun** í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Vinnan snýr að úrbótum í skattframkvæmd og á lögum og reglum um úthlutun/úttektir úr félögum til að koma í veg fyrir óeðlilega hvata til stofnunar einkahlutafélaga. Hér undir fellur m.a. tekjutilflutningur í formi arðs og ákvörðun reiknaðra launa sem hefur áhrif á greiðslu útsvars, auk reglna um rekstrarkostnað. Fram undan er frekari vinna við að meta áhrif af mismunandi útfærslum, m.a. út frá kynjasjónarmiðum, og er stefnt að því að sú greining liggi fyrir á árinu.

Til skoðunar er að gera breytingar á **gjaldtöku ferðamanna** í samræmi við vinnu starfshóps á vegum menningar- og viðskiptaráðuneytis. Ferðaþjónustan hefur haft nær óheftan aðgang að náttúruauðlindum, sem er ein helsta söluvara greinarinnar, með tilheyrandi álagi á náttúru og innviði landsins. Vísbendingar eru um að á sumum ferðamannastöðum sé álagið nú þegar komið að eða yfir þölmörk, a.m.k. á háannatímum. Af þeim ástæðum er til

skoðunar að setja á fót gjaldtöku sem stuðlar að sjálfbærni ferðamannastaða þannig að fjöldi þeirra verði í samræmi við þolmörk náttúruauðlinda, innviða og samfélagsins í heild. Samhliða þeirri vinnu er gert ráð fyrir endurskoðun á gistináttgjaldi.

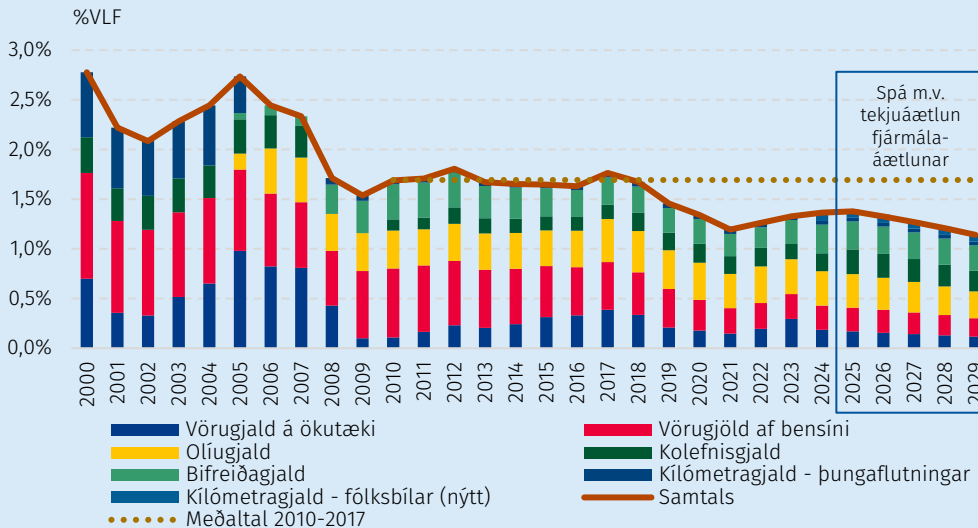
Þá er í gangi **endurskoðun á lögum um veiðigjald** undir forystu matvælaráðuneytisins og er gert ráð fyrir að endurskoðunin skili auknum tekjum í ríkissjóð á tímabili fjármálaáætlunar.

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

Rammagrein 3: Skattlagning á ökutæki, eldsneyti og afnot vegakerfisins

Fjlgun vistvænna og sparneytinna bifreiða hefur leitt til þess að skatttekjur ríkissjóðs af ökutækjum og eldsneyti hafa nú þegar rýrnað umtalsvert. Allt útlit er fyrir að slíkar tekjur ríkissjóðs muni að öllu óbreyttu halda áfram að lækka á næstu árum. Annars vegar eru tekjur af gjaldtöku á ökutæki og eldsneyti, einkum vörugjöld, teknar að fjara út sökum þess að fram hafa komið nýir orkugjafar og sparneytnari ökutæki. Hins vegar hafa stjórnvöld markað þá stefnu að auka notkun hreinna orkugjafa í samgöngum og hraða þannig orkuskiptum, m.a. með verulegum skattastuðningi undanfarin ár sem verður í mynd beinna styrkja við bifreiðakaup næstu árin. Á sama tíma eru áform um kostnaðarsama uppbyggingu og viðhald á vegakerfinu. Með vaxandi íbúafjölda, grósku í ferðaþjónustu og tilheyrandi aukinni umferð er sist útlit fyrir að það breytist í nálægri framtíð. Nauðsynlegt er að bregðast við þessari þróun og innleiða nýtt einfaldara, gagnsærra og sjálfbærara fyrirkomulag gjaldtöku á ökutæki, eldsneyti og afnot vegakerfisins til framtíðar.

Tekjur af ökutækjum og eldsneyti



Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að framtíðartekjuöflunarkerfi ríkissjóðs vegna umferðar og orkuskipta verði mótað og innleitt á kjörtímabilinu. Í febrúar 2023 var sett á fót sameiginleg verkefnastofa fjármála- og efnahagsráðuneytisins og innviðaráðuneytisins til að móta tillögur um nýtt fyrirkomulag, en forsætisráðuneytið á einnig aðild að stýrihópi

vegna verkefnisins. Í þeirri vinnu hefur komið skýrt fram að eftirsóknarvert þyki að nýtt fyrirkomulag feli í sér heildstætt og samræmt gjaldtökukerfi á landsvísu þar sem tekjustofnar og hagrænir hvatar falli vel saman innbyrðis fremur en að rekast á. Einnig að gagnsæi og einfaldleiki kerfisins verði sem mestur gagnvart greiðendum og að gjaldtaka verði notendavæn og yfirbygging sem minnst, þannig að óhagræði og innheimtukostnaði sé haldið í lágmarki. Rauði þráðurinn í nýju kerfi felst í því að gjaldtakan færist í meira mæli á afnot af samgönguinnviðum, m.ö.o. að þeir borgi sem nota og menga.

Frumvarp um kílómetragjald vegna notkunar hreinorku- og tengiltvinnbifreiða var samþykkt á Alþingi í desember sl. og varð að lögum nr. 101/2023. Með samþykkt laganna var stigið fyrsta skrefið í lögfestingu á nýju tekjuöflunarkerfi af ökutækjum og eldsneyti með upptöku kílómetragjalds frá ársbyrjun 2024 vegna notkunar rafmagns- og vetnisbíla annars vegar og tengiltvinnbíla hins vegar (fólks- og sendibíla).

Í samræmi við þá stefnu stjórnvalda sem kemur fram í fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028 og í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2024 er unnið út frá því að í síðara skrefinu verði kílómetragjald innleitt fyrir alla bíla þar sem tekið verði mið af þyngd og vegsliti mismunandi ökutækja við afmörkun gjaldsins. Greitt verði kílómetragjald vegna ekinna kílómetra, auk þess sem greitt verði árgjald vegna aðgangs að vegakerfinu. Gert er ráð fyrir að síðara skrefið verði stigið með framlagningu frumvarps um kílómetragjald vegna notkunar allra ökutækja á vegakerfinu, þ.m.t. bifreiða sem ganga fyrir jarðefnaeldsneyti, á haustþingi 155. löggjafarþings 2024–2025, og að gjaldtaka hefjist í upphafi árs 2025. Samhliða er gert ráð fyrir að fram fari endurskoðun á þeim lagabálkum sem gilda um skattlagningu ökutækja og eldsneytis, þ.m.t. á vörugjöldum af eldsneyti, þar sem þessi eldri gjöld munu eftir atvikum lækka verulega eða falla alveg niður. Gert er ráð fyrir að áfram verði lagt kolefnisgjald á jarðefnaeldsneyti til að fanga neikvæð ytri áhrif af notkun þess og veita viðeigandi hvata til orkuskipta í samgöngum.

Innleiðing á nýja tekjuöflunarkerfinu í tveimur skrefum gerir kleift að fyrsta árið verði verkefnið smærra í sniðum þar sem það nær þá einungis til hluta bílaflotans. Með því móti verður hægt að draga lærdóm af framkvæmd þess og endurbæta það m.t.t. reynslu og ábendinga almennings og fyrirtækja. Með þessu breytta kerfi samgöngugjalda verður Ísland fyrsta landið í heiminum til að innleiða kílómetragjöld fyrir afnot af vegakerfinu með almennum hætti. Flestöll önnur ríki eiga hins vegar við svipaðan vanda að etja vegna þværrandi tekna af vegasamgöngum og eru að skoða eða undirbúa svipaðar breytingar.

Tekjuáætlun tímabilsins

Þróun tekjuáætlunarinnar ræðst að miklu leyti af stöðu efnahagslífsins hverju sinni eins og hún birtist í þjóðhagsspá Hagstofu Íslands ásamt fyrirhuguðum skattbreytingum á tímabilinu. Á meðfylgjandi mynd má sjá hversu næmar skatttekjur ríkissjóðs, sem standa undir 90% af tekjum ríkissjóðs, eru fyrir hagsveiflunni. Á sl. 26 árum var hlutfall skatttekna og tryggingagjalda af VLF hæst árið 2005 þegar það nam 29,8% og lægst árið 2009 þegar það nam 21,8% í kjölfar falls bankakerfisins. Eftir tímabil aðlögunar, m.a. í átt að jöfnuði í ríkisfjármálum, tók við töluverður uppgangur í hagkerfinu, ekki síst vegna fjölgunar ferðamanna. Jukust skatttekjur og tryggingagjöld sem hlutfall af VLF á ný þrátt fyrir að á sama tíma væru skattar lækkaðir, t.d. með niðurfellingu tolla og vörugjalda. Í kjölfar kórónaveirufaraldursins lækkaði hlutfallið samhliða minni hagvexti en tók fljótt aftur við sér strax á árinu 2023. Gert er ráð fyrir að skatttekjur og tryggingagjöld verði 26,6% af VLF árið 2025 og endi í 26,3% í lok fjármálaáætlunar. Hér eru fyrirhugaðar skattbreytingar meðtaldar, kallaðar „meginsviðsmynd“ á meðfylgjandi mynd. Tekjustofnar eru sterkir í sögulegu samhengi og skatttekjur og tryggingagjöld eru hærra hlutfall af VLF en meðaltal sl. 26 ára sem er 25,8% af VLF enda er

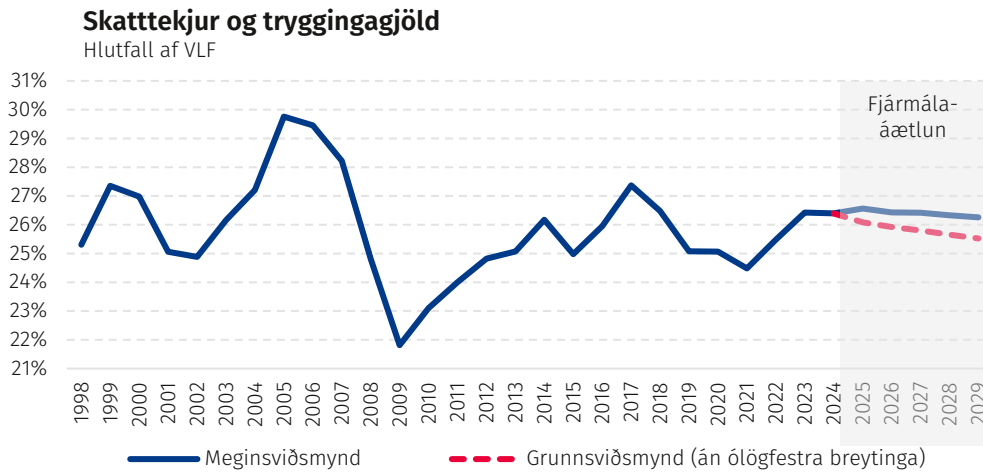
staða hagkerfisins sterk. Séu fyrirhugaðar skattbreytingar ekki meðtaldar, kallaðar „grunnsviðsmynd“ á meðfylgjandi mynd, vaxa skatttekjur og tryggingagjöld hægar en landsframleiðsla og eru áætlaðar 25,5% af VLF í lok fjármálaáætlunar. Sú þróun skýrist einna helst af dvínandi tekjum af núverandi fyrirkomulagi á skattlagningu ökutækja og eldsneytis.

Undirliggjandi skattstofnar ríkissjóðs ráðast af framvindu hinna ýmsu efnahagsforsendna, s.s. launastofni og einkaneyslu. Tekjuskattur einstaklinga og tryggingagjald fylgir að stórum hluta spá Hagstofunnar um launastofninn og er nokkuð áþekkt hlutfall af VLF yfir tímabil fjármálaáætlunarinnar. Tekjuskattur lögaðila var hækkaður úr 20% í 21% á árinu 2024 sem myndar tekjur ári síðar, árið 2025, þar sem álagning hans fer fram með árs töf. Þróun tekjuskatts lögaðila fylgir hagvexti á áætlunartímabilinu og er tiltölulega stöðugt hlutfall af VLF frá og með árinu 2026 og nemur það að jafnaði 2,8%. Tekjur af fjármagnstekjuskatti eru áætlaðar töluvert lægra hlutfall af VLF en undanfarin ár, sem má m.a. rekja til lækkandi vaxtastigs á áætlunartímabilinu. Tekjur af virðisaukaskatti eru hærra hlutfall af VLF en sl. ár og helst það stöðugt yfir spátímabilið. Það má m.a. rekja til þess að á síðasta ári voru lögfestar breytingar sem drógu verulega úr skattastyrkjum, eins og afsláttum og endurgreiðslum, og það styrkir stofninn til framtíðar. Gert er ráð fyrir að VSK skili tekjum sem nema að jafnaði 9% af VLF næstu fimm ár og er það meira en síðasta áratug.

Tekjuáhrif af fyrirhuguðum skattbreytingum, sem fjallað var um hér að framan, eru áætluð samanlagt 0,5% af VLF árið 2025 en hækka í 0,7% af VLF árið 2029. Hækkunina yfir tímabilið má fyrst og fremst rekja til innleiðingar breytinga á skattlagningu ökutækja og eldsneytis þar sem markmiðið er að tekjur verði 1,7% af VLF á ári. Sú breyting er hin umfangsmesta á sviði skattamála í þessari fjármálaáætlun og er eins og áður segir ætlað að koma til móts við lækkun skatttekna af ökutækjum og eldsneyti vegna fjölgunar vistvænna og sparneytinna bíla. Jafnframt er gert ráð fyrir auknum tekjum á árinu 2025 vegna endurskoðunar á reglum um skattlagningu launa og reiknað endurgjald og af breyttri gjaldtöku á ferðamenn. Þá er gert ráð fyrir að tekjur aukist frá og með árinu 2026 vegna innleiðingar á alheimslágmarksskatti fyrirtækja í ársbyrjun 2025. Til viðbótar við þær skattbreytingar sem eru nefndar hér að framan er gert ráð fyrir tekjuaukningu af endurskoðun á veiðigjaldi á tímabili áætlunarinnar. Að þeim tekjuráðstöfunum meðtöldum hækka tekjur ríkissjóðs um 25–48 ma.kr. árlega yfir áætlunartímabilið, eða sem nemur 0,8% af VLF í lok tímabils. Fyrirhugaðar afkomubætandi ráðstafanir árána 2026 og 2027 í fjármálaáætluninni, sem er skipt jafnt á milli tekju- og gjaldahliðar og verða útfærðar nánar síðar, eru ekki meðtaldar í þessari umfjöllun. Umfang þeirra á tekjuhlið er 4,5 ma.kr. árlega og er ætlað að bæta afkomu ríkissjóðs enn frekar.

Afskriftir skattkrafna eru hluti af tekjuáætlun hvers árs og færast til lækkunar á tekjum samkvæmt aðferðafræði GFS-staðalsins sem fjármálaáætlunin er byggð á. Sérstakt endurmat á afskriftum hefur þau áhrif að áætlaðar tekjur á tímabili þessarar fjármálaáætlunar hækka. Afskriftir má rekja til þeirra tilvika þegar álagðir skattar eru bókfærðir sem tekjur hjá ríkinu en innheimtast ekki. Eftir það mynda þeir kröfu á eignahlið ríkisins. Fjársýslan hefur innleitt nýja aðferðafræði í áföngum undanfarin ár. Hún miðar m.a. að því að kröfur séu ekki ofmetnar út frá líkum á því að þær innheimtist. Kröfur og afskriftir þeirra verða því að jafnaði minni í framtíðinni en þær hafa sögulega verið. Eftir miklar afskriftir á tímabilinu 2018–2021 lækkuðu afskriftir í uppgjöri ársins 2022. Innleiðingarferli breyttra matsaðferða Fjársýslunnar er lokið og sérstök áhrif tengd aðgerðum í veirufaraldrinum að mestu leyti að baki. Horfur um þróun eftirstöðva og afskrifta eru því orðnar mun skýrari en við gerð fjármálaáætlunar fyrir ári síðan og þykir tímabært að taka tillit til þess í afskriftahluta tekjuáætlunar. Endurmatið hefur þau áhrif að tekjuáætlun hækkar sem nemur 0,4% af VLF og afkoma

batnar samsvarandi. Afskriftir skattkrafna hafa hins vegar hvorki áhrif á sjóðstreymi né skuldir ríkissjóðs.



Heimild: Hagstofa Íslands og fjármálaáætlun 2025-2029.

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

Heildartekjur ríkissjóðs eru áætlaðar 29,9% af VLF árið 2025 og lækka í 29,4% af VLF í lok fjármálaáætlunarinnar. Þar af veга skatttekjur og tryggingagjöld þyngst. Arðgreiðslur eru áætlaðar 51 ma.kr. frá félögum í heild í upphafi áætlunar, eða 1,1% af VLF. Þar af eru arðgreiðslur frá Landsvirkjun 22–26 ma.kr. árlega en þær hafa hækkað verulega frá árinu 2018 þegar þær námu um 1,5 ma.kr. Aðrir stórir greiðendur arðs eru Landsbankinn og Íslandsbanki, en í forsendum fjármálaáætlunar er gert ráð fyrir að ríkið muni selja eftirstandandi eignarhlut sinn í Íslandsbanka og því er ekki gert ráð fyrir arðgreiðslum frá bankanum eftir árið 2025. Í töflu á næstu blaðsíðu má sjá lykiltölur um þróun tekna á tímabili fjármálaáætlunarinnar.

Frá síðustu fjármálaáætlun hafa þjóðhagsreikningar og þjóðhagsspá Hagstofu Íslands verið uppfærð. Undirliðir tekjuáætlunarinnar hafa verið endurmetnir í samræmi við það. Tekjuáætlun tímabilsins hækkar að nafnvirði en er nokkuð áþekk sem hlutfall af landsframleiðslu yfir allt tímabilið, samanborið við síðustu fjármálaáætlun. Hækkun tekna á nafnvirði er m.a. tilkomin vegna meiri verðbólgu árin 2023 og 2024 en var áætlað í síðustu fjármálaáætlun. Mesta breytingin í einstökum liðum milli áætlana er í tekjuskatti einstaklinga. Um áramótin voru gerðar breytingar á skattþrepum sem voru ekki hluti af síðustu áætlun. Þá voru öll þrep tekjuskatts einstaklinga lækkuð gegn samsvarandi hækkun heimildar til álagningar útsvars. Með því voru fjármunir fluttir frá ríki til sveitarfélaga. Að auki hafa tekjur af tekjuskatti einstaklinga og tryggingagjaldi lækkað sem hlutfall af VLF þar sem nýtt endurmat á VLF hækkar meira en spá um launastofn á milli ára. Fjármagnstekjuskattur hækkar í samræmi við uppfærða vaxtaspa og tekjuskattur lögaðila hækkar einnig í takt við þróun landsframleiðslu. Tekjur af arði haldast að mestu óbreyttar.

Þjóðhagsgrunnur	Aætlun 2025	Aætlun 2026	Aætlun 2027	Aætlun 2028	Aætlun 2029
<i>ma.kr.</i>					
Skatttekjur og tryggingagjöld	1.283	1.351	1.419	1.487	1.560
þ.a. tekjuskattur einstaklinga	289	306	323	340	358
þ.a. tekjuskattur lögaðila	140	144	150	158	166
þ.a. virðisaukaskattur	435	459	484	506	531
þ.a. tryggingagjöld	148	157	165	173	182
Aðrar tekjur	164	159	166	172	179
þ.a. vaxtatekjur	39	35	36	39	41
þ.a. arðgreiðslur	51	45	46	46	48
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif		5	9	9	9
Heildartekjur	1.446	1.514	1.594	1.668	1.748
Frumtekjur	1.407	1.479	1.558	1.628	1.707
<i>% af VLF</i>					
Skatttekjur og tryggingagjöld	26,6	26,4	26,4	26,3	26,3
þ.a. tekjuskattur einstaklinga	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
þ.a. tekjuskattur lögaðila	2,9	2,8	2,8	2,8	2,8
þ.a. virðisaukaskattur	9,0	9,0	9,0	9,0	8,9
þ.a. tryggingagjöld	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
Aðrar tekjur	3,4	3,1	3,1	3,0	3,0
þ.a. vaxtatekjur	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
þ.a. arðgreiðslur	1,1	0,9	0,9	0,8	0,8
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	0,0	0,1	0,2	0,2	0,2
Heildartekjur	29,9	29,6	29,7	29,5	29,4
Frumtekjur	29,1	28,9	29,0	28,8	28,7

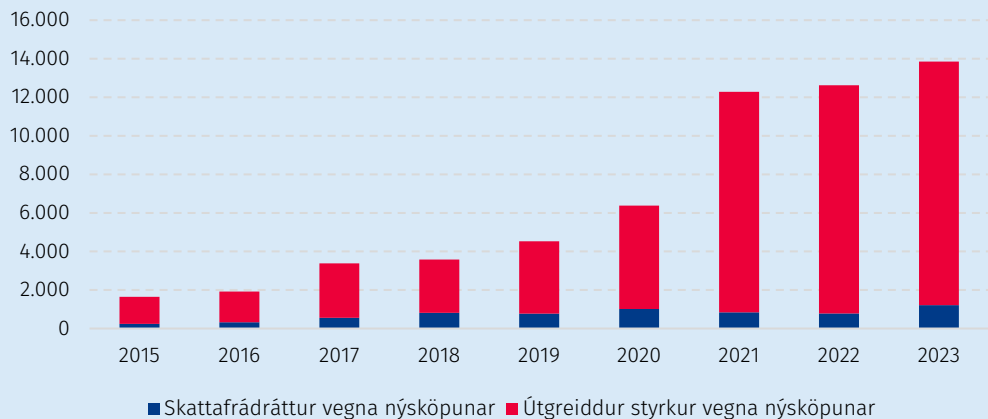
Rammagrein 4: Stuðningur við nýsköpunarfyrirtæki

Efling nýsköpunar í atvinnulífinu er stór liður í áformum stjórnvalda um stuðning við vaxtargetu hagkerfisins í því skyni að örva framleiðniþróun. Eitt helsta verkfæri hins opinbera til þess er skattfrádráttur eða útgreiðsla á styrk samkvæmt lögum um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki en þau hafa það markmið að efla rannsóknir og þróunarstarf og bæta samkeppnishæfni nýsköpunarfyrirtækja. Fyrirtæki sem hafa fengið staðfestingu frá Rannís fá rétt til skattfrádráttar á álögðum tekjuskatti vegna kostnaðar við nýsköpunarverkefni eða greiðslur ef frádrátturinn er meiri en það sem fyrirtækjum er gert að greiða í tekjuskatt. Á síðustu árum hafa beinar útgreiðslur numið um 90% af heildarstuðningnum.

Frá því að lögin tóku gildi árið 2010 hefur stuðningur við nýsköpun stóraukist. Bæði hafa fleiri nýsköpunarfyrirtæki nýtt sér stuðninginn og stjórnvöld gert umfangsmiklar breytingar á stuðningskerfinu. Veigamesta breytingin fól í sér hækkun á endurgreiðsluhlutfallinu sem var lögfest tímabundið árið 2020 í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveiru. Núverandi ríkisstjórn framlengdi þá hækkun til ársins 2025 og er endurgreiðsluhlutfallið því áfram 35% af útlögðum kostnaði vegna verkefna í tilvikum lítilla og meðalstórra fyrirtækja og 25% í tilvikum stórra fyrirtækja.

Stuðningur við nýsköpun hefur stóraukist á síðustu árum

Fjárhæðir eru á verðlagi ársins 2023 (m.kr)



Heimild: Skatturinn. Frumálagning lögaðila.

Fjármagn sem var greitt í styrk og veittan skattaflátt vegna nýsköpunar og þróunar nam um 0,32% af VLF árið 2023 en um 0,05% árið 2011 þegar stuðningurinn var fyrst veittur samkvæmt lögum. Í fjárlögum ársins 2024 er gert ráð fyrir 16,6 ma.kr. í umræddan stuðning. Gert er ráð fyrir að á árunum 2025–2029 fari samanlagt 96 ma.kr. til stuðnings við nýsköpunarfyrirtæki.

Á síðasta ári voru kynntar niðurstöður Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) á úttekt á stuðningsfyrirkomulaginu um skattafrádrátt og greiddan styrk vegna rannsóknar og þróunar á Íslandi. Almennu eru niðurstöður og ráðleggingar í skýrslunni jákvæðar og er hvatt til áframhaldandi beitingar aðgreinds skattafláttar milli lítilla og meðalstórra fyrirtækja og stærri fyrirtækja í rannsóknum og þróun í samræmi við þá breytingu sem gerð var á lögnum árið 2020 og var síðan framlengd 2022. Er á því byggt að skattafláttur vegna rannsókna og þróunar hafi meiri áhrif á lítil og smærri fyrirtæki. Mikilvægt er þó að meta árangurinn með reglulegum hætti og til þess að svo megi vera þarf að viðhalda þeim gagnagrunni sem komið var upp í tengslum við vinnu OECD og bæta við upplýsingum í grunninn til að ná að meta áhrifin út frá fleiri þáttum en gert var í þeirri rannsókn.

3.2.3 Útgjaldastefna og útgjaldapróun

Í fjármálaáætlun fyrir árin 2025–2029 verður haldið aftur af útgjaldavexti og hlutfall ríkisútgjalda af verðmætasköpun hagkerfisins lækkað. Þannig lækka heildarútgjöld úr 30,5% af VLF árið 2025 í 29,1% af VLF árið 2029.

Þróun ríkisútgjalda síðastliðin ár ber þess glöggt merki að ríkisfjármálunum hafi verið beitt í baráttunni við heimsfaraldurinn. Stefna stjórnvalda hefur verið að vaxa út úr vandanum með því að auka verðmætasköpun í hagkerfinu sem skili ríkissjóði auknum tekjum. Samhliða hefur verið gengið út frá þeirri forsendu að halda aftur af útgjaldavexti og bæta afkomu ríkissjóðs milli ára. Fjármálaáætlun, sem samþykkt var sumarið 2023, og fjárlög ársins 2024 tóku mið af því. Síðan þá hafa útgjaldahorfur hins vegar versnað s.s. vegna eldsumbrota á Reykjanesskaga. Aðkoma ríkissjóðs að kjarasamningum á almennum markaði er auk þess umfangsmikil og krefst þess að gripið verði til aðgerða sem vega upp á móti auknum útgjöldum. Þetta þýðir að lítið svigrúm er til annarra nýrra og aukinna útgjalda á tímabili þessarar fjármálaáætlunar nema með svigrúmi sem er skapað með breyttri forgangsroðun.

Uppfærsla á útgjaldaáætlun ríkissjóðs grundvallast á markmiðum fjármálastefnu 2022–2026 og ákvörðunum sem teknar voru í fyrri fjármálaáætlunum og fjárlögum fyrir árið 2024. Áætlunin tekur jafnframt mið af uppfærðri þjóðhagsspá Hagstofu Íslands, lýðfræðilegum forsendum og uppfærslum á útgjaldaskuldbindingum ráðuneyta. Í áætluninni birtast ýmis áherslumál ríkisstjórnarinnar, aðgerðir í tengslum við nýgerða kjarasamninga á almennum markaði og ráðstafanir til að draga úr útgjaldavexti. Þá gera forsendur gildandi fjármálaáætlunar ráð fyrir afkomubætandi ráðstöfunum á fyrstu þremur árum áætlunarinnar líkt og fjallað er um í kafla 3.2. Ráðstafanir sem þessar eru nauðsynlegar til þess að tryggja að rekstur ríkissjóðs uppfylli hagstjórnarmarkmið stjórnvalda og töluleg skilyrði laga um opinber fjármál sem taka aftur gildi árið 2026. Aðgerðirnar koma til viðbótar við almennt aðhaldsviðmið áætlunarinnar sem verður 1% en starfsemi heilbrigðis- og öldrunarstofnana og skóla verður þó undanskilin. Með þessari útfærslu eru grunnþjónusta og tilfærslukerfi ríkisins varin og komið í veg fyrir að dregið sé úr þjónustu við viðkvæma hópa.

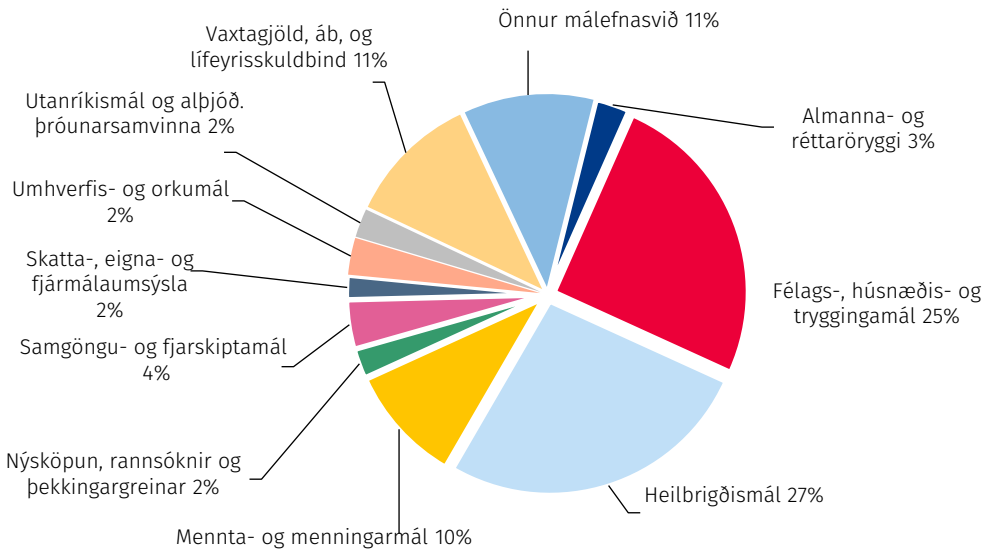
Hóflegur vöxtur heildarútgjalda 2025–2029²

Á tímabili þessarar fjármálaáætlunar er gert ráð fyrir að uppsöfnuð raunaukning heildarútgjalda á árunum 2025–2029 nemi ríflega 89,8 ma.kr. frá fjárlögum 2024 eða sem nemur um 6% aukningu á föstu verðlagi ársins 2024. Þar af er gert ráð fyrir að heildarútgjöld aukist um ríflega 8,5 ma.kr. milli gildandi fjárlaga og ársins 2025 eða sem nemur 0,6% aukningu að raunvirði. Á tímabili áætlunarinnar aukast rekstrar- og tilfærsluútgjöld að meðaltali um 15,3 ma.kr. að raunvirði á ári. Mest verður aukningin á fjórða ári áætlunarinnar eða um 26,2 ma.kr. Því á fyrsta ári áætlunarinnar vega aðhaldsráðstafanir þyngra en á seinni hluta tímabilsins, auk þess sem breytt aðferðarfræði við afskriftir skattkrafna leiðir til 18 ma.kr. lækkunar útgjalda á árinu 2025 frá fjárlögum ársins 2024. Sjá nánari umfjöllun um breytta aðferðarfræði við afskriftir skattkrafna í kafla 3.2.2.

Til samræmis við markmið áætlunarinnar er um að ræða hóflegan raunvöxt útgjalda. Líkt og áður vega útgjöld vegna heilbrigðismála og félags-, húsnæðis- og tryggingamála þyngst á tímabili þessarar fjármálaáætlunar. Um helmingi heildarútgjalda ríkissjóðs er ráðstafað til þessara málaflokka. Að undanskildu málefnasviði 33 *Vaxtagjöld, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar* og málefnasviðum sem fjallað er um undir *Önnur málefnasvið* eru útgjöld til mennta- og menningarmála þau þriðju veigamestu og nema um 10% af heildargjöldum ríkissjóðs. Útgjöld til annarra málefnasviða eru hlutfallslega lægri og sjá má hlutdeild þeirra á eftirfarandi mynd.

² Vakin er athygli á því að í þessum kafla er umfjöllun um heildarútgjöld ríkissjóðs 2025–2029 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.

Hlutfallsleg skipting heildarútgjalda 2025-2029



Hér á eftir eru raktar helstu breytingar á heildarútgjöldum á tímabili fjármála-áætlunarinnar og greint frá helstu verkefnum. Þá er gerð grein fyrir mati á áhrifum þeirra á jafnrétti kynjanna, þ.e. hvort þær eru taldar líklegar til að stuðla að jafnrétti, viðhalda óbreyttu ástandi eða auka kynjamisrétti eða kynjabil. Niðurstaða jafnréttismats liggur fyrir á meiri hluta tillagna, sé tekið mið af umfangi og mikill meiri hluti þeirra er talinn stuðla að jafnrétti. Þar á meðal eru framlög til verkefna þar tekið verður tillit til jafnréttissjónarmiða við útfærslu eða gert er ráð fyrir mótvægisáðgerðum vegna kynjahalla. Í tilfellum þar sem ólík sjónarmið takast á eru helstu sjónarmið dregin fram en niðurstaða jafnréttismats ekki skráð. Í ljósi þess að á þessu stigi er ekki um nákvæma útfærslu ráðstafana að ræða byggir jafnréttismatið í flestum tilfellum á almennum sjónarmiðum sem mikilvægt er að hafa í huga við nánari útfærslu, m.a. í fjárlagafrumvarpi. Byggt er á upplýsingum sem fram koma í stöðuskýrslu um kortlagningu kynjasjónarmiða og gögnum Hagstofu Íslands. Greiningin beinist fyrst og fremst að stöðu kvenna og karla þar sem takmarkaðar upplýsingar liggja fyrir um önnur kyn.

Útgjöld vegna **heilbrigðismála**³ vega þýngst á tímabili áætlunarinnar og nema þau samtals 2.053 ma.kr. Þar af nema framlög til rekstrar og tilfærslna um 1.903 ma.kr. og hækka samtals um rúma 41 ma.kr. á milli árunna 2024 og 2029 sem svarar til 11,6 % hækkunar að raunvirði, eða tæplega 2,2% að meðaltali á ári. Af einstökum breytingum vegur þýngst áframhaldandi hækkun fjárheimilda til heilbrigðisstofnana og sjúkratrygginga vegna fjölgunar og öldrunar þjóðarinnar og hækka framlögin árlega um 4,2–4,6 ma.kr. á tímabilinu vegna þessa. Þá verða fjárheimildir sjúkratrygginga auknar um 1,2 ma.kr. á næsta ári. Með þessari viðbót er verið að endurmeta útgjaldaskuldbindingar sjúkratryggingaliða og laga þær að breyttri eftirspurn eftir heilbrigðisþjónustu. Fyrirhugað er að gera miklar breytingar á fyrirkomulagi fasteignamála hjúkrunarheimila eins og vikið er að í rammagrein um fasteignamál hjúkrunarheimila hér í þessum kafla. Í stað þess að ríkissjóður standi að

³ Til heilbrigðismála heyrna málefna svið 23–26 og málaflökkar 32.10 og 32.30.

framkvæmdum og greiði allt að 85% byggingarkostnaðar verður öðrum falið að byggja og reka fasteignirnar en ríkissjóður greiði svo húsaleigu fyrir vistfólk líkt og daggiöld eru greidd í dag fyrir hjúkrunarþjónustu. Með þessu nýja fyrirkomulagi eru vonir bundnar við að hraða megi uppbyggingu hjúkrunarheimila. Fyrir nokkrum árum var stefnt að átaki í uppbyggingu þeirra en miklar tafir hafa hins vegar orðið á framkvæmdum. Vegna þessara tafa eru til staðar uppsafnaðar ónýttar fjárheimildir sem fengist hafa í fjárlögum undanfarinna ára og verða þær nýttar til klára framkvæmdir við hjúkrunarheimili sem enn eru í byggingu eða framkvæmdir sem eru að hefjast. Af þessu leiðir að ekki verður veitt auknu fé til fjárfestinga í hjúkrunarheimilum en þess í stað aukast rekstrarframlög til muna eða um tæpa 10 ma.kr. sem bæði eru til greiðslu leigu- og hjúkrunakostnaðar.

Fjárfestingar vega þungt í framlögum til heilbrigðismála og verða á bilinu 25–33 ma.kr. á ári og samtals tæpir 150 ma.kr. á tímabilinu. Stærsta einstaka fjárfesting sem ríkissjóður hefur ráðist í er bygging nýs Landspítala og nema heildarframlög til framkvæmdarinnar á tíma áætlunarinnar tæpum 113 ma.kr. Fjárveitingar taka mið af framgangi verksins og þeim uppsöfnuðu fjárveitingum sem hafa verið veittar á undanförunum árum en ekki hefur tekist að nýta. Ætlunin er að ganga hraðar á þær á næstu tveimur árum og ráðgert er að taka meðferðarkjarnann og rannsóknarhús í notkun á tímabilinu. Þá er gert ráð fyrir að hafist verði handa við annan áfanga verkefnisins árið 2028 og hafin verði bygging nýrrar legudeildar við Sjúkrahúsið á Akureyri á tímabilinu. Gert er ráð fyrir að framkvæmdir verði langt komnar við lok þess en undirbúningur verkefnisins er kominn af stað.

Ráðstafanir í heilbrigðismálum eru almennt taldar stuðla að jafnrétti í ljósi þess að konur eru líklegri en karlar til að lifa við heilsubrest í daglegu lífi og nota heilbrigðisþjónustu meira. Konur eru í meirihluta þeirra sem bíða að jafnaði eftir vistunar- eða búsetuúrræði á bráða- og biðdeildum Landspítala en vísbendingar eru um að þeir karlar sem bíða þar eftir vistunarúrræði búi við lakari heilsu en konurnar. Konur eru líklegri en karlar til að sinna aðhlyningu maka sem glímir við heilsubrest heima við og bætt aðgengi að hjúkrunarrýmum því líklegt til að draga úr ólaunaðri umönnun. Þá eru konur í miklum meiri hluta heilbrigðisstarfsfólks og ráðstafanir geta verið til að bæta starfsaðstæður stórra kvennastétta sem hafa verið undir miklu álagi sem birtist m.a. í hærri veikindahlutfalli hjá konum en körlum sem starfa á spítölunum.

Framlög til **félags- og tryggingamála**⁴ aukast um ríflega 39,1 ma.kr. á milli árána 2024 og 2029 sem svarar til 11,5% hækkunar að raunvirði. Viðamikla breytingu frá gildandi fjármálaáætlun má rekja til aðkomu stjórnvalda að kjarasamningum á almennum vinnumarkaði. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir auknum barnabótum, með þeim hætti að bætur verða hækkaðar og dregið verður úr tekjuskerðingum. Framlög til barnabóta hækka um 5 ma.kr. frá og með árinu 2025 eða samtals um 25 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar. Í öðru lagi er gert ráð fyrir hækkun hámarksgreiðslna úr Fæðingarorlofssjóði sem gerð verður í áföngum úr 600.000 kr. á mánuði í 900.000 kr. í ársbyrjun 2026. Gert er ráð fyrir að heildaráhrif þeirrar breytingar nemi 23,9 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunarinnar.

Önnur veigamikil breyting frá gildandi fjármálaáætlun sem fellur undir félags- og tryggingamál er seinkun gildistöku nýs örorkulífeyriskerfis frá ársbyrjun 2025 til 1. september sama ár. Með breytingunni lækkar framlag sem gert hafði verið ráð fyrir í gildandi fjármálaáætlun til nýs örorkulífeyriskerfis um 10,1 ma.kr. vegna ársins 2025. Frá árinu 2026 má ætla að nýtt örorkukerfi hafi verið tekið upp að fullum þunga og að heildaráhrif breytinganna nemi 18,1 ma.kr. á ársgrundvelli. Til að vega upp á móti auknum kostnaði

⁴ Til félags- og tryggingamála heyrna málefnasvið 27–30 og málaflokkur 32.40.

vegna nýs örorkulífeyriskerfis er áfram gert ráð fyrir endurskoðun framlags af almennu tryggingagjaldi til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða.

Aðrar helstu breytingar sem falla undir félags- og tryggingamál eru að gert er ráð fyrir að útgjöld vegna ellilífeyris lækki varanlega um 2,5 ma.kr. Lækkunin tekur mið af áætlun um að greiðslur ellilífeyris verði lægri en fjárheimild í gildandi fjármálaáætlun sem rekja má til aukinna tekna ellilífeyrisþega, einkum vegna greiðsla úr sameignardeildum lífeyrissjóða. Þá er gert ráð fyrir að vegna fyrirhugaðrar heildarendurskoðunar á lögum um atvinnuleysistryggingar verði framlag til vinnumarkaðsúrræða aukið um 400 m.kr. frá árinu 2027 í því skyni að styðja frekar við aðgerðir sem draga úr langtímaatvinnuleysi.

Ráðstafanir á málefnasviðinu eru taldar stuðla að jafnrétti. Meiri hluti greiddra barnabóta fer alla jafna til kvenna þar sem mikill meiri hluti foreldra sem deila lögheimili með börnum eru konur auk þess sem konur eru að meðaltali með lægri tekjur en karlar. Hækkun á hámarksgræiðslum fæðingarorlofs bætir afkomu foreldra í fæðingarorlofi en konur taka að meðaltali lengra orlof en karlar. Þá er hækkunin talin líkleg til að auka hvata feðra til að fullnýta sinn rétt en mun hærra hlutfall feðra en mæðra lenda nú á þaki hámarksgræiðslna. Breytingin er þannig líkleg til að stuðla að jafnari skiptingu fæðingarorlofs milli foreldra.

Heildarendurskoðun örorkulífeyriskerfisins er talin stuðla að jafnrétti en mikilvægt er að tekið sé mið af kynja- og jafnréttissjónarmiðum við nánari útfærslu og innleiðingu breytinganna. Hækkun framlags til vinnumarkaðsgerða er ekki talin hafa markverð áhrif á jafnrétti kynjanna þar sem lítill kynjamunur er í markhópnum. Hlutfall fólks með erlent ríkisfang á atvinnuleysiskrá er umtalsvert hærra en hlutfall þeirra á vinnumarkaði og ráðstöfunin því líkleg til að bæta sérstaklega stöðu þess hóps auk fólks með skerta starfsgetu. Ráðstafanirnar styðja annars vegar við velsældaráherslu um andlegt heilbrigði og hins vegar um virkni í námi og starfi.

Framlög til **húsnæðis- og skipulagsmála**⁵ lækka samtals um 3,8 ma.kr. á milli árana 2024 og 2029 sem svarar til 15,5% lækkunar að raunvirði. Stofnframlög hækka tímabundið í tengslum við kjarasamninga um 3,9 ma.kr. á árinu 2026 og 5,8 ma.kr. á árinu 2027. Auk þess eru stofnframlög hækkuð á árunum 2024 og 2025 í tengslum við áherslur ríkisstjórnar á uppbyggingu 1.000 íbúða með stuðningi ríkisins. Fyrirnefnd lækkun skýrist fyrst og fremst að því að þessar tímabundnu hækkanir falla niður á árinu 2028. Stofnframlög nema alls 31,6 ma.kr. yfir tímabil þessarar fjármálaáætlunar. Þá er í tengslum við aðkomu ríkisins að kjarasamningum einnig gert ráð fyrir hækkun húsnæðisbóta á þann veg að bætur til leigjenda hækka um 25%, jafnframt sem aukið tillit verður tekið til fjölskyldustærðar. Gert er ráð fyrir að kostnaður vegna þessa nemi um 2,5 ma.kr. á ári eða sem nemur 12,5 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar. Alls verður 119,3 ma.kr. varið til húsnæðis- og skipulagsmála yfir tímabil áætlunarinnar.

Aukin framlög til húsnæðismála eru talin stuðla að jafnrétti. Konur eru meiri hluta leigjanda hjá stærstu leigufélagunum sem hljóta stofnframlög. Hjá leigufélaginu Bjargi eru einstaklingar, með og án barna, í miklum meiri hluta og í þeirra hópi eru konur um 2/3 hluti. Þá eru konur í meiri hluta meðal viðtakenda húsnæðisbóta sem skýrist að miklu leyti af því að fleiri konur en karlar búa einar með börnum. Ráðstafanirnar styðja við velsældaráherslu um öryggi í húsnæðismálum.

Framlög til **mennta- og menningarmála**⁶ aukast um 4 ma.kr. frá fjárlögum 2024 til loka tímabils þessarar áætlunar en það svarar til 2,8% hækkunar að raunvirði. Fjárveiting fer hækkandi til ársins 2027 meðan á framkvæmd við byggingu Þjóðarhallar stendur en lækkar í

⁵ Til húsnæðis- og skipulagsmála heyrir málefnasvið 31.

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

kjölfarið, alls er hlutur ríkissjóðs áætlaður 8,2 ma.kr. vegna byggingarinnar. Eflingu háskólastigsins er viðhaldið með hækkun á fjárveitingu um 1,4 ma.kr. árið 2025, þar af 400 m.kr. vegna nýrra ákvarðana, alls aukast framlögin um 2,8 ma.kr. til ársins 2029. Jarðræktarmiðstöð við Landbúnaðarháskólann á Hvanneyri verður fjármögnuð, með tveggja ára framlagi, alls 600 m.kr.

Fjárveiting til framhaldsskólastigsins er aukin á tímabili fjármálaáætlunarinnar vegna nemendafjölgunar og aukinnar áherslu á verknám. Fjárveiting vegna nýrra ákvarðana nemur árlega 400 m.kr. út tímabilið. Þá er 300 m.kr. framlag veitt í tvö ár vegna fyrirhugaðra stækkunar við verknámsskóla. Framlag til vinnustaðanámssjóðs sem hluti af aðkomu ríkissjóðs að kjarasamningum fellur hér undir, alls 150 m.kr. árlega til ársins 2027. Til menningarmála er veitt 400 m.kr. varanlegt framlag sem m.a. er gert ráð fyrir að verði nýtt til stofnunar þjóðaróperu og starfslauna listamanna.

Aukin framlög til menningarmála eru líkleg til að viðhalda óbreyttri stöðu m.t.t. kynjasjónarmiða en auknu fjármagni til listamannalauna er þó m.a. ætlað að stuðla að aukinni breidd í aldrum þeirra sem fá starfslaun. Mat á áhrifum þjóðarhallar á jafnrétti liggur ekki fyrir en unnið er að jafnréttismati á framkvæmdinni svo taka megji mið af þörfum ólíkra hópa við hönnun og byggingu þjóðarhallarinnar.

Aukin framlög til framhaldsskólastigsins eru almennt talin stuðla að jafnrétti. Brotthvarf drengja úr framhaldsskóla er mun meira en stúlkna auk þess sem ungmenni af erlendum uppruna búa við auknar líkur á brotthvarfi. Náms- og starfsráðgjöf og aukinn stuðningur við nemendur eru mikilvæg til að draga úr þessum áskorunum. Þá er auknu fjármagni til framhaldsskóla einnig ætlað bregðast við fjölgun nemenda á starfsbrautum framhaldsskóla sem stuðla að jafnrétti fatlaðs fólks til náms. Aukin framlög til vinnustaðanámssjóðs eru þó talin viðhalda óbreyttri stöðu en kynjamunur er mikil áskorun í starfsnámi þar sem 2/3 hlutar nemenda eru karlkyns og mikil kynjaslagsíða í flestum starfsmenntagreinum. Áhrif af auknum stuðningi við háskóla eru að einhverju leyti óljós enda háð því hvernig staðið verður að útfærslu. Ráðstafanirnar styðja við velsældaráherslu um virkni í námi og starfi og hluti þeirra styður einnig við velsældaráherslu um grósku í nýsköpun.

Framlög til **samgöngu- og fjarskiptamála**⁷ aukast um 5,3 ma.kr. á milli árána 2024 og 2029 sem svarar til 9,3% hækkunar að raunvirði. Helstu breytingar koma fram strax á næsta ári. Í tengslum við viðræður sem standa yfir um viðauka samgöngusáttmála höfuðborgarsvæðisins er gert ráð fyrir að framlag til Betri samgangna aukist um 4 ma.kr. frá og með árinu 2025 eða samtals um 20 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Til viðbótar beinum framlögum til Betri samgangna er gert ráð fyrir 20 ma.kr. lánveitingu úr ríkissjóði til verkefnisins á tíma áætlunarinnar.

Alls munu framlög til málaflokksins hins vegar hækka um 19,3 ma.kr. að raunvirði frá því sem gert hafði verið ráð fyrir í fjármálaáætlun 2024–2028 líkt og sjá má í töflu hér neðar og munu heildarútgjöld til samgöngu- og fjarskiptamála því nema 312 ma.kr. á tímabili þessarar áætlunar. Þar af er fjárfestingarframlag til vegafarmkvæmda aukið um 3 ma.kr. á árinu 2025 og fer stigvaxandi á tíma fjármálaáætlunar og nemur aukningin 6 ma.kr. á árinu 2029. Er framlagið ætlað í nýframkvæmdir og viðhald á vegakerfinu. Auk þess er framlag til vetrarþjónustu aukið varanlega um 300 m.kr. út tímabil áætlunarinnar. Á móti falla niður ýmis tímabundin framlög. Breyting verður gerð á greiðslum vegna alþjónustu í pósti þannig að framlög verði framvegis greidd þegar þau falla til en ekki ári síðar. Við innleiðingu breytingarinnar er gert ráð fyrir 500 m.kr. viðbótarframlagi á árinu 2025 en jafnframt verður dregið úr árlegum útgjöldum í samræmi við lægri fjárþörf um 165 m.kr. frá árinu 2025.

⁷ Til samgöngu- og fjarskiptamála heyrir málefna við 11.

Greiningar á samgöngum á landi hafa m.a. sýnt fram á kynbundin mun á ferðavenjum, aksturshegðun og öryggisupplifun í umferðinni. Það er því talið tilefni til að taka mið af kynja- og jafnréttissjónarmiðum við forgangsörðun samgönguverkefna líkt og gert er ráð fyrir í samgönguáætlun 2020–2034. Þrátt fyrir það liggur að svo stöddu ekki fyrir mat á áhrifum einstakra verkefna á jafnrétti. Aukin framlög til Betri samgangna stuðla að uppbyggingu almenningssamgangna og hjóla- og göngustíga og styðja þannig við velsældaráherslu um kolefnishlutlausu framtíð.

Framlög til **umhverfis-, orku- og loftslagsmála**⁸ dragast saman um 0,9 ma.kr. frá fjárlögum 2024 til 2029 sem svarar til 1,9% lækkunar að raunvirði. Alls eru fjárheimildir málaflokksins hins vegar rúmlega 17,1 ma.kr. meiri en gert var ráð fyrir í fjármálaáætlun 2024–2028 og munu heildarútgjöldin á tímabilinu nema 240,8 ma.kr. Samdrátt framlaga til málaflokkanna frá fjárlögum 2024 má að öllu leyti skýra með 2,5 ma.kr. lægri fjárheimild til Orkusjóðs frá og með árinu 2026. Stuðningur við orkuskipti var í upphafi yfirstandandi árs færður af tekjuhlíð yfir á gjaldahlið þegar hætt var að veita VSK-endurgreiðslur fyrir hreinorkubíla og stuðningum þess í stað fundinn farvegur með úthlutunum úr Orkusjóði. Aukin framlög til málaflokksins af þeim sökum nema 7,5 ma.kr. árin 2024 og 2025 en 5 ma.kr. frá og með árinu 2026. Að frátalinni þessari breytingu vaxa útgjöld til málaflokksins um 1,6 ma.kr. á tímabilinu. Af breytingum frá gildandi fjármálaáætlun ber helst að nefna viðvarandi aukningu fjárheimilda til orkumála og orkuskipta um 500 m.kr. frá og með árinu 2025. Í nýrri fjármálaáætlun verður einnig aukið við tímabundnar útgjaldaheimildir á tímabilinu en 500 m.kr. verður ráðstafað til að fjármagna átak við gerð hættu- og áhættumats fyrir Reykjanesskaga og losunarheimildum verður ráðstafað til flugfélaga fyrir samtals 3,1 ma.kr. árin 2025 og 2026. Á móti kemur að framlög vegna nýtingar losunarheimilda, skv. sveigjanleikaákvæði laga nr. 70/2012, lækka um 500 m.kr. frá og með árinu 2025 vegna þeirra verðlækkana sem orðið hafa á markaðsverði losunarheimilda frá gerð síðustu fjármálaáætlunar.

Aukin framlög til áhættu- og hættumats vegna eldgosa eru talin stuðla að jafnrétti, að því gefnu að viðbragðsáætlanir og aðgerðir þegar upp kemur náttúruvá taki mið af kynja- og jafnréttissjónarmiðum, t.d. aukinni umönnunarábyrgð kvenna gagnvart börnum og öðrum fjölskyldumeðlimum sem reynir mikið á við rýmingu svæða. Líklegt er að fjármagn til orkumála og orkuskipta renni að miklu leyti til karla í ljósi kynjaskipts vinnumarkaðar. Þó má ætla að ráðstöfunin geti haft jákvæð áhrif á lofslagsmál sem heilt yfir er talið hafa jákvæð áhrif á jafnrétti auk þess að styðja við velsældaráherslu um kolefnishlutlausu framtíð.

Framlög til **almanna- og réttaröryggismála**⁹ dragast saman um 2,6 ma.kr. milli árána 2024 og 2029 en það skýrist einna helst af frestun á byggingu húss viðbragðsaðila á höfuðborgarsvæðinu auk niðurfellingu ýmissa tímabundinna framlaga. Á fyrstu þremur árum áætlunarinnar aukast framlögin samtals um 2,6 ma.kr. áður en þau taka að lækka en það svarar til 6,3% hækkunar að raunvirði. Á árunum 2025–2028 er áætlað að verja 12,6 ma.kr. til byggingar nýs fangelsis sem kemur í stað Litla Hrauns. Þessu til viðbótar er fjárheimild Landhelgisgæslunnar aukin um 700 m.kr. fyrstu tvö ár áætlunarinnar meðal annars til að mæta reglulegri endurnýjunarþörf tækjakosts gæslunnar. Loks eru framlög til Almanna- og réttaröryggismála aukin varanlega um 145 m.kr. til að unnt sé að fjölga stöðugildum og bregðast við auknu álagi vegna eldsumbrota á Reykjanesskaga.

Aukin framlög til almanna- og réttaröryggismála eru talin stuðla að jafnrétti. Töluvert hallar á konur þegar horft er til kynjahlutfalls starfsfólks lögreglunnar í landinu en ný störf

⁸ Til umhverfis-, orku- og loftslagsmála heyrir málefnaáætlun 15 og 17.

⁹ Til almanna- og réttaröryggismála heyrir málefnaáætlun 9.

gefa tækifæri til að jafna hlutföll kynjanna. Þá er mikilvægt að viðbrögð við almannavarnarástandi taki mið af kynja- og jafnréttissjónarmiðum. Nýtt fangelsi í stað Litla-Hrauns mun gjörbylta aðbúnaði fanga sem allir eru karlar og er m.a. gert ráð fyrir bættari aðstöðu til heimsókna og til meðhöndlunar fanga með geðraskanir sem er hópur í mjög viðkvæmri stöðu. Auknar fjárheimildir til Landhelgisgæslunnar eru aftur á móti taldar viðhalda stöðu þar sem hallar á konur en mikill meiri hluti starfsfólks og helstu haghafa eru karlar.

Framlög til **nýsköpunar, rannsókna og þekkingargreina**¹⁰ hækka um 8,8 ma.kr. frá fjárlögum ársins 2024 eða um 27%. Skýrist hækkunin fyrst og fremst af áframhaldandi stuðningi við nýsköpunarfyrirtæki sem fer hækkandi yfir tímabilið. Alls er gert ráð fyrir að endurgreiðslur til nýsköpunarfyrirtækja hækki um 7,5 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar og nemi ríflega 24 ma.kr. við lok tímabilsins. Þá er einnig er gert er ráð fyrir auknu eftirliti með framkvæmdinni. Skilyrði vegna kvikmyndaendurgreiðslna verða þrengd með það að markmiði að draga úr útgjöldum vegna þeirra en áætluð árleg heimild til þessara endurgreiðslna verður 2,5 ma.kr. frá árinu 2026. Uppfærð rammaáætlun ESB um menntun, rannsóknir og tækniþróun leiðir til tæparar 1 ma.kr. hækkunar árið 2025 sem eykst í 1,5 ma.kr. frá árinu 2027.

Framlög vegna endurgreiðslu kostnaðar við kvikmyndagerð eru talin viðhalda stöðu þar sem almennt hallar á konur en karlar eru í miklum meiri hluta þeirra sem starfa við kvikmyndagerð. Með því að draga úr þessum útgjöldum væri hægt að draga úr aukningu kynjahalla. Sama má segja um framlög vegna endurgreiðslna á rannsókna og þróunarkostnaði fyrirtækja. Karlar standa að baki mikils meiri hluta umsókna en þær koma gjarnan frá atvinnugreinum þar sem karlar eru í meiri hluta. Aðgerðum á háskólastiginu sem hafa það að markmiði að fjölga konum á sviði STEM-greina, þ.e. vísinda- og tæknigreinum, verkfræði og stærðfræði er að einhverju leyti ætlað að bregðast við þessari stöðu. Stuðningsúrræðin styðja við velsældaráherslu um grósku í nýsköpun.

Framlög til **utanríkismála og alþjóðlegrar þróunarsamvinnu**¹¹ aukast um rúma 10 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar. Annars vegar hækka framlög til málefnasviðs *04 Utanríkismál* um rúman einn ma.kr. á milli árunna 2024 og 2029. Skýrist það annars vegar af auknum framlögum til varnarmála sem hafa fengið aukið vægi, rétt eins og hjá öðrum bandalagsþjóðum Íslands, vegna stríðsins í Úkraínu og hækkun á framlögum í Uppbyggingarsjóð EES en framlög til hans eru háð framvindu þeirra verkefna sem sjóðurinn styrkir og geta verið mjög sveiflukennð á milli ára, sbr. umfjöllun í viðauka um málefnasvið *04 Utanríkismál*.

Hins vegar aukast framlög til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu um 9 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar en framlög til þeirra eiga að taka mið af vergri þjóðarframleiðslu. Nýjum framlögum til utanríkismála og alþjóðlegrar þróunarsamvinnu verður að stórum hluta varið til málefna sem varða Úkraínu. Strax á fyrsta ári áætlunarinnar aukast þau um 4 ma.kr. vegna þessa. Þar af verður 2,5 ma.kr. varið á málefnasviði *35 Alþjóðleg þróunarsamvinna* og 1,5 ma.kr. er ráðstafað tímabundið í þrjú ár á málaflokki *04.30 Samstarf um öryggis- og varnarmál* en færast svo yfir í alþjóðlega þróunarsamvinnu eftir það.

Aukin útgjöld til varnarmála og þróunarsamvinnu eru talin geta stuðlað að jafnrétti. Að tryggja frið er jafnréttismál enda eru öryggi og friður grunnurinn fyrir jafnrétti kynjanna. Vopnuð átök hafa ólík áhrif á konur og karla, bæði hvað varðar átökin sjálf og ofbeldið þeim tengt en einnig þegar kemur að aðgengi að menntun, heilsugæslu og fæðu. Stuðningur Íslands

¹⁰ Til nýsköpunar, rannsókna og þekkingargreina heyrir málefnasvið 7.

¹¹ Til utanríkismála og alþjóðlegrar þróunarsamvinnu heyrir málefnasvið 4 og 35.

við Úkraínu vegna yfirstandandi innrásarstríðs Rússlands hefur það að markmiði að styðja við sjálfstæði, fullveldi, friðhelgi landmæra, öryggi borgara, mannúðaraðstoð og uppbyggingarstarf í landinu og talið að hann geti dregið úr neikvæðum áhrifum stríðsins á jafnrétti eða stuðlað að jafnrétti en vísbendingar eru um að átökin hafi magnað það kynjamisrétti og mismunun sem fyrir fannst í Úkraínu.

Framlög til **annarra málefna sviða**¹² lækka um alls 34,6 ma.kr. á árinu 2025 en um 16,2 ma.kr. þegar litið er til tímabilsins í heild sinni eða sem nemur 4,4% lækkun. Þvingst vegur breytt aðferðafræði við afskriftir skattkrafna og lækkun á umfangi almenna varasjóðsins vegna aðkomu ríkissjóðs að gerð kjarasamninga á almennum markaði líkt og fjallað er um síðar í þessum kafla. Auk framangreinds er gert er ráð fyrir að þróun fjárveitinga vegna lífeyrisskuldbindinga sem ræðst helst af spá um launaþróun hjá starfsmönnum ríkisins, lækki á áætlunartímabilinu m.a. vegna fækkunar lífeyrisþega og að framlag vegna þeirra nemi um 80 ma.kr. árið 2025 en á lokaári áætlunarinnar verði framlagið 68,3 ma.kr. Þá er gert ráð fyrir 3,8 ma.kr. árlegu framlagi árin 2025–2027 vegna gjaldfrjálsra skólamáltíða grunnskólabarna í tengslum við nýgerða kjarasamninga, á málefna sviði *34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir* sem fært verður á viðeigandi málefna svið við vinnslu fjárlagafrumvarp ársins 2025 en fyrirkomulag styrkveitingar er enn í mótun. Til að fylgja eftir aðgerðum sem ríkisstjórnin sammæltist um í málefnum útlendinga er fjárveiting aukin um alls 2,2 ma.kr. fyrstu 2 ár áætlunarinnar. Gert er ráð fyrir að fjármunum verði dreift á viðeigandi málaflokka við gerð fjárlagafrumvarps. Þá hafa vaxtagjöld verið endurmetin í samræmi við uppfærða þjóðhagsspá, forsendur um afkomuþróun og upplýsingar um þróun lánsfjármála.

Breytingar frá fjármálaáætlun 2024–2028

Í meðfylgjandi töflu má sjá yfirlit yfir fjárheimildir samandreginna málefna sviða á tímabili áætlunarinnar auk breytinga frá fyrri áætlun. Þær breytingar skýrast annars vegar af breytingum sem gerðar voru í fjárlögum ársins 2024, s.s. vegna mála sem lágu ekki fyrir við gerð fjármálaáætlunar 2024–2028, eða vegna breyttra forsendna eins og fjallað er um í inngangi kaflans. Á milli fjármálaáætlana hefur breytt aðferðafræði við afskriftir skattkrafna mest áhrif til lækkunar en á hinn bóginn eykst fjármagnskostnaður ríkissjóðs talsvert frá síðustu áætlun eins og nánar er fjallað um síðar í þessum kafla. Þá lækka framlög til almanna- og réttaröryggis frá fyrri áætlun, sem skýrist að stærstum hluta af því að byggingu höfuðstöðva viðbragðsaðila á höfuðborgarsvæðinu verður frestað.

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

ma.kr.	Heildarútgjöld á verðlagi 2024						Breytingar frá gildandi áætlun			
	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2025	2026	2027	2028
Heilbrigðismál	379,4	390,0	404,7	411,7	420,7	425,5	1,8	5,6	17,7	8,8
Félags-, húsnæðis- og tryggingamál	364,5	373,6	386,9	392,5	393,2	399,8	-7,5	-1,1	-0,9	-6,5
Fjármagnskostn., ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	179,2	165,4	166,4	167,9	172,9	173,0	15,1	14,0	13,3	15,2
Mennta- og menningarmál	145,5	149,7	152,0	154,0	149,0	149,6	3,2	4,1	5,5	0,9
Samgöngu- og fjarskiptamál	56,7	62,8	62,0	63,0	62,3	62,0	5,1	4,1	5,1	5,0
Umhverfismál og orkumál	48,3	50,5	48,6	47,0	47,3	47,4	4,8	5,4	3,4	3,5
Almanna- og réttaröryggi	40,4	41,6	42,4	43,0	42,4	37,8	-3,9	-4,7	-3,3	4,3
Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	32,9	38,2	33,0	35,6	38,5	41,7	5,2	3,3	4,0	4,8
Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	29,4	29,4	29,4	29,3	29,3	29,2	-0,2	-0,1	0,0	0,1
Utánríkismál og alþjóðl. þróunarsamvinna	28,9	33,6	35,9	37,3	38,3	39,1	3,5	5,2	5,8	5,8
Önnur málefnasvið	185,5	164,7	162,0	166,4	171,4	175,5	-19,7	-19,0	-26,5	-26,8
Samtals	1.490,9	1.499,4	1.523,3	1.547,8	1.565,2	1.580,7	7,3	16,6	24,1	15,1
br. milli ára		8,5	23,9	24,5	17,3	15,5				
br. milli ára, %		0,6%	1,6%	1,6%	1,1%	1,0%				

Forgangsraðað er fyrir aðkomu ríkissjóðs að kjarasamningum á almennum markaði

Snemma á árinu 2024 voru undirritaðir kjarasamningar á almennum markaði til fjögurra ára með umfangsmikilli aðkomu ríkissjóðs. Aðgerðunum er ætlað að styðja við sameiginlegt markmið stjórnvalda og samningsaðila um að leggja grundvöll að vaxandi velsæld, með auknum kaupmætti, samhliða því að stuðla að lækkun verðbólgu og vaxta. Auk þess er lögð sérstök áhersla á að stuðla að heilbrigðari húsnæðismarkaði og fjölskylduvænna samfélagi. Heildarumfang aðgerðanna nemur um 80 ma.kr. á samningstímanum 2024–2028. Varanleg aukning í útgjöldum ríkissjóðs vegna aðgerðanna nemur um 13,3 ma.kr. á ári frá og með 2028 þar sem aðkoma ríkissjóðs felur í sér að gerðar eru varanlegar breytingar á tilfærslukerfum. Í ljósi launamunar kynjanna eru aðgerðir sem ætlað er að styðja við tekjulægri hópa líklegar til að styðja við markmið um kynjajafnrétti.

Aðkoma ríkissjóðs að gerð kjarasamninga, m.kr.	2025	2026	2027	2028	2029	Samtals
Hækkun barnabóta	5.000	5.000	5.000	5.000	5.000	25.000
Breyting á framlagi til Fæðingarorlofssjóðs	2.500	4.300	5.700	5.700	5.700	23.900
Hækkun húsnæðisbóta	2.500	2.500	2.500	2.500	2.500	12.500
Skólamáltíðir	3.750	3.750	3.750	0	0	11.250
Aukin stofnframlög	0	3.900	5.800	0	0	9.700
Framlög til Vinnustaðanámssjóðs	150	150	150	0	0	450
Framlög til að efla fjarheilbrigðisþjónustu	50	50	50	50	50	250
Framlag til Ábyrgðasjóðs launa	49	43	43	0	0	135
Samtals	13.999	19.693	22.993	13.250	13.250	83.185

Til að veða upp á móti þeim útgjaldaauka, sem aðkoma ríkisins að kjarasamningunum felur í sér, er gert ráð fyrir sértækum ráðstöfunum til að draga úr útgjaldavexti. Í meginatriðum felast þessar ráðstafanir í forgangsörðun, hagræðingu eða betri nýtingu fjármuna, s.s. með frestun eða niðurfellingu verkefna sem ekki eru hafin eða hægt er að hliðra til í tíma, endurskoðun á forsendum eða fyrirkomulagi og hagræðingu í rekstri með sameiningu stofnana eða útvistun verkefna. Gert er ráð fyrir að þessar ráðstafanir skili um 17 ma.kr. minni vexti útgjalda frá því sem áður var ráðgert á árinu 2025 en þar af er varanleg útgjaldalækkun um 10 ma.kr. Munar þar mestu um seinkun á gildistöku nýs örorkubótakerfis, lækkun á forsendum um kerfislægum vöxt örorku- og ellilífeyris vegna lækkandi nýgengis örorku og aukinna tekna aldraðra og hliðrunar á framlagi til nýs Landsspítala vegna nýtingar uppsafnaðra fjárfestingarheimilda. Þá er gert ráð fyrir endurskoðun á vaxtabótakerfinu 2026 og breyttu fyrirkomulagi kvikmyndaendurgreiðslna til að draga úr útgjaldavexti. Endurskoðun á örorkulífeyriskerfinu er talin stuðla að jafnrétti og út frá jafnréttissjónarmiði mikilvægt að ekki sé fallið frá breytingunum þótt innleiðingu þeirra sé frestað. Aftur á móti eru kvikmyndaendurgreiðslur taldar til þess fallnar að auka kynjabil. Lækkun útgjalda til þeirra eru því líkleg til að draga úr aukningu kynjabils.

Auk sértækra ráðstafana verður dregið úr umfangi almenna varasjóðsins í samanburði við forsendur fyrri áætlunar. Á fyrstu tveimur árum áætlunarinnar nemur þessi lækkun 10 ma.kr. hvort ár, á árinu 2027 nemur lækkunin 7 ma.kr. og 5 ma.kr. á síðustu tveimur árum áætlunarinnar. Til viðbótar þessu er fjárfestingarsvigrúm almenna varasjóðsins lækkað um samtals 20 ma.kr. á tímabilinu á móti samsvarandi hækkun á framlögum til Betri samgangna. Samkvæmt lögum um opinber fjármál skal almennur varasjóður nema að lágmarki 1% af heildarfjárheimildum hvers árs. Þrátt fyrir þessa breytingu er umfang almenna varasjóðsins vaxandi á tímabilinu í samræmi við aukna óvissu þegar lítið er lengra til framtíðar og hækkar úr 1,2% af fjárheimildum á næsta ári og verður um 2% af fjárheimildum undir lok tímabilsins þegar frá eru taldar heimildir sem eru vistaðar þar tímabundið, m.a. vegna kjarasamninga opinberra starfsmanna á þessu ári.

Hagræn skipting útgjalda

Með hagrænni skiptingu útgjalda¹³ er verið að greina hagræn áhrif ríkisfjármála á atvinnulíf og fjárhag heimilanna, fjárfestingu í efnislegum eignum og áhrifum á fjármáلامarkaðinn í gegnum breytingar á peningalegum eignum og skuldum. Taflan á næstu síðu sýnir heildarútgjöld ríkissjóðs eftir hagrænum þáttum á tímabili fjármálaáætlunar 2025–2029.

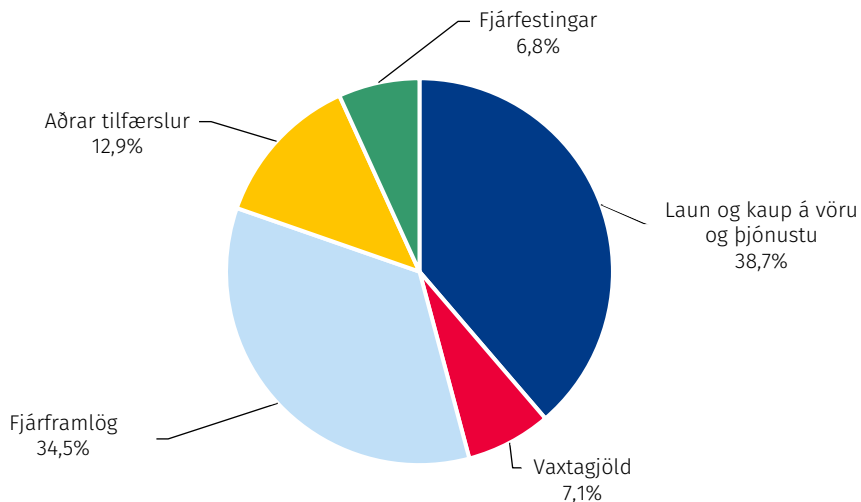
¹³ Í samræmi við lög um opinber fjármál er stuðst við alþjóðlegan hagskýrslustaðal, svokallaðan GFS-staðal, við sundurliðun gjalda eftir hagrænni skiptingu. Samkvæmt þeirri framsetningu eru gjöld flokkuð eftir launum, kaupum á vöru og þjónustu, vaxtagjöldum, framleiðslustyrkjum til atvinnulífsins, fjárframlögum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

ma.kr. á verðlagi hvers árs	2025	2026	2027	2028	2029
Rekstrarútgjöld	1.453,5	1.520,5	1.586,5	1.655,4	1.721,9
Laun	328,3	342,4	361,4	380,2	396,5
Kaup á vöru og þjónustu	240,7	247,7	259,8	273,1	283,5
Afskriftir	73,7	75,7	77,6	79,6	81,5
Vaxtagjöld	104,8	107,9	111,9	119,7	122,6
Framleiðslustyrkir	69,3	64,7	68,0	71,8	76,0
Fjárframlög	506,7	549,9	580,9	611,4	640,0
Félagslegar tilfærslur til heimila	36,4	34,8	35,2	35,7	36,1
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	93,6	97,4	91,7	83,9	85,7
Fastafjárútgjöld	26,2	28,4	34,1	27,8	23,7
Fjárfesting í efnislegum eignum	99,9	104,1	111,7	107,4	105,2
Afskriftir (-)	-73,7	-75,7	-77,6	-79,6	-81,5
Útgjaldaráðstafanir, uppsöfnuð áhrif ...	-9,0	-13,5	-18,0	-18,0	-18,0
Frumútgjöld	1.365,9	1.427,5	1.490,7	1.545,5	1.605,0
Frumútgjöld sem % af VLF	28,3	27,9	27,8	27,4	27,0
Heildarútgjöld	1.470,7	1.535,4	1.602,6	1.665,2	1.727,6
Heildarútgjöld sem % af VLF	30,5	30,0	29,8	29,5	29,1

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

Fjárframlög eru stærsti einstaki útgjaldaliður ríkissjóðs eða um 34% af heildargjöldum þegar horft er til hagrænnar skiptingar útgjalda á árinu 2025. Stærsti hluti þeirra rennur til almannatrygginga eða sem nemur um 29,4% af heildargjöldum samkvæmt áætlun. Samanlagt vega laun og kaup á vöru og þjónustu 38,5% af heildargjöldum ríkissjóðs, þar af nema laun um 22,2% og kaup á vöru og þjónustu 16,3%. Aðrar tilfærslur, fjárfestingar og vaxtagjöld nema samtals 26,3%. Vakin er athygli á því að umfjöllun í þessum hluta er án þeirra óútfærðu aðhaldsráðstafana sem gert er ráð fyrir að verði gripið til á gjaldahlið á árunum 2025–2027.

Hagræn skipting heildarútgjalda samkvæmt áætlun 2025



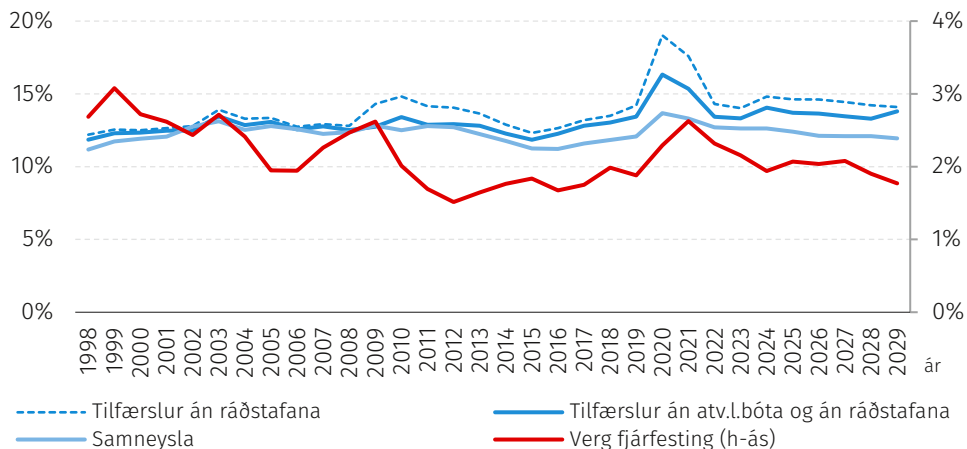
Eins og að framan greinir er eitt af leiðarljósum fjármálaáætlunarinnar að halda aftur af útgjaldavexti og að lækka útgjöld sem hlutfall af VLF á tímabilinu. Á sama tíma verður staðinn vörður um efnahagsbatann sem náðst hefur á undanförunum árum og spornað við þenslu í hagkerfinu og verðbólgu samhliða því að styrkur ríkisfjármálanna verður endurbyggður. Þannig endurspeglast stefnan í ríkisfjármálunum í hægari vexti frumgjalda en vergri landsframleiðslu á tímabili áætlunarinnar.

Þegar horft er til hagrænnar skiptingar útgjalda má sjá að dregið hefur úr útgjöldum allra þátta sem hlutfall af VLF eftir mikla hækkun á árunum 2020–2022 þegar kórónuveirufaraldurinn stóð sem hæst. Ef miðað er við árið 2019 nemur hlutfall samneyslu, tilfærslna og fjárfestinga ívið herra hlutfalli af VLF á árinu 2025 en er orðið áþekkt á næstisíðasta ári tímabilsins.

Undanfarin ár hefur varanlegur vöxtur útgjalda ríkissjóðs fyrst og fremst legið í tilfærslukerfum ríkisins. Þegar horft er yfir tímabilið frá árinu 1998 sést að tilfærslur taka til sín stærri hlut af útgjöldum ríkissjóðs á árunum eftir bankahrún heldur en á árunum þar á undan. Á tímabili áætlunarinnar dregur úr tilfærslum sem hlutfall af VLF. Það skýrist annars vegar af forsendum um lækkandi nýgengi örorku samhliða breytingum á örorkulífeyriskerfinu þar sem aukin áhersla verður lögð á snemmtæka íhlutun og hins vegar af auknum lífeyrissjóðum þeirra sem fara á eftirlaun í eigin lífeyrissjóðum.

Tilfærslur yfir meðaltali á tímabili áætlunarinnar

án afkomubætandi ráðstafana, %VLF¹³



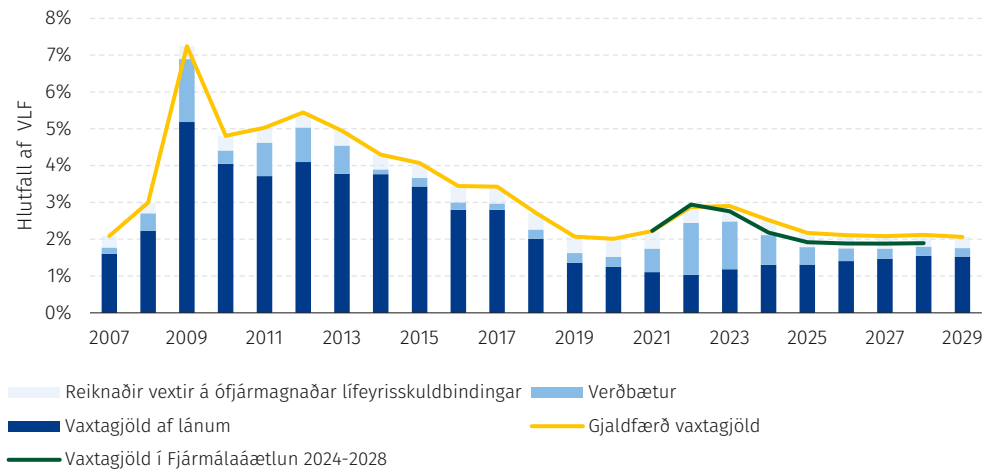
Samneysla dregst saman á tímabili áætlunarinnar sem hlutfall af VLF. Áætlað er að umfang hennar í lok tímabilsins verði komið undir 12% af VLF sem er lægra en það var árið fyrir kórónuveirufaraldurinn. Þessa þróun má að einhverju leyti rekja til þess að áætlað er að kostnaður lækki við tiltekin verkefni sem hafa verið fyrirferðarmikil sl. tvö ár svo sem móttaka og aðstoð við flóttafólk og umsækjendur um alþjóðlega vernd.

Fjárfestingarstig verður yfir 2% af VLF fyrstu ár áætlunarinnar en fellur svo undir 2% á síðustu tveimur árunum áætlunarinnar. Það verður því áþekkt sem hlutfall af VLF og það hefur verið að meðaltali síðastliðna tvo áratugi. Til viðbótar beinum framlögum til fjárfestingarverkefna gerir áætlunin ráð fyrir yfir 20 ma.kr. lánveitingu úr ríkissjóði til verkefnisins Betri samgangna á tímabilinu.

Stærsta einstaka fjárfestingarverkefnið er bygging nýja Landspítalans en þar eru framkvæmdir komnar vel á veg og gert ráð fyrir að taka fyrsta hluta Hringbrautarverkefnisins

í notkun á tímabilinu. Einnig verða framkvæmdir við hús heilbrigðisvísindasviðs á Landspítalalóð, sem fjármagnaðar eru að fullu af Happprætti Háskóla Íslands, auk þess sem nú gert ráð fyrir byggingu Þjóðarhallar og nýs fangelsis í stað Litla-Hrauns í fjármálaáætluninni. Þá eru bein framlög til Betri samgangna aukin. Til að veða að einhverju leyti upp á móti kostnaði vegna þessara fjárfestingarverkefna er hvorki gert ráð fyrir fjármagni í nýtt hús viðbragðsaðila né viðbyggingu við Stjórnarráðið. Í fjárlögum ársins 2024 er fyrir hendi heimild til ráðherra til að undirgangast skuldbindingar vegna útboðs á Ölfusárbrú gegn því að sérstök gjaldtaka fyrir akstur um brúna standi undir kostnaði við hana. Eins og áður er í framsetningu fjármálaáætlunarinnar gert ráð fyrir að slík sjálfstæð fjármögnun feli í sér að umsvif við það verkefni færast utan A1-hluta ríkissjóðs og teljist því ekki til þeirra fjárfestingarútgjalda sem hér er fjallað um.

Vaxtagjöld ríkissjóðs sem hlutfall af VLF ná jafnvægi á tímabili fjármálaáætlunar



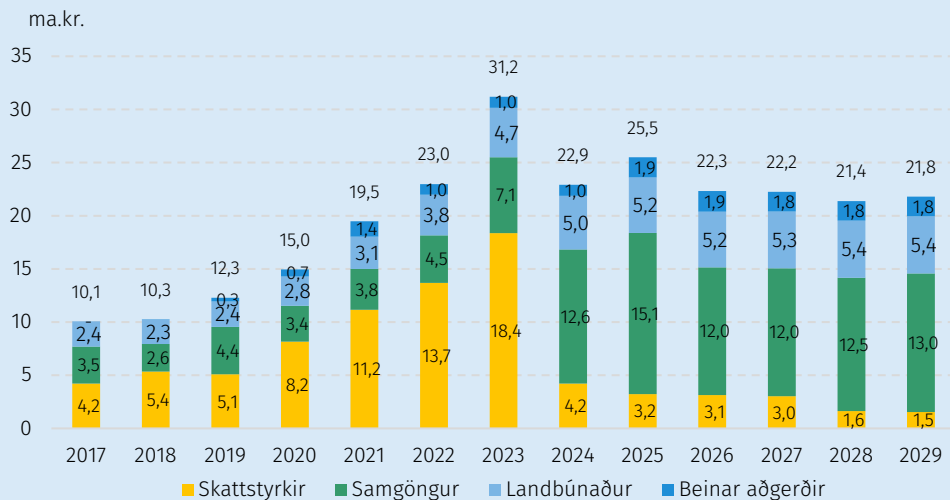
Vaxtagjöld ríkissjóðs hækka frá gildandi fjármálaáætlun en ná jafnvægi í hlutfalli af VLF eins og í fyrri áætlun. Hækkun vaxtagjalda frá síðustu áætlun má að mestu leyti rekja til annars vegar horfa um hærri vaxtastig en fyrir ári síðan og hins vegar til meiri skulda. Áætlaðar verðbætur á verðtryggðar skuldir ríkissjóðs eru örlítið hærri á fyrri hluta áætlunarinnar en á svipuðum slóðum á þeim síðari. Verðbólga og mikil skuldabréfaútgáfa sl. fjögur ár hafa haft mikil áhrif á vaxtakjör ríkissjóðs til hækkunar. Þótt flestir spáaðilar geri ráð fyrir að verðbólga hafi náð hámarki er útlit fyrir að vextir og verðbólga haldist enn um sinn nokkuð há. Af þróun verðbólguálags á skuldabréfamarkaði og verðbólguvæntinga má greina að markaðsaðilar efast um að verðbólga verði aftur jafn lág og árin fyrir heimsfaraldurinn. Markaðsskuldabréf ríkissjóðs, ýmist til skemmi eða lengri tíma, bera öll fasta vexti. Það eru því miklir hagsmunir fólgnir í því fyrir ríkissjóð að halda skuldavexti í lágmarki.

Rammagrein 5: Auknum stuðningi við loftslagsmál viðhaldið

Frá undirritun Parísarsamningsins 2015 hefur verið sívaxandi umræða um aðgerðir til að stemma stigu við loftslagsbreytingum. Ríki heimsins hafa sett sér markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og ráðist í fjölbreyttar aðgerðir til að ná þeim markmiðum. Ríkisstjórn Íslands hefur lagt ríka áherslu á að standa við skuldbindingar sínar í

loftslagsmálum sem tengist Parísarsamningnum og birt stefnumörkun þar að lútandi um aðgerðaáætlun í loftslagsmálum. Markmið Íslands er að ná 55% samdrætti í losun fyrir árið 2030 miðað við 1990 í samfloti með Noregi og ESB og að ná kolefnishlutleysi eigi síðar en 2040. Til að vinna að þeim markmiðum hefur ríkisstjórnin tvisvar gefið út aðgerðaráætlun í loftslagsmálum og er nú unnið að þriðju uppfærslunni. Aðgerðir í loftslagsmálum þurfa ekki allar að krefjast útgjalda úr ríkissjóði heldur er einnig hægt að bregðast við með breytingum á gjöldum, lagabreytingum og fræðslu. Á síðustu árum hefur stefna stjórnvalda um að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda þó endurspeglast í auknum framlögum til loftslagsmála. Þessi framlög felast einkum í skattaívilnunum og útgjöldum til að stuðla að fjölbreyttum vistvænum samgöngum, aðgerðum í landbúnaði og landnotkun og ýmsar aðrar beinar aðgerðir.

Umfang framlaga tengdum loftslagsmálum



Á árinu 2023 voru framlög tengd loftslagsmálum yfir 31 ma.kr. sem er þreföldun frá því sem var árið 2017. Helstu sveiflur í framlögum til loftslagsmála skýrast af breytingum á skattstyrkjum og framlögum til samgangna. Það mikla stökk sem varð á árinu 2023 skýrist að verulegu leyti af mikilli eftirspurn almennings eftir rafbílum, sérstaklega á seinni hluta þess árs. Sú sveifla kann að hafa leitt af þeirri kerfisbreytingu sem varð við afnám virðisaukaskattsívilnana við kaup á rafbílum í lok árs 2023 og upptöku nýs styrkjakerfis úr Orkusjóði.

Helstu ástæður þess að framlög tengd loftslagsmálum fara lítilla lækkandi á tíma fjármálaáætlunarinnar eru annars vegar að skattstyrkir eru yfirleitt settir til ákveðins tíma og renna svo út og hins vegar eru veittar fjárheimildir til tímabundinna verkefna. Fjárhæðir fyrir ára á myndinni eru á verðlagi hvers árs.

Stærsti þátturinn í framlögum ríkisins til loftslagsmála hefur falist í hagrænum hvötum í formi skattstyrkja. Þar hafa skattstyrkir vegna bíla vegið þyngst. Á síðustu árum hefur ríkið fellt niður virðisaukaskatt af tengiltvinn- og rafbílum til að stuðla að loftslagsvænum samgöngum. Tengiltvinnbílar gegndu mikilvægu hlutverki við upphaf orkuskiptanna en ívilnunum vegna þeirra lauk á árinu 2022. VSK-ívilnanir vegna rafbíla runnu út í árslok 2023. Auk þess má nefna VSK-ívilnanir vegna hleðslustöðva, hjóla og útleigu bíla, skattfrelsi íblandaðs endurnýjanlegs eldsneytis, fulla fyrningu á kaupári vistvænna bíla, græna fjárfestingarhvata o.fl.

Í upphafi þessa árs var stuðningur við rafbíla kaup almennings færður af tekjuhlíð yfir á gjaldahlíð. Með þeirri breytingu var stuðningi við rafbíla kaup almennings breytt úr því að virðisaukaskattur var felldur niður að hámarki 1,32 m.kr. en jafnframt var tekið upp styrkjakerfi sem nemur 900 þ.kr. á hvern bíl sem kostar innan við 10 m.kr. Á myndinni að ofan má sjá hvernig skattstyrkir dragast saman en útgjöld til samgangna aukast. Í stað VSK-endurgreiðslna vegna hreinorkubíla, sem renna út í árslok 2023, er í áætluninni gert ráð fyrir að fjárheimild til Orkusjóðs nemi um 7,5 ma.kr. á ári á árunum 2024–2025 og svo um 5 ma.kr. árin 2026–2030.

Framlög til landbúnaðar og landnotkunar vegna loftslagsmála skiptast með nokkuð jöfnun hætti í skógrækt, landgræðslu og grænmetisframleiðslu. Önnur bein framlög til loftslagsmála eru að stærstum hluta tengd aðgerðaáætlun í loftslagsmálum þar sem framlög eru veitt í ýmis verkefni til að stuðla að samdrætti í losun, stefnumótun og aðlögun að loftslagsbreytingum.

Rammagrein 6: Nýtt fyrirkomulag í húsnæðismálum hjúkrunarheimila

Þörf fyrir öldrunar- og heilbrigðisþjónustu eykst hratt í samræmi við öldrun þjóðarinnar. Samkvæmt mannfjöldaspá Hagstofu Íslands er gert ráð fyrir að 67 ára og eldri verði orðnir 78.500 talsins árið 2040 í stað 50.500 árið 2023. Það jafngildir um 55% fjölgun. Á lokaári þessarar fjármálaáætlunar er gert ráð fyrir að aldraðir verði 62.200 eða 23% fleiri en árið 2023. Tæplega 6% fólks sem eru 67 ára og eldri býr nú á hjúkrunarheimilum. Sé gert ráð fyrir sambærilegri nýtingu hjúkrunarrýma og nú er þarf að fjölga hjúkrunarrýmum um 100 á ári að meðaltali næstu 20 ár.

Á undanförunum árum hafa nær öll ný hjúkrunarheimili verið byggð á ábyrgð ríkis og sveitarfélaga þar sem lögbundin krafa er að sveitarfélög taki þátt í byggingu hjúkrunarheimila sem nemi að lágmarki 15% af stofnkostnaði. Sveitarfélögum ber einnig að láta í té lóðir undir byggingar hjúkrunarheimila ríkissjóði að kostnaðarlausu og án greiðslu gatnagerðargjalda og lóðarleigu. Einnig hafa verið byggð 10 hjúkrunarheimili eftir svokallaðri leiguleið sem komið var á fót árið 2008 þar sem eignarhaldið er hjá sveitarfélögum en ríkissjóður greiðir húsaleigu til 40 ára sem samsvarar 85% af stofnkostnaði. Elstu hjúkrunarheimilin í landinu voru hins vegar byggð á ábyrgð rekstraraðila hjúkrunarheimilanna þeirra, sem yfirleitt eru sjálfseignarstofnanir eða félagasamtök, og fjármögnuð með ýmsum hætti og liggur eignarhald fasteigna hjá þeim.

Rekstur hjúkrunarheimila er fjármagnaður af ríkissjóði með daggjöldum og húsnæðisgjaldi. Vistfólk greiðir einnig fyrir þjónustuna upp að ákveðnu marki eftir fjárhag þess og koma þær greiðslur til frádráttar daggjöldunum úr ríkissjóði. Auk kostnaðar við vistun og umönnun eiga daggjöldin að standa straum af minniháttar viðhaldi og umsýslu, fasteignagjöldum og tryggingum vegna húsnæðisins. Stærri endurbætur verða rekstraraðilar að fjármagna að verulegum hluta sjálfir, eða sem svarar til 60% af heildarframkvæmdakostnaði en geta sótt um styrk frá Framkvæmdasjóði aldraðra fyrir 40% af kostnaðinum. Rekstraraðilar daggjaldastofnana eru sveitarfélög og sjálfseignastofnanir en nokkur einkafyrirtæki koma einnig að rekstri hjúkrunarheimila. Þá eru nokkur hjúkrunarheimili rekin af heilbrigðisstofnum með fjárveitingum í fjárlögum.

Á undanförunum árum hefur verið uppi ágreiningur milli ríkisins og rekstraraðila hjúkrunarheimila um fjármögnun og rekstur slíkra heimila sem hefur leitt til þess að nokkur sveitarfélög hafa skilað rekstri þeirra til ríkisins. Uppgjör slíkra mála hafa gefið tilefni til að endurskoða aðkomu ríkis og sveitarfélaga að þjónustunni og uppbyggingu hennar. Ekki síst á þetta við um fyrirkomulag á eignarhaldi og framkvæmdum við byggingu hjúkrunarheimila og

hvernig því verður best fyrir komið til að stuðla að markvissri og nauðsynlegri uppbyggingu í málaflokknum í samræmi við öldrun þjóðarinnar.

Miklar tafir hafa orðið á byggingu nýrra heimila á undanförunum árum og áætlun um stórfellda uppbyggingu hjúkrunarheimila sem kynnt var árið 2018 hefur engan veginn gengið eftir. Ætlunin var að fjölga hjúkrunarrýmum á árunum 2019–2023 um 550, auk þess sem bæta átti aðbúnað á 240 eldri rýmum. Af ýmsum ástæðum gekk þessi áætlun ekki eftir og fjárheimildir sem samþykktar hafa verið í fjárlögum undanfarin ár hafa safnast upp og verið fluttar á milli ára. Er nú svo komið að fjárheimild að fjárhæð 14,3 ma.kr. var ónýtt í lok síðasta árs.

Nýtt fyrirkomulag húsnæðismála hjúkrunarheimila byggir á tillögum vinnuhóps frá fjármála- og efnahagsráðuneytinu og heilbrigðisráðuneytinu sem hafði það verkefni að endurskoða fyrirkomulagið. Í skýrslu vinnuhópsins er lagt til að samstarfi ríkis og sveitarfélaga við uppbyggingu hjúkrunarheimila verði hætt og að ríkissjóður beri framvegis einn ábyrgð á fjármögnun vegna byggingar hjúkrunarheimila sem og rekstri hjúkrunarrýma. Samkvæmt þessum áformum mun ríkið hins vegar ekki annast byggingu hjúkrunarheimila heldur leigja þau í þess stað af aðilum sem sérhæfa sig í byggingu og rekstri fasteigna. Samhliða því að létta kostnaði af sveitarfélögum verða gerðar breytingar á tekjustofnum þeirra sem samsvari lægri kostnaði þeirra í kjölfarið á breyttu fyrirkomulagi. Þá þarf að gera breytingar á lögum sem tengjast heilbrigðisþjónustu til að endurspegla þetta breytta fyrirkomulag á kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga við öflun á húsnæði undir hjúkrunarrými. Einnig þarf að skoða breytingar á Framkvæmdasjóði aldraðra, hvort hann verði lagður niður eða aðlagður breyttu fyrirkomulagi.

Nýtt fyrirkomulag gerir ráð fyrir að fjármögnun hjúkrunarheimila byggji á skýrri aðgreiningu á rekstri húsnæðis annars vegar og hjúkrunarþjónustu hins vegar. Samningar um rekstur þjónustu á hjúkrunarheimilum verði almennt gerðir til 10 ára í stað 5 ára, eins og nú er, til að auka rekstraröryggi og áætlanagerð til lengri tíma. Fasteignafélögum og öðrum sérhæfðum aðilum verði gefið tækifæri til að byggja og reka fasteignir hjúkrunarheimila á grundvelli útboða sem leiði til hagstæðustu útkomu að teknu tilliti til gæða og kostnaðar. Ákvörðun um fjölda rýma í nýjum hjúkrunarheimilum byggist almennt á þjónustubörf og rekstrarhagkvæmni þar sem lágmarksfjöldi hjúkrunarrýma er skilgreindur og eftirspurn er til staðar. Leigusamningar um afnot og viðhald húsnæðis hjúkrunarheimila gildi í 20 til 30 ár. Tekið verði upp staðlað fyrirkomulag þar sem greidd er leiga í formi nýs húsnæðisgjalds fyrir afnot af rýmum undir eiginlega hjúkrunarstarfsemi. Við ákvörðun leiguverðs verður lagt mat á gæði hvers hjúkrunarheimilis út frá þeim viðmiðum sem gilda um byggingu hjúkrunarheimila. Eignunum verður þá ráðað í gæðaflokka með fyrirfram skilgreindu leiguverði eftir því hvernig eignin uppfyllir gæðastuðla. Eigendum fasteignanna verður gefinn kostur á að ráðast í endurnýjun eða endurbætur á eigninni til að komast upp um gæðaflokka sem leiða til herra leiguverðs.

Núverandi fyrirkomulag á fasteignarekstri hjúkrunarheimila samræmist ekki vel þeim breytingum sem hafa verið gerðar á almennri fasteignaumsýslu á vegum ríkisins. Meginmarkmið með nýju fyrirkomulagi er að auka hagkvæmni og framkvæmdahraða vegna fjárfestinga í hjúkrunarheimilum þannig að aðstaða sé til staðar í samræmi við þjónustubörf hverju sinni. Einnig að auka sveigjanleika og sérhæfingu við byggingu og rekstur hjúkrunarheimila og tryggja að fjármunir séu til staðar til að hægt sé að ráðast í nauðsynlegt viðhald og endurbætur til að koma í veg fyrir að viðhaldsskuld myndist yfir lengri tíma með tilheyrandi kostnaði. Ávinningur er talinn hljótast af því að aðrir aðilar en hin opinbera, þ.e. þeir sem sérhæfa sig í fasteignaupbyggingu, fái tækifæri til að bera ábyrgð á framkvæmdum á þessu sviði. Það er einnig til þess fallið að dreifa verkefnaálagi vegna slíkra framkvæmda.

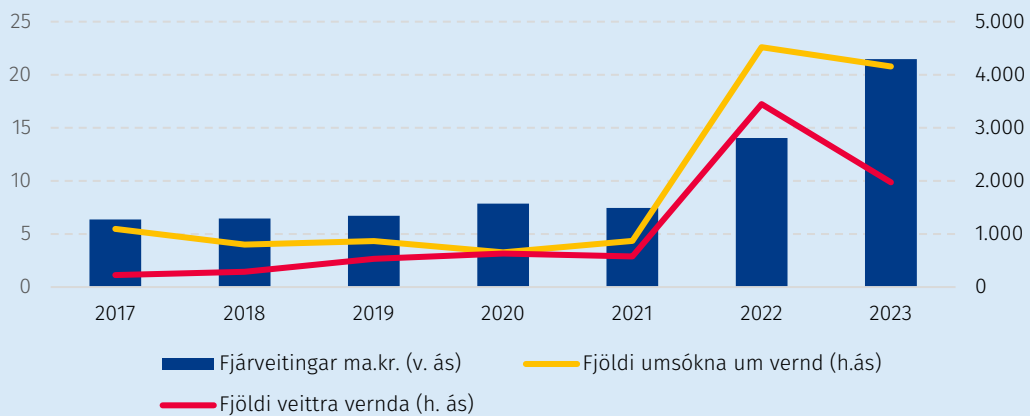
Á tímabili fjármálaáætlunarinnar er gert ráð fyrir að byrjað verði að greiða samkvæmt nýju fyrirkomulagi fyrir samtals 792 hjúkrunarrými. Þar af eru 635 ný rými sem staðsett eru bæði á nýjum og eldri hjúkrunarheimilum.

Rammagrein 7: Útgjöld vegna málefna útlendinga, umsækjenda um alþjóðlega vernd og flóttafólks

Framan af tímabilinu 2017–2023 voru útgjöld málaflokka sem fara með málefni útlendinga, umsækjenda um alþjóðlega vernd og flóttafólks nokkuð stöðug, eða á bilinu 6–8 ma.kr. á föstu verðlagi. Árið 2022 varð veruleg breyting þegar útgjöldin nærri tvöfölduðust að raunvirði á milli ára. Skýrist það einkum af stóru auknum fjölda umsækjenda um alþjóðlega vernd sem komu frá Úkraínu og Venesúela. Fjallað var um efnahagsleg áhrif fjölgunar flóttafólks á bls. 38–40 í fjármálaáætlun 2024–2028.

Árið 2023 héldu útgjöld áfram að aukast, eða um 52% milli ára. Þegar litið er aftur til ársins 2017 höfðu útgjöld til málaflokka *10.50 Útlendingamál* og *29.70 Málefni innflytjenda og flóttamanna* ríflega þrefaldast að raunvirði. Á sama tímabili nærri fjórfaldaðist fjöldi umsækjenda um alþjóðlega vernd. Þá nærri nífaldaðist fjöldi þeirra sem hlutu vernd og fengu stöðu flóttafólks, sem skýrist einkum af því að umsækjendur frá Úkraínu og Venesúela fengu að stærstum hluta veitta vernd án tafar árin 2022 og 2023. Samanburð má sjá nánar á myndinni hér fyrir neðan:

Raunútgjöld til málefna útlendinga ríflega þrefölduðust og fjöldi umsækjenda um alþjóðlega vernd tæplega fjórfaldaðist frá 2017 til 2023



Merki eru um að farið sé að hægjast á þessari miklu aukningu flóttafólks á þessu ári því að á fyrsta ársfjórðungi höfðu 597 einstaklingar sótt um alþjóðlega vernd hér á landi sem er ríflega helmingisfækkun frá sama tímabili síðasta árs. Ein helsta ástæðan fyrir því er fækkun umsókna frá Venesúelabúum því að á fyrstu þremur mánuðum þessa árs höfðu einungis 90 Venesúelabúar sótt um vernd, samanborið við 636 einstaklinga fyrstu þrjú mánuðina árið áður. Líklegt er að það megi rekja til þess að á sl. ári var fallið frá þeirri ákvörðun að veita fólki frá Venesúela skilyrðislausu viðbótarvernd á grundvelli alvarlegs ástands í landinu. Talið er að umsækjendur um alþjóðlega vernd á yfirstandandi ári verði eftir sem áður mun

fleiri en á árum áður og verði á bilinu 2.500–3.500. Hins vegar er gert ráð fyrir að þeim muni fækka smám saman í 1.000 umsækjendur í lok áætlunartímabilsins.

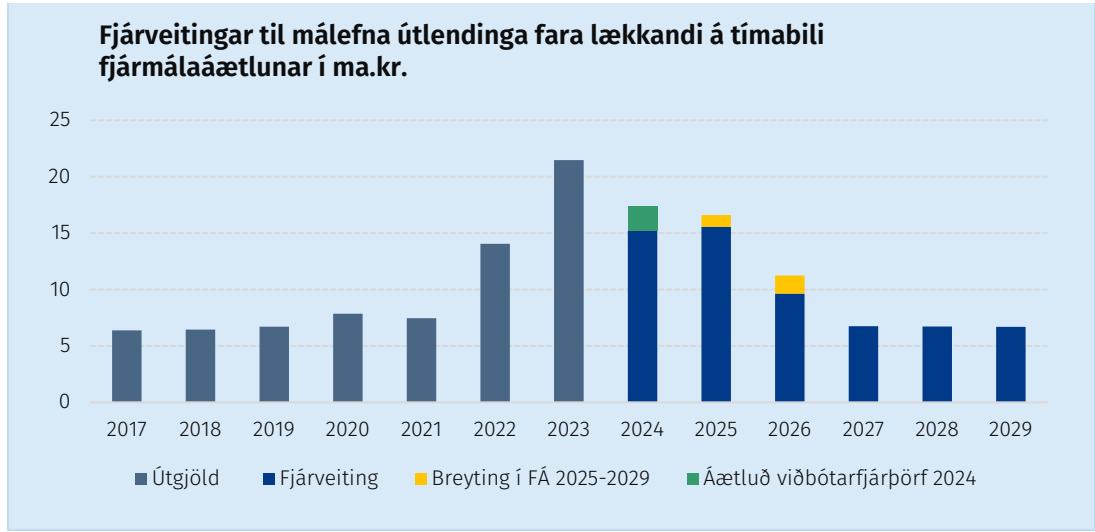
Stærstan hluta beinna útgjalda vegna málefna útlendinga á undanförunum árum má rekja annars vegar til þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd, sem felst í húsnæði, fæði og annarri framfærslu, og hins vegar til endurgreiðslna ríkissjóðs til sveitarfélaga vegna félagsþjónustu og veittrar aðstoðar við erlenda ríkisborgara sem átt hafa lögheimili í landinu skemur en tvö ár. Á árinu 2023 námu þessi útgjöld þremur fjórðu hlutum af heildarútgjöldum til málaflokka sem fara með málefni útlendinga. Þá eru ótalin óbein útgjöld sem falla undir önnur málefnasvið, s.s. í heilbrigðis- og menntakerfinu, sem ætla má að séu umtalsverð þótt umfang þeirra liggja ekki fyrir að svo stöddu.

Umfang útgjalda vegna þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd um húsnæði og fæði veltur einkum á fjölda þeirra sem hingað leita að vernd auk afgreiðslutíma umsókna hjá Útlendingastofnun og eftir atvikum hjá kærufnd útlendingamála. Eins og sakir standa tekur málsmeðferð um 180 daga á hvoru stjórnsýslustigi.

Nýverið sammæltist ríkisstjórnin um viðtækar aðgerðir í málefnum umsækjenda um alþjóðlega vernd, flóttafólks og innflytjenda. Markmið aðgerðanna er að stuðla að betri, skilvirkari og skýrari framkvæmd innan málaflokksins og bættri þjónustu í því skyni að renna styrkari stöðum undir stjórn útlendingamála. Ein af aðgerðunum miðar að því að stytta afgreiðslutíma umsókna um alþjóðlega vernd um helming, eða í 90 daga að meðaltali á hvoru stjórnsýslustigi. Nái aðgerðin tilætluðum árangri má gera ráð fyrir að frá árinu 2025 fari kostnaður vegna þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd lækkandi. Jafnframt miðar breytt fyrirkomulag að því að færri sækji um alþjóðlega vernd sem ekki uppfylla skilyrði til þess. Þá verður ráðist í tímabundið átak til að flýta afgreiðslu umsækjenda frá Venesúela sem beðið hafa niðurstöðu hjá Útlendingastofnun. Náist þessi markmið má gera ráð fyrir að aðgerðirnar leiði til enn frekari lækkunar útgjalda vegna þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd og er gert ráð fyrir því í fjármálaáætluninni.

Ríkisstjórnin ákvað einnig að ráðast í aðgerðir sem miða að því að jafna tækifæri í íslensku samfélagi, stuðla að betri nýtingu mannaúds, samræma löggjöf og framkvæmd með það að markmiði að leggja áherslu á að verndarkerfið þjóni betur þeim sem búa við mesta neyð, sem m.a. verður gert með því að setja móttöku kvótaflóttafólks í forgang.

Er því einnig gert ráð fyrir hækkun framlaga í þessari fjármálaáætlun miðað við gildandi fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028 til að styðja ofangreindar aðgerðir og mæta áskorunum í málefnum útlendinga, s.s. styttingu málsmeðferðartíma og inngildingu. Annars vegar er gert ráð fyrir fjármunum í almennum varasjóði til málefnisins sem nemur 1,6 ma.kr. árið 2025 og 0,6 ma.kr. árið 2026. Gert er ráð fyrir að fjármunum verði dreift á viðeigandi málaflokka í frumvarpi til fjárlaga 2025. Hins vegar er veitt 1 ma.kr. tímabundið framlag til að mæta útgjöldum vegna þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd um húsnæði og fæði, en framlagið kemur á móti 5 ma.kr. framlagi sem veitt var í fjárlögum 2024 tímabundið í tvö ár.



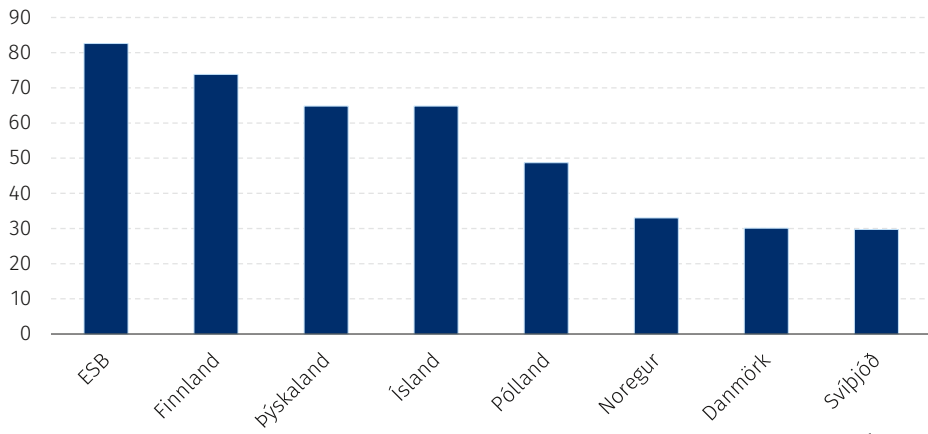
3.2.4 Skuldapróun, skuldastýring og lánsfjáröflun

Megin markmið gildandi fjármálastefnu, sem byggt er á við gerð fjármálaáætlunar, er að stöðva hækkun skuldahlutfalls hins opinbera og vinna í kjölfarið að lækkun þess undir 30% af VLF líkt og kveðið er á um í fjármálaáætlun laga um opinber fjármál. Eftirfylgni við markmiðið tryggir bæði sjálfbærni og getu opinberra fjármála til að stuðla að efnahagslegum stöðugleika. Þá er skuldasoðnun dýr í núverandi vaxtaumhverfi. Sjálfbærni opinberra skulda er ein af lykilforsendum heilbrigðra opinberra fjármála. Séu þær ósjálfbærar leiðir það fljótlega til hærri fjármagnskostnaðar og getur jafnvel haft ruðningsáhrif á einkageirann sem getur komið niður á verðmætasköpun. Til lengri tíma leiðir ósjálfbærni opinberra fjármála einnig til óeðlilegs flutnings gæða á milli kynslóða ef núlifandi kynslóðir stofna til of mikilla skuldbindinga sem kemur í hlut framtíðarkynslóða að standa skil á.

Í flestum löndum Evrópu hafa skuldir hins opinbera lækkað í hlutfalli af landsframleiðslu undanfarin þrjú ár eftir mikla hækkun á árinu 2020 vegna viðbragða við heimsfaraldri kórónuveirunnar. Hér á landi hækkaði skuldahlutfallið hratt árin 2020 og 2021 áður en það tók að lækka á ný. Meðfylgjandi mynd sýnir skuldir nokkurra landa í Evrópu miðað við svonefnda Maastricht-skilgreiningu á skuldum hins opinbera sem miðast við heildarskuldir án þess að draga frá sjóði og innstæður eins og gert er ráð fyrir í skuldareglu laga um opinber fjármál. Skuldahlutfall Íslands á þennan mælikvarða er 18 prósentustigum undir Evrópusambandinu en í meðaltali allra ríkja Evrópu.

Skuldir hins opinbera eru í meðallagi í Evrópu

Skuldir m.v. Maastricht skilgreiningu, % af VLF, árið 2023



Heimild: Eurostat og Hagstofa Íslands

Fjármögnun ríkissjóðs á árinu 2023 – Útgáfa ríkisskuldabréfa nam 140 ma.kr.

Fjármögnun ársins 2023 gekk vel en gefin voru út ríkisskuldabréf fyrir 140 ma.kr. að söluvirði. Þar af nam útgáfa óverðtryggðra bréfa 101 ma.kr. og útgáfa verðtryggðra bréfa 39 ma.kr. Hrein útgáfa ríkisskuldabréfa nam 52 ma.kr. Vaxtahækkunar leiddu til hækkunar á ávöxtunarkröfu styttri ríkisbréfa sem hækkaði um 1,7 til 3,2 prósentustig á árinu. Ávöxtunarkrafa á lengri ríkisbréf hækkaði hins vegar um 20 til 50 punkta á árinu. Til samans gerði þessi þróun það að verkum að vaxtaferlar bæði óverðtryggðra og verðtryggðra ríkisbréfa urðu talsvert meira niðurrhallandi í árslok en í ársbyrjun. Útgefnir ríkisvixlar lækkuðu á árinu um 6,2 ma.kr. eða í 103,9 ma.kr. Staða þeirra náði hámarki í 177,2 ma.kr. um sumarið til að mæta árstíðasveiflu og gjalddaga ríkisbréfs í maí. Engin erlend útgáfa fór fram á árinu en í maí keypti ríkissjóður til baka eigin skuldabréf á gjalddaga í júní 2024 fyrir 259 milljónir evra.

Fjármögnun ríkissjóðs á árinu 2024 – Útgáfa ríkisskuldabréfa áætluð 120 ma.kr.

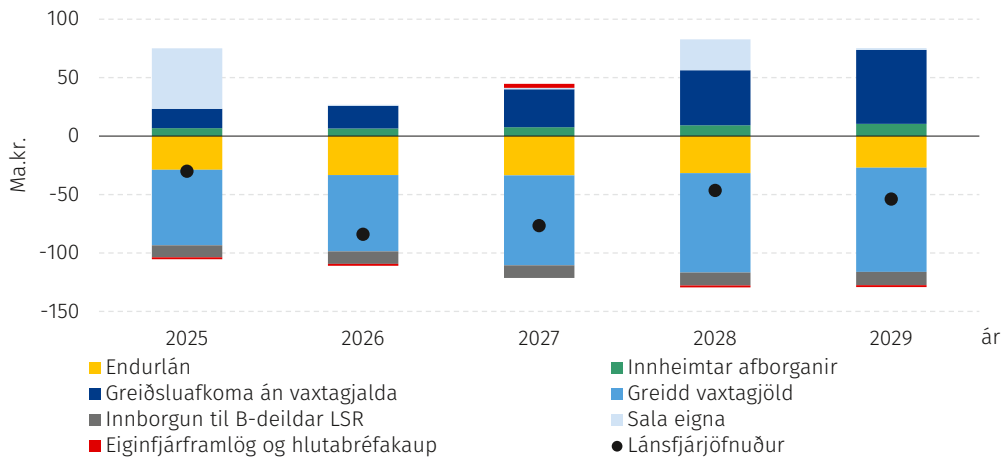
Áætluð fjárþörf ríkissjóðs í fjárlögum ársins 2024 er 101 ma.kr. og hrein útgáfa ríkisskuldabréfa 2 ma.kr. Þá hefur þegar verið gert ráð fyrir sölu á helmingshlut ríkissjóðs í Íslandsbanka og útgáfu á sjálfbæru skuldabréfi sem ætlað er að fjármagna sjálfbær verkefni fyrir 25 ma.kr. á árinu. Sú útgáfa fór fram um miðjan mars og nam 750 milljónum evra sem jafngildir um 111 ma.kr. Fjármögnun ársins 2024 fór vel af stað innanlands og hefur verið með svipuðu sniði og undanfarin ár. Áætluð útgáfa ríkisskuldabréfa á árinu 2024 nemur 120 ma.kr. en um miðjan febrúar höfðu ríkisbréf fyrir 45 ma.kr. verið seld. Í fjárukalögum var samþykkt viðbótarlánaheimild upp á allt að 30 ma.kr. eða jafngildi þeirrar fjárhæðar í erlendri mynt í því skyni að mæta mögulegri fjárþörf vegna þeirrar óvissu sem ríkir sökum jarðhræringa á Reykjanesi. Þegar þetta er skrifað er óljóst að hversu miklu leyti nýta þurfi þessa viðbótarlánaheimild.

Sjóðstreymi A1-hluta ríkissjóðs – vextir og endurlán vega þungt

Áætlað er að handbært fé frá rekstri verði neikvætt um 22,6 ma.kr. árið 2025 en að það batni á næstu árum og verði orðið jákvætt um 2,5 ma.kr. árið 2029. Þá er áætlað að fjárfestingarhreyfingar verði neikvæðar um 7,6 ma.kr. árið 2025 þegar áætlað er að seinni helmingur hlutar ríkissjóðs í Íslandsbanka verði seldur en verði svo neikvæðar um 42,1 til

71,9 ma.kr. það sem eftir lifir áætlunartímabilinu. Fjárfestingarhreyfingar innihalda einnig fjárfestingar og endurlán sem gert er ráð fyrir að nái tímabundið hámarki árið 2027 og aðra liði sem breytast minna á milli ára. Lánsfjárfjöfndur leiðir beint af handbæru fé frá rekstri og fjárfestingahreyfingum en samtala lánsfjárfjafnaðar og afborgana af innlendum lánum jafngildir fjárþörf ríkissjóðs. Lánsfjárfjöfndur jafngildir því hreinni fjárþörf eða lántökum umfram afborganir sem endurspeglar einna best umsvif ríkissjóðs á skuldabréfamarkaði sem fjallað er um hér á eftir. Þróun sjóðstreymisstærða í hlutfalli af VLF er jafnari en endurlán og lánsfjárfjöfndur nær hámarki á áætlunartímabilinu á þann mælikvarða árið 2026.

Jákvæð áhrif greiðsluafkomu á lánsfjárfjöfndu fara vaxandi en vaxtabyrði og lánveitingar þyngra róðurinn



Fjárþörf og fjármögnun til næstu ára – skuldir ríkissjóðs hækka á ný eftir sölu Íslandsbanka

Fjárþörf ríkissjóðs umfram endurfjármögnun nær hámarki um mitt áætlunartímabilið þegar fjárfestingar og endurlán ná tímabundnu hámarki eftir sölu á hlut ríkissjóðs í Íslandsbanka. Lánsfjármögnun ríkissjóðs næstu ár fer að mestu leyti fram á innlendum skuldabréfamarkaði. Innlend skuldabréfaútgáfa mætir því að mestu leyti bæði endurfjármögnun ríkisbréfa og þörf á nýju fjármagni sem verður til bæði vegna neikvæðrar greiðsluafkomu og vegna veittra lána úr ríkissjóði sem fjallað er um síðar í þessum kafla og 4. kafla um helstu áhættuþætti ríkissjóðs. Áætlað er að evrubréf á gjalddaga árin 2026 og 2028 verði endurfjármögnuð en andvirði þeirra telst til gjaldeyrisforða landsins.

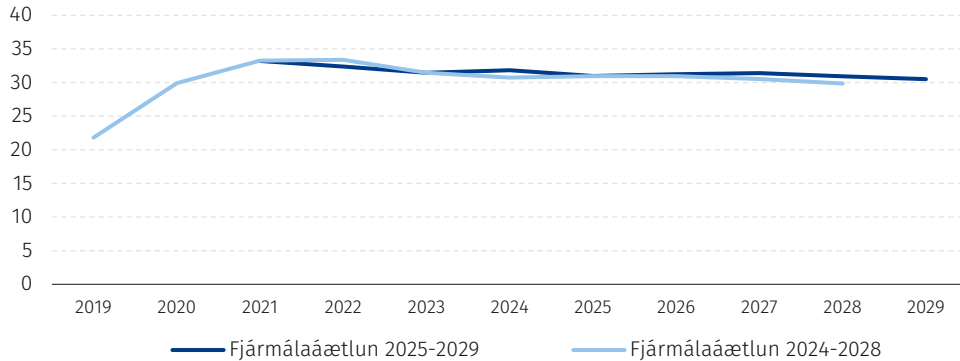
Samsetning og þróun skulda ríkissjóðs – versnandi horfur um þróun skulda ríkisins

Í árslok 2023 voru um 84% skulda ríkissjóðs innlendar. Þar af nema ríkisskuldabréf á innlendum markaði 61%, ríkisvixlar 6% og aðrar skuldir 17% en meirihluti þeirra er til komin vegna láns frá ÍL-sjóði árin 2020 og 2021. Erlendar skuldir voru um 16% af heildarskuldum ríkissjóðs.

Horfur um þróun skulda ríkissjóðs sem hlutfall af VLF hafa versnað lítillega frá útgáfu síðustu fjármálaáætlunar þrátt fyrir að áætlað nafnvirði VLF hækki á milli áætlana. Skuldir ríkissjóðs að frádregnum innstæðum í hlutfalli af VLF ná hámarki árið 2027 og lágmarki árið 2029 gangi áætlunin eftir. Lánsfjárfjöfndur batnar árið 2025 miðað við fjármálaáætlun 2024–2028 vegna áætlaðrar sölu á hlutum ríkissjóðs í Íslandsbanka en versnar árin á eftir. Niðurstaðan er lítilsháttar hækking skulda frá síðustu áætlun.

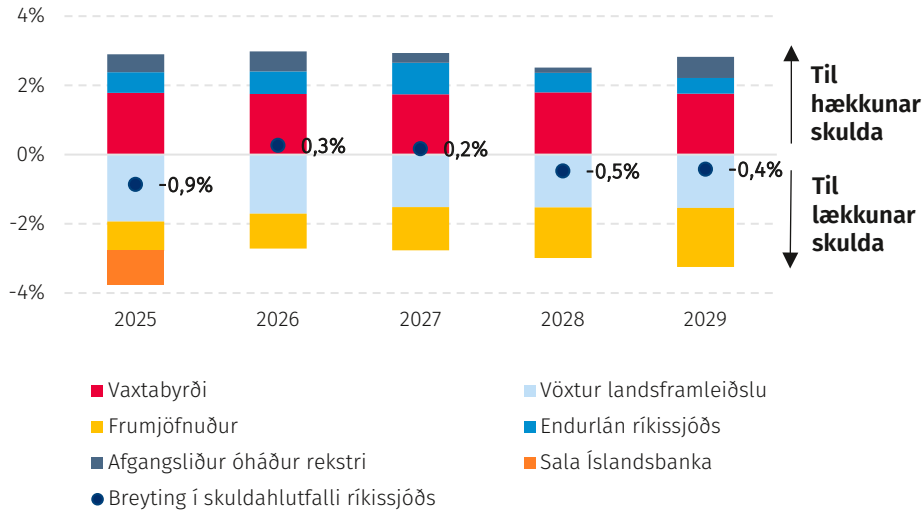
Horfur um þróun skulda ríkissjóðs hafa versnað lítillega frá útgáfu síðustu fjármálaáætlunar

Skuldir ríkissjóðs, % af VLF



Vaxtabyrði og lánveitingar vinna gegn lækkun skulda ríkissjóðs en afgangur af frumjöfnuði og hagvöxtur vinna með henni

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



Lækkun skuldahlutfallsins árið 2025 má að öllu leyti rekja til áætlaðrar sölu á hlut ríkissjóðs í Íslandsbanka. Hagvöxtur og afgangur af frumjöfnuði, sem reiknað er með að fari vaxandi, hafa áhrif til lækkunar skuldahlutfallsins árin á eftir. Á hinn bóginn togar þung vaxtabyrði skuldir upp á við. Hana má rekja bæði til skuldaaukningar og hærri vaxta á nýjum skuldum en þær eldri bera sem greiddar verða upp á næstu árum. Endurlán ríkissjóðs leiða einnig til hækkunar skuldahlutfallsins en umfang þeirra hefur vaxið frá árunum á undan. Í áætluninni er gert ráð fyrir að endurlán ríkissjóðs haldi áfram að vaxa sem leiðir til breyttrar samsetningar á efnahag ríkissjóðs þar sem vaxtaberandi eignir aukast en einnig skuldir. M.ö.o. þá skýrist hluti af hækkun skulda á næstu árum af endurlánum ríkissjóðs til lánasjóða og fjárfestinga. Endurlán til félaga sem eru í fjárfestingum eru ekki gjaldfærðar hjá A1-hluta

ríkissjóðs og hafa því ekki nema afleidd áhrif á afkomu. Áhrif endurlána koma hins vegar að fullu fram í skuldum ríkissjóðs. Samtals nema endurlán ríkissjóðs 170 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar og skýra um 34% af hækkun á nafnvirði skulda ríkissjóðs á sama tímabili. Nánar er fjallað um endurlán ríkissjóðs í kafla 4.

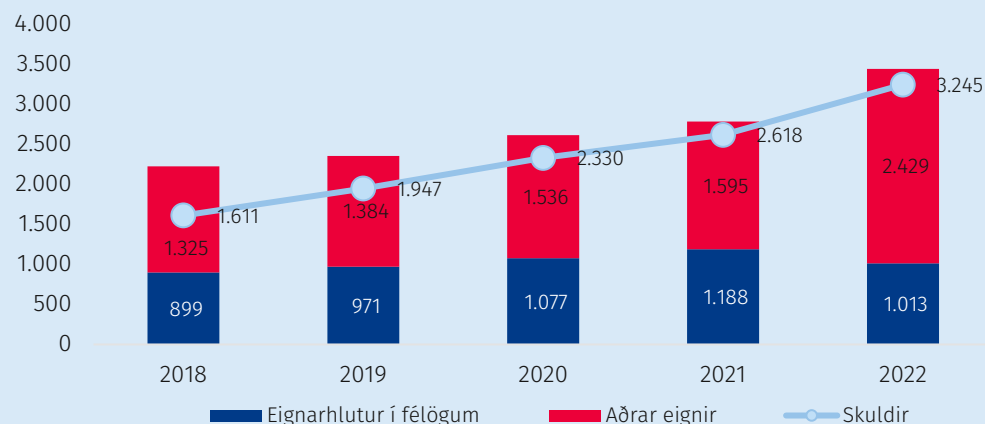
Rammagrein 8: Virkjun efnahags ríkisins til lækkunar á skuldum ríkissjóðs

Umtalsverðar eignir eru á efnahagsreikningi ríkissjóðs sem tækifæri eru til að hagnýta mun betur. Ríkissjóður er eigandi að 47 félögum sem höfðu samtals um 1.000 ma.kr. í eigin fé í árslok 2022. Þá er ríkissjóður eigandi að um 900 fasteignum með heildarfermetrafjölda upp á 950.000 m² og ríflega 400 jörðum en bókfært virði þessara eigna er um 312 ma.kr. Til viðbótar á ríkissjóður talsvert af lóðum, spildum og auðlindum víðs vegar um landið. Í eignasafninu felast margvísleg tækifæri til að innleysa verðmæti, t.a.m. með sölu eigna eða þróun þeirra sem eykur virði eignanna.

Til að styðja við lækkun á skuldastöðu ríkissjóðs og meira svigrúm til samfélagslega arðbærra fjárfestinga verður lögð aukin áhersla á að hámarka hagrænan og samfélagslegan ábata af eignum ríkisins. Frekari greining verður gerð á félaga- og eignasafni ríkisins m.t.t. þess hvaða eignir teljast mikilvægar út frá almannahagsmunum og sviðsmyndir mótaðar um sölu og ráðstöfun slíkra eigna. Horft verður til tilgangs og ábata af eignarhaldinu og arðsemis- sjónarmiða.

Skuldir og eignir ríkissjóðs jukust árið 2022

ma.kr.



*Á árinu 2022 var gerð breyting á flokkun ríkisaðila í samræmi við endurskoðun Hagstofu Íslands. Þessir aðilar koma inn í ríkisreikning í fyrsta sinn á árinu 2022 sem skýrir að hluta aukið umfang frá árinu 2021

Tækifæri eru til að stýra efnahagsreikningi ríkisins með enn markvissari hætti og ná fram meiri arðsemi, auknum arðgreiðslum og öðrum ábata af eignum ríkisins. Þörf er á að ráðast í sölu ótekjuberandi eigna eins fljótt og hægt er og kanna möguleika á sameiningu félaga eða sölu þeirra í meira mæli en verið hefur. Með slíkum aðgerðum verður hægt að lágmarka fjármagnskostnað ríkissjóðs að teknu tilliti til áhættu, innleysa verðmæti sem liggja á efnahagsreikningnum og þar með draga úr skuldastöfnun.

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

Áætlanir um heildarjöfnuð A2- og A3-hluta gera ráð fyrir umtalsverðum halla á árinu 2024 vegna uppkaupa á íbúðarhúsnæði í Grindavík. Í kjölfarið er gert ráð fyrir að árlegur halli fari lækkandi sem hlutfall af VLF og verði um 0,2% af VLF síðustu tvö ár tímabils. Viðvarandi halli á A2- og A3-hluta ríkissjóðs á tímabilinu skýrist m.a. af tapi ÍL sjóðs á tímabilinu, miðað við áframhaldandi rekstur hans, sem áætlað er að verði um 13-18 ma.kr. á ári. Aukið umfang starfsemi A2- og A3-hluta ríkissjóðs, samanborið við fyrri fjármálaáætlun, skýrist m.a. af því að tölurnar innihalda nú rekstur Eignasafns Ríkiseigna, sem færður var úr A1-hluta ríkissjóðs yfir í A2-hluta ríkissjóðs í fjárlögum ársins 2023. Fjallað er um flokkun ríkisaðila í A1-, A2- og A3-hluta í viðauka 1 en A1-hlutinn er einkanlega fjármagnaður með skattfé.

Afkoma A2- og A3-hluta ríkissjóðs og áhrif A2- og A3-hluta ríkissjóðs á samstæðuyfirlit A-hluta ríkissjóðs í heild

ma.kr.	2024	2025	2026	2027	2028	2029
I. Áætluð afkoma A2- og A3-hluta ríkissjóðs						
Frumtekjur	74,0	85,5	93,2	89,6	89,2	89,7
Frumgjöld	131,1	80,3	86,8	82,6	81,5	81,5
Frumjöfnuður	-57,1	5,2	6,4	7,0	7,7	8,2
Vaxtatekjur	54,4	40,6	34,2	32,2	30,7	31,8
Vaxtagjöld	80,4	63,4	55,9	52,4	50,5	52,8
Fjármagnsjöfnuður	-26,0	-22,9	-21,7	-20,2	-19,9	-21,0
Heildartekjur	128,4	126,1	127,4	121,8	119,9	121,5
Heildargjöld	211,5	143,8	142,8	135,0	132,1	134,3
Heildarjöfnuður	-83,1	-17,6	-15,3	-13,2	-12,2	-12,8
II. Innbyrðis færslur gagnvart A1-hluta ríkissjóðs						
Frumtekjur	-36,0	-45,2	-50,6	-44,9	-42,1	-40,6
Frumgjöld	-36,0	-45,2	-50,6	-44,9	-42,1	-40,6
Frumjöfnuður	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vaxtatekjur	-46,6	-39,6	-36,8	-36,2	-35,5	-36,2
Vaxtagjöld	-46,6	-39,6	-36,8	-36,2	-35,5	-36,2
Fjármagnsjöfnuður	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Heildartekjur	-82,6	-84,8	-87,4	-81,2	-77,6	-76,8
Heildargjöld	-82,6	-84,8	-87,4	-81,2	-77,6	-76,8
Heildarjöfnuður	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
III. Áhrif á samstæðuyfirlit A-hluta ríkissjóðs í heild						
Frumtekjur	38,0	40,3	42,6	44,7	47,1	49,1
Frumgjöld	95,1	35,1	36,2	37,7	39,5	41,0
Frumjöfnuður	-57,1	5,2	6,4	7,0	7,7	8,2
Vaxtatekjur	7,8	1,0	-2,6	-4,0	-4,8	-4,4
Vaxtagjöld	33,9	23,9	19,2	16,2	15,0	16,6
Fjármagnsjöfnuður	-26,0	-22,9	-21,7	-20,2	-19,9	-21,0
Heildartekjur	45,8	41,4	40,0	40,6	42,3	44,7
Heildargjöld	128,9	59,0	55,4	53,8	54,5	57,6
Heildarjöfnuður	-83,1	-17,6	-15,3	-13,2	-12,2	-12,8

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

Samstæðuyfirlit yfir rekstur A-hluta ríkissjóðs í heild má sjá í töflu 11 í töfluviðauka. Samstæðuyfirlitið sýnir yfirlit yfir rekstur A1-, A2- og A3-hluta ríkissjóðs þar sem tekið hefur verið tillit til innbyrðis viðskipta og umfang þeirra dregið frá. Til innbyrðis viðskipta

teljast m.a. framlög úr A1-hluta til reksturs aðila í A2- og A3-hluta en slík framlög eru skráð sem gjöld hjá A1-hluta en tekjur hjá A2- og A3-hluta. Til innbyrðis viðskipta teljast einnig vaxtagreiðslur til A1-hluta vegna veittra lána til aðila í A2- og A3-hluta. Umfang þessara viðskipta er verulegt á áætlunartímabilinu eða á bilinu 75–90 ma.kr. á ári og skýrist að mestu af framlögum og lánaviðskiptum. Þegar leiðrétt er fyrir innbyrðis viðskiptum er tekju- og gjaldahlíð samstæðunnar lækkuð í jöfnum hlutum og er leiðréttingin því hlutlaus gagnvart afkomunni. Þannig verður samstæðuyfirlit A-hluta ríkissjóðs í heild að fullu samanburðarhæft við framsetningu þjóðhagsreikninga og gögn um opinber fjármál sem birt eru á vef Hagstofunnar. Áhrif aðila í A2- og A3-hluta ríkissjóðs á tekjur og gjöld samstæðunnar má sjá í meðfylgjandi töflu sem sýnir að heildarafkoma samstæðunnar. Verður hún nokkuð lakari á tímabilinu 2025–2029 en sem nemur heildarafkomu A1-hluta ríkissjóðs og munar þar 12–18 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 þar sem þau sammælast um efnahagslegar forsendur og hagstjórnarleg markmið sem ná yfir gildistíma fjármálaáætlunar, eins og kveðið er á um í lögum um opinber fjármál.

Samkomulagið endurspeglar sterka stöðu hagkerfisins með skuldir heimila og fyrirtækja við söguleg lágmark. Verðbólga er þó enn töluvert yfir markmiði en árangur hefur náðst við að draga úr eftirspurnarþenslu síðustu mánuði. Meginmarkmið opinberrar fjármálastefnu er að stöðva hækkun skuldahlutfalls hins opinbera eigi síðar en árið 2026 og að í kjölfarið taki það að lækka samhliða því að tölulegar fjármálareglur laga um opinber fjármál taka gildi á nýjan leik. Þá mun Samband íslenskra sveitarfélaga hvetja sveitarfélög til að:

- Vinna að markmiðum kjarasamninga til að stuðla að lækkun verðbólgu og vaxta. Þar á meðal eru hóflegar gjaldskrárhækkningar.
- Stuðla að nægu framboði lóða sem endurspeglar eftirspurn og sem styðji við markmið um uppbyggingu almenns húsnæðis.
- Haga fjárfestingum sínum þannig að þær stuðli að því að fjármagnsstofn þeirra á hvern íbúa vaxi á tímabilinu.
- Ríki og sveitarfélög munu á vettvangi kjaramálaráðs halda áfram að vinna að því að efla samstarf og samráð í launa- og kjaramálum, m.a. þannig að opinber launastefna og kjarasamningar styðji við markmið um jafnvægi í efnahagsmálum og kaupmátt ráðstöfunartekna.

3.3.2 Fjármál sveitarfélaga

Sveitarfélögin fara með tæplega 30% af opinberum útgjöldum

Sveitarfélög landsins eru nú 64 talsins. Í markmiðum þingsályktunartillögu um stefnu- mótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019–2023, sem samþykkt var í janúar 2020, skal ekkert sveitarfélag hafi færri en 1.000 íbúa. Samkvæmt aðgerðaáætluninni var markmiðið að ekkert sveitarfélag hefði færri íbúa en 250 frá sveitarstjórnarkosningunum 2022 en yrðu 1.000 frá almennu sveitarstjórnarkosningunum árið 2026. Markmið þessa verkefnis er að auka sjálfbærni sveitarfélaga og tryggja getu þeirra til að annast lögbundin verkefni. Í árslok 2023 voru ennþá níu sveitarfélög með færri en 250 íbúa og tuttugu sveitarfélög voru með 250–999 íbúa. Samtals voru því 29 sveitarfélög með færri en 1.000 íbúa í árslok 2023. Það er því verk að vinna til að ná því markmiði að auka

sjálfbærni sveitarfélaga með því að tryggja að lágmarksíbúafjöldi verði 1.000 eftir sveitarstjórnarkosningarnar 2026.

Sveitarfélögin mynda annað tveggja stjórnarsýslustiga landsins. Þau fara með tæplega 30% af opinberum útgjöldum og sjá um margháttða nærþjónustu sem er fjármögnuð með skatttekjum (79%), fjárframlögum (9%) og öðrum tekjum, s.s. eignatekjum og sölu á vöru og þjónustu (12%). Í ársbyrjun 2024 bjuggu um 63% mannfjöldans á höfuðborgarsvæðinu, þ.e. í samfelldri byggð frá Hafnarfirði til Mosfellsbæjar, alls um 240.000 íbúar. Næststærsta þéttbýlið var í Reykjanesbæ, þar sem bjuggu um 22.000 íbúar, og á Akureyri og nágrenni, eða um 20.000 íbúar.

Sögulega hefur verið halli á afkomu A-hluta sveitarfélaga

Samkvæmt bráðabirgðauppgjöri Hagstofu Íslands er áætlað að heildarafkoma sveitarfélaga hafi verið neikvæð um 1% af landsframléiðslu árið 2023 sem svarar til 42 ma.kr. Til samanburðar var afkoman neikvæð um 1,4% árið 2022. Heildarafkoma sveitarfélaga hefur að jafnaði verið neikvæð en var þó jákvæð á þriggja ára tímabili um miðjan fyrsta áratug þessarar aldar. Að meðaltali var halli á heildarafkomu um 0,6% af VLF á árunum 1998–2022. Árin 2017–2021, þ.e. að meðtöldum árunum þegar efnahagssamdráttur af völdum kórónuveirufaraldursins var mestur, var afkoman að meðaltali neikvæð um 0,7% af landsframléiðslu.¹⁴ Stærsti einstaki útgjaldaliður sveitarfélaga er launakostnaður en hann hefur að meðaltali aukist um tæplega 10% árlega síðastliðin fjögur ár.

Afkoma sveitarfélaga árið 2023, líkt og hún birtist í bráðabirgðauppgjöri Hagstofu Íslands, var nokkuð lakari en fram kemur í gildandi fjármálaáætlun. Mismunurinn skýrist af því að verðbætur eru nú meðtaldar í uppgjöri Hagstofu Íslands og launakostnaður var umfram áætlanir.

Verðbætur hafa talsverð neikvæð áhrif á heildarafkomu sveitarstjórnarstigsins á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Áhrifin á skuldastöðu er þó öllu minni þar sem gert var ráð fyrir verðbótum við útreikning skuldastöðu í fyrri fjármálaáætlun. Gangi forsendur fjármálaáætlunarinnar eftir ná skuldir sveitarfélaga sem hlutfall af vergri landsframléiðslu hámarki á árinu 2025 og afkoma nær markmiðum fjármálastefnu árin 2025 og 2026. Þar skiptir mestu að skatttekjur aukast umfram rekstrarútgjöld, m.a. vegna minni áhrifa verðbóta samhliða lækkandi verðbólgu, og að fjárfesting lækkar og færir nær sögulegu meðaltali á spátímanum.

Afkoma sveitarfélaga batnar og nær markmiðum fjármálastefnu

Reiknilíkan um fjármál sveitarfélaga er notað til að áætla afkomu sveitarfélaga árin 2025–2029. Grunnkögn líkansins eru bráðabirgðauppgjör Hagstofu Íslands um afkomu sveitarfélaga árið 2023. Við framreikning er stuðst að hluta við samþykktar fjárhagsáætlanir sveitarfélaga 2024–2027, t.d. hvað varðar þróun launakostnaðar og fjárfestinga. Meðfylgjandi tafla sýnir yfirlit yfir áætlaða afkomu og helstu útgjalda- og tekjuliði sveitarfélaga árin 2023–2029.

Gert er ráð fyrir að afkoman verði neikvæð um 0,7% af vergri landsframléiðslu í ár en fari batnandi á næstu árum. Meginskýring þessa er að gert er ráð fyrir að verðbólga fari lækkandi og þar með verðbætur, launakostnaður aukist ekki eins mikið milli ára og hann gerði á árunum 2020–2023 og að fjárfesting verði nær langtímameðaltali en á síðustu árum. Gangi þetta eftir er gert ráð fyrir að rekstrarafkoman nái ákveðnu jafnvægi í halla við 0,2% af VLF.

¹⁴ Fjármagnstilfærsla sveitarfélaga til Brúar lífeyrissjóðs upp á 32 ma.kr. sem fram koma í gögnum Hagstofunnar fyrir árið 2017 er ekki meðtalin hér.

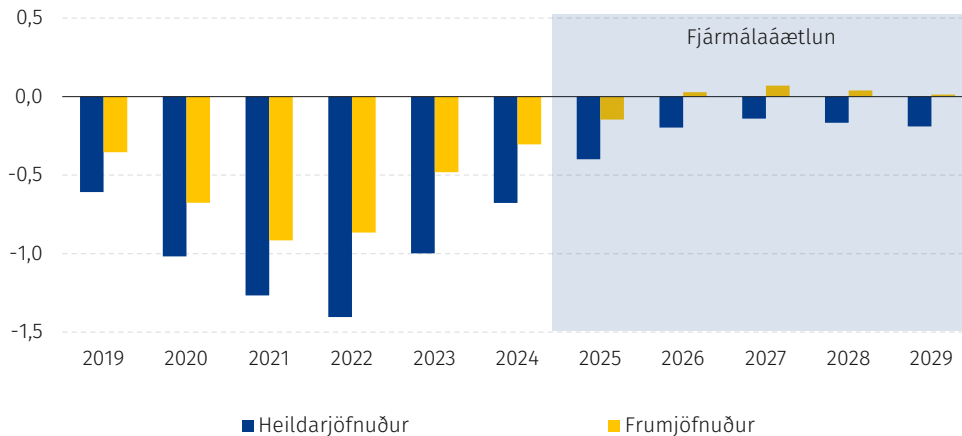
Afkoma A-hluta sveitarfélaga 2023—2029

ma.kr.	Brb. 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
Skatttekjur.....	425,2	460,3	489,8	518,2	547,1	575,4	605,5
Fjárframlög.....	53,0	52,0	54,6	57,2	59,8	62,4	65,1
Aðrar tekjur.....	69,0	73,6	77,0	80,0	83,1	86,3	89,6
Heildartekjur.....	547,2	585,9	621,4	655,5	690,0	724,1	760,3
% af VLF.....	12,8	12,9	12,9	12,8	12,8	12,8	12,8
Rekstrarútgjöld...	544,2	575,5	598,1	623,8	651,0	683,9	718,6
Fastafjárútgjöld...	45,7	41,1	42,6	41,7	46,4	49,6	53,0
Heildarútgjöld...	589,9	616,6	640,6	665,5	697,5	733,5	771,5
% af VLF.....	13,8	13,6	13,3	13,0	13,0	13,0	13,0
Frumafkoma.....	-20,6	-13,8	-7,0	1,4	3,8	2,2	0,8
% af VLF.....	-0,5	-0,3	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
Vaxtjöfnuður.....	-22,1	-16,9	-12,2	-11,5	-11,3	-11,6	-12,1
% af VLF.....	-0,5	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Heildarafkoma...	-42,7	-30,7	-19,2	-10,1	-7,5	-9,4	-11,3
% af VLF.....	-1,0	-0,7	-0,4	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2

Fjárfesting sveitarfélaga fór að aukast aftur árið 2017 í kjölfar samdráttar í framkvæmdum eftir fall bankakerfisins haustið 2008. Fjárfestingin tók síðan verulegan kipp 2018 þegar hún jókst um 0,5 prósentustig af landsframleiðslu og varð 1,6% af VLF og hefur hún haldist nálægt því hlutfalli allra síðustu ár. Á tímabili áætlunarinnar er áætlað að fjárfestingarstigið verði að jafnaði um 1,4% af vergri landsframleiðslu.

Afkoma sveitarfélaga batnar en verður þó í halla á tímabilinu

Afkoma sveitarfélaga, % af VLF



Samanburður við fjármálaáætlun 2024–2028 (br. frá gildandi áætlun)

ma.kr.	Brb. 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
Skatttekjur.....	-10,5	-3,7	1,6	5,6	9,5	10,1
Fjárframlög.....	4,2	-0,3	-0,6	-0,3	-0,2	-0,3
Aðrar tekjur.....	5,3	5,8	6,4	7,0	7,4	7,8
Heildartekjur.....	-1,0	1,8	7,3	12,3	16,6	17,7
% af VLF.....	0,0	0,0	0,2	0,2	0,3	0,3
Rekstrarútgjöld.....	27,7	26,8	24,5	27,5	30,1	37,7
þar af laun.....	8,0	13,1	15,2	18,1	21,7	29,0
þar af vaxtagjöld....	19,2	13,8	9,0	8,3	8,0	8,3
Fastafjárútgjöld.....	-1,3	3,0	0,9	-1,9	-5,5	-8,9
Heildarútgjöld	26,4	29,7	25,5	25,6	24,5	28,8
% af VLF.....	0,6	0,7	0,5	0,5	0,5	0,5
Frumafkoma.....	-9,9	-16,0	-11,2	-7,2	-2,2	-5,2
% af VLF.....	-0,2	-0,4	-0,2	-0,1	0,0	-0,1
Vaxtajöfnuður.....	-17,5	-11,9	-7,0	-6,1	-5,7	-5,8
% af VLF.....	-0,4	-0,3	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Heildarafkoma.....	-27,4	-27,9	-18,1	-13,3	-7,9	-11,0
% af VLF.....	-0,6	-0,6	-0,4	-0,3	-0,1	-0,2

Helstu breytingar frá fjármálaáætlun 2024–2028

Í töflunni hér fyrir framan má sjá samanburð á áætlunum sveitarfélaga samkvæmt þessari fjármálaáætlun og gildandi fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028.

Samkvæmt bráðabirgðauppgjöri Hagstofunnar var mun meiri halli á afkomu sveitarfélaga árið 2023 en gert var ráð fyrir í gildandi fjármálaáætlun. Hallinn er fyrst og fremst kominn til vegna talsvert hærri rekstrarútgjalda en áætlað var en þar skiptir mestu að verðbætur komu inn í útreikning vaxtagjalda eins og fram hefur komið.

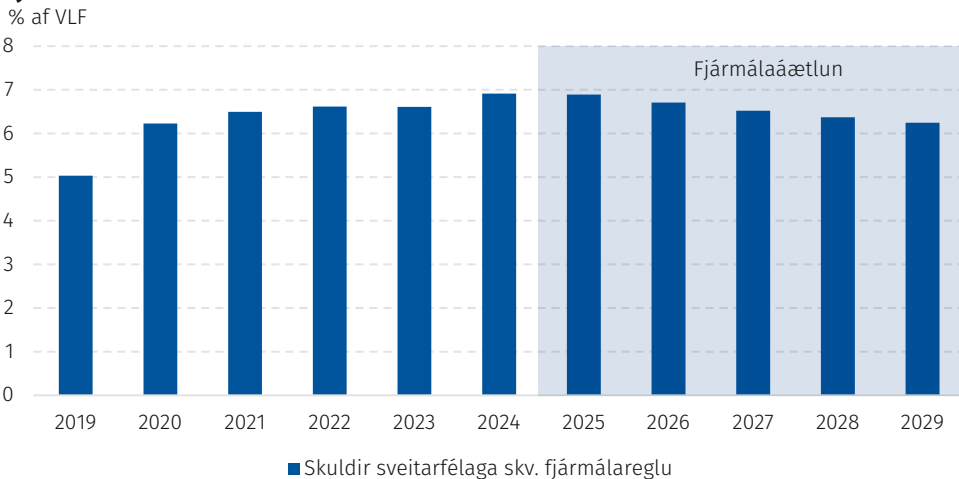
Verðbólga hefur verið hærri og þrálátari en gert hafði verið ráð fyrir. Heildarafkoman er nokkuð verri á tímabilinu en fyrri áætlun gerði ráð fyrir sem skýrist af því að rekstrarútgjöld aukast talsvert umfram heildartekjur, að mestu vegna verðbóta og launa. Inni í skatttekjum er frá og með árinu 2024 meðtalin 0,23% hækkun útsvarsprósentu með samsvarandi lækkun tekjuskattsprósentu ríkisins vegna samkomulags um breytingu á fjármögnun þjónustu við fatlað fólk frá desember 2023. Hækkunin nemur um 6 ma.kr. miðað við árið 2024. Þessi hækkun kemur til viðbótar samkomulagi frá desember 2022 þar sem 5,7 ma.kr. fluttust frá ríki til sveitarfélaga miðað við árið 2024.

Fram hefur komið að launakostnaður jókst allnokkuð á árunum 2020–2022 sem skýrist m.a. af fjölgun stöðugilda vegna innleiðingar á Betri vinnutíma og launahækkunum samkvæmt lífskjarasamningnum. Í *Árbók sveitarfélaga* birtast upplýsingar um fjölda stöðugilda hjá sveitarfélögum 1. apríl ár hvert. Síðustu upplýsingar sem liggja fyrir miðast við 1. apríl 2023 og höfðu stöðugildi staðið í stað á milli ára. Það er í samræmi við væntingar um að áhrif innleiðingar á styttri vinnutíma væru að fullu komin fram á árinu 2022.

Skuldir sveitarfélaga ná hámarki sem hlutfall af VLF árið 2025

Skuldaviðmið laga um opinber fjármál, sem notuð eru við markmiðssetningu stjórnvalda um skuldaþróun í fjármálastefnu og fjármálaáætlun, ná til heildarskulda að frádregnum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum ásamt því að sjóðir og bankainnstæður koma til frádráttar. Verulegur halli á afkomu sveitarfélaganna undanfarin ár hefur átt ríkan þátt í því að skuldir þeirra, samkvæmt viðmiði laga um opinber fjármál, munu líklega hækka um 2 prósentustig frá árinu 2019 og verða tæplega 7% af landsframleiðslu árið 2024. Hlutfall skulda sveitarfélaganna af landsframleiðslu hefur þá ekki verið hærra síðan 2009. Þrátt fyrir að afkoma sveitarfélaga sé lakari samanborið við gildandi áætlun eru horfur um skuldaþróun sem hlutfall af VLF á svipuðum slóðum. Það skýrist annars vegar af því að gert var ráð fyrir verðbótum við framreikning á skuldaþróun og hins vegar að nafnvirði landsframleiðslu á tímabili fjármálaáætlunar hækkar samanborið við gildandi áætlun. Árið 2024 er áætlað að skuldir sveitarfélaga samkvæmt skilgreiningu laga um opinber fjármál nái hámarki á tímabilinu og nemi þá um 6,9% af landsframleiðslu sem fari síðan lækkandi út áætlunartímabilið, í samræmi við markmið stjórnvalda, og endar í 6,2% árið 2029.

Skuldir sveitarfélaga sem hlutfall af VLF fara lækkandi á tímabili fjármálaáætlunar



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.

3.4.1 Fjármál opinberra fyrirtækja

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

Áætluð heildarafkoma fyrirtækja hins opinbera bendir til þess að hún verði neikvæð um 1,7% af VLF á yfirstandandi ári sem skýrist að miklu leyti af fjárfestingum

Fasteignafélagsins Þórkötlum í íbúðarhúsnæði í Grindavík. Gert er ráð fyrir að heildarafkoma batni á tímabilinu með undantekningu á árinu 2026 vegna fyrirhugaðra fjárfestinga Landsvirkjunar. Áætlað er að heildarafkoma verði jákvæð á síðustu tveimur árum tímabilsins um 0,2% af VLF.

Áætlanir um þróun efnahagsreiknings opinberra fyrirtækja gera ráð fyrir að hrein eign þeirra í hlutfalli af landsframleiðslu muni minnka lítillega á tímabilinu.

Lykiltölur fyrirtækja hins opinbera

<i>ma.kr.</i>	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
Heildartekjur	443	465	487	508	490	515
Rekstrargjöld	385	400	416	432	420	440
Rekstrarafkoma	58	65	70	77	71	75
Fjárfesting	137	82	117	86	68	62
Heildarafkoma	-79	-17	-47	-10	2	13
<i>Staða í árslok:</i>						
Efnislegar eignir	1.850	1.943	2.096	2.218	2.118	2.212
Peningalegar eignir	140	138	133	144	136	149
Heildarskuldir ¹	916	960	1.044	1.124	1.048	1.098
Hrein eign	1.074	1.122	1.185	1.239	1.206	1.263
Hrein eign % af VLF	24	23	23	23	21	21
Heildarskuldir % af VLF	20	20	20	21	19	18
Heildarafkoma % af VLF	-1,7	-0,4	-0,9	-0,2	0,0	0,2

¹ Brúttóskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

3.4.2 Fjármál opinberra aðila í heild

Fjármálaáætlunin gerir ráð fyrir að heildarafkoma opinberra aðila í heild, þ.e. ríkis, sveitarfélaga og fyrirtækja þeirra, verði í halla sem nemur 3,5% af VLF á þessu ári en að afkoman batni á næstu árum og verði orðin jákvæð um 0,4% af VLF árið 2029. Þá er áætlað að heildarskuldir lækki nokkuð sem hlutfall af VLF á tímabilinu en gangi áætlanir eftir mun þetta hlutfall fara úr 93% af VLF árið 2024 og verður 82% af VLF árið 2029.

Áætlað er að fjárfesting opinberra aðila í heild umfram afskriftir, þ.e. fastafjárútgjöld, verði á áætlunartímabilinu í hámarki á yfirstandandi ári, um 195 ma.kr., m.a. vegna fjárfestinga í íbúðarhúsnæði í Grindavík. Fjárfesting verður að meðaltali um 3,2% af VLF á árunum 2024–2029 en það er ívið lægra en meðaltal árunum 2013–2022.

Lykiltölur fjármála opinberra aðila í heild

<i>ma.kr.</i>	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
Heildartekjur	2.341	2.474	2.590	2.719	2.806	2.944
Rekstrargjöld	2.305	2.394	2.501	2.608	2.697	2.817
Rekstrarafkoma	35	80	90	111	110	127
Fjárfesting	195	151	187	167	146	139
Heildarafkoma	-159	-70	-98	-56	-36	-12
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif ¹	0	9	19	30	32	34
Heildarafkoma með ráðstöfunum	-159	-61	-78	-26	-4	21
<i>Staða í árslok:</i>						
Efnislegar eignir	4.523	4.702	4.928	5.122	5.094	5.263
Peningalegar eignir	1.416	1.349	1.338	1.354	1.310	1.295
Heildarskuldir ²	4.231	4.348	4.541	4.729	4.727	4.865
Hrein eign	1.707	1.702	1.725	1.747	1.678	1.692
Hrein eign % af VLF	38	35	34	33	30	28
Heildarskuldir % af VLF	93	90	89	88	84	82
Heildarafkoma % af VLF	-3,5	-1,3	-1,5	-0,5	-0,1	0,4

¹ Ráðstafanir að teknu tilliti til lækkunar vaxtagjalda vegna lægri lántöku.

² Brúttóskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

3.5 Umbætur í starfsemi hins opinbera

Öflugt og þróttmikið velferðarsamfélag kallar á talsverða aðkomu hins opinbera til að tryggja framboð á þjónustu. Samhliða því að haldið er áfram að bæta velferð og velsæld þjóðarinnar þarf að huga að hagkvæmni í rekstri, forgangsöröðun fjármuna, samlegð verkefna og hagnýtingu upplýsingatækni í opinberri þjónustu.

Umfang hins opinbera er mikið hér á landi í alþjóðlegum samanburði en þó í takti við það sem tíðkast annars staðar á Norðurlöndunum. Þótt velferðarríki líkt og Ísland kjósi að veita umtalsverða þjónustu sem fjármögnuð er með skattfé er ekki sjálfgefið að hið opinbera fari sjálft með rekstur allrar þeirrar þjónustu. Horfa þarf til þess hvaða grunnþjónustu ríkið eigi að tryggja og greina hvort best sé að þjónustan sé veitt af opinberum aðilum eða hvort henni sé betur fyrir komið utan ríkisstarfseminnar til að auka sveigjanleika og ná fram bættri nýtingu fjármuna með samkeppni.

Það er yfirleitt auðvelt að koma á nýjum verkefnum en getur reynst þrautinni þyngra að hætta starfsemi sem ekki er lengur þörf á. Til að geta mætt þeim áskorunum sem samfélagið tekst á við hverju sinni og þeim sem eru fyrir séð, t.a.m. öldrun þjóðar, verður að forgangsraða fjármunum. Í þessu samhengi má horfa á nokkrar lykilstærðir í opinberum rekstri og felst verkefnið fram undan í því að rýna þessa þætti með það að markmiði að breyta og bæta. Á myndinni má sjá hvernig þróunin hefur verið undanfarin ár með fjölgun eða fækkun einstakra þátta sem örvarnar gefa til kynna.

Hið opinbera 2024



386.000 íbúar



Opinberir aðilar

Sveitarfélög: 64 ↓
Ríkisstofnanir: 161 ↑
Félög í ríkiseigu: 47 ↑



Opinbert starfsfólk

Ríki: 20.017 ↑
Sveitarfélög 24.659 ↑



Nefndir

Kæru- og úrskurðarnefndir: 39 ↑
Ráðgjafarnefndir: 170 ↑
Sjóðir ríkisins: 75 ↑
Aðrar nefndir: 176



Eignir ríkisins

Mannvirki: 900 ←
Ríkisjarðir og eyðibýli: 430 ←



Löggjöf

Heildarlög: 930 ↓
Stofnreglugerðir í gildi: 2.371 ↑

↓ Fækkun
↑ Fjöldun
← Engin breyting

Á tímabili fjármálaáætlunar verður settur aukinn kraftur í að yfirfara þessa þætti og endurmeta stofnanaskipulagið við rekstur opinberrar þjónustu. Samhliða verður metið hvar væri hægt að koma við sölu á fasteignum sem ekki nýtast við rekstur ríkisins og þróunarreitum verður komið í verð til að lækka skuldir eða nýta í samfélagslega arðbærar fjárfestingar. Stefnt er á að losa um eignarhlut ríkisins í fyrirtækjum og vegur sala á eftirstandandi hlut ríkissjóðs í Íslandsbanka mestu. Þá hafa einkaaðilar víða í Evrópu komið að rekstri flugvalla, líkt og Isavia, þar sem þjóðhagslegir mikilvægir innviðir líkt og flugbrautir eru undanskildir. Enn fremur má horfa til sameininga ríkisfélaga til að hagræða og auka arðsemi þeirra. Í því samhengi hefur m.a. verið horft til Orkubús Vestfjarða og Rarik.

Forgangsraða verður fjármunum í almannabágu og minnka útgjöld sem fara í utanumhald og stoðþjónustu innan kerfisins. Með því að efla miðlæga þjónustu er hægt að hagræða innan stofnana og efla þær til að sinna sinni kjarnastarfsemi. Nú er unnið að sameiningu Ríkiskaupa og Fjársýslunnar í öflugra miðlæga stofnun með það að meginhlutverki að ná fram bættum ríkisrekstri og hagræðingu. Með stuðningi við samrekstur um fjármálaumsýslu, upplýsingatækni og aðstöðu og ráðgjöf í mannauðs- og innkaupamálum er hægt að ná fram bæði hagræðingu og bættri umgjörð í ríkisrekstrinum.

Skoða þarf allar hliðar ríkisrekstursins til þess að ná niður kostnaði og auka árangur. Ljóst er að fjöldi nefnda, stjórna og sjóða hjá ríkinu er alltof mikill með tilheyrandi kostnaði og er nú unnið að því að fækka slíkum einingum og samræma starfsemina. Til mikils er að vinna en fjöldi varanlegra stjórnsýslunefnda á vegum ríkisins er yfir 300. Greining háskóla-, vísinda- og nýsköpunarráðuneytis sýnir t.d. fram á að hægt er að ná fram miklum ávinningi með breytingum á sjóðumhverfinu. Þannig mætti lækka umsýslukostnað með fækkun stjórna en af þeim 75 sjóðum sem stjórnvöld fjármagna eru a.m.k. 55 með skipaðar stjórnir. Í flestum stjórnnum sitja 3–5 stjórnarmenn sem í langflestum tilvikum fá greitt fyrir stjórnarsetuna. Áætla má að stjórnarmenn séu í heild um 220–240 talsins og að umsýslukostnaður

sjóðanna sé vel yfir 1 ma.kr. árlega. Samkvæmt sömu úttekt er lítil eftirfylgni með árangri úthlutana. Nú er unnið að því að útfæra einn farveg fyrir umsóknir í opinbera sjóði í gegnum Ísland.is samhliða því að sameina sjóði og samnýta yfirbyggingu.

MARKMIÐ

Betri og skilvirkari þjónusta sem þjónar hagsmunum samfélagsins.

ÁHERSLUR



GAGNVART STOFNUMUM

- Öflugar og sérhæfðar þekkingarstofnanir.
- Gögn ríkisins samþætt.
- Gervigreind nýtt á ábyrgan hátt.
- Fjárfest í upplýsingatækni.
- Grundvallarviðmið í **högun** sett.
- Öll störf ríkisins hafi skýran og afmarkaðan **tilgang**.
- Stoðþjónusta efld.
- Fermetrum í ríkisstarfsemi fækkað.



GAGNVART NOTENDUM

- Skipulag í kringum lífsviðburði.
- Samræmd þjónusta í eigin persónu.
- Forvirk þjónusta í auknum mæli.
- Innleiðing stafrænna skrefa.
- Innleiðing stafrænnar heilbrigðisþjónustu.
- Rauntímamælingar í þjónustu.
- Þjónustukerfi innleitt.
- Þjónustufertlar kostnaðargreindir
- Minni stjórnsýsluhindranir og óþarflega íþyngjandi reglur og lög.

**Árangur í ríkisrekstri stöðugt metinn eftir:
skilvirkni, ánægju viðskiptavina, starfsánægju og rekstri.**

3.5.2 Góð og skilvirk opinber þjónusta

Ein af undirstöðum trausts í samfélaginu er góð og aðgengileg opinber þjónusta. Það felur í sér að notendur fái þá þjónustu sem þeir þurfa á aðgengilegan og tímanlegan hátt. Ríkisstjórnin hefur lagt áherslu á að jafna aðgengi landsmanna að þjónustu líkt og segir í Byggsááætlun. Þá er stafvæðing opinberrar þjónustu mikilvægt skref í átt að því að jafna aðgengi allra að opinberri þjónustu.

Ísland er nú þegar orðið meðal fremstu þjóða heims í veitingu stafrænnar þjónustu og vex notkun á Ísland.is sífellt ásamt því að ánægja með þjónustu ríkisstofnana fer vaxandi. Stefna stjórnvalda er að stafræn þjónusta sé helsta samskiptaleið almennings við hið opinbera á sama tíma og unnið verður að því að samræma aðrar þjónustuleiðir.

Til að þjónustan verði betri og skilvirkari verður unnið að ýmsum umbótaverkefnum í opinberri starfsemi á tíma fjármálaáætlunar, bæði innan kerfis og hvernig þjónustan snertir notendur.

Það er til mikils að vinna að ná fram umbótum í rekstri ríkisins en nú sem aldrei fyrr er þörf á að forgangsroðun fjármuna sé í samræmi við þarfir samfélagsins. Með því að horfa á verkefnið upp á nýtt og sjá tækifærin í aukinni samþættingu í rekstri næst bæði fram hagræðing og bætt þjónusta. Þannig mætti horfa á sameiningu stofnana út frá sameiginlegu viðfangsefni. Hagnýting gagna er svo grundvöllur þess að ná aukinni skilvirkni í starfsemi hins opinbera. Svo hægt sé að miðla gögnum og hagnýta þau þarf umgjörð og stjórnskipulag að styðja við aukna notkun. Ljóst er að vinna þarf með stofnunum til þess að bæta það gagnaumhverfi sem unnið er í og sameina krafta innan kerfis til að auðvelda miðlun, aðgengi og notkun gagna meðal annars með aukinni notkun vefþjónusta. Sett verða tæknileg viðmið í upplýsingatækni og horft er til þess að opinberum aðilum verði skylt að veita aðgengi að gögnum sem nauðsynleg eru í starfsemi til annarra opinberra aðila. Samhliða verður fjárfest í tækniinnviðum og lögð áhersla á stafræna færni starfsfólks. Þá mun framboð stafrænnar þjónustu halda áfram að aukast sem tryggir gott aðgengi og skilvirka stjórnsýslu. Til framtíðar má þannig sjá fyrir sér að ríkisreksturinn samanstandi af færri og árangursdrifnum stofnunum þar sem starfsfólk hefur skýran tilgang og þjónustan er veitt út frá þörfum samfélagsins á hagkvæman hátt.

Rammagrein 9: Færri og öflugri stofnanir

Eitt af forgangsmálum stjórnvalda eru breytingar á stofnanakerfinu en með færri og öflugri stofnunum mætti bæta nýtingu fjármuna umtalsvert. Ríkisendurskoðandi¹⁵ hefur m.a. lýst því sjónarmiði að smæð stofnana sé í flestum tilvikum hamlandi í rekstrar- og faglegu tilliti og því sé nauðsynlegt að efla stofnanakerfið svo að það hafi burði til að takast á við viðfangsefnið.

Stofnanir ríkisins eru í dag 161 talsins¹⁶ og hefur þeim fækkað um 5 á kjörtímabilinu. Í lok 10. áratugarins voru stofnanir 250 talsins en með samstilltu átaki var þeim fækkað hratt og fækkaði stofnunum um 37% til ársins 2021.¹⁷ Áhersla var lögð á tilfærslu verkefna í hlutafélög ásamt því að verkefni voru færð til sveitarstjórnarstígsins.

Með stafvæðingu og bættri hagnýtingu gagna myndast aukin tækifæri til að horfa á verkefnið út frá sameiginlegum viðfangsefnum í stað þess að hver stofnun sinni afmörkuðum verkefnum. Með þessu má sameina ýmsar stofnanir sem hafa sömu eða sambærileg verkefni í öflugar þekkingarstofnanir og bæta þannig þjónustu við samfélagið.

¹⁵ Stofnanir ríkisins, fjöldi, stærð og stærðarhagkvæmni. 2021. Ríkisendurskoðun.

¹⁶ Stofnanir ríkisins að frátöldum stofnunum Alþingis og ráðuneytum.

¹⁷ Stofnanir ríkisins, fjöldi, stærð og stærðarhagkvæmni. 2021. Ríkisendurskoðun.

Ýmsar breytingar á stofnanakerfinu eru í farvatninu með fækkun niður í 154 stofnanir. Þarna vega stærst sameiningar á stofnunum umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytis úr 13 í 8 sem hefur það að markmiði að auka samþættingu verkefna og samvinnu á milli stofnana. Vinnan var unnin í góðu samstarfi með starfsfólki út frá faglegri greiningu á viðfangsefninu og á sameiningin að skila sér í kröftugri og faglega öflugri starfseiningum.

Á slíkum forsendum mætti gera greiningu um endurskipulagningu stofnanakerfisins með það að markmiði að mynda öflugar þekkingarstofnanir sem hafa burði til að takast á við þær áskoranir sem ríkisreksturinn stendur frammi fyrir.

4 Áhættuþættir

Hækkun skulda ríkissjóðs undanfarin ár leiðir af sér aukna markaðsáhættu sem getur leitt af breytingum í vaxtastigi, gengi krónunnar og verðbólgu. Hækkun markaðsvaxta til skemmri og lengri tíma hefur hækkað fjármögnunarkjör ríkissjóðs með sambærilegum hætti og annarra aðila í hagkerfinu. Sú hagspá sem áætlunin grundvallast á gerir ráð fyrir að vextir lækki aðeins í hægum skrefum og haldist hærri að jafnaði en fyrir það tímabil þrálátrar verðbólgu og herra vaxtastigs sem hefur staðið yfir að undanförnu. Markaðsaðilar gera ráð fyrir sambærilegri þróun. Verðbólga leiðir einnig til hækkunar á höfuðstól verðtryggðra skulda sem jafnframt er gjaldfærð í rekstrarreikningi ríkissjóðs og skerðir afkomu. Hún veldur því hækkun á fjármögnunarkostnaði þegar útgefina verðtryggðra skulda. Opinberir lánasjóðir og ýmis önnur verkefni eru fjármögnuð með endurlánum úr ríkissjóði. Í því felst að ríkissjóður annast lánsfjáröflun þessara verkefna að öllu leyti. Þeim fylgir þó margvísleg áhætta. Þar ber helst að nefna útlánaáhættu en einnig vaxta-, verðbólgu- og uppgreiðsluáhættu. Ætla má að áhætta vegna endurlána vaxi með auknum endurlánnum og álag á fjármögnun þeirra og lausafjárahætta að sama skapi. Því er einkar mikilvægt að gætt sé að virkri áhættustýringu og eftirliti með endurlánnum líkt og öðrum skuldbindingum ríkissjóðs. Veittum ríkisábyrgðum fylgir einnig áhætta fyrir ríkissjóð þar sem fjárhagslegar skuldbindingar gætu fallið á ríkissjóð við ákveðin skilyrði í framtíðinni. Langstærsta áhætta ríkissjóðs tengist skuldbindingum ÍL-sjóðs en metið núvirt tap sjóðsins út líftíma skulda er um 200 ma.kr.

Helstu áhættuþættir í rekstri og efnahag ríkissjóðs

Hækkun skulda eykur markaðsáhættu.

Uppgjör og úrvinnsla ÍL-sjóðs lágmarki áhættu og kostnað ríkissjóðs.

Lánveitingar úr ríkissjóði hafa aukist mikið á síðustu árum.

4.1 Fjárhagsáhætta ríkissjóðs

Fjárhagsáhætta sú sem ríkissjóður stendur frammi fyrir í rekstri og á efnahagsreikningi er margvísleg. Jarðhræringar á Reykjanesi eru dæmi um slíka áhættu sem hefur neikvæð áhrif á afkomu og skuldir ríkissjóðs þegar hún raungerist sem jafnan er án mikils fyrirvara. Nánar er fjallað um áhrif jarðhræringanna í kafla 2. Í fjármálaáætlun fyrir árin 2023–2027 var fjallað um helstu áhættuþætti sem geta haft neikvæð áhrif á afkomu og skuldastöðu ríkissjóðs. Hér er vísað til þeirrar umfjöllunar. Í þessum kafla er markmiðið að draga fram þá áhættuþætti sem sérstaklega þarf að hafa í huga á tímabili fjármálaáætlunarinnar og hafa mögulega fengið aukið vægi frá síðustu áætlun. Í kafla 2.3 er fjallað er um áhættu fyrir ríkissjóð af annarri hagþróun en nú er spáð.

Í ljósi hraðrar skuldasöfnunar ríkissjóðs undanfarin fjögur ár er í þessari umfjöllun lögð sérstök áhersla á markaðsáhættu. Markaðsáhættan felst m.a. í þeirri áhættu sem leiðir af breytingum í vaxtastigi, gengi krónunnar og verðbólgu og áhrifum þeirra á afkomu og skuldir ríkissjóðs. Í kaflanum er einnig fjallað um aðra áhættuþætti sem snúa að ríkissjóði. Þar ber í

fyrsta lagi að nefna endurfjármögnunaráhættu. Stórir flokkar ríkisskuldabréfa sem fjármagna þarf að mestu leyti með nýrri útgáfu verða á gjalddaga á næstu árum. Í öðru lagi er um að ræða útlánaáhættu. Með tilkomu nýrra sjóða á sviði námslána og íbúðalána ásamt fjármögnun sérstakra verkefna, t.d. tiltekinnna framkvæmda, verða breytingar á endurlánnum ríkissjóðs. Aukin umsvif þessara aðila leiða til aukinnar útlánaáhættu ríkissjóðs. Rétt er að nefna sérstaklega þá áhættu sem felst í áætlanagerð en kostnaður við stærri verkefni og framkvæmdir ríkisins hefur oft reynst vanáætlaður í upphafi, bæði hér á landi og erlendis. Fjármögnun þessara verkefna byggist á endurlánnum úr ríkissjóði sem að óbreyttu leiðir af sér aukna lántökur ríkissjóðs og að sama skapi aukna markaðsáhættu hjá ríkissjóði. Í þriðja lagi fela veittar ríkisábyrgðir í sér fjárhagsáhættu fyrir ríkissjóð. Ríkisábyrgðir vegna skulda ÍL-sjóðs eru stærsti hluti veittra ábyrgða, eða 88%, í árslok 2023, en skýrsla um stöðu ÍL-sjóðs, sem lögð var fyrir Alþingi í október 2022, dregur vel fram þá fjárhagsáhættu sem ríkissjóður ber vegna einfaldrar ábyrgðar ríkissjóðs á sjóðnum. Að síðustu má nefna aðrar áhættuskuldbindingar. Þar undir fellur ábyrgð ríkissjóðs á lífeyrisgreiðslum B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og fleiri sjóða. Í árslok 2022 námu ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs 871 ma.kr.

Fjármögnunarkjör ríkissjóðs, sérstaklega á alþjóðamörkuðum, ráðast m.a. af mati alþjóðlegra lánshæfisfyrirtækja. Þau kjör geta svo mótað kjör annarra íslenskra aðila með erlenda fjármögnun. Lánshæfismat ríkissjóðs hefur farið hækkandi að undanfögnu. Í nóvember 2023 hækkaði S&P lánshæfiseinkunn ríkissjóðs í A+ en það er í A-flokki hjá bæði Moody's og Fitch Ratings.

Verðbólguáhætta

Vaxta- og verðbólguáhætta eru nátengdar. Verðbólguáhætta er sú áhætta að verðbætur verðtryggðra ríkisbréfa hækki fjármögnunarkostnað ríkissjóðs þegar verðbólga eykst. Við þær aðstæður hækka nafnvextir oftast einnig og þá vextir á nýjum óverðtryggðum skuldum. Verðbólga hefur verið yfir 2,5% markmiði Seðlabanka Íslands frá því um mitt árið 2020 og hefur reynst langvinnari en væntingar hafa staðið til. Hefur það leitt til gjaldfærðs kostnaðar ríkissjóðs umfram áætlanir. Skammvinn verðbólga getur á hinn bóginn haft jákvæð áhrif á tekjur og afkomu ríkissjóðs, a.m.k. innan árs, þótt hún valdi á endanum einnig hærri útgjöldum. Þá lækkar verðbólga raunvirði óverðtryggðra skulda.

Í árslok 2023 námu verðtryggðar skuldir ríkissjóðs 692 ma.kr. sem eru um 43% af skuldum ríkissjóðs. Í lok ársins 2019 var þetta hlutfall 31%. Á árunum 2020 og 2021 tók ríkissjóður lán hjá ÍL-sjóði sem stendur í 233 ma.kr. eða sem svarar til 14,5% af skuldum ríkissjóðs. Lánin eru verðtryggð til að draga úr áhættu hjá ÍL-sjóði en allar skuldir hans eru verðtryggðar með einfaldri ábyrgð ríkissjóðs. Ef horft er til samstæðu ríkissjóðs er því ekki um aukningu í verðtryggðum skuldum að ræða. Væru lánin frá ÍL-sjóði undanskilin væri hlutfall verðtryggðra skulda 28,5% eða 2,5 prósentustig lægra en það var áður en þau voru tekin.

Á móti kemur að ríkissjóður á verðtryggðar eignir fyrir um 82 ma.kr., s.s. endurlán til lánasjóða. Verðtryggðar eignir draga þannig úr verðbólguáhættu en verðtryggingarjöfnuður ríkissjóðs í lok árs 2023 var neikvæður um 607 ma.kr. Sé tekið tillit til ÍL-sjóðs er sá munur enn meiri.

Gjaldeyrissáhætta

Gjaldeyrissáhætta er sú áhætta að skuldastaða ríkissjóðs versni vegna breytinga á gengi íslensku krónunnar gagnvart öðrum gjaldmiðlum. Gengisbreytingar krónunnar hafa áhrif á stöðu erlendra lána en að sama skapi hafa þær áhrif á gjaldeyriseignir. Bein gjaldeyrissáhætta ríkissjóðs hefur til þessa verið takmörkuð þar sem innstæður ríkissjóðs í erlendri mynt og endurlán ríkissjóðs í erlendum gjaldeyri standa á móti erlendum skuldum ríkissjóðs að mestu leyti. Nánar er fjallað um gjaldeyrissáhættu ríkissjóðs í fjármálaáætlun 2023–2027.

Endurfjármögnunar- og lausafjáráhætta

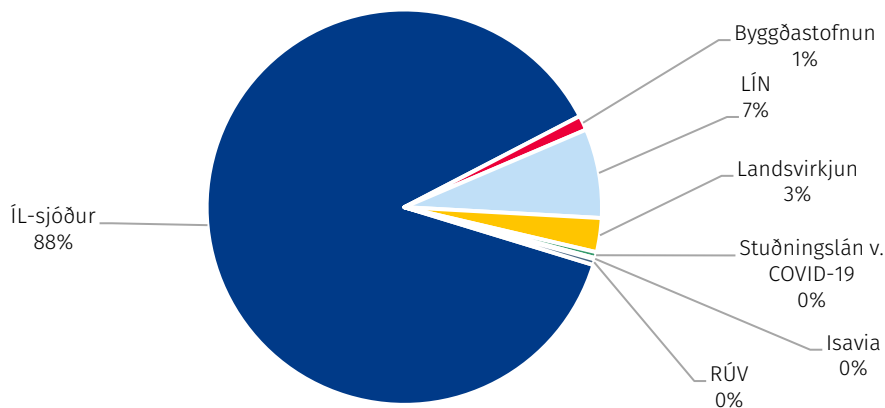
Endurfjármögnun er einn stærsti áhættuþáttur sem ríkissjóður stendur frammi fyrir í kjölfar mikillar skuldaaukningar. Endurfjármögnunaráhætta leiðir af því að ríkissjóður gæti átt í erfiðleikum með að fá nýtt lán á viðunandi kjörum til þess að fjármagna gjalddaga á eldri skuldum. Hún eykst eftir því sem skuldir vaxa og meðaltími skulda er styttri enda leiðir það til tíðari endurfjármögnunar. Til að draga úr endurfjármögnunaráhættunni er stefnt að sem jöfnustum endurgreiðsluferli ríkisverðbréfa og að hann sé ekki of framhlaðinn. Eftir því sem einstaka flokkar ríkisbréfa stækka þá eykst endurfjármögnunaráhætta þeirra. Á næstu árum eru stórir flokkar ríkisskuldabréfa á gjalddaga. Þá mun þurfa að fjármagna samhliða neikvæðri greiðsluafkomu ríkissjóðs. Í umhverfi hækkandi vaxta hækkar vaxtakostnaður við endurfjármögnun verulega, oft til margra ára. Sem dæmi er óverðtryggður flokkur ríkisbréfa á gjalddaga í apríl 2024 sem ber 2,5% nafnvexti en fimm ára nafnvextir eru um 6,7% í mars 2024. Í árslok 2023 nam veginn lántími skulda ríkissjóðs 5,3 árum.

Lausafjáráhætta er hættan á því að ríkissjóður geti ekki staðið við eða lendi í erfiðleikum með að mæta fjárskuldbindingum sínum eftir því sem þær gjaldfalla. Þessi áhætta er einkum til staðar í erlendum gjaldeyri. Markmið ríkissjóðs er að stýra lausafé þannig að tryggt sé að alltaf sé nægt laust fé til að mæta skuldbindingum á gjalddaga. Fjallað er um virka lausafjárstýringu í fjármálaáætlun 2023–2027.

Áhætta ríkissjóðs vegna ríkisábyrgða og endurlána

Ríkisábyrgðir eru ábyrgðir sem ríkissjóður hefur gengist í vegna lánaskuldbindinga lögaðila. Í grundvallaratriðum eru ríkisábyrgðir tvenns konar. Annars vegar getur ríkissjóður, á grundvelli sérstakrar lagaheimildar, veitt aðilum ábyrgð sem bundin er við tiltekið lán þeirra. Hins vegar getur ríkissjóður verið í ábyrgð fyrir lánaskuldbindingum ríkisstofnana eða ríkisfyrirtækja með beinum lánnum í gegnum endurlán ríkissjóðs.

Veittar ríkisábyrgðir



Ríkissjóður hefur stefnt að því að draga úr umfangi veittra ríkisábyrgða. Hefur það gengið eftir og ekki er gert ráð fyrir frekari ríkisábyrgðum á tímabili áætlunarinnar. Ábyrgðirnar nema í lok árs 2023 samtals um 810 ma.kr. eða tæplega 19% af VLF. Ef tekið er tillit til eigin bréfa ÍL-sjóðs væru ríkisábyrgðir 766 ma.kr. eða 18% af VLF. Ríkisábyrgðir náðu hámarki í lok árs 2012 er þær námu 74% af VLF.

Endurlán hafa hins vegar aukist á undanförunum árum og gert er ráð fyrir að sú þróun haldi áfram. Stefna stjórnvalda er að fjármagna stuðningskerfi lánasjóða með endurlánunum, í stað þess að þeir gefi sjálfir út skuldabréf, auk þess sem gert er ráð fyrir endurlánunum til fjármögnunar ákveðinna framkvæmdaverkefna. Meginþorri núverandi endurlána eru til Húsnæðissjóðs, Lánasjóðs íslenskra námsmanna sem nú heitir Menntasjóður, Vaðlaheiðarganga og Byggðastofnunar. Einnig er til skoðunar að fjármögnun byggingar Ölfusárbrúar verði með endurlánunum til ríkiseiningar sem hafi tekjur af umferð um brúna.

Endurlánunum er einnig ætlað að styðja við og flýta uppbyggingu ríkisaðila til fjárfestinga en töluvert tækifæri getur falist í slíkum stuðningi við fjárfestingar lögaðila þegar um er að ræða arðbær verkefni sem líklegt er að skili ásættanlegri ávöxtun. Þessi verkefni hafa þó flest það sameiginlegt að þeim fylgir margvísleg áhætta. Fjárfestingar- eða framkvæmdaverkefni byggja t.a.m. á áætlunum sem geta breyst á framkvæmdatíma og hefur framkvæmdakostnaður ítrekað farið fram úr áætlunum eins og dæmin sanna. Gera verður kröfu til þess að undirbúningur slíkra framkvæmda, líkt og annarra, sé vandaður og fjárhagsleg sjálfbærni verkefna metin áður en gengist er við skuldbindingum. Sem dæmi má nefna að unnið hefur verið að umbótum í áætlanagerð og undirbúningi verkefna sem rata inn á samgönguáætlun. Er þar nú gerð grein fyrir stigi undirbúnings hverrar framkvæmdar ásamt mati á óvissu.

Útlánakjör þurfa einnig að endurspeglar markaðsvexti og áhættu framkvæmdaverkefna. Sömu þættir eiga einnig við þegar kemur að endurlánunum til lánasjóða. Skipulag þeirra gengur út á að lánasjóðirnir sjálfir meti útlánaáhættu verkefna og leggi álag á endurlánakjörin til að mæta henni. Önnur áhætta sem tengist fjármögnuninni ætti að mestu að liggja hjá ríkissjóði sem verðleggur hana í sínu áhættuálagi. Áhætta ríkissjóðs felst í að þessir áhættuþættir séu rétt metnir enda ber ríkið ábyrgð á lánasjóðum á sínum vegum og þeim fjármunum sem þar eru bundnir.

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

Afdrif ÍL-sjóðs eru nærtækt dæmi um áhættu í lánveitingum ríkissjóðs. Hvernig sem úr leysist með ÍL-sjóð virðist einsýnt að hann mun kosta ríkissjóð verulega fjármuni. Í ljósi þeirrar óvissu sem enn ríkir um uppgjórið er ekki gert ráð fyrir þeim kostnaði í þessari fjármálaáætlun. ÍL-sjóður er í dag langstærsti ábyrgðarþeginn með 88% af öllum ríkisábyrgðum. Úrvinnsla sjóðsins er á forræði fjármála- og efnahagsráðherra samkvæmt lögum nr. 151/2019 um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs. Skýrsla um stöðu sjóðsins var lögð fyrir Alþingi í október 2022. Þar er farið yfir sögu sjóðsins og ástæður þess vanda sem hann stendur nú frammi fyrir en markmið úrvinnslunnar er að lágmarka kostnað ríkissjóðs vegna þeirrar áhættu sem einföld ríkisábyrgð á skuldum sjóðsins felur í sér. Metin staða sjóðsins um síðustu áramót gerir ráð fyrir að ef sjóðnum verði lagðir til fjármunir til að gera honum kleift að greiða af skuldum út líftíma þeirra árið 2044 muni það kosta ríkissjóð um 480 ma.kr. eða um 200 ma.kr. að núvirði. Ef hins vegar sjóðnum væri slitið nú og eignir seldar og ráðstafað til greiðslu skulda væri neikvæð staða um 88 ma.kr.

Fyrir Alþingi liggur nú frumvarp til laga um slit ógjaldfærra opinberra aðila en frumvarpinu er ætlað með almennum hætti að bæta úr vöntun á heimildum til að setja opinbera aðila í slitameðferð. Í tilfelli ÍL-sjóðs gerir frumvarpið ráð fyrir að eigendur skuldabréfa sjóðsins geti orðið jafn vel eða mögulega betur settir við slitin eins og ef málefni ÍL-sjóðs hefðu verið látin óafskipt. Samt sem áður er sérstök skaðabótaregla í frumvarpinu sem mun setja hvers kyns

kröfur um bætur vegna mögulegs tjóns í skipulagðan farveg. Frumvarpið er því talið grundvöllur skipulegra slita á ÍL-sjóði og uppgjöri á ríkisábyrgð að fullu.

Þrátt fyrir það hefur ávallt verið talið hagfelldast fyrir alla aðila að leita leiða til að ná samkomulagi við skuldabréfaeigendur um uppgjör á skuldum sjóðsins. Allt frá framlagningu skýrslunnar fyrir Alþingi hefur verið reynt að koma á viðræðum við lífeyrissjóði landsins sem eiga langstærstan hluta skulda sjóðsins. Í febrúar 2024 var tilkynnt um að 18 lífeyrissjóðir hafi ákveðið að hefja viðræður við stjórnvöld um uppgjör á skuldabréfunum þar sem markmið viðræðna væri að bréfin yrðu gerð upp að fullu og skilyrði sköpuð fyrir slitum ÍL-sjóðs.

Lífeyrisskuldbindingar

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

Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs námu 1.116 ma.kr. í árslok 2022 en eignir til greiðslu lífeyris (í B-deild LSR) námu 245 ma.kr. Eftir stendur 871 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 forinngreiðslur upp í bakábyrgð ríkissjóðs nemi 10,3 til 11,4 ma.kr. Áætlað er að með því að halda áfram þeim inngreiðslum næstu þrjú áratugi fari lífeyrissjóðurinn ekki í þrot áður en öllum lífeyrisgreiðslum úr honum verður lokið. Áhætta ríkissjóðs vegna lífeyrisskuldbindinga snýr að miklu leyti að launahækkunum opinberra starfsmanna og ávöxtun undir viðmiði um 3,5% raunávöxtun í framtíðinni. Nánari umfjöllun um lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs má finna í fjármálaáætlun 2023–2027.

Eignarhald á viðskiptabönkum

Eignarhaldi ríkisins á tveimur af þremur viðskiptabönkum landsins fylgir áhætta. Ef horft er til eigin fjár Landsbanka og Íslandsbanka samkvæmt ársuppgjöri þeirra fyrir 2023 var ríkissjóður með um 394 ma.kr. bundna í eignarhlutum í viðskiptabankakerfinu.

Áformað er að selja eftirstandandi hlut ríkissjóðs í Íslandsbanka á þessu ári og því næsta að því gefnu að Alþingi samþykki framlagt frumvarp um ráðstöfun eignarhlutanna og ef markaðsaðstæður leyfa.

Áframhaldandi sala á eignarhlutum ríkissjóðs í fjármálafyrirtækjum dregur þannig verulega úr áhættu ríkissjóðs því að þrátt fyrir að ýmislegt hafi verið gert til að takmarka hana, ef til áfalla kemur verður hún ávallt til staðar. Nánar er fjallað um áhættu ríkissjóðs sem snýr að eignarhaldi hans á viðskiptabönkum í fjármálaáætlun 2023–2027.

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 auknið eigið fé ef það fer undir ákveðið viðmið og afkomuhorfur hans eru þess eðlis að útlit er fyrir frekari lækkan eigin fjár. Eiginfjárframlagið getur orðið allt að 70 ma.kr. á núverandi verðlagi. Síðastliðin 10 ár hefur eigið fé Seðlabankans sveiflast nokkuð en tíu ára meðaltal eigin fjár er um 84 ma.kr. samanborið við 101 ma.kr. eigið fé samkvæmt ársreikningi 2023. Á þessu tímabili hefur Seðlabankinn einungis einu sinni greitt arðgreiðslu til ríkissjóðs sem nam

800 m.kr. árið 2021. Nánar er fjallað um áhættu ríkissjóðs vegna reksturs Seðlabanka Íslands í fjármálaáætlun 2023–2027.

Rammagrein 10: Áhrif endurlána á lánsfjárfjöfðuð

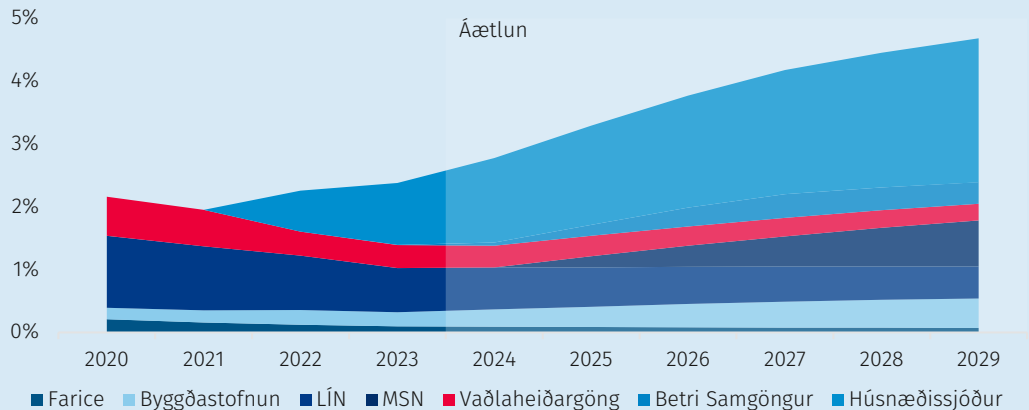
Endurlán ríkissjóðs eru lán sem veitt eru til ríkisaðila utan A1-hlutans. Æskilegt er talið að takmarka skuldabréfaútgáfu ríkisaðila til eigin fjármögnunar og veita í stað endurlán. Þannig nást betri tök á heildarumsvifum ríkisaðila og þeir eru síður í samkeppni sín á milli um lánsfjármögnun sem gæti leitt til hærri fjármögnunarkostnaðar heildarinnar. Húsnæðissjóður, Vaðlaheiðargöng, LÍN og Byggðastofnun eru meðal þeirra sem hafa notið slíkrar fjármögnunar frá ríkissjóði.

Endurlánnum fylgir þó ákveðinn freistnivandi. Hann leiðir af því að lánveitingar eru ekki gjaldfærðar og koma þannig ekki fram í afkomu ríkissjóðs. Í stað þess að horfast í augu við vöxt útgjalda kunna stjórnvöld að leitast við að forðast verri afkomu með því að veita opinberum félögum, hverra afkoma er í besta falli háð óvissu, tiltekið hlutverk og endurlána til þeirra fremur en að stofna til útgjalda sem veikja afkomu ríkissjóðs. Þannig má t.a.m. uppfylla afkomureglur laga um opinber fjármál jafnvel þó undirliggjandi rekstur hins opinbera geri það í reynd ekki. Skuldareglur sömu laga ná hins vegar til endurlána og mynda þannig vörn gagnvart framangreindum freistnivanda. Það er mikilvægt því skuldsetningu sem af endurlánnum leiðir getur fylgt veruleg áhætta og því þarf undirbúningur að vera vandaður og fjárhagsleg sjálfbærni verkefna metin áður en farið er í skuldbindandi ákvarðanir. Útlánakjör þurfa einnig að endurspeglar markaðsvexti og áhættu verkefna.

Gert er ráð fyrir að endurlán úr ríkissjóði vaxi verulega á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Útlit er fyrir að fjárhæð endurlána nemi 4,7% af VLF árið 2029, samanborið við 2,4% árið 2023. Vöxtur endurlána mun að óbreyttu auka lántökupörf ríkissjóðs á næstu árum. Endurlán til Húsnæðissjóðs eru þar fyrirferðamest og í lok tímabils áætlunarinnar má gera ráð fyrir að þau verði um helmingur allra endurlána ríkissjóðs. Lán til Menntasjóðs munu einnig fara vaxandi en báðir þessir lánsjóðir eru í uppbyggingarfasa í takt við stefnu stjórnvalda í viðkomandi málaflokkum.

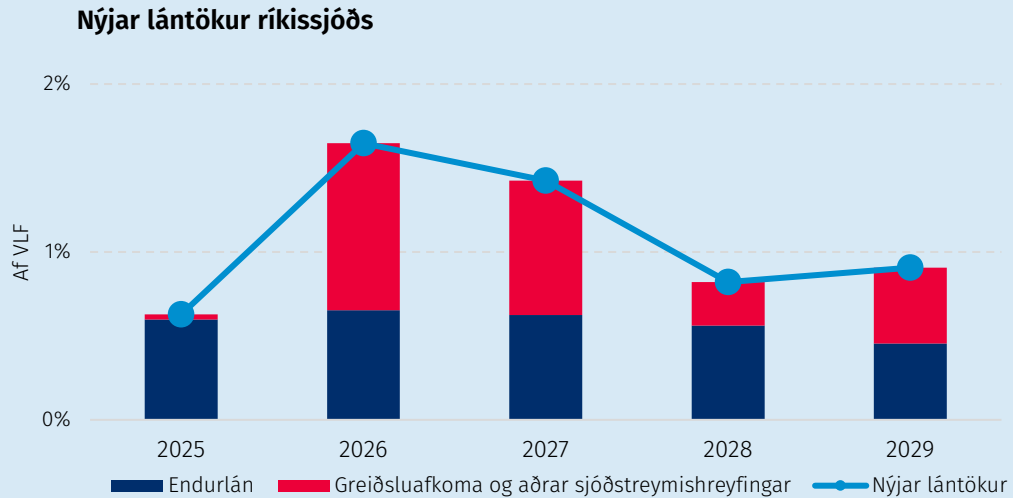
Endurlán ríkissjóðs

Staða og áætlunir, % af VLF



Lánsfjárfjöfðuður lýsir hreinni fjármögnunarpörf ríkissjóðs og þörf á nýjum lántökum. Nánar er fjallað um lánsfjárfjöfðuð í kafla 3.2 um skuldapröun. Eins og sjá má á mynd hér að neðan hafa endurlán umtalsverð áhrif á lántökupörf ríkissjóðs sem er veruleg á tímabili fjármálaáætlunar en

gert er ráð fyrir að nýjar lántökur fari hæst í 84 ma.kr. (1,6% af VLF) árið 2026. Þá má benda á að inni í áætlunum fyrir árið 2025 er gert ráð fyrir sölu á helmingshlut ríkissjóðs í Íslandsbanka sem svarar til um 1% af VLF.



Eftir því sem umfang endurlána vex þarf afkoma ríkissjóðs að vera þeim mun betri til að uppfylla markmið stjórnvalda um ábyrga ríkisfjármálastefnu og hófleg skuldahlutföll. Samfélagslegur kostnaður halla á lánsfjárjöfnuði er mikill um þessar mundir. Kostnaðurinn leiðir hvoru tveggja af því að skuldsetning er afar dýr í núverandi umhverfi hárra vaxta og af því að frekari skuldsetning viðheldur háum vöxtum og verðbólgu sem um þessar mundir eru langt umfram það sem samrýmist efnahagslegum stöðugleika til lengdar.

Ábata af slíkum hallarekstri, þ.m.t. endurlánnum, þarf að veða á móti þeim kostnaði sem af honum leiðir.

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.

Innleiðing á breyttum reikningsskilum er umfangsmikið verkefni. Það verður mjög langt á veg komið en því verður þó ekki að fullu lokið fyrir útgáfu á ríkisreikningi fyrir árið 2023. Reikningsskil fyrir það ár 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 samráði við Fjársýslu ríkisins og Hagstofu Íslands með það að markmiði að tryggja samræmi gagna og upplýsinga og gagnsæi um frávik milli staðlanna tveggja.

Framsetning ríkisfjármála samkvæmt GFS

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

- a. **rekstrartekjur ríkisstofnana** eru innifaldar meðal tekna í stað þess að koma til frádráttar á gjaldahlíð samkvæmt eldri framsetningu. Rekstrartekjurnar eru þó lækkaðar sem nemur innbyrðis viðskiptum milli ríkisstofnana í A1-hluta en það var ekki gert í eldri framsetningu;
- b. **afskriftir skattkrafna** koma til lækkunar á viðeigandi sköttum í stað þess að teljast meðal gjalda;
- c. **tekjur af fjármagnstekjuskatti** eru lækkaðar sem nemur eigin greiðslum ríkissjóðs af fjármagnstekjuskatti en þær færðust áður meðal gjalda;

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

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

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

- a. **allur gengismunur** færast um endurmatsreikning yfir á efnahag samkvæmt GFS-staðli en samkvæmt IPSAS-staðli færast hann um rekstrarreikning;
- b. IPSAS-staðallinn gerir almennt ráð fyrir að allar **breytingar á lífeyrisskuldbindingum** ársins færast um rekstrarreikning, s.s. vegna áhrifa af ávinnslu nýrra réttinda á árinu, launabreytinga og breytinga á tryggingafræðilegum forsendum. Færslumeðferð samkvæmt GFS-staðli er lýst undir lið e) hér að framan en stærstu frávikin eru þau að þar eru áhrif launabreytinga á skuldbindingarnar færðar um endurmatsreikning yfir á efnahag. Staða lífeyrisskuldbindinga í efnahagsreikningi í árslok er hins vegar sú sama samkvæmt stöðlunum báðum;
- c. **samkvæmt báðum stöðlunum er gerð krafa um eignfærslu á varanlegum**

rekstrarfjármunum. Eignamat á öllum eignum, skuldum og varanlegum rekstrarfjármunum ríkissjóðs, þ.m.t. mannvirkjum á borð við vegakerfið, er umfangsmikið verkefni sem unnið er að en er ekki lokið að fullu. Innleiðing fyrrgreindra staðla felur í sér breytingar á framsetningu og innihaldi efnahagsreikninga hjá einstökum ríkisaðilum og þá sérstaklega er varðar meðferð varanlegra rekstrarfjármuna. Í stað þess að þessir fjármunir gjaldfærast við kaup eru þeir eignfærðir eins og vikið var að hér á undan. Það felur í sér að á móti eignfærslunni færast eignamyndunarframlag í skuldahlið sem fyrirframgreitt framlag. Yfir líftíma eignarinnar er hún síðan afskrifuð árlega og á móti þeirri gjaldfærslu er jafnan tekjufærður sambærilegur hluti af eignamyndunarframlaginu. Í árlegum reikningsskilum fyrir þessar eignir er því lögð áhersla á að jafna saman gjöldum og tekjum í rekstrarreikningi og eignum og skuldum í efnahagsreikningi yfir líftíma viðkomandi eignar;

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

Framsetning og flokkun ríkisaðila

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

reglna sem gilda um hagskýrslugerð þjóðhagsreikninga og gerð hagskýrslna um opinber fjármál.

Í lok árs 2020 fór Hagstofa Íslands í heildarendurskoðun tímaraða í samræmi við samþykktu stefnu og leiðbeiningar Hagstofu Evrópusambandsins (e. Eurostat) um reglulegar heildarendurskoðanir þjóðhagsreikninga og samræmda tímasetningu þeirra. Meginbreyting endurskoðunarinnar fólst í breyttri flokkun hagaðila og voru alls 24 stofnanir, þar af 23 hjá ríkissjóði, sem áður voru flokkaðar utan hins opinbera endurflokkaðar og teljast nú innan þess. Rekstur og efnahagur þessara aðila telst nú með hefðbundnum rekstri ríkis og sveitarfélaga og kemur fram í opinberum hagtölum um Ísland. Þessi breytta flokkun er í samræmi við 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 efnahags- hlið ríkissjóðs þar sem umfang eigna og skulda jókst verulega frá því sem áður var.

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

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

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 samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustöðlum.

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

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

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

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

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

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

Viðauki 2

Viðmið og forsendur útgjaldaáætlunar ríkissjóðs (A1-hluta)

Í þessum viðauka er farið yfir helstu forsendur og viðmið útgjaldaáætlunar ríkissjóðs fyrir árin 2025–2029. Áætlunin byggist á gildandi fjárlögum og greiningu á breytingum á helstu útgjaldaskuldbindingum málefna sviða ráðuneyta, s.s. hvað varðar reiknaða og kerfislæga útgjaldaþætti. Hún inniheldur einnig aukin framlög vegna ýmissa áherslumála ríkisstjórnarinnar sem og breytingar vegna framlaga sem veitt hafa verið til tímabundinna verkefna og falla niður á tímabilinu. Þá byggist áætlunin einnig á tilteknum forsendum um launa- og verðlagsbreytingar og spá Hagstofu Íslands um efnahagshorfur frá mars 2024, 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, búvöru-samningar og óreglulegir liðir á borð við lífeyrisskuldbindingar.

Launa- og verðlagsforsendur og forsendur um hagrænar breytingar

Vísitala neysliverðs	Spáin gerir ráð fyrir að verðbólga verði 3,2% á árinu 2025, 2,7% á árinu 2026 og 2,5% á ári eftir það.
Laun opinberra starfsmanna	Launastefna áætlunarinnar gengur út frá þeirri forsendu að launabætur í launa- og verðlagsútreikningi fylgi forsendum kjarasamninga á gildistíma þeirra en svo taki við almenn forsenda þar sem hækkun nemi 1% árlegri kaupmáttaraukningu.
Bætur almanna-trygginga	Áætluð útgjöld vegna almannatrygginga eru framreiknuð með hliðsjón af launa- og verðlagsforsendum áætlunarinnar. Þá er tekið tillit til kerfisbreytinga sem áformuð eru á síðari hluta næsta árs.
Önnur rekstrargjöld	Flest önnur rekstrargjöld og neyslu- og rekstrartilfærslur hækka í takt við verðlag samkvæmt spá um þróun vísitölu neysliverðs.
Atvinnuleysi	Útgjöld atvinnuleysistrygginga þróast miðað við spá Hagstofu Íslands um skráð atvinnuleysi hjá Vinnuálastofnun yfir tímabilið sem gert er ráð fyrir að verði um 4% að jafnaði.

Forsendur um kerfislægan vöxt

Kerfislægur vöxtur	<p>Í nokkrum málaflökum er gert ráð fyrir vexti sem tekur mið af lýðfræðilegri þróun og innbyggðum kerfislægum vexti. Þar er fyrst og fremst um að ræða 3% vöxt í málefnum aldraðra sem tekur mið af spá um fjölgun ellilífeyrisþega og að teknu tilliti til fjölda þeirra sem fá greiðslur úr almannatryggingakerfinu. Auk þess er gert ráð fyrir 1,5% fjölgun örorkulífeyrisþega sem tekur mið af fjölgun í aldurshópnum 18–66 ára og þróun undanfarinna ára og markmiðum stjórnvalda um að draga úr nýgengi örorku.</p> <p>Áætluð útgjaldaáhrif af kerfislægum vexti nema í kringum 5 ma.kr. á ári eða um 25 ma.kr. uppsafnaðri hækkun á árinu 2029.</p>
---------------------------	---

Almennt aðhaldsmarkmið útgjaldahliðar ríkissjóðs

Aðhalds- markmið

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

Gert er ráð fyrir að almenn aðhaldsmarkmið skili um 2,3 ma.kr. lækkun á útgjaldavexti að nafnvirði á fyrsta ári tímabilsins eða sem svarar til 0,2% af veltu frumgjalda ársins 2024. Gert er ráð fyrir að uppsöfnuð lækkun á útgjaldavexti ríkissjóðs nemi um 13 ma.kr. í lok tímabilsins.

Útgjaldaráðstafanir 2025–2027. Til viðbótar almennri aðhaldskröfu er gert ráð fyrir 9 ma.kr. óútfærðum ráðstöfunum á næsta ári sem verði útfært í fjárlagafrumvarpi ársins 2025 en 4,5 ma.kr. til viðbótar árin 2026 og 2027.

Viðauki 3

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

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

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

Taflan hér á eftir er brú á milli fyrrgreindra staðla sem veita mismunandi sýn á útgjalda-hlið 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. Að teknu tilliti til þessara aðlagana er gert ráð fyrir að frumgjöld samkvæmt GFS-staðli, en það eru heildargjöld að vaxtagjöldum undanskildum, verði á bilinu 1.320–1.390 ma.kr. á verðlagi ársins 2024 á tímabili áætlunarinnar.

Á árinu 2025 er gengið út frá því að rammasett útgjöld verði um 1.259 ma.kr. og má áætla að þau hækki um 39 ma.kr. á föstu verðlagi frá árinu 2024 eða sem nemur 3,2% raunhækkun frá gildandi fjárlögum. Þá aukast rammasett útgjöld öll árin eftir það á verðlagi fjárlaga 2024 um samtals 70 ma.kr., eða rétt um 1,4% að meðaltali á ári. Samanlagt er gert ráð fyrir að liðir sem standa utan útgjaldarammans, að vaxtagjöldum frátöldum, verði á bilinu 147–154 ma.kr. á ári og nái hámarki á næsta ári en lækki svo eftir það.

Útgjöld í ma.kr.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
Rammasett útgjöld á verðlagi 2024.....	1.259,3	1.282,0	1.303,9	1.314,8	1.329,1
þar af áætluð rekstrarútgjöld og tilfærslur.....	1.127,7	1.144,5	1.160,2	1.179,9	1.194,6
þar af áætluð framlög til fjárfestinga.....	131,6	137,5	143,8	134,9	134,5
Liðir utan ramma á verðlagi 2024					
Lífeyrissjóðsskuldbindingar.....	79,1	76,8	74,2	71,3	68,3
Jöfnunarsjóður sveitarfélaga.....	31,4	32,2	33,1	33,8	34,6
Framlög til Atvinnuleysistryggingasjóðs.....	36,9	35,9	35,7	36,0	36,1
Afskriftir skattkrafna, tapaðar kröfur og tjónabætur	6,6	6,9	7,3	7,7	8,0
Alls liðir utan ramma.....	153,9	151,8	150,3	148,8	147,0
Frumgjöld	1.413,2	1.433,8	1.454,2	1.463,6	1.476,1
Frumgjöld aðlöguð gagnvart GFS-staðli ¹	-81,1	-78,9	-76,7	-73,6	-70,7
Útgjaldaráðstafanir, uppsöfnuð áhrif ²	-9,0	-13,5	-18,0	-18,0	-18,0
Frumgjöld skv. GFS-staðli á verðlagi 2024.....	1.323,1	1.341,5	1.359,5	1.372,0	1.387,4
Uppsafnaðar áætlaðar launa- og verðlagsbreytingar...	42,8	86,0	131,2	173,5	217,6
Frumgjöld á skv. GFS-staðli á verðlagi hvers árs.....	1.365,9	1.427,5	1.490,7	1.545,5	1.605,0
Vaxtagjöld skv. GFS-staðli.....	104,8	107,9	111,9	119,7	122,6
Heildarútgjöld skv. GFS-staðli.....	1.470,7	1.535,4	1.602,6	1.665,2	1.727,6

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.

² Útgjaldaráðstafanir á verðlagi hvers árs.

Viðauki

Töfluviðauki

Efnisyfirlit

1. Rekstraryfirlit fyrir hið opinbera.....	118
2. Rekstraryfirlit ríkissjóðs (A1-hluta).....	119
3. Skipting tekna ríkissjóðs (A1-hluta).....	120
4. Skipting útgjalda ríkissjóðs (A1-hluta).....	121
5. Útgjaldarammar ríkissjóðs (A1-hluta) eftir málefnasviðum.....	122
6. Áætluð rekstrar- og tilfærsluútgjöld í útgjaldarömmum málefnasviða.....	123
7. Áætluð framlög til fjárfestinga í útgjaldarömmum málefnasviða.....	124
8. Eignir og skuldir ríkissjóðs (A1-hluta).....	125
9. Sjóðstreymi ríkissjóðs (A1-hluta).....	126
10. Rekstraryfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga.....	127
11. Samstæðuyfirlit A-hluta ríkissjóðs í heild.....	128
12. Þjóðhagsspá 2024–2029.....	129

Tafla 1

Rekstraryfirlit fyrir hið opinbera¹

	Brb. 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.							
Heildartekjur	1.780,4	1.897,6	2.008,8	2.108,4	2.219,4	2.324,8	2.437,7
Skatttekjur	1.409,4	1.517,5	1.624,0	1.712,2	1.801,2	1.888,7	1.983,6
Skattar á tekjur og hagnað	799,6	841,0	893,2	935,8	983,2	1.034,5	1.089,5
Skattar á launagreiðslur og vinnuafli	11,8	12,0	12,7	13,3	13,8	14,4	15,0
Eignarskattar	86,0	93,4	99,1	105,6	113,0	118,9	124,9
Skattar á vöru og þjónustu	490,1	547,8	594,0	631,3	663,8	692,3	724,3
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	6,1	6,4	6,7	7,0	7,3	7,7	8,0
Aðrir skattar	15,8	16,9	18,3	19,2	20,1	20,9	21,9
Tryggingagjöld	128,0	139,8	148,3	156,7	164,9	173,2	181,9
Fjárframlög	4,3	3,2	3,3	3,5	3,8	3,9	3,8
Aðrar tekjur	238,7	237,1	233,3	231,5	240,6	250,1	259,3
Eignatekjur	116,6	138,2	129,9	123,5	127,7	133,9	139,7
þ.a. vaxtatekjur	50,1	47,0	43,5	39,3	40,0	43,7	45,6
þ.a. arðgreiðslur	46,1	59,8	50,8	45,3	45,8	46,3	47,6
Sala á vöru og þjónustu	106,2	91,5	95,7	100,0	104,4	107,4	110,6
Ýmsar tekjur og óskilgreindar tekjur	16,0	7,4	7,6	8,0	8,5	8,7	9,0
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	-	0,0	4,5	9,0	9,0	9,0
Heildargjöld	1.856,7	1.977,6	2.052,8	2.139,6	2.235,9	2.331,7	2.428,9
Rekstrarútgjöld	1.789,0	1.919,9	1.993,0	2.083,0	2.173,4	2.272,4	2.370,2
Laun	616,2	648,5	680,0	712,0	750,3	792,9	833,8
Kaup á vöru og þjónustu	490,7	512,3	537,8	555,5	580,4	607,5	631,0
Afskriftir	97,7	97,9	101,0	103,8	106,4	109,1	111,7
Vaxtagjöld	140,0	135,1	121,1	123,6	127,5	135,8	139,2
Framleiðslustyrkir	59,8	64,9	70,3	65,8	69,1	73,0	77,2
Fjárframlög	15,3	12,5	16,8	18,7	20,4	23,0	24,1
Félagslegar tilfærslur til heimila	293,8	340,1	356,8	389,9	410,5	429,4	448,7
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	75,5	108,6	109,1	113,7	108,8	101,8	104,5
Fastafjárútgjöld	67,7	57,7	68,8	70,1	80,5	77,4	76,7
Fjárfesting í efnislegum eignum	165,4	155,6	169,8	173,9	186,9	186,4	188,4
Afskriftir (-)	-97,7	-97,9	-101,0	-103,8	-106,4	-109,1	-111,7
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	-	-9,0	-13,5	-18,0	-18,0	-18,0
Frumjöfnuður	13,6	8,0	33,6	53,1	70,9	85,1	102,3
Vaxtajöfnuður	-89,9	-88,1	-77,6	-84,3	-87,5	-92,0	-93,6
Heildarjöfnuður	-76,3	-80,1	-44,0	-31,2	-16,5	-6,9	8,8
<i>% af VLF</i>							
Frumtekjur	40,4	40,8	40,7	40,5	40,6	40,4	40,3
Frumgjöld	40,1	40,6	40,0	39,4	39,3	38,9	38,5
Frumjöfnuður	0,3	0,2	0,7	1,0	1,3	1,5	1,7
Vaxtatekjur	1,2	1,0	0,9	0,8	0,7	0,8	0,8
Vaxtagjöld	3,3	3,0	2,5	2,4	2,4	2,4	2,3
Vaxtajöfnuður	-2,1	-1,9	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6
Heildartekjur	41,6	41,8	41,6	41,3	41,3	41,2	41,0
Heildargjöld	43,4	43,6	42,5	41,9	41,6	41,3	40,9
Heildarjöfnuður	-1,8	-1,8	-0,9	-0,6	-0,3	-0,1	0,1

¹ A1-hluti ríkissjóðs og A-hluti sveitarfélaga.

Tafla 2

Rekstraryfirlit ríkissjóðs (A1-hluta)

Þjóðhagsgrunnur ¹ , ma.kr.	Brb. 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
Heildartekjur	1.288,6	1.367,4	1.446,0	1.514,3	1.593,6	1.667,7	1.747,7
Skatttekjur	984,1	1.057,2	1.134,2	1.194,0	1.254,1	1.313,3	1.378,1
Skattar á tekjur og hagnað	455,2	466,7	495,4	515,1	539,9	568,1	598,2
Skattar á launagreiðslur og vinnuafll	11,8	12,0	12,7	13,3	13,8	14,4	15,0
Eignarskattar	15,0	16,1	17,0	18,0	18,8	19,5	20,3
Skattar á vöru og þjónustu	480,2	539,1	584,1	621,4	654,2	682,7	714,7
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	6,1	6,4	6,7	7,0	7,3	7,7	8,0
Aðrir skattar	15,8	16,9	18,3	19,2	20,1	20,9	21,9
Tryggingagjöld	128,0	139,8	148,3	156,7	164,9	173,2	181,9
Fjárframlög	8,9	7,3	7,6	8,0	8,5	8,8	9,0
Aðrar tekjur	167,6	163,1	155,9	151,1	157,1	163,4	169,7
Eignatekjur	94,9	115,1	105,5	97,8	100,9	105,9	110,4
þ.a. vaxtatekjur	46,4	43,1	39,5	35,2	35,8	39,4	41,2
þ.a. arðgreiðslur	37,5	59,8	50,8	45,3	45,8	46,3	47,6
Sala á vöru og þjónustu	57,9	41,7	43,9	46,5	49,0	50,1	51,7
Ýmsar aðrar tekjur	14,9	6,3	6,5	6,8	7,2	7,4	7,6
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	-	0,0	4,5	9,0	9,0	9,0
Heildargjöld	1.333,1	1.416,7	1.470,7	1.535,4	1.602,6	1.665,2	1.727,6
Rekstrarútgjöld	1.312,2	1.400,1	1.453,5	1.520,5	1.586,5	1.655,4	1.721,9
Laun	304,4	314,2	328,3	342,4	361,4	380,2	396,5
Kaup á vöru og þjónustu	222,6	228,6	240,7	247,7	259,8	273,1	283,5
Afskriftir	71,3	71,4	73,7	75,7	77,6	79,6	81,5
Vaxtagjöld	114,1	114,2	104,8	107,9	111,9	119,7	122,6
þ.a. gjaldfærðir vextir		59,3	63,3	71,8	79,1	87,5	90,8
þ.a. verðbætur		36,5	22,9	17,6	14,5	14,1	13,8
þ.a. reiknaðir vextir lífeyrisskuldbindinga		18,4	18,6	18,5	18,3	18,1	18,0
Framleiðslustyrkir	58,9	63,9	69,3	64,7	68,0	71,8	76,0
Fjárframlög	453,3	473,2	506,7	549,9	580,9	611,4	640,0
Félagslegar tilfærslur til heimila	26,1	40,6	36,4	34,8	35,2	35,7	36,1
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	61,5	94,0	93,6	97,4	91,7	83,9	85,7
Fastafjárútgjöld	20,9	16,6	26,2	28,4	34,1	27,8	23,7
Fjárfesting í efnislegum eignum	92,2	88,0	99,9	104,1	111,7	107,4	105,2
Afskriftir (-)	-71,3	-71,4	-73,7	-75,7	-77,6	-79,6	-81,5
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	-	-9,0	-13,5	-18,0	-18,0	-18,0
Frumjöfnuður	23,2	21,8	40,6	51,6	67,1	82,8	101,5
Vaxtajöfnuður	-67,7	-71,1	-65,3	-72,7	-76,1	-80,3	-81,4
Heildarjöfnuður	-44,5	-49,3	-24,7	-21,1	-9,0	2,5	20,1
<i>% af VLF</i>							
Frumtekjur	29,0	29,2	29,1	28,9	29,0	28,8	28,7
Frumgjöld	28,5	28,7	28,3	27,9	27,8	27,4	27,0
Frumjöfnuður	0,5	0,5	0,8	1,0	1,2	1,5	1,7
Vaxtatekjur	1,1	1,0	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
Vaxtagjöld ³	2,7	2,5	2,2	2,1	2,1	2,1	2,1
Vaxtajöfnuður	-1,6	-1,6	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4	-1,4
Heildartekjur	30,1	30,1	29,9	29,6	29,7	29,5	29,4
Heildargjöld	31,2	31,2	30,5	30,0	29,8	29,5	29,1
Heildarjöfnuður	-1,0	-1,1	-0,5	-0,4	-0,2	0,0	0,3

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

Tafla 3

Skipting tekna ríkissjóðs (A1-hluta)

	Brb. 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
Þjóðhagsgrunnur ¹ , ma.kr.							
Heildartekjur	1.288,6	1.367,4	1.446,0	1.514,3	1.593,6	1.667,7	1.747,7
Skatttekjur	984,1	1.057,2	1.134,2	1.194,0	1.254,1	1.313,3	1.378,1
Skattar á tekjur og hagnað	455,2	466,7	495,4	515,1	539,9	568,1	598,2
Skattar á launagreiðslur og vinnuafli	11,8	12,0	12,7	13,3	13,8	14,4	15,0
Eignarskattar	15,0	16,1	17,0	18,0	18,8	19,5	20,3
Skattar á vöru og þjónustu	480,2	539,1	584,1	621,4	654,2	682,7	714,7
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	6,1	6,4	6,7	7,0	7,3	7,7	8,0
Aðrir skattar	15,8	16,9	18,3	19,2	20,1	20,9	21,9
Tryggingagjöld	128,0	139,8	148,3	156,7	164,9	173,2	181,9
Fjárframlög	8,9	7,3	7,6	8,0	8,5	8,8	9,0
Aðrar tekjur	167,6	163,1	155,9	151,1	157,1	163,4	169,7
Eignatekjur	94,9	115,1	105,5	97,8	100,9	105,9	110,4
þ.a. vaxtatekjur	46,4	43,1	39,5	35,2	35,8	39,4	41,2
þ.a. arðgreiðslur	37,5	59,8	50,8	45,3	45,8	46,3	47,6
Sala á vöru og þjónustu	57,9	41,7	43,9	46,5	49,0	50,1	51,7
Ýmsar aðrar tekjur	14,9	6,3	6,5	6,8	7,2	7,4	7,6
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	-	0,0	4,5	9,0	9,0	9,0
<i>% af VLF</i>							
Heildartekjur	30,1	30,1	29,9	29,6	29,7	29,5	29,4
Skatttekjur	23,0	23,3	23,5	23,4	23,3	23,3	23,2
Skattar á tekjur og hagnað	10,6	10,3	10,3	10,1	10,1	10,1	10,1
Skattar á launagreiðslur og vinnuafli	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Eignarskattar	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
Skattar á vöru og þjónustu	11,2	11,9	12,1	12,2	12,2	12,1	12,0
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Aðrir skattar	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Tryggingagjöld	3,0	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
Fjárframlög	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Aðrar tekjur	3,9	3,6	3,2	3,0	2,9	2,9	2,9
Eignatekjur	2,2	2,5	2,2	1,9	1,9	1,9	1,9
þ.a. vaxtatekjur	1,1	1,0	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
þ.a. arðgreiðslur	0,9	1,3	1,1	0,9	0,9	0,8	0,8
Sala á vöru og þjónustu	1,4	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Ýmsar aðrar tekjur	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	-	0,0	0,1	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 gjaldahlíð sem skýrast af breyttri framsetningu.

Tafla 4

Skipting útgjalda ríkissjóðs (A1-hluta)

Þjóðhagsgrunnur ¹ , ma.kr.	Brb. 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
Heildargjöld	1.333,1	1.416,7	1.470,7	1.535,4	1.602,6	1.665,2	1.727,6
Rekstrarútgjöld	1.312,2	1.400,1	1.453,5	1.520,5	1.586,5	1.655,4	1.721,9
Laun	304,4	314,2	328,3	342,4	361,4	380,2	396,5
Kaup á vöru og þjónustu	222,6	228,6	240,7	247,7	259,8	273,1	283,5
Afskriftir	71,3	71,4	73,7	75,7	77,6	79,6	81,5
Vaxtagjöld	114,1	114,2	104,8	107,9	111,9	119,7	122,6
þ.a. gjaldfærðir vextir		59,3	63,3	71,8	79,1	87,5	90,8
þ.a. verðbætur		36,5	22,9	17,6	14,5	14,1	13,8
þ.a. reiknaðir vextir lífeyrisskuldbindinga		18,4	18,6	18,5	18,3	18,1	18,0
Framleiðslustyrkir	58,9	63,9	69,3	64,7	68,0	71,8	76,0
Fjárframlög	453,3	473,2	506,7	549,9	580,9	611,4	640,0
Til erlendra stjórnvalda	15,3	12,5	16,8	18,7	20,4	23,0	24,1
Til almannatrygginga	385,2	408,7	435,3	474,0	500,7	526,0	550,8
Til sveitarfélaga	52,8	52,0	54,6	57,2	59,8	62,4	65,1
Félagslegar tilfærslur til heimila	26,1	40,6	36,4	34,8	35,2	35,7	36,1
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	61,5	94,0	93,6	97,4	91,7	83,9	85,7
Fastafjárútgjöld	20,9	16,6	26,2	28,4	34,1	27,8	23,7
Fjárfesting í efnislegum eignum	92,2	88,0	99,9	104,1	111,7	107,4	105,2
Afskriftir (-)	-71,3	-71,4	-73,7	-75,7	-77,6	-79,6	-81,5
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	-	-9,0	-13,5	-18,0	-18,0	-18,0

% af VLF

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

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

Tafla 5 Útgjaldarammar ríkissjóðs (A1-hluta) eftir málefnasviðum¹

Rekstrágrunnur, m.kr. á verðlagi 2024	Fjárlög 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
01 Alþingi og eftirlitsstofnir þess	6.772	6.150	5.905	5.868	5.830	6.067
02 Dómsstólar	4.045	4.045	4.005	3.995	3.985	3.985
03 Æbsta stjórnýsla	2.782	2.733	2.814	2.795	2.776	2.756
04 Utanríkisráð	15.841	18.464	18.639	18.589	17.038	16.887
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	29.444	29.444	29.448	29.349	29.328	29.226
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár	3.469	3.528	3.492	3.398	3.350	3.325
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	32.946	38.166	33.016	35.638	38.477	41.737
08 Sveitarfélög og bygðamál	3.114	2.942	2.913	2.884	2.854	2.825
09 Almanna- og réttaröryggi	40.401	41.581	42.381	42.961	42.387	37.816
10 Rétt, einstakl, trúmál og stjórnýsla dómsmála	26.424	25.593	20.737	19.424	19.667	19.511
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	56.686	62.752	61.954	63.019	62.273	61.977
12 Landúnaður	23.390	23.350	23.349	23.268	23.187	23.135
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	7.752	8.001	8.247	8.213	8.195	8.096
14 Ferðalýðjónusta	2.168	2.347	2.325	2.302	2.279	2.256
15 Orkumál	14.671	14.955	12.266	12.280	12.293	12.306
16 Markaðsefirlit og neytendamál	3.969	4.151	4.268	4.389	4.515	4.646
17 Umhverfismál	33.647	35.543	36.329	34.726	34.978	35.114
18 Menning, listir, íþrótt- og tæskulýðsmál	21.822	23.070	23.805	24.375	20.272	19.930
19 Fjölmötlun	6.946	7.297	7.589	7.840	8.092	8.513
20 Framhaldsskólastig	45.676	46.844	46.842	46.583	46.323	46.264
21 Háskólastig	65.403	66.801	68.265	69.764	68.851	69.476
22 Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og barnamála	5.701	5.642	5.495	5.448	5.451	5.404
23 Sjúkrahúsjónusta	160.993	168.043	178.332	178.866	181.583	184.505
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	89.048	90.439	91.328	92.735	94.489	95.428
25 Hjúkrunar- og endurhæfingjarþjónusta	79.851	80.991	83.668	87.856	91.572	91.742
26 Lyf og lækningavörur	41.831	43.074	43.984	44.862	45.758	46.670
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks	107.783	108.467	120.190	121.755	123.344	124.955
28 Málefni aldraðra	117.863	118.835	122.360	125.990	129.729	133.579
29 Fjölskyldumál	63.115	70.423	71.593	70.230	71.177	72.351
30 Vinnuamarkaður og atvinnuleysi	10.522	8.232	8.045	8.045	8.000	7.998
31 Húsnæðis- og skipulagsmál	24.532	26.611	24.607	26.605	20.738	20.735
32 Lýðheilsa og stjórnýsla velferðarmála	11.929	11.660	11.616	11.495	11.374	11.253
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	-	-	-	-	-	-
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárfðastafanir	46.226	43.992	44.940	49.639	53.388	56.386
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	13.107	15.124	17.257	18.758	21.252	22.245
Samtals	1.219.869	1.259.290	1.282.002	1.303.942	1.314.801	1.329.099

¹ Útgjöldin eru hér sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningskilastaði i samræmi við framsetningu fjárhæmilda i fjárlögum. I rekstrarýfirliti i áætluninni eru útgjöldin hins vegar sett fram samkvæmt staðli Alþjóðgjaldeyrissjóðsins um framsetningu opinberra fjármála (GFS). Um muninn á framsetningu útgjalda samkvæmt þessu stöðlum er fjallað i viðaukum 1 og 3.

Tafla 6 Áætlun rekstrar- og tilfærsluútgjöld í útgjaldarömmum málefna sviða¹

Rekstrargrunnur, m.kr. á verðlagi 2024	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	6.031	6.022	5.778	5.741	5.704	5.942
02 Dómsstólar	3.975	3.975	3.935	3.925	3.915	3.915
03 Æðsta stjórnýsla	2.687	2.638	2.720	2.701	2.682	2.663
04 Utanríkisráðuneytið	15.484	18.111	18.289	18.244	16.696	16.548
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	25.772	25.866	25.881	25.793	25.783	25.692
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár	3.389	3.449	3.414	3.320	3.273	3.250
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	4.489	8.097	4.468	4.516	4.581	4.667
08 Svettarfélag og byggðamál	3.114	2.942	2.913	2.884	2.854	2.825
09 Almanna- og réttaröryggi	39.041	38.087	37.818	37.503	37.080	36.760
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnýsla dómsmála	26.298	25.468	20.615	19.303	19.548	19.393
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	23.949	24.065	23.430	23.229	23.028	22.828
12 Landbúnaður	23.349	23.309	23.308	23.228	23.147	23.096
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	7.081	7.187	7.590	7.562	7.551	7.459
14 Ferðaþjónusta	1.627	1.811	1.795	1.777	1.760	1.743
15 Orkunámál	6.074	6.608	6.570	6.583	6.597	6.610
16 Markaðsfirilt og neytendamál	3.963	4.145	4.261	4.382	4.508	4.639
17 Umhverfismál	28.831	30.808	31.705	29.812	29.976	30.123
18 Menning, listir, íþróttar og æskulýðsmál	20.985	20.797	20.240	19.699	19.523	19.189
19 Fjölmöðun	6.945	7.296	7.588	7.839	8.091	8.512
20 Framhaldsskólastig	44.870	45.745	45.749	45.796	45.543	45.491
21 Háskólastig	63.346	64.054	64.922	66.065	66.794	67.264
22 Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og barnamála	5.688	5.629	5.482	5.436	5.439	5.391
23 Sjúkrahúsþjónusta	138.494	145.921	148.414	151.254	154.141	157.063
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	88.364	90.277	91.166	92.573	94.327	95.267
25 Hjúkunar- og endurhæfingþjónusta	77.085	78.415	80.942	84.990	88.576	88.556
26 Lyf og tæknigávörur	41.831	43.074	43.984	44.862	45.758	46.670
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks	107.782	108.466	120.190	121.754	123.343	124.954
28 Málefni aldraðra	117.863	118.835	122.360	125.990	129.729	133.579
29 Fjölskyldumál	62.885	70.196	71.368	70.008	70.957	72.133
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	10.495	8.205	8.019	8.019	7.974	7.973
31 Húsnæðis- og skipulagsmál	16.144	18.225	16.060	16.060	16.060	16.059
32 Lýðheilsa og stjórnýsla velferðarmála	11.872	11.604	11.559	11.440	11.319	11.198
34 Almennur varasjóður og sértekar fjáraðstafanir	45.868	43.271	44.720	49.119	52.367	54.866
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	13.107	15.124	17.257	18.758	21.252	22.245
Samtals	1.098.777	1.127.722	1.144.508	1.160.165	1.179.873	1.194.561

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

Tafla 7 Áætluð framlög til fjárfestinga í útgjaldarömmum málefna sviða¹

Rekstrargrunnur, m.kr. á verðlagi hvers árs ²	Fjárlög 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
01 Alþingi og eðlittsstofnanir þess	741	128	127	127	126	125
02 Dómstólar	70	70	70	70	70	70
03 Æðsta stjórnýsla	95	95	94	94	94	93
04 Utanríkisráð	357	353	349	346	342	338
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	3.671	3.578	3.567	3.556	3.545	3.534
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár	80	79	78	77	76	76
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	28.457	30.069	28.548	31.122	33.896	37.070
09 Almanna- og réttaröryggi	1.360	3.494	4.563	5.458	5.307	1.056
10 Rétt, einstakl, trúmál og stjórnýsla dómsmála	126	125	121	120	119	118
11 Samgöngu- og fjarskiptimál	32.738	38.687	38.524	39.789	39.245	39.149
12 Landbúnaður	42	41	41	40	40	39
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	671	814	657	651	644	637
14 Ferðaþjónusta	541	535	530	525	519	514
15 Orkumál	8.597	8.347	5.697	5.696	5.696	5.696
16 Markaðsefirlit og neytendamál	7	7	7	7	7	7
17 Umhverfismál	4.816	4.735	4.625	4.913	5.002	4.991
18 Menning, listir, ífrótta- og æskulyðsmál	838	2.272	3.565	4.677	749	741
19 Fjölmöðun	1	1	1	1	1	1
20 Framhaldsskólastig	806	1.099	1.093	787	780	773
21 Háskólastig	2.057	2.748	3.343	3.699	2.058	2.213
22 Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og barnamála	13	13	13	13	13	13
23 Sjúkrahúshjónusta	22.499	22.122	29.918	27.612	27.442	27.442
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	684	162	162	162	162	162
25 Hjúkrunar- og endurhæfingjarþjónusta	2.766	2.576	2.726	2.866	2.996	3.186
27 Örorða og málefni fatlaðs fólks	1	1	1	1	1	1
29 Fjölskyldumál	230	228	225	223	220	218
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	27	27	26	26	26	26
31 Húsnæðis- og skipulagsmál	8.389	8.386	8.547	10.545	4.678	4.676
32 Lýðheilsa og stjórnýsla velferðarmála	57	57	56	56	55	54
34 Almennur varasjóðir og sértekar fjáráðstafanir	358	721	221	521	1.021	1.521
Samtals	121.091	131.568	137.494	143.777	134.928	134.537

¹ Útgjöldin eru hér sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningskilastaðli í samræmi við framsetningu fjárhemilda í fjárlögum. Fjárfreymisfyrir ríkissjóðs er hins vegar sett fram samkvæmt staðli Alþjóðgjaldeyrissjóðsins um framsetningu opinberra fjármála (GFS). Um muninn á framsetningu útgjalda samkvæmt stöðlunum er fjallað í viðaukum 1 og 3. Vakin er athygt 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 gjaldfærð í ríkisreikningi heldur verða þau eignfærð og afskrifuð yfir lífuma virðisbættu eigna.

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

Tafla 8

Eignir og skuldir ríkissjóðs (A1-hluta)

	2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
Stöðutölur í m.kr. á verðlagi í lok hvers árs (áætlun)							
Skuldir ríkissjóðs	1.659.184	1.781.186	1.826.269	1.917.537	2.015.869	2.080.287	2.149.301
Ríkisbréf, ríkisvixlar og spariskríteini	1.358.929	1.407.462	1.455.991	1.568.560	1.665.813	1.724.889	1.791.091
Eftend lán	265.806	333.804	327.159	305.325	298.634	298.682	298.682
Áfallnir ógjaldfallnir vextir	34.449	39.920	43.119	43.652	51.422	56.717	59.528
Kröfur ríkissjóðs	181.526	176.619	171.257	172.607	181.163	169.363	140.373
Veitt lán	101.707	125.533	153.673	184.961	230.502	259.221	283.088
Viðskiptareikningur, nettó	79.819	51.085	17.584	-12.354	-49.339	-89.858	-142.715
Hreinar lántökur ríkissjóðs	1.477.658	1.604.568	1.655.012	1.744.930	1.834.706	1.910.924	2.008.929
Handbært fé vegna gjaldyrisvaraforða	196.703	237.715	237.700	237.700	237.700	237.700	237.700
Handbært fé, annað, nettó	81.732	60.000	50.000	40.000	40.000	40.000	40.000
Hrein staða ríkissjóðs	-1.199.223	-1.306.853	-1.367.312	-1.467.230	-1.557.006	-1.633.224	-1.731.229
Hlutfé, eignarhlutir og stofnfé	779.223	761.029	710.835	711.641	706.947	682.153	682.259
Hrein staða ríkissjóðs að teknu tilliti til eigna	-420.000	-545.824	-656.477	-755.589	-850.059	-951.071	-1.048.970
Skuldir ríkissjóðs m.v. skuldareglu	1.346.300	1.443.551	1.495.450	1.596.185	1.686.747	1.745.871	1.812.073
<i>hlutfall af VLF (%)</i>							
Skuldir ríkissjóðs	38,8	39,3	37,8	37,5	37,5	36,8	36,2
Kröfur ríkissjóðs	4,2	3,9	3,5	3,4	3,4	3,0	2,4
Hrein staða ríkissjóðs að teknu tilliti til eigna	-9,8	-12,0	-13,6	-14,8	-15,8	-16,8	-17,7
Skuldir ríkissjóðs m.v. skuldareglu	31,5	31,8	31,0	31,2	31,4	30,9	30,5

Tafla 9

Sjóðstreymi ríkissjóðs (A1-hluta)

Greiðslugrunnur, ma.kr.	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
Handbært fé frá rekstri¹	-51,5	-22,7	-12,2	-5,0	-4,2	2,7
<i>Fjárfestingarhreyfingar</i>						
Fjárfesting	-67,4	-76,2	-79,0	-85,3	-79,6	-76,0
Sala eigna	48,3	51,8	0,8	1,2	26,4	1,5
Veitt löng lán	-22,0	-28,9	-33,4	-33,6	-31,8	-27,1
Innheimtar afborganir af veittum lánnum	4,7	6,7	6,5	7,6	9,3	10,5
Móttækinn arður	59,8	50,8	45,3	45,8	46,3	47,6
Fyrirframgreiðsla til LSR	-8,0	-10,3	-10,6	-10,9	-11,1	-11,4
Eiginfjárframlög og hlutabréfakaup	-30,1	-1,6	-1,6	3,5	-1,6	-1,6
Fjárfestingarhreyfingar samtals	-14,7	-7,6	-71,9	-71,6	-42,1	-56,5
Hreinn lánsfjárjöfnuður	-66,2	-30,3	-84,2	-76,6	-46,4	-53,8
<i>Fjármögnunarhreyfingar</i>						
Tekin langtímalán	229,3	150,7	376,1	112,2	297,2	79,2
Afborganir af teknum lánnum	-145,2	-130,4	-301,9	-35,6	-250,8	-25,4
Fjármögnunarhreyfingar samtals	84,1	20,3	74,2	76,6	46,4	53,8
Breyting á handbæru fé	17,9	-10,0	-10,0	0,0	0,0	0,0

¹ Líkt og fram kemur í áætluninni eru afkomubætandi ráðstafanir ekki útfærðar nánar í rekstri eða til fjárfestinga. Til einföldunar er hér miðað við að ráðstafanirnar hafi eingöngu áhrif á handbært fé frá rekstri.

Tafla 10

Rekstraryfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga

	Brb. 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.							
Heildartekjur	547,2	585,9	621,4	655,5	690,0	724,1	760,3
Skatttekjur	425,2	460,3	489,8	518,2	547,1	575,4	605,5
Skattar á tekjur og hagnað	344,3	374,3	397,8	420,7	443,3	466,4	491,3
Eignarskattar	71,0	77,3	82,1	87,6	94,2	99,4	104,6
Skattar á vöru og þjónustu	9,9	8,7	9,9	9,9	9,6	9,6	9,6
Tryggingagjöld	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fjárframlög	53,0	52,0	54,6	57,2	59,8	62,4	65,1
Aðrar tekjur	69,0	73,6	77,0	80,0	83,1	86,3	89,6
Eignatekjur	21,7	23,1	24,4	25,7	26,8	28,0	29,3
þ.a. vaxtatekjur	3,7	3,9	4,0	4,1	4,2	4,3	4,4
Sala á vöru og þjónustu	46,3	49,4	51,4	53,1	55,0	56,9	58,9
Ýmsar aðrar tekjur	1,0	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3	1,4
Heildargjöld	589,9	616,6	640,6	665,5	697,5	733,5	771,5
Rekstrarútgjöld	544,2	575,5	598,1	623,8	651,0	683,9	718,6
Laun	268,7	289,8	305,2	321,1	337,7	358,8	381,1
Kaup á vöru og þjónustu	190,9	204,4	213,6	221,9	230,5	239,7	249,2
Afskriftir	26,4	26,5	27,3	28,1	28,8	29,5	30,2
Vaxtagjöld	25,8	20,8	16,2	15,6	15,5	16,0	16,5
Framleiðslustyrkir	0,8	0,9	0,9	1,0	1,0	1,1	1,1
Fjárframlög	4,2	4,1	4,3	4,5	4,7	4,9	5,2
Félagslegar tilfærslur til heimila	14,1	14,8	15,3	15,7	16,1	16,5	16,9
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	13,3	14,2	15,1	15,9	16,7	17,5	18,4
Fastafjárútgjöld	45,7	41,1	42,6	41,7	46,4	49,6	53,0
Fjárfesting í efnislegum eignum	72,1	67,6	69,9	69,8	75,2	79,0	83,2
Afskriftir (-)	-26,4	-26,5	-27,3	-28,1	-28,8	-29,5	-30,2
Frumjöfnuður	-20,6	-13,8	-7,0	1,4	3,8	2,2	0,8
Vaxtajöfnuður	-22,1	-16,9	-12,2	-11,5	-11,3	-11,6	-12,1
Heildarjöfnuður	-42,7	-30,7	-19,2	-10,1	-7,5	-9,4	-11,3
<i>% af VLF</i>							
Frumtekjur	12,7	12,8	12,8	12,7	12,8	12,7	12,7
Frumgjöld	13,2	13,1	12,9	12,7	12,7	12,7	12,7
Frumjöfnuður	-0,5	-0,3	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,0
Vaxtatekjur	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Vaxtagjöld	0,6	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Vaxtajöfnuður	-0,5	-0,4	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,2
Heildartekjur	12,8	12,9	12,9	12,8	12,8	12,8	12,8
Heildargjöld	13,8	13,6	13,3	13,0	13,0	13,0	13,0
Heildarjöfnuður	-1,0	-0,7	-0,4	-0,2	-0,1	-0,2	-0,2

Tafla 11

Samstæðuyfirlit A-hluta rikissjóðs í heild¹

Þjóðhagsgrunnur ² , ma.kr.	Brb. 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
Heildartekjur	1.352,5	1.413,2	1.487,4	1.554,3	1.634,2	1.710,0	1.792,4
Skatttekjur	984,1	1.057,2	1.134,2	1.194,0	1.254,1	1.313,3	1.378,1
Skattar á tekjur og hagnað	455,2	466,7	495,4	515,1	539,9	568,1	598,2
Skattar á launagreiðslur og vinnuafll	11,8	12,0	12,7	13,3	13,8	14,4	15,0
Eignarskattar	15,0	16,1	17,0	18,0	18,8	19,5	20,3
Skattar á vöru og þjónustu	480,2	539,1	584,1	621,4	654,2	682,7	714,7
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	6,1	6,4	6,7	7,0	7,3	7,7	8,0
Aðrir skattar	15,8	16,9	18,3	19,2	20,1	20,9	21,9
Tryggingagjöld	128,0	139,8	148,3	156,7	164,9	173,2	181,9
Fjárframlög	8,9	7,3	7,6	8,0	8,5	8,8	9,0
Aðrar tekjur	231,5	208,9	197,3	191,1	197,7	205,7	214,4
Eignatekjur	155,4	122,9	106,5	95,2	96,9	101,1	106,0
þ.a. vaxtatekjur	46,4	50,9	40,5	32,6	31,8	34,6	36,8
þ.a. arðgreiðslur	37,5	59,8	50,8	45,3	45,8	46,3	47,6
Sala á vöru og þjónustu	57,9	62,4	65,8	69,7	73,3	75,7	78,4
Ýmsar aðrar tekjur	18,2	23,6	24,9	26,2	27,6	28,9	30,0
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	-	0,0	4,5	9,0	9,0	9,0
Heildargjöld	1.407,3	1.545,6	1.529,7	1.590,8	1.656,4	1.719,7	1.785,2
Rekstrarútgjöld	1.386,4	1.464,4	1.507,6	1.570,7	1.635,2	1.704,6	1.774,0
Laun	304,4	330,7	345,7	360,8	379,9	399,2	416,0
Kaup á vöru og þjónustu	222,6	248,4	259,9	267,2	280,9	295,6	307,2
Afskriftir	71,3	71,4	73,7	75,7	77,6	79,6	81,5
Vaxtagjöld ³	188,2	148,1	128,7	127,1	128,1	134,7	139,2
Framleiðslustyrkir	59,0	64,9	70,2	65,6	69,0	72,9	77,2
Fjárframlög	453,3	471,5	504,6	547,5	578,8	609,4	638,1
Félagslegar tilfærslur til heimila	26,1	40,6	36,4	34,8	35,2	35,7	36,1
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	61,5	88,8	88,4	92,0	85,7	77,4	78,7
Fastafjárútgjöld	20,9	81,2	31,1	33,5	39,3	33,1	29,1
Fjárfesting í efnislegum eignum	92,2	152,6	104,8	109,2	116,9	112,7	110,6
Afskriftir (-)	-71,3	-71,4	-73,7	-75,7	-77,6	-79,6	-81,5
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	-	-9,0	-13,5	-18,0	-18,0	-18,0
Frumjöfnuður	87,0	-35,3	45,8	58,0	74,1	90,5	109,7
Vaxtajöfnuður	-141,8	-97,1	-88,2	-94,4	-96,3	-100,2	-102,4
Heildarjöfnuður	-54,8	-132,4	-42,3	-36,4	-22,2	-9,7	7,3
<i>% af VLF</i>							
Frumtekjur	30,5	30,0	30,0	29,8	29,8	29,7	29,5
Frumgjöld	28,5	30,8	29,0	28,6	28,5	28,1	27,7
Frumjöfnuður	2,0	-0,8	0,9	1,1	1,4	1,6	1,8
Vaxtatekjur	1,1	1,1	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6
Vaxtagjöld ³	4,4	3,3	2,7	2,5	2,4	2,4	2,3
Vaxtajöfnuður	-3,3	-2,1	-1,8	-1,8	-1,8	-1,8	-1,7
Heildartekjur	31,6	31,2	30,8	30,4	30,4	30,3	30,2
Heildargjöld	32,9	34,1	31,7	31,1	30,8	30,5	30,0
Heildarjöfnuður	-1,3	-2,9	-0,9	-0,7	-0,4	-0,2	0,1

¹ Nánar er fjallað um samstæðuyfirlit A-hluta rikissjóðs í heild í kafla 3.2.5.² Fjármál rikissjóðs eru skv. lögum um opinber fjármál sett fram á alþjóðlegum hagskýrslustaðli (GFS) og er hann sá sami og Hagstofa Íslands notar við birtingu þjóðhagsreikninga. Unnið er að samræmingu á gögnum í talnagrunni fjárlaga og eldri gögnum og því kunna eftir atvikum að vera frávik á tekju- og gjaldahlíð sem skýrast af breyttri framsetningu.³ Til vaxtagjalda teljast reiknuð vaxtagjöld vegna ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga en þau eru áætluð 18,6 ma.kr. í áætlun ársins 2025.

Tafla 12

Þjóðhagsspá 2024-2029¹

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Einkaneysla	0,9	3,0	2,8	2,6	2,6	2,5
Samneysla	1,4	0,8	0,7	0,9	1,0	1,0
Fjármunamyndun	0,6	4,8	3,5	1,7	0,7	2,6
Atvinnuvegafjárfesting	1,3	3,0	3,7	0,1	0,7	2,9
Íbúðarhúsnæði	2,1	10,1	4,5	3,8	3,3	3,1
Opinber fjárfesting	-4,0	5,5	1,5	5,5	-2,8	0,5
Þjóðarútgjöld	0,9	2,8	2,4	2,0	1,7	2,1
Útflutningur	3,0	3,0	2,8	3,2	3,0	2,5
Innflutningur	1,8	2,6	2,3	2,3	1,8	2,0
Verg landsframleiðsla	1,5	3,0	2,7	2,4	2,3	2,3
Vöru- og þjónustujöfnuður % af VLF ...	0,4	0,7	1,0	1,3	1,9	2,2
Viðskiptajöfnuður % af VLF	0,4	0,7	1,1	1,5	2,0	2,3
VLF, nafnvirði í ma.kr.	4.535	4.829	5.110	5.372	5.646	5.942
Neysliverðsvísitala	5,2	3,2	2,7	2,5	2,5	2,5
Atvinnuleysi	4,0	4,1	4,0	4,0	4,0	4,0
Laun	6,2	5,0	4,6	4,3	4,1	4,0

¹ Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands í mars 2024.

Greinargerðir málefna sviða**Efnisyfirlit**

Inngangur	132
01. Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	135
02. Dómstólar	136
03. Æðsta stjórnýsla	137
04. Utanríkismál	138
05. Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	140
06. Hagskýrslugerð og grunnskrár	142
07. Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	143
08. Sveitarfélög og byggðamál	145
09. Almanna- og réttaröryggi	146
10. Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnýsla dómsmála	148
11. Samgöngu- og fjarskiptamál	150
12. Landbúnaður	152
13. Sjávarútvegur og fiskeldi	154
14. Ferðaþjónusta	156
15. Orkumál	158
16. Markaðseftirlit og neytendamál	160
17. Umhverfismál	162
18. Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál	164
19. Fjölmiðlun	166
20. Framhaldsskólastig	168
21. Háskólastig	170
22. Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og barnamála	172
23. Sjúkrahúsþjónusta	174
24. Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	176
25. Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta	178
26. Lyf og lækningarvörur	180
27. Örorka og málefni fatlaðs fólks	182
28. Málefni aldraðra	184
29. Fjölskyldumál	186
30. Vinnumarkaður og atvinnuleysi	188
31. Húsnaðis- og skipulagsmál	190
32. Lýðheilsa og stjórnýsla velferðarmála	192
33. Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	194
34. Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	195
35. Alþjóðleg þróunarsamvinna	197

Greinargerðir málefнасviða

Í greinargerð með fjármálaáætlun skal kynna stefnumótun fyrir einstök málefнасvið ríkissjóðs og hvernig hún samræmist markmiðum um þróun tekna og gjalda. Gildandi fjármálaáætlun til fimm ára var samþykkt á Alþingi 9. júní 2023. Áætluninni fylgdi greinargerð um áherslur og markmið á tímabilinu fyrir þau málefнасvið og málaflokka sem fjármálaáætlun tekur til, sbr. þingskjal 1398 á 153. löggjafarþingi, bls. 144–422. Sú stefnumörkun sem þar lá til grundvallar stendur að miklu leyti óbreytt en í greinargerð þessarar áætlunar er sú stefnumótun málefнасviðanna 35 kynnt í styttra máli og sjónum einkum beint að þeim breytingum sem kunna að hafa orðið.

Stefnumótun málefнасviða og málaflokka á vefsíðu Stjórnarráðsins

Greinargerðir málefнасviða eru styttri en í gildandi fjármálaáætlun. Í stað heildstæðrar umfjöllunar um stefnumótun málefнасviða og málaflokka er í greinargerðinni samandregin kynning á stefnumótun málefнасviðanna. Er með þessari breytingu horft til þess að greinargerðirnar séu hnitmiðaðar þar sem dregnar eru fram breytingar sem kunna að hafa orðið á stefnumótun málefнасviða frá síðustu fjármálaáætlun, þ.e. breytingar á fjármögnun, markmiðum og mælikvörðum eða aðrar breytingar á málefнасviðinu. Heildstæðari umfjöllun um stefnumótun málefнасviða og málaflokka er að finna á sérstöku fjárlagavefsvæði Stjórnarráðsins, www.fjarlog.is.

Vísað er til 5. gr. laga um opinber fjármál þessari breytingu til stuðnings en þar segir að stefnumótun málefнасviða skuli kynnt í greinargerð með fjármálaáætlun. Um framsetningu og framkvæmd stefnumótunar fyrir öll málefнасvið eiga við sömu sjónarmið þrátt fyrir ólíkt eðli og umfang starfsemi. Í því samhengi skal lögð áhersla á skýrleika, einfaldleika og gagnsæi. Framsetning stefnu málefнасviða er því samræmd og umfjöllun um efnisþætti eðlislík. Slíkt auðveldar yfirsýn og einfaldar samanburð þvert á málefнасvið. Yfirfærsla stefnumótunar málefнасviða og málaflokka á vefinn auðveldar enn frekar samanburð því hægt er að rekja sig á milli málefнасviða eða á milli ára með nokkrum smellum í stað þess að fletta upp í áætlunum fyrri ára.

Nánar er fjallað um stefnumótun málefнасviða og málaflokka í 20. gr. laga um opinber fjármál. Þar segir að hver ráðherra eigi að setja fram stefnu fyrir málefнасvið og málaflokka sem hann ber ábyrgð á til eigi skemmri tíma en fimm ára. Í stefnunni skal lýsa áherslum og markmiðum, þ.m.t. gæða- og þjónustumarkmiðum, um fyrirkomulag, þróun og umbætur á þeirri starfsemi sem fellur undir viðkomandi málefнасvið. Í stefnunni skal gerð grein fyrir hvernig markmiðum verði náð, ábyrgðarskiptingu, tímasetningum, nýtingu fjármuna og áherslum við innkaup. Þá skal gerð grein fyrir fyrirhuguðum lagabreytingum. Í þeim tilvikum þar sem ábyrgðarsvið tveggja eða fleiri ráðherra falla undir sama málefнасvið skulu þeir í samráði móta stefnu fyrir málefнасviðið og eftir atvikum málaflokka með hliðsjón af því stjórnarmálefni sem þeim tilheyrir og umfangi þess. Stefna fyrir málefнасvið skal vera heildstæð og í samræmi við þau fjárhæðamörk sem fram koma í gildandi fjármálaáætlun. Sú umfjöllun sem 20. gr. vísar í er birt á fjárlagavefsvæði Stjórnarráðsins, www.fjarlog.is. Þar birtast einning töflur með markmiðum og mælikvörðum hvers málaflokks. Ef breytingar hafa verið gerðar á markmiðum og mælikvörðum frá gildandi fjármálaáætlun eru þær dregnar fram í eftirfarandi greinargerð með fjármálaáætlun.

Stefna til meðallangs tíma

Stefnumörkun í fjármálaáætlun byggist á hagstjórnarmarkmiðum og stefnumörkun í opinberum fjármálum sem sett var fram í fjármálastefnu fyrir árin 2022–2026 og samþykkt var

á Alþingi 24. febrúar 2022. Eins og í gildandi fjármálaáætlun er gert ráð fyrir óútfærðum ráðstöfunum til þess að bæta afkomu ríkissjóðs á næsta ári og draga úr þenslu. Jafnframt er gert ráð fyrir frekari ráðstöfunum á síðari hluta tímabilsins svo hægt sé að ná settum markmiðum í stefnunni. Í áætluninni hefur þessum ráðstöfunum ekki verið dreift niður á einstök málefnasvið að svo stöddu en ráðstafanir fyrir næsta fjárlagaár mun þurfa að útfæra við vinnslu fjárlagafrumvarpsins fyrir árið 2025. Útfærsla þeirra kann að hafa áhrif á stefnu einstakra málefnasviða og málaflokka þegar fram í sækir án þess þó að þær muni kollvarpa þeirri stefnu sem hér er kynnt.

Áherslur til grundvallar stefnumótun

Áherslur ríkisstjórnarinnar, sem gerð er grein fyrir í stjórnarsáttmála, eru grundvöllur allrar umfjöllunar um málefnasvið og málaflokka og mótun stefnu fyrir þau. Þannig ættu áherslur í stjórnarsáttmála að endurspeglast í helstu áherslum hvers málefnasviðs og í markmiðum og mælikvörðum hvers málaflokks.

Jafnframt mynda sex velsældaráherslur, sem saman endurspeglar stefnu ríkisstjórnarinnar og horfa til framtíðar á mikilvægum sviðum, grundvöll að umfjöllun á málefnasviðum. Vísanir til einstaka velsældaráherslna er að finna í greinargerðum langflestna málefnasviða sem birtar eru á vefsvæðinu www.fjarlog.is. Nánar er fjallað um velsældaráherslurnar á vef Stjórnarráðsins www.stjornarradid.is/velsaeld.

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna

Í töflum með markmiðum og mælikvörðum fyrir hvern málaflokk er að finna tengingar við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun (HM). Markmiðin, sem gilda á tímabilinu 2016–2030, eru 17 talsins með 169 undirmarkmið og taka til innanlandsmála sem og alþjóðasamstarfs á gildistímanum.

Heimsmarkmiðin eru alþjóðlegt kall um aðgerðir í þágu jarðar, mannkyns og velsæðar. Markmiðin eru margþætt og metnaðarfull og krefjast skipulagðrar vinnu af hálfu stjórnvalda en einnig þátttöku og samstarfs ólíkra hagsmunaaðila. Rík áhersla hefur verið lögð á tengingu heimsmarkmiðanna við markmiðssetningu í stefnumótun málefnasviða fyrir fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar á undanföllum árum. Með því gefst tækifæri til að kortleggja hvaða aðgerðir og fjármagn liggja til grundvallar innleiðingu hvers markmiðs á tilteknu tímabili og þykir á alþjóðavísu góð leið til að tryggja samþættingu fjármagns og aðgerða í þágu markmiðanna.

Uppbygging á kynningu stefnumótunar málefnasviða

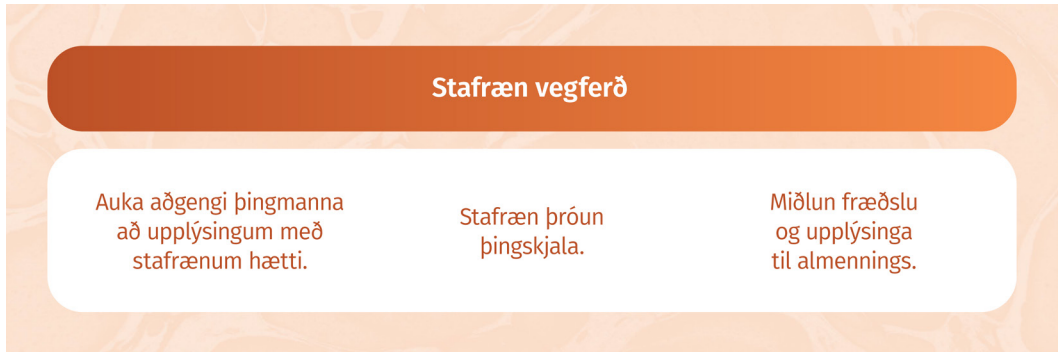
Hér á eftir er kynnt stefnumótun málefnasviða fyrir þau 35 málefnasvið sem fjármálaáætlunin tekur til. Þar eru dregin fram eftirfarandi atriði:

- **Helstu áherslur** lýsa forgangsmálum á málefnasviðinu á tímabili áætlunarinnar.
- **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.
- **Fjármögnun** dregur fram helstu lykilatriði eða breytingar á fimm ára fjárhagsramma málefnasviðs. Þá eru tilgreindar fjárheimildir málefnasviðsins á tímabili fjármálaáætlunar.
- **Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun** lýsa breytingum sem kunna að hafa orðið í stefnumótun málefnasviðsins frá gildandi fjármálaáætlun. Ef breytingar hafa orðið

á markmiðum eða mælikvörðum eru þær tilgreindar og gerð er grein fyrir ástæðu breytinganna. Ef umtalsverðar breytingar eru á málefnasviðinu á áskorunum og tækifærum er jafnframt gerð grein fyrir þeim.

01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð forseta Alþingis. Það skiptist í tvo málaflokka: *01.10 Alþingi* og *01.20 Eftirlitsstofnanir Alþingis*. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:



Framtíðarsýn og meginmarkmið

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

Alþingi fer með eftirlit gagnvart framkvæmdarvaldinu og á vegum þess starfa tvær sjálfstæðar stofnanir, umboðsmaður Alþingis og ríkisendurskoðandi. Umboðsmaður Alþingis hefur eftirlit með stjórnslu 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.

Fjármögnun

Breyting á fjárheimildum til málefnasviðsins skýrist einkum af tímabundnu framlagi vegna alþingiskosninga sem að óbreyttu fara fram árið 2025 og svo aftur árið 2029. 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.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
1 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	6.150	5.905	5.868	5.830	6.067
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	6.022	5.778	5.741	5.704	5.942
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	128	127	127	126	125

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Í málaflokki *01.10 Alþingi* koma inn þrjú ný markmið frá fyrra ári en eitt markmið er farið út þar sem það náðist á síðasta ári eins og að var stefnt. Markmið í öðrum málaflokkum sem falla undir málefnasviðið eru óbreytt.

Töflu yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

02 Dómstólar

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð dómsmálaráðherra. Það skiptist í fjóra málaflokka: 02.10 *Hæstiréttur*, 02.20 *Héraðsdómstólar*, 02.30 *Landsréttur* og 02.40 *Dómstólasyíslan*. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:

Stafrænt dómskerfi

Stafrænn flutningur gagna þvert á stofnanir réttarvörslukerfis með áherslu á skilvirka og örugga ferla.

Stafræn meðferð mála með áherslu á stafrænar birtingar og þinghöld.

Stafræn gögn og stafræn gagnaskil með áherslu á öryggi og bætta upplýsingagjöf.

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að allir njóti réttaröryggis og grundvallarmannréttinda á Íslandi.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að traust ríki til dómstóla með því að tryggja greiðan aðgang að þeim og réttláta málsmeðferð um leið og öryggi almennings, gagna og upplýsinga er tryggt.

Fjármögnun

Útgjaldarammi málefnasviðsins lækkar um 60 m.kr. á áætlunartímabilinu vegna sértækra aðhaldsráðstafana. Að öðru leyti helst hann óbreyttur út áætlunartímabilið. 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.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
2 Dómstólar	4.045	4.005	3.995	3.985	3.985
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	3.975	3.935	3.925	3.915	3.915
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	70	70	70	70	70

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Engar breytingar hafa verið gerðar á markmiðum og mælikvörðun á málefnasviðinu frá gildandi fjármálaáætlun. Töflu yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

03 Æðsta stjórnsýsla

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð forsætisráðherra. Það skiptist í þrjú málaflokka: 03.10 Embætti forseta Íslands, 03.20 Ríkisstjórn og 03.30 Forsætisráðuneyti. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn forsætisráðuneytisins er að Ísland verði í fremstu röð þegar kemur að samhæfni og framsækinni stjórnsýslu sem styður við góða þjónustu við íbúa landsins.

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

Fjármögnun

Helstu breytingar á útgjaldaramma málefnasviðsins á tímabili fjármálaáætlunar skýrast af almennu útgjaldasvigrúmi, niðurfellingu tímabundins framlags og aðhaldskröfu á málefnasviðið. Sértek aðhaldsráðstöfun gerir ráð fyrir að framlag til viðbyggingar Stjórnarráðshússins falli niður en verði tekið upp þegar endurskoðað umfang og kostnaður við bygginguna liggur fyrir.

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.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
3 Æðsta stjórnsýsla	2.733	2.814	2.795	2.776	2.756
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	2.638	2.720	2.701	2.682	2.663
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	95	94	94	94	93

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Engar breytingar hafa verið gerðar á markmiðum og mælikvörðun á málefnasviðinu frá gildandi fjármálaáætlun. Töflu yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

04 Utanríkismál

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð utanríkisráðherra. Það skiptist í fjóra málaflokka: 04.10 Utanríkisþjónusta og stjórnsýsla utanríkismála, 04.20 Utanríkisviðskipti, 04.30 Samstarf um öryggis- og varnarmál og 04.50 Samningsbundin framlög vegna fjölþjóðastarfs. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:

Velsæld og frelsi

Öflugt alþjóðasamstarf. Fylgja eftir gildum Íslands og hagsmunum með öflugu alþjóðlegu samstarfi og forystu.

Græn framtíð og nýsköpun. Nýsköpun og lausna- miðað alþjóðastarf í loftslags-, auðlinda- og umhverfismálum.

Mannréttindi í forgrunn. Vinna að frelsi, öryggi og friði, stuðla að jafnrétti og lýðræði.

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn utanríkisþjónustunnar er að hagsmunir lands og þjóðar séu tryggðir á grundvelli alþjóðalaga með virku fjölþjóðakerfi sem sátt ríkir um. Ísland leggi sitt af mörkum í alþjóðlegu samstarfi til að stuðla að framgangi lýðræðis, mannréttinda, kynjajafnréttis og réttarríkisins, sjálfbærri þróun og friðsamlegum lausnum deilumála á grundvelli þjóðaréttar. Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna eru vegvísir í alþjóðasamstarfi til ársins 2030.

Meginmarkmið utanríkisþjónustunnar er að gæta í hvívetna hagsmuna Íslands gagnvart öðrum ríkjum samkvæmt lögbundnu hlutverki, einkum er snertir stjórnsmál og öryggismál, 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.

Fjármögnun

Fjárheimildir til málefnasviðsins hækka á milli ára 2024 og 2025 um 2.623,6 m.kr. en dragast saman um 1.577,6 m.kr. á áætlunartímanum. Þessi samdráttur skýrist aðallega af því að framlög til varnartengdra verkefna dragast saman um 900 m.kr. á tímabilinu. Einnig er gert ráð fyrir að framlög til utanríkisþjónustu og stjórnsýslu utanríkismála lækki um 694,8 m.kr. á tímabilinu. Munar þar helst um almennt rekstraraðhald sem nemur 613,8 m.kr. Gert er ráð fyrir að framlög til utanríkisviðskipta standi í stað vegna hækkunar markaðsgjalds og að samningsbundin framlög til alþjóðastofnana hækki um 17,2 m.kr.

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.

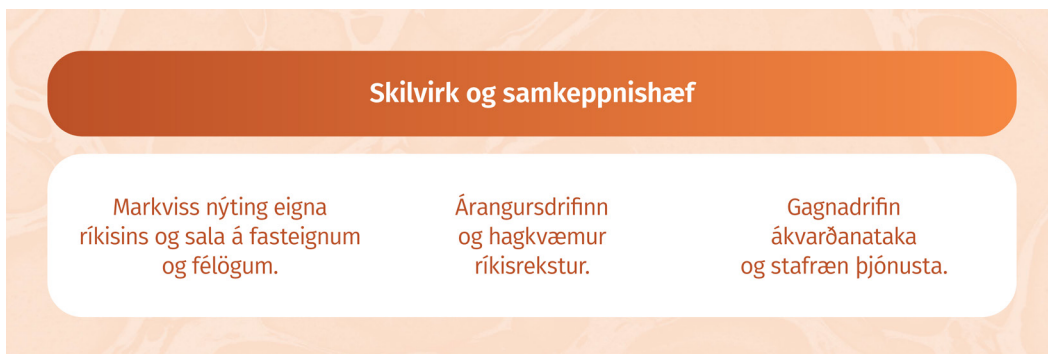
Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
4 Utanríkismál	18.464	18.639	18.589	17.038	16.887
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	18.111	18.289	18.244	16.696	16.548
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	353	349	346	342	338

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Engar breytingar hafa verið gerðar á markmiðum og mælikvörðun á málefnasviðinu frá gildandi fjármálaáætlun. Töflu yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra. Það skiptist í fjóra málaflokka: 05.10 Skattar og innheimta, 05.20 Eignaumsýsla ríkisins, 05.30 Fjármálaumsýsla ríkisins og 05.40 Stjórnýsla ríkisfjármála. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er samfélag verðmætasköpunar og velsældar. Meginmarkmið málefnasviðsins er að ríkisfjármál, rekstur og þjónusta ríkisins styðji við samfélagslegar framfarir og sé samræmd, gagnsæ, skilvirk og hagkvæm.

Fjármögnun

Breyting á fjárheimildum málefnasviðsins skýrast í fyrsta lagi af 702 m.kr. hækkun á tímabilinu á rekstarumfangi sem fjármagnað er með sértekjum en þær breytingar hafa ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs þar sem þær hafa samsvarandi áhrif á tekjuhlíð. Í öðru lagi hækka fjárheimildir málefnasviðsins um 145 m.kr. vegna almenns útgjaldasvigrúms og í þriðja lagi falla niður ýmis tímabundin útgjöld að fjárhæð 79,2 m.kr. í takt við áætlanir. Þá lækka fjárheimildir um 944,2 m.kr. á áætlunartímabilinu í samræmi við almenna aðhaldskröfu en auk þess eru gerðar 134,6 m.kr. sértækar aðhaldsráðstafanir á málefnasviðinu þar sem dregið verður úr framlögum til stjórnmalaflokka auk þess starfsemi Bankasýslu ríkisins verður endurskoðuð.

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.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
5 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	29.444	29.448	29.349	29.328	29.226
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	25.866	25.881	25.793	25.783	25.692
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	3.578	3.567	3.556	3.545	3.534

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Í málaflokki *05.10 Skattar og innheimta* er gerð breyting á einum mælikvarða frá fyrri fjármálaáætlun. Mælikvarðinn *innheimtuárangur á vanskilum* er nýr en eldri mælikvarði um *innheimtuhlutfall á vanskilum* var felldur brott þar sem nýi mælikvarðinn nær betur yfir árangur innheimtu. Markmið í öðrum málaflokkum sem falla undir málefnasviðið eru óbreytt.

Töflu yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

06 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð forsætisráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra, innviðaráðherra, umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunaráðherra. Undir það heyrir einn málaflokkur: *06.10 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál*. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:

Samkeppnishæfara stafrænt samfélag

Aukið öryggi
upplýsinga
og kerfa.

Aukið framboð
stafrænnar
þjónustu.

Aukið framboð
af gögnum
án endurgjalds.

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að opinber þjónusta verði byggð upp með lýðræði, skilvirkni, öryggi og þarfir almennings og atvinnulífs að leiðarljósi.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að í opinberri þjónustu verði sjálfsafgreiðsla reglan og að gögn stjórnsýslunnar verði örugg, opin, gjaldfrjáls, heilleg, tímanleg, aðeins skráð einu sinni og varin með bestu tæknilegu lausnum á hverjum tíma.

Fjármögnun

Fjárheimild til málefnasviðsins lækkar um 143,3 m.kr. á tímabili áætlunarinnar og skýrist það að stórum hluta af aðhaldi á málefnasviðið og niðurfellingu tímabundinna fjárveitinga.

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.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
6 Hagskýrslugerð og grunnskrár	3.528	3.492	3.398	3.350	3.325
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	3.449	3.414	3.320	3.273	3.250
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	79	78	77	76	76

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Mælikvarðinn *Fjöldi vefþjónustu (API) aðgengilegur fyrir grunnskrár ríkisins*, hefur verið fjarlægður þar sem fjöldi vefþjónusta segir ekki til um virði þeirra gagna sem vefþjónustan (miðlunin) býður upp á. Að öðru leyti eru markmið og mælikvarðar óbreytt. Töflu yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð fjögurra ráðherra. Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra ber ábyrgð á vísindum, nýsköpun og hugverkaiðnaði, að frátöldum endurgreiðslum vegna kvikmyndagerðar og hljóðritunartónlistar, málefnum skapandi greina og faggildingar sem menningar- og viðskiptaráðherra ber ábyrgð á. Forsætisráðherra ber ábyrgð á starfsemi Vísinda- og nýsköpunarráðs og matvælaráðherra ber ábyrgð á málefnum Matvælasjóðs.

Málefnasviðið skiptist í tvo málaflokka: *07.10 Vísindi og samkeppnissjóðir í rannsóknnum* og *07.20 Nýsköpun, samkeppni og þekkingargreinar*. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:

Velsæld byggir á áframhaldandi sókn í rannsóknnum og nýsköpun

Öflug fjárfesting
í vísindum og nýsköpun
í þágu velsældar.

Krefjandi áskorunum,
s.s. í heilbrigðis- og
loftslagsmálum, mætt
með öflugum tækni-
og hugverkaiðnaði.

Áframhaldandi sókn
í vísindum og nýsköpun
grundvallast á öflugu
alþjóðasamstarfi.

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Hugvitið er ein mikilvægasta útflutningsgrein þjóðarinnar og fjórða stoð íslensks efnahagslífs. Lykillinn að bættum lífsgæðum og besta leiðin til að daga úr hagsveiflum er að efnahagslífið byggist fyrst og fremst á óþrjótandi auðlindum hugvits og þekkingar. Rannsóknir, þróun og nýsköpun eru hluti af menningu og efnahagslífi þjóðarinnar og Íslendingar kunna að nýta smæð sína sem styrkleika með virkri þátttöku í alþjóðlegu umhverfi vísinda og nýsköpunar. Samkeppnishæft vistkerfi rannsókna og nýsköpunar styður við öflugar stofnanir og fyrirtæki þar sem áhersla er lögð á gæði, alþjóðlegt samstarf og árangur, sem og skilvirkni og gagnsæi í opinberu stuðningskerfi. Þannig styður það beint við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi og grósku í nýsköpun.

Fjármögnun

Fjárhagsrammi málefnasviðsins hækkar milli áranna 2024 og 2025, úr 32,9 ma.kr í 38,2 ma.kr. Framlög í Samstarfsáætlanir ESB aukast frá gildandi fjármálaáætlun um 956,7 m.kr. árið 2025 vegna meiri hagvaxtar á Íslandi í samanburði við önnur Evrópulönd. Árið 2026 aukast útgjöld um 2.900 m.kr. frá gildandi fjármálaáætlun vegna aukins stuðnings við rannsókn- og þróunarkostnað nýsköpunarfyrirtækja í formi skattaendurgreiðslna. Í gildandi áætlun var gert ráð fyrir að tímabundnar breytingar sem gerðar voru í heimsfaraldri COVID-19 féllu niður. Nú er gert ráð fyrir endurskoðun regluverks ásamt því að unnið verður að bættri framkvæmd. Gert er ráð fyrir að endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi hækki tímabundið á árinu 2025 um 2.500 m.kr. til að mæta fyrirbyggjandi vilyrðum.

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.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
7 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	38.166	33.016	35.638	38.477	41.737
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	8.097	4.468	4.516	4.581	4.667
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	30.069	28.548	31.122	33.896	37.070

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Frá fyrri fjármálaáætlun hafa verið gerðar eftirfarandi breytingar á töflu yfir markmið og mælikvarða fyrir málaflokk 07.10 *Vísindi og samkeppnissjóðir í rannsóknum*. Mælikvarði um fjölda sambirtinga í alþjóðlegum ritrýndum tímaritum notaðist áður við fjölda sambirtinga en hefur nú verið breytt í hlutfall sambirtinga af heildarbirtingum í alþjóðlegum ritrýndum tímaritum. Mikilvægt er að hlutfall sambirtinga haldist stöðugt eða hækki á meðan heildarfjöldi birtinga er breytilegur á milli ára. Stöðu og viðmiðum fyrir mælikvarða um styrki úr Samstarfsáætlunum ESB á hvern íbúa hefur verið breytt til að endurspegla annars vegar að um er að ræða allar samstarfsáætlanir ESB og að miðað er við eitt ár en áður hafði verið miðað við rannsóknáætlun ESB yfir sjö ára tímabil. Loks hefur orðalagi mælikvarða um árangurshlutfall í ESB áætlunum verið breytt í árangurshlutfall í Horizon Europe-áætlun ESB til að skerpa á undirliggjandi gögnum.

Tölur yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

08 Sveitarfélög og byggðamál

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð innviðaráðherra. Það skiptist í tvo málaflokka: 08.10 Framlög til sveitarfélaga og 08.20 Byggðamál. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:



Framtíðarsýn og meginmarkmið

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

Meginmarkmið málefnasviðsins er sjálfbærar byggðir og sveitarfélög um land allt og að innviðir og þjónusta mæti þörfum samfélagsins.

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.

Fjármögnun

Heildarframlög til málefnasviðsins á tímabili áætlunarinnar nema um 179,4 ma.kr. Helstu breytingar á tímabilinu skýrast fyrst og fremst af auknu lögboðnu framlagi til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga í samræmi við tekjuspá auk þess sem niður falla tímabundin framlög í byggðamálum á árinu 2025. Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingar hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
8 Sveitarfélög og byggðamál	34.292	35.121	35.943	36.657	37.436
p.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	34.292	35.121	35.943	36.657	37.436

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Engar breytingar hafa verið gerðar á markmiðum og mælikvörðun á málefnasviðinu frá gildandi fjármálaáætlun. Töflu yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

09 Almanna- og réttaröryggi

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð dómsmálaráðherra og forsætisráðherra. Það skiptist í fimm málaflokka: 09.10 Löggæsla, 09.20 Landhelgi, 09.30 Ákærvald og réttarvarsla, 09.40 Réttaraðstoð og bætur og 09.50 Fullnustumál. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:

Aukið öryggi á landi og sjó

Auka öryggis- og þjónustustig í leit og björgun.

Skýra markmið og mælikvarða í þjónustu og öryggisstigi löggæslunnar.

Rafrænn flutningur gagna þvert á stofnanir réttarvörslukerfisins með áherslu á skilvirka og örugga þjónustuferla.

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að þegnar landsins upplifi öryggi byggt á öflugri löggæslu bæði á sjó og landi, að réttindi séu virt og tryggð friðhelgi einkalífs. Málsmeðferð verði markviss, skilvirk og rafræn þar sem því verður við komið, til hagsbóta fyrir borgarana sem og þá sem starfa innan kerfisins.

Fjármögnun

Rekstrarframlög málefnasviðsins haldast nokkuð óbreytt út áætlunartímabilið. Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun 2024-2028 og fjárlögum 2024 snúa að almennri aðhaldskröfu upp á 1% sem nemur 1.537 m.kr. Auknum rekstrarframlögum er varið í tvö ný verkefni. Annars vegar 700 m.kr. framlagi til Landhelgisgæslu á árunum 2025 og 2026 og hins vegar 145 m.kr. til styrkingar almannaþjónu sem er varanleg viðbót. Gert er ráð fyrir því að byggt verði nýtt fangelsi í stað Litla Hrauns. Til verkefnisins er áætlað að verja 12.600 m.kr. á áætlunartímabilinu en þegar hefur verið varið 1.800 m.kr. til verkefnisins. Að öðru leyti skýrist breyting fjárfestingaframlaga af uppfærslu áætlana vegna framkvæmda við höfuðstöðvar viðbragðsaðila á höfuðborgarsvæðinu, sem hliðrað er til í tíma.

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.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
9 Almanna- og réttaröryggi	41.581	42.381	42.961	42.387	37.816
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	38.087	37.818	37.503	37.080	36.760
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	3.494	4.563	5.458	5.307	1.056

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Engar breytingar hafa verið gerðar á markmiðum og mælikvörðun frá gildandi fjármálaáætlun en viðmið við markmiðatöflu málaflokks 09.20 *Landhelgi* eru til skoðunar vegna fyrirhugaðrar endurskoðunar málaflokksins og þeirra umbóta sem til stendur að ráðast í á tímabilinu. Í þeirri vinnu sem framundan er verður sérstök áhersla lögð á það að setja fram ný eða endurbætt markmið í samræmi við niðurstöður greiningarinnar. Verulegar kostnaðarhækkningar hafa orðið í rekstri stofnunarinnar og nýjar tölur vegna þyrluleigu næsta ára munu koma í ljós á árinu 2024. Hins vegar hafa fjárheimildir vegna árána 2025 og 2026 vera hækkaðar frá síðustu fjármálaáætlun.

Töflu yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

10 Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnýsla dómsmála

Starfsemi á þessu málefna sviði er á ábyrgð dómsmálaráðherra og félags- og vinnumarkaðsráðherra. Það skiptist í fimm málaflokka: 10.10 Persónuvernd, 10.20 Trúmál, 10.30 Sýslumenn, 10.40 Stjórnýsla dómsmálaráðuneytis og 10.50 Útlendingamál. Helstu áherslur á málefna sviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:

Bætt þjónusta

Styrking stafrænna innviða. Bætt þjónusta við borgarana og betri nýting ríkisfjármuna með aukinni stafrænni málsmeðferð og gagnvirkri upplýsingagjöf.

Upplýsingagjöf og fræðsla gagnvart starfsfólki og þjónustuþegum svo málsmeðferðin verði í senn samræmdari og vandaðri.

Endurskoðun ferla. Tækniframfarir kalla á annan þankagang og nauðsynlega endurskoðun verklags.

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Meginmarkmið málefna sviðsins eru þrjú. Í fyrsta lagi að réttindi einstaklinga séu gerð skýr og aðgengileg með greinargóðri upplýsingagjöf stjórnvalda. Í öðru lagi að málsmeðferð stjórnvalda sé fagleg og skilvirk og loks að viðskiptavinir séu ánægðir með þjónustu og gæði.

Fjármögnun

Útgjaldarammi málefna sviðsins helst að mestu óbreyttur frá fjármálaáætlun 2024–2028 og fjárlögum 2024 ef frá er talin almenn aðhaldskrafa upp á 1% sem gerir 892 m.kr. lækkun fjárheimilda á tímabilinu. Þá er flýtt niðurfellingu framlags til færanlegra íbúðareininga vegna búsetuurræðis fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd, samtals 550 m.kr. Á árinu 2025 fellur niður 241,1 m.kr. tímabundin hækkun sóknargjalda. Árið 2025 fellur niður 180 m.kr. framlag vegna stafrænna umbreytinga hjá sýslumannsembættum árin 2023–2024. Þá fellur niður 100 m.kr. framlag árið 2027 vegna átaks í útgáfu mála á leyfasviðið Útlendingastofnunar og 300 m.kr. árið 2026, tímabundið framlag vegna fjölgunar umsækjenda um alþjóðlega vernd. Þá falla niður styrkir vegna byggingar Miðgarðakirkju í Grímsey og stuðnings vegna viðgerða og endurbóta á Dómkirkjunni í Reykjavík, samtals 107 m.kr. Breytingar á öðrum rekstrarframlögum milli ára á áætlunartímabilinu skýrast aðallega af hagræðingarkröfu sem gerð er til rekstursins og framlaga til kosninga.

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.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnýsla dómsmála	25.593	20.737	19.424	19.667	19.511
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	25.468	20.615	19.303	19.548	19.393
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	125	121	120	119	118

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Í málaflokki 10.50 *Útlendingamál* hafa viðmið við mælikvarði um fjölda daga þar til niðurstaða um dvalarleyfi liggur fyrir verið tekin til endurskoðunar vegna mikillar fjölgunar umsókna. Þannig var fjöldi umsókna hjá Útlendingastofnun 8.116 árið 2022 en 10.229 árið 2023. Að þessu virtu þykir rétt að viðmið vegna ársins 2025 verði hækkað úr 40 dögum í 60 hjá Útlendingastofnun og viðmið vegna ársins 2029 verður 40 dagar í stað 35–40. Þá verður sama viðmið hjá kærunefnd útlendingamála hækkað úr 40 dögum í 60 árið 2025 en helst óbreytt vegna ársins 2029.

Töflu yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

11 Samgöngu- og fjarskiptamál

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð innviðaráðherra og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra. Það skiptist í þrjú málaflokka: *11.10 Samgöngur*, *11.20 Fjarskipti* og *11.30 Stjórnýsla innviðaráðuneytisins*. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:

Öruggir innviðir

Traustir innviðir með fjölbreyttri fjármögnun.

Orkuskipti í samgöngum til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.

Aukin samkeppnishæfni með áherslur á stafræna þróun, áreiðanleg og örugg fjarskipti og öflugan netöryggismenningu.

Framtíðarsýn og meginmarkmið

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

Meginmarkmiðin eru að innviðir og þjónusta mæti þörfum almennings og atvinnulífs og sjálfbær þróun byggða og sveitarfélaga um land allt.

Fjármögnun

Heildarframlög til málefnasviðsins á tímabili áætlunarinnar nema tæpum 312 ma.kr. Framlög aukast um 6,1 ma.kr. á milli árána 2024–2025 sem skýrist fyrst og fremst af auknum framlögum til samgöngusáttmálans á höfuðborgarsvæðinu og auknum fjárveitingum til framkvæmda, viðhalds og vetrarþjónustu á vegakerfinu. Á árunum 2026–2029 vegast á hækkanir og lækkanir, s.s. aukning til framkvæmda og niðurfelling á ýmsum tímabundnum framlögum. 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.

Yfirstandandi er útboð á hönnun, framkvæmd og fjármögnun á nýrri brú yfir Ölfusá, ásamt aðliggjandi vegum á grundvelli heimildar í 6. gr. fjárlaga nr. 7.30. Verkefnið hefur verið metið fjárhagslega sjálfbært að gefnum forsendum. Stefnt er að því að gjaldtaka fyrir akstur um brúna muni standa undir heildarkostnaði til lengri tíma litið og brugðist verði við áhættu verkefnisins með kerfisbundnum hætti.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	62.752	61.954	63.019	62.273	61.977
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	24.065	23.430	23.229	23.028	22.828
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	38.687	38.524	39.789	39.245	39.149

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Í málaflokki 11.10 *Samgöngur* er gerð breyting á mælikvarða frá fyrri fjármálaáætlun: Mælikvarðinn hlutfall almenningssamgangna, hjólandi og gangandi í fjölda ferða á höfuðborgarsvæðinu fellur brott. Í staðinn kemur mælikvarði um hlutfall ferða á höfuðborgarsvæðin með öðrum ferðamáta en einkabíl. Ástæða er til þess að bæta við mælikvarðann öðrum minni ferðamátum, s.s. smáfarartækjum sem eiga það sameiginlegt að valda minni umhverfisáhrifum en umferð einkabíla.

Töflu yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

12 Landbúnaður

Starfsemi á málefnasviðinu er á ábyrgð matvælaráðherra. Það skiptist í þrjá málaflokka: 12.10 Stjórnun landbúnaðarmála, 12.20 Rannsóknir, þróun og nýsköpun í landbúnaðarmálum og 12.60 Stjórnsýsla matvælaráðuneytisins. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:

Heilnæm og sjálfbær matvælaframleiðsla

Efla fæðuöryggi og standa vörð um heilbrigði plantna og dýra, velferð dýra og öryggi matvæla.

Draga úr losun gróðurhúsalofttegunda vegna landbúnaðar og auka bindingu.

Skapa skilyrði til fjölbreyttari landbúnaðarframleiðslu með sjálfbæra landnýtingu og nýsköpun að leiðarljósi.

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Matvælaframleiðsla á Íslandi er í fremstu röð. Framleiðsla er hagkvæm og byggist á sjálfbærri nýtingu auðlinda, stenst öll viðmið um sjálfbæra nýtingu og hefur vísindi vistkerfisnálgunar að leiðarljósi. Vinnsla afurða hefur hámarkað nýtingu aðfanga og lágmarkað myndun ónýtanlegs úrgangs. Forsenda framþróunar í framleiðslu matvæla er öflugt umhverfi nýsköpunar og rannsókna. Matvælaframleiðsla er kolefnishlutlaus og kolefnisjöfnun byggist á náttúrumiðuðum lausnum sem samræmast alþjóðlegum skuldbindingum. Matvæla- og fæðuöryggi stendur á traustum stöðum og öll framleiðsla miðar að heilbrigðu umhverfi, heilsu fólks og heilbrigði dýra. Framleiðsla styður við byggð og uppbyggingu þekkingar í samfélaginu. Ákvarðanir um nýtingu auðlinda taka jafnframt mið af samfélagsgæðum, jöfnuði óháð efnahag, kyni, uppruna og búsetu og hagur heildarinnar í efnahagslegu tilliti er leiðarljós.

Meginmarkmið málefnasviðsins eru að styrkja sjálfbærni nýtingar auðlinda og efla vernd og viðgang viðkvæmra og hnignaðra vistkerfa á grunni vistkerfisnálgunar. Draga á úr losun gróðurhúsalofttegunda vegna framleiðslu og auðlindanýtingar og efla hugmyndafræði hringrásar við framleiðslu. Tryggja skal matvælaöryggi í þágu heilsu allra og hámarka velferð dýra.

Fjármögnun

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 að útgjaldarammi málefnasviðsins lækki um 255 m.kr. frá fjárlögum 2024 til ársins 2029. Breytingin skýrist að miklu leyti af raunbreytingum á framlögum vegna búvörusamninga í samræmi við ákvæði samninganna sem undirritaðir voru árið 2016 og nema samtals um 251 m.kr. til lækkunar en núverandi samningar gilda út árið 2026. Þar fyrir utan skýrist breytingin af almennum aðhaldsráðstöfunum á málefnasviðið sem nema um 250 m.kr., auk þess sem gert er ráð fyrir að niður falli samtals um 310 m.kr. á tímabilinu vegna tímabundinna framlaga. Þar vegur þyngst niðurfelling á 200 m.kr. tímabundnu framlagi til sérstakra aðgerða í landbúnaði. Á móti er gert ráð fyrir að fjárheimildir málefnasviðsins verði auknar um samtals 391 m.kr. á

tímabilinu. Þar munar mest um í fyrsta lagi 280 m.kr. hækkun til eflingar kornræktar og kemur það til viðbótar 198 m.kr. framlagi sem veitt var til verkefnisins í fjárlögum 2024. Gert er ráð fyrir að að framlag til verkefnisins hækki í 378 m.kr. á árinu 2025 og fari síðan upp í 478 m.kr. frá og með 2027. Í öðru lagi er gert ráð fyrir 60 m.kr. hækkun á tímabilinu til aðgerða til inn-leiðingar verndandi arfgerða í íslenska sauðfjárstofninn. Í fjárlögum 2024 var 110 m.kr. varið til verkefnisins í tvö ár til viðbótar 58 m.kr. sem komu inn í fjárukalögum 2023. Í forsendum þessarar fjármálaáætlunar er gert ráð fyrir að framlag til verkefnisins hækki í 120 m.kr. á árinu 2026, lækki í 90 m.kr. 2027 og fari svo í 60 m.kr. frá árinu 2028. Í þriðja lagi er gert ráð fyrir 100 m.kr. tímabundnu framlagi í tvö ár til að styrkja getu Mátis til að greiða fastan kostnað á móti fengnum styrkjum í erlendum samkeppnissjóðum. Aðrar breytingar á fjárheimildum málefнасviðsins skýrast fyrst og fremst af endurskoðaðri tekjuáætlun ríkisaðila með samsvar-andi breytingum gjaldamegin, auk þess sem gert er ráð fyrir auknum fjárheimildum til loftslagsaðgerða í landbúnaði.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
12 Landbúnaður	23.350	23.349	23.268	23.187	23.135
þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	23.309	23.308	23.228	23.147	23.096
þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	41	41	40	40	39

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Engar breytingar hafa verið gerðar á markmiðum og mælikvörðun á málefнасviðinu frá gildandi fjármálaáætlun. Töflu yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefнасviðsins og málaflokka þess í heild.

13 Sjávarútvegur og fiskeldi

Starfsemi á málefнасviðinu er á ábyrgð matvælaráðherra. Það skiptist í tvo málaflokka: 13.10 Stjórnun sjávarútvegs og fiskeldis og 13.20 Rannsóknir, þróun og nýsköpun í sjávarútvegi. Helstu áherslur á málefнасviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:

Heilnæm og sjálfbær matvælaframleiðsla

Skapa sjávarútvegi og fiskeldi skilyrði til aukinnar verðmætasköpunar með sjálfbæra nýtingu og vistkerfisnálgun að leiðarljósi.

Draga úr losun gróðurhúsa-lofttegunda við fiskveiðar.

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Matvælaframleiðsla á Íslandi er í fremstu röð. Framleiðsla byggist á sjálfbærri auðlindanýtingu og hefur vísindi vistkerfisnálgunar að leiðarljósi. Fullnýting afurða er háþyrð. Forsenda framþróunar við framleiðslu matvæla er öflugt umhverfi nýsköpunar og rannsókna. Matvælaframleiðsla er kolefnishlutlaus og kolefnisjöfnun byggist á náttúrumiðuðum lausnum sem samræmast alþjóðlegum skuldbindingum. Matvæla- og fæðuöryggi stendur á traustum stöðum og öll framleiðsla miðar að heilbrigðu umhverfi, heilsu fólks og heilbrigði dýra. Framleiðsla stýður við samkeppni á alþjóðavettvangi, byggð og uppbyggingu þekkingar í samfélaginu. Ákvarðanir um nýtingu auðlinda taka jafnframt mið af samfélagsgæðum, jöfnuði óháð efnahag, kyni, uppruna og búsetu og hagur heildarinnar í efnahagslegu tilliti er leiðarljós.

Meginmarkmið málefnasviðsins eru að styrkja sjálfbærni auðlindanýtingar og efla vernd og viðgang viðkvæmra vistkerfa á grunni vistkerfisnálgunar. Draga úr losun gróðurhúsalofttegunda vegna framleiðslu og auðlindanýtingar. Efla hugmyndafræði hringrásar við veiðar, framleiðslu og hámarksnýtingu afurða. Tryggja matvælaöryggi í þágu heilsu fyrir alla og hámarka velferð dýra í allri framleiðslu.

Fjármögnun

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 að útgjaldarammi málefnasviðsins aukist um 344 m.kr. frá fjárlögum 2024 til ársins 2029. Fyrst og fremst skýrist sú breyting í fyrsta lagi af auknum framlögum annars vegar til að styrkja stjórnýslu og eftirlit með fiskeldi og hins vegar til að efla hafrannsóknir og eftirlit með sjávarútvegi en samtals nemur hækkunin á ramma málefnasviðsins 700 m.kr. til þessara verkefna á tímabilinu. Í fjárlögum 2024 var samtals 495 m.kr. veitt til verkefnanna en gert er ráð fyrir að framlagið hækki um 350 m.kr. á árinu 2025 og svo aftur um 350 m.kr. á árinu 2026. Frá og með árinu 2026 er þannig ráðgert að veita um 1.195 m.kr. til þess að styrkja stjórnýslu og eftirlit með fiskeldi og til að efla hafrannsóknir og eftirlit með sjávarútvegi. Í öðru lagi er gert ráð fyrir 248 m.kr. hækkun á fjárheimild til fiskeldissjóðs á tímabilinu í tengslum við hækkun verðmætajalds í sjókvíaeldi. Í þriðja lagi er gert ráð fyrir að veita 150 m.kr.

fjárheimild á árinu 2025 til tækjakaupa í nýtt hafrannsóknaskip. Á móti þessum auknu fjárheimildum er annars vegar gert ráð fyrir að 200 m.kr. tímabundin fjárheimild til hvalatalninga falli niður á árinu 2025. Hins vegar er gert ráð fyrir almennum aðhaldsráðstöfunum á málefnasviðið sem nema um 403 m.kr. á tímabilinu. Aðrar breytingar á fjárheimildum málefnasviðsins skýrast fyrst og fremst af endurskoðaðri tekjuáætlun ríkisaðila með samsvarandi breytingum gjaldamegin og niðurfellingu á fjárheimildum til tímabundinna verkefna.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	8.001	8.247	8.213	8.195	8.096
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	7.187	7.590	7.562	7.551	7.459
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	814	657	651	644	637

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Markmið og mælikvarðar frá síðustu fjármálaáætlun hafa tekið breytingum. Breytingarnar taka mið af því að mælikvarðar fyrir sjávarútveg og fiskeldi eru aðskildir. Töflu yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

14 Ferðapjónusta

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð menningar- og viðskiptaráðherra. Undir það heyrir einn málaflokkur: *14.10 Ferðapjónusta*. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:

Leiðandi í sjálfbærri þróun

Unnið verði í samræmi við áherslu og markmið í ferðamálastefnu til 2030 og aðgerðaráætlun hennar.

Ferðapjónustan sé þekkt fyrir sjálfbæra þróun, gæði og einstaka upplifun.

Ferðapjónustan sé arðsöm og samkeppnishæf, í sátt við land og þjóð og stuðli að bættum lífskjörum og hagsæld á Íslandi.

Framtíðarsýn og meginmarkmið

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

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

Fjármögnun

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins í heild hækki um 88 m.kr. frá fjárlögum 2024 til ársins 2029. Helstu breytingar til hækkunar felast í 200 m.kr. varanlegu framlagi til að innleiða aðgerðaáætlun ferðamálastefnu til ársins 2030. Helstu breytingar til lækkunar á tímabilinu er 110 m.kr. aðhald í starfsemi málefnasviðsins sem hluta af almennu aðhaldsmarkmiði. Einnig er gert ráð fyrir að 18 m.kr. tímabundin framlög falli niður á árinu 2025.

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

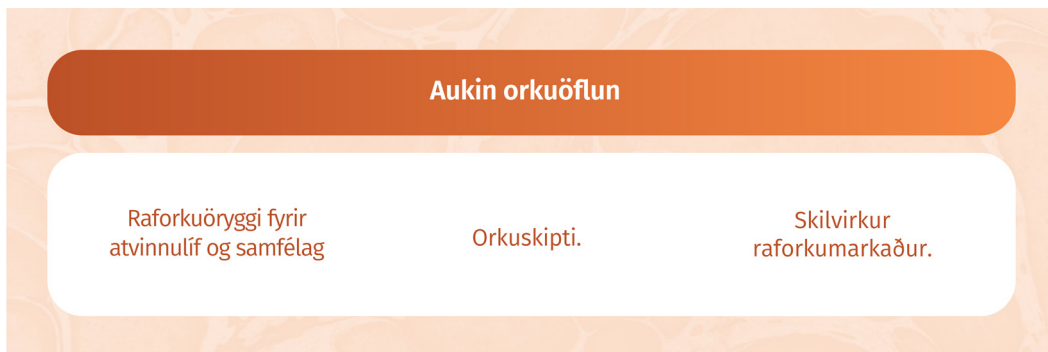
Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
14 Ferðapjónusta	2.347	2.325	2.302	2.279	2.256
þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	1.811	1.795	1.777	1.760	1.743
þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	535	530	525	519	514

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Engar breytingar hafa verið gerðar á markmiðum og mælikvörðun á málefnasviðinu frá gildandi fjármálaáætlun. Töflu yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

15 Orkumál

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra. Undir það heyrir einn málaflokkur: *15.10 Stjórnun og þróun orkumála*. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn stjórnvalda er að Ísland sé land hreinnar orku þar sem öll orkuframleiðsla er af endurnýjanlegum uppruna. Orkan er nýtt með sjálfbærum hætti samfélagi og almenningi til hagsbóta. Landið er leiðandi í sjálfbærri orkuvinnslu, orkuskiptum, orkunýtni og skilvirkri fjölnýtingu orkugjafa. Orkan er hreyfiafl fjölbreyttrar atvinnustarfsemi þar sem er jafn aðgangur á landsvísi að orku á samkeppnishæfu verði. Þjóðin býr yfir framúrskarandi þekkingu og framsækni í orkumálum sem skilar sér í gróskumikilli verðmæta- og nýsköpun.

Meginmarkmið málefnasviðsins:

- Orkuöryggi er tryggt með framboði margvíslegra endurnýjanlegra orkukosta og traustum innviðum.
- Jarðefnaeldsneyti vikur alfarið fyrir endurnýjanlegum orkugjöfum.
- Orkukerfið er snjallt, sveigjanlegt og engu er sóað.
- Neytendur hafa jafnt og öruggt aðgengi að orku á samkeppnishæfu verði á virkum orkumarkaði.

Fjármögnun

Helstu breytingar á útgjaldaramma málefnasviðsins frá fjármálaáætlun 2024–2028 eru þær að árlegar fjárheimildir til orkumála og orkuskipta hækka viðvarandi um 500 m.kr. Á gildistíma áætlunarinnar lækka heildarfjárheimildir þó um 2.364 m.kr. sem að langstærstum hluta skýrist af 2.500 m.kr. lækkun fjárheimildar í Orkusjóð árið 2026. Enn fremur fellur niður 250 m.kr. fjárheimild til aukins stuðnings við orkuskipti af loftslagsfjármagni og 150 m.kr. vegna áþaks í jarðhitaleit.

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.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
15 Orkumál	14.955	12.266	12.280	12.293	12.306
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	6.608	6.570	6.583	6.597	6.610
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	8.347	5.697	5.696	5.696	5.696

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Engar breytingar hafa verið gerðar á markmiðum og mælikvörðun á málefnasviðinu frá gildandi fjármálaáætlun. Töflu yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

16 Markaðseftirlit og neytendamál

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð menningar- og viðskiptaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra. Undir það heyrir einn málaflokkur: *16.10 Markaðseftirlit og neytendamál*. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:

Bætt samkeppnishæfni

Aukið gagnsæi og skilvirkni með virkri samkeppni og heilbrigðum viðskiptaháttum.

Aukið traust með góðri upplýsingagjöf og rafrænni stjórnsýslu.

Aukin samkeppnishæfni með því að draga úr hindrunum í gildandi regluverki.

Framtíðarsýn og meginmarkmið

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

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

Markmið málefnasviðsins eru til þess fallin að stuðla að bættum samskiptum almennings og fyrirtækja við Samkeppniseftirlitið, Neytendastofu og Fjármálaeftirlitið í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar.

Fjármögnun

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins í heild hækki um 677 m.kr. frá fjárlögum 2024 til ársins 2029. Hækkun um 716 m.kr. á tímabilinu skýrist af áætluðum breytingum á fjárheimildum vegna rekstrarkostnaðar Fjármálaeftirlits Seðlabanka Íslands. Hækkunin tekur mið af rekstraráætlun Seðlabanka Íslands fyrir Fjármálaeftirlitið vegna ársins 2025 og langtímaáætlun til ársins 2029 sem gerir ráð fyrir hækkun rekstrarkostnaðar í takt við verðbólguþspá. Fjárheimild til Fjármálaeftirlits Seðlabanka Íslands er jafn há eftirlitsgjaldi sem Seðlabankinn innheimtir af eftirlitsskyldum aðilum og rennur í ríkissjóð. Til lækkunar á útgjaldaramma á tímabilinu er almenn aðhaldskrafa að fjárhæð um 39 m.kr.

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.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
16 Markaðseftirlit og neytendamál	4.151	4.268	4.389	4.515	4.646
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	4.145	4.261	4.382	4.508	4.639
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	7	7	7	7	7

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Engar breytingar hafa verið gerðar á markmiðum og mælikvörðun á málefnasviðinu frá gildandi fjármálaáætlun. Töflu yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

17 Umhverfismál

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra. Það skiptist í fimm málaflokka: 17.10 Náttúruvernd, skógrækt og landgræðsla, 17.20 Rannsóknir og vöktun á náttúru Íslands, 17.30 Meðferð úrgangs, 17.40 Varnir gegn náttúruvá og 17.50 Stjórnarsýsla umhverfismála. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að Ísland verði meðal leiðandi þjóða í loftslagsmálum, verndun náttúruvafarslegra verðmæta, minni myndun og urðun úrgangs, sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda og rannsóknum á þeim og leggi þannig af mörkum fyrir komandi kynslóðir. Öryggi almennings gagnvart náttúruvá verði eins og best verður á kosið.

Meginmarkmið málefnasviðsins:

- Að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og auka bindingu kolefnis, aðlaga samfélag og lífríki að loftslagsbreytingum og vinna að kolefnishlutleysi Íslands.
- Að koma á heildstæðu fyrirkomulagi og framkvæmd vöktunar og grunnrannsókna.
- Að koma á hringrásarhagkerfi með vörur og þjónustu til að stuðla að sjálfbærri auðlindanýtingu, draga úr myndun úrgangs og auka endurvinnslu hans.
- Að vernda náttúru Íslands, efla líffræðilega fjölbreytni og tryggja sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda.
- Að tryggja öryggi og eignir almennings gagnvart náttúruvá.

Fjármögnun

Helstu breytingar frá fjármálaáætlun 2024–2028 skýrast einkum af 500 m.kr. tímabundinni útgjaldaheimild til að fjármagna átak við gerð hættu- og áhættumats vegna eldgosa og annarrar jarðrænnar náttúruvá fyrir Reykjanesskaga. Þá koma inn fjárveitingar vegna ráðstöfunar losunarheimilda til flugfélaga sem nema 1.100 m.kr. 2025 og 2.000 m.kr. 2026 en falla þá niður. Á móti kemur að framlög vegna nýtingar losunarheimilda, skv. sveigjanleikaákvæði laga nr. 70/2012, lækka um 500 m.kr. frá og með árinu 2025 vegna þeirra verðlækkana sem orðið hafa á markaðsverði losunarheimilda frá gerð síðustu fjármálaáætlunar.

Að auki hækka framlög vegna styrkingar mannvirkjagerðar vegna ofanflóða á samtals um 1.500 m.kr. samkvæmt eldri fjármálaáætlun.

Á gildistíma áætlunarinnar hækka heildarfjárheimildir um 1.467 m.kr. sem að öðru leyti en því sem að framan greinir skýrist einkum af breytingum á fjármögnun með ríkistekjum en þær aukast um 2.254 m.kr. á tímabilinu. Þar af er aukning Endurvinnslunnar hf. áætluð 1.400 m.kr.

Í samræmi við áætlaðar verð- og magnbreytingar á umsýsluþóknun og skilagjaldi og aukning Úrvinnslusjóðs er áætluð 537 m.kr. vegna áætlaðra breytinga á úrvinnslugjaldi og vaxtatekjum en um er að ræða breytingu bæði á gjalda- og tekjulið. Einnig er áætluð tekjuaukning þjóðgarða sem nemur um 550 m.kr. sem skýrist einkum af auknum fjölda ferðamanna og aukinni áherslu á að ferðamenn greiði fyrir veitta þjónustu. Á móti kemur að vegna náttúruváratburða er áætlað að tekjur á rekstrarlið Veðurstofunnar muni dragast saman um 200 m.kr. Einnig kemur til 238 m.kr. aukningar á almennu útgjaldasvigrúmi málefnasviðsins og 85 m.kr. til náttúrumiðaðra loftslagsmála. Á móti falla niður um 1.500 m.kr. fjárheimildir á tímabilinu og vegur þar þyngst 600 m.kr. niðurfelling fjárheimildar vegna flýtingar framkvæmda við ofanflóðavarnir sem kom inn í fjárlögum 2024 til eins árs, 600 m.kr. vegna grænna fjárfestinga í loftslagsmálum, 205 m.kr. vegna úrbóta á innviðum í kjölfar óveðurs í desember 2019 og 100 m.kr. vegna innviðauppbyggingar, nýsköpunar og aðgerða í úrgangsmálum. Að auki er gert ráð fyrir 700 m.kr. aðhaldi í starfsemi málefnasviðsins á tímabilinu.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
17 Umhverfismál	35.543	36.329	34.726	34.978	35.114
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	30.808	31.705	29.812	29.976	30.123
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	4.735	4.625	4.913	5.002	4.991

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Engar breytingar hafa verið gerðar á markmiðum og mælikvörðun á málefnasviðinu frá gildandi fjármálaáætlun. Töflur yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð forsætisráðherra, menningar- og viðskiptaráðherra, mennta- og barnamálaráðherra og umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra. Það skiptist í fimm málaflokkar: 18.10 *Safnamál*, 18.20 *Menningarstofnanir*, 18.30 *Menningarsjóðir*, 18.40 *Íþróttar- og æskulýðsmál* og 18.50 *Stjórnarsýsla menningar og viðskipta*. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:

Íslenska og íslenskt táknmál í öndvegi

Styrking innviða
í menningu og listum.

Skráning minja í hættu
vegna náttúruvára.

Undirbúningur og bygging
þjóðarleikvanga fyrir íþróttir.

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn fyrir málaflokk lista, menningar og íþróttar- og æskulýðsmála er að Ísland skipi sér í fremstu röð á þessum sviðum. Stefnt er að því að Ísland verði miðstöð skapandi greina. Allir landsmenn eiga að geta aukið lífsgæði sín með þátttöku í öfluglu og fjölbreyttu starfi á þeim sviðum sem heyra undir málefnasvið 18. Málefnasviðið í heild hefur sterka samsvörun við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar og þá sérstaklega í nýsköpun og betri samskiptum við almenning.

Meginmarkmið stjórnvalda á sviði menningar og lista eru meðal annars að jafna og bæta tækifæri til ný- og atvinnusköpunar í menningarstarfi, listum og skapandi greinum. Þannig er stefnt að því að auka verðmætasköpun í skapandi greinum, auk þess sem áhersla er lögð á varðveislu, aðgengi, miðlun og skráningu menningararfs þjóðarinnar, uppbyggingu innviða og á að efla íslensku og íslenskt táknmál sem opinber mál á Íslandi. Meginmarkmið stjórnvalda á sviði íþróttar- og æskulýðsstarfs er að auka gæði og styrkja faglega umgjörð um skipulagt íþróttar- og æskulýðsstarf.

Fjármögnun

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins í heild lækki um 1.892 m.kr. frá fjárlögum 2024 til ársins 2029. Helstu breytingar til hækkunar felast í 8.220 m.kr. tímabundnu framlagi vegna framkvæmda við þjóðarhöll á tímabilinu 2025-2027 og 400 m.kr. varanlegu framlagi til menningarmála þar sem m.a. er horft til stofnunar þjóðaróperu og starfslauna listamanna. Einnig er gert ráð fyrir auknu framlagi til Þjóðskjalasafns Íslands vegna nýs varðveisluhúsnaðis ásamt því að gert er ráð fyrir að tekjur aukist um 347 m.kr. Helstu breytingar til lækkunar á útgjaldaramma á tímabilinu felast í almennri aðhaldskröfu að fjárhæð 1.064 m.kr. Einnig niðurfelling á 1.493 m.kr. tímabundnum framlögum en þar vega mest 500 m.kr. tímabundið framlag til menningarmála vegna heimsfaraldurs, 360 m.kr. vegna máltækni, um 200 m.kr. vegna Tónlistarmiðstöðvar og um 197 m.kr. vegna ýmissa tímabundinna

framlaga. Að auki er um að ræða 166 m.kr. á ýmsum tímabundnum framlögum til íþrótt- og æskulýðsmála.

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.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
18 Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál	23.070	23.805	24.375	20.272	19.930
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	20.797	20.240	19.699	19.523	19.189
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	2.272	3.565	4.677	749	741

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Í málaflokki 18.20 *Menningarstofnanir* hefur verið sett nýtt markmið um að efla aðgengi og auka aðsókn að menningarstofnunum og mælikvarðinn á að ná utan um áheyrandaþróun menningarstofnana varðandi fjölda áheyrenda, fjölbreytileika og inngildingu. Einnig hefur nýtt markmið verið sett á málaflokki 18.3 *Menningarsjóðir* um hagnýtingu máltæknilausna fyrir almenning vegna áherslu stjórnvalda á nýrri máltækniáætlun en þar er mælikvarðinn fjöldi árangursríkra nýsköpunarverkefna. Í málaflokki 18.40 *Íþrótt- og æskulýðsmál* hefur nýjum mælikvarða verið bætt inn vegna uppbyggingar Þjóðarhallar. Stofnað hefur verið félagið Þjóðarhöll ehf. sem leiðir uppbygginguna. Þá hefur nýjum mælikvörðum verið bætt við vegna aðgerða í afreksíþróttum sem innleiddar verða 2025–2029.

Tölur yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

19 Fjölmiðlun

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð menningar- og viðskiptaráðherra. Undir það heyrir einn málaflokkur: 19.10 Fjölmiðlun. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:

Fjölbreytt fjölmiðlun í almannapágu

Stuðningur við einkarekna fjölmiðla og aðgangur að fjölmiðlaefni á íslensku.

Sjálfstætt Ríkisútvarp sem nýtur trausts.

Efla stafræna færni, netöryggi og miðlalæsi allra aldurshópa, með áherslu á börn og ungmennti.

Framtíðarsýn og meginmarkmið

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

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

Fjármögnun

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins í heild hækki um 1.567 m.kr. frá fjárlögum 2024 til ársins 2029. Breyting til hækkunar felst í framlagi til RÚV sem er í samræmi við tekjuáætlun stofnunarinnar af útvarpsgjaldi. Til lækkunar á útgjaldaramma á tímabilinu er um 42 m.kr. almenn aðhaldskrafa.

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.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
19 Fjölmiðlun	7.297	7.589	7.840	8.092	8.513
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	7.296	7.588	7.839	8.091	8.512
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	1	1	1	1	1

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Mælikvarðar hafa breyst frá fjármálaáætlun 2024-2028. Enginn mælikvarði tók til almannaþjónustu Ríkisútvarpsins og var mælikvarða um traust til Ríkisútvarpsins því bætt við. Tölfræði um traust til Ríkisútvarpsins byggir á mælingum Maskínu sem Ríkisútvarpið lætur framkvæma tvisvar á ári. Þá var mælikvarðanum „hlutfall þeirra sem kanna sannleiksgildi

frétta“ skipt út fyrir mælikvarðann „geta barna og ungmenna til að greina kostaðar auglýsingar á samfélagsmiðlum“ þar sem síðarnefndi mælikvarðinn þótti heppilegri til árangursmats árangur en fyrri mælikvarði. Tölfræði um stafræna færni og miðlalæsi byggir á rannsóknum sem Fjölmíðlanefnd lætur framkvæma, m.a. könnun sem lögð er fyrir nemendur í grunnskólum um allt land annað hvert ár.

Töflu yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

20 Framhaldsskólastig

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð mennta- og barnamálaráðherra. Það skiptist í fjóra málaflokka: 20.10 Framhaldsskólar, 20.20 Tónlistarfræðsla, 20.30 Vinnustaðanám og styrkir og 20.40 Jöfnun námskostnaðar. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:

Nám í takt við þarfir samfélags

Samhæfð þjónusta fyrir viðkvæma hópa.

Stuðningur við nemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn.

Fjölga útskrifuðum úr starfs- og tækninámi.

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn fyrir framhaldsskóla er að fleiri einstaklingar verði virkir og skapandi þátttakendur í samfélaginu, vel undirbúnir fyrir þátttöku á vinnumarkaði, tæknibreytingar og fræðilegt og/eða starfstengt framhaldsnám.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að veita framúrskarandi menntun um allt land með áherslu á þekkingu, vellíðan, þrautseigju og árangur í umhverfi þar sem öll skipta máli og öll geta lært.

Fjármögnun

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðs hækki um 588 m.kr. frá fjárlögum 2024–2029. Helstu breytingar til hækkunar felast í 600 m.kr. vegna framkvæmda við starfsmenntaskóla á tímabilinu 2025–2026 en einnig er til staðar uppsöfnuð fjárheimild. Ráðherra mennta- og barnamála hefur sett fram tímasetta forgangsröðun um að byggja við starfsmenntaskóla. Fyrir liggur samkomulag um kostnaðarskiptingu milli ríkisins og viðkomandi sveitafélaga að ráðast í stækkun Fjölbrautarskólans í Breiðholti, Menntaskólans á Ísafirði, Fjölbrautarskóla Suðurnesja ásamt Fjölbrautarskólans Norðurlands Vestra. Þá hækkar framlag til Vinnustaðanámssjóðs um 450 m.kr. á tímabilinu 2025–2027. Einnig er gert ráð fyrir 470 m.kr. auknu framlagi vegna fjölgunar nemenda í starfs- og verknámi og 400 m.kr. til eflingar framhaldsskólakerfinu.

Helstu breytingar til lækkunar á útgjaldaramma á tímabilinu felast í almennri aðhaldskröfu að fjárhæð 286 m.kr. og niðurfellingu á tímabundnum framlögum sem nema 142 m.kr. 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.

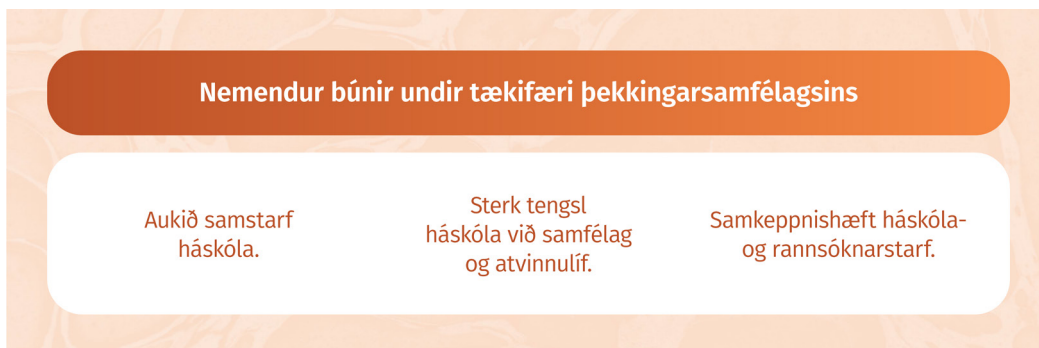
Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
20 Framhaldsskólastig	46.844	46.842	46.583	46.323	46.264
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	45.745	45.749	45.796	45.543	45.491
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	1.099	1.093	787	780	773

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Markmið og mælikvarðar á málefnasviðinu eru að mestu óbreytt frá fyrri fjármálaáætlun. Þó er vert að draga fram að í málaflokki 20.20 *Tónlistarfræðsla* er í fyrsta skipti sett fram markmið og mælikvarðar og því um nýmæli að ræða. Töflu yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

21 Háskólastig

Starfsemi á þessu málefnasviði heyrir undir háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra, utan Stofnunar Árna Magnússonar í íslenskum fræðum sem heyrir undir menningar- og viðskiptaráðherra. Málefnasviðið skiptist í þrjá málaflokka: 21.10 Háskólar og rannsóknastarfsemi, 21.30 Stuðningur við námsmenn og 21.40 Stjórnýssla háskóla, iðnaðar og nýsköpunar. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýnin er að á Íslandi starfi háskólar sem eru samkeppnishæfir við háskóla í nágrannalöndum hvað varðar gæði kennslu, rannsóknavirkni og samfélagslega þátttöku. Háskólarnir eru vettvangur nýrrar þekkingar og lausna við samfélagslegum áskorunum hvort sem er í þjóðhagslegu eða hnattrænu samhengi. Þeir gegna mikilvægu hlutverki svo samfélagið geti mætt fyrirséðri öldrun þjóðarinnar, tryggt matvæla- og orkuöryggi, unnið gegn loftslagsbreytingum og eftt samkeppnishæfni þjóðarinnar. Þannig sporna þeir við sveiflukenndu efnahagslífi og beina atvinnulífi í þá átt að hugvitið verði stærsta útflutningsgreinin. Leiðarljósið í starfi háskólanna er að efla gæði náms og rannsókna og tryggja að þaðan útskrifist einstaklingar sem fá störf við hæfi eða geti skapað sér áhugaverð tækifæri sem byggjast á þekkingu, hugviti og nýsköpun. Farsæld Íslands byggist á öflugu háskólastarfi.

Fjármögnun

Fjárframlög til háskóla aukast á tímabili áætlunarinnar, með það að markmiði að auka gæði og samkeppnishæfni háskólastarfs. Árið 2025 aukast framlög til reksturs háskólanna um 1,4 ma.kr. Framlög til reksturs háskóla halda áfram að hækka á árunum 2026–2029 og á síðasta ári áætlunarinnar hafa árleg framlög til reksturs aukist um samtals 2,8 ma.kr. frá árinu 2024. Með aukningunni á að gera háskólum kleift að sækja fram á grundvelli nýrrar *Árangurstengdrar fjármögnunar*, fjölga nemendum og auka færni í samræmi við þróun samfélagsins. Unnið verður að því að bæta aðstöðu til kennslu og rannsókna í heilbrigðisvísindum og STEM-greinum og áfram unnið að auknu samstarfi og sameiningum háskóla.

Framlög verða líka aukin til að bæta húsnæðisaðstöðu háskóla. Hús heilbrigðisvísindasviðs HÍ á Landspítalalóð verður reist á tímabili áætlunarinnar og framkvæmdir eru að fullu fjármagnaðar af Happraetti Háskóla Íslands. Framkvæmdir við nýtt húsnæði Listaháskóla Íslands (LHÍ) í Tollhúsinu hefjast, líkt og kveðið er á um í stjórnarsáttmála. Í samræmi við heimildir í 5. gr. fjárlaga mun ríkissjóður fjármagna framkvæmdir vegna endurbýgðs Tollhúss

undir starfsemi LHÍ með láni til fasteignafélags Háskóla Íslands. Gert er ráð fyrir að bygging Jarðræktarmiðstöðvar á Hvanneyri hefjist árið 2025. Jafnframt er gert ráð fyrir að nýtt færni- og hermisetur rísi við háskólann á Akureyri sem nýtist m.a. til að fjölga nemendum í hjúkrunarfræði.

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.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
21 Háskólastig	66.801	68.265	69.764	68.851	69.476
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	64.054	64.922	66.065	66.794	67.264
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	2.748	3.343	3.699	2.058	2.213

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Engar breytingar hafa verið gerðar á markmiðum og mælikvörðun á málefnasviðinu frá gildandi fjármálaáætlun. Töflu yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

22 Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og barnamála

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð mennta- og barnamálaráðherra, félags- og vinnumarkaðsráðherra og menningar- og viðskiptaráðherra. Það skiptist í þrjú málaflokkka: 22.10 Leikskóla- og grunnskólastig, 22.20 Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastig og 22.30 Stjórnsýsla mennta- og barnamála. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Menntun og mannauður er grundvöllur velsældar til framtíðar og með því að hlúa að skapandi hugsun, þekkingu og virkri þátttöku og farsæld allra er samkeppnishæfni Íslands aukin. Framtíðarsýn málefnasviðsins felur í sér að Ísland hafi ávallt á að skipa framúrskarandi menntakerfi sem sé í stakk búið að bregðast við breytingum og áskorunum, bæði til skamms og lengri tíma.

Framtíðarsýn fyrir leik- og grunnskólastig og framhaldsfræðslu er að einstaklingar verði sjálfstæðir og virkir þátttakendur í samfélaginu og vel undirbúnir undir frekara nám. Framtíðarsýn fyrir stjórnsýslu mennta- og barnamála er að hún auki lífsgæði fólks í landinu og verði til hagsbóta fyrir íslenskt samfélag. Starfsemi á málefnasviðinu verði í fremstu röð og standist samanburð við nágrannaríki.

Meginmarkmið á leikskóla- og grunnskólastigi er að börn og ungmenni finni til vellíðunar og öryggis í öllu skóla- og frístundastarfi sem byggist á inngildandi skólustarfi með það að markmiði að þau búi yfir skapandi og gagnrýninni hugsun, félagsfærni og annarri hæfni á námssviðum leik- og grunnskóla. Meginmarkmið með framhaldsfræðslu er að fleiri einstaklingar úr markhópnum nýti sér þjónustuna og velji nám sem nýtist til frekara náms eða starfa. Meginmarkmið fyrir stjórnsýslu mennta- og barnamála er að tryggja samþættingu þjónustu á málefnasviðum ráðuneytisins og að menntun, bæði formleg og óformleg, aðbúnaður og réttindi barna á Íslandi séu ávallt í fyrirrúmi.

Fjármögnun

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðs í heild lækki um 297 m.kr. frá fjárlögum 2024–2029. Helstu breytingarnar til lækkunar á útgjaldaramma á tímabilinu felast í almennri aðhaldskröfu að fjárhæð 235,1 m.kr. og niðurfellingar á fjárheimildum vegna tímabundna verkefna að fjárhæð 50 m.kr.

Fjárheimildum er ráðstafað til þess að fylgja eftir menntastefnu til ársins 2030 sem felur í sér að efla læsi, gagnrýna hugsun, sköpun og skilning, efla stuðning við nemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn. 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.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
22 Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og barnamála	5.642	5.495	5.448	5.451	5.404
þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	5.629	5.482	5.436	5.439	5.391
þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	13	13	13	13	13

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Í málaflokki 22.10 *Leikskóla- og grunnskólastig* hafa verið gerðar breytingar á mælikvörðum frá fyrri fjármálaáætlunum. Breytingarnar snúa fyrst og fremst að því að nota mælikvarða um líðan nemenda grunnskóla frekar en að telja fjölda náms- og starfsráðgjafa eða niðurstöður ytra mats grunnskóla. Mælikvarði á farsæld barna, líðan og velferð þeirra er nú orðinn að reglubundinni mælingu í mælaborði velferðar og menntunar. Áherslan færir því á nemandann í stað þess að horfa á umgjörð um skólustarf.

Í málaflokki 22.20 *Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastig* hefur mælikvarði um að meta hlutfall ánægðra innflytjenda með íslenskunám í sameiginlegum viðhorfskönnunum hefur verið fluttur undir markmið nr. 1 í töflunni, um að efla gæði og framboð íslenskukennslu, þar sem honum verður fylgt eftir. Því er ekki þörf á sérstöku markmiði lengur um aukna ánægju innflytjenda með íslenskunámskeið en samanburðartölur voru hagstæðar á milli ára.

Töflu yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

23 Sjúkrahúsjónusta

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra. Það skiptist í þrjá mála-flokka: 23.10 Sérhæfð sjúkrahúsjónusta, 23.20 Almenn sjúkrahúsjónusta og 23.30 Erlend sjúkrahúsjónusta. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:

Aðgengi, gæði, hagkvæmni

Efla mönnun
í heilbrigðisþjónustu.

Auka aðgengi
að réttri þjónustu
á réttum stað.

Stytta biðtíma.

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er hin sama og á öðrum málefnasviðum heilbrigðisráðuneytisins, að íslensk heilbrigðisþjónusta sé á heimsmaelikvarða og að lýðheilsustarf með áherslu á heilsuefningu og forvarnir sé hluti af allri þjónustu. Árangur heilbrigðisþjónustunnar er metinn með því að mæla gæði þjónustunnar, öryggi hennar, hversu aðgengileg hún er og hvað hún kostar. Framtíðarsýn um stafræna framþróun í heilbrigðisþjónustu lýsir því að íslenskur almenningur hafi tækifæri til að styrkja og viðhalda eigin heilbrigði með stafrænum lausnum í öruggu og samtengdu upplýsingaumhverfi. Staða Landspítalans sem stærstu heilbrigðisstofnunar landsins verður styrkt og sérstök áhersla er á að fylgja eftir uppbyggingu gjörgæslu og bráðadeildar. Áætlanir gera ráð fyrir að fyrsta áfanga Nýs Landspítala verði lokið í lok árs 2028 með nýjum meðferðarkjarna og rannsóknahúsi, auk bílastæða- og tæknihúsi og bílakjallara undir Sóleyjartorgi. Nýjar byggingar bæta aðstöðu sjúklinga og starfsfólks til muna, auk þess sem öryggi og aðbúnaður sjúklinga eykst verulega, m.a. með eins manns herbergjum. Undirbúningur annars áfanga hefst á tíma fjármálaáætlunar og er frumathugun fyrir nýja geðdeildarbyggingu fyrsta verkefnið.

Meginmarkmiðið er að veitt sé örugg, aðgengileg og hagkvæm heilbrigðisþjónusta þar sem sjúklingum er tryggð greið leið að réttri þjónustu á réttum stað. Markmiðið er að setja þarfir einstaklingsins í forgrunn og einfalda dagleg störf heilbrigðisstarfsfólks með því að styrkja stafræna upplýsingagrunna sem ganga þvert á heilbrigðiskerfið ásamt því að tryggja öryggi og gæði. Þjónustutengd fjármögnun samkvæmt flokkunarkerfi DRG verður innleidd í auknum mæli. Á árinu 2023 voru stigin afgerandi skref við innleiðingu hennar og eru bæði Landspítali og Sjúkrahúsið á Akureyri fjármögnuð í auknu mæli í gegnum samning um þjónustutengda fjármögnun við Sjúkratryggingar. Á næstu misserum verður unnið að því að bæta sjúkrasviðum heilbrigðisstofnana á landsbyggðinni við þessa tegund fjármögnunar sem tryggir gagnsæi hennar og endurspeglar raunverulegt umfang sjúkrahúsjónustu. Auk þessa verða settir upp miðlægir biðlistar og tryggt að þjónusta sé veitt innan tiltekins ásætlanlegs biðtíma. Aðgengi allra landsmanna að sérfræðiþjónustu verður bætt.

Fjármögnun

Helsta útgjaldabreyting málefнасviðsins snýr að framkvæmdum við nýjan Landspítala. Áætlað er að framkvæmdir við nýbyggingarnar standi yfir til 2028. Einnig verður haldið áfram vinnu við nýtt legudeildarhúsnæði við Sjúkrahúsið á Akureyri og viðbyggingu við endurhæfingardeild Landspítalans á Grensá. 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.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
23 Sjúkrahúspjónusta	168.043	178.332	178.866	181.583	184.505
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	145.921	148.414	151.254	154.141	157.063
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	22.122	29.918	27.612	27.442	27.442

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Í málaflokki 23.10 Sérhæfð sjúkrahúspjónusta 23.20 Almenn sjúkrahúspjónusta breytist markmið um að sjúklingar fái heilbrigðisþjónustu á réttu þjónustustigi á þann hátt að nú er einnig birtur mælikvarði fyrir Sjúkrahúsið á Akureyri. Í markmiðum í málaflokkum 23.10 Sérhæfð sjúkrahúspjónusta og 23.20 Almenn sjúkrahúspjónusta um annars vegar að sjúklingar í brýnni þörf fái heilbrigðisþjónustu innan ásættanlegs biðtíma og hins vegar að sjúklingar komist í liðskiptaaðgerðir innan ásættanlegs biðtíma breytist einn mælikvarðanna á þann hátt að bráðaaðgerðir eru undanskildar. Fram til þessa hafa allar liðskiptaaðgerðir verið taldar með en nú verður einungis horft á liðskiptaaðgerðir sem ekki eru bráðar, svokallaðar biðlistaaðgerðir. Hægt er að fylgjast með framkvæmd aðgerða og þróun biðlista á sérstöku mælaborði um liðskiptaaðgerðir sem er uppfært mánaðarlega.

Töflu yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefнасviðsins og málaflokka þess í heild.

24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra. Það skiptist í fjóra málaflokka: 24.10 Heilsugæsla, 24.20 Sérfræðiþjónusta og hjúkrun, 24.30 Sjúkraþjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun og 24.40 Sjúkraflutningar. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:

Rétt þjónusta á réttum stað og tíma

Heilsugæslan styrkt enn frekar sem fyrsti viðkomustaður og biðtími sé ásættanlegur.

Samfella í geðheilbrigðisþjónustu milli þjónustustiga, hún sé fjölbreytt og miðuð að ólíkum þörfum.

Stafrænar lausnir og tækni nýttar til að auka gæði þjónustu, hagkvæmni og nýtingu mannafla.

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er sameiginleg öllum málefnasviðum heilbrigðisráðuneytisins, að íslensk heilbrigðisþjónusta sé á heimsmeðal og að lýðheilsustarf með áherslu á heilsueflingu og forvarnir sé hluti af allri þjónustu, sérstaklega þjónustu heilsugæslunnar, að árangur heilbrigðisþjónustunnar sé metinn með því að mæla gæði þjónustunnar, öryggi hennar, hversu aðgengileg hún er og hvað hún kostar. Heilsugæslan sem fyrsti viðkomustaður notenda heilbrigðisþjónustunnar verður styrkt enn frekar og byggð upp þverfagleg teymisvinna þar sem unnið er að stöðugum umbótum. Heilsugæslan verður leiðandi þátttakandi í heilsueflingu og aðgerðaáætlun um lýðheilsu og forvarnir. Þjónustan verður augin og heilsugæslustöðvum fjölgað til að minnka álagið á aðra viðkomustaði. Sérstök áhersla verður á að efla almenna og sérhæfða heimahjúkrun, fjölbreytta geðheilbrigðisþjónustu og nýsköpun þar sem hún getur stuðlað að betri meðferð/þjónustu og nýtingu mannafla.

Meginmarkmið heilbrigðisþjónustu er að veitt sé örugg, aðgengileg og hagkvæm heilbrigðisþjónusta þar sem sjúklingum er tryggð greið leið að réttri þjónustu á réttum stað.

Fjármögnun

Helstu útgjaldabreytingar málefnasviðsins lúta meðal annars að því að geðheilbrigðisþjónusta er augin í samræmi við áætlun. Gert er ráð fyrir að vinna niður biðlista í þjónustu við aldraða. Haldið verður áfram að lækka greiðsluþátttöku sjúkratryggðra með 800 m.kr. framlagi árið 2028 en auk þess er stefnt að því að gera greiðsluþátttökuna gegnsærri og skilvirkari. Áfram verður stefnt að opnun heilsugæslustöðva á Akureyri og á Suðurnesjum.

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.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	90.439	91.328	92.735	94.489	95.428
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	90.277	91.166	92.573	94.327	95.267
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	162	162	162	162	162

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Í málaflokki 24.10 *Heilsugæsla* hefur verið bætt við tveimur nýjum markmiðum og mælikvörðum; að auka ánægju skjólstæðinga með þjónustu á heilsugæslustöðvum og að stefna að því að skjólstæðingar noti heilsuveru.is í auknum mæli til að bóka tíma á heilsugæslu. Einnig var mælikvarðinn „miðlægir biðlistar komnir í notkun“ tekinn út til einföldunar og orðalagi breytt úr „miðlægir gagnsær“ í „samræmdir“ en eftir standa aðrir mælikvarðar óbreyttir.

Í málaflokki 24.20 *Sérfræðiþjónusta og hjúkrun* hefur samningi um sérgreinalæknaþjónustu verið komið á og því breytist markmiðið og mælikvarðinn á þann hátt að nú er stefnt að frekari þróun á þjónustunni á samningstíma. Mælikvarði tengdur samningi um sjúkraþjálfun hefur verið felldur niður og málefni tengt samningi um sjúkraþjálfun flutt yfir á málefnasvið 24.3. Nýtt markmið er sett inn fyrir fæðingaþjónustu utan sjúkrahúsa.

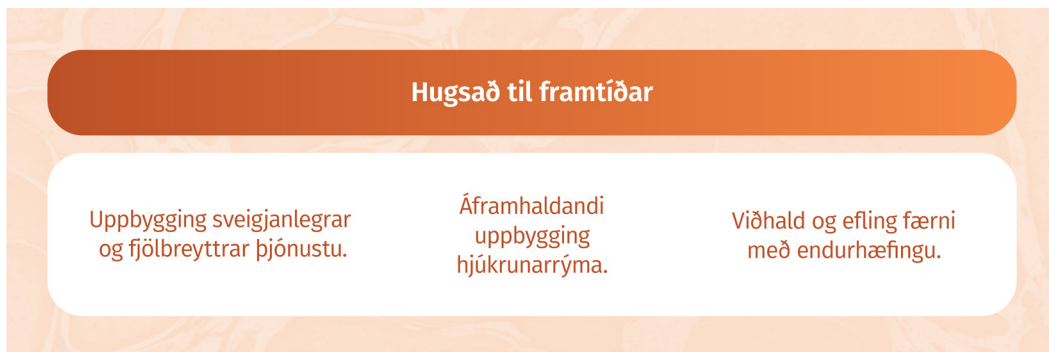
Í málaflokki 24.30 *Sjúkraþjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun* eru helstu breytingar að samningar um þjónustu sjálfstætt starfandi sjúkraþjálfara er nú markmið í málaflokki 24.3 í stað 24.2 áður. Mælikvarðinn hefur einnig breyst lítillega en gert er ráð fyrir að samningar verði komnir á árið 2025 en að fram eftir ári 2024 verði unnið samkvæmt gildandi reglugerð um endurgreiðslu kostnaðar vegna þjónustu sjálfstætt starfandi sjúkraþjálfara sem starfa án samnings við Sjúkratryggingar Íslands (nr. 1364/2019). Þá hefur mælikvarða um biðtíma eftir þjónustu sjúkraþjálfara verið snúið við, þ.a. nú verði mælt hlutfall sem bíður lengur en skilgreindan tíma í stað hlutfall þeirra sem bíða skemur en 30 daga. Loks bætast við tveir mælikvarðar um þjónustu talmeinafræðinga frá fyrri fjármálaáætlun. Annars vegar þróun miðlægs biðlista eftir þjónustu talmeinafræðinga og hins vegar hlutfall skjólstæðinga sem bíður lengur en 90 daga eftir þjónustu sjálfstætt starfandi talmeinafræðings en mælikvarðar á slíka þjónustu eru nauðsynlegir þar sem unnið er að gerð nýs þjónustuferils fyrir börn sem þurfa á þjónustu talmeinafræðinga að halda.

Í málaflokki 24.40 *Sjúkraflutningar* breytist mælikvarðinn „Hlutfall bráðaútkalla sem lýkur með „afgreiðslu á staðnum““ í „Fjöldi útkalla á mánuði sem lýkur með „afgreitt á staðnum““. Verkefnið „afgreitt á staðnum“ hófst formlega á höfuðborgarsvæðinu árið 2023 felur í sér að bráðatæknir framkvæmir ákveðið mat á sjúklingi á vettvangi og í stað þess að flytja sjúkling á bráðamóttöku (ef ástand hans gefur tilefni til) fær sjúklingur þjónustu á staðnum og leiðbeiningar um framhaldið og mögulega tilvísun í annað þjónustuform t.d. í heilsugæslu.

Töflur yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

25 Hjúkrunar- og endurhæfingarrými

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra. Það skiptist í tvo málaflokka: 25.10 Hjúkrunar-, dvalar- og dagdvalarrými og 25.20 Endurhæfingarþjónusta. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að einstaklingar í þörf fyrir hjúkrunar- og endurhæfingarþjónustu njóti öruggrar, aðgengilegrar og hagkvæmrar heilbrigðisþjónustu á réttu þjónustustigi. Tryggja skal virðingu fyrir mannlegri reisn þrátt fyrir skerðingu á getu og færni vegna heilsubreysts. Endurhæfingarþjónusta grundvallast á þörfum notenda og kröfum um gæði, skilvirkni og árangur þar sem fylgt er lífsálfélagslegri hugmyndafræði um heilsu. Heilbrigðisþjónusta sem er veitt öldruðum styrkir getu þeirra til að búa sem lengst á eigin heimili.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að tryggja stigskiptingu þjónustunnar þannig að lægra þjónustustig verði fullnýtt áður en farið er yfir í það næsta.

Fjármögnun

Stærsta verkefni málefnasviðsins er áframhaldandi fjölgun hjúkrunarrýma ásamt endurbættum hjúkrunarrýmum þar sem þörf er á. Á árunum 2025–2029 er gert ráð fyrir að tekin verði í notkun um 765 ný hjúkrunarrými og 222 endurbætt rými.

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.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta	80.991	83.668	87.856	91.572	91.742
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	78.415	80.942	84.990	88.576	88.556
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	2.576	2.726	2.866	2.996	3.186

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Í málaflokki 25.20 Endurhæfingarþjónusta hefur markmið um bætta þjónustu við notendur verið umorðað og er nú talað um samfellu í endurhæfingarþjónustu. Einnig hefur viðmiði um fjölda biðlista á næstu árum verið breytt þar sem fækkun biðlista tengist einnig samþættingu milli heilbrigðiskerfis og félagslegs kerfis og þarf því lengri innleiðingartíma en áætlað var í síðustu fjármálaáætlun. Þá bætist við söfnun lykilupplýsinga og markmið um þjónustusamninga við veitendur endurhæfingarþjónustu ásamt mælingum á ánægju þjónustubega með veitta endurhæfingarþjónustu. Söfnun upplýsinga um lykilkætti

endurhæfingarþjónustu og ánægju notenda þjónustunnar er nauðsynleg til að greina þá þætti sem keyptir eru í gegnum þjónustusamninga og meta hvort keypt þjónusta uppfylli þarfir samfélagsins um framboð endurhæfingar. Þá er mikilvægt að allir veitendur endurhæfingarþjónustu séu með samning um veitingu þjónustunnar við Sjúkratryggingar Íslands til að tryggja jafnræði meðal ólíkra þjónustuveitenda.

Töflu yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

26 Lyf og lækningavörur

Starfsemi á þessu málefнасviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra. Það skiptist í þrjá málaflokka: 26.10 Lyf, 26.20 Lækningatæki og 26.30 Hjálpartæki. Helstu áherslur á málefнасviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:

Bætt þjónusta og gæði

Markvissari
lyfjanotkun.

Rafrænar lausnir.

Aukinn aðgangur
að hjálpartækjum.

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er sameiginleg öllum málefnasviðum heilbrigðisráðuneytisins, að íslensk heilbrigðisþjónusta sé á heimsmeilikvarða og að lýðheilsustarf með áherslu á heilsuefingu og forvarnir sé hluti af allri þjónustu, sérstaklega þjónustu heilsugæslunnar. Árangur heilbrigðisþjónustunnar sé metinn með því að mæla gæði þjónustunnar, öryggi hennar, hversu aðgengileg hún er og hvað hún kostar.

Meginmarkmið heilbrigðisþjónustu er að veitt sé örugg, aðgengileg og hagkvæm heilbrigðisþjónusta þar sem sjúklingum er tryggt greið leið að réttri þjónustu á réttum stað.

Sameiginlegt markmið lyfja, lækningatækja og hjálpartækja stefnir að bættri heilsu og lífsgæðum einstaklinga með áherslu á stafræna þróun.

Fjármögnun

Helstu útgjaldabreytingar málefnasviðsins snúa að kerfislægum vexti í lyfjum og hjálpartækjum.

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.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
26 Lyf og lækningavörur	43.074	43.984	44.862	45.758	46.670
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	43.074	43.984	44.862	45.758	46.670

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Í málaflokki 26.20 Lækningatæki er nú skilgreint markmið sem ekki hefur verið áður í fjármálaáætlun. Markmiðið felur í sér að tekið verði upp heilbrigðistæknimat við kaup á nýjum lækningatækjum. Heilbrigðistæknimat er framkvæmt á þverfaglegum grundvelli þar sem stuðst er við tiltekinn ramma um greiningu sem felur í sér klíniskar, faraldsfræðilegar, heilsuhagfræðilegar og aðrar upplýsingar og aðferðafræði. Með heilbrigðistæknimati er ákvörðun um hvaða lækningatæki skuli fjárfesta í byggð á kostnaðarhagkvæmni með hliðsjón af klínísku mati og ábata fyrir heilbrigðiskerfið.

Í málaflokki 26.30 *Hjálpartæki* hefur viðmiði um fjölda staða sem einstaklingur þarf að leita á til að fá úrlausn hjálpartækjaparfa verið breytt úr einum stað yfir í tvo árið 2025 þar sem ljóst er að flókið verður að sameina úthlutun hjálpartækja frá fjórum ólíkum stöðum.

Töflur yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

27 Öroroka og málefni fatlaðs fólks

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð félags- og vinnumarkaðsráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra. Það skiptist í fimm málaflokka: 27.10 *Bætur skv. lögum um almannatryggingar, örorkulífeyrir*, 27.20 *Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, örorka*, 27.30 *Málefni fatlaðs fólks*, 27.40 *Aðrar örorkugreiðslur (Önnur velferðarmál, lífeyristrygg.)* og 27.50 *Jöfnun á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða*. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:

Öflugt velferðarkerfi undirstaða jöfnuðar

Bætt lífskjör og lífsgæði.

Þjónustukerfi endurhæfingar styðji við snemmtæka íhlutun.

Virkni, menntun og atvinnuþátttaka.

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að fatlað fólk og fólk sem ekki hefur fulla getu til virkni á vinnumarkaði njóti mannréttinda, valfrælsis og sjálfstæðis og geti verið virkir og ábyrgir þátttakendur í lýðræðissamfélagi í nútíð og framtíð.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að öll þjónusta og stuðningur, þar á meðal bætur og greiðslur, stuðli að því að fatlað fólk og fólk sem ekki hefur fulla getu til virkni á vinnumarkaði geti lifað innihaldsríku og sjálfstæðu lífi, geti framfleytt sér með tekjum sínum og njóti viðeigandi þjónustu og greiðslna eftir þörfum á mismunandi þjónustustigum. Þjónustan sem er veitt sé framsækin og metnaðarfull og í samræmi við gildandi lög og reglur og þá alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að.

Íslenskt samfélag byggist á því að virðing sé borin fyrir fötluðu fólki sem hluta af mannlegum margbreytileika. Í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnar er lögð áhersla á að full mannréttindi fatlaðs fólks verði eflað, varin og tryggð til jafns við aðra og skilyrði sköpuð til að fatlað fólk geti lifað sjálfstæðu lífi á eigin forsendum

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar er kveðið á um að samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks skuli lögfestur, örorkulífeyriskerfið verði einfaldað og dregið úr tekjutengingum þannig að fólk hafi fjárhagslegan hag af atvinnuþátttöku. Lögð verði áhersla á að afkoma örorkulífeyrisþega verði áfram bætt með það að markmiði að bæta sérstaklega kjör þeirra sem lakast standa. Örorkulífeyriskerfið verði einfaldað, dregið úr tekjutengingum og það gert skilvirkara, gagnsærra og réttlátara.

Fjármögnun

Gert er ráð fyrir að framlög til málefnasviðsins hækki um 17,2 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar, að mestu vegna heildarendurskoðunar örorkulífeyriskerfisins.

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.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
27 Örorða og málefni fatlaðs fólks	108.467	120.190	121.755	123.344	124.955
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	108.466	120.190	121.754	123.343	124.954
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	1	1	1	1	1

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Mælikvarðar fyrir málaflokka 27.10 *Bætur skv. lögum um almannatryggingar, örorkulífeyrir*, 27.20 *Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, örorka og 27.40 Aðrar örorkugreiðslur (Önnur velferðarmál, lífeyristrygg.)* eru aðlagðir að þeim árangri sem stefnt er að með endurskoðun örorkulífeyriskerfisins. Verði frumvarp um heildarendurskoðun á örorkulífeyriskerfinu samþykkt á Alþingi mun nýtt örorkukerfi taka gildi 1. september 2025. Þá tekur gildi nýr hlutaörorkulífeyrir og ættu þeir sem nú eru á örorku eða nýir sem ljúka endurhæfingu með getu til virkni á vinnumarkaði á bilinu 26%–50% að fá hlutaörorkulífeyri. Þá mun skilyrði fyrir örorkulífeyri verða minna en 25% geta til virkni á vinnumarkaði.

Í málaflokki 27.30 *Málefni fatlaðs fólks* hefur verið skilgreint nýtt markmið um að auka réttindi fatlaðs fólks og möguleika þess til að lifa sjálfstæðu lífi með innleiðingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Markmið úr fyrri fjármálaáætlun um að veitt verði öryggisþjónusta í samræmi við gildandi lög og alþjóðlega viðurkennda mannréttindasamninga hefur verið tekið út þar sem mælikvarðar eiga ekki lengur við. Starfshópur á vegum dómsmálaráðuneytis vinnur að því að móta framtíðarfyrirkomulag þjónustu við einstaklinga sem dæmdir eru til öryggisvistunar en í ljósi þeirrar vinnu þótti rétt að fresta stefnumótun og lagagerð sem samkvæmt fyrri mælikvörðum átti að ljúka árið 2023. Einnig er í samkomulagi um kostnaðarskiptingu á milli ríkis og sveitarfélaga kveðið á um að kanna skuli fýsileika þess að þjónusta við fatlað fólk sem þarf á öryggisþjónustu að halda verði á ábyrgð ríkisins. Markmið um að nýsköpun og tækni tryggi aðgengi fatlaðs fólks að upplýsingasamfélaginu hefur einnig verið tekið úr þessari áætlun þar sem markmið og mælikvarðar þóttu ekki best til þess fallin að lýsa stöðu innan málaflokksins. Fjallað er um bætt aðgengi að rafrænum og stafrænum upplýsingum í landsáætlun og lagðar fram tímasettar tillögur að aðgerðum til úrbóta, auk þess sem ofangreindur framtíðarhópur hefur það verkefni að vinna að þróun og nýsköpun í þjónustu við fatlað fólk, m.a. með notkun tæknilausna.

Tölflur yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

28 Málefni aldraðra

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð félags- og vinnumarkaðsráðherra. Það skiptist í þrjá málaflokka: 28.10 Bætur skv. lögum um almannatryggingar, lífeyrir aldraðra, örorkulífeyrir, 28.20 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, öldrun og 28.30 Þjónusta við aldraða og aðrar greiðslur, óta. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að aldraðir njóti lífsgæða á efri árum og geti framfleytt sér með tekjum sínum, einkum úr lífeyrissjóðum, með vinnu og/eða séreignarlífeyrissparnaði. Þeir sem geta það ekki fái lífeyrisgreiðslur almannatrygginga og tengdar greiðslur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð í samræmi við lögbundin réttindi og mat á þörf, auk annars stuðnings opinberra aðila. Með greiðslum, þjónustu og stuðningi opinberra aðila verði öldruðum gert kleift að framfleyta sér og lifa sjálfstæðu lífi.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að þeir aldraðir sem þess þurfa fái lífeyrisgreiðslur almannatrygginga og aðrar greiðslur sér til framfærslu. Með því móti verði stuðlað að því að aldraðir geti framfleytt sér og búið sem lengst á eigin heimili og lifað sjálfstæðu lífi.

Fjármögnun

Gert er ráð fyrir fjárheimild til málefnasviðsins hækki alls um 15,7 ma.kr. Breytingin er tvíþætt, annars vegar eru áhrif til hækkunar vegna áætlunar um fjölgun aldraðra á tímabili fjármálaáætlunar og hins vegar áhrif til lækkunar vegna hærri tekna ellilífeyrisþega á síðustu árum en gert hafði verið ráð fyrir.

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.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
28 Málefni aldraðra	118.835	122.360	125.990	129.729	133.579
p.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	118.835	122.360	125.990	129.729	133.579

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Markmiði um aukinn stuðning við aldraða sem lakast standa og viðeigandi mælikvarði um fjölda aldraðra á fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, sem var í fjármálaáætlunum 2021–2025, 2023–2027 og 2024–2028, hefur verið felldur niður. Lög um félagslegan viðbótarstuðning aldraða, nr. 74/2020, tóku gildi 1. júlí 2020. Með lögunum er þeim öldruðu einstaklingum sem ekki

hafa áunnið sér fullan rétt í almannatryggingakerfinu hér á landi tryggð tiltekin framfærsla. Mjög fámennur hópur er því eftir á fjárhagsaðstoð sveitarfélaga og þarf sá hópur sértæk úrræði.

Töflu yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

29 Fjölskyldumál

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð félags- og vinnumarkaðsráðherra, heilbrigðisráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra, mennta- og barnamálaráðherra, forsætisráðherra og dómsmálaráðherra. Það skiptist í sjö málaflokka: 29.10 Barnabætur, 29.20 Fæðingarorlof, 29.30 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, fjölskyldur, 29.40 Annar stuðningur við fjölskyldur og börn, 29.50 Bætur til eftirlifenda, 29.60 Bætur vegna veikinda og slysa og 29.70 Málefni innflytjenda og flóttamanna. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:

Fjárfest í fólki

Börn og eldra fólk fá þjónustu án hindrana.

Barnvænt samfélag.

Virk þátttaka í samfélaginu óháð þjóðerni og uppruna.

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Gott samfélag stuðlar að jöfnum tækifærum og velsæld einstaklinga, fjölskyldna og barna. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að stuðningur við fjölskyldur sé fjárfesting í fólki. Með því að bæta fjárhagslega stöðu fjölskyldna sem þurfa sérstakan stuðning er stuðlað að jöfnuði til framtíðar. Barnabótakerfið verður notað til að auka ráðstöfunartekjur tekjulægri fjölskyldna og þar með verður dregið úr neikvæðum áhrifum fátæktar, m.a. á þroska, heilsu og lífslíkur. Staða fjölskyldna langveikra og alvarlega fatlaðra barna og fjölskyldna þeirra verður bætt með nýju fyrirkomulagi umönnunarstyrks og umönnunargreiðslna.

Aðbúnaður og réttindi barna eru ávallt í fyrirrúmi. Byggt verður upp samfélag þar sem fjölskyldur og börn eru hjartað í kerfinu. Forsendur barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna eiga að vera rauður þráður í starfsemi hins opinbera og endurspeglast í viðhorfum og ákvörðunum þeirra sem vinna með og fyrir börn á einn eða annan hátt. Sjónarmið og hagsmunir barna eru þannig leiðarstef í allri vinnu stjórnvalda. Áfram verður stutt við foreldra með öflugu fæðingarorlofskerfi.

Aukin áhersla verður lögð á fyrirbyggjandi aðgerðir og forvarnir frá fyrstu árum ævinnar sem miða að því að valdefla börn og fjölskyldur þeirra, byggja upp seiglu og koma í veg fyrir áföll og erfiðleika þar sem það er hægt. Með því að veita börnum og barnafjölskyldum þjónustu við hæfi án hindrana er stuðlað lífsgæðum barna og barnafjölskylda og samfélagslegum ávinningi til framtíðar. Í því skyni er stefnt að því að fullnægjandi þjónusta og úrræði þvert á kerfi verði í boði þegar þeirra er þörf og að þjónustukerfi komi saman til að tryggja samþætta þjónustu við börn og barnafjölskyldur í samræmi við lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.

Íslenska þjóðin er að eldast og með hliðsjón af því þarf að þróa fjölbreyttari búsetu- og þjónustuleiðir sem gera fólki kleift að búa sem lengst heima. Stefnt verður að samþættingu þjónustu fyrir eldra fólk svo að heimahjúkrun og önnur stuðningsþjónusta vinni saman.

Markviss, samþætt og einstaklingsmiðuð stuðningsþjónusta veitir eldra fólki fleiri tækifæri til að njóta lífsgræða á efri árum og lifa sjálfstæðu lífi sem lengst.

Áfram verður unnið að því að jafna tækifæri til félagslegrar þátttöku og virkni í íslensku samfélagi óháð þjóðerni og uppruna.

Fjármögnun

Fjárheimildir málasviðsins hækka um 9,2 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar. Helst ber að nefna aðgerðir stjórnvalda til að greiða fyrir gerð kjarasamninga á vinnumarkaði í mars 2024. Vegna þeirra hækka framlög til barnabóta árið 2025 um 5 ma.kr. Sömuleiðis hækkar hámarksgræðsla úr fæðingarorlofssjóði 1. janúar 2025 í 800.000 kr. og 1. janúar 2026 í 900.000 kr. Heildaraukning framlaga til fæðingarorlofssjóðs er um 8 ma.kr. Á tímabili áætlunarinnar falla niður tímabundin framlög hjá félags- og vinnumarkaðsráðuneyti og mennta- og barnamálaráðuneyti vegna félagslegra aðgerða vegna heimsfaraldurs kórónuveiru, í heildina um 900 m.kr. Einnig falla niður tímabundin framlög að fjárhæð 2.750 m.kr. vegna málefna innflytjenda og 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.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
29 Fjölskyldumál	70.423	71.593	70.230	71.177	72.351
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	70.196	71.368	70.008	70.957	72.133
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	228	225	223	220	218

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Í málaflokki 29.20 *Fæðingarorlof* kemur nýr mælikvarði inn frá fyrri fjármálaætlun til að ná fram viðtækara mati svo að ekki eingöngu sé skoðað hvort að feður nýti rétt sinn til töku fæðingarorlofs heldur einnig fjölda daga.

Í málaflokki 29.40 *Annar stuðningur við fjölskyldur og börn* er mælikvarði um fjölda svæða með samþætta stuðningsþjónustu tekin út og í staðinn settur inn mælikvarði um fjölda íbúa 67 ára og eldri sem eiga kost á samþættri heimaþjónustu.

Í málaflokki 29.60 *Bætur vegna veikinda og slysa* er markmið um að efla úrbætur og forvarnir vegna atvinnusjúkdóma fellt brott. Markmiðið fellur fremur undir almenna heilsuvernd á vinnustöðum og þar með Vinnueftirlitið sem heyrir undir félags- og vinnumarkaðsráðuneyti og snertir starfsemi heilbrigðisráðuneytis því ekki með beinum hætti.

Mælikvarðar í málaflokki 29.70 *Málefni innflytjenda og flóttamanna* tóku breytingum frá og með síðustu fjármálaáætlun. Enn hafa ekki verið mótaðir nýir mælikvarðar er varða málefni innflytjenda í stað þeirra sem felldir voru brott sökum þess að þeir þóttu ekki nægjanlega lýsandi. Nýir mælikvarðar verða mótaðir samhliða gerð stefnu stjórnvalda í málefnum innflytjenda og flóttafólks. Fyrri markmið um flóttafólk sem hingað kemur í boði íslenskra stjórnvalda eru ekki endurvakin á meðan unnið er að heildarstefnumótun í málaflokknum. Þá er bætt við mælikvarða í tengslum við markmið um samfélagsþátttöku flóttafólks og því stuðst við tvo mælikvarða (íslenskukennslu og samfélagsfræðslu) í stað eins í fyrri áætlun.

Töflur yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefнасviðsins og málaflokka þess í heild.

30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð félags- og vinnumarkaðsráðherra. Það skiptist í tvo málaflokka: 30.10 *Vinnumál og atvinnuleysi* og 30.20 *Vinnumarkaður*. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:

Virkniöryggi

Draga úr fjarveru á vinnumarkaði.

Efla stuðningsúrræði við fólk með mismikla starfsgetu.

Öruggari og heilsusamlegri vinnustaðir.

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er stöðugleiki á vinnumarkaði sem þykir mikilvæg forsenda jafnvægis og vaxtar í efnahagslífi. Forsenda þess að sótt verði fram í átt að bættum lífskjörum er að velferð þátttakenda á vinnumarkaði verði höfð í fyrirrúmi sem og að stuðlað verði að því að fólk sé virkt í samfélaginu og líði vel í starfi í öruggu og heilsusamlegu starfsumhverfi sem ætlað er að tryggja vellíðan starfsfólks þannig að það verði m.a. í stakk búíð til að takast á við ný verkefni á vinnumarkaði framtíðarinnar. Með þessu móti sé unnið að því að allir komi heilir heim frá vinnu. Þannig má ætla að best verði stuðlað að því að íslenskt atvinnulíf verði samkeppnishæft í alþjóðlegum samanburði.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að flestir geti verið virkir þátttakendur á vinnumarkaði, óháð kyni, aldri, búsetu, fötlun eða skertri starfsgetu til að sjá sér og sínum farborða en almenn þátttaka á vinnumarkaði er talin ein þýðingarmesta leiðin til að koma í veg fyrir félagslega einangrun, vanlíðan og fátækt. Þá verði aðstæður á vinnustöðum í samræmi við frampróun og bestu þekkingu á hverjum tíma en í því sambandi þykir m.a. mikilvægt að skoða áhrif loftslags- og tæknibreytinga á íslenskan vinnumarkað og stuðla að réttlátum umskiptum.

Framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins er þannig í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar, s.s. hvað varðar andlegt heilbrigði einstaklinga og virkni þeirra í námi og starfi.

Fjármögnun

Gert er ráð fyrir að fjárheimildir málefnasviðsins lækki um 2,9 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Það skýrist einkum af því að tímabundin fjárheimild 2,4 ma.kr. vegna stuðnings til greiðslu launa starfsfólks á almennum vinnumarkaði vegna náttúruhamfara í Grindavíkurbæ sem kom inn í fjárlögum 2024 fellur niður 2025.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	45.114	43.910	43.751	44.050	44.076
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	45.087	43.884	43.725	44.024	44.051
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	27	26	26	26	26

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Í málaflokki 30.10 *Vinnumál og atvinnuleysi* er gerð breyting frá fyrri fjármálaáætlun á mælikvarða við markmið um að draga úr fjarveru frá vinnumarkaði þar sem áður var mælt hlutfall einstaklinga sem eru skráðir hjá Vinnumálastofnun í atvinnuleit en afskrá sig hjá stofnuninni vegna vinnu/náms/vinnumarkaðsúrræða og hafa ekki skráð sig aftur án atvinnu hjá stofnuninni sex mánuðum síðar. Nú tekur mælingin aðeins til svokallaðra ráðningarstyrkja en slík mæling þykir betur til þess fallin að mæla árangur af þjónustu við þann hóp einstaklinga sem þarf á sérstakri þjónustu að halda.

Tölur yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

31 Húsnæðisstuðningur

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð innviðaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra. Það skiptist í þrjá málaflokka: 31.10 Húsnæðismál og 31.20 Skipulagsmál. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:



Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er jafnvægi á húsnæðismarkaði þar sem framboð mætir þörf og uppbygging tekur mið af umhverfisvænum og hagkvæmum lausnum og byggingarefnum. 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.

Fjármögnun

Heildarframlög til málefnasviðsins á tímabili áætlunarinnar nema 119,3 ma.kr. Framlög aukast um 2 ma.kr. á milli árána 2024–2025 sem skýrast fyrst og fremst af aukningu í framlögum til húsnæðisbóta en í tengslum við aðkomu stjórnvalda að kjarasamningum á almennum markaði aukast framlög til húsnæðisbóta um 2,5 ma.kr. eða samtals 12,5 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar. Framlög til sértæks húsnæðisstuðnings vegna náttúruhamfara í Grindavík að fjárhæð 450 m.kr. falla niður.

Helstu breytingar á útgjaldaramma málefnasviðsins á tímabili fjármálaáætlunar er tímabundin aukning á stofnframlögum sem hækka úr 7,3 ma.kr. á árinu 2025 í 7,5 ma.kr. á árinu 2026 og 9,5 ma.kr. á árinu 2027. Að því loknu falla tímabundnar hækkanir niður og gert er ráð fyrir að stofnframlögin nemi 3,6 ma.kr. árin 2028 og 2029 með fyrirvara um endurskoðun verði þörfin þá metin hærri. Þá er einnig gert ráð fyrir að vaxtabótakerfið verði endurskoðað ásamt því að skipaður verði starfshópur sem leggur mat á fyrirkomulag húsnæðisstuðnings hér á landi í samanburði við Norðurlöndin og geri tillögur að framtíðarfyrirkomulagi.

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.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
31 Húsnæðis- og skipulagsmál	26.611	24.607	26.605	20.738	20.735
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	18.225	16.060	16.060	16.060	16.059
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	8.386	8.547	10.545	4.678	4.676

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Líkt og boðað var í fjármálaáætlun hafa verið skilgreind ný markmið og mælikvarðar fyrir málaflokka málefnasviðsins, annars vegar á grundvelli þingsályktunartillögu um húsnæðisstefnu fyrir árin 2024–2038 og hins vegar þingsályktunartillögu um landsskipulagsstefnu fyrir árin 2024–2038.

Töflu yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra, forsætisráðherra og félags- og vinnumarkaðsráðherra. Það skiptist í fjóra málaflokka: 32.10 *Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit*, 32.20 *Jafnréttismál*, 32.30 *Stjórnsýsla heilbrigðismála* og 32.40 *Stjórnsýsla félagsmála*. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:

Efling lýðheilsu, forvarna og eftirlits

Heilsuefling og forvarnir hluti af allri heilbrigðisþjónustu.

Vandaðri kaup á heilbrigðisþjónustu, efling rafrænna heilbrigðisupplýsinga og kostnaðargreininga.

Viðbúnaður við heilsuvá.

Jafnrétti og mannréttindi

Sjálfstæð mannréttindastofnun og stefnumótun á sviði mannréttinda.

Virðismat starfa í þjágu launajafnréttis.

Ísland í fremstu röð í málafnum hinsegin fólks.

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Málaflokkar málefnasviðsins eru mjög ólíkir og því er umfjöllun þessa kafla skipt niður á málaflokka.

Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit ásamt stjórnsýslu heilbrigðismála. Framtíðarsýn málaflokka um lýðheilsu, forvarnir og eftirlit (32.1) og stjórnsýslu heilbrigðismála (32.3) er sameiginleg öllum málefnasviðum heilbrigðisráðuneytisins; að íslensk heilbrigðisþjónusta sé á heimsmælikvarða og að lýðheilsustarf með áherslu á heilsueflingu og forvarnir sé hluti af allri þjónustu, sérstaklega þjónustu heilsugæslunnar. Árangur heilbrigðisþjónustunnar sé metinn með því að mæla gæði þjónustunnar, öryggi hennar, hversu aðgengileg hún er og hvað hún kostar.

Jafnréttis- og mannréttindamál. Framtíðarsýn málaflokks jafnréttis- og mannréttindamála (32.2) er að vera í fremstu röð og að hafa sjónarhorn jafnréttis að leiðarljósi þegar opinberar ákvarðanir eru teknar. Ísland vill vera í fremstu röð þegar kemur að jafnrétti og mannréttindum. Meginmarkmið málaflokks jafnréttis- og mannréttindamála er að allar manneskjur eigi jafna möguleika á að njóta eigin atorku og þroska hæfileika sína, óháð kyni, kynþætti, þjóðernisuppruna, trú, lífsskoðun, fötlun, aldri, kynhneigð, kynvitund eða kyntjáningu.

Stjórnsýsla félagsmála. Framtíðarsýn málaflokks um stjórnsýslu félagsmála (32.4) er velferð fyrir alla þar sem þjónustan er framúrskarandi, áherslur ráðherra komast í framkvæmd og

öll vinna ráðuneytisins er fagleg og skilvirk. Meginmarkmið stjórnýslu félagsmála er að stuðla að öfluglu starfi á sviði félagsmála.

Fjármögnun

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. Ekki er gert ráð fyrir miklum breytingum á fjárheimildum málefnasviðsins fyrir utan niðurfellingu tímabundinna fjárheimilda og vegna almennra aðhaldsaðgerða.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
32 Lýðheilsa og stjórnýsla velferðarmála	11.660	11.616	11.495	11.374	11.253
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	11.604	11.559	11.440	11.319	11.198
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	57	56	56	55	54

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Í málaflokki 32.40 *Stjórnýsla félagsmála* bætist við nýr mælikvarði og er hann tekinn úr könnuninni Stofnun ársins. Þar er starfsfólk ráðuneytisins spurt um stjórnun í ráðuneytinu og ýmsa þætti sem tengjast skilvirkari stjórnýslu félagsmála. Þá var mælikvarða varðandi stjórnendafræðslu breytt milli fjármálaáætlana. Í stað þess að mæla fjölda fræðsludaga er nú litið til ánægju þátttakenda með fræðsluna sjálfa og mun sú mæling verða gerð árlega. Loks voru viðmið mælikvarða um heildaránægju með þjónustu stofnana FRN hækkuð í ljósi þess hve góður árangur náðist milli árána 2022 og 2023 en heildaránægja jókst úr 3,4 í 3,9.

Töflu yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra. Það skiptist í þrjá málaflokka: 33.10 *Fjármagnskostnaður*, 33.20 *Ríkisábyrgðir* og 33.30 *Lífeyrisskuldbindingar*. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:

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-fjármagnsmörkuðum.

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

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að draga úr áhættu í rekstri ríkissjóðs og auka fyrirsjáanleika í ríkisfjármálum og bæta þannig ásýnd Íslands í alþjóðlegum samanburði.

Meginmarkmið málefnasviðsins er hagkvæm nýting á fjármagni ríkissjóðs til þess að bæta afkomu og skapa útgjaldasvigrúm til annarra málaflokka.

Fjármögnun

Fjárheimildir málefnasviðsins hækka á tímabili fjármálaáætlunar um 7,4 ma.kr. Meginskýringuna á hækkuninni má rekja til hækkunar fjármagnskostnaðar sem fjallað er um í kafla um málaflokk 33.1.

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.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindi	165.421	166.401	167.919	172.942	172.986
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	165.311	166.291	167.809	172.832	172.876
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	110	110	110	110	110

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Engar breytingar hafa verið gerðar á markmiðum og mælikvörðun á málefnasviðinu frá gildandi fjármálaáætlun. Töflu yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild.

34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra. Það skiptist í þrjú málaflokka: 34.10 *Almennur varasjóður*, 34.20 *Sértækar fjárráðstafanir* og 34.30 *Afskriftir skattkrafna*.

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að hægt sé að bregðast við meiri háttar ófyrirséðum útgjöldum án þess að raska útgjaldaramma fjárlaga.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að koma í veg fyrir að afla þurfi útgjaldaheimilda í fjárukalögum, að frávik frá fjárlögum verði sem minnst.

Fjármögnun

Útgjaldabreytingar málefnasviðsins skýrast fyrst og fremst af því að annars vegar er verið að bæta við fjárheimildum við almenna varasjóðinn í samræmi við áform um kerfislegan útgjaldavöxt og hins vegar er gerð breyting á fjárheimildum til samræmis við áætlun um afskrifaðar skattkröfur.

Fjárheimild málefnasviðsins lækkar um 16,8 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar vegna breyttrar aðferðafræði við afskriftir skattkrafna. Undanfarin ár hefur Fjársýslan innleitt nýja aðferðafræði, í áföngum, sem miðar að því að kröfur séu ekki ofmetnar út frá líkum á því að þær innheimtist. Áætlanir gera ráð fyrir að kröfur og afskriftir þeirra verði að jafnaði minni í framtíðinni en þær hafa verið sögulega en eftir miklar afskriftir á tímabilinu 2018-2021 lækkuðu afskriftir í uppgjöri ársins 2022. Innleiðingarferli breyttra matsaðferða Fjársýslunnar er lokið og sérstök áhrif tengd aðgerðum í veirufaraldrinum að mestu leyti að baki. Horfur um þróun eftirstöðva og afskrifta eru því orðnar mun skýrari en við gerð fjármálaáætlunar fyrir ári síðan og þykir tímabært að taka tillit til þess í afskriftahluta tekjuáætlunar. Afskriftir skattkrafna hafa hvorki áhrif á sjóðstreymi né skuldir ríkissjóðs.

Undir málefnasviðið fellur almennur varasjóður en miðað er við að fjárheimildir sjóðsins nemi a.m.k. 1% af heildarfjárheimildum fjárlaga ár hvert. Samanborið við forsendur gildandi fjármálaáætlunar er dregið úr umfangi almenna varasjóðsins til þess að skapa svigrúm fyrir aukin útgjöld ríkissjóðs í tengslum við aðkomu að kjarasamningum á almennum markaði. Á fyrstu tveimur árum áætlunarinnar nemur þessi lækkun 10 ma.kr. hvort ár, á árinu 2027 nemur lækkunin 7 ma.kr. og 5 ma.kr. á síðustu tveimur árum áætlunarinnar. Til viðbótar þessu er fjárfestingarsvigrúm almenna varasjóðsins lækkað um samtals 20 ma.kr. á tímabilinu á móti samsvarandi hækkun á framlögum til Betri samgangna. Þrátt fyrir þessa breytingu er umfang almenna varasjóðsins vaxandi á tímabilinu í samræmi við aukna óvissu þegar litið er til lengri framtíðar og hækkar úr 1,2% af fjárheimildum á næsta ári í um 2% af fjárheimildum undir lok tímabilsins þegar frá eru taldar heimildir sem eru vistaðar þar tímabundið.

Undir almennum varasjóði eru heimildir vistaðar tímabundið til þess að fjármagna áhrif kjarasamninga opinberra starfsmanna sem nú eru í vinnslu, en gert er ráð fyrir að þær heimildir verði færðar af almennum varasjóði síðar á árinu þegar samningar liggja fyrir. Þá er alls gert ráð fyrir að 2,2 ma.kr. verði varið á fyrstu tveimur árum áætlunarinnar til að fylgja eftir aðgerðum sem ríkisstjórnin sammæltist um í málefnum útlendinga og 3,8 ma.kr. árin 2025–2027 vegna fjármögnunar gjaldfrjálsra skólamáltíða í tengslum við kjarasamninga á almennum markaði. Gert er ráð fyrir að þessar heimildir verði nánar útfærðar í fjárlagafrumvarpi ársins 2025 og færðar á viðeigandi málefnasvið.

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.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	50.482	51.750	56.819	60.948	64.316
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	49.761	51.530	56.299	59.927	62.796
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	721	221	521	1.021	1.521

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Engar breytingar eru gerðar á markmiði málaflokksins frá gildandi fjármálaáætlun en það er að tryggja að til staðar séu fjárheimildir til að hægt sé að mæta útgjöldum vegna ófyrirséðra atvika og launa-, verðlags- og gengisþróunar umfram forsendur fjárlaga. Þetta á að styðja við að útgjöld málaflokka séu innan þeirra fjárheimilda sem þeim eru sett á fjárlögum og draga úr þörf fyrir að leita þurfi heimildar Alþingis fyrir ófyrirséðum útgjöldum í fjárukalögum.

Ekki er talin þörf á að setja sérstakan mælikvarða á málaflokkinn heldur er honum ætlað að mæta ófyrirséðum útgjöldum annarra málaflokka og þar með styðja við að mælikvarðar um afkomu þeirra og árangur náist. Nálíast má stefnumótun málefnasviðsins og málaflokka þess í heild á vefnum fjarlog.is.

35 Alþjóðleg þróunarsamvinna

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð utanríkisráðherra. Undir það heyrir einn málaflokkur: 35.10 *Þróunarsamvinna*. Helstu áherslur á málefnasviðinu á tímabili fjármálaáætlunar eru eftirfarandi:

Velsæld og sjálfbær þróun

<p>Öflugt alþjóðasamstarf. Virkt málefnastarf og forysta innan fjölþjóðastofnana.</p>	<p>Græn framtíð. Lausnamiðuð þróunarsamvinna í loftslags-, umhverfis- og orkumálum og málefnum hafsins sem stuðlar að sjálfbærri þróun.</p>	<p>Mannréttindi í forgrunni. Rétturinn til lífs, frelsis og mannhelgi, réttindi barna og kvenna í þróunarlöndum í öndvegi.</p>
---	---	--

Framtíðarsýn og meginmarkmið

Yfirmarkmið alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands er útrýming fátæktar, virðing fyrir mannréttindum og bætt lífsskilyrði. Ísland styður 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 allra eru virt, allir eru jafnir fyrir lögum og lifa við frið og öryggi í daglegu lífi. Aðild Íslands að Sameinuðu þjóðunum er einn helsti grundvöllur þróunarsamvinnu og eru mannréttindi, jafnrétti kynjanna, umhverfis- og loftslagsmál bæði sértæk og þverlæg áherslumál og því leiðarljós í starfinu.

Fjármögnun

Fjárheimildir málefnasviðsins á fjárlögum 2024 nema 13.106,8 m.kr. Samkvæmt stefnu um alþjóðlega þróunarsamvinna Íslands fyrir árin 2024–2028, sem var samþykkt af Alþingi hinn 15. desember 2023, var gert ráð fyrir að framlög Íslands til þróunarsamvinnu færu hækkandi yfir tímabil fjármálaáætlunarinnar úr 0,35% af vergum þjóðartekjum (VPT) árið 2024 í 0,46% árið 2028. Hækkunin er í samræmi við áform um að uppfylla markmið Sameinuðu þjóðanna um að iðnríki skuli veita sem nemur 0,7% af VPT til þróunarsamvinnu. Fjárheimildir fjármálaáætlunar 2025–2029 gera ráð fyrir að framlög til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands nemi árið 2029 0,42% af VPT, að óbreyttu. Endanleg niðurstaða ræðst m.a. af þróun efnahagsmála og útgjalda sem falla undir aðra málaflokka en teljast jafnframt til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu. Hækkunin á tímabilinu er veruleg og nemur ríflega 9,1 ma.kr. sem er tæplega 70% hækkun, eða 11,2% á ári að meðaltali. Íslensk stjórnvöld styðja enn fremur við markmið Sameinuðu þjóðanna um að veita a.m.k. 0,15–0,2% af VPT til fátækustu landanna og munu hækkandi framlög skila sér til þeirra fátækustu í samræmi við áherslur Íslands í þróunarsamvinna. Ísland fylgir reglum Þróunarsamvinnunefndar OECD (DAC) um hvaða útgjöld teljast til opinberrar þróunarsamvinnu. Heildarframlög til málaflokksins taka einnig til umfangs framlaga og starfs þeirra ráðuneyta sem einnig fara með framlög til þróunarsamvinnu og sinna slíkum verkefnum skv. skilgreiningu Þróunarsamvinnunefndar OECD (DAC). Því getur heildarrámmi tekið einhverjum breytingum á grunni þeirra útgjalda. Má þar helst nefna kostnað við umsækjendur um alþjóðlega vernd, málefni kvótaflóttafólks ásamt skuldbindingum Íslands vegna

stofnfjárframlaga til Alþjóðaframfarastofnunar Alþjóðabankans (IDA) og Norræna þróunarsjóðsins (NDF). Þá er viðbúið að á gildistíma fjármálaáætlunar verði ráðist í stofnfjárukningu hjá Alþjóðabankanum til enduruppbyggingar og framþróunar (IBRD). Íslensk stjórnvöld munu áfram styðja við mannúðaraðstoð og uppbyggingu í Úkraínu.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	15.124	17.257	18.758	21.252	22.245
p.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	15.124	17.257	18.758	21.252	22.245

Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun

Líkt og boðað var í fjármálaáætlun 2024–2028 hafa markmið verið endurskoðuð með hliðsjón af nýrri stefnu um alþjóðlega þróunarsamvinnu 2024–2028, sem samþykkt var á Alþingi í lok árs 2023. Markmið taka nú mið af þeim markmiðum sem sett eru í aðgerðaáætlun nýrrar stefnu. Þar sem breytingar hafa verið gerðar á einstaka mælikvörðum eru þær tilgreindar sérstaklega í neðanmálsgreinum. Ítarlegra yfirlit yfir markmið og mælikvarða má finna í fylgiskjali 1 með stefnunni: Aðgerðaáætlun 2024–2025.

Töflu yfir markmið og mælikvarða má skoða á vefnum fjarlog.is ásamt stefnumótun málefnaviðsins og málaflokka þess í heild.

