

Forsendur fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir árin 2026-2029

Fjárhagsáætlun sveitarfélaga byggir á forsendum um þróun hagstærða yfir það tímabil sem áætlunin tekur til. Í lögum um opinber fjármál (nr. 123/2015) er lögð áhersla á að fjárhagsáætlanir skuli byggðar á traustum forsendum og gögnum. Í reglugerð nr. 1212/2015 segir með beinum hætti í 17. gr. að við vinnslu fjárhagsáætlana skuli sveitarfélög styðjast við þjóðhagsspár Hagstofu Íslands þar sem við á. Til viðbótar getur verið gagnlegt að styðjast við þjóðhagsspá Seðlabanka Íslands og greiningardeilda viðskiptabankanna, auk mannfjöldaspár Hagstofunnar og Bygðastofnunar. Spárnar gefa vísbendingar um skattheimtu sveitarfélaga á komandi árum. Auk þess sem að verðlagsþróun og gildandi kjarasamningar nýtast vel til áætlunar um þróun kostnaðarliða. Ætlun Sambands íslenskra sveitarfélaga með minnisblaði þessu er að styðja við fjárhagsáætlunargerð sveitarfélaga.

Frá síðustu birtingu forsendurblaðsins hefur Hagstofa Íslands uppfært þjóðhagsspá sína (birt 14.nóv), einnig viðskiptabankarnir (sep-okt) og Seðlabanki Íslands (ágú). Spá Hagstofunnar er nýjust og jafnframt sú eina sem tekur mið af dræmari útflutningshorfum vegna bilunar í álveri Norðuráls á Grundatanga og er það ein skýring þess að hagvaxtarhorfur hafa versnað nokkuð. Á sömu sveif leggjast áhrifin af gjaldþroti Play og minni aflaheimildum í uppsjávarveiði. Á grunni nýbirtar spár Hagstofunnar hefur fjármála- og efnahagsráðuneytið unnið nýtt mat á þróun útsvarsstofns sveitarfélaga og liggur það til grundvallar 2. umræðu fjárlaga. Þar er vöxtur útsvars áætlaður hærri í ár en áður var talið og nokkru lægri á því næsta.

Vert er að hafa í huga að spám fylgir ætíð óvissa um raunverulega framvindu. Í áætlunargerðinni í ár er enn sem áður verðbólgu- og vaxtaþróun mikilli óvissu undiropin og í því samhengi þróun húsnæðisverðs í kjölfar breytts landslags á lánamarkaði eftir að dómur féll í vaxtamálinu svokallaða. Nokkur óvissa ríkir nú einnig um útflutningshorfur þjóðarbúsins ekki síst hvað varðar afleidd áhrif af bilun í álveri Noðuráls á Grundatanga og hvort Evrópusambandið (ESB) samþykki að setja verndartolla á innflutt járnblendi og kísiljárn frá Íslandi. Þá verður niðurstaða virðismatsvegferðar KÍ ljós á haustmánuðum 2026 en ef ekki næst sátt um hana gætu samningar KÍ losnað 1. mars 2027.

I. Þjóðhagslegar forsendur áætlunargerðar

Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands

Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands er að jafnaði gefin út að vori, sumri og vetri. Í þjóðhagsspá er metin efnahagsleg framvinda yfirstandandi árs auk næstu fimm ára. Staða hagkerfisins greind og spáð fyrir helstu hagstærðum á borð við hagvöxt, fjárfestingu, verðbólgu og þróun á vinnumarkaði.

Tafla 1. Helstu stærðir í þjóðhagsspá Hagstofu Íslands 2025-2030

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Verg landsframleiðsla (milljarðar kr.)	4.588	4.988	5.287	5.580	5.874	6.176
Verg landsframleiðsla (ársbreyting)	5,0%	8,7%	6,0%	5,5%	5,3%	5,1%
Hagvöxtur	-1,0%	1,7%	1,8%	3,2%	2,4%	2,4%
Verðbólga (%)	5,9%	4,1%	3,5%	2,7%	2,5%	2,5%
Atvinnuleysi (hlutfall af mannafla)	3,4%	4,2%	4,3%	4,1%	4,0%	4,0%
Launavísitala (ársbreyting, %)	6,6%	7,6%	5,1%	4,0%	4,1%	4,1%

Heimild: Hagstofa Íslands, nóvember 2025.

Rauntölur fyrir 2024 en spá fyrir 2025-2029.

Verðbólga

Verðlagsforsendur eru stór þáttur í áætlunargerð sveitarfélaga og því gagnlegt að horfa til fleiri verðbólguþátta, sér í lagi þegar nokkuð er liðið frá útgáfu þjóðhagsspár Hagstofu Íslands. Þar má horfa til verðbólguþátta Seðlabanka Íslands auk greiningadeilda viðskiptabankanna. Í eftirfarandi töflu eru spár um ársverðbólgu, raðað eftir því hvenær greiningarnar voru birtar.

Tafla 2. Nýlegar verðbólguþátta

	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Hagstofa Íslands (nóv 2025)	5,9%	4,1%	3,5%	2,7%	2,5%	2,5%
Landsbankinn (okt 2025)	5,9%	4,1%	3,9%	3,6%	3,2%	
Arion banki (sept 2025)	5,9%	4,1%	3,9%	3,6%	3,2%	
Íslandsbanki (sept 2025)	5,9%	4,1%	3,9%	3,7%		
Seðlabanki Íslands (ágú 2025)	5,9%	4,2%	3,6%	2,6%		

Heimild: Seðlabanki Íslands, Hagstofa Íslands, Íslandsbanki, Landsbankinn og Arion banki.

Seðlabanki Íslands birtir spá um verðbólgu á ársfjórðungsgrundvelli en síðasta spá bankans er síðan í ágúst 2025. Spá um verðbólgu innan ársins verður uppfærð í peningamálahefti Seðlabankans (PM 2025/4) samhliða næstu vaxtaákvörðun, þann 19. nóvember nk.

Tafla 3. Verðbólguþá innan ársins (br. frá sama tíma fyrir ári)

Ársfjórðungur	Seðlabanki Íslands (ágúst 2025)
2024:3	5,9%
2024:4	4,9%
2025:1	4,2%
2025:2	4,0%
2025:3	4,0%
2025:4	4,5%
2026:1	4,4%
2026:2	3,8%
2026:3	3,3%
2026:4	3,0%
2027:1	2,9%
2027:2	2,6%
2027:3	2,5%
2027:4	2,4%
2028:1	2,5%
2028:2	2,5%
2028:3	2,6%

Heimild: Seðlabanki Íslands, ágúst 2025.

Húsnæðisverð

Húsnæðisverðþróun styður við áætlunargerð í innheimtu fasteignaskatts sveitarfélaga þar sem fasteignamat hvers árs miðast við verðlag fasteigna í febrúar árið áður. Hvorki Hagstofan né Seðlabankinn spá fyrir um þróun húsnæðisverðs en þá er hægt að notast við spár viðskiptabankanna um þróun þess.

Undanfarið hefur óvissa um þróun húsnæðisverðs aukist til muna í kjölfar dóms Hæstaréttar í vaxtamálinu. Enginn viðskiptabanki hefur síðan uppfært spá um þróun húsnæðisverðs í landinu.

Tafla 4. Ársbreyting húsnæðisverðs greiningadeilda viðskiptabankanna

	2024	2025	2026	2027	2028
Landsbankinn (okt 2025)	8,1%	5,6%	4,1%	5,0%	6,0%
Arion banki (sept 2025)	8,1%	5,3%	3,2%	4,9%	7,1%
Íslandsbanki (sept 2025)	8,1%	5,2%	4,2%	4,6%	
Meðaltal	8,1%	5,4%	3,8%	4,8%	6,6%

Heimild: Íslandsbanki, Landsbankinn og Arion banki.

Mannfjöldaspá

Hagstofa Íslands birtir mannfjöldaspá sem nær nú til árána frá 2025 til 2074 (<https://hagstofa.is/talnaefni/ibuar/mannfjoldaspa/mannfjoldaspa/>). Framreikningur mannfjöldans er í eðli sínu óvissu undirorpinn og eykst óvissan vitaskuld eftir því sem lengra er horft inn í framtíðina. Spáin gefur engu að síður mikilvægar vísbendingar um mannfjöldapróun, einkum er varðar yngstu og elstu árgangana. Búferlaflutningar eru hins vegar mjög ráðandi um þróun annarra árganga og erfitt hefur reynst að spá fyrir um þá.

Hagstofa birtir ekki mannfjöldaspár eftir sveitarfélögum, en Byggðastofnun birtir slíka spá í janúar 2024 sem byggir á spá Hagstofu. Mannfjöldaspá Byggðastofnunar 2023-2074 er aðgengileg á vef stofnunarinnar (<https://www.byggdastofnun.is/is/utgefingid-efni/maelabord/mannfjoldaspa/>).

Framleiðsla stórra atvinnugreina

Útsvarstekjur sveitarfélaga geta verið háðar gangi tiltekinna atvinnugreina. Þá getur verið gagnlegt að horfa til spár um þróun mikilvægra atvinnugreina s.s. sjávarútvegs eða álframleiðslu.

Hafrannsóknarstofnun veitir stjórnvöldum veiðiráðgjöf um flesta helstu nytjastofna við Ísland á hverju fiskveiðiári. Ráðgjöf Hafrannsóknarstofnunar og greining hennar á stöðu helstu stofana má finna á vef stofnunarinnar (<https://www.hafogvatn.is/is/veidiradgjof/>).

Þá spáir Seðlabanki Íslands fyrir um útflutningsframleiðslu (magnaukningu) sjávarafurða og áls. Í nýjustu spá þeirra er gert ráð fyrir nokkrum samdrætti í magni sjávarafurða en aukningu í framleiðslu áls. Spá Seðlabankans er þó frá því í ágúst 2025 og tekur ekki mið af bilun hjá Norðuráli og áhrif hennar á verðmæti útflutts áls. Spáin verður uppfærð í peningamálahefti Seðlabankans (PM 2025/4) samhliða næstu vaxtaákvörðun, þann 19. nóvember nk.

Tafla 5. Spá um útflutningsframleiðslu atvinnuvega

	2024	2025	2026	2027
Sjávarafurðir	-1,8%	-4,6%	-2,9%	0,8%
Ál	-5,9%	5,7%	1,0%	1,7%

Heimild: Seðlabanki Íslands, ágúst 2025.

II. Sértækar forsendur áætlunargerðar

Útsvarstekjur

Við undirbúning fyrir 2. umræðu fjárlaga 2026 hefur fjármála- og efnahagsráðuneytið uppfært spá um áætlaða þróun útsvarsstofns sveitarfélaga. Áætlun ráðuneytisins hefur einkum verið grundvölluð á spá Hagstofu um launaþróun og vinnumagn en einnig á innheimtu Fjársýslunnar hverju sinni.

Tafla 6. Spá um hækkun tekjuskatts-/útsvarsstofns, breyting frá fyrra ári, %

	2025	2026	2027	2028	2029
Útsvarsstofn	9,1%	5,3%	6,0%	5,4%	5,2%

Heimild: Fjármálaráðuneyti, nóvember 2025.

Fasteignaskattar

Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS) birti nýtt fasteignamat í maí sl. Það gildir í 12 mánuði frá og með 31. desember 2025. Lögum samkvæmt skal fasteignamat endurspegla gangverð fasteigna í febrúar á gildistökuári, nú febrúar 2025. Fasteignamat er notað til útreikninga fasteignagjalda sem sveitarfélög ákvarða. Í vef HMS má finna skjal með töflu sem sýnir fasteignamat eftir sveitarfélögum og tegundum eigna (<https://hms.is/gogn-og-maelabord/maelabordfasteignaskra/gogn-fyrir-fasteignamat>).

Framlög jöfnunarsjóðs

Tekjur jöfnunarsjóðs ráðast af skatttekjum ríkisins og útsvarsstofni sveitarfélaga. Framlög til einstakra sveitarfélaga ráðast af lögum og reglugerðum um sjóðinn. Áætlaðar úthlutanir úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga árið 2026 hafa verið birtar á vef sjóðsins (<https://www.stjornarradid.is/verkefni/sveitarstjornir-og-byggdamal/jofnunarjodur-sveitarfelaga/uthlutanir/>).

Launakostnaður

Laun og launatengd gjöld er að jafnaði stærsti einstaki útgjaldaliður sveitarfélaga svo mikilvægt er að horfa á gilandi kjarasamninga launafólks sveitarfélaga.

Fjögurra ára kjarasamningar voru undirritaðir á almennum markaði á árinu 2024. Samningarnir fela í sér prósentuhækkanir með krónutölugólfi og hafa það að markmiði að stuðla að minnkun verðbólgu og lækkun vaxta. Ríki og sveitarfélög hafa samið undir merkjum almenna markaðarins að undanskildum kjarasamningum við Kennarasambands Íslands (KÍ). Samið var við KÍ um virðismatsvegferð sem fól í sér innaborgun á árinu 2025 og varð kostnaður vegna kjarasamninganna þannig hærri en hjá öðrum bandalögum.

Kjarasamningar hafa verið undirritaðir við alla viðsemjendur sveitarfélaga og er gildistími samninganna til 31.mars 2028.

Til viðbótar við kjarasamningsbundnar hækkanir getur verið að launagreiðendur þurfi að greiða út launatöfluauka til alls félagsfólks innan vébanda heildarsamtaka þann 1.september 2026 og 2027 en það veltur á umfangi launaskriðs á almennum markaði. Launatöfluauki tryggir að opinberir starfsmenn innan vébanda heildarsamtaka haldi að jafnaði í við þróun launakostnaðar sambærilegra hópa á almennum markaði.

Tafla 7. Hækkun launakostnaðar eftir heildarsamtökum m.v. kjarasamninga

	1.apríl 2026	1.apríl 2027
ASÍ	4,54%	4,34%
BSRB	4,43%	4,25%
BHM	3,56%	3,52%
KÍ	3,51%	3,50%

Heimild: Samband Íslenskra sveitarfélaga.

Reikningur tekur mið af þegar gerðum kjarasamningum og áhrifum þeirra á grunnlaun launaflokka og fjölda stöðugilda í hverjum launaflokki. Ekki er tekið tillit til áhrifa af persónuálagi hvers stöðugildis.

Vakin er athygli á því að kostnaður kjarasamninga veltur á samsetningu launafólks. Auk þessa taka kjarasamningsbundnar hækkanir gildi 1. apríl ár hvert á tímabilinu 2024-2027. Þannig má leiðrétta tölurnar að ofan svo þær endurspegli kostnaðarhækkun vegna kjarasamninga á hverju almannaksári.

Við upplýsingar um hækkun launakostnaðar heildarsamtaka er hægt að margfalda launakostnaðarhækkunina við fjölda stöðugilda sveitarfélags í hverju bandalagi. Gæfi það áætlaðan kostnað vegna kjarasamningsbundinna launahækkana.

Þá hefur fjölgun stöðugilda og launaskrið sveitarfélags einnig áhrif á þróun launakostnaðar á tímabili fjárhagsáætlunar.

III. Helstu óvissupættir áætlunargerðar

Eins og jafnan er óvissa um framvindu efnahagsmála og þróun launakostnaðar en hvoru tveggja getur haft víðtæk áhrif á fjárhagsáætlanir sveitarfélaga. Lítið opið hagkerfi mun óhjákvæmlega búa við meiri sveiflur en hagkerfi stærri ríkja. Ein leið til að takast á við óvissuna er að teikna upp sviðsmyndir og vera þannig viðbúin fyrir annars konar þróun en spár gera ráð fyrir.

Meðal helstu óvissupáttar á næstu misserum eru:

- **Verðbólga og vextir.** Verðbólga er enn yfir verðbólguþröngun Seðlabanka Íslands og enn ríkir óvissa um verðbólguþróun næstu misseri. Eftirspurn í þjórðarþróun hefur reynst þröngmikil og skýrir hvers vegna verðbólga hefur farið hægt lækkanði undanfarið. Peningastefnunefnd Seðlabankans hefur lækkað vexti lítillega en þeir eru enn háir eða 7,5% en fóru hæst í 9,25%. Greiningaraðilar gera ráð fyrir að vextir lækki hægt, verði um 7,1% árið 2026, 6,3% árið 2027 og 6,1% árið 2028.
- **Húsnæðisverð.** Undanfarið hefur óvissa um þróun húsnæðisverðs aukist til muna. Stóru viðskiptabankarnir þrír gerðu hlé á veitingu verðtryggðra lána í kjölfar dóms Hæstaréttar í vaxtamálinu. Allir bankarnir eru þó byrjaðir að lána verðtryggð lán að nýju þó landslagið á lánamarkaði hafi breyst. Þróun lánaframboðs og -eftirspurnar mun hafa áhrif á húsnæðismarkað en það er enn með öllu óljóst hver áhrif undangenginnar atburðarásar verður á húsnæðisverð.

- *Útflutningshorfur.* Aðeins þjóðhagsspá Hagstofu Íslands tekur mið af bilun í álveri Norðuráls á Grundatanga og leiðir hún til þess að horfur á álútflutningi hafa versnað. Afleidd áhrif af álframleiðsluskerðingunni eru þó enn fremur óljós. Þá ríkir óvissa um það hvort Ísland fái undanþágu frá vendar tollum Evrópusambandsins (ESB) á járnblendi og kísilmálmi. Verði verndartollar lagðir á innflutning varanna til ESB gæti það haft markverð áhrif á útflutningshorfur.
- *Kjarasamningar KÍ.* Félagsfólks KÍ eru nær þriðjungur af starfsfólki sveitarfélaga og samið var við KÍ um svokallaða virðismatsvegferð sem getur falið í sér breytingar á launakostnað vegna félagsfólks KÍ eða uppsögn samningsins þann 1. mars 2027.
 - Þann 1. október 2026 verða forsendur virðismatsvegferðar endurskoðaðar m.t.t. áfangavirðismats. Aðilar munu þá semja um það sín á milli hvaða breytingar verði gerðar á launamyndunarkerfi og vinnutíma samhliða því að launum verði breytt á grundvelli fyrirbyggjandi áfangamats. Verði niðurstaðan að ekki náist samkomulag um innleiðingu virðismats getur hvor aðili fyrir sig tilkynnt með skriflegum hætti, fyrir 1. nóvember 2026 að hann hyggist beita forsenduákvæði og munu samningsaðilar þá skipa forsendunefnd sem starfar undir verkstjórn ríkissáttasemjara. Verkefni forsendunefndar er að ræða þá þætti sem aðilar eru ósammála um og reyna til hlítar að komast að sameiginlegri niðurstöðu. Forsendunefndin starfar til 31. desember 2026. Kjósi aðilar að segja upp samningi eftir að hafa kynnt sér niðurstöður forsendunefndar, skulu aðilar tilkynna um það með skriflegum hætti og verða þá samningar lausir 1. mars 2027.