

Forsendur fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir árin 2027-2031

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. Nýverið ákvað þó fjármála- og efnahagsráðherra að framvegis muni opinberir aðilar styðjast við þjóðhagsspá Seðlabanka Íslands í stað þjóðhagsspár Hagstofunnar við gerð fjármálastefnu hins opinbera, og spádeild Hagstofunnar var lögð niður. Markmið breytingarinnar var tvíþætt, annars vegar að styrkja umgjörð um mótun efnahagsstefnu stjórnvalda og hins vegar að efla kjarnastarfsemi Hagstofunnar. Seðlabankinn birtir spár fjórum sinnum á ári í febrúar, maí, ágúst og nóvember. Spá bankans er þó aðeins til þriggja ára (2026-2028), auk þess sem að bankinn birtir ekki allar þær upplýsingar sem sveitarfélög hafa notað í fjárhagsáætlanagerðinni. Því inniheldur eftirfarandi minnisblað einnig mat fjármála- og efnahagsráðuneytisins á ákveðnum hagstærðum og þeirra framlengingu á spá Seðlabankans um þrjú ár (2029-2031). Loks getur verið gagnlegt að styðjast við þjóðhagsspár greiningardeilda viðskiptabankanna, auk mannfjöldaspár Hagstofunnar og Bygðastofnunar.

Spárnar gefa vísbendingar um skattheimtu og útgjaldaþróun sveitarfélaga á komandi árum. Ætlun Sambands Íslenskra sveitarfélaga með minnisblaði þessu er að styðja við fjárhagsáætlunargerð sveitarfélaga en fjárhagsáætlun skal fylgja upplýsingar um þær forsendur sem byggt er á. Í minnisblaðinu er spátímabilið fimm ár því samkvæmt nýjum sveitarstjórnarlögum sem liggja fyrir þinginu er lagt til að áætlanagerð sveitarfélaga nái til fimm ára. Frumvarpið hefur þó ekki verið afgreitt.

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 hvort kjarasamningar á almennum og opinberum vinnumarkaði haldi næsta haust. Náist ekki samkomulag um viðbrögð við forsendubresti geta samningar á almennum markaði losnað 1. nóvember 2026 og samningar á opinberum markaði nokkrum mánuðum seinna. 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 Seðlabanka Íslands og fjármála- og efnahagsráðuneytisins

Seðlabankinn birtir spár fjórum sinnum á ári í febrúar, maí, ágúst og nóvember. Í þjóðhagsspá er metin efnahagsleg framvinda yfirstandandi árs auk næstu tveggja ára. Staða hagkerfisins greind og spáð fyrir helstu hagstærðum á borð við hagvöxt, verðbólgu og þróun á vinnumarkaði. Fjármála- og efnahagsráðuneytið framlengir spánna um þrjú ár (2029-2031) og spáir fyrir um þróun launavísitölu.

Tafla 1. Helstu stærðir í þjóðhagsspá Seðlabanka Íslands og fjármála- og efnahagsráðuneytisins

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Verg landsframleiðsla (milljarðar kr.)	4.956	5.314	5.578	5.841	6.112	6.412	6.727
Verg landsframleiðsla (ársbreyting)	8,2%	7,2%	5,0%	4,7%	4,6%	4,9%	4,9%
Hagvöxtur	1,3%	1,6%	1,8%	2,2%	2,3%	2,3%	2,3%
Verðbólga (%)	4,1%	5,2%	3,6%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%
Atvinnuleysi (hlutfall af mannafla) ¹	4,3%	5,7%	5,0%	4,3%	4,0%	4,0%	4,0%
Launavísitala (ársbreyting, %)	7.9%	6.2%	5.2%	4.4%	4.4%	4.4%	4.4%

Heimild: Seðlabanki Íslands (20.mái 2026) og fjármálaráðuneytið (júní 2026).

Rauntölur fyrir 2025 en spá fyrir 2026-2031.

¹Samkvæmt vinnumarkaðsskönnun Hagstofu Íslands (VMK).

Verðbólga

Verðlagsforsendur eru stór þáttur í áætlunargerð sveitarfélaga og oft gagnlegt að horfa til verðbólguþáttinn innan ársins. Seðlabanki Íslands birtir verðbólgu á ársfjórðungsgrundvelli.

Tafla 2. Verðbólguþá Seðlabanka Íslands innan ársins (br. frá sama tíma fyrir ári)

Ársfjórðungur	Seðlabanki Íslands
2025:1	4,2%
2025:2	4,0%
2025:3	4,0%
2025:4	4,2%
2026:1	5,2%
2026:2	5,0%
2026:3	5,2%
2026:4	5,5%
2027:1	4,4%
2027:2	4,0%
2027:3	3,2%
2027:4	2,9%
2028:1	2,6%
2028:2	2,5%
2028:3	2,3%
2028:4	2,5%
2029:1	2,6%
2029:2	2,5

Heimild: Seðlabanki Íslands, 20. maí 2026.

Húsnæðisverð

Húsnæðisverðþróun styður við áætlunargerð í innheimtu fasteignaskatts og í sumum tilfellum fasteignagjalda sveitarfélaga. Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS) birtir um mitt ár fasteignamat næstkomandi árs en horfa þarf til spáa viðskiptabankanna ef áætla á tekjur sem taka mið af fasteignamati lengra fram í tímann. Spá viðskiptabankanna horfir til þróunar húsnæðisverðs á landinu öllu.

Tafla 3. Spár viðskiptabankanna um ársbreytingu húsnæðisverðs

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

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 eftir því sem lengra er horft inn í framtíðina. Spáin gefur engu að síður mikilvægar vísbendingar um mannfjöldaþróun, 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. Upplýsingarnar má setja í samhengi við vægi útflutningsgreinanna í launagreiðslum íbúa sveitarfélagsins (https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag_launogtekjur_3_tekjur_o_s_tadgreidsla/TEK02003.px).

Tafla 4. Spá um útflutningsframleiðslu atvinnuvega

	2024	2025	2026	2027	2028
Sjávarafurðir	-1,9%	-6,0%	-1,3%	-2,6%	0,8%
Ál	-5,9%	1,0%	-5,5%	8,9%	2,1%

Heimild: Seðlabanki Íslands, 20. maí 2026.

II. Sértaekar forsendur áætlunargerðar

Útsvarstekjur

Við undirbúning fyrir fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar fyrir árin 2027-2031 hefur fjármála- og efnahagsráðuneytið uppfært spá um áætlaða þróun útsvarsstofns sveitarfélaga í heild. Áætlun ráðuneytisins grundvallast á spám um launaþróun og vinnumagn en einnig á innheimtu Fjársýslunnar hverju sinni.

Tafla 5. Spá um hækkun tekjuskatts-/útsvarsstofns, breyting frá fyrra ári, %

	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Útsvarsstofn	7,6%	5,6%	5,4%	5,4%	5,1%	4,3%

Heimild: Fjármálaráðuneyti, júní 2026.

Taka þarf afstöðu til þess hvort aðlaga þurfi eftirfarandi spá um útsvarsþróun með tilliti til þróunar íbúafjölda og stöðu atvinnumála í tilteknu sveitarfélagi. Þá getur verið gagnlegt að glöggva sig á því hvernig greidd staðgreiðsla sveitarfélagsins hefur þróast m.v. landið allt en slíkan samanburð má finna á vef Sambandsins (<https://www.samband.is/maelabord>).

Fasteignaskattar

Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS) hefur birt fasteignamat fyrir árið 2027. Það gildir í 12 mánuði frá og með 31. desember 2026. Lögum samkvæmt skal fasteignamat endurspegla gangverð fasteigna í febrúar á gildistökuári, nú febrúar 2026. Fasteignamat er notað til útreikninga fasteignaskatts og -gjalda sem sveitarfélög ákvarða. Á 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 2027 verða birtar á vef sjóðsins (<https://www.stjornarradid.is/verkefni/sveitarstjornir-og-byggsdamal/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 prósentuhækkunir 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 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 6. Hækkun launakostnaðar eftir heildarsamtökum m.v. kjarasamninga

	1.apríl 2027
ASÍ	4,34%
BSRB	4,25%
BHM	3,52%
KÍ	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 heildarkostnaður kjarasamningsbundinna hækkana veltur á samsetningu launafólks í hverju sveitarfélagi. Þá hefur fjölgun stöðugilda og launaskrið í sveitarfélagi 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 snýr að launabróun:

- *Verðbólguþróun og forsenduákvæði kjarasamninga.* Verðbólga er enn yfir verðbólguþrögn Seðlabanka Íslands og enn ríkir óvissa um verðbólguþróun næstu misseri. Í ágúst 2026 kemur í ljós hvort forsenduákvæði langtímakjarasamninga um verðlagsþróun haldi en Seðlabankinn telur nú 70% líkur á því að forsendurnar breyti. Verði 12 mánaða verðbólga í ágúst 2026 yfir 4,7% og 6 mánaða verðbólga yfir 4,4% opnast heimild til að segja upp kjarasamningum ef ekki næst að semja um viðbragð við forsendubresti. Verði samningum sagt upp falla þeir úr gildi 31. október 2026. Komi til þess að kjarasamningum á almennum markaði verði sagt upp á grundvelli forsenduákvæðis þá verður hægt að segja upp samningum á opinberum markaði með þriggja mánaða fyrirvara.
- *Virðismatsvegferð KÍ.* Félagsfólks KÍ eru nær þriðjungur af starfsfólki sveitarfélaga og samið var við KÍ um svokallaða virðismatsvegferð sem getur falið í sér breytingar á launakostnaði vegna félagsfólks KÍ eða uppsögn samnings 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 forsendunefndnar, skulu aðilar tilkynna um það með skriflegum hætti og verða þá samningar lausir 1. mars 2027.