



Nefndasvið Alþingis
b.t. fjárlaganefndar
Smiðju
Tjarnargötu
101 Reykjavík

Reykjavík, 07. okt 2026

Efni: Umsögn um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2027

Verkefni stjórnvalda í efnahagsmálum er tvíþætt: að stuðla að stöðugleika og styðja við hagvöxt. Þó gert sé ráð fyrir hallaleysi byggir frumvarpið á bjartsýnum forsendum og fellur á hagvaxtarprófinu. Samtök atvinnulífsins leggja áherslu á að verðmætin sem standa undir samneyslunni verða til í atvinnulífinu. Það eru fyrirtæki landsins sem skapa störfin, greiða launin og standa undir skatttekjunum. Af þeim sökum er mikilvægt að hið opinbera taki ekki til sín of mikið súrefni frá atvinnulífinu.

Verðmætasköpun, sem byggir á fjárfestingu og aukinni framleiðni, er grunnur tekjuöflunar ríkis og sveitarfélaga og gerir þeim kleift að standa undir grunnþjónustu og innviðum án þess að hækka skatta eða auka við skuldir. Samtökin telja brýnt að stjórnvöld leggi aukna áherslu á sjálfbæran útgjaldavöxt, forgangsraði grunnþjónustu, auki skilvirkni í opinberum rekstri, nýti krafta einkaframtaksins þar sem það á við og falli frá hugmyndum um frekari skattahækkunar á atvinnulífið. Þannig skapast rými fyrir atvinnulífið til að vaxa og dafna, sem er, þegar öllu er á botninn hvolft, besta leiðin til að tryggja sjálfbærni opinberra fjármála og lífskjör landsmanna til framtíðar.

Samantekt

- Útgjöld hins opinbera eru þau mestu meðal Evrópuríkja þegar leiðrétt hefur verið fyrir lífeyriskerfum, útgjöldum til varnarmála og aldurssamsetningu þjóðarinnar.
- Stórir útgjaldaliðir stjórnast af launaþróun, sem hefur víðtæk og sjálfvirk áhrif á ríkisútgjöld. Umbætur á umgjörð kjarasamningagerðar eru nauðsynlegar til að ná tókum á launaþróun, ríkisútgjöldum og verðbólgu.
- Stöðugleikareglan býr yfir ágalla sem vanmetur raunþróun ríkisútgjalda og girðir ekki fyrir ósjálfbæra þróun. Veruleg hækkun launa eða bóta endurspeglast ekki í reglunni.
- Skattahækkunar stjórnvalda byggja á rangri greiningu – ríkissjóður glímir við útgjaldavanda, ekki tekjuvanda. Sértekir skattar á atvinnustarfsemi skaða hagvöxt, munu ekki skila áætluðum tekjum og grafa undan skattstofnum framtíðarinnar.
- Forsendur fjárlagafrumvarpsins endurspegla óraunhæfar væntingar um tekjur og útgjöld. Auðvelt er að teikna upp raunhæfa sviðsmynd sem skilar tugum milljarða verri afkomu en ráðgerð er. Ákvarðanir í ríkisfjármálum þurfa að byggja á raunhæfum væntingum.
- Ríkissjóður leikur stórt hlutverk þegar kemur að verðbólgu og ekki síður verðbólguvæntingum. Ríkið þarf að ganga fram með góðu fordæmi við hækkun gjalda, draga til baka launavísitölutengingu almannatrygginga og virða launastefnu almenna markaðarins.
- Veruleg lánsfjárbörf ríkissjóðs og hækkandi skuldahlutfall er áhyggjuefni. Sala eigna, sem ekki standa rök til að séu í ríkiseigu, myndi bæta skuldastöðuna, draga úr lánsfjárbörf og létta á vaxtabyrði.



Efnisyfirlit

1. Stærsta „ríki“ í Evrópu?	3
1.1 Launaþróun hefur víðtæk áhrif á ríkisfjármál	4
1.2 Verðlagsleiðrétting stöðugleikareglu vanmetur raunvöxt ríkisútgjalda.....	5
1.3 Vísitölutenging bóta bætir við sjálfvirkum útgjaldavexti	6
1.4 Umbætur á vinnumarkaðslíkaninu eru forsenda efnahagslegs stöðugleika	8
2. Skattahækkanir – rangt meðal við útgjaldavanda	9
2.1 Langhæstu skattar á fjármálafyrirtæki í Vestur-Evrópu hækka enn.....	10
2.2 Náttúru- og innviðagjald á að fjármagna innviði... aftur	11
2.3 Hækkun virðisaukaskatts á baðlón gjörbreytir forsendum uppbyggingar	11
2.4 Hækkun krónutölugjalda og kílómetragjalds ætti að miðast við verðbólægumarkmið ...	12
2.5 Byggingarkostnaður aukinn á viðkvæmum tíma	13
2.6 Breytingar á tekjuskattslögum eiga að byggja á langtímahugsun.....	14
2.7 Gjöldin standa eftir þegar framlögin hverfa.....	14
3. Standast áætlanir?	16
3.1 Rýnt í forsendur fjárlagafrumvarpsins	17
3.2 Áhrif breyttra forsendna á niðurstöðuna	19
3.3 Afgangur af opinberum rekstri fátíður við núverandi aðstæður	20
4. Aðhald og áhrif ríkisins á verðbólgu	20
4.1 Hlutverk ríkissjóðs í baráttu gegn verðbólgu nær langt út fyrir afkomuna.....	21
5. Skuldaþróun og lánsfjárjöfnuður	22
5.1 Sala eigna gæti lækkað skuldir til skamms og lengri tíma.....	24



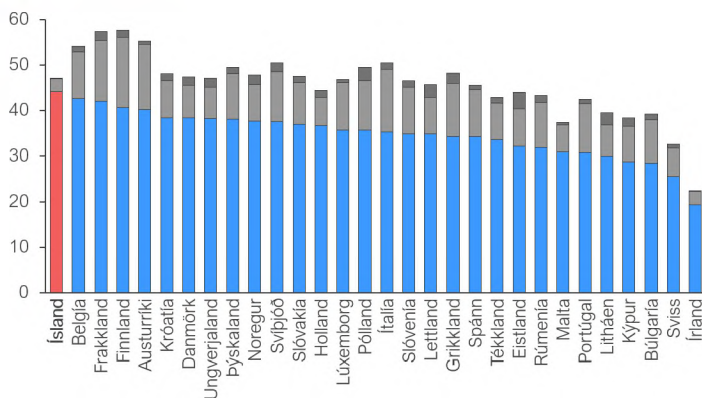
1. Stærsta „ríki“ í Evrópu?

Útgjöld hins opinbera á Íslandi eru mikil í alþjóðlegum samanburði. Ellilífeyrisgreiðslur fara að litlu leyti í gegnum ríkissjóð og útgjöld til varnarmála eru afar takmörkuð hér á landi. Auk þess erum við ung þjóð og útgjöld vegna heilbrigðismála ættu því að geta verið hófleg í samanburði við eldri þjóðir. Vegna þessa ættu opinber útgjöld að vera minni en víðast hvar. Staðan er hins vegar sú að ef leiðrétt er fyrir þessum þáttum eru opinber útgjöld hvergi meiri í Evrópu. Því blasir við að vandi opinberra fjármála er ekki tekjuvandi, heldur útgjaldavandi.

Opinber útgjöld

Sem hlutfall af landsframleiðslu, 2024, %

Heildarútgjöld án varnarmála og ellilífeyris Ellilífeyrir* Varnarmál



Heimildir: Eurostat, Samtök atvinnulífsins, *flokkur GF1002 – Old age

ósjálfbærum hætti. Í rekstrarútgjöldunum vega laun og fjárframlög sérstaklega þungt, en þau útgjöld aukast mest milli ára sem hlutfall af VLF. Á sama tíma dregst fjárfesting í efnislegum eignum saman úr 2,2% í 1,9% af VLF og verður sú minnsta í áratug. Boðað aðhald kemur því fram í minni fjárfestingu á meðan launakostnaður og fjárframlög, einna helst almannatryggingar, aukast enn sem hlutfall af landsframleiðslu.

Fjárframlög eru greiðslur ríkissjóðs til einstaklinga, sveitarfélaga og annarra aðila án þess að ríkið fá beina þjónustu á móti. Þar vega lífeyristryggingar þyngst (40%) í frumvarpinu og samanstanda að stærstum hluta af greiðslum vegna örorku og ellilífeyris. Útgjöld til lífeyristrygginga hafa vaxið hratt undanfarin ár og með breytingum sem taka gildi 1. janúar 2027 munu fjárhæðir bóta innan lífeyristrygginga nú fylgja þróun launavísitölu.

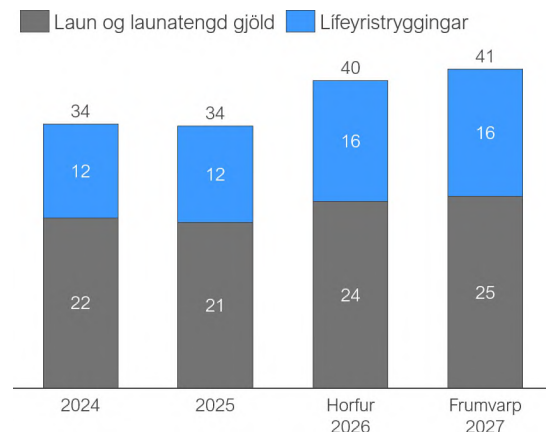
Ef útgjöld eru skoðuð eftir hagrænni skiptingu sést hvernig þessir tveir liðir, laun og lífeyristryggingar, hafa þróast undanfarin ár og hvernig þessi kostnaður tekur sífellt meira pláss í ríkisfjármálunum á kostnað t.d. fjárfestingar. Frá 2024 hefur hlutfall þessara útgjalda af frumútgjöldum aukist úr 34% í 41% í frumvarpinu 2027.

Ákvarðanir um útgjöld hafa víðtæk áhrif á hagkerfið í gegnum innlenda eftirspurn, vinnumarkað og verðbólgu. Þau geta ýmist stutt við eða unnið gegn peningastefnunni og þegar verðbólga er yfir markmiði þurfa útgjöld ríkisins að stuðla að því að draga úr verðbólguþrýstingi. Þar skiptir samsetning útgjaldanna meira máli en það hvort ríkissjóður sé rekinn með smávægilegum halla eða afgangi.

Samsetning og þróun ríkisútgjalda er orðið áhyggjuefni, þar sem stórir útgjaldaliðir hafa verið, og eru enn, að þróast með

Vægi launa og lífeyristrygginga hefur aukist umtalsvert undanfarin ár

Hlutfall af frumútgjöldum í A1-hluta á rekstrargrunni, %



Heimildir: Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Samtök atvinnulífsins



1.1 Launaþróun hefur viðtæk áhrif á ríkisfjármál

Launakostnaður vegur einkar þungt í opinberum útgjöldum á Íslandi. Það endurspeglar að hluta umfang og fyrirkomulag opinberrar þjónustu en laun opinberra starfsmanna eru einnig há í alþjóðlegum samanburði. Þetta þýðir jafnframt að þróun launa og starfsmannafjölda skiptir miklu máli fyrir það svigrúm sem er til staðar í rekstri hins opinbera fyrir annars konar útgjöld. Launaþróun ríkisins verður, líkt og önnur launaþróun, að haldast í hendur við framleiðnivöxt hagkerfisins til lengri tíma.

Þetta samhengi er sérlega mikilvægt í mannaflsrekri opinberri þjónustu þar sem erfiðara er að ná fram framleiðniaukningu með tækni og fjárfestingu, þó vissulega séu tækifæri til staðar í þeim efnum. Þegar laun hækka hraðar en framleiðni, líkt og venjan er á íslenskum vinnumarkaði, brýst það út fyrir eða síðar í aukinni verðbólgu og hærra vaxtastigi.

Á Íslandi, þar sem ríkið er stærsti einstaki laungreiðandi landsins, hefur launaþróun opinberra starfsmanna áhrif langt út fyrir beinan launakostnað. Ríkið og fyrirtæki keppa um sama vinnuafli og launaþróun ríkisins hefur þannig áhrif á launamyndun og spennu á almennum vinnumarkaði.

Samkeppnin um vinnuafli er umtalsverð en í könnun Gallup meðal aðildarfélaganna SA í júlí 2026 sögðust 48% atvinnurekenda vera í samkeppni við hið opinbera um hæft starfsfólk. Í fyrri könnun vísuðu atvinnurekendur til slíkrar samkeppni þegar samtökin leituðu skýringa á launaskriði innan fyrirtækja.

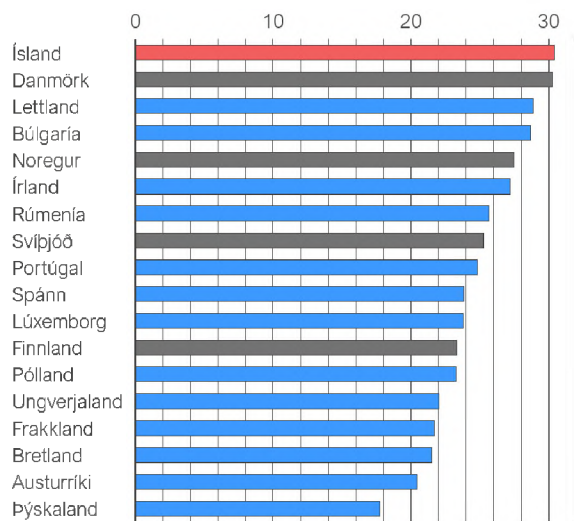
Launaþróunin endurspeglast jafnframt í launavísitölu sem ákvarðar nú með sjálfvirkum hætti þróun útgjalda í almannatryggingakerfinu. Þegar vægi hins opinbera er orðið yfir fjórðungur af heildarlaunagreiðslum á vinnumarkaði er ómögulegt að ná stjórn á heildarlaunaþróun án þess að hið opinbera axli ábyrgð og stilli launaþróun sína af þannig að hún samræmist efnahagslegu svigrúmi.

Lítil merki eru um slíka ábyrgð frá undirritun síðustu kjarasamninga. Launavísitala opinberra starfsmanna hefur hækkað meira frá upphafi síðustu kjaralotu en á almenna markaðinum og dæmi eru um kjarasamninga hjá hinu opinbera sem fóru langt fram úr þeim launahækkunum sem samið var um í Stöðugleikasamningnum. Frá febrúar 2024 til júní 2026 hafa laun á almennum vinnumarkaði hækkað um 17,8%, samanborið við 20,1% hjá ríkisstarfsmönnum og 20,0% hjá starfsmönnum sveitarfélaga.

Aðhald sem sneiðir fram hjá launaliðnum en beinist þess í stað að öðrum og smærri útgjaldaliðum tekur ekki á einum helsta drifkrafti útgjalda ríkisins.

Launakostnaður hins opinbera

Hlutfall af heildarútgjöldum (%), 2024



Heimildir: OECD – valin lönd, Samtök atvinnulífsins

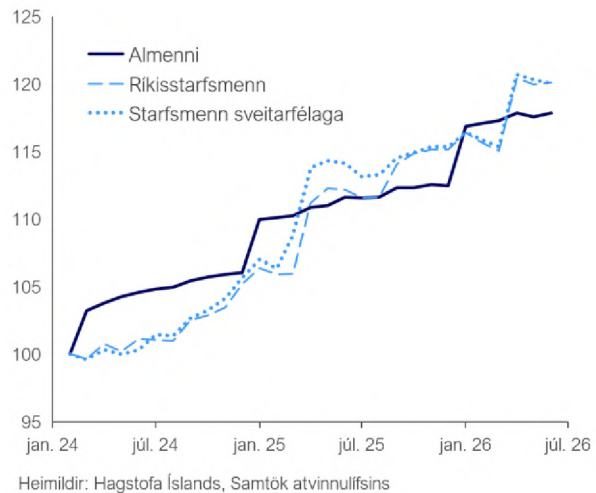


Áform um 1% fækkun stöðugilda, sem ætlað er að skila 3,2 ma.kr. sparnaði, er skref í rétta átt en breytir ekki undirliggjandi þróuninni. Launakostnaður heldur áfram að aukast og til að ná varanlegum tókum á útgjaldavexti þarf að ganga lengra.

Áhrif launaþróunar hins opinbera takmarkast ekki við launakostnað yfirstandandi árs. Ríkið ber verulegar lífeyrisskuldbindingar og þróun launa hefur áhrif á mat þeirra. Launahækkunar geta því aukið kostnað ríkisins strax, með hærri launagreiðslum, og til lengri tíma með auknum lífeyrisskuldbindingum. Heildarkostnaður launaákvæðna hins opinbera getur því verið umtalsvert meiri en sá kostnaður sem birtist í launareikningi hvers árs. Við mat á launaþróun þarf að horfa til þessara langtímaáhrifa samhliða beinum áhrifum á rekstur ríkisins.

Launavísitala eftir helstu launþegahópum

Febrúar 2024=100



1.2 Verðlagsleiðrétting stöðugleikareglu vanmetur raunvöxt ríkisútgjalda

Stöðugleikareglunni er ætlað að setja vexti ríkisútgjalda skorður, en hún nær aðeins til afmarkaðs hluta útgjaldanna. Af 1.705 ma.kr. heildarútgjöldum málefna sviða í fjárlagafrumvarpi ársins 2027 eru 383 ma.kr. (23%) undanskildir útgjaldagrunni reglunnar.

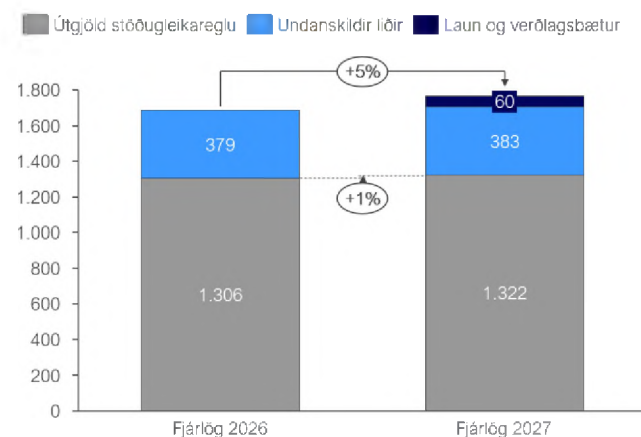
Stöðugleikareglan setur 2% hámark á raunvöxt útgjaldagrunnsins. Við mat á raunvexti eru útgjöld reiknuð með tilliti til þeirrar verð- og launaþróunar sem liggur að baki hverjum útgjaldalið. Aukist útgjöld vegna launahækkana eða hækkunar bóta er sú hækkun því tekin út, að hluta eða öllu leyti, við útreikning á raunvexti skv. reglunni. Mældur raunvöxtur mælir þannig fyrst og fremst breytingar á umfangi útgjaldanna, í formi fjölgunar laun- eða bótaþega, en síður þróun þess kostnaðar sem ríkissjóður stendur í raun frammi fyrir.

Reglan tryggir þess vegna ekki að raunveruleg útgjöld haldist innan áætlunar. Fari þau fram úr birtist það í verri afkomu ríkissjóðs án þess að reglan kalli á sjálfkrafa mótvægis- aðgerðir. Í fjárlagafrumvarpinu nema launa- og verðlagsbætur 59,9 ma.kr. Sú hækkun er tekin út við útreikning á raunvexti útgjaldagrunns stöðugleikareglunnar og kemur því ekki fram í mældum útgjaldavexti samkvæmt reglunni.

Seðlabanki Íslands bendir sérstaklega á þennan veikleika reglunnar í umsögn sinni um fjárlagafrumvarpið. Bankinn áætlað að 7,3% hækkun bóta almanna- trygginga um áramót auki útgjöld ríkissjóðs um 9 ma.kr. umfram það sem orðið hefði samkvæmt fyrra fyrirkomulagi. Þrátt fyrir

Útgjöld samkvæmt stöðugleikareglu aukast um 1% en heildarútgjöld um 5%

Ma. kr. á rekstrargrunni





Þennan viðbótarkostnað hefur breytingin takmörkuð áhrif á mældan raunvöxt útgjalda samkvæmt reglunni vegna þess hvernig bæturnar eru staðvirtar.¹

Fullt gagnsæi um raunvirðingu útgjalda er forsenda þess að hægt sé að leggja sjálfstætt mat á aðhaldið. Birta þarf með skýrum hætti hvaða útgjöld falla utan reglunnar, hvaða verð- og launaforsendur eru notaðar við raunvirðingu hvers útgjaldaliðar og hversu stór hluti nafnvaxtar er tekinn út við útreikninginn. Að öðrum kosti er erfitt að meta hvað liggur að baki mældum raunvexti og hversu mikið aðhald reglan felur í raun í sér.

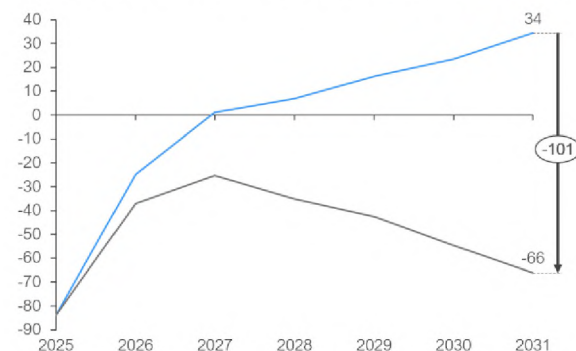
SA tekur undir ábendingu Seðlabankans um að æskilegra væri að staðvirða bætur með almennum mælikvarða á verðlagsþróun, svo sem vísitölu neysluverðs. Með því myndu hækkanir bóta og launa umfram almennt verðlag koma fram sem raunvöxtur útgjalda samkvæmt reglunni og hún þannig setja skýrari skorður á útgjaldavöxt.

Hægt er að skilja þennan hönnunargalla með sýnidæminu hér til hliðar sem byggir á fjármálaáætlun 2027-2031. Ef laun ríkisstarfsmanna hækkuðu árlega um 5% umfram það sem gert er ráð fyrir í fjármálaáætluninni hefði það engin áhrif samkvæmt stöðugleikareglunni eins og hún er reiknuð. Áhrif á afkomu ríkissjóðs væri hinsvegar veruleg. Að öðru óbreyttu væri ríkissjóður kominn í 66 ma. kr. halla árið 2031 í stað 34 ma. kr. afgang, eða með 101 ma. kr. lakari afkomu.

Afkoma ríkissjóðs í fjármálaáætlun og sviðsmynd

Ma.kr.*

— Afkoma í fjármálaáætlun 2027-31
— Afkoma með 5% meiri launahækkun ríkisstarfsmanna en óbreyttri stöðugleikareglu



Heimildir: Fjármálaáætlun 2027-31, SA.

1.3 Vísitölutenging bóta bætir við sjálfvirkum útgjaldavexti

Bótaþegum á framfæri ríkisins hefur fjölgað umtalsvert undanfarin ár sem hlutfall af mannfjölda á aldrinum 18-66 ára. Fjölgun ellilífeyrisþega skýrist af lýðfræðilegri þróun, en fjölgun örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega hefur verið töluvert meiri en fjölgun fólks á vinnualdri. Frá árinu 2012 hefur hlutfall örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega af mannfjölda á vinnualdri aukist úr 8% upp í 10%.

Samkvæmt greiningu fjármála- og efnahagsráðuneytisins² kom fram að lífeyrisgreiðslur TR hefðu hækkað umfram launavísitölu frá árinu 1997-2024. Greiðslur til bótaþega höfðu því hækkað umtalsvert að raunvirði og höfðu ekki setið eftir í samanburði við aðra hópa. Ítarleg greining um þróun ráðstöfunartekna ólíkra samfélagshópa sýnir jafnframt að kaupmáttur ráðstöfunartekna örorkulífeyrisþega TR höfðu vaxið um 2,6% árlega að meðaltali á árunum 2015-2025 á meðan kaupmáttarvöxtur fullra þátttakenda á vinnumarkaði mældist 1,8% árlega á sama tímabili³. Staðhæfingar um kjaragliðnun lífeyrisþega áttu því ekki við rök að styðjast.

¹ Seðlabanki Íslands (2026). *Umsögn um frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2027*, 1. mál, 158. löggjafarþing, 30. september 2026.

² Svar fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn frá Birni Leví Gunnarssyni um útreikning launabróunar (154. Löggjafarþing 2023-2024. Þskj. 2193 – 980. mál)

³ Gögn vegna fundar Þjóðhagsráðs 3. september 2026

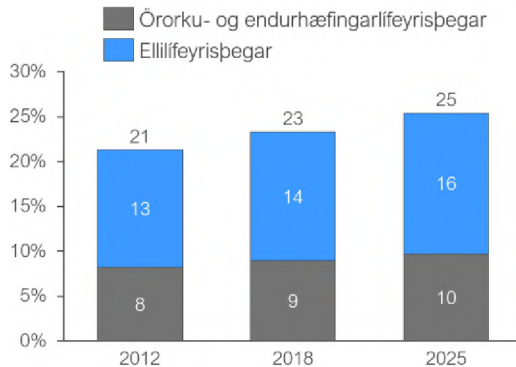


Bótakerfið hefur vaxið mjög að umfangi

Bótafjárhæðir fara vaxandi á sama tíma og bótaþegum fjölga

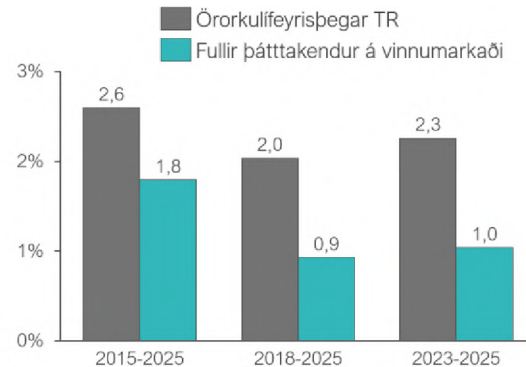
Fjöldi lífeyrisþega hjá TR*

Sem hlutfall af mannfjölda á aldrinum 18-66 ára (%)



Kaupmáttur ráðstöfunartekna

Meðalvöxtur á ári, miðgildi eftir hópi (%)



Heimildir: Hagstofan, Þjóðhagsráð, Samtök atvinnulífsins. *TR – talingu þeirra sem fengu greiðslu í mars

Engu að síður innleiddu stjórnvöld launavísitölutengingu bóta frá og með 1. janúar 2027. SA mótmæltu breytingunni harðlega⁴, enda varhugavert að tengja almannatryggingakerfið við launaþróun sem hefur lengi verið umfram efnahagslegt svigrúm og þannig stuðlað að auknum verðbólguþrýstingi. Að auki hefur launavísitalan að jafnaði hækkað hraðar en vísitala heildarlauna, sem þýðir að tengingin getur leitt til þess að bætur hækki hraðar en launagreiðslur í hagkerfinu almennt.⁵ Mikilvægt er einnig að árétta að launavísitölutengingin felur í sér nýtt gólf undir hækkun bóta en setur ekki þak á frekari útgjaldavöxt.

Sögulega hafa bætur hækkað bæði vegna almennra hækkana og breytinga á bótakerfinu. Frekari breytingar sem auka réttindi eða greiðslur geta því bæst við þær árlegu hækkanir sem leiða af launavísitölutengingunni. Frumvarpsdrög félags- og húsnæðismálaráðuneytisins frá því í ágúst um eingreiðslu í desember til 38.200 greiðsluþega Tryggingastofnunar er nýlegt dæmi um slíka breytingu.⁶

Fleiri nýlegar breytingar hafa átt þátt í hröðum hækkunum í almannatryggingakerfinu. Gerðar voru umfangsmiklar breytingar á bótakerfinu árið 2024 sem tóku gildi 1. september 2025, þar sem áætlað var að um 95% lífeyrisþega fengju hærri greiðslur en í eldra kerfinu. Útgjöld ríkissjóðs vegna bótagreiðslna örorku hafa vegna þess og vísitölutengingar vaxið hratt undanfarin ár og verða samkvæmt fjárlagafrumvarpinu 2027 um 30% hærri að raunvirði en þær voru árið 2024.

Áhrif launvísitölubreytingarinnar sjást glögglega í frumvarpinu. Miðað við fyrra fyrirkomulag hefðu bætur almannatrygginga hækkað um 4,0%. Vegna launavísitölutengingarinnar og leiðréttingar vegna þróunar vísitölnnar frá 1. júní 2025 er hækkunin þess í stað 7,3%. Miðað við fjárhæðir í frumvarpinu nemur munurinn um 9 ma.kr. í auknum útgjöldum árið 2027, sem er um tvöfalt meira en gert var ráð fyrir í kostnaðarmati launavísitölufrumvarpsins (4-5 ma.kr. árlega).

⁴ [Umsögn SA um tengingu fjárhæða almannatrygginga við launavísitölu \(október 2025\)](#)

⁵ [Seðlabanki Íslands \(2026\), minnisblað um frumvarp til breytinga á lögum um almannatryggingar, umsögn nr. 1858 á 157. löggjafarþingi](#)

⁶ [Félags- og húsnæðismálaráðuneytið \(2026\), Frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007 \(eingreiðsla, orlofs- og desemberuppbót\)](#)

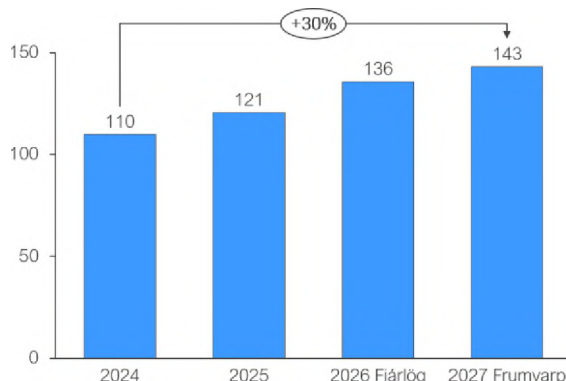


Þegar bótaþegum fjölgar stækkar útgjaldagrunnurinn og með tengingu bóta við launavísitölu hækkar jafnframt greiðslan á hvern bótaþega sjálfkrafa með launaþróun, óháð stöðu ríkisfjármála hverju sinni. Útgjöld geta því vaxið hratt án nokkurra ákvarðana og sífellt stærri hluti ríkisútgjalda verður bundinn sjálfvirkri þróun. Það þrengir svigrúm stjórnvalda til að bregðast við breyttum aðstæðum og gerir stjórn útgjalda erfiðari fram á veginn.

Þegar laun og bætur telja yfir 40% af ríkisútgjöldum eru stjórnvöld með aðra hendi bundna fyrir aftan bak við stjórn á útgjöldum ríkisins. Þá er afar hætt við aðhald leggist með of miklum þunga á önnur útgjöld. Í fjárlagafrumvarpinu er t.a.m. gert ráð fyrir verulegum samdrætti í fjárfestingu sem verður sú minnsta sem hlutfall af landsframleiðslu í 10 ár. Það er óheppileg forgangsroðun þar sem fjárfestingarþörf, t.d. í samgöngum, er töluverð. Að ná fram raunverulegu aðhaldi til lengdar krefst þess að tókum sé náð á öllum ríkisútgjöldum, þar með talið launaþróun.

Greiðslur örorkubóta og endurhæfingalífeyris hafa aukist um 30% að raunvirði frá 2024*

Ma.kr. á verðlagi 2026**



Heimildir: Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Hagstofan, Samtök atvinnulífsins
*Málaflokkar 27.10 og 27.20. **Raunvirt miðað við forsendur fjárlagafrumvarps 2027, fyrir 2026 og 2027

1.4 Umbætur á vinnumarkaðslíkaninu eru forsenda efnahagslegs stöðugleika

Þegar sífellt stærri hluti ríkisútgjalda er beintengdur launaþróun verður mikilvægara að stjórnvöld hugi að því hvernig megi tryggja launaþróun sem samræmist verðstöðugleika, sjálfbærum ríkisfjármálum og vaxandi hagsæld. Reynsla Norðurlandanna sýnir hvernig hægt er að gera kjarasamninga í kringum sameiginlegt efnahagslegt svigrúm. Þar byggir kjarasamningsgerð að stórum hluta á því að samkeppnisgreinar sem starfa á alþjóðlegum mörkuðum marki svigrúmið til launahækkana. Aðrir hlutar vinnumarkaðarins taka síðan mið af því viðmiði. Útflutningsgreinar keppa á alþjóðlegum mörkuðum þar sem lítið svigrúm er til að velta auknum launakostnaði út í verð án þess að veikja samkeppnisstöðu þeirra. Þess vegna er svigrúm þeirra til launahækkana mikilvægt viðmið um þær hækkanir sem hagkerfið getur staðið undir. Með því er leitast við að tryggja að launaþróun samræmist framleiðnivexti og verðstöðugleika án þess að samkeppnishæfni sé stefnt í hættu.

Slík umgjörð felur ekki í sér að allir hópar fái sömu launahækkun heldur að sameiginlegt viðmið sé um það svigrúm sem hagkerfið getur staðið undir. Til þess að slík samhæfing virki þarf hún að ná til alls vinnumarkaðarins, þar með talið hins opinbera. Ef einstakir hópar semja ítrekað um hækkanir umfram hið sameiginlega viðmið veikist það sem akkeri fyrir launamyndun.

Kostir slíks fyrirkomulag eru meðal annars:

1. Sterk tengsl launa og framleiðni
2. Minni verðbólguþrýstingur og þar af leiðandi lægri vextir
3. Aukinn efnahagslegur stöðugleiki

Til þess að sameiginleg launastefna haldi út hverja samningalotu þarf umgjörð kjarasamninga að styðja við hana. Mikilvægt er að færa hana nær því sem þekkist og hefur skilað árangri á hinum Norðurlöndunum, m.a. með því að skerpa á hlutverki ríkissáttasemjara í tengslum við efnahagslegan stöðugleika.



Ávinningurinn fyrir ríkissjóð er jafnframt verulegur. Betri samhæfing launaþróunar getur dregið úr vexti launakostnaðar hins opinbera sem og þeirra útgjalda sem fylgja launaþróun. Umbætur á umgjörð kjarasamninga eru því ekki aðeins vinnumarkaðs- og efnahagsmál heldur einnig mikilvægur þáttur í að stuðla að sjálfbærum ríkisfjármálum til lengri tíma.

2. Skattahækkanir – rangt meðal við útgjaldavanda

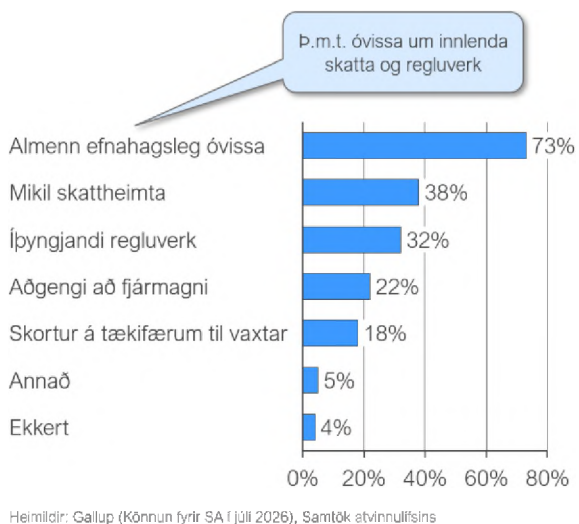
Samtök atvinnulífsins styðja almennt við markmið um hallalaus fjárlög en hafa í umsögnum bent á að leiðin að hallaleysi liggir í útgjaldaaðhaldi, ekki skattahækkunum. Eins og kom fram í fyrsta kafla eru umsvif hins opinbera á Íslandi með því mesta sem þekkist. Hin hliðin á þeim pening er að skattheimta er mikil í alþjóðlegum samanburði. Ekki ætti að líta á aukna skattheimtu sem skynsamlega lausn á ójafnvægi í ríkisfjármálum. Hærri skattar letja atvinnusköpun og fjárfestingu og því er hætt við því að aukin skattheimta skili sér ekki í auknum tekjum ríkissjóðs þegar upp er staðið. Þetta hafa fjölmargar erlendar rannsóknir staðfest.⁷⁸ Enda hafa t.d. Danmörk, Svíþjóð, Finnland og Þýskaland nýlega tilkynnt um skattalækkanir á fyrirtæki í því skyni að örva fjárfestingu og hagvöxt.

Mörg dæmi eru um að skattabreytingar skili minni tekjum en áætlað var vegna vanmats á áhrifum þeirra á athafnir fólks. Innviðagjald á skemmtiferðaskip og hækkun vörugjalda á eldsneytisbíla eru nýleg dæmi. Skipakomum fækkaði talsvert í kjölfar innviðagjaldsins og dró það jafnframt úr öðrum skatttekjum. Þá dróst innflutningur eldsneytisbíla verulega saman samhliða aukinni sölu rafmagnsbíla sem bera engin vörugjöld. Útlit er fyrir að breytingin skili talsvert minni tekjum en reiknað var með og líkur eru á að tekjurnar séu enn ofmetnar miðað við þróun innflutnings ökutækja á árinu hingað til.

Samtökin leggja áherslu á að við undirbúning skattabreytinga sé lagt heildstætt mat á áhrif þeirra og tekið tillit til þess að skattahækkanir hafa iðulega neikvæð áhrif á skattstofna. Jafnframt þarf að tryggja nægan fyrirvara við skattabreytingar, en á það hefur verulega skort að undanfögnu. Til að mynda var kílómetragjaldið samþykkt 18. desember 2025 og tók gildi aðeins tveimur vikum síðar. Við innleiðinguna komu upp kerfisvillur hjá Skattinum, margar rangar kröfur voru sendar út, einstaklingar rukkaðir fyrir annarra manna bíla og fyrirtæki þurftu að aðlagja kerfi sín með skömmum fyrirvara.

Þegar skattar eru ítrekað hækkaðir með nær engum fyrirvara eykur það óvissu í rekstri fyrirtækja sem hefur neikvæð áhrif á fjárfestingar. Merki eru um aukna varfærni í fjárfestingum meðal fyrirtækja og samkvæmt könnun SA meðal félagsmanna sl. sumar vegur efnahagsleg óvissa þar þungt, þar á meðal óvissa um innlenda skatta og regluverk.

Hvaða þættir, ef einhverjir, standa fjárfestingu helst fyrir þrifum



⁷ [Alesina, Favera Giavazzi \(2019\) Effects of Austerity: Expenditure- and Tax-Based Approaches](#)

⁸ [Alesina Ardagna \(2009\) Large Changes in Fiscal Policy: Taxes Versus Spending](#)



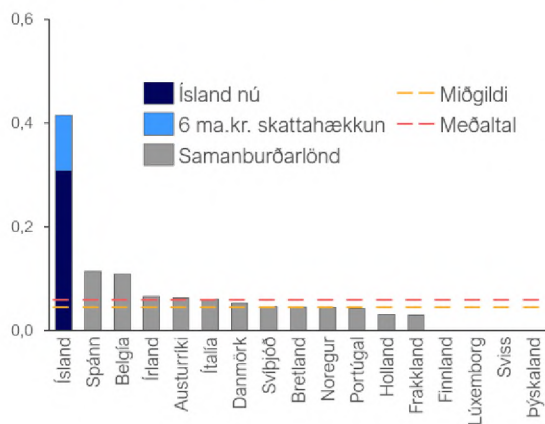
2.1 Langhæstu skattar á fjármálafyrirtæki í Vestur-Evrópu hækka enn

Til stendur að hækka skatt á skuldir banka umfram 50 milljarða úr 0,145% í 0,254% eða um ríflega 75%. Ráðgert er að hækkunin skili 6 ma.kr. til viðbótar við þá sértæku skatta sem nú þegar eru lagðir á fjármálafyrirtæki og eru þeir langhæstu í Vestur-Evrópu. Skatturinn er ófrádráttabær tekjuskatti og er því raunar íþyngjandi kostnaðarliður inn í rekstrarreikning bankanna. Meginhlutverk banka er að miðla sparnaði til fjárfestinga heimila og fyrirtækja. Auknir bankaskattar og aukinn kostnaður kann því að draga úr fjárfestingu vegna neikvæðra áhrifa á útláns- og innlánsvexti líkt og margar rannsóknir hafa leitt í ljós.⁹¹⁰

Íslenskt fjármálakerfi ber nú þegar miklar byrðar í alþjóðlegum samanburði

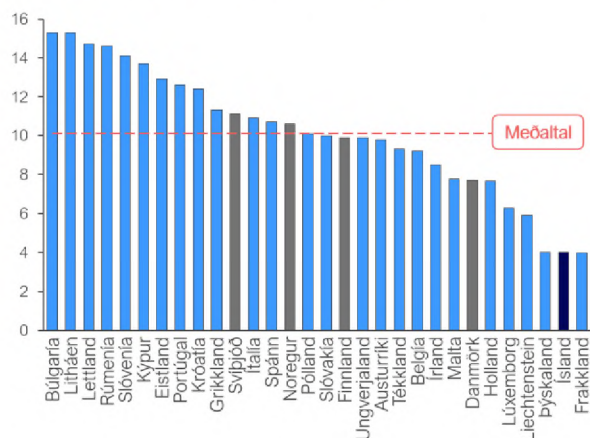
Sértækir skattar valinna banka í Vestur Evrópu

Sem hlutfall af meðaleignum (%) 2025



Arðsemi eigin fjár umfram áhættulausa vexti

Arðsemi eigin fjár umfram stýrivexti, meðaltal 2022-2025 (%)



Heimildir: Intellicon, KPMG Samtök fyrirtækja í fjármálaþjónustu, Samtök atvinnulífsins

Sérstakur skattur á fjármálafyrirtæki, fjársýsluskattur og sérstakur fjársýsluskattur skiluðu ríkissjóði samanlagt 18 ma.kr. á síðasta ári, til viðbótar við almennan tekjuskatt. Álagning allra þriggja skattanna samtímis er einsdæmi á Norðurlöndunum. Þar að auki búa íslensk fjármálafyrirtæki við hærri eiginfjákröfur en víða í nágrannaríkjum ásamt vaxtalausri bindiskyldu. Frekari sértæk skattheimta eykur þennan mun enn frekar og getur skilað sér í lakari fjármagnskjörum fyrirtækja og heimila og veikari samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs.

Ekki er að sjá að afkoma íslenskra banka sé betri en gengur og gerist í Evrópu, þvert á móti. Raunarðsemi eigin fjár íslenskra banka er lakari en í Evrópu og talsvert lakari en á hinum Norðurlöndunum. Sértæk skattheimta á fjármálafyrirtæki bitnar jafnframt á ríkinu sjálfu sem eiganda um 99,8% hlutar í Landsbankanum. Skyndilegar skattabreytingar í kjölfar eignasölu geta jafnframt dregið úr trúverðugleika ríkisins sem seljanda eigna og þannig haft áhrif á kjör við síðari eignasölu. Samtökin ítreka að leggja ætti frekar áherslu á sölu eignarhluta bankans en nánar er fjallað um sölu ríkiseigna, þar á meðal eignarhlut ríkisins í Landsbankanum, í kafla 5.1.

Ef framfylgja á markmiðum atvinnustefnunnar og styðja við fjárfestingu telja samtökin rétt að falla frá hugmyndum um enn aukna sértæka skattheimtu á fjármálakerfið. Þvert á móti væri nær að leggja fram skýra og fyrirsjáanlega áætlun um hvernig draga megir úr þeirri sértæku skattheimtu sem fjármálafyrirtæki búa nú þegar við og erfitt er að rökstyðja.

⁹ [Maneely & Ratnovski \(2024\) Bank Profits and Bank Taxes in the EU](#)

¹⁰ [Buch, Hilberg & Tonzer \(2016\) Taxing banks: an evaluation of the German bank levy](#)



2.2 Náttúru- og innviðagjald á að fjármagna innviði... aftur

Í samráðsgátt stjórnvalda liggja fyrir drög að nýju náttúru- og innviðagjaldi sem áætlað er að skili ríkissjóði 6–7 ma.kr. á ársgrundvelli. Samtökin eru almennt ekki mótfallin gjalddöku sem felur í sér að þeir greiði sem nota en benda á að ferðaþjónustan greiðir nú þegar gistinátta- og innviðagjald upp á u.þ.b. 5,5 ma.kr. sem ætlað er að standa undir uppbyggingu, viðhaldi og vernd ferðamannastaða og innviða. Ferðamenn leggja jafnframt verulega fjármuni til ríkissjóðs með virðisaukaskatti og öðrum skatttekjum af neyslu sinni hér á landi, án þess að nýta alla þá almannþjónustu sem skatttekjunum er ætlað að standa undir. Samtökin telja því ekki rétt að mæta almennum kostnaði ríkisins með sífelld aukinni sértækri skattheimtu á ferðaþjónustu, heldur eigi fyrst að tryggja að núverandi gjöld nýtist í þeim tilgangi sem þeim var ætlað.

Þrátt fyrir það er fyrirhugað að leggja á frekari gjöld til að mæta sama markmiði sem önnur skattheimta byggir nú þegar á, án þess að þeir fjármunir skili sér að fullu í þau verkefni. Rennur skatturinn þannig beint inn í ríkissjóð og mun eflaust líkt og öðrum sértækum sköttum á ferðaþjónustu vera varið í önnur verkefni en þau sem yfirlýst markmið með sköttunum er. Nýjasta dæmið um skattahækkun sem átti að fjármagna tiltekin verkefni er hækkun veiðigjalds á síðasta ári. Samkvæmt fjárlagafrumvarpinu verður hins vegar hátt í 10% raunsamdráttur fjárfestinga í vegakerfinu og verða þær sem hlutfall af landsframleiðslu álíka miklar og að meðaltali árin 2016-2025.

Þá virðast forsendur um tekjur af gjaldinu ekki taka tillit til þess að gjald upp á 4.500 kr. á mann getur í sjálfu sér dregið verulega úr aðsókn. Eitt markmið gjaldsins að hafa áhrif á ferðaval og dreifa ferðamönnum betur um landið. Þá er ekki hægt að byggja tekjuáætlunina á því að aðsókn haldist að mestu óbreytt líkt og þó er gert og fjallað er nánar um í kafla 3.2. Því herra sem gjaldið er, þeim mun meiri eru líkurnar á að ferðamenn velji aðra áfangastaði og að tekjur ríkissjóðs verði lægri en áætlað er.

2.3 Hækkun virðisaukaskatts á baðlón gjörbreytir forsendum uppbyggingar

Uppbygging baðlóna krefst mikilla fjárfestinga og hefur skapað heilsársstörf víða um land. Fyrirhuguð hækkun virðisaukaskatts breytir rekstrar- og fjárfestingarforsendum greinarinnar og kann að draga úr fyrirhugaðri uppbyggingu, ekki síst á landsbyggðinni þar sem nær öll baðlón eru staðsett. Það samræmist illa markmiðum stjórnvalda um aukna fjárfestingu, verðmætasköpun og atvinnuuppbyggingu um land allt. Baðlón mynda svokallaða segla sem hvetja ferðamenn til að leggja leið sína utan höfuðborgarsvæðisins, sér í lagi í styttri ferðum þeirra til landsins. Hærri virðisaukaskattur á baðlón er því síst til þess fallin að standa vörð um fjölbreytt störf og atvinnuuppbyggingu utan höfuðborgarsvæðisins.

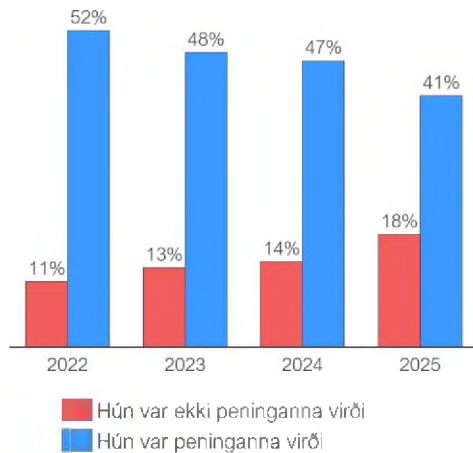
Stór hluti ferðamanna heimsækir náttúruböð og heilsulindir. Sé litið til svara frá 2021, áður en landamærakönnun Ferðamálastofu var breytt, svöruðu tæplega 12% ferðamanna því til að ferð þeirra í Bláa lónið hafi verið það minnistæðasta úr Íslandsferðinni.¹¹ Mikilvægi baðlóna í íslenskri ferðaþjónustu er því ótvírætt. Skattahækkunin kemur jafnframt á viðkvæmum tíma fyrir ferðaþjónustuna. Ísland er þegar afar dýr áfangastaður. Hærri álögur bætast við almennt hátt verðlag og sterkt raungengi og munu hafa neikvæð áhrif á eftirspurn, neyslu ferðamanna og samkeppnishæfni greinarinnar.

¹¹[Landamærakönnun Ferðamálastofu 2021](#)



Var Íslandsferðin peninganna virði?

Hlutfall af heildarsvörum



Heimildir: Ferðamálastofa, Samtök atvinnulífsins

Hvaða afþreying var nýtt á Íslandi?

10 vinsælustu flokkar afþreyingar



Greining með þjóðhagslíkani ferðapjónustunnar sýnir mikilvægi þess að horfa til hegðunaráhrifa. Við víðtækari hækkun virðisaukaskatts á ferðapjónustu var metið að aðeins um 60% af tekjuaukningu skilaði sér í ríkissjóð á fyrsta ári og að til lengri tíma gætu heildarskatttekjur orðið minni en án hækkunarinnar. Þótt greiningin taki ekki sérstaklega til baðlóna undirstrikar hún að meta þarf heildaráhrif breytingarinnar.

Gildar ástæður eru fyrir því að flestöll Evrópuríki skattleggja ferðapjónustu í lægra VSK þrepi en hinu almenna þrepi. Útfluttar vörur bera ekki virðisaukaskatt en líta má á ferðapjónustu sem útflutta þjónustu, sem þarf að standast alþjóðlega samkeppnishæfni. Nýlegar rannsóknir sýna að jafnvel lítil hækkun VSK þreps ferðapjónustu geta valdið miklu þjóðhagslegu tapi, enda séu ferðamenn mjög næmir fyrir verðlagningu á áfangastöðum.¹²

Sú skattheimta sem fyrirhugað er að auka á ferðapjónustu nemur samtals um 11 ma.kr., beint eða óbeint. Til samanburðar nam hagnaður greinarinnar um 20 ma.kr. árið 2024. Svigrúm hennar til að taka á sig frekari álögur er því ekki til staðar í ljósi mikillar alþjóðlegrar samkeppni og hás innlends kostnaðar.

2.4 Hækkun krónutölugjalda og kílómetragjalds ætti að miðast við verðbólguþröskul

Um áramótin hækka krónutölugjöld ríkisins um 5,2%, í samræmi við áætlaða verðbólgu ársins 2026. Með því er horft til liðinnar verðbólgu fremur en framtíðarhorfa, en verðbólguþröskul Seðlabankans fyrir 2027 er 3,6% og verðbólguþröskul bankans er enn fremur 2,5%. Afturvirk verðlagsleiðrétting er til þess fallin að auka verðbólguþröskul og skýtur skökku við þegar stjórnvöld leggja áherslu á að ríkisfjármálin styðji við höfðun verðbólgu. Samtökin telja það ekki rétt skilaboð til annarra opinberra aðila að fleyta liðnum verðhækkunum, sem áttu sér stað m.a. vegna fyrri hækkana opinberra gjaldskráa og olíuverðshækkana, áfram út í verðlag næsta árs. Eðlilegra væri að miða við verðbólguþröskul Seðlabankans, enda er órökrétt að halda því fram að krónutölugjöld sem falli á tiltekna vörur eða þjónustu þurfi endilega að þróa í takt við almennt verðlag í hagkerfinu í heild.

Jafnframt verða gistingu- og innviðagjald nú felld undir almenna hækkun krónutölugjalda. Þar skiptir fyrirsjáanleiki máli enda hefur stór hluti gistingar og ferða skemmtiferðaskipa fyrir

¹² [Impact of Taxation on Hospitality Sector \(November 2025\)](#)



næsta ár þegar verið seldur á fyrirfram ákveðnu verði. Hækkunir með skömmum fyrirvara geta því lent alfarið á fyrirtækjunum sjálfum fremur en þeim sem gjaldinu er ætlað að beinast að.

Kílómetragjald hækkar um 15,9% á næsta ári og er áætlað að hækkunin skili ríkissjóði um 5 ma.kr. Hækkunin leggst þungt á bílaleigur en miðað við um 900 milljónir ekinna kílómetra bílaleigubíla á ári áætla SAF að um einn milljarður króna, eða um 20% hækkunarinnar, falli á bílaleigur. Ljóst er því að til viðbótar við aukna skattheimtu á ferðaþjónustu sem lýst er hér á undan greiðir ferðamaðurinn talsvert meira í formi kílómetragjalds.

Á sama tíma og vegnotendur eru látnir greiða meira dragast framlög til samgöngu- og fjarskiptamála saman um 3,2 ma.kr. að raunvirði samkvæmt fjárlagafrumvarpinu. Samtökin telja það ekki traustvekjandi að réttlæta aukna gjalddöku af akstri með þörf fyrir trausta tekjustofna samgöngukerfisins án þess að samsvarandi aukning sjáist í fjárfestingu í innviðum.

2.5 Byggingarkostnaður aukinn á viðkvæmum tíma

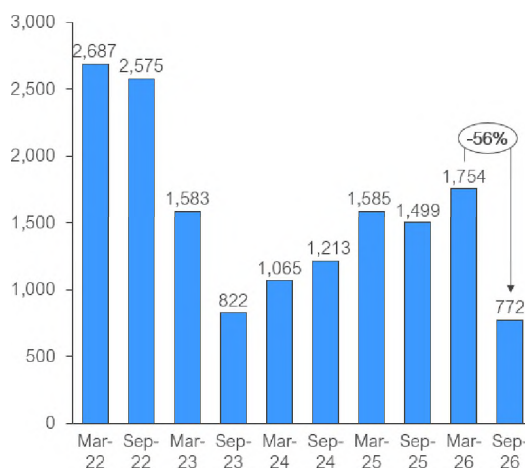
Fyrirhuguð lækking endurgreiðslu virðisaukaskatts af byggingarvinnu á verkstað eykur byggingarkostnað á sérlega óheppilegum tíma. Virðisaukaskattur leysti söluskatt af hólmi 1. janúar 1990. Vinna á byggingarstað hafði verið utan söluskattkerfisins og var endurgreiðslunni komið á til að koma í veg fyrir þá hækkun byggingarkostnaðar sem ella hefði orðið við skattlagningu vinnunnar.

Frá því að virðisaukaskattur var tekinn upp hafa stjórnvöld beitt endurgreiðsluhlutfallinu í takt við hagsveifluna og aðstæður í byggingariðnaði. Hlutfallið var hækkað í 100% bæði eftir fjármálahrun og í heimsfaraldrinum til að viðhalda umsvifum og störfum, og lækkað í uppsveiflu þegar draga þurfti úr þenslu. Nú stendur til að lækka hlutfallið á sama tíma og íbúðauppbygging dregst saman, vextir eru háir og atvinnuleysi vaxandi. Hlutfallið yrði þá það lægsta frá upphafi, þegar aðstæður kalla frekar á hið gagnstæða.

Lækking endurgreiðslunnar leggst beint á kostnað við nýbyggingar og ratar að lokum út í íbúðaverð og leiguverð. Samkvæmt mati Samtaka iðnaðarins jafngildir breytingin 1,1-1,3 m.kr. skattahækkun á byggingarkostnað 100 fermetra íbúðar. Á sama tíma og stjórnvöld leggja áherslu á bætt aðgengi að húsnæði er mótsagnakennt að gera uppbyggingu dýrari. Hærri byggingarkostnaður getur auk þess orðið til þess að verkefni sem standa tæpt verði slegin af eða þeim frestað, sem getur aukið framboðsvanda til lengri tíma og viðhaldið þrýstingi á húsnæðislið vísitölu neysluverðs. Áhrifin geta þannig unnið gegn markmiðum stjórnvalda um hjöðnun verðbólgu þegar fram í sækir.

Samkvæmt HMS hefur hægt verulega á uppbyggingu íbúða og hafa horfur til næstu ára versnað. Nýjar framkvæmdir hafa aldrei verið færri milli íbúðatalninga HMS og ekki hafa verið færri íbúðir í uppbyggingu á fyrri

Nýjar framkvæmdir milli talninga HMS



Heimildir: HMS, Samtök atvinnulífsins



framvindustigum.¹³ Reynslan sýnir hversu langvarandi áhrif samdráttur í uppbyggingu getur haft; eftir fjármálaáfallið dróst framboð nýrra íbúða verulega saman og tók mörg ár að ná sér á strik. Að hækka byggingarkostnað við þessar aðstæður eykur hættuna á nýjum framboðsskorti þegar eftirspurn tekur aftur við sér.

Breytingin eykur jafnframt hvata til svartrar atvinnustarfsemi, en endurgreiðslunni var frá upphafi meðal annars ætlað að draga úr hvata til vinnu utan skattkerfisins. Það á ekki síst við um viðhald og endurbætur á vegum einstaklinga. Lægri endurgreiðsla minnkar ávinninginn af því að gefa upp vinnuna og getur því skilað ríkissjóði minna en áætlað er, auk þess að skekkja samkeppnisstöðu þeirra fyrirtækja sem standa skil á sínu.

Áætlað er að breytingin skili ríkissjóði um 3,6 ma.kr. á ári. Samtökin telja að þann ávinning þurfi að meta á móti minni umsvifum í byggingariðnaði, töpuðum skatttekjum af minni starfsemi og auknum húsnæðiskostnaði heimila. Samtökin telja því rétt að falla frá lækkun endurgreiðsluhlutfallsins og tryggja fremur stöðug skilyrði til húsnæðisuppbyggingar.

2.6 Breytingar á tekjuskattslögum eiga að byggja á langtímahugsun

Í frumvarpinu er lagt til að svokallað framleiðnivíðmið við uppfærslu persónuafsláttar og skattþrepa í tekjuskatti einstaklinga lækki úr 1% í 0,5% og verði tímabundið 0% árið 2027. Áætlað er að breytingin skili aukalega 3,1 ma.kr. í tekjuskatti einstaklinga árið 2027. Breytingin felur í sér að mörkin hækka minna en áður og skattbyrði launafólks verður að sama skapi meiri en ella.

Viðmiðið um framleiðnivöxt var tekið upp árið 2022 til að tryggja að skattleysis- og þrepamörk þróust með verðlagi og framleiðni til lengri tíma. Í greinargerð frumvarpsins frá árinu 2021, verður ekki séð að vilji löggjafans hafi staðið til þess að endurskoðunin ætti að byggja á sögulegri þróun til skamms tíma. Þá virðist það ganga í berhögg við hönnun kerfisins að gerð sé tímabundin afturvirk leiðrétting til eins árs. Framleiðnivöxtur getur sveiflast nokkuð á milli ára, en langtímaþróun framleiðni er alla jafna seigfljótandi stærð. Í ljósi þess að endurskoðunin ákvarðar þróun þrepamarka fyrir næstu fimm ár, hefði farið betur á því að horfa til líklegar þróunar framleiðni fram á veginn og beita sambærilegri aðferðafræði og gert var árið 2021.

Rétt er að vekja athygli á að breytingin árið 2022 var m.a. viðbragð við gagnrýni ASÍ og fleiri á þróun skattbyrði lægstu tekna en ósk um slíka breytingu var sett fram sem krafa við gerð kjarasamninga 2019. Mikilvægt er að traust ríki um fyrirkomulag á þróun skattþrepamarka og hafið sé yfir vafa að stjórnvöld séu ekki að beita endurskoðuninni í þágu stundarsjónarmiða um afkomu ríkissjóðs á næsta ári. Samtökin telja rétt að Efnahags- og viðskiptanefnd taki breytinguna til skoðunar og tryggi að hún byggi á skýru mati á langtímaáhrifum á skattbyrði, vinnuframboð og hvata til atvinnuþátttöku.

2.7 Gjöldin standa eftir þegar framlögin hverfa

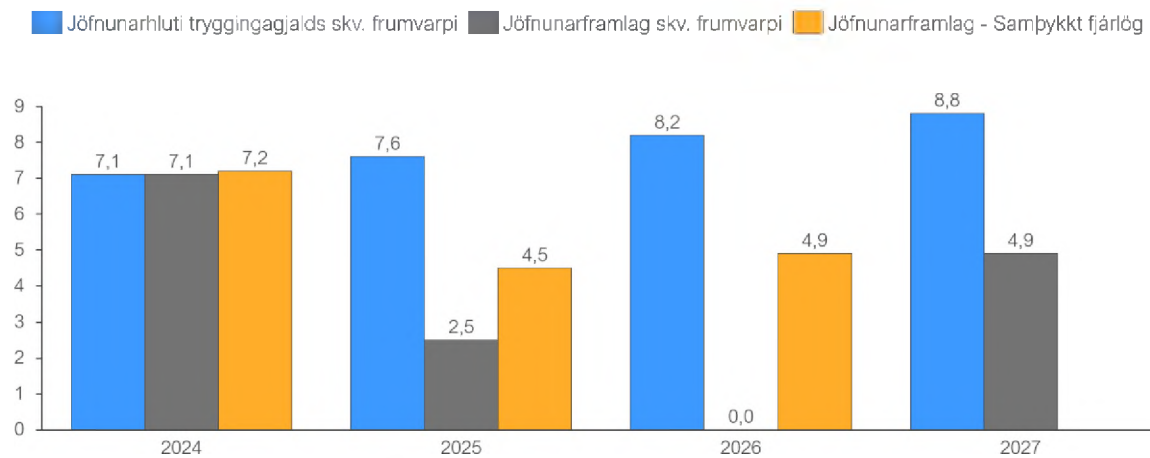
Áætla má að gjald til jöfnunar og lækkunar á örorkubyrði lífeyrissjóðanna nemi um 8,8 milljörðum króna árið 2027, miðað við fyrra 0,325% viðmið. Á sama tíma er gert ráð fyrir að jöfnunarframlag ríkisins nemi 4,9 milljörðum króna. Framlagið nemur því aðeins rúmum helmingi þess sem fyrra viðmið hefði gefið.

¹³ [Frétt HMS – Hægt hefur á uppbyggingu íbúða og horfur til næstu ára hafa versnað](#)



Jöfnun á örorkubyrði lífeyrissjóða

Ma.kr.*



Heimildir: Fjárlög hvers árs, Samtök atvinnulífsins. *Áætlað gjald fyrir 2025-2027 miðað við fyrra viðmið

Gjaldið byggir á samkomulagi ríkisins og aðila vinnumarkaðarins frá 2005 og var ætlað að standa undir jöfnun örorkubyrði lífeyrissjóðanna, sem þó er ekki að fullu jöfnuð með framlaginu. Á undanförunum árum hefur ríkið hins vegar dregið verulega úr framlaginu án samsvarandi breytinga á innheimtu tryggingagjaldsins. Eftir stendur vandinn, sjóðsfélagar í lífeyrissjóðum þar sem örorkutíðni er há, einkum lífeyrissjóðum verkafólks, geta áfram átt von á skerðingu ellilífeyrisréttinda sem jöfnunarframlaginu var ætlað að draga úr. Óeðlilegt er að ríkið dragi úr framlagi sem byggir á samkomulagi við aðila vinnumarkaðarins á sama tíma og gjaldið sem ætlað var að standa undir því er áfram innheimt.

Samhliða þessu er lagt til að framlengja tímabundið ákvæði sem kemur í veg fyrir að 7,3% hækkun greiðslna almannatrygginga til örorkulífeyrisþega árið 2027 leiði til samsvarandi lækkunar örorkulífeyris úr lífeyrissjóðum. Lífeyrissjóðunum er þannig áfram gert að bera kostnað vegna örorkulífeyris án þess að tekið sé fullt tillit til aukinna greiðslna úr almannatryggingakerfinu. Af þeim sökum er sérlega brýnt að áfram verði unnið að varanlegri lausn á víxlverkun bóta TR og lífeyrissjóða á grundvelli hugmynda um örorkubótasjóð og að stjórnvöld styðji við þá vinnu.

Samtökin ítreka einnig gagnrýni sína á að tengsl markaðsgjalds við framlög til Íslandsstofu séu rofin og telja réttast að gjaldið verði lagt af standi stjórnvöld ekki við það fyrirkomulag sem samið hefur verið um. Markaðsgjaldið og tenging þess við fjármögnun Íslandsstofu hafa verið mikilvægur grundvöllur þess samkomulags sem náðst hefur milli stjórnvalda og atvinnulífsins um eflingu útflutnings og markaðsstarfs erlendis.

Markaðsgjaldinu var ætlað að standa undir starfsemi Íslandsstofu en ekki að afla tekna til almennra útgjalda ríkissjóðs. Þegar horfið er frá þeirri tengingu bresta jafnframt forsendur þess að innheimta gjaldið áfram og því er réttast að það verði lagt af.



3. Standast áætlanir?

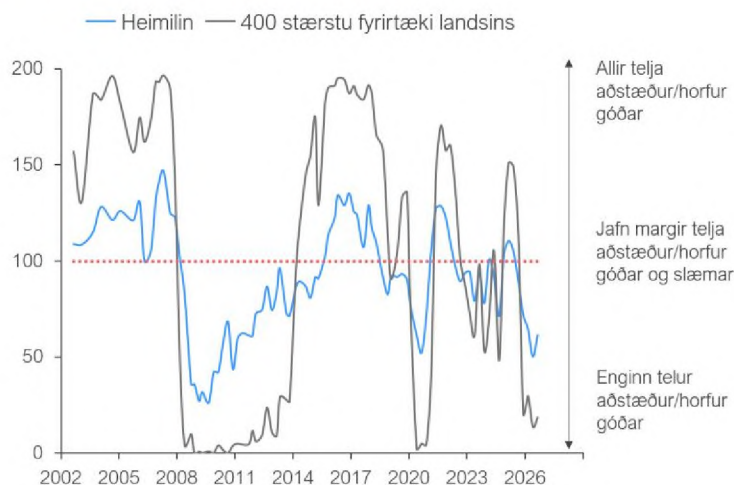
Fjárlög hvers árs byggjast á ótal forsendum um framtíðina og því eru þau í eðli sínu áætlun um rekstur ríkisins á næsta ári. Bæði tekjur og gjöld eru háð sveiflukenndu efnahagsumhverfi en einnig getur komið til sértækra ákvarðana hvort serm er á tekju- eða útgjaldahlið. Í fjárlagafrumvarpinu fyrir 2027 er lögð mikil áhersla á að færa ríkisreksturinn réttu megin við núllið. Samtökin fagna því markmiði og taka heilshugar undir mikilvægi þess að laga afkomu ríkisins.

Mikilvægt er að stjórnvöld styðji við lækkan verðbólgu og vaxta með aðhaldi í ríkisfjármálum. Áætlanir um framtíðina eru þó eitt og raunveruleikinn annað. Ljóst er að nær ekkert má út af bregða til að 5 ma.kr. (0,1% af VLF) afgangur á ríkissjóði snúist í halla. Sé rýnt í forsendur fjárlagafrumvarpsins og reynsluna er mjög hætt við að afkoman reynist lakari þegar upp er staðið.

Fyrir það fyrsta er ljóst að fremur litlar breytingar á efnahagsforsendum geta hreyft afkomuna talsvert. Síðustu ár hefur endanleg niðurstaða A-1 hluta ríkissjóðs verið nokkuð langt frá áætlun í fjárlagafrumvarpi. Þegar hagvöxtur hefur verið umfram spár, eins og 2021-23, hefur afkoman verið umtalsvert betri en fjárlög og fjárlagafrumvarp höfðu gert ráð fyrir. Öðru gegnir þegar hagvöxtur er veikur eins og síðustu misseri þar sem afkoman hefur reynst umtalsvert lakari eins og sjá má á ofangreindri mynd.

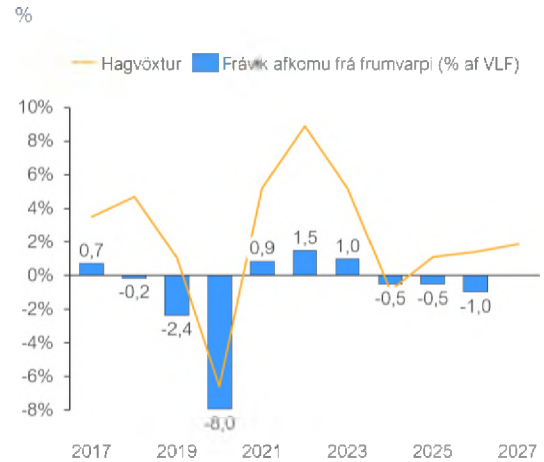
Til að mynda er útlit fyrir að í ár verði afkoman 1% af VLF lakari en fjárlagafrumvarpið gerði ráð fyrir og má, líkt og önnur ár, rekja það að miklu leyti til óhagstæðari þróunar efnahagsmála. Gert er ráð fyrir aðeins 1,8% hagvexti á næsta ári og fátt sem bendir til að horfurnar breytist

Væntingavísitala heimilanna og 400 stærstu fyrirtækja landsins



Heimildir: Gallup, Samtök atvinnulífsins *Væntingavísitala heimilanna er reiknuð sem ársfjórðungsmeðaltal til að para saman við ársfjórðungsgögn úr 400 stærstu

Frávik afkomu frá forsendum fjárlagafrumvarps og hagvöxtur



Heimildir: Alþingi, Hagstofan, SA.
2026 miðar við horfur skv. fjárlagafrumvarpi 2027

mikið, enda væntingar dræmar. Raunar hafa væntingar bæði heimila og fyrirtækja ekki mælst lakari frá því á tímum heimsfaraldurs og í kjölfar fjármálaáfallsins.

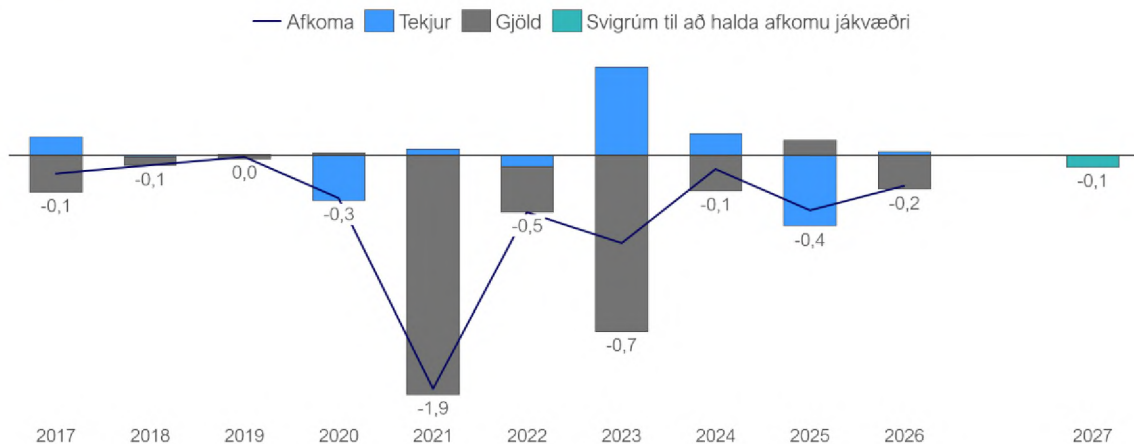
Þó að margt, eins og þróun hagvaxtar, sé þess eðlis að stjórnvöld hafa lítil áhrif til skamms tíma eru ákveðnir þættir sem stjórnvöld hafa algjöra stjórn á. Það er svo gott sem hefð að afkoma ríkissjóðs versni í meðförum Alþingis og þá oftast vegna þess að aukið er við útgjöldin, eins og sjá má á neðangreindri mynd. Á þessu er mikill breytileiki milli ára og sérstakar aðstæður, eins og þegar



fjárlög fyrir 2021 voru unnin í miðjum heimsfaraldri, hafa mikil áhrif. Staðreyndin er hins vegar sú að miðgildi frávíks afkomu fjárlaga frá fjárlagafrumvarpi er -0,3% á síðustu 10 árum. Aðeins einu sinni hefur afkoman ekki versnað og einu sinni hefur hún aðeins versnað um 0,1%. Af sögunni að dæma mun Alþingi þurfa að standa fastar í fæturnar en áður til að viðhalda hallaleysi.

Breyting á afkomu ríkissjóðs frá frumvarpi til fjárlaga

% af VLF



Heimildir: Alþingi, Hagstofa Íslands, Samtök atvinnulífsins

3.1 Rýnt í forsendur fjárlagafrumvarpsins

Söguleg þróun getur gefið vísbendingu en gagnlegra er að skoða forsendur fjárlagafrumvarpsins sjálfs til að sjá hversu raunhæfar þær eru. Ljóst er að um aðhaldsamt frumvarp er að ræða en það er eitt að setja slíkar tölur niður á blað og annað að láta þær verða að veruleika. Miður er að tvær veigamiklar vísbendingar benda til þess að forsendurnar séu heilt yfir heldur bjartsýnar.

Annars vegar eru ráðstafanir til að draga úr útgjaldavexti (tafla 5.3) ógagnsæjar og á köflum óskýrar, þó að markmiðið sé afar mikilvægt og að samtökin styðji þær heilt yfir. Til dæmis er gert ráð fyrir 1,5 ma.kr. lækkun vegna endurhæfingarlífeyris án nánari skýringa. Það vekur upp spurningar um raunsæi. Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að fjárframlög aukast á næsta ári um 0,4% af VLF frá forsendum fjárlaga 2026, og er endurmat á umfangi endurhæfingarlífeyris nefnt sem ein skýring þess. Erfitt er að sjá hvernig fjárhæð sem kom í ljós að var vanmetin 2026 geti átt þátt í að draga úr útgjaldavexti 2027. Þá ber að hafa í huga að hækkun á greiðslum almannatrygginga og nær stanslaus fjölgun fólks á endurhæfingarlífeyri síðustu ár gefur ekki fyrirheit um að mikill sparnaður verði í kerfinu á næsta ári, án þess að aðgerðir í þá veru séu útlistaðar.

Annað dæmi er aukin hagkvæmni í opinberum innkaupum, sem sést ekki með skýrum hætti í tölum frumvarpsins. Til dæmis eru kaup á vörum og þjónustu í ár metin um 450 m.kr. hærri að raunvirði í ár heldur en forsendur fjárlagafrumvarpsins gerðu ráð fyrir, þrátt fyrir mikla og rétta áherslu á opinber innkaup. Þetta á að skila aukinni hagkvæmni í opinberum innkaupum og skila næstum 3 ma.kr. hagræðingu á næsta ári, án þess að það sé nánar útskýrt.

Loks er rétt að vekja athygli á því að gert er ráð fyrir verulegum raunsamdrætti í heilbrigðisþjónustu í ár og á næsta ári. Það er verðugt markmið, svo fremi sem það bitni ekki á sjálfri þjónustunni. Svo mikill samdráttur vekur þó upp tvær spurningar:



Hvernig er er rétt að setja fram upplýsingar um fjármál ríkissjóðs?

Í greinargerð fjárlagafrumvarpsins stendur að útgjöld til heilbrigðismála vaxi að raunvirði um 7,2 ma.kr. árið 2027 og er þá miðað við aukningu frá fjárlögum 2026. Vandinn við þá framsetningu er að ekki er tekið tillit til þess að horfur eru á að útgjöld til heilbrigðismála verði nærri 23 ma.kr. meiri en fjárlög 2026 gera ráð fyrir. Jafnframt var veruleg framúrkeyrsla í útgjöldunum 2025 m.v. fjárlög sem olli því að fjárlög 2026 voru stórlega vanmetin líkt og nú hefur komið í ljós. Með hliðsjón af því er fullljóst að verulegur raunsamdráttur er til heilbrigðismála á næsta ári. Betur færi á því að það kæmi einfaldlega skýrt fram í frumvarpinu.

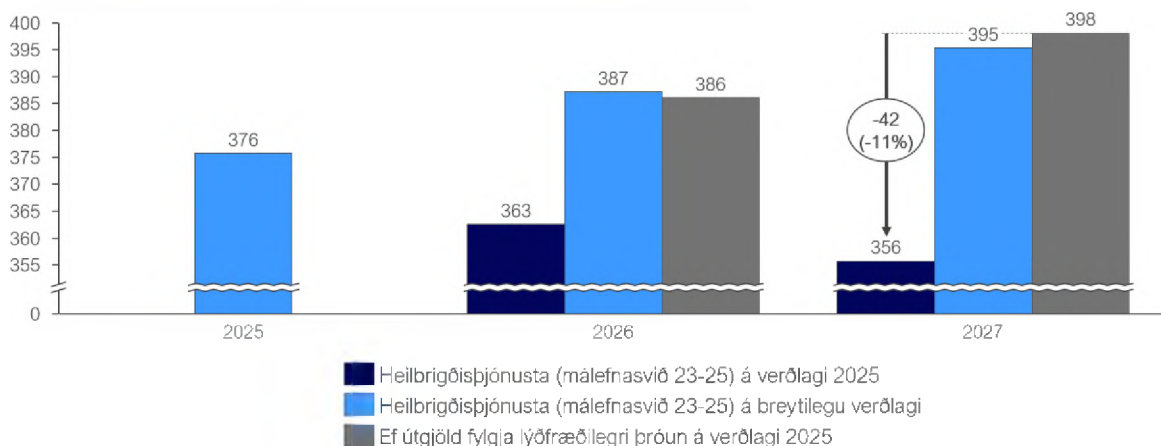
Er raunhæft að útgjöld til heilbrigðismála verði 11% minni en lýðfræðileg þróun frá 2025 til 2027 kallar að óbreyttu eftir?

Þar sem þjóðin er að eldast hratt með tilheyrandi kostnaði, og ríflega fjórðungur af útgjöldum ríkisins eru til heilbrigðismála, er mikið fagnaðarefni ef tekst að hagræða í heilbrigðiskerfinu. Í flóknu kerfi má þó gera ráð fyrir að hagræðing sé langtímaverkefni og lítið annað er að sjá um að hagræðing á þessum skala, 11% á tveimur árum, standi yfir eða sé á dagskrá.

Talan 11% er reiknuð með frekar einföldum hætti. Tekin eru heildarútgjöld til málefna sviða 23-25 (sjúkrahúspjónusta, heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa og hjúkrunar- og endurhæfingarpjónusta) og fjárfestingar í nýjum Landspítala og sjúkrahúsinu á Akureyri. Lyf- og lækningavörur, sem er erfitt að áætla en eru að lækka mikið, auk stjórnsýsla heilbrigðismála eru ekki tekin með. Til að reikna raunframlög er miðað við verðvísitölu samneyslu en í ljósi mikilla launahækkana lækna má velta því upp hvort slíkt sé of varfærið. Til að meta hvað útgjöldin ættu að aukast miðað við lýðfræðilega þróun er notast við mannfjöldaspá Hagstofunnar og upplýsingar um kostnað við heilbrigðisþjónustu eftir aldri samkvæmt *Langtímahorfum í efnahagsmálum og opinberum fjármálum*¹⁴, sem fjármála- og efnahagsráðuneytið birti á síðasta ári.

Heilbrigðisútgjöld – áætlanir og ef þau fylgja lýðfræðilegri þróun

Ma.kr. á verðlagi 2025, án fjárfestinga í NLSH og á Sjúkrahúsinu á Akureyri*



Heimildir: Alþingi, Hagstofa Íslands, Samtök atvinnulífsins *Gert ráð fyrir að verðvísitala samneyslu hækki um 6,7% 2026, það sama og á fyrri helmingi ársins og fyrir 2027 vegi launhækkunar 60% en verðlag 40% í hækkuð verðvísitölunna

Niðurstöðurnar má sjá á myndinni hér að ofan. Á föstu verðlagi og án hagræðingar hefði mátt reikna með að útgjöldin myndu aukast úr 376 ma.kr. í 398 ma.kr. frá 2025 til 2027. Aftur á móti eru útgjöldin að lækka og verða 356 ma.kr. árið 2027 sem er 20 ma.kr. lækkun frá 2025

¹⁴ [Langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum \(2025\)](#)



og 42 ma.kr. lægri útgjöld en lýðfræðileg þróun kalla á að óbreyttu. Sem fyrr segir væru það afar góðar fréttir fyrir ríkisfjármálin ef unnt er að ná fram slíkri hagræðingu en munurinn er slíkur að efast má um að þetta gangi eftir.

3.2 Áhrif breyttra forsendna á niðurstöðuna

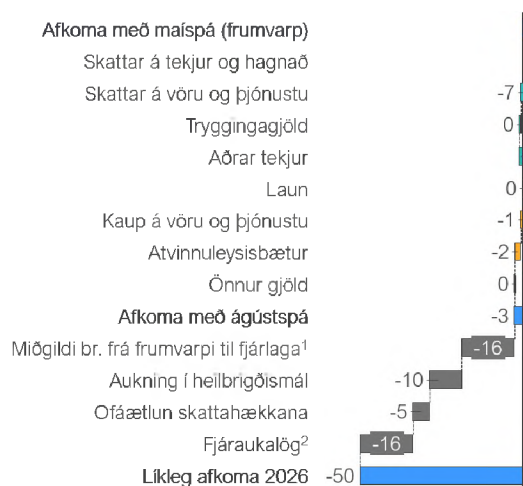
Af framangreindu má ráða að hætt er við því að útgjöld ríkissjóðs verði töluvert meiri á næsta ári heldur en fjárlagafrumvarpið gerir ráð fyrir. Fleira bendir þó til þess að afkoman muni því miður vera lakari.

Annars vegar miðar fjárlagafrumvarpið við maíspá Seðlabanka Íslands en í ágúst var birt ný spá. Samkvæmt þeirri spá hafa horfurnar gagnvart ríkisfjármálum heilt yfir þróast lítilega til verri vegar. Meðal annars er gert ráð fyrir meira atvinnuleysi, minni launagreiðslum og talsvert minni einkaneyslu. Þetta þrennt leiðir til meiri greiðslna í atvinnuleysisbætur, minni tekjuskattsgreiðslna einstaklinga og minni tekna af virðisaukaskatti. Þegar tekið er tillit til þess, og annarra breytinga vegna breyttra efnahagsforsenda, er niðurstaðan sú að afkoma ríkissjóðs versnar um 8 ma.kr. og verður neikvæð um 3 ma.kr.

Hins vegar er hætt við því að fyrrnefndar skattahækkanir skili sér í minna mæli en reiknað er með. Ljóst er að hækkun vörugjalda um síðustu áramót hefur ekki skilað sér til ríkissjóðs eins og ætlast var til. Í fjárlagafrumvarpinu virðast tekjur ríkissjóðs enn ofmetnar og gert er ráð fyrir að þeir 17 ma.kr. sem áttu að skila sér í ár muni að mestu skila sér á næsta ári. Með því virðist enn gert ráð fyrir að stórtæk breyting á vörugjöldum á ökutæki muni ekki hafa áhrif á eftirspurn eftir tilteknum bílategundum. Það skiptir máli þar sem breytingin felur í sér að rafbílar, sem bera ekki vörugjöld, verða hlutfallslega mun ódýrari Það segir sig sjálft að óraunhæft er að slíkt hafi ekki áhrif og þar af leiðandi eru tekjuforsendurnar um vörugjöld af ökutækjum óraunhæfar.

Sviðsmynd af fjárlögum

M.v. nýrri spá og breyttar forsendur, ma.kr.



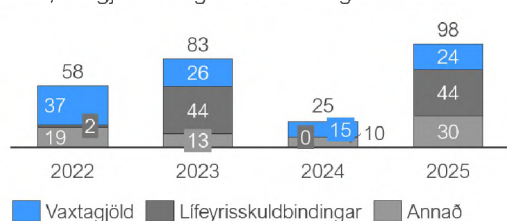
Breytingar á spá Seðlabankans fyrir 2027

Heildarbreyting frá 2025 til 2027



Fjáráukalög

Ma.kr., án gjalda vegna COVID og Grindavíkur



Heimildir: Alþingi, Fjármálaráðuneytið, Seðlabanki Íslands, Samtök atvinnulífsins

¹Frá 2017-2026 ²Fjöggurra ára meðaltal, án fjármagnsliða og sérstakra greiðslna t.d. vegna COVID

Einnig má stórlega efast um að tekjur af náttúru- og innviðagjaldi verði jafn miklar og gert er ráð fyrir. Miðað við áætlaðar tekjur og fjárhæð gjald má ætla að um og yfir 80% af ferðamönnum heimsæki Gullna hringinn, en teljarar og eldri ferðavenjutölur benda til þess að talan sé nær 50%. Ef við bætum við varfærnnum áhrifum af slíkum skekkjum (5 ma.kr. í heild), auk þess að aukning útgjalda milli umræðna verði í takt við síðasta áratug, lýðfræðileg þróun



kalli varfærið á 10 ma.kr. meiri útgjöld og að fjárukalög muni bæta enn meira við í takt við síðustu ár er einfalt að teikna upp þá sviðsmynd að hallinn á ríkissjóði verði 50 ma.kr. á næsta ári en nú er gert ráð fyrir, eins og útlistað er á ofangreindri mynd.

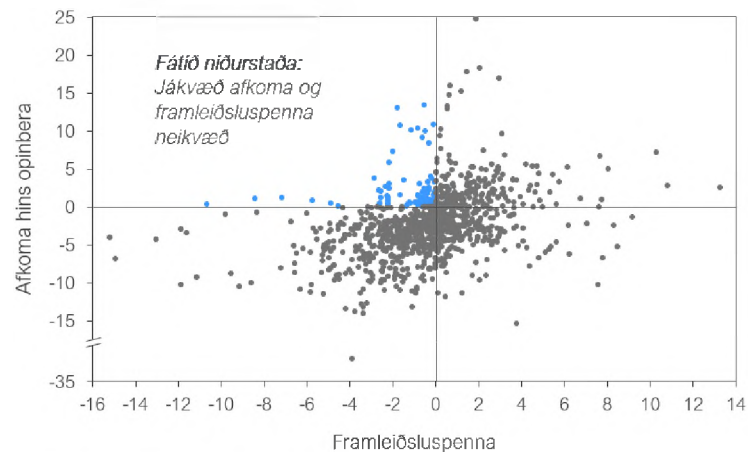
3.3 Afgangur af opinberum rekstri fátíður við núverandi aðstæður

Að lokum er hægt að líta til reynslu annarra ríkja til þess að átta sig á því hvort markmiðið um hallaleysi sé raunhæft. Almenn er fylgni milli stöðu hagkerfis og afkomu hins opinbera. Sú fylgni er ekki fullkomin enda margir aðrir veigamiklir þættir sem hafa áhrif á afkomuna.

Staðreynd málsins er hins vegar sú að tiltölulega óalgengt er að afkoma hins opinbera sé jákvæð þegar hagkerfi eru í slaka. Þegar framleiðsluslaki mælist hefur afkoman í gagnasafninu verið jákvæð í 14% tilvika. Ef framleiðsluspenna mælist á hinn bóginn var afkoman jákvæð í 44% tilvika. Í nýjustu spá Seðlabankans er gert ráð fyrir að það verði -0,6% framleiðsluspenna (0,6% framleiðsluslaki) sem í ljósi alþjóðlegrar reynslu sýnir að markmið um hallalaus fjárlög er annað hvort mjög metnaðargjarnt og bjartsýnt eða óraunhæft.

Afkoma hins opinbera og framleiðsluspenna

% af VLF, 1.052 athuganir í þróuðum ríkjum



Heimildir: Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn, Samtök atvinnulífsins

4. Aðhald og áhrif ríkisins á verðbólgu

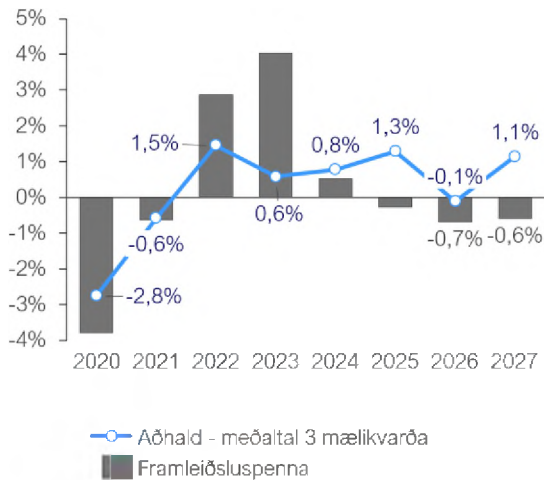
Reynslan sýnir að allir armar hagstjórnarinnar, Seðlabankinn, aðilar vinnumarkaðarins og ríkið, þurfa að leggja sitt af mörkum til að unnt sé að ná niður verðbólgu og vöxtum. Í því ljósi er mikilvægt að töluvert aðhald er boðað í ríkisfjármálum á næsta ári en eins og rakið hefur verið hér að framan má ekki mikið út af bregða til að aðhaldið verði minna eða hreinlega hverfi. Nú er gert ráð fyrir að aðhald ríkissjóðs, byggt á meðaltali þriggja mælikvarða, verði neikvætt um 0,1% á árinu 2026 sem þýðir að ríkissjóður er að ýta undir eftirspurn og þar með verðbólguþrýsting í ár, þvert á það sem boðað hefur verið.

Sporin hræða því í þessu samhengi, einkum þar sem mat á aðhaldi ríkissjóðs fyrir árið 2026 hefur farið versnandi síðustu misseri, jafnvel þó leiðrétt sé fyrir meiri hægagangi í hagkerfinu en áður var gert ráð fyrir. Það er nauðsynlegt að Alþingi sýni festu og aga til að aðhaldið haldist réttu megin við núllið fyrir næsta ár, enda er undirliggjandi afkoma ríkissjóðs enn of veik og aðhaldið hjálpar til við að þrýsta verðbólgu niður.



Aðhald ríkisfjármála og framleiðsluspenna

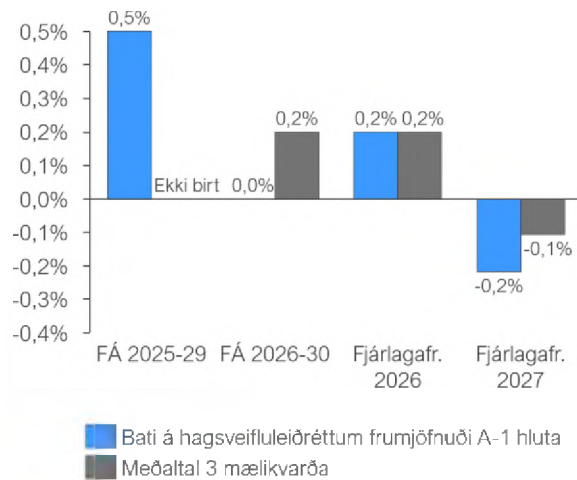
% af VLF



Heimildir: Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Seðlabanki Íslands, Samtök atvinnulífsins

Aðhald ríkisfjármála árið 2026

% af VLF



Það má enn fremur að gera athugasemdir við misvísandi framsetningu aðhalds í fjárlögum sem að mati SA getur verið til þess fallið að skapa misskilning og flækja umræðu um opinber fjármál. Í greinargerð frumvarpsins er einnig, einkum í kaflanum um útgjöld, rætt um aðhald frá því sjónarhorni að fjárheimildir séu ónýttar, því sé unnt að færa þær fram um ár og lækka fyrri fjárheimildir. Vafasamt er að líta á slíkar aðgerðir sem aðhald þar sem um bókhaldslega færslu er að ræða. Út frá efnahagslegu sjónarmiði skiptir eingöngu máli hvenær þjónusta eða vara er veitt og hvenær greiðsla fer fram. Það skiptir hins vegar nánast engu máli hvenær heimild fyrir greiðslunni varð til.

4.1 Hlutverk ríkissjóðs í baráttu gegn verðbólgu nær langt út fyrir afkomuna

Þó að þróun afkomu skipti máli fyrir þróun verðbólgu og vaxta þá er af og frá að áhrif ríkisfjármála og ríkisins almennt á verðbólgu endi þar. Verðbólga er mjög væntingadrifin og því eru lágar verðbólguvæntingar lykiláhersla hjá seðlabönkum um allan heim. Ríkið getur haft afgerandi áhrif á verðbólguvæntingar með eigin gjörðum. Aðilinn sem hefur löggjafar- og framkvæmdavald og ráðstafar um þriðjungi af landsframleiðslu þarf að sýna í verki bjargfasta trú á 2,5% verðbólgu markmiði Seðlabankans. Því miður eru þrjár vísbendingar um að það sé ekki alltaf gert.

Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að krónutölugjöld hækki á næsta ári um það sem nemur verðbólgu í ár eða 5,2% sem byggir á spá Seðlabanka Íslands eins og sagt var frá í kafla 2.4. Mikil framför væri ef unnt er að láta af þessari nálgun við breytingar á krónutölugjöldum sem er til þess fallnar að hækka verðbólguvæntingar.

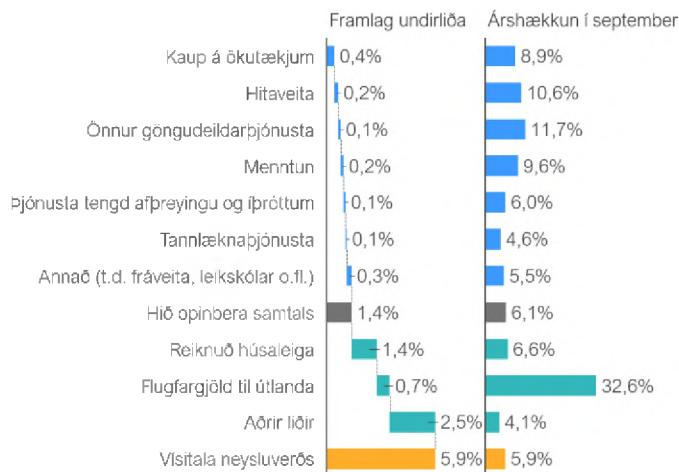
Hér er því miður lítið nýtt á ferðinni því í ár hafa beinar athafnir hins opinbera í sköttum og gjöldum verið til þess auka verðbólgu eins og meðfylgjandi mynd sýnir með tvennskonar hætti. Annars vegar hafa skattbreytingar og verðbreytingar á opinberri þjónustu verið til þess fallin að auka verðbólgu. Hins vegar hefur verðlag opinberrar þjónustu hækkað um 10,7% sl. 12 mánuði, leiðrétt fyrir breytingum á kílómetragjaldi. Annað verðlag hefur hækkað um nærri því helmingi minna. Hér er ekki einungis við ríkið að sakast og er stór hluti þessara hækkana fyrir tilstilli ákvarðana sveitarfélaga og fyrirtækja í eigu þeirra. Sveitarfélög hafa nýverið skuldbundið sig til þess að halda verðhækkunum innan við 2,5% á næstunni. Skaðinn í stefnu stjórnvalda er að einhverju leyti skeður vegna fyrri ákvarðana, en fyrsta skrefið í að snúa við af



þeirri braut væri að krónutölugjöld, þar með talið kílómetragjald, hækki um eingöngu 2,5% eins og áður hefur verið rakið.

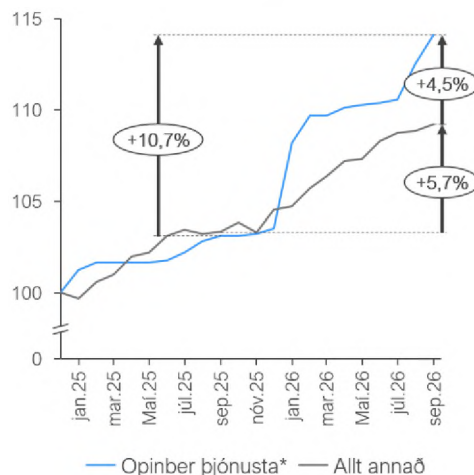
Verðbólga í september

%



Verðlag eftir uppruna

Visitala, desember 2024=100



Heimildir: Hagstofa Íslands, Samtök atvinnulífsins. *Leiðrétt fyrir áhrifum kílómetragjalds

Í öðru lagi hafa nýlegar breytingar á almannatryggingum sett enn stærri hluta ríkisútgjalda á sjálfstýringu í takt við þróun launa eins og fjallað var um í kafla 1.3. Samtökin mótmæltu þeim breytingum eins og áður hefur komið fram, enda vinna þær gegn markmiðum í ríkisfjármálum og ógna verðstöðugleika. Með nýja fyrirkomulaginu er tryggt að áhrif ósjálfbærra launahækkana komi enn sterkar fram í eftirspurn og ríkisfjármálum með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á verðbólgu og vexti.

Í þriðja lagi hefur ríkið gengið á undan með slæmu fordæmi í launahækkunum síðustu misseri eins og bent var á í kafla 1.1. Þó að stjórnvöld þurfi að gera betur er ekki hjá því komist að undirliggjandi orsök felst í vinnumarkaðsumgjörð sem ítrekað leiðir til þeirrar niðurstöðu að einn hópur fer fram úr öðrum til þess eins að aðrir hópar koma síðar með sambærilegar kröfur. Niðurstaðan er launahækkanir sem eru nánast án undantekninga umfram það sem samsvarar raunverulegu svigrúmi og samræmist 2,5% verðbólgu. Lausnir til að brjótast út úr þeim vítahring eru til eins og sagt var frá í kafla 1.4 og lýsa samtökin sig reiðubúin að taka þátt í að vinna að slíkum úrbótum.

5. Skuldapróun og lánsfjárfjöfndur

Líkt og SA hafa áður bent á er ekki nóg að horfa á afkomu ríkissjóðs út frá A-1 hluta heldur þarf að skoða þróun afkomu í víðara samhengi. Vegna mismunandi skilgreininga á ríkisaðilum og mismunandi reikningsskilastaðla er gagnlegt að horfa fram hjá slíku og spyrja einfaldlega hversu mikið ríkið er að eyða umfram það sem það hefur í tekjur þegar allt er tekið saman. Það kallast með öðrum orðum hreinn lánsfjárfjöfndur og segir til um hvort ríkið sé, nettó, að taka lán eða greiða þau upp og í hve miklum mæli. Frá því sjónarhorni skiptir t.d. ekki máli hvort ríkissjóður (A-1) framkvæmi verkefni eða veiti félagi, t.d. í A-3 hluta, fjármuni til að framkvæma.

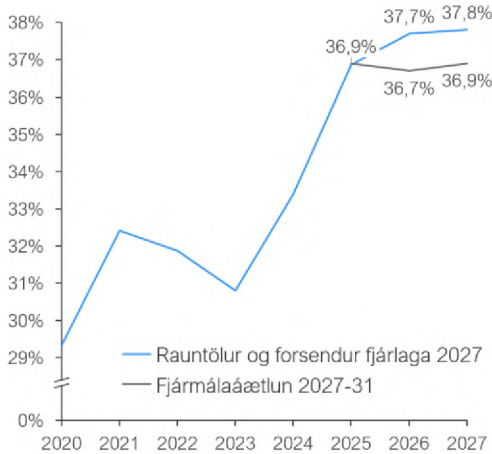
Á mælikvarða hreins lánsfjárfjöfndur hefur þróunin og staðan síðustu misseri verið nokkuð áhyggjuefni. Þó að afkoma A-1 á rekstrargrunni verði jákvæð um 5 ma.kr. á næsta ári er á sama tíma gert ráð fyrir að ríkið þurfi að óbreyttu að taka 68 ma.kr. hrein ný lán. Hætt er við því að lánsfjárfjöfndurinn verði umtalsvert lakari í ljósi þess að spá um afkomu virðist fremur



bjartsýn líkt og kom fram í kafla 3. Stjórnvöld þurfa að vera meðvituð um þróun lánsfjárfafnaðarins og vera reiðbúin að grípa til ráðstafana ef tryggja á raunverulega sjálfbærni í rekstri ríkissjóðs.

Skuldir ríkissjóðs

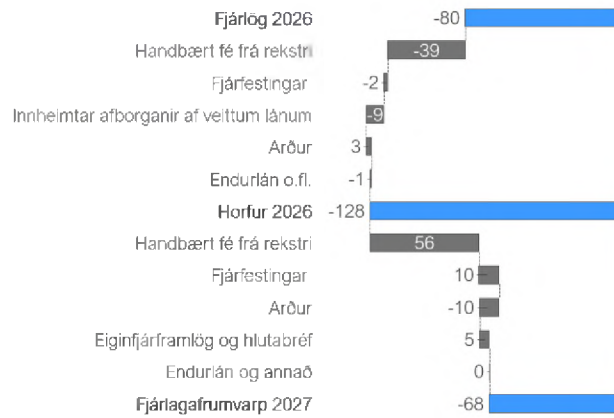
Skv. skuldareglu (% af VLF*)



Heimildir: Fjármála- og efnahagsráðuneytið, *Hækkun 2025 skýrist af uppgjöri ÍL-sjóðs, Samtök atvinnulífsins

Hreinn lánsfjárfjöfnuður ríkissjóðs og breytingar

Ma.kr.



Vegna mjög neikvæðs lánsfjárfafnaðar og veiks hagvaxtar eru skuldahlutföll ríkissjóðs að hækka hægt og bitandi. Frá fjármálaáætlun sem samþykkt var sl. vor hafa áætlaðar skuldir í ár og á því næsta hækkað um tæplega 1% af VLF. Skuldir hins opinbera eru langt frá markmiði skuldareglu og ljóst að sú regla verður ekki uppfyllt í nánustu framtíð. Þó að Ísland standi nokkuð vel í alþjóðlegum samanburði hvað varðar opinberar skuldir er þróunin áhyggjuefni sem stjórnvöld þurfa að vinna gegn með afgerandi hætti.

Með einföldun má segja að til þess að ná skuldahlutfallinu niður sé hægt að fara fjórar leiðir:

1. Auka hagvöxt
2. Ná niður vöxtum
3. Bæta afkomuna
4. Selja eignir

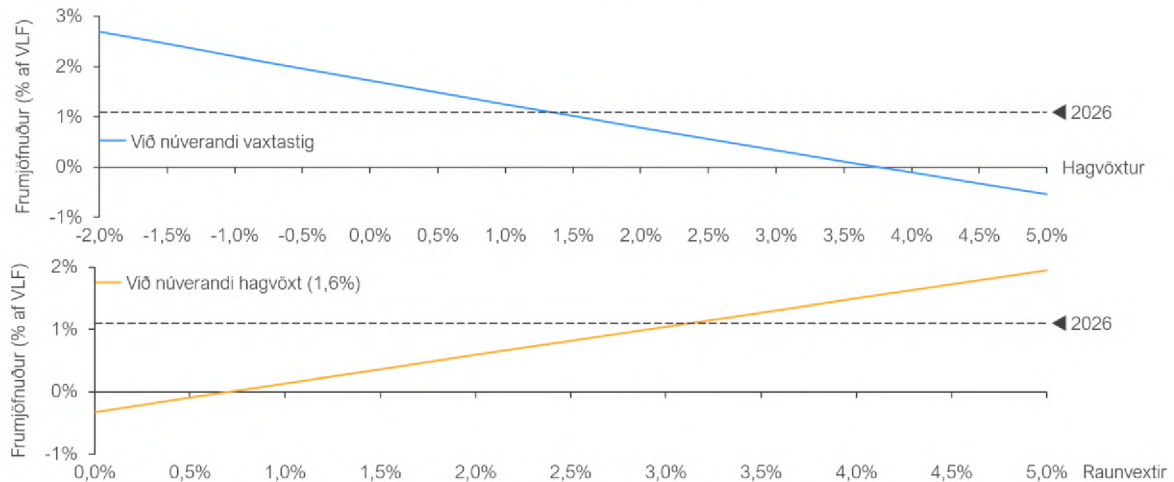
Á myndinni hér að neðan má sjá samband þessara stærða. Eftir því sem hagvöxtur er meiri, þeim mun lakari má afkoma ríkissjóðs vera án þess að það bitni á skuldahlutfallinu. Ef vextir hækka þarf afkoman fyrir vexti (frumjöfnuður) að vera þeim mun betri. Það segir sig síðan sjálfst að því betri sem afkoman er því hagstæðari er skuldaþróunin að öðru óbreyttu.

Til að ná skuldahlutföllunum niður og til að Ísland sé betur búið undir möguleg áföll og áskoranir framtíðarinnar þurfa stjórnvöld með trúverðugum hætti að vinna að öllum þessum leiðum. Fyrirheitin eru góð en hljóð og mynd fara ekki alltaf saman. Skattastefna ríkisstjórnarinnar er sem fyrr segir ekki til þess fallin að auka hagvöxt. Eins og einnig hefur komið fram hafa launaþróun, breytingar á almannatryggingum og gjaldabreytingar ríkisins ekki verið til þess fallin að bæta afkomu ríkissjóðs eða draga úr verðbólgu og lækka þannig vexti. Þá eru sterkar vísbendingar um að afkoma ríkissjóðs verði umtalsvert verri á næsta ári heldur en frumvarpið bendir til. Hér þarf einfaldlega að gera betur svo að hægt sé að snúa skuldaþróun ríkissjóðs við.



Afkoma ríkissjóðs fyrir vexti sem heldur skuldahlutfalli stöðugu

Miðað við langtímasambönd og horfur fyrir heildarskuldir og frumjöfnuðu A-hluta 2026



Heimildir: Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Samtök atvinnulífsins

5.1 Sala eigna gæti lækkað skuldir til skamms og lengri tíma

Stjórnvöld hafa takmörkuð áhrif á hagvöxt eða vaxtastig til skemmri tíma og óbein áhrif til lengri tíma. Þar að auki sýnir reynslan að stjórn málin eru iðulega í vandræðum með að draga úr útgjöldum til þess að rétta af afkomuna. Í því samhengi er nauðsynlegt að horfa á fjórðu leiðina: Sölu eigna.

Ríkið sinnir meðal annars bankarekstri, áfengissölu, pósthjónustu og rekur fasteignir. Allt er þetta starfsemi sem einkaaðilum er fært að sinna og réttast er að ríkið einbeiti sér frekar að grunnþjónustu. Í [Hagræðingartillögum SA](#) frá árinu 2025 er lagt til að selja slíkar eignir sem, þegar leiðrétt er fyrir sölu Íslandsbanka, gætu skilað 274-414 ma.kr. í söluandvirði. Með því væri unnt að lækka skuldahlutföll ríkissjóðs um allt að 7,5% af VLF.

Sparnaðurinn myndi þó ná lengra því miðað við uppfært mat á verðmæti Landsbankans, sem byggist á markaðsvirði Arion og Íslandsbanka, má áætla að vaxtasparnaður að teknu tilliti til arðgreiðslna myndi nema um 10 ma.kr. á ári. Nýta mætti þann sparnað á hverju ári til þess að bæta skuldastöðuna enn frekar sem hjálpar við markmið um lægri vexti en umfram allt gerir ríkissjóð mun betur í stakk búinn að takast á við áföll í framtíðinni.

Virðingarfyllst

f.h. Samtaka atvinnulífsins,

Aðstoðarframkvæmdastjóri