

Nefndarálit

um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2026–2030.

Frá meiri hluta fjárlaganefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið á fjölmörgum fundum frá því að því var vísað til hennar 7. apríl sl. Tillagan byggist á 5. gr. laga um opinber fjármál (LOF), nr. 123/2015. Þar kemur fram að ráðherra skuli, á hverju ári, leggja fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun til næstu fimm ára hið skemmsta. Stefnumörkunin sem felst í áætluninni skal byggjast á grunnildum fjármálastefnu.

Umsagnaraðilar.

Nefndinni barst 31 umsögn sem allar eru birtar á vef Alþingis. Fulltrúar þeirra 20 umsagnaraðila sem komu á fund nefndarinnar voru frá ASÍ, BHM, BSRB, Dómsstólasýslunni, fjármálaráði, Vestfjarðastofu, Landspítala, Reykjavíkurborg, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Sambandi sveitarfélaga á Austurlandi, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum ferðaþjónustunnar, Samtökum fyrirtækja í velferðarþjónustu, Samtökum iðnaðarins og Samtökum sveitarfélaga á Norðurlandi eystra og Vesturlandi. Einnig komu fulltrúar Sjúkraliðafélags Íslands, Samtaka verslunar og þjónustu, Viðskiptaráðs Íslands og Öryrkjabandalags Íslands á fund nefndarinnar.

Nefndin kallaði til alla ráðherra sem hver fyrir sig fór yfir helstu markmið, mælikvarða, áskoranir og tækifæri á þeim málefnasviðum sem undir þá heyra.

Meginþættir áætlunarinnar og samanburður við fyrri áætlun.

Tillagan sjálf samanstendur af átta töflum sem taka til lykiltalna um afkomu og efnahag, rekstraryfirlits opinberra aðila í heild, skiptingar í A1-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga, heildarútgjalda málefnasviða ríkissjóðs, rammasettra útgjalda og sjóðstreymis ríkissjóðs.

Loks er tafla sem sýnir útreikning á svokallaðri stöðugleikareglu í samræmi við lög um opinber fjármál. Sú tafla er nýmæli og sýnir að útgjaldabreytingar að raungildi á milli ára. Þar kemur fram að raunvöxtur útgjalda en vel innan þess 2% hámarksraunvaxtar á ári sem gert er ráð fyrir í 7. gr. laga um opinber fjármál, að teknu tilliti til tekjuráðstafana. Að teknu tilliti til þeirra hækka gjöldin að raungildi um á bilinu 0,9% til 1,1% fyrir utan árið 2027 þegar áætlað er að gjöldin lækki að raungildi um 0,7% á milli ára.

Efnisuppbygging greinargerðar er með þeim hætti að fyrst er fjallað um áherslur og stefnumið stjórnvalda, því næst um efnahagsstefnuna og stefnu í fjármálum hins opinbera, bæði ríkis og sveitarfélaga. Sérstakur kafli er um áhættuþætti í rekstri og efnahag ríkissjóðs og þrír viðaukar; um reikningshaldslega framsetningu, um viðmið og forsendur útgjaldaáætlunar og um samanburð á fjárheimildum málefnasviða og heildargjöldum A1-hluta ríkissjóðs.

Efnahagsforsendur áætlunarinnar.

Þar sem nefndin hefur nýlega fjallað um þingsályktun um fjármálastefnu og í nefndaráli meiri hluta er þar umfjöllun um efnahagshorfur þá verður sú umfjöllun ekki endurtekin hér. Efnahagsforsendur áætlunarinnar byggjast á þjóðhagsáætlun Hagstofu Íslands sem birt var 25. mars sl. Þar er reiknað með að hagkerfið verði nokkuð stöðugt út tímabil fjármálastefnunnar.

Frá þeim tíma hefur Seðlabankinn birt nýja spá með örlítið lægri hagvexti heldur en í spá Hagstofu. Spáð er um 2,5–2,8% hagvexti á næsta ári og mjög svipað árið 2027.

Ljóst er að fjármálaáætlun og skuldalækkunaráætlanir hins opinbera byggjast á aðhaldi en einnig áætlunum um hagvöxt. Mikilvægt er að styðja vöxt með öflugum, vel undirbúnum og arðbærum fjárfestingum sem eru fjármagnaðar á ábyrgan hátt. Vísast í umfjöllun um fjárfestingar hins opinbera hvað þetta varðar.

Hækkun rammasettra útgjalda málefna sviða frá árinu 2017.

Í því skyni að draga fram breytingar á þróun ríkisútgjalda að raungildi hefur verið tekin saman útgjaldaþróun málefna sviða allt frá árinu 2017. Að þessu sinni eru annars vegna birtar breytingar á tímabilinu 2017–2025, þ.e. á starfstíma fyrri ríkisstjórnar, og hins vegar frá árinu 2025 til loka áætlunartímabilsins árið 2030. Allar fjárhæðir eru á verðlagi ársins 2025.

Miðað er við rammasett útgjöld í töflunni sem undanskilur nokkra stóra liði þar sem útgjöld ráðast af hagrænum eða reiknuðum stærðum, svo sem lífeyrisskuldbindingum, afskriftum skattkrafna, vaxtagjöldum og framlögum til Atvinnuleysistryggingasjóðs.

Einstakar breytingar eru ekki fyllilega sambærilegar, svo sem vegna orkumála, þar sem framlög til Orkusjóðs koma í stað frádráttar á ríkistekjum. Raungildisbreytingar fyrir öll veigamestu málefna sviðin eru sambærilegar á milli ára.

Fram kemur að á átta ára tímabili frá 2017 til 2025 hækka heildargjöldin um 390 ma.kr. Þar vegur þýngst hækkun til heilbrigðismála, 57 ma.kr., til fjölskyldumála 41 ma.kr., til heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa um 35 ma.kr. og um 32 ma.kr. til örorku og málefna fatlaðs fólks.

Samandregið má segja að umfangsmestu raunútgjaldahækkanir gangi til málefna á sviðum heilbrigðis- og félagsmála. Hlutfallslega vega þeir málefnaflokkar einnig hátt þó að nokkur minni málefna svið hækki hlutfallslega enn meira. Þar má nefna framlög til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu, til nýsköpunar, rannsókna og þekkingargreina, til umhverfismála og vegna lyfjakostnaðar. Framlög til þessara málefna sviða auk fjölskyldumála hækka um meira en 100% að raungildi frá árinu 2017 til 2025.

Á tímabilinu 2025–2030 er gert ráð fyrir samtals 121 ma.kr. hækkun heildargjalda að raungildi. Það samsvarar 9,4% raunhækkun en til samanburðar hækkuðu gjöldin um 43% frá árinu 2017 til 2025.

Málefna svið, m.kr.	Fjárlög 2017	Fjárlög 2025	Áætlun 2030	Breyting 2017-2025	Breyting 2017-2025	Breyting 2025-2030	Breyting 2025-2030
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	6.611	6.918	6.723	307	4,7%	-195	-2,8%
02 Dómsstólar	3.481	4.273	4.165	793	22,8%	-108	-2,5%
03 Æðsta stjórnarsýsla	2.324	3.098	2.768	774	33,3%	-330	-10,6%
04 Utanríkisráðgjafi	12.085	19.226	21.878	7.141	59,1%	2.652	13,8%
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	25.232	31.200	28.298	5.968	23,7%	-2.902	-9,3%
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár	4.600	3.361	3.132	-1.240	-27,0%	-228	-6,8%
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	14.429	37.697	42.775	23.269	161,3%	5.078	13,5%
08 Sveitarfélög og byggðamál	3.179	4.596	4.005	1.418	44,6%	-591	-12,9%
09 Almanna- og réttaröryggi	33.529	44.468	42.884	10.939	32,6%	-1.584	-3,6%
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnarsýsla dómsmála	17.379	26.161	19.774	8.782	50,5%	-6.386	-24,4%
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	40.337	66.128	73.907	25.792	63,9%	7.779	11,8%
12 Landbúnaður	22.895	24.420	24.159	1.525	6,7%	-261	-1,1%
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	7.496	8.290	7.742	793	10,6%	-548	-6,6%
14 Ferðaþjónusta	1.874	2.417	2.286	544	29,0%	-131	-5,4%
15 Orkumál	4.638	13.821	9.114	9.183	198,0%	-4.707	-34,1%
16 Markaðseftirlit og neytendamál	3.188	4.217	4.831	1.029	32,3%	614	14,6%
17 Umhverfismál	18.568	38.148	40.511	19.580	105,4%	2.363	6,2%
18 Menning, listir, þrótt- og æskulýðsmál	17.141	25.283	21.830	8.143	47,5%	-3.453	-13,7%
19 Fjölmíðlun	3.987	7.149	8.718	3.162	79,3%	1.569	21,9%
20 Framhaldsskólastig	43.060	49.119	46.639	6.059	14,1%	-2.480	-5,0%
21 Háskólastig	53.842	69.454	68.932	15.612	29,0%	-522	-0,8%
22 Önnur skólastig og stjórnarsýsla mennta- og barnamála	5.705	7.035	5.583	1.330	23,3%	-1.452	-20,6%
23 Sjúkrahúsþjónusta	117.075	174.323	202.594	57.248	48,9%	28.271	16,2%
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	62.280	97.068	103.629	34.788	55,9%	6.561	6,8%
25 Hjúkrunar- og endurhæfingaráðgjafi	67.019	87.562	104.262	20.543	30,7%	16.701	19,1%
26 Lyf og lækningavörur	21.559	44.147	50.062	22.588	104,8%	5.915	13,4%
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks	80.986	112.523	133.398	31.537	38,9%	20.875	18,6%
28 Málefni aldraðra	100.011	121.570	141.452	21.559	21,6%	19.882	16,4%
29 Fjölskyldumál	34.787	75.711	81.627	40.924	117,6%	5.916	7,8%
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	8.087	8.282	8.208	195	2,4%	-74	-0,9%
31 Húsnæðis- og skipulagsmál	15.728	27.851	20.999	12.123	77,1%	-6.852	-24,6%
32 Lýðheilsa og stjórnarsýsla velferðarmála	10.985	12.521	11.882	1.536	14,0%	-640	-5,1%
34 Almennur varasjóður og sértækar fjáráðstafanir	30.200	17.523	39.560	-12.678	-42,0%	22.038	125,8%
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	5.892	15.010	23.540	9.119	154,8%	8.530	56,8%
Samtals	900.186	1.290.568	1.411.866	390.382	43,4%	121.298	9,4%

Í fjárhæðum talið vega þar þyngst 28 ma.kr. til sjúkrahúsþjónustu, 22 ma.kr. vegna almenns varasjóðs, 21 ma.kr. til örorkumála og fatlaðs fólks, 20 ma.kr. vegna málefna aldraðra og tæpir 9 ma.kr. til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu.

Hlutfallslega er langmesta hækkunin til almenns varasjóðs þar sem m.a. er gert ráð fyrir að viðhalda fjárfestingarstigi og er fjárveiting vegna þess vistuð hjá varasjóði. Framlög til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu hækka um 57%, til fjölmíðlunar um 22%, til hjúkrunarheimila um 19%, til örorkumála um tæpi 19%, til málefna aldraðra um rúm 16% og til lyfjakostnaðar og nýsköpunar, rannsókna og þekkingargreina um 13%.

Á móti vega lækkanir margra málefna sviða sem skýrast oft af almennri hagræðingu, einföldun í stjórnarsýslu og sameiningu stofnana eða sveiflum í fjárfestingarframlögum.

Í heildina séð endurspeglar þróun málefna sviða á tímabilinu 2025–2030 áherslur ríkisstjórnarinnar sem fram koma í stefnuýfirlýsingu frá 21. desember sl. Þar er t.d. tiltekið að auka beri fjárfestingu í samgöngum og innviðum, stefna að jafnvægi á húsnæðismarkaði, hækka örorku- og ellilífeyri til samræmis við hækkun launavísitölu, efna til þjóðaráttaks í umönnun eldra fólks, auka öryggi með fjölgun lögreglumanna og breyta fæðingarorlofskerfinu.

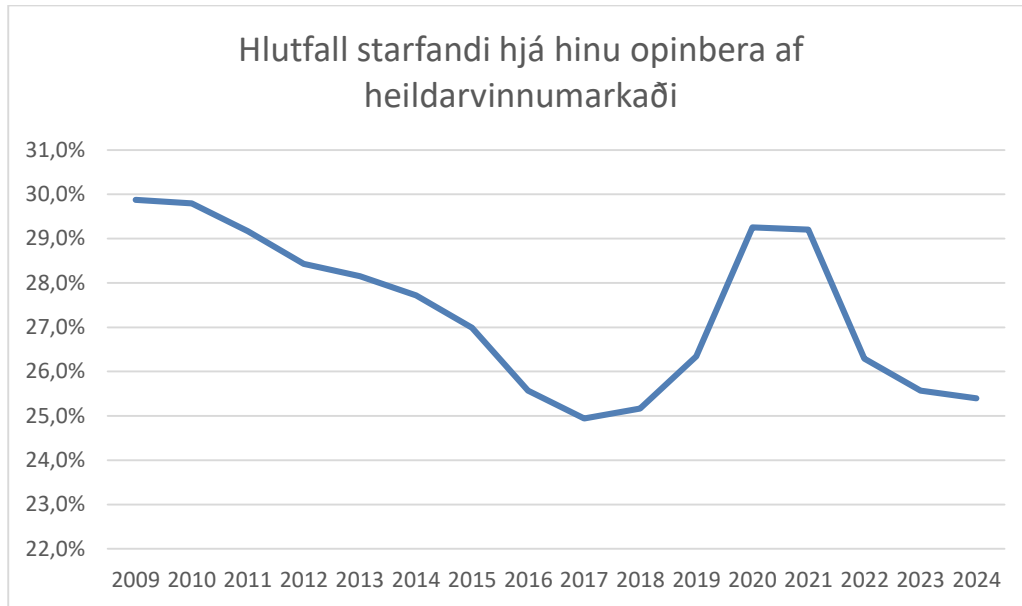
Nánar er fjallað um flesta þessa þætti í kafla um áherslur meiri hlutans síðar í álitinu þessu.

Fjöldi starfa hjá hinu opinbera og þróun ársverka ríkisstarfsmanna.

Einn mikilvægur mælikvarði á umsvif hins opinbera er þróun fjölda starfsfólks og ársverka hjá hinu opinbera. Aflað hefur verið gagna frá Fjársýslunni um þróun A1-hluta ríkissjóðs allt frá árinu 2017 og frá Hagstofu Íslands um fjölda starfa hjá hinu opinbera.

Fjöldi á vinnumarkaði hérlandis hefur aukist mikið á undanförunum árum. Árið 2024 voru um 223 þúsund manns starfandi á íslenskum vinnumarkaði og hafði þeim þá fjölgað um 58 þúsund manns frá árinu 2009 eða um 35%. Hlutfall þeirra sem vinna hjá hinu opinbera sveiflaðist töluvert á tímabilinu og athyglisverð er fylgni þess við stöðuna í hagkerfinu á hverjum tíma. Þegar uppsveifla er í hagkerfinu þá fjölga opinberum starfsmönnum minna en á almennum markaði en snýst síðan alveg við í COVID-19-heimsfaraldrinum þegar að opinberum starfsmönnum fjölga en fækka á almennum vinnumarkaði.

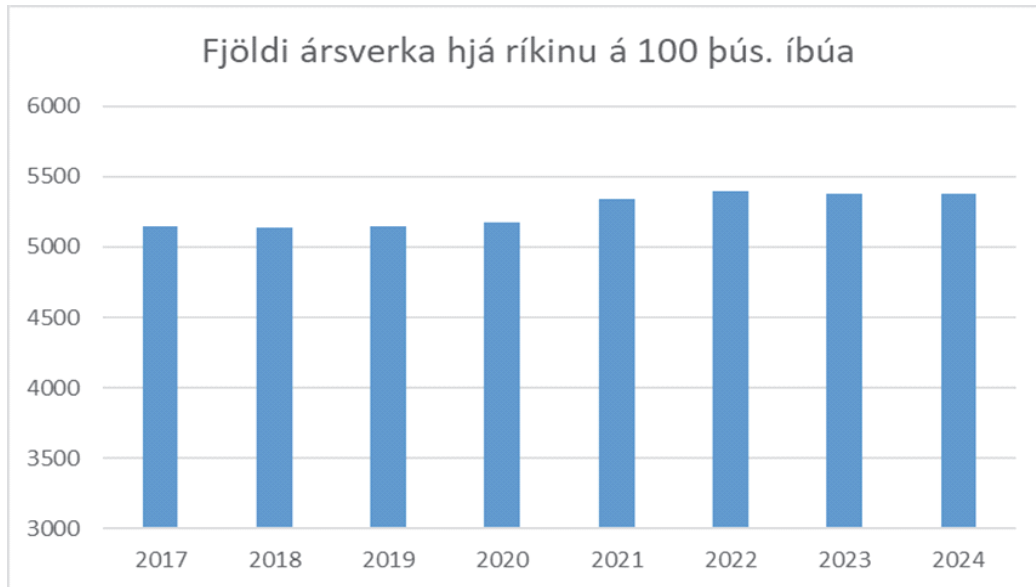
Á línuritinu sést að opinberir starfsmenn voru um 30% af vinnumarkaðinum í heild árið 2009 en það hlutfall fellur niður fyrir 25% árið 2017 en fer aftur upp í 29% árin 2020 og 2021. Eftir það tekur hlutfallið aftur að falla og var rúm 25% í fyrra.



Frá árinu 2015 hefur ríkisstarfsmönnum innan A1-hluta ríkisins fjölgað mjög mikið að meðaltali, eða úr 16.200 talsins í 20.600 árið 2024. Það er fjölgun um 4.400 eða 27%. Skiptingin er þó mjög misjöfn eftir málefnasviðum og stofnunum. Þess ber að geta að um árabíl eftir bankahrunið fjölgaði ríkisstarfsmönnum ekkert, t.d. á tímabilinu 2010 til 2015. Við allan samanburð er líka eðlilegt að taka mið af því að á sama tíma hefur íbúum landsins fjölgað um 66 þúsund manns eða meira en 20%.

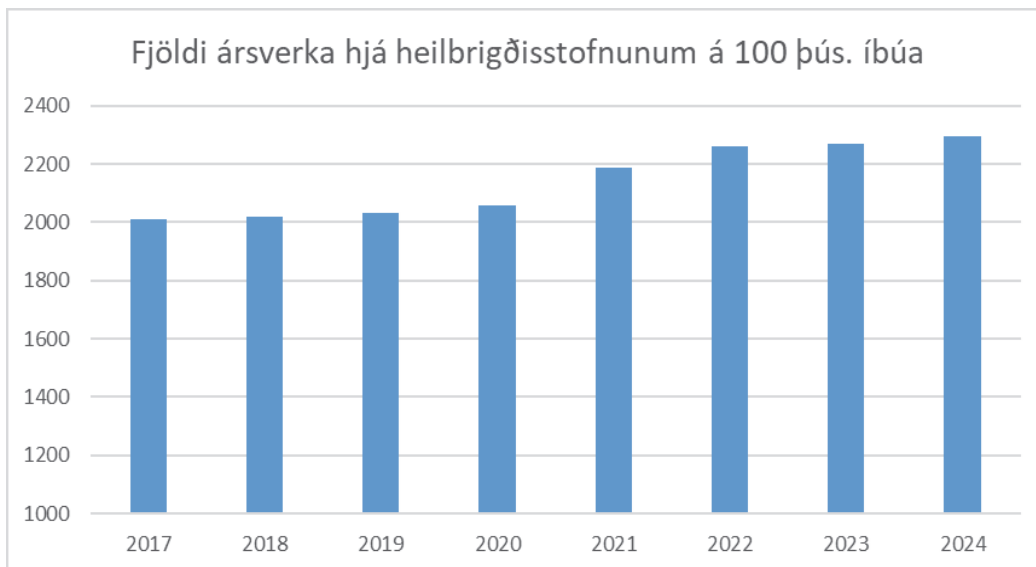
Verkefnið um styttingu vinnuvikunnar kom líka til framkvæmdar á þessum tíma og leiddi til fjölgunar starfsfólks, einkum í vaktavinnu. Ársverkum í dagvinnu fjölga mikið en að einhverju leyti kemur á móti lækkun á yfirvinnuársverkum. Einnig hefur áhrif þegar stofnanir ráða starfsfólk í stað þess að nota verktaka. Sú þróun hefur t.d. átt sér stað hjá nokkrum heilbrigðisstofnunum.

Ef heildarfjölgun ríkisstarfsmanna er miðuð við þróun íbúafjölda kemur önnur mynd í ljós, sbr. eftirfarandi stöplarit. Sá samanburður sýnir að fjöldi starfsmanna A1-hluta helst nokkuð stöðugur frá 2021.



Mikil fjölgun kemur fram í heilbrigðisþjónustu. Fjölgun hjá Landspítalanum og Sjúkrahúsinu á Akureyri nemur samtals 1.570 manns eða 37%. Svipuð þróun er hjá heilbrigðisstofnunum á landsbyggðinni þar sem ársverkum fjölga um 730, eða tæp 50%. Hluta skýringarinnar má rekja til þess að heilbrigðisstofnanir bæði á Vesturlandi og Norðurlandi hafa yfirtekið hjúkrunarheimili. Fjölgun er hlutfallslega miklu minni hjá flestum öðrum málaflokkum, t.d. innan við 5% hjá framhaldsskólum.

Ef fjölgun starfa hjá heilbrigðisstofnunum er miðuð við fjölgun á hverja 100 þús. íbúa fer fjölgunin úr um 2.000 árið 2017 í tæp 2.300 fyrir árið 2024 á hverja 100 þús. íbúa. Tekið skal fram að hér er um að ræða allt starfsfólk hjá viðkomandi stofnunum, ekki bara heilbrigðisstarfsfólk heldur einnig t.d. fólk sem vinnur við ýmsa stoðþjónustu við rekstur.



Umsagnaraðilar.

Eins og fram kemur í inngangskafli barst samtals 31 umsögn og nefndin þakkar öllum þeim aðilum. Umsagnirnar eru lykilþáttur í því verkefni nefndarinnar að rýna áætlunina til fulls. Í álitinu þessu er sérstaklega fjallað um umsögn fjármálaráðs en aðrar umsagnir eru einnig mikilvægar og sér þess stað m.a. í breytingartillögum meiri hlutans.

Umsögn fjármálaráðs.

Allt frá því að fjármálaráð var stofnað með lögum um opinber fjármál (LOF) hefur nefndin vakið sérstaklega athygli á umsögnum ráðsins í nefndarálitum um fjármálaáætlunir. Hlutverk fjármálaráðs er að leggja mat á hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi þeim grunngildum sem fram koma í 6. og 7. gr. LOF. Ráðið er sjálfstætt í störfum sínum og setur sér sjálft starfsreglur.

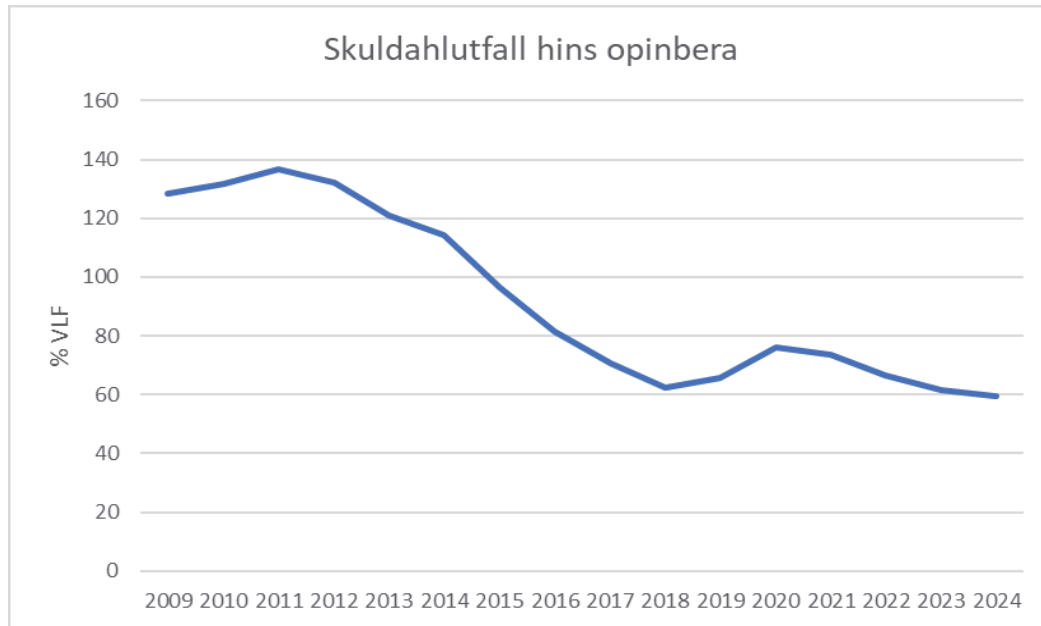
Í samantekt ráðsins vekur meiri hlutinn sérstaklega athygli á eftirfarandi atriðum:

- Fjármálaráð fagnar markmiði um hallalaus fjárlög árið 2027 en bendir á að mikinn aga þarf til að ná því. Ýmsar forsendur, svo sem um hagvöxt, lækkun vaxta og verðbólgu og að hagkerfið verði ekki fyrir meiri háttar áfalli á tímabilinu, þurfa að ganga upp til að svo verði.
- Fjármálaráð fagnar upptöku stöðugleikareglunnar en bendir á að hún er ekki töfralausn og hversu vel hún þjónar markmiði sínu veltur á þeim útfærslum og skilyrðum sem henni tengjast.
- Í framlagðri áætlun eru settar þrengri skorður varðandi raunvöxt útgjalda heldur en stöðugleikareglan heimilar. Ráðið telur það til fyrirmyndar og bendir á að líta á tölulegt markmið um raunvöxt sem hámark.
- Bent er á að örorku- og ellilífeyrisbætur eru undanskildar raunvexti útgjalda í stöðugleikareglunni. Gæta þarf að sjálfbærni opinberra fjármála til framtíðar og því mikilvægt að fyrir liggi ítarleg greining á þessum áhrifum.
- Fjármálaráð varar við því að sparnaði vegna hagræðingaraðgerða eða framleiðnivaxtar sé sjálfkrafa ráðstafað í önnur verkefni.
- Fjármálaráð ítrekar að auka þurfi gagnsæi varðandi framsetningu upplýsinga um opinber fjármál og á þá sérstaklega við skort á ársfjórðungslegum upplýsingum þrátt fyrir lagskyldu um birtingu þeirra.
- Fjármálaráð fagnar því að leitað sé nýrra leiða í fjármögnun samgönguframkvæmda og vonar að slíkt leiði til þess að hraðar gangi að vinna upp þá innviðaskuld sem myndast hefur á undanförunum árum.

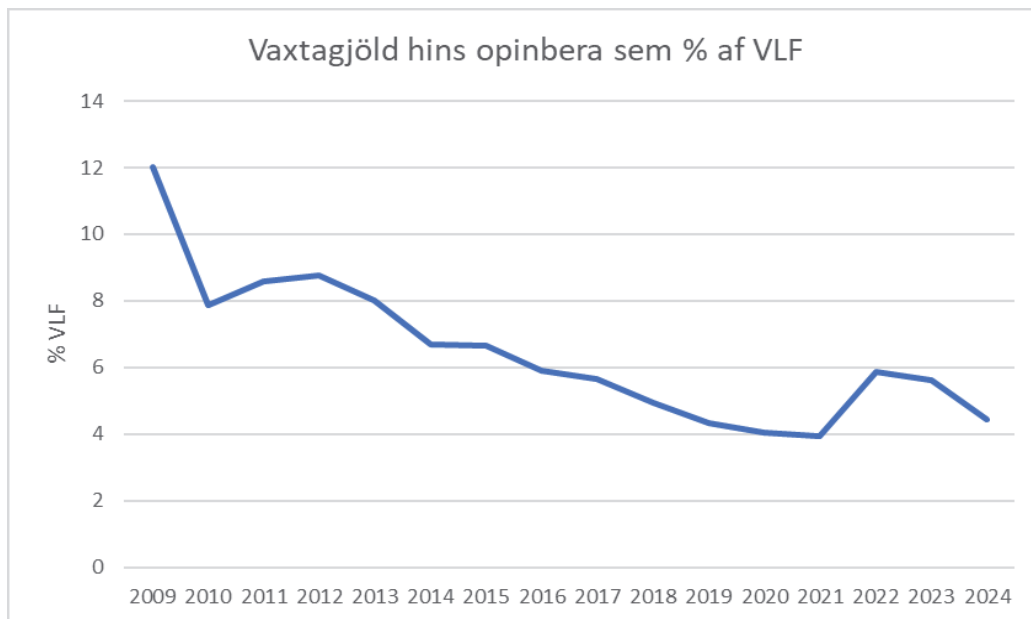
Skuldastaða og vaxtagjöld ríkissjóðs.

Samkvæmt nýjustu tölum voru skuldir hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu, á mælikvarðann sem miðast við Maastricht-sáttmálann, 59,3% af vergri landsframleiðslu. Frá fjármálahruninu hafa skuldir lækkað nokkuð jafnt og þétt vegna þess að hagkerfið hefur vaxið og ráðstafana hins opinbera til að greiða niður skuldir. Það bakslag sem varð í skuldaþróun með heimsfaraldur kórónuveirunnar er gengið til baka en skuldahlutfallið er nú á svipuðum stað og fyrir heimsfaraldurinn.

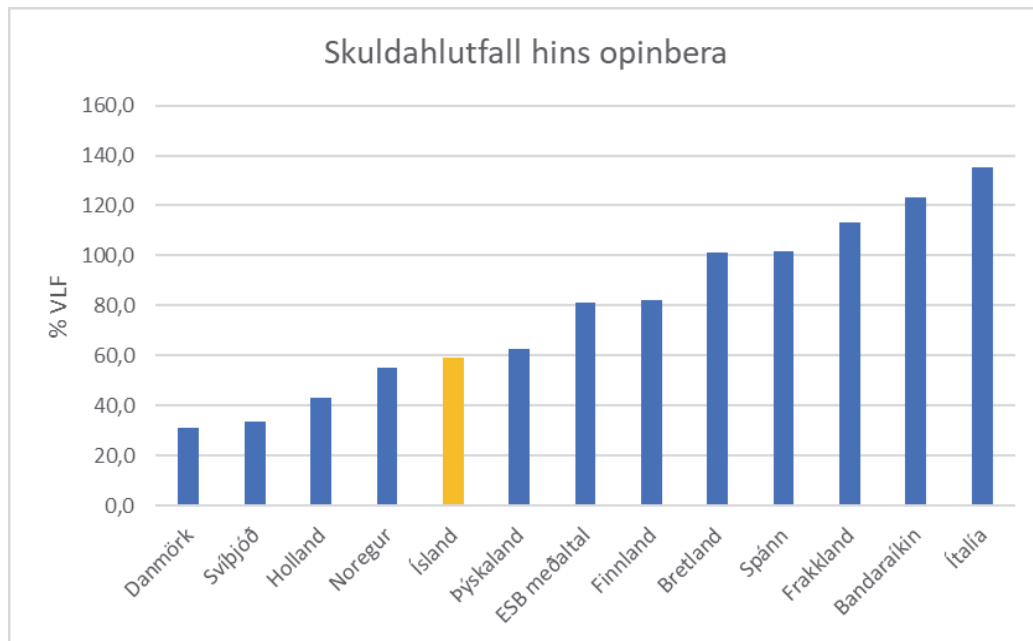
Eftirfarandi mynd sýnir þróun skuldahlutfalls hins opinbera frá 2009.



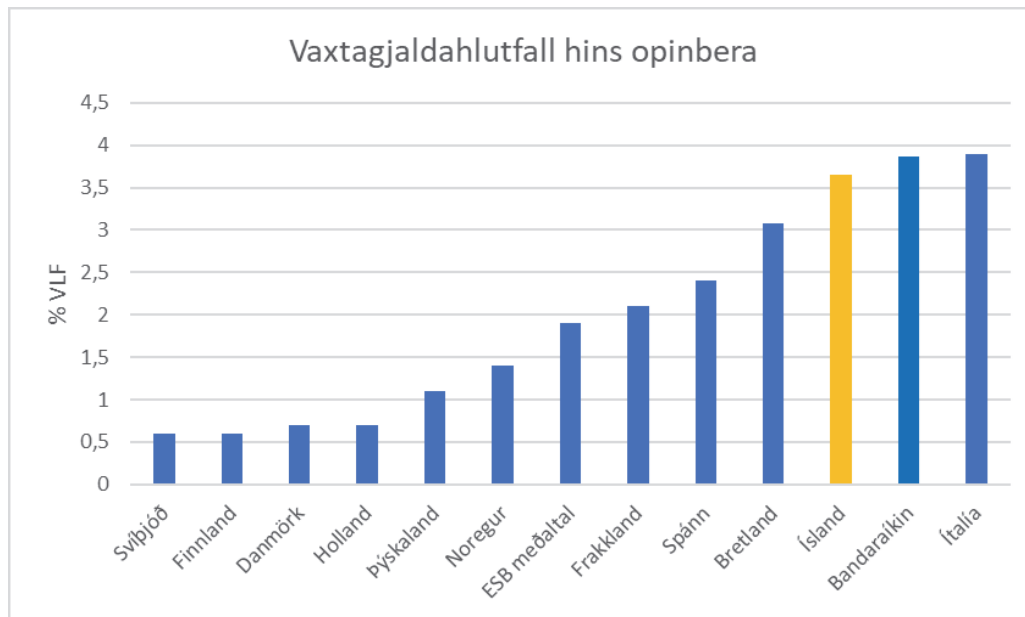
Vaxtagjöld af skuldum hins opinbera á Íslandi eru verulegar, en hafa farið lækkandi sem hlutfall af vergri landsframleiðslu samhliða því sem skuldir af vergri landsframleiðslu hafa farið lækkandi. Hafa ber í huga að mælikvarðarnir, bæði skulda- og vaxtagjaldahlutfallið, innihalda alla A-hluta hins opinbera.



Miðað við önnur lönd er staða opinberra skulda á Íslandi nokkuð góð en ýmis önnur Evrópulönd eru með skuldahlutfall um og yfir 100%. Norðurlöndin standa þó betur, að Finnlandi undanskildu, miðað við Ísland. Myndin hér að aftan sýnir skuldahlutfallið í samanburði við Norðurlöndin, nokkur önnur Evrópulönd og Bandaríkin. Miðað er við tölur frá árinu 2024.



Þrátt fyrir að skuldahlutfall hins opinbera sé ekki mjög hátt á Íslandi í alþjóðlegum samanburði eru vaxtagjöld hér á landi hlutfallslega mjög há miðað við önnur lönd. Myndin hér að eftir sýnir vaxtagjöld hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu, fyrir árið 2024, í samanburði við sömu lönd og áður. Leiðrétt hefur verið fyrir vaxtagjöldum vegna lífeyris-skuldbindinga í íslensku tölunum.



Áherslumál meiri hluta nefndarinnar.

Meiri hlutinn áréttar sérstaklega það meginmarkmið áætlunarinnar að ríkisfjármálin verði sjálfbær á ný og marki leiðina að hallalausum fjárlögum. Örugghagstjórn og sjálfbær ríkisfjármál stuðla að minni verðbólgu og lægri vöxtum til hagsbóta fyrir almenning og atvinnulíf.

Farsæl sala Íslandsbanka og uppgjör fortíðarvanda Íbúðalánasjóðs eru einnig stór og mikilvæg skref sem skipta máli fyrir fjármál ríkisins. Það er mikilvægt að skuldastaða ríkisins sé góð vegna þess að hún tryggir okkar getu til þess að takast á við ófyrirséð áföll. Ekki er síður mikilvægt að vinna á þeirri innviðaskuld sem er staðreynd. Það verður gert með alhliða átaki í innviðafjárfestingu.

Hagræðing og aðhald er meðal áhersluatriða í fjármálaáætlun og næst um 107 ma.kr. hagræðing yfir gildistíma hennar. Tekjugrunnur ríkisins verður einnig styrktur með almennum gjöldum af auðlindum, svo sem veiðigjöldum, en einnig gjaldtöku af umferð, svo sem kílómetragjöldum. Ný forgangsöröðun og aukin framlög til einstakra mála birtast einnig skýrt í áætluninni.

Meðal þess sem í fjármálaáætlun felst er fjármögnun þjónustu við börn með fjölþættan vanda og úrræða til öryggisvistunar sem áður voru á herðum sveitarfélaga. Bygging nýs Landspítala heldur áfram og bygging á nýju öryggisfangelsi hefst. Þá er skýr áhersla á eflingu heilsugæslu, fjölgu og byggingu hjúkrunarrýma og hjúkrunarheimila, fjölgu lögreglumanna, styrkingu Landhelgisgæslu ásamt auknum framlögum til öryggis- og varnarmála. Í tengslum við einstök málefnasvið og vinnu nefndarinnar eru nefnd nokkur atriði sem meiri hlutinn vekur sérstaklega athygli á.

Varðar umsögn fjármálaráðs.

Meiri hlutinn tekur sérstaklega undir ábendingar fjármálaráðs um stöðugleikareglu og nýjum leiðum til að vinna upp innviðaskuld. Þá mun fjárlaganefnd fylgja eftir ábendingu ráðsins um skort á fjárhagsupplýsingum innan ársins. Brýnt er að bætt verði úr því sem allra fyrst.

Fjárfestingar ríkisins.

Ríkisstjórnin hefur lagt áherslu á að auka fjárfestingar ríkisins og draga þar með úr svo-kallaðri innviðaskuld sem myndast hefur á undanförunum árum á mörgum sviðum, ekki hvað síst í samgöngumálum en einnig í upplýsingatækni.

Á árunum 2017–2020 námu framlög til stofnkostnaðar í samgöngumálum að meðaltali um 25 ma.kr. á ári en hækkuðu nokkuð árin þar á eftir. Nú er áætlað að framlögin árin 2026–2030 verði aldrei lægri en sem nemur um 45 ma.kr. á ári eða hækkun um 20 ma.kr. árlega frá árunum 2017–2020.

Í heild námu fjárfestingar A-hluta ríkisins um 127 ma.kr. í fjárlögum ársins í ár, en í áætluninni er miðað við 16 ma.kr. hækkun strax á næsta ári. Þar munar langmest um nýbyggingu Landspítala eða um 8,5 ma.kr. auk 7 ma.kr. hækkunar til samgöngumála. Á árinu 2027 er gert ráð fyrir 2 ma.kr., hækkun fjárfestingarframlaga til húsnæðismála.

Meiri hlutinn vekur einnig athygli á því að opinberar fjárfestingar sem eru utan A-hluta ríkisins nema miklu hærri fjárhæðum heldur en innan A-hluta. Sem dæmi má nefna að Landsvirkjun áætlað að bjóða út verk fyrir um 92 ma.kr. á þessu ári. Fjárfestingar Landsnets, Betri samgangna og Ísavia eru einnig utan A-hlutans.

Til viðbótar þessu koma fjárfestingar sveitarfélaga og fyrirtækja þeirra. Meiri hlutinn telur fullt tilefni til að heildstæð fjárfestingar- og innviðaaætlun sem næði til allra þessara fjárfestinga verði tekin saman, ásamt umfjöllun um fjárfestingarstig, arðsemismat, loftslagsmat og fjármögnun á opinberri fjárfestingu og áætlaða fjárfestingarþörf. Þannig ykist yfirsýn og umræða um framtíðarstefnu og framtíðarsýn og forgangsroðun yrði markvissari og upplýstari.

Varnar- og öryggismál.

Framlög til *04 Utanríkismál* verða 22,5 ma.kr. árið 2026 sem er hækkun um 3,3 ma.kr. milli ára eða sem nemur 17%. Hækkunin skýrist að mestu leyti af auknum varnartengdum stuðningi við Úkraínu. Árið 2028 er gert ráð fyrir að um 1,5 ma.kr. komi til lækkunar í varnartengdan stuðning við Úkraínu á móti sambærilegri hækkun á alþjóðlegri þróunarsamvinnu til mannúðarstuðnings og uppbyggingar í Úkraínu, með fyrirvara um framvindu átaka þar. Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að framlög til varnartengdra verkefna nemi hátt í 50 ma.kr. á tímabilinu í heild, þ.e. á næstu fimm árum.

Í þessu sambandi árétta meiri hlutinn það sem fram kom í nefndaráliti um fjármála-stefnuna en þar var bent á að skammt er til leiðtogafundar Atlantshafsbandalagsins þar sem stefnt er að samkomulagi um stórauðin framlög til varnarmála og varnartengdra mála. Rætt hefur verið um að aðildarríki Atlantshafsbandalagsins skuldbindi sig til að verja sem nemur 1,5% af VLF til varnartengdra innviða og verkefna. Þessi skuldbinding næði til Íslands og þátta sem styddu varnarviðbúnað og áætlanir og ykju áfallapol landsins, svo sem á sviði almannavarna, heilbrigðisþjónustu, Landhelgisgæslu, lögreglu og samfélagslegra innviða sem eru tengd viðbragðsaðilum, samgöngum, flugvöllum og höfnum. Umrætt hlutfall, 1,5% af VLF, nemur um 77 ma.kr. ef miðað er við árið 2026 í tilfelli Íslands og væri hækkun rúmlega 67 ma.kr. á ári frá því sem nú er ráðgert til varnarmála í fjármálaáætlun fyrir árið 2026.

Í þessu sambandi þarf þó að hafa í huga að töluverð framlög sem er nú þegar gert ráð fyrir í fyrirliggjandi fjármálaáætlun gætu fallið innan þessa 1,5% viðmiðs. Ljóst er að slíkar eða áþekkar breytingar á fjárframlögum þyrfti að gera í áföngum og mögulega yfir lengra tímabil en fjármálaáætlun nær yfir. Eftir er að semja um endanlega útfærslu á þessu viðmiði innan bandalagsins og þann tíma sem verði ætlaður til innleiðingar.

Eðlilegt er að heildstæð áætlun um fjárfestingar og uppbyggingu varnar- og öryggismála verði unnin í samráði við viðkomandi ráðuneyti og Alþingi undir forystu utanríkisráðuneytisins og telur meiri hlutinn eðlilegt að fjárlaganefnd verði gerð sérstök grein fyrir því hvernig að fjármögnun verkefnisins og áætlanagerð verður unnið þegar það liggur fyrir. Jafnframt bendir meiri hlutinn á að til langs tíma miðar stöðugleikareglan við að ef hækka þarf útgjöld um tugi milljarða króna vegna varnartengdra verkefna þá þarf á móti að fjármagna þau með skattkerfisbreytingum eða með breyttri forgangsroðun annarra útgjalda.

Aukin og sýnileg löggæsla.

Framlög til 09 *Almanna- og réttaröryggis* nema samtals 47,1 ma.kr. árið 2026 og hækka um 2,6 ma.kr. á milli ára eða um 6%. Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar er lögð áhersla á að fjölga lögreglumönnum og efla landamæraeftirlit til að tryggja öryggi almennings. Megináhersla er á að tryggja almannaoöryggi með öflugri löggæslu og landamæraeftirliti og sporna við skipulagðri brotastarfsemi. Brýnt er einnig að efla netöryggi og berjast gegn hvers kyns stafrænum ógnum.

Meiri hlutinn tekur undir þessar áherslur og minnir á að lögreglumönnum verður fjölgað um 50 talsins þegar á þessu ári. Mikilvægt er að haldið verði áfram á þeirri braut og gert stóratök í sýnilegri samfélagslöggæslu, sem áður nefndist hverfalögregla, sem vinni að afbrotavörnum og í framlínu farsældarþjónustu í samvinnu við íbúa, skóla og fagfólk í framlínubjónustu. Meiri hlutinn hvetur til að lagt verði mat á löggæsluþörf um land allt og á höfuðborgarsvæðinu til að undirbyggja áætlanir um aukna og sýnilega löggæslu og markvisst skipulag löggæslumála.

Staða öryggis- og alþjóðamála kallar á eflingu borgaralegra innviða, svo sem almanna-varna og heilbrigðisþjónustu en einnig lögreglu og Landhelgisgæslu. Ein stærsta áskorun Landhelgisgæslunnar um þessar mundir er að tryggja björgunar- og eftirlitsgetu á leitar- og björgunarsvæði Íslands og standa undir kröfum sem Ísland hefur undirgengist með alþjóðlegum samningum. Aukin áhersla er nú á viðnáms- og áfallapol ríkja, m.a. hjá Evrópu-sambandinu og NATO.

Meiri hlutinn hvetur til þess að kyrrstaða varðandi áform um sameiginlegt húsnæði almannavarna- og viðbragðsaðila verði rofin, verkefnið sett í forgang og því tryggður markviss framgangur.

Samgöngur, innviða- og byggðamál.

Framlög til 11 *Samgöngu- og fjarskiptamála* nema 71,9 ma.kr. á fyrsta ári áætlunarinnar og hækka um 5,8 ma.kr. strax árið 2026 í samanburði við fjárlög fyrir árið 2025, eða 9% hækkun. Þar af nemur stofnkostnaður um 45–48 ma.kr. á ári. Til samanburðar var stofnkostnaður á bilinu 30–38 ma.kr. árin 2022–2025. Það verður mjög stór áskorun til næstu ára að bregðast við alvarlegu ástandi samgönguinnviða sem hefur hrakað verulega síðustu ár. Viðbótarframlög til viðhalds og þjónustu á vegakerfinu upp á tæpa 6 ma.kr. árið 2026 eru mikilvæg en nægja ekki til framtíðar. Taka þarf á fjármögnun samgangna og samgönguinnviða í heild sinni, bæði viðhalds, nýframkvæmda, þjónustu á vegakerfinu og eflingur almenningsamgangna. Fyrir liggur að fjölmörg stór og brýn verkefni á samgönguáætlun eru ófjármögnuð og það á einnig við um öll verkefni jarðgangaáætlunar.

Meiri hluti nefndarinnar styður eindregið þá stefnumörkun fjármálaáætlunar að ítreka mikilvægi átaks í innviðafjárfestingum, ekki síst á sviði samgöngumála. Í samvinnu innviðaráðuneytis og fjármálaráðuneytis er verið að greina valkosti við fjármögnun stærri verkefna.

Stefnt er að því að ljúka þeirri vinnu eins fljótt og kostur er. Styður meiri hlutinn áform um stofnun innviðafélags til að vinna að innviðaframkvæmdum um land allt.

Í forgangi er undirbúningur Sundabrautar og aðrar úrbætur í samræmi við samgöngu-sáttmála höfuðborgarsvæðisins og að rjúfa kyrrstöðu sem verið hefur í jarðgangagerð á undanförnum árum. Meiri hlutinn fagnar þessum áherslum og hvetur til að þessum arðbæru verkefnum verði hraðað eins og kostur er og nefnir sérstaklega Sundabraut, Miklubrautar-göng og tengingu Borgarlínu við fjölmenn íbúðarhverfi í því sambandi.

Framhaldsskólar.

Framlög til 20 *Framhaldsskólastigsins* eru áætluð 48,5 ma.kr. á næsta ári. Það er lækkun um 650 m.kr. á milli ára. Heildargjöld lækka að raungildi á tímabili áætlunarinnar enda er gert ráð fyrir fækkun nemenda í framhaldsskólum í heild sinni. Helstu breytingar til hækkunar eru þær að auka aðgengi að fjölbreyttum námsgögnum. Breytingar til lækkunar eru einkum vegna aðhaldstillagna frá hagræðingarhópi. Jafnframt falla niður tímabundnar fjárheimildir.

Mikilvægt er að styðja við iðn- og verknám og liður í því er að halda áfram að byggja við verknámsskóla um land allt. Meiri hlutinn fagnar því að viðbyggingar við fimm verknáms-skóla skuli vera komnar á góðan rekspöl og þarf strax að undirbúa næstu skóla.

Menningarmál.

Framlög til málefnasviðsins *18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál* nema samtals 25 ma.kr. árið 2026 og eru því sem næst óbreytt frá fjárlögum 2025. Á tímabili áætlunarinnar er gert ráð fyrir 1,2 ma.kr. hækkun á útgjaldaramma málefnasviðsins vegna reksturs Þjóðarhallar og áherslumála ríkisstjórnar í menningu. Á móti er gert ráð fyrir lækkun útgjalda vegna hagræðingar eða niðurfellingar tímabundinna fjárheimilda.

Meiri hlutinn fagnar markvissum undirbúningi og áformum um Þjóðarhöll sem er fjármögnuð í áætluninni, sem og samþykktum áformum um Þjóðaróperu. Þá vekur meiri hlutinn athygli á að framkvæmd samninga um stuðning við tónlistarnám og jöfnun á aðstöðumun nemenda til tónlistarnáms hefur ekki tekið mið af launaþróun allt frá árinu 2012. Þetta hefur leitt til mikils og uppsafnaðs vanda tónlistar- og söngskóla sem nauðsynlegt er að ræða við undirbúning fjárlaga.

Heilbrigðismál.

Framlög til málefnasviða heilbrigðismála, þ.e. svið 23–26 í áætluninni, nema samtals 422 ma.kr. og það eru 27% af heildargjöldum allra málefnasviða. Samtals nemur hækkun frá fjárlögum 2025 19 ma.kr., eða um 5%. Gert er ráð fyrir verulegum raunvexti á tímabili áætlunarinnar þannig að árið 2030 verða þau orðin 460 ma.kr. Það er þá 57 ma.kr. hækkun miðað við fjárlög 2025.

Meðal stærstu verkefna er áframhaldandi uppbygging á nýjum Landspítala og Sjúkrahúsinu á Akureyri, rafræn þjónusta verður einnig eflað og dregið úr skriffinnsku. Unnið verður að eflingu heilsugæslunnar og styrkingu stofnana á landsbyggðinni. Meiri hlutinn fagnar sérstakri áherslu á uppbyggingu geðheilbrigðisþjónustu, þ.m.t. fíknimeðferðar, sem og að rekstur nýrra öryggisvistunarúrræða verði tryggður.

Félagsmál.

Framlög til málefnasviðsins *27 Örorka og málefni fatlaðs fólks* verða 127,8 ma.kr. á næsta ári og hækka áfram að raungildi út áætlunartímann vegna kerfislegs vaxtar. Það er 15,3 ma.kr. hækkun frá fjárlögum 2025 eða 14% hækkun.

Helstu breytingar eru þær að nýtt greiðslukerfi örorku er nú að fullu komið til framkvæmda og þess vegna kemur þessi mikla hækkun á árinu 2026. Einnig er áætluð hækkun vegna fleiri einstaklinga í endurhæfingu, en gert er ráð fyrir að heldur dragi úr þeirri aukningu á tímabilinu.

Hækkunin væri enn meiri milli ára ef ekki væri gert ráð fyrir að niður falli 4,5 ma.kr. framlög til jöfnunar örorkubyrði almennra lífeyrissjóða árið 2026. Sú tillaga á sér töluverðan aðdraganda og tengist nýju greiðslukerfi örorku. Til stendur að endurskoða fyrirkomulag jöfnunarframlagsins og stendur sú vinna yfir. Verkefnið tengist líka frumvarpi sem er til umfjöllunar hjá efnahags- og viðskiptanefnd sem ætlað er að finna varanlega lausn á vixlverkunum milli almannatrygginga og greiðslna lífeyrissjóða.

Þá verða framlög til málefna sviðsins 28 *Málefni aldraða* 122,4 ma.kr. á næsta ári sem er hækkun um 0,9 ma.kr. frá fjárlögum í ár. Gert er ráð fyrir samtals 5 ma.kr. hækkun á árunum 2026–2028 til að hækka almennt frítekjumark ellilífeyrisþega í þrepum og eins er gert ráð fyrir 300 m.kr. árlegum viðbótarframlögum til að greiða aldursviðbót vegna örorku með ellilífeyri.

Félagsmál eru eitt helsta áherslumál ríkisstjórnarinnar. Meiri hlutinn fagnar kjarabótum elli- og örorkulífeyrisþega og þeirri breytingu að bætur almannatrygginga fylgi launavísitölu og að frítekjumark ellilífeyris hækki. Nýtt örorkulífeyriskerfi er einnig sérstakt fagnaðarefni og felur í sér bætt þjónustu og einfaldara greiðslukerfi, en 95% öryrkja fá hærri greiðslur í hinu nýja kerfi. Það felur einnig í sér aukinn hvata til atvinnuþátttöku hjá þeim sem fá hluta-örorkulífeyri sem er nýmæli.

Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta.

Framlög til málefna sviðsins 25 *Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta* eru áætluð 89,7 ma.kr. á næsta ári og hækka um 2,2 ma.kr. milli ára, eða um 2,5%. Í lok árs 2024 voru hjúkrunar- og dvalarrými á landinu öllu alls um 3.110 talsins. Í framkvæmdaáætlun um byggingu hjúkrunarrýma er gert ráð fyrir að alls 934 hjúkrunarrými verði tekin í notkun. Þar er fjölgun um 724 ný rými og 210 endurbætt rými. Áætluð þörf fyrir byggingu hjúkrunarrýma, miðað við núverandi notkun meðal einstaklinga 67 ára og eldri, er að opna þurfi um 100 ný rými á ári. Gangi framkvæmdaáætlunin eftir verður þeirri þörf mætt. Í áætluninni er tryggt fjármögnun til rekstrar nýju rýmanna. Áætlað er að útgjöldin árið 2030 verði 104,3 ma.kr.

Meiri hlutinn fagnar þessu tímabæru þjóðarátaki við uppbyggingu hjúkrunarheimila og hvetur til þess að tækifærin séu nýtt í að í tengslum við hin nýju heimili þróist og byggist upp lífsgæðakjarnar með þjónustu og fjölbreyttum húsnæðiskostum.

Húsnæðismál.

Framlög til málefna sviðsins 31 *Húsnæðis- og skipulagsmál* eru áætluð 24,9 ma.kr. á næsta ári. Helstu breytingar á útgjaldaramma á tímabilinu 2026–2030 er tímabundin aukning á stofnframlögum í 7,5 ma.kr. árið 2026 og 9,5 ma.kr. árið 2027. Að því loknu falla tíma-bundnar hækkanir niður og gert er ráð fyrir að stofnframlög til uppbyggingar almennra íbúða nemi 3,6 ma.kr. árin 2028–2030.

Í ljósi jákvæðs árangurs af uppbyggingu óhagnaðardrífina félaga á húsnæði þarf að hafa fyrirvara um þessa fækkun stofnframlaga. Meiri hlutinn styður í samræmi við stefnu ríkisstjórnarinnar öflugra húsnæðiuppbyggingu næstu árin og aukna skilvirkni í hlutdeildarlánakerfinu og aðkomu lífeyrissjóða að húsnæðiuppbyggingu. Jafnframt verði hugað að sameiningu húsnæðisbóta og sérstakra húsnæðisbóta.

Einnig verði skilgreindir hvatar vegna innviðafjárfestinga sveitarfélaga, svo sem afsláttar vegna virðisaukaskatts sem veittir verða á grundvelli rammisamninga um húsnæðismál við viðkomandi sveitarfélög. Ríkislóðir verða í auknum mæli nýttar til húsnæðisuppbýggingar, líkt og Keldnalandið er dæmi um. Eðlilegt er að hluti þess sem þar byggist verði á vegum óhagnaðardrífinna húsnæðisfélaga í samræmi við húsnæðissáttmála ríkis og Reykjavíkurborgar.

Breytingartillögur.

Frá því að áætlunin var lögð fram hefur verið gengið frá uppgjöri ÍL-sjóðs eins og meiri hlutinn hefur ítarlega gert grein fyrir í álitum vegna fjáráukalaga I fyrir árið 2025 og vegna fjármálastefnu fyrir árin 2026–2030. Uppgjörið hefur áhrif á áætlunina og gerir meiri hlutinn breytingartillögur til samræmis við það. Einnig eru lagðar til nokkrar aðrar afmarkaðar breytingar sem samtals leiða til 2–4 ma.kr. árlega hækkun útgjalda á tímabili áætlunarinnar. Á móti vegur að einnig er gerð tillaga um lækka umfang almenns varasjóðs.

Tekjur ríkissjóðs.

Gerðar eru tillögur um breytingar á vaxtatekjum sem alfarið skýrast af uppgjöri á ÍL-sjóði. Vaxtatekjur hækka þar sem ríkissjóður yfirtekur vaxtaberandi eignir sjóðsins. Vaxtatekjur hækka á bilinu 12,5–14,3 ma.kr. á ári á tímabilinu.

Einnig er lagt til að áætlað sé fyrir leiðréttingu fiskeldisgjalds til samræmis við gildandi lög þar sem gjaldið nemur 4,3% af meðaltali alþjóðlegs markaðsverðs á Atlantshafslaxi. Í þessu felst engin breyting frá gildandi lögum heldur einungis leiðrétting frá fyrri áætlun. Það leiðir til tekjulækkunar um 400–500 m.kr. á ári.

Samtals er gert ráð fyrir hækkun tekna um 12–13,9 ma.kr. á ári eins og fram kemur í eftirfarandi töflu.

Tekjubreytingar í m.kr.	2026	2027	2028	2029	2030
Vaxtatekjur vegna uppgjors ÍL-sjóðs.	14.292,5	13.174,8	12.539,7	12.541,6	12.513,5
Fiskeldisgjald	-393,9	-424,2	-454,5	-484,8	-515,0
Heildaráhrif breytingatillagna á tekjuhlöð.	13.898,6	12.750,6	12.085,2	12.056,8	11.998,5

Gjöld ríkissjóðs.

Samtals er nú áætluð 15,5–20 ma.kr. hækkun gjalda á ári. Yfirgnæfandi hluti skýrist af hækkun vaxtagjalda vegna áðurnefnds uppgjors á ÍL-sjóði, eða um 15,2–17,3 ma.kr. á ári.

Öll tilefni, ásamt skýringartexta, koma fram í eftirfarandi töflu og fyrir utan vaxtagjöldin munar mest um leiðréttingu á forsendum raunvaxtar fjárheimilda til heilbrigðismála eins og fram kom á fundi nefndarinnar með heilbrigðisráðherra.

Á móti útgjaldatöflunum vegur tillaga um lækkun á almennum varasjóði sem er frá 1 ma.kr. upp í 3 ma.kr. á ári. Þrátt fyrir lækkunina er umfang varasjóðsins ásættanlegt. Hann nemur um 1,3% af heildargjöldum árið 2026 og fer síðan hækkandi upp í 1,9% árið 2030. Lög um opinber fjármál miðast við að hann verði ekki undir 1% af heildarfjárheimildum hverju sinni.

Með þessum tillögum breytast framlögin eins og fram kemur í þessum tveimur töflum og viðeigandi töflur í þingsályktuninni breytast til samræmis. Allar töflurnar breytast fyrir utan rekstraryfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga.

Útgjaldamál í m.kr.	2026	2027	2028	2029	2030
04.10 Utanríkisþjónusta og stjórnsýsla utanríkismála	118,4	191,8	191,8	191,8	191,8
Leiðrétting á niðurfellingu framlags vegna opunar sendiráðs í Madrid.	45,0	45,0	45,0	45,0	45,0
Leiðrétt aðhald vegna samnings við Landhelgisgæsluna.	73,4	146,8	146,8	146,8	146,8
11.10. Samgöngur	162,0	162,0	0,0	0,0	0,0
Leiðrétting á niðurfellingu varasjóðs málaflokka í samgöngum.	162,0	162,0	0,0	0,0	0,0
20.10 Framhaldskólar	1.600,0	500,0	0,0	0,0	0,0
Fjölgun nemenda umfram fyrri áætlanir.	1.500,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Hliðrun á fjárfestingarframlagi.	0,0	500,0	0,0	0,0	0,0
Stuðningur við skóla í tengslum við sálfræðiþjónustu.	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
22.10 Leikskóla- og grunnskólastig.	520,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Aðgerðir í mállefnum útlendinga: Inngilding barna af erlendum uppruna.	500,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Efning forvarna í skólastarfi, s.s. gegn einelti.	20,0	0,0	0,0	0,0	0,0
24.10 Heilsugæsla	830,0	1.675,0	2.535,0	3.410,0	4.301,0
Reiknaður raunvöxtur vegna íbúafjölgunar og öldun þjóðarinnar.	830,0	1.675,0	2.535,0	3.410,0	4.301,0
29.40 Annar stuðningur við fjölskyldur og börn	500,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Stuðningur í eitt ár, m.a. vegna í móttöku flóttabarna og börn í viðkvæmri stöðu.	500,0	0,0	0,0	0,0	0,0
33.10 Fjármagnskostnaður	17.290,0	16.172,8	15.755,2	16.775,8	15.225,7
Vaxtagjöld hækka 2026 vegna uppgjörs IL-sjóðs, lækkanir önnur ár.	17.290,0	16.172,8	15.755,2	16.775,8	15.225,7
34.10 Almennur varasjóður	-1.000,0	-3.000,0	-3.000,0	-3.000,0	-3.000,0
Almennur varasjóður lækkaður til að vega á móti hækkunartillögum.	-1.000,0	-3.000,0	-3.000,0	-3.000,0	-3.000,0
Heildaráhrif breytingartillagna á gjaldahlið.	20.020,4	15.701,6	15.482,0	17.377,6	16.718,5

Meiri hlutinn leggur til að tillagan verði **samþykkt** með þeim breytingum sem skýrðar eru í álitinu þessu og gerð er tillaga um á sérstöku þingskjali.

Alþingi, 20. júní 2025.

Ragnar Þór Ingólfsson,
form., frsm.

Anna María Jónsdóttir.

Arna Lára Jónsdóttir.

Eiríkur Björn Björgvinsson.

Heiða Ingimarsdóttir.