Minnisblað

Móttakandi: Til sveitarstjórna og þeirra starfsmanna sveitarfélaga sem málið varða

Dags.: 23. ágúst 2022

Sendandi: Sigurður Ármann Snævarr

Málsnr.: 2206017SA
Málalykill: 01.21

Efni: Forsendur fjárhagsáætlana 2023-2026

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

I. Inngangur

Markmið laga um opinber fjármál er að stuðla að góðri hagstjórn og ábyrgri fjármálastjórn. Þá er lögunum ætlað að tryggja heildstæða stefnumörkun opinberra aðila í bráð og lengd og vandaðan undirbúning fjárhagsáætlana.

Í því skyni að ná þessum markmiðum er kveðið á um að hafa skuli í heiðri fimm grunngildi við stefnumörkun í opinberum fjármálum. Er mælst til þess að sveitarfélög hafi hliðsjón af og tileinki sér þessi grunngildi.

1. ***Sjálfbærni***
   Felst í því að opinberar skuldbindingar séu viðráðanlegar til skemmri og lengri tíma og leggi ekki ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir.
2. ***Varfærni***
   Miðar að hæfilegu jafnvægi á milli tekna og gjalda, og að ekki séu teknar ákvarðanir eða aðstæður skapaðar sem geta haft ófyrirséðar og neikvæðar afleiðingar.
3. ***Stöðugleiki***
   Felst í að stefna í opinberum fjármálum stuðli að jafnvægi í efnahagsmálum.
4. ***Festa***
   Felst í því að forðast óvæntar eða fyrirvaralitlar breytingar frá gildandi stefnu og áætlunum um þróun opinberra fjármála.
5. ***Gagnsæi***
   Felst í því að sett séu auðsæ og mælanleg markmið til meðallangs tíma um þróun opinberra fjármála í samræmi við önnur grunngildi.

I.a. Stefnumörkun í opinberum fjármálum

Stefnumörkun í opinberum fjármálum felst í gerð fjármálastefnu ríkisstjórnar, fjármálaáætlunar og samkomulags ríkis og sveitarfélaga um afkomu og efnahag sveitarfélaga.

- Í fjármálastefnu leggur ný ríkisstjórn fram markmið sín í opinberum fjármálum til eigi skemmri tíma en fimm ára.
- Fjármálastefnan er síðan grundvöllur fjármálaáætlunar sem lögð er fyrir Alþingi eigi síðar en 1. apríl ár hvert. Í fjármálaáætlun hvers árs skal m.a. lögð fram stefnumótun fyrir einstök málefnasvið A-hluta ríkissjóðs. Kveðið

er á um samráð við sambandið fyrir hönd sveitarfélaga um gerð fjármálastefnu og fjármálaáætlun.

- Loks skal frumvarp til fjárlaga taka mið af fjármálaáætlun.

I.b. Samráð og samkomulag

Um samskipti og samráð milli ríkis og sveitarfélaga er fjallað í 11. gr. laga um opinber fjármál, en þar segir:

> Fjármálaráðherra skal við mótun fjármálaáætlunar leita samkomulags við Samband íslenskra sveitarfélaga, fyrir hönd sveitarfélaga, áður en áætlunin er lögð fyrir Alþingi, þar sem m.a. er fjallað um eftirfarandi þætti:
>
> 1. Markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga til næstu fimm ára, sundurliðað eftir árum.
> 2. Ráðstafanir til að tryggja að markmið um afkomu sveitarfélaga náist.
> 3. Fjármögnun opinberrar þjónustu og tekjur sveitarfélaga.
> 4. Verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

Samkomulag náðist um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga árin 2022-2027 í lok mars sl.

- Afkoma A-hluta sveitarfélaga verði neikvæð um allt að 0,7% af VLF árið 2022, en lækki árlega og verði komið niður í 0,2% árið 2027.
- Meginmarkmið fjármálaáætlunar er að stöðva hækkun skulda hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu fyrir árslok 2026. Fyrir einstök sveitarfélög gildir að skuldahlutfall eins og það er skilgreint í sveitarstjórnarlögum hækki ekki frá 2026. Brýnt er að sveitarfélög gæti að þessu við gerð fjárhagsáætlana 2023-2026.
- Markmið um heildarafkomu og skuldir sveitarfélaga eru sett fram á þjóðhagsreikningsgrunni, sem hefur m.a. í för með sér að fjárfestingaútgjöld eru gjaldfærð.

Samkomulagið bindur ekki hendur einstakra sveitarfélag eins og skýrt er kveðið á um í samkomulaginu. En hins vegar segir í samkomulaginu að með aðild sinni að samkomulaginu skuldbindi Samband íslenskra sveitarfélaga sig til að kynna samkomulagið fyrir sveitarfélögum. Mælst er til að sveitarfélög virði samkomulagið og skipi fjármálum sínum næstu ár í samræmi við það.

Í samkomulagi aðila sem undirritað var í september 2020 var samið um tiltekin verkefni sem ríki og sveitarfélög vinni saman að á næstu árum. Meðal verkefna eru:

- heildarendurskoðun á tekjustofnum sveitarfélaga og á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga,
- endurmat á útgjöldum vegna hjúkrunarþjónustu og annarrar þjónustu við aldraða,
- greining á kostnaðarþróun í þjónustu við fatlað fólk og sérstakt mat lagt á kostnaðaráhrif laga- og reglugerðarbreytinga og stjórnvaldsfyrirmæla. Í kjölfarið

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

verði teknar upp viðræður um hvernig bregðast megi við þessari þróun og hvernig best verði staðið að fjármögnun hennar.

Stefnt er að því að endurskoðun á tekjustofnun sveitarfélag og regluverki jöfnunarsjóðs ljúki í haust. Samningar hafa tekist um hjúkrunarheimili. Kostnaðarþróun þjónustu við fatlað fólk hefur verið greind.[1] Skipaður hefur verið starfshópur til að kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga vegna þjónustu við fatlað fólk og lagt er upp með að hann skili niðurstöðum í október.

Rétt er líka að nefna að starfshópur sem falið var að endurskoða ákvæði sveitarstjórnarlaganna um fjármál hefur skilað niðurstöðum. Í erindisbréfi var hópnum meðal annars falið að hafa lög um opinber fjármál til hliðsjónar.

I.c. Fjármálareglum vikið til hliðar

Sveitarstjórnarlög nr. 138/2011 skylda sveitarfélög til að fylgja tveimur fjármálareglum, annars vegar jafnvægisreglu og hins vegar skuldareglu. Alþingi hefur samþykkt að víkja þessum reglum til hliðar tímabundið, eða til ársins 2025, sbr. bráðabirgðaákvæði VII í sveitarstjórnarlögum. Markmið með þessum aðgerðum var að koma til móts við áætlaða tekjufall sveitarfélaga og útgjaldaauka vegna Covid-19. Fjármálareglur taka gildi á ný á árinu 2026 sem er lokaár fjárhagsáætlunar.

- Sveitarfélög verða engu að síður að gæta aðhalds í sínum fjármálum og horfa til þess að fjármálareglurnar taka gildi á ný 2026. Þá þurfa þau einnig að hafa hliðsjón af ákvæðum samkomulags við ríkið um að stöðva hækkun skulda eftir árið 2026.
- Rétt er að minna á að þegar fjármálareglurnar taka gildi árið 2026 mun jafnvægisreglan vegna fjárhagsáætlunar 2026 taka til rekstrarniðurstöðu áranna 2024, 2025 og áætlunar 2026. Skuldareglan tekur mið af skuldum og skuldbindingum í lok árs 2026.

I.d. Hornsteinar fjármála sveitarfélaga

Í sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 er kveðið á um þann ramma sem unnið skal eftir við undirbúning og afgreiðslu fjárhagsáætlana sveitarfélaga. Þar er kveðið á

[1] sjá skýrslu starfshóps undir forystu Haraldar Líndal Haraldssonar https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Felagsmalaraduneytid/Vi%c3%b0auki%202%20Sk%c3%bdrsla%20starfsh%c3%b3ps%20um%20greiningu%20%c3%a1%20kostna%c3%b0ar%c3%ber%c3%b3un%20%c3%ad%20%c3%bej%c3%b3nustu%20vi%c3%b0%20fatla%c3%b0%20f%c3%b3lk%20%c3%a1rin%202018%20-%202020.pdf

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

um að sveitarstjórn skuli á ári hverju afgreiða fjárhagsáætlun fyrir komandi ár og næstu þrjú þar á eftir. Þessar áætlanir mynda þannig fjögurra ára ramma um fjármál sveitarfélaga.

Nánari ákvæði er lúta að fjármálum og fjárhagsáætlunum er að finna í reglugerð um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga nr. 1212/2015 og reglugerð um fjárhagsleg viðmið og eftirlit með fjármálum sveitarfélaga nr. 502/2012.

Ákvörðun sem sveitarstjórn tekur um fjárhagsáætlun komandi árs er bindandi fyrir allar fjárhagslegar ráðstafanir sveitarfélagsins eins og kveðið er á um í 63. gr. sveitarstjórnarlaga. Ef fyrirsjáanlegt er að víkja þurfi frá samþykktri fjárhagsáætlun ber sveitarstjórn að samþykkja sérstakan viðauka við fjárhagsáætlun. Í viðauka skal tilgreina þann kostnað sem breytingin mun leiða til, hvernig hann verður fjármagnaður og hvernig þeim útgjöldum eða tekjulækkun sem gert er ráð fyrir verði mætt. Leiðbeiningar reikningsskila – og upplýsingarnefndar um gerð viðauka er að finna á þessari slóð: https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=5bbf1fef-8d02-11e9-9440-005056bc4d74

Með lögum um opinber fjármál er aukin áhersla lögð á áætlanagerð opinberra aðila til lengri tíma. Í samræmi við það er eðlilegt að sveitarfélög leggi aukna áherslu á þriggja ára áætlun. Minnt er á að í henni felst stefnumörkun sveitarstjórnar um fjármál út frá bestu fáanlegum heimildum en felur ekki í sér skuldbindandi fjárheimildir. Í henni koma fram áhrif einstakra ákvarðana sem teknar hafa verið fram í tímann á rekstur og efnahag, s.s. fjárfestingar eða skipulagsbreytingar.

Í fyrrnefndri reglugerð nr. 1212/2015 kemur fram að fjárhagsáætlun til fjögurra ára skal setja fram á áætluðu verðlagi hvers árs. Heimilt er þó við gerð þriggja ára áætlunar að miða eingöngu við magnbreytingar er varðar áætlun um rekstrartekjur og -gjöld, en aðrir liðir fjárhagsáætlunarinnar skulu engu að síður taka mið af áætlaðri þróun verðlags.

I. Forsendur

Fjárhagsáætlun hlýtur að byggjast á forsendum um hvernig ákveðin lykilatriði muni að líkindum þróast yfir það tímabil sem áætlunin tekur til. Meðal annars í ljósi þeirra kvaða sem hvíla á fjárhagsáætlun er mikilvægt að vanda til verka og meta á raunsæjan hátt hver þróun helstu þátta kunni að verða. Skiptir þá sköpum að forsendur áætlana séu traustar.

Forsendum má skipta í tvo meginflokka:

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

Almennar forsendur eiga við öll sveitarfélög, óháð stærð, aðstæðum og staðsetningu og felast fyrst og fremst um þróun þjóðarbúskaparins í heild og mannfjöldaþróun.

Staðbundnar forsendur taka mið af aðstæðum í hverju sveitarfélagi.

II. a. Almennar forsendur

Þróun efnahagsmála

Í lögum um opinber fjármál er lögð áhersla á að fjárhagsáætlanir skuli byggðar á traustum forsendum um efnahagsmál. Í reglugerð um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga segir með beinum hætti í 17. gr. að við vinnslu fjárhagsáætlana skuli sveitarfélög styðjast við þjóðhagsspár Hagstofu Íslands þar sem við á.

Fyrirliggjandi er þjóðhagsspá sem Hagstofa birti 27. júní sl. Hér verður gerð grein fyrir þeirri spá sem og nýlegum spám Seðlabanka og Lands- og Íslandsbanka.

Í töflu 1 eru niðurstöður Hagstofu um þróun helstu þjóðhagsstærða árin 2022-2025 raktar.

Tafla 1. Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands 2022-2026

	2022	2023	2024	2025	2026
Einkaneysla	4,3	2,6	2,4	2,8	2,8
Samneysla	1,3	1,5	1,3	0,8	0,7
Fjármunamyndun	4,6	0,9	1,9	1,9	2,8
Atvinnuvegafjárfesting	5,5	-2,5	2,3	0,6	3,6
Fjárfesting í íbúðarhúsnæði	6,3	10,3	4,3	3,5	3,0
Fjárfesting hins opinbera	-0,7	-1,1	-3,4	3,4	-0,1
Þjóðarútgjöld, alls	4,0	2,0	2,0	2,1	2,2
Útflutningur vöru og þjónustu	17,6	6,3	3,9	2,9	2,5
Innflutningur vöru og þjónustu	14,3	4,1	3,3	2,0	2,1
Verg landsframleiðsla (hagvöxtur)	5,1	2,9	2,2	2,5	2,4
Atvinnuleysi, % af vinnuafli	3,8	3,7	3,8	3,9	3,9
Vísitala neysluverðs (verðbólga)	7,5	4,9	3,3	2,6	2,5
Kaupmáttur launa	0,3	0,6	0,9	1,6	1,6
Launavísitala	7,8	5,5	4,2	4,2	4,1

Hlutfallsleg magnbreyting milli ára, þ.e. umfram verðhækkanir, nema annað sé tekið fram.
Heimild: Hagstofa Íslands.

Hagstofa mun birta endurskoðaða spá 7. október nk. og mun sambandið taka saman minnisblað um helstu atriði spárinnar.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

Hagvöxtur. Hagstofa Íslands gerir ráð fyrir að hagvöxtur og verði 5,1% í ár. Spáir stofnunin að úr hagvexti dragi töluvert næstu tvö árin, verði 2,9% 2023 og 2,2% 2024. Hagvöxtur verður útflutningsdrifinn og ræðst töluvert af fjölgun ferðamanna. Reiknar Hagstofa með 17,6% vexti útflutnings vöru og þjónustu í ár, 6,3% árið 2023 og 3,9% 2024. Ekki kemur fram hjá Hagstofu hverjar forsendur stofnunarinnar eru um fjölda ferðamanna næstu árin.

Fjárfesting í íbúðarhúsnæði telur Hagstofan aukast um 6,3% í ár og um 10,3% á því næsta. Þá spáir hún samdrætti í fjárfestingum hins opinbera í ár og næstu tvö ár þar á eftir.

Spá Seðlabanka sem út kom í byrjun maí sýnir nokkru meiri hagvöxt í ár og á því næsta. Von er á uppfærðri spá Seðlabanka í lok ágúst. Viðskiptabankarnir birtu spár um miðjan maí eins og tafla 2 sýnir.

Tafla 2. Spár um hagvöxt

Hagvöxtur, %	2021	2022	2023	2024	Spá birt
Hagstofa	**4,3**	**5,1**	**2,9**	**2,2**	27.06.22
Íslandsbanki	4,3	5,0	2,7	2,6	18.05.22
Landsbanki	4,3	5,1	3,7	2,8	19.05.22
Seðlabanki	4,3	4,6	2,6	2,5	4.05.22
Meðaltal	**4,3**	**5,0**	**3,0**	**2,5**	

Hagvaxtarspár eru keimlíkar, Landsbankinn er þó sýnu bjartsýnastur.

Fjöldi ferðamanna skiptir sköpum um hagþróun næstu ára. Ljóst er nú þegar að ferðamenn verða tvöfalt fleiri í ár en í fyrra og útlit fyrir áframhaldandi fjölgun næstu árin eins og kemur fram í töflu 3.

Tafla 3. Spár um fjölda erlendra ferðamanna

Ferðamenn, þús.	2021	2022	2023	2024
Hagstofa	**700**	**1.600**		
Íslandsbanki	700	1.550	1.900	2.100
Landsbanki	688	1.500	2.000	2.400
Seðlabanki				
Meðaltal	**696**	**1.550**	**1.950**	**2.250**

Árin 2017 og 2018 komu hingað til lands 2,2-2,3 milljónir ferðamanna og benda spár þannig til að svipaður eða jafnvel enn fleiri útlendingar komi til Íslands árið 2024.

Vísitala neysluverðs byggir á könnun á útgjöldum heimila og tekur þannig til vöru og þjónustu sem heimilin kaupa, þ.á m. húsnæðis. Hækkun vísitölu neysluverðs má nota sem vísbendingu um almennar verðbreytingar, t.d. margvíslegrar rekstrarvöru. Húsnæðisliðurinn hefur eins og kunnugt er verið leiðandi í verðbólguþróuninni. Umskipti hafa orðið í verðbólgu, hér á landi sem víðast hvar

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

um heiminn. Hagstofan gerir ráð fyrir að verðbólga verði 7,5% í ár, 4,9% 2023 og 3,3% árið 2024.

Tafla 4. Spár um verðbólgu

Verðbólga, %	2021	2022	2023	2024
Hagstofa	**4,4**	**7,5**	**4,9**	**3,3**
Íslandsbanki	4,4	7,6	5,9	3,9
Landsbanki	4,4	7,4	5,8	4,0
Seðlabanki	4,4	7,4	5,0	2,9
Meðaltal	**4,4**	**7,5**	**5,4**	**3,5**

Verðbólgan verður næstu árin umfram þau markmið sem Seðlabankanum er ætlað að fylgja. Gera má fastlega ráð fyrir því að bankinn muni halda áfram að hækka stýrivexti og reikna verður því með því að almennir vextir muni hækka á næstu árum.

Húsnæðisverð. Undanfarin ár hefur húsnæðisverð verið afgerandi þáttur í hækkun neysluverðvísitölu. Hvorki Hagstofa né Seðlabanki birta spár um íbúðaverð. Það gera hins vegar viðskiptabankarnir. Þeir reikna með að húsnæðisverð hækki verulega í ár, eða um 20-22%. Spáð er að úr verðhækkunum muni draga á næstu árum og verði engu að síður umfram almenna verðbólgu.

Tafla 5. Spár um íbúðaverð

Íbúðaverð, % br. frá fyrra ári	2022	2023	2024
Íslandsbanki	22,2	5,7	3,7
Landsbanki	20,0	8,0	4,0
Meðaltal	**21,1**	**6,9**	**3,9**

Gengi er lykilstærð í litlu opnu hagkerfi og ræður miklu um verðlagsþróun. Gengisþróunin hefur mikil áhrif á afkomu margra sveitarfélaga, einkum þar sem útflutningsstarfsemi er undirstaða atvinnulífs. Þótt skuldir A-hluta sveitarfélaga í erlendri mynt séu hverfandi, gegnir öðru máli um B-hluta fyrirtæki í ýmsum sveitarfélögum. Að venju gefa spáaðilar sér þá forsendu að nafngengi krónunnar breytist ekki út spátímabilið sem hefur í för með sér að raungengið hækkar.

Atvinna er undirstaða þjóðarbúskaparins og ræður miklu um þróun útsvarstekna. Spáð er þróun atvinnuleysis en ekki um þróun starfandi fólks. Tvenns konar tölfræði er birt um atvinnuleysi. Annars vegar birtir Hagstofa tölur sem byggðar eru á viðamiklum spurningakönnunum (vinnumarkaðskönnun, VMK), en hins

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

vegar birtir Vinnumálastofnun tölur sem byggðar eru á skráningu atvinnuleitenda til að fá atvinnuleysisbætur (Skráð). Spár eru ýmist byggðar á tölum Hagstofu eða Vinnumálastofnunar.

Spár gera ráð fyrir að atvinnuleysi muni haldast nokkuð stöðugt á næstu árum. Þannig spáir Hagstofa að atvinnuleysi verði 3,8% í ár og 3,7-3,8% næstu ár á eftir. Aðrar spár eru á líku róli.

Tafla 6. Spár um atvinnuleysi

Atvinnuleysi, % af vinnuafli	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	
Hagstofa	**6,0**	**3,8**	**3,7**	**3,8**	VMK
Íslandsbanki	7,7	4,4	3,7	3,6	Skráð
Landsbanki	7,7	4,5	4,2	3,9	Skráð
Seðlabanki	6,0	4,3	4,2	4,2	VMK
Seðlabanki	7,7	4,5	3,7	3,6	Skráð
Meðaltal	**6,0**	**4,1**	**4,0**	**4,0**	VMK
Meðaltal	**7,7**	**4,5**	**3,9**	**3,7**	Skráð

Launavísitala. Útsvarstekjur ráðast fyrst og fremst af þróun launatekna, en jafnframt vegur launakostnaður þungt í útgjöldum sveitarfélaga. Launaþróun er því afgerandi áhrifavaldur um fjármál sveitarfélaga. Hagstofan gerir ráð fyrir að launavísitalan í heild hækki um 7,8% 2022, 5,5% 2023. Viðskiptabankarnir spá meiri launahækkun á næsta ári eða nær 7%. Seðlabankinn birtir ekki spá um launavísitölu.

Tafla 7. Spár um launavísitölu

Launavísitala, % br. f.f. ári	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
Hagstofa	**8,3**	**7,8**	**5,5**	**4,2**
Íslandsbanki	8,3	7,6	6,9	6,2
Landsbanki	8,3	7,5	6,8	3,5
Seðlabanki				
Meðaltal	**8,3**	**7,6**	**6,4**	**4,6**

Launavísitölu er ætlað að mæla launabreytingar þeirra sem eru í sömu vinnu og sama starfshlutfalli á mælingartíma („paraður samanburður"). Þegar horft er hins vegar til þróunar heildarlauna í samfélaginu þarf að hafa í huga að fólk breytir um vinnu eða starfshlutfall og nýir koma inn á vinnumarkaðinn og aðrir hætta. Launavísitalan er í raun þokkalegur mælikvarði á þróun launakostnaðar, en síðri til að meta þróun útsvarstekna.

Óhjákvæmilega leiðir aukin verðbólga til minni kaupmáttar. Gangi spár um launa- og verðlagsþróun eftir mun kaupmáttur launa nánast standa í stað á þessu ári

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

eftir samfellda aukningu frá 2010. Hagstofan spáir mjög hóflegaum vexti næstu árin.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

Tafla 8. Spár um þróun kaupmáttar

Kaupmáttur launa, % br. f.f. ári	2021	2022	2023	2024
Hagstofa	3,7	0,3	0,6	0,9
Íslandsbanki	3,7	0,0	0,9	2,2
Landsbanki	3,7	0,1	0,9	-0,5
Seðlabanki				
Meðaltal	**3,7**	**0,1**	**0,8**	**0,9**

Forsendur um tekjur

Útsvar. Undanfarin ár hafa forsendur um þróun útsvarsstofns sem sambandið hefur miðlað til sveitarfélaga verið byggðar á áætlun fjármálaráðuneytis við undirbúning fjárlagafrumvarps. Áætlun ráðuneytisins hefur einkum verið grundvölluð á spá Hagstofu um launaþróun og vinnumagn. Niðurstöður eru sýndar í töflu 9.

Tafla 9. **Spá um hækkun tekjuskatts-/útsvarsstofns, breyting frá fyrra ári,** %

	2023	2024	2025	2026
Hækkun útsvarsstofn,%	7,6	5,9	5,4	5,2

Heimild: Fjármálaráðuneyti.

Hag- og upplýsingasvið mun að venju taka saman staðgreiðsluáætlun fyrir hvert og eitt sveitarfélag fyrir komandi ár með áætlun um eftirá álagningu vegna ársins í ár. Gert er ráð fyrir að þessar upplýsingar verði birtar í október.

Fasteignaskattar. Þjóðskrá Íslands birti nýtt fasteignamat í byrjun júní sl. Það gildir í 12 mánuði frá og með 31. desember 2022. Lögum samkvæmt skal fasteignamat endurspegla gangverð fasteigna í febrúar á gildistökuári, nú febrúar 2022. Í viðauka er að finna töflu sem sýnir fasteignamat eftir sveitarfélögum og flokkum eigna.

Fasteignamat fasteigna á landinu öllu hækkaði um 19,9% milli ára og mat íbúðarhúsnæðis enn meira eða um 23,6%. Á hinn bóginn hækkaði fasteignamat

atvinnuhúsnæðis um „aðeins“ 10,2%. Við blasir að þessar hækkanir eru langt umfram hvorutveggja verðlags- og launaþróun.

Framlög jöfnunarsjóðs. Tekjur jöfnunarsjóðs ráðast af skatttekjum ríkisins og útsvarsstofni sveitarfélaga. Framlög til einstakra sveitarfélaga ráðast af lögum og reglugerðum um sjóðinn. Jöfnunarsjóður mun væntanlega gefa út tilkynningu um áætluð framlög upp úr miðjum september nk.

Kjaramál

Kjarasamningar á almennum markaði, svonefndir lífskjarasamningar, falla úr gildi 1. nóvember nk. Kjarasamningar við starfsfólk sveitarfélaga gilda ýmist til loka mars eða september 2023.

Vakin er athygli á reglugerð nr. 792/2017 sem er breyting á reglugerð um bókhald, fjárhagsáætlanir og ársreikninga sveitarfélaga, nr. 1212/2015 sem lýtur að uppgjöri vegna A-deildar Brúar.

- Þar er kveðið á um að gjaldfærslur vegna Lífeyrisaukasjóðs og Varúðarsjóðs skuli flokka sem launakostnað og færast á sömu rekstrareiningu og breyting lífeyrisskuldbindingar í reikningskilum sveitarfélaga.

Mannfjöldaþróun

Hagstofa Íslands hefur endurskoðað mannfjöldaspá sína og tekur uppfærð spá til áranna frá 2021 til 2070. Framreikningur mannfjöldans er í eðli sínu óvissu undirorpinn og eykst óvissan vitaskuld eftir því sem lengra er horft inn í framtíðina. Spáin gefur engu að síður mikilvægar vísbendingar um mannfjöldaþróun, einkum er varðar yngstu og elstu árgangana.

Hagstofa birtir þrjár spár; mið-, lág- og háspá, sem byggja á mismunandi forsendum um hagvöxt til næstu fimm ára, frjósemi og búferlaflutningum. Yfirlitið í töflu 10 byggir á miðspánni.

Á næstu árum, fram til 2026, reiknar Hagstofa með að aðflutningur fólks verði verulegur umfram brottflutning, eða sem nemur um 33 þúsund manns. Fyrir vikið verður fólksfjölgun mikil verði á bilinu 2,2-3,2%, eða sem nemur að meðaltali um 9,5 þúsund manns á ári hverju. Eftir 2025 fer að hægja á fólksfjölguninni, jafnvel þannig að landsmönnum fækki, þar sem brottflutningur fólks verður að mati Hagstofu meiri en aðflutningur.

Spá Hagstofu gerir ráð fyrir að frá 2022 til 2026 muni landsmönnum á vinnualdri (21-65 ára) fjölga um 11,3% en fólki eldra en 65 ára um 14,9%. Þá gerir spáin ráð fyrir að fæðingum fari fjölgandi næstu árin og spáð er umtalsverðri fjölgun barna á leikskólaaldri en fækkun á grunnskólaaldri.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

Tafla 10. **Mannfjöldaspá (miðspá) Hagstofu Íslands.**

	Mannfjöldi 1. janúar					Breyting	
	2022	2023	2024	2025	2026	2022-2023	2022-2026
Á 1. ári	4.840	4.968	5.120	5.288	5.487	2,6%	13,4%
1-5 ára	22.303	23.362	24.559	25.794	26.978	4,7%	21,0%
6-16 ára	52.209	52.549	52.851	53.292	53.917	0,7%	3,3%
17-20 ára	18.444	18.968	19.711	20.473	21.314	2,8%	15,6%
21-65 ára	226.791	231.807	237.556	244.353	252.414	2,2%	11,3%
66-70 ára	17.249	17.844	18.520	18.971	19.572	3,4%	13,5%
71-80 ára	23.578	24.633	25.521	26.542	27.497	4,5%	16,6%
81 árs o.e.	11.514	11.737	12.129	12.576	13.081	1,9%	13,6%
Alls	376.928	385.868	395.967	407.289	420.260	2,4%	11,5%

Hagstofa birtir ekki mannfjöldaspár eftir sveitarfélögum, en Byggðastofnun birtir slíka spá sem byggð er á spá Hagstofu. Hana má finna á eftirfarandi slóð: https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/Mannfjoldaspa/Mannfjoldaspa2022/mfjspbgst2021_2070_1anvidauka_c-n-1-.pdf

Óvissa

Eins og jafnan er óvissa um framvindu efnahags- og kjaramála. Lítið opið hagkerfi eins og okkar þjóðarbúskapur er mun óhjákvæmlega búa við meiri sveiflur en hagkerfi stærri ríkja. Ein leið til að takast á við óvissuna er að teikna upp sviðsmyndir og vera þannig tilbúin fyrir annars konar þróun en spár gera ráð fyrir.

Meðal helstu óvissuþátta um framvindu efnahagsmála á næstu árum má nefna:

- *Framvinda stríðsátaka í Ukraínu.*
- *Kjarasamningar.* Kjarasamningar á almennum markaði gilda til 1. nóvember nk. og flestir samningar á þeim opinbera til 1. mars n.k.
- *Verðbólga.* Töluverð óvissa er um verðbólgu næstu misseri. Á alþjóðavísu skiptir þróun stríðsátaka miklu, en einnig efnahagsstefna stjórnvalda víða um heim, ekki síst BNA.
- *Vextir og gengi.* Seðlabankinn hefur gefið skýr skilaboð um að hann muni beita vöxtum til að halda aftur af verðbólgu. Viðbúið er því að vaxtastig í landinu muni hækka á næstunni.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

- *Ferðaþjónusta.* Spár um hagvöxt á næstu árum eru nær alfarið reistar á forsendum um að fjölgun erlendra ferðamanna. Ekki er þar á vísan að róa.
- *Sjávarútvegur.* Sem endranær ríkir töluverð óvissa um aflabrögð, einkum er varðar uppsjávarfiska s.s. loðnu.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

II.b. Gátlisti um staðbundnar forsendur

Forsendur um efnahagsskilyrði og mannfjöldaþróun sem raktar eru hér að framan taka til landsins alls. Þær heimildir, einkum frá Hagstofu Íslands, sem stuðst er við, eru hvorki greindar eftir landshlutum né sveitarfélögum.

Frá landsmeðaltölum eru mikil frávik í einstökum sveitarfélögum og þau eru misvel í stakk búin til að meta þau til hlítar. Atvinnuleysi er t.d. ærið mismikið eftir landshlutum. Þannig áætlar Vinnumálastofnun að atvinnuleysi á landinu öllu hafi verið 4,1% í apríl 2022, en 7% á Suðurnesjum og 1,8% á Norðurlandi vestra.

Í þessum kafla er farið yfir nokkra þætti sem gagnlegt er að hafa hliðsjón af við mat á staðbundnum þáttum.

Almenn þróun sveitarfélagsins

Nauðsynlegt er að gera sér grein fyrir á stöðu og horfum samfélagsins er.

- Er íbúum að fækka, fjölga eða stendur íbúafjöldinn í stað?
- Hvernig hefur atvinnuástand verið í sveitarfélaginu? Er eftirspurn eftir vinnuafli að breytast?
- Eru ný fyrirtæki að hefja starfsemi eða eru eldri fyrirtæki að hætta starfsemi?
- Eru fjárfestingar fyrirhugaðar í atvinnulífinu?
- Eru húsnæðismálin hemill á þróun atvinnulífsins?

Gagnlegt getur verið að setja upp fleiri en eina sviðsmynd um hugsanlega þróun sveitarfélags. Með þeim hætti er sveitarstjórn betur í stakk búin til að bregðast við mismunandi rekstrarumhverfi.

Útsvarstekjur

Sambandið mun senda framreikning á útsvarstekjum hvers sveitarfélaga á næsta ári í október nk. Hver sveitarstjórn aðlagar staðgreiðsluáætlunina að staðbundnum forsendum.

Hagstofa Íslands hefur í samráði við sambandið unnið og birt tölfræði um þróun staðgreiðsluskyldra tekna eftir sveitarfélögum, atvinnugreinum og tegundum

tekna sem gagnlegt er fyrir sveitarfélög að kynna sér. Slóðin er: https://hagstofa.is/talnaefni/samfelag/laun-og-tekjur/tekjur/

Sambandið hefur verið í samvinnu við Analytica um margvíslega úrvinnslu úr þessum gögnum. Einn þáttur þessa verk er þróun líkans til að spá fyrir um þróun í einstökum sveitarfélögum og atvinnugreinum til allt að tveggja ára. Nálgast má nýjustu útgáfu líkansins á eftirfarandi slóð: http://analytica.is:5050/

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga
Framlög til einstakra sveitarfélaga fara eftir þeim fjármunum sem sjóðurinn hefur yfir að ráða á hverju ári og ákveðnum forsendum hjá hverju sveitarfélagi. Mikil óvissa er um hvert ráðstöfunarfé sjóðsins verður.

Reikna má með að jöfnunarsjóður birti áætlun um helstu framlög á næsta ári niður á hvert sveitarfélag upp úr miðjum september nk.

Aðrar tekjur
Tekjur af fasteignasköttum næsta árs ráðast að miklu leyti í fyrirliggjandi fasteignamati. Húsnæðisáætlanir sveitarfélaga eiga að vera góður grunnur til að áætla tekjur af fasteignasköttum og -gjöldum næstu ára sem og gatnagerðargjald og aðrar hugsanlegar tekjur af úthlutun lóða.

Launakostnaður
Meira en helmingur útgjalda sveitarfélaga eru laun og launatengd gjöld. Miklu skiptir því að launakostnaður sé áætlaður svo sem kostur er. Breytingu launakostnaðar má greina í tvo meginþætti; breytingar í starfsmannahaldi (magn) og launahækkanir (einingaverð).

Ef bæta skal við stöðugildi þarf til viðbótar við greidd laun að reikna út kostnað vegna launatengdra gjalda og þeirrar aðstöðu sem starfsmaðurinn þarf á að halda.

Sveitarfélög eru að jafnaði með skrár um laun og kjör starfsmanna og geta metið áhrif fyrirliggjandi kjarasamningar á laun þeirra á næstu árum. Það gefur færi á að meta nokkuð nákvæmlega hvernig launakostnaður muni þróast á komandi árum. Kjarasvið Sambands íslenskra sveitarfélaga veitir upplýsingar um efnisatriði og útfærslu einstakra kjarasamninga.

Útgjaldaþróun
Fara verður vandlega yfir stærstu atriðin í útgjöldum sveitarfélagsins.

- Er hægt að draga úr rekstrarkostnaði á einhverjum sviðum eða eru líkur á útgjaldaaukningu á öðrum sviðum?
- Leiða ný lög/reglugerðir til aukinna útgjalda sem bregðast þarf við?
- Er þörf á sérstökum aðgerðum á einhverju sviði?

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

Meðal nýlegra laga sem reikna má að geti leitt til aukinna útgjalda hjá sveitarfélögum má nefna lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna nr. 86/2021 og lög um hringrásarhagkerfið nr. 103/2021 [2] Síðarnefndu lögin taka gildi 1. janúar nk. Á þessari slóð er ágæt samantekt um hringrásarhagkerfið https://www.samband.is/frettir/hringrasarhagkerfid-verdur-ad-veruleika/.

Yfirleitt eru almenn útgjöld framreiknuð með hliðsjón af spám um vísitölu neysluverðs.

Skólastarf

Rekstur grunn- og leiksskóla er stærsta einstaka verkefni sveitarfélaganna. Vanda verður því til verka við mat á þróun þessa reksturs.

- Hvernig hefur þróunin í fjölda nemenda verið og hverjar eru horfur til næstu ára?
- Hefur fjöldi nemenda á hvert stöðugildi grunnskólans breyst?
- Hver er árangur skólastarfsins? Eru tækifæri til umbóta?

Minnt er aftur á „farsældarlögin“ en innleiðing þeirra er áskorun fyrir skólastarf og félagsþjónustu.

Félagsþjónusta

Margvíslegar áskoranir eru framundan í félagsþjónustu sveitarfélaga.

- Hvernig er líklegt að atvinnuleysi í sveitarfélaginu verði á næstu árum?
- Hverjar eru horfur um þörf fyrir fjárhagsaðstoð og aðra félagslega aðstoð?
- Hver er staða húsnæðismála og hvaða úrræði eru í boði?

Málefni fatlaðs fólks hafa reynst mörgum sveitarfélögum afar kostnaðarsöm. Mikilvægt er að gera sér grein fyrir hvernig útgjöld vegna málefna fatlaðs fólks muni þróast. Minnt er á úttekt á kostnaði vegna málefna fatlaðs fólks sem út kom í vor og leiddi í ljós að útgjöld sveitarfélaga umfram tekjur sem verkefninu fylgdu námu hartnær 9 ma.kr. árið 2020.[3] Í framhaldinu var skipaður starfshópur sem á að endurmeta kostnaðarskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga í málaflokknum. Óvarlegt er að gera ráð fyrir að ríkið muni bæta sveitarfélögum þann halla sem á rekstri málaflokksins hefur verið.

Fjárfestingar

- Hvaða fjárfestingar þarf að ráðast í?
- Hvernig verða þær fjármagnaðar?

---

[2] Nánar: Lög um breytingu á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um úrvinnslugjald (EES-reglur, hringrásarhagkerfi).

[3] Endurskoðun laga nr. 38/2018. https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Felagsmalaraduneytid/Sk%c3%bdrsla%20starfsh%c3%b3ps%20um%20heildarendursko%c3%b0un%2038-2018.pdf

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11.2026

- Hvaða áhrif munu þær hafa á rekstur sveitarfélagsins í bráð og lengd?
- Hvert er ástand eigna sveitarfélagsins? Þarf að auka viðhald?

Rétt er að minna á að skv. 66. gr. sveitarstjórnarlaga er sveitarstjórn skylt aða láta gera sérstaka úttekt fari einstök fjárfesting fram yfir 20% af skatttekjum ársins. Þetta ákvæði á t.d. oft við um byggingu skólahúsnæðis. Framkvæmdir geta tekið nokkur ár og skal miða við heildarkostnaðinn og bera hann saman við skatttekjur ársins þegar ákvörðunin er tekin.

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026

Fasteignamat 2022 og 2023

Fjárhæðir í þús.kr.

Númer	Sveitarfélag	Skattflokkar 2023				2023	2022	
		0	A	B	C	Samtals	Samtals	Breyting 2022-2023
0	Reykjavíkurborg	33.688.974	3.794.091.549	265.500.184	1.054.970.326	5.148.251.033	4.340.999.446	18,6%
1000	Kópavogsbær	4.989.844	1.193.659.973	40.142.710	196.090.575	1.434.883.102	1.176.185.312	22,0%
1100	Seltjarnarnesbær	1.374.608	161.660.047	5.596.805	6.047.892	174.679.352	151.522.740	15,3%
1300	Garðabær	877.558	666.743.511	17.301.770	67.678.757	752.601.596	606.493.395	24,1%
1400	Hafnarfjarðarkaupstað	6.846.020	778.028.668	40.227.830	173.739.485	998.842.003	818.523.852	22,0%
1604	Mosfellsbær	237.890	382.875.538	18.181.936	36.693.577	437.988.941	354.197.005	23,7%
1606	Kjósarhreppur	24.050	22.618.164	31.620	138.356	22.812.190	18.863.306	20,9%
2000	Reykjanesbær	3.839.039	365.033.288	12.125.420	73.237.256	454.235.003	374.975.095	21,1%
2300	Grindavíkurbær	124.190	59.703.831	2.845.345	27.415.473	90.088.839	77.760.002	15,9%
2506	Sveitarfélagið Vogar	29.592	28.114.956	746.364	2.789.405	31.680.317	26.706.799	18,6%
2510	Suðurnesjabær	785.086	55.027.585	2.089.345	51.173.228	109.075.244	97.340.211	12,1%
3000	Akraneskaupstaður	1.421.303	161.355.779	8.722.250	20.591.067	192.090.399	160.235.461	19,9%
3506	Skorradalshreppur	2.713	18.477.920	0	162.816	18.643.449	14.424.815	29,2%
3511	Hvalfjarðarsveit	121.650	26.367.574	541.270	37.422.003	64.452.497	56.673.248	13,7%
3609	Borgarbyggð	440.537	106.031.312	4.311.041	17.097.797	127.880.687	108.594.501	17,8%
3709	Grundarfjarðarbær	121.232	11.663.675	1.098.334	3.590.808	16.474.049	13.616.194	21,0%
3713	Eyja- og Miklaholtshre	31.252	2.875.754	221.881	614.542	3.743.429	3.385.891	10,6%
3714	Snæfellsbær	184.065	22.192.030	1.268.695	6.458.844	30.103.634	25.510.536	18,0%
3716	Stykkishólmsbær	200.495	23.995.252	1.675.360	4.596.084	30.467.191	26.043.946	17,0%
3811	Dalabyggð	68.392	11.837.699	927.010	1.881.372	14.714.473	13.462.830	9,3%
4100	Bolungarvíkurkaupstað	165.990	10.007.872	485.376	2.257.318	12.916.556	10.306.386	25,3%
4200	Ísafjarðarbær	395.100	52.533.706	3.100.564	10.682.318	66.711.688	56.210.887	18,7%
4502	Reykhólahreppur	36.381	4.451.215	256.870	305.463	5.049.929	4.271.853	18,2%
4604	Tálknafjarðarhreppur	38.397	2.482.268	174.538	1.182.202	3.877.405	3.131.428	23,8%
4607	Vesturbyggð	122.329	11.486.434	629.794	2.488.935	14.727.492	12.222.586	20,5%
4803	Súðavíkurhreppur	72.501	3.122.363	100.820	678.211	3.973.895	3.403.879	16,7%
4901	Árneshreppur	16.345	914.832	16.114	106.273	1.053.564	915.285	15,1%
4902	Kaldrananeshreppur	12.122	1.225.488	82.032	274.139	1.593.781	1.397.176	14,1%
4911	Strandabyggð	152.591	5.385.105	241.560	883.389	6.662.645	5.817.152	14,5%
5508	Húnaþing vestra	316.372	20.907.740	1.210.481	3.803.808	26.238.401	22.617.230	16,0%
5609	Sveitarfélagið Skagastı	99.181	4.482.606	499.623	1.170.811	6.252.221	5.390.818	16,0%
5611	Skagabyggð	23.010	1.602.399		61.544	1.686.953	1.496.500	12,7%
5613	Húnabyggð	209.530	20.291.245	2.197.480	9.250.431	31.948.686	27.423.780	16,5%
5716	Skagafjörður	790.799	78.271.413	6.394.692	14.517.566	99.974.470	87.289.855	14,5%
6000	Akureyrarbær	3.111.317	428.482.381	32.899.853	81.827.425	546.320.976	447.575.308	22,1%
6100	Norðurþing	525.746	43.017.334	2.532.682	15.934.062	62.009.824	56.148.259	10,4%
6250	Fjallabyggð	352.247	26.205.036	2.121.620	4.969.711	33.648.614	28.481.729	18,1%
6400	Dalvíkurbyggð	231.723	27.341.766	2.132.787	6.244.685	35.950.961	33.266.474	8,1%
6513	Eyjafjarðarsveit	166.266	24.829.789	1.186.718	833.319	27.016.092	23.127.117	16,8%
6515	Hörgársveit	110.157	14.158.876	421.317	2.541.510	17.231.860	15.335.925	12,4%
6601	Svalbarðsstrandarhrep	81.305	11.345.436	284.898	1.940.673	13.652.312	11.995.812	13,8%
6602	Grýtubakkahreppur	45.110	6.802.083	318.181	622.585	7.787.959	6.203.033	25,6%
6611	Tjörneshreppur	21.435	980.438		31.283	1.033.156	933.843	10,6%
6613	Þingeyjarsveit	3.541.367	28.486.618	1.449.678	13.395.360	46.873.023	42.568.804	10,1%
6710	Langanesbyggð	113.485	4.482.793	681.578	1.927.890	7.205.746	6.155.712	17,1%
7300	Fjarðabyggð	123.263.864	58.187.080	6.209.369	19.211.193	206.871.506	182.643.602	13,3%
7400	Múlaþing	2.778.355	78.740.449	5.998.818	18.120.626	105.638.248	88.690.827	19,1%
7502	Vopnafjarðarhreppur	419.536	8.004.028	396.053	1.923.107	10.742.724	9.633.659	11,5%
7505	Fljótsdalshreppur	239.950	1.842.192		10.204.673	12.286.815	11.116.853	10,5%
8000	Vestmannaeyjabær	466.832	68.109.328	3.682.255	17.118.744	89.377.159	81.051.431	10,3%
8200	Sveitarfélagið Árborg	1.853.244	259.765.403	12.138.582	40.841.703	314.598.932	238.215.942	32,1%
8401	Sveitarfélagið Hornafjı	2.566.219	34.460.040	1.800.050	8.613.642	47.439.951	40.364.816	17,5%
8508	Mýrdalshreppur	107.464	12.296.640	390.600	4.512.392	17.307.096	14.628.772	18,3%
8509	Skaftárhreppur	2.056.729	10.583.608	747.913	3.366.007	16.754.257	14.866.894	12,7%
8610	Ásahreppur	4.238.966	5.548.212		19.660.117	29.447.295	26.599.553	10,7%
8613	Rangárþing eystra	782.622	41.828.248	1.692.762	8.254.373	52.558.005	44.723.507	17,5%
8614	Rangárþing ytra	1.813.377	47.665.148	2.081.906	8.235.043	59.795.474	51.407.676	16,3%
8710	Hrunamannahreppur	939.773	28.732.879	768.078	3.168.580	33.609.310	29.680.938	13,2%
8716	Hveragerðisbær	270.080	78.352.199	5.562.383	7.275.825	91.460.487	69.146.635	32,3%
8717	Sveitarfélagið Ölfus	1.835.182	53.190.834	2.676.635	26.966.764	84.669.415	68.304.361	24,0%
8719	Grímsnes-og Grafnings	362.200	116.327.693	909.493	14.958.082	132.557.468	107.484.731	23,3%
8720	Skeiða- og Gnúpverjah	1.515.141	19.644.151	612.020	17.406.285	39.177.597	33.703.124	16,2%
8721	Bláskógabyggð	1.292.230	78.274.991	2.059.970	8.184.975	89.812.166	77.377.189	16,1%
8722	Flóahreppur	259.040	17.842.657	378.680	1.461.326	19.941.703	16.360.447	21,9%
	Samtals	**213.220.100**	**9.745.047.121**	**531.079.993**	**2.199.804.031**	**12.689.151.245**	**10.585.202.373**	**19,9%**

Skjal sótt af '0000000000' dags: 11.11 2026