

Umsögn um frumvarp til fjárlaga 2026

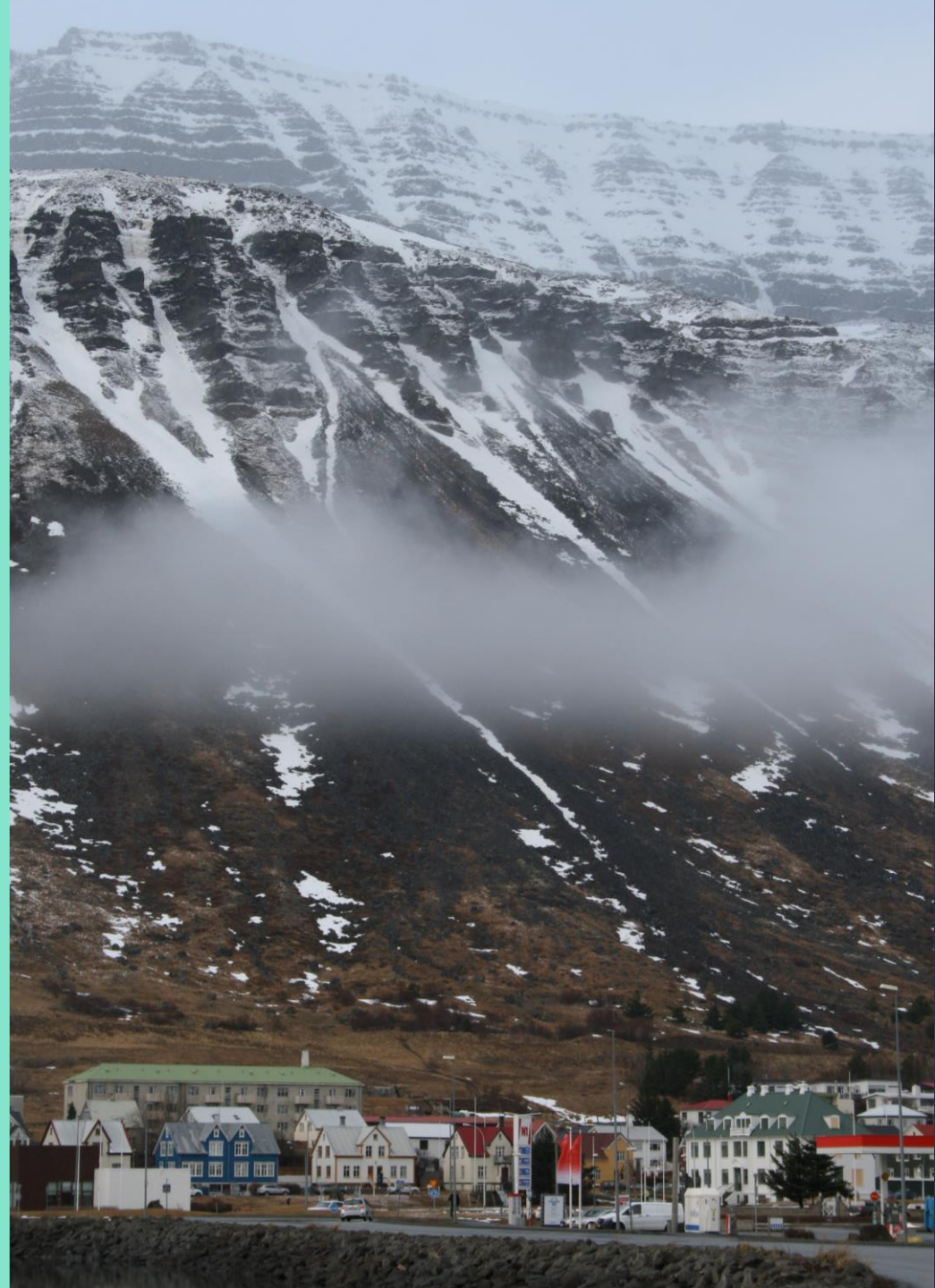
Umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga

2. október 2025

Nefndasvið Alþingis, fjárlaganefnd



Samband íslenskra
sveitarfélaga



Samantekt

- Sambandið leggur megin áherslu á eftirfarandi í umsögn um frumvarp til fjárlaga 2026:
 - **Endurgreiðslu virðisaukaskatts af mikilvægum innviðaframkvæmdum** sveitarfélaga í samræmi við það sem sveitarfélög á Norðurlöndunum búa við. Þá geta sveitarfélög unnið á innviðaskuldinni, ráðist í nýframkvæmdir og stutt við uppbyggingu íbúðahúsnæðis í landinu.
 - **Auka þarf opinber framlög til að styðja við fjárfestingu í innviðum sveitarfélaga er varða þjóðaröryggi.** Ýmsir innviðir sveitarfélaga varða beinlínis þjóðaröryggi og ættu að falla undir alþjóðlega skuldbindingar þegar kemur að útgjöldum til varnartengdra verkefna.
 - **Full fjármögnun málaflokks fatlaðs fólks.** Kostnaður eykst ár frá ári og enn eru biðlistar langir. Þá telur Sambandið mikilvægt að lögfesta SIS matið og eiga samtal við stjórnvöld um NPA og búsetuúrræði fatlaðs fólks. Jafnframt þarf að greina betur áhrif lögfestingar samnings SP um málefni fatlaðs fólks.
- Auk þess eru önnur áhersluatriði rakin í lok umsagnar.



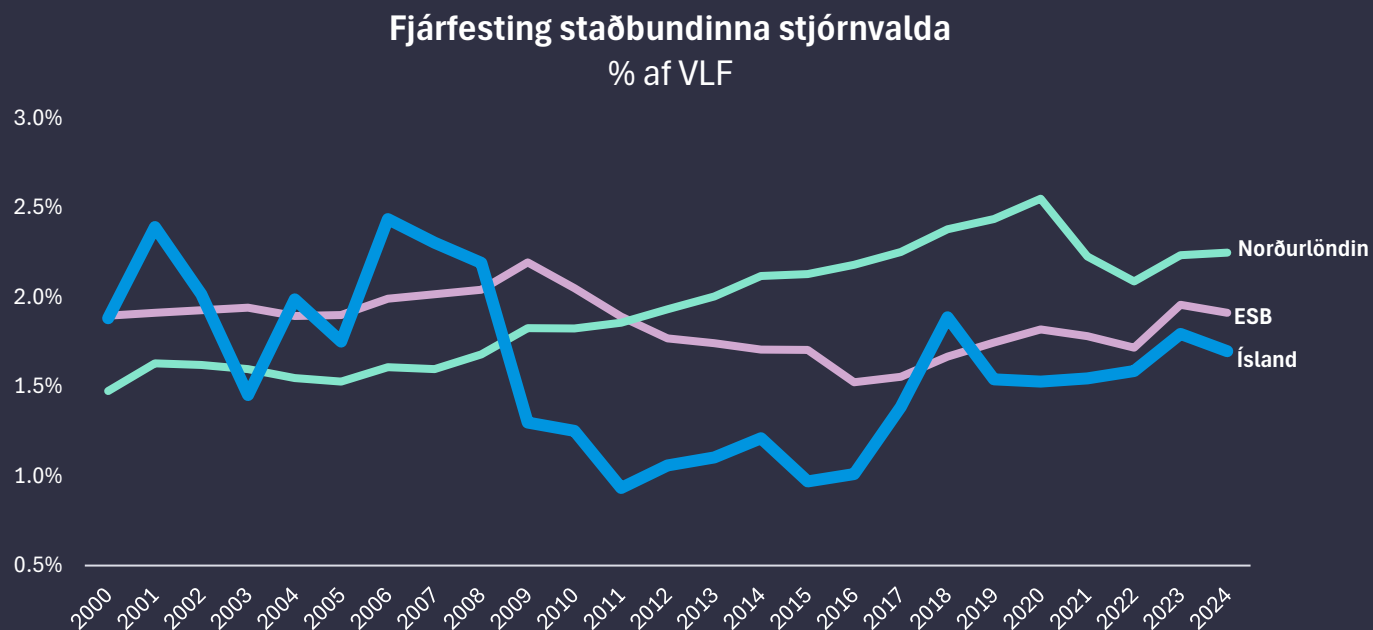
Sveitarfélög eiga helming grunninnviða hins opinbera

- Eins og komið hefur fram í fyrri umsögnum Sambands íslenskra sveitarfélaga um fjárlög 2025 og fjármálaáætlun 2026-2030 þá eiga sveitarfélög:
 - **helming vegakerfisins og**
 - **65% opinberra bygginga.**
- Sveitarfélög eiga marga af helstu grunninnviðum íslensks samfélags s.s. skólabyggingar, vatnsveitur, fráveitur, vegi, hafnir og úrgangsinviði.
- **Undanfarin ár hefur ekki verið nægjanlegt svigrúm í rekstri sveitarfélaga til að standa undir nauðsynlegri innviðauppbyggingu.**



Sveitarfélög fjárfesta lítið í alþjóðlegum samanburði

Undanfarin fimm ár hafa sveitarfélög fjárfest fyrir 1.6% af landsframleiðslu að jafnaði. Er það umtalsvert minni fjárfesting en fyrir fjármálahrunið 2008 og talsvert lægra en í helstu samanburðarlöndum.



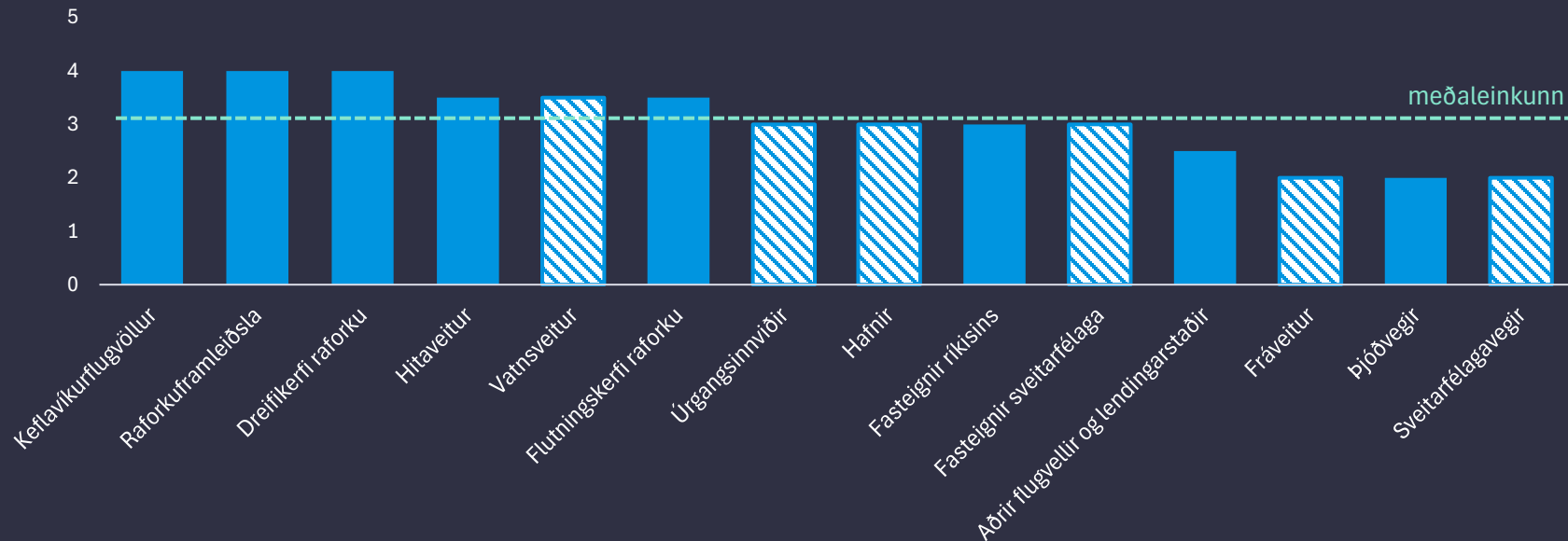
Fjárfesting sveitarfélaga á Íslandi er minni en að jafnaði á Norðurlöndunum og jafnframt lægri en fjárfesting svæðisbundinna stjórnsvalda, þ.e. sveitarfélaga og fylkja, í löndum innan Evrópusambandsins



Mikil fjárfestingaþörf í grunninnviðum

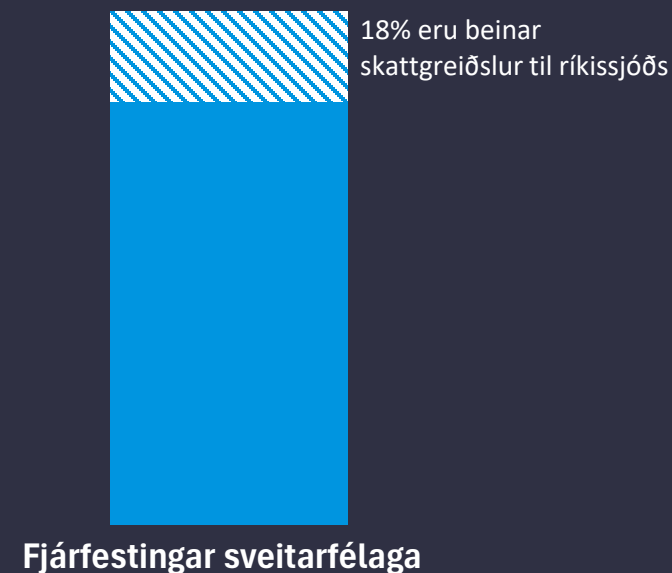
Mikil fjárfestingaþörf hefur byggst upp hjá sveitarfélögum. Tekur það helst til framkvæmda við úrgangsinnviði, hafnir, fasteignir, fráveitur og vegi.

Ástandseinkunn innviða
skali 1-5



Fjárfestingar sveitarfélaga bera fullan innskatt

- Nær öll þjónusta sem sveitarfélög veita er undanþegin virðisaukaskatti. Þá ber sú vara og þjónusta sem sveitarfélög kaupa, í flestum tilvikum, fullan virðisaukaskatt sem ekki er hægt að innskatta. **Sveitarfélög greiða t.a.m. nær fullan innskatt af fjárfestingum.** Þó starfsemi á vegum ríkisins beri með sama hætti fullan innskatt, er virðisaukaskattur skattur til ríkisins og áhrif á fjármál ríkisins því engin.
- Sveitarfélög (A-hluti) fjárfestu fyrir 77,5 milljarða á síðasta ári (13% af tekjum), af því fóru **um 15 milljarðar af fjárfestingaútgjöldum í greiðslu virðisaukaskatts.** Aðeins lítill hluti er endurgreiðanlegur eða um 10% af greiddum virðisaukaskatti vegna fjárfestinga.
- **Nettó virðisaukaskattbyrði nemur því 18% af fjárfestingaútgjöldum sveitarfélaga.**



Sveitarfélög á Norðurlöndunum fá endurgreiddan virðisaukaskatt

- Á öðrum Norðurlöndum fá sveitarfélög endurgreiddan virðisaukaskatt af vöru- og þjónustukaupum sem ekki er hægt að innskatta og tilheyra starfsemi sem er ekki í beinni samkeppni við einkaaðila.
- Megintilgangurinn með endurgreiðslukerfinu er að draga úr hvata fyrir sveitarfélög að spara sér virðisaukaskatt með því að draga úr aðkeyptri þjónustu og reiða hana fremur af hendi innanhúss án virðisaukaskatts. Með endurgreiðslu virðisaukaskatts af kaupum á vörum og þjónustu frá einkaaðilum **verður samkeppnishlutlaust fyrir sveitarfélög að velja milli eigin þjónustu eða þjónustu einkaaðila.**
- Framleiðni og nýsköpun er að jafnaði meiri í einkageiranum en hjá hinu opinbera svo ljóst má vera að **skattafyrirkomulag sem eykur viðskipti við milli markaða ýtir sömuleiðis undir hagkvæmni.**



Áhersluatriði 1: Endurgreiðsla virðisaukaskatts af mikilvægum innviðaframkvæmdum

- Eitt helsta áhersluatriði Sambandsins er að virðisaukaskattur af mikilvægum innviðaframkvæmdum sveitarfélaga verði endurgreiddur. Með því skapast rými til að ráðast í meiri fjárfestingar í innviðum sveitarfélaga, vinna á innviðaskuldinni og styðja við íbúðauppgjöf. Hátt fjárfestingastig mun styðja við verðmætasköpun í þjóðarþróun og að endingu byggja þannig upp viðnámsþrótt opinberra fjármála.
- Þá eru þegar fordæmi fyrir undanþágu og endurgreiðslu virðisaukaskatts hér á landi.
 - Rýmri heimild til endurgreiðslu virðisaukaskatts vegna vinnu manna á byggingarstað við byggingu, endurbætur eða viðhald á öðru húsnæði sem var alfarið í eigu sveitarfélaga, stofnanna eða félaga – á tímabilinu 1. mars 2020 - 31. des 2021.
 - Heimild félaga sem skráð eru á almannaheillaskrá Skattsins til að sækja um á tímabilinu 1. janúar 2022 til og með 31. desember 2025 100% endurgreiðslu af vinnu manna á byggingarstað við byggingu, viðhald eða endurbætur á mannvirkjum eða sérgreindum matshlutum þeirra, sem alfarið eru í eigu þeirra skv. skráningu í fasteignaskrá.



Áhersluatriði 2: Innviðir sveitarfélaga varða þjóðaröryggi og fjárfesting í þeim fellur undir varnartengd verkefni

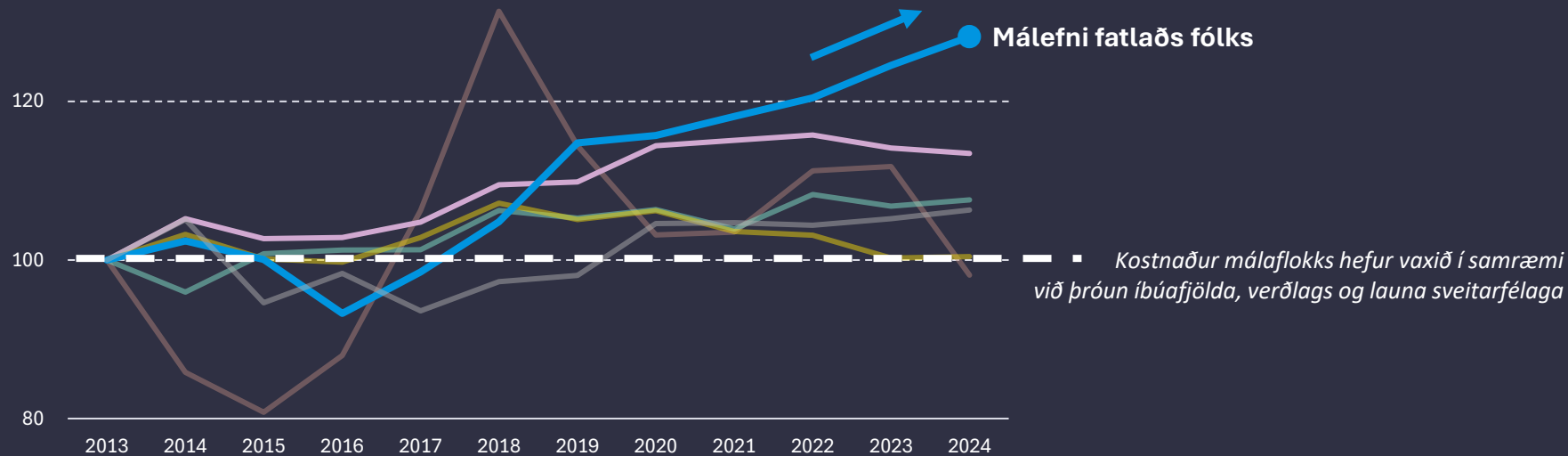
- Framlög til utanríkismála og alþjóðlegrar þróunnarsamvinnu hækka hlutfallslega mest allra málefnasviða, ekki síst fjárveitingar vegna varnartengdra verkefna. Endurspeglar fjárveitingin breyttar aðstæður í alþjóðamálum og aukið vægi öryggis- og varnarmála. Viðmiðið er að bandalagsþjóðirnar hafi náð því markmiði að veita 1,5% af VLF til varnartengdra verkefna eigi síðar en árið 2035.
- Í fjárlagafrumvarpinu kemur fram að meðal verkefna sem gert er ráð fyrir að falli undir varnartengd verkefni eru ýmiss konar innviðir. Nákvæm greining á þeim verkefnum sem fallið geta undir varnartengd verkefni liggur ekki fyrir.
- **Í þessu samhengi leggur Sambandið áherslu á þá mikilvægu innviði sem eru á höndum sveitarfélaga. Auka þarf opinber framlög til að styðja við fjárfestingu í mikilvægum innviðum sveitarfélaga er varða þjóðaröryggi og falla undir varnartengd verkefni.**
- Sveitarfélög eiga ýmsa mikilvæga innviði sem teljast nauðsynlegir til að tryggja virkni ómissandi samfélagslegrar starfsemi þ.e. starfsemi sem skiptir sköpum m.a. fyrir heilbrigði, öryggi, efnahagslega eða félagslega velferð íbúa. Röskun á starfseminni gengur gegn þjóðaröryggi. Eru þetta t.a.m. sveitarfélagavegir, hafnir og veitur.
 - Miklar breytingar hafa orðið á umhverfi hafna landsins. Svokallað innviðagjald var lagt á í ársbyrjun 2024 með skömmum fyrirvara, skattheimta hefur verið aukin í sjávarútvegi og 1. janúar 2026 verður tollfrelsi leiðangursskipa í hringsiglingum um Ísland afnumið. Nú stendur svo til að Hafnabótasjóður minnki á næsta ári. Allt hefur þetta áhrif á tekjur og fjárfestingu í höfnum landsins sem eru lífæðar ótal byggða. Mikil fjárfestingaþörf er í höfnum landsins og telur Hafnasambandið að hátt í hundrað milljarða króna þurfi til þess að fjármagna áætlanir hafnasjóða á Íslandi um uppbyggingu til ársins 2040.



Enn er mikill kostnaðarauki af málefnum fatlaðs fólks

Enn er verulegur ófyrirsjáanleiki í kostnaði vegna málefna fatlaðs fólks. Kostnaður vegna málaflokkanna örorka og fötlun hefur vaxið meira en ætla mætti m.t.t. þróun íbúafjölda, verðlags og launa.

Þróun útgjalda A-hluta sveitarfélaga á mann á föstu verðlagi
vístala 2013=100



Heimild: Hagstofa Íslands, Samband íslenskra sveitarfélaga.
Staðvirt með verðvísitölu samneyslu sveitarfélaga.

Áhersluatriði 3: Full fjármögnun málaflokks fatlaðs fólks

- Kostnaður eykst ár frá ári og enn eru biðlistar eftir þjónustu langir.
- Málaflokkurinn er ekki full fjármagnaður.
- Í samræmi við fyrri samkomulög ríkis og sveitarfélaga um kostnaðarskiptingu í málafloknum telur Sambandið einnig mikilvægt að:

Lögfesta SIS matið

Í nýbreyttum lögum um jöfnunarsjóð kemur fram að framlög úr sjóðnum skuli veitt á grundvelli samræmds mats. Á sama tíma er sveitarfélögum ekki heimilt að gera kröfu um að þjónustuþegar fari í slíkt samræmt mat.

Eiga samtal um NPA og búsetuúrræði

Samkvæmt stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar stóð til að fullfjármagna NPA samninga en í fjárlögum er ekki gert ráð fyrir hækkun í framlagi vegna þess. Sambandið leggur áherslu á samtal og samráð um endurskoðun a reglugerð um NPA. Auk þess þarf samtal um búsetuúrræði fatlaðs fólks.



Áhersluatriði 3: Full fjármögnun málaflokks fatlaðs fólks

- ▣ Óvissa um áhrif lögfestingar samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks
 - ▣ Í greinargerð með lögfestingu samningsins eru misvísandi upplýsingar:
 - ▣ Með lögfestingu sé leitast við að auka réttaráhrif samningsins
 - ▣ Fullyrt í greinargerð að ekki sé gert ráð fyrir að frumvarpið hafi áhrif á fjárhag sveitarfélaga
 - ▣ Jafnframt fullyrt að lögfesting feli „ekki í sér ný efnisréttindi heldur að hann verði fullgild réttarheimild“
- ▣ Sambandið fer fram á að óvissu um áhrif samningsins á sveitarfélög verði eytt áður en hann verður lögfestur.



Minni stuðningur við viðkvæma hópa getur aukið álag á félagsþjónustu sveitarfélaga



Viðbótarstuðningur við aldraða útilokar stóra hópa sem eru hér með tímabundið dvalarleyfi af mannúðarástæðum

Stór hluti fólks frá Úkraínu er með tímabundið dvalarleyfi og hefur því ekki þann rétt að fá viðbótarstuðning. Þau eru því á framfærslu sveitarfélaga sem hefur verulegan kostnað í för með sér.

Sambandið leggur til að einstaklingar með framlengt tímabundið mannúðarleyfi til að vera á Íslandi geti fengið viðbótarstuðning.



Draga á úr stuðningi við stóra hópa innflytjenda og flóttafólks

Draga á úr þjónustu vegna atvinnuleitar og virkni við flóttafólk auk þess sem að fella á niður fjárheimildir sem snúa að inngildingu innflytjenda og flóttafólks. Þessi ákvörðun getur haft það í för með sér að meira álag verður á félagsþjónustu sveitarfélaga og það kallar jafnframt á að sveitarfélög komi til móts við hópinn með ýmsum virkniúrræðum þrátt fyrir að það eigi að vera á ábyrgð Vinnumálastofnunar.

Sambandið leggur áherslu á að inngilding innflytjenda og flóttafólks hefur jákvæð fjárhagsleg áhrif fyrir samfélagið og því ættu framlögin ekki að dragast saman.



Boðaðar breytingar á atvinnuleysistryggingakerfinu

Það er til mikils að vinna að stuðla að aukinni virkni og draga úr langtímaatvinnuleysi en stytting atvinnuleysisbótatímabils gæti haft þau áhrif að fleiri sæki um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga.

Sambandið leggur áherslu á greiningu og samráð við sveitarfélögin um fyrirhugaðar breytingar og ítrekar mikilvægi þess að efla þá aðstoð sem Vinnumálastofnun veitir fólki sem misst hefur atvinnu um allt land.



Menntamál þurfa meiri athygli



MMS þarf skýrt umboð og fjármagn til að sinna ærnum verkefnum

Sambandið ítrekar áhyggjur af því að MMS fái ekki skýrara umboð og aukið fjármagn. Lög um inngildandi menntun og skólaþjónustu eru grundvöllur þess en þau eru ekki á þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar.

Þá er mikilvægt að MEMM verkefnið verði áfram fjármagnað hjá MMS en það styður við starfsfólk sveitarfélaga sem sinnir menntun barna með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn.



Greina þarf aðgerðir, útfærslur og fjármagn í annarri aðgerðaráætlun menntastefnu

Forsenda þess að önnur aðgerðaráætlun menntastefnu stjórnvalda nái fram að ganga er að henni fylgi fjármagn og frekari útfærsla á aðgerðunum og ábyrgðarskiptingu.

Sambandið er tilbúið í frekara samtal og samráð um aðgerðirnar og útfærslu þeirra.



Önnur áherslumál



Mikilvægi ítarlegs áhrifamats ákvarðana stjórnvalda

Áhrifamat er mikilvægt fyrir áætlanagerð sveitarfélaga og þar með sjálfbærni fjármála sveitarfélaga.

Sambandið ítrekar mikilvægi þess að framkvæmt sé mat á áhrifum lagafrumvarpa og annarra stefnumótandi ákvarðana á sveitarfélögin.



Mikil hagræðing felst í aukinni samvinnu ríkis og sveitarfélaga í stafrænni þjónustu

Til að stafræn þjónusta nýtist sem best og einfaldi líf íbúa, þarf hún að vera skilvirk og samfelld – þvert á stjórnsýslustig.

Sambandið leggur áherslu á að til að ná fram betri þjónustu við íbúa og auknu hagræði í opinberum rekstri þarf að efla samstarf ríkis og sveitarfélaga í stafrænu umbreytingarferli.



Lækkun framlaga til sóknaráætlana landshluta og atvinnuráðgjafa á landsbyggðinni

Sambandið leggur áherslu á mikilvægi sóknaráætlana og atvinnuráðgjafa á landsbyggðinni enda er atvinna grunnforsenda búsetu.



Að lokum

Fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga eru reiðubúnir að mæta á fund fjárlaganefndar til að gera nefndinni nánari grein fyrir áherslum sínum.



Samband íslenskra
sveitarfélaga

