

149. löggjafarþing 2018–2019.
Þingskjal 1181 – 750. mál.
Stjórnartillaga.

Tillaga til þingsályktunar

um fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024.

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

Alþingi ályktar, sbr. lög nr. 123/2015, um opinber fjármál, að stjórnvöld fylgi fjármálaáætlun um opinber fjármál fyrir árin 2020–2024, sem byggð er á fyrirbyggjandi fjármála- stefnu og skilyrðum hennar, samkvæmt eftirfarandi yfirlitum um markmið fyrir afkomu og efnahag hins opinbera í heild og fyrir opinbera aðila og um áætlanir um þróun tekna og gjalda þeirra næstu fimm árin.

Alþingi telur að fjármálaáætlunin sé í samræmi við markmið fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022.

Lykiltölur um afkomu og efnahag opinberra aðila

<i>ma.kr.</i>	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
Hið opinbera (A-hluti ríkis og A-hluti sveitarfélaga)					
Rekstrarafkoma	90	95	95	99	102
Heildarafkoma	34	32	36	41	45
Hrein eign ¹	1.195	1.305	1.416	1.545	1.683
Nafnvirði heildarútgjalda	1.285	1.347	1.401	1.458	1.521
Heildarskuldir, ² % af VLF	56	52	48	46	44
Skuldir skv. viðmiði laga um op. fjármál, ³ % af VLF ..	26	22	20	18	17
Opinber fyrirtæki:					
Rekstrarafkoma	62	64	68	73	76
Heildarafkoma	40	51	65	68	71
Hrein eign ¹	734	766	796	828	873
Opinberir aðilar í heild:					
Rekstrarafkoma	152	159	163	172	178
Heildarafkoma	74	83	101	109	116
Hrein eign ¹	1.929	2.071	2.212	2.373	2.556

¹ Staða í árslok, efnislegar og peningalegar eignir að fráðregnum brúttóskuldum að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum, þ.e. heildarskuldum.

² Brúttóskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

³ Heildarskuldir að fráðöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að fráðregnum sjóðum og bankainnstæðum, sbr. 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál.

Rekstraryfirlit fyrir hið opinbera árin 2020–2024

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
Heildartekjur	1.319,1	1.378,6	1.436,0	1.499,0	1.565,7
Skatttekjur	1.059,1	1.106,1	1.158,2	1.209,9	1.263,8
Skattar á tekjur og hagnað	588,4	613,1	641,1	671,5	702,1
Skattar á launagreiðslur og vinnuafli	9,6	10,1	10,5	10,9	11,4
Eignarskattar	57,3	60,3	64,0	67,8	71,4
Skattar á vöru og þjónustu	382,3	401,8	422,6	440,7	459,1
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	3,7	3,9	4,1	4,3	4,5
Aðrir skattar	17,8	16,9	15,9	14,7	15,3
Tryggingagjöld	103,8	109,3	115,0	120,9	126,7
Fjárframlög	6,1	6,6	7,0	7,3	7,7
Aðrar tekjur	150,1	156,6	155,8	160,9	167,5
Eignatekjur	66,4	69,0	63,1	64,1	66,4
þ.a. vaxtatekjur	15,2	16,2	16,0	15,7	16,7
þ.a. arðgreiðslur	35,3	36,5	30,2	30,9	31,6
Sala á vöru og þjónustu	76,2	80,7	85,6	89,4	93,3
Ýmsar aðrar tekjur	7,5	6,9	7,1	7,4	7,8
Heildargjöld	1.285,0	1.346,5	1.400,5	1.458,0	1.520,5
Rekstrarútgjöld	1.229,4	1.283,3	1.340,8	1.400,2	1.463,8
Laun	441,8	464,1	490,5	520,5	551,2
Kaup á vöru og þjónustu	311,8	324,9	339,3	355,9	372,8
Afskriftir	60,2	61,9	63,6	65,2	66,9
Vaxtagjöld	70,3	67,9	64,8	60,8	60,9
Framleiðslustyrkir	45,2	48,5	50,3	52,0	53,7
Fjárframlög	10,3	11,7	13,2	13,4	13,7
Félagslegar tilfærslur til heimila	224,1	235,0	245,0	255,0	263,9
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	65,7	69,3	74,1	77,4	80,7
Fastafjárútgjöld	55,6	63,2	59,7	57,8	56,7
Fjárfesting í efnislegum eignum	115,8	125,1	123,3	123,0	123,6
Afskriftir (-)	-60,2	-61,9	-63,6	-65,2	-66,9
Heildarafkoma	34,1	32,1	35,5	41,0	45,2
Peningalegar eignir, hreyfingar	54,5	41,1	59,2	64,2	67,6
Handbært fé, nettó	52,7	100,6	37,8	42,3	46,1
Lánveitingar	3,0	-11,4	3,8	5,4	5,0
Hlutafé og stofnfjárframlög	-6,5	-57,6	1,2	0,9	0,9
Viðskiptakröfur	5,2	9,4	16,4	15,6	15,6
Skuldir, hreyfingar	20,4	9,0	23,7	23,2	22,4
Lántökur	-35,6	-46,1	-53,7	-1,5	4,9
Lífeyrisskuldbindingar	9,2	4,5	2,5	0,4	-1,8
Viðskiptaskuldir	46,7	50,5	74,9	24,3	19,3

Rekstraryfirlit fyrir A-hluta ríkissjóðs árin 2020–2024

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
Heildartekjur	942,7	982,7	1.018,0	1.059,6	1.105,6
Skatttekjur	737,1	767,0	799,6	832,4	868,2
Skattar á tekjur og hagnað	330,3	341,2	354,9	370,6	386,7
Skattar á launagreiðslur og vinnuafl	9,6	10,1	10,5	10,9	11,4
Eignarskattar	6,5	6,7	7,0	7,3	7,6
Skattar á vöru og þjónustu	369,2	388,2	407,2	424,6	442,7
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	3,7	3,9	4,1	4,3	4,5
Aðrir skattar	17,8	16,9	15,9	14,7	15,3
Tryggingagjöld	103,8	109,3	115,0	120,9	126,7
Fjárframlög	6,1	6,6	7,0	7,3	7,7
Aðrar tekjur	95,7	99,8	96,4	99,0	103,0
Eignatekjur	53,3	55,4	48,9	49,3	51,0
þ.a. vaxtatekjur	10,9	11,9	11,6	11,3	12,3
þ.a. arðgreiðslur	35,3	36,5	30,2	30,9	31,6
Sala á vöru og þjónustu	36,1	38,8	41,7	43,7	45,7
Ýmsar aðrar tekjur	6,3	5,6	5,8	6,0	6,3
Heildargjöld	914,0	956,3	989,4	1.025,2	1.067,2
Rekstrarútgjöld	880,3	916,1	957,5	996,8	1.040,4
Laun	216,9	227,4	242,1	258,7	276,1
Kaup á vöru og þjónustu	128,3	133,1	139,3	145,8	151,2
Afskriftir	43,9	45,2	46,4	47,6	48,8
Vaxtagjöld	57,4	54,9	51,8	47,7	47,7
Framleiðslustyrkir	39,3	42,2	43,7	45,0	46,4
Fjárframlög	324,4	339,8	356,5	371,4	386,8
Félagslegar tilfærslur til heimila	22,5	23,1	23,6	24,2	24,7
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	47,6	50,4	54,1	56,4	58,7
Fastafjárútgjöld	33,7	40,2	31,9	28,4	26,8
Fjárfesting í efnislegum eignum	77,6	85,4	78,3	76,0	75,6
Afskriftir (-)	-43,9	-45,2	-46,4	-47,6	-48,8
Heildarafkoma	28,7	26,4	28,6	34,4	38,4
Peningalegar eignir, hreyfingar	51,7	38,1	55,8	60,9	64,6
Handbært fé, nettó	48,7	97,4	34,0	38,5	42,1
Lánveitingar	7,3	-8,4	7,4	6,9	6,5
Hlutfé og stofnfjárframlög	-7,8	-57,5	0,6	0,6	0,6
Viðskiptakröfur	3,5	6,6	13,8	14,9	15,4
Skuldir, hreyfingar	23,0	11,7	27,2	26,5	26,2
Lántökur	-40,2	-48,9	-55,6	-3,4	3,3
Lífeyrisskuldbindingar	7,4	2,7	0,6	-1,5	-3,7
Viðskiptaskuldir	55,8	57,9	82,2	31,4	26,7

Rekstraryfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga árin 2020–2024

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
Heildartekjur	405,5	425,3	450,7	473,7	495,9
Skatttekjur	322,0	339,1	358,6	377,5	395,6
Skattar á tekjur og hagnað	258,1	271,9	286,2	300,9	315,4
Eignarskattar	50,8	53,6	57,0	60,5	63,8
Skattar á vöru og þjónustu	13,1	13,6	15,4	16,1	16,4
Fjárframlög	33,6	34,1	37,6	39,3	40,9
Aðrar tekjur	49,9	52,1	54,5	56,9	59,4
Eignatekjur	13,1	13,6	14,2	14,8	15,4
þ.a. vaxtatekjur	4,3	4,3	4,4	4,4	4,4
Sala á vöru og þjónustu	35,6	37,2	39,0	40,7	42,5
Ýmsar aðrar tekjur	1,2	1,3	1,3	1,4	1,5
Heildarútgjöld	400,1	419,6	443,8	467,1	489,1
Rekstrarútgjöld	378,2	396,6	416,0	437,7	459,2
Laun	189,7	200,0	210,5	222,4	233,8
Kaup á vöru og þjónustu	126,4	132,7	139,3	146,9	154,8
Afskriftir	16,3	16,7	17,2	17,6	18,1
Vaxtagjöld	12,8	12,9	12,9	13,0	13,1
Framleiðslustyrkir	5,5	5,8	6,1	6,4	6,8
Fjárframlög	1,9	1,9	2,1	2,2	2,3
Félagslegar tilfærslur til heimila	7,9	8,1	8,3	8,6	8,8
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	17,7	18,5	19,6	20,6	21,5
Fastafjárútgjöld	21,9	23,0	27,8	29,4	29,9
Fjárfesting í efnislegum eignum	38,2	39,7	45,0	47,0	48,0
Afskriftir (-)	-16,3	-16,7	-17,2	-17,6	-18,1
Heildarafkoma	5,4	5,7	6,9	6,6	6,8
Peningalegar eignir, hreyfingar	2,8	3,0	3,4	3,3	3,0
Handbært fé, nettó	4,0	3,2	3,8	3,7	3,9
Lánveitingar	-4,3	-3,0	-3,6	-1,5	-1,5
Hlutfé og stofnfjárframlög	1,3	-0,1	0,6	0,3	0,3
Viðskiptakröfur	1,7	2,8	2,6	0,7	0,2
Skuldir, hreyfingar	-2,6	-2,7	-3,5	-3,3	-3,8
Lántökur	4,6	2,8	1,9	1,9	1,6
Lífeyrisskuldbindingar	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9
Viðskiptaskuldir	-9,1	-7,4	-7,3	-7,1	-7,3

Heildarútgjöld málefna sviða árin 2020–2024

Heildarútgjöld málefna sviða í m.kr. á verðlagi 2019	2020	2021	2022	2023	2024
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	6.709	6.579	5.996	5.002	4.968
02 Dómstólar	3.267	3.254	3.283	3.312	3.312
03 Æðsta stjórnýsla	3.100	3.026	3.497	2.251	2.234
04 Utanríkismál	11.767	11.831	11.432	11.132	10.704
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	30.254	30.334	30.836	31.360	31.197
06 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál	3.936	3.882	3.834	3.814	3.759
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	17.163	18.414	19.139	19.470	19.578
08 Sveitarfélög og byggðamál	22.971	22.982	24.132	24.664	25.081
09 Almanna- og réttaröryggi	30.840	30.648	30.489	30.771	27.516
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnýsla dómsmála	15.760	15.437	14.907	14.828	15.071
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	47.044	46.578	40.313	40.230	40.045
12 Landbúnaður	16.187	16.054	15.908	15.809	15.660
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	6.713	7.545	6.873	6.090	5.829
14 Ferðaþjónusta	1.934	1.902	1.729	1.766	1.753
15 Orkumál	4.345	4.051	4.111	4.177	4.192
16 Markaðsefirlit, neytendamál og stjórnýsla atv.mála	4.735	4.784	4.897	4.952	5.106
17 Umhverfismál	20.058	20.623	21.244	22.244	22.405
18 Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál	15.585	15.093	14.774	14.717	14.457
19 Fjölmíðlun	5.300	5.480	5.671	5.876	6.082
20 Framhaldsskólastig	35.155	35.120	35.227	35.580	35.529
21 Háskólastig	43.255	44.990	46.397	48.037	48.008
22 Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og menningarmála	5.346	5.257	5.221	5.229	5.177
23 Sjúkrahúspjónusta	106.617	113.722	116.258	115.443	111.808
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	54.932	56.748	58.875	61.177	62.987
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta	54.890	57.964	58.227	58.482	52.623
26 Lyf og lækningavörur	26.348	26.971	28.190	29.397	29.908
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks	72.066	74.023	75.887	77.806	79.776
28 Málefni aldraðra	82.425	84.891	87.430	90.046	92.740
29 Fjölskyldumál	39.260	41.557	43.340	44.107	44.723
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	27.011	27.904	27.940	28.030	28.019
31 Húsnæðisstuðningur	13.245	13.045	12.945	10.845	10.745
32 Lýðheilsa og stjórnýsla velferðarmála	10.906	10.983	11.418	11.416	11.313
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	92.338	86.279	80.776	72.165	66.739
34 Almennur varasjóður og sértækar fjáráðstafanir	30.405	32.218	37.369	46.326	66.445
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	6.081	6.943	8.237	8.533	8.843
Heildargjöld á verðlagi ársins 2019	967.949	987.111	996.800	1.005.081	1.014.331
Uppsafn. áætl. launa- og verðlagsbætur frá árinu 2019	23.288	45.130	69.108	97.668	127.080
Heildargjöld á verðlagi hvers árs	991.237	1.032.240	1.065.909	1.102.748	1.141.410
Heildargjöld aðlöguð að GFS-staðli ¹	-77.237	-75.940	-76.509	-77.549	-74.210
Heildarútgjöld samkvæmt GFS-staðli á verðl. hvers árs	914.000	956.300	989.400	1.025.200	1.067.200

¹ Hér er meðal annars um að ræða aðlaganir vegna innbyrðis viðskipta milli A-hluta aðila, svo sem Ríkiskaupa og Framkvæmdasýslu ríkisins, þannig að ekki komi til tvítalningar útgjalda. Þá eru einnig gerðar aðlaganir á meðferð lífeyrisskuldbindinga og vaxtagjalda.

Útgjaldarammar málefna sviða árin 2020–2024

Málefna svið án liða utan ramma, ¹ m.kr. á verðlagi 2019	2020	2021	2022	2023	2024
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	6.709	6.579	5.996	5.002	4.968
02 Dómstólar	3.267	3.254	3.283	3.312	3.312
03 Æðsta stjórnarsýsla	3.100	3.026	3.497	2.251	2.234
04 Utanríkismál	11.767	11.831	11.432	11.132	10.704
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	30.254	30.334	30.836	31.360	31.197
06 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál	3.936	3.882	3.834	3.814	3.759
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	17.163	18.414	19.139	19.470	19.578
08 Sveitarfélög og bygðamál	2.273	2.283	2.294	2.325	2.305
09 Almanna- og réttaröryggi	30.840	30.648	30.489	30.771	27.516
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnarsýsla dómsmála	15.760	15.437	14.907	14.828	15.071
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	47.044	46.578	40.313	40.230	40.045
12 Landbúnaður	16.187	16.054	15.908	15.809	15.660
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	6.713	7.545	6.873	6.090	5.829
14 Ferðaþjónusta	1.934	1.902	1.729	1.766	1.753
15 Orkumál	4.345	4.051	4.111	4.177	4.192
16 Markaðseftirlit, neytendamál og stjórnarsýsla atv.mála	4.735	4.784	4.897	4.952	5.106
17 Umhverfismál	20.058	20.623	21.244	22.244	22.405
18 Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál	15.585	15.093	14.774	14.717	14.457
19 Fjölmíðlun	5.300	5.480	5.671	5.876	6.082
20 Framhaldsskólastig	35.155	35.120	35.227	35.580	35.529
21 Háskólastig	43.255	44.990	46.397	48.037	48.008
22 Önnur skólastig og stjórnarsýsla mennta- og menningarmála	5.346	5.257	5.221	5.229	5.177
23 Sjúkrahúspjónusta	106.617	113.722	116.258	115.443	111.808
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	54.932	56.748	58.875	61.177	62.987
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarpjónusta	54.890	57.964	58.227	58.482	52.623
26 Lyf og lækningavörur	26.348	26.971	28.190	29.397	29.908
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks	72.066	74.023	75.887	77.806	79.776
28 Málefni aldraðra	82.425	84.891	87.430	90.046	92.740
29 Fjölskyldumál	39.260	41.557	43.340	44.107	44.723
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	6.570	6.625	6.676	6.772	6.769
31 Húsnæðisstuðningur	13.245	13.045	12.945	10.845	10.745
32 Lýðheilsa og stjórnarsýsla velferðarmála	10.906	10.983	11.418	11.416	11.313
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	-	-	-	-	-
34 Almennur varasjóður og sértekar fjárráðstafanir	13.326	14.103	18.000	22.858	41.833
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	6.081	6.943	8.237	8.533	8.843
Samtals frumgjöld innan ramma á verðl. 2019	817.392	840.739	853.553	865.852	878.955
Liðir utan ramma ¹	113.051	108.878	107.108	106.718	102.336
Aðlaganir að GFS-staðli, einkum innb. viðskipti ²	-97.132	-93.382	-92.143	-92.703	-88.852
Frumgjöld samkvæmt GFS-staðli á verðlagi 2019	833.311	856.236	868.518	879.867	892.439
Uppsafn. áætl. launa- og verðlagsbætur frá árinu 2019	23.288	45.130	69.108	97.668	127.080
Frumgjöld samkvæmt GFS-staðli á verðlagi hvers árs	856.599	901.366	937.627	977.535	1.019.518
Vaxtagjöld samtals	57.401	54.934	51.773	47.665	47.682
Heildargjöld samkvæmt GFS-staðli á verðlagi hvers árs	914.000	956.300	989.400	1.025.200	1.067.200

¹ Liðir sem falla utan ramma málefna sviða eru eftirfarandi: vaxtagjöld ríkissjóðs, ríkisábyrgðir, afskriftr skattkrafna, lífeyrisskuldbindingar, Atvinnuleysistryggingasjóður og framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

² Hér er m.a. um að ræða aðlaganir vegna innbyrðis viðskipta milli A-hluta aðila, svo sem Ríkiskaupa, þannig að ekki komi til tvítalningar útgjalda. Þá er einnig um að ræða aðlögun á meðferð lífeyrisskuldbindinga.

Greinargerð.

Efnisyfirlit

Inngangur.....	9
1. Áherslur og stefnumið	11
2. Efnahagsstefnan.....	20
2.1 Efnahagshorfur og hagstjórnin	20
2.2 Efnahagsleg viðfangsefni.....	38
3. Fjármál hins opinbera og opinberra aðila	52
3.1 Fjármálareglur fyrir hið opinbera	52
3.2 Framvinda stefnumörkunar í opinberum fjármálum.....	52
3.3 Fjármál hins opinbera	57
3.4 Fjármál opinberra fyrirtækja.....	65
3.5 Fjármál opinberra aðila í heild.....	66
4. Fjármál ríkissjóðs	68
4.1 Stefnumið og helstu niðurstöður ríkisfjármálaáætlunar.....	68
4.2 Tekjuáætlun	76
4.3 Útgjaldaáætlun.....	87
4.4 Efnahagur – skuldastýring og lánsfjáröflun.....	110
4.5 Fjárhagsáhætta ríkissjóðs.....	116
5. Fjármál sveitarfélaga	121
5.1 Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga	121
5.2 Fjármál sveitarfélaga	122
6. Umbætur í starfsemi hins opinbera.....	130
6.1 Stafrænt Ísland.....	130
6.2 Endurmat útgjalda.....	132
6.3 Umhverfi sem styður við umbætur og nýsköpun.....	135
6.4 Eftirsóknarvert og árangursríkt starfsumhverfi.....	138
6.5 Samskipti, samráð og gagnsæi.....	138
6.6 Áskoranir til framtíðar	141

Viðaukar:

Viðauki 1 – Reikningshaldsleg framsetning ríkisfjármála.....	142
Viðauki 2 – Viðmið og forsendur útgjaldaáætlunar ríkissjóðs	145
Töfluviðauki	147
Stefnumótun málefna sviða	159

Rammagreinar:

Rammagrein 1 – Ástæður og afleiðingar lægra raunvaxtarstígs.....	49
Rammagrein 2 – Hagsveifluleiðrétt afkoma	55
Rammagrein 3 – Frávikssviðsmynd	58
Rammagrein 4 – Þjóðarsjóður	72
Rammagrein 5 – Tekjuskattkerfið: Jöfnun og sjálfvirk sveiflujöfnun	80
Rammagrein 6 – Samnýting skattþrepa	82
Rammagrein 7 – Samanburður á núverandi kerfi við nýtt kerfi	83
Rammagrein 8 – Útgjaldaþróun í málefnum aldraðra og öryrkja 2010-2019.....	100
Rammagrein 9 – Lágmarksskuldsetning ríkissjóðs	114

Inngangur

Tillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun til næstu fimm ára er nú lögð fram í fjórða sinn á grundvelli laga nr. 123/2015, um opinber fjármál. Fjármálaáætlun þessi er önnur áætlun ríkisstjórnarinnar og byggir í meginatriðum á gildandi fjármálaáætlun og fjármála-stefnu. Hún felur þannig í sér útfærslu á markmiðum síðustu fjármálaáætlunar og fjármála-stefnu og á stefnumörkun um þróun tekna, gjalda og efnahags opinberra aðila, þ.e. A-hluta ríkis og sveitarfélaga og fyrirtækja í þeirra eigu. Í þessu felst að markmið um afkomu- og skuldaþróun skulu vera þau sömu í fjármálaáætlun og fram koma í fjármálastefnu. Á sama hátt og á við um fjármálastefnu skal fjármálaáætlun uppfylla skilyrði laganna um tölulegar fjármálareglur varðandi afkomu og skuldir hins opinbera og fimm grunnildi: sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi. Samkvæmt lögunum skal leggja fjármálaáætlun til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár. Fjármálastefna sitjandi ríkisstjórnar var lögð fram á Alþingi 14. desember 2017 og var samþykkt sem þingsályktun 22. mars 2018.

Í fjármálaáætluninni er sett fram sundurliðuð tekjuáætlun fyrir hið opinbera en einnig sérstaklega fyrir A-hluta ríkissjóðs annars vegar og sveitarfélaga hins vegar. Í áætluninni er jafnframt settur útgjaldarammi og stefna fyrir hvert málefnasvið í starfsemi A-hluta ríkissjóðs en með því móti er ætlunin að skapa sem skýrast samhengi milli faglegra markmiða og þeirra fjármuna sem varið er til einstakra málefnasviða.

Fjármálastefna og -áætlun taka til opinberra aðila í heild, þ.e. ríkis, sveitarfélaga og fyrirtækja hins opinbera. Þótt ríkisreksturinn sé mun umfangsmeiri er það sameiginleg ábyrgð ríkis og sveitarfélaga að tryggja að ákvarðanir séu í samræmi við markmið hagstjórnarinnar, einkum að fjárfestingar séu minni þegar þensla er mikil og öfugt.

Efnisskipan fjármálaáætlunar

Í tillögregreininni eru sex yfirlit um lykiltölur og markmið um afkomu og efnahag hins opinbera og opinberra aðila í heild næstu fimm árin.

Efni yfirlitanna er sem hér segir:

- **Í yfirliti 1** er gerð grein fyrir afkomu og efnahag hins opinbera í heild ásamt lykiltölum um áætlaða afkomu og efnahag á tímabilinu. Jafnframt er þar gerð grein fyrir markmiðum um nafnverðsaukningu heildarútgjalda ásamt markmiðum um þróun heildarskulda, að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum, og skuldum samkvæmt viðmiði laga um opinber fjármál.
- **Í yfirliti 2** er birt fjárstreymisyfirlit fyrir hið opinbera í heild á þjóðhagsgrunni. Þar er gerð grein fyrir meginflokkun tekna og hagrænni skiptingu útgjaldabátta hins opinbera á tímabilinu. Þá er sett fram hvaða breytingar á peningalegum eignum og skuldum felast í heildarafkomu áætlunarinnar fyrir hið opinbera í heild.
- **Í yfirliti 3** er birt fjárstreymisyfirlit fyrir A-hluta ríkissjóðs á þjóðhagsgrunni. Þar er gerð grein fyrir meginflokkun tekna og hagrænni skiptingu útgjaldabátta A-hluta ríkissjóðs á tímabilinu. Þá er sett fram hvaða breytingar á peningalegum eignum og skuldum felast í heildarafkomu áætlunarinnar fyrir A-hluta ríkissjóðs.
- **Í yfirliti 4** er birt fjárstreymisyfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga á þjóðhagsgrunni. Þar er gerð grein fyrir meginflokkun tekna og hagrænni skiptingu útgjaldabátta A-hluta sveitarfélaga á tímabilinu. Þá er sett fram hvaða breytingar á peningalegum eignum og skuldum felast í heildarafkomu áætlunarinnar fyrir A-hluta sveitarfélaga.

- **Í yfirliti 5** er gerð grein fyrir heildarútgjöldum málefna sviða á tímabilinu á verðlagi ársins 2019.
- **Í yfirliti 6** er gerð grein fyrir útgjaldarömmum málefna sviða á tímabilinu á verðlagi ársins 2019. Liðir sem falla utan þessara ramma eru vaxtagjöld ríkissjóðs, ríkisábyrgðir, lífeyrisskuldbindingar, afskriftir skattkrafna, Atvinnuleysisstryggingasjóður og framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

Í eftirfarandi greinargerð er fjallað um framvindu efnahagsmála og opinberra fjármála ásamt áherslum ríkisstjórnarinnar en efnisskipan er sem hér segir:

- Í kafla 1 er fjallað um helstu stefnumið og áherslumál ríkisstjórnarinnar í áætluninni.
- Í kafla 2 er fjallað um efnahagsforsendur áætlunarinnar ásamt framvindu og horfum. Gerð er grein fyrir þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá febrúar 2019 sem forsendur fjármálaáætlunarinnar byggjast á. Þá er farið yfir þróun og horfur í efnahagsmálum og efnahagsleg viðfangsefni.
- Í kafla 3 er fjallað um fjármál hins opinbera og opinberra aðila. Þar er í fyrsta lagi gerð grein fyrir fjármálareglum fyrir hið opinbera. Í öðru lagi er farið yfir heildarafkomu hins opinbera á árunum 2017 og 2018 og hún borin saman við fyrri áætlanir. Í þriðja lagi er farið yfir afkomuþróun hins opinbera, þ.e. A-hluta ríkis og sveitarfélaga. Í fjórða lagi er gerð grein fyrir fjármálum opinberra fyrirtækja, þ.e. fyrirtækja í B- og C-hluta sem eru að hálfu eða meiri hluta í eigu A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga. Í fimmta lagi er svo farið yfir lykiltölur í afkomu opinberra aðila í heild ásamt eigna- og skuldastöðu.
- Í kafla 4 er fjallað um fjármál ríkissjóðs sem skipta má í fimm þætti. Í fyrsta lagi er þar gerð grein fyrir fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar og áherslum hennar. Í öðru lagi er farið yfir helstu stefnumið í skattamálum ásamt viðmiðum og forsendum í tekjuáætlun tímabilsins. Í þriðja lagi er farið yfir stefnumið um þróun útgjalda ríkissjóðs ásamt hagrænni skiptingu þeirra. Þá er fjallað um heildarútgjaldaramma ríkissjóðs, skiptingu hans eftir málefna sviðum og gerð grein fyrir helstu útgjaldamálum og breytingum. Í fjórða lagi er gerð grein fyrir skuldastýringu og lánsfjáröflun ríkissjóðs. Í fimmta lagi er vikið að helstu áhættu- og óvissuþáttum er varða afkomu ríkissjóðs.
- Í kafla 5 er fjallað um fjármál sveitarfélaga.
- Í kafla 6 er fjallað um umbætur í starfsemi hins opinbera.
- Í sérstökum viðaukum er birt stefnumótun ráðuneyta fyrir málefna svið og málaflokka fyrir tímabil áætlunarinnar. Í þeirri umfjöllun er farið yfir umfang málefna sviða og málaflokka, starfsemi þeirra og helstu áskoranir, tækifæri til umbóta, framtíðarsýn, markmið, mælikvarða, aðgerðir og fjármögnun. Þá er einnig fjallað um breytta reikningshaldslega framsetningu og forsendur gjaldahliðar í viðaukum.

1 Áherslur og stefnumið

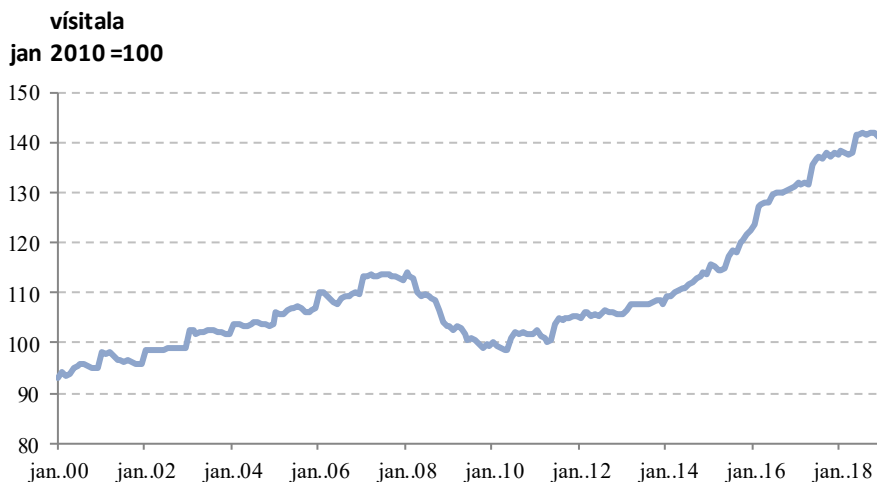
Eftir að hafa siglt hraðbyri og vaxið um þriðjung frá árinu 2010 er íslenska hagkerfið farið að hægja á sér. Þar geta ýmsir þættir sem nokkur óvissa er um haft frekari áhrif til kólnunar. Við þessar aðstæður varðar miklu að helstu áhrifavaldar hagstjórnarinnar hér á landi, opinber fjármál, peningastefnan og vinnumarkaðurinn standi að málum með ábyrgum hætti, hver á sínu sviði, til að viðhalda efnahagslegum stöðugleika og þeirri hagsæld sem landsmenn búa við um þessar mundir.

Hægari taktur efnahagslífsins

Ríkisstjórnin leggur sitt af mörkum með því að leggja fram fjármálaáætlun fyrir árin 2020-2024 sem endurspeglar sterka stöðu og festu í stjórn opinberra fjármála. Sú stefna sem þar er mörkuð verður þungt lóð á vogarskálar jafnvægisins í hagkerfinu. Áfram verður skilað afgangi á heildarafkomu, skattlagning á heimili og fyrirtæki lækkar með raunhæfum hætti, skuldastaðan og vaxtabyrði af hennar völdum heldur áfram að lækka jafnt og þétt, auk þess sem komið verður á fót Þjóðarsjóði til að mæta hugsanlegum fjárhagsáföllum, en samhliða þessu er gert ráð fyrir að gerðar verði kostnaðarsamar ráðstafanir til að stuðla að því að samkomulag náist um kjarasamninga á vinnumarkaði. Síðast en ekki síst má nefna að í ljósi þess að um hægist í atvinnulífinu á næstu árum, þ.m.t. í fjárfestingum einkageirans, er í fjármálaáætluninni gert ráð fyrir myndarlegri aukningu í fjárfestingum hins opinbera, bæði í innviðum félagslega stuðningskerfis samfélagsins og í efnislegum innviðum. Þar ber hæst að áformað er að átak í uppbyggingu samgöngumannvirkja verði umfangsmeira en gert var ráð fyrir í fyrri fjármálaáætlun á liðnu ári.

Þróttmikið hagvaxtarskeið undanfarinna ára hefur skilað sér í miklum kjarabótum fyrir heimili og bættri fjárhagsstöðu fyrirtækja og hins opinbera. Kaupmáttur launa hefur aukist um þriðjung frá árinu 2013 og óvída er tekjujöfnuður meiri en hér á landi.

Kaupmáttur launa

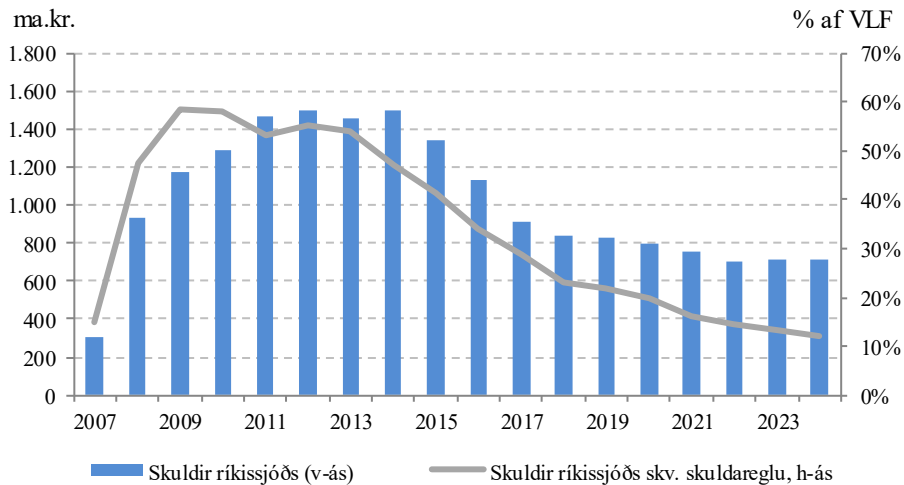


Um þessar mundir eru hins vegar komnar fram skýrar vísbendingar um hægari takt í gangi efnahagslífsins, að minnsta kosti til skamms tíma, og um að hugsanlega hægi enn meira og lengur á umsvifum ef fráviksspár um lakari þróun efnahagsmála ganga eftir. Verri

horfur í alþjóðahagkerfinu, fækkun ferðamanna, loðnubrestur, hátt raungengi og veikari samkeppnisstaða útflutningsgreina og óvissa um niðurstöður kjarasamninga eiga ríkan þátt í því að allt útlit er fyrir að hagvöxtur árið 2019 verði sá minnsti undanfarin sjö ár. Bregði ekki til verri vegar benda hagspár þó til þess að hagvöxtur geti aftur tekið við sér á næsta ári.

Aðgerðir síðustu ára gera það að verkum að hagkerfið er mun betur í stakk búið en áður til að bregðast við verri horfum. Verulegar umbætur á undanförunum árum styðja við aukna framleiðni og hagsæld til frambúðar. Fjármálakerfið hefur verið endurreist á heilbrigðum grunni og starfar eftir skýru regluverki. Fjármagnshöft hafa verið losuð með árangursríkum hætti.

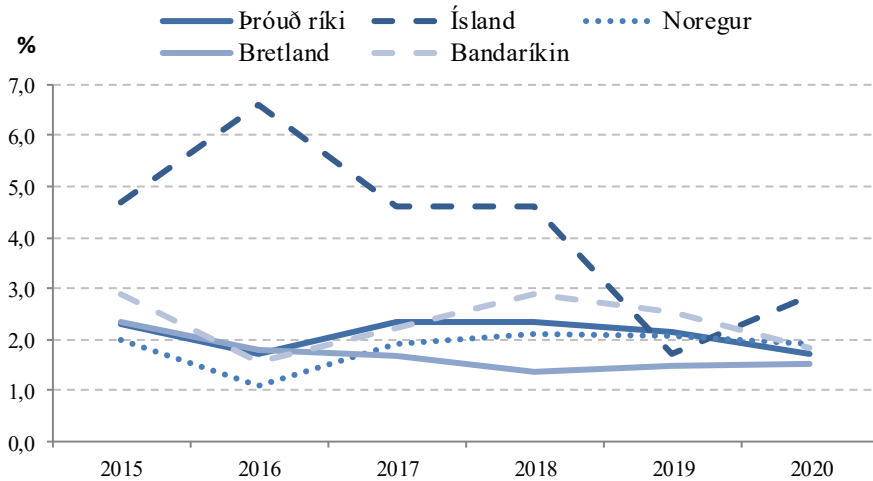
Skuldir ríkissjóðs



Skuldir ríkissjóðs vegna endurfjármögnunar fjármálakerfisins hafa verið greiddar upp að fullu og aðrar skuldir vegna hallareksturs umliðinna ára hafa einnig verið lækkaðar mikið. Við það hefur vaxtabyrðin lést til muna. Tollar og vörugjöld af iðnaðarvörum hafa auk þess verið felld niður undanfarin ár. Fá lönd í heiminum eru nú jafnopin fyrir viðskiptum og Ísland.

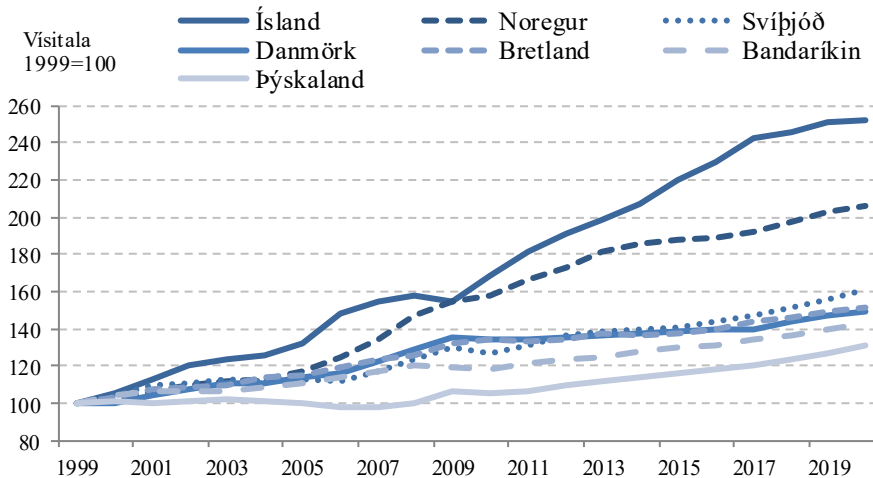
Réttindi í lífeyrissjóðum á opinberum og almennum vinnumarkaði hafa verið samræmd. Heimili, fyrirtæki og hið opinbera hafa nýtt vaxtarskeiðið til að greiða niður skuldir til að hafa borð fyrir báru. Er nú svo komið að hrein staða hagkerfisins er jákvæð um nærri 10% af VLF í fyrsta skipti í lýðveldissögunni. Allar forsendur eru því fyrir hendi til þess að hagvöxtur taki við sér á nýju ári og verði meiri hér á landi á næstu árum en í flestum nágrennaríkjum. Í ljósi þess mikla ávinnings sem náðst hefur og þess að víða eru blikur á lofti þarf að leggja allt kapp á að viðhalda þeim gríðarlegu kjarabótum sem undanfarin ár hafa skilað heimilunum og undirbyggja nýtt hagvaxtarskeið.

Þróun hagvaxtar í nokkrum löndum



Hagvaxtartímabilið, sem nú hefur varað samfellt í níu ár frá árinu 2011, hefur einkennt af miklum vexti ferðapjónustu, háu atvinnustigi og miklum launahækkunum. Launahækkanirnar hafa skilað heimilum meiri kjarabótum en nokkru sinni fyrr. Þær hafa á hinn bóginn leitt til hækkunar launakostnaðar langt umfram það sem raunin hefur verið í helstu viðskiptalöndum Íslands og þar með skert verulega samkeppnisstöðu íslenskra fyrirtækja.

Launakostnaður á framleidda einingu



Allt bendir til að frekari almennar launahækkanir muni við þessar aðstæður leiða til verðbólgu og aukins atvinnuleysis. Það er við þessar aðstæður sem stjórnvöld hafa lagt fram ýmsar tillögur sem ætlað er að styðja við gerð ábyrgra kjarasamninga. Stefnt er að auknum stuðningi við byggingu húsnæðis fyrir lágtekjufólk og við fyrstu kaupendur á húsnæðismarkaði í ljósi þess að húsnæðis- og leiguverð hefur hækkað talsvert umfram laun síðastliðin

ár. Einnig felast lífskjarabætur í hækkun fæðingarorlofsgreiðslna og lengingu fæðingarorlofs sem ríkisstjórnin stefnir á að taki gildi á kjörtímabilinu.

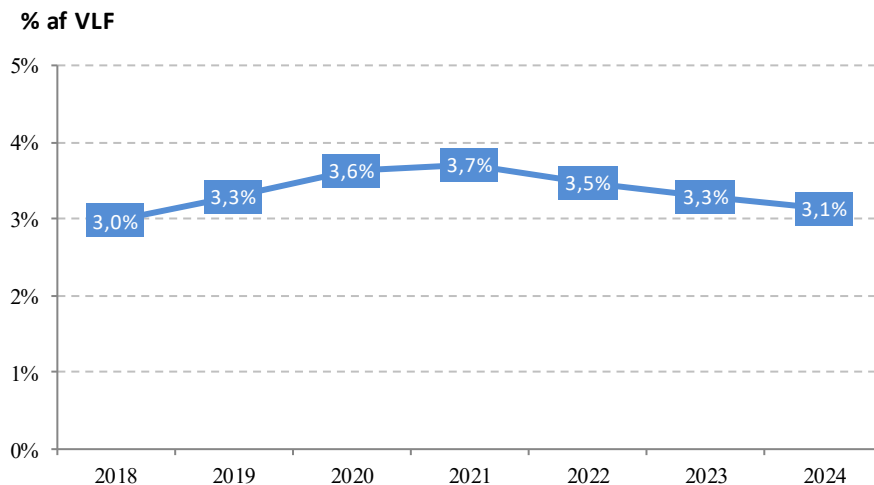
Mikilvægi fjárfestingar

Samfélagslegir innviðir, í viðum skilningi, eru mikilvæg forsenda efnahagslegra og samfélagslegra framfara. Brýnt er að ekki myndist langtíma fjárfestingarhalli sem gengur gegn markmiðum um sjálfbærni opinberra fjármála. Á árunum eftir efnahagshrunið dróst fjárfesting hins opinbera mikið saman og enn vantar talsvert upp á að vinna upp þann halla í innviðum, einkum í samgöngumálum og raforkumannvirkjum, sem eru mikilvægar stoðir hagvaxtar næstu ára og áratuga.

Fjárfestingar þurfa að skila viðunandi arðsemi til að hafa jákvæð efnahagsleg og samfélagsleg áhrif. Því er afar mikilvægt að fjárfestingaráform séu vel ígrunduð, að fjárfestingin taki mið af þeim samfélagsbreytingum sem eru að verða, stuðli að heilbrigðum vexti og aukinni framleiðni og styðji þannig við samkeppnishæfni landsins.

Gert er ráð fyrir að fjárfestingarstig hins opinbera hækki umtalsvert á næstu tveimur árum, en á sama tíma dregst atvinnuvegafjárfesting saman. Heildarframlög ríkissjóðs til fjárfestingar á árunum 2020–2024 nema um 400 ma.kr.

Fjárfesting hins opinbera



Skapa má aukið svigrúm til fjárfestinga í innviðum á komandi árum með því að nýta afrakstur af eignum ríkisins. Í því skyni gæti t.d. komið til skoðunar að nýta söluandvirði á eignarhlutum ríkissjóðs í fjármálafyrirtækjum, að skapa tekjur af uppbyggingu og þróun á landsvæðum í eigu ríkisins og með því að minnka eignarhluti ríkisins í opinberum fyrirtækjum eða breyta fjármagnsskipan þeirra til að gera þeim fært að auka arðgreiðslur. Einnig má taka upp notendagjöld fyrir afnot nýrra innviða og efna til samstarfs um verkefni með einkaaðilum og fagfjárfestum.

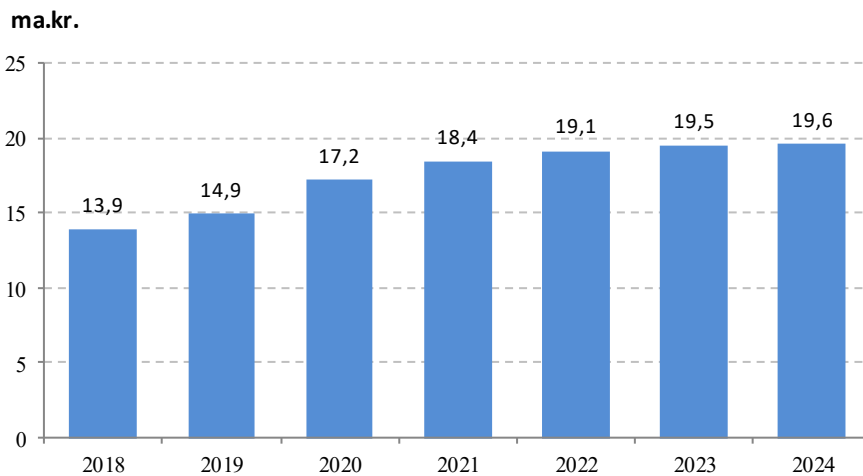
Sókn í samgöngumálum, nýsköpun og velferð

Áherslur ríkisstjórnarinnar í fjármálaáætluninni byggjast á grunni síðustu áætlunar og stefnuyfirlýsingu stjórnarflokkanna. Í megindráttum eru útgjöld málefnasviðanna með svipuðu sniði og kom fram í fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023.

Með sérstökum ráðstöfunum, almennu aðhaldi og viðbótararðgreiðslum hefur skapast svigrúm til þess að auka framlög til nokkurra málaflokka í þessari áætlun.

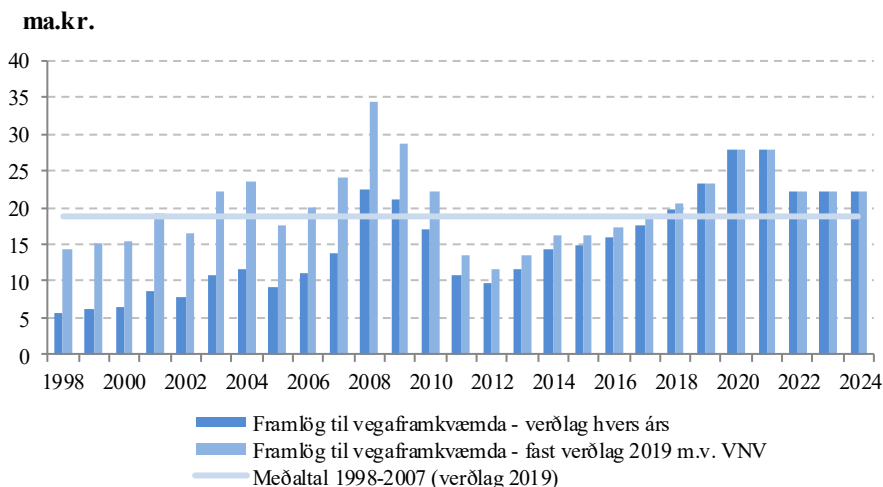
Nýsköpun og tækniþróun er lykilatriði í að auka framleiðni til framtíðar, þegar aldur-samsetning þjóðarinnar breytist og hlutfall vinnandi fólks og þeirra sem eru utan vinnu-markaðar verður óhagstæðara. Án nýsköpunar dvínar samkeppnishæfni landsins og lífs-kjörin í kjölfarið. Það er meðal helstu áherslumála ríkisstjórnarinnar að styðja með ráð og dáð við nýsköpunar- og þekkingargreinar í landinu. Í samræmi við það vaxa framlög til nýsköpunar, rannsókna og þekkingargreina um ríflega fjórðung frá fyrri áætlun eða um 15,5 ma.kr. á árunum 2020–2023 og verða alls 94 ma.kr. fram til ársins 2024. Heildstæð nýsköpunarstefna verður kynnt á árinu 2019.

Framlög til nýsköpunar, rannsókna og þekkingargreina



Framlög til samgönguinnviða hafa ekki verið hærrí að raunvirði frá árinu 1998, að undanskildum árunum 2008 og 2009, en þau eru í fjármálaáætluninni. Gert er ráð fyrir 4 ma.kr. árlegri viðbótaraukningu til að flýta fyrir nauðsynlegum nýframkvæmdum og viðhaldi. Þessi áform bætast við fyrri fyrirætlanir um sérstakt þriggja ára 5,5 ma.kr. árlegt átak til fjárfestingar í samgönguinnviðum á árunum 2019–2021. Fjárfesting í samgöngumannvirkjum mun nema ríflega 120 ma.kr. á árunum 2020–2024.

Framlög ríkisins til samgönguframkvæmda (viðhald og nýframkvæmdir)



Hvað varðar önnur fjárfestingaráform ber helst að nefna áframhald á fjárfestingu í sjúkrahúspjónustu þar sem framkvæmdir við nýjan Landspítala vegna þyngst en stefnt er að því að ljúka við byggingu spítalans 2025. Alls nemur fjárfesting í sjúkrahúspjónustu ríflega 74 ma.kr. á tímabilinu. Hjúkrunarrýmum verður fjölgað verulega. Veruleg hækkun á stofnstyrkjum til kaupa eða byggingar almennra íbúða verður á árunum 2020–2022 og verða framlög vegna þeirra 3,8 ma.kr. á ári. Nýtt hafrannsóknarskip verður smíðað á áætlunartímabilinu.

Skattar lækka á heimili og fyrirtæki

Á undanförunum árum hafa stjórnvöld markvisst beitt bóta- og skattkerfunum til að bæta hag þeirra sem þurfa á mestri aðstoð að halda og einnig til að auðvelda atvinnulífinu að standa undir því háa launahlutfalli sem einkennir íslenskan fyrirtækjarekstur.

Árið 2014 hófust skattalækkanir á einstaklinga og hefur tekjuskattur á millitekjur verið lækkaður um rúmlega 3 prósentustig í þremur skrefum, 2014, 2015 og 2017. Framundan eru frekari breytingar á tekjuskatti einstaklinga, sem beinast að því að auka verulega ráðstöfunartekjur heimila, einkum þeirra tekjulægstu. Fyrsti áfangi þessara ráðstafana tók gildi um síðustu áramót þegar persónuafsláttur hækkaði um eitt prósentustig til viðbótar við lögbundna verðlagshækkun og 3,7% hækkun þrepamarkanna. Áhrif þessa fyrsta áfanga eru hagstæðari tekjulægri hópum en þeim tekjuhærri.

Í febrúar 2019 kynnti fjármála- og efnahagsráðherra fyrirætlanir um veigamiklar breytingar til lækkunar á tekjuskatti einstaklinga. Meðal þeirra er innleiðing á nýju lægsta þrepi og breytingar á viðmiði þrepamarka og persónuafsláttar. Markmiðið er að koma sérstaklega til móts við tekjulægstu hópana á vinnumarkaði.

Í áætluninni er gert ráð fyrir að seinni hluti 0,5% lækkunar tryggingagjalds komi til framkvæmda á árinu 2020, en gjaldið var lækkað um 0,25% í upphafi árs 2019. Lækkuninni er ætlað að styrkja rekstrarforsendur og samkeppnishæfni fyrirtækja í ljósi mikilla undan-genginna kostnaðarhækkana og gefa þeim þannig aukið svigrúm í rekstri, m.a. til að koma til móts við launakröfur.

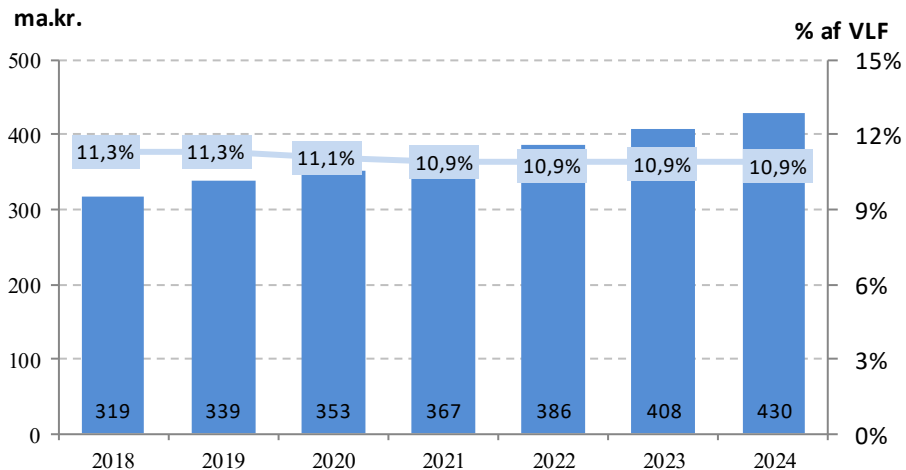
Skatthlutfall fjármagnstekjuskatts var hækkað úr 20% í 22% í janúar 2018. Samhliða því var frítekjumark vaxtatekna hækkað og ráðgert að endurskoða stofn skattsins. Áfram er gert

rád fyrir að áhrif þessa komi fram í tekjuáætlun á síðari hluta kjörtímabilsins. Loks er í áætluninni gert ráð fyrir að bankaskattur verði lækkaður og að skatthlutfall hans lækki í fjórum jöfnum áföngum yfir tímabilið 2020–2023, úr 0,376% í 0,145%. Gert er ráð fyrir að áhrifin af lækkuninni veiti bönkunum svigrúm til að lækka útlánavexti. Það myndi bæta afkomu heimila og rekstrarumhverfi fyrirtækja, en lögð er áhersla á það í hvítbók um fjármálakerfið að hagræðing í fjármálakerfinu skili sér til neytenda í minni vaxtamun.

Ríkissjóður í góðu jafnvægi

Samneyslan, sem hlutfall af VLF, hefur verið stöðug þrátt fyrir fordæmalaus raunaukningu útgjalda síðustu árin. Tekist hefur að halda rekstri ríkissjóðs í góðu jafnvægi og tekjur hafa vaxið hröðum skrefum í takt við efnahagslegan uppgang undanfarinna ára, þótt tímabundnir skattar hafi runnið sitt skeið, ýmsir skattar hafi lækkað og tollar og vörugjöld verið felld niður.

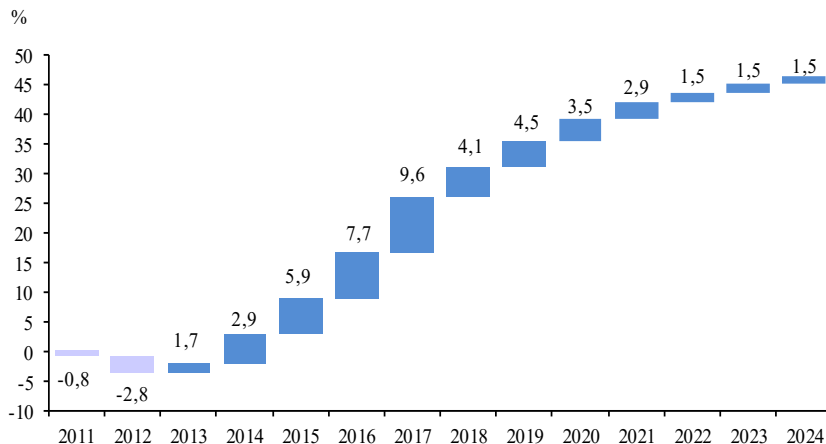
Þróun samneysluútgjalda ríkissjóðs



Batnandi vaxtajöfnuður hefur aukið mjög svigrúm stjórnvalda til að sækja fram á ýmsum sviðum. Framlög fara vaxandi til menntamála og hafa aukist verulega til velferðar- og heilbrigðismála. Þá hafa aðrir málaflokkar fengið aukið hlutfallslegt vægi, eins og þróunar-samvinna og umhverfismál, ekki síst í tengslum við áætlun stjórnvalda í loftslagsmálum.

Á síðari hluta tímabils fjármálaáætlunar er ekki að vænta óreglulegra tekna í sama mæli og síðustu ár og mun útgjaldasvigrúm ríkissjóðs einkum ráðast af reglulegum tekjum. Af þeim sökum er óhjákvæmilegt að ganga út frá hægari útgjaldavexti á áætlunartímabilinu en verið hefur undanfarin ár.

Raunbreyting á rammasettum útgjöldum



* fjárlög 2018 og 2019 og áætlun 2020-2024

Kólnandi hagkerfi kallar einnig á að aukin áhersla verði lögð á umbætur í ríkisrekstri, hagræðingu og endurmat útgjalda. Þegar vöxtur útgjalda hefur verið jafn ör og raun ber vitni er hætt við að stýring fjármuna verði ekki nógu markviss í öllum tilvikum. Því má ætla að tilefni sé til að staldra við og endurmeta útgjöld einstakra málaflokka með það fyrir augum að tryggja betur skilvirka nýtingu almannafrjár.

Bætt nýting skattfrjár og betri þjónusta

Líkt og boðað var í fjárlagafrumvarpi ársins 2019 stendur yfir innleiðing nýs verklags sem felur í sér reglulegt endurmat útgjalda. Reynsla annarra ríkja er góð og ef vel tekst til mun endurmatið skila sér í lægri grunnútgjöldum, bættri forgangsröðun í samræmi við pólitískar áherslur og gleggri yfirsýn yfir verkefni hins opinbera. Tvö verkefni eru þegar farin af stað. Snýr annað að endurskipulagningu á starfsemi sýslumannsembættta á landsvísu en hitt að fyrirkomulagi á ríkisstyrkjum til framleiðslu á kvikmyndum og sjónvarpsefni.

Á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins hefur verkefnastofa um stafrænt Ísland unnið að öflugri hagnýtingu upplýsingatækninnar í þágu almennings og á vegum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins er hafið kerfisbundið endurmat eftirlitsreglna í þeim tilgangi að einfalda og hraða afgreiðslu mála. Markmiðið er að innleiða stafræna tækni í opinberri þjónustu til að bæta aðgengi að henni, óháð búsetu, sem og að gera mögulegt að bjóða opinber störf án þess að krafist sé ákveðinnar staðsetningar.

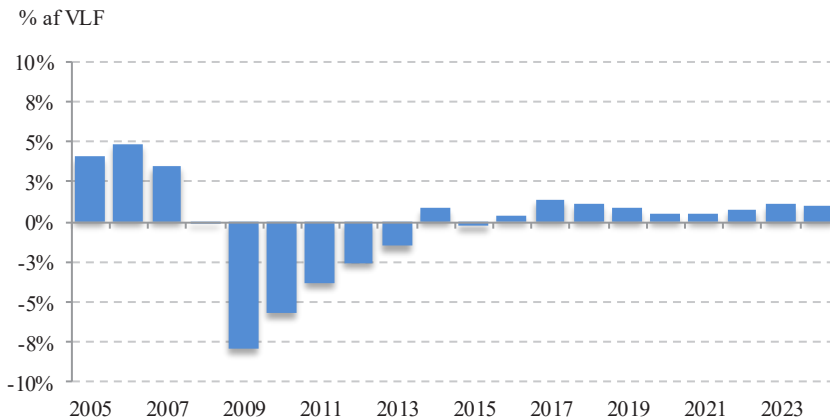
Í lok ársins 2020 eiga stafræn samskipti að vera orðin meginfarvegur samskipta fyrirtækja og almennings við stjórnvöld. Verkefnastofunni er ætlað að ryðja brautina fyrir aðrar stofnanir og sýna með óyggjandi hætti að með einföldun afgreiðsluferla og rafrænum lausnum má lækka beinan og óbeinan kostnað stjórnsýslunnar, en umfram allt einstaklinga og fyrirtækja. Líta má til Eistlands sem fyrirmyndar í þessum efnun. Þar er áætlað að árlega sparist 1400 ársverk vegna stafrænnar þjónustu. Umreiknað á íslenskan mælikvarða gæti það þýtt þjóðhagslegan sparnað sem nemur um 400 ársverkum.

Aukinn viðnámsþróttur gegn áföllum

Samhliða lækkanði skuldastöðu hafa hrein vaxtagjöld lækkað verulega og verða um 40 ma.kr. lægri undir lok áætlunartímans en þau voru árið 2013. Þetta hefur m.a. skapað

svigrúm til að auka útgjöld til ýmissa forgangsmála. Íslenskt hagkerfi nýtur einnig aukins trausts sem sést m.a. í verulega bættu láns hæfismati ríkissjóðs og hafa lánakjör ríkisins aldrei verið hagstæðari.

Heildarafkoma ríkissjóðs



* Án óreglulegra og einskíptis liða

Í kjölfar samfellds hagvaxtarskeiðs undanfarinna ára er fjárhagsleg staða ríkissjóðs sterk. Hefur ríkissjóður verið rekinn með afgangi undanfarin ár og er gert ráð fyrir áframhaldandi afgangi af rekstri ríkissjóðs á árunum 2020–2024 um 0,8-1% af VLF á hverju ári.

Mikill árangur í lækkun skulda hins opinbera og einkageirans auk efnahagslegra breytinga hefur gefið þjóðarbúinu aukinn viðnámsþrótt komi til ytri áfalla. Heildarskuldir ríkissjóðs hafa lækkað hratt á undanförunum árum, frá því þær náðu hámarki í 1.501 ma.kr. árið 2012, en reiknað er með að þær nemi rúmlega 830 ma.kr. í lok árs 2019.

Meginmarkmið ríkisfjármálastefnunnar verður áfram að treysta stöðu ríkissjóðs eins og kostur er samhliða því að opinber umsvif og þá sérstaklega auknar fjárfestingar vega upp á móti slaka í hagkerfinu.

Ytri aðstæður eru í flestu tilliti ennþá hagstæðar. Íslendingar hafa á skömmum tíma tekið út mikinn lífshjarabata og ekki má gera ráð fyrir að lífshjör batni með sama hraða á næstu árum. Hagkerfið siglir nú inn í tímabil þar sem gæta þarf að samkeppnisstöðu íslensks atvinnulífs og varkárni í opinberum fjármálum. Hugsu þarf til lengri framtíðar með aukinni áherslu á nýsköpun, fjárfestingu í samfélagslegum innviðum og umbótum sem geta leitt til aukinnar framleiðni hjá hinu opinbera og í atvinnulífinu. Það er í eðli sínu verkefni sem krefst aðkomu allra hagsmunaaðila, ríkis, sveitarfélaga og vinnumarkaðar.

2 Efnahagsstefnan

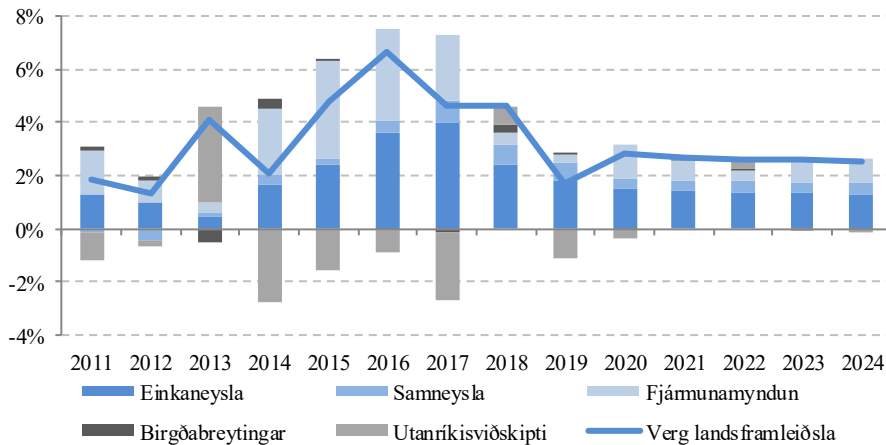
2.1 Efnahagshorfur og hagstjórnin

Hagkerfið er á krossgötum eftir mikinn vöxt undanfarin ár. Útlit er fyrir að ferðamönnum fækki árið 2019 og að vöxtur innlendrar eftirspurnar verði mun minni en undanfarin ár. Alþjóðlegar hagvaxtarhorfur hafa einnig versnað. Á slíkum vendlipunkti er óvissa í efnahagsmálum jafnan mikil og meiri en á miðju hagvaxtarskeiði. Svigrúm hagkerfisins til að bregðast við versnandi horfum og meiri óvissu er þó verulegt. Heimili, fyrirtæki og hið opinbera hafa greitt niður skuldir, forðum hefur verið safnað og svigrúm peningastefnunnar til að bregðast við óhagstæðri hagþróun er verulegt. Illu heilli hefur það sama ekki verið uppi á teningnum meðal stærstu hagkerfa heims þar sem skuldsetning hefur aukist og stýrivextir eru enn lágir. Ef allt gengur að óskum ætti aðlögun hagkerfisins eftir uppgangstímann að geta orðið mjúk líkt og opinberar hagspár gera ráð fyrir. Ef áhættuþættirnir sem fjallað er um í kafla 2.1.5 raungerast geta þeir hins vegar magnað hver annan upp. Afleiðing þess gæti komið fram í mun lakari hagþróun en nú er spáð og gengið er út frá í þessari fjármálaáætlun. Ef sú verður raunin og framleiðsluspenna snýst í meiri slaka þá vegur á móti að lækkandi skuldastaða hins opinbera gefur stjórnvöldum betra færi á því að styðja við hagvöxt með fjárfestingum í arðbærum innviðum sem byggja undir framleiðni og styrkja hagkerfið til að takast á við tækni- og umhverfisþróun næstu áratuga. Það mótvægi endurspeglast þegar í áformum fjármálaáætlunarinnar um auknar fjárfestingar á næstu árum í uppbyggingu innviða, bæði efnislegra, á borð við tækjabúnað og samgönguvirki umfram það sem gert var ráð fyrir í síðustu fjármálaáætlun, og félagslegra á borð við lengingu fæðingarorlofs.

2.1.1 Hagkerfið 2016–2018

Hagvaxtarskeiðið sem hófst árið 2011 hefur verið leitt af hröðum vexti ferðaþjónustunnar ásamt góðri stöðu annarra útflutningsgreina og aukinni nýtingu framleiðsluþátta sem voru vannýttir eftir efnahagskreppuna. Hlutdeild ferðaþjónustu í útflutningstekjum hefur vaxið úr 26% árið 2013 í 39% árið 2018. Umbætur á efnahagsreikningum heimila, fyrirtækja og hins

Framlag undirliða til hagvaxtar

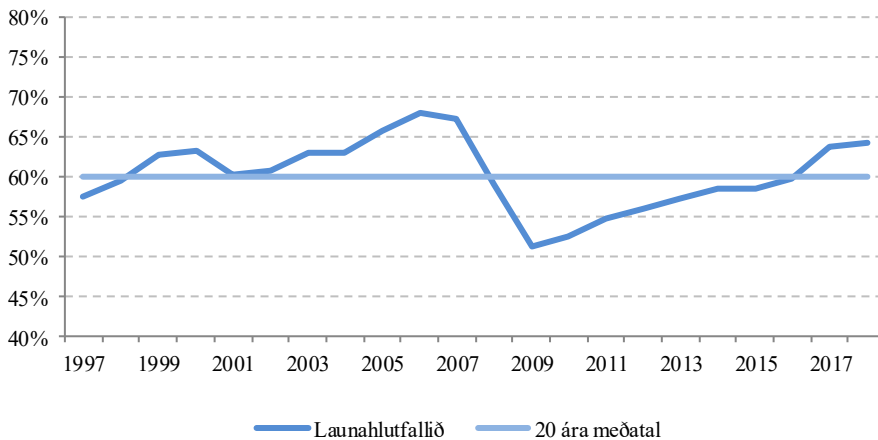


Heimild: Hagstofa Íslands

opinbera, þ.m.t. með niðurgreiðslu skulda með stöðugleikaframlögum slitabúa gömlu bankanna, ásamt nánast ótakmörkuðu aðgengi að vinnuafli á grundvelli EES-samningsins í þeim greinum þar sem eftirspurnin var mest, gerðu vöxtinn mögulegan án þess að verðstöðugleika hafi verið ógnað. Efnisleg lífskjör landsmanna ráðast þó ekki aðeins af landsframleiðslu heldur einnig af erlendri stöðu þjóðarbúsins og viðskiptakjörum. Hvort tveggja hefur að mestu þróast með jákvæðum hætti. Hagvöxtur á mann hefur hins vegar verið minni en á fyrri uppgangstímum enda hefur fólksfjölgun verið mikil með fjölgun erlendra ríkisborgara sem eru nú orðnir rúmlega 18% vinnuaflsins, en nánari umfjöllun um það er að finna í kafla 2.2.1 um framleiðni og kafla 2.2.2 um vinnumarkaðinn.

Verulegrar spennu hefur gætt í hagkerfinu frá árinu 2015 þrátt fyrir mikinn aðflutning vinnuafls. Á vinnumarkaði hefur spennan birst í litlu atvinnuleysi, mikilli atvinnuþátttöku og 53% hækkun launavísitölunnar frá ársbyrjun 2013. Launahækkunarir sem þessar myndu að öllu jöfnu leiða til óhóflegrar verðbólgu. Sú varð hins vegar ekki raunin vegna lágrar alþjóðlegrar verðbólgu, styrkingar krónunnar með fjölgun ferðamanna, jákvæðrar erlendar stöðu þjóðarbúsins og batnandi viðskiptakjara. Auk þess var svigrúm til að auka hlutdeild launa í heildarvirði framleiðslunnar á kostnað hagnaðar og fjármagnskostnaðar. Kaupmáttur launa hefur því hækkað um 33% frá 2013 og kaupmáttur ráðstöfunartekna, þ.e. að teknu tilliti til skattgreiðslna og millifærslna, enn meira. Kaupmáttur hefur hækkað mest hjá þeim sem hafa lægst tekjur. Af þeim sökum og vegna lækkunar hæstu tekna eftir hrun fjármálakerfisins er jöfnuður tekna óvíða meiri en hér á landi hvort sem horft er til tekna fyrir eða eftir skatta og millifærslur. Frá ársbyrjun 2013 hefur raunverð húsnæðis þó hækkað um 55% og húsaleiga um 42%, sem dregið hefur verulega úr ávinningi þeirra sem áttu ekki eigið húsnæði (fjallað er nánar um húsnæðismarkaðinn í kafla 2.2.3).

Hlutfall launa af þáttatekjum

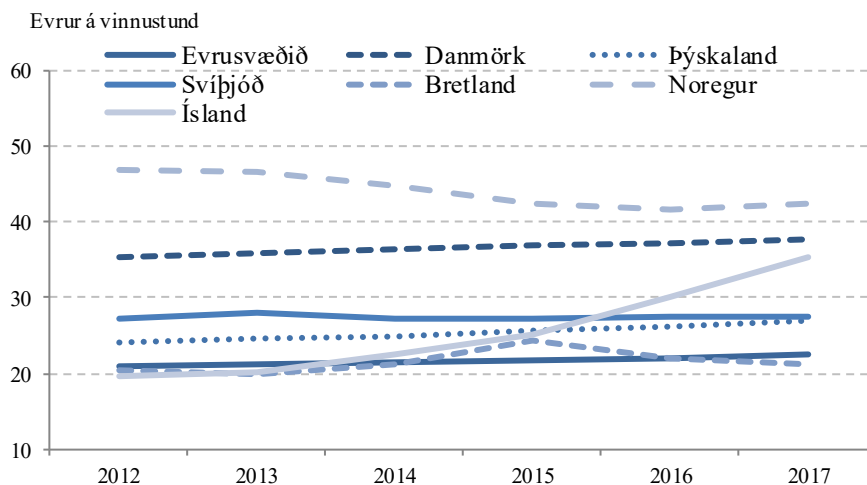


Heimild: Hagstofa Íslands

Þessar launahækkunarir hafa leitt til mikils vaxtar í launakostnaði á framleidda einingu og hækkunar á raungengi krónunnar. Hátt raungengi skerðir samkeppnisstöðu innlendra atvinnugreina. Þrátt fyrir að hagkerfið geti nú hugsanlega staðið undir hærra raungengi en áður vegna þeirra umbreytinga sem hafa orðið með vexti útflutningsgreina og jákvæðri

erlendri stöðu þjóðarbúsins hefur hátt jafnvægisraungengi engu að síður skaðleg áhrif á atvinnugreinar sem eru í mikilli alþjóðlegri samkeppni og reiða sig á menntað og kvíkt vinnuafli í stað landfræðilegrar legu eða staðbundinna framleiðsluþátta á borð við náttúruauðlindir. Hátt raungengi getur því dregið úr hagvexti og tekjum hins opinbera til lengri tíma þar sem sérhæfð hálaunastörf flytjast úr landi þótt það samræmist ytri stöðugleika til skemmri tíma. Áföll í helstu útflutningsgreinum geta einnig leitt til snöggrar gengislækkunar og lægra jafnvægisraungengis á ný. Það getur leitt til erfiðrar aðlögunar hagkerfisins í átt að nýju jafnvægi.

Launakostnaður (evrur á vinnustund)



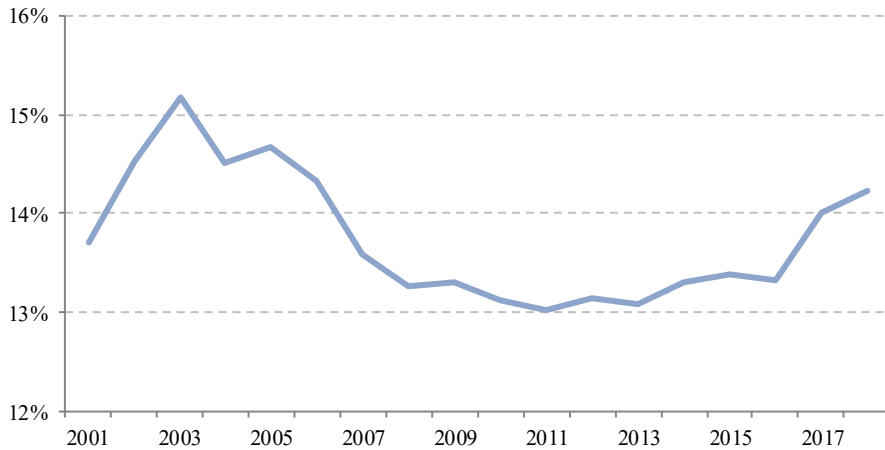
Heimild: OECD

Mikilvægt er því að innbyrðis samkeppnisstaða atvinnugreina sé jöfn, t.d. með því að takmarka skattastyrki og að sanngjarnar greiðslur komi til vegna nýtingar náttúruauðlinda og innviða. Stuðningur við rannsóknir og þróun ásamt opinberri fjárfestingu í rannsóknum, þróun og innviðum geta einnig stutt við greinar í alþjóðlegri samkeppni sem byggjast á hugviti frekar en nýtingu náttúruauðlinda.

Hagvaxtartímabil undanfarinna ára hefur endurspeglast í þróun opinberra fjármála, svo sem í auknum tekjum af ýmsum hagvaxtardrífnum sköttum og hækkandi launakostnaði, millifærslum og fjárfestingu eftir því sem tekjur hafa aukist og vaxtagjöld lækkað. Nýting óreglulegra tekna, ekki síst stöðugleikaframlaga, til að greiða niður opinberar skuldir hefur stuðlað að stöðugleika.

Samneyslan - en til hennar teljast laun opinberra starfsmanna, kaup og sala hins opinbera á vörum og þjónustu auk afskrifta, - óx hratt árin 2017 og 2018 eftir hægfare vöxt árin þar á undan. Árið 2017 óx launakostnaður hins opinbera um 6,5% á föstu verðlagi og félagslegar tilfærslur um 8,4%. Samanlagt voru laun og félagslegar tilfærslur um 47% af heildarútgjöldum hins opinbera árið 2017 og hækkuðu um 4 prósentustig frá fyrra ári. Enn hækkaði þetta hlutfall árið 2018 og var þá komið í 51%. Ört lækkandi vaxtakostnaður ríkissjóðs vegna niðurgreiðslu skulda hefur gert mögulegt að auka útgjöld hins opinbera til annarra þátta og lækka skatta án þess að sjálfbærni opinberra fjármála hafi verið ógnað.

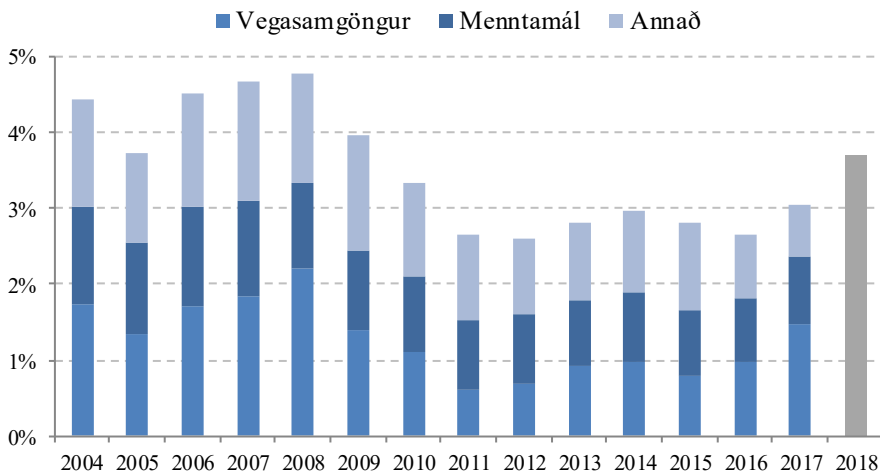
Laun hins opinbera í hlutfalli við landsframleiðslu



Heimild: Hagstofa Íslands

Lágt fjárfestingarstig hins opinbera síðastliðinn áratug hefur leitt til fjárfestingarhalla og samdráttar í fjárfestingareign hins opinbera árin 2010–2015 þegar fjárfestingar héldu ekki í við afskriftir. Opinber fyrirtæki, ekki síst Isavia og Landsvirkjun, hafa hins vegar fjárfest mikið undanfarin ár, en fjárfestingar þeirra teljast til atvinnuvegafjárfestinga í opinberum hagtölum. Þar hafa fjárfestingar í orkuframleiðslu og fjárfestingar Isavia á Keflavíkurflugvelli mest áhrif.

Fjárfestingar hins opinbera, hlutfall af landsframleiðslu



Heimild: Hagstofa Íslands

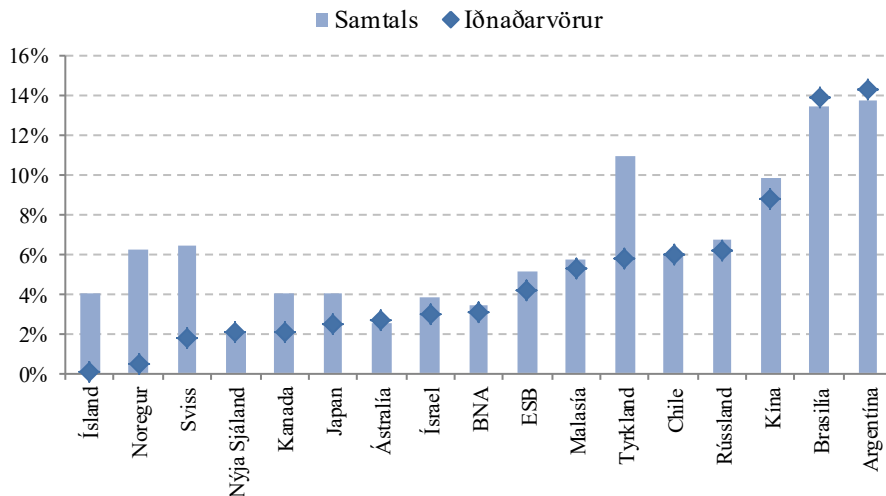
Fjárfesting hins opinbera sem hlutfall af VLF hækkaði um 0,6 prósentustig árið 2018 frá fyrra ári og voru 3,7% af VLF og því töluvert undir meðaltali árána 2004–2008 þegar þær voru 4,4% af VLF. Sérstaklega hafa fjárfestingar ríkisins til vegasamgangna aukist árin 2017 og 2018 og er það í samræmi við stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um að hraða uppbyggingu samgönguinnviða. Lánaheimildir ríkisins vegna Vaðlaheiðarganga hafa verið gjaldfærðar í þjóðhagsreikningum sem opinber fjárfesting og námu þær tæpum 18% af fjárfestingu ríkissjóðs til vegamála árið 2016 og 10% árið 2017. Tafir á afhendingu nýrrar Vestmannaeyjaferju gera það að verkum að fjárfesting ríkisins á síðasta ári var rúmum 8 prósentum minni en ella. Fjallað er um áhrif ríkissjóðs á eftirspurn í hagkerfinu í ramma-grein um hagsveifluleiðrættan afgang ríkissjóðs.

Umbætur hafa verið gerðar á umgjörð og framkvæmd hagstjórnarinnar frá hrúni. Þessar umbætur hafa reynst vel í uppgangi undanfarinna ára en meira mun mæða á umgjörðinni þegar halla fer undan fæti. Breytingarnar felast í megindrátum í þrennu:

1. lögum um opinber fjármál frá árinu 2015, sem gera kröfu um skýra stefnumótun til lengri tíma, töluleg markmið, fjármálareglur og hagstjórnarleg viðmið;
2. breyttri framkvæmd peningastefnunnar, þ.m.t. með virkari inngrípum á gjaldeyrismarkaði;
3. þjóðhagsvarúðartækjum, sem auka kröfur um eigið fé fjármálafyrirtækja í upp-sveiflu, takmarka veðsetningu vegna fasteignalána og hamla innflæði skammtíma-fjármagns sem myndi að öðrum kosti draga úr virkni peningastefnunnar.

Til þess að fylgja eftir þessum umbótum og styðja við beitingu þjóðhagsvarúðar sem mikilvægs þáttar hagstjórnarinnar hefur verið lagt fram frumvarp um sameiningu Seðla-bankans og Fjármálaeftirlitsins.

Meðaltollprósentur árið 2017



Heimild: World Trade Organization. Bestu kjaratollar

Umbætur hafa einnig verið gerðar á umgjörð hagkerfisins. Jöfnun lífeyrisréttinda milli almenna og opinbera markaðarins undir lok ársins 2016 er þar einna mikilvægust. Með

henni var sjálfbærni opinberu sjóðanna styrkt, tilfærsla starfsmanna milli markaða auðvelduð og ýtt undir herra sparnaðarhlutfall einkageirans, sem gæti verið mikilvægara en ella vegna lægri raunvaxta (sjá rammagrein um ástæður og afleiðingar lægra raunvaxtastigs í kafla 2.2). Afnáam tolla og vörugjalda á flestar iðnaðarvörur styður einnig við alþjóðaviðskipti og innlenda verslun.

Fjármagnshöft hafa nær alfarið verið afnumin. Í samræmi við yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar var höftum fyrst lyft af innlendum aðilum. Höft voru síðan losuð á erlenda aðila sem tóku þátt í útboðum Seðlabankans eða gengust undir stöðugleikaskilyrði. Þessar aðgerðir hafa dregið úr óvissu og leitt til aukinnar tiltrúar á íslenskt efnahagslíf, þ.m.t. með hækkun láns hæfismats ríkissjóðs og lækkun erlends fjármögnunarkostnaðar hagkerfisins. Síðustu skref á þessari vegferð voru tekin í mars 2019 þegar höft voru losuð á þær aflandskrónur sem eftir stóðu. Nú liggur fyrir að ráðast þarf í heildarendurskoðun á lögum um gjaldeyris-mál og móta framtíðarumgjörð fyrir þjóðhagsvarúðartæki, í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar, sem gefur möguleika á að takmarka óhóflegt innflæði skammtíma fjármagns til landsins þegar vaxtamunur myndast við útlönd.

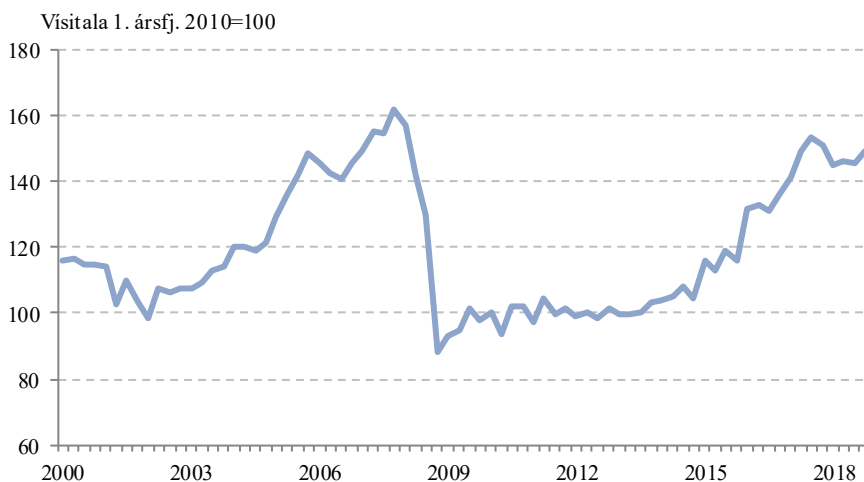
2.1.2 Horfur 2019 og 2020

Útlit er fyrir fremur lítinn hagvöxt árið 2019 en að án frekari áfalla geti hagkerfið vaxið að nýju nærri vaxtargetu sinni frá og með árinu 2020. Veruleg óvissa er þó um hagþróun næstu missera, bæði hér á landi og erlendis. Fjármálaáætlunin byggist á spá Hagstofunnar sem birt var í febrúar. Hagstofan spáir 1,7% hagvexti árið 2019, sem yrði minnsti vöxtur frá 2012, og 2,8% vexti árið 2020.

Einkaneysla, sem er um helmingur landsframleiðslunnar, hefur vaxið ört síðastliðin ár. Undanfarin misseri hefur hins vegar dregið nokkuð úr einkaneysluvextinum. Útlit er fyrir að hann verði frekar þróttlítill næstu misserin þrátt fyrir að kaupmáttur launa aukist enn nokkuð og að hlutfall einkaneyslu af landsframleiðslu sé tiltölulega lágt í sögulegu samhengi. Stafar það af veikingu krónunnar á haustmánuðum 2018 og viðbragða við óvissu, m.a. um niðurstöðu kjarasamninga og útlits í ferðaþjónustu. Aukning einkaneyslu er engu að síður sá liður sem vegur þýngst í hagvexti ársins 2019 samkvæmt spá Hagstofunnar. Sparnaðarstig heimilanna verður áfram hátt gangi spáin eftir, en heimilin hafa talsvert svigrúm til að viðhalda háu neyslustigi ef hagþróun verður óhagfelldari en nú er spáð. Hagstofan spáir 3,6% vexti einkaneyslunnar árið 2019 og 2,9% árið 2020.

Nýleg umgjörð opinberra fjármála gefur fyrirheit um að þróun samneyslunnar verði fyrirsjáanlegri en áður og er gerð fjármálaáætlunar liður í því. Víðtækar launahækkanir geta hins vegar haft mikil áhrif á samsetningu útgjalda hins opinbera ef draga þarf úr útgjöldum á öðrum sviðum og þar með minnkað svigrúm til innviðafjárfestinga. Hærri laun og aukin einkaneysla ætti að öðru óbreyttu að koma fram í auknum skatttekjum en breytt neysluhegðun þjóðarinnar, þar sem neyslan hefur að hluta til færst úr landi, hefur haft neikvæð áhrif á tekjuöflun ríkisins. Þá eru tekjur ríkissjóðs einnig lægri en ella sökum þess að stærsta útflutningsgrein landsins, ferðaþjónustan, er ekki skattlögð í almenna þrepi virðisaukaskatts heldur því neðra. Skattastyrkir til greinarinnar af þessum toga nema 27 mö.kr. samkvæmt fjárlögum 2019. Hagstofan spáir að samneysla muni vaxa hraðar en landsframleiðsla á yfirstandandi ári í fyrsta sinn í níu ár. Það er fyrst og fremst vegna þess að samkvæmt spánni minnkar hagvöxtur talsvert á þessu ári en vöxtur samneyslunnar verður aftur á móti ívið minni en undanfarin ár, eða 2,7%. Á næsta ári verður vöxtur samneyslunnar hins vegar aftur minni en vöxtur landsframleiðslunnar, eða 1,8%, gangi spá Hagstofunnar eftir.

Árstíðaleiðréttur innflutningur neysluvara



Heimild: Hagstofa Íslands. Neysluvörur án bifreiða

Fjárfesting, ekki síst atvinnuvegafjárfesting, er sögulega sveiflukennd og ræður miklu um almenna hagþróun til meðallangs tíma. Lok stórra fjárfestingarverkefna og óvissa í hagkerfinu valda því að fjárfesting atvinnuveganna dregst saman árið 2019. Verður hlutfall hennar af landsframleiðslu þá 13,7%, sem er lítillega undir meðaltali síðan 1996. Engin veruleg fjárfestingaráform liggja fyrir tengd orkufrekum iðnaði. Fjárfesting sjávarútvegsins er hins vegar enn mikil, en búist er við að lokið verði við smíði á annars tug skipa á næstu tveimur árum. Fjárfestingar í flugvélum eru ófyrirsjáanlegri en fyrirkomulag fjármögnunar þeirra ræður hvort þær teljast til fjárfestingar í þjóðhagsreikningum eða ekki. Óháð því hafa vélarnar áhrif á mögulegt framboð flugsæta, afkomu flugfélaga og framleiðslugetu hagkerfisins. Áfram er gert ráð fyrir þó nokkrum fjárfestingum á Keflavíkurflugvelli, þrátt fyrir að Isavia hafi dregið úr fyrri áætlunum sínum. Hagstofan spáir 4,5% samdrætti atvinnuvegafjárfestingar árið 2019 og 3,6% vexti árið 2020. Undirliggjandi atvinnuvegafjárfesting, þ.e. án skipa, flugvéla og stóriðju, vex lítillega bæði árin.

Opinber fjárfesting mun vaxa verulega árið 2019. Vega þar þungt fjárfesting í nýrri Vestmannaeyjaferju, bygging á nýjum Landspítala, áframhaldandi átak í vegaframkvæmdum og auknar fjárfestingar sveitarfélaga, m.a. í tengslum við mikla íbúðafjárfestingu. Frá árinu 2020 er svo gert ráð fyrir enn frekara átaki í samgöngumálum með 4 ma.kr. viðbótarfjárfestingu auk þess sem fullur kraftur færist í byggingu nýs Landspítala. Spá Hagstofunnar gerir ráð fyrir að vöxtur í opinberri fjárfestingu verði 11,7% árið 2019 og 4,7% árið 2020, en aukin framlög í samgöngumál sem kynnt er með þessari fjármálaáætlun liggur þar utan.

Aukin fjárfesting hins opinbera og fjárfesting í íbúðarhúsnæði mun styðja við heildarfjárfestingu. Gangi spá Hagstofunnar eftir verður fjárfestingarstig áfram nálægt sögulegu meðaltali, eða 22–23% af landsframleiðslu, þrátt fyrir samdrátt í atvinnuvegafjárfestingu. Fjárfesting í íbúðarhúsnæði er þó eðlisólík arðbærri fjárfestingu atvinnuvega og hins opinbera að því leyti að hún eykur ekki framleiðslugetu hagkerfisins til frambúðar (sjá kafla 2.2.3 um húsnæðismarkaðinn). Þó er hún samfélagslega mikilvæg og forsenda þess að t.d. það aðflutta

vinnuafli sem hefur verið svo ríkur þáttur í uppsveiflunni hafi aðgengi að viðeigandi húsnæði.

Hratt minnkandi vöxtur útflutnings er ein helsta ástæða þess að hægir á hagvexti. Þróun útflutnings er háð mikilli óvissu um þessar mundir og þeir óvissuþættir eru í meira mæli niður á við en upp á við. Hagstofan gerir ráð fyrir því að útflutningur vaxi um 1,6% í ár, sem yrði minnsti vöxtur útflutnings milli ára síðan 2010. Sú spá byggist engu að síður á forsendum sem geta hæglega breyst til hins verra. Til að mynda gæti fjölgun ferðamanna orðið minni en spá Ísavia gerir ráð fyrir og einnig er útlit fyrir algeran loðnubrest sem ekki var útséð um þegar spáin var gerð. Árið 2020 er spáð 2,4% vexti útflutnings. Nánar er fjallað um stöðu útflutningsgreina aftar í þessum kafla.

Mikill afgangur af viðskiptum við útlönd frá 2013 og giftusamlegt uppgjör slitabúa bankanna hefur leitt til þess að erlend staða þjóðarbúsins er betri en hún hefur verið í áratugi. Samhliða minnkandi vexti útflutnings er samdrætti í viðskiptaafgangi spáð á þessu ári og því næsta. Þróun í fjármagnsflæði til og frá landinu gæti haft áhrif á gengi krónunnar og viðskiptajöfnuð. Breytingar á framkvæmd sérstakrar bindiskyldu á innflæði fjármagns hafa leitt til aukins innflæðis fjármagns en erfitt er að spá fyrir um þróun alþjóðlegs fjármagnsflæðis. Ljóst er þó að það mun hafa meiri áhrif á gengi krónunnar utan en innan hafta. Einnig er hugsanlegt að lífeyrissjóðir breyti stefnu sinni hvað varðar fjárfestingar erlendis. Viðskiptaafgangur nam 2,9% af landsframleiðslu árið 2018 en Hagstofan spáir því að á árunum 2019–2020 verði hann tæplega 2% af landsframleiðslu hvort ár.

Þjóðhagsyfirlit samkvæmt þjóðhagsreikningum og hagspá Hagstofu Íslands, febrúar 2019

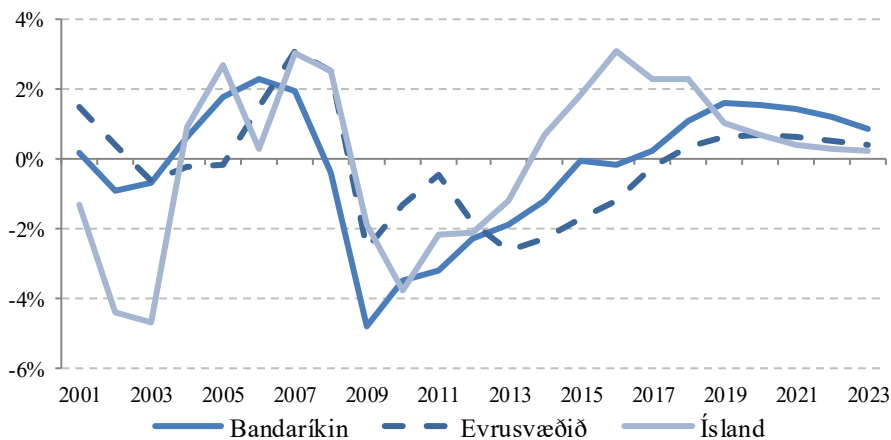
Breytingar, %	2018 - ma.kr.	2018	2019	2020
Einkaneysla	1.422	4,8	3,6	2,9
Samneysla	661	3,3	2,7	1,8
Fjármunamyndun	623	2,1	1,3	5,4
Atvinnuvegafjárfesting	398	-5,4	-4,5	3,6
Íbúðarhúsnæði	121	16,7	19,7	11,5
Opinber fjárfesting	104	21,2	11,7	4,7
Útflutningur	1.323	1,6	1,6	2,4
Innflutningur	1.237	0,1	4,2	3,2
Verg landsframleiðsla	2.803	4,6	1,7	2,8
Þjóðarútgjöld	2.717	4,1	2,9	3,2
Vöru- og þjónustujöfnuður % af VLF ..		3,1	2,8	2,5
Viðskiptajöfnuður % af VLF		2,9	1,9	1,7
Neysluerðsvísitala		2,7	3,8	3,3
Atvinnuleysi		2,7	3,3	3,6
Launavísitala		6,5	6,4	4,7

Gengislækkun krónunnar á síðari hluta árs 2018 ætti að leiða til frekari hækkana á innfluttum vörum, að öðru óbreyttu. Að öðru leyti mun verðbólguþróun á næstunni helst ráðast af niðurstöðu kjarasamninga og gengisþróun. Hagstofan spáir verðbólgu talsvert yfir verðbólgu markmiði Seðlabankans á næstu tveimur árum, eða 3,8% árið 2019 og 3,3% árið 2020. Sú spá byggist á forsendum um 6,4% hækkun launavísitölu árið 2019 og 4,7% 2020. Árstaktur hækkunar launavísitölu var yfir 6% á fyrstu mánuðum ársins, sem er meiri vöxtur launa en vanalega þegar kjarasamningar á almennum vinnumarkaði hafa runnið út. Gangi spá Hagstofunnar eftir fyrir árið verður vöxtur launavísitölu lægri en áður hefur mælst utan krepputíma.

Vísendingar eru um að eftirspurn eftir vinnuafli fari minnkandi. Um þriðjungur fyrirtækja vill fækka starfsfólki samkvæmt nýlegri könnun Gallup meðal 400 stærstu fyrirtækja landsins. Það er mikill viðsnúningur frá árinu 2017 þegar tæpur helmingur fyrirtækja taldi sig búa við skort á starfsfólki. Atvinnuleysi hefur að undanförmu verið undir jafnvægisatvinnuleysi en hagspá Hagstofunnar gerir ráð fyrir vaxandi atvinnuleysi bæði á yfirstandandi ári og því næsta. Skýr merki eru þegar farin að koma fram um þessa þróun.

Framleiðsluspennan sem einkennt hefur hagþróun undanfarinna ára virðist í rénun og útlit er fyrir að framleiðslan verði nærri framleiðslugetu næstu ár, gangi hagspár eftir. Spennan verður þá í meira samræmi við hagþróun í helstu hagkerfum heims en frá árinu 2015 hefur framleiðsluspenna hér á landi verið mun meiri en bæði á Evrusvæðinu og í Bandaríkjunum. Þannig telur Seðlabankinn að spenna í þjóðarbúskapnum verði horfin undir lok næsta árs, sem er fyrr en áður var talið. NF-vísitala Seðlabankans, þ.e. vísitala nýtingar framleiðsluþátta, sem dregur saman upplýsingar af vinnumarkaði og úr spurningakönnunum, gefur til kynna að nýting framleiðsluþátta sé þegar undir meðaltali. Er þetta vísending um að tiltölulega hratt dragi úr spennu í þjóðarbúinu og ekki sé að vænta óvæntra viðbótartekna fyrir hið opinbera vegna hagsveiflunnar.

Framleiðsluspenna



Heimild: Seðlabanki Íslands, Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn: World Economic Outlook

Útlitið fyrir helstu útflutningsgreinar

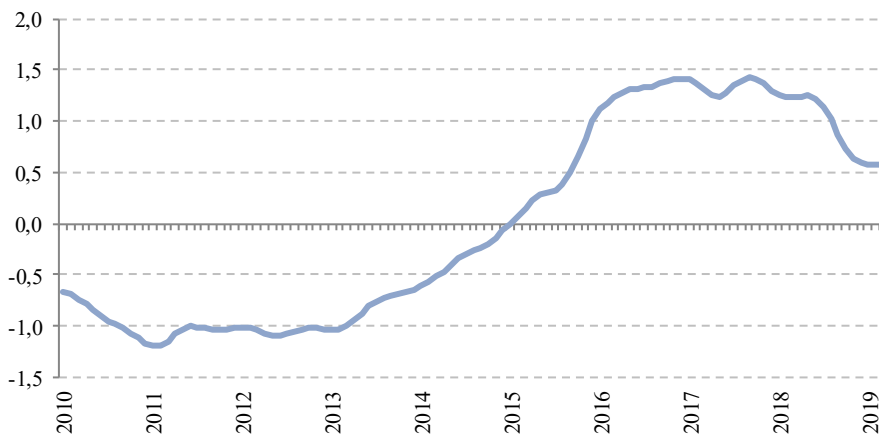
Ferðaþjónusta

Öru vaxtarskeiði ferðaþjónustunnar virðist lokið í bili. Fjöldi ferðamanna fjórfaldaðist á árunum 2010–2018 þegar ríflega 2,3 milljónir heimsóttu landið. Samkvæmt farþegaspá Isavia, sem birt var í janúar, er útlit fyrir 2,4% fækkun erlendra ferðamanna í ár. Væntingar um fækkun skýrast af minna framboði flugsæta til landsins, sem að verulegu leyti tengist minnkandi umsvifum WOW air.

Þrátt fyrir fækkun ferðamanna gæti lægra gengi krónunnar, eftir veikingu á síðari hluta ársins 2018, hæglega stuðlað að aukinni heildarneyslu erlendra ferðamanna mælt í krónum á árinu. Engu að síður eru ákveðnar vísbendingar um að efnahagsleg áhrif gætu orðið meiri en sem nemur þeirri hóflegu fækkun ferðamanna sem spá ISAVIA hljóðar upp á. Útlit er fyrir talsverða fækkun ferðamanna frá Bandaríkjunum og Bretlandi, en bandarískir ferðamenn eyða tiltölulega miklu á ferðum sínum um landið og breskir ferðamenn koma í ríkari mæli en aðrir til landsins á veturna og stuðla þannig að jafnari árstíðasveiflu í greininni. Fækkun ferðamanna utan háannatíma getur leitt til verri nýtingar framleiðsluþátta sem þurfa að vera til staðar til að þjónusta ferðamenn um hásumar en eru hugsanlega vannýttir á öðrum árstíðum. Aukin árstíðasveifla felur þannig í sér áskoranir fyrir fyrirtæki í greininni á sama tíma og þau aðlagast mun minni vexti í tekjum af ferðamönnum en verið hefur frá 2011.

Leitarfyrirspurnir á Google sem tengjast flugi til Íslands

Staðalfrávik frá meðaltali



Heimild: Google Trends. Vægi leitarfyrirspurna að "flights to Iceland" og "flights to Reykjavik".

Til lengri tíma eru horfur í ferðaþjónustu ágætær þó að ekki sé raunhæft að gera áfram ráð fyrir að greinin verði megindrífkraftur hagvaxtar. Á heimsvísu ferðast sífellt fleiri einstaklingar á ári hverju og engar vísbendingar eru um snarpan viðsnúning hvað varðar áhuga fólks á Íslandi sem áfangastað. Að vísu bendir leit að hótélum og flugi til Íslands á alþjóðlegum leitarvélum til samdráttar frá síðari hluta ársins 2018. Sá samdráttur er þó hóflegur og kemur í kjölfar gífurlegs vaxtar undanfarinna ára. Auk væntinga um áframhaldandi vöxt ferðaþjónustu á heimsvísu gætu falist tækifæri fyrir íslenska ferðaþjónustu í

sífelld neysludrifnara hagvaxtarmódeli Kína, sem var frekar fjárfestingardrifið áður. Sú þróun gæti leitt til fjölgunar kínverskra ferðamanna í Evrópu.

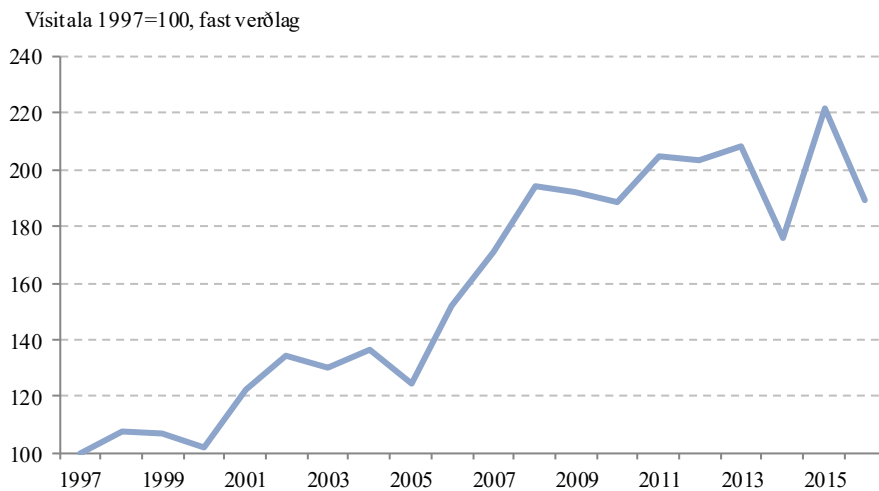
Lítill áhættudreifing er hins vegar áskorun fyrir íslenska ferðaþjónustu, en 30% erlendra ferðamanna koma frá Bandaríkjunum og 12% frá Bretlandi. Efnahagslegur samdráttur í þessum ríkjum gæti því haft áhrif á afkomu greinarinnar. Þá er rekstrarumhverfi á flugmarkaði krefjandi. Sumaráætlanir flugfélaga sem fljúga til og frá Keflavíkurflugvelli benda til þess að Ícelandair standi undir rúmlega helmingi alls sætaframboðs. Hlutdeild félagsins vex talsvert á milli ára, ekki síst vegna mikils samdráttar í sætaframboði WOW air. Svo há hlutdeild einstakra aðila á markaði getur skapað áhættu fyrir ferðaþjónustu gagnvart ófyrirséðum áföllum.

Sjávarútvegur

Aflaheimildir voru auknar í flestum helstu botnfisktegundum fyrir fiskveiðiárið 2018/2019. Aflaheimildir í ýsu voru auknar um 40% og þorskstofninn hefur ekki verið jafnstór í áratugi. Hins vegar eru horfur á dræmri uppsjávarveiði. Kvóti hefur ekki verið gefinn út fyrir loðnu en undanfarin ár hefur útflutningsverðmæti loðnu numið um 18 mö.kr., eða sem nemur 7–9% af heildarútflutningi sjávarafurða. Fyrirséð er að loðnubrestur geti haft talsverð staðbundin áhrif, ekki síst á Austurlandi og í Vestmannaeyjum. Lægra gengi krónunnar frá haustmánuðum 2018 og lágt olíuverð ættu þó að óbreyttu að styðja við afkomu sjávarútvegsins í heild.

Afli í sjávarútvegi jókst um 9% á föstu verði árið 2018. Afli jókst m.a. í þorski, ýsu, ufsa og kolmunna en dróst saman í karfa, loðnu og makríl. Á föstu meðalgengi síðasta árs nam útflutningsverðmæti sjávarafurða 240 mö.kr. Það samsvarar 17% vexti frá fyrra ári og hefur útflutningsverðmæti sjávarafurða á þennan mælikvarða ekki verið meira svo langt sem gögn ná, eða frá árinu 1962. Verð sjávarafurða er hátt í sögulegu samhengi og þá jukust veiðar á þorski um 9% milli ára, en þær skýra verulegan hluta aukningarinnar í aflaverðmæti.

Framleiðsluvirði á starfsmann í sjávarútvegi



Heimild: Hagstofa Íslands

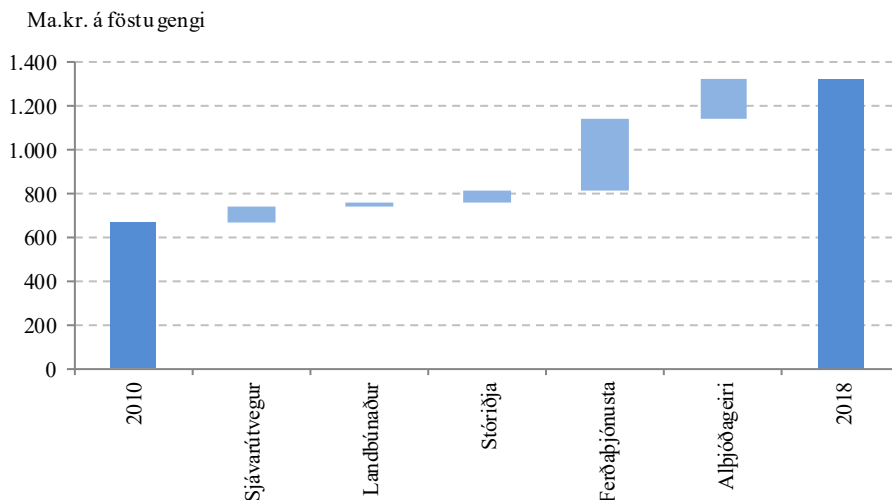
Afkoma í sjávarútvegi hefur verið góð undanfarinn áratug, en á allra síðustu árum hefur sterk króna og hratt hækkandi launakostnaður í fiskvinnslu þrengt að rekstrarumhverfi greinarinnar. Bætt fjárhagsstaða sjávarútvegsfyrirtækja eftir mikla niðurgreiðslu skulda í kjölfar fjármálahrunsins hefur hins vegar gefið svigrúm til mikillar fjárfestingar í greininni frá árinu 2014. Von er á talsverðri skipafjárfestingu bæði árin 2019 og 2020, en nýliðun flotans hefur jákvæð áhrif á fleira en rekstur sjávarútvegsfyrirtækjanna þar sem útblástur við fiskveiðar hefur dregist saman um 42% frá aldamótum. Fjárfestingin hefur einnig stuðlað að verulegum framleiðnivexti í sjávarútvegi, enda mikil áhersla lögð á þróun og nýtingu nýrrar tækni í greininni (sjá nánar umfjöllun í kafla 2.2.1 um framleiðni). Þannig hefur framleiðsluvirði greinarinnar vaxið þrátt fyrir að þeim sem starfa með beinum hætti við greinina hafi fækkað.

Alþjóðageirinn

Undir alþjóðageirinn falla þær útflutningsgreinar sem nýta ekki takmarkaðar náttúruauðlindir heldur byggjast gjarnan á hugviti og eru í samkeppni á erlendum mörkuðum, t.d. hugbúnaðarþjónusta, fjármálaþjónusta og hugverk. Mikilvægi þessara atvinnugreina má rekja til þess að ólíkt atvinnugreinum sem reida sig á náttúruauðlindir eru þeim ekki settar vaxtarskorður af náttúrulegum orsökum. Því má ætla að til lengri tíma litid felist leiðin að aukinni hagsæld fyrst og fremst í vexti alþjóðageirans.

Rekstrarumhverfi alþjóðageirans versnaði frá 2015 eftir 27% styrkingu krónunnar til ársloka 2017 og miklar launahækkanir umfram það sem þekktist í helstu viðskiptalöndum Íslands. Slík hækkun raungengisins hefur sérstaklega slæm áhrif á alþjóðageirinn sem hefur takmarkað svigrúm til að velta kostnaðarhækkunum út í verðlag, enda keppir hann sem fyrr segir á alþjóðlegum mörkuðum.

Framlag atvinnugreina til útflutningsvaxtar frá 2010



Heimild: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

Alþjóðageirinn virðist hins vegar að mörgu leyti hafa staðið af sér þessa miklu raungengisstyrkingu. Útflutningur sem rekja má til geirans hefur vaxið um 183 ma.kr. á föstu

verðlagi síðan 2011. Stóran hluta vaxtarins má rekja til farþegaflutninga skiptifarþega með flugi, en útflutningur fjarskipta-, tölvu- og upplýsingaþjónustu hefur einnig vaxið nokkuð, eða um 22 ma.kr.

Líkt og áður hefur komið fram er launakostnaður fyrirtækja hér á landi orðinn hár í öllum greinum atvinnulífsins. Lægra gengi krónunnar frá haustmánuðum 2018 styður þó við áframhaldandi vöxt alþjóðageirans til skemmri tíma. Til lengri tíma er mikilvægt að stuðla að stöðugu og samkeppnishæfu rekstrarumhverfi fyrir alþjóðageirann, enda er áframhaldandi vöxtur hans mikilvæg forsenda fyrir bættum lífskjörum. Í þessu samhengi má nefna að hámark endurgreiðslna tekjuskatts til nýsköpunarfyrirtækja hefur sexfaldast frá 2016, úr 100–150 m.kr. í 600–900 m.kr., og hafa endurgreiðslurnar ríflega tvöfaldast frá 2015. Stefnt er að því að nýta hluta af auknum arðgreiðslum Landsvirkjunar á næstu árum til að styðja frekar við nýsköpun.

2.1.3 Þróunin frá 2021

Hagstofa Íslands spár því að á árunum 2021–2024 verði hagkerfið nærri jafnvægi og að hagvöxtur verði nálægt langtímaleitnivexti eða á bilinu 2,5–2,8%. Áfram er útlit fyrir mikinn vöxt í íbúðafjárfestingu á næstu misserum en eftir um þrjú ár er fyrir séð að óuppfyllt íbúðaþörf muni hafa minnkað verulega og þá er líklegt að þetta vaxtartímabil í íbúðafjárfestingu

Þjóðhagsyfirlit 2021–2024

Breytingar, %	2021	2022	2023	2024
Einkaneysla	2,8	2,6	2,6	2,5
Samneysla	1,7	1,9	1,8	1,8
Fjármunamyndun	3,0	1,7	3,9	4,1
Atvinnuvegafjárfesting	1,8	3,1	4,3	4,7
Íbúðarhúsnæði	5,9	4,4	3,8	3,7
Opinber fjárfesting	3,8	-8,7	2,0	2,2
Útflutningur	2,7	2,8	2,5	2,4
Innflutningur	2,5	2,1	2,7	2,8
Verg landsframleiðsla	2,7	2,6	2,6	2,5
Þjóðarútgjöld	2,6	2,2	2,7	2,7
Vöru- og þjónustujöfnuður % af VLF ..	2,5	2,7	2,6	2,5
Viðskiptajöfnuður % af VLF	1,8	2,0	1,9	1,7
Neysluverðsvísitala	2,9	2,7	2,6	2,5
Atvinnuleysi	3,8	4,0	4,0	4,0
Launavísitala	4,3	4,2	4,2	4,1

gangi yfir. Áfram er spáð nokkuð þróttmiklum vexti í þjónustuútflutningi, eða um 3–4% á ári hverju, og að viðskiptajöfnuður verði jákvæður út spátímabilið. Spá um efnahagsumsvif svo langt fram í tímann er háð verulegri óvissu, en spá Hagstofunnar markast af þeirri

forsendu að hagkerfið nái jafnvægi á spátímanum og er um framreikning á stærðum að ræða frá árinu 2022 frekar en hefðbundna efnahagsspá.

Fjármálastefna 2018–2022 er sá rammi sem markar þróun opinberra fjármála til næstu ára. Stefnt er að því að heildarskuldir hins opinbera dragist enn saman í hlutfalli af landsframleiðslu og að afkoma hins opinbera verði áfram jákvæð sem nemur 1–1,2% af landsframleiðslu á hverju ári á tímabilinu 2019–2022. Á sama tíma er því spáð að sparnaðarhlutfall heimilanna verði áfram hátt. Stórbætt ytri staða þjóðarbúsins og bætt skuldastaða bæði einkageirans og hins opinbera eru miklar efnahagslegar kerfisbreytingar. Þær veita þjóðarbúinu aukinn viðnámsþrótt gagnvart ytri áföllum og skapa grundvöll fyrir auknu trausti á íslensku hagkerfi og hagstjórn. Hvort tveggja getur haft verulega jákvæð áhrif á hagsæld til lengri tíma lítið.

Aukinn þjóðhagslegur sparnaður er undir því kominn að nægir fjárfestingarkostir séu í boði. Þjóðhagslegur sparnaður, þ.e. sparnaður bæði einkageirans og hins opinbera, fer ýmist í fjármunamyndun innan lands eða til kaupa á eignum erlendis. Ef viðskiptajöfnuður dregst saman í samræmi við þjóðhagsspá Hagstofunnar er fyrirséð að það hægi á eignamyndun þjóðarbúsins í erlendum eignum. Eignamyndun annars vegar einkageirans og hins vegar hins opinbera þarf því í auknum mæli að verða í innlendri fjárfestingu eða að öðrum kosti með lánahreyfingum milli þessara tveggja geira.

Til lengri tíma hefur mest áhrif á þróun lífskjara hér á landi hversu mikið er fjárfest í innviðum, mannauði og innan atvinnugreina og hversu vel sú fjárfesting nýtist í alþjóðlegu umhverfi sem tekur breytingum, m.a. hvað varðar tæknipróun og viðskiptakjör. Bætt skuldastaða heimila, fyrirtækja og hins opinbera gefur þeim sóknarfæri til að ráðast í arðbærar fjárfestingar. Á sama tíma eru blikur á lofti í hinu alþjóðlega umhverfi og óvissa um ýmsa ytri þætti sem geta haft ráðandi áhrif á eftirspurn eftir íslenskri framleiðslu.

Þróun í ferðaþjónustu hefur einna mest áhrif á hagþróun hér á landi til nokkurra ára lítið. Uppgangur íslenskrar ferðaþjónustu hófst í kjölfar gengislækkunar krónunnar en ekki síður í kjölfar tæknibreytinga sem virðast hafa aukið vitund umheimsins á landinu og auðvelað markaðssetningu. Mestur var vöxturinn í ferðaþjónustu í kjölfar mikillar lækkunar olíuverðs árin 2014 og 2015, sem átti þátt í að auka framboð flugferða til og frá landinu og lækka verð þeirra. Frekari vöxtur ferðaþjónustu er að miklu leyti háður þróun flugframboðs og annarra áhrifaþátta sem ráðast á alþjóðlegum vettvangi. Hann virðist einnig að nokkru leyti háður fjárfestingu í innviðum, einkum samgöngumannvirkjum og ferðamannastöðum.

Það er viðvarandi viðfangsefni stjórnvalda að búa umgjörð fyrir atvinnulífið svo að það geti nýtt þau tækifæri sem felast í auðlindum, mannauði og tækni. Samkeppnishæfni þjóðarbúsins á hinu alþjóðlega sviði skiptir miklu máli fyrir hagþróun, ekki síst til lengri tíma lítið. Samkvæmt samkeppnisvísi Alþjóðaefnahagsráðsins (World Economic Forum) eru aðrar Norðurlandþjóðir samkeppnishæfari en Ísland. Að mati ráðsins er þjóðhagslegt umhverfi sá þáttur samkeppnishæfni sem hefur vænkast mest hér á landi á undanförunum fimm árum. Innviðir landsins hafa aftur á móti versnað að mati ráðsins. Mikilvægt er að efla þessa innviði til að styrkja stöðir hagvaxtar til næstu ára.

Loftslagsbreytingar og viðbrögð við þeim munu hafa markverð áhrif á efnahagslífið og ríkisreksturinn á næstu áratugum. Í skýrslu vísindanefndar um loftslagsbreytingar segir að áætlað sé að á árunum 2046–2055 verði að meðaltali á bilinu 1,3–2,3° hlýrra hér á landi en á

árunum 1986–2005.¹ Jöklar munu minnka verulega á næstu áratugum, afrennsli til vatnsaflsvirkjana mun breytast og breytingar á ástandi sjávar munu hafa veruleg áhrif á lífríki svo nokkur dæmi séu nefnd um áhrif loftslagsbreytinga hér á landi. Þessi áhrif eru þegar komin fram að nokkru leyti. Í skýrslu vísindanefndar um loftslagsbreytingar segir jafnframt að líklegt sé að breyttar umhverfisaðstæður skýri breytingar á stofnstærð og hegðun fiskstofna við landið. Sumar þessara breytinga geta falið í sér aukinn afla í tilteknum tegundum en aðrar eru neikvæðar. Þar má nefna loðnu en stofn hennar hefur minnkað, dregið hefur úr nýliðun og loðnan hopað frá landinu. Eins og áður segir er ekki útlit fyrir að loðnuveiðar verði leyfðar á yfirstandandi vertíð vegna lítillar loðnu við landið.

Efnahagsleg áhrif loftslagsbreytinga hér á landi felast ekki eingöngu í beinum áhrifum þeirra á og við landið heldur einnig í áhrifum þeirra á heimshagkerfið og mótvægisáðgerðum bæði hér á landi og erlendis. Ísland tekur þátt í fjölbjóðlegri samvinnu vegna loftslagsmála og í þeirri samvinnu felast meðal annars alþjóðlegar skuldbindingar. Fyrsta útgáfa aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum til 2030 hefur verið kynnt. Meginmarkmið áætlunarinnar er að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda af mannavöldum með það fyrir augum að Ísland geti staðið við skuldbindingar sínar gagnvart Parísarsamningnum til ársins 2030.² Stjórnvöld stefna jafnframt að kolefnishlutleysi árið 2040 og er ætlunin að ná því metnaðarfulla markmiði. Í fjármálaáætluninni eru fjárframlög til ýmissa aðgerða sem styðja við markmið í loftslagsmálum og má þar nefna rafvæðingu hafna sem dæmi.

2.1.4 Samanburður við aðrar spár

Hagvöxtur árið 2018 var meiri en gert var ráð fyrir í hagspá Hagstofunnar í febrúar 2018, þ.e. þeirri spá sem lá til grundvallar síðustu fjármálaáætlun, eða 4,6% í stað 2,9%. Verðbólga á síðasta ári reyndist svipuð og Hagstofan gerði ráð fyrir í þeirri spá sinni í febrúar 2018 en atvinnuleysi reyndist vera ögn minna en spáð hafði verið.

¹ Skýrsla vísindanefndar um loftslagsbreytingar 2018.

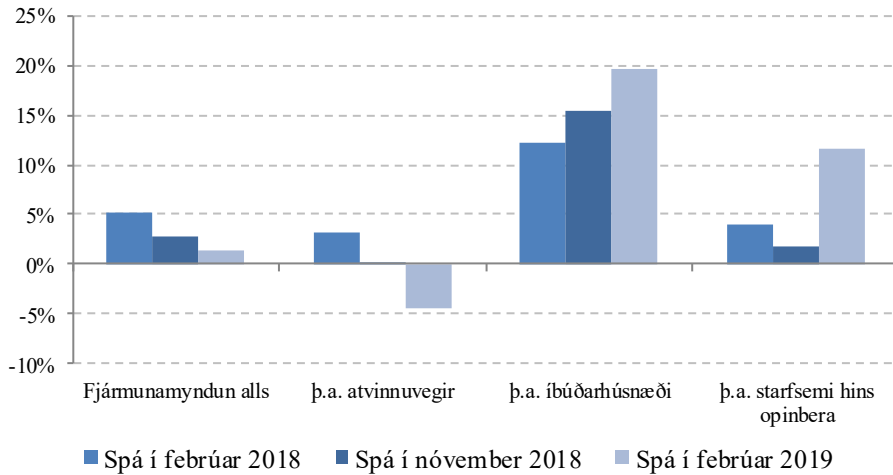
² Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum 2018–2030, 1. útgáfa.

Hagspá Hagstofu Íslands í febrúar 2019 og breyting frá hagspá í febrúar 2018

Breytingar, %	2019	Br.	2020	Br.	2021	Br.	2022	Br.
Einkaneysla	3,6	-0,1	2,9	-0,2	2,8	-0,1	2,6	0
Samneysla	2,7	1,1	1,8	0,4	1,7	0,1	1,9	0,3
Fjármunamyndun	1,3	-3,8	5,4	1,9	3	1,3	1,7	-1,9
Atvinnuvegafjárfesting	-4,5	-7,6	3,6	1	1,8	1,7	3,1	-0,2
Íbúðarhúsnæði	19,7	7,4	11,5	3,4	5,9	0,2	4,4	-0,3
Opinber fjárfesting	11,7	7,7	4,7	3,9	3,8	0,7	-8,7	-11,8
Útflutningur	1,6	-1,9	2,4	-0,6	2,7	0,1	2,8	0,3
Innflutningur	4,2	-1,1	3,2	-0,2	2,5	0,1	2,1	-0,6
Verg landsframleiðsla	1,7	-1,1	2,8	0,2	2,7	0,2	2,6	0
Þjódarútgjöld	2,9	-0,7	3,2	0,4	2,6	0,2	2,2	-0,5
Vöru- og þjónustujöfnuður % af VLF ..	2,8	0,3	2,5	0,1	2,5	0,1	2,7	0,3
Viðskiptajöfnuður % af VLF	1,9	-0,3	1,7	-0,3	1,8	-0,3	2	0
Neysluverðsvísitala	3,8	0,9	3,3	0,6	2,9	0,3	2,7	0,1
Atvinnuleysi	3,3	0	3,6	-0,1	3,8	-0,2	4	0
Launavísitala	6,4	0,5	4,7	0,3	4,3	0	4,2	-0,1

Nokkur breyting hefur orðið á hagspá Hagstofunnar fyrir yfirstandandi ár í samanburði við þær spár sem birtar voru í fyrra. Í spá Hagstofunnar í febrúar 2018 var því spáð að hagvöxtur yrði 2,8% á yfirstandandi ári en nú er eins og áður segir gert ráð fyrir því að hagvöxtur verði 1,7% í ár. Minni vöxtur ferðapjónustu en áður var spáð hefur þau áhrif að gert er ráð fyrir minni vexti útflutnings á þessu ári en áður. Þá er því spáð að atvinnuvegafjárfesting dragist saman í ár, en hagspár Hagstofunnar í fyrra gerðu ráð fyrir að hún myndi vaxa. Aftur á móti er spáð meiri vexti íbúðafjárfestingar og opinberrar fjárfestingar í ár en áður. Það er þó að verulegu leyti vegna grunnáhrifa þar sem þessir liðir fjárfestingar virðast hafa verið nokkru lægri árið 2018 en gert hafði verið ráð fyrir í hagspám í fyrra. Loks er spáð 3,8% verðbólgu á yfirstandandi ári en í þeirri hagspá sem lá til grundvallar síðustu fjármálaáætlun var gert ráð fyrir 2,9% verðbólgu á árinu.

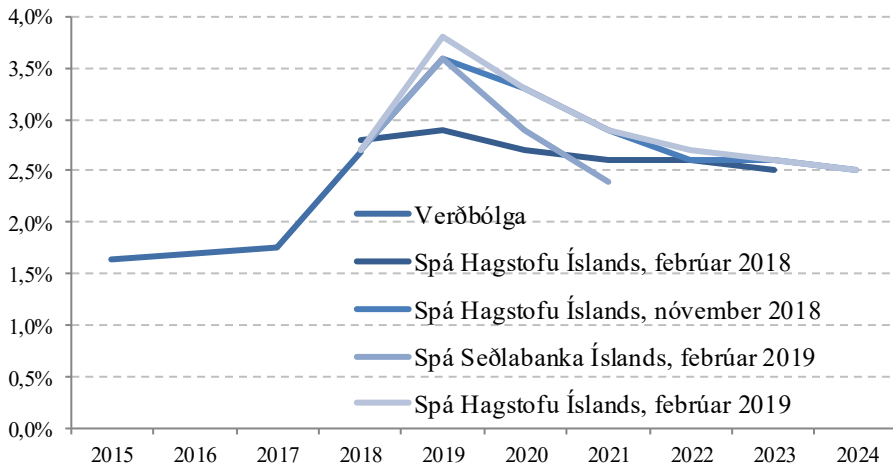
Vöxtur fjárfestingar 2019 samkvæmt spám Hagstofunnar



Heimild: Hagstofa Íslands

Í hagspá Hagstofunnar í febrúar síðastliðnum er því spáð að hagvöxtur árána 2020 og 2021 verði samtals 0,4 prósentustigum meiri en gert hafði verið ráð fyrir í spám í febrúar og nóvember á síðasta ári. Jafnframt er spáð meiri verðbólgu á næstu árum en áður hafði verið gert ráð fyrir; því er nú spáð að vísitala neysluverðs hækki samtals tveimur prósentustigum meira á tímabilinu 2019–2023 en gert var ráð fyrir í þeirri spá sem lá til grundvallar síðustu fjármálaáætlun.

Samanburður á verðbólguþáttum



Heimild: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands

Seðlabanki Íslands birti einnig uppfærða hagspá í febrúar. Bankinn spáir svipuðum hagvexti á árunum 2019–2021 og Hagstofa Íslands, en samsetning hagvaxtarins er þó önnur. Í samanburði við hagspá Hagstofunnar spáir Seðlabankinn jákvæðara framlagi utanríkisviðskipta en minni vexti fjárfestingar á næstu tveimur árum. Seðlabankinn spáir einnig minni verðbólgu og minna atvinnuleysi á tímabilinu en Hagstofa Íslands.

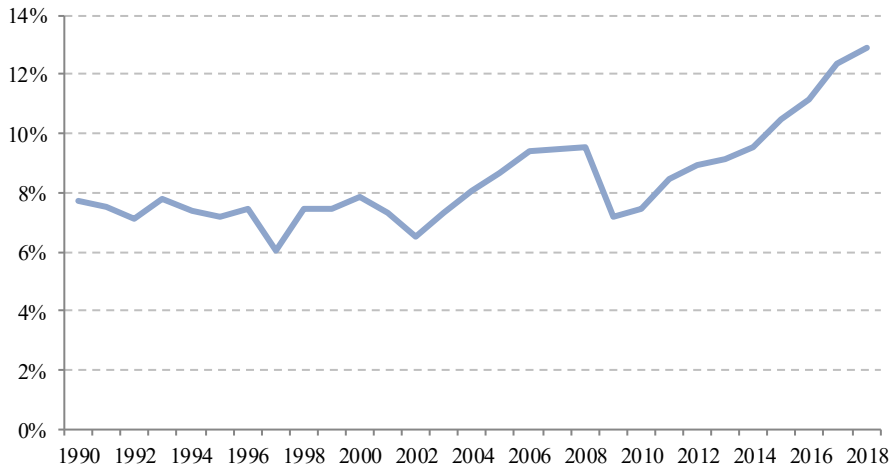
2.1.5 Óvissuþættir

Hagþróun næstu missera er mikilli óvissu háð vegna bæði innri og ytri þátta. Alþjóðlega ríkir óvissa til skemmri tíma vegna pólitískra umbreytinga og átaka um umgjörð alþjóðaviðskipta. Í marsbyrjun lækkaði Efnahags- og framfarastofnunin, OECD, spá sína fyrir vöxt heimshagkerfisins um 0,2 prósentustig árið 2019, í 3,3%, og 0,1 prósentustig árið 2020, í 3,4%, eftir 3,6% vöxt árið 2018. Einstaklega lágir vextir í stærstu hagkerfum heims gætu einnig hafa ýtt undir aukna skuldsetningu og þróun á eignamörkuðum sem getur gengið hratt til baka. Til lengri tíma, þ.e. nær síðari hluta fjármálaáætlunar, getur breytt alþjóðlegt efnahagsumhverfi, m.a. með örum tækni- og umhverfisbreytingum, öldrun þjóða og breyttu hagvaxtarlíkani í Kína, haft mikil áhrif. Til skemmri tíma er það þó ótti og óvissa um Brexit, útgöngu Bretlands úr Evrópusambandinu og brotthvarf af Evrópska efnahagssvæðinu, sem hefur bein áhrif á hagþróunina hér á landi. Árið 2018 var Bretland stærsti markaður fyrir íslenskan vöruútflutning utan áls með 12% af heild. Þar af skiptir sjávarútvegur mestu. Áhrifanna af Brexit er þegar farið að gæta hér þar sem dregið hefur úr hlutdeild Bretlands í heildarútflutningsverðmætum frá atkvæðagreiðslu um útgöngu úr ESB og veikingu pundsins í kjölfarið.

Óvissa er um framboð flugsæta til landsins næstu misseri, ekki síst vegna rekstrarerfiðleika WOW air en einnig almennt vegna mikillar samkeppni á flugi yfir Norður-Atlantshaf. Flugfargjöld eru lág og þyrftu líklega að hækka til að styðja við rekstur félaganna. Hætt er við að hærri fargjöld hafi neikvæð áhrif á eftirspurn eftir íslenskri ferðaþjónustu, enda er verðteygni fargjalda yfir Atlantshafið há.

Mikil óvissa ríkir um niðurstöður kjarasamninga og efnahagsleg áhrif þeirra. Almennar launahækkanir umfram það sem Hagstofan spáir munu leiða til hærri verðbólgu að öðru óbreyttu. Hversu mikið hærri verðbólgan verður og hversu lengi þau áhrif vara ræðst af peningastefnunni, gengisþróun krónunnar, áhrifum launahækkana á langtímaverðbólguvæntingar og annarri efnahagsþróun. Mjög neikvæð áhrif af kjaradeilum og niðurstöðu þeirra getur leitt til gengisveikingar og erfiðrar aðlögunar að lægra jafnvægisraungengi. Vísendingar eru um að innlend framleiðsla sé nú í meiri samkeppni við erlenda framleiðslu en áður, sem gæti gert það að verkum að launahækkanir umfram framleiðslugetu leiddu í auknum mæli til atvinnuleysis í stað verðbólgu. Vísendingar um þetta má sjá í hratt hækkandi hlutdeild einkaneyslu erlendis. Áhrifin gætu orðið sérstaklega mikil ef efnahagslegur óstöðugleiki leiðir til mikils brottflutnings erlends vinnuafis með áhrifum á neyslu og eignaverð.

Hlutdeild einkaneyslu sem á sér stað erlendis



Heimild: Hagstofa Íslands

2.2 Efnahagsleg viðfangsefni

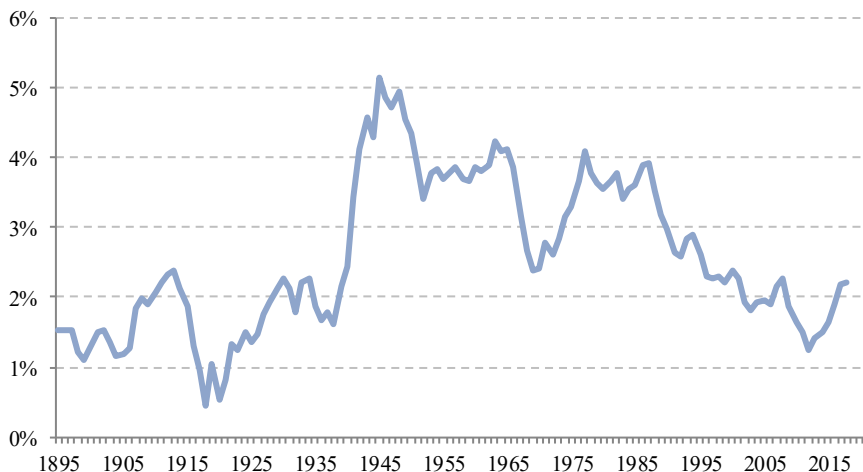
2.2.1 Minni framleiðnivöxtur

Núverandi efnahagsuppsveifla er á sínu níunda aldursári, kaupmáttur hefur aukist ört, störfum fjölgað gríðarlega og frá því að uppsveiflan hófst árið 2011 hafa aðeins fimm ríki innan OECD upplifað viðlíka hagvöxt og Ísland. Hagvöxtur helstu viðskiptalanda Íslands, svo sem annarra Norðurlandabjórða, Bretlands, Bandaríkjanna og Þýskalands, hefur verið mun hægari.

Uppsveiflan hefur hins vegar að verulegu leyti verið borin uppi af fólksfjölgun. Aðflutningur vinnuafls hefur verið meiri en nokkru sinni áður. Hagvöxtur á hvern íbúa landsins hefur því verið lægri en í efnahagsuppsveiflum síðustu 100 ára. Síðasta vaxtarskeið hagkerfisins, sem stóð yfir frá 1996 til 2007,³ hófst í kjölfar langvinnis samdráttarskeiðs eftir talsverða hækkun raunvaxta á síðari hluta níunda áratugarins. Uppsveiflan var studd af nýfengnu frelsi í viðskiptum með fjármagn, vörur, þjónustu og för fólks milli landa ásamt fjárfestingu í orkuvinnslu og stóriðju og var undir lokin drifin áfram af ósjálfbærri skuldsetningu. Hún hafði því burði til að verða mjög kröftug, sem hún vissulega var, en engu að síður var hún ekki sérlega þróttmikil miðað við vöxt áratuganna þar á undan.

³ Með smávægilegu hléi árið 2002 ef litið er til hagvaxtar á mann.

Hagvöxtur á mann, 25 ára hlaupandi meðaltal



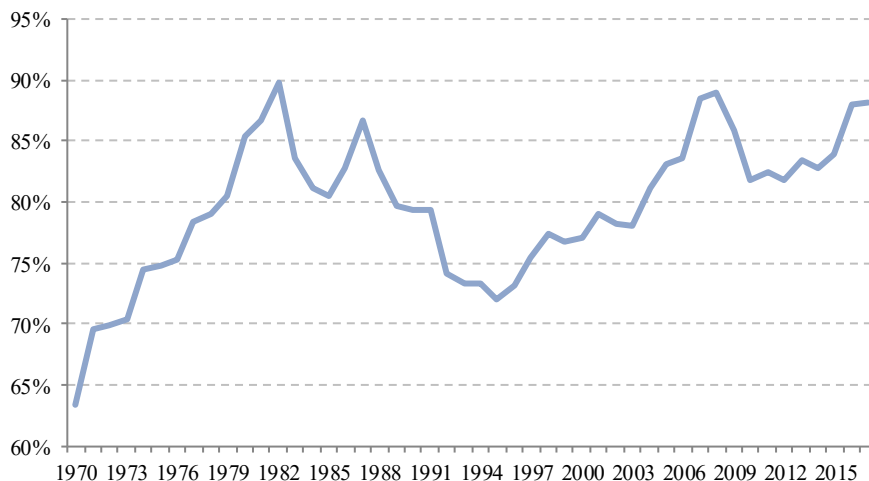
Heimild: Hagstofa Íslands

Sömu sögu er að segja í fjölmörgum öðrum þróuðum ríkjum, þ.e. efnahagssuppsveiflur síðustu áratuga 20. aldar og fyrstu áratuga 21. aldar virðast almennt hóflegri en þær sem áttu sér stað um miðbik síðustu aldar. Þessi þróun hefur m.a. verið rakin til minni vaxtar framleiðni. Fjölpáttaframleiðni er sá hluti hagvaxtar eða þáttatekna sem rakinn er til annarra þátta en fjárfestingar eða fjölgunar vinnuafis, svo sem tækniframfara. Talið er að fjölpáttaframleiðni í Bandaríkjunum hafi vaxið um þrefalt hraðar árin 1920–1970 en áratugina þar á eftir. Er mikill framleiðnivöxtur um miðbik aldarinnar m.a. rakinn til þess að hagkerfið lagaði sig að herra tæknistigi í kjölfar tæknibyltingarinnar sem hófst á síðari hluta 19. aldar.

Á Íslandi var vöxtur efnahagssumsvifa sérstaklega mikill á þessum tíma. Við upphaf 20. aldar stóð tæknistig hagkerfisins iðnríkjum Vestur-Evrópu langt að baki. Eftir aldamótin fóru Íslendingar hins vegar í auknum mæli að nýta nýja tækni til framleiðslu, m.a. í landbúnaði og sjávarútvegi. Í einhverjum tilvikum var um að ræða tækni sem önnur ríki höfðu nýtt árum saman. Tæknivæðingin leiddi til aukinna tekna af áður vannýttum náttúruauðlindum, svo sem með vélvæðingu sjávarútvegsins, og jók þannig framleiðslugetu þjóðarbúsins. Eftir miðja öld hafði Ísland náð svipuðu tækni- og hagsældarstigi og almennt ríkti í Vestur-Evrópu. Ef tæknistig hagkerfisins er nálgað með landsframleiðslu á vinnustund í samanburði við Bandaríkin⁴ sést glögggt hve hraður vöxtur efnahagssumsvifa var á Íslandi, sérstaklega á áttunda áratugnum. Þá fóru m.a. saman mikil fjárfesting í fiskveiðum og fiskvinnslu ásamt útfærslu landhelginnar.

⁴ Hér er gert ráð fyrir að bandaríska hagkerfið sé yst á framleiðsluáðrinum.

Landsframleiðsla á vinnustund í hlutfalli við Bandaríkin



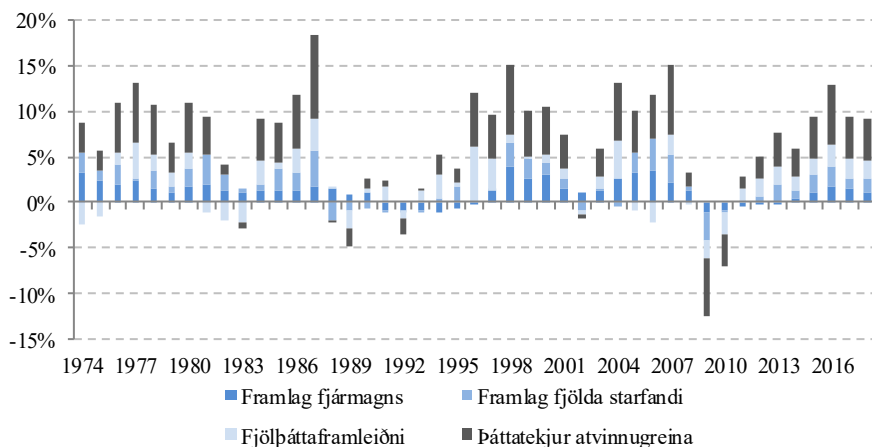
Heimild: OECD

Hugsanlegt er að lægri framleiðnivöxtur undanfarin ár og áratugi marki brotthvarf frá tímum óvenjulega mikillar framleiðniaukningar í kjölfar tæknibyltingar sem gjörbylti aðstæðum bæði heimila og fyrirtækja, svo sem með vélvæðingu, rafmagni, vatnsveitum o.fl. Hins vegar er erfitt að fullyrða að dregið hafi varanlega úr framleiðnivexti, enda erfitt að spá fyrir um tæknibyltingar. Þróunin á komandi árum ræðst líklega ekki síst af því hvort áhrif gervigreindar og annarrar tækni sem kennd hefur verið við fjórðu iðnbyltinguna reynast eins byltingarkennd og sú tækni sem ruddi sér til rúms á 20. öldinni.

Þá er einnig fyrirséð að aðrir þættir óskyldir tæknibreytingum hamli framleiðnivexti og lífshjarabata á komandi árum. Öldrun þjóðarinnar mun að öðru óbreyttu gera það að verkum að verðmætasköpun á hvern íbúa landsins minnkar. Það felur m.a. í sér að starfandi einstaklingar þurfi að styðja við opinbera þjónustu fyrir fjölmennari hóp en áður, eftir því sem hlutfall fólks á eftirlaunaaldri eykst. Ef ekki verður fyrir tæknibreytingar og framleiðnivöxt hlýtur að þurfa að fjármagna þá þjónustu með hærri sköttum, lægri útgjöldum í einstaka málaflökka eða hvoru tveggja. Hvor leiðin sem farin verður þá er hætt við því að svigrúm bæði almenna og opinbera geirans til fjárfestingar minnki, með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á þróun framleiðnivaxtar og vaxtargetu hagkerfisins til lengri tíma.

Mat á fjölþáttaframleiðni á Íslandi gefur reyndar ekki tilefni til að ætla að hægt hafi á vexti hennar. Fjölþáttaframleiðni fangar ekki aðeins framlag tæknibreytinga til vaxtar, heldur framlag allra annarra þátta en aukningar í vinnuafli og vaxtar fjármagns. Því er líklegt að tímabundin áhrif af miklum vexti ferðaþjónustunnar skýri ágætán gang fjölþáttaframleiðni í núverandi uppsveiflu að nokkru leyti, en vöxtur greinarinnar hefur leitt til meiri nýtingar framleiðsluþátta, s.s. með aukinni nýtingu gistirýma, vegakerfisins og annarrar þjónustu. Þess vegna er hugsanlegt að undirliggjandi framleiðnivöxtur til lengri tíma sé minni en ráða má af þróun fjölþáttaframleiðni undanfarin ár.

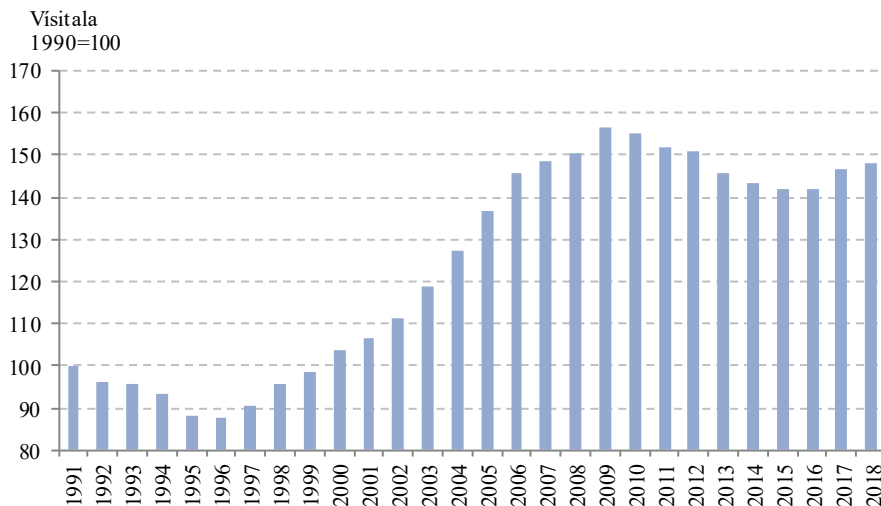
Framlög til þáttatekna atvinnugreina



Heimild: Hagstofa Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneytið

Samanborið við fyrri hagvaxtarskeið virðist framlag fjármagnsstofnsins til þáttatekna tiltölulega lítið og þrátt fyrir talsverða fjárfestingu árin 2014–2017 er fjármunaeign á hvern starfandi einstakling enn minni en árin 2006–2011. Gert er ráð fyrir samdrætti atvinnuvega-fjárfestingar á árinu 2019 og fremur hóflegum vexti atvinnuvegafjárfestingar næstu ár í nýrri þjóðhagsspá Hagstofunnar. Tiltölulega lítið framlag fjárfestingar í yfirstandandi upp-sveiflu og hugsanlega lítill undirliggjandi vöxtur fjölpáttáframleiðni virðist gefa vís-bendingar um hóflegan vöxt framleiðni á næstu árum. Aukin fjárfesting og tæknibreytingar, ásamt aukinni nýtingu nýlegrar tækni, gæti stutt við frekari framleiðni- og lífskjaravöxt á næstu árum.

Fjármunaeign á hvern starfandi einstakling



Heimild: Hagstofa Íslands. Fjármunaeign án íbúðarhúsnæðis

Ytri aðstæður, svo sem efnahagsaðstæður erlendis, viðskiptakjör o.fl., hafa áhrif á hagsveifluna og gera það að verkum að lífskjör sveiflast milli ára. Aðeins vöxtur framleiðni getur hins vegar bætt lífskjör stöðugt til frambúðar. Ef vöxtur framleiðni hefur lækkað varanlega mun framleiðslugeta hagkerfisins vaxa hægar en ella, sem leiðir til hægari lífskjarabata en ella og hefur m.a. neikvæð áhrif á getu hagkerfisins til að standa undir skuldbindingum að öðru óbreyttu. Lækkandi raunvextir eru á hinn bóginn til þess fallnir að auðvelda skuldsetningu, sjá umfjöllun í rammagrein hér að aftan. Það er því viðvarandi viðfangsefni stjórnvalda að stuðla að auknum framleiðnivexti. Þrátt fyrir að viðfangsefnið sé að verulegu leyti alþjóðlegt þá er engu að síður margt sem íslensk stjórnvöld geta gert, svo sem með því að skapa umhverfi sem hvetur til fjárfestinga í nýsköpun og tryggja að fyrirtæki, frumkvöðlar og hið opinbera geti nýtt þau tækifæri sem liggja í tækniframförum sem m.a. eru kennd við fjórðu iðnbyltinguna. Með því að skapa slíkt umhverfi er unnt að laða til landsins vinnuafl og vinna þannig gegn neikvæðum áhrifum þeirrar breyttu aldurs-samsetningar sem fyrirsjáanleg er.

Sem dæmi um aukna framleiðni í opinberri þjónustu má nefna verkefnið Stafrænt Ísland, sem miðar að því að auka samvirkni milli upplýsingakerfa stofnana. Markmiðið er að á vefsíðunni Ísland.is eigi einstaklingar og fyrirtæki að geta sótt nær alla opinbera þjónustu með stafrænum hætti þvert á stofnanir. Með notkun svokallaðrar gagnabrautar geta upplýsingar svo flætt á milli stofnana og þannig sparað tíma fyrir bæði einstaklinga og fyrirtæki.

Á almenna vinnumarkaðnum má til að mynda líta til sjávarútvegsins, en íslensk útgerðar- og fiskvinnslufyrirtæki hafa í samvinnu við ýmis tæknifyrirtæki lagt áherslu á að nýta tækni-framfarir og nýjungar við framleiðslu. Ný tækni undanfarinna ára hefur bætt nýtingu og aukið gæði afurðarinnar. Enn fremur hefur samvinnan aukið möguleika íslenskra tækni-fyrirtækja til að selja nýjar tæknilausnir erlendis. Þannig hefur framleiðsluvirði sjávar-útvegsins vaxið þrátt fyrir að einstaklingum sem starfa með beinum hætti við greinina hafi fækkað. Hins vegar stuðlar framangreind þróun að fjölgun starfa í öðrum greinum sem þó

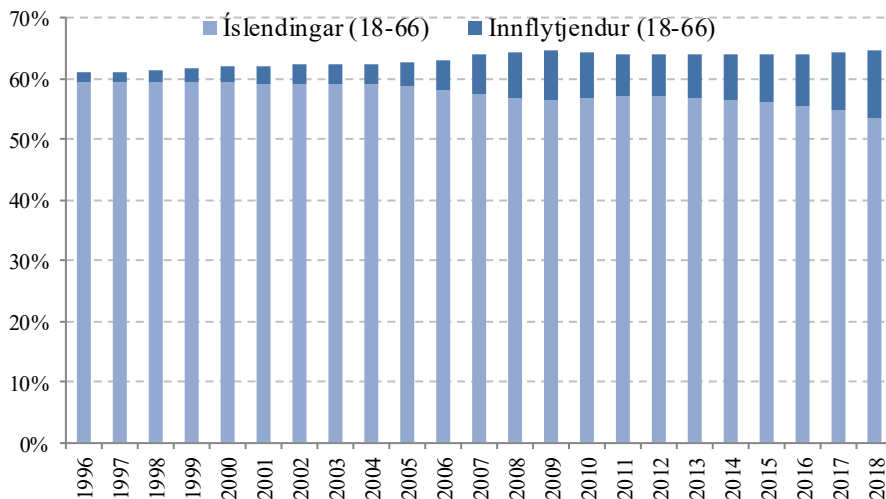
tengjast sjávarútvegi, svo sem greinum sem byggjast á hugviti, vöruþróun, þjónustu, markaðssetningu o.fl.

2.2.2 Vinnumarkaður

Miklar breytingar hafa orðið á vinnumarkaði undanfarin 15 ár. Fólksflutningar til og frá landinu hafa leitt af sér mikla fjölgun útlendinga á vinnumarkaði. Einnig hefur fólki utan vinnumarkaðar fjölgað, svo sem nemum og öryrkjum. Þær breytingar sem hér verður lýst hafa mikil áhrif á hagþróun og hagstjórn.

Á undanförunum árum hefur komið bersýnilega í ljós hvað sveigjanlegur og opinn vinnumarkaður hefur mikil áhrif á hagþróun hér á landi. Erlendum ríkisborgurum hefur fjölgað mjög, ekki síst vegna mikillar eftirspurnar eftir vinnuafli. Hingað til hefur fjöldi erlendra ríkisborgara hér á landi verið mjög tengdur hagsveiflunni því að stór hluti þeirra erlendu ríkisborgara sem flytja til landsins hafa flutt aftur frá landinu innan nokkurra ára. Það hefur aukið sveigjanleika vinnumarkaðarins og líklega stuðlað að minni sveiflum í atvinnuleysi en ella. Fjöldi þeirra innflytjenda sem setjast hér að til frambúðar hefur þó einnig mikil áhrif á framleiðslugetu þjóðarbúsins, ekki síst í ljósi annarrar lýðfræðilegrar þróunar. Hlutfall aldraðra fer nú hækkanandi og af þeim sökum færi sá hluti landsmanna sem er á vinnufærum aldri minnkandi ef ekki kæmi til mikillar fjölgunar innflytjenda sem eru að miklu leyti á þrítugs- og fertugsaldri. Í þessum miklu fólksflutningum til landsins felast einnig áskoranir. Huga þarf að því að hinir nýju borgarar geti aðlagast samfélaginu og vinnumarkaðnum. Vísbandingar um meira brottfall nemenda með erlendan bakgrunn úr skóla gefa tilefni til stefnumótunar og viðbragða til að sporna við þeirri þróun.

Hlutfall landsmanna á vinnufærum aldri



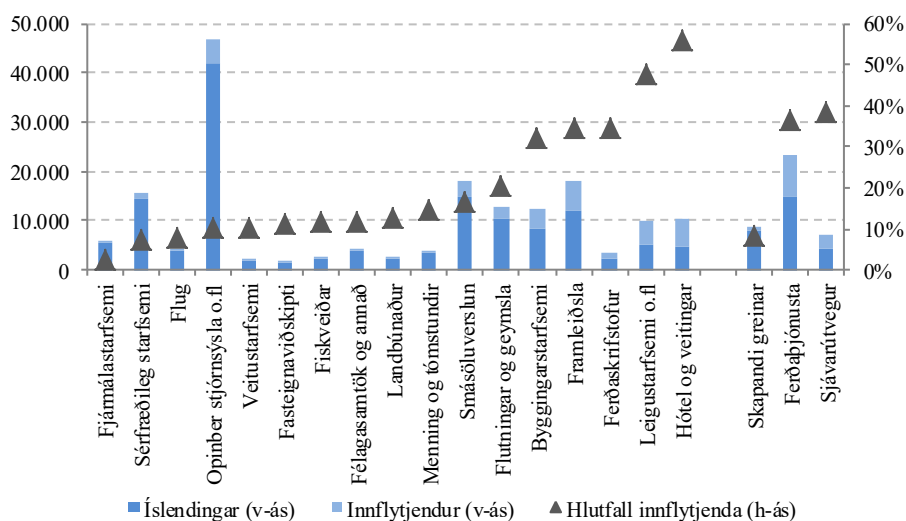
Heimild: Hagstofa Íslands

Árið 2017 var metár í aðflutningi erlendra ríkisborgara þegar 7.888 fleiri fluttu til landsins en frá því. Aðeins hægði á þessari þróun árið 2018 þegar 6.560 erlendir ríkisborgarar fluttu til landsins umfram þá sem fluttu á brott. Í lok árs 2018 voru erlendir ríkisborgarar orðnir 44.310, eða 12,1% íbúa. Hlutfall erlendra einstaklinga af vinnuaflinu er mun

hærra, eða 18%, enda eru 90% innflytjenda á aldrinum 18–66 ára. Nærri tveir af hverjum þremur sem flytja til landsins eru karlar en búferlaflutningar þeirra eru mun næmari fyrir hagsveiflunni en búferlaflutningar kvenna.

Erlendir ríkisborgarar eru ekki síst fjölmennir í starfsgreinum sem hafa vaxið mikið undanfarin ár og tengjast ferðaþjónustu og byggingariðnaði. Stærsti hópur erlendra ríkisborgara starfar í ferðaþjónustu og er hlutfall hópsins hæst í rekstri gististaða þar sem nærri 60% starfsmanna eru erlendir ríkisborgarar. Vandséð er að vöxtur ferðaþjónustunnar frá 2011 hefði verið mögulegur án aðflutnings erlends vinnuafls. Fjölgun í þeim hópi hefur orðið mest á Suðurnesjum þar sem áhrif flugþjónustu eru mest en þar eru erlendir ríkisborgarar 22% íbúa.

Fjöldi starfandi og hlutfall erlendra ríkisborgara eftir atvinnugreinum árið 2018

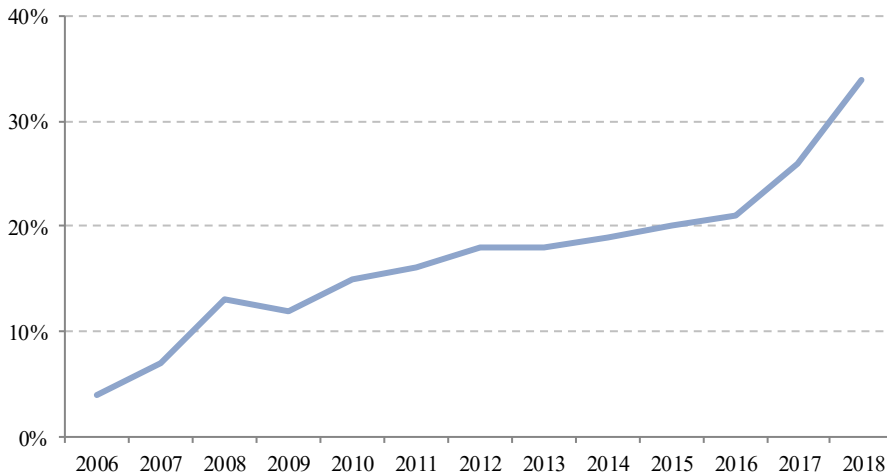


Heimild: Hagstofa Íslands

Samhliða vexti ferðaþjónustunnar hefur störfum fjölgað mikið í framleiðnilágum þjónustugreinum og fyrstu ár uppsveiflunnar urðu til fleiri störf en búast hefði mátt við miðað við hagsvöxt. Þessu var öfugt farið eftir hrun þar sem atvinnuleysi mældist minna en gera hefði mátt ráð fyrir miðað við umfang samdráttarins bæði vegna styttingar vinnutíma og vegna brottflutnings vinnuafls frá landinu til þeirra landa þar sem eftirspurn var til staðar, sér í lagi til Noregs. Eftir því sem eftirspurnin óx og ferðamönnum fjölgaði nýttust framleiðsluþættirnir betur og framleiðni í greininni jókst.

Merki eru um aukna tvískiptingu vinnumarkaðarins. Erlendir ríkisborgarar starfa í meira mæli í greinum með lága framleiðni þar sem mestu skiptir að halda aftur af launakostnaði. Hugsanlega eru það viðbrögð við mikilli hækkun launakostnaðar og hlutdeildar launa í framleiðsluvirði eins og rætt er um í kafla 2.2.1. Þá hefur atvinnuleysi aukist mikið meðal erlendra ríkisborgara. Þeir eru orðnir um þriðjungur atvinnulausra og er atvinnuleysi meðal þeirra nú 4,5% samanborið við 1,6% meðal Íslendinga.

Hlutfall erlendra ríkisborgara af þeim sem eru á atvinnuleysiskrá



Heimild: Vinnuálastofnun

Vísendingar um hugsanlega hegðun erlendra vinnuaflsins nú þegar hægir á gæti verið að finna í þróun vinnumarkaðarins eftir hrún. Í efnahagskreppunni sem hófst árið 2008 fluttu um 30% erlendra ríkisborgara, sem höfðu flutt til landsins árin 2005–2008, á brott. Störfum sem karlarnir gegndu fækkaði mikið og fluttu þeir í ríkari mæli frá landinu en til þess. Fleiri konur hafa hins vegar flutt til landsins óslitið frá byrjun aldarinnar. Nú þegar hægir á hagræðingunni er líklegt að dragi verulega úr aðflutningi erlendra ríkisborgara.

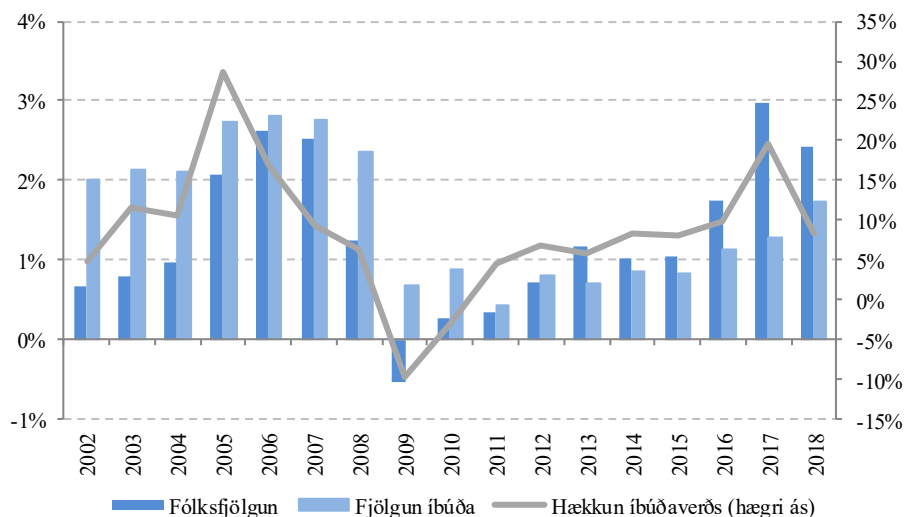
Ef eftirspurn eftir vinnuafli dregst saman bendir margt til þess að staða erlendra ríkisborgara, sem nýlega hafa flutt til landsins, geti orðið sérstaklega viðkvæm. Í fyrsta lagi hefur fjölgun erlends starfsfólks að verulegu leyti átt sér stað í ört vaxandi en tiltölulega framleiðnilágum atvinnugreinum, einna helst í ferðaþjónustu og byggingargeiranum. Nú þegar vaxtarskeiðinu er lokið, sérstaklega í ferðaþjónustu, er fyrir séð að við taki tímabil hagræðingar, sem gæti leitt til fækkunar starfsfólks. Komi til þess má reikna með að þeir einstaklingar sem hafa minnst tengsl við íslenskan vinnumarkað standi verst. Viðbragð þessa hóps, og raunar vinnuaflsins í heild, myndi ráða nokkru um þróun efnahags- og ríkisfjármála til skemmri tíma. Leiti vinnuaflslið í störf annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu má búast við minna atvinnuleysi til skemmri tíma en ella og þar af leiðandi minni útgjöldum vegna atvinnuleysisbóta. Sú þróun myndi einnig leiða til minni eftirspurnar eftir íbúðarhúsnæði en ella og þar af leiðandi minni verðhækkana, eða jafnvel verðlækkana, á íbúðamarkaði.

Á sama tíma og útlendingum hefur fjölgað mikið hefur fólki utan vinnumarkaðar fjölgað umfram náttúrulega fjölgun landsmanna. Samkvæmt vinnumarkaðskönnun Hagstofunnar eru liðlega 37.000 manns utan vinnumarkaðar og hefur þeim fjölgað um 27% frá árinu 2003. Ýmsar ástæður eru fyrir því, svo sem stækkandi hópur eftirlaunaþega og nema. Öryrkjum hefur einnig fjölgað mikið, en þeir er nú 8.800, eða um 21% þeirra sem eru utan vinnumarkaðar. Vísendingar eru um að margir öryrkjar stundi nám enda er samband á milli þess hversu margir skilgreina sig nema annars vegar og öryrkja hins vegar. Þetta er jákvætt en mikilvægt er að þessi sami hópur fari út á vinnumarkað eftir nám og teljist til vinnuafls framtíðarinnar.

2.2.3 Húsnæðismarkaður

Mikil fólksfjölgun vegna aðflutnings erlendra ríkisborgara, breytt aldurs- og heimila-samsetning, fjölgunar íbúða í skammtímaleigu og kaupmáttaraukningar hefur snarukið eftirspurn eftir íbúðarhúsnæði. Fjölgun íbúða hefur ekki mætt aukinni eftirspurn sem hefur, ásamt lækkandi raunvöxtum (sjá rammagrein: Ástæður og afleiðingar lægra raunvaxtastigs), valdið því að íbúðaverð hefur hækkað umfram almennt verðlag og tekjur. Raunverð íbúða hefur aldrei mælst hærra en á árinu 2018 og á undanförunum fjórum árum hefur íbúðaverð á landinu öllu hækkað um 13% umfram launavísitölu.

Fólksfjölgun, byggð íbúðarhúsnæði og þróun íbúðaverðs



Heimild: Hagstofa Íslands, Þjóðskrá Íslands. Byggð íbúðarhúsnæði 2018 eru áættluð

Mikilvægt er að fylgjast grannt með samspili húsnæðismarkaðar og annarra þjóðhagslegra stærða þegar húsnæðisverð breytist jafn mikið og gerst hefur að undanförunu. Íbúðareigendur njóta góðs af eignamyndun vegna örrar hækkunar íbúðaverðs og er líklegt að þau auðsáhrif ýti undir einkaneyslu að einhverju marki. Veðrými í íbúðarhúsnæði eykst og getur það hvatt til aukinnar skuldsetningar þó að það hafi ekki raungerst í miklum mæli enn sem komið er í þeirri fjármálauppsveiflu sem nú stendur yfir. Á móti vega þau áhrif sem hækkun leiguverðs hefur á heimili á leigumarkaði en þau eru um fjórðungur allra heimila hér á landi. Hækki leiguverð mikið umfram almennt verðlag getur það haft neikvæð áhrif á aðra neyslu heimila á leigumarkaði enda er eftirspurn eftir húsnæði yfirleitt ekki næm fyrir verðbreytingum og vísendingar eru um að fjárhagslegt svigrúm heimila á leigumarkaði sé almennt talsvert minna en hjá öðrum heimilum. Þá hefur opinber álagning í formi fasteignagjalda hækkað mikið vegna hækkunar fasteignaverðs; milli árána 2013 og 2017 jukust árlegar tekjur sveitarfélaga af fasteignagjöldum um 13 ma.kr., eða 42%.

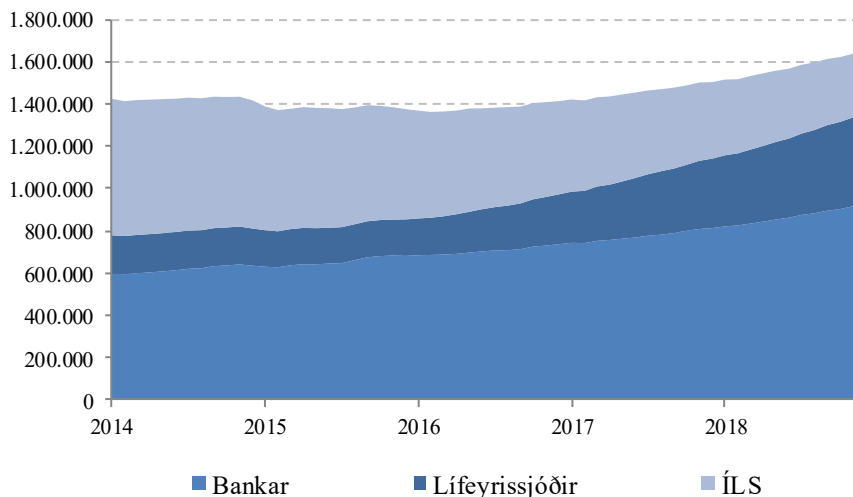
Óvissa hefur aukist að undanförunu um hvort raunverð íbúða haldi áfram að hækka á næstu árum. Óvissa um þróun íbúðaverðs er einn helsti áhættuþátturinn sem íbúðareigendur standa frammi fyrir og því er líklegt að aukin óvissa hafi áhrif á neyslu- og sparnaðarhneigð heimilanna. Sá þáttur sem einna helst veldur óvissu um þróun á íbúðamarkaði á næstu árum

er umfang nýs íbúðarhúsnæðis. Á undanförunum árum hefur fjölgun íbúða ekki haldið í við fólksfjölgun eins og sést á meðfylgjandi mynd. Íbúðafjárfesting hefur þó aukist mikið á undanförunum misserum, ekki síst vegna hækkunar íbúðaverðs, og spáð er áframhaldandi aukningu íbúðafjárfestingar á næstu árum. Miðað við hagspá Hagstofunnar um íbúðafjárfestingu er útlit fyrir að íbúðum fjölgi um 9.000–10.000 hér á landi á árunum 2019–2021 en til samanburðar er útlit fyrir að íbúðum hafi fjölgað um hátt í 6.000 á árunum 2016–2018. Gangi þessi spá um byggingu íbúðarhúsnæðis eftir er útlit fyrir að óuppfyllt íbúðaðörf, eins og hún er metin af Íbúðalánasjóði, fari minnkandi til ársins 2022. Það fer þó að miklu leyti eftir þróun þeirra þátta sem hafa áhrif á íbúðaðörf, einkum fólksfjölgunar sem telja má til helstu óvissuþátta á íbúðamarkaði um þessar mundir. Verði fólksfjölgun áfram hröð, til dæmis vegna eftirspurnar eftir vinnuafli, má búast við því að íbúðaverð hækki meira en ella.

Það er mikilvægt fyrir þróun á íbúðamarkaði að nýjar íbúðir í því uppbyggingarskeiði sem nú stendur yfir verði í takt við þörf og eftirspurn. Stærð nýrra íbúða hefur farið minnkandi á undanförunum árum og er uppbygging á því sviði því heilt á litið í takt við íbúðaðörf þó að talsverður munur sé á milli sveitarfélaga hvað varðar meðalstærð nýrra íbúða. Vaxandi hluti þess íbúðarhúsnæðis sem byggt hefur verið á höfuðborgarsvæðinu er miðsvæðis þar sem íbúðaverð er hæst.

Markaðurinn með íbúðafjármögnun hefur breyst á undanförunum árum. Lífeyrissjódir hafa sótt hratt fram á markaðnum og bjóða jafnan lægstu vexti á íbúðalánnum en þó jafnan með lægri veðhlutföllum en aðrir lánveitendur. Á sama tíma hafa lántakar hjá Íbúðalánasjóði greitt upp lán sín í miklum mæli enda eru vaxtakjör á þeim ekki samkeppnishæf um þessar mundir. Lífeyrissjóðirnir eru stærstu eigendur íbúðabréfa Íbúðalánasjóðs og eiga jafnframt talsvert af sértryggðum skuldabréfum bankanna. Að þessum eignum meðtöldum er bein og óbein fjármögnun íbúðarhúsnæðis samtals um 30% af heildareignum lífeyrissjóðanna. Íbúðafjármögnun er að mörgu leyti hentugur fjárfestingarkostur fyrir lífeyrissjóðina sem leita að öruggri og verðtrygðri langtímafjármögnun. Í mikilli samþættingu íbúðamarkaðar og lífeyriskerfisins felst þó viss áhætta. Dragi lífeyrissjóðirnir verulega úr aðkomu sinni að fjármögnun íbúðalána gæti það haft neikvæð áhrif á íbúðamarkaðinn og að sama skapi gæti veruleg lækun íbúðaverðs haft í för með sér tap vegna íbúðalána.

Íbúðalán heimilanna, heildarfjárhæð að nafnvirði



Heimild: Seðlabanki Íslands

Fjárhagslegur stuðningur við húsnæðismarkað, hagstjórn og aðrar aðgerðir stjórnvalda getur haft áhrif á þróun íbúðafjárfestingar og íbúðamarkaðar. Húsnæðisstuðningur ríkisins er áætlaður um 27 ma.kr. á yfirstandandi ári að meðtalinni endurgreiðslu virðisaukaskatts til byggingaraðila en 18 ma.kr. að henni frátalinni. Samsetning húsnæðisstuðnings hefur breyst á undanförunum árum og er hann til að mynda í meira mæli tengdur uppbyggingu húsnæðis en áður. Sú þróun er jákvæð að því leyti að þannig er framboð íbúða aukið með beinum hætti og í samræmi við stefnumörkun stjórnvalda í húsnæðismálum. Þar sem bæði framboð húsnæðis og eftirspurn er tiltölulega óteygjin, þ.e. ónæm fyrir verðbreytingum, er hætt við því að ómarkviss húsnæðisstuðningur leiði frekar til verðhækkana en aukins framboðs á húsnæði, að minnsta kosti til skemmri tíma. Sú hætta er almennt minni þegar stuðningurinn rennur til uppbyggingaraðila fremur en beint til notenda, en þó getur aukin eftirspurn á byggingarmarkaði vegna opinbers stuðnings ýtt undir þenslu og hækkað framleiðslukostnað.

Húsnæðisstuðningur 2019	Ma.kr.
Húsnæðisbætur ¹	6,3
Stofnframlög vegna almennra íbúða	3,7
Vaxtabætur	3,4
Skattfjáls ráðstöfun séreignarsparnaðar	2,5
Afsláttur af fjármagnstekjuskatti af leigutekjum	1,5
Afsláttur af stimpilgjaldi vegna fyrstu kaupa	0,4
Húsnæðisstuðningur	17,8
Endurgreiðsla vsk. af vinnu við húsnæði	8,7
Húsnæðisstuðningur að meðtalinni endurgreiðslu vsk.	26,5

¹ Umsýslukostnaður talinn með

Átakshópur um aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði lagði í janúar til ýmsar aðgerðir sem gætu haft áhrif á uppbyggingu íbúðarhúsnæðis á næstu árum. Hópurinn lagði meðal annars til að ríki og sveitarfélög ykju fjárveitingar í stofnframlög til leiguíbúða, svokallaðra almennra íbúða, á næstu árum til að mæta óuppfulltri íbúðaðörf. Jafnframt yrði leitað leiða til að fjármagna óhagnaðardrífín húsnæðisfélög sem tækju þátt í uppbyggingunni. Auk þess voru lagðar til ýmsar breytingar á umgjörð skipulags- og byggingarmála sem gætu hraðað uppbyggingu á íbúðamarkaði og þannig stuðlað að því að einhver hluti þess íbúðarhúsnæðis sem fyrirhugað er að byggja kæmi fyrr inn á markað en ella. Ef ráðist er í þessar aðgerðir munu áhrif þeirra á íbúðamarkaðinn að hluta til fara eftir því hvaða áhrif aukin uppbygging á vegum óhagnaðardrífínna aðila hefur á aðra uppbyggingu íbúðarhúsnæðis.

Rammagrein 1 – Ástæður og afleiðingar lægra raunvaxtastigs

Raunvextir í iðnríkjum hafa lækkað um u.þ.b. 4,5 prósentustig⁵ undanfarna þrjú áratugi. Innlendir raunvextir hafa fylgt lækkun erlendra vaxta og til að mynda gaf ríkissjóður út verðtryggt skuldabréf í nóvember 2018 sem ber 1,5% vexti en sambærileg útgáfa á árunum 2010–2012 bar 3–3,8% vexti. Fylgni innlendra og erlendra raunvaxta ætti ekki að koma á óvart enda ráðast raunvextir á fjármagnsmarkaði þar sem saman koma framboð vegna sparnaðar og eftirspurn vegna fjárfestingar. Í umhverfi frjálsra fjármagnsflutninga hljóta innlendir vextir að ákvarðast að verulegu leyti af þróun erlendra vaxta. Mikil fylgni hefur verið á milli raunvaxta á Íslandi og í Bandaríkjunum undanfarna tvo áratugi, jafnvel þegar höft á fjármagnsflutninga hafa verið við lýði hér á landi. Í þessari rammagrein er reynt að svara því hvers vegna raunvextir hafa lækkað og hvaða efnahagslegu áhrif lægri raunvextir gætu haft til framtíðar.

Fjölmargar rannsóknir hafa verið gerðar á því hvað hefur valdið lækkun raunvaxta og nokkrar kenningar verið settar fram um hvers vegna eftirspurn eftir lánsfé hafi dvínað og/eða framboð sparnaðar aukist. Á fjárfestingarhliðinni er líklegt að minni framleiðnivöxtur (sjá umfjöllun í kafla 2.2.1) hafi leitt til væntinga um minni vöxt framleiðslugetu til framtíðar, lægri ávöxtunar fjármagns og þar af leiðandi minni vilja til fjárfestingar. Á sama tíma hefur framboð sparifjár aukist, m.a. fyrir tilstilli breyttrar aldursamsetningar fjölmargra þjóða. Fjölmenn kynslóð hefur komist á sparnaðaraldur⁶ ásamt því að siauknar lífslíkur kalla á aukinn sparnað þar sem starfsævin hefur ekki lengst í sama mæli. Þessu til viðbótar gætu væntingar um minni vaxtargetu hagkerfisins til frambúðar eftir alþjóðlegu efnahagskrísuna 2007/2008 leitt neytendur til þess að spara meira. Samspil minni fjárfestingar og meiri sparnaðar hefur svo þrýst niður raunvöxtum.

Sparnaðarhlutfall nýmarkaðsríkja óx sérstaklega mikið eftir aldamótin. Eftir röð efnahagskrísa í nýmarkaðsríkjum undir lok 20. aldarinnar var mikil áhersla lögð á uppbyggingu gjaldeyrisforða til að mæta áföllum framtíðarinnar. Flest ríki nýttu forðann til að fjárfesta í öruggum ríkisskuldabréfum og stuðluðu þannig að lægri áhættulausum vöxtum. Þróunin eftir

⁵ Rachel og Smith (2015) <https://www.ijcb.org/journal/ijcb17q3a1.pdf>.

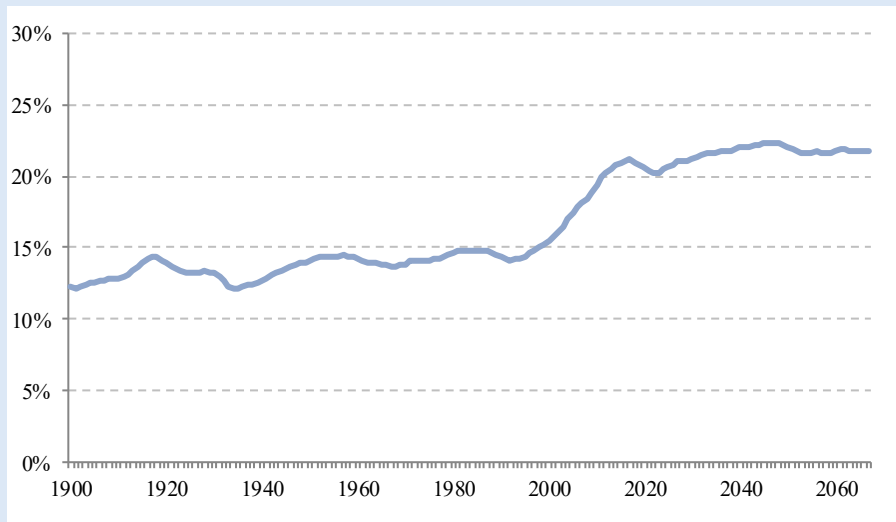
⁶ Sparnaðaraldur hefur verið skilgreindur frá um fimmtugt og þar til lífeyristaka hefst. Á þessum aldri er algengt að fólk hafi færri börn á framfæri en atvinnutekjur þess séu áfram háar.

fjármálakreppuna 2007/8 var ekki ósvipuð. Banka- og fjármálaeftirlit var hert, t.a.m. með hærri eiginfjár- og lausafjárkröfum sem leiddu til aukinnar eftirspurnar eftir öruggum eignum.

Hér á landi hefur mikill sparnaður hagkerfisins undanfarin ár lagst á sveif með framan-greindum þáttum. Lífeyrissparnaður hefur aukist, m.a. vegna hækkunar iðgjalda á almennum vinnumarkaði úr 12% í 15,5%. Þá hafa skuldir heimila, fyrirtækja og hins opinbera lækkað ört og afgangur verið af utanríkisviðskiptum síðan árið 2013. Líklegt er að öldrun þjóðarinnar, með herra hlutfalli fólks á sparnaðaraldri, festa og ábyrgð í stjórn opinberra fjármála, þar sem tekjuafgangur ríkissjóðs, einskaptis tekjur og tekjur af uppgjöri slitabúanna hafa verið nýttar til niðurgreiðslu ríkisskulda hafi átt sinn þátt í að drífa þessa þróun. Auk þess er mögulegt að efnahagskreppan hafi aukið sparnaðarhneigð landsmanna, a.m.k. tímabundið. Niðurstöður rannsókna benda til þess að heimili bregðist við áföllum sem fela í sér væntingar um minni tekjuvöxt og meiri óvissu með því að auka sparnað. Bent hefur verið á að þau áhrif séu líklega mest þegar skammt er liðið frá áfalli en fjari svo út yfir tíma,⁷

Í opnu hagkerfi ætti sparnaður innan lands reyndar ekki að hafa áhrif á raunvaxtastigið þar sem frjáls fjármagnsviðskipti eru til þess fallin að jafna út raunvaxtamun á milli landa. Í reynd er þó líklegt að heimaslagsíða fjárfesta geti dregið raunvaxtastigið niður. Auk þess stuðluðu fjármagnshöftin, sem var að mestu lyft árið 2017 aflétt árið 2017, að lægri vöxtum með því að læsa inni fjármagn sem ella hefði leitað í erlendar fjárfestingar. Margt virðist því hafa lagst á eitt við að toga niður raunvaxtastigið undanfarin ár.⁸

Hlutfall fólks á aldrinum 50-67 ára



Heimild: Hagstofa Íslands

⁷ Carroll, C., Slacalek, J., & Sommer, M. (2012). Dissecting saving dynamics: measuring credit, wealth and precautionary effects. January). <http://www.econ2.jhu.edu/people/ccarroll/papers/cssUSSaving.pdf>.

⁸ Aðrir hlutir, svo sem fjárstreymistæki Seðlabankans sem kveður á um tímabundna bindingu nýs innstreymis erlends gjaldeyrir, hafa vegið á móti lækkun raunvaxta.

Efnahagsleg áhrif lægri raunvaxta eru margvísleg. Til að mynda verður svigrúm hefðbundinnar peningastefnu til að vinna gegn niðursveiflum minna en áður, þar sem miklum vandkvæðum er bundið að lækka nafnvexti mikið undir 0%. Seðlabanki Bandaríkjanna hefur að jafnaði lækkað vexti um 4–5 prósentustig við efnahagskreppur, en útlit er fyrir að svigrúm bankans til að mæta næstu niðursveiflu verði talsvert minna. Vextir á evrusvæðinu eru enn í lágmarki og ljóst að þar er svigrúmið enn minna. Hér á landi eru nafnvextir hærri og þessi vandi því fjarlægari. Íslenska hagkerfið er hins vegar útflutningsdrifið og ljóst að áhrif minnkandi erlendar eftirspurnar draga úr efnahagssumsvifum hér á landi. Þá er einnig ljóst að lágt raunvaxtastig hlýtur að draga úr væntri ávöxtun lífeyrissjóða og minnka líkur á að þeir nái þeirri ávöxtun sem þeir þurfa til að skila þeim lífeyrisréttindum sem að er stefnt. Raungerist sú sviðsmynd verður óhjákvæmilegt að bregðast við, t.a.m. með lækkun réttinda og/eða seinkun lífeyristökualdurs.

Lækkun raunvaxta auðveldar hagkerfum að standa undir hærri skuldbindingum. Frá sjónarhóli ríkisfjármála má segja að lægri vextir feli í sér að sjálfbærni ríkisfjármála er ógnað við hærra skuldahlutfall en áður. Með sífellt lægri raunvöxtum og mikilli skuldaniðurgreiðslu hins opinbera undanfarin ár hefur skapast svigrúm á efnahagsreikningum hins opinbera til að auka innviðafjárfestingar. Rannsóknir Alþjóðagjaldeyrissjóðsins sýna að þegar þörf er á innviðafjárfestingu, vextir lágir og slaki er í hagkerfinu þá getur arðsemi slíkra fjárfestinga verið svo mikil að áhrifin á skuldahlutfall hins opinbera til meðallangs tíma verða óveruleg. Mikilvægt er því að velja og tímasetja slíkar fjárfestingar af kostgæfni.

3 Fjármál hins opinbera og opinberra aðila

3.1 Fjármálareglur fyrir hið opinbera

Í lögum um opinber fjármál er kveðið á um fjármálareglur af tvennum toga. Eins og í öðrum löndum er tilgangur þeirra að stuðla að stefnufestu í stjórn opinberra fjármála á hverjum tíma.

Annars vegar eru í lögnum tilgreind **fimm grunngildi**. Þau kveða á um meginreglur eða viðmið sem fylgja ber við móttun og framfylgd fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Gildin fela þar með í sér skýra leiðsögn um æskilegar forsendur og leitni ákvarðanatökunnar. Þó svo að grunngildin skilgreini ekki tölulegar lykilstærðir opinberra fjármála með beinum hætti bera þau engu að síður með sér fremur skýra forskrift fyrir mati á því hvort framlögð fjármálastefna og -áætlun miði í rétta átt. Grunnildin fimm sem gerð er krafa um í lögnum að fjármálastefna og fjármálaáætlun uppfylli eru: **sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi**. Til að sannreyna grunnildin er bæði litið til þess í hvaða átt ákvarðanir leiða framvindu opinberra fjármála og þess hvort verklag stjórnvalda við þær ákvarðanir uppfylli tiltekin skilyrði.

Hins vegar er í lögnum kveðið á um **tölusetta mælikvarða um afkomu og skulda-stöðu**. Mælikvarðarnir gegna því hlutverki að setja ytri vikmörk við frávikum fjármálastefnu hins opinbera frá þeirri stöðu sem talin er æskileg í þeim skilningi að hún einkennist í senn af jafnvægi og takmarkaðri áhættu af langtímaskuldum. Þessir tölulegu mælikvarðar eru fremur skýrir og fyrirsjáanlegir og eiga því að geta fallið vel að ákvarðanatökufærli stjórnvalda um þróun opinberra fjármála, þótt vissulega verði ávallt fyrir hendi ýmis óvissa og álitaefni sem tengjast breytilegu mati á þjóðhagsstærðum og efnahagsspám fram í tímann. Segja má að þessar tölusettu reglur tiltaki lágmarkskröfur sem gerðar eru til þess hvernig opinberu fjármálin þróast. Hinar tölusettu fjármála­reglur sem lögfestar hafa verið birtast í eftirfarandi viðmiðum:

1. **Afkomureglu**, sem kveður á um að heildarjöfnuður hins opinbera yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og að árlegur halli á heildarjöfnuði verði aldrei meiri en 2,5% af VLF.
2. **Skuldareglu**, sem kveður á um að heildarskuldir hins opinbera, að frátöldum lífeyris­skuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, verði lægri en 30% af VLF.
3. **Skuldalækkunarreglu**, sem kveður á um að skuldir skuli lækka um a.m.k. 5% af því sem ber í milli heildarskulda og skuldahámarks (sbr. 2. tölul.) að meðaltali árlega á hverju þriggja ára tímabili.

3.2 Framvinda stefnumörkunar í opinberum fjármálum

Núgildandi fjármálastefna, sem afgreidd var á Alþingi í mars 2018 og nær til árána 2018–2022, gerir ráð fyrir að heildarafkoma hins opinbera verði að lágmarki 5,7% af VLF á tímabilinu eða um 179 ma.kr. Lög um opinber fjármál gera ráð fyrir að fjármálaáætlun byggist á gildandi fjármálastefnu hverju sinni og er stefnan því í senn ein af lykilsforsendum fjármálaáætlunar og leið stjórnvalda til stefnumörkunar í opinberum fjármálum.

Í töflunni hér á eftir er sýnd afkoma ríkissjóðs, sveitarfélaga og hins opinbera árin 2017–2024 í samanburði við fjármálastefnu. Afkoma árið 2017 miðast við gögn Hagstofu Íslands en afkoma árið 2018 miðast við uppfærða áætlun ríkis og sveitarfélaga. Afkoman árið 2019 byggist á fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023 að teknu tilliti til uppfærslu í desember sl. á áætlaðri afkomu ríkissjóðs í ár. Afkoma árána 2020–2024 miðast við þá fjármálaáætlun

sem hér birtist fyrir það tímabil. Afkomuáætlunin er sett fram á þjóðhagsgrunni¹ í samræmi við lög um opinber fjárlög.

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	2017	Áætlun 2018*	Áætlun 2019*	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
I. Hið opinbera								
Heildartekjur	1.146	1.172	1.252	1.319	1.379	1.436	1.499	1.566
Heildargjöld	1.133	1.142	1.212	1.285	1.347	1.401	1.458	1.521
Heildarafkoma	14	29	40	34	32	36	41	45
% af VLF	0,5	1,0	1,3	1,1	1,0	1,0	1,1	1,1
Fjármálastefna, % af VLF .	-	1,4	1,2	1,1	1,0	1,0	-	-
Frávik % af VLF	-	-0,4	0,1	0,0	0,0	0,0	-	-
II. Ríkissjóður								
Heildartekjur	851	841	896	943	983	1.018	1.060	1.106
Heildargjöld	805	808	861	914	956	989	1.025	1.067
Heildarafkoma	46	33	35	29	26	29	34	38
% af VLF	1,7	1,2	1,2	0,9	0,8	0,8	0,9	1,0
Fjármálastefna, % af VLF .	-	1,2	1,0	0,9	0,8	0,8	-	-
Frávik % af VLF	-	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	-	-
III. Sveitarfélög								
Heildartekjur	332	361	385	406	425	451	474	496
Heildargjöld	365	364	380	400	420	444	467	489
Heildarafkoma	-33	-4	5	5	6	7	7	7
% af VLF	-1,3	-0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Fjármálastefna, % af VLF .	-	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	-	-
Frávik % af VLF	-	-0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-

* Uppfærðar áætlanir fjármála- og efnahagsráðuneytisins í mars 2019.

Uppsöfnuð heildarafkoma hins opinbera árin 2018–2022 er áætluð um 171 ma.kr. Það er um 8 ma.kr. lakari útkoma en fjármálastefnan gerir ráð fyrir. Heildarafkoman árið 2018 er áætluð 0,4% af VLF lakari en samkvæmt stefnunni en að baki því er nokkur munur á afkomu ríkissjóðs og sveitarfélaga. Frávikid skýrist að mestu af afkomu sveitarfélaga en það var samkvæmt uppfærðri áætlun neikvætt um 0,3% af VLF í stað þess að vera jákvætt um 0,2% af VLF, eins og markmið fjármálastefnunnar og áætlanir gerðu ráð fyrir. Bent er á að um er að ræða uppfærða áætlun fyrir árið 2018 og kann staðan því að breytast í endanlegu uppgjöri.

Áætlun ársins 2019 gerir ráð fyrir að heildarafkoma hins opinbera verði um 1,3% af VLF sem er 0,1% af VLF meira en fjármálastefnan segir til um. Árin 2020 til 2022 er gert ráð fyrir afkomu í takt við fjármálastefnu eða á bilinu 1–1,1% af VLF. Þá gera áætlanir ráð fyrir að afkoman verði áfram jákvæð sem nemur 1,1% af VLF árin 2023 og 2024.

¹ Reikningshaldsleg framsetning byggist á svonefndum GFS-staðli (Government Finance Statistics) frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum.

Samhliða stefnu um afkomu hins opinbera setur ríkisstjórn stefnu um þróun skulda á tímabilinu. Í töflu hér á eftir má sjá þróun skulda ríkissjóðs, sveitarfélaga og hins opinbera árin 2017–2024 í samanburði við skuldahlutfall samkvæmt fjármálareglu laga um opinber fjármál. Er þá átt við heildarskuldir að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum en að teknu tilliti til sjóða og bankainnstæðna ríkis og sveitarfélaga.

Pjóðhagsgrunnur, ma.kr.	2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
I. Hið opinbera								
Skuldir skv. fjármálareglu* ..	914	832	840	817	725	698	677	651
% af VLF	34,9	29,6	28,1	25,7	21,5	19,7	18,1	16,6
Fjármálastefna, % af VLF	-	33,8	31,0	28,5	27,3	25,0	-	-
Frávik % af VLF	-	-4,2	-2,9	-2,8	-5,8	-5,3	-	-
II. Ríkissjóður								
Skuldir skv. fjármálareglu* ..	758	651	658	634	542	517	498	474
% af VLF	29,0	23,1	22,0	19,9	16,1	14,6	13,3	12,1
Fjármálastefna, % af VLF	-	27,5	25,0	23,0	22,0	20,0	-	-
Frávik % af VLF	-	-4,4	-3,0	-3,1	-5,9	-5,4	-	-
III. Sveitarfélög								
Skuldir skv. fjármálareglu* ..	157	181	183	183	183	181	179	177
% af VLF	6,0	6,4	6,1	5,8	5,4	5,1	4,8	4,5
Fjármálastefna, % af VLF	-	6,3	6,0	5,5	5,3	5,0	-	-
Frávik % af VLF	-	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1	-	-

* Heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, sbr. 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál.

Fjármálastefna fyrir árin 2018–2022 gerir ráð fyrir að heildarskuldir hins opinbera lækki á tímabilinu og verði 25% af VLF í lok árs 2022. Eins og sjá má í töflu hér fyrir ofan gera núverandi áætlanir ráð fyrir að þessu hlutfalli verði náð nokkru hraðar þannig að hlutfallið verði orðið 19,7% af VLF í lok árs 2022 eða 5,3% af VLF lægra en það hámark sem kemur fram í fjármálastefnunni. Gert er ráð fyrir að skuldir sveitarfélaga verði örlítið hærri en samkvæmt fjármálastefnunni árið 2022 en þá verði ríkissjóður með umtalsvert lægra hlutfall en stefnan segir til um. Gangi þessar áætlanir eftir er gert ráð fyrir að skuldir hins opinbera nemi 16,6% af VLF í lok árs 2024.

Í ljósi hagvaxtar síðustu ára eins og lýst er í kafla 2 og greiningar á áhrifum útgjalda hins opinbera á eftirspurn í hagkerfinu, sbr. rammagrein 2, má leiða að því líkur að æskilegra hefði verið ef fjármálastefnan hefði gert ráð fyrir meiri afgangi á heildarafkomu hins opinbera á uppsveifluárum til þess að veita þenslunni meira viðnám og auka möguleika á skarpari viðspyrnu við kólnun hagkerfisins. Hins vegar hafði myndast mikil uppsöfnuð þörf fyrir innviðaupbyggingu í kjölfar efnahagsþrenginga sem þjóðarbúið gekk í gegnum eftir bankahrunið haustið 2008. Þá hefur lækkun skuldahlutfallsins gengið hraðar en fjármálastefnan gerði ráð fyrir. Það hefur leitt til minnkandi vaxtakostnaðar og aukið möguleika hins opinbera á útgjaldaukningu umfram breytingu tekna á komandi árum. Þróun skuldahlutfallsins síðustu ár og áætlun næstu ára er til þess fallin að auka trúverðuleika opinberra fjármála og er skýrt merki um varfærni og festu fjármálastefnunnar. Þessi þróun, samhliða

minnkandi framleiðsluspenna í hagkerfinu, veitir hinu opinbera tækifæri til að setja aukin framlög í innviðauppygginu, einkum í samgönguframkvæmdir, í þessari fjármálaáætlun.

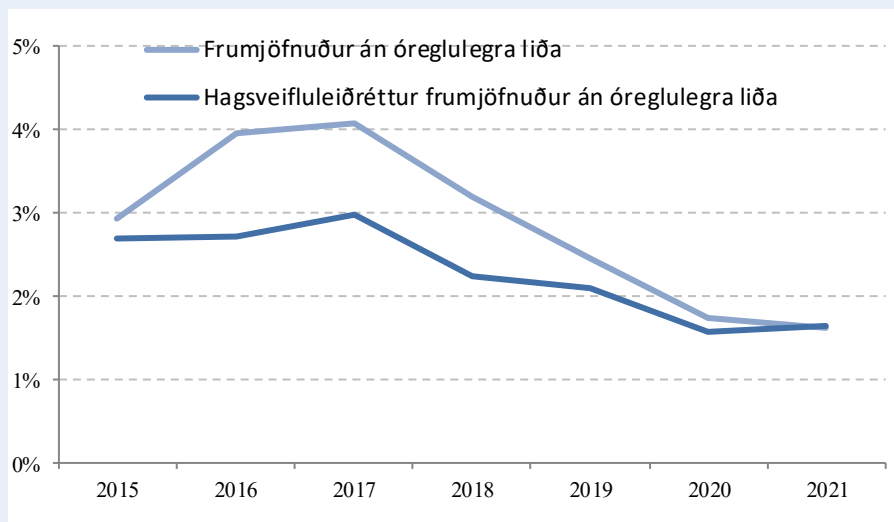
Rammagrein 2 - Hagsveifluleiðrétt afkoma

Í uppsveiflu hækka tekjur ríkissjóðs og ákveðin útgjöld, t.d. vegna atvinnuleysisbóta, lækka án þess að tekna sé um það stefnumótandi ákvarðanir. Markmið þessarar rammagreinar er að greina áhrif ríkisfjármála á hagsveifluna með því að reikna svokallaða hagsveifluleiðréttu frumafkomu sem sýnir undirliggjandi jöfnuð ríkisins. Breytingin í þeirri stærð milli ára gefur svo til kynna hvort ríkissjóður hvetji eða letji til frekari eftirspurnar í hagkerfinu.

Til að átta sig á undirliggjandi stöðu ríkissjóðs er nauðsynlegt að draga frá tiltekna einkiptisliði. Þar vega þyngst stöðugleikaframlögin sem lögð voru á slitabú fallinna fjármálafyrirtækja. Einnig er nauðsynlegt að einangra áhrif hagsveiflunnar á tekjur og gjöld til að leggja mat á efnahagsleg áhrif stefnumótandi ákvarðana í ríkisrekstri. Til þess nýtir ráðuneytið mat Seðlabankans á framleiðsluspennu ásamt teygnistuðlum fyrir heildartekjur og -gjöld sem OECD hefur metið, en stuðlarnir segja til um tengsl tekna og gjalda við framleiðsluspennu. Mati á framleiðsluspennu og teygnistuðlum fylgir mikil óvissa. Framleiðsluspennan getur breyst mikið milli mælinga og þá geta teygnistuðlarnir, sem í þessari greiningu er haldið föstum, verið breytilegir á milli ára, sérstaklega í litlum og sveiflukennendum hagkerfum líkt og því íslenska.

Mynd 1 sýnir frumjöfnuð án óreglulegra liða, fyrir og eftir hagsveifluleiðréttingu, í hlutfalli af framleiðslugetu. Þar sjást vel þau miklu áhrif sem hagsveiflan og einkiptisliðir hafa haft á stöðu ríkissjóðs undanfarnin ár. Mestu munar á árinu 2016 þegar hagsveifluleiðréttur frumjöfnuður var 1,3 prósentustigi af landsframleiðslu lægri en óleiðréttur frumjöfnuður.

Frumjöfnuður í hlutfalli af framleiðslugetu



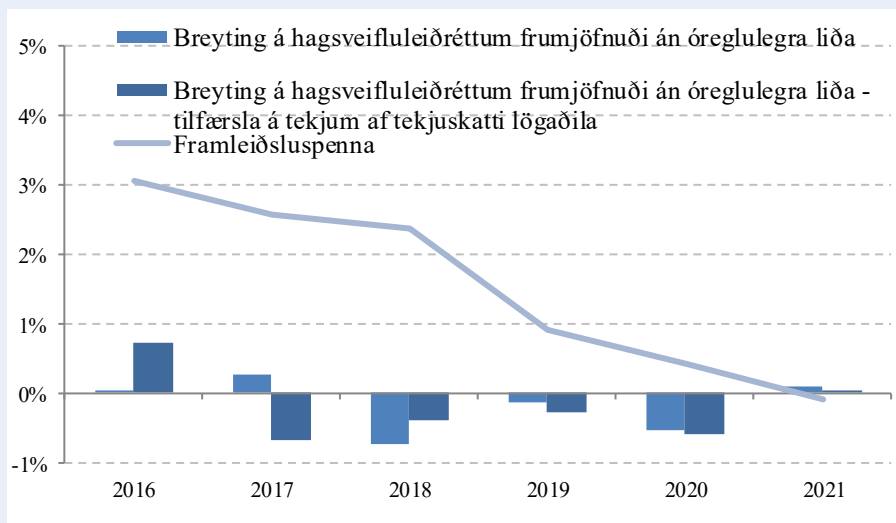
Mynd 2 sýnir breytingu í hagsveifluleiðréttum frumjöfnuði ríkissjóðs á milli ára. Ef breytingin er jákvæð gefur það til kynna aukið aðhaldsstig ríkisfjármála en neikvæð breyting gefur til kynna slaka í ríkisfjármálastefnunni. Myndin sýnir annars vegar breytingu á hagsveifluleiðréttum frumjöfnuði eins og hann birtist á mynd 1 og hins vegar þegar tekjuskattur lögaðila hefur verið tafinn um eitt ár. Rökin fyrir því eru að hann er innheimtur með

eins árs töf þannig að tekjur ríkisins árið 2017 eru vegna tekna lögaðila frá 2016. Mikill hagvöxtur var á árinu 2016 og voru tekjur ríkisins af tekjuskatti lögaðila umtalsverðar ári síðar.

Niðurstöðurnar benda til þess að aðhald ríkisfjármálastefnunnar hafi aukist lítillega árið 2016, sem m.a. leiðir af miklum útgjaldavexti árin á undan, en mikill útgjaldaþrýstingur hafði skapast eftir samdrátt ríkisútgjalda í kjölfar efnahagshrunsins. Töluverð útgjaldaaukning var á fjárlögum 2017 og 2018 þegar m.a. var brugðist við ákalli um auknar fjárveitingar í mikilvæga samfélagslega innviði. Þannig sýnir breyting á hagsveifluleiðrétum frumjöfnuði árið 2017, þegar tekjuskattur lögaðila hefur verið tafinn um eitt ár, minnkandi aðhald ríkisfjármálastefnunnar frá fyrra ári. Báðir mælikvarðar, þ.e. með og án tilfærslu á tekjuskatti lögaðila, sýna áframhaldandi minnkandi aðhald árin 2018–2020, en áætlað er að átak í vegafjárfestingu verði á árunum 2019–2021.

Áhrif stefnunnar í ríkisfjármálum fyrir árin 2017–2020 gefur því til kynna aukin eftirspurnaráhrif í hagkerfinu. Nýlegar hagspár Hagstofu Íslands og Seðlabankans gera ráð fyrir að hagvöxtur verði nálægt langtímaleitni þegar liða tekur á gildistíma fjármálaáætlunar og gera má því ráð fyrir að framleiðslugeta þjóðarþúsins verði í jafnvægi á þeim tíma. Í fjármálaáætlun sem nú er sett fram má gera ráð fyrir að breyting á hagsveifluleiðrétum frumjöfnuði verði óveruleg á árinu 2021 og því bein áhrif á eftirspurn líka, þ.e. á þennan mælikvarða örvar ríkissjóður hvorki né letur hagkerfið.

Breyting á hagsveifluleiðrétum frumjöfnuði og framleiðsluspenna



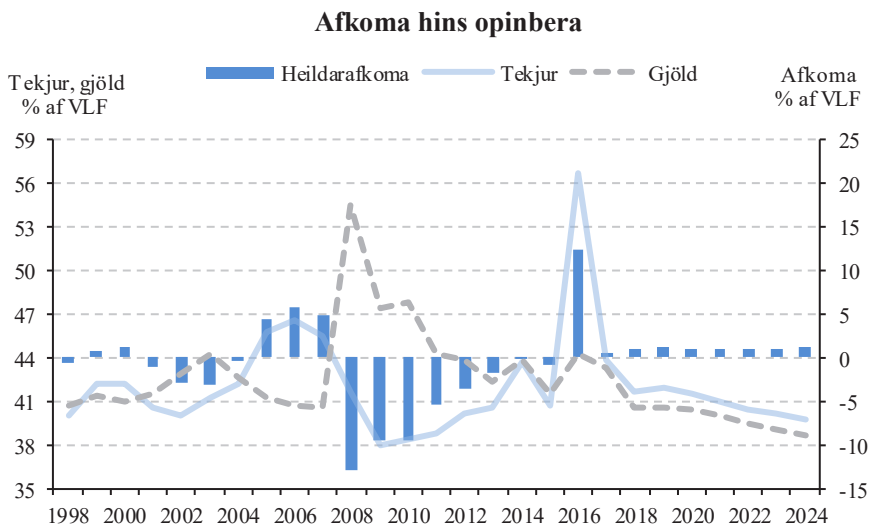
Mat á hagsveifluleiðrétum frumjöfnuði er verulegri óvissu háð vegna þeirra forsendna sem stuðst er við, ekki síst varðandi mat á framleiðsluspennu sem getur breyst mikið yfir tíma í litlu opnu hagkerfi á borð við það íslenska. Mat á teygnistuðlum er einnig vandkvæðum bundið vegna tíðra skattkerfisbreytinga, en þeir hafa að jafnaði minni áhrif en matið á spennunni. Nánari umfjöllun um óvissu þessu tengda má finna í rammagrein í fjármálaáætlun 2019–2023. Að því sögðu gefur matið þó vísbendingu um stefnu opinberra fjármála. Tilgangurinn með birtingu matsins er að auka gæði í stefnumótun stjórnvalda og efla gagnsæi um ríkisfjármálastefnuna með því að gefa vísbendingu um efnahagsleg áhrif opinberra fjármála, þ.e. hvort stefnan sé til þess fallin að auka eða draga úr eftirspurn í hagkerfinu.

3.3 Fjármál hins opinbera

Í þessum kafla er farið nánar yfir afkomuþróun hins opinbera undanfarin ár í samhengi við áætlun um hana fyrir hið opinbera og opinbera aðila í heild² á tímabilinu 2020–2024. Byggist sú heildaráætlun á ríkisfjármálaáætlun, sem kynnt er í 4. kafla, áætlun um fjármál sveitarfélaga, sem fram kemur í 5. kafla fjármálaáætlunarinnar og áætlun um fjárhag opinberra fyrirtækja. Í kaflanum er einnig gerð grein fyrir áhrifum fráviksspar á afkomu hins opinbera.

Afkoma hins opinbera

Markmið stjórnvalda samkvæmt fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022, sem lögð var fram á Alþingi í desember 2017 og samþykkt í mars í fyrra, er að heildarafkoma hins opinbera verði jákvæð um a.m.k. 1,1% af VLF á árinu 2020 og 1% árin 2021 og 2022. Jákvæð afkoma er mikilvægt framlag til að viðhalda sjálfbærni opinberra fjármála og efnahagslegum stöðugleika í þjóðarbúskapnum. Við gerð fjármálastefnunnar var gengið út frá því að afgangur af afkomu hins opinbera myndaðist að mestu leyti hjá A-hluta ríkissjóðs en að afgangur A-hluta sveitarfélaga yrði 0,2% af VLF á ári yfir allt tímabilið. Þannig felur fjármálastefnan í sér að svigrúm verður fyrir vöxt fjárfestinga hins opinbera umfram hagvöxt en gert er ráð fyrir því að fjárfestingar hækki talsvert yfir miðbik tímabilsins, m.a. vegna átaks í samgönguframkvæmdum hjá ríkinu, en sígi lítið eitt að því loknu.



Eitt meginmarkmiða laga um opinber fjármál er að beita markvissri fjárfstjórn hins opinbera til að draga úr hagsveiflum og stuðla að auknum efnahagslegum stöðugleika. Heildarafkoma hins opinbera mælir þenslu eða samdráttaráhrif þess en á yfirstandandi ári er áætlað að hún verði jákvæð um 1,3% af VLF sem er 0,1% af VLF meiri en fjármálastefnan gerir ráð fyrir. Það væri þá fjórða árið í röð sem afkoman er jákvæð í kjölfar neikvæðrar

² Hið opinbera nær til þeirrar starfsemi í þjóðarbúskapnum sem fjármögnuð er að mestu með skatttekjum, þ.e. A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga. Fyrirtæki í eigu hins opinbera taka til atvinnustarfsemi sem er í meirihlutaeigu hins opinbera og er fjármögnuð að meiri hluta með sölu á vöru og þjónustu á markaði. Hugtakið opinberir aðilar í heild nær til bæði hins opinbera og fyrirtækja í meirihlutaeigu hins opinbera.

afkomu á árunum 2008–2015 á mælikvarða þjóðhagsreikninga en á því tímabili myndaðist uppsafnaður halli á heildarafkomu sem nam meira en 40% af VLF.

Á næstu fimm árum er gert ráð fyrir jákvæðri heildarafkomu af starfsemi hins opinbera á þjóðhagsgrunni sem svarar til 1,1% af VLF að jafnaði á ári. Áætlað er að afkoman skili afgangi sem nemi 34 ma.kr. á árinu 2020. Gert er ráð fyrir að tekjurnar hækki um 5,3% á árinu 2020 og að útgjöldin hækki um 6%. Áætlanir benda til þess að afgangurinn verði nokkuð stöðugur um 1% af VLF eftir það en hækki lítið eitt eða í 1,1% af VLF frá 2023.

Áætlun um afkomu hins opinbera byggir á fyrirliggjandi þjóðhagsspá sem fjallað er um 2. kafla. Þótt hægja sé farið á vexti hagkerfisins eru efnahagshorfur ágætar en þó eru nokkrir efnahagslegir áhættuþættir sem gætu valdið því að afkomu- og skuldaþróun hins opinbera yrði önnur en sú sem hér hefur verið rakin. Fjármála- og efnahagsráðuneytið útbjó frávíkssviðsmynd frá þeirri þjóðhagsspá sem áætlunin byggist á en fjallað er nánar um þá sviðsmynd og áhrif hennar á afkomuþróun hins opinbera í meðfylgjandi rammagrein.

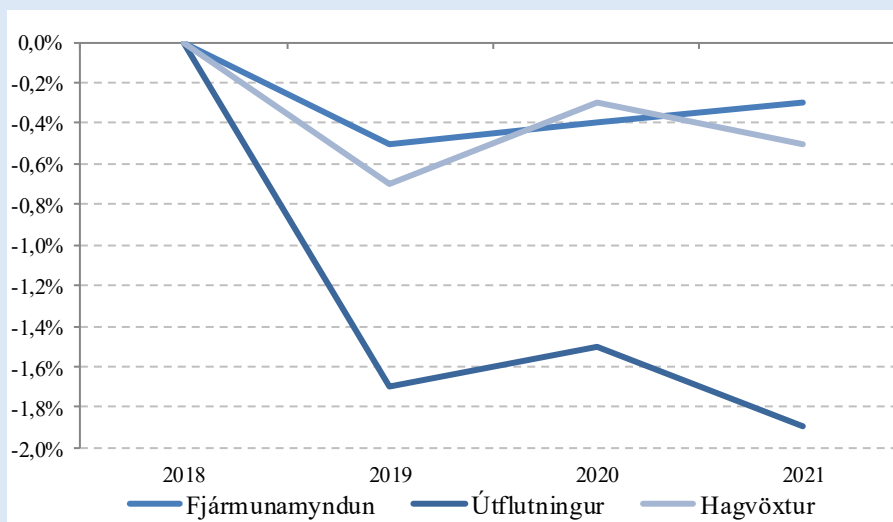
Rammagrein 3 - Frávíkssviðsmynd

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur útfært frávíkssviðsmynd fyrir hagspána sem miðast við að tilteknir áhættuþættir, sem fjallað er um í 2. kafla, verði að veruleika að einhverju leyti á fyrri hluta ársins 2019. Engu að síður þarf að hafa í huga að um sviðsmynd er að ræða og forsendur hennar eru tæknilegs eðlis og endurspegla ekki spár fjármála- og efnahagsráðuneytisins um þróun þeirra þátta sem um ræðir. Forsendur sviðsmyndarinnar eru eftirfarandi:

- Engin loðna verður veidd eða flutt út á árinu.
- Samdráttur í ferðaþjónustu reynist meiri en farþegaspá ISAVIA bendir til, eða sem gróflega samsvarar 5% fækkun ferðamanna í stað 2–3% fækkunar.
- Óvissa í ferðaþjónustu leiðir til lítillaga minni fjárfestingar í greininni árið 2019 en í spá Hagstofunnar.
- Launahækkningar verða meiri en í spá Hagstofunnar. Gert er ráð fyrir að þær verði í meira samræmi við það sem sögulega hefur verið raunin í kjölfar kjarasamninga og samræmist ekki verðstöðugleika.

Niðurstöður sviðsmyndarinnar eru á þá leið að forsendur um minni útflutning ferðaþjónustu og sjávarafurða leiða vitaskuld til minni vaxtar í útflutningi. Raunar stendur útflutningur í stað milli ára samkvæmt sviðsmyndinni. Á sama tíma valda meiri launahækkningar auknum kaupmætti til skamms tíma, þ.e. áður en verðbólga tekur við sér, sem leiðir til aukinnar einkaneyslu. Hluti þessarar tímabundnu aukningar í neyslu kemur að utan, þannig að innflutningur eykst tímabundið árin 2020 og 2021 og afgangur á viðskiptajöfnuði dregst því saman miðað við spá Hagstofunnar.

Uppsöfnuð frávik frá grunnspá



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

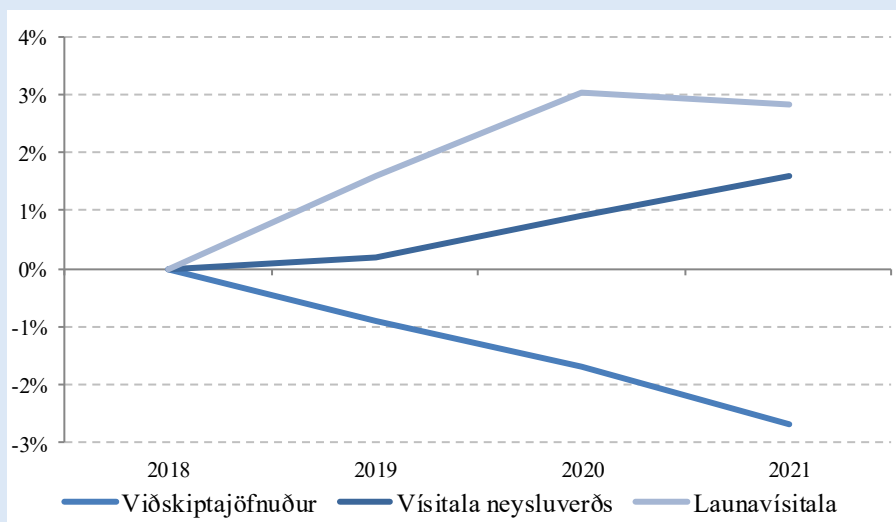
Forsendur um minni fjárfestingu og lakari utanríkisviðskipti árið 2019 leiða til minni hagvaxtar, en þrátt fyrir minni hagvöxt þá gerir aukin innlend eftirspurn vegna áður nefndra launahækkana það að verkum að Seðlabankinn hækkar vexti³, sem dregur enn frekar úr fjárfestingu á síðustu árum spátímabilsins, en einnig úr einkaneyslu. Hærri verðbólga gerir það að verkum að kaupmáttaraukningin fjarar út. Eftir standa hins vegar áhrif minni fjárfestingar og lægri hagvaxtar.

Áhrif frávikssviðsmyndarinnar á atvinnuleysi eru afar lítil. Samkvæmt henni verður atvinnuleysi aðeins 0,1 prósentustigi hærra en í grunnspá Hagstofu árin 2019, 2022 og 2024. Þess í stað koma áhrifin fremur fram í hærri verðbólgu. Hins vegar kann vel að vera að áhrifin komi í meira mæli fram í atvinnuleysi en verðbólgu. Sífellt stærri hluti hagkerfisins er í erlendri samkeppni, svo sem vegna vaxtar í ferðaþjónustu á Íslandi, mikillar aukningar í utanlandsferðum Íslendinga og aukinnar netverslunar. Svigrúm hagkerfisins til að velta kostnaðarhækkunum út í verðlag hefur þar af leiðandi líklega minnkað og hugsanlegt að aðlögunin komi fremur fram á vinnumarkaði.

Þrátt fyrir að forsendur sviðsmyndarinnar geti flestar haft áhrif til gengislækkunar er aðeins gert ráð fyrir óverulegri gengisveikingu frá spá Hagstofunnar. Verði gengislækkunin meiri er líklegt að verðbólga verði meiri en ella og tímabundinn kaupmáttarvöxtur að sama skapi minni. Hætt er við að slík verði raunin ef aðrir þættir raungerast, en mjög erfitt er að spá fyrir um gengisþróun við slíka umbreytingu hagvaxtarþróunar.

³ Hér er miðað við að Seðlabankinn fylgi Taylor-reglu.

Uppsöfnuð frávik frá grunnspá



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

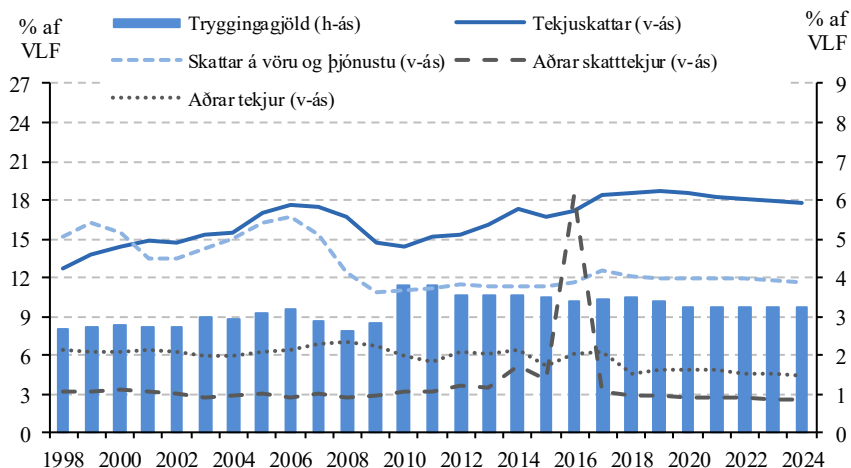
Áhrif fráviksspárinnar á tekjur, gjöld og þær með heildarafkomu hins opinbera á árunum 2020–2024 hafa verið áætluð gróflega miðað við fyrrgreindar forsendur. Niðurstöðurnar benda til þess að afkoman myndi versna um nálægt 15 ma.kr. árið 2020 eða um 0,5% af VLF. Þá er gert ráð fyrir að afkoman myndi halda áfram að versna eftir því sem líður á áætlunartímabilið og verða um 60 ma.kr. lakari en fjármálaáætlunin gerir ráð fyrir í lok tímabilsins eða sem svarar til 1,5% af VLF. Miðað við forsendur fráviksspárinnar aukast tekjur hins opinbera fyrst um sinn vegna hækkunar launavísitölu og einkaneyslu á nafnvirði auk þess sem vaxtatekjur verða hærrí í kjölfar hækkunar stýrivaxta. Útgjöld hins opinbera aukast hins vegar mun hraðar, að stærstum hluta vegna launa- og verðlagsþróunar, en spáin gerir ráð fyrir umtalsverðum launahækkunum strax á árinu 2019 sem hefur áhrif yfir allt tímabilið. Ljóst er að ef þessar forsendur verða að veruleika myndi það óhjákvæmilega kalla á umtalsverðar mótvægisáðgerðir hjá ríki og sveitarfélögum til að tryggja að heildarafkoman væri í takt við gildandi fjármálastefnu. Að öðru óbreyttu gætu þær ráðstafanir aukið það atvinnuleysisstig sem fráviksspáin gerir ráð fyrir sem hefði frekari áhrif á afkomu hins opinbera með auknum útgjöldum Atvinnuleysistryggingasjóðs.

Tekjur hins opinbera

Skatttekjur og tryggingagjöld mynda nálægt 90% af heildartekjum hins opinbera. Tekjuskattar eru stærsti flokkur skattteknanna og vega um 40% af heildartekjum. Sem hlutfall af VLF hafa tekjuskattar numið 17–19% undanfarin ár og áætlað er að þeir verði um 18,7% á þessu ári og 18,5% á því næsta á sama mælikvarða. Áætlað er að tekjuskattar haldist síðan á bilinu 18–18,5% af VLF út áætlunartímabilið. Skattar á vöru og þjónustu hafa skilað um 12% af VLF í tekjum til hins opinbera undanfarin ár og gert er ráð fyrir sambærilegu hlutfalli á næstu árum. Tryggingagjöld eru áætluð um 3,3% af VLF á næstu árum sem er einnig í samræmi við tekjur undangenginna ára. Þá er gert ráð fyrir að aðrar skatttekjur verði um 2,6–2,9% af VLF á komandi árum en þetta hlutfall hefur verið breytileg undangengin ár svo sem vegna einkisþróunarmálaframlaga sem í tölfærði Hagstofu flokkast sem eignarskattar. Aðrar tekjur hins opinbera hafa verið á bilinu 4–6% af VLF undanfarin ár en áætlunin gerir ráð fyrir að þær verði um 4,5–4,9% á næstu árum.

Samkvæmt áætlun er gert ráð fyrir að tekjur hins opinbera hafi numið 41,7% af VLF á árinu 2018 en gert er ráð fyrir að hlutfallið verði 41,9% á árinu 2019. Fjármálaáætlunin gerir ráð fyrir að þetta hlutfall lækki smám saman á næstu árum og verði um 40% á árinu 2024. Skýringin á þessari lækkun felst að stórum hluta í áformuðum skattaráðstöfunum, svo sem lækkun tryggingagjalds og breytingum á tekjuskattkerfinu, auk þess sem ekki er gert ráð fyrir því að tekjur vaxi jafn hratt og hagvöxtur.

Tekjur hins opinbera

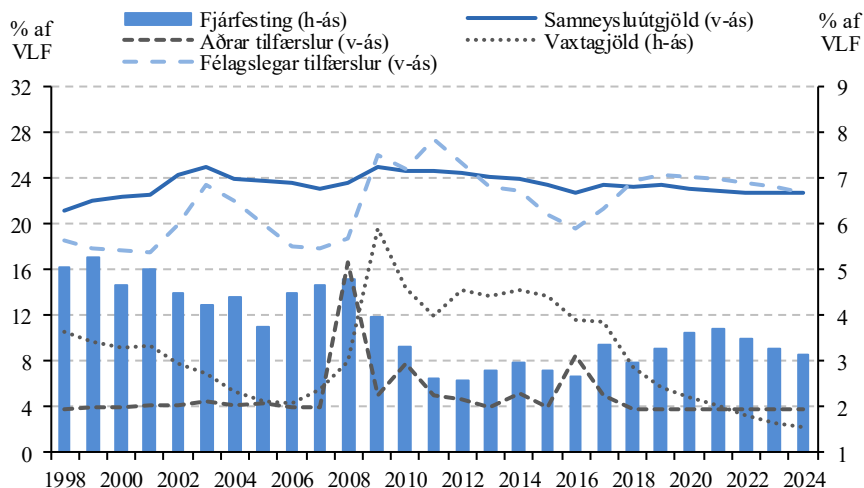


Útgjöld hins opinbera

Samneysluútgjöld, þ.e. útgjöld hins opinbera vegna launa, vöru- og þjónustukaupa auk afskrifta að frádreginni sölu á vöru og þjónustu, eru um þrjú fimmtu hlutar allra útgjalda hins opinbera. Á yfirstandandi ári er áætlað að samneyslan verði um 703 ma.kr. eða um 23,5% af VLF. Gert er ráð fyrir að hlutfallið lækki svo örlítið á áætlunartímabilinu, eins og lesa má úr myndinni hér á eftir, og verður samneyslan þá um 22,8% af VLF í lok tímabilsins.

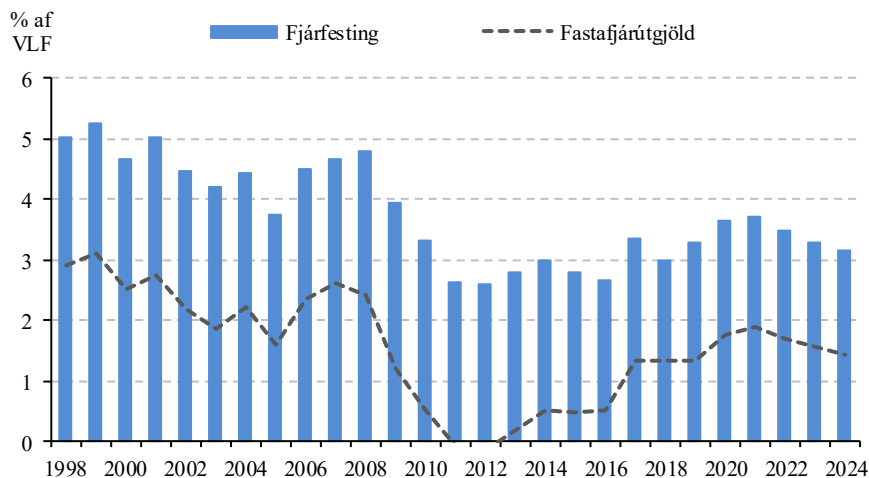
Vaxtakostnaður hins opinbera hefur verið umtalsverður frá falli bankakerfisins haustið 2008. Árið 2015 var hann 4,4% af VLF sem svarar til 15% af frumgjöldum hins opinbera. Í ár er gert ráð fyrir að hann verði af 2,4% af VLF en lækki síðan nokkuð ört og verði kominn niður í 1,5% af VLF árið 2024. Til samanburðar var vaxtakostnaður hins opinbera um 2,3% af VLF að meðaltali á árunum 2003–2007. Sjá má þessa þróun á myndinni hér á eftir. Lækkandi vaxtakostnaður eykur svigrúm hins opinbera til niðurgreiðslu skulda og hækkun útgjalda til fjárfestinga og velferðarmála.

Útgjöld hins opinbera



Félagslegar tilfærslur hins opinbera til heimila hækkuðu umtalsvert árið 2009 er þær fóru í 8% af VLF úr 6% árið á undan. Stór hluti þessarar útgjaldaaukningar var vegna atvinnuleysisbóta en dregið hefur verulega úr þeim með minnkandi atvinnuleysi. Á yfirstandandi ári er áætlað að um 212 ma.kr. renni til félagslegra tilfærslna eða 7,1% af VLF. Á næstu þremur árum er áætlað að hlutfallið verði um 7% af VLF en um 6,8% árin 2023 og 2024. Áætlað er að aðrar tilfærslur nemi 113 ma.kr. á yfirstandandi ári eða sem svarar 3,8% af VLF.

Fjárfesting hins opinbera



Á yfirstandandi ári er áætlað að verg fjárfesting verði 98,4 ma.kr. eða um 3,3% af VLF. Gert er ráð fyrir að fjárfesting hækki á árunum 2020 og 2021 og verði 3,6–3,7% af VLF en lækki aftur og verði 3,1% af VLF í lok tímabilsins. Til samanburðar var fjárfesting hins opinbera að meðaltali 4,6% af VLF á árunum 1998–2008. Telja má að það fjárfestingarstig

hafi verið hátt þegar horft er til langtíameðaltals en engu að síður er ljóst að taka mun tíma að rétta af fjárfestingarhalla undanfarinna ára. Til að mynda voru fastafjárútgjöld á árunum 2010–2016 að jafnaði 0,3% af VLF en sá mælikvarði lýsir fjárfestingum að frádregnum afskriftum, sem er mælikvarði á það hvort verið sé að ganga á eignir eða auka við þær. Hlutfall fastafjárútgjalda var neikvætt árin 2011 og 2012 sem gefur þá til kynna að gengið hafi verið á eignir. Fjármálaáætlunin gerir ráð fyrir að fastafjárútgjöld verði að jafnaði um 1,7% af VLF á ári á næstu fimm árum.

Markmið fjármálastefnunnar er að tryggja að ríkissjóður og hið opinbera í heild verði, einkum með lækkun skulda og ráðdeild í rekstri, í færum til að auka fjárfestingar til að vinna gegn niðursveiflu þegar hún mun eiga sér stað.

Efnahagur hins opinbera

Heildarskuldir hins opinbera eins og þær koma fram í þjóðhagsreikningum⁴ að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum o.fl. námu 1.800 ma.kr. í árslok 2018 eða sem svarar til 64% af VLF. Fjármálaáætlunin gerir ráð fyrir að fjárhæð heildarskulda á þennan mælikvarða aukist lítillega að nafnvirði á yfirstandandi ári og verði 1.812 ma.kr. í árslok 2019, en lækki sem hlutfall af VLF og nemi 60,5% af VLF. Þá er gert ráð fyrir lækkandi fjárhæð heildarskulda á árunum eftir það þannig að þær nemi um 1.724 ma.kr. eða um 44% af VLF í árslok 2024. Til samanburðar var skuldastaða hins opinbera um 51% af VLF árið 2007.

Gert er ráð fyrir að hrein eign hins opinbera, þ.e. efnislegar eignir og peningalegar eignir að frádregnum heildarskuldum, verði um 1.092 ma.kr. í árslok 2019. Þá er gert ráð fyrir að hrein eign fari hækkandi á tímabilinu og verði orðin 1.683 ma.kr. eða um 43% af VLF í árslok 2024.

⁴ Skuldir hins opinbera í þjóðhagsreikningum samanstanda af skuldabréfum, lántökum, lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og er uppgjör þeirra á þjóðhagsgrunni í samræmi við uppgjör og framsetningu fjárlaga, ríkisreiknings og sveitarsjóða.

Lykiltölur í fjármálum hins opinbera

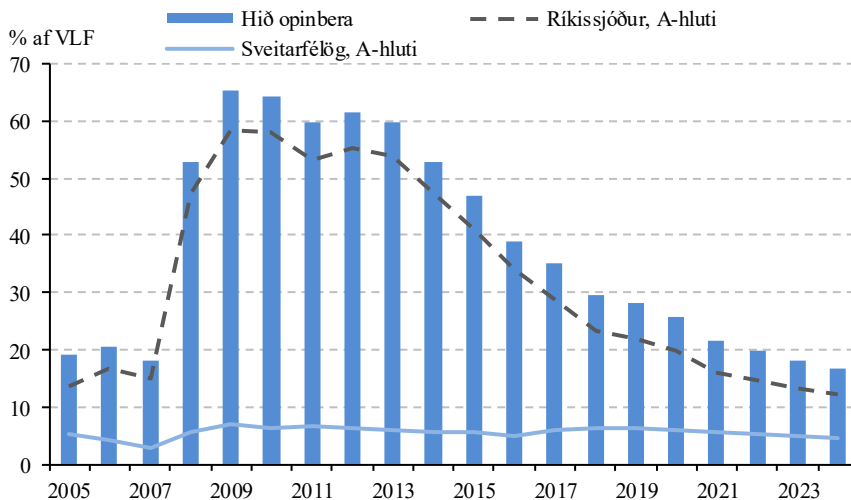
Í ma.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
Heildartekjur	1.252	1.319	1.379	1.436	1.499	1.566
Rekstrargjöld	1.172	1.229	1.283	1.341	1.400	1.464
Rekstrarafkoma	80	90	95	95	99	102
Fjárfesting	40	56	63	60	58	57
Heildarafkoma	40	34	32	36	41	45
<i>Staða í árslok:</i>						
Efnislegar eignir	1.647	1.701	1.750	1.798	1.844	1.890
Peningalegar eignir	1.257	1.288	1.315	1.332	1.418	1.517
Heildarskuldir*	1.812	1.794	1.760	1.714	1.717	1.724
Hrein eign	1.092	1.195	1.305	1.416	1.545	1.683
Hrein eign % af VLF	37	38	39	40	41	43
Heildarskuldir % af VLF	61	56	52	48	46	44
Heildarafkoma % af VLF	1,3	1,1	1,0	1,0	1,1	1,1

* Brúttóskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

Samkvæmt lögum um opinber fjármál ber stjórnvöldum að setja sér skuldamarkmið sem uppfylla skilyrði fjármálastefnu. Þar er miðað við annan mælikvarða um heildarskuldir en samkvæmt skilgreiningu þjóðhagsreikninga í töflunni hér fyrir framan. Skuldaviðmið laga um opinber fjármál er viðmið um heildarskuldir að frádregnum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum ásamt því að sjóðir og bankainnstæður koma til frádráttar. Í fjármálastefnu fyrir hið opinbera er gert ráð fyrir að heildarskuldir á þennan mælikvarða verði komnar undir 30% af VLF í lok árs 2020 og að þær verði ekki hærri en 25% af VLF í lok árs 2022. Núgildandi áætlanir gera þó ráð fyrir að þessum lágmarkshlutföllum verði náð nokkru fyrr, en til þess að ná þessum markmiðum þurfa að koma til tekjur af eignasölu, óreglulegum arðgreiðslum eða sambærilegum ráðstöfunum hjá rikissjóði á árunum fram til 2022, eins og gert er ráð fyrir í fjármálaáætluninni.

Á yfirstandandi ári er gert ráð fyrir að heildarskuldir hins opinbera samkvæmt fjármálaætluninni verði um 28,1% af VLF og haldi svo áfram að lækka á árunum eftir það þannig að hlutfallið verði orðið um 19,7% af VLF í árslok 2022, sem er um 5,3% af VLF lægra en gert er ráð fyrir í fjármálastefnunni. Þá gera áætlanir ráð fyrir að þetta hlutfall verði orðið um 16,6% af VLF í árslok 2024.

Heildarskuldir hins opinbera (samkvæmt skuldaviðmiði laga um opinber fjármál)



3.4 Fjármál opinberra fyrirtækja

Til opinberra fyrirtækja teljast fyrirtæki og rekstrareiningar sem að hálfu eða meiri hluta eru í eigu A-hluta ríkissjóðs eða A-hluta sveitarfélaga en eru reknar sem fjárhagslega sjálfstæðar einingar. Fyrirtæki ríkissjóðs eru flokkuð í B-hluta og C-hluta. Til B-hluta teljast fyrirtæki og lánastofnanir sem eru undir beinni stjórn ríkisins og eru rekin með ábyrgð ríkissjóðs. Þessir aðilar starfa á markaði og standa að stærstum hluta undir kostnaði við starfsemi sína með tekjum af sölu á vöru eða þjónustu. Fyrirtæki í þessum flokki eru til dæmis ÁTVR, Happdrætti HÍ, ÍSOR og Vigdísarholt. Til C-hluta teljast sameignar- og hlutafélög í meiri hlutaeigu ríkisins. Dæmi um fyrirtæki í þessum flokki er Isavia ohf, Landsvirkjun, Íslands-póstur hf, Neyðarlínan og Rarik. Seðlabanki Íslands er sjálfstæð stofnun í eigu ríkisins sem ber ábyrgð á öllum skuldbindingum bankans. Seðlabankinn lýtur ekki fjárfestingum ríkisins og er því talinn til C-hluta. Fjármálafyrirtæki og sjóðir innan B- og C-hluta ríkissjóðs eru ekki meðtalin í eftirfarandi rekstrar- og efnahagstölum vegna sérstöðu sinnar þegar umfang og efnahagsleg áhrif opinberra fyrirtækja í hagkerfinu eru metin. Helstu tegundir B-hluta fyrirtækja sveitarfélaga eru veitufyrirtæki (vatnsveitur, fráveitur og orkuveitur), hafnir, félagslegt húsnæði, almenningsamgöngur og sorphirða.

Framreikningur áætlana varðandi opinber fyrirtæki tekur mið af fjárhagsáætlunum stærstu fyrirtækjanna, fjármálaáætlunum sveitarfélaga og ársreikningum. Heildstæð áætlunargerð fyrir fyrirtæki hins opinbera er enn í þróun í samvinnu við fyrirtækin og verður að hafa þann fyrirvara á talnagögnum sem þau varða að enn er töluverð vinna eftir við að útfæra nánari og betri árlega greiningu á umsvifum í starfsemi þeirra fimm ár fram í tímann. Með tíðari upplýsingum frá fyrirtækjunum verður rýni áætlana betri og gæði gagna meiri.

Heildartekjur opinberra fyrirtækja námu um 276 ma.kr. árið 2017 sem svarar til 10,5% af VLF en árin á undan höfðu tekjurnar numið um 13% af VLF. Rekstrarafgangur fyrirtækjanna batnaði að jafnaði sem hlutfall af tekjum frá árinu 2010 til ársins 2016. Tekjuafgangur jókst um 40% árið 2016 frá fyrra ári að raunvirði en fjárfestingar jukust þó enn meira eða um 74%. Afkoma fyrirtækjanna varð nokkru lakari árið 2017 samkvæmt tölum Hagstofunnar, enda drógust tekjur saman um 17% að raungildi. Fjárfestingar drógust einnig aðeins saman og niðurstaða ársins varð jákvæð þó hún væri óveruleg.

Lykiltölur fyrirtækja hins opinbera

Í ma.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
Heildartekjur	310	324	335	349	365	384
Rekstrargjöld	254	262	271	281	292	308
Rekstrarafkoma	56	62	64	68	73	76
Fjárfesting	27	22	13	3	5	5
Heildarafkoma	29	40	51	65	68	71
<i>Staða í árslok:</i>						
Efnislegar eignir	1.259	1.287	1.324	1.361	1.397	1.472
Peningalegar eignir	95	108	105	107	112	119
Heildarskuldir	657	661	663	672	681	718
Hrein eign	697	734	766	796	828	873
Hrein eign % af VLF	23	23	23	22	22	22
Heildarskuldir % af VLF	22	21	20	19	18	18
Heildarafkoma % af VLF	1,0	1,3	1,5	1,8	1,8	1,8

* Brúttóskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

Í fjármálaáætluninni er gert ráð fyrir að heildartekjur opinberra fyrirtækja muni nema um 10% af VLF og að rekstrargjöld verði ríflega 8% í upphafi áætlunartímabilsins en að þau muni síðan dragast aðeins saman sem hlutfall af VLF. Samanborið við fjármálaáætlun síðasta árs er nú gert ráð fyrir að bæði tekjur og gjöld verði hærrí. Gjöldin hækka þó meira frá fyrri áætlun en tekjur, sem leiðir til þess að rekstrarafgangur verður minni en áður var gert ráð fyrir. Er þetta í takt við niðurstöðu Hagstofunnar um afkomu fyrirtækjanna árið 2017 en við áætlunargerðina á síðasta ári var m.a. byggt á ársreikningum fyrirtækjanna 2016 sem gaf til kynna verulega betri afkomu. Rekstrarafgangur þeirra árið 2017 dróst hins vegar saman um þriðjung. Fjárfesting er örlítið meiri árin 2019 og 2020 en áætlun síðasta árs gerði ráð fyrir en mun síðan dragast saman út tímabilið. Stærri fyrirtækin gera mörg hver ráð fyrir minni fjárfestingum næstu ár en þau gerðu ráð fyrir á síðasta ári.

Áætlanir um fjármál fyrirtækja hins opinbera benda til þess að árleg heildarafkoma þeirra nái ekki stefnumiði um afkomu þeirra í fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022, eins og gert var ráð fyrir á síðasta ári. Hluti af skýringunni hefur þegar verið nefnd hér að framan, það er að grunnforsendur sem unnið var út frá gáfu til kynna mun betri afkomu en nú er gert ráð fyrir. Efnahagsforsendur hafa einnig breyst með hraðari kólnun hagkerfisins en áður var áætlað og hafa sem dæmi breyttar áætlanir um fjölda ferðamanna bein áhrif á afkomu Isavia. Til að ná tilætluðum árangri samkvæmt stefnumiði t.d. árið 2020 þyrftu tekjur fyrirtækjanna að aukast um tæplega 6%. Það má einnig nefna í þessu samhengi að við endurskoðun Hagstofu á aðferðarfræði þjóðhagsreikninga í september sl. hækkaði nafnvirði VLF. Það veldur að öðru óbreyttu nokkurri lækkun á hlutfalli heildarafkomu fyrirtækjanna og VLF allt tímabilið, miðað við fjármálaáætlun vorið 2018 og þegar stefnumiðin í opinberum fjármálum voru ákveðin.

3.5 Fjármál opinberra aðila í heild

Eins og áður er getið samanstanda opinberir aðilar í heild af ríki og sveitarfélögum og fyrirtækjum þeirra. Áætlað er að rekstrarafkoma opinberra aðila verði 136 ma.kr. sem svarar til 4,5% af VLF á árinu 2019. Þegar tekið hefur verið tillit til fjárfestinga að frádregnum afskriftum er áætlað að heildarafkoman verði jákvæð um 69 ma.kr. eða 2,3% af VLF.

Fjárfesting opinberra aðila að frádregnum afskriftum er áætluð 2,2% af VLF á yfirstandandi ári en gert er ráð fyrir að hún aukist um 13% að raungildi á næsta ári en lækki síðan út tímabilið. Lækkunin skýrist einkum af minni fjárfestingu opinberra fyrirtækja. Heildarafkoman er undir stefnumiði í fjármálastefnu fyrir árin 2018-2022, en þar var gert ráð fyrir að hún yrði 3,0% af VLF árin 2019-2022. Það skýrist af því að afkoma opinberra fyrirtækja er nokkru lakari en gert var ráð fyrir í fyrri áætlun. Afkoma A-hluta ríkis og sveitarfélaga er eftir sem áður í samræmi við markmið fjármálastefnunnar.

Lykiltölur fjármála opinberra aðila í heild

Í ma.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
Heildartekjur	1.562	1.643	1.714	1.785	1.864	1.950
Rekstrargjöld	1.426	1.491	1.554	1.622	1.692	1.772
Rekstrarafkoma	136	152	159	163	172	178
Fjárfesting	67	78	76	63	63	62
Heildarafkoma	69	74	83	101	109	116
<i>Staða í árslok:</i>						
Efnislegar eignir	2.906	2.988	3.074	3.159	3.241	3.362
Peningalegar eignir	1.352	1.396	1.420	1.439	1.530	1.636
Heildarskuldir*	2.469	2.455	2.423	2.386	2.398	2.442
Hrein eign	1.789	1.929	2.071	2.212	2.373	2.556
Hrein eign % af VLF	60	61	62	62	64	65
Heildarskuldir % af VLF	83	77	72	67	64	62
Heildarafkoma % af VLF	2,3	2,3	2,5	2,8	2,9	3,0

* Brúttóskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

Áætlanir um þróun efnahagsreiknings opinberra aðila sýna að hrein eign þeirra muni vaxa á tímabilinu. Þá er gert ráð fyrir að heildarskuldir lækki verulega. Eins og fram kemur í umfjöllun um opinber fyrirtæki í kafla 3.4 er áætlanagerð um starfsemi þeirra í heild fimm ár fram í tímann ennþá í þróun.

4 Fjármál ríkissjóðs

4.1 Stefnumið og helstu niðurstöður ríkisfjármálaáætlunar

- Fjárhagsleg staða ríkissjóðs er traust og hefur verið afgangur af rekstri undanfarin ár. Stefnt er að því að áfram verði afgangur á afkomu ríkissjóðs sem nemi 0,8–1% af VLF á tímabili fjármálaáætlunarinnar í samræmi við gildandi fjármálastefnu.
- Niðurgreiðsla skulda ríkissjóðs hefur verið hröð á síðustu árum. Þannig hafa heildarskuldir lækkað úr 1.501 ma.kr. þegar þær náðu hámarki árið 2012 í 837 ma.kr. í árslok 2018. Fjármálaáætlunin gerir ráð fyrir að heildarskuldirnar muni halda áfram að lækka og að þær verði um 717 ma.kr. í árslok 2024 eða meira en helmingi lægri í krónum talið en þær voru árið 2012.
- Ef horft er til skuldareglu samkvæmt lögum um opinber fjármál, sem undanskilur lífeyrisskuldbindingar og viðskiptaskuldir og dregur frá sjóði og bankainnstæður, þá hafa skuldir ríkissjóðs lækkað úr 58% af VLF árið 2009 þegar hlutfallið var í hámarki í 23% árið 2018. Gert er ráð fyrir að skuldir á þennan mælikvarða lækki enn frekar og verði 12% í árslok 2024. Lækkun skuldanna hefur jafnframt haft í för með sér umtalsverðan bata í vaxtagjöfnum en vaxtagjöld ríkissjóðs hafa lækkað sem nemur um 2,9% af VLF á sama tímabili.
- Bætt fjárhagsleg staða ríkissjóðs hefur gert mögulegt að auka uppbyggingu innviða og sækja fram í velferðar-, mennta- og umhverfismálum á sama tíma og skilyrði fjármálastefnu um jákvæða afkomu er viðhaldið.
- Gert er ráð fyrir að fjárfestingarstig ríkissjóðs verði að jafnaði 2,2% af VLF á næstu árum sem er hækkun frá meðaltali síðustu fimm ára sem var 2%. Gert er ráð fyrir að fastafjárútgjöld, þ.e. fjárfesting að frádregnum afskriftum á fjárfestingum fyrri ára, verði um 0,9% af VLF að jafnaði. Það er umtalsverð hækkun frá meðaltali síðustu fimm ára þegar hlutfallið var 0,5% af VLF. Þar ber helst að nefna framkvæmdir við nýjan Landspítala og átak í samgönguframkvæmdum en framlög til þeirra hafa ekki verið hærri að raunvirði undanfarna tvo áratugi ef frá eru talin árin 2008 og 2009.
- Þrátt fyrir nokkra óvissu um hagþróunina á komandi misserum ber fjármálaáætlun árána 2020–2024 þess merki að haldið verði áfram á þeirri vegferð að auka sjálfbærni ríkisfjármála í kjölfar uppgangs síðustu ára og þeirra miklu umskipta og erfiðleika sem urðu í fjármálum hins opinbera í kjölfar bankahrunsins haustið 2008.
- Í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er gert ráð fyrir því í fjármálaáætluninni að komi verði á fót Þjóðarsjóði sem fjármagnaður verði með arðgreiðslum frá orkuvinnslufyrirtækjum. Markmið sjóðsins verði að auka viðnámsþrótt ríkissjóðs til að mæta fjárhagslegum áföllum framtíðar án þess að það leiði til skuldaföfnunar eða ójafnvægis í hagkerfinu.

Í kaflanum hér á undan var fjallað um afkomu og efnahag hins opinbera en í þessum kafla er fjallað um nánari útfærslu fjármálaáætlunarinnar fyrir ríkissjóð, svo sem þróun afkomu, tekna, útgjalda og efnahags.

Samkvæmt lögum um opinber fjármál skal fjármálaáætlun reist á grundvelli fjármálastefnu ríkisstjórnar hverju sinni. Núgildandi fjármálastefna var samþykkt á Alþingi í mars á síðasta ári. Markmið um afkomu- og skuldaferil hins opinbera til næstu fimm ára skulu vera

þau sömu í fjármálaáætluninni og sett eru í stefnunni og vera í samræmi við þær fjármála-reglur sem kveðið er á um í lögum um opinber fjármál. Fjármálaáætlunin felur þannig í sér frekari útfærslu á markmiðum fjármálastefnu og nánari stefnumörkun um þróun tekna, gjalda og efnahags opinberra aðila. Það felur m.a. í sér að í fjármálaáætluninni er lögð fram tillaga að skiptingu á útgjöldum ríkissjóðs eftir einstökum málefnasviðum til næstu fimm ára. Sú skipting ber þá með sér forgangs röðun og málefnaáherslur sem í senn taka mið af og eru umgjörð um stefnumörkun ráðuneyta fyrir málefnasviðin til fimm ára. Útgjalda-rammarnir fyrir málefnasviðin verða síðan útfærðir nánar með skiptingu niður á málaflokka í fjárlagafrumvarpi sem lagt verður fram í september. Vakin er athygli á því að í lögum um opinber fjármál er kveðið á um að leggja beri ályktun Alþingis um fjármálaáætlun til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár og að fjárlagafrumvarp verði ávallt í samræmi við markmið fjármálaáætlunar. Í þessu felst m.a. að ekki er gert ráð fyrir að í fjárlagafrumvarpi verði vikið í teljandi mæli frá þeirri stefnumörkun sem felst í útgjaldarömmum þingsályktunarinnar fyrir málefnasviðin nema þegar hlutlægar og málefnalegar ástæður eru fyrir hendi, eins og t.a.m. þegar veigamiklar forsendur hafa breyst eða óhjákvæmilegt reynist að taka tillit til breyttra aðstæðna. Í þessu samhengi er þó rétt að benda á að í árlegri uppfærslu á fjármálaáætlun til fimm ára er hægt að aðlaga tekju- og útgjaldaþróunina, jafnvel með breytingu á ráðstöfunum, sem rúmast innan heildaramma fjármálastefnunnar.

Þessi fjármálaáætlun er önnur fjármálaáætlun sitjandi ríkisstjórnar og byggist á gildandi fjármálastefnu. Samhengi hennar við fyrri áætlanir er eftirfarandi:

- **Grunnurinn að þessari áætlun er fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023.** Þannig felast í nýrri áætlun þær skattkerfisbreytingar og þau útgjaldaeverkefni sem samþykkt voru við vinnslu síðustu áætlunar.
- **Fjárlög fyrir árið 2019.** Breytingar verða á grunni nýrrar fjármálaáætlunar í tengslum við niðurstöðu fjárlaga ársins 2019. Fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024 er þannig samsett af fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023 að viðbættum ákvörðunum sem teknar voru í fjárlögum ársins 2019.
- **Ný þjóðhagsspá Hagstofu Íslands.** Fjármálaáætlunin er aðlöguð að breyttum efnahags-horfum og nýrri spá Hagstofu Íslands um þróun hagkerfisins.
- **Nýjar ákvarðanir og ráðstafanir.** Loks er í áætluninni gert ráð fyrir nýjum ákvörðunum ríkisstjórnarinnar um útgjalda- og tekjuráðstafanir, m.a. í tengslum við kjarasamningaviðræður á almennum vinnumarkaði. Það útgjaldasvigrúm sem er til ráðstöfunar í áætluninni miðast við uppfærða tekjuáætlun með fyrirhuguðum tekju-ráðstöfunum og skilyrði fjármálastefnu um afkomu- og skuldaþróun.

Á þessum grunni hefur verið útfærð endurskoðuð fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024 sem felur í sér forgangs röðun og áherslur ríkisstjórnarinnar til næstu fimm ára.

Stefnumið ríkisfjármálaáætlunar

Í fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 er gert ráð fyrir að afgangur af heildarafkomu ríkissjóðs verði 1% af VLF árið 2019 og voru fjárlög fyrir árið 2019 samþykkt í samræmi við þá stefnumörkun. Á árunum 2020–2022 er gert ráð fyrir að afgangur af heildarafkomunni fari smám saman lækkandi sem hlutfall af landsframléiðslu og verði 0,9% af VLF árið 2020 og 0,8% af VLF árin 2021–2022. Heildarafkoman verður því jákvæð um 26–30 ma.kr. árlega.

Í þessari fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að afkomuþróun ríkisrekstursins verði í samræmi við markmið fjármálastefnunnar sem nær til ársins 2022. Eftir það gerir áætlunin

ráð fyrir aðeins meiri afgangi, eða sem nemur 0,9% af VLF árið 2023 og 1% af VLF árið 2024. Uppsafnaður afgangur á tímabili áætlunarinnar til ársins 2024 er því áætlaður um 157 ma.kr.

Áætluð afkoma ríkissjóðs 2020–2024

Pjódhagsgrunnur	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
<i>ma.kr.</i>					
Frumtekjur	931,8	970,8	1.006,4	1.048,3	1.093,3
Frumgjöld	856,6	901,4	937,6	977,5	1.019,5
Frumjöfnuður	75,2	69,4	68,8	70,8	73,8
% af VLF	2,4	2,1	1,9	1,9	1,9
Vaxtatekjur	10,9	11,9	11,6	11,3	12,3
Vaxtagjöld	57,4	54,9	51,8	47,7	47,7
þar af gjaldfærðir vextir	36,6	36,2	34,6	30,7	30,9
þar af verðbætur	8,7	6,5	4,9	4,8	4,7
þar af reiknaðir vextir á lífeyrisskuldb. ...	12,2	12,2	12,2	12,2	12,1
Fjármagnsjöfnuður	-46,5	-43,0	-40,2	-36,4	-35,4
% af VLF	-1,5	-1,3	-1,1	-1,0	-0,9
Heildartekjur	942,7	982,7	1.018,0	1.059,6	1.105,6
Heildarútgjöld	914,0	956,3	989,4	1.025,2	1.067,2
Heildarjöfnuður	28,7	26,4	28,6	34,4	38,4
% af VLF	0,9	0,8	0,8	0,9	1,0

Fjármálaáætlunin tekur mið af þjóðhagsspá Hagstofu Íslands sem birt var í febrúar sl.¹ Áfram er gert ráð fyrir hagfelldum efnahagsaðstæðum á komandi árum, eða um 2,5–2,8% hagvexti. Spá um hagvöxt árið 2019 hefur lækkað talsvert en á móti er gert ráð fyrir hærri hagvexti árið 2018 en fyrri áætlanir gerðu ráð fyrir. Þá er nú gert ráð fyrir meiri verðbólgu en áður. Í kafla 2 er bent á ýmsa óvissuþætti sem snúa að þróun helstu hagstærða á komandi árum, m.a. um óvissu í kjarasamningum og alþjóðlega efnahagsþróun. Megin viðfangsefnið við stjórn fjármála ríkissjóðs verður eftir sem áður að viðhalda og treysta þann stöðugleika í efnahagsmálum og fjármálum hins opinbera sem nú er til staðar. Einnig er mikilvægt í þessu sambandi að sýna varfærni í ákvarðanatöku ef til þess kæmi að efnahagshorfur yrðu lakari en reiknað er með í forsendum áætlunarinnar.²

Áætlað er að frumtekjur ríkissjóðs, þ.e. tekjur án vaxtatekna, aukist um 46 ma.kr. frá áætlun ársins 2019 og verði 932 ma.kr. árið 2020 eða sem svarar til 29,3% af VLF. Gert er ráð fyrir að þær aukist um 36–45 ma.kr. á ári á tímabili áætlunarinnar eða um 3,7–4,3%, sem er nokkuð undir nafnvexti landsframleiðslunnar á sama tíma. Af því leiðir að smám saman dregur úr skattbyrði á þann mælikvarða. Gangi sú þróun eftir verða frumtekjurnar um 1.093 ma.kr. í lok tímabilsins eða sem svarar til 27,8% af VLF. Í áætluninni er gert ráð fyrir að frumgjöld ríkissjóðs verði aukin verulega árið 2020, eða um 56 ma.kr., sem svarar til 7% hækkunar að nafnvirði. Fyrir utan launa- og verðlagshækkunar skýrist aukningin að miklu

¹ Nánar er fjallað um uppfærða þjóðhagsspá Hagstofu Íslands í kafla 2.

² Í kafla 3 er að finna greiningu á áhrifum fráviksspár fjármála- og efnahagsráðuneytisins á afkomu hins opinbera.

leyti af því að fjárfesting verður aukin um 16 ma.kr. Gangi það eftir verða frumgjöldin samtals 857 ma.kr. árið 2020 eða sem nemur 26,9% af VLF.

Á útgjaldahlið er gert ráð fyrir að árlegur nafnvöxtur frumgjalda verði eftir það á bilinu 4–5,2% sem er nokkuð lægra en vöxtur VLF. Engu að síður er gert ráð fyrir að vöxtur frumgjalda verði ívið meiri en vöxtur frumtekna á tímabilinu sem felur í sér samsvarandi lækkun afgangis á frumjöfnuði ríkissjóðs. Aukið svigrúm sem skapast hefur vegna batnandi vaxtjafnaðar á undanförunum árum verður nýtt til að styrkja grunnþjónustu.

Gert er ráð fyrir að fjárfesting í efnislegum eignum verði að jafnaði 2,2% af VLF á tímabilinu, sem er nokkuð hærra en meðaltal undangenginna fimm ára þegar fjárfesting var að jafnaði um 2,0% af VLF. Þá er gert ráð fyrir að fastafjárútgjöld, þ.e. fjárfesting að frádregnum afskriftum, verði um 0,9% af VLF að jafnaði á tímabilinu samanborið við 0,5% af VLF undangengin fimm ár. Þess má geta í þessu sambandi að á undangengnum 10 árum hefur fjárfesting rétt dugað fyrir afskriftum og var raunar gengið á eignir ríkissjóðs á árunum 2011–2013 samkvæmt tölum Hagstofunnar, sem skýrir uppsafnaða fjárfestingarþörf.

Ráðstafanir stjórnvalda á tekju- og gjaldahlið eru innifaldar í afkomuþróuninni sem gerð er grein fyrir hér að framan. Þær ráðstafanir byggjast á undirliggjandi þróun í rekstri ríkissjóðs að teknu tilliti til afkomumarkmiðs fjármálastefnunnar.

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
Útgjaldaráðstafanir	30	56	73	79	84	71
Ný og aukin verkefni	37	67	90	97	104	91
þar af rekstur og tilfærslur	20	30	40	53	63	66
þar af fjárfesting og fjárm.tilfærslur .	17	37	50	45	41	25
Aðhald / hliðrun verkefna	-7	-12	-17	-18	-20	-20
Tekjuráðstafanir	-4	-10	-17	-21	-23	-24
Samtals ráðstafanir (áhrif á afkomu) ...	34	65	90	100	107	95
% af VLF	1,1	2,0	2,7	2,8	2,9	2,4

Í töflunni hér að framan má sjá uppsöfnuð áhrif helstu ráðstafana á heildarafkomu ríkissjóðs. Með ráðstöfunum í ríkisfjármálum er átt við allar þær ákvarðanir um tekjur og útgjöld sem fólgnar eru í samþykktum verkefnum og aðgerðum ríkisstjórnarinnar en teljast ekki til lögbundinnar þjónustu eða kerfislægrar þróunar. Taflan gefur þannig til kynna áhrif ákvarðana ríkisstjórnarinnar á fjármál ríkissjóðs af tekju- og útgjaldaráðstöfunum, bæði í krónum talið og í hlutfalli af VLF, umfram það sem afkoman hefði ella orðið að óbreyttu miðað við gildandi lög og skuldbindingar. Þannig má sjá sem dæmi að á árinu 2020 eru uppsöfnuð áhrif ákvarðana ríkisstjórnar metin á um 65 ma.kr. eða 2,0% af VLF, þ.e. afkoma ríkissjóðs er lakari sem því nemur. Þessar ráðstafanir eru að stærstum hluta upprunnar úr síðustu fjármálaáætlun en því til viðbótar hefur verið tekið tillit til breytinga við afgreiðslu fjárlaga 2019 og nýrra ákvarðana og uppfærslu fyrri áætlana við vinnslu þessarar fjármálaáætlunar³.

Meðal breytinga og ráðstafana sem hafa áhrif á fjármálaáætlunina fyrir árin 2020–2024, til viðbótar við fyrri ákvarðanir ríkisstjórnarinnar, má nefna aukið almennt aðhald og hliðrun

³ Í tekjuráðstöfunum eru meðtaldar tekjuráðstafanir sem hafa þegar verið lögfestar svo sem lækkun tryggingagjalds.

á ýmsum fjárfestingarverkefnum í fjárlögum 2019, auk nokkurra sértækra ráðstafna til að draga úr útgjaldavexti eða lækka fjárförf. Ráðstafanir í launa- og verðlagsforsendum áætlunarinnar gera ráð fyrir að ríkisstofnunum verði gert kleift að auka launakostnað um sem nemur 0,5% umfram verðlag árin 2020–2022 í stað 1,5% í fyrri áætlun. Verði þróun launakostnaðar með öðrum hætti fellur það í hlut viðkomandi ráðuneytis að mæta umframkostnaði með ráðstöfunum innan viðeigandi málefna sviðs og málaflökks í fjárlagagerðinni. Jafnframt er gert ráð fyrir að kaup á tiltekinni vöru og þjónustu verði ekki verðbætt á árunum 2020–2022. Auk þessara breytinga er gert ráð fyrir ráðstöfunum á tekjuhlið með breytingum á skattheimtu og áhrifum af stofnun Þjóðarsjóðs en arðgreiðslur frá ríkisfyrirtækjum, sem fyrirhugað er að renni í sjóðinn, koma til hækkunar á tekjuáætlun samkvæmt uppgjöri á þjóðhagsgrunni (nánar er fjallað um Þjóðarsjóð í rammagrein 4). Loks er gert ráð fyrir nokkrum nýjum verkefnum, m.a. í tengslum yfirstandandi kjarasamninga. Nánar er fjallað um breytingar útgjalda í kafla 4.3.4.

Rammagrein 4 - Þjóðarsjóður

Í samræmi við áform ríkisstjórnarinnar í stjórnarsáttmála um stofnun Þjóðarsjóðs utan um arð af auðlindum landsins var lagt fram frumvarp til laga um stofnun sjóðsins á Alþingi í byrjun desember sl. Markmið sjóðsins er að byggja upp viðnám til að mæta fjárhagslegum áföllum án þess að það leiði til skuldasöfnunar eða ójafnvægis í hagkerfinu. Hlutverk hans er í fyrsta lagi að byggja upp þjóðhagslegan sparnað með því að taka við og ávaxta tilteknar peningalegar eignir ríkissjóðs sem til hans eru lagðar og í öðru lagi að ráðstafa fjármunum til ríkissjóðs í kjölfar meiri háttar áfalls á fjárhagsstöðu hans í samræmi við ákvæði laganna. Þjóðarsjóður verður eign íslenska ríkisins og færirst til eignar í efnahagsreikningi A-hluta ríkissjóðs.

Í ljósi þess að gert er ráð fyrir að Alþingi afgreiði frumvarpið á vorþingi er í þessari fjármálaáætlun gert ráð fyrir fjárhagslegum áhrifum af stofnun sjóðsins. Áætlunin er að fjármagna sjóðinn með nýjum tekjum af orkuauðlindum og orkuvinnslu á vegum hins opinbera, einkum arðgreiðslum eða afnotagjöldum frá Landsvirkjun. Áætlunin gerir ráð fyrir að þessar tekjur verði um 5 ma.kr. árið 2019 en geti svo farið hækkandi og orðið á bilinu 10-20 ma.kr. á næstu árum. Í fyrri fjármálaáætlunum var miðað við að arðgreiðslur frá Landsvirkjun næmu 1,5 ma.kr. á ári. Unnið er að því af hálfu fjármála- og efnahagsráðuneytis í samstarfi við Landsvirkjun að móta nýja arðgreiðslustefnu sem feli í sér hækkandi arðgreiðslur samhliða því að fjárhagur fyrirtækisins haldi áfram að styrkjast.

Fyrirhugað er að Þjóðarsjóður fái framlög úr ríkissjóði sem svari til tekna næstliðins árs af arðgreiðslum eða auðlindaafnotagjöldum frá orkuvinnslufyrirtækjum og að hann fjárfesti þá fjármuni í erlendum verðbréfum samkvæmt fjárfestingarstefnu sem stjórn sjóðsins setur með samþykki ráðherra. Framlöggin verði veitt með hliðsjón af tekjum af viðkomandi arðgreiðslum en ekki verði þó um að ræða svokallaða mörkun ríkistekna. Þá renni allar tekjur og hagnaður af fjármunaeign sjóðsins til hans. Líkt og kemur fram í frumvarpinu er hins vegar gert ráð fyrir því að afmarkaður hluti af auknum arðgreiðslum frá orkuvinnslufyrirtækjum verði tímabundið notaður til að efla nýsköpun og auka framlög til frekari uppbyggingar hjúkrunnarrýma. Áætlað umfang þessara tímabundnu framlaga nemur 1,2–4,5 ma.kr. á ári fram til ársins 2024: Í fjármálaáætluninni er því gert ráð fyrir að þessi verkefni komi fram á gjaldahlíð A-hluta ríkissjóðs í útgjaldarömmum málefna sviða.

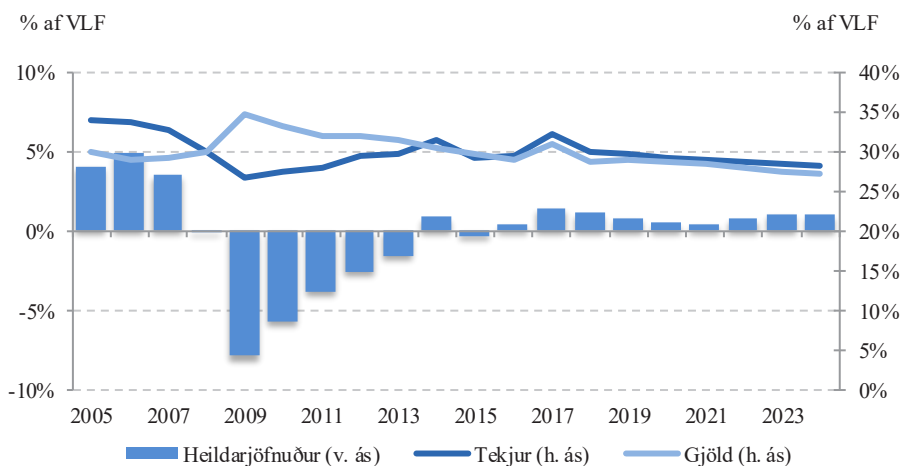
Tilkoma Þjóðarsjóðs hefur þau áhrif að heildarafkoma ríkissjóðs á rekstrargrunni batnar sem nemur mismun á tekjufærslu arðgreiðslna og þeim tímabundnu framlögum sem gert er ráð fyrir að hann veiti til og með árinu 2024 í nýsköpun og hjúkrunnarrými. Þetta skýrist af því að á þjóðhagsgrunni (GFS) færast arðgreiðslur Landsvirkjunar til tekna en fjárhagsleg viðskipti ríkissjóðs við Þjóðarsjóð eru felld út sem innbyrðis viðskipti innan A-hluta í sam-

stæðureikningi hins opinbera. Á greiðslugrunni eru áhrifin á afkomu ríkissjóðs hins vegar hlutlaus þar sem að á móti innstreymi með arðgreiðslutekjum kemur útstreymi vegna fjárfestinga sjóðsins í verðbréfum.

Forsendur og viðmið afkomuþróunar

Hér fyrir framan er farið í stuttu máli yfir afkomuþróun ríkissjóðs í fjármálaáætluninni. Til samanburðar er á myndinni hér á eftir sýnd þróun í afkomu ríkissjóðs á árunum 2005–2024 á þjóðhagsgrunni að frátöldum áhrifum óreglulegra og einskiptis liða.⁴ Tölur árunna 2005–2017 eru niðurstöðutölur Hagstofu Íslands en tölur fyrir árið 2018 eru bráðabirgðatölur Hagstofunnar frá mars 2019. Afkoma ársins 2019 er miðuð við áætlun fjárlaga en afkoma árunna 2020–2024 er samkvæmt fjármálaáætluninni.

Afkoma ríkissjóðs 2005–2024



Líkt og sést á myndinni var jafnvægi náð í ríkisfjármálum á árunum 2014–2016 samkvæmt uppgjöri á þjóðhagsgrunni en þann viðsnúning í rekstri ríkissjóðs má rekja bæði til aukinnar tekjuöflunar og lækkunar útgjalda eftir bankahrunið. Samhliða þessu hafa skuldir ríkissjóðs lækkað verulega, bæði að nafnvirði og sem hlutfall af VLF, sem aftur hefur leitt til verulegs bata í vaxtajöfnuði ríkissjóðs. Lækkunin skýrist m.a. af samfelldum hagvexti frá árinu 2011 en einnig af ráðstöfunum í lánsfjármálum þar sem einskiptistekjur og stöðugleikaframlög á undanförunum árum hafa verið nýtt til niðurgreiðslu skulda. Fyrirséð er að draga muni úr þeim miklu sveiflum sem einkennt hafa ríkisfjármálin undanfarin ár með miklum áhrifum af einskiptis- og óreglulegum liðum og að meiri stöðugleiki komist á í rekstri ríkissjóðs. Það felur í sér að þegar liður á síðari hluta áætlunarinnar er þess ekki að

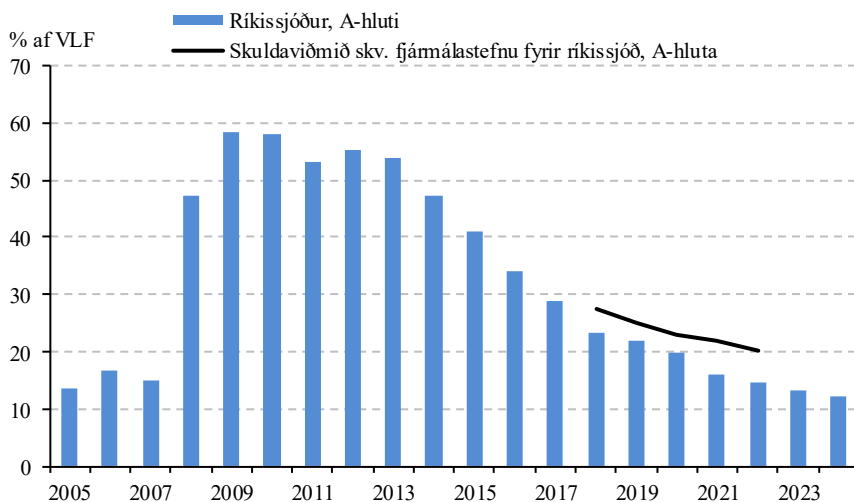
⁴ Á tekjuhlið eru eftirtaldir liðir dregin frá: tekjur af sölu fastafjármuna; tímabundin hliðaráhrif á skatttekjur af sérstökum úttektum séreignarsparnaðar 2009–2016 og af höfuðstólslækkun húsnæðislána og séreignarsparnaðarleiðinni 2015–2018; hluti slitabúa í sérstökum fjársýsluskatti og bankaskatti 2014–2015; stöðugleikaframlög og hliðaráhrif þeirra 2016–2022. Gjaldamegin eru dregin frá framlög vegna rekstrarstöðu Íbúðalánasjóðs, ríkisábyrgðir og tjónabætur. Þá eru tekjur og gjöld leiðrétt fyrir annars vegar tilfærslu málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga frá og með árinu 2011 og hins vegar vegna niðurfærslu verðtryggðra húsnæðislána.

vænta að árlega falli til umtalsverðar óreglulegar tekjur sem unnt verður að nýta til aukinna útgjalda eða niðurgreiðslu skulda heldur mun afkoma ríkissjóðs fyrst og fremst ákvarðast af mismun á reglulegum tekjum og gjöldum.

Forsendur og viðmið skuldabróunar

Þótt staða ríkisfjármála hafi batnaði verulega undanfarin ár er brýnasta markmið ríkisfjármálastefnunnar að treysta enn frekar stöðu ríkissjóðs og getu til að mæta efnahagslegri niðursveiflu, ófyrirséðum áföllum og fyrirséðri öldrun þjóðarinnar og lífeyrisskuldbindingum. Mikill árangur hefur þegar náðst hvað þetta varðar og hafa skuldir farið hratt lækkandi. Samhliða bættri skuldastöðu hefur vaxtajöfnuður farið batnandi, þ.e. minna fé þarf að ráðstafa til að greiða vexti og afborganir af skuldum ríkissjóðs. Sé horft til hreins vaxtakostnaðar á þjóðhagsgrunni, þ.e. vaxtakostnaðar að frádregnum vaxtatekjum, sem hlutfalls af VLF þá nam sá kostnaður um 3,1% af VLF árið 2013, en gert er ráð fyrir að hreinn vaxtakostnaður verði 1,7% af VLF árið 2019. Hefði þessi kostnaður verið jafn hár sem hlutfall af VLF árið 2019 og hann var árið 2013 hefði þurft að ráðstafa um 43 ma.kr. aukalega til greiðslu vaxta á yfirstandandi ári. Batnandi vaxtajöfnuður er nýttur í áætluninni til að auka svigrúm til brýnna innviðafjárfestinga og styrkja velferðarþjónustu.

Heildarskuldir ríkissjóðs 2005–2024
(samkvæmt skuldaviðmiði laga um opinber fjármál)



Fjármálastefna ríkisstjórnarinnar gerir ráð fyrir að skuldir A–hluta ríkissjóðs sem hlutfall af VLF samkvæmt viðmiði skuldareglu laga um opinber fjármál lækki úr um 28% af VLF í árslok 2018 í um 20% af VLF í lok árs 2022. Það svarar til lækkunar skulda um 8% af VLF á tímabilinu. Í fjármálaáætluninni er gert ráð fyrir að þessu markmiði verði náð nokkru fyrir þannig að heildarskuldir ríkissjóðs verði undir 20% þegar í árslok 2020 eins og sjá má á myndinni hér fyrir framan. Þá er gert ráð fyrir að skuldir á þessum mælikvarða verði 12,1% af VLF í lok tímabilsins árið 2024. Í áætluninni er miðað við að u.þ.b. 70 ma.kr. af óreglulegu fjárstreymi úr félögum í ríkiseigu, einkum fjármálafyrirtækjum, verði varið til niðurgreiðslu skulda.

Þá er vakin athygli á því að í áætluninni er gert ráð fyrir að árlega verði 7 ma.kr. greiddir aukalega til B–deildar LSR til að mæta hluta af ófjármögnum skuldbindingum sjóðsins.

Ávöxtun á þessum fyrirframgreiðslum dregur einnig úr framtíðarfjárförfinni frá einu ári til annars. Slíkar greiðslur færast ekki til gjalda í rekstrarreikningi og hafa ekki áhrif á rekstrarafkomu heldur eru ráðstöfun á lánsfjárafgangi í sjóðstreymi. Það felur í sér að á greiðslugrunni þarf ríkisreksturinn að skila árlega 7 ma.kr. til aukningar á handbæru fé í þessu skyni, eða með öðrum orðum má líta svo á að sá hluti árlegs rekstrarafgangs sé frátekinn til þessarar ráðstöfunar fremur en t.d. til uppgreiðslu á beinum skuldum.

Nánar er fjallað um ráðstafanir í lánsfjármálum og þróun skulda í kafla 4.4 hér á eftir.

Samanburður við fyrri fjármálaáætlun

Þar sem núgildandi fjármálaáætlun er önnur fjármálaáætlun þessarar ríkisstjórnar gefst tækifæri til að bera saman fjármálaáætlanir á milli ára. Í meðfylgjandi töflu má sjá samanburð á milli fjármálaáætlana á tímabilinu 2019–2023. Þar má sjá mismun fjármálaáætlunar 2020–2024 við fjármálaáætlun 2019–2023 á þessum árum og breytingar á frumjöfnuði, fjármagnsjöfnuði og heildarjöfnuði á milli áætlana í ma.kr. og sem hlutfall af VLF.

Samanburður við fjármálaáætlun 2019–2023 (br. frá fyrri áætlun)

Þjóðhagsgrunnur	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<i>ma.kr.</i>					
Frumtekjur	8,0	15,6	15,7	18,6	15,5
Frumgjöld	1,7	17,2	21,8	29,9	30,1
Frumjöfnuður	6,3	-1,6	-6,1	-11,2	-14,6
% af VLF	0,2	0,0	-0,2	-0,3	-0,4
Vaxtatekjur	-2,3	-2,0	-1,1	-1,3	-2,0
Vaxtagjöld	-2,6	-5,1	-8,0	-12,9	-17,2
Fjármagnsjöfnuður	0,3	3,1	6,9	11,5	15,3
% af VLF	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4
Heildartekjur	5,7	13,5	14,6	17,3	13,6
Heildarútgjöld	-1,0	12,0	13,8	17,0	12,9
Heildarjöfnuður	6,6	1,5	0,8	0,3	0,7
% af VLF	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0

Eins og sjá má í töflunni eru óverulegar breytingar á heildarjöfnuði, enda eru báðar fjármálaáætlanir grundvallaðar á sömu fjármálastefnu og þannig bundnar því viðmiði um afkomuþróun sem þar er sett.

Á hinn bóginn ef horft er til árána 2020–2023 má sjá að frumjöfnuður hefur minnkað milli áætlana. Þannig hafa bæði frumtekjur og frumgjöld hækkað á milli áætlana, en gjöldin hafa hækkað meira. Varðandi frumtekjurnar þá skýrist breytingin að stórum hluta af breyttri samsetningu tekjuáætlunar þar sem tekjur vegna virðisaukaskatts lækka en tekjur vegna tekjuskatts hækka, ásamt þeim tekjuáhrifum sem verða í tengslum við stofnun Þjóðarsjóðs eins og rakið er í rammagrein 4.

Breytingin á frumgjöldum skýrist að stórum hluta af endurmati á launa- og verðlagsforsendum í kjölfar uppfærslu á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands. Til þess að vega á móti þeim útgjaldaauka varð breyting á stefnumörkun um útgjöld launa og annarra vörukaupa eins og fram hefur komið. Þrátt fyrir breytta stefnumörkun leiðir ný þjóðhagsspá og niðurstaða

launabóta í fjárlögum ársins 2019 til þess að útgjöld hækka umfram það sem gert var ráð fyrir í fyrri fjármálaáætlun um u.þ.b. 27 ma.kr. á árunum 2020–2023, eða um 6,8 ma.kr. á ári að jafnaði yfir tímabilið.

Þar fyrir utan eru einnig breytingar á rammasettum útgjöldum frá fyrri áætlun. Þar má t.d. nefna aukna fjárfestingu í samgöngumannvirkjum og aðgerðum ríkisstjórnarinnar í tengslum við yfirstandandi kjarasamninga, svo sem lengingu fæðingarorlofs og aukin stofnframlög til kaupa eða bygginga á hagkvæmum leiguíbúðum. Nánar er fjallað um breytingar ramma-settra útgjalda frá fyrri áætlun í kafla 4.3.4.

Á móti hækkun frumgjalda vegur að fjármagnsjöfnuður hefur batnað töluvert á milli áætlana, einkum á síðari hluta tímabilsins, sem skýrist að mestu af uppfærðri áætlun um þróun lífeyrisskuldbindinga.⁵ Þannig mætti segja að sá slaki sem myndaðist við uppfærslu á útreikningi vaxtatekna og vaxtagjalda hefði verið nýttur í hækkun frumgjalda.

Í kafla 4.2 hér á eftir er fjallað nánar um tekjur ríkissjóðs á næstu árum. Þá er í kafla 4.3 að finna nánari umfjöllun um þróun útgjalda ríkissjóðs.

4.2 Tekjur

4.2.1 Skattastefnan

Hinir ýmsu skattar og kerfið sem þeir mynda í heild eru öflugt hagstjórnartæki sem stjórnvöld geta beitt með margvíslegum hætti. Að mörgu er að huga við mótun skattastefnunnar, því að hún snertir hag heimila og fyrirtækja landsins með beinum hætti og óbeinum, út frá áhrifum skatta á atvinnu, hagvöxt, verðbólgu og aðra meginþætti efnahagsþróunarinnar. Innan hins lifandi efnahagslega umhverfis þarf stöðugt að gæta að því að skattkerfið virki vel og nái að gegna hlutverki sínu við tekjuöflun og beitingu efnahagshvata með sem minnstum neikvæðum hliðaráhrifum. Þannig eru árlega gerðar fjölmargar smáar og stórar breytingar á kerfinu til að bregðast við breytingum í umhverfinu svo það endurspegli eins vel og hægt er stefnu stjórnvalda á hinum ýmsu málefnasviðum. Jafnframt þarf að uppfylla sem best kröfur um jafnræði og skilvirkni. Þegar upp er staðið þarf tekjuöflunin sem hvílir á herðum skattkerfisins að nægja fyrir útgjöldum ríkisins, og helst ríflega það þegar vel árar, eins og gert er ráð fyrir í fjármálaáætluninni.

Á sama tíma og skilað er góðum afgangi á ríkissjóði í samræmi við gildandi fjármála-stefnu er áformað að skattar í heild lækki í fjármálaáætluninni sem hér er kynnt og skattkerfinu verði beitt til að stuðla að framgangi stefnumála ríkisstjórnarinnar. Stjórnarsáttmálinn inniheldur fjölbreytt áform á sviði skattamála sem hrundið er í framkvæmd á kjör-tímabilinu en tímasetningar og útfærslur eru ákvarðaðar með hliðsjón af öðrum þáttum efnahagsstefnunnar. Hluti stefnumálanna hefur þegar verið festur í lög. Hér á eftir verður farið yfir næstu skref, miðað við þær horfur sem nú blasa við í efnahagsmálum. Annars vegar eru mál sem undirbúa þarf á næstunni, útfæra, kynna og lögfesta fyrir árslok í tengslum við fjárlög komandi árs. Hins vegar, þegar litið er fram til árana 2021–2024, koma til framkvæmda önnur mál og síðari skref áfangaskipta breytinga. Kerfisbreytingar í skattamálum eru hluti af hagstjórninni og taka því ávallt mið af efnahagshorfum og áskorunum hvers tíma, en áform fjármálaáætlunarinnar eru ákvörðuð á grundvelli fyrirbyggjandi spár að vori. Um þessar mundir virðist hagkerfið standa á krossgötum sem felur í sér meiri óvissu en

⁵ Afkomuáætlun er sett fram á þjóðhagsgrunni. Reikningshaldsleg framsetning byggist á svonefndum GFS-staðli (Government Finance Statistics) frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum. Samkvæmt þessum staðli reiknast vextir af ófjármögnuðum lífeyrisskuldbindingum. Þannig veldur lækkað mat á lífeyrisskuldbindingum lækkan vaxtakostnaðar og bættum fjármagnsjöfnuði.

ella. Ólögfestum áformum fylgir því jafnan sá fyrirvari að innleiðing þeirra samræmist markmiðum fjármálastefnunnar og ábyrgri hagstjórn.

Þau áform í skattamálum sem boðuð voru í stjórnarsáttmálanum eru ekki markmið sjálf sem slík heldur leiðir að undirliggjandi markmiðum sem eru jafn ólík og þau eru mörg. Ýmist eru það almenn markmið í anda góðrar hagstjórnar og grunngildanna fimm um opinber fjármál eða sértækari markmið og áherslur ríkisstjórnarinnar. Nefna má markmið um félagslega sátt, rekstrarskilyrði fyrirtækja, loftslagsmál, nýsköpun og fleira. Bein fjárhagsleg áhrif á ríkið af einstökum áformum spanna breitt bil frá óverulegum upp í mikil áhrif. Hér verður næst farið yfir hvernig stefnumál skattastefnunnar endurspeglast í fjármála-áætluninni, ýmist sem lögfestar kerfisbreytingar síðan í desember 2017 eða sem ólögfest áform. Þar á eftir verður nánar lýst þeim síðarnefndu, þ.e. áformum sem eru á dagskrá.

Stefnumál skattastefnunnar

Afkoma heimila og tekjudreifing. Stærsta einstaka aðgerðin á mælikvarða tekjuáhrifa eru breytingar á tekjuskatti einstaklinga, barnabótum og vaxtabótum, sem beinast að því að auka ráðstöfunartekjur heimila, einkum þeirra tekjulægstu. Markmiðið er að bæta afkomu þeirra sem lakast standa og stuðla um leið að meiri jöfnuði. Fyrsti áfangi þessara ráðstafana tók gildi um síðustu áramót þegar tvenns konar breytingar voru gerðar; hækkun persónuafsláttar um eitt prósentustig til viðbótar við lögbundna 3,7% verðlagshækkun og 3,7% hækkun þrepamarkanna í stað þeirrar 6% hækkunar sem annars hefði orðið. Áhrif fyrsta áfanga eru hagstæðari tekjulægri hópum en þeim tekjuhærri. Næstu þrjú áfangar byggjast á viðamikilli vinnu sérfræðingahóps að þróun gagnagrunns og rannsóknnum á tekjuskatts- og bótakerfunum sem greint er nánar frá síðar í þessum kafla.

Fjármagnstekjur og sparnaður. Rúmt ár er síðan hækkun fjármagnstekjuskatts í 22% tók gildi en sú hækkun miðar að betra samræmi milli skattlagningar ólíkra tegunda tekna. Um leið voru skattfrelsismörk vaxtatekna hækkuð í 150 þús.kr. Áfram er ráðgert að endurskoða stofn fjármagnstekjuskatts og reiknað er með að áhrif þessa komi fram í tekjuáætlun á síðari hluta kjörtímabilsins. Um er að ræða flókið úrlausnarefni sem snýr meðal annars að hvatningu til aukins sparnaðar.

Atvinnulíf og nýsköpun. Lækkun tryggingagjalds í tveimur skrefum um samtals 0,5 prósentustig árin 2019 og 2020 er ætlað að styrkja rekstrarforsendur og samkeppnishæfni fyrirtækja í ljósi mikilla undangenginna kostnaðarhækkana og gefa þeim þannig aukið svigrúm í rekstri, m.a. til að koma til móts við launakröfur. Með breytingu á reglum um VSK á árinu 2018 var ferðaþjónustuaðilum sem nota fólksbíla til farþegaflutninga í ferðaþjónustu veitt heimild til að fá skatt af aðföngum endurgreiddan sem innskatt. Reglur sem stuðla að nýsköpun í atvinnulífi og fjárfestingu í smærri fyrirtækjum í vexti voru rýmkaðar, annars vegar reglur um endurgreiðslu til fyrirtækja vegna kostnaðar við rannsóknir og þróun og hins vegar reglur um hlutabréfaafslátt til einstaklinga. Þá má nefna að áfram gildir sérstök ívilnun vegna erlendra starfsmanna með sérfræðipækkingu sem tók gildi í janúar 2017 og ætlað er að styðja nýsköpun á grundvelli hugvits og sérþekkingar, sem er mikilvæg fyrirtækjum í alþjóðageiranum.

Netverslun við útlönd. Lögfest voru ákvæði á síðasta ári sem skerpa á því hvernig fara skuli með VSK af kaupum og sölu á þjónustu milli landa. Ákvæðin voru gerð einfaldari og samræmd því sem hefur verið lögfest í helstu nágrannalöndum Íslands. Breytingarnar snúa annars vegar að því hvenær þjónusta er undanþegin skattskyldri veltu vegna sölu úr landi og hins vegar að því hverjir eru greiðsluskyldir við innflutning sömu þjónustu. Breytingin ætti að hafa í för með sér bætt skil á VSK í ríkissjóð vegna einfaldara regluverks.

Loftslagsmál. Afsláttur af VSK fyrir vistvæna bíla var framlengdur í desember 2017 til þriggja ára í stað eins árs áður, sem hvetur enn frekar til kaupa á slíkum bílum. Einnig verður

kolefnisgjald hækkað þriðja árið í röð sem er þá liður í því að hvetja til orkuskipta í samgöngum og að ná markmiðum í loftslagsmálum. Frekari breytingar á skattlagningu ökutækja og eldsneytis eru jafnframt áformaðar frá og með næsta ári.

Stuðningur við menningu, fjölmiðla o.fl. Ríkisstjórnin leggur sérstaka áherslu á mikilvægi stuðnings við menningu, listir og skapandi greinar, læsi og fjölmiðlun. Þegar vinnu var hrundið af stað við tvö stefnumál á þessu sviði, bóklestur og fjölmiðlun, var stuðningur í formi skattastyrks meðal þeirra leiða sem skoðaðar voru. Skattastyrkir hafa þó ókosti sem felast meðal annars í ómarkvissum stuðningi og ógagnsæju og óþörfu tekjutapi. Aukin áhersla er því lögð á að nýir skattastyrkir séu því aðeins innleiddir að samanburður á valkostum sýni fram á fýsileika þess að velja skattastyrk umfram aðra valkosti. Horfið var frá því að styðja bóksölu með svokallaðri VSK-leið. Þess í stað var lögfest sú leið að endurgreiða hluta framleiðslukostnaðar við útgáfu bóka á íslensku, sem kemur þá fram á útgjalda-hlið fremur en tekjuhlið ríkissjóðs. Svipuð leið var valin til að styðja einkarekna fjölmiðla, sbr. lagafrumvarp sem kynnt hefur verið í samráðsgátt. Þá má nefna að sú breyting var gerð til að jafna stöðu fjölmiðla að lækka VSK á dagblöð og tímarit á rafrænum miðlum í 11% til jafns við pappírsmiðla og hið sama var gert við áskriftargjöld útvarps- og sjónvarpsstöðva.

Skattastyrkir í húsnæðismálum. A málefnasviði húsnæðismála eru verulegir skattastyrkir, en þeir aukast sjálfkrafa í takt við þau umsvif sem þar um ræðir. Endurgreidd eru 60% af VSK af vinnulið framkvæmda við íbúðarhúsnæði, bæði nýbyggingar og viðhald eldra húsnæðis. Launakostnaður vegna vinnu sem fellur undir endurgreiðsluheimildirnar hefur aldrei verið meiri en í fyrra og með áframhaldandi verulegri aukningu fjárfestingar í íbúðarhúsnæði er áætlað að endurgreiðslurnar aukist í 10 ma.kr. á næsta ári. Frádráttarbær sparnaður vegna úrræðis fyrir þá sem kaupa sína fyrstu fasteign er einnig skattastyrkur sem hófst á árinu 2017 og fór hægt af stað en er nú áætlaður 1,5 ma.kr. á næsta ári. Þá er veittur 50% afsláttur af stimpilgjaldi af skjölum þegar einstaklingar kaupa íbúðarhúsnæði í fyrsta sinn.

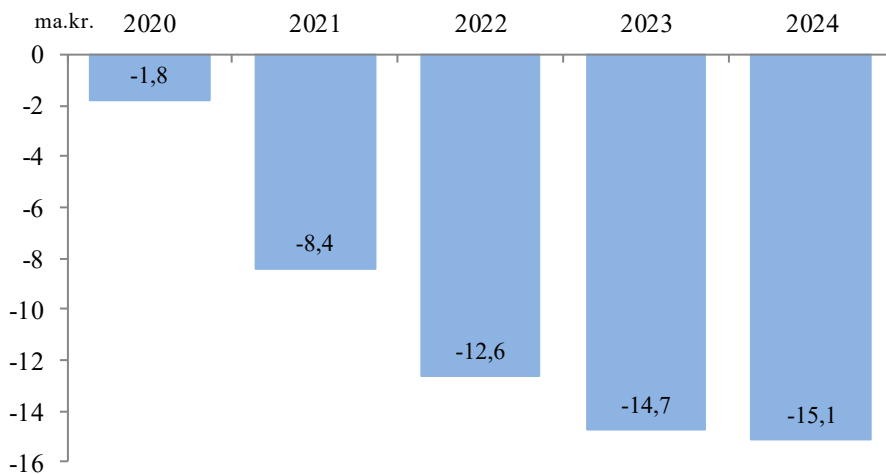
Skattundanskot. Sameiginlegir sjóðir landsmanna verða árlega af umtalsverðu fé vegna skattsvika. Það grefur undan heiðarlegri samkeppni og eykur skattbyrði þeirra einstaklinga og fyrirtækja sem telja skatttekjur sínar fram með löglegum hætti. Það er því mikilvægt að fyrirbyggja skattsvik með skýrum lögum, reglum og framkvæmd. Í því samhengi þarf að huga að því að skattkerfið sé einfalt, samræmt og gagnsætt til að fækka möguleikum til skattsvika og einfalda skatteftirlit og -rannsóknir. Margvíslegar breytingar hafa skapað nýjar áskoranir fyrir skattkerfið. Má þar nefna útleigu einstaklinga á íbúðarhúsnæði til skamms tíma, tímabundna ferðaþjónustu erlendra aðila og tímabundin störf erlendra verkamanna hér á landi. Ráðist var í lagabreytingar á síðasta ári sem meðal annars bjóða upp á nýtt, einfaldað VSK-skráningarkerfi fyrir erlenda aðila, skerpa á skilaskyldu launagreiðenda á staðgreiðslu af launum útleigðra starfsmanna og fleiri aðgerðir gegn undanskotum. Þá hafa stjórnvöld einnig tekið þátt í alþjóðlegu átaksverkefni OECD gegn skattsvikum sem felst meðal annars í að auka upplýsingaskipti um fjármagnstekjur skattgreiðenda, skiptast á skýrslum um starfsemi alþjóðlegra fyrirtækjasamstæðna og styrkja varnir gegn undanskotum með upptöku ákvæða um fasta starfsstöð, breyta orðalagi tvísköttunarsamninga og setja reglur um milli-verðlagningu. Breytingunum er ætlað að draga úr skattundanskotum og tilheyrandi tekjutapi fyrir ríkissjóð. Það er hins vegar viðvarandi verkefni stjórnvalda að styrkja skattkerfið svo það tryggi skattalegt jafnræði einstaklinga og fyrirtækja.

Fyrirhugaðar skattkerfisbreytingar á árunum 2020–2024

Hluti þeirra skattkerfisbreytinga sem ríkisstjórnin kynnti í stjórnarsáttmálanum er nú þegar kominn til framkvæmda líkt og fjallað er um hér að framan. Til viðbótar er fyrirhugað að gera breytingar á tekjuskatti einstaklinga, fjármagnstekjuskatti, bankaskatti og skatt-

lagningu á ökutæki og eldsneyti, ásamt gjaldtöku á ferðamenn. Gert er ráð fyrir að breytingarnar komi til framkvæmda í nokkrum áföngum fram til ársins 2023 og tekur tímasetning þeirra meðal annars mið af afkomusvigrúmi ríkissjóðs.

Áhrif skattkerfisbreytinga á tekjur ríkissjóðs 2020–2024



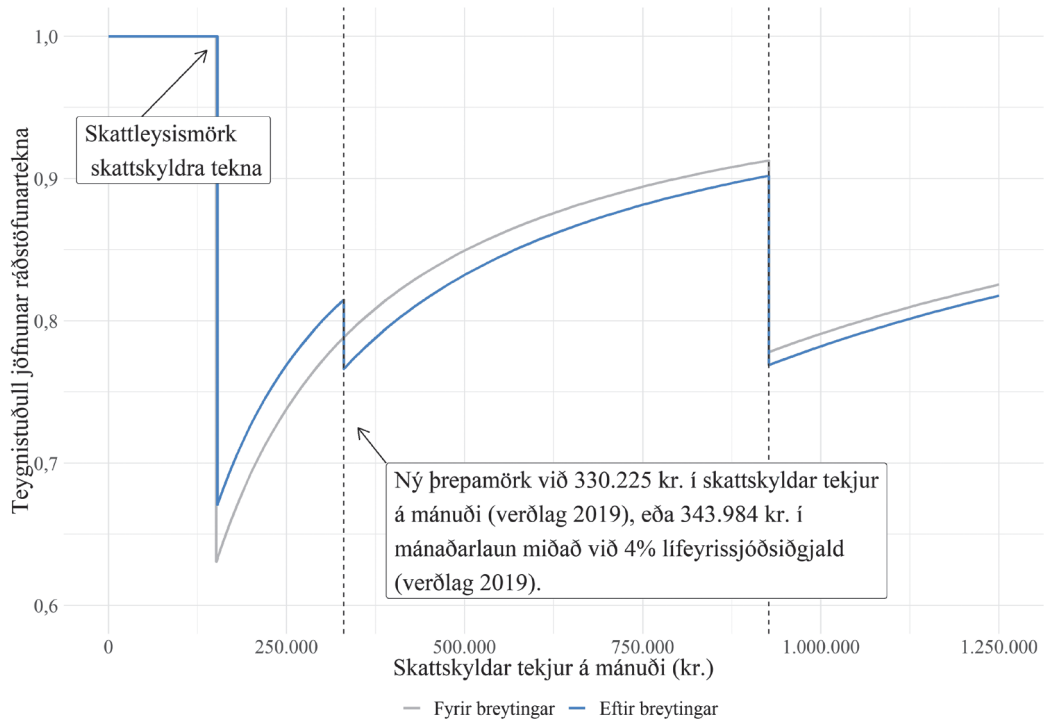
Áætluð tekjuáhrif skattkerfisbreytinga eru um 1,8 ma.kr. til lækkunar á tekjum ríkissjóðs árið 2020, eða sem nemur 0,06% af VLF. Þegar allar fyrirhugaðar skattkerfisbreytingar hafa komið til framkvæmda á árinu 2023 eru áætluð tekjuáhrif þeirra um 15 ma.kr. til lækkunar á tekjum ríkissjóðs á ársgrundvelli, eða sem nemur 0,4% af VLF. Þyngst vega breytingar á tekjuskatti einstaklinga.

Breytingar á skattlagningu ökutækja og eldsneytis ásamt gjaldtöku á ferðamenn koma til með að draga úr ráðstöfunartekjum heimilanna í formi hærra verðlags. Á móti mun lækkun tekjuskatts og endurskoðun fjármagnstekjuskatts hafa í för með sér auknar ráðstöfunartekjur heimilanna, sem vegur umtalsvert þyngra. Samanlögð áhrif fyrirhugaðra skattkerfisbreytinga eru því jákvæð á ráðstöfunartekjur heimilanna. Í framhaldi verður fjallað nánar um hverja breytingu fyrir sig.

Í febrúar 2019 kynnti fjármála- og efnahagsráðherra fyrirætlanir stjórnvalda sem fela í sér þrenns konar veigamiklar breytingar á **tekjuskatti einstaklinga**. Í fyrsta lagi að nýtt lægsta þrep verði innleitt í þeim tilgangi að lækka sérstaklega skattbyrði og jaðarskatta bótaþega og tekjulægstu hópa á vinnumarkaði. Með því verður jöfnunarhlutverki kerfisins haldið uppi í ríkari mæli í gegnum þrepamörkin en verið hefur. Þar spilar fjölgun þrepanna mikilvægt hlutverk, en lækkun prósentu fyrsta þreps hefur ekki síður áhrif enda er í tekjuskattskerfum á Norðurlöndunum hvergi jafn stórt prósentubíll og milli skattleysis og grunnprósentu íslenska kerfisins (0–36,94%). Stighækkun skattbyrðar stuðlar þannig að jöfnun í kerfinu og með tilkomu nýs lægsta þreps verður stighækkunin minni við lágur tekjur en nú og að sama skapi meiri stighækkun við hærri tekjur.

Til eru ýmsar nálganir til að sýna jöfnunareiginleika (e. progressiveness) skattkerfis yfir tekjudreifinguna og eftir mismunandi hjúskaparformum. Sá mælikvarði sem er notaður af OECD er teygnistuðull jöfnunar ráðstöfunartekna. Mælikvarðinn mælir hlutfallslega aukningu ráðstöfunartekna við 1% aukningu skattskyldra tekna. Því hærri teygni því minni er jöfnunin við þær tilteknu tekjur.

Áhrif tekjuskattsbreytinga á jöfnun Verðlag 2019



Tekjulágir hópar halda meiru eftir en áður við aukningu skattskyldra tekna. Hinir tekjuhærrí halda eftir hlutfallslega minna við tekjuaukningu en áður. Þeir standa engu að síður frammi fyrir óbreyttum jaðaráhrifum enda eru jaðarskattar þeirra ekki að breytast.

Í öðru lagi felast breytingar stjórnvalda í því að vísitöluviðmið fjárhæða þrepamarka, skattleysismarka og persónuafsláttar taka umtalsverðum breytingum í þágu sjálfbærara tekjuskattkerfis til lengri tíma. Þróun skattleysismarka og þrepamarka lýtur sömu reglum. Á meðan nýtt tekjuskattkerfi er innleitt breytast fjárhæðir þrepa- og skattleysismarka um hver áramót í takt við þróun vísitölu neysluverðs, þrepamörkin með hækkun þrepamarkanna sjálfra en skattleysismörkin með samspili fasts persónuafsláttar við lækkun neðstu prósentu. Þannig er tryggt að enginn einn hópur standi sérstaklega mikið undir sjálfvirkri sveiflujöfnun kerfisins, heldur sé sveiflujöfnuninni dreift betur yfir alla tekjuhópa (sjá rammagrein 5). Þegar nýtt lægsta þrep hefur verið innleitt að fullu munu stærðirnar þrjár fylgja þróun verðlags að viðbættu viðmiði sem byggir á þriggja ára meðaltali aukningar framleiðni vinnuaflds. Það þýðir að til lengri tíma hækka skattleysis- og þrepamörk umfram verðlag og í samræmi við almenn laun.

Rammagrein 5: Tekjuskattkerfið: Jöfnun og sjálfvirk sveiflujöfnun¹

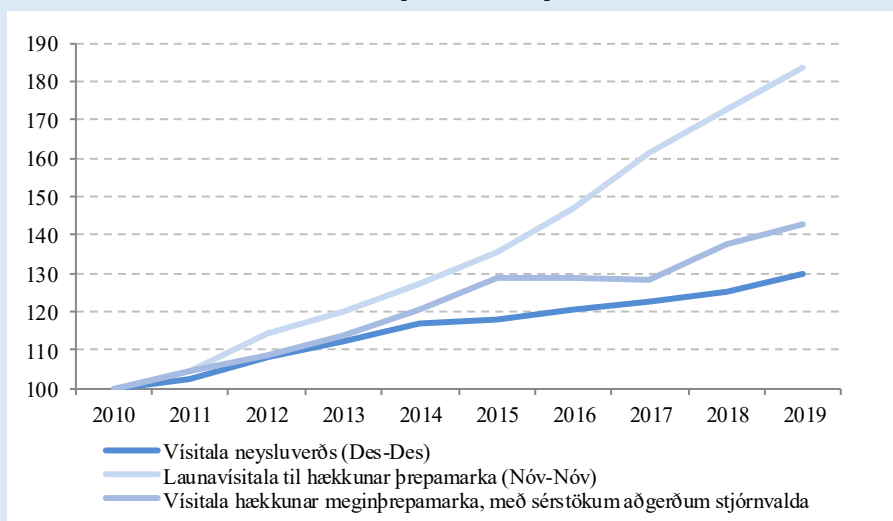
Þegar talað er um jöfnunareiginleika tekjuskattkerfisins er oftast átt við lóðréttan jöfnuð og er þar vísað til jöfnunareiginleika gagnvart ólíku tekjustigi einstaklinga. Meira er tekið frá þeim sem meira geta látið frá sér, en minna er tekið frá þeim sem minna geta látið frá sér, m.a. á grundvelli lögmálsins um minnkandi jaðarntý ráðstöfunartekna. Íslenska tekjuskattkerfið hefur í gegnum tíðina einkennst af því að lóðrétt jöfnun þess hefur verið borin uppi að

mestu af skattleysismörkunum. Þegar skattbyrðin eftir tekjum er skoðuð sjást sveigjur í kringum viðmiðunarfjárhæðir tekjuskattkerfisins. Innan hvers árs ráða viðmiðunarfjárhæðirnar stigi lóðréttrar jöfnunar og yfir tíma ræður þróun viðmiðunarfjárhæðanna stigi sjálfvirkar sveiflujöfnunar.

Sjálfvirkir sveiflujafnarar eru þau kerfi í fjármálastjórn hins opinbera sem draga úr sveiflum í hagkerfinu án sérstakra aðgerða stjórnvalda. Tekjuskattkerfið er einn slíkur sveiflujafnari og raunar veigamesti sjálfvirki sveiflujafnarinn í hagkerfinu. Í sinni einföldustu mynd er þessu lýst á þann veg að þegar uppsveifla er í efnahagslífínu tekur ríkið sjálfkrafa meira í sinn hlut af atvinnutekjum fólks og vinnur þar með gegn ofhitnun í hagkerfinu. Þegar hagkerfið kólnar og laun halda ekki í við þróun verðlags gefur tekjuskattkerfið eftir. Hér skiptir höfuðmáli hvaða reglum þróun viðmiðunarfjárhæða lýtur.

Í dag er bundið í lög að persónuafsláttur skuli fylgja þróun verðlags. Ef öðrum stærðum kerfisins er haldið föstum þýðir það jafnframt að þróun skattleysismarka fylgir þróun verðlags en skattleysismörk ráðast af fjárhæð persónuafsláttar og samanlagðri grunnprósentu tekjuskatts og útsvars. Lögbundin hækkun þrepamarka hefur aftur á móti, frá tilkomu þriggja þrepa kerfisins árið 2010, miðast við vísitölu launa. Þannig eru til staðar mótverkandi kraftar innan tekjuskattkerfisins þegar litið er til sveifluáhrifa. Í slíku kerfi er þróun skattleysismarka sveiflujafnandi (fyrir tilstilli þróunar persónuafsláttar) eins og ákjósanlegt er. Þróun þrepamarka er sveifluhlutlaus í uppsveiflu en sveiflumagnandi í niðursveiflu og er það síður en svo ákjósanlegt í þjóðhagslegu tilliti. Þessi einföldun gefur þó ekki rétta sýn á þróun mála í reynd og þarf að hafa þrennt sérstaklega í huga. Í fyrsta lagi hefur hið síðarnefnda, mótverkandi afl þrepamarkanna, verið langtum minna en hið fyrrnefnda afl skattleysismarkanna. Í öðru lagi hefur óákjósanleg sveiflumagnandi virkni þrepamarkanna ekki enn komið til kastanna vegna þess að frá 2010 hafa laun aldrei dregist aftur úr verðlagi á ársgrundvelli. Í þriðja lagi er það ekki svo að virkni þróunar þrepamarkanna hafi í reynd verið sveifluhlutlaus á yfirstandandi hagvaxtarskeiði. Það er vegna þess að stjórnvöld hafa beitt sértækum aðgerðum á tímabilinu sem hafa dregið sérstaklega úr hækkun þrepamarka og þannig unnið gegn hag sveiflunni.

Þróun viðmiðunarfjárhæða tekjuskattkerfisins



Feta þarf visst einstigi í fyrirkomulagi þróunar viðmiðunarfjárhæða. Ef sjálfvirk sveiflujöfnun er of lítil minnkar langtímavöxtur hagkerfisins, sem felur í sér minni velferð fyrir þegna landsins. Ef sveiflujöfnunin er hins vegar of mikil leiðir það til langs tíma til raunskattskriðs sem felur í sér flatara skattkerfi með minni lóðrétttri jöfnun. Þar er átt við að á nægilega löngu tímabili hækka laun það mikið umfram verðlag að tekjujöfnunaráhrifin í kringum skattleysismörkin verða óveruleg. Með þetta að leiðarljósi og á grundvelli starfs sérfræðingahóps um endurskoðun tekjuskatts og bótakerfa einstaklinga hafa stjórnvöld mótað langtímastefnu í þróun viðmiðunarfjárhæða tekjuskattkerfisins.

¹ Sjá nánari umfjöllun í skýrslunni *Endurskoðun tekjuskatts og bótakerfa hjá einstaklingum og fjölskyldum*, febrúar 2019.

Í þriðja lagi að samnýting skattþrepa sambúðaraðila verði felld brott. Brottfall samnýtingar skattþrepa er skref í þágu bæði einfaldara skattkerfis og kynjajafnréttis. Samnýtingin hefur falið í sér að í þeim sambúðum þar sem annar aðilinn er yfir þrepamörkum tekjuskatts og hinn undir fær tekjuhærri einstaklingurinn endurgreiðslu við álagningu tekjuskatts. Sjá nánari umfjöllun í rammagrein 6.

Rammagrein 6: Samnýting skattþrepa

Samnýting skattþrepa hefur verið við lýði hérlendis frá 2010 og er frávik frá þeirri grunngerð einstaklingskattlagningar sem viðhöfð hefur verið frá því fyrir upphaf nútímastaðgreiðslukerfisins en einstaklingar hafa talist sjálfstæðir skattaðilar alla daga frá skattalagabreytingunum 1978. Samnýtingin hefur falið í sér að tekjuhærri aðilinn sem er yfir þrepamörkum fær þann hluta tekna sinna sem yrði skattlagður í efra þrepi færðan niður í neðra skattþrep en þó aldrei stærri hluta en sem rúmast innan helmings þess bils sem er milli tekna tekjulægri einstaklingsins og svo þrepamarkanna. Þannig er fjárhæð endurgreiðslunnar hærri eftir því sem meiri munur er á tekjum aðilanna tveggja innan sambúðarinnar upp að þeim punkti að sá tekjulægri er með engar tekjur en sá tekjuhærri með tekjur sem jafngilda 150% af þrepamörkunum. Auk þess að skapa aukið flækjustig vegna mismunar milli staðgreiðslu og álagningar veldur úrræðið í núverandi mynd umtalsverðum neikvæðum hvataáhrifum á vinnuframlag tekjulægri makans, sem er í níu af hverjum tíu tilvikum kona. Meðal Norðurlandanna er umfang samsköttunarúrræða mest á Íslandi og í greiningum OECD á sk. þátttökuskattafleyg síðari sambúðaraðilans inn á vinnumarkað er slíkur þátttökuskattafleygur hvergi hærri innan OECD en á Íslandi. Samspil samnýtingar skattþrepa við samnýtingu persónuafsláttar veldur því að 46,24% jaðarskattur er á fyrstu krónu aðila sem vill fóta sig á vinnumarkaði ef maki viðkomandi er með tekjur yfir þrepamörkum.

Rammagrein 7: Samanburður á núverandi kerfi við nýtt kerfi

<i>Verðlag 2019</i>	2019 án sérstakrar hækkunar á persónuafslætti	2019 núverandi kerfi	2022 þegar innleiðingu er lokið
Persónuafsláttur	55.908	56.447	50.335
Skattþrep 1	36,94%	36,94%	32,94%
Skattþrep 2	46,24%	46,24%	36,94%
Skattþrep 3			46,24%
Þrepamörk 1 skattskyldra tekna	927.087	927.087	330.225
Þrepamörk 2 skattskyldra tekna			927.087
Skattleysismörk skattskyldra tekna	151.348	152.807	152.807
Lífeyrissjóðsiðgjald	4,00%	4,00%	4,00%
Mánaðarlaun við enda fyrstu þrepamarka* ..	343.984	343.984	343.984
Greiddur skattur	66.077	65.538	58.442
Ábati á mánuði			7.636
Ábati á ári			91.627
Skattbyrði skattskyldra tekna	20,01%	19,85%	17,70%

* M.v. 4% skylduframlag í lífeyrissjóð

Fyrirhugað er að breyta **skattlagningu höfundaréttargreiðslna**. Samgirnirök mæla með því að höfundaréttarvarin réttindi sem skapa tekjustreymi í jafnvel mjög langan tíma séu fremur skattlögð sem tekjuskapandi eign en vinnuframlag. Slíkar tekjur verða því álitnar staðgreiðsluskyldar fjármagnstekjur. Breytingin er ívilnandi fyrir höfunda og réttihafa og ætti því að óbreyttu að hvetja til skapandi starfsemi og styðja við það fyrirkomulag að notendur greiði fyrir notkun höfundaréttarvarinna verka.

Skatthlutfall **fjármagnstekjuskatts** var hækkað úr 20% í 22% í janúar 2018 og samhliða því ráðgert að endurskoða stofn hans. Slík endurskoðun felur meðal annars í sér að skoða möguleika á að færast nær því að skattleggja raunávöxtun. Áfram er gert ráð fyrir að áhrif þessa komi fram í tekjuáætlun á síðari hluta kjörtímabilsins.

Forsendur um **bankaskatt** eru óbreyttar frá fjármálaáætlun síðustu þrjú árin þar sem gert er ráð fyrir að skatthlutfallið lækki í fjórum jöfnum áföngum yfir tímabilið 2020–2023, úr 0,376% í 0,145%. Sérstakir skattar á banka á Íslandi eru með þeim hæstu á meðal landanna sem við berum okkur gjarnan saman við. Ekki liggur fyrir nákvæm greining á mögulegum áhrifum þess á útlán heimilanna en skattalækkuninni er ætlað að veita bönkunum svigrúm til að lækka útlánavexti sem kæmi fram í bættri afkomu heimila sem og bættu rekstrarumhverfi fyrirtækja.

Til þess að uppfylla metnaðarfull markmið ríkisstjórnarinnar í loftslagsmálum þarf meðal annars að hraða orkuskiptum í samgöngum. Horft er til tillagna starfshóps um endurskoðun **skattlagningar á ökutæki og eldsneyti** sem skilaði niðurstöðum í ágúst 2018. Þar er að finna tillögur um frekari stuðning í formi tímabundinna skattaívilnana við vistvæn ökutæki ásamt tillögum þess efnis að efla efnahagslega hvata til kaupa á vistvænni ökutækjum með auknum álögum á ökutæki sem losa koltvísýring. Skattar á ökutæki hafa í reynd lækkað undanfarin ár þrátt fyrir óbreytt gjaldhlutföll, þar sem ný ökutæki verða sífellt sparneytnari. Gert er ráð fyrir að breytingarnar komi til framkvæmda á árunum 2020–2023. Áhrif

tillagnanna á hagsæld heimila og rekstrarumhverfi fyrirtækja eru háð því hversu hratt þau bregðast við með notkun vistvænna orkugjafa.

Þá er í forsendum áætlunarinnar gert ráð fyrir að skoðaðar verði leiðir til **gjaldtöku á ferðamenn**, í samræmi við áform í stjórnarsáttmála. Óvissa um þróun atvinnugreinarinnar kallar þó sérstaklega á að slíkar aðgerðir taki mið af stöðu ferðaþjónustunnar og er nauðsynlegt að haft sé gott samráð við haghafa, bæði hvað varðar útfærslu og tímasetningu.

4.2.2 Viðmið og forsendur tekjuáætlunar

Þjóðhagsforsendur

Þjóðhagsspá Hagstofunnar frá því í febrúar sl. er ein af grundvallarforsendum tekjuáætlunar fyrir árin 2020–2024. Í spánni er gert ráð fyrir að það hægi á umsvifum í hagkerfinu á flestum sviðum á yfirstandandi ári sem endurspeglast í aðeins 1,7% hagvexti. Þá er gert ráð fyrir að hagvöxturinn taki við sér 2020 og verði 2,8% og um 2,6% að jafnaði árin þar á eftir.

Vinnuafseftirspurn og launastig eru þeir þættir þjóðhagsspar sem mestu máli skipta fyrir launastofninn en hann stendur undir stórum hluta tekna ríkissjóðs. Útlit er fyrir minni fjölgun starfandi fólks en undanfarin ár samhliða því að atvinnuleysi aukist sem er mikill viðsnúningur frá síðustu árum. Það ætti að öðru óbreyttu að koma fram í minni tekjum af tekjuskatti einstaklinga og tryggingagjaldi en ella. Þá er nokkur óvissa um þróun launastigs í ljósi kjaraviðræðna en gert er ráð fyrir 6,4% vexti launavísitölu á þessu ári og að jafnaði 4,3% á árunum 2020–2024.

Einkaneysla, kaupmáttur og verðbólga hafa hvað mest áhrif á VSK og aðra neysluskatta en stofn VSK fylgir að miklu leyti nafnvirði einkaneyslu. Samkvæmt spá Hagstofunnar er búist við að það hægi á einkaneysluvextinum samanborið við undanfarin ár, en jafnframt er gert ráð fyrir að hann verði nokkuð stöðugur út spátímabilið sem kemur fram í lægri tekjum af neyslusköttum að öðru óbreyttu. Hér skiptir einnig máli hvar neyslan á sér stað, þar sem neysla Íslendinga á ferðalagi erlendis skilar ekki skatttekjum hér á landi en það gerir hins vegar neysla erlendra ferðamanna hérlendis. Þá er útlit fyrir meiri verðbólgu en undanfarin ár og er hún umfram verðbólgu markmið Seðlabankans allt spátímabilið. Nánari umfjöllun um efnahagshorfur er að finna í kafla 2.

Tekjur af vöxtum og arði

Áætlaðar arðgreiðslur frá félögum í eigu ríkissjóðs miðast að grunni til við að útgreiddur arður reiknist sem hæfilegt hlutfall af hagnaði fyrra árs miðað við hefðbundnar forsendur um arðsemi og útgreiðsluhlutfall. Í fjármálaáætlun 2019–2023 voru kynnt áform um sérstakar viðbótararðgreiðslur frá viðskiptabönkunum á fjögurra ára tímabili, 2018–2021. Þau áform eru í samræmi við fjárhagsleg markmið og arðgreiðslugetu bankanna. Sjóðstreymi vegna arðgreiðslna frá bönkunum tveimur er áætlað 32,3 ma.kr. á árinu 2020 og 28,5 ma.kr. árið 2021. Megingrunnur fjármálaáætlunar og fjárlaga er hins vegar rekstrargrunnur sem miðast við aðferð GFS-þjóðhagsreikningastaðalsins. Samkvæmt henni ber að líta til uppruna þess hagnaðar sem er að baki útgreiddum arði og skipta honum upp eftir því hvort hann stafar af viðskiptahreyfingum eða virðisbreytingum og einnig skal líta til þess hvort útgreiðslur fara fram með reglulegum hætti. Útgreiddur arður umfram þann hagnað sem telst útgreiðanlegur á grundvelli framangreinds er færður sem lækkan á bókfærðu verðmæti eignar í félaginu. Á rekstrargrunni samkvæmt þessari framsetningu GFS-staðalsins nema arðgreiðslur frá bönkunum 23 ma.kr. á næsta ári og 21,7 ma.kr. árið 2021. Þá er gert ráð fyrir tekjuáhrifum af stofnun Þjóðarsjóðs, eins og lýst er í rammagrein 4, en áætlaðar eru auka arðgreiðslur ríkisfyrirtækja sem gert er ráð fyrir að renni í sjóðinn. Arðgreiðslur frá öllum félögum nema rúmum 35 ma.kr. á næsta ári og lækka í 32 ma.kr. á lokaári áætlunartímabilsins.

Vaxtatekjur ríkissjóðs samanstanda af vöxtum af skattkröfum, veittum lánnum og innstæðum ríkissjóðs auk vaxtatekna stofnana. Veitt lán eru meðal annars lán til LÍN og Vaðlaheiðarganga. Gert er ráð fyrir að bæði verðbólga og stýrivextir og þar með innlenda nafnvaxtastigið hækki nokkuð á yfirstandandi ári en lækki síðan jafnt og þétt á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Á móti því er búist við að sjóðsstaða ríkissjóðs vaxi á tímabilinu enda þótt sveiflur yfir tímann séu nokkrar. Vaxtastig erlendis er lágt um þessar mundir og skila erlendar innstæður ríkissjóði litlum vaxtatekjum. Heildarfjárhæð vaxtatekna er á bilinu 11–12 ma.kr. árlega á tímabilinu fram til 2024 og er um helmingur þeirra tekna vegna skattkrafna.

4.2.3 Tekjuáætlun tímabilsins

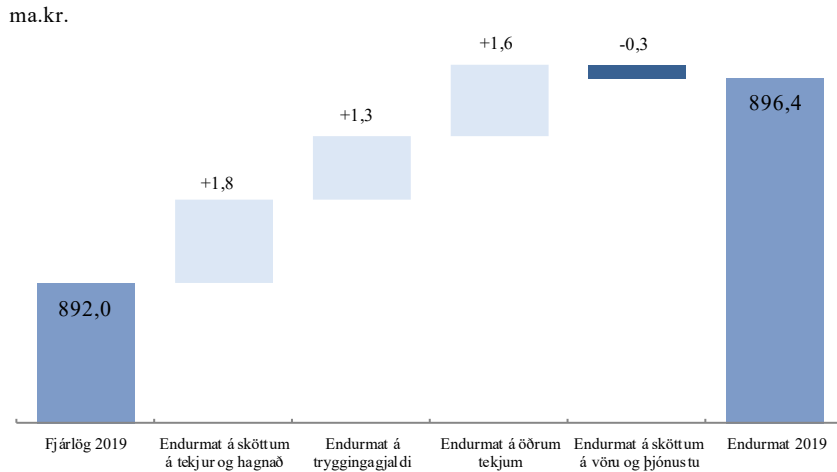
Endurmat tekna árána 2018 og 2019

Nýtt mat á tekjuáætlun fyrir árin 2018 og 2019 er ein af undirstöðum tekjuáætlunar fyrir komandi ár ásamt þjóðhagsspá Hagstofu Íslands og fyrirhuguðum skattkerfisbreytingum sem fjallað er um hér að framan. Að því sögðu er gagnlegt að gera skil á þeim breytingum sem orðið hafa á tekjuáætlun síðasta árs og yfirstandandi árs, sem taka meðal annars mið af uppgjöri ríkisreiknings fyrir árið 2017 og bráðabirgðaupplýsingum um innheimtu ársins 2018.

Áætlun um skatttekjur og tryggingagjöld árið 2018 hefur hækkað lítillega frá upphaflegri áætlun fjárlaga og við gerð fjármálaáætlunar fyrir einu ári síðan. Þar vege umframtekjur af tryggingagjöldum og sköttum á laun, tekjur og hagnað nokkru þyngra en minni tekjur af neyslusköttum. Tekjur utan skatta og tryggingagjalda eru nokkru lægri en áður og alls er tekjuáætlun ársins 2018 áþekk fjármálaáætlun vorið 2018.

Fyrsta endurmat á skatttekjum og tryggingagjöldum árið 2019 leiðir til hækkunar frá fjárlögum og einnig er áætlunin litlu hærrí en í fjármálaáætluninni vorið 2018. Hér vege grunnáhrif vegna betri útkomu ársins 2018 þyngra en lakari þjóðhagsspá ársins 2019. Mest munar um hækkun á sköttum á launastofninn en á móti lækkar tekjuskattur lögaðila vegna meiri óvissu um efnahagshorfur en oft áður, auk endurmats á VSK til lækkunar. Aðrir skattstofnar eru nokkuð áþekkir og við gerð fjárlaga enda er stutt liðið á árið. Sjá má greiningu á þessu fyrsta endurmati á fjárlögum 2019 á meðfylgjandi mynd.

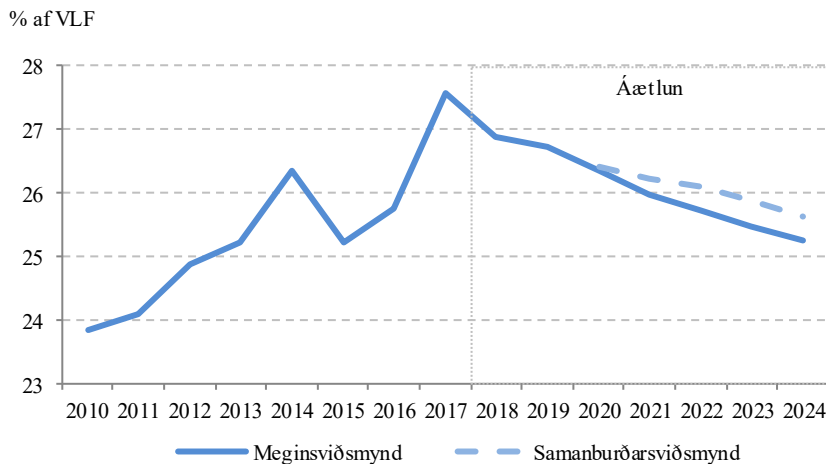
Tekjuáætlun 2019: breytingar frá fjárlögum



Tekjuáætlun 2020–2024

Efnahagshorfur, nýtt mat á tekjum nýliðins árs og fyrirhugaðar skattbreytingar móta tekjuáætlun til næstu fimm ára. Samspil þessara þátta hefur þau áhrif að spá um tekjur næstu fimm ára er nú nokkru hærri á fyrri hluta tímabilsins en í fjármálaáætlun síðasta árs en lægri á seinni hluta þess í krónum talið. Tekjuáætlunin er hins vegar lægri allt tímabilið sem hlutfall af VLF. Það má rekja til endurmats Hagstofu Íslands á VLF vegna endurskoðunar á aðferðafræði.

Skatttekjur og tryggingagjöld 2010–2024 (án óreglulegra liða)



Á meðfylgjandi mynd má sjá þróun skatttekna og tryggingagjalds sem hlutfall af VLF fram til ársins 2024. Þar má annars vegar sjá þróun samanburðarsviðsmyndar sem miðast við óbreytt skattkerfi og hins vegar þróun meginsviðsmyndarinnar sem felur í sér þær fyrirhuguðu skattkerfisbreytingar sem fjallað er um hér að framan. Ólíkt undanförunum þremur

árum eru skatttekjur og tryggingagjöld að lækka sem hlutfall af VLF í báðum tilvikum yfir spátímabilið. Að baki þessari þróun er hægari einkaneysluvöxtur sem endurspeglast í minni tekjuaukningu af neyslusköttum, hægari vöxtur launastofna í kjölfar minni spennu á vinnu-markaði og samdráttur skatttekna af ökutækjum og eldsneyti vegna fjölgunar vistvænni ökutækja.

Skatttekjur og tryggingagjöld lækka hraðar sem hlutfall af VLF í tilviki megin sviðs-myndarinnar en óbreytt skattkerfis. Fyrirhugaðar breytingar lækka tekjur ríkissjóðs sem nemur 0,06% af VLF árið 2020 en áhrifin verða meiri þegar fram í sækir eftir því sem skattkerfisbreytingar koma til framkvæmda í áföngum yfir tímabilið. Þegar þær hafa komið að fullu fram árið 2023 nemur mismunur sviðsmyndanna 0,4% af VLF.

Heildartekjur ríkissjóðs árið 2020 eru áætlaðar 943 ma.kr. eða sem nemur 29,6% af VLF að því gefnu að fyrirhugaðar skattkerfisbreytingar stjórnvalda gangi eftir. Þar af nema skatttekjur og tryggingagjöld 841 ma.kr. eða 26,4% af VLF. Hlutfallið lækkar í 25,3% í lok tímabils og eru meginástæður þess raktar hér að framan.

Tekjuáætlun 2020–2024

Þjóðhagsgrunnur	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
<i>ma.kr.</i>					
Skatttekjur og tryggingagjöld	840,9	876,3	914,6	953,3	994,9
Vaxtatekjur	10,9	11,9	11,6	11,3	12,3
Aðrar tekjur	90,9	94,5	91,8	95,0	98,4
Heildartekjur	942,7	982,7	1.018,0	1.059,6	1.105,6
Frumtekjur	931,8	970,8	1.006,4	1.048,3	1.093,3
<i>% af VLF</i>					
Skatttekjur og tryggingagjöld	26,4	26,0	25,8	25,5	25,3
Vaxtatekjur	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3
Aðrar tekjur	2,9	2,8	2,6	2,5	2,5
Heildartekjur	29,6	29,2	28,7	28,4	28,1
Frumtekjur	29,3	28,8	28,4	28,1	27,8

4.3 Útgjöld

Í þessum kafla er fjallað um útgjaldaáætlun ríkissjóðs fyrir árin 2020–2024 og sett fram stefnumið um þróun útgjalda ríkissjóðs og sundurliðun þeirra eftir hagrænni skiptingu á þjóðhagsgrunni og eftir málefnasviðum ráðuneyta.

Útgjaldaáætlun ríkissjóðs byggist á gildandi fjármálaáætlun 2019–2023 að teknu tilliti til breytinga við gerð fjárlaga fyrir árið 2019 og uppfærslu á áætlunum við gerð þessarar fjármálaáætlunar. Áætlunin byggist m.a. á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá því í febrúar sl., lýðfræðilegum forsendum og yfirferð á breytingum á stærstu útgjaldaskuldbindingum málefnasviða ráðuneyta, svo sem með greiningu á framlögum til tímabundinna verkefna, fyrir-

sjáanlegri fjárbörf og endurmati á helstu reiknuðum og kerfislægum útgjaldaþáttum, auk áherslumála ríkisstjórnar um ný verkefni og málefnaáherslur.⁶

Hér á eftir er farið nánar yfir helstu stefnumið, forsendur og viðmið fyrir útgjaldaþróun ríkissjóðs sem hafa verið ákvörðuð eða metin með hliðsjón af fyrirliggjandi tekjuáætlun og afkomumarkmiðum sem áætlunin byggist á. Þá er einnig farið yfir þróun heildarútgjalda og sundurliðun þeirra eftir hagrænni flokkun yfir tímabilið. Loks er settur fram heildarútgjalda-rammi fyrir ríkissjóð til næstu fimm ára og skipting hans eftir málefnasviðum og farið yfir helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun.

4.3.1 Stefnumið um útgjaldaþróun

Á síðustu árum hefur skapast svigrúm til að auka framlög til ýmissa áherslumála ríkisstjórnarinnar með ábyrgri fjármálastjórn, hagfelldum ytri skilyrðum, verulegri skuldalækkun, samhliða lækun greiddra vaxtagjalda, á sama tíma og skilyrði fjármálastefnu um jákvæða afkomu hefur verið virt.

Áherslur ríkisstjórnarinnar komu fyrst fram með fjárlögum fyrir árið 2018 og síðan í fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023 sem samþykkt var á Alþingi í júní 2018. Í þeirri áætlun birtist forgangsröðun ríkisstjórnarinnar þar sem lögð er áhersla á þau fjölmörgu verkefni sem talið er brýnast að ráðast í við uppbyggingu hinna ýmsu innviða samfélagsins á kjörtímabilinu. Þar má nefna styrkingu heilbrigðisþjónustunnar með það að markmiði að bæta þjónustu óháð efnahag og búsetu, eflingu menntakerfisins, bæði á framhalds- og háskólastigi, aukna áherslu á nýsköpun og rannsóknir, stóráttak í samgöngumálum, aukin framlög til byggðamála, uppbyggingar innviða á ferðamannastöðum og aukinnar landvörslu, eflingu ýmissa löggæslu- og landhelgisverkefna og aðgerðir á sviði umhverfismála. Þessi stefnumörkun fól í sér verulega aukningu útgjalda í fjárlögum árána 2018 og 2019 þar sem rammasett útgjöld voru aukin um meira en 80 ma.kr. að raunvirði, miðað við vísitölu neysluverðs, eða sem nemur um 12%.

Eins og vikið var að hér fyrr í kaflanum stendur efnahagslífið frammi fyrir nokkrum áskorunum þar sem margt bendir til þess að farið sé að hægja á þeim hagvexti sem hér hefur verið samfelldur á síðustu árum og að framleiðsluspennan í hagkerfinu sé að snúast yfir í meiri slaka. Sá slaki gefur stjórnvöldum færi á að auka sérstaklega framlög til ýmissa fjárfestingarverkefna á vegum ríkisins þar sem bygging nýs Landspítala og áttak í samgöngumálum ber hæst. Eftir sem áður þarf að tryggja áframhaldandi sjálfbærni í útgjaldaþextinum á komandi árum þannig að unnt verði að bregðast við aðstæðum sem upp kunna að koma þróist efnahagsaðstæður á annan veg en búist var við. Þar skiptir miklu máli að tryggja að í áætlanagerðinni séu byggðir upp varasjóðir og svigrúm til að mæta útgjaldamálum sem óvissa ríkir um á þessari stundu eða til að mæta verri afkomuhorfum. Í tengslum við þetta er einnig rétt að vekja athygli á því að til viðbótar við almennan varasjóð fjárlaga er í þessari áætlun gert ráð fyrir að taka inn áhrif á A-hluta ríkissjóðs af fjárreiðum Þjóðarsjóðs, sbr. lagafrumvarp þar um, en markmið hans er að treysta fjárhagslegan styrk ríkissjóðs til að

⁶ Í viðauka 2 er farið yfir helstu forsendur og viðmið útgjaldaáætlunar ríkissjóðs 2020–2024. Útgjaldaáætlunin byggist á gildandi fjárlögum og greiningu á breytingum á helstu útgjaldaáætlunum málefnasviða ráðuneyta, svo sem hvað varðar útreiknaða og kerfislæga útgjaldaþætti og framlög sem veitt hafa verið til tímabundinna verkefna og falla niður á tímabilinu. Áætlunin inniheldur einnig aukin framlög vegna ýmissa áherslumála ríkisstjórnarinnar sem byggjast á stefnumörkun hennar úr stjórnarsáttmála og stefnumörkun um einstök málefnasvið. Þá byggist áætlunin einnig á tilteknum forsendum um launa- og verðlagsbreytingar út frá gildandi kjarasamningum við ríkisstarfsmenn og þjóðhagsspá Hagstofu Íslands, forsendum um magnbreytingar í umfangi ríkisstarfsfeminnar og forsendum um aðhald, útgjaldaþróun og almennan varasjóð.

mæta afleiðingum af meiri háttar ófyrirséðum áföllum sem þjóðarbúið verður fyrir. Nánar er fjallað um sjóðinn í rammagrein 4.

Í þessari fjármálaáætlun er haldið áfram á þeirri braut og byggt á þeirri stefnumörkun sem lá til grundvallar gildandi fjárlögum og fjármálaáætlun. Grunnsviðsmynd áætlunarinnar gerir þannig ráð fyrir áframhaldandi aukningu rammasettra útgjalda á árinu 2020 eða um 33 ma.kr. að raunvirði, eða sem svarar til rúmlega 4%, en eftir það er áætlað að um hægist á vextinum og hann verði 1,5–3% á ári. Í þessu samhengi er mikilvægt að hafa í huga að aukinn vöxtur útgjalda getur varla verið markmið eitt og sér heldur miklu frekar hvernig skattfé almennings er best varið með tilliti til þeirrar þjónustu sem því er ætlað að standa undir í ríkisrekstrinum. Til að stuðla að þessari þróun hafa stjórnvöld sett af stað verkefni, *endurmat útgjalda*, sem felur í sér kerfisbundna greiningu á útgjöldum til tiltekinna verkefna eða málaflokka í þeim tilgangi að hagræða og bæta nýtingu opinbers fjár en nánar er fjallað um þetta verkefni í kafla 6.

Að nafnvirði nemur aukning frumgjalda tæpum 56 ma.kr. á árinu 2020 eða sem nemur um 7% útgjaldavexti. Gangi þetta eftir verða frumgjöldin samtals um 857 ma.kr. árið 2020 eða sem nemur tæpum 27% af VLF. Á næstu árum eftir það er ráðgert að frumgjöldin vaxi mun hægar að nafnvirði á ári eða sem nemur 4,5% að meðaltali.

Stefnumið um útgjaldaþróun ríkissjóðs miða að því að tryggja að afkomumarkmið settrar fjármálastefnu, um a.m.k. 0,9% afgang á heildarjöfnuði hins opinbera árið 2020, náist á grundvelli fyrirliggjandi tekjuáætlunar. Á árunum 2021 og 2022 er gert ráð fyrir að afgangurinn verði 0,8% af VLF. Áætlunin gerir þannig ráð fyrir að heildarútgjaldavöxtur að nafnvirði verði ekki meiri en 206 ma.kr. yfir tímabilið, sem gera að meðaltali um 41 ma.kr. aukningu á ári. Það svarar til þess að nafnvirðisaukning útgjalda verði ekki meiri en 4,4% á ári að jafnaði. Þá er gert ráð fyrir að vöxtur frumgjalda verði að meðaltali um 5% á ári sem er nokkuð undir vexti VLF yfir tímabilið.

Í áætluninni er gert ráð fyrir ýmsum viðbótarráðstöfunum til að bæta afkomu ríkissjóðs og tryggja að áætlunin sé í takt við gildandi fjármálastefnu. Þá eru lagðar til ráðstafanir í launa- og verðlagsforsendum áætlunarinnar þar sem gengið verður út frá þeirri stefnumörkun, í fjárlögum árunna 2020–2022, að launabætur til stofnana nemi 0,5% umfram verðlag árin 2020–2022, í stað 1,5%, og að bæturnar verði 1,5% eftir það. Verði launaþróun önnur fellur það í hlutverk viðkomandi ráðuneytis að mæta umframkostnaði með ráðstöfunum innan viðeigandi málefnasviðs og málaflokks í fjárlagagerðinni. Enn fremur er lagt til að kaup á tiltekinni vöru og þjónustu verði ekki verðbætt á árunum 2020–2022 en þau hefðu að öllu óbreyttu verið verðbætt miðað við þróun launa og vísitölu neysluverðs. Aðrar viðbótarráðstafanir gera m.a. ráð fyrir að framlög verði aukin til tveggja útgjaldamála sem tengjast yfirstandandi kjarasamningaviðræðum. Þar er annars vegar um að ræða hækkun stofnframlaga til almennra íbúða og hins vegar áform um lengingu fæðingarorlofs. Að öðru leyti er vísað í viðauka þar sem er að finna yfirlit yfir helstu forsendur og viðmið útgjaldaáætlunarinnar.

Í áætluninni er settur fram árlegur heildarútgjaldarammi til næstu fimm ára ásamt skiptingu hans niður á málefnasvið en fjallað er nánar um rammasetningu útgjalda hér á eftir auk þess sem vísað er til nánari umfjöllunar um stefnumörkun stjórnvalda varðandi einstök málefnasvið í greinargerð áætlunarinnar.

4.3.2 Útgjaldaþróun og hagræn skipting útgjalda

Þróun heildarútgjalda

Út frá þeim forsendum, viðmiðum og stefnumiðum sem rakin eru í kaflanum hér á undan er gengið út frá því í áætluninni að heildarútgjöld ríkissjóðs á árinu 2020 verði 914 ma.kr.

eða sem svarar 28,7% af VLF og þróist síðan á milli ára eins og fram kemur í töflunni hér á eftir.

Útgjöld skv. GFS-staðli	2020	2021	2022	2023	2024
<i>ma.kr.</i>					
Heildarútgjöld	914,0	956,3	989,4	1.025,2	1.067,2
Vaxtagjöld	57,4	54,9	51,8	47,7	47,7
þ.a. reiknaðir vextir v/ófjármagn. lífeyrissk.	12,2	12,2	12,2	12,2	12,1
Frumútgjöld	856,6	901,4	937,6	977,5	1.019,5
<i>% af VLF</i>					
Heildarútgjöld	28,7	28,4	27,9	27,4	27,1
Vaxtagjöld	1,8	1,6	1,5	1,3	1,2
þ.a. reiknaðir vextir v/ófjármagn. lífeyrissk.	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
Frumútgjöld	26,9	26,8	26,4	26,2	25,9

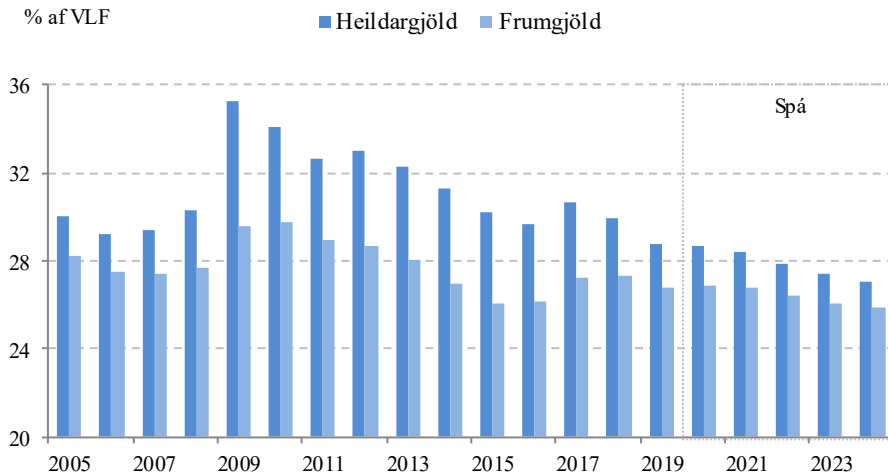
Áætlað er að heildarútgjöld vaxi um 6,1%, eða sem nemur um 53 ma.kr. á milli árána 2019–2020 en aukist síðan á tímabilinu um 33–42 ma.kr. árlega. Það svarar til 3,5–4,6% nafnvaxtar á ári. Útgjaldavöxturinn er minnstur á árinu 2022 sem skýrist af því að nafnvöxtur tekna sama ár er mun minni en önnur ár tímabilsins og til að viðhalda afkomumarkmiðinu þarf að samræma útgjaldavöxt það árið við breytingar á tekjuhlíð. Minni vöxtur tekna á árinu 2022 skýrist af því að þá falla niður tekjuáhrif vegna sérstakra umframardgreiðslna frá fjármálafyrirtækjum á árunum 2019–2021 og reglulegar arðgreiðslur verða lægri en ella frá og með árinu 2022.

Gert er ráð fyrir að vaxtagjöld ríkissjóðs verði 57,4 ma.kr. árið 2020 en það er um 5% lækkun frá fjárlögum fyrir árið 2019 en þar af er áætlað að gjaldfærð vaxtagjöld nemi 36,6 ma.kr. Áætlað er að vaxtagjöld lækki jafnt og þétt árlega til ársins 2023 þegar þau verða 47,7 ma.kr. og haldist óbreytt árið 2024. Áfallin og greidd vaxtagjöld hafa lækkað umtalsvert síðastliðin ár og halda áfram að lækka á áætlunartímabilinu, en hlutfallið lækkaði mikið árið 2018 vegna uppgreiðslna og hagstæðrar endurfjármögnunar. Nánar er fjallað um þróun vaxtagjalda hér á eftir og þær ráðstafanir í kafla 4.4.

Gert ráð fyrir því að vöxtur frumútgjalda verði meiri en vöxtur VLF á fyrsta ári áætlunarinnar, eða 0,6% meiri á árinu 2020, sem skýrist af herra fjárfestingarstigi ríkisins vegna innviðaupbyggingar. Frá og með árinu 2021 er vöxtur frumútgjalda 0,5–1,5 prósentustigi minni en VLF.

Gert ráð fyrir að frumútgjöld ríkissjóðs vaxi um 55,8 ma.kr. frá yfirstandandi ári sem nemur 7% vexti og verði 856,6 ma.kr. á árinu 2020 eða 26,9% af VLF. Meðaltal útgjalda-vaxtar verður tæpur 41 ma.kr. á ári eftir það, eða sem nemur 4–5,2% árlegum vexti. Taflan hér á eftir sýnir útgjaldapróun ríkissjóðs á þjóðhagsgrunni og því næst verður fjallað um útgjaldapróun út frá hagrænni skiptingu útgjalda.

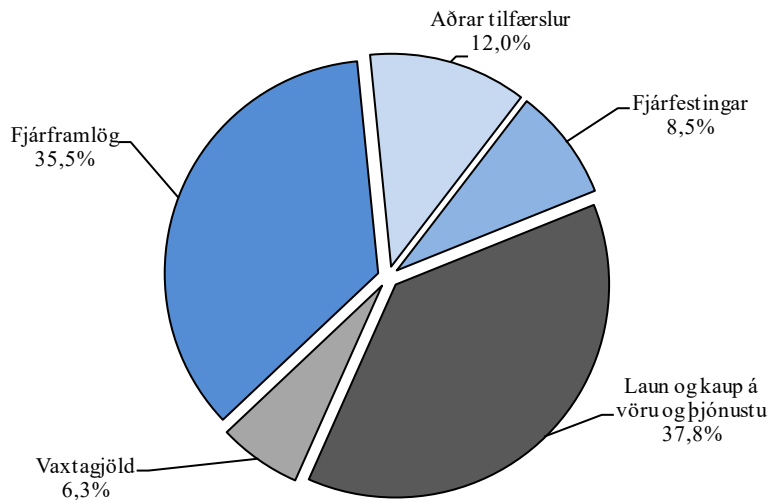
Útgjaldapróun ríkissjóðs 2005–2024 á þjóðhagsgrunni



Hagræn skipting útgjalda

Í samræmi við lög um opinber fjármál er stuðst við alþjóðlegan hagskýrslustaðal, svokallaðan GFS–staðal, við sundurliðun gjalda eftir hagrænni skiptingu. Samkvæmt þeirri framsetningu eru gjöld flokkuð eftir launum, kaupum á vöru og þjónustu, vaxtagjöldum, framleiðslustyrkjum til atvinnulífsins, fjárframlögum til almannatrygginga, alþjóðastofnana og sveitarfélaga, félagslegum tilfærslum til heimila og rekstrar- og fjármagnstilfærslum ásamt hreinni fjárfestingu í efnislegum eignum.

Hagræn skipting heildarútgjalda samkvæmt áætlun 2020



Fjárframlög eru stærsti einstaki útgjaldaliður ríkissjóðs, eða um 35,5% af heildargjöldum. Stærsti hluti þeirra rennur til almannatrygginga, eða sem nemur 30,9% af heildargjöldum

samkvæmt áætlun ársins 2020. Samanlagt vega laun og kaup á vöru og þjónustu um 37,8% af heildargjöldum ríkissjóðs og aðrar tilfærslur, fjárfestingar og vaxtagjöld nema samtals 26,7%. Hér á eftir er fjallað um innbyrðis breytingar á hagrænni skiptingu á tímabili áætlunarinnar sem hlutfall af heildargjöldum og VLF ásamt því að fjallað er um helstu breytingar frá síðustu fjármálaáætlun. Meðfylgjandi tafla sýnir heildarútgjöld ríkissjóðs í milljörðum króna á verðlagi hvers árs, sundurliðuð eftir hagrænni skiptingu samkvæmt GFS-staðli.

ma.kr. á verðlagi hvers árs	2020	2021	2022	2023	2024
Heildarútgjöld	914,0	956,3	989,4	1.025,2	1.067,2
Rekstrarútgjöld	880,3	916,1	957,5	996,8	1.040,4
Laun	216,9	227,4	242,1	258,7	276,1
Kaup á vöru og þjónustu	128,3	133,1	139,3	145,8	151,2
Afskriftir	43,9	45,2	46,4	47,6	48,8
Vaxtagjöld	57,4	54,9	51,8	47,7	47,7
Framleiðslustyrkir	39,3	42,2	43,7	45,0	46,4
Fjárframlög	324,4	339,8	356,5	371,4	386,8
Félagslegar tilfærslur til heimila	22,5	23,1	23,6	24,2	24,7
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	47,6	50,4	54,1	56,4	58,7
Fastafjárútgjöld	33,7	40,2	31,9	28,4	26,8
Fjárfesting í efnislegum eignum	77,6	85,4	78,3	76,0	75,6
Afskriftir (-)	-43,9	-45,2	-46,4	-47,6	-48,8

Í áætluninni er gert ráð fyrir að útgjöld til flestra þátta hagrænnar skiptingar aukist að nafnvirði á því tímabili sem áætlunin nær til nema vaxtagjöld, sem lækki jafnt og þétt út tímabilið, og að framlög til fjárfestingar verði lægri í lok tímabilsins en í upphafi þess. Mikil innspýting er til fjárfestingar á fyrri hluta tímabilsins sem hefur áhrif á innbyrðis skiptingu hagrænna útgjalda, eins og nánar verður vikið að hér á eftir. Vega þar þyngst framkvæmdir við nýjan Landspítala við Hringbraut og átak í samgöngumálum.

Ef horft er til breytinga frá síðustu fjármálaáætlun, fyrir árin 2019–2023, sést að gert er ráð fyrir að vægi rekstrarútgjalda aukist sem hlutfall af heildargjöldum á árunum 2019 og 2023 ef afskriftir eru undanskildar. Á árunum 2020–2022 er vægi fastafjárútgjalda hins vegar örlítið hærra en í eldri áætlun.

Áætluð heildargjöld fyrir árið 2019, sem liggja til grundvallar þessari fjármálaáætlun, lækka um 1 ma.kr. frá fyrri áætlun, að afskriftum meðtöldum. Þar af hækka rekstrarútgjöld um 16,3 ma.kr. en fastafjárútgjöld, þ.e. hrein fjárfesting, lækka um 17,2 ma.kr. Þar vegur þyngst að aðferðafræði Hagstofu Íslands við útreikning hefur verið uppfærð og tekið er mið af því í þessari fjármálaáætlun sem endurspeglast í því að afskriftir eru um 11 ma.kr. hærri en í síðustu áætlun. Breytingin reiknast hvoru tveggja til hækunar á rekstrarútgjöldum og lækkunar á fastafjárútgjöldum og hefur því ekki áhrif á afkomu. Stærsta einstaka breytingin á milli áætlana er að fjárfesting í efnislegum eignum er 6,5 ma.kr. lægri í nýrri áætlun fyrir árið 2019 og skýrist það af hliðrun verkefna milli ára miðað við fyrri áætlanir og endurspeglast það í herra fjárfestingarstigi á árunum 2020–2022 í þessari áætlun.

Þegar horft er til innbyrðis skiptingar milli hagrænna þátta sést að breytingin leiðir til þess að hlutfall vergrar fjárfestingar á árinu 2019 lækkar úr 8% í eldri áætlun í 7%. Fastafjárútgjöld, þ.e. hrein fjárfesting, lækka um 2 prósentustig á milli áætlana, úr 4% í 2%,

og vegast þar á lækkun framlaga til fjárfestingar og aukning afskrifta vegna breyttrar framsetningar þeirra, eins og fyrr var vikið að. Á móti kemur að laun og kaup á vöru og þjónustu vega 1 prósentustigi þyngra sem hlutfall af heildargjöldum í nýrri áætlun. Þá lækka tilfærsluútgjöld önnur en fjárfraumlög úr 6% af heildargjöldum í 5%.

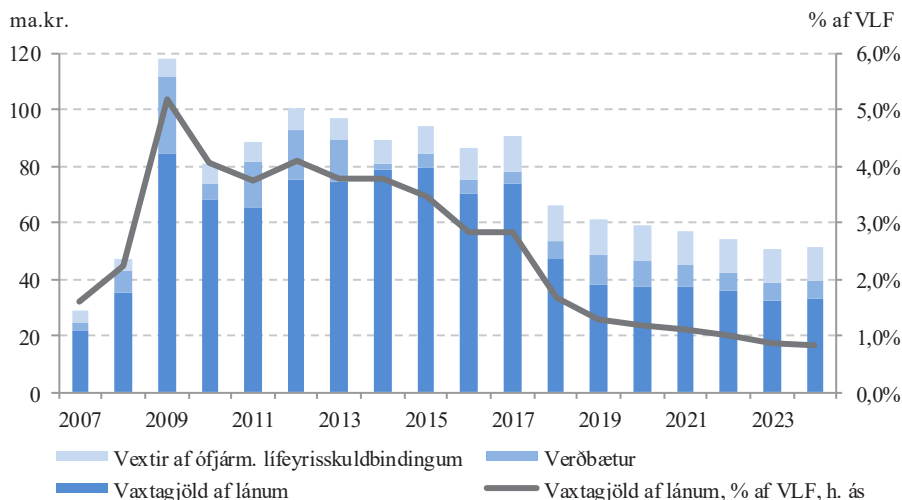
Í þessari fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að mestar sveiflur verði í fjárfestingu í efnislegum eignum á tímabilinu þar sem framlög stórhækka frá árinu 2019 til 2021, úr um 62 ma.kr. í ríflega 85 ma.kr., sem samsvarar um 8,9% af heildargjöldum. Framlög til fjárfestingar munu lækka smám saman eftir það út tímabilið og verða tæpir 77 ma.kr. að meðaltali á árunum 2022–2024. Á móti fjárfestingunni eru dregnar fram áætlaðar afskriftir af fjármunaæign ríkisins þannig að hrein aukning fjármunaæignar verður á bilinu 2,5%–4,2% á árunum 2020–2024.

Innskýting til fjárfestingar hefur jafnframt þau áhrif að hlutfall annarra hagrænna þátta af heildargjöldum verður lægra en ella á fyrstu tveimur árunum áætlunarinnar. Til að mynda er gert ráð fyrir að hlutfall launa og kaupa á vöru og þjónustu verði 37,7% á árinu 2021 til samanburðar við 38,2% á árinu 2019 og 40,0% á árinu 2024. Lækkunina á fyrri hluta tímabilsins má jafnframt rekja til þeirrar stefnumörkunar að draga úr vexti í launum og kaupum á vöru og þjónustu. Það birtist í því að fyrstu þrjú ár áætlunarinnar er gengið út frá þeirri forsendu að launabætur til stofnana verði 0,5% umfram verðlag í stað 1,5% eins og á árunum 2023 og 2024 auk þess sem áformað er að verðbæta ekki kaup á tiltekinni vöru og þjónustu á árunum 2020–2022. Áhrif lækkandi framlaga til fjárfestingar á seinni hluta tímabilsins vegur þó þyngra þar sem hlutfall launa og kaupa á vöru og þjónustu fer hækkandi frá og með árinu 2022 og út tímabilið.

Mestu lækkun útgjalda má rekja til vaxtagjalda sem eru 4,5% af heildargjöldum árið 2024 til samanburðar við 7% á árinu 2019. Hlutfall afskrifta fer einnig lækkandi út tímabilið og þá lækkar hlutfall félagslegra tilfærslna til heimila um 0,3 prósentustig, eða úr 2,6% í 2,3%.

Þegar horft er til hagrænna þátta sem hlutfalls af VLF lækkar hlutfall flestra þátta á því tímabili sem áætlunin nær til og er það í samræmi við lækkandi hlutfall heildargjalda af VLF. Ef eingöngu er horft til þeirra þátta sem hækka þá ber helst að nefna þrjá þætti. Í fyrsta lagi er hlutfallslega mest hækkun til vergrar fjárfestingar á tímabili áætlunarinnar, en hún hækkar úr 2,1% á árinu 2019 í 2,5% árið 2021 í samræmi við að þá verða framlög til fjárfestingar í hámarki. Hlutfallið lækkar svo aftur og verður komið niður í 1,9% í lok tímabilsins. Að teknu tilliti til afskrifta eru fastafjárútgjöld, eða hrein fjárfesting, að meðaltali 0,9% af VLF yfir tímabilið. Í öðru lagi hækka laun frá því að vera 6,8% árið 2020 í 7% af VLF árið 2024 en samanlagt hlutfall launa og kaupa á vöru og þjónustu er nánast óbreytt í upphafi og lok tímabilsins, með lækkun á milli árunum 2020 og 2021 en fer síðan smám saman hækkandi. Þrátt fyrir að hlutfall launa og kaupa á vöru og þjónustu af VLF verði nánast óbreytt þá eykst vægi þeirra þátta með hliðsjón af hagrænni skiptingu á því tímabili sem áætlunin nær til þar sem hlutfall heildargjalda af VLF verður lægra í lok tímabilsins en á árinu 2020.

Vaxtagjöld ríkissjóðs



Vaxtagjöld ríkissjóðs vegna tekinnna lána samanstanda einkum af vöxtum af innlendum og erlendum skuldabréfum, víxlum og öðrum lánum. Samkvæmt staðli þjóðhagsreikninga (GFS) teljast verðbætur á höfuðstól verðtryggðra lána og reiknaðir vextir af ófjármögnuðum lífeyrisskuldbindingum einnig til vaxtagjalda. Á meðfylgjandi mynd eru vaxtagjöld frá árinu 2007 í ma.kr. ásamt hlutfalli vaxtagjalda af lánum af VLF. Vaxtagjöld af lánum, þ.e. að undanskildum reiknuðum vöxtum af lífeyrisskuldbindingum, náðu hámarki árið 2009 þegar þau voru 84,3 ma.kr. (5,2% af VLF) en þau voru 46,9 ma.kr. (1,7% af VLF) árið 2018 og áætlað er að þau verði komin niður í 33 ma.kr. (0,8% af VLF) árið 2024 og munu þá hafa lækkað um rúmlega 51 ma.kr. frá árinu 2009. Gangi áætlunin eftir fer hlutfall vaxtagjalda af teknum lánunum af VLF í 1,2% á næsta ári og verður þá komið undir 1,6% sem það var árið 2007.

Vaxtagjöld af lánunum halda áfram að lækka á spátímabilinu, bæði vegna lækkandi skulda og lægri vaxta á nýútgefnunum skuldabréfum sem koma í stað þeirra sem eru með gjalddaga á áætlunartímabilinu. Frá og með árinu 2019 eru flest útistandandi lán óuppgreiðanleg og endurspegla því flokkar sem eru á gjalddaga að mestu áætlaða skuldalækkun. Hlutfall vaxtakostnaðar af lánunum er enn hátt í alþjóðlegum samanburði en aðeins Ítalía og Portúgal greiddu hærri vaxtagjöld í hlutfalli af VLF árið 2017 í Evrópu. Ein ástæða þess er samsetning skulda en um 85% af heildarskuldum eru innlendar og 15% erlendar. Vaxtastig á Íslandi er herra en víðast hvar erlendis og skýrir það nokkurn mun á vaxtakostnaði milli landa. Stærstur hluti innlendra lána var útgefinn á fyrstu árunum eftir fjármálaáfallið og ber háa nafnvexti sem tóku mið af vaxtastigi á þeim tíma þegar lánin voru gefin út. Vaxtakostnaður af erlendum lánunum var aðeins um 3,5% af heildarvaxtagjöldum á árinu 2018. Samsetning vaxtagjalda tók miklum breytingum á árinu 2017 eftir uppkaup á erlendum skuldabréfum á árinu. Vaxtagjöld af erlendum lánunum námu um 8% af heildarvaxtagjöldum árið 2017, en hlutfallið lækkaði í 3,7% árið 2018 vegna uppgreiðslna og hagstæðrar endurfjármögnunar og helst nokkuð jafnt út áætlunartímabilið. Áhersla hefur verið lögð á að auka hlut markaðshæfra skulda. Hlutfall vaxtagjalda af markaðshæfum innlendum og erlendum skuldum hækkar úr 87% árið 2018 í 92% árið 2019 og 94% árið 2024 en það var 73% árið 2016.

Nokkur óvissa er um þróun ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga en reiknað er með að þær haldist nokkuð stöðugar á tímabilinu ef ekki verða frekari foringreiðslur en gert er ráð

fyrir í áætluninni, eða 7 ma.kr. árlega. Áætlað er að verðbætur á höfuðstól verðtryggðra lána lækki um 1,8 ma.kr. árið 2021 þegar flokkurinn RIKS 21 0414 er á gjalddaga en hann er tæplega þriðjungur af verðtryggðum skuldum ríkissjóðs. Gjald daginn hefur einnig áhrif á verðbætur ársins 2022 til lækkunar ásamt áætlun um lækkandi verðbólgu yfir áætlunartímabilið en samtals lækka gjaldfærðar verðbætur um 1,4 ma.kr. árið 2022.

4.3.3 Heildarútgjaldarammi

Í kaflanum hér fyrir framan var farið stuttlega yfir þróun heildarútgjalda ríkissjóðs eftir hagrænum þáttum og áhrif þróunarinnar á hagkerfið.

Í þessum kafla er aftur á móti gerð grein fyrir heildarútgjaldaramma ríkissjóðs. Slík rammasetning er í takt við það verklag sem hefur tíðkast hér á landi um árabil við fjárlaga-gerðina. Í upphafi hvers árs hefst undirbúningur fjármálaáætlunar til næstu fimm ára. Ráðherra fjármála setur fram afkomumarkmið og útgjaldaramma fyrir ríkið í heild og gjöldin eru sundurliðuð eftir málefnasviðum. Það er svo hlutverk Alþingis að fjalla um og ákveða stefnumarkandi ramma fyrir einstök málefnasvið. Samkvæmt lögnum liggur ályktun Alþingis um fjármálaáætlun til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár. Rammar málefnasviða eru svo nánar útfærðir af ráðuneytum fyrir einstaka málaflokka í frumvarpi til fjárlaga sem lagt er fram að hausti. Ekki er gert ráð fyrir að vikið verði frá útgjaldarömmum þingsályktunarinnar fyrir málefnasviðin nema í undantekningartilvikum.

Vakin er athygli á því að hluti útgjaldaliða ríkissjóðs er fyrir utan heildarútgjaldarammann. Um er að ræða nokkra útgjaldaliði sem geta sveiflast mikið milli ára svo sem vegna hagþróunar eða samkvæmt mati eftir á við reikningshaldslegt uppgjör, sem stjórnvöld geta ekki haft mikil áhrif á, a.m.k. ekki til skamms tíma. Þeir liðir sem teljast ekki til ramma-settra útgjalda eru:

- **Lífeyrisskuldbindingar** eru stærsti óreglulegi liðurinn sem er undanskilinn í heildarútgjaldarammanum fram í tímann. Þær myndast þar sem iðgjöld sjóðfélaga og framlög vinnuveitenda eru lægri en réttindi sjóðfélaga og ræðst þróun þeirra helst af launabreytingum sjóðfélaga, breytingum á tryggingafræðilegum forsendum og fjölda sjóðfélaga.
- **Ríkisábyrgðir, tapaðar kröfur og tjónabætur** falla einnig utan rammans en um er að ræða tilfallandi útgjöld sem ekki er hægt að spá fyrir um í áætlanagerðinni, þ.e. hvorki liggur fyrir víska um hvort þau muni falla til á tímabilinu né hversu umfangsmikil þau verða.
- **Afskriftir skattkrafna** eru skattkröfur á hendur einstaklingum og lögaðilum, sem ekki hefur náðst að innheimta og geta náð yfir nokkra ára tímabil.
- Framlög til **Atvinnuleysistryggingasjóðs**, sem geta sveiflast með atvinnustigi.
- Lögboðið framlag í **Jöfnunarsjóð sveitarfélaga**, sem ræðst af umfangi skatttekna ríkisins og stærð útsvarsstofns.

Nánar er fjallað um skiptingu heildarútgjaldarammans niður á málefnasvið ráðuneyta í kafla 4.3.4.

Heildarútgjaldarammi ríkissjóðs 2020–2024

Í töflunni hér á eftir er settur fram heildarútgjaldarammi fyrir árið 2020 ásamt áformaðri þróun hans til ársins 2024 samkvæmt áætluninni. Efri hluti töflunnar sýnir rammasett útgjöld

samkvæmt reikningsskilastaðli um opinber fjármál (IPSAS) en síðan eru gerðar aðlaganir til að sýna útgjaldaáætlunina á þjóðhagsgrunni (GFS-staðli) til samræmis við umfjöllun í kafla 4.3.2.

Gengið er út frá því að rammasett frumgjöld verði um 817 ma.kr. á árinu 2020 á verðlagi ársins 2019. Áætlað er að útgjaldaramminn vaxi um 32,5 ma.kr. á árinu 2020 eða sem nemur 4,1% raunhækkun frá fjárlögum fyrir árið 2019. Þá aukast rammasett frumgjöld um 23,3 ma.kr. árið 2021 en árin þar á eftir um 12,3–13,1 ma.kr. á verðlagi gildandi fjárlaga. Að jafnaði aukast því rammasett frumgjöld um 2,5% á ári.

Raunbreytingar rammasettra frumgjalda frá gildandi fjármálaáætlun eru 26,7–43,5 ma.kr. á ári en þegar tekið hefur verið tillit til millifærslna og tæknilegra breytinga, svo sem reiknaðrar markaðsleigu húsnæðis, nema þær hins vegar 13,3–27,8 ma.kr. Reiknuð markaðsleiga húsnæðis var fyrst tekin upp í gildandi fjárlögum en útfærsla hennar lá ekki fyrir við vinnslu gildandi fjármálaáætlunar og því ekki tekið tillit til hennar á þeim tíma. Þá vega þungt ýmis ný eða breytt áherslumál ríkisstjórnar og Alþingis, svo sem aukið fé til samgöngumála og húsnæðisstuðnings. Nánar er fjallað um breytingar á milli fjármálaáætlana í kafla 4.3.5.

Útgjöld í ma.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
Rammasett frumgjöld á verðlagi 2019.....	817,4	840,7	853,6	865,9	879,0
þar af áætluð rekstrarútgjöld og tilfærslur.....	735,3	749,7	769,7	787,9	804,5
þar af áætluð framlög til fjárfestinga.....	82,1	91,0	83,9	78,0	74,4
Raunbreyting frá fjármálaáætlun 2019-2023.....	26,7	34,8	43,5	40,1	
Liðir utan ramma á verðlagi 2019					
Lífeyrissjóðsskuldbindingar.....	54,8	48,8	44,6	39,7	33,7
Jöfnunarsjóður sveitarfélaga.....	20,7	20,7	21,8	22,3	22,8
Framlög til Atvinnuleysistryggingasjóðs.....	20,4	21,3	21,3	21,3	21,3
Ríkisábyrgðir, tapaðar kröfur og tjónabætur.....	17,1	18,1	19,4	23,5	24,6
Alls liðir utan ramma.....	113,1	108,9	107,1	106,7	102,3
Frumgjöld að meðtöldum liðum utan ramma.....	930,4	949,6	960,7	972,6	981,3
Frumgjöld aðlöguð gagnvart GFS-staðli ¹	-97,1	-93,4	-92,1	-92,7	-88,9
Frumgjöld skv. GFS-staðli á verðlagi 2019.....	833,3	856,2	868,5	879,9	892,4
Uppsafnaðar áætlaðar launa- og verðlagsbreytingar.....	23,3	45,1	69,1	97,7	127,1
Frumgjöld á skv. GFS-staðli á verðlagi hvers árs.....	856,6	901,4	937,6	977,5	1.019,5
Vaxtagjöld skv. GFS-staðli.....	57,4	54,9	51,8	47,7	47,7
þar af reiknaðir vextir v/ófjármagn. lífeyrisskuldb.....	12,2	12,2	12,2	12,2	12,1
Heildarútgjöld skv. GFS-staðli.....	914,0	956,3	989,4	1.025,2	1.067,2

¹ Hér er einkum um að ræða aðlaganir vegna innbyrðis viðskipta milli A-hluta aðila, s.s. Ríkiskaupa og Framkvæmdasýslu ríkisins, þannig að ekki komi til tvítalningar útgjalda. Einnig er um að ræða aðlögun á meðferð lífeyrisskuldbindinga.

Samkvæmt hagrænni skiptingu rammasettra frumgjalda er áætlað að rekstrarútgjöld og tilfærslur nemi um 90% af heildarrammanum. Gert er ráð fyrir tiltölulega jöfnun vexti þeirra eða um 2,2–2,7% á ári. Áætluð framlög til fjárfestingar og í fjármagnstílfærslur eru aukin verulega árin 2020 og 2021 eða um ríflega fjórðung árið 2020 og um 11% ári síðar. Skýrist það helst af stórum framkvæmdum, svo sem byggingu nýs Landspítala og átaki í samgöngumálum, sem náð hafa hámarki á þessum tíma en eftir það er gert ráð fyrir að dragi úr framlögum til þeirra á seinni hluta áætlunarinnar.

Frá árinu 2013 hafa rammasett frumgjöld aukist að raungildi á milli ára og uppsafnað nemur þessi vöxtur rúmum 44% sem gerir um 5,4% meðalvöxt á ári. En mestur var vöxturinn árið 2017 eða 9,6%. Á sama tíma er áætlað að hagvöxturinn hafi verið að meðaltali um 4% á ári. Slíkur raunvöxtur frumgjalda er ekki sjálfbær til lengri tíma enda ber áætlunin þess merki að draga mun úr raunvexti á komandi árum og verður hann umtalsvert lægri en verið hefur síðastliðin ár og á seinni hluta tímabilsins verður vöxtur frumgjalda lægri en áætlaður hagvöxtur.

Í töflunni eru jafnframt tilgreindir liðir sem gert er ráð fyrir að standi utan útgjaldarammans. En samanlagt er gert ráð fyrir að þeir verði á bilinu 96–114 ma.kr. á ári og fari lækkaði eftir því sem á liður tímabilið. Lífeyrissjóðsskuldbindingar ráða þar mestu en þær munu fara lækkaði eftir því sem liður á tímabilið og ræðst það helst af spá um launaþróun hjá starfsmönnum ríkisins. Gengið er út frá því að framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga verða óbreytt fyrstu tvö ár áætlunarinnar frá yfirstandandi ári en hækki þar á eftir í samræmi við spá um tekjustofna hans. Þá taka framlög Atvinnuleysistryggingasjóðs mið af spá um atvinnuleysi á tímabilinu. Ríkisábyrgðir, tapaðar kröfur, tjónabætur og afskriftir skattkrafna eru liðir sem getur verið erfitt að spá fyrir um og því eru fjárhæðir áætlaðar óbreyttar út tímabilið. Að meðtöldum liðum utan ramma er áætlað að frumgjöld samkvæmt IPSAS verði 930–981 ma.kr. á tímabilinu á verðlagi ársins 2019.

Áætlaðar launa-, bóta- og verðlagshækkningar eru umtalsverðar í áætluninni eða 21,8–29,4 ma.kr. á ári, eða um 3% að meðaltali, og samanlagt ríflega 127 ma.kr. uppsafnað til ársins 2024. Að þeim meðtöldum er áætlað að útgjaldaramminn vaxi að nafnvirði um 36,8–55,8 ma.kr. á tímabilinu, eða úr 785 ma.kr. á árinu 2019 í 1.006 ma.kr. í lok tímabilsins. Mestur er vöxturinn í upphafi tímabilsins en nafnvöxtur á fyrsta ári áætlunarinnar nemur 7,1% en verður á bilinu 4,2–5,4% árin á eftir.

Til viðbótar við liði sem teljast utan útgjaldarammans eru gerðar tilteknaðar aðlaganir á útgjaldahlíðinni til að samræma fjárheimildir og útgjöld samkvæmt IPSAS og heildarútgjöld samkvæmt GFS-staðlinum. Þær aðlaganir eru einkum gerðar til að koma í veg fyrir tvítalningu útgjalda þegar horft er á heildarútgjöld ríkissjóðs, en slík tvítalning gefur villandi mynd af raunverulegu umfangi ríkisstarfseminnar.⁷

Einnig eru gerðar aðlaganir á meðferð lífeyrisskuldbindinga en samkvæmt IPSAS færast breyttar skuldbindingar sem tengjast einkum ávinnslu réttinda á árinu, yfirtöku skuldbindinga, áhrifum launabreytinga og tryggingafræðilegum forsendum til gjalda um rekstrarreikning. Gjaldaáhrifin skiptast í fjármagnskostnað og launatengd gjöld. Samkvæmt GFS færast einungis breytingar á lífeyrisskuldbindingum sem tengjast launavinnu ársins til gjalda ásamt reiknuðum vaxtakostnaði af ófjármögnum lífeyrisskuldbindingum. Að öðru leyti er

⁷ Dæmi um slíkar leiðréttingar eru innbyrðis viðskipti milli A–hluta aðila, svo sem Ríkiskaupa, Framkvæmdasýslu ríkisins og Fasteigna ríkissjóðs. Þar er um að ræða aðila sem selja nær alfarið öðrum ríkisaðilum þjónustu sína og eru fjármagnaðir af slíkum tekjum. Í útgjaldaramma viðkomandi málefnasviða er reiknað með fjárheimildum til þessara aðila sem og þeirra aðila sem kaupa af þeim þjónustuna, en þegar litið er til heildarútgjalda er leiðrétt fyrir þessum innbyrðis viðskiptum þannig að ekki komi til tvítalningar útgjalda bæði hjá þeim sem kaupa þjónustuna og þeim sem selja hana.

vísað til umfjöllunar í viðauka um reikningshaldslega framsetningu ríkisfjármála og muninn á milli IPSAS- og GFS-staðla.

Að teknu tilliti til framangreindrar aðlögunar að GFS-staðlinum er áætlað að frumgjöld áætlunarinnar verði um 857 ma.kr. árið 2020 og muni vaxa að nafnvirði um 36,3–55,8 ma.kr. á ári og er áætlað að þau verði um 1.020 ma.kr. árið 2024.

Gert er ráð fyrir að vaxtagjöld ársins 2020 verði 57,4 ma.kr. eða 3 ma.kr. lægri en fjárlög fyrir árið 2019. Gert er ráð fyrir að vaxtagjöld fari lækkandi á tímabilinu og nemi tæpum 48 ma.kr. í lok þess, sem annars vegar má rekja til lægri skulda og hins vegar betri vaxtakjara við endurfjármögnun skuldabréfa ríkissjóðs.

Að teknu tilliti til vaxtagjaldanna er gert ráð fyrir að heildargjöld áætlunarinnar verði 914 ma.kr. árið 2020 og muni vaxa um 33,1–52,8 ma.kr. á ári eða sem nemur 3,5–6,1% vexti og áætlað er að þau verði um 1.067 ma.kr. árið 2024 sem samsvarar um 24% hækkun yfir áætlunartímann.

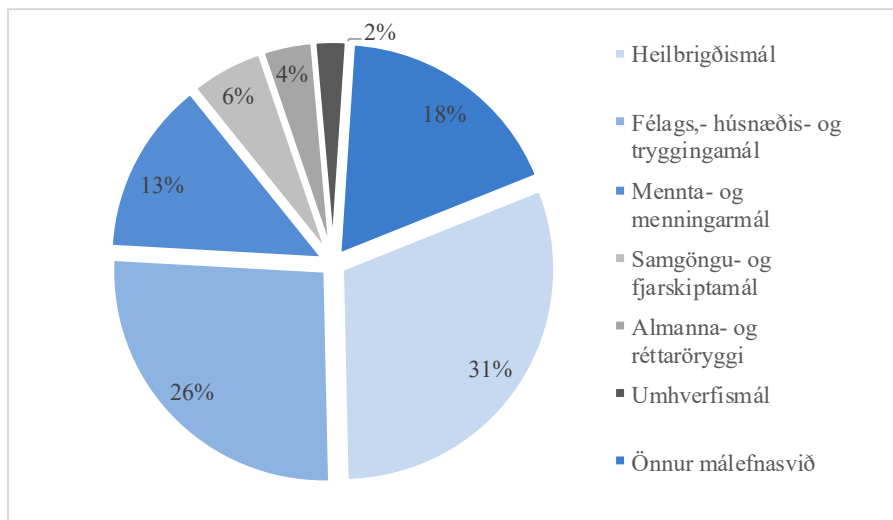
4.3.4 Útgjaldarammar málefнасviða

Í þessum kafla er fjallað um útgjaldaramma ríkissjóðs eftir málefнасviðum en þau eru 35 talsins. Rammasett útgjöld málefнасviðanna eru sett fram á verðlagi ársins 2019 í yfirliti á bls. 6 í sjálfri tillögregreininni, en á bls. 5 er að finna yfirlit yfir heildarútgjöld málefнасviðanna en rammasett útgjöld eru sett fram að undanskildum tilteknum liðum eins og fjallað er um hér að framan. Gengið verður út frá því í fjárlagagerðinni í framhaldinu að ekki verði vikið frá þessum römmum í neinum veigamiklum atriðum nema bregðast þurfi við breyttum og endurskoðuðum forsendum. Gert er ráð fyrir því að ráðuneyti útfæri fjárheimildir í útgjaldarömmum málefнасviða fyrir árið 2020 niður á málaflokka fyrir fjárlagafrumvarpið sem lagt verður fram í september. Þá munu ráðuneyti samhliða útfæra fjárveitingar til einstakra stofnana og verkefna en sú útfærsla birtist í fylgiriti með fjárlagafrumvarpinu en þar bætast alla jafna við útgjöld málefнасviðanna, allar launa- og bótahækkanir og verðlags- og gengisbreytingar. Þar gætu til dæmis birst launahækkanir tiltekkinna starfsstétta og bótahækkanir almannatrygginga.

Eins og áður hefur verið vikið að byggjast útgjaldarammarnir á ákvörðunum ríkisstjórnarinnar í fjármálaáætlun 2019–2023 um aukin framlög til áherslumála í takt við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar, að teknu tilliti til breytinga í fjárlögum fyrir árið 2019. Auk þess byggjast rammarnir á uppfærðu mati á fyrirliggjandi útgjaldaskuldbindingum málefнасviða ráðuneyta, svo sem hvað varðar mat á þróun kerfislaegra útgjalda eins og fæðingarorlofs og atvinnuleysisbóta, framlögum til tímabundinna verkefna og aðhalds-markmiðum til lækkunar á útgjaldavexti.⁸ Þá er vakin athygli á því að í útgjaldarömmum málefнасviða felast heimildir til fjárfestinga. Þær heimildir verða ekki gjaldfærðar í rekstrarreikning ríkissjóðs heldur verða eignfærðar í efnahagsreikning og afskrifaðar yfir líftíma eignanna.

⁸ Í viðauka 2 eru nánari upplýsingar um forsendur á bak við útgjaldaramma.

Hlutfallsleg skipting rammasettra útgjalda skv. fjárlögum 2019



Þróun útgjaldaramma málefna sviða

Á síðustu 5 árum hafa rammasett útgjöld ríkissjóðs aukist um rúma 206 ma.kr. að raunvirði en þetta svarar til 36% vaxtar frá árinu 2014. Mest hefur aukningin verið á málefna sviðum sem falla undir heilbrigðismál annars vegar en þar hefur aukningin verið um 65 ma.kr. eða 37% og félags-, húsnæðis-, og tryggingamál hins vegar en þar hafa rammasett útgjöld aukist um 66,5 ma.kr. eða 48%. Fram til ársins 2024 er gert ráð fyrir enn frekari vexti í þessum málaflokkum en áætlunin gerir ráð fyrir að samtals munu framlög til þessara málaflokka þá nema rúmlega 500 ma.kr. eða 73% af rammasettum útgjöldum ríkissjóðs.

Að velferðarmálum frátöldum hafa rammasett útgjöld aukist um tæpa 75 ma.kr. frá 2014. Þar af hafa útgjöld til samgöngumála aukist um tæpa 11 ma.kr. eða um 34% og rammasett útgjöld til mennta- og menningamála hafa hækkað um 23% eða um tæpa 20 ma.kr. en það er að meðaltali um 4 ma.kr. aukning á ári til málaflokksins á síðustu 5 árum. Þar af hefur mestur vöxtur verið í framlögum til framhaldsskóla- og háskólastigsins. Eins hefur útgjalda-vöxtur verið mikill í verkefnum tengdum nýsköpun, rannsóknum og þekkingargreinum en í fjárlögum 2019 námu útgjöld til málaflokksins 14,9 ma.kr. en þá höfðu þau vaxið um 55% að raunvirði frá fjárlögum 2014. Í fjármálaáætlun 2020-2024 er gert ráð fyrir áframhaldandi aukningu til þessara verkefna en áætluð útgjöld verða 19,6 ma.kr. 2024 en þá hefur framlag til málaflokksins tvöfaldast á 10 árum. Framlög til umhverfismála verða orðin 22,3 ma.kr. árið 2024 gangi áætlunin eftir og hafa þá hækkað um 47% á 10 ára tímabili og um 18% sé eingöngu horft til árunna 2014-2019.

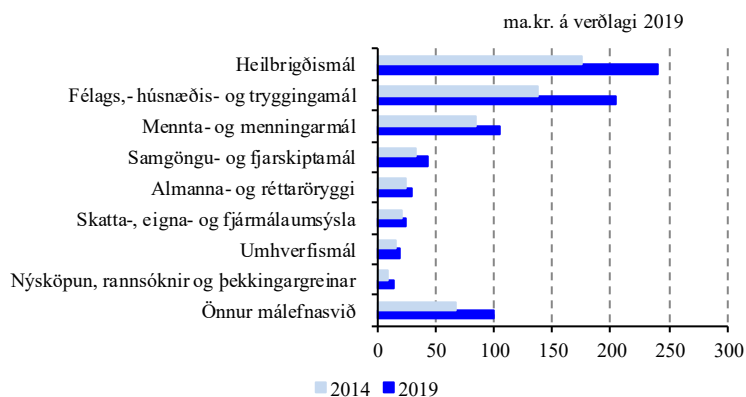
Rammasett útgjöld ríkissjóðs til annarra málefna sviða hafa aukist samtals um 26,7 ma.kr. frá 2014 til 2019. Þar má nefna framlög til utanríkismála en þau hafa aukist um 3,6 ma.kr., útgjöld til málefna sviðsins *Dómstólar* hafa aukist um tæp 60% á síðustu 5 árum, um 57% raunaukning útgjalda hefur orðið til *Sveitarfélaga og byggðamála* og rammasett útgjöld til málefna sviðsins *Ferðaþjónusta* hafa vaxið um 37% eða úr 1,7 ma.kr. í 2,3 ma.kr. Útgjöld til málefna sviðsins *Dómstólar* hafa aukist um tæp 60% á síðustu 5 árum, um 57% raunaukning útgjalda hefur orðið til *Sveitarfélaga og byggðamála* og rammasett útgjöld til málefna sviðsins *Ferðaþjónusta* hafa vaxið um 37% eða úr 1,7 ma.kr. í 2,3 ma.kr.

Eins og rakið hefur verið hér að framan hefur orðið gríðarleg aukning í rammasettum útgjöldum ríkissjóðs. Fjármálaáætlun gerir ráð fyrir áframhaldandi vexti til ársins 2024 eða

um 90 ma.kr. á verðlagi ársins 2019 en það er um 11% raunaukning frá gildandi fjármála-áætlun. Þetta svarar til um 2,3% aukningar á ári.

Í töflunni hér á eftir sést samanburður á rammasettum útgjöldum 2014 og 2019 eftir málefnasviðum.

Breytingar á rammasettum útgjöldum á milli árána 2014 og 2019



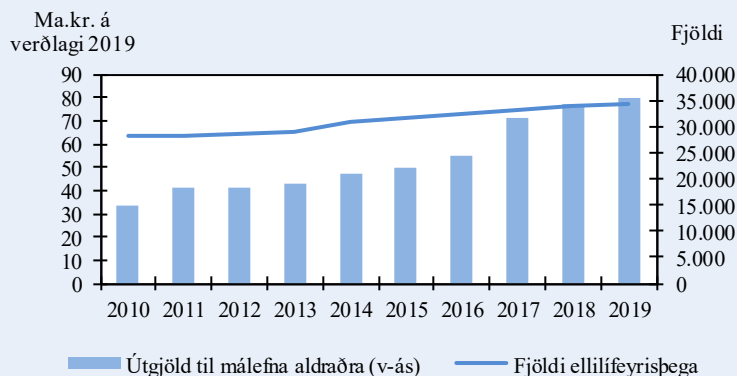
Rammagrein 8 – Útgjaldaþróun í málefnum aldraðra og öryrkja 2010–2019

Frá árinu 2010 hafa rammasett útgjöld aukist um nálægt 210 ma.kr. að raunvirði eða sem nemur um 37% fram til ársins 2019. Þar vegur einna þyngst aukin framlög ríkisins vegna málefna öryrkja og aldraðra. Frá árinu 2010 hafa útgjöld til málefnasviðs *28 Málefni aldraðra* aukist um 47 ma.kr. að raunvirði. Ástæðuna má meðal annars rekja til fjölgunar ellilífeyrisþega en fjöldi þeirra sem fá grunnlífeyri frá Tryggingastofnun ríkisins er nú um 34 þús. en var 28 þús. árið 2010. Þá hafa bætur einnig verið hækkaðar umtalsvert á sama tímabili og kerfisbreytingar verið gerðar til að bæta kjör aldraðra. Verulegar bótahækkanir urðu á miðju ári 2011 í kjölfar kjarasamninga en þá hækkuðu útgjöld frá fyrra ári um 8 ma.kr.

Í upphafi árs 2017 tóku gildi umtalsverðar breytingar á almannatryggingakerfinu en þær höfðu átt sér talsverðan aðdraganda. Með þeim breytingum voru bótaflokkar ellilífeyrisþega í almannatryggingakerfinu sameinaðir í nýjan bótaflokk, ellilífeyri, og bætur hækkaðar. Sérstök frítekjumörk hjá ellilífeyrisþegum voru afnumin og eitt almennt frítekjumark innleitt. Á árinu 2018 var sérstakt frítekjumark að fjárhæð 100.000 kr. á mánuði vegna atvinnutekna hjá ellilífeyrisþegum innleitt til viðbótar við fyrri breytingar. Útgjöld til ellilífeyrisþega hafa því aukist um 25 ma.kr. að raunvirði frá 2016, þ.e. áður en kerfisbreytingarnar tóku gildi.

Gert er ráð fyrir áframhaldandi aukningu til ársins 2024 þegar áætlað er að útgjöldin verði tæpir 93 ma.kr. á verðlagi ársins 2019 en þá hafa útgjöld til málaflökksins aukist um 60 ma.kr. að raunvirði frá 2010 og munu því hafa þrefaldast á um 15 ára tímabili. Til samanburðar má nefna að heildarfjárveiting vegna reksturs og fjárfestingar Landspítalans nemur um 72 ma.kr. á árinu 2019.

Útgjöld til málefna aldraðra og fjöldi sem fær grunnlífeyri

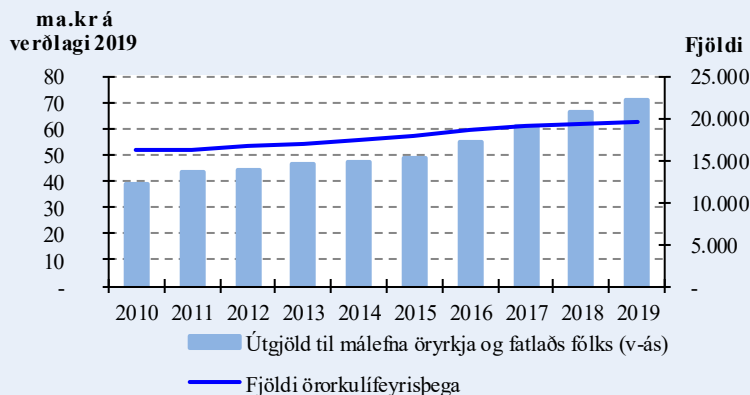


Útgjöld ríkisins til málefna öryrkja og fatlaðs fólks hafa einnig aukist mikið hér á landi á síðustu árum samhliða fjölgun örorkulífeyrisþega, eða úr tæpum 39 ma.kr. árið 2010 í tæplega 71 ma.kr. árið 2019 á verðlagi þess árs sem nemur um 82% hækkun. Útgjöld til málaflokksins hafa aukist að meðaltali um 7% á ári á þessu tímabili, en frá 2017 til 2019 hafa útgjöldin aukist alls um 16%. Um er að ræða greiðslur sem eru beintengdar þeim sem fá örorkulífeyri, örorkustyrk eða endurhæfingarlífeyri og er því átt við útgjöld vegna bóta og styrkja en ekki óbeinan kostnað eins og t.d. heilbrigðiskostnað. Undir þessi útgjöld falla einnig útgjöld ríkissjóðs vegna starfsendurhæfingarsjóða, vinnusamninga öryrkja og jöfnunar á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða. Hér er því ekki einungis um að ræða hinar eiginlegu örorkubætur heldur heildarútgjöld ríkisins til þessara mála.

Útgjöld til málaflokksins hafa meðal annars aukist vegna þess að bætur hafa hækkað að raunvirði og örorkulífeyrisþegum hefur fjölgað en frá árinu 2010 hefur örorkulífeyrisþegum fjölgað um tæp 3.500 manns, eða úr 5,1% mannfjöldans í 5,5% árið 2019. Þegar horft er á örorkulífeyrisþega sem hlutfall af mannfjölda á vinnualdri á sama tímabili hefur hlutfallið farið úr 7,5% í 8,4%. Fjöldi örorkulífeyrisþega hefur því aukist um rúman fimmtung frá 2010 þegar mannfjöldinn jókst um 12%.

Áætlað er að öryrkjum fjölgi að óbreyttu um 2% á ári að jafnaði en stefnt er að því að leggja fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar og lögum um félagslega aðstoð 2019–2020 þar sem vonir standa til að hægt verði að bregðast að einhverju marki við þessari þróun. Þar verður lagt til að litið verði til getu einstaklinga til að afla sér launatekna með upptöku svokallaðs starfsgetumats. Nánar er fjallað um þessi áform í greinargerð málefna sviðsins í áætluninni en gert hefur verið ráð fyrir 4 ma.kr. auknum framlögum árlega til málefna sviðsins vegna þessara kerfisbreytinga.

Útgjöld til málefna öryrkja og fatlaðs fólks og fjöldi örorkulífeyrisþega



Helstu útgjaldamál og breytingar eftir málefnasviðum

Í umfjölluninni hér á eftir er farið yfir helstu útgjaldabreytingar einstakra málefnasviða í fjármálaáætluninni fyrir árin 2020–2024. Um er að ræða að stærstum hluta ákvarðanir og breytingar sem einnig var fjallað um í gildandi fjármálaáætlun en að teknu tilliti til breytinga í fjárlögum fyrir árið 2019 og nýrra ákvarðana í þessari fjármálaáætlun. Ekki er um að ræða tæmandi samantekt á útgjaldaþróun málefnasviðanna en í greinargerð viðkomandi málefnasviða er að finna ítarlegri umfjöllun um meginstarfsemi og stefnumörkun innan þeirra.

1 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess

Það sem helst hefur áhrif til breytinga á fimm ára útgjaldaramma Alþingis er fjölgun starfsmanna þingflokka en þeim mun fjölga um fimm á árinu 2020 og aftur um fimm á árinu 2021. Aðrir þættir sem hafa áhrif á útgjaldarammann er Norðurlandaráðsþing á Íslandi árið 2020 og kosningar eigi síðar en í október 2021. Þá ber að nefna framkvæmdir á Alþingisreit en bygging skrifstofu- og fundahúsnæðis mun veða þungt til ársins 2023 en þá á húsið að vera fullbyggt og komið í notkun.

2 Dómstólar

Útgjaldarammi málefnasviðsins á áætlunartímabilinu helst nokkuð óbreyttur ef frá er talin 51 m.kr. lækkun framlaga árin 2020 og 2021 vegna áætlaðrar fækkunar um tvo hæstaréttardómara en þá verða þeir orðnir sjö sem er í samræmi við lög nr. 50/2016 um dómstóla. Þá hækkar útgjaldasvigrúm málefnasviðsins um 30 m.kr. árið 2022 og um aðrar 30 m.kr. árið 2023 en ekki hefur verið ákveðið í hvaða verkefni því verður ráðstafað.

3 Aðsta stjórnsýsla

Helstu breytingar á ramma málefnasviðsins á áætlunartímabilinu helgast af því að gert er ráð fyrir hönnun viðbyggingar við Stjórnarráðshúsið á árinu 2020 og framkvæmdum sem áætlað er að ljúki árið 2023. Framkvæmdin er í samræmi við það sem fram kemur í þingsályktun um hvernig minnst skuli aldarafmælis sjálfstæðis og fullveldis Íslands. Þá verður staða málaflokks jafnréttismála í ráðuneytinu styrkt með hliðsjón af áherslum vegna tilkomu laga um kynrænt sjálfræði og framkvæmdaáætlunar í málefnum hinsegin fólks. Árið 2021 falla niður tímabundin framlög annars vegar vegna átaks í innleiðingu EES-mála og hins vegar vegna starfa stjórnarskrárnefndar.

4 Utanríkismál

Fjárheimildir til málaflokksins lækka um ríflega milljarð á áætlunartímanum. Auk aðhalds skýrist breytingin aðallega af tveimur tilefnum. Annars vegar af hækkun á framlögum til Uppbyggingarsjóðs EES sem verða í hámarki árin 2020 og 2021 en fara svo lækkandi á ný. Hins vegar af tímabundnum verkefnum sem renna sitt skeið á tímabilinu eins og formennska í Norðurskautsráði. Málaflokkurinn 4.40 Þróunarsamvinna hefur verið fluttur undir nýtt málefnasvið, 35 Alþjóðleg þróunarsamvinna Íslands.

5 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla

Útgjaldabreytingar málefnasviðsins skýrast fyrst og fremst af leiðréttingu á rekstrarumfangi sem fjármagnað er með rekstrartekjum en þær breytingar hafa ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs þar sem þær hafa samsvarandi áhrif á tekjuhlíð. Þá falla niður tímabundin framlög til ýmissa verkefna. Hér er meðal annars um að ræða lækkun framlaga vegna skuldbindinga sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir vegna Schengen-samstarfsins auk þess sem á tímabilinu lýkur framkvæmdum vegna breytinga á Sjávarútvegshúsinu vegna flutnings heilbrigðisráðuneytis og félagsmálaráðuneytis þangað. Gert er ráð fyrir samtals 705 m.kr. framlagi árin 2020 og 2021 vegna þessa. Þá er aukið fjármagn sett í endurnýjun á upplýsingakerfum ríkisins í heild en gert er ráð fyrir 500 m.kr. framlagi árið 2022 og 1 ma.kr. árlegu framlagi árin 2023 og 2024.

6 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál

Helstu breytingar málefnasviðsins á áætlunartímabilinu snúa að 140 m.kr. útgjöldum vegna manntals hjá Hagstofu Íslands sem gert var ráð fyrir í síðustu fjármálaáætlun. Þá er nú einnig gert ráð fyrir að launatölfræði verði styrkt hjá Hagstofu Íslands í tengslum við stofnun kjaratölfræðinefndar í kjölfar niðurstöðu nefndar um umbætur á úrvinnslu og nýtingu launatölfræðiupplýsinga sem skipuð var af forsætisráðherra. Aðrar breytingar má rekja til aðhaldskröfu á sviðið.

7 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins hækki frá fjárlögum fyrir árið 2019 til ársins 2024. Hækkunin skýrist að mestu af endurmati fyrirkomulags á endurgreiðslu kostnaðar vegna rannsókna og þróunar til að bæta alþjóðlega samkeppnishæfni Íslands. Þá ganga tímabundnar ráðstafanir í fjárlögum fyrir árið 2019 til baka.

8 Sveitarfélög og byggðamál

Helstu breytingar á útgjöldum málefnasviðsins felast í auknum framlögum til byggðamála. Gert er ráð fyrir að þeim fjármunum verði varið til aðgerða í byggðaaætlun.

9 Almanna- og réttaröryggi

Útgjaldasvigrúm málefnasviðsins er aukið um tæplega 1,8 milljarða króna á áætlunartímabilinu. Þá lækkar útgjaldarammi málefnasviðsins í lok áætlunartímabilsins um tæplega 2,3 milljarða króna vegna áhrifa af þyrlukaupum Landhelgisgæslunnar sem eru fullfjármagnaðar árið 2023. Fjárheimildir málefnasviðsins lækka um 1,9 milljarða á áætlunartímabilinu til að uppfylla aðhaldskröfu fjármálaáætlunar. Gert er ráð fyrir að tæpum 800 m.kr. verði varið til Landhelgisgæslunnar til að fullfjármagna sjöttu þyrluáhöfnina, bæta við sjöundu þyrluáhöfninni, koma flugvélinni TF-SIF í fullan rekstur innan íslensku efnahagslögsögunnar og til hækkunar á húsaleigu vegna endurnýjunar á flugskýli. Til lögreglunnar er gert ráð fyrir að verja um 1 milljarði króna, m.a. til áframhaldandi eflingar hennar í samræmi við áherslur stjórnarsáttmála um fjölgun lögreglumanna, aukinn akstur og eftirlit á ferðamannastöðum og

aðgerðir gegn fíkniefnum og skipulagðri glæpastarfsemi. Einnig er gert ráð fyrir að framlaginu verði varið til að mæta áherslum sem fram verða settar í löggæsluáætlun.

10 Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnsýsla dómsmála

Meginbreyting á útgjöldum málefnasviðsins snýr að varanlegu framlagi til Þjóðkirkjunnar til að efna kirkjujarðasamkomulagið svokallaða og til þess varið 857 m.kr. Þá er 80 m.kr. framlagi varið til Útlendingastofnunar til fjölgunar starfsmanna með það að markmiði að fækka fjölda umsækjenda í þjónustu hjá Útlendingastofnun og sveitarfélögunum og til þarfa-greiningar og endurnýjunar á upplýsingakerfum. Þá hækkar útgjaldasvigrúm málefnasviðs-ins um 125 m.kr. árið 2022 og um aðrar 125 m.kr. árið 2023 en ekki hefur verið ákveðið í hvaða verkefni því verður ráðstafað.

11 Samgöngu- og fjarskiptamál

Útgjaldabreyting á málefnasviðinu felst fyrst og fremst í auknu framlagi til samgöngu-framkvæmda vegna átaks í samgöngumálum. Framlagið til samgönguframkvæmda var aukið töluvert í fjármálaáætlun 2019-2023 eða um alls 16,5 ma.kr. og gert er ráð fyrir enn frekari aukningu í þessari áætlun eða 4 ma.kr. á ári út áætlunartímabilið alls 20 ma.kr. Meðal framkvæmda sem unnið verður að eru Vestfjarðavegur um Gufudalssveit, tvöföldun Reykjanesbrautar að Reykjanesbæ, breikkun Suðurlandsvegur að Selfossi og Vesturlands-vegur um Kjalarnes. Þá verður lokið við gerð Dýrafjarðagangna og Dettifossveg.

12 Landbúnaður

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins lækki frá fjárlögum fyrir árið 2019 til ársins 2024. Lækkunin skýrist að mestu af umsáminni lækkun framlaga til búvörusamninga. Aðrar breytingar til lækkunar skýrast af reiknuðu aðhaldi í samræmi við forsendur fjármála-stefnu ríkisstjórnarinnar.

13 Sjávarútvegur og fiskeldi

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins lækki frá fjárlögum fyrir árið 2019 til ársins 2024. Lækkunin skýrist að mestu af því að tímabundin einskisframlög í fjárlög-um fyrir árið 2019 falla niður. Aðrar breytingar til lækkunar skýrast af reiknuðu aðhaldi í samræmi við forsendur fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar. Þá má nefna breytingar á tímabilinu sem hafa tímabundin áhrif á útgjaldaramma, m.a. 3,2 ma.kr. vegna smíði nýs hafrannsóknarskips.

14 Ferðaþjónusta

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins lækki frá fjárlögum fyrir árið 2019 til ársins 2024. Lækkunin skýrist af því að tímabundin framlög vegna Flugþróunarsjóðs og ýmissa verkefna falla niður á tímabilinu.

15 Orkumál

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins lækki frá fjárlögum fyrir árið 2019 til ársins 2024. Helstu breytingar til hækkunar eru m.a. leiðrétting á umfangi niðurgreiðslna á húshitun þar sem framlag vegna þessa hefur ekki fylgt þeim forsendum sem hafa áhrif á kostnað. Aðrar breytingar á tímabilinu sem hafa áhrif á útgjaldaramma eru helstar að tíma-bundið framlag vegna stofnstyrkja nýrra hitaveitna, sem veitt var til þriggja ára í fjárlögum fyrir árið 2018, fellur niður.

16 Markaðseftirlit og neytendamál

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefнасviðsins hækki frá fjárlögum fyrir árið 2019 til ársins 2024. Hækkunin skýrist að mestu af áætluðum breytingum á rekstrargjöldum Fjármálaeftirlitsins.

17 Umhverfismál

Helstu breytingar á útgjaldaramma málefнасviðsins frá fjármálaáætlun 2019–2023 eru annars vegar vegna flutnings Mannvirkjastofnunar á árinu 2019 af málefнасviðinu og yfir á málefнасvið 32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála, en fjárveiting til stofnunarinnar nemur 601,6 m.kr. í fjárlögum fyrir árið 2019. Hins vegar er breyting á fjárveitingu vegna Endurvinnslunnar, en í samræmi við áætlun félagsins um breytingar á magni aukast fjárveitingar um rúmlega 500 m.kr. á ári, eða samtals um 4.164,7 m.kr. vegna áráanna 2020–2023. Samsvarandi breyting er á tekjuhlíð hjá ríkissjóði vegna innheimtu á umsýslu- og skilagjaldi einnota umbúða drykkjarvara. Helstu breytingar í fjármálaáætlun 2019–2023, er haldast óbreyttar í fjármálaáætlun 2020–2024, snúa að auknum verkefnum í loftslagsmálum annars vegar og hins vegar auknum verkefnum tengdum verndun náttúrufarslegra verðmæta og sjálfbærri nýtingu, svo sem með aukinni landvörslu, uppbyggingu innviða og þjóðgarði á miðhálandinu. Aukið fjármagn til verkefna í loftslagsmálum fer úr 1.055 m.kr. á árinu 2020 í 2.155 m.kr. á árinu 2023. Aukið fjármagn til verkefna er snúa að verndun náttúrufarslegra verðmæta og sjálfbærrar nýtingar fara úr 1.400 m.kr. á árinu 2020 í 2.000 m.kr. á árinu 2023.

18 Menning, listir, iþróttar og æskulýðsmál

Helstu breytingar á útgjöldum málefнасviðsins skýrast af aukinni aðhaldskröfu á árinu 2022, breytingu á sértekjum á árinu 2020 og breyttri dreifingu á framlögum til máltækniverkefnis. Á tímabilinu er gert ráð fyrir fjármagni til að efla söfn og faglega starfslauna- og verkefnasjóði listamanna. Auk þess sem tímabundið framlag verði veitt til fimm ára til Barnamenningarsjóðs Íslands.

19 Fjölmíðlun

Helstu breytingar á útgjöldum málefнасviðsins má annars vegar rekja til hækkunar á fjárheimild til að bæta starfsumhverfi fjölmíðla með stuðningi við rekstur einkarekinna fjölmíðla. Hins vegar til aukinna tekna af útvarpsgjaldi.

20 Framhaldsskólastig

Breytingu á útgjöldum málefнасviðsins má rekja til framlags til að fylgja eftir stefnumálum ríkisstjórnar um að efla menntun í landinu með hagsmuni nemenda og þjóðarinnar allrar að leiðarljósi.

21 Háskólastig

Breytingar á framlögum til háskólastigsins má m.a. rekja til þess að gert er ráð fyrir hækkun framlags til að tryggja að Ísland nái meðaltali OECD-ríkjanna um fjármögnun háskólastigsins í landinu. Gert er ráð fyrir að það náist á tímabili fjármálaáætlunarinnar miðað við fyrirbyggjandi upplýsingar. Þá er gert ráð fyrir hækkun á síðari hluta tímabilsins, sem nýtt verður til að fylgja eftir áherslumálum. Framlagi vegna framkvæmda við Hús íslenskunnar hefur verið hliðrað til frá því sem gert var ráð fyrir fjármálaáætlun 2019–2023 vegna fyrir-sjáanlegra tafa. Á tímabilinu er gert ráð fyrir framlagi til að fjármagna aðgerðir til að fjölga nýnemum í grunnnámi kennaranáms.

22 Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og menningarmála

Helstu breytingar á tímabilinu má rekja til þess að á síðari hluta tímabilsins er gert ráð fyrir hækkan framlags sem nýtt verður til að fylgja eftir áherslumálum ríkisstjórnarinnar.

23 Sjúkrahúsjónusta

Helsta útgjaldabreyting málefnasviðsins snýr að framkvæmdum við nýjan Landspítala, en gert er ráð fyrir að framkvæmdirnar nái hámarki á árunum 2021 og 2022 en að þeim verði þó ekki að fullu lokið við lok tímabilsins. Gert er ráð fyrir að efla sérhæfða sjúkrahúsjónustu með aukinni göngudeildarþjónustu ásamt því að fjölga starfsfólki og auka þannig afkastagetu. Áfram verður ráðist í sérstakt átak til að stytta biðlista eftir tilteknum aðgerðum og er áætlað að veita samtals 4,2 ma.kr. framlag í verkefnið á tímabilinu. Að lokum er gert ráð fyrir að ráðast í framkvæmdir við sjúkrahússtofnanir á landsbyggðinni.

24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa

Helstu útgjaldabreytingar málefnasviðsins snúa að lækkan á greiðsluþátttöku sjúkratryggðra einstaklinga en einnig er stefnt að því að gera hana gegnsærri og skilvirkari. Ráðgert er að veita 17 ma.kr. til þessa á tímabilinu. Einnig er fyrirhugað að efla heilsugæsluna sem fyrsta viðkomustað í heilbrigðisþjónustunni og er gert ráð fyrir 2,8 ma.kr. til þessa verkefnis. Þá er fyrirhugað að veita um 4,7 ma.kr. til geðheilbrigðisþjónustu innan heilsugæslunnar, m.a. með fjölgun sálfræðinga og stofnun geðheilsuteyma í öllum heilbrigðisumdæmum. Að lokum er gert ráð fyrir að efla enn frekar heilbrigðisþjónustu sem veitt er í heimahúsum með 1 ma.kr. viðbótarframlagi á tímabilinu.

25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta

Stærsta verkefni málefnasviðsins er áætlun um verulega aukningu í byggingu hjúkrunarheimila með fjölgun nýrra hjúkrunarrýma og bættum aðbúnaði á um 790 rýmum, þar af eru um 550 ný hjúkrunarrými. Með tilkomu aukinna arðgreiðslna frá Landsvirkjun bætast við hjúkrunarrými sem þegar eru á framkvæmdaáætlun og verður unnt að byggja ríflega 130 ný hjúkrunarrými til viðbótar. Í kjölfar uppbyggingar hjúkrunarrýma er gert ráð fyrir auknum fjárheimildum vegna rekstrar þeirra.

26 Lyf og lækningavörur

Helstu útgjaldabreytingar málefnasviðsins snúa að innleiðingu nýrra lyfja, kerfislægs vaxtar í lyfjanotkun og vegna kaupa á hjálpertækjum.

27 Örorka og málefni fatlaðs fólks

Helstu breytingar á útgjöldum málefnasviðsins snúa að fyrirhuguðum breytingum á bótakerfum almannatrygginga, sem vinna á í samráði við forsvarmenn örorkulífeyrisþega. Árlega verður varið 4 ma.kr. aukalega vegna þessara breytinga. Auk þess er gert ráð fyrir árlegum kerfislægum vexti í greiðslu bóta sem nemur tæplega 1,5 ma.kr. Loks ber að nefna að í útgjaldaramma málefnasviðsins er innbyggt svigrúm til að bregðast við hugsanlegri útgjaldaaukningu vegna mögulegra breytinga á örorkugreiðslum af völdum búsetuskerðinga en umfang málsins er enn til skoðunar hjá félagsmálaráðuneytinu og Tryggingastofnun ríkisins.

28 Málefni aldraðra

Meginbreyting á útgjöldum til málefnasviðsins snýr annars vegar að kerfislægum vexti í greiðslum bóta til ellilífeyrisþega, en öldruðum mun fjölga hratt á næstu árum. Hins vegar er gert ráð fyrir 100 m.kr. fjárveitingu til að bæta kjör aldraðra sem eiga lítil réttindi.

29 Fjölskyldumál

Helsta breyting á útgjöldum málefнасviðsins snýr að auknu framlagi til Fæðingarorlofssjóðs vegna hækkunar hámarksgreiðslna til foreldra í fæðingarorlofi en hámarksgreiðslur hækkuðu í 600 þús.kr. á mánuði 1. janúar 2019. Einnig er gert ráð fyrir lengingu fæðingarorlofsins um einn mánuð á árinu 2020. Að auki verður veitt 200 m.kr. framlag í þágu barna og efnalíttilla barnafjölskyldna í samræmi við áherslur í stjórnarsáttmála. Framlög til móttöku flóttamanna eru aukin um 180 m.kr. og verða því árlega 700 m.kr. á tímabilinu.

30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi

Útgjaldabreyting málefнасviðsins skýrist helst af auknu framlagi til starfsendurhæfingarsjóðs. Rétt er að geta þess að útgjöld vegna atvinnuleysisbóta eru ekki talin með hér þar sem þau eru ekki hluti af rammasettum útgjöldum ríkissjóðs.

31 Húsnæðistuðningur

Gert er ráð fyrir auknum stofnframlögum til almennra íbúða og verða þau í heildina 3,8 ma.kr. á árinu 2020.

32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála

Meðal þeirra verkefna sem hafa áhrif á útgjaldabreytingu málefнасviðsins á tímabilinu er lýðheilsuverkefni. Gert er ráð fyrir að bjóða upp á neyslurými og aðgengi að nálaskiptabúnaði fyrir fíkniefnaneytendur. Fyrirhugað er að flytja aðalskrifstofu heilbrigðisráðuneytisins varanlega í húsnæði í Sjávarútvegshúsinu. Áfram verður unnið að launajafnrétti og tekin markviss skref í átt að því að útrýma kynbundnum launamun. Meðal verkefna á málefнасviðinu er bólusetning gegn hlaupabólu og forvarnir á sviði lýðheilsu með samtals 750 m.kr. viðbótarframlagi á tímabilinu. Þá er gert ráð fyrir að fjárveitingar verði millifærðar á málefнасviðið til rekstrar Sjúkratrygginga Íslands og ráðuneytisins. Með þessu er verið að styrkja stofnanirnar til að sinna sínum lögbundnu hlutverkum, þ.e. greiningu, stefnumótun og innkaupum og eftirliti með heilbrigðisþjónustu.

35 Alþjóðleg þróunarsamvinna Íslands

Framlög til málefнасviðsins taka umtalsverðum breytingum á tímabilinu og er það í samræmi við áherslur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar þar sem gert er ráð fyrir að hlutfall heildarframlaga til opinberrar þróunarsamvinnu hækki úr 0,28% af VÞT í 0,30% af VÞT árið 2020, í 0,32% árið 2021 og hlutfallið verið komið í 0,35% árið 2022. Fjárheimildir málefнасviðsins hækka um 2,7 ma.kr. á áætlunartímanum gangi forsendur við útreikning á fjárheimildum til þess eftir. Fjárheimildir málefнасviðsins féllu áður undir málefнасviðið 4 Utanríkismál, undir málaflokkinn 4.40 Þróunarmál.

4.3.5 Breytingar á útgjaldarömmum málefнасviða frá gildandi fjármálaáætlun

Í fjármálaáætluninni sem samþykkt var í byrjun júní í fyrra voru settir fram útgjaldarammar fyrir málefнасvið í rekstri ríkissjóðs fyrir tímabilið 2019–2023 á verðlagi ársins 2018 og var gengið út frá því að rammarnir héldust óbreyttir að raungildi í fjárlagagerð ráðuneyta. Í framhaldi af samþykkt áætlunarinnar útfærðu ráðuneytin útgjaldarammana nánar niður á málaflokka í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2019 og síðan fjárveitingar niður á einstakar stofnanir og verkefni, sem birtar voru í fylgiriti með frumvarpinu. Í meginatriðum var sú útfærsla í samræmi við forsendur áætlunarinnar að frátöldum ýmsum breytingum á framsetningu og öðrum aðlögunum, svo sem leiðréttingu á rekstrarumfangi stofnana til samræmis við endurmetnar áætlanir um rekstrartekjur þeirra. Því til viðbótar komu hækkanir vegna mála sem ekki lágu fyrir við afgreiðslu fjármálaáætlunarinnar eða vegna breyttra

forsendna, svo sem tímabundnar frestanir eða hliðrun verkefna. Þar munaði mest um viðbótarhækkun til barnabóta vegna sérstakra skattaáðgerða í aðdraganda kjarasamninga- viðræðna.

Við þinglega meðferð fjárlagafrumvarpsins voru gerðar nokkrar breytingar í tengslum við uppfærða spá Hagstofu Íslands sem gerði m.a. ráð fyrir talsverðri veikingu krónunnar og hækkandi verðbólgu. Fjárheimildir vegna launa-, gengis- og verðlagsforsendna frumvarpsins voru því hækkaðar umtalsvert auk þess sem hækka þurfti framlag í tengslum við endurmetna áætlun um útborganlegan skattafrádrátt vegna nýsköpunar- og þróunarverkefna. Þá voru einnig tekin inn mál vegna þingsályktana sem Alþingi samþykkti sl. sumar auk þess sem gert var ráð fyrir framlagi til stuðnings útgáfu bóka á íslensku. Í ljósi aukinna verðlagsbreytinga og minnkandi tekjuvaxtar voru síðan gerðar ýmsar almennar ráðstafanir til að draga úr útgjaldavexti málefna sviða og málaflokka sem fólu m.a. í sér hliðrun á ýmsum verkefnum sem höfðu tafist, svo sem byggingu nýs Landspítala og innleiðingu á nýju mats- og framfærslukerfi fyrir öryrkja. Loks voru gerðar ýmsar breytingar á framsetningu og aðlaganir á fjárheimildum málefna sviða og málaflokka við endanlega meðferð frumvarpsins á Alþingi. Fjárheimildir voru til að mynda hækkaðar í tengslum við innleiðingu á markaðsleigu stofnana, sem fól í sér samsvarandi hækkun á rekstrartekjum Ríkiseigna. Þá voru einnig gerðar breytingar á hagrænni skiptingu málefna sviða og málaflokka auk áhrifa af breyttri skipan ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands og flutningi verkefna milli ráðuneyta.

Að framansögðu hafa því ýmsar breytingar verið gerðar á veltu málefna sviða frá þeirri fjármálaáætlun sem samþykkt var í júní í fyrra. Í töflunni hér á eftir má sjá umfang þeirra breytinga sem orðið hafa á rammasettum útgjöldum eftir málefna sviðum frá gildandi fjármálaáætlun og til þessarar á verðlagi 2019.

Heildarbreyting á útgjaldarömmum málefna sviða frá fjármálaáætlun 2019–2023

Rekstrargrunnur, ma.kr.	2019	2020	2021	2022	2023
Málefna svið*					
Heilbrigðismál (23-26, 32)	0,4	3,1	5,0	9,2	7,6
Félags-, húsnæðis- og tryggingamál (27-31)	-0,3	4,8	7,1	8,2	6,5
Mennta- og menningarmál (18-22)	3,6	0,4	1,2	1,4	2,6
(18-22) án leiðréttinga vegna LÍN**	4,9	4,7	4,5	3,7	3,9
Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar (7)	0,5	2,4	3,6	4,2	4,5
Samgöngu- og fjarskiptamál (11)	-0,7	3,9	3,9	3,8	3,8
Almanna- og réttaröryggi (9)	-0,2	0,7	0,6	0,3	0,3
Umhverfismál (17)	0,1	0,2	0,5	0,3	0,3
Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla (5)	6,0	7,5	8,1	8,1	8,1
Önnur málefna svið	-0,3	3,7	4,8	8,0	6,4
Samtals	9,1	26,7	34,8	43,5	40,1

*Númer málefna sviða sem tilheyra flokkunum eru innan sviga.

**Breytingar á framlögum til mennta- og menningarmála að undanskildum leiðréttingum vegna ofgreiddra framlaga til LÍN.

Fyrir árið 2019 nema breytingar á rammasettum útgjöldum frá gildandi fjármálaáætlun um 9 ma.kr., um 26,7 ma.kr. fyrir árið 2020, um 34,8 ma.kr. árið 2021, 43,5 ma.kr. á árinu 2022 og fyrir árið 2023 nema þessar breytingar um 40,1 ma.kr. Í þessum breytingum felast,

sem fyrr segir, ýmsar breytingar á framsetningu og aðlaganir. Þar munar mest um 9,6 ma.kr. varanlega hækkun frá og með árinu 2019 vegna innleiðingar markaðsleigu fyrir fasteignir í eigu ríkisins. Þetta felur í sér hækkun fjárheimilda vegna hækkunar húsaleigu fyrir alla þá ríkisaðila sem breytingin tekur til. Samhliða hækka tekjur Ríkiseigna eins og áður segir þannig að breytingin hefur engin áhrif á afkomu ríkissjóðs. Þegar horft er á áhrif þessarar innleiðingar eftir málefnasviðum munar þar mest um 6 ma.kr. hækkun til málefnasviðsins *Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla* og 2,5 ma.kr. hækkun til málefnasviðsins *Framhalds-skólastig*. Hins vegar er gert ráð fyrir hækkun fjárheimilda vegna leiðréttingar á rekstrar-umfangi stofnana til samræmis við endurmetnar áætlanir um rekstrartekjur þeirra. Samtals felur þessi uppfærsla í sér um 1,8 ma.kr. hækkun 2019, 3,5 ma.kr. hækkun 2020, 4,6 ma.kr. hækkun 2021 og 5,8 ma.kr. hækkun frá og með árinu 2022. Þessar breytingar hafa ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs þar sem þær hafa samsvarandi áhrif á tekjuhlíð.

Að frátöldum breytingum vegna ýmissa tæknilegra leiðréttinga nema breytingar á rammasettum útgjöldum frá gildandi fjármálaáætlun um 2,6 ma.kr. til lækkunar á árinu 2019 eins og sjá má í töflunni hér á eftir þar sem slíkar leiðréttingar eru undanskildar. Árið 2020 nema breytingar á rammasettum útgjöldum milli áætlana um 13,3 ma.kr., um 20,2 ma.kr. árið 2021, 27,8 ma.kr. á árinu 2022 og fyrir árið 2023 nema þessar breytingar um 24,3 ma.kr.

Ýmsar ástæður liggja að baki þessum breytingum en á árinu 2019 munar mest um annars vegar 2,6 ma.kr. lækkun til málefnasviðsins *Sjúkrahúspjónusta* sem er tilkomin vegna hliðrunar verkefna tengdum byggingu nýja Landspítalans og hins vegar lækkunar útgjalda til málefnasviðsins *Samgöngu- og fjarskiptamál* um tæpar 700 m.kr. á árinu en þá breytingu má helst rekja til tímabundinnar lækkunar á útgjöldum til vegaframkvæmda vegna breyttra forsendna en þessar lækkunir ganga til baka árið 2020.

Útgjaldarammarnir hafa auk þess tekið breytingum vegna ýmissa atriða er tengjast gerð kjarasamninga ásamt öðrum nýrri áherslumálum ríkisstjórnarinnar. Í fyrsta lagi má nefna að áformað er að lengja fæðingarorlof í 12 mánuði á árunum 2020 og 2021 en kostnaður af þeirri aðgerð nemur 900 m.kr. 2020, 2,7 ma.kr. 2021 og 3,8 ma.kr. frá og með árinu 2022. Því til viðbótar er áformað að hækka stofnframlög til almennra íbúða um 2,1 ma.kr. frá og með árinu 2020 til ársins 2022. Gert er ráð fyrir enn frekari aukningu framlaga til samgöngu-framkvæmda og að þau hækki um 4 ma.kr. frá og með árinu 2020. Þá hækka framlög til nýsköpunarverkefna verulega á tímabilinu. Þar munar mest um annars vegar 1,1 ma.kr. hækkun frá og með 2020 vegna rammaáætlana ESB um menntun, rannsóknir og tækniþróun. Hins vegar hækkuðu framlög vegna endurgreiðslu kostnaðar til fyrirtækja við rannsóknir og þróun um 1 ma.kr. í fjárlögum fyrir árið 2019 og er reiknað með áframhaldandi hækkun á framlögum út tímabil áætlunarinnar. Þá er í tengslum við stofnun Þjóðarsjóðs, sbr. lagafrumvarp þar um, gert ráð fyrir að hækka styrki til nýsköpunar um 500 m.kr. 2020, 1,5 ma.kr. árið 2021 og 2 ma.kr. árin 2022–2024 en auk þess er gert ráð fyrir auknum framlögum til byggingar nýrra hjúkrunarrýma, sem fjármögnuð verða með framlögum úr Þjóðarsjóði, þ.e. 500 m.kr. 2020, 1,5 ma.kr. 2021 og 2 ma.kr. árin 2022 og 2023. Þá er gert ráð fyrir um 2,4 ma.kr. hækkun vegna breytinga á útfærslu skattaáðgerða frá forsendum gildandi fjármálaáætlunar. Þar er um að ræða 1,6 ma.kr. vegna barnabóta, 400 m.kr. vegna stuðnings við bókaútgáfu og 400 m.kr. vegna aðgerða til að bæta starfsumhverfi einkarekna fjölmiðla. Að lokum má nefna að gert er ráð fyrir að framlög til LÍN lækki tímabundið um samtals 6 ma.kr. á tímabilinu, þ.e. 3 ma.kr. 2020, 2 ma.kr. 2021 og 1 ma.kr. 2022, vegna leiðréttingar á ofgreiddum framlögum á árunum 2018 og 2019 auk þess sem framlag til LÍN lækkar um 1,3 ma.kr. á ári í samræmi við uppfærða áætlun í kjölfar fækkunar lánþega á undanförunum árum. Vísað er í nánari umfjöllun um þessar breytingar og aðrar á útgjaldarömmum málefnasviða frá gildandi áætlun í greinargerð með stefnumótun málefnasviða í viðauka.

Breytingar frá gildandi fjármálaáætlun án tæknilegra leiðréttinga 2019–2023

Rekstrargrunnur, ma.kr.	2019	2020	2021	2022	2023
Málefnasvið*					
Heilbrigðismál (23-26, 32)	-2,5	-0,3	1,1	4,8	3,2
Félags-, húsnæðis- og tryggingamál (27-31)	-0,4	4,6	6,8	8,0	6,2
Mennta- og menningarmál (18-22)	0,3	-3,0	-2,3	-2,1	-0,9
(18-22) án leiðréttinga vegna LÍN**	1,6	1,3	1,0	0,2	0,3
Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar (7)	0,9	2,6	3,8	4,4	4,7
Samgöngu- og fjarskiptamál (11)	-0,7	3,9	3,9	3,8	3,7
Almanna- og réttaröryggi (9)	0,2	0,7	0,6	0,3	0,3
Umhverfismál (17)	0,1	0,4	0,6	0,4	0,4
Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla (5)	0,0	0,4	0,6	0,1	0,1
Önnur málefnasvið	-0,5	4,0	5,1	8,1	6,6
Samtals	-2,6	13,3	20,2	27,8	24,3

*Númer málefnasviða sem tilheyra flokkunum eru innan sviga.

**Breytingar á framlögum til mennta- og menningarmála að undanskildum leiðréttingum vegna ofgreiddra framlaga til LÍN.

4.4 Efnahagur – skuldastýring og lánsfjáröflun

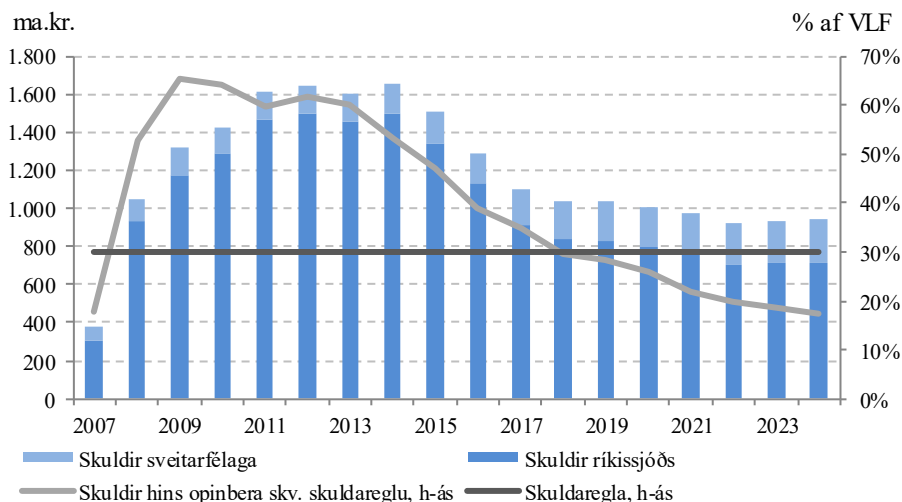
Skuldir ríkissjóðs hafa lækkað hratt á undanförunum árum, eða úr 1.501 ma.kr. þegar þær náðu hámarki árið 2012, í 837 ma.kr. í lok árs 2018. Skuldalækkunina má rekja til þeirrar fjármálastefnu sem rekin hefur verið allt frá því að skuldasoðnun ríkissjóðs var stöðvuð og loks snúið við eftir hrun fjármálakerfisins, þar sem lögð hefur verið áhersla á stefnufestu og aga í ríkisfjármálum. Auk viðsnúnings í rekstri og afkomu ríkissjóðs fólust mikilvægir áfangar í lækkun skulda í skilyrtri ráðstöfun stöðugleikaframlaga og annarra óreglulegra tekna.

Gert er ráð fyrir að skuldahlutfall hins opinbera samkvæmt lögum um opinber fjármál hafi farið undir lögboðið 30% viðmið í lok árs 2018 eða einu ári fyrir en gert var ráð fyrir í fjármálastefnunni. Hlutfallið er áætlað 29,6% og er hlutur ríkissjóðs í því 23,1%. Miðað við að ráðstafanir í lánsfjármálum gangi eftir og ef óveruleg breyting verður á skuldum sveitarfélaga á tímabili fjármálaáætlunar er gert ráð fyrir að hlutfallið verði komið undir 18% af VLF í lok árs 2024. Varðandi skuldaþróun ríkissjóðs skv. skuldareglunni þá er gert ráð fyrir að hlutfall skulda á þann mælikvarða lækki úr um 23% af VLF í lok árs 2018 og verði komið í 12% af VLF í lok tímabils áætlunarinnar. Nánar er fjallað um fjármál hins opinbera í kafla 3 en umfjöllunin hér á eftir miðast eingöngu við skuldir og lánsfjármál ríkissjóðs.

Skuldir ríkissjóðs eru bæði innlendar og erlendar. Innlendar skuldir samanstanda einkum af ríkisvixlum, verðtryggðum og óverðtryggðum ríkisbréfum. Aðrar innlendar skuldir eru að stærstum hluta tilkomnar vegna kaupa ríkissjóðs á hlutum Reykjavíkur og Akureyrar í Landsvirkjun. Alls námu innlendar skuldir 712 ma.kr. í lok síðasta árs. Erlendar skuldir samanstanda af þremur markaðsútgáfum; einni í Bandaríkjadöllum frá árinu 2012 og nema eftirstöðvar hennar 92 milljónum dala, um 350 milljónum evra af eftirstöðvum af skulda-bréfaútgáfu frá árinu 2014 og 500 milljónir evra sem er skuldabréfaútgáfa frá árinu 2017. Samanlagt námu erlendar skuldir um 125 ma.kr. í lok árs 2018. Samsetning lána ríkissjóðs hefur tekið nokkrum breytingum á síðustu árum. Hlutdeild markaðshæfra bréfa hefur aukist á kostnað ómarkaðshæfra skulda og dregið hefur úr hlutfalli óverðtryggðra lána en hlutfall

verðtryggðra lána hefur aukist. Er það að mestu leyti vegna uppgreiðslu á óverðtryggðum lánnum en einnig aukinnar útgáfu á verðtryggðum skuldabréfum. Hlutfall erlendra lána er nú um 15% til samanburðar við rúm 30% þegar það fór hæst en lækkunin skýrist fyrst og fremst af uppkauptum á útistandandi bréfum sem átt hafa sér stað á síðustu árum.

Skuldir hins opinbera



Horfur á yfirstandandi ári

Skuldir ríkissjóðs hafa verið markvisst greiddar niður á síðustu árum. Fram eftir árinu 2018 var unnið að því að kaupa upp skuldabréfaflokk sem ríkissjóður gaf út til að fjármagna eiginfjárframlög og víkjandi lán til fjármálastofnana sem komið var á fót í stað föllnu viðskiptabankanna. Eftirstöðvar hans voru síðan greiddar á gjalddaga flokksins í október sl. Með uppgreiðslu á þeim skuldabréfaflokki eru öll lán sem beintengd voru fjármálahruninu úr sögunni. Þá var skuldabréf sem ríkissjóður gaf út á árinu 2014 til styrkingar eigin fjár Íbúðalánasjóðs að fjárhæð 4,5 ma.kr. á gjalddaga í desember. Afborganir af öðrum innlendum lánnum lækkuðu skuldir um tæpa 5 ma.kr. á árinu. Alls lækkuðu skuldir ríkissjóðs um 80 ma.kr. á milli árána 2017 og 2018 og námu þær 837 ma.kr. í lok síðasta árs eða 29,8% af VLF. Niðurgreiðsla skulda var fjármögnuð með jákvæðu sjóðstreymi ríkissjóðs og andvirði stöðugleikaeigna.

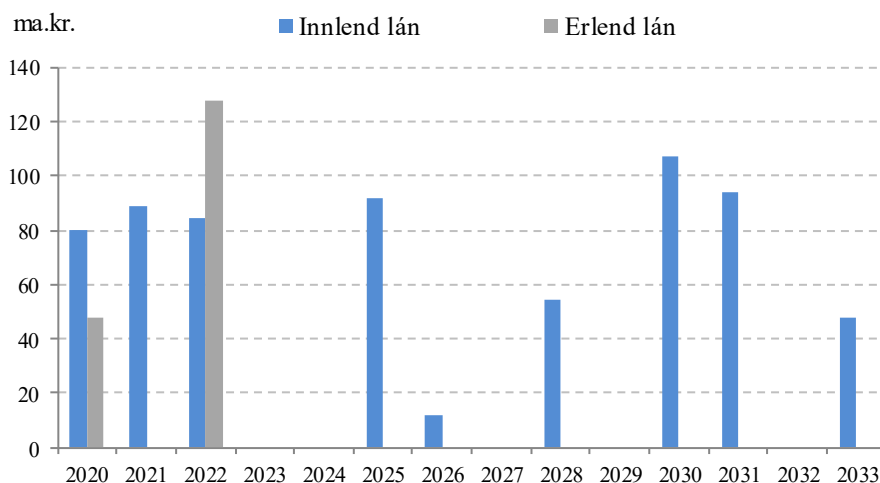
Skuldir ríkissjóðs hafa haldið áfram að lækka það sem af er ári. Í lok febrúar námu þær um 800 ma.kr. en fyrr í mánuðinum var stór gjalddagi á óverðtryggðum ríkisbréfaflokki RIKB 19. Þeim gjalddaga var að stærstum hluta mætt með því að nýta innstæður ríkissjóðs í Seðlabanka Íslands. Ekki er gert ráð fyrir mikilli lækkun skulda á yfirstandandi ári. Áætluð ríkisbréfaútgáfa nemur um 40 ma.kr. og þegar þetta er ritað á enn eftir að gefa út fyrir ríflega 30 ma.kr. Því er áætlað að skuldir hækki þegar líða tekur á árið og að þær nemi um 832 ma.kr. í lok árs 2019 sem samsvara 27,8% af VLF. Áætlanir gera ráð fyrir að andvirði afkomuskiptasamnings, sem gerður var milli ríkissjóðs og slitabús Kaupþings, skili sér inn á stöðugleikareikning ríkissjóðs með frekari sölu á hlutum í Arion banka þegar líða tekur á árið.

Ráðstafanir á tímabili fjármálaáætlunar

Á næstu árum eru stórir gjalddagar á útistandandi skuldum ríkissjóðs. Á árinu 2020 eru á gjalddaga eftirstöðvar skuldabréfs í evrum frá árinu 2014 samtals að fjárhæð um 48 ma.kr.

auk RIKB 20 sem eru um 76 ma.kr. Á árinu 2021 er verðtryggt skuldabréf RIKS 21 á gjalddaga og nema eftirstöðvar þess um 77 ma.kr. Á árinu 2022 er á gjalddaga óverðtryggt ríkisbréf RIKB 22 að fjárhæð 81 ma.kr. og eftirstöðvar skuldabréfaútgáfu í Bandaríkjadöllum frá árinu 2012, alls 92 milljónir dala sem samsvara um 11 ma.kr. Í desember 2022 er svo á gjalddaga skuldabréfaútgáfa í evrum frá árinu 2017, alls 68 ma.kr. Á árinu 2023 og 2024 eru ekki nein lán á gjalddaga, aðeins er um að ræða afborganir af innlendum lánum tengdum kaupum á Landsvirkjun og yfirteknum ríkisábyrgðum. Það veldur lítillægri hækkun á skuldum ríkissjóðs á síðustu tveimur árum fjármálaáætlunar en sú staða kann að taka breytingum með endurskoðun á útgáfuáætlun ríkisbréfa.

Endurgreiðsluferill



Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að útgáfa ríkisbréfa verði að meðaltali um 40 ma.kr. á ári. Að teknu tilliti til afborgana verður nettó útgáfa ríkissjóðs neikvæð um 30–40 ma.kr. á ári. Endurgreiðslur lána verða fjármagnaðar með afgangi af rekstri ríkissjóðs auk óreglulegra tekna í formi arðgreiðslna, einkum frá fjármálastofnunum. Heildarskuldir ríkissjóðs eru áætlaðar 717 ma.kr. í lok tímabils ríkisfjármálaáætlunar sem samsvarar 18,2% af VLF. Því er gert ráð fyrir 120 ma.kr. lækkun skulda ríkissjóðs á tímabilinu. Skuldahlutfallið í lok tímabils er þá orðið lægra en það var fyrir hrun fjármálakerfisins en það nam 23% í árslok 2007. Skuldahlutfall ríkissjóðs verður því með því lægsta sem gengur og gerist meðal Evrópuríkja sem vekur upp spurningar um hvort og hversu mikið er æskilegt að ganga í frekari niðurgreiðslu skulda. Umfjöllun um „lágmarksskuldbætur“ ríkissjóðs er að finna í rammagrein 9.

Hrein staða er skilgreind sem heildarskuldir að frádregnum vaxtaberandi eignum en þær samanstanda af veittum lánnum, skammtímakröfum og handbæru fé ríkissjóðs. Aðrar eignir, m.a. eignarhlutir í fjármálafyrirtækjum eða öðrum fyrirtækjum, eru undanskildir í þeirri skilgreiningu. Hrein staða ríkissjóðs í lok árs 2018 er áætluð neikvæð um 507 ma.kr. eða 18% af VLF. Hrein staða fer batnandi á tímabili fjármálaáætlunar og í lok tímabils er gert ráð fyrir að hún verði neikvæð um 274 ma.kr. eða 7% af VLF.

Hrein staða að teknu tilliti til eignarhluta og stofnfjár er áætluð jákvæð um 370 ma.kr. í lok árs 2018 sem samsvarar um 13% af VLF. Hrein staða á þennan mælikvarða helst nokkuð óbreytt á tímabili fjármálaáætlunar eða á bilinu 13–19% eftir sveiflum á handbæru fé.

Stefna í lánamálum

Á grundvelli fjármálaáætlunar gefur fjármála- og efnahagsráðuneytið árlega út Stefnu í lánamálum til fimm ára þar sem fram koma áform um framkvæmd lánsfjármögnunar og skuldastýringar á tímabilinu í samræmi við lög um opinber fjármál. Meginmarkmið stefnunnar er að tryggja að lánsfjárför og fjárhagslegum skuldbindingum ríkissjóðs verði mætt með lágmarkskostnaði að teknu tilliti til varfærinnar áhættustefnu. Tryggja þarf að endurgreiðsluferill lána verði í samræmi við greiðslugetu ríkisins til lengri tíma. Þá er stefnunni ætlað að stuðla að frekari uppbyggingu á skilvirkum frum- og eftirmarkaði með innlend ríkisverðbréf. Markmiðið er að höfða til breiðs hóps fjárfesta í ríkisverðbréfum og nýta fjölbreytta fjármögnunarmöguleika.

Í stefnunni eru sett fram viðmið sem fara ber eftir við skuldastýringu. Meginviðmiðin lúta að endurgreiðsluferli, markflokklum, hlutfalli endurfjármögnunar og lánstíma. Uppbyggingu markflokka verður hagað þannig að hver flokkur verði nægilega stór til þess að tryggja virka verðmyndun á eftirmarkaði. Fjöldi flokka og stærð þeirra skal taka mið af skuldum ríkissjóðs. Á hverju ári verður tryggð virk verðmyndun á 2, 5 og 10 ára markflokklum.

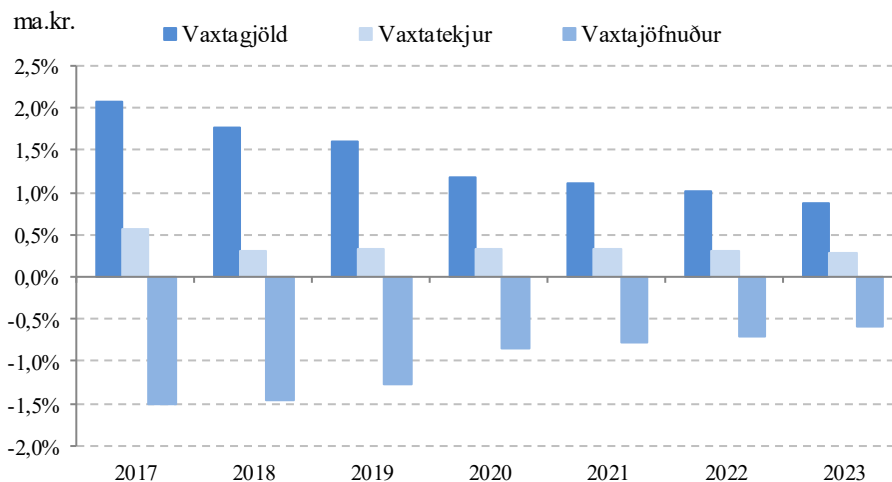
Stefna varðandi lánsfjármögnun í erlendum gjaldmiðlum miðast við að viðhalda reglubundnum aðgangi að alþjóðlegum fjármagnsmörkuðum og stuðla að aðgengi að fjölbreyttum hópi fjárfesta. Í því skyni er stefnt að reglubundinni útgáfu markaðsskuldabréfa. Hlutfall erlendra lána skal vera á bilinu 10–20% af lánasafninu. Útgáfa ríkissjóðs á erlendum mörkuðum greiðir fyrir aðgengi annarra innlendra fyrirtækja að erlendu lánsfé og veitir mikilvægt viðmið fyrir lánskjör. Stefnt er að því að viðhalda a.m.k. einu slíku viðmiði í erlendra skuldabréfaútgáfu ef markaðsaðstæður og skuldastaða ríkissjóðs leyfa.

Ríkissjóður tók upp virka lausafjárstýringu í byrjun árs 2017. Virk lausafjárstýring felur í sér að ríkissjóður geti tekið og veitt skammtímalán á markaði til að jafna út sveiflur á innstæðureikningum sínum. Miðað er við að innstæður skuli að jafnaði standa sem næst 40 ma.kr. á hverjum tíma. Aðstæður geta komið upp þar sem tímabundin þörf er á hærri innstæðum t.a.m. þegar styttist í stóra gjalddaga ríkisskuldabréfa en með lausafjárstýringu er hægt að lána út hluta innstæða meðan á uppbyggingu þeirra stendur og fá vaxtatekjur af þeim á meðan. Útgáfa ríkisvixla er einnig notuð í þeim tilgangi að stýra lausafjárstöðu ríkissjóðs. Til mikils er að vinna með því að bæta enn frekar lausafjárstýringu ríkissjóðs með því að samhæfa hana við sjóðsstýringu ríkisfyrirtækja og -stofnana. Með því að skoða lausafjárstýringu heildstætt á þann hátt væri unnt að hámarka ávinning og tekjur ríkissjóðs.

Vaxtjöfnuður

Áætlað er að vaxtjöfnuður ríkissjóðs hafi verið neikvæður um tæpa 38 ma.kr. á síðasta ári. Umfjöllunin hér tekur mið af hreinum vaxtjöfnuði, þ.e. hreinn vaxtakostnaður af teknum lánnum að frádregnum vaxtatekjum af peningalegum eignum. Reiknaðir vextir af ófjármögnuðum lífeyrisskuldbindingum og verðbætur eru undanskilin. Vaxtjöfnuður fer batnandi á tímabili fjármálaáætlunar vegna lækkunar vaxtagjalda með niðurgreiðslu skulda. Vaxtatekjur breytast lítilllega til hækkunar á síðari hluta tímabils. Frekari umfjöllun um vaxtatekjur er að finna í kafla 4.2 og ítarlegri umfjöllun um þróun vaxtagjalda er í kafla 4.3.

Vaxtjöfnuður ríkissjóðs



Vaxtjöfnuður er áætlaður neikvæður um 29 ma.kr. á yfirstandandi ári. Fjármálaáætlun gerir ráð fyrir að hann batni um 7 ma.kr. fram til ársloka 2024 og verði þá neikvæður um 22 ma.kr. Sem hlutfall af VLF batnar vaxtjöfnuður úr því að vera neikvæður um 0,9% árið 2019 í 0,5% árið 2024. Til samanburðar má nefna að vaxtjöfnuðurinn var neikvæður um 3% árið 2013 og nemur því batinn um 2,5% af VLF sem jafngildir um 75 ma.kr. m.v. áætlaða landsframleiðslu ársins 2019.

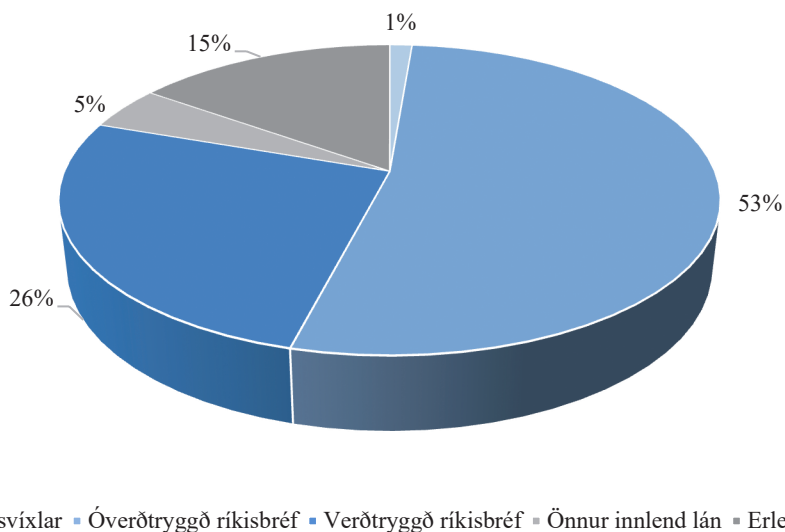
Rammagrein 9 – Lágmarksskuldsetning ríkissjóðs

Eitt af meginverkefnum ríkissjóðs að stuðla að og viðhalda skilvirkum skuldabréfamarkaði enda mynda útgáfur ríkissjóðs grunn að verðlagningu annarra bréfa á markaði. Til að sinna því hlutverki þarf ríkissjóður að tryggja ákveðna lágmarksútgáfu ríkisbréfa á hverjum tíma.

Á síðustu árum hefur náðst verulegur árangur í að lækka skuldir ríkissjóðs sem náðu hámarki í lok árs 2012 þegar heildarskuldir námu um 1.500 milljörðum króna. Á aðeins sex ára tímabili hafa þær því nær helmingast að nafnvirði. Þennan góða árangur má annars vegar rekja til jákvæðrar afkomu af rekstri ríkissjóðs og hins vegar til óreglulegra tekna sem ráðstafað hefur verið til skuldalækkunar. Í ljósi hraðrar niðurgreiðslu skulda á síðustu árum má velja fyrir sér hversu langt væri unnt að ganga í skuldaniðurgreiðslum ef ótakmarkað fjármagn væri til ráðstöfunar.

Flest ríki setja sér markmið í útgáfu ríkisbréfa til skemmri og lengri tíma. Stefna ríkissjóðs er áþekkt stefnu margra OECD-ríkja. Áherslan er á útgáfu markflokka á innanlandsmarkaði og sum lönd setja sér einnig markmið um útgáfu í erlendum gjaldmiðlum. Þá eru dæmi um að ríki skuldbindi sig til að halda úti ákveðnu magni af ríkisbréfum sem hlutfalli af landsframleiðslu. Nýja-Sjáland samþykkti til að mynda á síðasta ári að útistandandi ríkisbréf skyldu nema að minnsta kosti 20% af landsframleiðslu á hverjum tíma. Þrátt fyrir mismunandi áherslur ríkja í útgáfu ríkisbréfa eiga þau flest sameiginlegt það meginmarkmið að stuðla að virkum skuldabréfamarkaði og viðhalda viðmiði um áhættulausa vexti.

Samsetning skulda ríkissjóðs í árslok 2018



Núverandi markflokkakerfi, samkvæmt stefnu í lánamálum, miðast við að tryggja verðmyndum með 2, 5 og 10 ára markflokka óverðtryggðra ríkisbréfa. Það hefur í för með sér að á hverjum tíma eru útistandandi 6–7 flokkar ríkisbréfa sem að hámarki geta verið 70–100 ma.kr. að stærð. Það þýðir að útistandandi getur verið allt að 350–500 ma.kr. í óverðtryggðum ríkisbréfum. Þá eru ótalin verðtrygð ríkisskuldabréf. Í ljósi þess að Íbúðalánasjóður hefur ekki gefið út ný skuldabréf síðan 2012, hefur verið kallað eftir því að ríkissjóður viðhaldi með beinum hætti verðtryggðum vaxtaferli, en hann byggði áður á útgáfum sjóðsins. Það myndi þýða aukin verðtryggð útgáfa ríkissjóðs. Virkur vaxtaferill þyrfti að hafa að lágmarki 2 punkta eða tvær útgáfur en 3–4 ef vel á að vera. Útistandandi gætu þá verið 2–4 flokkar verðtryggðra bréfa til viðbótar við óverðtryggðu markflokkan. Ef gert er ráð fyrir að hámarksstærð slíkra flokka væri 50 ma.kr. gætu verðtryggðar skuldir numið um 100–200 ma.kr. á hverjum tíma. Þá segir í stefnu í lánamálum að stefnt sé að því að halda úti 1–2 viðmiðum í erlendum lánunum á hverjum tíma. Til þess að erlendar lántökur ríkissjóðs nýtist og greiði fyrir aðgangi innlendra fyrirtækja, sem þurfa á erlendu lánsfé að halda, er skynsamlegast fyrir ríkissjóð að einbeita sér að útgáfu markaðsskuldabréfa. Viðmiðunarstærð einstakra slíkra útgáfa í dag er um 65–100 ma.kr. Sé tekið tillit til framangreinds, að meðtalinni verðtryggðri útgáfu, gæti „lágmarksskuldsetning“ ríkissjóðs verið á bilinu 520–800 ma.kr. sem myndi þýða 17–25% brúttó skuldahlutfall miðað við áætlaða landsframleiðslu yfirstandandi árs.

Eins og áður hefur komið fram er gert ráð fyrir að skuldahlutfall verði um 18% af landsframleiðslu í árslok 2024. Sú skuldsetning er því mjög nálægt því lágmarkshlutfalli skuldsetningar sem farið er yfir hér að framan. Svigrúm til frekari brúttó skuldalækkana er því ákaflega takmarkað þegar líður á síðari hluta tímabils fjármálaáætlunar. Við þessar aðstæður myndast tækifæri til að leggja aukna áherslu á að lækka skuldbindingar ríkissjóðs gagnvart Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins og ráðstafanir á eignahlið efnahagsreiknings ríkissjóðs. Slíkar ráðstafanir gætu að óbreyttu haft jákvæð áhrif á vaxtajöfnuð ríkissjóðs og skapað þannig svigrúm fyrir fjárfestingar eða útgjöld til annarra málaflokka.

4.5 Fjárhagsáhætta ríkissjóðs

Fjármálaáætlunin er háð ýmsum ytri áhættuþáttum sem gætu haft neikvæð áhrif og leitt til þess að afkoma eða skuldaþróun verði lakari er gert var ráð fyrir. Þeir áhættuþættir geta verið af ýmsum toga en helstir eru:

- Efnahagsleg áföll.
- Beinar skuldbindingar, s.s. lífeyrisskuldbindingar.
- Óbeinar skuldbindingar, einkum vegna ríkisábyrgða, einkaframkvæmda eða t.a.m. sveitarfélaga.
- Aðrir áhættuþættir, svo sem er tengst geta tengdir einstökum atvinnugreinum, t.a.m. fjármálakerfinu, sjávarútvegi eða ferðaþjónustu, lagaleg áhætta og áhætta vegna dómsmála, og náttúruhamfarir.

Hér verður gerð grein fyrir helstu áhættu- og óvissuþáttum er gætu haft neikvæð áhrif á afkomu ríkissjóðs og skuldastöðu á tímabili fjármálaáætlunar 2020–2024.

4.5.1 Efnahagslegir áhættuþættir

Ríkissjóður gæti orðið fyrir tekjutapi eða kostnaði við mótvægisáðgerðir vegna efnahagslegra áfalla eins og aflabrests í sjávarútvegi, samdráttar í ferðaþjónustu, verðfalls á útflutningsmörkuðum eða efnahagslegra áfalla í helstu viðskiptalöndum. Þá valda þróun gengis, verðlags, kjarasamninga og vaxta einnig óvissu fyrir afkomu ríkissjóðs. Við núverandi efnahagsaðstæður eru ekki vísbendingar um verulega áhættu af þessu tagi á tímabili áætlunarinnar þótt vissulega séu til staðar áskoranir tengdar tilteknum efnahagslegum úrlausnarefnum, s.s. niðurstöðu kjarasamninga og þróun ferðaþjónustunnar, en nánar er vikið að þessum þáttum í kafla 2 um efnahagsstefnuna.

4.5.2 Beinar skuldbindingar ríkissjóðs

Ein helsta beina skuldbinding ríkissjóðs sem tengist hagrænum breytingum felst í lífeyrisskuldbindingum. Áætlað er að ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs hafi hækkað úr 619 ma.kr. í 656 ma.kr. á milli árána 2017 og 2018. Hækkunin nemur 37 ma.kr. milli ára eða sem svarar til 6% hækkunar. Sem hlutfall af VLF lækkuðu lífeyrisskuldbindingar lítillega, úr 23,7% í 23,4%. Breytingar á skuldbindingunum milli ára eiga sér nokkrar skýringar. Þar vega þyngst hækkunir á skuldbindingum sjóðanna vegna launahækkana hjá opinberum starfsmönnum sem hafa beina tengingu við lífeyrisréttindi sjóðfélaga. Á móti vegur ávöxtun sjóðanna sem var um 3,1% að raungildi á árinu 2018. Tryggingafræðilegar forsendur eru óbreyttar á milli ára. Gert er ráð fyrir 7 ma.kr. árlegri fyrirframgreiðslu úr ríkissjóði til B-deildar LSR á tímabili fjármálaáætlunarinnar sem færist um sjóðstreymi og hefur ekki afkomuáhrif í rekstrarreikningi. Með innborgunum ríkissjóðs í sérstakan foringreiðslusjóð gera áætlanir sjóðsins ráð fyrir að komið sé í veg fyrir að hann tæmist árið 2027.

4.5.3 Óbeinar skuldbindingar ríkissjóðs

Helsta óbeina skuldbinding ríkissjóðs felst í veittum ríkisábyrgðum. Stærstu ríkisábyrgðirnar eru vegna Íbúðalánasjóðs og Landsvirkjunar. Auk þess eru óbeinar skuldbindingar vegna einkaframkvæmda og aðildar að félögum ásamt öðrum smærri áhættuskuldbindingum.

Ríkisábyrgðir

Um ríkisábyrgðir gilda lög nr. 121/1997. Ríkisábyrgðir hafa lækkað hratt á síðustu árum. Í lok árs 2018 námu þær 957 ma.kr. eða 34% af VLF en til samanburðar náðu þær hámarki í lok árs 2012 þegar þær námu 1.320 ma.kr. eða 74% af VLF. Stærstur hluti ríkisábyrgðanna er á skuldbindingum Íbúðalánasjóðs. Í lok árs 2018 voru þær um 81% af útistandandi ábyrgðum. Næststærsti hluti ríkisábyrgða er vegna Landsvirkjunar eða sem nemur um 10%. Helstu breytingar á nafnvirði þeirra á milli árána 2017 og 2018 eru lækkun ríkisábyrgða vegna Landsvirkjunar um 59 ma.kr. og vegna Íbúðalánasjóðs um 16 ma.kr.

Ríkisábyrgðir

Í m.kr.	Árslok 2018	Hlutfall af heild
Íbúðalánasjóður	777.716	81%
Landsvirkjun sf.	93.430	10%
Lánasjóður íslenskra námsmanna	60.325	6%
Byggðastofnun	11.569	1%
Farice ehf.	5.508	1%
Annað	8.261	1%
Alls	956.809	100%

Íbúðalánasjóður starfar eftir lögum nr. 44/1998 um húsnæðismál. Hlutverk sjóðsins hefur breyst og er hann nú sú stofnun sem ber ábyrgð á húsnæðismálum og stjórnsýslu þeirra almennt í stað þess að vera fyrst og fremst lánasjóður. Árin eftir hrun voru sjóðnum erfið, var afkoma hans neikvæð og eiginfjárlutfall langt undir viðmiði. Til þess að styrkja eiginfjárlutfallið lagði ríkissjóður sjóðnum til um 52 ma.kr. á þriggja ára tímabili. Nokkur viðsnúningur varð síðan á rekstri sjóðsins á árunum 2016 og 2017. Árið 2017 var rekstrar- niðurstaða ársins jákvæð um 1,4 ma.kr. til samanburðar við 4,2 ma.kr. hagnað árið áður. Lækkun afkomu á milli ára má rekja til lækkunar hreinna vaxtatekna og lægri virðisaukningar á eignasafni en á árinu áður. Á síðasta ári varð vaxtamunur sjóðsins neikvæður en þrátt fyrir það var afkoma sjóðsins á fyrstu sex mánuðum ársins jákvæð um 1,4 ma.kr. vegna virðisaukningar útlána og fullnustueigna. Áhætta í rekstri Íbúðalánasjóðs lýtur fyrst og fremst að uppgreiðsluáætlu ásamt vaxta- og verðbólguáhættu. Uppgreiðslur hafa aukist á nýjan leik á síðustu misserum. Ný útlán sjóðsins eru óveruleg þar sem sjóðurinn veitir nú nær eingöngu félagsleg lán. Nær öllum uppgreiðslum er ráðstafað í eignir utan lánasafns sjóðsins. Eignir utan lánasafnsins námu í lok annars ársfjórðungs á síðasta ári 37% af heildareignum sjóðsins. Stór hluti af eignum utan lánasafns er ávaxtaður í óverðtryggðum eignum og því hefur verðbólguáhætta aukist. Ef fram heldur sem horfir í uppgreiðslum útlána verða áhrifin neikvæð á rekstur sjóðsins, því eftir því sem stærra hlutfall fjármuna er utan lánasafns dregur enn frekar úr jöfnuði milli eigna og skulda með neikvæðum vaxtamun. Eiginfjárlutfall Íbúðalánasjóðs var 9,11% í lok tímabilsins og hefur það ekki verið hærra frá stofnun sjóðsins. Að öðru óbreyttu eru horfur á að uppgreiðslur og neikvæður vaxtamunur hafi í för með sér að eigið fé sjóðsins fari minnkandi á komandi árum. Það eykur áhættu ríkissjóðs og kann að kalla á frekari framlög til sjóðsins í því skyni að tryggja sjóðnum viðunandi eiginfjárstöðu. Góð lausafjárstaða gerir sjóðnum þó kleift að mæta greiðsluflæði útistandandi skulda í náinni framtíð.

Félags- og barnamálaráðherra skipaði starfshóp sl. haust sem falið var að taka til skoðunar hvernig hægt sé að draga úr áhættu ríkissjóðs vegna Íbúðalánasjóðs. Hópnum er

ætlað að leita lausna á vanda sem fyrst og fremst hefur skapast vegna uppgreiðslna á útlánnum sjóðsins. Áætlað er að birta tillögur og skýrslu starfshópsins í apríl á yfirstandandi ári.

Landsvirkjun hf. gerir upp í Bandaríkjadölum og tekur umfjöllun um félagið mið af því. Rekstrarárið 2018 var félaginu hagfellt og var árið það tekjuhæsta í sögu félagsins. Rekstrar-tekjur námu 534 milljónum Bandaríkjadala sem var um 11% aukning frá fyrra ári. Orkusala hefur aldrei verið meiri eða 14,8 TWst og sjóðstreymi var sterkt eða 273 milljónir Bandaríkjadala. Rekstrarniðurstaða ársins 2018 hjá Landsvirkjun fyrir afskriftir (EBITDA) nam 390 milljónum Bandaríkjadala borið saman við 346 milljónir árið áður. Hagnaður tímabilsins nam 121 milljón Bandaríkjadala, sem er nokkru hærra en árið áður þegar hann nam 107,9 milljónum dala. Eiginfjárlutfallið var 48,6% í lok síðasta árs og hefur ekki verið hærra í sögu félagsins. Nettóskuldir námu 1.885 milljónum Bandaríkjadala í lok árs og lækkuðu þær um 8% á milli ára eða úr 2.043 milljónum dala. Nettóskuldir Landsvirkjunar hafa lækkað um tæplega 560 milljónir Bandaríkjadala á síðustu árum. Félagið leggur áherslu á áframhaldandi lækkun skulda og að fjármögnun verði án ríkisábyrgðar. Hlutfall nettóskulda af hagnaði fyrir afskriftir og fjármagnsliði (EBITDA) lækkar á milli ára úr 5,9 í 4,8. Bætt afkoma og sterkt sjóðstreymi ætti að öðru óbreyttu að hafa jákvæð áhrif á arðgreiðslugetu félagsins til ríkissjóðs á næstu árum.

Afkoma Landsvirkjunar ræðst að miklu leyti af þróun vaxta, gjaldmiðla, eftirspurn viðskiptavina og þróun álverðs. Hluti lána ber breytilega vexti og hluti lánasafns er í öðrum gjaldmiðlum en USD. Þá hafa aðstæður á heimsmarkaði áhrif á viðskiptavinum Landsvirkjunar og tekjur félagsins eru að hluta til tengdar verði á áli. Því hafa breytingar á þessum þáttum áhrif á framtíðarafkomu Landsvirkjunar, en markvisst hefur verið unnið að því að lágmarka þá áhættu.

Af öðrum fyrirtækjum með ríkisábyrgð ber helst að nefna Bygðastofnun og Farice. Rekstur Bygðastofnunar hefur verið viðunandi síðustu ár og eiginfjárstaða góð. Samkvæmt árshlutareikningi Bygðastofnunar fyrir janúar til júní 2018 var hagnaður tímabilsins 62,7 m.kr. og hreinar vaxtatekjur námu 227,6 m.kr. Skuldir hækkuðu um 1.686 milljónir á milli ára. Eiginfjárlutfall samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki var 21,7% en það er talsvert umfram það 8% lágmark sem kveðið er á um í lögum. Alþingi samþykkti í fjárlögum 2012 heimild til að efla eigið fé Bygðastofnunar um allt að 2 ma.kr. Áður hafði ríkissjóður greitt 1 ma.kr. til stofnunarinnar í árslok 2011 til að auka eigið fé hennar. Sökum jákvæðrar afkomu og sterks eiginfjárlutfalls er ekki útlit fyrir að þörf sé á frekara framlagi úr ríkissjóði á næstu misserum.

Farice ehf. gerir upp í evrum. Tekjur Farice ehf. voru svipaðar á milli ára eða 14,6 milljónir evra á árinu 2018 til samanburðar við 15 milljónir evra á árinu 2017. Rekstrarhagnaður félagsins fyrir afskriftir og fjármagnsliði (EBITDA) námu 7.994 þúsundum, til samanburðar við 7.986 þúsund á árinu 2017. Eiginfjárlutfall félagsins jókst á milli ára eða úr 37% í 39%. Tap félagsins nam 333 þúsundum evra til samanburðar við 346 þúsundir evra á árinu 2017. Rekstur félagsins hefur farið batnandi á undanförunum árum þótt það sé enn rekið með tapi. Áfram verður unnið að því að bæta rekstrarniðurstöðuna og nýta laust fé til að greiða upp skuldir. Nú á fyrsta ársfjórðungi stóð félagið frammi fyrir endurfjármögnun eldri lána með ríkisábyrgð og var það gert með beinni lánveitingu ríkissjóðs til félagsins að fjárhæð 44 milljónir evra. Ríkissjóður keypti til viðbótar 38% hlut í félaginu nú í marsmánuði og á eftir kaupin 65% hlut á móti 33% hlut Landsvirkjunar.

Ríkisábyrgðir eru að stórum hluta tilkomnar vegna ríkisábyrgðir á skuldabréfaútgáfum einstakra félaga, stofnana og sjóða. Eins og áður hefur komið fram hefur Íbúðalánasjóður ekki gefið út ný skuldabréf síðan á árinu 2012. Landsvirkjun hefur unnið að því jafnt og þétt á undanförunum árum að greiða upp útistandandi eldri lán með ríkisábyrgð og ný fjármögnun

félagsins hefur verið án ríkisábyrgðar. Stefna stjórnvalda er að draga úr ríkisábyrgðum eins og kostur er. Þrátt fyrir lækkun útistandandi ábyrgða vegna uppgreiðslna eða afborgana af lánum hefur dregið úr þeirri lækkun, m.a. með heimild til Byggingastofnunar á síðustu árum, á skuldabréfaútgáfu með ríkisábyrgð. Til þess að fylgja enn betur eftir þeirri stefnu að minna ríkisábyrgðir og draga með því enn frekar úr áhættu ríkissjóðs kann að koma til álita að auka fremur beinar lánveitingar ríkissjóðs til umræddra aðila.

Seðlabanki Íslands

Í tengslum við lög nr. 122/2014, um breytingu á lögum um Seðlabankann, veitti ríkissjóður Seðlabanka Íslands skuldbindingu um eiginfjárframlag að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Ef eigið fé bankans fer undir eiginfjármarkmið sem bankinn setur sér og afkomuhorfur hans eru þess eðlis að útlit er fyrir frekari lækkun eigin fjár getur bankinn innkallað eiginfjárframlag frá ríkissjóði, allt að 57 ma.kr. m.v. vísitölu neysluverðs í janúar. Seðlabanki Íslands hefur byggt upp verulegan gjaldeyrisforða á síðustu árum. Sá hluti forðans sem fjármagnaður er í krónum, þ.e. gjaldeyrisforðinn að frátöldum hlut ríkissjóðs, kostar bankann verulega fjármuni eða um 4% á ársgrundvelli, auk þess sem bókfært virði ræðst af gengisbreytingum. Afkoma bankans hefur því farið versnandi síðustu misseri. Í óvissu um afkomu Seðlabanka Íslands felst því nokkur fjárhagsáhætta fyrir ríkissjóð.

Með lögum nr. 122/2014 var fjárhagslegt sjálfstæði Seðlabanka Íslands betur tryggt. Fjárhagslegt sjálfstæði felst í því að bankinn búi yfir nægum fjárhagslegum styrk til að ná þeim markmiðum sem honum eru sett um leið og tryggt er eftir megni að svo verði um fjárfjárframlaga framtíð. Fari eigið fé undir það lágmark sem samræmist lágmarkspörf bankans fyrir óvaxtaberandi skuldir skal samkvæmt lögnum leggja hagnað við eigið fé bankans. Ef fyrirséð er að eigið fé bankans muni ekki duga til að mæta lágmarkspörf eins og hún er metin, þrátt fyrir að bankinn haldi eftir arði og leggi við eigið fé, getur bankinn kallað á eigið fé frá ríkissjóði þar til lágmarkspörfinni er náð. Verði af innköllum eigin fjár er ríkissjóður skuldbundinn, á grundvelli heimildar í fjárlögum, til að leggja bankanum til eigið fé í formi markaðshæfra eigna. Skuldsetning ríkissjóðs getur því aukist allnokkuð ef sú heimild væri nýtt að fullu og sé tekið mið af meðalvaxtakostnaði ríkissjóðs gætu vaxtagjöld aukist um hátt í 3 ma.kr. á ári. Að öðrum kosti þyrfti að ganga á innstæður ríkissjóðs. Ljóst er að rekstrarfyrirkomulag bankans stendur vart undir því að halda úti svo stórum gjaldeyrisforða vegna kostnaðar við forðahaldið. Með losun fjármagnshafna í mars 2019 hefur hins vegar dregið úr þörf fyrir að halda úti svo stórum forða og með því að draga úr stærð hans væri unnt að stuðla að betri afkomu bankans.

Einkaframkvæmdir og aðild að félögum

Samstarfsverkefni ríkissjóðs og einkaaðila (e. public private partnership) geta falið í sér fjárhagsáhættu fyrir ríkissjóð þótt engin formleg ríkisábyrgð hvíli á verkefnunum. Slíkt samstarf er háð reglugerð nr. 643/2018 um undirbúning, gerð og eftirfylgni samninga um framkvæmdir, rekstur og afmörkuð verkefni. Tilgangur reglugerðar þessarar er að skýra hlutverk og ábyrgð þeirra sem vinna að undirbúningi, gerð og eftirfylgni samninga um framkvæmdir, rekstur og afmörkuð verkefni sem einstök ráðuneyti og ríkisstofnanir gera til lengri tíma en eins árs í senn. Samkvæmt lögum um opinber fjármál eru samningar af þessu tagi háðir samþykki Alþingis. Samstarfsverkefni fela vanalega í sér litla beina fjárhagsáhættu fyrir ríkissjóð en þó geta komið upp aðstæður þar sem verkefni þurfa fjármagn umfram það sem er áætlað í fjárlögum. Helstu samstarfsverkefni ríkissjóðs nú eru rekstur tónlistarhússins Hörpu og framkvæmdir við Vaðlaheiðargöng. Heildarumfang samstarfsverkefna er því ekki verulegur hluti af rekstrarveltu ríkissjóðs. Vaðlaheiðargöng voru opnuð fyrir umferð í desember 2018. Frekari lánveitingar til félagsins voru samþykktar á árinu

2017 til að mæta fjárþörf félagsins svo hægt væri að ljúka frágangi við göngin og hefur áhætta ríkisins aukist í samræmi við það.

Sveitarfélög

Ríkissjóður ber ekki lögbundna ábyrgð á skuldum sveitarfélaga en fjárhagsstaða þeirra getur falið í sér almenna áhættu ef einstök sveitarfélög megna ekki að gegna hlutverki sínu. Samkvæmt lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga er gert ráð fyrir ákveðinni aðkomu Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga að því að greiða úr sérstökum fjárhagsserfiðleikum sveitarfélaga. Auk þess er skuldastaða sveitarfélaganna í heild áhætta fyrir efnahagslífið og ríkissjóð. Þannig getur mikil skuldsetning og veik fjárhagsstaða sumra sveitarfélaga verið áhyggjuefni. Á síðustu árum hefur skuldahlutfall sveitarfélaga farið lækkanði og er samkvæmt samkomulagi ríkis og sveitarfélaga gert ráð fyrir því að hlutfallið haldi áfram að lækka. Alþingi samþykkti lög um málefni sveitarfélaga árið 2011 þar sem komið er á auknum aga og skýrari reglum í fjármálum sveitarfélaga, auk þess sem gert er ráð fyrir auknu eftirliti og upplýsingagjöf um fjármál þeirra. Fjármálreglur þeirra gera ráð fyrir að jafnvægi verði að vera milli samanlagðra tekna og útgjalda A- og B-hluta samstæðu sveitarfélaga á hverju þriggja ára tímabili ásamt því að skuldir og skuldbindingar samstæðunnar megi að hámarki nema 150% af tekjum. Hlutfall skulda af tekjum hefur farið lækkanði síðustu ár.

Með lögum um opinber fjármál urðu umtalsverðar breytingar á samstarfi ríkis og sveitarfélaga hvað varðar almenna stefnumörkun sem lýtur að útgjalda- og tekjuþróun, afkomu og þróun eigna og skulda. Þar með skapaðist betra færi til að tryggja að afkoma sveitarfélaganna í heild lúti skilgreindum markmiðum og að komið verði í veg fyrir hallarekstur sem kynni hugsanlega að kalla á fjárútlát af hálfu ríkisins. Nánar er fjallað um fjármál sveitarfélaga í kafla 5.

Aðrar áhættuskuldbindingar

Fjármálakerfið hefur verið einn stærsti áhættuþáttur sem ríki standa frammi fyrir. Einn liður í að draga úr þeirri áhættu og styrkja umgjörð þess er umtalsverðar breytingar á laga-umhverfi fjármálamarkaða á síðustu árum ásamt viðamikilli innleiðingu nýrra Evrópureglna. Ríkissjóður stendur þó frammi fyrir þeirri áhættu sem felst í því að eiga tvo af þremur stærstu viðskiptabönkum landsins.

Dómsmál geta falið í sér áhættu fyrir ríkissjóð en eru ekki algeng orsök. Þá geta náttúruhamfarir haft í för með sér verulega fjárhagsáhættu fyrir ríkissjóð.

Ein leið til þess að vega á móti fjárhagslegri áhættu ríkissjóðs er uppbygging Þjóðarsjóðs sem gæti staðið undir efnahagslegum áföllum eða hvers kyns verulegu fjártjóni fyrir ríkissjóð, en gert er ráð fyrir að frumvarp um stofnun slíks sjóðs verði samþykkt á vormánuðum.

5 Fjármál sveitarfélaga

5.1 Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga

Í 11. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál, er kveðið á um að fjármála- og efnahagsráðherra skuli tryggja formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélög um mótun fjármála-stefnu og fjármálaáætlunar. Í lögnum er tiltekið að undirbúningur að samningagerð við sveitarfélög fari fram í samráði við ráðherra sveitarstjórnarmála. Í þessu skyni skal leitað formlegs samkomulags við sveitarfélög um þá þætti sem þau varða og sérstaklega eru tilgreindir í lögnum. Samkomulagið er liður í því markmiði laganna að stuðla að góðri hagstjórn og styrkri og ábyrgri stjórn opinberra fjármála. Lögin kveða einnig á um að ályktun Alþingis um fjármálaáætlun til fimm ára skuli liggja til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár.

Frá gildistöku laga um opinber fjármál hefur verið unnið markvisst að því að bæta og auka fjárhagsleg samskipti ríkis og sveitarfélaga. Í því skyni hefur meðal annars verið sett á fót samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um opinber fjármál sem fundar reglulega og hefur m.a. unnið að því að leysa þau sameiginlegu verkefni sem fram komu í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaganna á síðasta ári. Í tengslum við gerð þessarar fjármálaáætlunar hefur verið unnið að undirbúningi nýs samkomulags ríkis og sveitarfélaga. Hins vegar hefur ekki náðst niðurstaða, einkum vegna ólíkra sjónarmiða um framlag ríkissjóðs til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, en í forsendum fjármálaáætlunarinnar er gert ráð fyrir því að það hækki ekki tímabundið árin 2020 og 2021 heldur haldist óbreytt frá árinu 2019 og verði 20,7 ma.kr. bæði árin. Áætlað er að það svari til þess að framlagið hækki ekki um 1 ma.kr. árið 2020 og aftur um 1 ma.kr. því til viðbótar árið 2021. Árið 2022 gangi þessi ráðstöfun hins vegar til baka og framlagið úr ríkissjóði hækki aftur eins og það hefði ella orðið að óbreyttu. Hefur stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga lýst yfir ónægju með þessar fyrirætlanir en leggur jafnframt áherslu á að teknar verði upp viðræður milli ríkis og sveitarfélaga um málið.

Ríkissjóður mun að óbreyttu taka á sig verulegar skuldbindingar, með lækkun tekna og auknum útgjöldum, til að greiða fyrir gerð yfirstandandi kjarasamninga. Við undirbúning fjármálaáætlunarinnar gekk ríkisstjórnin út frá því sjónarmiði að með framangreindum hætti mundi sveitarfélagastigið, sem hluti af hinu opinbera, eiga nokkra hlutdeild í því að stuðla að kjarasamningum sem raska ekki efnahagslegum stöðugleika. Sú hlutdeild má þó teljast vera minni háttar í samanburði við þær skuldbindingar sem ríkið hefur lýst sig reiðubúið til að axla, eða sem svarar til innan við 0,5% af heildartekjum sveitarstjórnarstigsins. Í þessu sambandi er einnig ástæða til að hafa í huga að tekjur sveitarfélaga og framlög ríkissjóðs í jöfnunarsjóðinn hafa vaxið mjög hratt undanfarin ár. Þannig er framlag ársins 2018 orðið um þriðjungu hærra en það var fyrir fimm árum, borið saman á föstu verðlagi.

Í athugasemdum við 11. gr. í frumvarpi til laga um opinber fjármál er fjallað um hvernig standa beri að málum náist ekki samkomulag á milli ríkisins og sveitarfélaganna: „Komist aðilar ekki að samkomulagi hefur það ekki formleg áhrif á framlagningu fjármálaáætlunar en geta skal þess í henni ef svo er. Alþingi er þess í stað látið eftir að ákveða hverjar forsendur fjármögnunar opinberrar þjónustu sveitarfélaga verði, þ.m.t. áhrif skattbreytinga á tekjur sveitarfélaga og aðrar meginforsendur verkaskiptingar ríkis og sveitarfélaga.“ Fyrirætlanir í fjármálaáætluninni varðandi framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga koma aðeins til framkvæmda að undangengnum lagabreytingum og samþykkt fjárlaga fyrir árið 2020. Við þá ákvörðun Alþingis geta komið til álita aðrar leiðir til þess að sveitarfélagastigið axli einhverja hlutdeild í því að stuðla að úrlausn kjarasamninga.

Í samkomulagi milli ríkis og sveitarfélaga sem gert var í tengslum við framlagningu síðustu fjármálaáætlunar var að finna ákvæði um fjölmörg mikilvæg og sameiginleg

markmið beggja aðila. Í viðræðum vegna undirbúnings að gerð nýs samkomulags kom ekki annað fram en að aðilar væru sammála um meginmarkmið nýs samkomulags, þ.m.t. að fjármál sveitarfélaga og afkomumarkmið þeirra yrði að falla að ramma gildandi fjármála-stefnu fyrir árin 2019–2023. Í viðræðunum var einnig rætt um að halda áfram þeim samstarfsverkefnum sem fjallað var um í fyrra samkomulagi og jafnframt höfðu verið lagðar fram tillögur að nýjum verkefnum sem nutu stuðnings beggja aðila. Telja verður að hag sveitarfélaga verði best borgið með því að ná samkomulagi um að halda umræddum samstarfsverkefnum áfram.

Þó að ekki hafi tekst að ljúka umræddu samkomulagi fyrir framlagningu fjármála-áætlunarinnar er engu að síður brýnt að formfesta sameiginleg markmið ríkis og sveitarfélaga og halda sameiginlegum verkefnum áfram. Í þessu ljósi er mikilvægt að vinnu beggja aðila við gerð samkomulags verði framhaldið með það að markmiði að niðurstaða fái stund en afgreiðslu fjármálaáætlunar lýkur á Alþingi.

5.2 Fjármál sveitarfélaga

Þáttur sveitarfélaga í þjóðarþúskapnum

Sveitarfélög landsins eru 72 talsins og mynda þau annað tveggja stjórnsýslustiga landsins. Þau fara með um 31% af opinberum útgjöldum og sjá um margháttada nærþjónustu við íbúana sem er fjármögnuð með skatttekjum (79%), fjárframlögum (9%) og öðrum tekjum, svo sem eignatekjum og sölu á vöru og þjónustu (12%). Fjöldi stöðugilda hjá sveitarfélögum er rúmlega 21 þúsund að meðtöldum stöðugildum í B-hluta, samanborið við tæplega 18 þúsund hjá ríkinu. Þar af er um þriðjungur í þjónustu við grunnskólastigið. Skipting íbúa sveitarfélaga er þannig að 64% landsmanna búa á höfuðborgarsvæðinu og rúmlega 22% á svokölluðum vaxtarsvæðum, þ.e. frá Borgarbyggð til Árborgar að viðbættum Akureyrarbæ, Fljótaldalshéraði og Fjarðabyggð, en 14% dreifast á önnur svæði.

5.2.1 Fjármál A-hluta sveitarfélaga

Í meðfylgjandi töflu er yfirlit yfir áætlaða afkomu og helstu útgjalda- og tekjuliði sveitarfélaga árin 2017–2024. Árið 2017 byggist á gögnum frá Hagstofu Íslands en aðrar fjárhæðir byggjast á fjármálaáætlun. Vakin er athygli á því að Hagstofa Íslands birti bráðabirgðaniðurstöðu um afkomu sveitarfélaga 2018 eftir að búið var að loka talnabálki fjármálaáætlunarinnar. Samkvæmt bráðabirgðauáttomunni er áætlað að heildarafkoman hafi verið neikvæð um 7,5 ma.kr. árið 2018, sem er 3,8 ma.kr. verri afkoma er gert er ráð fyrir í forsendum fjármálaáætlunarinnar. Heildartekjur eru 1,7% lægri en gert er ráð fyrir í áætluninni, sem svarar til 6,2 ma.kr., og heildargjöld 0,6% lægri eða 2,4 ma.kr. Í þessum kafla er hins vegar stuðst við tölur fjármálaáætlunarinnar í umfjöllun um útgjöld sveitarfélaga.

Fjármálaáætlunin byggst á reiknilíkani þar sem m.a. er gengið út frá útkomu ársins 2017 og áætlaðri útkomu ársins 2018, en við mat þar á er stuðst við útgönguspá sveitarfélaga og ársfjórðungsgögn Hagstofunnar. Við framreikning reiknilíkansins er byggt á þjóðhagsspá Hagstofunnar sem birt var í lok febrúar 2019 og stuðst er við fjárhagsáætlunir sveitarfélaga.

Hagkerfið er á krossgötum eftir mikinn vöxt undanfarin ár. Útlit er fyrir að ferðamönnum fækki og vegna loðnubrests veiðist sennilega ekki loðna í ár eins og útlitið er nú fyrir 2019. Helstu tekjur sveitarfélaga eru skattar á tekjur og hagnað (útsvar) sem skila um 63% af tekjum þeirra og geta því breyttar aðstæður haft veruleg áhrif á afkomu sveitarfélaga um allt land. Óvissan um niðurstöður kjarasamninga er annar stór efnahagslegur þáttur sem getur líka haft mikil áhrif á afkomu þeirra. Áætlaður launakostnaður á árabílinu 2017–2024 nemur um 47–48% af heildargjöldum sveitarfélaga. Á móti vegur að með hærri launatekjum aukast tekjur sveitarfélaga með auknu útsvari.

Afkoma A-hluta sveitarfélaga 2017–2024

ma.kr.	2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
Skatttekjur	259,7	284,3	304,2	321,9	339,1	358,6	377,4	395,6
Fjárframlög	29,7	31,2	33,0	33,6	34,1	37,6	39,3	40,9
Aðrar tekjur	42,6	45,0	47,6	49,9	52,1	54,5	56,9	59,3
Heildartekjur	331,9	360,5	384,8	405,4	425,3	450,8	473,7	495,9
% af VLF	12,7	12,9	12,9	12,7	12,6	12,7	12,7	12,6
Rekstrarútgjöld	314,1	339,6	358,9	378,1	396,6	416,1	437,7	459,1
Fastafjárútgjöld	19,0	24,5	20,7	21,9	23,0	27,8	29,4	29,9
Heildarútgjöld	333,1	364,2	379,7	400,0	419,6	443,9	467,1	489,0
% af VLF	12,7	13,0	12,7	12,6	12,5	12,5	12,5	12,4
Heildarafkoma	-1,2	-3,7	5,1	5,4	5,7	6,9	6,6	6,8
% af VLF	0,0	-0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

Heildarafkoma sveitarfélaga var neikvæð árin 2017 og 2018 þrátt fyrir að rekstrarafkoman hafi verið yfir 5% af tekjum. Mismunurinn á heildarafkomu og rekstrarafkomu felst í fjárfestingu en hún jókst verulega árið 2017 frá fyrra ári og aftur árið 2018 eftir mikinn samdrátt árin 2011–2016. Heildarafkoman árið 2018 var neikvæð um 3,7 ma.kr. sem svarar til 0,1% af VLF. Í fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 var gert ráð fyrir að heildarafkoma árið 2018 yrði jákvæð um 0,2% af VLF og nemur frávikíð því 0,3% af VLF. Árið 2017 var afkoman í járnnum.

Samantæki við fjármálaáætlun 2019-2023

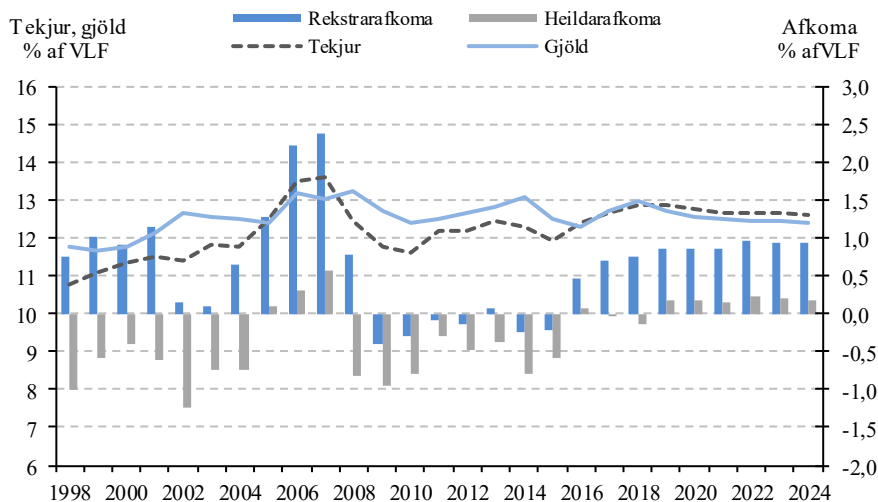
Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
Heildartekjur	4,7	6,6	7,2	11,7	13,2
Skatttekjur	4,9	7,4	8,8	11,2	12,5
Fjárframlög	-0,7	-1,8	-3,0	-1,1	-1,2
Aðrar tekjur	0,6	1,1	1,4	1,6	1,9
Heildarútgjöld	6,5	8,0	8,4	11,1	12,3
Rekstrarútgjöld	7,0	7,8	7,5	6,5	7,4
Fastafjárútgjöld	-0,5	0,2	1,0	4,6	5,0
Heildarafkoma	-1,7	-1,4	-1,3	0,6	0,9
% af VLF					
Heildartekjur	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4
Heildarútgjöld	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Heildarafkoma	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að bæði tekjur og gjöld aukist samanborið við fjármálaáætlun síðasta árs. Gjöld vaxa þó ívið meira en tekjur fyrri hluta tímabilsins þannig að afkoman dregst saman. Þó er gert ráð fyrir að tekjur sveitarfélaga muni nægja fyrir

útgjöldum til reksturs og fjárfestinga og að þau skili jákvæðum afgangi sem verði í samræmi við fjármálastefnu árin 2018–2022 eða 0,2% af VLF. Breyting á afkomu árána 2019–2024 frá því sem áætlað var í fjármálaáætlun síðasta árs skýrist annars vegar á mun sem er á rauntölum fyrir grunnárið 2017 samanborið við áætlanir í fjármálaáætluninni í fyrra sem hefur grunnáhrif út allt tímabilið og hins vegar af breyttum efnahagsforsendum t.d. hvað varðar þróun launa og verðlags í þjóðhagssþá nú en á síðasta ári. Það er því ljóst að sveitarfélög þurfa að sýna meiri festu til að áætlanir allra næstu ára gangi eftir og standa við áform sín hvað þær varðar. Má til dæmis nefna að nær öll sveitarfélög gera ráð fyrir að það muni draga úr fjárfestingum á tímabilinu eftir miklar fjárfestingar, sérstaklega á árinu 2018.

Skuldir sveitarfélaga jukust árin 2017 og 2018, annars vegar vegna skuldabréfaútgáfu til að standa straum af greiðslum til Brúar lífeyrissjóðs samkvæmt samningum þar um og hins vegar vegna útgjalda til fjárfestinga. Handbært fé frá rekstri á yfirstandandi ári mun ekki nægja fyrir áætluðum útgjöldum til fjárfestinga og samkvæmt áætlunum sveitarfélaga er gert ráð fyrir að þau taki ný langtímalán sem nemi hærri fjárhæðum en afborganir. Sveitarfélög gera þó ráð fyrir að skuldir og skuldbindingar muni lækka sem hlutfall af tekjum og verða 105% árið 2019.

Afkoma A-hluta sveitarfélaga 1998–2024*



*Fjármagnstilfærsla sveitarfélaga til Brúar lífeyrissjóðs upp á 32 ma.kr. sem fram koma í gögnum Hagstofunnar fyrir árið 2017 eru ekki meðtalin hér.

Ef afkoma sveitarfélaga er skoðuð yfir lengra tímabil eða allt aftur til ársins 1998 má sjá að sveitarfélögin hafa skilað jákvæðri rekstrarafkomu flest árin, ef árin 2009–2012 og 2014–2015 eru undanskilin. Aftur á móti er heildarafkoma sveitarfélaga að teknu tilliti til fjárfestingarútgjalda neikvæð allflest árin. Á fyrri hluta þessa tímabils voru hlutfallsleg útgjöld vegna fjárfestinga miklu meiri en þau eru nú eða upp undir fimmtungur af heildarútgjöldum allt til ársins 2009, sem skýrir neikvæða afkoma þrátt fyrir ágætan rekstrarafgang. Árin þar á eftir dregur verulega úr fjárfestingu enda rekstrarafkoman neikvæð og því lítið svigrúm til fjárfestinga. Fjárfesting jókst síðan verulega árin 2017 og 2018 frá fyrri árum en gert er ráð fyrir að draga muni úr fjárfestingum árið 2019 og síðan verði hægur vöxtur milli ára út áætlunartímabilið. Hluttur fjárfestinga af heildarútgjöldum nær þó ekki sömu hæðum og í upphafi þessarar aldar, heldur er gert ráð fyrir að þær muni nema um 10% af heildar-

útgjöldum. Tilkoma skuldareglu sveitarfélaga árið 2012 hefur stuðlað að ábyrgari fjármála-stjórnun, en skuldir og skuldbindingar sveitarfélaga sem hlutfall af tekjum hafa farið lækkandi undanfarin ár. Fjárfestingar hafa verið notaðar sem sveiflujafnari í heildarafkomu sveitarfélaganna frá því að bankarnir féllu haustið 2008, enda er þær sá liður sem hefur tekið mestu breytingum í útgjöldum sveitarfélaga þegar þörf hefur verið á aðhaldi.

5.2.2 Tekjur sveitarfélaga

Megintekjur sveitarfélaga eru skatttekjur, ríkisframlög og rekstrartekjur, einkum eignatekjur og sala á vöru og þjónustu. Skatttekjur, aðallega útsvar og fasteignaskattar, skiluðu A-hluta sveitarfélaga rúmum 79% tekna þeirra árið 2018. Þar af vógu útsvarstekjur langþyngst eða um fjórum fimmtu hlutum skatttekna sveitarfélaga.

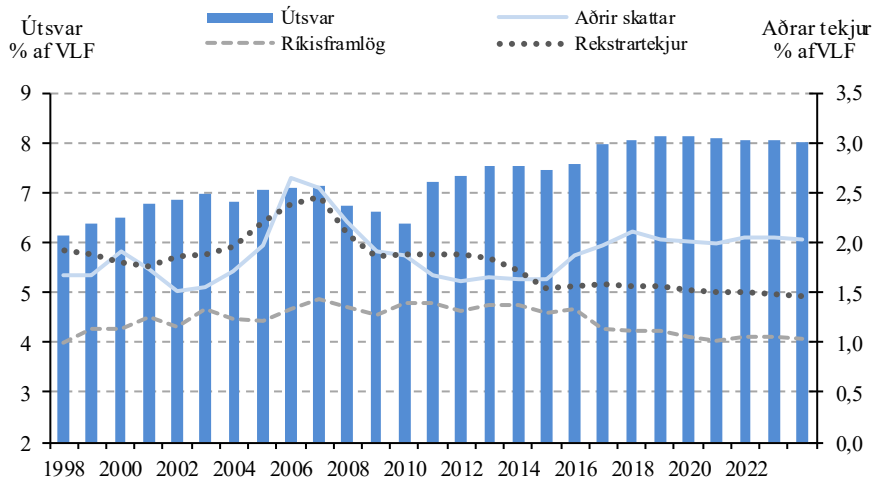
Tekjur A-hluta sveitarfélaga 2017–2024

ma.kr. á verðlagi hvers árs	2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
Skatttekjur	259,7	284,3	304,2	321,9	339,1	358,6	377,4	395,6
þar af útsvar	208,0	225,3	243,6	258,1	271,9	286,2	300,9	315,4
þar af fasteignaskattar ..	43,2	45,5	48,1	50,8	53,6	57,0	60,5	63,8
Fjárframlög	29,7	31,2	33,0	33,6	34,1	37,6	39,3	40,9
Aðrar tekjur	42,6	45,0	47,6	49,9	52,1	54,5	56,9	59,3
þar af sala á vöru og þj.								
Heildartekjur	331,9	360,5	384,8	405,4	425,3	450,8	473,7	495,9
% af VLF								
Skatttekjur	9,9	10,1	10,2	10,1	10,1	10,1	10,1	10,1
Fjárframlög	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	1,0
Aðrar tekjur	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5
Heildartekjur	12,7	12,9	12,9	12,7	12,6	12,7	12,7	12,6

Á síðastliðnu ári jókst vinnuafleiðing um 2,4% á sama tíma og laun hækkuðu að jafnaði um 6,5%. Launagreiðslur jukust því umtalsvert og samkvæmt bráðabirgðauppgjöri Hagstofu í mars 2019 jukust tekjur af útsvari um 5,9% að raungildi. Útsvar nam alls um 225 ma.kr. og hefur hækkað að raungildi um þriðjung uppsafnað frá árinu 2013. Tekjur af fasteignasköttum jukust nokkru minna og námu tæpum 46 ma.kr. Fjármálaáætlun fyrir tímabilið 2020–2024 byggist á áætlun um tekjur á árunum 2018 og 2019 og eru framan-greindar tölur Hagstofu um útsvar og fasteignaskatta 2018 í góðu samræmi við hana. Hlutdeild skatta í heildartekjum sveitarfélaga hefur aukist síðustu ár og nam 79% á sl. ári.

Ríkisframlög, einkum frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, námu 30,9 ma.kr. árið 2018 eða 8,7% tekna sveitarfélaga. Við gerð þessarar fjármálaáætlunar lagði ríkið til að hlutur sveitarfélaga í framlagi hins opinbera til að greiða fyrir gerð yfirstandandi kjarasamninga, yrði að framlag ríkissjóðs til Jöfnunarsjóðs myndi ekki hækka í tvö ár, það er árin 2020 og 2021. Árið 2022 gengi þessi ráðstöfun síðan til baka. Áætlað er að þetta svarar til um 1 ma.kr. lækkunar tekna sveitarfélaga árið 2020 (0,3% af heildartekjum) og um 2 ma.kr. árið 2021 (0,5%). Þegar þetta er ritað hefur ekki náðst samkomulag um þetta atriði.

Tekjur A-hluta sveitarfélaga 1998–2024



Rúm 12% tekna sveitarfélaga eru í formi vöru- og þjónustusölu og eignatekna, þ.e. vaxta, arðs og leigutekna. Vægi þessara tekjuliða í tekjusamsetningu sveitarfélaga hefur farið minnkandi sl. áratug, að hluta vegna hækkunar skatttekna í uppsveiflunni en einnig hafa tekjur af sölu vöru og þjónustu farið lækkandi að raunvirði, úr 1,4% í 1,1% af VLF á sl. tveimur áratugum. Með hliðsjón af fjárhagsáætlunum, þjóðhagsspá og þeim forsendum sem þar liggja að baki um þróun launa, atvinnu, verðlags og fjárfestinga má gera ráð fyrir að tekjur sveitarfélaga verði á bilinu 12,6–12,7% af VLF næstu fimm árin að óbreyttum skatt- hlutföllum. Á yfirstandandi ári er þó gert ráð fyrir að heildartekjur sveitarfélaganna aukist um 6,7% að nafnvirði milli ára og verði 385 ma.kr. eða 12,9% af VLF. Á næsta ári er áætlað að þær aukist um 5,4% en síðan um að jafnaði 5,2% árlega til loka áætlunartímabilsins. Rétt er að taka fram að við endurskoðun Hagstofu á aðferðarfræði þjóðhagsreikninga í september sl. hækkaði nafnvirði VLF sem veldur að öðru óbreyttu nokkurri lækkun á hlutfalli tekna og VLF allt tímabilið, miðað við fjármálaáætlun vorið 2018. Tekjuhluftallið er þó einnig nokkru lægra en áður vegna hraðari kólnunar hagkerfisins. Nafnlaun hækka þó meira en áður og útsvarsstofninn í heild um rúm 8% á yfirstandandi ári. Á árunum 2020 til 2024 eykst launastofninn hins vegar minna en landsframleiðslan í heild og útsvarstekjur lækka nokkuð sem hlutfall af landsframleiðslu eftir mikla hækkun undanfarin ár.

Önnur stærsta tekjulind sveitarfélaga eru fasteignaskattar, og ætti áframhaldandi mikil fjárfesting í íbúðarhúsnæði að segja til sín í stofni þeirra auk verðhækkana. Áætlað er að fasteignaskattur skili sveitarfélögum tekjum sem nemi 1,6% af VLF á yfirstandandi ári og áþekku hlutfalli við lok áætlunartímabilsins.

5.2.3 Útgjöld sveitarfélaga

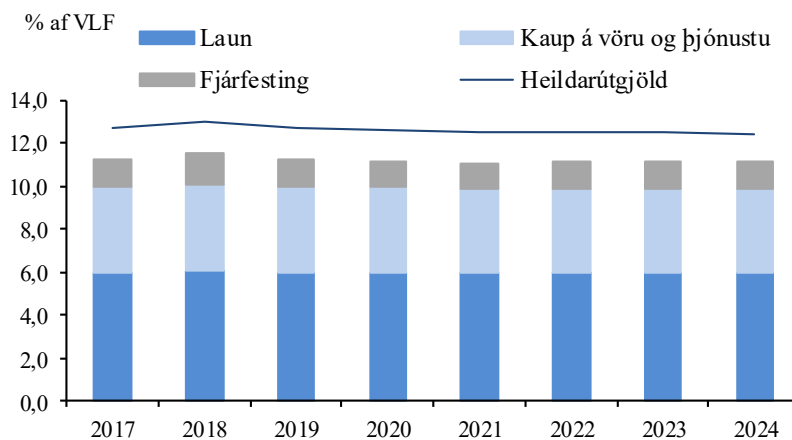
Heildarútgjöld sveitarfélaga voru 362 ma.kr. árið 2018 samkvæmt nýlegum bráðabirgðatölum Hagstofu Íslands, en í talnagrunni fjármálaáætlunarinnar er gengið út frá því að þær hafi verið 364 ma.kr. Eins og áður segir var búið að loka talnabálki áætlunarinnar þegar Hagstofan birti bráðabirgðatölur um afkomu sveitarfélaga 2018.

Útgjöld A-hluta sveitarfélaga 2017–2024

ma.kr. á verðlagi hvers árs	2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
Rekstrarútgjöld	314,1	339,6	358,9	378,1	396,6	416,1	437,7	459,1
þar af laun	156,4	169,8	179,2	189,7	200,0	210,5	222,4	233,8
þar af kaup á vöru og þjónustu	104,5	112,2	119,8	126,4	132,7	139,3	146,9	154,8
Fastafjárútgjöld	19,0	24,5	20,7	21,9	23,0	27,8	29,4	29,9
Fjárfesting í efnislegum eignum	33,4	39,7	36,5	38,2	39,7	45,0	47,0	48,0
Afskriftir (-)	-14,4	-15,2	-15,7	-16,3	-16,7	-17,2	-17,6	-18,1
Heildarútgjöld	333,1	364,2	379,7	400,0	419,6	443,9	467,1	489,0
% af VLF								
Rekstrarútgjöld	12,0	12,1	12,0	11,9	11,8	11,7	11,7	11,7
Fastafjárútgjöld	0,7	0,9	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8
Heildarútgjöld	12,7	13,0	12,7	12,6	12,5	12,5	12,5	12,4

Heildarútgjöld sveitarfélaga jukust um tæp 11% að raungildi árið 2018 frá fyrra ári og námu 13% af VLF. Gert er ráð fyrir að hlutfall heildarútgjalda af VLF lækki á næstu árum. Í samanburði við fjármálaáætlun síðasta árs er nú gert ráð fyrir meiri árlegum heildarútgjöldum sveitarfélaganna árin 2019–2024. Rekstrarútgjöld sveitarfélaganna aukast að jafnaði um tæp 2% milli ára yfir þetta árabil miðað við áætlun síðasta árs sem skýrist einkum af tvennu; annars vegar á mun á rauntölum fyrir grunnárið 2017 samanborið við áætlanir sem lágu til grundvallar í fjármálaáætlun síðasta árs, en það hefur áhrif yfir allt tímabilið, og hins vegar á herra verðlagi í þjóðhagssþá nú en á síðasta ári.

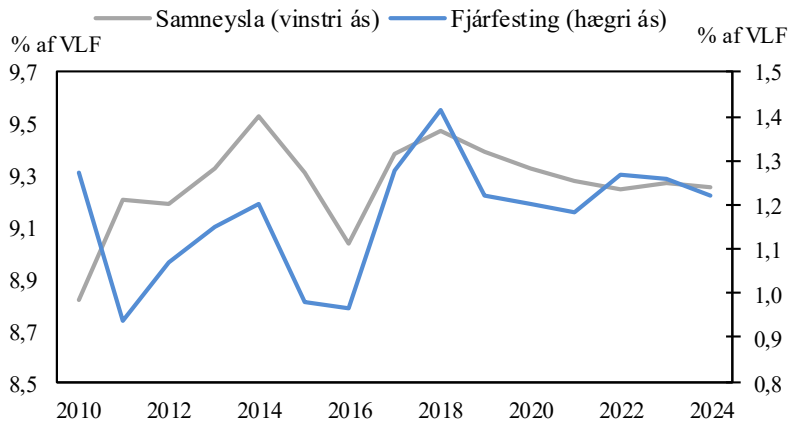
Áætluð útgjaldapróun A-hluta sveitarfélaga 2017–2024



Stærsti einstaki útgjaldaliður sveitarfélaga er launakostnaður en hann hefur numið um 47% af heildargjöldum síðustu árin. Í upphafi þessarar aldar og allt til ársins 2015 var vægi launa að jafnaði 43–45%. Gert er ráð fyrir að hlutur launa í heildarútgjöldum aukist örlítið út tímabilið. Kaup á vöru og þjónustu er annar stór útgjaldaliður sem hefur vaxið hlutfallslega síðustu ár. Samtals vega þessir liðir upp undir fjórum fimmtu hlutum af heildarútgjöldum sveitarfélaga. Próun launa og almenns verðlags ræður því miklu um framvindu útgjalda sveitarfélaga. Breyting á umfangi, gæðum og framleiðni hefur áhrif á kostnað sveitarfélaga

sem og ýmsir lýðfræðilegir þættir eins og nemendafjöldi í leik- og grunnskólum og auknar lagalegar skyldur til dæmis varðandi réttindi fatlaðs fólks. Þessir liðir eru meginhluti samneysluútgjalda sveitarfélaga sem fela að auki í sér afskriftir en á móti dregst frá sala á vöru og þjónustu. Samneyslan jókst árin 2017 um 3,8% frá fyrra ári og 2018 um 1,0% og nam 9,5% af VLF. Eins og fram hefur komið var einnig vöxtur í fjárfestingu sveitarfélaga árin 2017 og 2018 og hefur hlutur hennar í VLF aukist. Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að aðeins dragi úr samneysluhlutfalli sveitarfélaga næstu árin. Einnig er gert ráð fyrir að draga muni úr fjárfestingum á allra næstu árum en hún muni síðan ná jafnvægi og vöxtur verða hóflegur.

Áætluð þróun samneyslu og fjárfestinga A-hluta sveitarfélaga 2017–2024



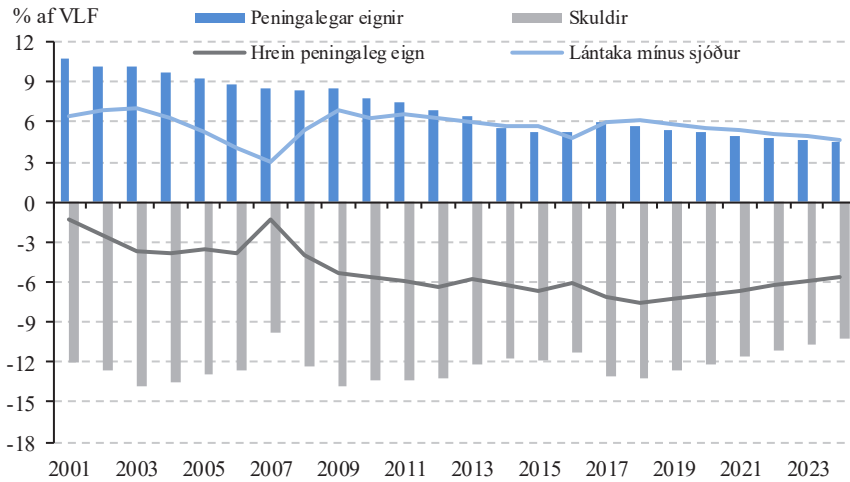
Stærsti útgjaldaliður sveitarfélaga vegna fjárfestinga er gatnagerð, en tíu stærstu sveitarfélögin áætla að verja 39% af útgjöldum sínum til fjárfestinga í þann málaflokk að meðaltali árin 2019–2022. Nærst stærsti útgjaldaliðurinn er bygging skóla og leikskóla, sem nýtir um fjórðung fjármagnsins, og áætlað er að 17% fari í íþróttamannvirki að meðaltali á þessum árum. Eins og við er að búast fjárfestir Reykjavíkurborg langmest í öllum þessum flokkum. Stór skólabyggingaverkefni utan Reykjavíkur eru t.d. í Reykjanesbæ, Kópavogi og Hafnarfirði. Um helmingur þess fjármagns sem áætlað er að verja til íþróttamannvirkja utan Reykjavíkur fellur til í Hafnarfirði og Garðabæ.

5.2.4 Efnahagur sveitarfélaga

Peningalegar eignir og skuldir

Heildarskuldir sveitarfélaga á þjóðhagsgrunni árið 2017 hækkuðu sem hlutfall af VLF um 1,8 prósentustig og námu í árslok 341 ma.kr. (13% af VLF). Gert er ráð fyrir að heildarskuldir þeirra hafi einnig aukist árið 2018 en fari síðan lækkandi út tímabilið í takt við minni fjárfestingar og betri afkomu. Meðtalið í áætluninni er skuldabréfaútgáfa sveitarfélaganna vegna einskiptisuppgjors við lífeyrissjóðinn Brú, en skuldbindingarnar við hann hækka skuldir A-hluta sveitarfélaga um 21,7 ma.kr. árið 2017 og 16,4 ma.kr. árið 2018, eða samtals um 38,1 ma.kr. Peningalegar eignir sveitarfélaga sem hlutfall af VLF jukust um 0,7 prósentustig árið 2017 frá fyrra ári, en gert er ráð fyrir að þær fari síðan lækkandi milli ára út tímabilið.

Hrein peningaleg eign A-hluta sveitarfélaga



Skuldir A-hluta sveitarfélaga að frádregnum lífeyrisskuldbindingum og viðskipta-skuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, sem er skuldaviðmið laga um opinber fjármál, voru 6,0% af VLF í árslok 2017. Gert er ráð fyrir að hlutfallið hafi verið 6,5% af VLF 2018 en fari síðan lækkandi út tímabilið. Hækkun skuldahlutfallsins árið 2018 skýrist einkum af skuldbindingunum við Brú, sem nefndar eru hér að framan, en einnig var afkoma sveitarfélaga neikvæð árin 2017 og 2018 sem hefur áhrif.

6 Umbætur í starfsemi hins opinbera

Starfsemi hins opinbera er fjölbreytt og snertir hag flestra landsmanna. Stöðugt þarf að vinna að því að bæta gæði opinberrar þjónustu og að tryggja að hún sé veitt með þarfir notandans að leiðarljósi. Einnig er mikilvægt að skipulag starfsemi ríkisins sé með þeim hætti að hægt sé að bregðast við breyttum aðstæðum og nýjum áskorunum. Þá þarf að huga að bættri nýtingu fjármuna og forgangsraða takmörkuðum fjármunum til þeirra verkefna sem eru hagkvæm og skila mestum ávinningi fyrir samfélagið. Til þess að ná fram umbótum í starfsemi þarf starfsumhverfi hins opinbera að styðja við árangursrika mannauðsstjórnun og hvetja til nýsköpunar.

Ákveðið hefur verið að setja af stað tvö forgangsverkefni, sem unnin eru þvert á stjórnkerfið til þess að auka gæði opinberrar þjónustu og nýta betur fjármuni. Annað verkefnið felst í því að auka stafræna opinbera þjónustu og er það unnið af sérstakri verkefnastofu sem gengur undir vinnuheitinu *Stafrænt Ísland*. Hitt verkefnið snýr að *endurmati útgjalda* vegna tiltekinnar verkefna eða málaflokka.

6.1 Stafrænt Ísland

Tímarnir breytast ört. Framfarir í upplýsingatækni liðinna ára hafa umbylt hugmyndum og aðferðum við veitingu opinberrar þjónustu. Tækninýjungar líkt og gervigreind, vélmenni og Internet hlutanna hafa rutt eldri aðferðum úr vegi og skapað margvísleg tækifæri fyrir þjónustuveitendur. Þjóðfélagið allt nýtur góðs af þessum framförum sem skapa meiri skilvirkni, minnka kostnað og bæta þjónustu. Tækniframfarir hafa nú þegar breytt því hvernig opinber þjónusta er veitt og gert almenningi kleift að nálgast þjónustu yfir 300 stofnana, fyrirtækja og félagasamtaka með öruggum hætti á netinu með rafrænni auðkenningu.

Kannanir sýna að almenningur vill geta nálgast þjónustu hins opinbera í gegnum netið, hvar og hvenær sem er. Frá og með árinu 2020 er stefnt að því að stafræn samskipti verði meginsamskiptaleið hins opinbera við fyrirtæki og almenning í gegnum *Ísland.is*. Á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins hefur verið sett á fót verkefnastofa um stafrænt Ísland sem leiðir þróun stafrænnar þjónustu hins opinbera. Öll verkefni sem verkefnastofan sinnir eru unnin í samstarfi við ráðuneyti og stofnanir og hafa að markmiði að styðja við stafræna þróun, auka samstarf á milli opinberra aðila og greina tækifæri til samrekstrar.

Ein helsta forsenda þess að hægt sé að bæta stafræna þjónustu er að einstaklingar og fyrirtæki geti treyst því að hún sé jafn örugg og hefðbundin þjónusta. Tölvukunnátta almennings og aðgengi að tölvum þarf sömuleiðis að vera gott. Ísland er vel stadd í þessum efnunum. Til staðar er tækniumhverfi sem byggir á rafrænum skilríkjum til auðkenningar og fullgildir undirskriftar. Ísland er jafnframt leiðandi á sviði háhraðanettenginga og hérlendis er netnotkun með því sem mesta sem gerist. Þjónustan getur hins vegar aldrei orðið betri en innviðirnir sem hún byggir á og því liggja tækifæri til umbóta í uppbyggingu innviða og endurskipulagningu upplýsingatæknimála hins opinbera.

Nokkrar nágrannaþjóðir teljast vera í fremstu röð í þróun stafrænnar þjónustu. Má þar einkum nefna Eistland, Finnland og Danmörku. Í samanburði á Ísland nokkuð í land til að standa jafnfætis þessum þjóðum. Yfirlit yfir styrkleika og veikleika opinberrar stafrænnar þjónustu hér á landi er sýnt í meðfylgjandi töflu ásamt viðfangsefnum sem unnið er að eða taka þarf ákvarðanir um.

Ísland í samanburði við þær þjóðir sem fremstar eru í stafrænni þjónustu

	Viðmið hjá þjóðum í fararbroddi	Staðan á Íslandi	Viðfangsefni
Styrkleikar	Útbreiðsla háhraðatenginga	Í fremstu röð	Ljúka verkefnum fjarskiptasjóðs
	Netnotkun almennings	Í fremstu röð í öllum hópum	Nýta betur í opinberri þjónustu
	Þekking og mannauður	Í fremstu röð	Tryggja þarf réttan mannauð á réttum stöðum
	Grunnkerfi og skrár	Í fremstu röð	Hluta grunnkerfa þarf að endurnýja
	Notkun netsins til samskipta við opinbera aðila	Í fremstu röð	Færa samskiptin yfir á fleiri svið og gera gagnvirkari
	Örugg auðkenning notenda	Í fremstu röð	Tryggja þarf yfirráð ríkisins yfir auðkenningu með rafrænum skilríkjum
	Miðlægt rafrænt pósthólf	Til staðar	Unnið að fjölgun stofnana sem tengjast pósthólfinu
Veikleikar	Samræmdur tækniarkitektúr hins opinbera	Ekki til staðar	Í vinnslu
	Örugg og samræmd gagnasamskipti	Fremur veik	Innleiðing á <i>Straumnum</i> (X-Road) er hafin
	Sjálfsafgreiðsla notenda	Fremur veik	Unnið verði að aukinni sjálfsafgreiðslu á Ísland.is á grundvelli þarfa notenda
	Aðgengi einstaklinga að gögnum hjá hinu opinbera	Fremur veik	Unnið verði að því að veita aðgang að gögnum sem hið opinbera ræður yfir
	Sameiginleg innkaup, þróun og rekstur kerfa	Almennt er rekstur dreifður	Unnið verði að því að fækka rekstraraðilum upplýsingatækni með auknum samrekstri
	Sameiginleg innkaup, þróun og rekstur upplýsingakerfa sveitarfélaga	Fremur veik	Unnið verði að því að styrkja samstarf ríkis og sveitarfélaga á sviði stafrænnar þjónustu
	Miðlæg eining sem leiðir þróun stafrænnar þjónustu	Fremur veik en í uppbyggingu	Sérstök eining stafrænnar þjónustu sem verði eflað á grunni verkefnastofu um stafrænt Ísland og hún gerð varanleg
	Þátttaka ráðuneyta í útbreiðslu stafrænnar þjónustu	Fremur veik	Hvert ráðuneyti fyrir sig vinni heildstæða áætlun með þátttöku stofnana um innleiðingu stafrænnar þjónustu
	Fjármögnun og forgangsröðun upplýsingatækni-verkefna	Fremur veik	Unnið verði að því að stærri framlög til þróunar upplýsingatækni og stafrænnar þjónustu verði færð á einn málaflokk
	Lagaumgjörð	Fremur veik	Unnið verði að lagasetningu sem styður við stafræna opinbera þjónustu

Verkefnastofa um stafrænt Ísland vinnur að þremur áherslusviðum:

Áherslusvið I – Þjónusta við almenning og fyrirtæki

- Endurgerð miðlægrar þjónustugáttar *Ísland.is*
- Efling á stafrænni þjónustu í gegnum *Ísland.is*

Áherslusvið II – Byggja upp og styrkja grunninnviði tæknimála

- Innleiðing gagnþjónustulagsins *Straumsins* (X-Road)
- Skilgreining samræmds tækniarkitektúrs hins opinbera

Áherslusvið III – Aukinn samrekstur tæknimála stofnana

- Innleiðing samræmds upplýsingatækniumhverfis og skrifstofuhugbúnaðar (Microsoft Office 365)
- Hönnun og uppsetning tölvuskýjaumhverfis ríkisins

Samhliða þessu var grænbók um stöðu upplýsingatækni gefin út á síðasta ári. Í henni er að finna tillögur að áhersluverkefnum sem eru í takti við ofangreind áherslusvið.

Ísland.is

Almenningur á að geta sótt sér opinbera þjónustu á einum stað, hvenær sem er dags og án fyrirhafnar. Í framtíðinni verður fyrsti og í sumum tilfellum eini snertiflötur almennings við þjónustu hins opinbera í gegnum þjónustugáttina *Ísland.is*. Hluti af þjónustugáttinni er pósthólf þar sem hægt verður að nálgast öll gögn og erindi frá opinberum aðilum. Stefnt er að því að seinna verði mögulegt að senda erindi á allar stofnanir ríkisins í gegnum pósthólfið og fá tilkynningar þegar ný erindi berast.

Unnið er að endurhönnun vefgáttarinnar *Ísland.is* með það að meginmarkmiði að veita opinbera þjónustu með einföldum og öruggum hætti út frá þörfum notandans. Með nýju viðmóti þjónustugáttarinnar, pósthólfi og „mínum síðum“ munu almenningur, fyrirtæki og stofnanir geta aflað sér upplýsinga, afgreitt erindi sín við ríki og sveitarfélög og fylgst með stöðu sinna erinda á einum stað. Megináherslur nýja vefsins eru að upplýsingar séu auðlesanlegar, auðfinnanlegar og að notendum sé beint í sjálfsafgreiðslu eftir föngum.

Til þess að hægt sé að auka þjónustu á *Ísland.is* með skilvirkum hætti hefur ríkið gert samning um nýtingu *Straumsins* (X-Road) sem tryggir örugg gagnasamskipti á milli upplýsingakerfa og greiðir fyrir einskráningu þannig að aðeins þarf að veita grunnupplýsingar til opinberra aðila einu sinni. *Straumurinn* gerir einnig atvinnulífinu kleift að sækja upplýsingar frá hinu opinbera á skjótan, einfaldan og öruggan hátt og gefur fyrir-tækjum tækifæri til að miðla upplýsingum sín á milli.

Unnið er að því að á þessu ári verði hægt að sækja um fæðingarorlof í gegnum *Ísland.is*. Umsókn um fæðingarorlof er ferli sem snertir í kringum 13.000 foreldra á hverju ári og að auki þúsundir atvinnurekenda. Með breytingunni verða öll fylgigögn sótt með sjálfvirkum hætti sem þýðir að foreldrar þurfa ekki að sækja gögn á marga staði heldur vinna umsóknina einungis á *Ísland.is*. Markmið verkefnisins er að umsóknarferli fæðingarorlofs verði einfalt og þægilegt fyrir foreldra og vinnuveitendur, skilvirkni Fæðingarorlofssjóðs eykst og umsóknarferlið verður umhverfisvænna

Á árinu verður opnað fyrir leyfisveitingar í ferðþjónustu og öðrum atvinnugreinum í gegnum *Ísland.is*. Með því er þjónusta við umsækjendur leyfa bætt og stuðlað að umbótum fyrir atvinnugreinina. Við umbætur á réttarvörsluferfinu verður einnig litið til vefgáttarinnar *Ísland.is* varðandi samskipti við almenning. Verkefnið miðar að því að gera gögn

réttarvörslukerfisins aðgengileg rafrænt í gegnum sérstaka gátt, þvert á stofnanir. Með verkefninu batnar yfirsýn yfir réttarvörslukerfið í heild í gegnum tölfraði, tímalínu máls og rekjanleika. Ytri aðilum, t.d. lögmönnum og málsaðilum, verður veittur aðgangur að hinu nýja kerfi og gæði gagna munu aukast, svo og öryggi, trúnaður, heilindi, aðgengi og rekjanleiki.

Áfram íslenska: Íslenska í stafrænum heimi

Mennta- og menningarmálaráðuneytið stendur fyrir vitundarvakningu, í samstarfi við hagsmunaaðila, um mikilvægi íslenskrar tungu, gildi hennar og sérstöðu. Það er eindreginn vilji stjórnvalda að íslenska verði áfram notuð á öllum sviðum íslensks samfélags og meðal annars hafa verið kynntar aðgerðir til stuðnings íslenskri bókaútgáfu, einkarekum fjölmiðlum, menntun og máltækni. Í ljósi örra tæknibreytinga verður að tryggja að íslenska verði gjaldgeng í stafrænum heimi, rafrænum samskiptum og upplýsingavinnslu sem byggir á tölvu- og fjarskiptatækni. Því er nú unnið eftir verkáætluninni Máltækni fyrir íslensku 2018–2022. Hún felur í sér þróun og uppbyggingu tæknilegra innviða sem nauðsynlegir eru til þess að brúa bil milli talmáls og búnaðar, s.s. talgreini, talgervil, þýðingarvél og málrýni-/leiðréttingarforrit sem mun nýtast almenningi, fyrirtækjum og stofnunum.

Horfa verður til framtíðar við veitingu opinberrar þjónustu og nýta til fulls þau tækifæri sem felast í tækniframförum. Ný tækni leysir ýmis verkefni með öðrum hætti en þekkt hefur til þessa. Veiting heilbrigðisþjónustu getur til dæmis tekið mjög miklum breytingum með því að nýta tæknilegar lausnir eins og gervigreind, vélmenni og Internet hlutanna til að færa þjónustuna nær skjólstaðingum, óháð búsetu þeirra, og til að auka skilvirkni heilbrigðiskerfisins. Ísland hefur dregist aftur úr við veitingu stafrænnar opinberrar þjónustu miðað við þau lönd sem fremst eru í þessum efnum. Tæknilegir innviðir eru til staðar og í krafti smæðar landsins ætti Ísland að geta verið á meðal þeirra þjóða sem fremst standa í að nýta stafræna tækni til að veita opinbera þjónustu. Til þess að ná þessum árangri er mikilvægt að opinberir aðilar leggist á eitt og eigi nánara samstarf um uppbyggingu stafrænnar þjónustu þar sem notandinn er í fyrirrúmi.

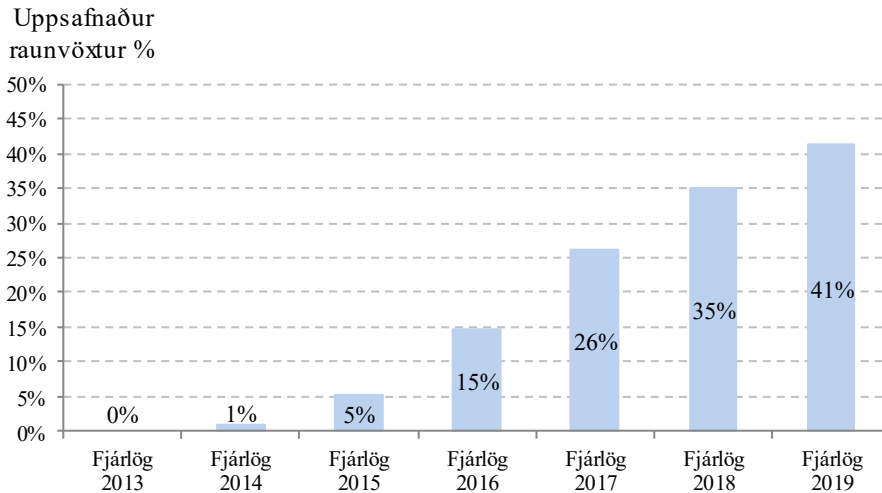
6.2 Endurmat útgjalda

Rekstur ríkisins er umfangsmikill og áskoranirnar margar. Mikilvægt er að skipulag starfsemi ríkisins sé með þeim hætti að hægt sé að bregðast við nýjum aðstæðum og að stuðlað sé að bættri nýtingu fjármuna. Í kjölfar hruns fjármálakerfisins var gripið til nauðsynlegra aðhaldsráðstafana en undanfarin ár hafa útgjöld hins opinbera aukist mikið og áframhaldandi vöxtur verið boðaður næstu árin. Sífelldur vöxtur útgjalda getur ekki verið markmið í sjálfu sér heldur þarf að tryggja að takmarkaðir fjármunir nýtist til brýnna verkefna. Annað áherslumál í rekstri ríkisins snýr að bættri nýtingu fjármuna með innleiðingu á kerfisbundnu endurmati á útgjöldum. Endurmatið er skilgreint ferli þar sem grunnútgjöld til verkefna eða málaflokka eru greind svo ná megi fram hagræðingu og bættri nýtingu fjármuna samhliða því að meta hvaða undirliggjandi áhrifaþættir valda því að útgjöld hafa þróast með tilteknum hætti. Niðurstöður endur matsins gera stjórnvöldum kleift að greina hvernig hægt er að lækka grunnútgjöld og bæta ráðstöfun fjármuna, ásamt því að veita gleggri yfirsýn yfir hvaða verkefni eru þarfari fyrir samfélagið en önnur. Þessi aðferð er ólík þeirri nálgun sem felst í beitingu almennra aðhaldskrafna gagnvart ráðuneytum þar sem í þeim felst ekki mikil útfærsla á framkvæmd hagræðingar og forgangsroðunar fjármuna. Sú útfærsla til að ná settum aðhaldsmarkmiðum kemur í hlut viðkomandi ráðuneytis eða

stjórnvalds sem annast um þjónustu og í því skyni getur aðferð útgjaldaendurmats komið að góðum notum í mörgum tilvikum.

Á umliðnum árum hefur endurmat útgjalda verið innleitt í mörgum OECD-ríkjum og nýst vel sem tæki til að bæta forgangsröðun í fjármálum hins opinbera. Myndin hér á eftir sýnir uppsafnaða raunaukningu rammasettra útgjalda til málaefnasviða á föstu verðlagi miðað við vísitölu neysluverðs á tímabilinu 2013-2019.

Útgjaldaþróun ríkissjóðs 2013–2019: Mikill og hraður vöxtur



Vinna við endurmat útgjalda hófst í desember 2018. Eftir viðtækt samráð við hagaðila var ákveðið að ráðast í endurmat á tveimur sviðum, annar vegar á útgjöldum til endurgreiðslna vegna kvikmyndagerðar og hins vegar á rekstri sýslumannsembættanna. Bæði verkefni eru unnin í nánú samstarfi viðkomandi fagráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis og eiga þau að skila hagræðingu og bættri nýtingu fjármuna á þessum sviðum.

Endurmat á umgjörð um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar felur í sér greiningu á því hversu skilvirkt endurgreiðsluferfið er m.t.t. skilgreindra markmiða sem fram komu í lögum nr. 43/1999 um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi. Í þessu felst m.a. greining á því hvort fjármunir sem fara til styrkja og endurgreiðslna hafi verið nýttir í samræmi við markmið laganna og hvort endurskoða þurfi kerfið með hliðsjón af fenginni reynslu og mati á þeim árangri sem þegar hefur náðst. Gert er ráð fyrir að niðurstöður þessarar vinnu liggi fyrir á vormánuðum og að mögulegar breytingar á fyrirkomulaginu verði útfærðar haustið 2019.

Tilfni endurmats útgjalda sýslumannsembættanna er ekki síst sá rekstrarvandi sem embættin hafa glímt við síðustu ár og þær áskoranir sem þau standa frammi fyrir við að mæta aðhaldskröfum, auk þess sem leita þarf nýrra leiða til að styrkja rekstrarumhverfi embættanna til lengri tíma lítið og bæta stafræna þjónustu þeirra. Væntingar eru til þess að verkefnið auki svigrúm í rekstri, bæti starfsumhverfi, stuðli að meiri ánægju með þjónustuna og auki skilvirkni. Rekstur sýslumannsembættanna verður greindur með það að markmiði að rekstrarkostnaður embættanna verði í samræmi við fjárheimildir. Ætlunin er að efla og bæta þjónustu og skilvirkni með því meðal annars að stuðla að aukinni stafrænni þjónustu í þeim verkefnum sem embættin hafa haft með höndum, samræmdum verkferlum og eftir atvikum

miðlægari og sérhæfðari framkvæmd stjórnáslu á landsvísu. Samhliða þessu verða kannaðir möguleikar á flutningum nýrra verkefna til embættanna í samræmi við áætlanir stjórnvalda í þeim efnun.

Gert er ráð fyrir að unnið verði að verkefnum á árinu 2019 og að hægt verði að hefjast handa við úrbótarverkefnum jafnóðum og þau liggja fyrir. Meðal annars er hafin vinna við almenna greiningu sem felur í sér kostnaðar- og útgjaldagreiningu og ábatagreiningu.

6.3 Umhverfi sem styður við umbætur og nýsköpun

Til þess að opinberir vinnustaðir geti sífellt hugað að umbótum í starfsemi sinni er lögð áhersla á nýsköpun hjá hinu opinbera og faglega mannauðsstjórnun í allri starfsemi ríkisins. Á næstu misserum verður lögð áhersla á að auka stuðning við umbótavinnu stofnana, til að mynda á sviði almennrar fræðslu, árangursríkrar stjórnunar, mannauðsráðgjafar og uppbyggingar á innviðum upplýsingatækni. Aukinn samrekstur og samstarf á sviði ýmissar stoðþjónustu getur gefið stofnunum svigrúm til forgangsröðunar í þágu kjarnastarfsemi sinnar. Þá er mikið svigrúm til staðar til að bæta nýtingu húsnæðis ríkisins og vinnuumhverfi þar sem áhersla er á sameiginlegt stofnanahúsnæði með auknum samrekstri og betri nýtingu á innviðum og stoðþjónustu.

Unnið er að breytingum á stofnanaumgjörð umbótamála hjá ríkinu. Fyrirhugaðar eru breytingar á Ríkiskaupum með það að markmiði að stofnunin verði sérstök starfseining ráðuneytisins sem stuðli að bættum rekstri og árangri í starfsemi ríkisins. Þessar breytingar verða til þess að starfsemin verður mun sveigjanlegri en áður og betur til þess fallin að auka hagkvæmni og ráðdeild í ríkisbúskapnum. Einingin mun áfram sinna innkaupþjónustu en einnig stuðningi og fræðslu við stofnanir. Breytingarnar eru í eðlilegu framhaldi af nýjum áherslum í starfsemi stofnunarinnar og verða til þess að styrkja umbótahlutverk hennar og stuðla að bættum rekstri annarra ríkisstofnana.

Fjölbreytt umbótaverkefni

Ýmis umbótaverkefni í stjórnáslunni miða að því að bæta nýtingu fjármuna. Það hefur ekki einungis jákvæð áhrif fyrir ríkissjóð heldur getur einnig lækkað kostnað almennings og fyrirtækja. Dæmi um slíkt verkefni er sameiginlegt útboð sem er í undirbúningi af hálfu Íslands, Danmerkur og Noregs við kaup á völdum lyfjum til notkunar á sjúkrahúsum. Sameiginleg innkaup á lyfjum skapa samlegðaráhrif sem leiða til aukinnar hagkvæmni og lægra lyfjaverðs og tryggja betur fullnægjandi framboð lyfja hér á landi. Einnig er mikilvægt að allt regluverk hins opinbera sé skýrt og sanngjarnt með hagsmuni almennings og atvinnulífs að leiðarljósi. Bætt regluverk sem snýr að atvinnulífinu getur haft í för með sér ýmsar jákvæðar afleiðingar fyrir til að mynda gæði opinberrar þjónustu, hagkvæmni, vinnu- markað og hagvöxt. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið vinnur að því að einfalda og takmarka reglubyrði með endurskoðun eftirlitsreglna og að því að hagnýta upplýsingatækni til að einfalda nauðsynleg upplýsingaskil frá þeim sem sæta opinberu eftirliti. Ætlunin er að útfæra aðgerðir til að lækka kostnað þeirra sem reglurnar taka til og bæta þjónustu eftirlitsaðila með öryggi, heilsu og velferð almennings í forgrunni. Endurnýjun samninga ríkisins, hvort sem er við opinbera eða einkaaðila, getur einnig falið í sér tækifæri fyrir umbætur og hagræðingu. Endurnýjun á samningi ríkisins við Íslandsstofu mun til að mynda bæta nýtingu fjármuna og auka slagkraft stofnunarinnar.

Skilvirkari álagning og innheimta opinberra gjalda

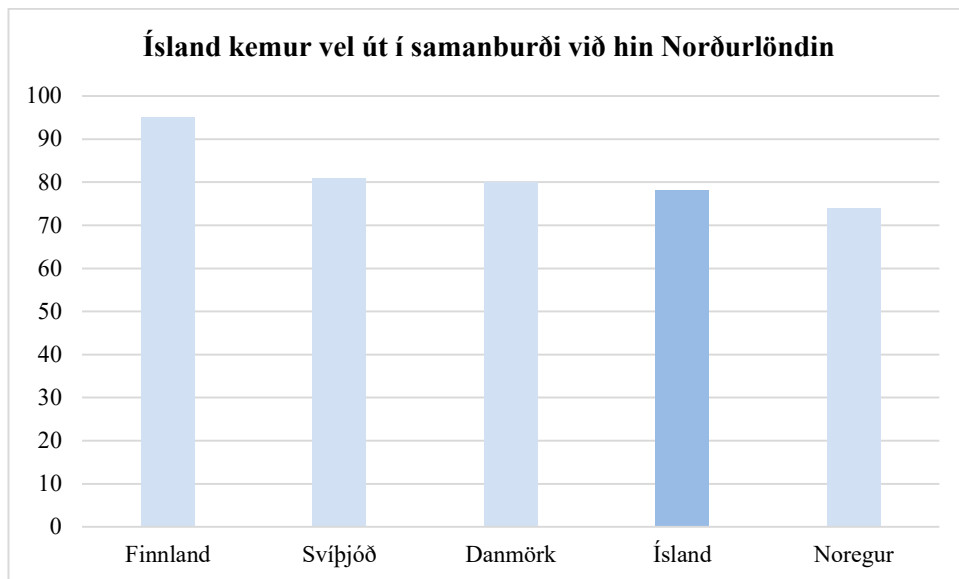
Til þess að bæta þjónustu við fyrirtæki og einstaklinga þarf umgjörð álagningar opinberra gjalda og innheimtu þeirra að vera einföld og skilvirk. Unnið er að því að greina verkskiptingu, faglegt samstarf og sameiginleg verkefni tollstjóra og ríkisskattstjóra sem sinna álagningu og innheimtu opinberra gjalda. Fyrsti áfanginn felst í tilfærslu á innheimtu opinberra gjalda frá tollstjóra til ríkisskattstjóra sem mun koma til framkvæmda 2019. Í framhaldinu verða meðal annars kannaðir kostir þess að sameina að fullu starfsemi tollstjóra og ríkisskattstjóra, eftir atvikum með sérstakri útfærslu á þeirri starfsemi er varðar tollafgreiðslu og -eftirlit sem tengist náíð starfsemi lögreglu.

Helstu kostir flutnings á innheimtu frá tollstjóra til ríkisskattstjóra

- Bætt opinber þjónusta. Í því felst meðal annars bætt þjónustustig: einn staður í stað tveggja og aukin gæði er varða sérhæfingu, jafnræði og skilvirkni.
- Styrkari tekjuöflun ríkissjóðs og sveitarfélaga, m.a. hvað varðar bætt yfirsýn yfir samhengi álagningar og tekjuöflunar ríkissjóðs og sveitarfélaga.
- Efling mannauðs. Stærri embætti og breiðara verksvið gefur starfsfólki aukin tækifæri til starfsþróunar.
- Betri samhæfing og tækni. Skyld verkefni færð saman og að auki tækifæri til samrekstrar, m.a. er varðar upplýsingatæknikerfi.
- Heildstæðari nálgun til að mæta breytilegum þörfum almennings og atvinnulífs.

Nýsköpun hjá hinu opinbera

Gæði þjónustu og skilvirkni eykst í yfir helmingi tilvika þegar opinberir vinnustaðir vinna að nýsköpun. Samkvæmt Nýsköpunarvoginni, samnorrænni könnun, eru 80% ríkisstofnana og 75% vinnustaða á sveitarstjórnarstigi nýskapandi og sem er sambærilegt við hinar Norðurlandþjóðirnar. Nýsköpun í opinberri starfsemi gegnir lykilhlutverki svo ná megi markmiðum ríkisstjórnarinnar um betri og skilvirkari opinbera þjónustu.



Nýsköpunarverkefni opinberra vinnustaða eru mjög fjölbreytt og felast m.a. í breyttum vörum og samskiptaleiðum, nýjum þjónustuleiðum eða bættum verkferlum og skipulagsaðferðum.

Sem dæmi um vel heppnaða vinnu sem stuðlar að nýsköpun má nefna verkefni sem tengist fráveitumálum við Mývatn, en það hefur í senn minnkað kostnað og dregið úr skaðlegum áhrifum á vatnið og lífríki þess. Verkefnið hefur einnig yfirfærsluáhrif því að aðrir staðir eins og Skaftafell í Vatnajökulsþjóðgarði og Þjóðgarðurinn á Þingvöllum standa frammi fyrir sams konar vanda í fráveitumálum. Áætlaður kostnaður við uppbyggingu fráveitumannvirkja á þessum stöðum nemur hundruðum milljóna króna á hvorum stað og því er til mikils að vinna að lækka þann kostnað.

Það er ekki síður mikilvægt að opinberir aðilar hafi sameiginlegan vettvang til að deila nýsköpunarverkefnum sín á milli og geti sótt sér innblástur að nýjum verkefnum eða breyttu verklagi. Því er stefnt að opnun upplýsingasíðu um nýsköpun hjá hinu opinbera á árinu. Víða erlendis hafa sambærilegar upplýsingasíður verið góð leið til þess að styðja við nýsköpun og orðið vettvangur fyrir einkafyrirtæki til að kynna sína aðkomu að verkefnum.

Nýsköpun opinberra vinnustaða getur einnig stuðlað að nýsköpun í einkageiranum í gegnum opinber innkaup. Á árinu verður haldið nýsköpunarmót þar sem opinberir vinnustaðir og fyrirtæki mætast til þess að koma með lausnir að verkefnum hins opinbera. Fyrirkomulagið þekkist víða í löndunum í kringum okkur og verður vonandi farsæl leið til þess að auka nýsköpun á Íslandi.

Nýsköpunarstefna fyrir Ísland verður gefin út í maí á þessu ári og munu þar birtast áherslur hjá hinu opinbera sem miða allar að því að styðja við nýsköpun, til að mynda með því að auka aðgengi að opnum gögnum og auka fræðslu til opinberra starfsmanna um nýsköpun.

Ekki er nægilegt að starfsemi og þjónusta einstakra opinberra aðila sé árangursrík heldur verður einnig að tryggja að aðilar vinni saman að því að tryggja árangur og góða þjónustu. Þetta á ekki síst við um persónulega þjónustu við einstaklinga með fjölþættar þarfir. Samhæfing milli ríkis, sveitarfélaga og annarra aðila getur í ýmsum tilfellum verið uppspretta nýsköpunar og bættrar þjónustu.

Samvinna og markmiðasetning eykur lífsgæði ungs fólk með skerta starfsgetu

Nýgengi örorku hefur aukist jafnt og þétt á undanförunum árum en á árinu 2016 var nýgengi örorku í fyrsta sinn meira en náttúruleg fjölgun starfsfólks á vinnumarkaði. Spáð er 31% fjölgun öryrkja í óbreyttu kerfi frá 2017 til ársloka 2030. Hlutfall ungra öryrkja (18–39 ára) er hæst á Íslandi (29%) af Norðurlöndunum og munar þar þó nokkru en hlutfall öryrkja af mannfjölda er jafnframt hæst hér á landi (8,6%). Kostnaður vegna greiðslu örorkulífeyris mun því hækka að sama skapi og er hann áætlaður um 90 ma.kr. árið 2030 að öllu óbreyttu.

Um skeið hefur verið kallað eftir aukinni samvinnu ólíkra aðila sem veita einstaklingum með fjölþættan vanda þjónustu í því skyni að bæta yfirsýn og auka samþættingu. Brugðist hefur verið við þessu ákalli með því að setja af stað samstarfsverkefni með Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins, Tryggingastofnun ríkisins, velferðarsviði Reykjavíkurborgar, Vinnu-málastofnun og VIRK starfsendurhæfingarsjóði um innleiðingu árangurskerfis sem nefnist The 4 Disciplines of Execution (4DX).

Verkefnið snýr að því að allir þjónustuveitendur stefni að sama markmiði. Mynduð verða teymi innan þjónustukerfanna sjálfra sem skilgreina hver sín undirmarkmið ásamt leiðum að settum markmiðum. Hverjum þjónustuveitanda er síðan veitt verkfæri til þess að hafa yfirsýn yfir sín markmið og eru væntingar til þess að með þessu móti verði hægt að ná

markmiði verkefnisins; að auka lífsgæði og virknihlutfall hópsins með aukinni samvinnu þjónustuveitenda.

6.4 Eftirsóknarvert og árangursríkt starfsumhverfi

Til að tryggja góða opinbera þjónustu og auka virði starfsemi ríkisins þarf markvisst að stuðla að faglegri mannauðsstjórnun í allri starfsemi. Sterk tengsl eru á milli árangursríkrar mannauðsstjórnunar og velgengni stofnana. Tryggja þarf starfsfólki og stofnunum ríkisins viðeigandi hæfni og getu til að takast á við breytingar í samfélaginu og stöðugt flóknara starfsumhverfi. Huga þarf að breyttum hæfniskröfum starfsfólks og stjórnenda við nýráðningar og skapa þeim aðstæður til endurmenntunar og starfsþróunar í ljósi breytinga á starfsumhverfi. Búa þarf mannauði ríkisins starfsumhverfi þar sem sérhver starfsmaður nær að þrífast, vaxa og dafna. Til að mæta þessum kröfum hafa þrjú meginverkefni mannauðs verið skilgreind:

- Mótuð verður heildstæð stefna ríkisins í mannauðsmálum sem verður fylgt eftir með mannauðsviðmiðum sem eru skýr og styðja við gæðaviðmið stofnana í mannauðsmálum.
- Ný stjórnendastefna ríkisins verður innleidd og þannig hugað sérstaklega að umhverfi forstöðumanna og annarra þeirra sem hafa stjórnun að meginstarfi. Í aðgerðaáætlun stefnunnar eru tilgreindar aðgerðir sem ráðist verður í á næstu árum til að tryggja að stjórnendur fái nauðsynlega endurgjöf, fræðslu og stuðning til að sinna starfi sínu sem best.
- Loks verður greiningarstarfsemi eflað verulega, einkum í formi mannaflaspár sem nýtist til frekari stefnumótunar í mannauðsmálum og almennri starfsemi ríkisins. Á tímabili fjármálaáætlunar verða þróaðar aðferðir við gerð og framkvæmd mannaflaspár sem tekur meðal annars tillit til mannfjöldapróunar, menntunar, tæknibreytinga og þjónustuþarfa til að unnt sé að meta mannaflaþörf ríkisins til framtíðar. Til að bæta stefnumótun og ákvarðanatöku í mannauðsmálum er einnig mikilvægt að bæta mannauðstölfræði og hagnýtingu miðlægra upplýsingakerfa sem nú er unnið að.

Stefna ríkisins í mannauðsmálum

Á árinu 2019 verður hafin vinna við að móta heildstæða stefnu ríkisins í mannauðsmálum. Tilgangur stefnunnar er að styðja við stjórnendur og starfsfólk til að ná settum markmiðum stofnana og tryggja betur góða opinbera þjónustu sem veitt er á hagkvæman hátt. Stefnunni verður fylgt eftir með mannauðsviðmiðum sem eru skýr og styðja gæðaviðmið stofnana í mannauðsmálum. Lögð verður áhersla á nýtingu bestu aðferða faglegrar mannauðsstjórnunar. Lykilmarkmið, áherslur og aðgerðir auk árangursmælikvarða verða skilgreind og er ætlað að veita stofnunum sem gleggstar upplýsingar um stöðu sinna mannauðsmála sem og hjá ríkinu í heild. Stefna ríkisins í mannauðsmálum verður unnin í nánu samráði við mannauðsfólk ríkisins.

Lykiltölur um mannauð ríkisins

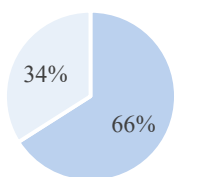
Lögð er áhersla á að bæta gagnaöflun og miðla upplýsingum um ákvarðanir og ferli sem varða hagsmuni almennings með aðgengilegum hætti og verða stigin markviss skref í þá átt á næstu misserum, t.d. með bættum fjárlagavef. Mikilvægt er að fanga og greina upplýsingar um helstu mannauðsmælikvarða ríkisins, t.d. starfsánægju, starfsmannaveltu, viðveru og

fjarvistir, aldurssamsetningu og menntun. Til að ná þessu markmiði þarf að efla og samræma notkun á fjárhags- og mannauðskerfi ríkisins og þróa mannauðshlutann í takt við þarfir notenda. Hér að neðan má sjá lykilmannauðstölur ársins 2018 fyrir ríkið.

Lykilmannauðstölur ársins 2018

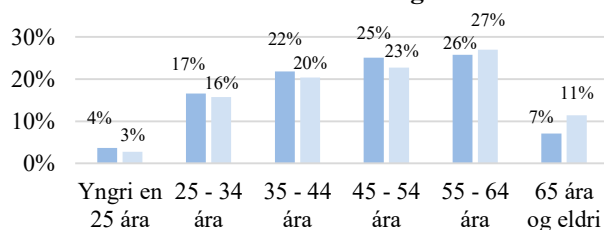
Fjöldi 22.227 kennitölur 17.671 stöðugildi	Launakostnaður 208 milljarðar kr.
Háskólamentnaðir 65%	Meðalaldur 47 ár

Kynjahlutfall



■ Konur ■ Karlur

Aldurssamsetning



■ Konur ■ Karlur

6.5 Samskipti, samráð og gagnsæi

Lýðræði og gagnsæi er ein af megináherslum ríkisstjórnarinnar með áherslu á opnari stjórnsýslu, bæt看 samskipti og aukið samráð. Með því að opna stjórnsýsluna og auka aðgengi að skjölum og gögnum má auka þátttöku hagsmunaaðila, auka ánægju almennings með þjónustu og tryggja heiðarleika og ábyrgð í stjórnsýslu. Bætt áætlanagerð og bætt framsetning afurða verða meðal megináhersluverkefna á næstu árum við framkvæmd laga um opinber fjármál, s.s. gæði í stefnumótun, gagnsæi í framsetningu og samstarfi ráðuneyta. Í stefnuráði Stjórnarráðs Íslands er unnið að því að efla og bæta stefnumótun innan ráðuneytanna og er unnið að því innan forsætisráðuneytisins að koma upp vefsíðu sem er öllum opin með upplýsingum um stefnumótandi afurðir, fræðsluefni, skapalón, sniðmát, tilmæli o.fl. Áfram verður unnið að nýjum fjárlagavef þar sem fyrirhugað er að birta öll opinber gögn úr fjármálaáætlun og fjárlagafrumvarpi, ársskýrslur ráðherra, sem og stefnumiðaða áætlanagerð ríkisaðila (þriggja ára áætlanir) og fjárveitingabréf.

Opnari stjórnsýsla og samráð við almenning

Stórt skref í þá átt að auka samráð við almenning og hagsmunaaðila var tekið þegar samráðsgátt stjórnvalda var tekin í notkun á árinu 2018. Forsætisráðuneytið vinnur að áframhaldandi þróun gáttarinnar í samstarfi við fleiri ráðuneyti, með áherslu á aukið gagnsæi og bættu yfirsýn yfir ferli og lyktir mála. Á vefsvæðinu opingögn.is veita opinberir aðilar aðgengi að gögnum sínum en efla þarf vefsvæðið með því að fjölga gagnapökkum og upplýsingum sem þar eru. Aðgangur að opinberum gögnum og hvatning til endurnýtingar á

þeim getur meðal annars aukið traust og gagnsæi í stjórnsýslunni, styrkt atvinnulífið, fjölgað nýsköpunarmöguleikum og ýtt undir rannsóknir.

Í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu er unnið að myndrænni og rafrænni framsetningu gagna í sérstakri upplýsingagátt. Upplýsingagáttin mun innihalda upplýsingar um áætlanir, framkvæmdir, fjárveitingar, mælikvarða og árangur sem að er stefnt í málaflökkum. Hægt verður að fá upplýsingar um hversu vel áætlanir stóðust, t.d. kostnaðaráætlanir stærri framkvæmda og upplýsingar um þann árangur sem hefur náðst, t.d. í styttingu ferðatíma, minnkun útblásturs og fækkun alvarlegra slysa. Stefnt er að því að gáttin verði orðin starfhæf í fyrstu útgáfu árið 2021 en á vefsíðunni js.data.is má nú þegar sjá niðurbrot niður á mismunandi styrki Jöfnunarsjóðs.

Aukið aðgengi að upplýsingum úr málaskrár ráðuneytanna er mikilvægt verkefni til þess að auka traust og opna stjórnsýslu landsins fyrir almenningi. Í drögum að frumvarpi til breytinga á upplýsingalögum er gert ráð fyrir að herða á kröfu 13. gr. upplýsingalaga til frumkvæðisbirtingar upplýsinga úr málaskrár ráðuneyta. Með þessu yrði gagnsæi um starfsemi ráðuneytanna aukið til muna og gæti almenningur óskað frekari upplýsinga um hvert mál. Þá er aukið aðgengi að upplýsingum úr málaskrár ráðuneyta eitt þeirra áhersluatriða sem til skoðunar eru í tengslum við nýtt samskipta- og upplýsingastjórnkerfi fyrir Stjórnarráðið sem nú er í undirbúningi.

Kynja- og jafnréttissjónarmið í stefnumótun og ákvarðanatöku

Kynjuð fjárlagagerð felst í því að þekkja og bera kennsl á innbyggða hvata og áhrif tekjuöflunar og útgjalda ríkisins á stöðu og tækifæri kynjanna svo hægt sé að stuðla að jafnrétti og bættari og upplýstri ákvarðanatöku. Innleiðingin á Íslandi hefur frá upphafi haft að leiðarljósi að réttlæti og sanngirni haldist í hendur við efnahagslega velferð. Réttlætissjónarmiðin snúa að því að skapa réttlátt og sanngjarnt samfélag þar sem jafnrétti ríkir. Á sama tíma er haft í huga að efnahagslegur ávinningur fylgir jafnrétti en misrétti er samfélögum dýrkeypt. Unnið er að því að tengja kynja- og jafnréttissjónarmið við gerð fjármálaáætlunar og fjárlaga í anda leiðbeininga frá OECD. Það felur í sér að kynja- og jafnréttissjónarmið eru samþætt við allt fjárlagaferlið, að ferlar og greiningartæki eru tengd við niðurstöður jafnréttisgreininga og kynja- og jafnréttissjónarmið eru samþætt við ákvarðanatöku varðandi stefnumótun og áætlanagerð.

Kyngreind gögn

Hér að neðan má sjá örfá dæmi um þann kynjamun sem hægt er að draga fram ef upplýsingar eru kyngreindar. Vert er að taka hér fram að munurinn getur verið enn meiri ef kynjabreytan er brotin niður á ólíka hópa fólks.

- Drengir falla frekar úr námi í framhaldsskóla.
- Fyrirkomulag virðisaukaskatts hefur kynjaáhrif af því að konur og karlar eru ólíkir neytendur. Í þeim greiningum sem gerðar hafa verið hefur komið í ljós að undanþágur frá virðisaukaskatti eru oftast körlum í vil en konum.
- Lægst hlutfall kvenna (21–40 ára) miðað við karla býr á landsbyggðinni og rannsóknir sýna að brottflutningur kvenna er eitt sterkasta einkenni dreifbýlla samfélaga í vanda.
- Málaflokkurinn löggæsla er talinn hafa mikil kynja- og jafnréttisáhrif, ekki síst vegna þess að starfshópurinn er mjög kynskiptur.
- Karlar eru líklegri til að fremja sjálfsvíg og verða oftast fyrir slysum.

- Opinberir háskólar hafa verið að vinna að endurmati á matskerfi háskólanna og komið hefur í ljós að þar er að finna kynbundna slagsíðu körlum í vil.
- Árið 2017 varð 82% aukning á notkun svokallaðra ADHD-lyfja frá árinu 2012. Karlar/drengir eru í meirihluta þeirra sem fá lyfinu ávísað og notkunin er meiri hjá börnum en fullorðnum.

Það er verkefni stjórnvalda að leita leiða til þess að nýta þessar upplýsingar og aðrar sem koma fram við jafnréttismat á málefnasviðum við ákvarðanatöku. Með því að taka mið af ólíkri stöðu kynjanna er ekki bara mögulegt að taka áhrifaríkari ákvarðanir heldur jafnframt að stuðla að jafnrétti. Lesa má um niðurstöður jafnréttismats málefnasviða í Grunnskýrslu kynjaðrar fjárlagagerðar sem birt er rafrænt á svæði kynjaðrar fjárlagagerðar. Við framlagningu skýrslunnar í ríkisstjórn þann 15. mars 2019 tók ríkisstjórnin ákvörðun um að ráðherrar styðji við áframhaldandi greiningu á sínum málaflokkum og tryggji að niðurstöðum jafnréttismats verði komið í farveg við vinnslu fjármálaáætlunar og fjárlagafrumvarps. Greint verður frá árangri sem vinnst í ársskýrslum ráðherra.

Ríkisstjórnin ákvað enn fremur að beina á næsta ári sérstaklega sjónum að kynjagreiningu á byggðamálum, samgöngum, atvinnuvegum og samkeppnissjóðum, án þess þó að horfa framhjá öðrum málaflokkum.

6.6 Áskoranir til framtíðar

Í fjármálaáætlunum síðustu ára hefur verið fjallað um umbætur í rekstri og stofnanaumgjörð ríkisins. Að þessu sinni hefur umfjöllunin tekið til mun fleiri þátta sem endurspeglar það mikla umbótastarf sem á sér stað í íslenskri stjórnsýslu. Sé hugað að þeim þáttum sem til umfjöllunar eru hér að ofan með markvissum hætti má ná miklum árangri næstu árin í því að bæta þjónustu, auka gagnsæi og bætanytingu fjármuna öllu samfélaginu í hag.

Rekstur ríkisins stendur ávallt frammi fyrir þeim áskorunum að nýta almannafé með sem hagkvæmustum hætti ásamt því að veita þjónustu sem mætir þörfum nútímasamfélags. Miklar breytingar hafa orðið á rekstri ríkisins á síðustu árum og framfarir í tækni geta umbylt opinberri þjónustu. Opinber útgjöld hafa vaxið mikið síðustu ár og horfa þarf til framtíðar og undirbúa ríkisreksturinn fyrir nýjar áskoranir. Endurmat útgjalda, Stafrænt Ísland og breytingar á umhverfi umbótamála ríkisins eru veigamikil verkefni sem stuðla að bættri nýtingu fjármuna, auknum sveigjanleika og nútímalegri stafrænni þjónustu sem mætir þörfum almennings. Með þeim aðgerðum sem lýst er í kaflanum hér á undan eru stigin mikilvæg og nauðsynleg skref til þess að búa starfsemi ríkisins undir framtíðina og þær fjölbreyttu áskoranir sem henni fylgja.

Viðauki 1

Reikningshaldsleg framsetning opinberra fjármála

Lög nr. 123/2015 um opinber fjármál kveða meðal annars á um að reikningsskil fyrir ríkisfjármálin og að framsetning þeirra skuli byggð á alþjóðlegum stöðlum. Í því felst umtalsverð breyting frá eldri lögum nr. 88/1997, lögum um fjárreiður ríkisins, sem kváðu á um að fylgja skyldi ákvæðum laga um ársreikninga þó með veigamiklum undantekningum að því er varðaði meðferð á varanlegum rekstrarfjármunum og verðbótum.

Nýju lögin kveða á um að reikningsskil fyrir ríkissjóð í heild skuli byggð á alþjóðlegum reikningsskilastaðli um opinber fjármál, IPSAS (e. International Public Sector Accounting Standard). Hins vegar skuli reikningsskil einstakra ríkisaðila í A-hluta vera í samræmi við ákvæði laga um ársreikninga. Þá er kveðið á um að framsetning og flokkun upplýsinga um fjármál A-hluta ríkissjóðs skuli einnig vera samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustaðli, svo-kölluðum GFS-staðli (e. Government Finance Statistics Manual).

Í 1. gr. fjárlaga er fjárstreymisýfirlit sem sett er fram samkvæmt GFS-staðlinum með upplýsingum um meginstærðir ríkisfjármálanna. Þar er sett fram sundurliðuð áætlun á tekjum og gjöldum A-hluta ríkissjóðs eftir hagrænni flokkun ásamt breytingum á eignum og skuldum. Er þar um samstæðuupplýsingar að ræða þar sem tekið hefur verið tillit til innbyrðis viðskipta og tilfærslna milli ríkisaðila innan A-hlutans. Yfirlitið veitir góða sýn á áhrif ríkisfjármálanna í efnahagslegu tilliti, svo sem á eftirspurn, framleiðslu og tekju-dreifingu. Aðrar greinar fjárlaga sem varða fjármál A-hluta ríkissjóðs eru byggðar á reikningsskilaaðferðum í samræmi við IPSAS. Ríkisreikningur skal gerður upp samkvæmt IPSAS-staðlinum en þar ber jafnframt að sýna tengingu á milli niðurstaðna reiknings-skilanna við ofangreint fjárstreymisýfirlit A-hluta ríkissjóðs samkvæmt GFS staðlinum.

Hér á eftir er gerð stutt grein annars vegar fyrir helstu breytingum sem felast í framsetningu ríkisfjármálanna samkvæmt GFS samanborið við eldri lög og hins vegar helstu atriðunum sem valda mismun á framsetningu ríkisfjármálanna samkvæmt GFS og IPSAS stöðlunum.

Framsetning ríkisfjármála samkvæmt GFS

Með lögum um opinber fjármál verða nokkrar breytingar varðandi framsetningu og meðferð tekna og gjalda hjá ríkissjóði í heild, þ.e. samstæðunni fyrir A-hluta ríkissjóðs. Fjárstreymisýfirlitið í 1. gr. fjárlaga er sem fyrr segir sett fram samkvæmt GFS-staðli en þar er lögð áhersla á að gefa heildarmynd af tekjum, gjöldum og efnahagsshreyfingum hjá ríkissjóði (A-hluta) gagnvart öðrum aðilum hagkerfisins og auðveldar mat á áhrifum opinberrar fjármálastefnu á hagkerfið. Yfirlitið felur í sér veigamiklar breytingar samanborið við framsetningu ríkisfjármálanna samkvæmt eldri lögum, en í aðalatriðum eru þær eftirfarandi:

- a. rekstrartekjur ríkisstofnana eru innifaldar meðal tekna í stað þess að koma til frádráttar á gjaldahlið samkvæmt eldri framsetningu. Rekstrartekjurnar eru þó lækkaðar sem nemur innbyrðis viðskiptum milli ríkisstofnana í A-hluta en ekki var tekið tillit til slíkra viðskipta í eldri framsetningu;
- b. afskriftir skattkrafna koma til lækkunar á viðeigandi sköttum í stað þess að teljast meðal gjalda áður;
- c. tekjur af fjármagnstekjuskatti eru lækkaðar sem nemur eigin greiðslum ríkissjóðs af fjármagnstekjuskatti í stað þess að færast meðal gjalda áður;

- d. verðbætur af innlendum bankainnstæðum, verðtryggðum innlendum veittum og teknum lánnum færast hér eftir um rekstrarreikning meðal vaxtatekna og vaxtagjalda. Hins vegar færast allur gengismunur af gengisbundnum bankainnstæðum, veittum og teknum lánnum um endurmatsreikning yfir á efnahag. Samkvæmt fyrri uppgjörsaðferðum hafa allar verðbætur verið færðar utan rekstrarreiknings, þ.e. um endurmatsreikning yfir á efnahag. Áhrif þessa á rekstrarafkomu ríkissjóðs geta verið umtalsverð einkum við verðbólgu-aðstæður;
- e. meðferð á breytingu lífeyrisskuldbindinga innan ársins breytist nokkuð með tilliti til þess hvað færast um rekstrarreikning eða um endurmat yfir á efnahagsreikning. Staða lífeyrisskuldbindinga í árslok er hins vegar hin sama í efnahagsreikningi. Samkvæmt GFS-staðli færast einungis breytingar á lífeyrisskuldbindingum vegna ávinnslu réttinda á árinu og reiknaðs vaxtakostnaðar af útistandandi lífeyrisskuldbindingu um rekstrarreikning. Aðrar breytingar á lífeyrisskuldbindingum svo sem vegna launabreytinga, breytinga á ávöxtunarprósentu, lífslíkum eða lífeyrisaldri færast um endurmat yfir á efnahag. Samkvæmt eldri uppgjörsaðferðum voru breytingar á lífeyrisskuldbindingum sem mátti rekja til launabreytinga ársins færðar um endurmatsreikning á efnahag en aðrar breytingar færðar um rekstrarreikning;
- f. endurgreiðslur á virðisaukaskatti til opinberra aðila utan A-hluta, eins og sveitarfélaga, komi ekki til lækkunar á virðisaukaskatti heldur brúttófærast tekjumegin. Á móti komi tilfærslur til viðkomandi aðila á gjaldahlið. Þessi breytta framsetning þarfnast ítarlegrar skoðunar og undirbúnings og verður ekki framkvæmd að sinni;
- g. varanlegir rekstrarfjármunir teljast meðal eigna og afskrifast í samræmi við líftíma sinn. Í þessu felst að kaup og sala slíkra eigna færast ekki um rekstrarreikning eins og í fyrri reikningsskilum;
- h. gert er ráð fyrir að hlutdeildaraðferð verði beitt við mat á eignarhluta ríkissjóð í félögum og stofnunum. Er það töluverð breyting frá fyrri uppgjörsaðferðum sem almennt breyttu ekki eignamati á slíkum fyrirtækjum í efnahagsreikningi ríkissjóðs nema þegar hætt var við ofmati á virði eignarhlutar eða við sérstakar aðstæður.

Helstu frávík á framsetningu ríkisfjármála samkvæmt GFS-staðli og IPSAS-staðli

Báðum stöðlunum er ætlað að tryggja samkvæmni og alþjóðlega samanburðarhæfni en áherslur þeirra eru ólíkar. Í aðalatriðum sýna niðurstöður samkvæmt stöðlunum tveimur, GFS og IPSAS, sömu niðurstöður í efnahagsreikningi á hreinni eign í árslok. Hins vegar er í ákveðnum tilvikum mismunandi færslumeðferð með tilliti til þess hvað færast um rekstrarreikning eða um endurmat á efnahagsreikning. Ræðst það einkum af ólíkum markmiðum staðlanna þar sem GFS-staðallinn einblínir á að draga fram efnahagsleg áhrif viðkomandi einingar á hagkerfið á meðan IPSAS-staðallinn miðast við að sýna fjárhagslega afkomu og stöðu viðkomandi rekstraraðila. Frávík á milli staðlanna eru í aðalatriðum eftirfarandi:

- a. allur gengismunur færast um endurmatsreikning yfir á efnahag samkvæmt GFSstaðli en samkvæmt IPSAS-staðli færast hann um rekstrarreikning;
- b. IPSAS-staðallinn gerir almennt ráð fyrir að allar breytingar á lífeyrisskuldbindingum ársins færast um rekstrarreikning, svo sem vegna áhrifa af ávinnslu nýrra réttinda á árinu, launabreytinga og breytinga á tryggingafræðilegum forsendum. Færslumeðferð skv. GFS-staðli er lýst undir lið e) hér að framan en stærstu frávikin eru þau að þar eru áhrif launabreytinga á skuldbindingarnar færðar um endurmatsreikning yfir á efnahag.

Staða lífeyrisskuldbindinga í efnahagsreikningi í árslok er hins vegar sú sama samkvæmt stöðlunum báðum;

- c. samkvæmt báðum stöðlunum er gerð krafa um eignfærslu á varanlegum rekstrarfjármunum en frávík eru á eignamati þeirra. GFS-staðallinn miðar almennt við að markaðsverð eigna sé lagt til grundvallar á meðan IPSAS-staðallinn lítur til annarra aðferða svo sem afskrifaðs endurstofnverðs á fasteignum. Eignamat á varanlegum rekstrarfjármunum ríkissjóðs, þ.m.t. mannvirkjum á borð við vegakerfið, er umfangsmikið verkefni sem unnið er að en er ekki lokið;
- d. báðir staðlarnir gera almennt ráð fyrir að hlutdeildaraðferð sé beitt við mat á eignarhlutum í félögum og stofnunum. Niðurstöðutölur í árslok í efnahagsreikningi eru hinar sömu en frávík er á milli þess hvernig staðlarnir fara með breytingar ársins með tilliti til þess hvað færist um rekstrarreikning eða endurmatsreikning yfir á efnahag. IPSAS-staðallinn gerir kröfu til að öll breytingin færist um rekstrarreikning. GFS-staðallinn gerir hins vegar ráð fyrir að sá hluti breytingarinnar sem rekja má til viðskipta ársins færist um rekstrarreikning á meðan aðrar breytingar svo sem matsbreytingar færast um endurmatsreikning yfir á efnahag.

Viðauki 2

Viðmið og forsendur útgjaldaáætlunar ríkissjóðs

Í þessum kafla er farið yfir helstu forsendur og viðmið útgjaldaáætlunar ríkissjóðs fyrir árin 2020–2024. Áætlunin byggist á gildandi fjárlögum og greiningu á breytingum á helstu útgjaldaskuldbindingum málefna sviða ráðuneyta, svo sem hvað varðar útreiknaða og kerfis-læga útgjaldaþætti. Hún inniheldur einnig aukin framlög vegna ýmissa áherslumála ríkisstjórnarinnar sem og breytingar vegna framlaga sem veitt hafa verið til tímabundinna verk-efna og falla niður á tímabilinu. Þá byggist áætlunin einnig á tilteknum forsendum um launa- og verðlagsbreytingar og spá Hagstofu Íslands um efnahagshorfur frá febrúar sl., forsendum um magnbreytingar í umfangi ríkisstarfsseminnar og forsendum um aðhaldsmarkmið.

Í meðfylgjandi töflum eru helstu forsendur og viðmið útgjaldaáætlunarinnar birtar og er þeim skipt upp í þrjá hluta. Í fyrsta lagi er yfirlit yfir launa- og verðlagsforsendur og forsendur um hagrænar breytingar. Í öðru lagi eru birtar forsendur um vöxt útgjaldahlíðar en í fjármálaáætlun er áætlað fyrir hagrænum breytingum með hliðsjón af lýðfræðilegri þróun og kerfislægum vexti. Í þriðja lagi eru forsendur um aðhald. Í áætluninni er gert ráð fyrir að draga úr útgjaldavexti málefna sviða ráðuneyta með árlegum aðhaldsmarkmiðum. Þar eru frátaldir liðir sem tíðkast hefur að undanskilja aðhaldskröfu svo sem almannatryggingar, búvörusamningar og óreglulegir liðir á borð við lífeyrisskuldbindingar.

Launa- og verðlagsforsendur og forsendur um hagrænar breytingar	
Vísitala neysluverðs	Spáin gerir ráð fyrir að verðbólga verði 3,3% á árinu 2020 en fari síðan lækkandi og verði 2,9% árið 2021 og komin niður í 2,5% í lok tímabilsins.
Laun opinberra starfsmanna	Launastefna áætlunarinnar gengur út frá því að launabætur í launa- og verðlagsútreikningi fjárlaga verði ekki hærrí en 0,5% umfram verðlag árin 2020–2022 en eftir það er gengið út frá 1,5% árlegri kaupmáttar- aukningu sem viðmiðunarforsendu.
Bætur almanna- trygginga	Áætluð útgjöld vegna almannatrygginga eru framreiknuð með hliðsjón af launa- og verðlagsforsendum áætlunarinnar.
Önnur rekstrargjöld	Flest önnur rekstrargjöld og neyslu- og rekstrartilfærslur hækka í takt við verðlag að því frátöldu að gert er ráð fyrir að kaup á tiltekinni vöru og þjónustu verði ekki verðbætt á árunum 2020–2022.
Gengisvísitala	Ekki er spáð fyrir um breytingar á gengi íslensku krónunnar á síðari hluta tímabilsins í áætluninni heldur er gert ráð fyrir að gengið haldist óbreytt út spátímamann.
Atvinnuleysi	Útgjöld atvinnuleysistrygginga þróast miðað við spá Hagstofu Íslands um atvinnuleysi yfir tímabilið en gert er ráð fyrir að það verði á bilinu 3,6-4,0%.

Forsendur um kerfislægan vöxt	
Kerfislægur vöxtur	Í nokkrum málaflokkum er gert ráð fyrir vexti sem tekur mið af lýðfræðilegri þróun og innbyggðum kerfislægum vexti. Þar er fyrst og fremst um að ræða 3% fjölgun ellilífeyrisþega og 2,5% fjölgun örorkulífeyrisþega sem tekur mið af þróun undanfarinna ára.
	Áætluð útgjaldaáhrif af kerfislægum vexti nema 3,9-4,4 ma.kr. á ári eða um 21 ma.kr. uppsafnað til ársins 2024.
Aðhaldsmarkmið útgjaldahlíðar ríkissjóðs	
Aðhalds- markmið	Gengið er út frá því að aðhaldsmarkmiðið verði hluti af útgjaldaramma málefnasviða og ráðuneyti ákvarði hvernig aðhaldsmarkmiði málefnasviða verði mætt í fjárlagagerðinni s.s. með því að draga úr útgjöldum sem því nemur í einu eða fáum verkefnum eða með jafnri aðhaldskröfu til allra stofnana og verkefna eða eftir annarri forgangsroðun.
	Gert er ráð fyrir að aðhaldsmarkmiðin skili 5,3 ma.kr. lækkun á útgjaldavexti að nafnvirði á fyrsta ári tímabilsins eða sem svarar til 0,6% veltu frumgjalda ársins 2019. Árlegt aðhald minnkar þegar líður á tímabilið og er áætlað að uppsöfnuð lækkun á útgjaldavexti ríkissjóðs nemi 20,5 ma.kr. í lok tímabilsins. Í heildina nemur uppsafnað aðhald út tímabilið 57,7 ma.kr.
	2020–2022: Gerð er 2% almenn aðhaldskrafa (utan undanskilinna liða) og 0,5% aðhaldskrafa á heilbrigðisstofnanir, öldrunarstofnanir og skóla. Engin aðhaldskrafa er sett á bótakerfi almannatrygginga og atvinnuleysis, sjúkratryggingar og dómstóla.
	2023–2024: Gerð er 1% almenn aðhaldskrafa (utan undanskilinna liða) en engin aðhaldskrafa er gerð á heilbrigðis- og öldrunarstofnanir, skóla, dómstóla og bótakerfi og sjúkratryggingar.

Viðauki
Töfluviðauki

Efnisyfirlit

1. Rekstraryfirlit fyrir hið opinbera.....	148
2. Rekstraryfirlit A-hluta ríkissjóðs	149
3. Skipting tekna A-hluta ríkissjóðs.....	150
4. Skipting útgjalda A-hluta ríkissjóðs.....	151
5. Útgjaldarammar A-hluta ríkissjóðs eftir málefnasviðum.....	152
6. Áætluð rekstrar- og tilfærsluútgjöld í útgjaldarömmum málefnasviða	153
7. Áætluð framlög til fjárfestinga í útgjaldarömmum málefnasviða	154
8. Eignir og skuldir A-hluta ríkissjóðs	155
9. Rekstraryfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga	156
10. Þjóðhagsspá 2018–2024.....	157

Tafla 1

Rekstraryfirlit fyrir hið opinbera¹

	Áætlun ² 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.							
Heildartekjur	1.171,5	1.252,3	1.319,1	1.378,6	1.436,0	1.499,0	1.565,7
Skatttekjur	944,1	1.003,7	1.059,1	1.106,1	1.158,2	1.209,9	1.263,8
Skattar á tekjur og hagnað	523,0	559,3	588,4	613,1	641,1	671,5	702,1
Skattar á launagreiðslur og vinnuafli ...	8,5	9,1	9,6	10,1	10,5	10,9	11,4
Eignarskattar	51,2	54,2	57,3	60,3	64,0	67,8	71,4
Skattar á vöru og þjónustu	339,9	359,2	382,3	401,8	422,6	440,7	459,1
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .	4,2	3,7	3,7	3,9	4,1	4,3	4,5
Aðrir skattar	17,2	18,3	17,8	16,9	15,9	14,7	15,3
Tryggingagjöld	98,1	102,1	103,8	109,3	115,0	120,9	126,7
Fjárframlög	5,2	5,6	6,1	6,6	7,0	7,3	7,7
Aðrar tekjur	124,2	140,9	150,1	156,6	155,8	160,9	167,5
Eignatekjur	54,7	59,7	66,4	69,0	63,1	64,1	66,4
þ.a. vaxtatekjur	11,0	10,5	10,9	11,9	11,6	11,3	12,3
þ.a. arðgreiðslur	21,0	29,6	35,3	36,5	30,2	30,9	31,6
Sala á vöru og þjónustu	63,6	70,9	76,2	80,7	85,6	89,4	93,3
Ýmsar tekjur og óskilgreindar tekjur ..	5,9	10,4	7,5	6,9	7,1	7,4	7,8
Heildargjöld	1.142,1	1.212,1	1.285,0	1.346,5	1.400,5	1.458,0	1.520,5
Rekstrarútgjöld	1.104,5	1.171,9	1.229,4	1.283,3	1.340,8	1.400,2	1.463,8
Laun	401,7	418,6	441,8	464,1	490,5	520,5	551,2
Kaup á vöru og þjónustu	273,0	296,7	311,8	324,9	339,3	355,9	372,8
Afskriftir	46,1	58,2	60,2	61,9	63,6	65,2	66,9
Vaxtagjöld	80,4	73,2	70,3	67,9	64,8	60,8	60,9
Framleiðslustyrkir	41,3	43,1	45,2	48,5	50,3	52,0	53,7
Fjárframlög	4,4	7,9	10,3	11,7	13,2	13,4	13,7
Félagslegar tilfærslur til heimila	195,5	211,8	224,1	235,0	245,0	255,0	263,9
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	62,1	62,4	65,7	69,3	74,1	77,4	80,7
Fastafjárútgjöld	37,6	40,2	55,6	63,2	59,7	57,8	56,7
Fjárfesting í efnislegum eignum	83,7	98,4	115,8	125,1	123,3	123,0	123,6
Afskriftir (-)	-46,1	-58,2	-60,2	-61,9	-63,6	-65,2	-66,9
Frumjöfnuður	98,8	103,0	93,5	88,1	88,7	90,5	93,8
Vaxtajöfnuður	-69,3	-62,7	-59,4	-56,0	-53,2	-49,5	-48,6
Heildarjöfnuður	29,5	40,2	34,1	32,1	35,5	41,0	45,2

% af VLF

Frumtekjur	41,3	41,5	41,1	40,6	40,1	39,8	39,5
Frumgjöld	37,7	38,1	38,2	38,0	37,6	37,4	37,1
Frumjöfnuður	3,5	3,4	2,9	2,6	2,5	2,4	2,4
Vaxtatekjur	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3
Vaxtagjöld ³	2,9	2,4	2,2	2,0	1,8	1,6	1,5
Vaxtajöfnuður	-2,5	-2,1	-1,9	-1,7	-1,5	-1,3	-1,2
Heildartekjur	41,7	41,9	41,5	41,0	40,5	40,1	39,8
Heildargjöld	40,6	40,5	40,4	40,0	39,5	39,0	38,6
Heildarjöfnuður	1,0	1,3	1,1	1,0	1,0	1,1	1,1

¹ A-hluti ríkis og A-hluti sveitarfélaga.² Áætlun fjármála- og efnahagsráðuneytisins í mars 2019.

Tafla 2

Rekstraryfirlit A-hluta rikissjóðs

	Áætlun ² 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
Þjóðhagsgrunnur ¹ , ma.kr.							
Heildartekjur	841,1	896,4	942,7	982,7	1.018,0	1.059,6	1.105,6
Skatttekjur	659,8	699,5	737,1	767,0	799,6	832,4	868,2
Skattar á tekjur og hagnað	297,7	315,7	330,3	341,2	354,9	370,6	386,7
Skattar á launagreiðslur og vinnuafll ...	8,5	9,1	9,6	10,1	10,5	10,9	11,4
Eignarskattar	5,7	6,1	6,5	6,7	7,0	7,3	7,6
Skattar á vöru og þjónustu	326,4	346,7	369,2	388,2	407,2	424,6	442,7
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .	4,2	3,7	3,7	3,9	4,1	4,3	4,5
Aðrir skattar	17,2	18,3	17,8	16,9	15,9	14,7	15,3
Tryggingagjöld	98,1	102,1	103,8	109,3	115,0	120,9	126,7
Fjárframlög	5,2	5,6	6,1	6,6	7,0	7,3	7,7
Aðrar tekjur	78,0	89,2	95,7	99,8	96,4	99,0	103,0
Eignatekjur	42,5	47,1	53,3	55,4	48,9	49,3	51,0
þ.a. vaxtatekjur	11,0	10,5	10,9	11,9	11,6	11,3	12,3
þ.a. arðgreiðslur	21,0	29,6	35,3	36,5	30,2	30,9	31,6
Sala á vöru og þjónustu	30,7	32,9	36,1	38,8	41,7	43,7	45,7
Ýmsar tekjur og óskilgreindar tekjur ..	4,8	9,3	6,3	5,6	5,8	6,0	6,3
Heildargjöld	808,0	861,2	914,0	956,3	989,4	1.025,2	1.067,2
Rekstrarútgjöld	794,9	841,8	880,3	916,1	957,5	996,8	1.040,4
Laun	202,6	206,4	216,9	227,4	242,1	258,7	276,1
Kaup á vöru og þjónustu	115,8	122,7	128,3	133,1	139,3	145,8	151,2
Afskriftir	30,9	42,5	43,9	45,2	46,4	47,6	48,8
Vaxtagjöld ³	67,9	60,4	57,4	54,9	51,8	47,7	47,7
þ.a. reiknaðir vextir lífeyrisskuldb.	12,5	12,7	12,2	12,2	12,2	12,2	12,1
Framleiðslustyrkir	35,8	37,5	39,3	42,2	43,7	45,0	46,4
Fjárframlög	276,3	305,2	324,4	339,8	356,5	371,4	386,8
Félagsslegar tilfærslur til heimila	19,6	22,0	22,5	23,1	23,6	24,2	24,7
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	46,0	45,1	47,6	50,4	54,1	56,4	58,7
Fastafjárútgjöld	13,1	19,4	33,7	40,2	31,9	28,4	26,8
Fjárfesting í efnislegum eignum	44,0	61,9	77,6	85,4	78,3	76,0	75,6
Afskriftir (-)	-30,9	-42,5	-43,9	-45,2	-46,4	-47,6	-48,8
Frumjöfnuður	89,9	85,2	75,2	69,4	68,8	70,8	73,8
Vaxtajöfnuður	-56,9	-49,9	-46,5	-43,0	-40,2	-36,4	-35,4
Heildarjöfnuður	33,1	35,2	28,7	26,4	28,6	34,4	38,4

% af VLF

Frumtekjur	29,5	29,6	29,3	28,9	28,4	28,1	27,8
Frumgjöld	26,3	26,8	26,9	26,8	26,4	26,2	25,9
Frumjöfnuður	3,2	2,8	2,4	2,1	1,9	1,9	1,9
Vaxtatekjur	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3
Vaxtagjöld ³	2,4	2,0	1,8	1,6	1,5	1,3	1,2
Vaxtajöfnuður	-2,0	-1,7	-1,5	-1,3	-1,1	-1,0	-0,9
Heildartekjur	29,9	30,0	29,6	29,2	28,7	28,4	28,1
Heildargjöld	28,7	28,8	28,7	28,4	27,9	27,4	27,1
Heildarjöfnuður	1,2	1,2	0,9	0,8	0,8	0,9	1,0

¹ Fjármál rikissjóðs eru skv. lögum um opinber fjármál sett fram á alþjóðlegum hagskýrslustaðli (GFS) og er hann sá sami og Hagstofa Íslands notar við birtingu þjóðhagsreikninga. Unnið er að samræmingu á gögnum í talnagrunni fjárlaga og eldri gögnum og því kunna eftir atvikum að vera frávik á tekju- og gjaldahlið sem skýrast af breyttri framsetningu.

² Áætlun fjármála- og efnahagsráðuneytisins í mars 2019.

³ Til vaxtagjalda teljast reiknuð vaxtagjöld vegna ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga en þau eru áætluð tæplega 13 ma.kr. í fjárlögum ársins 2019.

Tafla 3

Skipting tekna A-hluta ríkissjóðs

Þjóðhagsgrunnur ¹ , ma.kr.	Áætlun ² 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
Heildartekjur	841,1	896,4	942,7	982,7	1.018,0	1.059,6	1.105,6
Skatttekjur	659,8	699,5	737,1	767,0	799,6	832,4	868,2
Skattar á tekjur og hagnað	297,7	315,7	330,3	341,2	354,9	370,6	386,7
Skattar á launagreiðslur og vinnuafll ...	8,5	9,1	9,6	10,1	10,5	10,9	11,4
Eignarskattar	5,7	6,1	6,5	6,7	7,0	7,3	7,6
Skattar á vöru og þjónustu	326,4	346,7	369,2	388,2	407,2	424,6	442,7
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .	4,2	3,7	3,7	3,9	4,1	4,3	4,5
Aðrir skattar	17,2	18,3	17,8	16,9	15,9	14,7	15,3
Tryggingagjöld	98,1	102,1	103,8	109,3	115,0	120,9	126,7
Fjárframlög	5,2	5,6	6,1	6,6	7,0	7,3	7,7
Aðrar tekjur	78,0	89,2	95,7	99,8	96,4	99,0	103,0
Eignatekjur	42,5	47,1	53,3	55,4	48,9	49,3	51,0
þ.a. vaxtatekjur	11,0	10,5	10,9	11,9	11,6	11,3	12,3
þ.a. arðgreiðslur	21,0	29,6	35,3	36,5	30,2	30,9	31,6
Sala á vöru og þjónustu	30,7	32,9	36,1	38,8	41,7	43,7	45,7
Ýmsar aðrar tekjur	4,8	9,3	6,3	5,6	5,8	6,0	6,3

% af VLF

Heildartekjur	29,9	30,0	29,6	29,2	28,7	28,4	28,1
Skatttekjur	23,5	23,4	23,2	22,8	22,5	22,3	22,1
Skattar á tekjur og hagnað	10,6	10,6	10,4	10,1	10,0	9,9	9,8
Skattar á launagreiðslur og vinnuafll ...	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Eignarskattar	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Skattar á vöru og þjónustu	11,6	11,6	11,6	11,5	11,5	11,4	11,3
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Aðrir skattar	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4
Tryggingagjöld	3,5	3,4	3,3	3,2	3,2	3,2	3,2
Fjárframlög	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Aðrar tekjur	2,8	3,0	3,0	3,0	2,7	2,6	2,6
Eignatekjur	1,5	1,6	1,7	1,6	1,4	1,3	1,3
þ.a. vaxtatekjur	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3
þ.a. arðgreiðslur	0,7	1,0	1,1	1,1	0,9	0,8	0,8
Sala á vöru og þjónustu	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2
Ýmsar aðrar tekjur	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

¹ Fjármál ríkissjóðs eru skv. lögum um opinber fjármál sett fram á alþjóðlegum hagskýrslustaðli (GFS) og er hann sá sami og Hagstofa Íslands notar við birtingu þjóðhagsreikninga. Unnið er að samræmingu á gögnum í talnagrunni fjárlaga og eldri gögnum og því kunna eftir atvikum að vera frávik á tekju- og gjaldahlíð sem skýrast af breyttri framsetningu.

² Áætlun fjármála- og efnahagsráðuneytisins í mars 2019.

Tafla 4

Skipting útgjalda A-hluta ríkissjóðs

Þjóðhagsgrunnur ¹ , ma.kr.	Áætlun ² 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
Heildargjöld	808,0	861,2	914,0	956,3	989,4	1.025,2	1.067,2
Rekstrarútgjöld	794,9	841,8	880,3	916,1	957,5	996,8	1.040,4
Laun	202,6	206,4	216,9	227,4	242,1	258,7	276,1
Kaup á vöru og þjónustu	115,8	122,7	128,3	133,1	139,3	145,8	151,2
Afskriftir	30,9	42,5	43,9	45,2	46,4	47,6	48,8
Vaxtagjöld ³	67,9	60,4	57,4	54,9	51,8	47,7	47,7
þ.a. reiknaðir vextir lífeyrisskuldbinc	12,5	12,7	12,2	12,2	12,2	12,2	12,1
Framleiðslustyrkir	35,8	37,5	39,3	42,2	43,7	45,0	46,4
Fjárframlög	276,3	305,2	324,4	339,8	356,5	371,4	386,8
Til erlendra stjórnvalda	2,7	6,1	8,4	9,8	11,1	11,2	11,4
Til almannatrygginga	242,4	266,1	282,4	295,9	307,8	320,9	334,5
Til sveitarfélaga	31,2	33,0	33,6	34,1	37,6	39,3	40,9
Félagslegar tilfærslur til heimila	19,6	22,0	22,5	23,1	23,6	24,2	24,7
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	46,0	45,1	47,6	50,4	54,1	56,4	58,7
Fastafjárútgjöld⁴	13,1	19,4	33,7	40,2	31,9	28,4	26,8
Fjárfesting í efnislegum eignum	44,0	61,9	77,6	85,4	78,3	76,0	75,6
Afskriftir (-)	-30,9	-42,5	-43,9	-45,2	-46,4	-47,6	-48,8

% af VLF

Heildargjöld	28,7	28,8	28,7	28,4	27,9	27,4	27,1
Rekstrarútgjöld	28,3	28,1	27,7	27,2	27,0	26,7	26,4
Laun	7,2	6,9	6,8	6,8	6,8	6,9	7,0
Kaup á vöru og þjónustu	4,1	4,1	4,0	4,0	3,9	3,9	3,8
Afskriftir	1,1	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,2
Vaxtagjöld	2,4	2,0	1,8	1,6	1,5	1,3	1,2
þ.a. reiknaðir vextir lífeyrisskuldbinc	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
Framleiðslustyrkir	1,3	1,3	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2
Fjárframlög	9,8	10,2	10,2	10,1	10,0	9,9	9,8
Til erlendra stjórnvalda	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Til almannatrygginga	8,6	8,9	8,9	8,8	8,7	8,6	8,5
Til sveitarfélaga	1,1	1,1	1,1	1,0	1,1	1,1	1,0
Félagslegar tilfærslur til heimila	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Fastafjárútgjöld	0,5	0,6	1,1	1,2	0,9	0,8	0,7
Fjárfesting í efnislegum eignum	1,6	2,1	2,4	2,5	2,2	2,0	1,9
Afskriftir (-)	-1,1	-1,4	-1,4	-1,3	-1,3	-1,3	-1,2

¹ Fjármál ríkissjóðs eru skv. lögum um opinber fjármál sett fram á alþjóðlegum hagskýrslustaðli (GFS) og er hann sá sami og Hagstofa Íslands notar við birtingu þjóðhagsreikninga. Unnið er að samræmingu á gögnum í talnagrunni fjárlaga og eldri gögnum og því kunna eftir atvikum að vera frávik á tekju- og gjaldahlíð sem skýrast af breyttri framsetningu.

² Áætlun fjármála- og efnahagsráðuneytisins í mars 2019.

³ Til vaxtagjalda teljast reiknuð vaxtagjöld vegna ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga en þau eru áætluð 12,7 ma.kr. árið 2019.

⁴ Fjárfestingastig ríkissjóðs hefur verið hér verið aðlagð og samræmt betur við uppgjör Hagstofu Íslands. Þannig er hér tekið tillit til þess að hluti launakostnaðar og kostnaður vegna kaupa á vöru og þjónustu vegna rannsókna og þróunar telst til fjárfestingar. Fyrir vikið mælist fjárfestingastigið um hálfu prósentustigi hærra af VLF en í fyrri áætlunum vegna þessarar aðlögunar en útgjöld vegna launa og kaupa á vöru og þjónustu lækka að sama skapi á móti.

Tafla 5 Útgjaldarannar A-hluta ríkissjóðs efrir málefnasviðum¹

Rekstrargrunnur, m.kr. á vörðlagi 2019	Fjárlög 2018	Fjárlög 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
01 Alþingi og eftirlitstofnanir þess	6.084	5.148	6.709	6.579	5.996	5.002	4.968
02 Dómsstólar	3.258	3.307	3.267	3.254	3.283	3.312	3.312
03 Eðsta sjórmsýsla	2.421	2.354	3.100	3.026	3.497	2.251	2.234
04 Utanríkisráð	10.092	11.208	11.767	11.831	11.432	11.132	10.704
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	23.093	29.685	30.254	30.334	30.836	31.360	31.197
06 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál	4.087	3.896	3.936	3.882	3.834	3.814	3.759
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	13.902	14.905	17.163	18.414	19.139	19.470	19.578
08 Sveitarfélög og byggðamál	2.127	2.242	2.273	2.283	2.294	2.325	2.305
09 Almanna- og réttaröryggi	26.556	30.188	30.840	30.648	30.489	30.771	27.516
10 Rétt, einstakl., trúmál og sjórmsýsla dómsmála	14.793	14.708	15.760	15.437	14.907	14.828	15.071
11 Sangöngu- og fjarskiptamál	39.525	43.141	47.044	46.578	40.313	40.230	40.045
12 Landbúnaður	16.653	16.429	16.187	16.054	15.908	15.809	15.660
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	7.042	6.688	6.713	7.545	6.873	6.090	5.829
14 Ferðaþjónusta	2.165	2.276	1.934	1.902	1.729	1.766	1.753
15 Orkumál	4.172	4.176	4.345	4.051	4.111	4.177	4.192
16 Markaðseftirlit, neytendamál og stj.sýsla atv.mála	4.688	4.994	4.735	4.784	4.897	4.952	5.106
17 Umhverfismál	18.010	19.016	20.058	20.623	21.244	22.244	22.405
18 Menning, listir, þróta- og tæskulýðsmál	14.451	15.521	15.585	15.093	14.774	14.717	14.457
19 Fjölmötlun	4.167	4.711	5.300	5.480	5.671	5.876	6.082
20 Framhaldsskólastig	32.652	35.141	35.155	35.120	35.227	35.580	35.529
21 Háskólastig ²	46.063	46.877	43.255	44.990	46.397	48.037	48.008
22 Önnur skólastig og sjórmsýsla mennta- og mennumála	5.577	5.327	5.346	5.257	5.221	5.229	5.177
23 Sjúkrahúspjónusta	95.643	100.682	106.617	113.722	116.258	115.443	111.808
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	49.995	53.397	54.932	56.748	58.875	61.177	62.987
25 Hjúkrunar- og endurhæfingjarþjónusta	49.691	50.847	54.890	57.964	58.227	58.482	52.623
26 Lyf og lækningavörur	24.548	25.657	26.348	26.971	28.190	29.397	29.908
27 Örkoka og málefni fatlaðs fólks	64.112	68.678	72.066	74.023	75.887	77.806	79.776
28 Málefni aldraðra	79.075	79.927	82.425	84.891	87.430	90.046	92.740
29 Fjölskyldumál	32.472	37.332	39.260	41.557	43.340	44.107	44.723
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	5.526	6.346	6.570	6.625	6.676	6.772	6.769
31 Húsnæðisbætur	13.397	13.412	13.245	13.045	12.945	10.845	10.745
32 Lýðheilsa og sjórmsýsla velferðarmála	9.203	10.298	10.906	10.983	11.418	11.416	11.313
33 Fjármagnskostn., ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	-	10.900	13.326	14.103	18.000	22.858	41.833
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	5.707	5.860	6.081	6.943	8.237	8.533	8.843
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	740.795	784.874	817.392	840.739	853.553	865.852	878.955
Samtals	740.795	784.874	817.392	840.739	853.553	865.852	878.955

¹ Útgjöldin eru hér sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningskilastaðli í samræmi við framsetningu fjárheimilda í fjárlögum. Í rekstrarfyllti í áætluninni eru útgjöldin hins vegar sett fram samkvæmt staðli Alþjóðaldrisráðsins um framsetningu opinberra fjármála (GFS). Um muninn á framsetningu útgjalda samkvæmt þessu staðli er fjallað í greinargerð áætlunarinnar.

² Breytingar á framlagi á málefnasviði 21, sjá skýringar í greinargerð málefnasviðsins.

Tafli 6 Áætlun rekstrar- og tilfærsluútgjöldi í útgjaldarörmum málefna sviða¹

Rekstrargrunnur, m.k.r. á verðlagi 2019	Fjárlög 2018	Fjárlög 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	5.134	4.990	5.056	5.178	4.946	4.952	4.919
02 Dómstólar	3.258	3.250	3.211	3.199	3.229	3.259	3.259
03 Eðsta stjórnýsla	2.221	2.319	2.315	2.242	2.214	2.217	2.201
04 Utanríkisráð	10.092	11.145	11.705	11.770	11.372	11.073	10.645
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	22.161	27.865	28.554	28.711	29.558	30.089	29.933
06 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingaráð	4.087	3.817	3.858	3.806	3.760	3.741	3.687
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	3.898	3.325	3.421	3.610	3.780	3.960	3.921
08 Sveitarfélög og bygðamál	2.127	2.242	2.273	2.283	2.294	2.325	2.305
09 Almanna- og réttaröryggi	26.216	27.256	26.722	26.645	26.499	26.788	26.540
10 Rétt, einstakl., trúmál og stjórnýsla dómsmála	14.793	14.674	15.720	15.397	14.834	14.756	14.999
11 Samgöngu- og fláskiptimál	16.145	16.722	16.637	16.300	16.063	15.993	15.823
12 Landbúnaður	16.653	16.413	16.172	16.039	15.894	15.795	15.646
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	6.459	5.912	5.641	5.477	5.410	5.628	5.370
14 Ferðapjónusta	1.400	1.750	1.319	1.299	1.139	1.182	1.175
15 Orkumál	4.172	4.170	4.339	4.045	4.105	4.171	4.186
16 Markaðsferlit, neytendamál og stj. sýsla atv. mála	4.688	4.561	4.703	4.752	4.866	4.922	5.076
17 Umhverfismál	15.805	17.335	18.501	19.016	19.862	20.877	21.053
18 Menning, listir, íþróttir og eskulýðsmál	13.736	14.666	14.747	14.273	13.970	13.922	13.670
19 Fjölmöðun	4.167	4.711	5.299	5.480	5.671	5.876	6.081
20 Framhaldsskólastig	32.142	34.449	34.477	34.456	34.577	34.937	34.894
21 Háskólastig ²	44.263	44.460	40.636	42.719	44.724	46.631	46.618
22 Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og mennta mála	5.577	5.308	5.327	5.238	5.202	5.211	5.159
23 Sjúkrahúspjónusta	90.007	92.996	94.124	95.745	97.814	100.205	101.803
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	49.964	53.242	54.780	56.600	58.730	61.033	62.845
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarpjónusta	47.262	48.151	50.027	50.718	51.259	51.602	51.545
26 Lyf og lækningavörur	24.548	25.657	26.348	26.971	28.190	29.397	29.908
27 Örkoka og málefni fatlaðs fólks	64.112	68.678	72.066	74.023	75.887	77.806	79.776
28 Málefni aldraðra	79.075	79.927	82.425	84.891	87.430	90.046	92.740
29 Fjölskyldumál	32.247	37.092	39.025	41.326	43.189	43.958	44.576
30 Vinnuarkaður og atvinnuleysi	5.526	6.326	6.550	6.606	6.657	6.754	6.751
31 Húsnæðisstuðningur	10.431	9.709	9.583	9.457	9.431	9.468	9.404
32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála	9.203	10.191	10.801	10.880	11.317	11.316	11.214
34 Almennur varasjóður og sértekar fjárráðstafaflans	9.542	10.445	12.880	13.666	17.572	19.484	27.989
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	5.707	5.832	6.054	6.916	8.210	8.507	8.818
Samtals	686.814	719.586	735.296	749.732	769.651	787.879	804.526

¹ Útgjöldin eru hér sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningsklassistöðli í samreimi við framsetningu fjárhæmilda í fjárfögum. Í rekstraryfirlit í áætluninni eru útgjöldin hins vegar sett fram samkvæmt stöðli Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um framsetningu opinberra fjármála (GFS). Um muninn á framsetningu útgjalda samkvæmt þessu stöðlum er fjallað í kafla 7 í greinargerð áætlunarinnar.

² Breytingar á framleggi í málefna sviði 21, sja skýringar í greinargerð málefna sviðsins.

Tafla 7 Áætlað framlög til fjárfestinga í útgjaldaröðumnum málefna sviða¹

Rekstrargrunnur, m.kr. á verðlagi 2019	Fjárlög 2018	Fjárlög 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	950	158	1.653	1.402	1.051	50	50
02 Dómsstólar	0	57	56	55	54	53	53
03 Æðsta sjómálsa	200	35	785	784	1.284	34	33
04 Utanríkisráðuneytið	0	63	62	61	60	59	58
05 Skatta-, eigna- og fjármálauneytið	932	1.820	1.700	1.623	1.278	1.271	1.264
06 Hagskýrslugæðingur, grunnskrár og upplýsingamálaráðuneytið	0	79	78	76	75	74	73
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	10.005	11.580	13.742	14.803	15.359	15.510	15.658
09 Almanna- og réttaröryggi	340	2.931	4.118	4.004	3.990	3.983	976
10 Rétt. einstakl., trúmál og sjómálsa dómsmála	0	34	41	40	73	73	72
11 Samgöngu- og fjarskiptamálaráðuneytið	23.380	26.419	30.407	30.278	24.250	24.236	24.222
12 Landbúnaður	0	16	15	15	15	14	14
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	583	777	1.072	2.068	1.463	461	459
14 Ferðaþjónusta	764	526	616	603	591	584	578
15 Orkunámál	0	6	6	6	6	6	6
16 Markaðsefirlit, neytendamál og sjómálsa atv.mála	0	33	32	32	31	31	30
17 Umhverfismál	2.205	1.681	1.557	1.607	1.382	1.367	1.353
18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál	715	855	838	821	804	795	787
19 Fjölmöðun	0	0	0	0	0	0	0
20 Framhaldsskólastig	510	692	678	664	650	643	636
21 Háskólastig	1.800	2.418	2.619	2.271	1.673	1.405	1.390
22 Önnur skólastig og sjómálsa mennta- og menntamálaráðuneytið	0	20	19	19	19	18	18
23 Sjúkrahúsþjónusta	5.636	7.685	12.493	17.977	18.444	15.238	10.005
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	31	155	151	148	145	144	142
25 Hjúkrunar- og endurhæfingaráðuneytið	2.429	2.696	4.863	7.246	6.969	6.880	1.078
29 Fjölskyldumál	225	240	235	230	151	149	147
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	0	20	19	19	19	19	18
31 Húsnæðisstuðningur	2.967	3.703	3.662	3.588	3.514	1.377	1.340
32 Lýðheilsa og sjómálsa velferðarmála	0	107	105	103	101	100	99
34 Almennur varasjóður og serteðkar fjárráðstafaframlög	308	456	447	437	428	3.374	13.844
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	0	28	27	27	26	26	26
Samtals	53.981	65.288	82.096	91.008	83.902	77.973	74.429

¹ Útgjöldin eru á verðlagi ársins 2019 og eru hér sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningsstílastaðli (IPSAS) og er í samræmi við framsetningu fjárheimilda eins og þau birtast í fjárlögum. Fjárfestingarmýgðir ríkissjóðs er hins vegar sett fram samkvæmt staðli Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um framsetningu opinberra fjármála (GFS). Um muninn á framsetningu útgjalda samkvæmt stöðlunum er fjallað í greinargerð áætlunarinnar.

Vákin er athygli á því að áætluð framlög til fjárfestinga hér eru annars vegar fjármagnstilfærslur og hins vegar heimildir í formi fjárfestingarframlöga. Fjárfestingarframlög í útgjaldaröðumnum málefna sviða eru ekki gjaldfræðingur í ríkisreikningi heldur verða þau eignarfræðingur og afskrifuð yfir líftíma viðkomandi eigna.

Eignir og skuldir A-hluta ríkissjóðs

	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
Stöðutölur í ma.kr. á verðlagi í lok hvers árs (áætlun)							
Skuldir ríkissjóðs	837.223	831.781	800.262	757.887	707.293	708.669	716.671
Ríkisbréf, ríkisvaxlar og spariskirteini	712.615	704.297	672.755	630.318	590.704	592.091	600.094
Lántaka vegna gjaldveyrisforða	113.881	116.469	116.491	116.548	116.589	116.577	116.577
Önnur erlend lán	10.728	11.014	11.016	11.022	0	0	0
Kröfur ríkissjóðs	150.785	161.592	171.162	165.071	174.967	184.639	194.080
Veitt lán	70.051	80.858	90.427	84.337	94.233	103.904	113.345
Viðskiptareikningur, nettó	80.735	80.735	80.735	80.735	80.735	80.735	80.735
Hreinar lántökur ríkissjóðs	686.438	670.188	629.100	592.816	532.326	524.030	522.591
Handbært fé vegna gjaldveyrisvarforða	86.121	88.829	88.848	88.859	88.669	88.669	88.669
Handbært fé, annað, nettó	100.000	85.145	77.835	127.163	101.662	122.264	153.632
Hrein staða ríkissjóðs	-500.317	-496.214	-462.417	-376.793	-341.996	-313.097	-280.290
Hlutafé, eignarhlutir, stofnfé og stöðugleikaframlög ¹	870.500	903.960	928.428	908.458	937.962	989.957	1.043.642
Hrein staða ríkissjóðs að teknu tilliti til eigna	370.183	407.746	466.011	531.665	595.966	676.860	763.352
Skuldir ríkissjóðs m.v. skuldareglu	651.102	657.806	633.579	541.864	516.963	497.736	474.370
<i>hlutfall af VLF (%)</i>							
Skuldir ríkissjóðs	29,8	27,8	25,2	22,5	19,9	19,0	18,2
Kröfur ríkissjóðs	5,4	5,4	5,4	4,9	4,9	4,9	4,9
Hrein staða ríkissjóðs að teknu tilliti til eigna	13,2	13,6	14,6	15,8	16,8	18,1	19,4
Skuldir ríkissjóðs m.v. skuldareglu	23,1	22,0	19,9	16,1	14,6	13,3	12,1

¹Breyting á hlutafé, eignarhlutum, stofnfé og stöðugleikaframlögum á milli ára tekur mið af áætlaðri arðsemi félaga í ríkiseigu, áætluðum arðgreiðslum, áætlaðri sölu 30% hlutfar ríkisins í Íslandsbanka og áætluðum greiðslum í Þjóðarsjóð. Hækkun liðarins frá síðustu fjármálaáætlun skýrist af breyttri aðferðafræði þar sem eignarhlutir ríkisins eru metnir með hlutdeildaraðferð í stað kostnaðarverðs eins og áður var til samræmis við breytta aðferðafræði við mat á þessum stærðum í ríkisreikningi 2017.

Tafla 9

Rekstrarreikningur A-hluta sveitarfélaga

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2018 ¹	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
Heildartekjur	360,5	384,7	405,5	425,3	450,7	473,7	495,9
Skatttekjur	284,3	304,2	322,0	339,1	358,6	377,5	395,6
Skattar á tekjur og hagnað	225,3	243,6	258,1	271,9	286,2	300,9	315,4
Eignarskattar	45,5	48,1	50,8	53,6	57,0	60,5	63,8
Skattar á vöru og þjónustu	13,5	12,5	13,1	13,6	15,4	16,1	16,4
Fjárframlög	31,2	33,0	33,6	34,1	37,6	39,3	40,9
Aðrar tekjur	45,0	47,5	49,9	52,1	54,5	56,9	59,4
Eignatekjur	12,2	12,6	13,1	13,6	14,2	14,8	15,4
þ.a. vaxtatekjur	4,3	4,3	4,3	4,3	4,4	4,4	4,4
þ.a. arðgreiðslur	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sala á vöru og þjónustu	31,7	33,8	35,6	37,2	39,0	40,7	42,5
Ýmsar aðrar tekjur	1,1	1,1	1,2	1,3	1,3	1,4	1,5
Heildargjöld	364,1	379,7	400,1	419,6	443,8	467,1	489,1
Rekstrarútgjöld	339,6	358,9	378,2	396,6	416,0	437,7	459,2
Laun	169,8	179,2	189,7	200,0	210,5	222,4	233,8
Kaup á vöru og þjónustu	112,2	119,8	126,4	132,7	139,3	146,9	154,8
Afskriftir	15,2	15,7	16,3	16,7	17,2	17,6	18,1
Vaxtagjöld	12,4	12,7	12,8	12,9	12,9	13,0	13,1
Framleiðslustyrkir	4,9	5,2	5,5	5,8	6,1	6,4	6,8
Fjárframlög	1,7	1,8	1,9	1,9	2,1	2,2	2,3
Félagslegar tilfærslur til heimila	7,4	7,6	7,9	8,1	8,3	8,6	8,8
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	16,0	16,9	17,7	18,5	19,6	20,6	21,5
Fastafjárútgjöld	24,5	20,8	21,9	23,0	27,8	29,4	29,9
Fjárfesting í efnislegum eignum	39,7	36,5	38,2	39,7	45,0	47,0	48,0
Afskriftir (-)	-15,2	-15,7	-16,3	-16,7	-17,2	-17,6	-18,1
Frumjöfnuður	4,5	13,4	13,9	14,3	15,4	15,2	15,5
Vaxtajöfnuður	-8,1	-8,4	-8,5	-8,6	-8,5	-8,6	-8,7
Heildarjöfnuður	-3,6	5,0	5,4	5,7	6,9	6,6	6,8
<i>% af VLF</i>							
Frumtekjur	12,7	12,7	12,6	12,5	12,6	12,6	12,5
Frumgjöld	12,5	12,3	12,2	12,1	12,1	12,2	12,1
Frumjöfnuður	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Vaxtatekjur	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Vaxtagjöld	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3
Vaxtajöfnuður	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2
Heildartekjur	12,8	12,9	12,7	12,6	12,7	12,7	12,6
Heildargjöld	12,9	12,7	12,6	12,5	12,5	12,5	12,4
Heildarjöfnuður	-0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

¹ Áætlun fjármála- og efnahagsráðuneytisins í mars 2019.

Tafla 10

Þjóðhagsspá 2019-2024¹

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Einkaneysla	3,6	2,9	2,8	2,6	2,6	2,5
Samneysla	2,7	1,8	1,7	1,9	1,8	1,8
Fjármunamyndun	1,3	5,4	3,0	1,7	3,9	4,1
Atvinnuvegafjárfesting	-4,5	3,6	1,8	3,1	4,3	4,7
Íbúðarhúsnæði	19,7	11,5	5,9	4,4	3,8	3,7
Opinber fjárfesting	11,7	4,7	3,8	-8,7	2,0	2,2
Þjóðarútgjöld	2,9	3,2	2,6	2,2	2,7	2,7
Útflutningur	1,6	2,4	2,7	2,8	2,5	2,4
Innflutningur	4,2	3,2	2,5	2,1	2,7	2,8
Verg landsframleiðsla	1,7	2,8	2,7	2,6	2,6	2,5
Vöru- og þjónustujöfnuður % af VLF ...	2,8	2,5	2,5	2,7	2,6	2,5
Viðskiptajöfnuður % af VLF	1,9	1,7	1,8	2,0	1,9	1,7
VLF, nafnvirði í ma.kr.	2.991	3.182	3.365	3.549	3.737	3.934
Neysluverðsvísitala	3,8	3,3	2,9	2,7	2,6	2,5
Atvinnuleysi	3,3	3,6	3,8	4,0	4,0	4,0
Launavísitala	6,4	4,7	4,3	4,2	4,2	4,1

¹ Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands í febrúar 2019

Viðauki
Stefnumótun málefnasviða

Efnisyfirlit

1. Alþingi og eftirlitsstofnanir þess.....	160
2. Dómstólar.....	168
3. Æðsta stjórnýsla	175
4. Utanríkismál.....	181
5. Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	193
6. Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál.....	205
7. Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	213
8. Sveitarfélög og byggðamál	221
9. Almanna- og réttaröryggi.....	227
10. Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnýsla dómsmála.....	241
11. Samgöngu- og fjarskiptamál	257
12. Landbúnaður	269
13. Sjávarútvegur og fiskeldi	277
14. Ferðaþjónusta.....	286
15. Orkumál	292
16. Markaðseftirlit, neytendamál og stjórnýsla atvinnumála og nýsköpunar	299
17. Umhverfismál	307
18. Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál	319
19. Fjölmíðlun.....	330
20. Framhaldsskólastig	333
21. Háskólastig.....	341
22. Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og menningarmála	350
23. Sjúkrahúsþjónusta	363
24. Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	371
25. Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta	382
26. Lyf og lækningarvörur	388
27. Örorka og málefni fatlaðs fólks	395
28. Málefni aldraðra.....	403
29. Fjölskyldumál	408
30. Vinnumarkaður og atvinnuleysi.....	423
31. Húsnæðisstuðningur.....	431
32. Lýðheilsa og stjórnýsla velferðarmála.....	437
33. Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	450
34. Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir.....	457
35. Alþjóðleg þróunarsamvinna	461

01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess

UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð Alþingis. Það skiptist í tvo málaflokka en þeir eru:

- 01.1 *Alþingi*.
- 01.2 *Eftirlitsstofnanir Alþingis*.

Forseti Alþingis ber ábyrgð á rekstri Alþingis, hefur æðsta vald í stjórnslu þess og skipuleggur þinghaldið í samráði við forsætisnefnd. Forsætisnefnd hefur fjármálalega yfirlit með málefnasviðinu í heild, svo sem með afgreiðslu fjárlagatillagna, en að öðru leyti eru eftirlitsstofnanir þess sjálfstæðar í störfum sínum.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjárukalög 2018	Fjárlög 2019
1 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess			
1.10 Alþingi	3.811	4.946	4.048
1.20 Eftirlitsstofnanir Alþingis	977	986	1.100
Samtals	4.788	5.932	5.148

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er efling Alþingis eitt af forgangsmálum hennar, þ.e. styrking sjálfstæðis þingsins með auknum stuðningi við nefndastarf og þingflokka. Til að ná þessu markmiði hefur starfsfólki þingflokka verið fjölgað og hækkað framlag þeirra til sérfræðipjónustu. Bæta þarf starfsumhverfi Alþingis og tryggja þingmönnum góða starfsaðstöðu með því að ljúka byggingu á skrifstofu- og fundahúsnæði á Alþingisreit. Sú bygging kemur í stað þess dreifða húsnæðis sem Alþingi leigir nú fyrir skrifstofur þingmanna og nefndastarfið í Austurstræti 8-14 og eigin húsnæðis í Vonarstræti sem er á margan hátt óhentugt. Það er ótvíræður kostur fyrir störf Alþingis að allt húsnæði þess verði í samtengdum byggingum á einum stað.

Á skrifstofu Alþingis er nýlokið stefnumótunarvinnu með framtíðarsýn til 2025. Í þeirri framtíðarsýn er stefnt að því að gera skrifstofu Alþingis að eftirsóknarverðum vinnustað með fjölskylduvænu starfsumhverfi. Launakjör verði samkeppnishæf og launajafnrétti ríki. Samfélagsleg ábyrgð og umhverfisvernd á að vera sýnileg. Gott aðgengi á að verða að rafrænum upplýsingum og gögnum á vef. Gagnsæ og opin stjórnslu á að auka traust til Alþingis. Efla

á gæði lagasetningar með aukinni áherslu á skrifstofunni á gæðastjórnun og verkferla. Sameina á starfsemina með sambyggðu húsnæði sem bætir aðbúnað til muna. Verkefnaábyrgð skipulag á að stuðla að bættri þjónustu við þingið, þingmenn og þingnefndir og sjálfvirkir og rafrænir ferlar að tryggja skilvirkni og gagnsæi.

FJÁRMÖGNUN

Það sem helst hefur áhrif til breytinga á fimm ára útgjaldaramma Alþingis er fjölgun starfsmanna þingflokka en þeim mun fjölga um fimm á árinu 2020 og aftur um fimm á árinu 2021. Aðrir þættir sem hafa áhrif á útgjaldarammann eru Norðurlandaráðsþing á Íslandi árið 2020 og kosningar eigi síðar en í október 2021. Þá ber að nefna framkvæmdir á Alþingisreit en bygging skrifstofu- og fundahúsnæðis mun veða þungt til ársins 2023 en þá á húsið að vera fullbyggt og komið í notkun. Vardandi eftirlitsstofnanir Alþingis þá mun verða lokið að fullu við að fjármagna OPCAT eftirlit umboðsmanns Alþingis á tímabilinu og Ríkisendurskoðun fær eitt stöðugildi frá árinu 2020 til að efla eftirlit með tekjuöflun ríkisins, rekstrartekjum og innheimtu opinberra gjalda.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefna sviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
1 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	6.709	6.579	5.996	5.002	4.968
Þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	5.056	5.178	4.946	4.952	4.919
Þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	1.653	1.402	1.051	50	50

01.1 ALÞINGI

Verkefni

Undir þennan málaflokk fellur bæði hin eiginlega þingstarfsemi og starfsemi skrifstofu þingsins. Meginhlutverk Alþingis er lagasetning og eftirlit með störfum framkvæmdarvaldsins. Skrifstofa Alþingis annast stjórnsýslu þingsins og hefur það verkefni að tryggja faglega umgjörð um starfsemi Alþingis þannig að þingmenn geti sinnt þeim verkefnum sem þeim er ætlað samkvæmt stjórnarskrá, þingsköpum og öðrum lögum. Í því skyni sinnir skrifstofan sérfræðipjónustu við þingfundi, fastanefndir og alþjóðastarf og rekur upplýsinga- og rannsóknþjónustu. Skrifstofan annast auk þess fjölbætta aðra þjónustu sem nauðsynleg er fyrir rekstur þingsins og uppbyggingu og rekstur fasteigna á Alþingisreit. Þá er það hluti af stöðu Alþingis sem grunnstofnunar lýðræðislegrar stjórnskipunar landsins að miðla upplýsingum um starfsemi Alþingis, m.a. með rekstri vefs og útgáfu og fræðslustarfsemi. Einnig hefur skrifstofan á hendi ýmis föst verkefni sem tengjast Alþingi, m.a. rekstur Jónshúss í Kaupmannahöfn og Skólaþings (kennsluvers Alþingis), auk þess að hafa á hendi ýmis tímabundin verkefni í tilefni af sérstökum viðburðum. Þegar Alþingi tekur ákvörðun um skipun rannsóknarnefnda samkvæmt lögum nr. 68/2011 kemur það jafnframt í hlut skrifstofu þingsins að hafa á hendi umsjú á tengslum við starfsemi rannsóknarnefndanna.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Helstu áskoranir Alþingis snúa að því að efla upplýsinga- og gagnakerfin, bæta beina þjónustu við þingmenn, styrkja starfsmannahaldið og ná fram hagræðingu í rekstri fasteigna.

Á undanförunum árum hefur aukin áhersla verið lögð á að styrkja eftirlitshlutverk Alþingis og bæta almennt sérfræðiþjónustu við þingmenn. Þá hefur innan skrifstofunnar verið unnið að endurbótum í starfsmannastjórn og fjármálaumsýslu. Farið var í stefnumótunarvinnu á skrifstofunni árið 2018 í framhaldi af skipulagsbreytingum. Mótuð var framtíðarsýn til 2025 og verður unnið markvisst í samræmi við umbóta- og aðgerðaáætlun að því að ná þeim markmiðum sem framtíðarsýnin felur í sér. Markmiðin snúa að starfsumhverfi, samfélagsábyrgð, gæðum lagasetningar, aðbúnaði og þingstörfum. Farið verður í margvíslegar aðgerðir til að mæta þeim áskorunum sem Alþingi stendur frammi fyrir og má þar nefna að farið verður í endurskoðun á verkferlum, stjórnendaþjálfun eflað og meiri áhersla lögð á upplýsingamiðlun. Verið er að endurgera þingmálakerfið og endurskoða verkferla við lagasetningu. Bæta á ímynd Alþingis með jákvæðum fréttum og kynna nýja upplýsingastefnu fyrir skrifstofuna. Starfshópur vinnur að tillögum að bættu skipulagi og skilvirkni þingstarfa.

Markmið

Stefnt er að því að Alþingi geti sinnt að fullu þeim verkefnum sem því er ætlað í lýðræðissamfélagi. Í því skyni er þörf á fjölþættum endurbótum í starfsumhverfi Alþingis og þingmanna almennt. Þau verkefni sem brýnt er að ljúka á næstu árum eru eftirfarandi:

1. Að styrkja löggjafarstarf Alþingis með því að efla þá sérfræðiaðstoð sem þingnefndum og þingmönnum er veitt.
2. Að auka þjónustu við þingmenn, m.a. með því að tryggja sérfræðilega aðstoð við þingflokka með hliðsjón af nýjum lögum frá 2018.
3. Að bæta gæði og öryggi upplýsingakerfa Alþingis. Þær brýnu endurbætur sem þörf er á byggjast á tveimur ítarlegum úttektum
4. Að efla upplýsingagjöf um Alþingi og starfsemi þess til almennings og stofnana.
5. Að ljúka jafnlaunavottun og framfylgja jafnlaunastefnu skrifstofu Alþingis.

Mælikvarðar

Stefnt er að því að Alþingi geti sinnt að fullu þeim verkefnum sem því er ætlað í lýðræðissamfélagi. Í því skyni er þörf á fjölþættum endurbótum í starfsumhverfi Alþingis og þingmanna almennt auk þess sem endurskoða þarf rekstrargrunn stofnunarinnar. Þrjú markmið eru skilgreind sérstaklega:

1. Bæta aðstoð við þingflokka og þingmenn. Áætlað er að styrkja starfseiningar þingflokka og er það sérstaklega tekið fram í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar, einkum með því að ráða sérfræðinga til að aðstoða við þingmálagerð og aðstoða þingmennina í störfum sínum.
2. Styrkja sérfræðilega aðstoð við þingnefndir. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er sérstaklega gert ráð fyrir því að styrkja faglega þjónustu við þingnefndir Alþingis.
3. Bæta gæði og öryggi upplýsingakerfa Alþingis. Þær brýnu endurbætur sem þörf er á byggja á tveimur ítarlegum úttektum sem gerðar voru af ráðgjafa.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Bæta aðstoð við þingflokka og þingmenn.	10	Fjöldi starfsmanna þingflokka. Markmið í stjórnarsáttmála.	Í undirbúningi. Lög samþykkt.	Búið að ráða 13 stm.	Búið að ráða 17 stm. Aðgerð lokið.
2	Styrkja sérfræðilega aðstoð við þingnefndir.	16	Markmið í stjórnarsáttmála.	Í undirbúningi.	Búið að ráða 1 stm.	Búið að ráða 3 stm.
3	Bæta gæði og öryggi upplýsingakerfa Alþingis.	9	Endurnýjun þingmálakerfa, fjögur kerfi.	Vinna hófst	Búið að endurnýja 3 kerfi	Búið að endurnýja öll 4 kerfi.

Markmið málaflokksins og mælikvarðar hafa tekið breytingum frá fyrra ári til að endurspeglar betur áherslur stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar hvað varðar Alþingi og styrkingu þess.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1		Ráðnir allt að 17 starfsmenn.	2019–2021	Forsætisnefnd Alþingis.
1		Aukin fjárframlög til þingflokka.	2019–2021	Forsætisnefnd Alþingis.
2		Aukin sérfræðipjónusta við þingnefndir með fjölgun starfsm.	2018–2022	Forsætisnefnd Alþingis.
3		Endurgerð þingmálakerfis.	2019–2020	Forsætisnefnd Alþingis.

01.2 EFTIRLITSSTOFNANIR ALÞINGIS

Undir þennan málaflokk falla tvær eftirlitsstofnanir Alþingis, Umboðsmaður Alþingis og Ríkisendurskoðun. Báðar stofnanirnar heyra undir Alþingi en eru sjálfstæðar í störfum sínum. Þær sinna margháttuðu eftirliti með stjórnsýslu og fjárreiðum hins opinbera.

Hlutverk umboðsmanns Alþingis er að hafa eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga í umboði Alþingis. Meginverkefni umboðsmanns er að taka við kvörtunum frá borgurum og láta uppi álit sitt um hvort athafnir stjórnvalda brjóti í bága við lög eða sé andstæð vönduðum stjórnsýsluháttum eða tilgreindum síðareglum. Þá getur umboðsmaður að eigin frumkvæði tekið mál eða starfsemi og málsmeðferð stjórnvalds til athugunar. Á árinu 2018 tók umboðsmaður við svonefndu OPCAT-eftirliti samkvæmt samningi Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum o.fl., sem beinist að stofnunum og heimilum þar sem frelsissviptir einstaklingar dveljast. Alls hefur verið áætlað að hér á landi geti um 200 staðir fallið undir þetta eftirlit og það tekur ekki bara til stofnana og heimila sem opinberir aðilar reka heldur einnig staða sem einkaaðilar reka. Ef umboðsmaður verður þess var að meinbugir séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum skal hann tilkynna það Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Megináherslan í starfi umboðsmanns er að sinna kvörtunum frá borgurunum. Á árinu 2017 bárust umboðsmanni 388 kvartanir og afgreidd mál voru 359. Kvörtunum fækkaði um 6,7% frá fyrra ári. Áfram hefur verið lögð áhersla á að hraða afgreiðslu kvartana en síðustu ár hafa um 50% hlotið afgreiðslu innan 30 daga, rúm 80% innan 90 daga og um 95% innan 180 daga. Samhliða fækkun kvartana hefur aukin áhersla verið lögð á frumkvæðisathuganir. Lögð hefur verið áhersla á að ljúka afgreiðslu eldri mála sem hafa beðið en auk þess hafa ný mál verið tekin til athugunar eftir því sem starfskraftar leyfa. Þótt fækkun kvartana gefi að einhverju marki tækifæri til að flytja starfsmenn sem hafa sinnt þeim yfir í verkefni á sviði frumkvæðis- og vettvangsathugana er mikilvægt að geta styrkt þennan þátt í starfsemi umboðsmanns enn frekar m.a. með aðkomu starfsmanna með sérhæfða þekkingu og reynslu. Á fjárlögum fyrir árið 2018 voru veittar 24 m.kr. til að hefja OPCAT-eftirlitið en umboðsmaður hefur áætlað að heildarkostnaður við þetta eftirlit á ársgrundvelli eftir að það verður hafið að fullu verði 38,3 m.kr. (miðað við verðlag 2017) og í áætluninni er tekið mið af þeim kostnaði á tímabilinu.

Mikilvægur liður í starfi umboðsmanns er að veita aðgang að niðurstöðum hans. Allra síðustu ár hefur aðeins verið unnt að birta á vefsíðu embættisins niðurstöður úr álitum umboðsmanns í formi reifana og í gagnagrunni um afgreiðslur umboðsmanns á kvörtunum og frumkvæðisathugunum og stakar fréttir um önnur mál. Með aukinni fjárveitingu á árinu 2019 verður hægt að ráða sérstakan starfsmann til að sinna upplýsingavinnslu og miðlun.

Ríkisendurskoðun hefur á undanfögnu ári gengið í gegnum breytingar á starfsháttum. Nýrri stefnumótun var hrint af stað, ýmsir starfshættir hafa verið teknir til endurmats og breytingar gerðar á stjórnarsýsluúttektum. Leiðbeiningarstarf við ríkisaðila hefur verið formfest, nýrri eining sem sinnir eftirliti með tekjum ríkisins hefur verið komið á fót, hvatt er kerfisbundið til rafrænnar stjórnarsýslu og leitast við að auka skilvirkni og hagkvæmni við meðferð ríkisfjár.

Verkefni á sviði fjárhagsendurskoðunar (að meðtöldum útvistuum verkefnum) verða áfram þungamiðja embættisins með fjárhagsendurskoðun hjá A-hluta stofnnum og fyrir-tækjum og félögum í eigu ríkisins í B- og C-hluta ríkisreiknings.

Ný lög um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, nr. 46/2016, tóku gildi 1. janúar 2017. Hin nýju lög munu ekki hafa bein áhrif á kostnað við starfsemi embættisins. Á hinn bóginn er ljóst að lög um opinber fjármál nr. 123/2015 sem komu til framkvæmda í árs-byrjun 2016 er fólu m.a. í sér innleiðingu alþjóðlegra reikningsskilastaðla (IPSAS) fyrir ríkissjóð í heild auk ýmissa breytinga á reikningsskilum einstakra stofnana, munu hafa í för með sér kostnaðarauka vegna þess að endurskoðun stofnana og ríkisreiknings verður ítarlegri og þar með tímafrekari en áður.

Markmið

Umboðsmaður Alþingis

Af hálfu umboðsmanns Alþingis er lögð áhersla á þessi markmið á áætlunartímabilinu:

1. Að umboðsmaður geti áfram vandað til verka og leyst úr þeim kvörtunum sem berast frá borgurunum.
2. Að fagleg vinnubrögð umboðsmanns og þátttaka í fræðslustarfi auki gæði við úrlausn mála borgaranna og bæti starfshætti í stjórnarsýslunni. Liður í því er að auka upplýsinga-gjöf á vefsíðu embættisins um úrlausnir umboðsmanns og leggja lokahönd á fræðslu-efni fyrir starfsfólk stjórnarsýslunnar um stjórnarsýslureglur í samræmi við eldri fjárveit-ingu.

- Embætti umboðsmanns Alþingis verði áfram eftirsóttur vinnustaður og starfsmenn þar fái tækifæri til þess að auka færni sína og þekkingu á málefnum og lagareglum um stjórnsýsluna.
- Lögð er áhersla á mikilvægi þess að umboðsmanni verði gert kleift að sinna frumkvæðis- og vettvangsathugunum og þessu verkefni verði sinnt af sérstökum starfsmönnum.
- Umboðsmaður geti sinnt verkefnum Íslands á sviði svonefnds OPCAT-eftirlits þannig að fullnægt sé þeim reglum sem um það eftirlit gilda ásamt tilheyrandi upplýsingagjöf og þátttöku gagnvart erlendum aðilum þessa eftirlits.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Viðhalda og auka ef kostur er afgreiðsluhraða kvartana.	16	Innkomnar.	388	420	440
			Afgreiddar.	358	420	440
			Afgr. innan þriggja mánaða.	86%	90%	90%
2	Fjölga athugunum til að borgararnir fái þau réttindi sem Alþingi hefur samþykkt.	16	Nýjar frumkv.ath.	1	10	13
			Nýjar forath.	7	30	40
			Vettvangsath.	0	10	13
3	Auka upplýsingagjöf um niðurstöður UA.	16	Fjöldi reifana álita og bréfa.	15	150	300
			Fjöldi fréttu á vefsíðu.	17	50	75

Markmið málaflokksins eru að upplagi þau sömu og í fyrra.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	2	Leggja aukna áherslu á frumkvæðis- og vettvangsathuganir.	2020–2023	Umboðsmaður Alþingis.
2	2	OPCAT-eftirlit: aðkeypt sérfræðiaðstoð, þýðingar, erlent samstarf og aðstoð við umboðsmann.	2019–2023	Umboðsmaður Alþingis.
3	3	Sérstakur starfsmaður sinnir aukinni upplýsingagjöf	2020–2023	Umboðsmaður Alþingis.

Ríkisendurskoðun

Markmið embættis ríkisendurskoðanda miða að betri nýtingu ríkisfjármuna og bættri opinberri þjónustu, m.ö.o. að auka ánægju með störf og þjónustu hins opinbera. Markmið embættisins styðja við meginhlutverkið sem er að hafa, í umboði Alþingis, eftirlit með fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja. Auk þess skal ríkisendurskoðandi í störfum sínum hafa eftirlit með tekjum ríkisins og að fjárheimildir og hvers konar verðmæti séu nýtt og þeim ráðstafað á hagkvæman og réttmætan hátt og í samræmi við forsendur og ákvarðanir Alþingis.

Aðferð ríkisendurskoðanda við að hafa skilvirkt eftirlit með fjárhagslegri starfsemi ríkisaðila er að tryggja endurskoðun ríkisreiknings og reikningsskila ríkisaðila í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla, að hafa eftirlit með skilum og yfirferð ársreikninga vegna þeirra verkefna sem stofnuninni er falið að annast með sérlögum og að leiða fram með stjórnsýsluúttektum, leiðbeiningum, eftirfylgni og samtölum, hvort framkvæmdarvaldið sýni viðeigandi hagsýni, skilvirkni og árangur í starfsemi sinni. Sérstakt áherslumarkmið ríkisendurskoðanda er að efla eftirliti með tekjuöflun ríkisins, með rekstrartekjum stofnana og innheimtu opinberra gjalda. Allt þetta sé gert á faglegan, málefnalegan og hlutlægan hátt.

Markmið ríkisendurskoðanda styðja við grunngildi laga um opinber fjármál, þ.e. varfærni, festu, gagnsæi og að endingu sjálfbærni og stöðugleika, en markmiðin eru: Skýrari ábyrgð í opinberri þjónustu, betri nýtingu ríkisfjármuna og bættri stjórnsýslu.

Nr.	Markmið	Mælikvarði	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Skýrari ábyrgð í opinberri þjónustu.	Fjöldi ábendinga sem farið er eftir.	NA	>80%	>85%
2	Betri nýting ríkisfjármuna.	Fjöldi ábendinga sem farið er eftir.	NA	>80%	>85%
3	Bætt stjórnsýsla.	Fjöldi ábendinga sem farið er eftir.	NA	>80%	>85%
		Hlutfall stofnana og ráðuneyta þar sem stafræn samskipti eru megin samskiptaleið.	20%	>40%	>80%
4	Efla eftirlit með tekjuöflun ríkisins, rekstrartekjum stofnana og innheimtu opinberra gjalda.	Fjöldi ábendinga sem farið er eftir.	NA	>80%	>85%

Markmið málaflokksins hafa tekið nokkrum breytingum frá fyrra ári sem og mælikvarðarnir en þeir endurspeglar betur þau markmið sem nú eru sett fram.

Verkefni / aðgerðir

Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	Kanna ráðstöfun fjárveitinga til allra málefnasviða og málaflokka, hafa eftirlit með ríkistekjum og endurskoða alla ríkisaðila í A-hluta á hverju ári.	2020–2024	Ríkisendurskoðandi.
1	Haga endurskoðun með tilliti til skilgreinds mats á mikilvægi og áhættu. Annast eftirlit með framkvæmd fjárlaga með vísun til málefnasviða og málaflokka. Skila í skýrslum skýrum niðurstöðum um endurskoðun og ábendingar til úrbóta.	2020–2024	Ríkisendurskoðandi.
2	Verkefnaval stjórnáætlunartekta tekur mið af umfangi á fjárlögum. Úttektir verði stærri, skýrari í framsetningu og ályktunum er skilið meiri árangri og séu áhrifameiri.	2020–2024	Ríkisendurskoðandi.
3	Taka upp rafræna þjónustugátt vegna skila á gögnum frá stjórn-málasamtökum og frambjóðendum, sjóðum, sjálfseignarstofnunum og kirkjugörðum. Stuðla að því að ríkisaðilar leggi áherslu á að veita rafræna þjónustu til viðskiptavina sinna. Jafnframt skal sinna almennu leiðbeiningarstarfi á þessu sviði.	2020–2024	Ríkisendurskoðandi.
4	Fylgjast með tekjum ríkisins, kanna forsendur afskrifta skattkrafna, yfirfara forsendur álagningar og gera dreifiúttektir á störfum skattfyrvalda, fylgjast með innheimtu opinberra gjalda, endurskoða allar rekstrartekjur stofnana og að reikningar séu gerðir.	2020–2024	Ríkisendurskoðandi.

02 Dómstólar

UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð dómsmálaráðherra. Það skiptist í fjóra mála-flokka en þeir eru:

- 02.1 Hæstiréttur.
- 02.2 Héraðsdómstólar.
- 02.3 Landsréttur.
- 02.4 Dómstólasýslan.

Frá og með 1. janúar 2018 eru dómstigin þrjú, átta héraðsdómstólar, Landsréttur og Hæstiréttur Íslands. Dómstólasýslan, sjálfstæð stjórnarsýslustofnun tók þá einnig til starfa en hún hefur það meginhlutverk að annast og vera í fyrirsvari fyrir sameiginlega stjórnarsýslu dómstólanna allra.

Hlutverk dómstóla er að skera úr réttarágreiningu hvort heldur er á milli einstaklinga eða lögaðila, taka til meðferðar mál sem handhafar ákærvalds höfða til refsingar lögum samkvæmt og kveða upp úr um embættistakmörk yfirvalda.

Öll dómsmál byrja hjá héraðsdómstólunum. Að ákveðnum skilyrðum uppfylltum er hægt að áfrýja málum til Landsréttar. Í sérstökum tilvikum er hægt að áfrýja niðurstöðum Landsréttar til Hæstaréttar eða í undantekningartilvikum niðurstöðum héraðsdóms til Hæstaréttar.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjáráukalög 2018	Fjárlög 2019
02 Dómstólar			
02.10 Hæstiréttur	443	453	488
02.20 Héraðsdómstólar	1.816	1.762	1.774
02.30 Landsréttur	165	636	706
02.40 Dómstólasýslan	10	293	339
Samtals	2.434	3.144	3.307

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að borgarar skulu njóta réttaröryggis og grundvallar-mannréttinda í hvívetna á Íslandi.

Meginmarkmið málefnasviðsins hér eftir sem hingað til er að traust ríki til dómstóla með því að tryggja greiðan aðgang að þeim og réttláta málsmeðferð um leið og öryggi almennings, gagna og upplýsinga er tryggt.

FJÁRMÖGNUN

Útgjaldarammi málefнасviðsins á áætlunartímabilinu helst nokkuð óbreyttur ef frá er talin 51 m.kr. lækkun framlaga árin 2020 og 2021 vegna áætlaðrar fækkunar um tvo hæstaréttardómara en þá verða þeir orðnir sjö sem er í samræmi við lög nr. 50/2016, um dómstóla. Þá hækkar útgjaldasvigrúm málefнасviðsins um 30 m.kr. árið 2022 og um aðrar 30 m.kr. árið 2023 en ekki hefur verið ákveðið í hvaða verkefni því verður ráðstafað.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefнасviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
2 Dómstólar	3.267	3.254	3.283	3.312	3.312
Þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	3.211	3.199	3.229	3.259	3.259
Þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	56	55	54	53	53

02.1 HÆSTIRÉTTUR

Verkefni

Frá því að Hæstiréttur var stofnaður árið 1920 og til ársloka 2017 gegndi hann tvíþættu hlutverki, var annars vegar áfrýjunardómstóll og hins vegar fordæmisgefandi dómstóll. Hinn 1. janúar 2018 tóku gildi ný lög um dómstóla, nr. 50/2016. Samkvæmt þeim var dómstólaskipan landsins breytt og stofnað nýtt millidómstig, Landsréttur, sem tók við því hlutverki Hæstaréttar að vera áfrýjunardómstóll. Samhliða gildistöku nýrra laga um dómstóla var réttarfarslöggjöfinni breytt þannig að einungis er unnt að kæra eða áfrýja málum til Hæstaréttar að fengnu leyfi rétttarins. Í undantekningartilvikum er þó unnt að kæra úrskurði Landsréttar til Hæstaréttar án leyfis. Hlutverk Hæstaréttar er því að vera fordæmisgefandi dómstóll. Við gildistöku nýrra laga um dómstóla var ákveðið að Hæstiréttur skyldi dæma í þeim einkamálum sem til hans var áfrýjað fyrir árslok 2017 en ódæmd sakamál skyldu send Landsrétti til meðferðar.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Í árslok 2017 voru ólokin sakamál 77 og voru 75 þeirra send Landsrétti til meðferðar. Ólokin einkamál voru 270 og lauk meðferð þeirra allra á árinu 2018. Í þessum 270 málum gengu dómur í 249 málum en 21 mál var fellt niður. Í 46 málum dæmdu fimm dómur en 203 mál dæmdu þrjú dómur. Ekkert mál var flutt fyrir sjö dómurum. Af þessum 249 málum var niðurstaða héraðsdóms staðfest í 154 málum eða 62%, breytt að einhverju leyti í 22 málum eða 9%, breytt verulega eða snúið við í 51 máli eða 20% og niðurfellt, ómerkt eða vísað frá héraðsdómi í 22 málum eða 9%.

Dómarar í Hæstarétti eru nú átta og verða sjö þegar næsti dómari lætur af embætti. Aðstoðarmenn dómara eru fjórir og aðrir starfsmenn fjórir að skrifstofustjóra meðtöldum. Ekki er sett í embætti dómara í námsleyfi eða við önnur forföll.

Árið 2020 verður Hæstiréttur 100 ára og hefur verið ráðgert að minnast þeirra tímamóta m.a. með útgáfu rits þar sem fjallað verður um sögu dómstólsins og birtar fræðigreinar en

fjármagni var sérstaklega veitt til þessa verkefnis auk þess sem gert er ráð fyrir hátíðardagskrá í tilefni afmælisins.

Helsta áskorun Hæstaréttar nú er að laga sig að breyttu hlutverki sem fordæmisgefandi dómstóll.

Markmið og mælikvarðar

Sett verða sameiginleg markmið fyrir alla dómstóla í kaflanum um málaflokk 2.4 *Dómstólasýslan*.

02.2 HÉRAÐSDÓMSTÓLAR

Verkefni

Héraðsdómstólar skera úr réttarágreiningi á fyrsta dómstigi. Dómstólar í héraði eru átta og er umdæmi hvers héraðsdómstóls ein dómþinghá að Héraðsdómstól Suðurlands undanskildum þar sem dómþinghár eru tvær. Héraðsdómstólarnir lúta hver um sig daglegri stjórnun dómstjóra auk þess sem hann sinnir dómstörfum og ber ábyrgð á starfsemi hans.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Dómarar í héraði eru nú 42 og verða það áfram samkvæmt lögum nr. 50/2016, um dómstóla. Þegar þróun á fjölda dómsmála og meðferð þeirra hjá héraðsdómstólunum er til skoðunar er fyrst og fremst horft til munnlega fluttra einkamála og sakamála enda vega þau þyngst hjá héraðsdómstólunum. Munnlega fluttum einkamálum hefur farið fækkandi á síðastliðnum sjö árum og vekur einkum athygli sú fækkun sem hefur orðið á munnlega fluttum málum við Héraðsdómi Reykjavíkur. Munnlega flutt einkamál voru 585 á árinu 2018 samanborið við 712 árið 2017 og 718 árið 2016 á meðan fjöldi munnlegra flutt einkamála við Héraðsdóm Reykjaness hefur haldist í kringum 200 mál á ári. Fjöldi munnlega fluttra sakamála voru 514 við Héraðsdóm Reykjaness á árinu 2018 á meðan þau voru 602 við Héraðsdóm Reykjavíkur. Þá vekur athygli fjöldi rannsóknarúrskurða sem kveðnir eru upp við Héraðsdóm Reykjaness en þeir voru 653 á árinu 2018 samanborið við 648 við Héraðsdóm Reykjavíkur. Jafnframt eru fleiri gæsluvarðhaldsúrskurðir kveðnir upp við Héraðsdóm Reykjaness en Héraðsdóm Reykjavíkur. Álag hefur þannig aukist til muna við Héraðsdóm Reykjaness á liðnum árum sem leiddi til þess að stjórn dómstólasýslunnar tók ákvörðun um að flytja stöðugildi eins dómara frá Héraðsdómi Reykjavíkur til Héraðsdóms Reykjaness á árinu 2019.

Verulegt átak hefur verið unnið í skjalamáli Héraðsdóms Reykjavíkur um vistun og flokkun gagna. Héraðsdómur Reykjaness hefur lýst því yfir að dómstóllinn þurfi væntanlega sömuleiðis að vinna að flokkun og vistun dómsskjala þar sem skjalageymslur dómstólsins eru um það bil að fyllast.

Unnið verður að aukinni rafvæðingu í starfsemi dómstólanna með því markmiði að auka skilvirkni og svigrúm starfsmanna héraðsdómstólanna til að sinna öðrum verkefnum. Er m.a. horft til þess að innleiða svokallaðan talgreini við endurritun skýrslna í héraði, sambærilegum og hjá Alþingi. Vætanleg nýting fjarfundabúnaðar á næstu árum við skýrslutökur í héraði mun enn auka á öryggi upplýsinga og auka skilvirkni við rekstur dómsmála þar sem skýrslutökur geta farið fram utan dómhúss ef nauðsyn krefur.

Helstu áskoranir héraðsdómstólanna verður hjálfun starfsmanna. Mikilvægt er að aðlaga vinnubrögð og verkferla að notkun nýs upplýsingakerfis (vistun rafrænna gagna) og nýrra

tækja (skjáir í dómsölum) samhliða því að vinnsla mála verði til samræmis við kerfisbundna skjalastjórnun. Unnið hefur verið að viðgerðum á Dómhúsinu við Lækjartorg vegna leka og mygluskemmda á liðnum misserum og er þeirri vinnu engan veginn lokið. Viðgerð á húsnæðinu getur haft áhrif á starfsemina og getur komið til þess að einhverjir starfsmenn þurfi að víkja úr húsi á meðan viðgerð stendur.

Markmið og mælikvarðar

Sett verða sameiginleg markmið fyrir alla dómstóla í kaflanum um málaflokk 2.4 *Dómstólasýslan*.

02.3 LANDSRÉTTUR

Verkefni

Við gildistöku laga um dómstóla, nr. 50/2016, 1. janúar 2018 tók Landsréttur til starfa og er áfrýjunardómstóll en Hæstiréttur hafði farið með það hlutverk eins og fyrr er rakið. Fyrsta starfsárið einkenndist af mótun á nýrri starfsemi frá grunni. Sú vinna stóð allt árið 2018 og er enn yfirstandandi þótt flest af stærri viðfangsefnum sé lokið.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Dómarar við Landsrétt eru 15, aðstoðarmenn eru 8 og aðrir starfsmenn að meðöldum skrifstofustjóra eru 7.

Heildarfjöldi dómsmála árið 2018 var 941 sem er svipað og árinu á undan hjá Hæstarétti ef frá eru talin þau 75 sakamál sem send voru réttinum frá Hæstarétti í upphafi þessa árs. Áfrýjuð einkamál voru 307, áfrýjuð sakamál voru 94, kærð einkamál voru 210 og kærð sakamál voru 246. Þegar horft er til reynslu síðustu ára af málafjölda hjá Landsrétti og áður Hæstarétti eru ekki forsendur til annars en að leggja svipaða þróun til grundvallar á komandi árum. Þó dómarar við Landsrétt séu fleiri en voru við Hæstarétt lengst af verður sérstök áskoran að halda málsmeðferðartíma í horfi þar sem meðferð nokkurs fjölda áfrýjaðra mála fyrir Landsrétti er flóknari en var fyrir Hæstarétti vegna viðbótarsönnunarfærslu með vitnaleiðslum auk þess sem dómarar við Landsrétt koma oft beint að undirbúningi aðalmeðferða með því að halda undirbúningsþinghöld. Nefna má í dæmaskyni að hlutfall þeirra sakamála þar sem fram fer undirbúningsþinghald lætur nærri að vera 45% í sakamálum og 15% í einkamálum. Að því er stefnt að halda í heiðri viðmið dómstólasýslunnar um málsmeðferðartíma sem tekur mið af því að yfirleitt sé leyst úr áfrýjuðum málum innan átta mánaða frá áfrýjun. Vert er þó að geta þess að Landsréttur hefur ekki fullt vald á málshraða í áfrýjuðum sakamálum þar sem undirbúningur þingfestingar sakamála er á hendi ríkissaksóknara án þess að skilgreind séu viðmið um tímalengd hans.

Helsta áskoran Landsréttar er að þróa starfsemi nýs réttar og hjálfa starfsmenn samhliða því að halda málsmeðferðartíma innan þeirra viðmiða sem sett hafa verið.

Markmið og mælikvarðar

Sett verða sameiginleg markmið fyrir alla dómstóla í kaflanum um málaflokk 2.4 *Dómstólasýslan*.

02.4 DÓMSTÓLASÝSLAN

Verkefni

Dómstólasýslan er sjálfstæð stjórnslustofnun sem hóf starfsemi sína 1. janúar 2018 við gildistöku nýju dómstólalaganna. Dómstólasýslan hefur það meginhlutverk að annast og vera í fyrirsvari fyrir sameiginlega stjórnslu dómstólanna allra með það að markmiði að efla og styrkja stjórnslu þeirra og um leið stuðla að samræmingu í framkvæmd er varðar innri starfsemi allra dómstíganna þriggja. Dómstólasýslan skipuleggur símenntun dómara og annarra starfsmanna dómstólanna, fer með yfirstjórn upplýsinga- og tæknimála dómstólanna og annast þróun þeirra mála, safnar saman og birtir upplýsingar um fjölda og afgreiðslu mála við dómstóla. Þá er dómstólasýslan málsvari dómstólanna gagnvart stjórnvöldum og almenningi.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Dómstólasýslan tilnefnir hæfilegan fjölda manna með sérkunnáttu á öðrum sviðum en lögfræði til fimm ára í senn til að gegna störfum sérfróðra meðdómsmanna. Nú þegar hafa verið tilnefndir um 108 sérfræðingar til starfa til næstu fimm ára auk þeirra sem tilnefndir hafa verið til starfa í einstökum málum. Kostnaður vegna launa sérfróðra meðdómsmanna lækkaði á árinu 2018, var 87 m.kr. samanborið við 103 m.kr. árið áður. Lækkunina má m.a. rekja til lagabreytingar þar sem kveðið er á um að einungis er kallaður til að jafnaði einn sérfróður meðdómsmaður til þess að sitja í héraði. Hins vegar er heimilt að kalla til sérfróðan meðdómsmann í Landsrétti. Þar sem enn er ekki komin full reynsla á hver þörfin verður þegar rétturinn er kominn í full afköst er erfitt að segja til um hver þróun kostnaðarinn kann að verða á árinu 2019.

Á árinu 2018 var áfram unnið að þróun upplýsingakerfis Landsréttar og samtengingu kerfisins við vef réttarins ásamt því að hafin var þarfagreining og smíði upplýsingakerfis fyrir héraðsdómstólana. Upplýsingakerfi héraðsdómstólanna verður tekið í notkun á næstu vikum og mánuðum. Áætlað er að innleiðingu verði lokið á öllum héraðsdómstólum um eða eftir mitt árið 2019 en kerfið verður þróað áfram. Upplýsingakerfi héraðsdómstólanna og Landsréttar styðja við rafræna sendingu málgagna milli dómstiga sem mun hafa mikið hagræði í för með sér við áfrýjun og kærur mála milla dómstiga. Breytt verklag við vinnslu mála mun auka til muna öryggi málgagna og stuðla að aukinni skilvirkni. Samhliða innleiðingu nýs tölvubúnaðar var unnið að flutningi á tölvurekstrarþjónustu dómstólanna (héraðsdómstólanna, Landsréttar og dómstólasýslunnar) frá Þjóðskrá. Þetta kallar á breytt verklag við rekstur upplýsingatæknimála dómstólanna sem þarf að huga betur að til framtíðar.

Dómstólasýslan vinnur að upplýsingatæknistefnu fyrir dómstólana til næstu fimm ára þar sem ætlunin er m.a. að þróa rafræna málsmeðferð frá þingfestingu eða móttöku máls og fram að aðalmeðferð. Rafræn málsmeðferð kallar á endurskoðun réttarfarslöggjafar og verkferla við rekstur dómsmála. Nýting tæknilausna við framlagningu og vinnslu gagna mun auka á skilvirkni og um leið öryggi málgagna. Innleiðing og þróun tæknilausna kallar á sérhæfða tækniþekkingu sem ekki er fyrir að fara innan dómstólanna eða dómstólasýslunnar. Nýting fjarfundabúnaðar við skýrslutökur mun enn auka á öryggi upplýsinga og auka skilvirkni við rekstur dómsmála þar sem skýrslutökur geta farið fram utan dómhúss. Aukin nýting tæknilausna kallar á nýja hæfni starfsmanna dómstólanna og dómstólasýslunnar sem þarf að þjálfra til þess að geta unnið innan breytts starfsumhverfis. Ef vel tekst til eru möguleikar til aukinnar skilvirkni við meðferð mála í héraðsdómstólunum (rafrænt ferli frá þingfestingu fram að aðalmeðferð auk þess að millipinghöldum verði fækkað). Traust til dómstólanna hefur verið lægra en þær stofnanir sem dómstólarnir vilja bera sig saman við (jafnt innan

lands og erlendis). Tækifæri er til þess að auka traust m.a. með aukinni kynningu á starfseminni samhliða aukinni skilvirkni og öryggi gagna með nýtingu rafrænna lausna.

Þar sem ekki er fyrir að fara sérstakri tölvudeild eða sérfræðipækkingu innan dómstólanna eða miðlægt innan dómsmálaráðuneytisins er mikilvægt að móta stefnu um það hvernig á að tryggja stofunum aðgang að sérfræðipækkingu til þess að vinna innan stafræns Íslands.

Endurskoða þarf réttarfarslöggjöfina með tilliti til aukins vægis rafrænnar málsmeðferðar fyrir héraðsdómstólunum. Þá er mikilvægt að benda á það óhagræði sem af því hlýst að dómstólarnir og dómstólasýslan er hvert um sig sérstakur málaflokkur þannig að fjárheimildir verða ekki færðar á milli nema með fjárákaldögum.

Markmið

1. Réttlát og opinber málsmeðferð. Grundvallarregla réttarríkis er réttlát og opinber málsmeðferð. Þinghöld eru yfirleitt opin og úrlausnir dómstóla aðgengilegar þannig að allir geti fylgst með störfum þeirra. Dómstólasýslan leggur áherslu á það í störfum sínum að virða þá grundvallarreglu og um leið styðja dómstólana til þess. Mikilvægt er í því samhengi að samræmi náist við birtingu dóma á vef á öllum dómstigum en á sama tíma sé gætt að persónuverndarsjónarmiðum.
2. Skilvirkni og gæði. Dómar eru kveðnir upp innan lögmæltra tímamarka á grundvelli réttlátrar og óvilhallrar málsmeðferðar. Dómstólasýslan leggur áherslu á það í störfum sínum að styðja dómstólana þannig að þeir geti á sem bestan hátt mætt þeim kröfum sem til þeirra eru gerðar um skilvirkni og gæði. Með samtengingu upplýsingakerfa héraðsdómstólanna og Landsréttar verður öryggi gagna tryggt auk þess sem skilvirkni við vinnslu mála eykst.
3. Traust. Starfsmenn dómstólanna og dómstólasýslunnar vinna störf sín af heilindum og lögum samkvæmt. Þeir sýna þeim sem til dómstólanna leita virðingu og skilning og gæta jafnræðis og jafnréttis í hvívetna. Dómstólarnir og dómstólasýslan vinna að því að gera hlutverk dómstólanna sýnilegra í samfélaginu.

Mælikvarðar

Viðmið Hæstaréttar varðandi málsmeðferðartíma er um 12 mánuðir frá áfrýjun máls til dómsuppkvaðningar í einkamáli. Markmið Landsréttar er að mál sé komið á dagskrá um þremur mánuðum frá áfrýjun og að dómsuppkvaðning verði um 8-12 mánuðum eftir að mál berst réttinum. Viðmið héraðsdómstólanna varðandi málsmeðferðartíma er að hann styttest frá því að vera að meðaltali um 365 dagar í 300 daga að meðaltali frá þingfestingu til dómsuppkvaðningar í munnlega fluttum einkamálum á næstu fimm árum. Fækkun millipinghalda og rafræn málsmeðferð er lykillinn að aukinni skilvirkni við vinnslu dómsmála. Traust til dómskerfisins er mælt árlega í þjóðarpúlsi Gallup. Hlutfall þeirra sem treystu dómskerfinu fór úr 36% árið 2018 í 47% árið 2019.

Skilvirkni aukist með nýju upplýsingakerfi og breyttu vinnulagi samhliða endurskoðaðri réttarfarslöggjöf. Málsmeðferðartími munnlega fluttra einkamála styttest. Talgreinir verði nýttur í héraðsdómstólunum.

Öryggi gagna aukist til muna með rafrænum flutningi gagna milli upplýsingakerfis héraðsdómstólanna og Landsréttar.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Réttlát og opinber málsmeðferð.	16.3 16.6	Fjöldi mála, tegund og málsmeðferðartími. Eftir dómstigum.	Unnið að tölum og viðmiðum.	Hæstiréttur: 12 mánuðir, Landsréttur: 8–12 mánuðir, héraðsdómstólar: 300 dagar.	Hæstiréttur: unnið að settum viðmiðum, Landsréttur: unnið að settum viðmiðum, héraðsdómstóla: <300 dagar.
2	Skilvirkni og gæði.		Aukin rafvæðing í málsmeðferð.	Unnið að undirbúningi.	Viðmið sett.	Unnið að settum viðmiðum.
3	Traust.		Traust til dómstóla.	36%	50%	>50%

Vegna þeirra breytinga sem gerðar hafa verið á dómstólaskipan þarf lengri tíma til þess að vinna að viðmiðum um málsmeðferðartíma hjá bæði Hæstarétti og Landsrétti.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1, 2 og 3	Gagnaflutningar á milli dómstiga, rafræn sending gagna frá héraði til Landsréttar.	2019–2022	Dómstólasýslan.
2	1, 2 og 3	Áframhaldandi þróun málaskrár héraðsdómstóla og Landsréttar.	2019–2024	Dómstólasýslan.
3	2	Rafræn skil dómsmálagagna.	2022–2024	Dómstólasýslan.
4	1 og 2	Innleiðing á upplýsingatæknistefnu dómstólanna.	2020–2024	Dómstólasýslan.
5		Rafræn málsmeðferð frá þingfestingu fram að aðalmeðferð máls. Endurskoðuð réttarfarslöggjöf.	2020–2024	Dómstólasýslan og DMR.
6	2	Innleiðing fjarfundabúnaðar.	2020–2024	Dómstólasýslan.
7	2	Talgreinir þróaður.	2020	Dómstólasýslan.
8	1, 2 og 3	Unnið að breytingum á eigin kerfum og samtengingu þeirra sem gerir mögulegt að flytja gögn rafrænt þvert á stofnanir réttarvörslukerfisins. Þátttaka í verkefnum um Réttarvörslugátt.	2020–2024	DMR og stofnanir réttarvörslukerfisins.

03 Æðsta stjórnýsla

UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð forsætisráðherra og skiptist í þrjá mála-
flokka, en þeir eru:

- Embætti forseta Íslands.
- Ríkisstjórn.
- Forsætisráðuneyti.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra mála-
flokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjáraukalög 2018	Fjárlög 2019
3 Æðsta stjórnýsla			
3.10 Embætti forseta Íslands	340	365	358
3.20 Ríkisstjórn	656	461	637
3.30 Forsætisráðuneyti	1.078	1.525	1.359
Samtals	2.074	2.351	2.354

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn forsætisráðuneytisins er áframhaldandi frumkvæði og forysta í fram-
þróun og samhæfingu faglegra og gagnsærra vinnubragða á vettvangi ríkisstjórnar, í ráð-
herranefndum og innan Stjórnarráðsins í heild, á sviði stefnumála ríkisstjórnar, þjóð-
hagsmála, þjóðaröryggismála, framtíðarmálefna, þ.m.t. vísinda- og tæknimála, stjórn-
sýslu, þ.m.t. upplýsingamála, löggjafarmála og jafnréttismála.

Meginmarkmið forsætisráðuneytisins er að skapa forsætisráðherra trausta og faglega
umgjörð þannig að ráðherra fái sem best sinnt forystuhlutverki sínu í íslensku samfélagi,
m.a. á vettvangi ríkisstjórnar, ráðherranefnda, í málaflökkum sem forsætisráðuneytið ber
ábyrgð á, á Alþingi og fyrir hönd þjóðarinnar á erlendum vettvangi og í alþjóðasam-
skiptum.

FJÁRMÖGNUN

Helstu breytingar á ramma málefнасviðsins á áætlunartímabilinu helgast af því að gert er ráð fyrir hönnun viðbyggingar við Stjórnarráðshúsið á árinu 2020 og framkvæmdum sem áætlað er að ljúki árið 2023. Framkvæmdin er í samræmi við það sem fram kemur í þingsályktun um hvernig minnst skuli aldarafmælis sjálfstæðis og fullveldis Íslands. Þá er staða málaflokks jafnréttismála í ráðuneytinu styrkt með hliðsjón af áherslum vegna tilkomu laga um kynrænt sjálfræði og framkvæmdaáætlunar um félagslega stöðu hinsegin fólks. Niður falla árið 2021 tímabundin framlög annars vegar vegna átaks í innleiðingu EES mála og hins vegar vegna starfa stjórnarskrárnefndar.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefнасviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
3 Æðsta stjórnarsýsla	3.100	3.026	3.497	2.251	2.234
Þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	2.315	2.242	2.214	2.217	2.201
Þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	785	784	1.284	34	33

03.1 EMBÆTTI FORSETA ÍSLANDS

Verkefni

Undir málaflokkinn fellur rekstur forsetaembættisins. Það er viðvarandi verkefni að treysta umgjörð embættisins í samræmi við stöðu forseta Íslands sem þjóðhöfðingja, æðsta handhafa framkvæmdarvalds og annars handhafa löggjafarvalds í landinu og tryggja þannig að forsetinn fái sinnt embættisskyldum sínum innan lands og erlendis af kostgæfni og virðuleik. Sérstök áhersla verður meðal annars lögð á að efla ytra öryggi og umhverfi húsnæðis á Bessastöðum, m.a. í ljósi stóraukinnar umferðar ferðafólks.

03.2 RÍKISSTJÓRN

Verkefni

Undir málaflokkinn fellur launaliður ráðherra í ríkisstjórn og aðstoðarmanna þeirra. Liðurinn tekur breytingum í samræmi við fjölda ráðherra og aðstoðarmanna á hverjum tíma.

03.3 FORSÆTISRÁÐUNEYTI

Verkefni

Undir þennan lið fellur rekstur aðalskrifstofu forsætisráðuneytisins, fasteigna ráðuneytisins og Stjórnarráðsins, úrskurðarnefndar um upplýsingamál o.fl. Hlutverk forsætisráðuneytisins er meðal annars að tryggja faglega umgjörð um störf ríkisráðs, ríkisstjórnar og ráðherraefnda, auk þess að veita faglega ráðgjöf um verkaskiptingu milli ráðherra og ráðuneyta þeirra og lögfræðilega ráðgjöf til annarra ráðuneyta um stjórnskipuleg og stjórnsýsluleg álitamál. Forsætisráðuneytið annast reglulega fræðslu fyrir ráðherra og aðstoðarmenn. Þá veitir forsætisráðuneytið forsætisráðherra faglega ráðgjöf um þau málefni sem undir ráðuneytið heyra á hverjum tíma, þar á meðal um þjóðhagsmál og þjóðlendur, og sérhver önnur málefni sem forsætisráðherra leitar álits á á hverjum tíma. Jafnframt veitir forsætisráðuneytið ráðherra ráðgjöf á sviði alþjóðamála, í samráði við utanríkisráðuneytið. Forsætisráðuneytið fer jafnframt með forystu og samhæfingu innan Stjórnarráðs Íslands og annast eftirfylgni með framgangi sáttmála ríkisstjórnar. Framþróun faglegra og vandaðra verkferla og vinnubragða þvert á ráðuneyti, svo sem á sviði stjórnarfars, löggjafarmála og stefnumótunar er og verður veigamikill þáttur í starfseminni. Forsætisráðuneytið veitir meðal annars umsagnir um öll stjórnarfrumvörp sem lögð eru fram í ríkisstjórn. Þjóðhagsmálefni og málefni Seðlabanka Íslands heyra undir ráðuneytið og er þar meðal annars unnið að endurskoðun á ramma peningastefnunnar og lögum um Seðlabanka Íslands í samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneytið og Seðlabankann. Þá heyrir nýtt þjóðaröryggisráð undir forsætisráðuneytið og unnið er að stefnumótun á því sviði og þjóðaröryggisvísum. Þá er mikil áhersla lögð á framtíðarmálefni, þ.m.t. Visinda- og tækniráð, og áhrif fjórðu iðnbyltingarinnar á íslenskt samfélag. Þá er unnið að eflingu fræðslu á sviði stjórnsýslu og endurskoðun á upplýsingalöggjöf og nýjum verkefnum á því sviði sem tryggja auknið gagnsæi innan stjórnsýslunnar.

Jafnréttismál færðust til forsætisráðuneytisins í ársbyrjun 2019 og hefur nú verið sett á laggirnar ný skrifstofa jafnréttismála innan ráðuneytisins. Er það í fyrsta sinn sem sérstök skrifstofa starfar innan Stjórnarráðsins að þeim málefnum. Helstu verkefni skrifstofunnar varða eftirfylgni með lögum um jafna stöðu og jafnan rétt karla og kvenna, innleiðingu laga um jafnlaunavottun, málefni hinsegin fólks og kynrænt sjálfræði. Undir ráðuneytið heyrir nú einnig kærunefnd jafnréttismála, Jafnréttisstofa og Jafnréttissjóður Íslands. Á áætlunartímabilinu verður lögð aukin áhersla í störfum skrifstofunnar á málefni hinsegin fólks og kynrænt sjálfræði. Ítarlegar er fjallað um jafnréttismál í málaflokki 32.2 *Jafnréttismál*.

Ráðherraefndir undir forystu forsætisráðherra eru mikilvægur þáttur í starfi forsætisráðuneytisins og m.t.t. áherslu á endurskipulagningu fjármálakerfisins er nú starfandi ráðherraefnd um efnahagsmál og endurskipulagningu fjármálakerfisins. Auk framangreindra ráðherraefnda eru nú starfandi ráðherraefnd um ríkisfjármál og ráðherraefnd um samræmingu mála, en á vettvangi hennar eru tekin til umfjöllunar stærri mál sem krefjast samræmingar þvert á ráðuneyti. Ríkisstjórnin setti enn fremur aftur á laggirnar ráðherraefnd um jafnréttismál en í henni eiga fimm ráðherrar fast sæti auk forsætisráðherra.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Helstu áskoranir er snúa að innri starfsemi ráðuneytisins á næstunni varða húsnæðismál ráðuneytisins en ráðuneytið er nú á fimm mismunandi stöðum og með leigusamninga til skamms tíma. Því er nauðsynlegt að forsætisráðuneytið komist sem fyrst í öruggt og hagkvæmt húsnæði sem hentar starfsemi ráðuneytisins til lengri tíma litið og gert er ráð fyrir viðbyggingu við Stjórnarráðshúsið til þess að ná því markmiði fram. Ný skrifstofa jafnréttismála var sett á lagginnar á árinu og fylgja áskoranir því að samhæfa starfsemi hennar við aðra starfsemi ráðuneytisins svo að ráðuneytið starfi sem ein heild.

Þá er það viðvarandi áskorun að tryggja vandaða stjórnsýslu og góða starfshætti.

Tækifæri til að mæta viðvarandi húsnæðisvanda ráðuneytisins er að viðbygging við Stjórnarráðshúsið gangi hratt fyrir sig. Mikil tækifæri liggja jafnframt í flutningi málaflokks jafnréttismála til forsætisráðuneytisins. Mögulegt er að styrkja málaflokkinn með því að tengja hann samhæfingar- og forystuhlutverki ráðuneytisins.

Ráðuneytið mun mæta þeirri áskorun um að auka gæði stjórnsýslu með ýmiss konar fræðslu og námskeiðahaldi.

Forsætisráðuneytið fjallar á hverjum tíma um áhættuþætti á vettvangi þjóðaröryggisráðs og í tengslum við störf ráðsins og verkefni. Þar að auki vinnur ráðuneytið að undirbúningi gerðar almenns áhættumats þar sem kortlagðir verða innri og ytri áhættuþættir á hverjum tíma, m.a. út frá umhverfis-, samfélags-, efnahagslegum og kerfislægum þáttum, samvinnu, fjármunum, mannauði, húsnæðismálum, þekkingu, öryggismálum, tölvubúnaði, aðgengi að gögnum og upplýsingum, ófyrirsjáanleika, skipulagi o.s.frv. Þá fjallar forsætisráðuneytið reglulega um mat á áhættu vegna náttúruvárs hér á landi og allir framangreindir þættir tengjast með einhverjum hætti, m.a. á vettvangi ráðherranefnda.

Markmið

Forsætisráðuneytið setur fram þrjú markmið sem endurspeglar framangreind verkefni ráðuneytisins, framtíðarsýn og meginmarkmið. Markmiðum fylgja mælikvarðar. Markmiðin eru eftirfarandi:

1. Auka eftirfylgni með stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Í stjórnarsáttmála eru settar fram megináherslur ríkisstjórnarinnar á kjörtímabilinu. Innan Stjórnarráðsins hefur forsætisráðuneytið eftirfylgni með að unnið sé að megináherslum ríkisstjórnarinnar. Aukin áhersla hefur verið lögð á þessa eftirfylgni, t.d. með stofnun sérstakrar skrifstofu um stefnumál. Eftirfylgnin felst meðal annars í reglubundnum skýrslum til ríkisstjórnar um stöðu verkefna sem fram koma í stjórnarsáttmála, skoðun á þróun mælikvarða málefna sviða sem varða megináherslur ríkisstjórnar og samhæfingu og stuðningi við verkefni sem heyra undir fleiri en eitt ráðuneyti.
2. Að auka gagnsæi og gæði við undirbúning löggjafar. Stærstur hluti laga sem samþykkt eru á Alþingi er vegna stjórnarfrumvarpa. Forsætisráðuneytið, sem les yfir öll stjórnarfrumvörp áður en þau eru lögð fram, er því í lykilhutverki við að gæta þess að frumvörp séu sem best úr garði gerð. Vísar það til málfars, lagatækni og skýrleika en einnig þess að frumvörp séu byggð á bestu fánlegum upplýsingum um áhrif og að hagsmunaaðilar og almenningur hafi átt þess kost að koma athugasemdum á framfæri. Samráðsgáttin sem opnuð var á árinu 2018 er mikilvægt tæki í þágu aukins gagnsæis og verður hún þróuð áfram til að bæta enn frekar virkni hennar. Eftir að lög hafa verið samþykkt þarf síðan að fylgjast með framkvæmd þeirra og hvort markmið hafi náðst. Ráðuneytið vinnur með öðrum ráðuneytum, ekki síst fjármála- og efnahagsráðuneytinu, skrifstofu Alþingis og hagsmunaaðilum, sbr. ráðgjafarnefnd um opinberar eftirlitsreglur, að því að bæta ferla og þróa viðmið og leiðbeiningar á

Þessu sviði og stendur fyrir námskeiðum fyrir þá sem koma að lagasmíð og annast framkvæmd og eftirfylgni með lögum.

3. Að bæta stjórnarsýslu í þágu borgaranna. Forsætisráðuneytið fer með framkvæmd stjórnarsýslulaga og upplýsingalaga, stjórnarfar almennt og siðareglur sem settar hafa verið á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands. Það er því ljóst að ráðuneytið fer með leiðandi hlutverk innan stjórnarsýslunnar varðandi vandaða stjórnarsýsluhætti. Ýmsar umbætur á þessu sviði eru í deigluinni í kjölfar skýrslu um traust á stjórnarmálum og stjórnarsýslu og vinnu nefndar um tjáningarfrelsi o.fl. Móta á stefnu um opinber heilindi, endurskoða siðareglur og hagsmunaskráningu ráðherra og æðstu embættismanna og setja reglur um samskipti við hagsmunaaðila, aukastörf og störf að lokinni opinberri þjónustu. Þá er stefnt að því að bæta skráningu upplýsinga og birtingu upplýsinga úr málaskrá til að auka gagnsæi um störf stjórnarsýslunnar. Einnig er verið að gera úttekt á sjálfstæðum úrskurðarnefndum með það fyrir augum að þær séu ekki settar á laggirnar nema sérstök ástæða sé til. Sérstök áhersla verður lögð á að auka hæfni starfsfólks og þekkingu á grundvallarreglum sem gilda um stjórnarsýsluna og siðareglum. Til stendur að efla símenntun á þessu sviði og útbúa handhægt kennsluefni.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Auka eftirfylgni með stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.	16	Fjöldi framgangsskýrslna á ári.	2	2	2
			Fjöldi eftirfylgnifunda fagráðherra með ráðherranefnd.	7	8	8
2	Auka gagnsæi og gæði við undirbúning löggjafar.	16	Hlutfall stjórnarfrumvarpa sem lögð eru fram á Alþingi þar sem áform um lagasetningu hafa verið kynnt í opnu samráði á netinu (í samráðsgátt) áður en samning frumvarps hefst.	13%	70%	85%
			Hlutfall stjórnarfrumvarpa sem lögð eru fram á Alþingi og hafa verið kynnt í opnu samráði á netinu (í samráðsgátt) og hafa að geyma eða vísa skýrt til fullnægjandi og aðgengilegrar umfjöllunar um úrvinnslu samráðs.	Hlutfall frumvarpa í opnu samráði: 61%. Mat á fullnægjandi og aðgengilegri umfjöllun um úrvinnslu samráðs ekki hafið.	Hlutfall frumvarpa í opnu samráði: 75%. 50% hafa að geyma eða vísa til fullnægjandi umfjöllunar um samráð.	Hlutfall frumvarpa í opnu samráði: 85%. 75% hafa að geyma eða vísa til fullnægjandi umfjöllunar um samráð.
			Hlutfall stjórnarfrumvarpa þar sem endanlegt mat á áhrifum er fullnægjandi.	Viðmið mótuð.	Viðmið mótuð.	Viðmið mótuð.
			Hlutfall stjórnarfrumvarpa með	Viðmið mótuð.	Viðmið mótuð.	Viðmið mótuð.

			(fullnægjandi) mati á áhrifum á stöðu kynjanna.			
3	Að bæta stjórnsýslu í þágu borgaranna.	16	Hlutfall starfsfólks Stjórnarráðsins sem telur þekkingu sína á stjórn-sýslulögum/siðareglum/vönduðum stjórnsýslu-háttum vera mjög góða eða góða.	Viðmið ekki til.	Viðmið fara eftir niður-stöðum könnunar sem gerð verður á árinu 2019.	Viðmið fara eftir niður-stöðum könnunar sem gerð verður á árinu 2019.

Sú breyting hefur orðið á markmiðum málaflokksins frá fyrri fjármálaáætlun að markmið um bættan undirbúning ríkisstjórnarfundna er tekið út en markmið um bætta stjórnsýslu fært inn. Er þetta gert þar sem síðara markmiðið þykir víðtækara og hið fyrra frekar snúa að innra skipulagi ráðuneyta.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Framgangsskýrslur um áherslur í stjórnarsáttmála lagðar fyrir ríkisstjórn tvisvar á ári.	2020–2024	FOR og aðstoðarmenn ráðherra
2	2	Áframhaldandi þróun og samhæfing vinnuferla ráðuneyta við undirbúning frumvarpa, stefnumótun og áætlanagerð, þar á meðal með námskeiðahaldi og uppfærslu leiðarvísis og handbókar um vinnslu frumvarpa.	2020–2024	FOR
3	2	Aukið aðhald, með söfnun, greiningu og miðlun upplýsinga. Skýrsla um stöðu og þróun gefin út að minnsta kosti árlega.	2020–2024	FOR
	3	Fræðsluáttak um stjórnsýslulög/siðareglur/vandaða stjórnsýsluhætti með það að markmiði að auka þekkingu og hæfni starfsfólks í þeim efnum. Meðal annars verði settur á fót rafrænn innri fræðslubrunnur.	2020–	FOR

04 Utanríkismál

UMFANG

Starfsemi á þessu málefнасviði er á ábyrgð utanríkisráðherra. Það skiptist í fjóra mála-flokka en þeir eru:

- 04.1 *Utanríkisþjónusta og stjórnsýsla utanríkismála.*
- 04.2 *Utanríkisviðskipti.*
- 04.3 *Samstarf um öryggis- og varnarmál.*
- 04.5 *Samningsbundin framlög vegna fjölþjóðasamstarfs.*

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 39/1971, um utanríkisþjónustu Íslands, fer utanríkisþjónustan með utanríkismál og gætir í hvívetna hagsmuna Íslands gagnvart öðrum ríkjum, einkum hvað snertir stjórnsmál og öryggismál, utanríkisviðskipti og menningarmál. Einnig segir að utanríkisþjónustan annist í umboði forseta samningagerð við önnur ríki nema gerð sé undan-tekning í lögum eða forsetaúrskurði. Utanríkisþjónustan veitir einnig ríkisborgurum vernd og aðstoð erlendis. Verkefni sem falla undir málefнасviðið utanríkismál eru viðtæk og snerta mörg önnur málefнасvið og virkt samráð fer fram við fagráðuneyti.

Málaflokkur 4.4 *Þróunarsamvinna* féll áður undir málefнасviðið en hefur nú verið færður undir sérstakt málefнасvið númer 35 *Alþjóða þróunarsamvinna* sem einnig er á ábyrgð utanríkisráðherra. Nánar er fjallað um málefni þróunarsamvinnu í þeim kafla.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefнасviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjárlög 2018	Fjárlög 2019
4 Utanríkismál			
4.10 Utanríkisþjónusta og stjórnsýsla utanríkismála ...	5.168	5.429	6.260
4.20 Utanríkisviðskipti	686	752	796
4.30 Samstarf um öryggis- og varnarmál	1.357	1.892	2.185
4.50 Samningsbundin framlög v/ fjölþjóðasamstarfs....	1.540	1.475	1.968
Samtals	8.751	9.547	11.208

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Utanríkisstefna Íslands hefur grunnildi þjóðarinnar að leiðarljósi: lýðræði, virðingu fyrir réttarríkinu og alþjóðalögum, mannúð og mannréttindi, jafnrétti allra og sjálfbæra þróun og friðsamlega lausn deilumála. Hlutverk utanríkisþjónustunnar er að gæta í hvívetna hagsmuna lands og þjóðar á alþjóðavettvangi.

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna eru jafnframt leiðarljós í íslenski utanríkisstefnu. Aðalsmerki heimsmarkmiðanna er að þau eru algild og ber öllum þjóðum að vinna skipulega að þeim innan lands sem og í alþjóðasamstarfi og þróunarsamvinnu fram til ársins 2030.

Ísland tekur æ virkari þátt í margvíslegu alþjóðasamstarfi og hefur í auknum mæli tekið að sér forystuhlutverk á alþjóðavettvangi. Ísland gegnir á árinu 2019 forystuhlutverki í norrænu samstarfi og tekur við formennsku í Norðurskautsráðinu í maí 2019 til tveggja ára. Ísland tók sæti í mannréttindaráði Sameinuðu þjóðanna á síðasta ári til loka þessa árs. Ísland mun gegna formennsku í ráðherranefnd Evrópuráðsins frá nóvember 2022 til sex mánaða og sækist eftir sæti í framkvæmdastjórn Menningarstofnunar Sameinuðu þjóðanna (UNESCO) á árunum 2021–2025.

Breytt heimsmynd kallar á sífellda aðlögun í starfi utanríkisþjónustunnar og breytingar á forgangsröðun, skýrari stefnumótun og sveigjanleika í starfi. Í skýrslu utanríkisráðherra *Utanríkisþjónusta til framtíðar: Hagsmunagæsla í síbreytilegum heimi*, sem kynnt var í september 2017, eru settar fram á annað hundrað tillögur sem marka framtíðarsýn utanríkisþjónustunnar til næstu ára. Þær lúta m.a. að markvissara starfi í öryggis- og varnarmálum, loftslags- og norðurslóðamálum, aukinni áherslu á nýtingu útflutningstækifæra og viðskiptaþjónustu, öflugri framkvæmd EES-samningsins, aukinni þátttöku Íslands í alþjóðlegri þróunarsamvinnu, markvissari umgjörð um störf kjöræðismanna, örvun umræðu um utanríkismál og bættri þjónustu við Íslendinga erlendis, auk fjölmargra annarra tillagna sem lúta að skipulagi og starfsemi utanríkisþjónustunnar. Unnið er að framkvæmd þessara tillagna í utanríkisráðuneytinu og stefnt að því að innleiða þær allar á næstu árum.

FJÁRMÖGNUN

Fjárheimildir til málaflokksins lækka um ríflega milljarð á áætlunartímanum. Auk aðhalds skýrist breytingin aðallega af tveimur tilefnum. Annars vegar af lækkun á framlögum til Uppbyggingarsjóðs EES sem ná hámarki árin 2020 og 2021 en fara svo lækkandi, og hins vegar af tímabundnum verkefnum sem renna sitt skeið á tímabilinu eins og t.a.m. formennska í Norðurskautsráði.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefna sviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
4 Utanríkismál	11.767	11.831	11.432	11.132	10.704
Þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	11.705	11.770	11.372	11.073	10.645
Þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	62	61	60	59	58

04.1 UTANRÍKISÞJÓNUSTA OG STJÓRNSÝSLA UTANRÍKISMÁLA

Verkefni

Markmið málaflokksins hafa víðtæka tengingu við áherslumál í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Markmiðin styðja jafnframt við flestöll heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

Hlutverk borgarþjónustunnar er að veita ríkisborgurum vernd og aðstoð gagnvart erlendum stjórnvöldum, stofnunum og einstaklingum erlendis. Umfang borgarþjónustu hefur vaxið með alþjóðavæðingu, auknum ferðalögum og búsetu Íslendinga erlendis. Tæplega 50 þúsund Íslendingar höfðu skráða búsetu erlendis árið 2018. Fyrir þennan hóp eru sendiskrifstofur Íslands eins konar framlenging stjórnsýslunnar erlendis og hafa milligöngu við stjórnsýslu stofanna hér á landi. Grundvallarmarkmið borgarþjónustu er að þeir sem leita til hennar fái úrlausn sinna mála og séu ánægðir með þjónustuna. Til þess verði mótuð stefna fyrir borgarþjónustuna sem ljúki haustið 2019.

Utanríkisþjónustan hefur einkum sinnt hlutverki sínu á sviði efnahags- og viðskiptamála undir merkjum viðskiptaskrifstofu ráðuneytisins. Utanríkisráðuneytið á náið samstarf við Íslandsstofu um ýmis verkefni á sviði markaðssetningar og kynningarstarfs og markaðssetningar erlendis á íslenskum vörum, þjónustu og menningu.

Eitt mikilvægasta verkefni utanríkisráðuneytisins er að tryggja öfluga framkvæmd EES-samningsins. Í því felst m.a. að sinna skilvirkri hagsmunagæslu við mótun og upptöku reglna í EES-samninginn og tímanlega upptöku og innleiðingu reglna, sem og að standa vörð um frjáls og opin heimsviðskipti og tryggja íslenskum fyrirtækjum jafn greiðan aðgang og unnt er að heimsmörkuðum með því að fjölga fríverslunarsamningum tvíhliða og í samvinnu við EFTA-ríkin. Fjölgun fríverslunarsamninga og annarra viðskiptasamninga er jafnframt áherslumál stjórnvalda til að tryggja aðgang íslenskra fyrirtækja að alþjóðlegum mörkuðum. Það er sérstök áskorun að koma sjónarmiðum Íslands um sjálfbærni og mannréttindi að í slíkum viðræðum.

Eitt helsta forgangamál utanríkisþjónustunnar er að tryggja hagsmuni Íslands varðandi útgöngu Bretlands úr ESB.

Vaxandi þáttur í starfi utanríkisþjónustu er að styðja íslenska ferðaþjónustu með því að greiða götu erlendra viðskipta- og ferðamanna með hnökralausri afgreiðslu Schengen-áritana og gæta árveki í eftirliti með framkvæmd í tengslum við fyrirsvarssamninga. Útgáfa Schengen-vegabréfsáritana til Íslands hefur vaxið gríðarlega undanfarin ár vegna aukins fjölda ferðamanna frá ríkjum utan Schengen-svæðisins til Íslands. Greið afgreiðsla þeirra varðar miklu fyrir ferðaþjónustuna hér á landi.

Stefnt er að því að fjölga afgreiðslustöðum í Kína og að hafin verði afgreiðsla umsókna og útgáfa áritana í sendiráði Íslands í Nýju-Delí í maí, Washington í lok árs og London í upphafi ársins 2020. Gert er ráð fyrir að heildarfjöldi umsókna um Schengen-áritanir til Íslands verði rúmlega 18 þúsund á þessu ári, tæplega 34 þúsund árið 2020 og um 50 þúsund árið 2024.

Ísland var kosið til setu í mannréttindaráði Sameinuðu þjóðanna í júlí 2018 og situr þar út árið 2019 og er það til marks um þann ásetning að efla enn frekar málsvarahlutverk sitt í mannréttindamálum, einkum á vettvangi mannréttindaráðsins í Genf, á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna í New York og hjá Evrópuráðinu í Strassborg. Meðal áherslna Íslands í mannréttindaráðinu er jafnrétti kynjanna, réttindi hinsegin fólks og réttindi barna, auk þess að tala fyrir umbótum á starfsháttum ráðsins.

Norrænt samstarf verður áfram einn af hornsteinum utanríkisstefnu Íslands eins og kemur fram í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar. Á árinu 2019 gegnir Ísland formennsku í samstarfi norrænna utanríkisráðherra. Markmiðið er að styrkja stöðu Íslands í samstarfinu og efla um leið tvíhliða tengsl Íslands við hvert og eitt Norðurlandaráki. Þá munu Norðurlöndin minnast

Þess að 10 ár eru liðin frá útgáfu Stoltenberg-skýrslunnar um aukna samvinnu í utanríkis- og öryggismálum. Ísland er sömuleiðis í formennsku í samstarfi utanríkisráðherra Norðurlandanna og Eystrasaltsríkjanna (NB8). Þar leggur Ísland áherslu á öryggismál, þ.m.t. netöryggi, mannréttindamál og málefni hafsins. Svæðisbundið samstarf fer einnig fram innan vébanda Norrænu ráðherranefndarinnar sem Ísland veitir formennsku árið 2019. Í formennsku-áætluninni er lögð áhersla á málefni ungs fólks, sjálfbæra ferðaþjónustu í norðri og málefni hafsins.

Málefni norðurslóða er eitt af áherslumálum utanríkisstefnu Íslands líkt og kemur fram í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og á sér stoð í þingsályktun sem var samþykkt á Alþingi vorið 2011. Ísland gegnir formennsku í Norðurskautsráðinu í tvö ár, frá maí 2019–2021, undir yfirskriftinni *Saman til sjálfbærni á norðurslóðum*. Sjálfbær þróun verður meginþema formennskuáætlunarinnar og áhersla lögð á að styrkja og efla samstarf Norðurskautsráðsins á öllum sviðum sjálfbærni, þ.e. umhverfismála, efnahagsmála og félagsmála. Undir meginþemanu um sjálfbæra þróun hafa verið skilgreind þrjú áherslusvið: málefni hafsins; loftslagsmál og grænar lausnir í orkuframleiðslu; fólkið á norðurslóðum og styrking samfélaga.

Í samræmi við stefnu stjórnvalda í loftslagsmálum og framkvæmd heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna verður aukin áhersla lögð á þátttöku á alþjóðavettvangi í auðlinda- og umhverfismálum. Sérstaka áherslu þarf að leggja á málefni hafsins, aðgerðir í loftslagsmálum, grænar lausnir, endurnýjanlega orku, matvælaframleiðslu, heilnæmt umhverfi og baráttuna við jarðvegseyðingu. Unnið er að aðgerðaáætlun um styrkingu málaflokksins.

Hafréttarmál hafa ávallt verið í öndvegi í íslenskri utanríkisstefnu. Það krefst öflugrar hagsmunagæslu á alþjóðavettvangi að standa vörð um hagsmuni þjóðarinnar á sviði sjávarútvegs og málefna hafsins. Auk reglulegs starfs á sviði hafréttar, þ.m.t. samningaviðræðna um árlega hafréttar- og fiskveiðiályktun allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna, er mikilvægt að halda áfram öflugri hagsmunagæslu við afmörkun ytri marka landgrunnins og í samningaviðræðum um verndun og sjálfbæra nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni utan lögsögu ríkja en vikið er að báðum málefnum annars staðar í þessari áætlun. Mikilvægar alþjóðlegar samningaviðræður fara nú fram um nýjan samning um verndun og sjálfbæra nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni í hafinu utan lögsögu ríkja. Samningurinn varðar stórfellda hagsmuni á úthafinu og sjálfbæra nýtingu auðlinda þar. Utanríkisráðuneytið leiðir viðræðurnar fyrir Íslands hönd í samvinnu við fagráðuneyti og verður að gera ráð fyrir að þær taki nokkur ár.

Ákveðið var í samráði við ríkisstjórnina að bjóða Ísland fram til setu í framkvæmdastjórn UNESCO fyrir tímabilið 2021–2025. Kosningastjóri og kosningateymi framboðsins hefur tekið til starfa og unnið er eftir framboðsáætlun.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Ísland er fámenn þjóð sem hefur ekki ráð á að reka umfangsmikla utanríkisþjónustu og er hún ein sú minnsta í Evrópu. Verkefnum þarf að forgangsraða og sýna verður hagkvæmi í rekstri. Þó eru ýmis verkefni í alþjóðasamskiptum sem verður að sinna óháð stærð þjóða. Breytt heimsmynd kallar á sífella aðlögun í starfi utanríkisþjónustunnar og breytingar á forgangs röðun, skýrari stefnumótun og sveigjanleika í starfi.

Ísland tekur sífellt virkari þátt í margvíslegu alþjóðasamstarfi og hefur tekið að sér forystuhlutverk víða á alþjóðavettvangi sem krefst mikils undirbúnings, fjármuna og mannafla. Seta Íslands í mannréttindaráði Sameinuðu þjóðanna, forystuhlutverk í norrænu samstarfi og formennska Íslands í Norðurskautsráðinu og í ráðherranefnd Evrópuráðsins er

mikilvæg viðurkenning á burðum okkar til alþjóðlegs samstarfs og veitir íslenskum stjórnvöldum tækifæri til að áretta helstu áherslumál sín í alþjóðasamstarfi.

Norðurslóðir eru margbrotið og viðkvæmt svæði þar sem helstu áskoranir tengjast hlýnun loftslags. Bráðnun íss, opnun siglingaleiða og aukið aðgengi að náttúruauðlindum á svæðinu fela í sér margs konar tækifæri enda beinast augu alþjóðasamfélagsins í auknum mæli að norðurslóðum. Áskorun hér felst í því að tryggja áfram á svæðinu stöðugleika, sjálfbærni og samvinnu.

Umhverfis- og auðlindamál eru vaxandi þáttur í starfi utanríkisþjónustunnar þar sem samstarf ríkja á alþjóðavettvangi er forsenda þess að þeim takist að snúa við þróun í umgengni við náttúruna og nýtingu auðlinda. Þetta eru stór hagsmunamál fyrir Ísland og forsendur sjálfstæðis í nútíð og framtíð og hér þarf að auka hagsmunagæslu fyrir Ísland þar sem alþjóðasamfélagið vinnur að ýmsum lausnum og er ekki sjálfgefið að allar lausnir þjóni hagsmunum Íslands.

Undanfarna tvo áratugi hafa íslensk stjórnvöld unnið að afmörkun ytri marka landgrunns Íslands í samræmi við ákvæði hafréttarsamnings Sameinuðu þjóðanna. Hér er um að ræða gríðarlega mikilvægt hagsmunamál fyrir Ísland enda varðar það ytri mörk yfirráða og fullveldisréttar Íslands yfir landgrunninu umhverfis landið. Síðustu ár hefur verið unnið að afmörkun vestur-, suður- og suðausturhluta Reykjaneshryggjar og er vinna við endurbætta greinargerð til landgrunnsnefndar Sameinuðu þjóðanna vegna þess svæðis á lokastigi. Eðlilegt er að næsti áfangi verði á norðausturhluta Reykjaneshryggjar og hinu umdeilda Hatton-Rockall-svæði en Ísland er eina ríkið sem hefur gert kröfu til þessa svæðis sem ekki hefur skilað greinargerð til rökstuðnings kröfum sínum til landgrunnsnefndar Sameinuðu þjóðanna. Slík greinargerð krefst hins vegar vandaðrar vísindavinnu til rökstuðnings kröfum Íslands og þeirri vinnu fylgir umtalsverður kostnaður. Forsenda þess að hefja megi þennan áfanga afmörkunar ytri marka landgrunnsins er að tryggja viðkomandi ráðuneyti og undirstofnunum þess nægjanlegt fjármagn en beinn kostnaður utanríkisráðuneytisins yrði hins vegar mun hóflegri sem hægt verður að koma fyrir í útgjaldaramma málefnasviðsins 4 utanríkismál með hagræðingu eða breyttri forgangsroð verkefna.

Í maí 2018 voru leyfisveitingar vegna hergagnaflutninga með borgaralegum loftförum færðar frá samgöngu- og sveitastjórnarráðuneytinu yfir til utanríkisráðuneytisins. Stefna ríkisstjórnarinnar var sú að við þessa yfirfærslu yrði vandað betur til afgreiðslu umsókna um leyfisveitingar, sérstaklega með tilliti til þeirra skuldbindinga sem Ísland hefur gengist undir í alþjóðasamningum um afvopnunarmál og með tilliti til mannúðarsjónarmiða. Kröfum um vandaðri málsmeðferð verður hins vegar ekki mætt án aukinna fjárheimilda til að sinna verkefninu. Ólíklegt er að ráðuneytið nái að sinna verkefninu sem skyldi innan núverandi útgjaldaramma.

Bættur árangur við upptöku og innleiðingu EES-reglna er stöðug áskorun svo og að koma íslenskum sjónarmiðum um ESB-gerðir fyrir að í upptökuférlinu. Málefni útgöngu Bretlands úr ESB er eitt helsta forgangsmál utanríkisþjónustunnar. Fyrirséð er að starfsemi utanríkisþjónustunnar vegna Brexit muni aukast jöfnum skrefum eftir útgöngu og fram að því að framtíðarsamningar eru í höfn. Á næstu árum verður lögð áhersla á að fá bandarísk og japönsk stjórnvöld til að semja um fríverslun og unnið verður að betri virkni fríverslunarsamningsins við Kína.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að Ísland geti verið sterk rödd á alþjóðavettvangi með því að vera fyrirmynd í jafnréttismálum. Lögð er áhersla á að breiða út þá þekkingu sem hefur skapast hér á landi á jafnrétti, t.d. á vegum Uppbyggingarsjóðs EES og í mannréttindaráði SP, að ryðja úr vegi kynbundnum viðskiptahindrunum. Utanríkisráðuneytið beitir sér einnig fyrir því að setja jafnréttisákvæði í fríverslunarsamninga og setja jafnrétti á dagskrá hjá þeim alþjóðastofnunum sem Ísland er aðili að.

Markmið

Markmið málaflokksins eru að:

1. Standa betur vörð um grunngildi utanríkisstefnu Íslands; lýðræði, virðing fyrir réttarríkinu og alþjóðalögum, mannúð og mannréttindi, jafnrétti allra, sjálfbær þróun, afvopnun og friðsamleg lausn deilumála.
2. Standa betur vörð um hagsmuni Íslands og íslenskra ríkisborgara erlendis. Í því felst annars vegar að byggja upp og bæta tengsl við íslenska ríkisborgara erlendis og hins vegar að gæta sérstakra hagsmuna Íslands, s.s. varðandi hafrétt og sjálfbæra nýtingu auðlinda og heilnæmt umhverfi þ.m.t. á norðurslóðum.
3. Tryggja íslenskum fyrirtækjum sem bestan aðgang að erlendum mörkuðum og bæta samkeppnisaðstöðu þeirra og styðja sókn þeirra á erlendum mörkuðum, svo sem í gegnum viðskiptaþjónustu utanríkisþjónustunnar og styðja íslenska ferðaþjónustu með því að tryggja greiða afgreiðslu Schengen-áritana.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Standa betur vörð um grunngildi utanríkisstefnu Íslands: lýðræði, virðing fyrir réttarríkinu og alþjóðalögum, mannúð og mannréttindi, jafnrétti allra, sjálfbær þróun, afvopnun og friðsamleg lausn deilumála.	5, 10, 11, 16, 17	Orðspor Íslands á alþjóðavettvangi varðandi grunngildi utanríkisstefnu Íslands: lýðræði, virðing fyrir réttarríkinu og alþjóðalögum; mannúð og mannréttindi; jafnrétti allra; sjálfbær þróun; afvopnun og friðsamleg lausn deilumála. (samsettur index á bilinu 1–10).	Engin mæling til.	7	9
2	Standa betur vörð um hagsmuni Íslands og íslenskra ríkisborgara erlendis. Í því felst annars vegar að byggja upp og bæta tengsl við íslenska ríkisborgara erlendis og hins vegar að gæta sérstakra hagsmuna Íslands, s.s. varðandi hafrétt og sjálfbæra nýtingu auðlinda og heilnæmt umhverfi þ.m.t. á norðurslóðum.	5, 11, 13, 14, 15, 17	Mótuð verði stefna um inntak og veitingu borgaraþjónustu.	Ekki til.	Stefna tilbúin og aðgerða-áætlanir innleiddar.	Stefna verði tilbúin til endurskoðunar.

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
3	Tryggja íslenskum fyrirtækjum sem bestan aðgang að erlendum mörkuðum, m.a. með viðskiptasamningum og fríverslunarsamningum og bæta samkeppnis- aðstöðu þeirra og styðja sókn þeirra á erlendum mörkuðum, svo sem í gegnum viðskiptaþjónustu utanríkisþjónustunnar og styðja íslenska ferðaþjónustu með því að tryggja greiða afgreiðslu Schengen-áritana.	5	Bætt frammistaða við upptöku og innleiðingu EES-gerða (frammistöðumat ESA).	99%	99,2%%	99,5%
8		Fjölgun fríverslunarsamninga.	40 (EFTA) 2 (tvíhliða).	41 2	42 4	
9 17		Fjöldi umsókna um Schengen-áritanir til Íslands sem afgreiddar eru í sendiráðum Íslands utan Schengensvæðisins.	9,4 þús. umsóknir afgreiddar í MOS og PEK.	34 þús. umsóknir afgreiddar í MOS, PEK, NDE, WAS og LON með UTN.	50 þús. umsóknir verði afgreiddar í MOS, PEK, NDE, WAS og LON með UTN.	

Markmiðum og mælikvörðum hefur aðeins verið breytt frá fyrri fjármálaáætlun til þess að endurspegla betur starfsemi málaflokksins. Auk þess hafa verið feldir niður mælikvarðar sem ekki hafa nýst sem skildi við að meta árangur og nýir sett inn. Búast má við að nokkrar breytingar verði á mælikvörðum og aðgerðum sem snúa að borgarþjónustu en unnið er að stefnumótun fyrir hana. Afraksturinn af þeirri vinnu skila sér í nýjum mælikvörðum og aðgerðum í fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Styrkja stofnanir, verkefni og viðburði sem stuðla að auknum mannréttindum, jafnrétti, þjóðarétti og mannúð á heimsvísu; bæði í samstarfi við aðra og að eigin frumkvæði, sbr. viðburði á rakarastofu og fullgilda og staðfesta alþjóðlega samninga.	2017–2021	UTN
2	2	Innleiðing stefnu fyrir borgarþjónustu utanríkisráðuneytis.	Stefna tilbúin í lok 2019. Innleiðing hefst 2020.	UTN
3	3	Tryggja virkari þátttöku Íslands í mótun EES-löggjafar með því að fjölga og efla fulltrúa og byggja upp og viðhalda þekkingu á EES-samningnum innan stjórnsýslunnar.	2017–2023	UTN og fagráðuneyti.
4	3	Bæta frammistöðu við upptöku og innleiðingu EES-gerða.	2019–2023	UTN og fagráðuneyti.
5	3	Tryggja hagsmuni Íslands í samningaviðræðum sem leiða af útgöngu Bretlands úr ESB í samræmi við stefnu ríkisstjórnar.	2018–2020	UTN
6	3	Vinna að gerð fríverslunarsamninga fyrir atvinnulíf og efla samráð við hagsmunaaðila og byggja upp og viðhalda þekkingu á fríverslunarsamningnum innan stjórnsýslunnar.	2017–2021	UTN
7	3	Hefja móttöku umsókna um vegabréfsáritanir í sendiráðum Íslands í London, Washington og Nýju-Delí.	2019–2021	UTN

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
8	1, 2 og 3	Auka virkni sendiskrifstofa á samfélagsmiðlum til að auka skilvirka og skjóta upplýsingamiðlun.	2017–2021	UTN
9	2	Styrkja málsvarastarf, samvinnu og þátttöku á vettvangi alþjóðastofnana og í svæðabundnu samstarfi; auka samráð innan utanríkisþjónustunnar og Stjórnarráðsins alls.	2017–2021	UTN
10	2	Tryggja hagsmuni Íslands í málefnum er varða sjálfbæra nýtingu auðlinda, þ.m.t. á sviði hafréttar, með virkri þátttöku í samningaviðræðum, alþjóðlegum viðburðum og svæðasamstarfi, með nægum mannafla og virkri stefnumótun þvert á fagráðuneyti.	2017–2019	UTN
11	2	Auka áhrif Íslands í alþjóðlegu samstarfi um umhverfis- og loftslagsmál, þ.m.t. samningaviðræðum við ESB og Noreg um innri skiptingu ábyrgðarstarfa í loftslagsmálum.	2017–2019	UTN
12	1, 2 og 3	Efla gerð og miðlun grunnupplýsinga um brýn hagsmunamál Íslands sem nýtast ráðuneytum og sendiskrifstofum til að efla þekkingu almennings á Íslandi og erlendis á málefnasviðum ráðuneytisins í gegnum innlenda og erlenda fjölmiðla, samfélagsmiðla, með skýrslugjöf og fundum heima fyrir og erlendis.	2017–2021	UTN

04.2 UTANRÍKISVIÐSKIPTI

Verkefni

Undir málefnaflokkinn fellur Íslandsstofa en um hana gilda lög nr. 38/2010, með síðari breytingum. Utanríkisþjónustan á mikilvægu og vaxandi hlutverki að gegna á sviði viðskiptaþjónustu. Þessu verkefni er sinnt af 21 tvíhliða sendiskrifstofu Íslands í Asíu, Evrópu og Norður-Ameríku, með 12 viðskipta- og menningarfulltrúa á þessum mörkuðum auk viðskiptaþjónustu utanríkisráðuneytisins. Viðskiptaþjónustan vinnur náið með Íslandsstofu og kynningarmiðstöðvum lista og skapandi greina og í mótun er aukið samstarf við Samtök atvinnulífs, Viðskiptaráð, Nýsköpunarmiðstöð og fleiri. Hlutverk viðskiptaþjónustunnar er að styðja sókn fyrirtækja á markaði í náinni samvinnu við Íslandsstofu. Á næstunni verður komið á þjónustusamningi sem mun kveða á um hlutverk Íslandsstofu gagnvart hinu opinbera.

Hlutverk Íslandsstofu er að auka eftirspurn eftir íslenskum vörum og þjónustu hjá öllum útflutningsgreinum og greiða fyrir markaðssetningu Íslands og útflutningi á vöru og þjónustu og styðja alþjóðlegt samstarf á sviði menningar og lista. Með breytingum á lögum um Íslandsstofu var rekstrarformi hennar breytt í sjálfseignarstofnun og tóku þau gildi þann 1. september 2018. Þegar var skipuð ný stjórn sem hefur unnið að því að móta nýjar áherslur. Gerðar voru í kjölfarið skipulagsbreytingar innan Íslandsstofu sem miða að því að þjóna betur en áður markaðssetningu fyrir Ísland og sókn fyrirtækja á markaði. Unnið er að greiningu sóknarfæra Íslands og tækifæri á mörkuðum og að byggja upp öflugt og samstillt teymi Íslandsstofu, utanríkisþjónustunnar og allra þeirra sem sækja á markaði.

Samstillt átak þarf til að byggja upp vörumerkið Ísland, styðja sem best við fyrirtæki í sókn á markaði og laða að erlenda fjárfesta. Liður í þessu er að efla þjónustu og alþjóðlega

kynningu á sviði menningar og lista sem mikilvægan þátt í markaðssetningu Íslands. Allt miðar þetta að því að styrkja samkeppnistöðu Íslands á erlendum mörkuðum og auka útflutningstekjur.

Stjórn Íslandsstofu vinnur nú að tillögu að langtímastefnu stjórnvalda og atvinnulífsins fyrir útflutning sem ætlað er að stuðla að auknum útflutningstekjum. Stefnan er unnin í samstarfi við atvinnulífið, utanríkisþjónustuna og aðra hagaðila og verður borin undir útflutnings- og markaðsráð til samþykkis. Markmið langtímastefnunnar er að segja til um áherslur þess markaðsstarfs sem Íslandsstofa sinnir á erlendum mörkuðum ásamt því að skoða hvernig best sé að markaðssetja Ísland annars vegar og hins vegar hvernig koma megi á öflugra, samstilltara og sveigjanlegra stuðningskerfi sem þjóni sem best þörfum fyrirtækja úti á mörkuðum.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Helstu áskoranir fram undan eru að tryggja og skýra forgangsröðun um markaðssetningu Íslands og markaðsverkefni sem styðja sem best við aukinn útflutning og faglegan og skjótvirkan stuðning við fyrirtækin sem skilar sér í mælanlegum hætti í auknum útflutning á vöru og þjónustu.

Ljúka við langtímastefnu fyrir mitt ár 2019 sem útflutnings- og markaðsráð samþykki. Stefnan feli í sér skýr mælanleg markmið um nýja alþjóðlega sókn Íslands á markaði.

Þessum markmiðum verður náð fram með annars vegar vandaðri og umfangsmikilli greiningu á samkeppnishæfni og sóknarfærum íslenskra fyrirtækja úti á mörkuðum þar sem horft hefur verið til tillagna í skýrslum á borð við *Utanríkisþjónusta til framtíðar: Hagsmunagæsla í sibreytilegum heimi* (2017) og *Áfram Ísland: Endurskoðun á stefnumörkun og skipulagi útflutningsþjónustu og markaðsstarfs* (2015). Hins vegar verður þeim náð með þjónustu í gegnum öflugt stuðningskerfi við fyrirtækin heima fyrir og erlendis.

Lykilmarkið verður að koma á öflugu neti viðskiptafulltrúa Íslands úti á mörkuðum, tengslaneti við fyrirtæki og fjárfesta þar sem hver og einn býr yfir mikilli reynslu og þekkingu á sviði markaðsmála og styður sem best við fyrirtækin þegar þangað er komið að eigin frumkvæði.

Unnið er að mótun samstarfs stjórnvalda við Íslandsstofu og verið að samræma aðgerðir allra aðila sem að samstarfinu koma með það að markmiði að bæta nýtingu fjármuna og auka slagkraft stofnunarinnar. Stefnt er á að fyrsta áfanga verkefnisins ljúki um mitt ár 2019 með undirritun þjónustusamnings þar sem búið verður að skilgreina umfang samstarfsins, í hverju það felst og ábyrgð hvers og eins á einstökum sviðum. Annar áfangi felst í viðauka við þjónustusamninginn þar sem skilgreina á hlutverk og verkefni viðskiptafulltrúa við sendiráð Íslands ásamt ábyrgð og fjármögnun verkefna. Að lokum verður verkefnið metið í skýrslu til ráðherra.

Þjónustusamningurinn sem unnið er að við Íslandsstofu er gerður á grunni laga um stofnunina frá því um mitt ár 2018. Samningurinn tekur jafnframt til ráðstöfunar fjárveitinga til hennar sem ætlaðar eru til markaðsstarfs á erlendum mörkuðum og falla innan verksviðs Íslandsstofu samkvæmt lögunum.

Markmið

Eins og áður kom fram hér á undan þá er unnið að langtímastefnumótun stjórnvalda og atvinnulífsins fyrir útflutning. Á sama tíma er verið að vinna nýja stefnu fyrir málaflokkinn sem tekur mið af umræddri langtímastefnu. Ný stefna fyrir málaflokkinn verður kynnt ásamt nýjum markmiðum, mælikvörðum og aðgerðum í fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025.

Þar sem gera má ráð fyrir töluverðum breytingum á stefnu málaflokksins er ekki sett fram markmið, mælikvarða né aðgerðir fyrir hann þar sem það þjónar litlum tilgangi.

04.3 SAMSTARF UM ÖRYGGIS- OG VARNARMÁL

Verkefni

Í stjórnarsáttmálanum er lögð áhersla á að varnar- og öryggismál séu í traustum skorðum og þjóðaröryggisstefna Íslands er leiðarljós stjórnvalda í þeirri vegferð. Málaflokkurinn er á ábyrgð utanríkisráðherra en náð samstarf er við dómsmálaráðuneytið. Einnig eru öryggis- og varnarmál ríkur þáttur í starfsemi sendiskrifstofa Íslands á erlendra grundu.

Varnar- og öryggismál skiptast í þrennt: varnartengd verkefni framkvæmd af Landhelgisgæslunni, Ríkislögreglustjóra og varnarmálaskrifstofu utanríkisráðuneytisins.

Markvisst er unnið að því að tryggja varnir Íslands, Norður-Atlantshafsins og styrkja samstarfið innan NATO. Ísland tekur þátt í reglulegum varnaræfingum og krefst undirbúningur þeirra viðtæks samráðs helstu stofnana sem hafa öryggis- og varnarhlutverkum að gegna. Rekstur varnarmannvirkja á öryggissvæðunum og starfræksla ratsjár- og fjarskiptakerfisins er veigamikill þáttur í framlagi Íslands til loftrýmiseftirlits og sameiginlegra varna NATO og aðildarþjóðanna og fyrir dyrum stendur endurnýjun á þeim kerfum. Ljósleiðarakerfi NATO umhverfis landið er einnig grunnstoð í öryggisfjarskiptum landsins. Þá er fjarskiptabúnaður fyrir flugleiðsögu og öryggisfjarskipti hýstur í ratsjár- og fjarskiptastöðvum umhverfis landið.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Ísland er herlaus þjóð sem tryggir öryggi sitt og varnir með virku alþjóðlegu samstarfi bæði með þátttöku í starfi og Atlantshafsbandalagsins. Varnarsamningurinn við Bandaríkin er meginstoð í stefnu Íslands um öryggi og varnir landsins, sem og samstarf aðildarríkja NATO og grannríkja. Íslensk stjórnvöld ábyrgjast rekstur íslenska loftvarnakerfisins, eftirlitskerfa með hafsvæðum, samskiptakerfa og annarra mannvirkja og búnaðar á Íslandi, þ.m.t. mannvirkja á eignalista NATO hér á landi.

Uppsöfnuð viðhaldsþörf er dragbitur á getu Íslenskra stjórnvalda til að standa við skuldbindingar sínar í öryggis- og varnarsamstarfi. Þetta er alvarlegt í ljósi breytts ástands öryggismála á N-Atlantshafi og aukins mikilvægis Íslands í varnarsamstarfi. Umferð um og viðvera á Keflavíkurflugvelli hefur stóruávik síðustu ár og mun vaxa enn frekar á næstu árum. Þjálfun starfsmanna í þeim tilgangi að auka færni og getu þeirra er áskorun sem takast verður á við á næstu árum.

Liðs- og birgðaflutningar NATO, ný varnarmannvirki er bráðnaúðsynlegur liður í því að geta veitt þann gistiríkjastuðning sem Ísland hefur skuldbundið sig til að veita í varnarsamstarfi við önnur ríki. Framkvæmdirnar eru nauðsynlegar til að styðja við aukna viðveru liðsafla, þ.m.t. vegna varnaræfinga sem fram fara hér á landi næstu árin. Þar sem ekki er gert ráð fyrir fjárveitingu til að hefja umfangsmikið viðhald á mannvirkjum á Keflavíkurflugvelli er hætt á að það hafi alvarleg áhrif á getu Íslands til að veita gistiríkjastuðning. Afleiðingarnar gætu orðið takmarkanir á varnarsamstarfi við önnur ríki og að kostnaður verði umtalsvert meiri þegar ráðist verður í viðhald síðar.

Til marks um þær breytingar sem átt hafa sér stað á N-Atlantshafi er að NATO hefur komið á laggirnar nýrri flotaherstjórn í Norfolk í Bandaríkjunum og bandarísk stjórnvöld hafa endurvakið annan flotann. Ísland mun heyra undir hana og til að treysta tengslin hafa verið sendir tveir Íslendingar til starfa hjá hinni nýju herstöjrn NATO. Annar er fulltrúi

utanríkisráðuneytisins og hinn er stjórnáráðgjafi yfirmanns hinnar nýju herstjórnar kostaður af varnarmálið utanríkisráðuneytisins.

Markmið

Markmið málaflokksins eru að:

1. Tryggja betur trúverðugar og sýnilegar varnir sem byggjast á alþjóðasamstarfi, einkum á vettvangi NATO og ÖSE, og varnarsamningnum við Bandaríkin og virku samstarfi við grannríki á sviði öryggismála.
2. Tryggja betri rekstur og viðhald íslenska loftvarnakerfisins og annarra kerfa og varnarmannvirkja á Íslandi, þ.m.t. varnarmannvirkja NATO á öryggissvæðinu á Keflavíkurlflugvelli.
3. Tryggja að ávallt sé til staðar fullnægjandi gistiríkjastuðningur, viðbúnaðargeta, öryggi og sérfræðikunnátta til þess að taka á móti liðsafla á friðartímum sem og hættu- eða ófriðartímum ef þörf krefur.

Mælikvarðar

Nr .	Markmið	H M	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Tryggja betur trúverðugar og sýnilegar varnir sem byggjast á alþjóðasamstarfi, einkum á vettvangi NATO og ÖSE, og varnarsamningnum við Bandaríkin og virku samstarfi við grannríki á sviði öryggismála.	16, 17	Ahugi samstarfsþjóða á viðveru hér á landi mældir í fjölda daga og fjölda háttakenda.	212/863 Bráðabirgð a-tölur.	300/1200	300/1200
			Hlutfall fjárveitinga og styrkja til framkvæmda hér á landi úr sjóðum NATO með vísan til varnarsamningsins.	1.200 m.kr. 39%	1.100 m.kr. 34%	500 m.kr. 18%
2	Tryggja betri rekstur og viðhald íslenska loftvarnakerfisins og annarra kerfa og varnarmannvirkja á Íslandi, þ.m.t. varnarmannvirkja NATO á öryggissvæðinu á Keflavíkurlflugvelli.	16, 17	Áreiðanleiki kerfa og viðhald þeirra sé í samræmi við staðla og reglur NATO.	90%	90%	90%
			Fjöldi kerfa NATO sem aðgangur er að hér á landi.	70%	80%.	95%.
			Fjöldi athugasemda úr gæðaeftirlitsskoðunum Landhelgisgæslu og stofnana NATO.	5%	Minna en 5%	Minna en 5%
3	Tryggja að ávallt sé til staðar fullnægjandi gistiríkjastuðningur, viðbúnaðargeta, öryggi og sérfræðikunnátta til þess að taka á móti liðsafla á friðartímum sem og hættu- eða ófriðartímum ef þörf krefur.	16, 17	Fjöldi krafa um úrbætur eða breytingar á þjónustu úr gæðaeftirlitsskoðunum Landhelgisgæslu og stofnana NATO. Skýrslur þjóðanna sem nýta gistiríkjastuðning.	5%	Minna en 5%	Minna en 5%
			Fjöldi gistirýma innan öryggissvæðisins.	220	310	500

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Tryggja virka þátttöku Íslands í starfi NATO, ÖSE, NORDEFCO og Sameinuðu þjóðanna á sviði öryggis- og varnarmála, m.a. með þátttöku í æfingum.	2019–2024	UTN
2	1,2,3	Endurskoðun þjónustusamninga við LHG og RLS um framkvæmd varnartengdra verkefna.	2019	UTN, DMR, LGH, RLS.
3	2	Viðhalda varnarmannvirkjum og kerfum, þ.m.t. að uppfæra ratsjárkerfið og stjórnstöðvarkerfið (ACCS) vegna þátttöku Íslands í loftrýmisefirliti, loftrýmisgæslu og eftirliti með hafinu.	2019–2023	UTN og Landhelgisgæslan.
4	3	Auka þjálfun og færni starfsmanna sem vinna að loftrýmisgæslu og rekstri ratsjárkerfisins með aukinni þátttöku í námskeiðum hjá bandalagsríkjunum og stofnunum Atlantshafsbandalagsins.	2019–2024	UTN og Landhelgisgæslan.
5	3	Styrkja og bæta getu Landhelgisgæslu Íslands til að takast á við aukningu í loftrýmisgæslu og varnartengdum verkefnum með hagræðingu, auknum fjárveitingum og stuðningi.	2019–2024	UTN og Landhelgisgæslan.
6	3	Bæta aðbúnað, öryggi og fjölga gistirýmum á öryggissvæðunum með endurbótum á húsnæði og byggingu nýrra gistihúsa.	2019–2024	UTN og Landhelgisgæslan.
7	3	Liðs- og birgðaflutningaáætlun NATO. Ný varnartengd mannvirki.	2020–2024	UTN og Landhelgisgæslan.

04.5 SAMNINGSBUNDIN FRAMLÖG VEGNA FJÖLÞJÓÐASAMSTARFS

Verkefni

Undir málaflokkinn falla aðildargjöld Íslands vegna fjölþjóðasamstarfs þvert á verkefni sem fjallað er um í öðrum málaflokkum málefnasviðsins utanríkismála. Framlöggin eru þess eðlis að þau sveiflast nokkuð á milli ára en fjárhagsáætlanir margra alþjóðastofnana eru ekki samþykktar fyrir en í árslok hvers árs. Auk þess breytist hlutdeild Íslands reglulega í samræmi við reiknireglur hvernar stofunnar. Engin stefnumótun hefur átt sér stað í þessum málaflokki.

Málefнасvið 05

05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla

UMFANG

Starfsemi á málefnasviðinu er á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra. Það skiptist í fjóra málaflokka, en þeir eru:

- 05.1 *Skattar og innheimta.*
- 05.2 *Eignaumsýsla ríkisins.*
- 05.3 *Fjármálaumsýsla ríkisins.*
- 05.4 *Stjórnýsla ríkisfjármála.*

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjáraukalög 2018	Fjárlög 2019
5 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla			
5.10 Skattar og innheimta	7.931	7.906	8.749
5.20 Eignaumsýsla ríkisins	6.147	6.079	11.482
5.30 Fjármálaumsýsla ríkisins	4.226	4.478	4.860
5.40 Stjórnýsla ríkisfjármála	3.750	4.248	4.594
Samtals	22.053	22.710	29.685

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er ábyrg umsýsla fjármuna og eigna ríkisins sem styður við skilvirka og góða þjónustu og bætt lífskjör á Íslandi.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að skatta-, fjármála- og eignaumsýsla ríkisins sé samræmd, gagnsæ, skilvirk og hagkvæm.

FJÁRMÖGNUN

Breytingar á fjárheimildum til málefnasviðsins skýrast fyrst og fremst af leiðréttingu á rekstrarumfangi sem fjármagnað er með rekstrartekjum en þær breytingar hafa ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs þar sem þær hafa samsvarandi áhrif á tekjuhlíð. Þá falla niður tímabundin framlög til ýmissa verkefna. Hér er meðal annars um að ræða lækkun framlaga vegna skuldbindinga sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir vegna Schengen-samstarfsins auk þess sem að á tímabilinu lýkur framkvæmdum vegna breytinga á Sjávarútvegshúsinu vegna

flutnings heilbrigðis- og félagsmálaráðuneytis þangað. Gert er ráð fyrir samtals 705 m.kr. framlagi árin 2020 og 2021 vegna þessa. Í samræmi við áherslur ríkisstjórnar er framlag til þróunar upplýsingatækni og stafrænnar þjónustu aukið um 100 m.kr. árlega. Auk þess er frá árinu 2022 gert ráð fyrir auknu framlagi í endurnýjun á upplýsingakerfum ríkisins en gert er ráð fyrir 500 m.kr. framlagi árið 2022 og 1 ma.kr. framlagi árin 2023 og 2024. Aðrar breytingar má rekja til aðhaldskröfu á sviðið.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
5 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	30.254	30.334	30.836	31.360	31.197
Þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	28.554	28.711	29.558	30.089	29.933
Þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	1.700	1.623	1.278	1.271	1.264

05.1 SKATTAR OG INNHEIMTA

Verkefni

Skattframkvæmd er á hendi embættis ríkisskattstjóra, embættis skattranssóknarstjóra og embættis tollstjóra og yfirskattanefndar. Fjármála- og efnahagsráðherra er æðsti yfirmaður skattamála og fer hann með stefnumótun, almenn samskipti og eftirlit með stofnunum sem sinna skattframkvæmd.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Í skattframkvæmd undanfarið ár hefur verið unnið að því að styrkja faglega stjórnsýslu skattamála með það að markmiði að auka skilvirkni hennar jafnframt því að bæta þjónustu við almenning og fyrirtæki. Mikill árangur hefur náðst í bættem skattskilum, jafnt hjá einstaklingum og fyrirtækjum, sem rekja má til átaks af hálfu skattyfirvalda í þeim efnun. Fram undan eru breytingar sem tengjast innheimtu opinberra gjalda en frá og með 1. maí næstkomandi mun innheimtan sem tollstjóri hefur annast færast yfir til ríkisskattstjóra. Við yfirfærsluna má gera ráð fyrir að innheimtuárangur og skatteftirlit batni þannig að álagning og innheimta opinberra gjalda verði einfaldari, skilvirkari og hagkvæmari. Áfram verður unnið með birtingu upplýsinga um stöðu skattaðila í sameiginlegri gagnvirkri þjónustugátt með áherslu á aðgengi og gæði upplýsinga. Þá verður áfram unnið markvisst að eflingu rafrænnar þjónustu hjá skattyfirvöldum. Til framtíðar er lagt upp með að Ísland verði í fremstu röð í tæknilausnum á sviði skattlagningar ökutækja og eldsneytis þannig að skattheimtan þjóni markmiðum ríkisstjórnarinnar í loftlagsmálum.

Ýmsar áskoranir eru fram undan á sviði skattamála, bæði varðandi stefnumótun og skattframkvæmd. Einfalt og réttlátt skattkerfi með fáum undanþágum stuðlar að skilvirkni. Skýr markmið, samræmd skattlagning og rík upplýsingagjöf um ráðstöfun ríkisfjár eykur líkur á jákvæðu viðhorfi einstaklinga og fyrirtækja til þátttöku í sameiginlegum útgjöldum samfélagsins. Með þessi sjónarmið í huga þarf að beita efnahagslegum hvötum til að draga úr neikvæðum ytri áhrifum á atvinnustarfsemi og annarra athafna, svo sem losun gróðurhúsalofttegunda. Takast þarf á við miklar áskoranir á sviði loftslagsmála og fjölbreyttrar atvinnustarfsemi. Búa þarf skattkerfið í haginn fyrir ýmsar tæknibreytingar samhliða því að

undirbúa efnahagslífið fyrir breyttar vaxtarhorfur. Aðgerðir gegn skattsvikum og skattundanskotum verða áfram í forgangi. Í því sambandi hefur m.a. verið horft til BEPS (e. Base Erosion and Profit Shifting) aðgerðaráætlunar Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD), sem ætlað er að koma í veg fyrir rýrnun skattstofna og tilflutning hagnaðar. Lagt hefur verið fram frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna skattlagningar tekna erlendra lögaðila í lágskattaríkjum, samsköttunar félaga, takmörkunar á frádrætti vaxtagjalda og skattlagningar útsendra starfsmanna (samsköttun, CFC-félög o.fl.), með tillögum að endurskoðuðum reglum um skattlagningu lögaðila í lágskattaríkjum og útleigu vinnuafis. Þá eru áform um að höfundagreiðslur sem viðurkennd rétthafasamtök innheimta verði skattlagðar sem eignatekjur.

Skattkerfið hefur mikil og bein áhrif á stöðu kynjanna og tækifæri eru innan þess til að stuðla að auknu jafnrétti. Til eru kyngreind tölfraeðigögn yfir flesta tekjuliði. Þau gögn sem til eru og þær greiningar sem hafa verið gerðar á tekjuöflun ríkisins sýna flestar fram á mun á milli kynja. Þrátt fyrir kynhlutlaust orðalag eru kynjaáhrifin frekar körlum í vil en konum. Í framtíðinni er stefnt að því að kynja- og jafnréttissjónarmið verði höfð að leiðarljósi og samþætt ákvarðanatöku og stefnumótun í málaflokknum.

Markmið

Markmið málaflokksins miða að því að tryggja að skattaumsýsla, þ.e. skattframkvæmd og innheimta, sé í samræmi við það meginmarkmið að stuðla að einföldu og skilvirku skattkerfi til að fjármagna sameiginlega útgjöld þjóðarinnar. Stefnt er að aðgengilegri upplýsingagjöf um forsendur þeirra skatta sem einstaklingar og fyrirtæki greiða. Með aðgerðum í tengslum við málaflokkinn er stefnt að skilvirkum og gagnvirkum samskiptum með virkri þátttöku einstaklinga og fyrirtækja á vinnumarkaði.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Bæta skattskil og tekjuöflun til sameiginlegra út-gjalda	17.1 og 10	Hlutfall þeirra sem skila upplýsingum innan tímamarka: a) skattframtöl einstaklinga, b) framtöl lögaðila, c) virðisauka-skattsskýrslur.	a) 94% b) 81,5% c) 94,8%	a) 96,5% b) 82% c) 95,1%	a) 98,5% b) 86% c) 96,5%
			Innheimtu-hlutfall vegna a) tekjuskatts einstaklinga, b) tekjuskatts lögaðila, c) virðisauka-skatts.	Staða 2017: a) 86,6% b) 89,1% c) 82,8%	a) 86,5% b) 86,5% c) 82,3%	a) 87% b) 87% c) 83%
			Afskriftir opinberra gjalda sem hlutfall af heildarskatttekjum á rekstrargrunni.	Staða 2017: 1,08%	1%	0,8%

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
2	Skilvirkari og einfaldari opinber innheimta.	16.6 og 17.1	Fjöldi gjalddaga	269	150–200	90
			Innheimtukostnaður ríkissjóðs.	Staða 2017 560 m.kr.	5% lækkun frá 2019.	10% lækkun frá 2019.
			Fjöldi innheimtumannanna.	9	Viðmið ekki skilgreint.	Einn innheimtuaðili með nokkrar starfsstöðvar.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Endurskoðun skattlagningar menningararfurða og ferðaþjónustu.	2018–2021	FJR í samstarfi viðkomandi fagráðuneyti.
2	1	Endurskoðun tryggingagjalds, m.a. með tilliti til samspils atvinnutryggingagjalds og almenna tryggingagjaldsins.	2018–2021	FJR í samráði við RSK.
3	Visun í málefnasvið 17 (17.5).	Heildarendurskoðun gjaldtöku í samgöngum, svokölluðum grænum sköttum og skattívilnunum, m.a. um vistvæn ökutæki, þannig að skattheimtan þjóni loftslagsmarkmiðum.	2018–2023	FJR í samráði við SSR, ANR og UAR.
4	Markmið 3 í málaflokki 6.1.	Gagnvirk þjónustugátt sem auðveldar aðgengi að opinberri þjónustu með einföldum og gagnsæjum hætti.	2020–2023	FJR, RSK og tollstjóri.
5	1	Skattrannsóknir og -efirlit eftl, m.a. með áherslu á áhættustjórnun. Unnið úr tillögum starfshópa um frekari aðgerðir gegn skattundandrætti og skattaskjólum.	2018–2023	FJR, RSK, SRS og tollstjóri.
6	2	Hafist verður handa við yfirfærslu innheimtu opinberra gjalda til ríkisskattstjóra á grundvelli laga nr. 142/2018. Frumvarp um innheimtu opinberra gjalda lagt fram á haustþingi 2019.	2018–2021	FJR í samráði við tollstjóra, RSK og DMR.
7	1 og 2	Fækkun endurávarðana/leiðréttinga vegna færri áætlana.	2018–2021	FJR, RSK og tollstjóri.
8	1	Endurskoðun/fjölgun tvísköttunar- og upplýsingaskiptasamninga.	2018–2024	FJR
9	2	Aukin áhersla á rafræn skil og sjálfvirkni í innheimtu.	2018–2024	FJR, RSK og tollstjóri.

05.2 EIGNAUMSÝSLA RÍKISINS

Verkefni

Fjármála- og efnahagsráðuneytið fer með yfirumsjón og fyrirsvör í félögum, fasteignum, jörðum og auðlindum sem eru í eigu ríkisins auk þess að vera ábyrgðaraðili opinberra framkvæmda. Starfsemi sem hér fellur undir er að hluta falin Bankasýsla ríkisins, Ríkiseignum og Framkvæmdasýsla ríkisins.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Við eignaumsýslu ríkisins verður áfram markvisst unnið að því að meðferð eignarhalds allra ríkiseigna verði samræmd, fagleg og hagkvæm. Umsýsla og meðferð eignarhalds flestra ríkiseigna, þ.m.t. stærstur hluti félaga í eigu ríkisins, fasteigna, jarða og auðlinda á ríkisjörðum, er miðlæg á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins og stofnana þess. Unnið er að því að styrkja enn frekar miðlæga umsýslu ásamt því að auka yfirsýn og fjárhagslegt gagnsæi við meðferð eigna ríkisins.

Við umsýslu eignarhluta í félögum verður unnið að því að efla eigendahlutverk ríkisins og tryggja skilvirkari stjórnarhætti með því að stuðla að:

- Auknu upplýsinga- og samráðsferli milli stjórna félaga og eiganda um stefnumarkandi mál.
- Skýrari kröfum og markmiðssetningu frá eiganda til stjórna og áfram til stjórnenda og eftirfylgni með þeim.
- Markvissari samskiptum milli þeirra ráðuneyta sem fara með málefni og lagaumhverfi viðeigandi félaga og þess ráðuneytis sem fer með eignarhaldið.

Unnið verði að því að efla gæðastýringu í opinberum framkvæmdum. Horft verði til þess að auka gæði, hagkvæmni og skilvirkni opinberra fjárfestinga. Skerpa þarf framsetningu gæðakrafna.

Nauðsynlegt er að allar eignir verði færðar undir miðlæga eignaumsýslu til að tryggja markvissa umsýslu og að leigugreiðslur vegna þeirra verði gagnsæjar og endurspegli raunkostnað. Eignasafn ríkisins er talsvert sérhæft og því þarf töluverðan undirbúning fyrir yfirfærslu á þeim eignum sem ekki eru nú þegar í miðlægri umsýslu.

Einn lykilþáttur í hagkvæmu fyrirkomulagi fasteigna er að tryggja að húsnæði þjóni viðkomandi starfsemi eins vel og unnt er. Vinnuumhverfið þarf að vera með þeim hætti að unnt sé að auka framleiðni og veita almenningi betri þjónustu. Aukin stafræn þjónusta á vegum ríkisins og aukin notkun upplýsingatækni gefur svigrúm til sveigjanlegrar staðsetningar verkefna og starfsfólks.

Mikilvægt er að bæta áætlanagerð ríkisins með framkvæmda- og fjárfestingaráætlun til langs tíma. Markmiðið er að fá yfirsýn yfir slík verkefni til lengri tíma og skapa grundvöll fyrir forgangsröðun.

Ef áætlanir ná ekki fram að ganga um að styrkja og bæta markvissa eignaumsýslu er hætta á að það komi niður á eftirfylgni við eiganda- og gæðastýringu hins opinbera og minnki yfirsýn við meðferð eigna. Helsti áhættuþátturinn er að það taki lengri tíma en gert er ráð fyrir að undirbúa og innleiða viðeigandi aðgerðir sem hefði áhrif á framleiðni og skilvirkni á þessu sviði.

Helstu áskoranir í málaflokknum þegar kemur að stöðu kynjanna snúa að því að karlar og konur hafa ólík völd, áhrif og tengslanet og hallar þar frekar á konur en karla. Hægt er að halda betur utan um gögn og skerpa á stefnum og ákvörðunum svo að þær styðji skýrt við markmið um jafnrétti. Verið er að afla gagna um kynjahlutfall í stjórnnum opinberra fyrirtækja, reglna um val á stjórnarmönnum og eigendamálum fyrir orkufyrirtæki. Sömuleiðis er unnið að athugun á ólíku vægi eða hagsmunum kynja í tengslum við greiningu

á arðsemi, arðsemiskröfu og arðgreiðslumarkmiðum fyrir stærri fyrirtæki eins og kostur er, útfærslu og innleiðingu á eigandastefnu fyrir jarðir, lönd, lóðir og auðlindir í eigu ríkisins og fjárfestingaráætlun til fimm ára vegna húsnæðis- og framkvæmdamála ríkisins.

Markmið

Meginmarkmið málaflokksins er að stuðla að skýrri, skilvirkri og hagkvæmri meðferð á ríkiseignum hvort sem um er að ræða fyrirtæki, fasteignir, jarðir eða auðlindir í eigu ríkisins.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Viðunandi arðsemi, bætt yfirsýn og aukid gagnsæi í rekstri félaga í eigu ríkisins.	12.6 og 16.6	Samfélagslegur ávinningur og gagnsæi mælt sem hlutfall félaga í eigu ríkisins, sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni og sett hafa sér mælanleg samfélagsleg markmið og gert grein fyrir þeim í ársskýrslu.	20%	30%	80%
			Fjárhagslegur ávinningur mældur sem hlutfall félaga í eigu ríkisins, sem rekin eru á viðskiptalegum forsendum og fara að settri arðsemiskröfu eigin fjár undangengin þrjú ár.		35%	80%
			Yfirsýn og gagnsæi mælt sem hlutfall stærri félaga í eigu ríkisins, sem skila 5 ára fjárhagsáætlun og yfirlýsingum gagnvart markmiðum eigandastefnu.	50%	70%	100%
2	Bæta yfirsýn og fjárhagslegt gagnsæi við meðferð eigna.	16.6	Hlutfall eigna í miðlægri umsýslu ríkisins.	≈50%	75%	100%
			Hlutfall jarða og auðlinda í miðlægum upplýsingagrunni.	30%	60%	100%
			Hlutfall húsnæðis í eigu ríkisins í markaðsleigu eða leigu byggðri á kostnaðargrunni.	≈50%	75%	90%
3	Tryggja sjálfbærni og hagkvæma nýtingu lands, náttúru og auðlinda í umráðum ríkisins.	7.2 og 16.6	Hlutfall auðlindasamninga sem uppfylla kröfur almenns ramma sem unnið er að um nýtingu auðlinda í eigu ríkisins.	Unnið að mótun ramma um sérleyfi.	40%	100%
			8.4	Áætlaðar tekjur af sérleyfum vegna hagnýtingar á landi, náttúru eða auðlinda.	Unnið að mótun ramma um sérleyfi.	Tugir milljóna.
		12.2	Sérgreining tekna af auðlindasamningum ríkisins.	5%	60%	100%

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Unninn verður miðlægur gagnagrunnur með fjárhagslegum upplýsingum um félög í eigu ríkisins ásamt greiningartólum. Stefnt er að því að amk. hluti gagnanna verði í framhaldinu aðgengilegur almenningi rafrænt.	2019–2020	FJR
2	1	Gefin verði út endurskoðuð almenn eigandastefna ásamt viðauka með reglum um val á stjórnarmönnum. Einnig verði gerð drög að viðaukum fyrir orkufyrirtæki í eigu ríkisins og Isavia.	2018–2020	FJR
3	1	Formfesta reglulega fundi með stærri félögum ríkisins þar sem farið verður yfir áætlanir til 5 ára í senn og fylgt eftir meginreglum, viðmiðum og markmiðum sem fram koma í eigandastefnu.	2018–2020	FJR
4	2	Eigandastefna útgefin og langtímaáætlun þróuð fyrir jarðir, land, lóðir og auðlindir í eigu ríkisins.	2019–2020	FJR í samstarfi við viðkomandi fagráðuneyti.
5	2	Lokið við færslu fasteigna í miðlæga umsýslu.	2019–2020	FJR leiðir verkefnið í samráði við Ríkiseignir.
6	2	Eignfæra allar eignir ríkisins í samræmi við breyttar reikningsskilareglur og upptaka markaðsleigu fyrir fasteignir ríkisins.	2019–2020	FJR leiðir verkefnið í samráði við Fjársýslu ríkisins og Ríkiseignir.
7	2	Fjárfestingaráætlun gerð til 5 ára vegna húsnæðis- og framkvæmdarmála ríkisins.	2019–2020	Framkvæmdasýsla ríkisins leiðir verkefnið í samstarfi við FJR.
8	2 og 3	Ljúka greiningu og skráningu upplýsinga um jarðeignir og auðlindir í eigu ríkisins í korta- og landgrunnupplýsingakerfi.	2018–2020	Ríkiseignir.
9	3	Vinna að nýrri rammalöggjöf um nýtingu lands í eigu ríkisins í atvinnuskyni þannig að fyrir liggi skýrar og samræmdar reglur um nýtingu, úthlutun réttar til nýtingar og þær aðferðir sem ríkið þarf að hafa yfir að ráða til að stýra aðgengi og nýtingu til framtíðar.	2019–2020	FJR
10	1	Koma þarf því í ferli að kyngreindra tölfræðigagna verði aflað með reglubundnum hætti. Leiðrétta þarf kynjahalla ef hann er til staðar.	2019–2024	FJR

05.3 FJÁRMÁLAUMSÝSLA OG MANNAUÐSMÁL RÍKISINS

Verkefni

Undir málaflokkinn falla þær stofnanir sem annast rekstrarlega innviði ríkiskerfisins og veita miðlæga grunnþjónustu til ríkisstofnana í mannauðsmálum, fjármálum og innkaupum, þ.e. Fjársýsla ríkisins, Ríkiskaup og Rekstrarfélag Stjórnarráðsins. Jafnframt falla verkefni fjármála- og efnahagsráðuneytis beint undir þennan málaflokk, svo sem verkefni Kjara- og mannauðssýslu ríkisins. Seðlabanki Íslands sér um framkvæmd og umsýslu lánamála ríkissjóðs samkvæmt samningi við fjármála- og efnahagsráðuneyti. Hann er banki ríkissjóðs og sér um varðveislu innlendra innistæðna og gjaldeyriseigna.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið gegnir forystuhlutverki við mótun og innleiðingu stafrænnar opinberrar þjónustu. Undir málaflokkinn falla verkefni fjármála- og efnahagsráðuneytisins um stafrænt Ísland. Til skoðunar er að stærri framlög til þróunar upplýsingatækni og stafrænnar þjónustu verði færð undir sérstakan málaflokk og að Stjórnarráðið vinni saman að forgangröðun innan þess málaflokks. Gæti slík breyting átt sér stað við framlagningu frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2020. Gerð er grein fyrir áherslum um stafræna opinberra þjónustu í sérstakri umfjöllun um umbætur í starfsemi hins opinberra í kafla 6 í almennri greinargerð fjármálaáætlunar.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Samfélagið og stofnanir gera sífellt meiri kröfur til veittrar þjónustu. Því er þörf fyrir breytt verklag, bættu stjórnun og nýja og aukna hæfni starfsmanna til að geta tekist á við hraðar breytingar í umhverfinu. Jafnframt þarf að veita eins hagkvæma þjónustu og kostur er á hverjum tíma. Allar stofnanir málaflokksins standa því frammi fyrir þeirri áskorun að leita stöðugt nýrra leiða til að koma til móts við auknar kröfur um þjónustu og hagkvæmni. Fjöldi smárra ríkisstofnana er einnig stór áskorun fyrir rekstur hins opinbera vegna þess hversu hátt hlutfall tíma og fjármagns fer í stjórnun og stoðþjónustu.

Mikil tækifæri felast í því að aðlaga verkferla, auka miðlæga þjónustu og hagnýta upplýsingatækni til þess að mæta þessum áskorunum. Unnið er að samhæfingu á sviði innkaupa og upplýsingatæknimála til að tryggja hagkvæmni í stoðþjónustu. Stefnt er að því að breyta formi Ríkiskaupa til þess að ná fram þeirri hagkvæmni. Innkaupaþjónusta verður áfram mikilvægur þáttur starfseminnar en mikil tækifæri liggja í auknum stuðningi við stofnanir t.d. á sviði upplýsingatækni, mannauðsstjórnunar og almennrar fræðslu. Frekari umfjöllun um þetta verkefni er í umbótakafla fjármálaáætlunar.

Einnig þarf áfram að styrkja fjármálastýringu ríkisins með bættum ferlum og aukinni notkun upplýsingatækni en verulegar breytingar hafa verið gerðar á fjármálaumsýslu ríkisins með innleiðingu laga um opinber fjármál.

Á árinu hefst vinna við mótun stefnu ríkisins í mannauðsmálum. Tilgangur heildarstefnunnar er að styðja við stjórnendur og starfsfólk til að ná settum markmiðum stofnana og tryggja betur góða og hagkvæma opinbera þjónustu. Huga þarf sérstaklega að breyttum hæfni- og færnikröfum til opinberra starfsmanna, við nýráðningar og með virkri starfsþróun og endurmenntun þeirra sem nú eru í starfi, í ljósi breytinga á starfsumhverfi og þar af leiðandi inntaki starfa. Til að bæta stefnumótun og ákvarðanatöku í mannauðsmálum ríkisins verður á tímabilinu unnið að bættri tölfræði um mannauðsmál og aukinni hagnýtingu miðlægra upplýsingakerfa. Einnig verða þróaðar aðferðir við gerð og framkvæmd mannaflaspár sem tekur meðal annars tillit til mannfjöldapróunar, menntunar, tæknibreytinga og þjónustuþarfa.

Áfram verður unnið að því að efla stjórnun hjá ríkinu. Ný stjórnendastefna ríkisins mun líta dagsins ljós á næstu mánuðum og þá hefst jafnframt vinna við innleiðingu hennar með

þátttöku ráðuneyta og stjórnenda. Markmið stefnunnar er m.a. að bæta stjórnendafærni og árangur og búa til eftirsóknarverðara starfsumhverfi fyrir stjórnendur.

Innan þessa málaflokks eru áskoranir í kynja- og jafnréttismálum margvíslegar og tækifæri víða til umbóta. Á undanföllum árum hefur verið lagt kapp á að draga úr óútskýrðum launamun kynjanna. Skýrasta dæmið þar um er lögfest innleiðing jafnlaunastaðalsins. Á árinu 2019 á að greina og leggja mat á allan launakostnað ríkisins sem verður vonandi til þess að varpa ljósi á stöðuna og ýta undir breytingar í jafnréttisátt.

Markmið

Markmið málaflokksins miða að bættri og skilvirkari fjármálaumsýslu, rekstri og mannaútsjórnun sem stuðlar að auknu trausti og ánægju almennings með þjónustu hins opinbera.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Bætt áætlanagerð og eftirfylgni með fjármunum ríkisins.	8.2 og 9	Hlutfall málaflokka þar sem rekstur er innan fjárheimilda ársins.	73%	95%	100%
			Hlutfall ríkisaðila með fjárhagsbókhalð í Orra þar sem reikningar vegna kaupa á vöru og þjónustu eru öllum aðgengilegir á sérstakri vefsíðu.	90%	95%	98%
			Hlutfall ríkisaðila í A-hluta, sem nota miðlægt áætlanagerfi vegna áætlanagerðar fyrir næstkomandi ár.	95%	100%	100%
2	Efla ríkið sem góðan vinnustað og styrkja hæfni þess til að veita góða opinbera þjónustu.	8.2	Hlutfall stofnana skv. niðurstöðu stofnunar ársins varðandi ánægju og stolt: a) Á starfhæfu bili og ofar (3,7–5). b) Á styrkleikabili (4,2–5).	a) 97% b) 44%	a) 99% b) 50%	a) 100% b) 55%
			Hlutfall stofnana skv. niðurstöðu stofnunar ársins varðandi stjórnun: a) Á starfhæfu bili og ofar (3,7–5). b) Á styrkleikabili (4,2–5).	a) 81% b) 32%	a) 90% b) 40%	a) 100% b) 45%
			Hlutfall stofnana með virka mannauðsstefnu.	Viðmið ekki skilgreint.	50%	75%
3	Aukinn samrekstur og nýting sameiginlegra innviða.	16.6	Hlutfall A-hluta ríkisstofnana sem taka þátt í sameiginlegum innkaupum.	63%	99%	99%
			Fjöldi stofnana sem tengst hafa tölvuskýi ríkisins	0	10	75

Eitt markmið málaflokksins hefur tekið breytingum frá fyrra ári. Skerpt var á orðlagi markmiðs 2, svo í stað almenns orðlags um stjórnun og skipulag er aukin áhersla á að efla ríkið sem vinnustað með það að markmiði að veita góða opinbera þjónustu. Breytingarnar eru gerðar til að endurspeglar betur áherslur í mannaúðsmálum sem er ætlað að styðja við stjórnendur og starfsfólk til að ná settum markmiðum stofnana. Til samræmis hafa verið gerðar breytingar á mælikvörðum.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Birting reikninga á netinu og bætt aðgengi almennings að tölulegum gögnum.	2019–2020	FJR og Fjársýsla ríkisins.
2	3	Innleiða breytingar á formi og starfsemi Ríkiskaupa og auka umbótahlutverk starfseiningarinnar.	2019–2022	FJR og Ríkiskaup.
3	1	Innleiðing á innkaupakerfi fyrir stofnanir A-hluta.	2018–2022	FJR, Fjársýsla ríkisins og Ríkiskaup.
4	3	Ríkiseignir leigi 10-15 þúsund fermetra skrifstofuhúsnæði og endurleigi til margra ólíkra stofnana.	2019–2021	FJR, Ríkiseignir.
5	1,2	Innleiðing á skilvirku og gagnsæju verklagi við áætlanagerð, áhættumat og eftirliti með framkvæmd fjárlaga.	2018–2020	FJR
6	2,3	Gerð verður þjónustukönnun hjá stofnunum ríkisins með það að markmiði að bæta markvisst almannaþjónustu.	2018–2020	FJR
7	2	Innleiðing stjórnendastefnu ríkisins.	2019–2021	FJR
8	2, 3	Þróun aðferða við mat á mannaflaþörf fyrir starfsemi ríkisins.	2019–2022	FJR
9	2	Móta og innleiða stefnu ríkisins í mannauðsmálum.	2019–2020	FJR

05.4 STJÓRNSÝSLA RÍKISFJÁRMÁLA**Verkefni**

Stjórnsýsla ríkisfjármála sem miðar m.a. að öflugri framkvæmd laga um opinber fjármál, ásamt því að styrkja aðgerðir og ná markmiðum sem birtast í málaflokkum þessa málefnasviðs og öðrum málaflokkum á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra. Undir málaflokkinn fellur aðalskrifstofa fjármála- og efnahagsráðuneytis, ráðstöfunarfé og ýmis önnur verkefni sem ekki verða auðveldlega felld undir önnur málefnasvið eða málaflokka.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Stjórnsýsla ríkisfjármála hefur þróast mjög á liðnu ári, í samræmi við lög nr. 123/2015 um opinber fjármál. Helsti áfanginn er stefnumótun til lengri tíma og nýtt verklag sem hefur verið fest í sessi. Á liðnu ári var áfram lögð áhersla á ferli stefnumótunar sem og hagnýta þjálfun í stefnumótun og áætlanagerð innan stjórnsýslunnar. Þá hafa ársskýrslur ráðherra verið birtar í fyrsta skipti samkvæmt 62. gr. laga laga um opinber fjármál. Tilgangur með gerð ársskýrslu hvers ráðherra er að fyrir liggja heildstæð samantekt um þróun útgjalda og mat á árangri í samanburði við sett markmið fyrir hvert málefnasvið og málaflokk til lengri tíma lítið. Ársskýrslan er jafnframt mikilvægt innlegg í stefnumörkun ráðherra sem unnin er í tengslum við gerð fjármálaáætlunar hverju sinni. Fyrsta ársskýrslan var uppgjör fyrir árið 2017 og er gert ráð fyrir áframhaldandi þróun á framsetningu skýrslana þannig að þær nýtist

bæði í almennri umræðu og fyrir hlutaðeigandi ráðherra við almenna stefnumótun fyrir einstök málefnasvið.

Meðal áskorana í ríkisfjármálum er bætt nýting fjármuna en mikilvægt er að skipulag starfsemi ríkisins sé með þeim hætti að stuðlað sé að markvissri stjórnun og auknum árangri með hagsmuni samfélagsins í fyrirrúmi. Nýtt verklag hefur verið innleitt í þeim tilgangi að stuðla að bættri ráðstöfun fjármuna, en í því felst kerfisbundið endurmat á útgjöldum til verkefna eða málaflokka með það að markmiði að greina hvaða undirliggjandi þættir valda því að útgjöld hafa þróast með tilteknum hætti. Niðurstöður endurmatsins gera stjórnvöldum kleift að greina hvort hægt er að lækka útgjöld og bæta ráðstöfun fjármuna, og veitir um leið betri yfirsýn yfir hvaða verkefni eru þörf fyrir samfélagið. Endurmat útgjalda getur því nýst sem tæki til að bæta forgangsöröðun í fjármálum hins opinbera. Í lok árs 2018 hófst fyrsta umferð endurmatsins en í því felst greining á fjármunum sem fara til endurgreiðslna vegna kvikmyndagerðar og á rekstri sýslumannsembættanna. Ítarlegri umfjöllun um endurmat útgjalda er að finna í kafla 6 í almennri greinargerð fjármálaáætlunarinnar en þar er fjallað um umbætur í starfsemi hins opinbera.

Ríkisfjármálin hafa mikil kynjaáhrif og lögð er áhersla á að samþætta kynjasjónarmið við alla ferla þeirra. Það er gert með vinnu undir formerkjum kynjaðrar fjárlagagerðar. Helstu áskoranir við innleiðingu kynjaðrar fjárlagagerðar er skortur á kyngreindum tölfræðigögnum og að kynjasjónarmið séu höfð til hliðsjónar við ákvarðanatöku um ráðstöfun opinberra fjármála. Tækifæri eru á að efla söfnun slíkra gagna og nýta þau við greiningar og ákvarðanatöku. Unnið verður sérstaklega að því á komandi tímabili og er nánar greint frá þeirri vinnu í kafla 6 í almennri greinargerð fjármálaáætlunar.

Markmið

Markmið málaflokksins miða að því að bæta lífskjör í landinu með vandaðri stjórnsýslu ríkisfjármála og skilvirkum ríkisrekstri. Aðgerðir málaflokksins styðja við markmiðin en fela jafnframt í sér að fylgja eftir markmiðum sem birtast í öðrum málaflokkum sem fjármála- og efnahagsráðuneytið ber ábyrgð á.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Skýrari stefnumótun, samvirkni og mat á árangri.	10.4 og 16.6	Fjöldi heildstæðra stefna fyrir málefnasvið.	0	3–5	10
			Vísanir / tengingar milli málaefnasviða í fjármálaáætlun.	≈10	20	100
			Hlutfall aðgerða lokið innan tímamarka í fjármálaáætlun.	>80%	>80%	>90%
2	Bætt markmið allra mála-flokka fjármálaáætlunar ásamt mælikvörðum sem miða með skýrum hætti að auknu virði fyrir samfélagið.	10.4	Hlutfall mælikvarða í fjármálaáætlun sem mæla virði fyrir samfélagið, afurðir, áhrif eða framfarir.	37%	45%	90%

Eitt markmið málaflokksins hefur verið fellt brott frá fyrra ári er varðar hraðari uppbyggingu stafrænna innviða. Skýrist það af því að verkefni fjármála- og efnahagsráðuneytisins

um stafrænt Ísland falla nú undir málaflokk 5.3. Gerð er grein fyrir áherslum um stafræna opinbera þjónustu í sérstakri umfjöllun um umbætur í starfsemi hins opinberra í greinargerð fjármálaáætlunar.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Tenging kynjaðrar fjárlagagerðar við ferla og stefnumótun á grundvelli laga um opinber fjármál.	2017–2020	FJR í samstarfi við fagráðuneyti.
2	1	Endurnýjun þjóðhagslíkans sem taki meira mið af þróun opinberra fjármála og endurspegli betur áhrif fjármálastefnu og fjármálaáætlunar.	2016–2020	FJR
3	1	Þróun útgjaldagreininga á ýmsum þáttum ríkisrekstrar byggt á bestu fordæmum, m.a. af vettvangi OECD.	2017–2022	FJR í samstarfi við fagráðuneyti.
4	1	Efling greiningarstarfs og upplýsingamiðlunar, birting opinna reikninga, mánaðarlegra bókhaldsupplýsinga og endurbætt framsetning upplýsinga um ríkisfjármál á vef.	2017–2022	FJR
5	1 og markmið 1 í málaflokki 5.3.	Innleiðing á nýju verklagi við framkvæmd fjárlaga.	2018–2020	FJR í samvinnu við ríkisaðila.
6	2	Unnin verði drög að skilgreiningu á samfélagsvirði og bættum lífsgæðum í tengslum við mat á mælikvörðum í fjármálaáætlun sem mæla afurðir, áhrif eða framfarir fyrir samfélagið.	2018–2020	FJR í samvinnu við FOR.
7	Markmið 3 í málaflokki 5.3.	Samþætting og þróun stoðþjónustu ráðuneyta með flutningi miðlægra verkefna til þjónustueiningar Stjórnarráðsins.	2018–2020	Ráðuneyti og Rekstrarfélag Stjórnarráðsins.

06 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál

UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð forsætisráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og umhverfis- og auðlindaráðherra. Undir það heyrir einn málaflokkur sem ber sama heiti og sviðið. Eftirfarandi þættir varða málefnasviðið:

- Miðlun upplýsinga og rekstur á grunnskram um mikilvæg réttindi.
- Hagskýrslugerð, samræming hagtalna og hagrannsóknir.
- Rafrænar lausnir, netöryggi, upplýsinga- og þjónustuveitur og útgáfa skilríkja.
- Grunngerð, öflun, viðhald og miðlun landupplýsinga.
- Stefnumótun, innleiðing og samræming rafrænnar stjórnsýslu og upplýsingatækni hjá hinu opinbera.

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að opinber þjónusta verði byggð upp með lýðræði, skilvirkni, öryggi og þarfir almennings og atvinnulífs að leiðarljósi.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að í opinberri þjónustu verði sjálfsafgreiðsla reglan og að gögn stjórnsýslunnar verði örugg, opin, gjaldfrjáls, heilleg, tímanleg, aðeins skráð einu sinni og varin með bestu tæknilegu lausnum á hverjum tíma.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjárlög 2018	Fjárlög 2019
6 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál			
6.10 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál	3.574	3.941	3.896
Samtals	3.574	3.941	3.896

FJÁRMÖGNUN

Helstu breytingar málefнасviðsins á áætlunartímabilinu snúa að 140 m.kr. útgjöldum vegna manntals hjá Hagstofu Íslands sem gert var ráð fyrir í síðustu fjármálaáætlun. Þá er nú einnig gert ráð fyrir að launatölfræði verði styrkt hjá Hagstofu Íslands í tengslum við stofnun kjaratölfræðinefndar í kjölfar niðurstöðu nefndar um umbætur á úrvinnslu og nýtingu launatölfræðiupplýsinga sem skipuð var af forsætisráðherra. Aðrar breytingar má rekja til aðhaldskröfu á sviðið.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefнасviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
6 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál	3.936	3.882	3.834	3.814	3.759
Þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	3.858	3.806	3.760	3.741	3.687
Þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	78	76	75	74	73

06.1 HAGSKÝRSLUGERÐ, GRUNNSKRÁR OG UPPLÝSINGAMÁL

Verkefni

Undir málefnasviðinu eru þrjár stofnanir og eitt verkefni: Hagstofa Íslands heyrir undir forsætisráðherra, Þjóðskrá Íslands heyrir undir samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, mál-efni upplýsingasamfélagsins heyra undir fjármála- og efnahagsráðherra og Landmælingar Íslands heyra undir umhverfis- og auðlindaráðherra.

Hagstofa Íslands er miðstöð opinberrar hagskýrslugerðar í landinu og hefur forystu um tilhögun, samræmingu og framkvæmd hennar, svo og um samskipti við alþjóðlegar stofnanir um hagskýrslu- og tölfræðimálefni.

Þjóðskrá Íslands hefur það hlutverk að halda fasteignaskrá, þjóðskrá, ákveða brunabóta- og fasteignamat, gefa út vegabréf, nafnskírteini og ýmis vottorð. Stofnunin leggur áherslu á rafræna stjórnsýslu og rekur m.a. upplýsinga- og þjónustuveituna Ísland.is. Þjóðskrá sér einnig um rekstur starfs- og upplýsingakerfa fyrir sýslumenn og sveitarfélög.

Verkefnið um málefni upplýsingasamfélagsins snýr að hlutverki ríkisins við rekstur á einu stærsta tækniumhverfi landsins og gegnir upplýsingatækni fjölbættu hlutverki. Upplýsingatækni er einn helsti drifkrafturinn í endurmótun á opinberri starfsemi þar sem stefnt er að því að auka þjónustu, stuðla að nýsköpun og bæta samhæfingu til hagsbóta fyrir notendur. Meðal rekstrarþátta er Ísland.is, landsarkitektúr upplýsingakerfa og opingogn.is. Landmælingar Íslands hafa það hlutverk að safna, vinna úr, varðveita og miðla landupplýsingum um Ísland. Landupplýsingar eru grundvallargögn hvers samfélags og tryggja aðgang samfélagsins að upplýsingum um umhverfi og náttúru. Landupplýsingar eru einnig mikilvægar til þess að styðja stefnumótun stjórnvalda á ýmsum sviðum, svo sem á sviði framkvæmda, skipulagsmála, umhverfismála og vöktunar á náttúruvá.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Ýmsar áskoranir eru til staðar á málefnasviðinu. Á síðustu árum hefur samfélagið þurft á aukinni skráningu gagna að halda, sem og miðlun ýmissa upplýsinga. Almennigur, atvinnulíf og fræðasamfélagið þurfa að hafa greiðan aðgang að gögnum á aðgengilegu formi um lýðfræðilega þætti, atvinnuvegi, efnahag og umhverfi sem t.d. tengjast réttindum og skyldum einstaklinga eða vinnumarkaðsmálum. Má þar nefna upplýsingar um fjölskylduhagi, þróun launa, upplýsingar um forsjá barna, sundurliðun séreigna í fjöleignarhúsum og ýmiss konar landfræðilegar upplýsingar, svo sem söfnun upplýsinga um umhverfisþætti, svokallaða umhverfisreikninga. Um leið er gerð rík krafa um tímanleika og heilleika gagnanna sem og persónuvernd. Þá felst áskorun í því að örugg sjálfsafgreiðsla á netinu verði meginleið almennings og fyrirtækja að opinberri þjónustu og stofnanir þrói og veiti þjónustu sína á stafrænu formi á netinu. Sem dæmi má nefna allar landfræðilegar upplýsingar (kort), hagtölur, tölfræði og hvers kyns ópersónugreinanlega gagnagrunna.

Trúverðugleiki opinberrar hagskýrslugerðar er ein af forsendum þess að traust ríki á hagtölum sem lýsa framvindu efnahags- og félagsmála og notaðar eru til stefnumótunar og til að meta áhrif af ákvörðunum stjórnvalda með óvillhóllum hætti. Til að viðhalda trausti á opinberri hagskýrslugerð er brýnt að farið sé í einu og öllu að meginreglum í hagskýrslugerð sbr. auglýsingu í B deild stjórnartíðinda nr. 1086/2016 og að Hagstofu Íslands sé tryggt faglegt sjálfstæði og starfsumhverfi til að framfylgja reglunum við innleiðingu nýrra verkefna, söfnun gagna, úrvinnslu og miðlun hagtalna, sbr. lög nr. 163/2007, um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð. Þróun hagtalna fylgir að mörgu leyti samfélagsáskorunum hverju sinni. Sem dæmi má nefna að nú er lögð sérstök áhersla á bætt launatölfræði í samræmi við niðurstöður nefndar um umbætur á úrvinnslu og nýtingu launatölfræðiupplýsinga sem skipuð var af forsætisráðherra. Einnig er áfram lögð áhersla á bætтар tölfræðiupplýsingar um ferðamál, húsnæðismál og skapandi greinar í samræmi við áherslur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.

Til að koma til móts við auknar kröfur um vernd persónuupplýsinga og aukna þróun í upplýsingatækni er mikilvægt að vinna að endurhönnun og uppfærslu á skrár/gagnagrunnum Þjóðskrár Íslands. Þá er ekki síður mikilvægt þegar ný löggjöf felur í sér kröfur um breytingar á þjóðskrárkerfinu að þá sé tryggt til þess fjármagn. Hönnun stafrænnar þjónustu miðar ávallt við þarfir notenda, einfaldleika, öryggi og aðgengi. Mikilvægt er að fara í gagngera uppstokkun á tilhögun miðlunar þjóðskrár, til að tryggja rekjanleika gagna og uppfylla skyldur persónuverndarlöggjafar sem samræmist endurskoðun á tekjumódeli stofnunarinnar. Við endurnýjun á þjóðskrárkerfinu er ekki um að ræða að gamla þjóðskrárkerfið verði aflagt og nýtt kerfi komi í staðinn. Þess í stað er undirbúið að uppfæra kerfið, bæta öryggi og gera það sveigjanlegra í áföngum.

Til að mæta áskorunum um skráningu og miðlun gagna hefur verið áhersla á að fjölga rafrænum eyðublöðum og þar með auka sjálfsafgreiðslu í skráningu hjá Þjóðskrár Íslands. Þá er verið að vinna að því að vefuppflætti og vefþjónustum verði komið á fyrir miðlun þjóðskrárupplýsinga.

Tækifæri til að vinna að auknu netöryggi liggja m.a. í því að efla menntun, fræðslu, nýsköpun og rannsóknir. Að auki verður þróuð vefgátt fyrir tilkynningar um öryggisbresti í samstarfi við dómsmálaráðuneytið, Þjóðskrár Íslands, netöryggissveit Póst- og fjarskipta-stofnunar, Persónuvernd og lögregluna.¹

Ísland er í kjörstöðu til að veita góða stafræna opinbera þjónustu. Tæknilegir innviðir eru til staðar og aðgengi, notkun og traust landsmanna á stafrænni þjónustu er með því besta sem

¹ Tengist einnig málaflokkur 11.2 fjarskiptum, netöryggi og pósthjónustu.

gerist. Á sama tíma hefur hið opinbera dregist aftur úr í framboði á stafrænni þjónustu. Unnið er að því að stórefla þjónustugáttina Island.is með það að leiðarljósi að frá og með árinu 2020 munu stafræn samskipti vera meginsamskiptaleið hins opinbera við fyrirtæki og almenning. Settur hefur verið á fót verkefnahópur innan fjármála- og efnahagsráðuneytisins um umbætur í ríkisrekstri sem gengur undir heitinu Verkefnastofa um Stafrænt Ísland en verkefni þeirra falla bæði undir málefnasvið 6 og málefnasvið 5 um stafræna þjónusta og upplýsingatækni. Þróun og rekstur grunnskraá ríkisins er dreifður og bæta má samvirkni þeirra á milli en einnig gagnvart upplýsingakerfum hins opinbera. Í þróun er samræmt heildarskipulag upplýsingakerfa (landsarkitektúr) til þess að bregðast við þessari áskorun. Sóknarfæri felast í að bæta heildarskipulag opinberra upplýsingakerfa, netkerfa og þjónustuvefja og tryggja þannig betur öryggi, hagkvæmni og gæði stafrænnar þjónustu.

Gögn eru auðlind sem vex að verðmæti við notkun. Þegar opinberir aðilar hafa fjárfest í uppbyggingu gagnagrunna fæst almennt mestur samfélagslegur ávinningur af því að þeir séu sem mest notaðir, bæði í innri starfsemi hins opinbera, hjá fyrirtækjum og ekki hvað síst í nýsköpunarverkefnum. Þá felast tækifæri í því að auka aðgengi að opinberum gögnum og hvetja til endurnýtingar á þeim. Þannig má fjölga nýsköpunarmöguleikum, styrkja atvinnulífið, ýta undir rannsóknir og auka traust og gagnsæi í stjórnsýslunni. Á vefsvæðinu opin gögn veita opinberir aðilar aðgengi að gögnum sínum. Verkefni næstu ára verður að efla vefsvæðið með því að fjölga gagnasettum og upplýsingum sem þar eru.

Til að mæta ákalli um opin gögn og endurnýtingu þeirra hefur undanfarin ár verið unnið að grunngerð stafrænna landupplýsinga á grundvelli INSPIRE-tilskipunar Evrópusambandsins² og framkvæmd laga nr. 44/2011 um grunngerð fyrir stafrænar landupplýsingar. Innleiðing hefur tafist af ýmsum ástæðum en áætlað er að henni ljúki á næstu fimm árum skv. endurskoðun aðgerðaáætlunar þar um.

Sjálfkeyrandi ökutæki er líkleg þróun í náninni framtíð hér á landi og í því sambandi er mikilvægt að ráðast í frekari uppbyggingu GNSS (GPS) jarðstöðvakerfis³ sem eykur nákvæmni staðsetningarákvarðana og er forsenda sjálfkeyrandi ökutækja. Uppbygging kerfisins opnar einnig ýmsa aðra möguleika, svo sem virkjanaframkvæmdir, rannsóknir á náttúruvá, innheimtu veggjalda á grundvelli vegnotkunar og við vegagerð. Unnið hefur verið að endurnýjun og uppfærslu eldri jarðstöðva en nauðsynlegt er að fjölga þeim á komandi árum. Þetta verkefni er þó ekki fjármagnað í þessari fjármálaáætlun.

Markmið

Markmið málaflokksins leiða beint af meginmarkmiði málefnasviðsins. Markmiðin vísa til þeirra mikilvægu skrefa sem þarf að stíga í átt að því að í opinberri þjónustu verði sjálfsafgreiðsla reglan og að gögn stjórnsýslunnar verði örugg, opin, gjaldfrjál, heilleg, tímanleg, aðeins skráð einu sinni og varin með bestu tæknilegu lausnum á hverjum tíma.

Markmið málaflokksins hafa víðtæka tengingu við áherslumál í stjórnsáttmála ríkisstjórnarinnar og þau styðja jafnframt við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

Í stjórnsáttmála ríkisstjórnarinnar koma fram áherslur um þróun mælikvarða um hagsæld og lífsgæði og gerð hagsvísa fyrir menningu, listir og skapandi greinar sem á við markmið 1 hér að neðan. Enn fremur er lögð áhersla á að bæta almannaðjónustu, lýðræði og gagnsæi sem og að miðla upplýsingum um ákvarðanir og ferli sem varða hagsmuni almennings með aðgengilegum hætti.

² Sjá nánar á: <https://inspire.ec.europa.eu/>

³ Sjá vefsíðu European Global Navigation Satellite Systems Agency: <https://www.gsa.europa.eu/european-gnss/what-gnss>.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Bæta gæði, framboð og aðgengi að opinberum hagtölum, m.a. með viðbótarbreytum, nýjum hagskýrslum og lýsigögnum fyrir hagskýrslur, ásamt kynningarefni í tengslum við birtingu hagtalna.	17.19, en kemur að flestum öðrum.	Fjöldi viðbótarbreyta og nýrra upplýsinga í hagskýrslum, ásamt aukinni sundurgreiningu í flokka eftir kyni, atvinnugreinum, starfsstéttum, menntun, vöru- og þjónustuflokkum eða eftir því sem við á í hverju tilvik.	Mikið hefur áunnist í sundurgreiningu gagna, m.a. eftir kyni og bakgrunni.	Meðal nýrra breyta: Aukið sundurbrot gagna, sem unnin eru mánaðarlega og ársfjórðungslega. Fleiri breytur birtar eftir menntunarstigi.	Meðal nýrra breyta: Ítarlegra manntal, m.a. staðsetning í hús og menntun.
			Fjöldi nýrra hagskýrslna.	Útgáfur um ferðaþjónustu, húsnæðismál, menningu og listir hafnar. Mánaðarlegar tölur um þjónustuviðskipti hafa verið birtar. Reglulegar útgáfur á skammtímatölfræði um ferðaþjónustu hafnar. Fyrsta áfangi umhverfistölfræði lokið með birtingu á tölfræði um losun gróðurhúsalofttegunda.	Útgáfa tölfræði um húsnæðismál þar sem talnaefni er aukið og birt fyrr og tölfræðin sett í lýðfræðilegt samhengi. Bæta framboð á hagtölum um menningu og listir þar sem horft verði til framboðs, neyslu og notkunar almennings, auk hagrænna mælikvarða á umfang. Hagtölur um fjölda lausra starfa.	Annar áfangi hagskýrslna um umhverfistölfræði birt.
			Aðgengi á vef Hagstofunnar metið á notendafundum og með gæðaúttektum um innleiðingu meginreglna Eurostat. ⁴ Mat á aðgengi í könnuninni „Hvað er spurnið í opinbera	Hægt að nálgast upplýsingar frá öðrum framleiðendum á vef Hagstofu. Aðgengi fékk 66 í niðurstöðum könnunar „Hvað er spurnið í opinbera	Aukið framboð á sögulegum hagtölum. Bætt myndræn framsetning efnis. Mat á aðgengi í könnun „Hvað er	Ítarleg lýsigögn (e. metadata) birt með öllum hagskýrslum. Rannsóknir kynntar í tengslum við birtingu hagtalna. Mat á aðgengi í

⁴ Meginreglur um evrópska hagskýrslugerð: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5921861/KS-32-11-955-EN.PDF/5fa1ebc6-90bb-43fa-888f-dde032471e15>

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
			vefi?“	vefi?“ árið 2017.	spunnið í opinbera vefi?“ er 80.	könnuninni „Hvað er spunnið í opinbera vefi?“ er 100.
2	Að ljúka uppsetningu og aðgengi að skilgreindum gagnasettum á grundvelli grunngerðar landupplýsinga (skv. INSPIRE-tilskipuninni ⁵) á Íslandi.		Fjöldi gagnasetta um landupplýsingar. Staða innleiðinga á viðaukum INSPIRE-tilskipunarinnar.	233 skráð gagnasett með lýsigögnum. 9 birt á opingogn.is. Gagnaþjónustur 4 stofnana beintengdar landupplýsingagátt. Gögn frá 7 stofnunum til viðbótar sýnileg í landupplýsingagátt inni. 158 gagnasett aðgengileg í skoðunarþjónustu á kort.lmi.is.	250 gagnasett skráð með lýsigögnum (gatt.lmi.is) og þau aðgengileg í skoðunarþjónustu á kort lmi.is. INSPIRE gögn fyrir viðauka I og II eru samhæfð kröfum INSPIRE ásamt þjónustu. Áætlun er tilbúin um innleiðingu gagna fyrir viðauka III í INSPIRE-tilskipuninni.	Lýsigögn gagna úr viðaukum I, II og III eru tiltæk (þ.m.t. gögn sveitarfélaga). Öll gögn úr viðaukunum verði tiltæk í skoðunarþjónustu og niðurrhalsþjónustu. Lokið við að samhæfa gögn úr viðauka III við kröfur INSPIRE.
3	Aukið framboð stafrænnar þjónustu. ⁶	9,11 og 12	Fjöldi þjónustu-veitenda/stofnana sem tengjast miðlægu þjónustugáttinni Ísland.is. Fjöldi þjónustuveitenda/stofnana sem tengjast miðlægu þjónustugáttinni Ísland.is. Frammistaða í stafrænni þjónustu stjórnvalda, mæld á bilinu 0–1, í bakgrunnsmælingu WEF á Government usage. ⁷	20% 0,61	100% 0,7	 0,8
4	Koma á samræmdu skipu-		Hlutfall stjórnarfrumvarpa sem lögð	Samráðsgátt var opnuð í febrúar	75%	80%

⁵ https://www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF_skrar/adgerdaaetlun-INSPIRE-eitt-skjal.pdf

⁶ Orðalag markmiðs 3 hefur verið einfaldað svo að í stað þess að það byggist á sjálfsafgreiðslu verður áherslan lögð á framboð stafrænnar þjónustu. Til samræmis hafa verið gerðar breytingar á mælikvörðum.

⁷ Sjá bakgrunnsupplýsingarnar vegna 8. staðar NRI-stuðulsins í nýstu skýrslu World Economic Forum (2016) – frammi-
staða í starfrænni þjónustu stjórnvalda: <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/economics/#indexId=NRI&economy=ISL>

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
	lagi (samræmdri högun) upplýsingakerfa þar sem gætt er sérstaklega að hagkvæmni ásamt öryggi upplýsinga og kerfa til að verjast glæpum og ógnum á netinu.		eru fram á Alþingi og hafa verið kynnt í opnu samráði á netinu (í samráðsgátt). ⁸	2018.		
			Móta og innleiða skipulag og stefnu um högun opinberra upplýsingakerfa.	Unnið að því að móta skipulag og stefnu.	Búið að móta skipulag og stefnu og innleiðing hafin.	Innleiðingu nýs skipulags lokið.
			Endurnýjun helstu grunnskráa ríkisins svo þær verði tæknilega og rekstrarlega færar til að mæta síbreytilegum nútímakröfum.	Núverandi þjóðskrárkerfi mætir ekki nútímakröfum. Lögheimili einstaklinga er m.a. ekki skráð á íbúð.	Í árslok 2021 hafa einstaklingar verið skráðir niður á íbúðir.	
			Viðbúnaður vegna vaxandi netglæpa.	Námskeið, fræðsluefni, kröfur og viðmið fyrir opinber kerfi kynnt og aðstoð í boði 2018–2019. Framkvæmd aðgerðaáætlunar ⁹ til að bregðast við ábendingum Oxford-skýrslunnar og innleiða endurskoðaða stefnu í netöryggismálum.	Aðgerðir á grunni úttektar á gæðum og öryggi opinberra vefja 2019 og starfrækt tilkynningargátt um öryggisbresti á netinu.	Framkvæmd aðgerðaáætlunar v. Oxford-skýrslu lokið. Markmiðum endurskoðaðrar stefnu hefur verið náð.

⁸ Þessi mælikvarði kemur einnig fyrir í markmiði tvö í málaflokki 3.3 Forsætisráðuneyti á málefnasviði 3 Æðstu stjórnýslu sem tekur til aukins gagnsæis og gæða við undirbúning löggjafar.

⁹Sjá aðgerðaáætlun: https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir-2015/netoryggisstefna_2015_april.pdf

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Bæta hagtölur um húsnæðismál, ferðaþjónustu, menningarmál, skapandi greinar og launatölfraði.	2018–2021	FOR og Hagstofa Íslands.
2	1	Rafrænt manntal.	2019–2023	Hagstofa Íslands.
3	4	Framkvæmd hluta af aðgerða-áætlun netöryggisstefnu. Úttektir, fræðsluefni, námskeið, ráðgjöf og tæknilegur búnaður varðandi net- og upplýsingaöryggi og persónuvernd.	2018–2023	SRN
4	2	Innleiðing á grunngerð stafrænna landupplýsinga (INSPIRE).	2018–2023	Landmælingar Íslands.
5	4	Móta og innleiða skipulag og stefnu um högun opinberra upplýsingakerfa (landsarkitektúr).	2017–2022	FJR
6	3	Stafræn miðlæg þjónstugátt hönnuð miðað við þarfir notenda.	2018–2020	FJR

07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar

UMFANG

Starfsemi á málefnasviðinu er á ábyrgð forsætisráðherra, mennta- og menningarmálaráðherra og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. Það skiptist í tvo málaflokka:

- 07.1 *Vísindi og samkeppnissjóðir í rannsóknum.*
- 07.2 *Nýsköpun, samkeppni og þekkingargreinar.*

Forsætisráðherra ber ábyrgð á starfsemi Vísinda- og tækniráðs og framtíðarnefndar um áskoranir og tækifæri vegna tæknibreytinga. Mennta- og menningarmálaráðherra ásamt atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti bera ábyrgð á þeim hluta málefнасviðsins sem snýr að vísindum og samkeppnissjóðum í rannsóknum. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti ber ábyrgð á nýsköpun, samkeppni og þekkingargreinum.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefнасviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjárukalög 2018	Fjárlög 2019
7 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar			
7.10 Vísindi og samkeppnissjóðir í rannsóknum	7.460	8.140	8.538
7.20 Nýsköpun, samkeppni og þekkingargreinar	5.623	6.079	6.367
Samtals	13.083	14.219	14.905

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefнасviðsins er að Ísland sé leiðandi á sviði rannsókna, þekkingar og nýsköpunar og sé reiðubúið að takast á við samfélagslegar áskoranir og að verðmætasköpun og velferð borgaranna byggist á traustum grunni.

Meginmarkmið málefнасviðsins er alþjóðlega samkeppnishæft umhverfi rannsókna og nýsköpunar þar sem áhersla er lögð á gæði, alþjóðlegt samstarf og árangur, sem og skilvirkni og gagnsæi í opinberu stuðningskerfi.

FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefнасviðsins hækki um 4.674 m.kr. frá fjárlögum 2019 til ársins 2024. Hækkunin skýrist að mestu af endurmati fyrirkomulags á endurgreiðslu kostnaðar vegna rannsókna og þróunar til að bæta alþjóðlega samkeppnishæfni Íslands. Aðrar breytingar til hækkunar skýrast af stofnun fjárfestingarsjóðs í sprota- og nýsköpunar-

fyrirtækjum, rafrænum gagnasöfnum sem verði gerð aðgengileg bæði vísindasamfélagi og atvinnulífi og hærri greiðslum vegna Rammaáætlana ESB um menntun, rannsóknir og tækniþróun. Þá ganga tímabundnar ráðstafanir í fjárlögum 2019 til baka, annars vegar fellur niður tímabundið 25 m.kr. framlag og hins vegar hækkar útgjaldarammi málefna sviðsins um 50 m.kr. en um var að ræða tímabundna lækkun í fjárlögum 2019 til að bregðast við breyttum forsendum frá fjármálaáætlun 2019–2023. Innan útgjaldaramma verða nokkrar breytingar á tímabilinu, þ.e. forgangsraðað hefur verið tímabundið til ýmissa verkefna og þegar viðkomandi verkefnum lýkur verður því svigrúmi sem skapast forgangsraðað í þær aðgerðir sem tilgreindar eru í umfjölluninni hér á eftir.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefna sviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
7 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	17.163	18.414	19.139	19.470	19.578
Þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	3.421	3.610	3.780	3.960	3.921
Þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	13.742	14.803	15.359	15.510	15.658

07.1 VÍSINDI OG SAMKEPPNISSJÓÐIR Í RANNSÓKNUM

Verkefni

Markmið laga um Vísinda- og tækniráð er að efla rannsóknir, vísindamenntun og tækniþróun í landinu og marka stefnu stjórnvalda í vísinda- og tæknimálum. Samkeppnissjóðir í rannsóknnum styrkja framúrskarandi vísinda- og nýsköpunarstarf á öllum sviðum og styðja við uppbyggingu rannsóknarinnviða. Þeir gera vísindamönnum og frumkvöðlum á Íslandi kleift að stunda alþjóðlega samkeppnishæfar rannsóknir í nútímastarfsumhverfi. Þátttaka Íslands í samstarfsáætlunum Evrópusambandsins, m.a. um menntun, rannsóknir og nýsköpun, fellur einnig undir málaflokkinn. Umsýsla verkefna er að miklu leyti í höndum Rannsóknamiðstöðvar Íslands (sjá málaflokk 22.3 *Stjórnsýsla mennta- og menningarmála*) sem sér um að auglýsa styrki, meta umsóknir og fylgjast með framvindu verkefna sem hljóta styrki.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Þekkingarsamfélag. Framleiðni á Íslandi er minni en í nágrannaríkjunum og útflutnings-tekjur byggjast nú að miklu leyti á nýtingu náttúruauðlinda í ferða- og orkuiðnaði og sjávarútvegi. Náttúruauðlindir eru í eðli sínu takmarkaðar og því þarf útflutningur í auknum mæli að byggjast á hugviti, rannsóknnum og nýsköpun ef tryggja á sjálfbæran hagvöxt til langframa. Því þarf að huga vel að rannsóknarstarfi og umgjörð þess eða yfirfærslu þekkingar frá grunnrannsóknnum til fyrirtækja og stofnana (sjá einnig málaflokka 7.2 *Nýsköpun, samkeppni og þekkingargreinar* og 21.1 *Háskólar*). Til að bregðast við því er, í samræmi við gildandi stefnu og aðgerðaáætlun Vísinda- og tækniráðs, unnið að opnum vísindum, markvissri fjármögnun rannsókna og rannsóknarumhverfis og bættu stuðningskerfi rannsókna.

Samkeppnishæft þekkingarsamfélag þarf markvissa fjárfestingu jafnt í grunnrannsóknnum sem hagnýtum rannsóknnum og mikilvægt er að tryggja gott rannsóknarumhverfi fyrir framúrskarandi vísindafólk. Þetta á sér í lagi við á tímum örra breytinga, svo sem með fjórðu iðnbyltingunni. Í þessu tilliti er áskorun að bregðast við fjölgun umsókna í samkeppnissjóði. Þrátt fyrir að verulega hafi verið bætt í rannsóknasjóði og aðra sjóði á liðnum árum hefur hlutfall úthlutunar Rannsóknasjóðs lækkað úr 30% í 17% frá árinu 2015 og hlutfall þeirra sem fá styrk úr Tæknipróunarsjóði er einnig komið niður fyrir 20%. Þannig reynist oft erfitt fyrir sprotafyrirtæki að brúa bilið frá rannsóknnum yfir í þróun á fullunninni vöru eða þjónustu til markaðssetningar á innlendum eða erlendum mörkuðum.

Samfélagslegar áskoranir. Auglýstar verða markáætlanir til að styðja við rannsóknir á samfélagslegum áskorunum sem Ísland þarf að takast á við á komandi árum og til að efla stöðu íslenskrar tungu í tölvum og tækni (sjá málaflokk 18.3 *Menningsrannsóðir*). Greining á áskorununum fór fram á árinu 2018 og í kjölfarið sameinuðust um þrjú áherslusvið: Umhverfismál og sjálfbærni, heilsa og velferð og líf og störf í heimi breytinga. Greiningin mun einnig marka áherslur í vegvísi um rannsóknarinnviði og í nýsköpun. Úthlutanir samkvæmt markáætlunum koma ekki í staðinn fyrir opna fjármögnun, t.d. úr Rannsóknasjóði.

Gæði rannsókna. Alþjóðleg tímarit og samkeppnissjóðir innan lands sem utan gera æ ríkari kröfur um vönduð vinnubrögð í vísindum, að rannsakendur fylgi alþjóðlegum siðaviðmiðum og að eftirlit sé haft með því. Áhersla er lögð á aðgang að vísindagögnum sem aflað er fyrir opinbert fé til að auka gagnsæi og árangur. Á tímabilinu verður unnið áhrifa- og árangursmat á Rannsóknasjóði enda hefur Ríkisendurskoðun bent á mikilvægi þess að gera óháð mat á sjóðum og áætlunum í umsjá Rannís. Kyngreindar upplýsingar verða hafðar til hliðsjónar við mat á áhrifum og árangri sjóða þar sem það á við. Á tímabilinu mun enn fremur fara fram endurskoðun á lögum um Vísinda- og tækniráð, nr. 2/2003, og annar áfangi endurskoðunar á lögum um opinberan stuðning við vísindarannsóknir, nr. 3/2003, með það að leiðarljósi að einfalda umgjörð starfseminnar og skýra ábyrgð hinna ýmsu aðila í stefnumótun og framkvæmd þeirrar starfsemi sem fellur undir ábyrgðarsvið laganna. Þá vinnur forsætisráðuneyti að nýju frumvarpi til sérlaga um vandaða starfshætti í vísindum sem mun koma til framkvæmda á tímabilinu.

Rannsóknarinnviðir. Ein af forsendum þess að íslenskir vísindamenn dragist ekki aftur úr á alþjóðavísu er gott aðgengi að hágæðarannsóknarinnviðum, svo sem tækjum, aðstöðu og gagnagrunnum. Unnið er að vegvísi um rannsóknarinnviði sem lítur til forgangsriðunar um uppbyggingu slíkra innviða heima fyrir sem og þátttöku í alþjóðasamstarfi. Meginmarkmið vegvísis er að stuðla að markvissri uppbyggingu innviða til framtíðar. Í lok nóvember var lagt fram á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um opinberan stuðning við vísindarannsóknir, nr. 3/2003, með síðari breytingum (samfjármögnun alþjóðlegra rannsóknaráætlana og sjálfstæð stjórn Innviðasjóðs), með það að markmiði að auka stefnumótandi hlutverk Innviðasjóðs. Auk uppbyggingar innan lands er mikilvægt að íslenskt lagaumhverfi liðki fyrir þátttöku íslenskra rannsóknarstofnana í alþjóðlegu samstarfi um rannsóknarinnviði en oft er hagkvæmara að taka þátt í slíku samstarfi en að byggja upp samsvarandi rannsóknarinnviði hér á landi. Á árinu 2019 verður lagt fram frumvarp sem gerir Íslandi kleift að gerast aðili að ERIC (European Research Infrastructure Consortium) sem eru samtök um evrópska rannsóknarinnviði. Nú þegar er áhugi innan íslensks vísindasamfélags að taka þátt í því.

Samstarfsáætlanir Evrópusambandsins. Þátttaka í samstarfsáætlunum ESB hefur leitt til aukins alþjóðlegs samstarfs á sviði menntunar, rannsókna og opnað aðgang að þekkingu og aðstöðu og skilað sér í bættri samkeppnishæfni. Árangur íslenskra þátttakenda hefur verið góður sem má m.a. sjá á auknum fjölda íslenskra vísindamanna, frumkvöðla og fyrirtækja

sem hafa hlotið eftirsóttá styrki Evrópska rannsóknarráðsins á síðustu árum. Með breytingum á lögum um opinberan stuðning við vísindarannsóknir, nr. 3/2003, verður opnað á aukna möguleika í alþjóðlegu samstarfi með því að greiða fyrir fjármögnun úr Rannsóknasjóði til fjölþjóðlegra rannsóknarverkefna. Undirbúningur að áframhaldandi samstarfsáætlunum er hafinn og stefnir í að áætlanir á sviði mennta- og vísindamála fái aukið vægi ásamt aukinni áherslu á styrki til nýsköpunar. EFTA-ríkin standa vörð um aðgang, áherslur og hagsmuni sína og hafa í því tilliti sent sameiginlegt álit til helstu stofnana ESB, m.a. um rammaáætlun ESB á sviði rannsókna og nýsköpunar *Horizon Europe* og mennta- og æskulýðsáætlunina *Erasmus+*.

Markmið

1. Fjármögnun rannsókna styðji við gæði, árangur og verðmætasköpun. Til að fjármögnun rannsókna og nýsköpunar styðji við gæði og árangur verður lögð áhersla á að efla markvissa fjárfestingu í rannsóknarinnviðum og fjármögnun markáætlunar um vísindi og tækni. Svo best megi mynda stefnu um málaflokkinn til framtíðar og bæta nýtingu fjár sem til hans rennur hafa verið skilgreindar áskoranir sem íslenskt samfélag mun standa frammi fyrir næstu áratugi.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Fjármögnun rannsókna styðji við gæði, árangur og verðmætasköpun.	8.2	Árangurshlutfall umsókna í rannsóknar- og nýsköpunaráætlun ESB.	18.1% (árangur 2014–2017).	18%	18%

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Móta nýja stefnu Vísinda- og tækniráðs.	2020	Vísinda- og tækniráð.
2	1	Breyting á lögum um opinberan stuðning við vísindarannsóknir, nr. 3/2003. Starfshópur á vegum FOR vinnur nú að gerð tillagna um breytingar á laga-umhverfi Vísinda- og tækniráðs, þ.m.t. lögum nr. 3/2003.	2019–2020	MRN
3	1	Framkvæmd aðgerða í stefnu og aðgerðaáætlun Vísinda- og tækniráðs 2017–2019. Unnið verður áfram að aðgerðum í samræmi við stefnu og aðgerðaáætlun Vísinda- og tækniráðs; unnið að stefnu um opin vísindi, vegvísi um rannsóknarinnviði, innleiðingu upplýsingakerfis um rannsóknir (sjá stefnu ráðsins frá 2014–2017) og auglýsingu markáætlunar á sviði samfélagslegra áskorana (áherslur sem skilgreindar voru 2018) (sjá einnig málaflokk 21.1 <i>Háskólar og rannsóknarstofnanir</i>).	2017–2020	MRN

07.2 NÝSKÖPUN, SAMKEPPNI OG ÞEKINGARGREINAR

Verkefni

Málaflokkurinn nær yfir nýsköpun og stuðningsumhverfi hennar, samkeppni og þekkingargreinar. Undir málaflokkinn heyrir starfsemi Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands, Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins og Einkaleyfastofu. Styrkir til nýsköpunarfyrirtækja m.a. í formi skattaendurgreiðslna vegna rannsókna og þróunar, falla einnig undir þennan málaflokk. Lög sem gilda um málaflokkinn eru m.a. lög um opinberan stuðning við tæknirannsóknir, nýsköpun og atvinnuþróun, nr. 75/2007, lög um Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins, nr. 61/1997, lög um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, nr. 152/2009 og lög um einkaleyfi, nr. 17/1991.

Á sviði nýsköpunar og þekkingargreina hefur m.a. verið unnið samkvæmt aðgerðaáætlun sem kynnt var í lok árs 2015, undir heitinu „Frumkvæði & framfarir“. Meðal aðgerða á síðustu árum eru aukin endurgreiðsla til fyrirtækja vegna rannsókna og þróunar og stuðningur við erlenda markaðssókn sprotafyrirtækja. Nú er unnið að mótun heildstæðrar nýsköpunarstefnu í samræmi við áherslur stjórnarsáttmála og miðað við að skýrsla og aðgerðaáætlun liggja fyrir 2019. Í tengslum við nýsköpunarstefnu er einnig unnið að hönnunarstefnu. Hugverkastefna 2016–2022 var gefin út árið 2016 undir yfirskriftinni „Hugverkaréttindi sem verðmæti og viðskiptatæki“ og hefur verið unnið út frá aðgerðaáætlun samkvæmt henni, m.a. með stofnun tæknifyrfærsluskrifstofu á árinu 2018 og með fyrirhugaðri breytingu á nafni Einkaleyfastofunnar í Hugverkastofu. Áherslur í málaflokknum eru í samræmi við stefnu og aðgerðaáætlun Vísinda- og tækniráðs sem lýst er í kafla 7.1.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Nýsköpun er ein meginforsenda aukinnar verðmætasköpunar og samkeppnishæfni þjóðarinnar og nýsköpun í atvinnulífinu getur átt stóran þátt í að leysa þær samfélagslegu áskoranir sem við stöndum frammi fyrir á næstu árum. Ísland stendur að mörgu leyti vel í nýsköpun og þekkingariðnaði og mikil gróska er á því sviði hér á landi. Nýsköpun á sér stað í fjölmörgum atvinnugreinum og á mörgum sviðum þjóðfélagsins bæði innan vísinda-samfélagsins, í sprotafyrirtækjum og í rótgrónari fyrirtækjum í rekstri.

Nýsköpunarmiðstöð Íslands veitir sérfræðiþekkingu og aðstoð við frumkvöðla og fyrirtæki og Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins tekur þátt í fjármögnun srotafyrirtækja, ýmist með beinum hætti eða í gegnum samstarf við aðra sjóði. Þá er fyrir hendi samstarf við fjölmargar stofnanir og fyrirtæki á sviði nýsköpunar. Til að styðja við nýsköpun innan fyrirtækja hafa skattaendurgreiðslur vegna rannsókna- og þróunarkostnaðar verið hækkaðar á undanförunum árum. Það er mikilvægt að opinberum stuðningi og áhersluverkefnum sé fylgt eftir með mati á árangri og áhrifum aðgerða. Þá er mikilvægt að stoðkerfi nýsköpunar sé öflugt og skilvirkt og að stuðningur stjórnvalda skili sér í öflugum nýsköpunarsamfélagi og aukinni samkeppnishæfni, í jafnvægi við umhverfið og þarfir samfélagsins. Þessi markmið munu koma fram í aðgerðaáætlun nýsköpunarstefnu. Lögð verður áhersla á árangursmat í starfsemi opinberra stofnanna á sviði nýsköpunar og áætlanir lagðar fram til umbóta.

Það er eftirsóknarvert að stuðla að því að á Íslandi styrkist grundvöllur undir fjárfestingar í sprot- og nýsköpunarfyrirtækjum. Alls staðar þar sem tekist hefur að koma á fót slíkri starfsemi, sem fjármagnar áhættusöm sprot- og nýsköpunarfyrirtæki, hefur þurft umtalsverða aðkomu frá hinu opinbera. Lagt er upp með að fjárfestingarsjóðir í sprot- og nýsköpunarfyrirtækjum geta, að uppfylltum tilteknum skilyrðum, óskað eftir mótframlagi frá stjórnvöldum. Tilgangurinn með slíkri aðkomu ríkisins væri að stórauka aðgengi sprotafyrirtækja að áhættufjármagni á fyrstu stigum, stuðla að mótun og þroska

frumtaksfjárfestingarsjóða og stuðla að því að einkafjárfestar geti tekið aukinn þátt í fjárfestingum í nýsköpunar- og sprotasjóðum.

Tilgangurinn með aðkomu ríkisins er fyrst og fremst að stuðla að vexti og þroska í fjármögnun nýsköpunar- og sprotafyrirtækja; en ekki að hámarka eigin arðsemi af þátttökunni. Tilgangurinn með aðgerðinni er að stórauka aðgengi sprotafyrirtækja að áhættufjármagni á fyrstu stigum, stuðla að mótun og þroska þeirrar tegundar viðskiptaþekkingar sem styður við öran vöxt og verðmætasköpun í sprot- og nýsköpunarfyrirtækjum. Einnig mun aðgerðin stuðla að því að einkafjárfestar og fagfjárfestar geti tekið aukinn þátt í fjárfestingum í nýsköpunar og sprotasjóðum.

Ísland stendur frammi fyrir margvíslegum áskorunum á næstu árum. Í greiningu sem vísinda- og tækninefndir á vegum Vísinda- og tækniráðs unnu á síðasta ári, um samfélagslegar áskoranir þjóðarinnar á sviði rannsókna og vísinda, voru þrjú áherslusvið nefnd: umhverfismál og sjálfbærni, heilsa og velferð, líf og störf í heimi breytinga. Þessi áherslusvið munu endurspeglast í nýsköpunarstefnu stjórnvalda og aðgerðaáætlun um loftslagsmál. Einnig verður lögð áhersla á nýsköpun í þágu heilsu og velferðar, m.a. í norrænum samvinnuverkefnum um notkun gagnasafna og gervigreindar í þágu heilbrigðis. Innviðir nýsköpunar verða styrktir með rafrænum gagnasöfnum sem verði gerð aðgengileg bæði vísindasamfélagi og atvinnulífi.

Ísland hefur skuldbundið sig til að fylgja ákvæðum Parísarsáttmálans um að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og í þeirri baráttu er þörf á öflugri nýsköpun og nýrri þekkingu, svo sem á sviði orkumála, samgöngumála og sjávarútvegs. Unnið verður að þessum verkefnum í samstarfi við umhverfis- og auðlindaráðuneyti, samstarfshóp um orkustefnu og samstarfshóp um aðgerðaáætlun um loftslagsmál. Þessar áherslur hafa víðtæka skírskotun í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.

Örar tæknibreytingar og aukin sjálfvirkni eru þættir sem munu hafa mikil áhrif á atvinnulíf og samfélag á næstu árum. Þessum breytingum fylgir aukin alþjóðavæðing og aukin samkeppni fyrirtækja á alþjóðamarkaði. Til að mæta þessum áskorunum mun verða lögð áhersla á að styðja við vöxt sprotafyrirtækja og sókn þekkingariðnaðar á erlenda markaði. Hér þurfa margir þættir að spila saman, svo sem traust uppbygging þekkingar, aðgangur að innlendum sem erlendum sérfræðingum, aðgangur að fjármagni, traustir innviðir og þekking á markaðsstarfi á alþjóðlegum vettvangi. Lögð verður áhersla á samstarf við menntakerfið um menntun á sviði nýsköpunar í dreifbýli jafnt sem þéttbýli, m.a. í gegnum stafrænar smíðjur. Vinna þarf að því að jafna hlut kynja meðal frumkvöðla og fyrirtækja í nýsköpun og verður settur af stað vinnuhópur til að gera tillögur um úrbætur á því sviði, m.a. í norrænu samstarfi.

Í málaflokknum um nýsköpun, þekkingu og samkeppni koma því fram markmið og aðgerðir sem ætlað er að leggja grunn að aukinni nýsköpun og framþróun þekkingar og tækni innan atvinnugreina og hjá hinu opinbera. Við markmiðssetningu er litið til þess að skapa jafnvægi milli efnahagslegra, umhverfislegra og samfélagslegra þátta.

Markmið

Þrjú markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflokkinn:

1. Aukin útflutningsverðmæti á grunni nýsköpunar, bætt samkeppnisstaða og aukin skilvirkni í stuðningsumhverfi nýsköpunar. Markmiðið varðar áskorun stjórnvalda um að stuðla að auknum útflutningsverðmætum og samkeppnishæfni atvinnulífs, m.a. í ljósi aukinnar alþjóðavæðingar. Þetta verður einkum gert með mótun nýsköpunarstefnu sem miðar að því að efla stuðning við frumkvöðla og sprotafyrirtæki, auka skilvirkni í stuðningskerfi nýsköpunar, einfalda regluverk og tryggja virka samkeppni í atvinnulífi.

2. Aukin hagnýting tæknilausna í þágu loftslagsmála. Markmiðið felur í sér að stjórnvöld stuðli að þróun hagnýtra lausna sem dragi úr losun gróðurhúsalofttegunda, auk annarra neikvæðra umhverfisáhrifa, þvert á atvinnugreinum í samræmi við skuldbindingar Parísarsáttmálans. Í málefnaviðum nr. 12, 13, og 15 koma fram markmið sem miða í sömu átt fyrir einstakar atvinnugreinar.
3. Ný störf skapist í þekkingargreinum. Markmiðið felur í sér að nýsköpun og samkeppni stuðli að vexti þekkingargreina um land allt, þ.m.t. hugverka- og tæknigreina og stuðli þannig að aukinni vergri þjóðarframleiðslu á hvern einstakling og aukinni fjölbreytni í störfum á vinnumarkaði.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið2024
1	Bætt samkeppnisstaða í alþjóðlegu samhengi. Aukin útflutningsverðmæti á grunni þekkingar og nýsköpunar.	9	WEF* skýrsla um samkeppnishæfni 137 ríkja. Aukin útflutningsverðmæti á sviði tækni- og hugverkaiðnaðar.	Ísland í 28. sæti af 137. 41% útflutningsverðmæta vegna tækni- og hugverkaiðnaðar**	Hækkun á lista WEF. Árleg aukning útflutningsverðmæta vegna tækni- og hugverkaiðnaðar.	Ísland meðal 20 efstu ríkja WEF. 50% útflutningsverðmæta vegna tækni- og hugverkaiðnaðar.
2	Aukin hagnýting tæknilausna í þágu loftslagsmála.	7, 13	Aukið hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í samgöngum, sjávarútvegi og skyldri starfsemi.	Hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa: 8% í samgöngum 0.3% í sjávarútvegi.	Hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa: 10% í samgöngum 0.5% í sjávarútvegi.	Hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa: 14% í samgöngum >3% í sjávarútvegi.
3	Ný störf skapist í þekkingargreinum, og nýsköpun.	9	Árlegur framleiðnivöxtur byggður á þekkingargreinum og nýsköpun.	Árlegur framleiðnivöxtur vegna sérfræðilegrar, vísindalegrar eða tæknilegrar starfsemi 2017 = 1.5%.	Árlegur framleiðnivöxtur vegna sérfræðilegrar, vísindalegrar eða tæknilegrar starfsemi 2017 = 3%.	Árlegur framleiðnivöxtur vegna sérfræðilegrar, vísindalegrar eða tæknilegrar starfsemi 2017 = 5%.

* WEF: World Economic Forum, The Global Competitiveness Report 2017–2018.

** Útflutningur tækni- og hugverkaiðnaðar án útflutnings á lyfjum.

Bætt hefur verið við mælikvörðum fyrir markmiðin þrjú í þeim tilgangi að skilgreina markmið betur og hafa þau mælanleg.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Árangursmat á starfsemi opinberra stofnanna og sjóða sem koma að nýsköpun, aðgerðaáætlun til umbóta.	2019–2020	ANR, FJR
2	1	Áætlun um fjármögnunar sprotafyrirtækja og nýsköpunar í samstarfi stjórnvalda og einkafjárfesta.	2020–2024	ANR
3	1,3	Átaksverkefni um jafnan hlut kynja meðal frumkvöðla, fjárfesta og fyrirtækja í nýsköpun.	2020–2024	ANR
4	2	Stuðningur við frumkvöðla og fyrirtæki á sviði grænnar tækni, aðgerðir til að auka hlutdeild endurnýjanlegra orkugjafa í samgöngum.	2020–2024	ANR, UAR
5	2,3	Mótun matvælastefnu til eflingar nýsköpunar í landbúnaði.	2020–2022	ANR
6	1,3	Verkefni um aukna stafræna væðingu í ferðaþjónustu og eflingu innviða í þágu nýsköpunar.	2020–2024	ANR
7	1,3	Átak um nýsköpun og tækniþróun í þágu heilbrigðis og velferðar, svo sem notkun gagnasafna og gervigreindar í þágu bættrar heilsu.	2020–2024	ANR, HRN, FRN
8	3	Mótuð umgjörð fyrir stafrænar smiðjur (Fablabs).	2020–2022	ANR, MRN

Aðgerðir um samkeppnismat, sem tilgreindar voru á síðasta ári, hafa verið fluttar yfir í kafla 16 í fjármálaáætlun. Þá hefur aðgerðalisti verið uppfærður í samræmi við verkefni tengd stefnumótun í nýsköpun, hönnun og hugverkum.

Málefнасvið 08

08 Sveitarfélög og byggðamál

UMFANG

Starfsemi á þessu málefнасviði er á ábyrgð samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og umhverfis- og auðlindaráðherra. Það skiptist í tvo málaflokka, en þeir eru:

- 08.1 *Framlög til sveitarfélaga.*
- 08.2 *Byggðamál.*

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefнасviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjárukalög 2018	Fjárlög 2019
8 Sveitarfélög og byggðamál			
8.10 Framlög til sveitarfélaga	18.723	19.778	20.917
8.20 Byggðamál	2.153	1.916	2.024
Samtals	20.876	21.694	22.941

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefнасviðsins er sameiginleg öllum málefнасviðum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis; Ísland verði í fremstu röð með trausta og örugga innviði, öflug sveitarfélög, verðmætasköpun og framsækna þjónustu. Tækni tengi byggðir og Ísland við umheiminn í jafnvægi við umhverfið.

Meginmarkmið er sjálfbærar byggðir um land allt og að innviðir og þjónusta mæti þörfum almennings og atvinnulífs.

Byggðamál verði samþætt við aðra málaflokka eftir því sem við á. Í allri stefnumörkun og áætlanagerð hins opinbera verði áhrif á þróun einstakra byggða og búsetu skoðuð og metin.

FJÁRMÖGNUN

Helstu breytingar á útgjöldum málefнасviðsins felast í því að í forsendum fjármála-áætlunarinnar er gert ráð fyrir því að framlag ríkissjóðs til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga hækki ekki tímabundið árin 2020 og 2021 heldur haldist óbreytt frá árinu 2019 og verði 20,7 ma.kr. bæði árin. Árið 2022 gangi þessi ráðstöfun hins vegar til baka og framlagið úr ríkissjóði hækki aftur eins og það hefði ella orðið að óbreyttu. Ítarlegri umfjöllun um þessa ráðstöfun

er að finna í kafla 5 um fjármál sveitarfélaga. Þá má einnig nefna að aukin framlög eru veitt í verkefnið Brothættar byggðir og stuðning við einstök verkefni á sviði atvinnuuppbyggingar sem og sértæk verkefni sóknaráætlana.

Vakin er athygli á því að taflan hér á eftir sýnir heildarútgjöld málefnasviðsins að meðtöldum framlögum til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem fellur utan þess útgjaldaramma málefnasviðsins sem gengið verður út frá að haldist óbreyttur að raungildi í fjárlagagerð ráðuneyta og framkvæmd fjárlaga.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
8 Sveitarfélög og byggðamál	22.971	22.982	24.132	24.664	25.081
Þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	22.971	22.982	24.132	24.664	25.081
Þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	0	0	0	0	0

08.1 FRAMLÖG TIL SVEITARFÉLAGA

Verkefni

Málaflokkurinn skiptist niður á tvö verkefni, þ.e. Jöfnunarsjóð sveitarfélaga sem heyrir undir samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og skipulagsmál sveitarfélaga sem heyrir undir umhverfis- og auðlindaráðherra. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga starfar á grundvelli laga um tekjustofna sveitarfélaga og er hlutverk hans að greiða sveitarfélögum framlög til jöfnunar á tekjum þeirra og útgjaldaþörf á grundvelli laga, reglugerða og vinnureglna sem settar eru um starfsemi hans. Þá greiðir sjóðurinn framlög til samtaka sveitarfélaga, stofnana þeirra og annarra aðila í samræmi við ákvæði laga.

Skipulagssjóður starfar á grundvelli skipulagslaga og hlutverk hans er að standa straum af kostnaði við gerð aðal- og svæðisskipulagsáætlana og þróunarverkefna og rannsókna á sviði skipulagsmála sem nýtast sveitarfélögum við gerð skipulagsáætlana og grunnkorta, svo sem gróður- og vistgerðarkorta.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Unnið hefur verið að því að skilgreina tækifæri og leiðir til að efla sveitarstjórnarstigið með stærri, öflugri og sjálfbærum sveitarfélögum og breyttri verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, nýtingu rafrænnar tækni við stjórnsýslu og auknu samráði við íbúa um stefnumörkun og ákvarðanatöku á öllum sviðum.

Ein stærsta áskoranin málaflakksins er áframhaldandi efling sveitarstjórnarstigsins og þar með þróun sjálfbærra sveitarfélaga um allt land. Fjölmargin hefur áhrif þar, svo sem þróun samgangna og fjarskipta, orkumál, þróun atvinnugreina, opinber þjónusta og lýðfræðileg þróun í landshlutum, þ.m.t. framboð og menntun starfsfólks. Markmið og aðgerðir á fjölda málefnasviða hafa því áhrif á þróun og stöðu sveitarfélaga.

Ráðherra hefur falið starfshópi það hlutverk að vinna tillögu að stefnumótandi áætlun stjórnvalda um málefni sveitarfélaga til 15 ára. Í áætluninni skal jafnframt mörkuð aðgerða-áætlun til fimm ára á þessu sviði. Við vinnuna styðst starfshópurinn við skýrslu um stöðu og

framtið sveitarstjórnarstigsins. Ráðgert er að stefnan og aðgerðaáætlunin verði lögð fyrir Alþingi í formi tillögu til þingsályktunar, sbr. 2. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, haustið 2019. Leiðarljós við þá vinnu verður sjálfstjórn sveitarfélaga og ábyrgð gagnvart íbúum, sveitarstjórnarstigið sem hornsteinn lýðræðis og mannréttinda, sjálfbærni og sjónarmið um að heildarhagsmunir sveitarstjórnarstigsins og landsins alls séu í fyrirrúmi.

Tækifæri til þess að auka sjálfbærni og hag íbúa felast í því að sveitarfélög sameinist, betri fjárhagslegri stöðu, m.a. með lækkun skulda, endurskipulagningu á framlögum Jöfnunarsjóðs, hagkvæmni í rekstri þjónustu, m.a. með hagnýtingu rafrænna lausna.

Markmið breytinga á Jöfnunarsjóði eru meðal annars að gera jöfnunina markvissari og tengja enn betur við raunverulega útgjaldaþörf sveitarfélaga við veitingu lögbundinnar þjónustu að teknu tilliti til tekjumöguleika þeirra og aðstæðna. Á tímabili fjármálaáætlunar er stefnt að því að stuðningur Jöfnunarsjóðs við sameiningu sveitarfélaga verði aukinn umtalsvert.

Eitt sýnilegasta umbótaverkefni á vegum Jöfnunarsjóðs er nýtt vefsvæði, <https://js.data.is>, þar sem hægt er að skoða framlög til sveitarfélaga eftir landsvæðum og sveitarfélögum aftur til ársins 2013. Gagnasýnin auðveldar notendum samanburð og almenna upplýsingaöflun um verkefni Jöfnunarsjóðs.

Gera má ráð fyrir því að umsóknum til Skipulagssjóðs um endurgreiðslur á kostnaði sveitarfélaga vegna skipulagsáætlana muni fjölga á næstu árum og er sú fjölgun einkum rakin til ákvarðana sveitarstjórna um endurskoðun skipulagsáætlana í kjölfar kosninga til sveitarstjórna og vegna nýrra áskorana og aukinnar fagmennsku við skipulagsgerð. Enn fremur má gera ráð fyrir að heildargreiðslur úr sjóðunum muni aukast á næstu árum sem má einkum rekja til kostnaðaráhrifa frumvarps til laga um skipulag haf- og strandsvæða en þar er gert ráð fyrir að kostnaður verði að hluta eða að öllu leyti greiddur úr Skipulagssjóði þar sem um er að ræða þróunarverkefni á sviði skipulagsmála.

Markmið

Meginmarkmið varðandi Jöfnunarsjóð sveitarfélaga er einföldun regluverks og þróun útgjaldamælinga í því skyni að bæta jöfnunaráhrif framlaga sjóðsins og fá betri yfirsýn yfir starfsemi hans. Jafnframt að aukinn stuðningur sjóðsins við sameiningar sveitarfélaga verði sveitarfélögum hvatning til sameiningar og leiði um leið til styrkingar sveitarstjórnarstigsins. Til að fylgja þessu eftir verður mótuð stefna í málefnum sveitarfélaga og settar nýjar reglur um stuðning sjóðsins við sameiningar.

Meginmarkmið Skipulagssjóðs liggja í aukinni fagmennsku við gerð skipulagsáætlana og eftirfylgni landskipulagsstefnu. Einnig í auknum stuðningi við ýmis þróunarverkefni við gerð skipulagsáætlana, svo sem gerð stafrænna skipulagsáætlana sveitarfélaga og gerð skipulags haf- og strandsvæða.

08.2 BYGGÐAMÁL

Verkefni

Málaflokkurinn skiptist í fjögur verkefni sem heyra undir samgöngu- og sveitarstjórnar-ráðherra, þ.e. Byggðastofnun, byggðaáætlun og sóknaráætlanir landshluta, jöfnunarsjóð flutningskostnaðar og flutningsjöfnunarsjóð olíuvara. Hlutverk Byggðastofnunar er að vinna að eflingu byggðar og atvinnulífs á landsbyggðinni. Byggðaáætlun lýsir stefnu ríkisins í byggðamálum hverju sinni og samhæfingu við aðra stefnumótun og áætlanagerð hins opinbera. Þar er sett fram framtíðarsýn, markmið, mælikvarðar og aðgerðir. Sóknaráætlanir landshluta eru stefnumótandi áætlanir sem taka til starfssvæða landshlutasamtaka

sveitarfélaga. Þær fela í sér stöðumat viðkomandi landshluta, framtíðarsýn, markmið og aðgerðir til að ná þeim markmiðum. Stjórnvöld gera samninga við öll landshlutasamtök sveitarfélaga og stefnt er að því að endurnýja samningana árið 2020 þegar þeir eldri renna út. Svæðisbundin flutningsjöfnun hefur það markmið að styðja við framleiðsluþæðnað og atvinnuuppbyggingu á landsbyggðinni með því að jafna flutningskostnað framleiðenda sem eru með framleiðslu og lögheimili fjárrí innanlandsmarkaði eða útflutningshöfn. Flutningsjöfnunarsjóður olíuvara hefur það að markmiði að jafna flutningskostnað olíuvara á milli landshluta. Lagt er flutningsjöfnunargjald á allar olíuvörur sem fluttar eru til landsins og ætlaðar eru til nota innan lands.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Helstu áskoranir á sviði byggðamála eru að takast á við fækkun íbúa á einstökum svæðum og einhæft atvinnulíf, tæknibreytingar, að tryggja greiðar samgöngur og aðgengi að þjónustu og takast á við harðnandi alþjóðlega samkeppni um fólk og fyrirtæki. Þá er sérstök áskorun að auka heildarsýn á þróun og framvindu byggðamála í öðrum málaflokkum, samþætta byggðamál við aðrar stefnur og áætlanagerð og tryggja ávallt skilvirka framkvæmd byggðaaðgerða.

Mikil tækifæri til úrbóta felast í framkvæmd nýrrar byggðaaætlunar sem hefur farið vel af stað í nánu samráði við ráðuneyti og framkvæmdaraðila.

Aukið samráð og samstarf milli ráðuneyta og við sveitarfélög felur í sér mikil tækifæri til umbóta á sviði byggðamála og það sama á við um samþættingu opinberra áætlana sem unnið verður að af kappi. Af einstökum aðgerðum á byggðaaætlun sem fela í sér ný tækifæri til umbóta má nefna þjónustukort, sem þegar er unnið að og áætlað er að komist í gagnið á tímabilinu og mun þá meðal annars nýtast stjórnvöldum til stefnumótunar, og aðgerðina störf án staðsetningar, sem hefur það að markmiði að 10% allra auglýstra starfa í ráðuneytum og stofnunum þeirra verði án staðsetningar árið 2024 þannig að búseta hafi ekki áhrif við val á starfsfólki.

Meðal tækifæra er að efla sóknaráætlanir landshluta, m.a. með markvissari markmiðssetningu og samþættingu við opinberar áætlanir.

Þá felast tækifæri í stuðningi við nýsköpun á landsbyggðinni með nýjum lánaflökkum Byggðastofnunar.

Kynjasjónarmið eru mikilvæg í byggðamálum og staða kynjanna ólík í ýmsu tilliti. Rannsóknir hafa sýnt að konur ráða frekar búsetu fjölskyldunnar og búsetuóskir kvenna tengjast í ríkara mæli þáttum á borð við menntun barna, fjölskyldutengslum og gæðum velferðarkerfis. Þá sýna rannsóknir að brottflutningur kvenna er eitt sterkasta einkenni dreifbýlla samfélaga í vanda og utan höfuðborgarsvæðisins eru konur víðast hvar færri en karlar. Til framtíðar litið er stefnt að því að stuðla að jöfnum búsetuskilyrðum og atvinnutækifærum landsmanna með því að taka mið af kynjasjónarmiðum við stefnumótun og ákvarðanatöku.

Markmið

Markmið byggðamála eru lögbundin en þau eru að:

- jafna aðgengi að þjónustu,
- jafna tækifæri til atvinnu og
- stuðla að sjálfbærri þróun byggða um land allt.

Sérstaklega skal hlúa að svæðum sem búa við langvarandi fólksfækkun, atvinnuleysi og einhæft atvinnulíf.

Áhersla er á að í öllum landshlutum verði öflug sveitarfélög, blómlegar byggðir og sterkir byggðakjarnar þar sem stuðlað verði að bættum lífskjörum landsmanna með sem jöfnustu aðgengi að grunnþjónustu og atvinnutækifærum óháð efnahag og búsetu.

Grunnþjónusta verði veitt íbúum sem mest í nærsamfélagi. Á höfuðborgarsvæðinu verði miðstöð opinberrar stjórnsýslu og miðlægrar þjónustu sem allir landsmenn hafi gott aðgengi að.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar koma einnig fram áherslur næstu ára í sveitarstjórnar- og byggðamálum. Áfram verður unnið að því í gegnum byggðaáætlun að jafna búsetu-skilyrði landsmanna, m.a. hvað varðar raforku- og fjarskiptamál. Unnið verður að því að styrkja lýðræðislega aðkomu íbúa að ákvörðunum um byggðamál í gegnum sóknaráætlun landshluta. Þá verður lögð áhersla á að kortleggja aðgengi landsmanna að þjónustu hins opinbera og einkaaðila til að bæta yfirsýn og þar með skapa grundvöll fyrir aðgerðir til að tryggja íbúum þjónustu og jafna kostnað.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Jafna aðgengi að þjónustu.		62%	85%	97%
				Grunnmat liggur fyrir.	Viðmið sett þegar upplýsingar liggja fyrir.
2	Jafna tækifæri til atvinnu.		<u>Atvinnuþátttaka</u> Hbsv.: 97,9% S-nes: 97,4% V-land: 98,5% V-firðir: 98,2% N-vestra: 98,8% N-eystra: 97,5% A-land: 97,9% S-land: 98,4% <u>Meðalatvinnutekjur</u> Hbsv.: 5.398 m.kr. S-nes: 4.675 m.kr. V-land: 4.929 m.kr. V-firðir: 4.882 m.kr. N-vest: 4.503 m.kr. N-eyst: 4.784 m.kr. A-land: 5.214 m.kr. S-land: 4.655 m.kr.	Viðmiðið er að atvinnuþátttaka minnki ekki og að meðalatvinnutekjur lækki ekki.	Viðmiðið er að atvinnuþátttaka minnki ekki og að meðalatvinnutekjur lækki ekki.
			Upplýsingaöflun stendur yfir.	Hvert ráðuneyti hefur skilgreint hvaða störf verður hægt að vinna utan ráðuneytis.	Að 10% allra auglýstra starfa í ráðuneytum og stofnunum þeirra verði án staðsetningar.
3	Stuðla að sjálfbærri þróun byggða.		Hbsv.: 50,1 S-nes: 47,0 V-land: 54,4 V-firðir: 53,3 N-vestra: 57,9 N-eystra: 54,2 A-land: 55,8 S-land: 52,5 Beðið er útreikninga frá Nordregio. ¹	Viðmiðið er að framfærsluhlutfall hækki ekki.	Viðmiðið er að framfærsluhlutfall hækki ekki.

¹ Nordregio er norræn rannsóknastofnun á sviði byggða- og skipulagsmála, sjá: www.nordregio.se.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Ísland ljóstengt, byggðastyrkir. ²	2017–2021	SRN
2	1	Þjónustukort tekið í notkun og nýtt meðal annars við framkvæmd byggðastefnu.	2020–2022	Byggðasofnun í samvinnu við SRN
3	1	Innleiðing fjarheilbrigðisþjónustu.	2018–2024	VEL í samvinnu við SRN
4	1	Stuðningur við verslun í strjálbýli.	2018–2021	SRN
5	2	Opinber störf án staðsetningar.	2018–2021	FJR í samvinnu við önnur ráðuneyti
6	2	Opinberum upplýsingum komið á stafrænt form í fjarvinnslustöðvum.	2018–2024	Byggðastofnun
7	2	Lán Byggðastofnunar til nýsköpunar á landsbyggðinni.	2019–2024	Byggðastofnun
8	3	Áframhaldandi stuðningur við sértæk verkefni sóknaráætlanasvæða.	2018–2024	SRN í samvinnu við Byggðastofnun
9	3	Stuðningur við einstök verkefni á sviði atvinnuuppbyggingar í dreifbýli, m.a. í Finnafirði.	2018–2020	SRN í samvinnu við önnur ráðuneyti, sveitarfélög o.fl.
10	3	Framhald verkefnisins Brothættar byggðir. Byggðin við Bakkafloa tekin inn í verkefnið.	2018–2024	Byggðastofnun
11	3	Mótun höfuðborgarstefnu í samstarfi við Reykjavíkurborg og Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.	2019–2020	SRN

² Þessi aðgerð er einnig í fjarskiptaáætlun og tengist málaflokki 11.2.

Málefнасvið 09

09 Almanna- og réttaröryggi

UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð dómsmálaráðherra og forsætisráðherra. Það skiptist í fimm málaflokka en þeir eru:

- 09.1 Löggæsla.
- 09.2 Landhelgi.
- 09.3 Ákærvald og réttarvarsla.
- 09.4 Réttaraðstoð og bætur.
- 09.5 Fullnustumál.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjárukalög 2018	Fjárlög 2019
9 Almanna- og réttaröryggi			
9.10 Löggæsla	14.681	15.051	17.315
9.20 Landhelgi	5.875	4.278	6.835
9.30 Ákærvald og réttarvarsla	1.387	1.552	1.670
9.40 Réttaraðstoð og bætur	2.787	2.216	2.216
9.50 Fullnustumál	1.997	1.963	2.152
Samtals	26.728	25.060	30.188

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að þegnar landsins upplifi öryggi byggt á öflugri löggæslu bæði á sjó og landi, réttindi séu virt og tryggð friðhelgi einkalífs. Málsmeðferð verði markviss, skilvirk og rafræn þar sem því verður við komið, til hagsbóta fyrir borgarana sem og þá sem starfa innan kerfisins.

FJÁRMÖGNUN

Útgjaldasvigrúm málefnasviðsins er aukið um tæplega 1,8 milljarða króna á áætlunartímabilinu. Þá lækkar útgjaldarammi málefnasviðsins í lok áætlunartímabilsins um tæplega 2,3 ma.kr. vegna áhrifa af þyrlukaupum Landhelgisgæslunnar sem eru fullfjármagnaðar árið

2023. Fjárheimildir málefнасviðsins lækka um 1,9 milljarða á áætlunartímabilinu til að uppfylla aðhaldskröfu fjármálaáætlunar. Gert er ráð fyrir að tæpum 800 m.kr. verði varið til Landhelgisgæslunnar til að fullfjármagna sjötu þyrluáhöfnina, bæta við sjöundu þyrluáhöfninni, koma flugvélinni TF-SIF í fullan rekstur innan íslensku efnahagslögsögunnar og til hækkunar á húsaleigu vegna endurnýjunar á flugskýli. Til lögreglunnar er gert ráð fyrir að verja um 1 milljarði króna, m.a. til áframhaldandi eflingar hennar í samræmi við áherslur stjórnarsáttmála um fjölgun lögreglumanna, aukinn akstur og eftirlit á ferðamannastöðum og aðgerðir gegn fíkniefnum og skipulagðri glæpastarfsemi. Einnig er gert ráð fyrir að framlaginu verði varið til að mæta áherslum sem fram verða settar í löggæsluáætlun.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefнасviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
9 Almanna- og réttaröryggi	30.840	30.648	30.489	30.771	27.516
Þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	26.722	26.645	26.499	26.788	26.540
Þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	4.118	4.004	3.990	3.983	976

09.1 LÖGGÆSLA

Verkefni

Málaflokkurinn nær til starfsemi stjórnvalda sem snýr að því að gæta almannaöryggis og halda uppi lögum og reglu hér á landi. Undir málaflokkinn fellur löggæsla og starfsemi embættis ríkislögreglustjóra, níu lögregluembætta, landamæraeftirlit, menntun lögreglumanna, almannavarnir og leit og björgun á landi. Einnig fellur undir málaflokkinn samræmd neyðarsvörun og ýmis löggæslu- og öryggismál, svo sem tilkynningarskylda íslenskra skipa og Slysavarnarfélagið Landsbjörg. Helstu lög sem falla undir málaflokkinn eru lögreglulög, nr. 90/1996, lög nr. 82/2008, um almannavarnir, og lög um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi en frumvarp til þeirra var lagt fram á vorþingi 2019.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Löggæsla á landinu stendur frammi fyrir ýmsum áskorunum á næstu árum, þ. á m. að tryggja viðunandi fjölda lærðra lögreglumanna, að halda uppi öruggri en jafnframt skilvirkri landamæravörslu og að bæta meðferð kynferðisbrotamála. Eitt mikilvægasta skrefið í átt að því að yfirstíga þessar áskoranir er innleiðing löggæsluáætlunar fyrir árin 2019–2023 en hún mun setja löggæsluyfirvöldum raunhæf markmið með skýrum mælikvörðum. Mun hún þannig fela í sér einstakt tækifæri til að greina þarfir löggæsluyfirvalda á mun skilvirkari hátt en áður og þar með gera stjórnvöldum kleift að verja opinberu fé til þeirra verkefna og embætta þar sem þörfin er mest.

Á undanförmum árum hefur náðst mikill árangur í málaflokknum. Viðbótarfé var veitt til eflingar lögreglunnar á árunum 2014–2018 sem nam 4,7 milljörðum króna og fór til ýmissa verkefna, m.a. í þágu ofangreindra atriða.

Árið 2018 var ákveðið að auka verulega fjárframlög til meðferðar kynferðisbrotamála innan réttarvörslukerfisins í samræmi við aðgerðaáætlun þess efnis sem dómsmálaráðherra kynnti árið 2017. Er henni ætlað að tryggja samræmdar áherslur á landsvísu við meðferð

kynferðisbrota með það að markmiði að öll lögregluembætti á landinu séu í stakk búin til að sinna rannsókn og meðferð kynferðisbrota. Lagðar voru 237 m.kr. á ársgrundvelli til eflingar lögreglunnar sem skiptast niður á öll lögregluembætti sem sinna rannsókn og meðferð kynferðisbrota. Löggæsla um land allt var í kjölfarið eflað með 15 nýjum stöðugildum, einkum stöðugildum rannsóknarlögreglumanna. Þá var veitt 40 m.kr. til uppfærslu verklagsreglna og rannsóknarbúnaðar hjá lögreglu til mæta þeim áherslum sem fram koma í aðgerðaáætluninni. Áhersla var einnig lögð á að styrkja endurmenntun innan réttarvörslukerfisins.

Fjölgun ferðamanna síðustu ár hefur valdið auknu álagi við landamæravörslu á undanförunum árum bæði vegna flugs og komu skemmtiferðaskipa. Árið 2018 fjölgaði farþegum um 12% og heildarfarþega fjöldi var um 9,8 milljónir. Þrátt fyrir að farþegaspá fyrir árið 2019 geri ráð fyrir 8,7% fækkun farþega er ljóst að stjórnvöld standa frammi fyrir krefjandi verkefnum á sviði landamæravörslu næstu árin.

Á árinu 2017 fór fram Schengen-úttekt um hvernig Ísland uppfyllir skyldur sínar um fyrirkomulag og framkvæmd landamæravörslu á grundvelli alþjóðaskuldbindinga á vettvangi Schengen-samstarfsins¹. Niðurstaða þeirrar úttektar kvað á um tilmæli til íslenskra stjórnvalda um að leggja áherslu á málefni landamæra með það að markmiði að tryggja áreiðanlega, hagkvæma, skilvirka og örugga umferð um landamæri. Í aðgerðaáætlun stjórnvalda til að bregðast við úttektinni er því megináhersla lögð á þessi atriði en á árinu 2019 voru tryggð aukin fjárframlög vegna skuldbindinga íslenskra stjórnvalda við landamæravörslu á grundvelli Schengen-samstarfsins. Þá hefur verið sett á laggirnar ný eining hjá embætti ríkislögreglustjóra sem hefur m.a. það hlutverk að vinna að samþættri stefnu við landamæraeftirlit.

Ísland er skuldbundið til að innleiða ýmis upplýsingakerfi, m.a. í tengslum við komur og brottfarir inn á Schengen-svæðið (Entry/Exit), sem áætlað er að verði tekin í notkun árið 2020 og upplýsingakerfi um heimild til ferðar (ETIAS). Þá eru til umfjöllunar tillögur sem lúta að rekstrarsamhæfingu nýrra og fyrirliggjandi kerfa samstarfsins. Í samstarfi lögreglunnar við tollgæsluna er nú unnið að úrbótum á greiningu farþegaumferðar til landsins með uppsetningu nýs móttökukerfis fyrir farþegaupplýsingar og uppsetningu fleiri sjálfvirkra landamærahlíða.

Markmið og mælikvarðar

Fyrirhugað er að leggja fram löggæsluáætlun á vörþingi 2019 í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Markmiðið með gerð löggæsluáætlunar er að skilgreina eðli og umfang lögreglustarfsins auk þess að skilgreina ítarlega þau verkefni sem lögreglu er ætlað að sinna og hver kostnaður ríkissjóðs er af störfum lögreglu hverju sinni. Jafnframt er tilgangurinn að kostnaður við verkefni lögreglu verði gagnsærri en áður og fjárveitingar til málaflokksins byggðar á faglegum grunni. Í áætluninni er öryggis- og þjónustustig skilgreint ásamt helstu markmiðum og mælikvörðum. Er því gert ráð fyrir að í framtíðinni verði unnt að styðjast að miklu leyti við mælingar sem byggjast á þessum markmiðum og mælikvörðum við fjárúthlutun fyrir málaflokkinn.

Stefnt er að því að efla lögreglu enn frekar á næstu árum þannig að leggja megi áfram áherslu á meðferð ofbeldisbrota, skipulagða glæpastarfsemi og almenna löggæslu, m.a. í samræmi við fjölgun ferðamanna á vegum landsins. Í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar hefur aðgerðaáætlun um meðferð kynferðisbrota innan

¹ Nánari upplýsingar um Schengen er að finna á: www.stjornarradid.is/default.aspx?PageID=f99509ec-8194-11e6-80c8-005056bc217f

réttarvörslukerfisins einnig verið samþykkt og fjármögnuð að fullu. Rannsóknir hafa sýnt að stór hluti þeirra sem hafa orðið fyrir kynferðisofbeldi tilkynna það aldrei til lögreglu. Með innleiðingu þessa breytta verklags er m.a. stefnt að því að auka hlutfall þolenda sem tilkynna um slík brot.

Samkvæmt löggæsluáætlun hafa þrjú markmið verið skilgreind fyrir málaflokkinn.

1. Besta mögulega þjónustustig. Markmið um þjónustustig lögreglu snýr að neyðar-útkallsþjónustu, afbrotavörnum, rannsóknum mála, þjónustu og hjálp og öryggistilfinningu almennings.
2. Hæsta mögulega öryggisstig. Markmið um öryggisstig snýr að áhættustigi, framkvæmd áhættumats/áhættuskoðunar og öryggistilfinningu lögreglumanna.
3. Traust og heiðarleg lögregla. Markmið um trausta og heiðarlega lögreglu snýr að skipulagi og innra starfi lögreglunnar.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Besta mögulega þjónustustig.	3.6 5.2 11.5 16.1 16.2 16.4 16.5	Viðbragðstími lögreglu vegna útkalla.	Haldið verður áfram að þróa mælingar á viðbragðstíma og nauðsynlega tæknivæðingu.	Hægt verði að mæla viðbragðstíma í öllum umdæmum landsins.	Viðbragðstími lögreglu verði innan við 10 mínútur í forgangsflokki F1 og F2 að meðaltali innan hvers umdæmis. Útkallsökutæki er laust og mannað til að sinna útkalli í 90% tilvika í forgangsflokkum F1 og F2 og í 70% tilvika í forgangsflokkum F3 og F4.
			Hlutfall þeirra sem hafa orðið fyrir kynferðisbroti og tilkynntu það til lögreglu. (Könnunarár var 2018 en spurt er um árið á undan.)	Af þeim sem urðu fyrir kynferðisbroti tilkynntu 7% það til lögreglu.	Hlutfall þeirra sem hafa orðið fyrir kynferðisbroti og tilkynntu það til lögreglu hafi aukist frá 2018.	Hlutfall þeirra sem hafa orðið fyrir kynferðisbroti og tilkynntu það til lögreglu eykst á tímabilinu.
			Ánægja með a) störf lögreglu, b) þjónustu lögreglu samkvæmt könnunum. (Í spurningum um þjónustu var spurt um árið á undan.)	a) 22% sögðu lögregluna skila mjög góðu starfi í sínu hverfi og 85% mjög eða frekar góðu starfi, b) 32% mjög ánægð og 86% mjög eða frekar ánægð.	a) 30% mjög ánægð og 90% mjög eða frekar ánægð, b) 50% mjög ánægð og 90% mjög eða frekar ánægð.	Sömu viðmið og fyrir árið 2020.
2	Hæsta mögulega öryggisstig.	11.5 11.6	Áhættuskoðun í umdæmum lögreglu.	Ekki hafin.	Áhættuskoðun í öllum umdæmum.	Áhættustig 2024 verði hvergi hærra en gult.
			Greiningar og tölfræðiskýrslur.	Lokið var við gerð mælaborðs.	Öll umdæmi nýti sér að fullu mælaborð	Öll umdæmi nýti sér að fullu mælaborð fyrir greiningar og

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
					fyrir greiningar og tölfærði til stjórnunar og löggæslu.	tölfærði til stjórnunar og löggæslu.
3	Traust og heiðarleg lögregla.	16.5 16.6	Meðferð athugasemda frá almenningi.	Kvartanir teknar til viðeigandi meðferðar innan tveggja vikna frá því þær berast lögreglustjórum, þ.m.t. að senda þær til nefndar um eftirlit með störfum lögreglu.	Fullnægjandi tölfærði um fjölda mála liggja fyrir. Málin og lyktir þeirra séu skráð með viðeigandi hætti.	Fullnægjandi tölfærði um fjölda mála liggja fyrir. Málin og lyktir þeirra séu skráð með viðeigandi hætti.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1, 2 og 3	Innleiðing löggæsluáætlunar.	2020	DMR og Ríkislögreglustjóri.
2	1 og 2	Tryggja að menntun og þjálfun landamærvarda og lögreglu standist þau viðmið sem fram koma í kjarnanámsskrá Landamæra- og strandgæslustofnunar Evrópu (Frontex).	2019–2022	Ríkislögreglustjóri.
3	1 og 2	Endurnýja og auka búnað á landamærastöðvum.	2019–2022	Ríkislögreglustjóri/lögregluembættin.
4	1 og 2	Farþegalistagreining og uppfærsla gagnakerfa lögreglu.	2019–2022	DMR, FJR, Ríkislögreglustjóri / lögregluembættið á Suðurnesjum.
5	1 og 2	Tæknivæðing lögreglubíla svo mæla megi neyðarútkallsviðbragð og auka skilvirkni við framkvæmd lögreglustarfa.	2019–2021	Ríkislögreglustjóri.
6	1, 2 og 3	Styrking almennrar löggæslu og rannsóknar mála til að ná þjónustustigi og mæta fjölgun ferðamanna.	2019–2022	Lögregluembættin.
7	2	Bættur búnaður lögreglu: Varnar- og öryggisbúnaður vegna hryðjuverkavarna og stórfelldra ofbeldisbrota, almennur búnaður vegna löggæslustarfa, rannsóknarbúnaður og annar tæknibúnaður.	2019–2022	Ríkislögreglustjórinn og lögregluembættin.
8	1, 2 og 3	Unnið að breytingum á eigin kerfum og samtengingu þeirra sem gerir mögulegt að flytja gögn rafrænt þvert á stofnanir réttarvörslukerfisins. Þátttaka í verkefnum um Réttarvörslugátt.	2020–2024	DMR og stofnanir réttarvörslukerfisins.

09.2 LANDHELGI

Verkefni

Meginverkefni málaflokksins eru meðal annars löggæsla á hafinu umhverfis landið, gæsla fullveldis og landamæraeftirlit á hafi, leit og björgun á hafi, aðkallandi sjúkraflutningar, sprengjueyðingar og sjómælingar. Undir málflokkinn fellur ein stofnun, Landhelgisgæsla Íslands, sem sér um öll verkefni málaflokksins en einnig Landhelgissjóður sem fjármagnar kaup eða leigu á skipum, loftförum eða öðrum tækjum til að sinna verkefnum Landhelgisgæslunnar. Landhelgisgæslan starfar á grundvelli laga nr. 52/2006, um Landhelgisgæslu Íslands, og samkvæmt Landhelgisgæsluáætlun 2018–2022.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Landhelgisgæsla Íslands stendur frammi fyrir áskorunum vegna fjölgunar ferðamanna, opunar nýrra siglingaleiða á norðurslóðum, þróunar í alþjóða- og öryggismálum og alþjóðlegra ábendinga um að styrkja þurfi landamæragæslu á hafinu. Þá felst áskorun í aukinni áherslu á umhverfismál og breytingum á þróun fiskveiða. Ábyrgðarsvæði Íslands vegna leitar og björgunar er tæplega tvöfalt stærra en íslenska efnahagslögsagan. Varnartengd verkefni hafa aukið vægi í starfseminni og þátttaka í alþjóðlegu samstarfi fer vaxandi, m.a. vegna norðurslóða en Landhelgisgæslan fer með formennsku í samtökum strandgæslustofnanna norðurskautsrikjanna (e. Arctic Coast Guard Forum) til tveggja ára frá og með apríl næst komandi.

Fyrir liggur að farið verður í útboð vegna kaupa á þremur þyrlum á 2019 og gert er ráð fyrir að þær verði komnar í rekstur á árunum 2022–2023. Flugskýli Landhelgisgæslunnar er frá árinu 1943. Sökum plássleysis og með tilliti til öryggis og brunavarna er ljóst að ekki er áætlanlegt að hýsa nýjar vélar í því húsnæði sem er til staðar í dag.

Fullnægjandi öryggis- og þjónustustig í leit og björgun á hafinu umhverfis Ísland gerir ráð fyrir að þyrlusveit Landhelgisgæslunnar geti nær ávallt komið sjófarendum til bjargar innan sex klukkustunda. Sú viðbragðsgeta er nú einungis tryggð rúmlega helming ársins þar sem áhafnir eru of fáar. Útköllum björgunarþyrlna á landi hefur fjölgað verulega vegna ferðamanna og í heildina hafa útköll hjá þyrlum aldrei verið fleiri en árið 2018. Áhersla er áfram lögð á fjölgun áhafna á þyrlur Landhelgisgæslunnar. Þyrluáhöfnum var fjölgað úr fimm í sex árið 2019 og áætlað er að fjölga þeim í sjö árið 2021.

Úthaldsdögum varðskipa hefur fækkaði verulega en þeir eru rétt um 360 árið 2018. Eitt varðskip er á sjó hverju sinni og getur verið allt að 48 klukkustundir á vettvang slysa eða óhappa innan efnahagslögsögunnar. Eftirlit með landhelginni, auðlindum og mengun í hafi er ekki fullnægjandi eins og ástandið er núna. Landhelgisgæslan ræður einnig yfir flugvél til að sinna löggæslu og eftirliti á hafi úti. Hún hefur verið nýtt fjarri Íslandsmiðum hluta árs vegna erlendra verkefna, fyrst og fremst fyrir Landamæra- og strandgæslustofnun Evrópu. Þannig hafa fengist inn auknar tekjur til reksturs Landhelgisgæslunnar og starfsmenn hlotið fjölbreyttari þjálfun. Rekstur flugvélar verður tryggður á Íslandi 90% ársins með þremur áhöfnum frá árunum 2021–2023 og þannig verður eftirlit á hafi hér við land og viðbragðsgeta vegna leitar- og björgunar með þeim hætti að uppfyllt verði fullnægjandi öryggis- og þjónustustig. Mikilvægt er að efla hina eiginlegu landhelgisgæslu hér á landi. Fram undan eru kaup á þremur nýjum þyrlum fyrir Landhelgisgæsluna og samhliða fjölgun þyrluáhafna eykst þar með viðbragðsgeta og er stofnunni gert betur kleift að sinna eftirlitshlutverki sínu. Fullkominn tækjabúnaður í þyrlunum gerir áhöfnum enn betur kleift að koma sjófarendum til bjargar og sinna ört fjölgandi útköllum á landi. Huga þarf að breyttum skipakosti til að styrkja þjónustu og viðbragðsgetu en auka um leið hagkvæmni. Má meðal annars í því efni horfa til nýrra orkugjafa. Dómsmálaráðuneytið hyggst á árinu

2019 fara ítarlega yfir þarfir Landhelgisgæslunnar varðandi varðskip og áhafnir á þau ásamt sérfræðingum Landhelgisgæslunnar og utanaðkomandi sérfræðinga.

Landhelgisgæslan mun áfram halda uppi öfluglu eftirliti og löggæslu á sjó ásamt björgunar- og leitarþjónustu til að tryggja öryggi og vernda auðlindir í hafinu við Ísland ásamt því að styðja við almannaoöryggi á landi.

Markmið

Tvö markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn:

1. Tryggja almannaoöryggi, löggæslu og eftirlit í auðlindalögsögu Íslands í samræmi við öryggis- og þjónustustig.
2. Viðbúnaður í leit og björgun verði í samræmi við öryggis- og þjónustustig.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Tryggja almannaoöryggi, löggæslu og eftirlit í auðlindalögsögu Íslands í samræmi við öryggis- og þjónustustig.		Landamæraeftirlit um borð í skipum í íslenskrilögsögu.	Engin skoðun.	6 skoðanir á ári.	24 skoðanir á ári.
			Viðbrögð við greiningum á gervitunglamyndum. (LHG fær 90 gervitunglamyndir á ári frá EMSA til greiningar á mengun og skipum.)	Brugðist er við í 10% tilfella.	Brugðist er við í 50% tilfella.	Brugðist er við í 100% tilfella.
			Fjöldi skyndiskoðana um borð í skipum innan efnahagslögsögunnar.	180 íslensk / 20 erlend.	220 íslensk / 30 erlend.	440 íslensk / 60 erlend.
2	Viðbúnaður í leit og björgun verði í samræmi við öryggis- og þjónustustig.		Björgunarþjónusta með þyrllu innan efnahagslögsögu Íslands er möguleg innan sex klst., þar á meðal sammingsbundin þjónusta við NATO.	40% ársins.	75% ársins.	Allt árið.
			Björgunarþjónusta með varðskipi innan efnahagslögsögu Íslands er möguleg innan 24 klukkustunda.	48 tímar 300 dagar á ári. Ótrygg geta 65 daga á ári.	48 tímar 365 daga á ári.	48 tímar 365 daga á ári.
			Björgunarþjónusta með flugvél innan leitar- og björgunarsvæðis Íslands er möguleg innan sex klst.	Fullmönnuð 27% ársins. Takmörkuð mönnun 9,5% (<12 klst. viðbragð).	57% ársins.	90% ársins.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020-2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1 og 2	Kaup á þremur nýjum þyrlum.	2019–2023	LHG
2	1	Áframhaldandi vinna við mælingar á hafsbótunum við Ísland með nútíma tækni og í samræmi við áætlun LHG og samning við atvinnuvegaráðuneyti.	2018–2026	DMR og LHG
3	1	Leitað verði leiða til að koma á vöktun lögsögunnar með AIS í gegnum gervitungl.	2018–2023	DMR og LHG
4	1 og 2	Þyrluáhöfnum verður fjölgað úr sex í sjö.	2021	LHG
5	1 og 2	Tryggja viðunandi húsnæði undir loftför LHG.	2019–2022	DMR og LHG
6	1 og 2	Þarfagreining á varðskipum og áhöfnum á þau.	2019–2020	DMR og LHG
7	1 og 2	Rekstur flugvélar verður tryggður á Íslandi 90% ársins með þremur áhöfnum.	2021–2022	LHG

09.3 ÁKÆRUVALD OG RÉTTARVARSLA**Verkefni**

Undir málaflokkinn fellur starfsemi stofnana ákærvaldsins, þ.e. embætti ríkissaksóknara, embætti héraðssaksóknara og lögreglustjóraembætti hvað varðar meðferð ákærvalds og eru þau á ábyrgð dómsmálaráðherra. Undir málaflokkinn fellur einnig starfsemi óbyggðanefndar og ríkislögmans sem eru á ábyrgð forsætisráðherra.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Á undanförunum árum hefur málsmeðferðartími hjá ákærvaldinu lengst vegna fjölgunar mála sem má m.a. rekja til aukins fólksfjölda og lagabreytinga en ekki síður til þess að frekar er tekið til varna í sakamálum. Þá eru gerðar meiri kröfur en áður um málshraða í refsímálum er snúa að umsýslu verðmæta sem hafa verið haldlögð eða kyrrsett vegna upptöku ólögmæts ávinnings af brotastarfsemi. Til að sporna við löngum málsmeðferðartíma er mikilvægt að ráðast í þjálfun og fræðslu ákæranda og fjölga þeim. Embætti ríkissaksóknara gerir ríkari kröfur til ákæranda og stendur fyrir árlegu skyldunámskeiði fyrir þá sem hefja störf hjá ákærvaldinu sem og símenntun fyrir starfandi ákærændur. Grunnnámskeið ríkissaksóknara fyrir alla starfandi ákærændur hefur þegar hafið göngu sína. Efnið sem farið er yfir á námskeiðinu verður síðan grundvöllur gæðahandbókar fyrir ákærændur sem verður öllum ákærendum tiltæk á innri vef ríkissaksóknara. Ríkissaksóknari mun gera það að skilyrði fyrir því að ákærandi megi fylgja málum eftir á áfrýjunarstigi að hann hafi lokið grunnnámskeiðinu. Ákveðið hefur verið að endur- og/eða símenntun með skipulegum hætti verði á vegum ríkissaksóknara frá og með árinu 2019 og verði umfang þessa a.m.k. 30 kennslustundir á ári. Meðal annars verði haldin námskeið sérstaklega um peningþvætti og endurheimt ólögmæts ávinnings og um meðferð mansals- og kynferðisbrotamála. Ríkissaksóknari mun einnig mælast til þess að ákærændur sækji fyrirlestra og menntun, utan ákærvaldsins, sem þykir ýmist nauðsynlegt eða æskilegt til þess að auka og viðhalda menntun og hæfni. Ríkissaksóknari ætlar til þess að ákærændur láti í té á hverju ári upplýsingar til embættisins um þátttöku sína í því sem meta má sem endur- og símenntun. Ríkissaksóknari mun halda, í samráði við ákærændur, skrár um menntun og endurmenntun ákæranda.

Með breyttum verkefnum ríkissaksóknara verður einnig lögð meiri áhersla á alþjóðlegt samstarf. Ísland hefur átt gott samstarf við Europol og ákveðið hefur verið að auka samstarf

við Eurojust, stofnun Evrópusambandsins á sviði sakamála sem teygja sig yfir landamæri. Auk þess að auðvelda rannsóknir á milli landa hefur alþjóðlegt samstarf mikla þýðingu á sviði menntunar og miðlunar þekkingar sem er til þess fallið að efla gæði innan ákærvaldsins hér á landi. Þá snúa breytt og aukin verkefni einnig að gildistöku samnings um evrópsku handtökuskipunina og auknu eftirliti með hlustunum og sérstökum rannsóknar- aðgerðum.

Aðgerðaáætlun um meðferð kynferðisbrota innan réttarvörslukerfisins hefur verið samþykkt og fjármögnuð en á grundvelli hennar var stöðugildum fjölgað við rannsóknir og saksókn kynferðisbrota bæði hjá lögregluembættum og embætti héraðssaksóknara. Nú þegar má sjá talsverðan árangur, m.a. í styttri málsmeðferðartíma. Verið er að safna gögnum en tölur frá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu sýna fram á mikinn árangur. Áður en viðbótarfé kom inn í verkefnið náðist t.d. að ljúka 61% þeirra mála sem komu inn tímabilið nóvember 2017 til apríl 2018. Með viðbótarfé og breyttu skipulagi náðist næstum að tvöfalda afköstin út árið 2018 þar sem 15% fleiri mál voru afgreidd en komu inn. Einnig hafa kærur vegna kynferðisbrota aukist um 34% miðað við meðaltal síðustu þriggja ára.

Varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka eru mikilvægur liður í að standa vörð um trúverðugleika og tiltrú á fjármálakerfið. Aðgerðir er lúta að vörnum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka eru víðtækar og margir innan stjórnkerfisins bera ábyrgð á fjölbreyttum verkefnum sem að málaflokknum snúa. Alþjóðleg samvinna á þessu sviði er mikilvæg í ljósi alþjóðlegs samspils fjármálakerfa. Samstarf ríkja hefur verið tryggt á vettvangi alþjóðlega vinnuhópsins Financial Action Task Force (FATF) sem Ísland á aðild að en hópurinn gerir úttektir á lögum, reglum og skilvirkni þeirra innan aðildarríkjanna. Íslensk stjórnvöld vinna nú úr niðurstöðum fjórðu úttektarinnar sem fór fram árið 2018.

Óbyggðanefnd hefur nú lokið málsmeðferð á tæplega 84% af flatarmáli landsins alls, þar af tæplega 99% af miðhálandinu, eins og það var skilgreint samkvæmt svæðisskipulagi miðhálandisins. Nefndin hefur skipt landinu upp í alls 17 svæði, að meðtöldum eyjum og skerjum, og úrskurðar um eitt af svæðunum hverju sinni. Vegna niðurskurðar var starfsemi óbyggðanefndar í lágmarki árin 2009–2012. Starfsemi hennar var aftur færð í eðlilegt horf árið 2013, þó með umtalsvert lægri fjárheimildum en áður. Af þeim sökum tekur nefndin nú til umfjöllunar smærri svæði en áður hverju sinni og úrskurðar að jafnaði um eina sýslu í einu. Fjárheimildir nefndarinnar voru auknar aftur árið 2018 með það að markmiði að flýta fyrir verklokum enda er það hagkvæmara fyrir ríkissjóð til lengri tíma lítið þótt það feli í sér aukin útgjöld til skamms tíma. Að teknu tilliti til þess er nú áætlað að nefndin geti kveðið upp síðustu úrskurði sína 2023 og lokið frágangi snemma árs 2024. Gagnaöflun vegna málsmeðferðar nefndarinnar er mjög viðamikil á hverju svæði og annast sérfræðingar Þjóðskjalasafns Íslands hana að verulegu leyti. Nefndin greiðir safninu fyrir þá vinnu samkvæmt samningi.

Ríkislögmaður annast fyrir hönd ríkisins rekstur dómsmála sem höfðuð eru gegn því, meðferð bótakrafna og álitgerðir. Dómsmálum hjá ríkislögmanni hefur fjölgað á síðustu árum og eru mörg þeirra umfangsmeiri en áður. Síðustu ár hafa virk dómsmál verið um og yfir 200 talsins. Allra síðustu misseri hefur þeim þó fækkað lítillega en virðast vera fjölga aftur og eru um 190 núna. Þá fjölgar bótakröfum jafnt og þétt. Þeim hafði fjölgað um 50% frá 2012 og síðasta ár voru skráðar 274 bótakröfur. Í árslok 2016 tók embættið við fyrirsvari ríkisins fyrir Mannréttindadómstól Evrópu sem áður var í innanríkisráðuneytinu. Starfsmönnum hefur verið fjölgað til að mæta auknum verkefnum og minnka álag. Helstu áhættuþættir í rekstri eru fjölgun dómsmála og að hvert dómsmál verði umfangsmeira en áður að jafnaði. Við þetta bætist að fyrirsjáanlegt er að rekstur mála fyrir Landsrétti verður flóknari en hann var fyrir Hæstarétti sökum þess að skýrslutökur munu fara fram í Landsrétti og einnig öflun matsgerða. Ef að líkum lætur er von til þess að embættið endurnýi á þessu

ári leigusamning um húsnæði embættisins til fimm ára. En gildandi samningur rennur sitt skeið haustið 2019. Fyrirséð er að leiga mun hækka allnokkuð í samræmi við þróun á leigumarkaði. Tilkoma Landsréttar mun hafa einhver áhrif á starfsemi embættisins og hefur kallað á sérstakan undirbúning. Fyrir Mannréttindadómstól Evrópu bíður verulegur fjöldi kæra á hendur íslenska ríkinu og má ætla að nokkur fjölgun verði á málum sem dómstóllinn tekur til efnismeðferðar en það mun auka á álag embættisins til muna.

Markmið

Aðgengi að réttarvörslukerfinu skal vera greitt, málsmeðferð réttlát og mannréttindi virt í hvívetna. Þá skal ákærumeðferð lokið innan hæfilegs tíma með ákvörðun um hvort ákæra verði gefin út eða ekki. Þá skal meðferð mála vera í samræmi við málsmeðferðarreglur og unnin af vandvirkni.

Þrjú markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn.

1. Aðgangur að réttarvörslukerfinu sé greiður: Aðgengi almennings til að setja fram kærur sé greitt, rannsóknir hefjist án óeðlilegra tafa, þeim sé sinnt af fagmennsku, rannsókn og ákærumeðferð sé lokið innan eðlilegs tíma með ákvörðun um hvort ákæra verði gefin út og meðferð máls sé í samræmi við málsmeðferðarreglur, unnin af vandvirkni og mannréttindi virt í hvívetna.
2. Öryggi almennings, gagna og upplýsinga sé tryggt. Mikilvægt er að tryggja öryggi gagna í réttarvörslukerfinu og einfalda miðlun gagna milli hlutaðeigandi stofnana og aðila með því m.a. að koma á fót rafrænu gagnaflæði milli lögreglu, ákærvalds og dómstóla þar sem viðunandi gagnaöryggi er tryggt.
3. Fyrir liggi skýr mörk þjóðlendna og eignarlanda á landinu öllu, þar með talið eyjum umhverfis landið, eigi síðar en 2024.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Aðgengi almennings til að setja fram kærur sé greitt, rannsóknir hefjist án óeðlilegra tafa, þeim sé sinnt af fagmennsku, rannsókn og ákærumeðferð sé lokið innan eðlilegs tíma með ákvörðun um hvort ákæra verði gefin út og meðferð máls sé í samræmi við málsmeðferðarreglur, unnin af vandvirkni og mannréttindi virt í hvívetna.	16.3	Unnið að mælikvörðum fyrir lögreglu og ákærvald varðandi rannsókn og ákærumeðferð sakamála.	Fjögur embætti hafa sett sér markmið varðandi málsmeðferðartíma í tilteknum brotaflokkum.	Öll embætti hafi sett sér markmið varðandi málsmeðferðartíma og gæði málsmeðferðar sem ríkissaksóknari samþykkir.	Öll embætti geti uppfyllt sett markmið.
16.6		Tíminn sem líður frá kæru þar til rannsókn hefst, tíminn sem rannsókn tekur og tíminn sem ákærumeðferð tekur (ákæra eða niðurfelling máls).	Unnið að því að greina meðalmálsmeðferðartíma.	Raunhæf viðmið um málsmeðferðartíma sett.	Málsmeðferðartími sé í samræmi við sett viðmið.	
		Fagmennska: Fjöldi, reynsla og menntun þeirra sem starfa að rannsóknum og ákærumeðferð (mælikvarði meðaltalsstarfs-	Grunnnámskeið ríkissaksóknara haldið fyrir alla ákær- endur.	Grunnnámskeið og endurmenntunarskeið ríkissaksóknara haldin á hverju ári frá 2019.	Markmiðum mælikvarða náð.	

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
			reynsla, fjöldi námskeiða sem metin væru eftir umfangi / gæðum).			
2	Öryggi almennings, gagna og upplýsinga sé tryggt.		Rafrænt gagnaflæði/ þjónustugátt sem uppfylli kröfur um viðunandi gagna-öryggi fyrir viðkvæm gögn.			Gagna-samskipti milli stofnana réttarvörslu-kerfisins og ytri aðila er þeim tengist verði að fullu rafræn.
3	Að fyrir liggi skýr mörk þjóðlendna og eignarlanda á landinu öllu, þar með talið eyjum umhverfis landið, eigi síðar en 2024.		Hlutfall lands-svæða sem óbyggðanefnd hefur úrskurðað um.	11 af 17 svæðum lokið.	14 af 17 svæðum lokið.	17 af 17 svæðum lokið.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1 og 2	Ríkissaksóknari heldur málstofur og námskeið fyrir ákærendur til að auka gæði ákærvaldsstarfa.	2020–2024	Ríkissaksóknari.
2	1 og 2	Málsmeðferð kynferðisbrota bætt í samræmi við aðgerðaáætlun um meðferð kynferðisbrota.	2020–2024	Ríkissaksóknari, héraðsaksóknari og lögregluembættin.
3	1 og 2	Unnið að breytingum á eigin kerfum og samtengingu þeirra sem gerir mögulegt að flytja gögn rafrænt þvert á stofnanir réttarvörslu-kerfisins. Þátttaka í verkefnum um Réttarvörslugátt.	2020–2024	DMR og stofnanir réttarvörslu-kerfisins.

09.4 RÉTTARADSTOÐ OG BÆTUR

Verkefni

Til málaflokksins heyrir fjárhagslegur stuðningur ríkisins við þá sem leita þurfa réttar síns fyrir dómstólum en hafa ekki til þess fjárhagslegt bolmagn, greiðslur til brotþola vegna líkamstjóns og miska sem leiðir af broti á almennum hegningarlögum og greiðsla kostnaðar sem embætti lögreglustjóra, héraðsdómstólar og embætti ríkissaksóknara greiða öðrum en starfsmönnum viðkomandi embættis vegna rannsóknar og reksturs opinberra mála.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Á árinu 2020 fara fram lokagreiðslur vegna bóta til fyrrverandi vistmanna Kópavogshælis.

Markmið og mælikvarðar

Eðli málaflokksins er með þeim hætti að ekki verður fjallað um markmið og aðgerðir varðandi starfsemi hans.

09.5 FULLNUSTUMÁL

Verkefni

Meginverkefni málaflokksins eru fullnusta refsinga, framkvæmd gæsluvarðahalds, eftirlit með þeim sem frestað er ákæru gegn, dæmdir eru skilorðsbundið og gert að sæta eftirliti, fá skilorðsbundna reynslulausn, náðun eða frestun afplánunar, innheimta sakarkostnaðar og rekstur fangelsa. Undir málaflokkinn fellur starfsemi Fangelsismálastofnunar, fangelsa ríkisins og innheimta sekta og sakarkostnaðar hjá embætti sýslumannsins á Norðurlandi vestra. Helstu lög sem falla undir málaflokkinn eru lög um fullnustu refsinga, nr. 15/2016, lög um alþjóðlega samvinnu um fullnustu refsídóma, nr. 56/1993, og lög um fullnustu refsídóma sem kveðnir hafa verið upp í Danmörku, Finnlandi, Noregi eða Svíþjóð, o.fl. nr. 69/1963.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Mikil uppbygging hefur átt sér stað í fangelsiskerfinu undanfarin ár en með tilkomu fangelsisins á Hólmsheiði árið 2016 fjölgaði afplánunarrýmum um 30 miðað við fjölda fangaráma í maí 2015. Þrátt fyrir uppbygginguna hafa fangelsin ekki getað sinnt fullnustu allra dæmdra fangelsisrefsinga og vararefsinga en fjöldi þeirra sem biðu afplánunar óskilorðsbundinna fangelsisrefsinga var 520 í lok árs 2018. Mikilvægt er að draga úr bið eftir afplánun og koma í veg fyrir fyrningu refsinga en refsingum sem fyrnast hefur fjölgað talsvert undanfarin ár.

Árið 2016 var rafrænt eftirlit sem fullnustuúrræði rýmkað þannig að hámarkstími í rafrænu eftirliti eru nú 12 mánuðir í stað 8 mánaða áður. Notkun á samfélagsþjónustu var einnig rýmkuð þannig að unnt er að heimila að dómþoli geti afplánað allt að 12 mánaða fangelsisrefsingu með samfélagsþjónustu. Þessar breytingar hafa dregið úr endurkomutíðni með því að stuðla að farsælli aðlögun dómþola út í samfélagið. Fjöldi þeirra sem hófu afplánun samfélagsþjónustu í stað óskilorðsbundinna fangelsisrefsinga var 154 á árinu 2018 og 148 í stað vararefsinga. Fangelsismálastofnun hefur jafnframt hækkað hámarkstíma á Vernd úr 360 í 480 daga.

Endurkomutíðni er nú 20% þegar skoðað er hve hátt hlutfall er komið með óskilorðsbundinn dóm innan tveggja ára en með auknu fjármagni í félags- og sálfræðiráðgjöf eru meiri líkur á að dómþolar aðlagist betur samfélaginu eftir að fangelsisvist lýkur og ítrekun brota dragist þannig saman. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að efla geðheilbrigðisþjónustu í heilsugæslu um land allt. Fangar skulu samkvæmt lögum um fullnustu refsinga njóta sambærilegrar heilbrigðisþjónustu og almennt gildir, sbr. lög um heilbrigðisþjónustu sem eru á ábyrgð heilbrigðisráðuneytis að framfylgja. Nauðsynlegt er að geðheilbrigðisþjónusta í fangelsum verði bætt en ljóst er að henni hefur verið ábótavant á síðastliðnum árum en enginn geðlæknir er starfandi í fangelsum landsins. Með hliðsjón af markmiðum laga um fullnustu refsinga um að draga úr líkum á ítrekun brota og stuðla að farsælli aðlögun dómþola að samfélaginu er nauðsynlegt að efla þessa þjónustu við fanga sem afplána í fangelsum en sá hópur þarfnast meiri heilbrigðisþjónustu en oft áður þar sem

fleiri uppfylla nú það skilyrði að afplána utan fangelsa. Í kaflanum um málaflokk 24.1 segir að mikilvægt sé að efla geðheilbrigðisþjónustu við fanga í samstarfi við fangelsisvirkvöld.

Fangar skulu eiga kost á að stunda nám, þ.m.t. fjarnám og starfsþjálfun, samkvæmt ákvæðum laga um fullnustu refsinga. Samkvæmt stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar skal tryggja markvisst og öflugt starf á þessu sviði. Menntun fanga getur dregið úr líkum á að einstaklingur fremji nýtt afbrot og gerir einstaklinga hæfari til að takast á við lífið eftir að afplánun lýkur. Nám fanga í fangelsum er á ábyrgð menntamálayfirvalda. Ráðuneytið er í samstarfi við mennta- og menningarmálaráðuneytið um endurmat á umgjörð og innihaldi námstilboða fyrir fanga, sjá málaefnasvið 20. Endurskoða þarf einnig í því sambandi umgjörð og umsýslu náms í fangavarðafraeðum.

Ráðast þarf í ákveðnar endurbætur í fangelsunum á Kvíabryggju, Litla Hrauni og Sogni með hliðsjón af kröfum um öryggi, aðbúnað, heilbrigði og hollustuhætti á vinnustöðum sem og út frá áskorunum um kynja- og jafnréttissjónarmið. Þessar endurbætur eiga bæði við aðstöðu fangavarða og fanga. Áhættumat hefur verið framkvæmt í öllum fangelsum landsins og komu þar fram ábendingar og athugasemdir sem nauðsynlegt er að bregðast við. Þá er aðkallandi að gera breytingar á útgöngum í fangelsinu á Litla-Hrauni til að bæta aðskilnað og tryggja öryggi ólíkra fangahópa.

Markmið

Þrjú markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn.

1. Fullnustuyfirvöld verði í stakk búin til að fullnusta refsingar með öruggum, skilvirkum og árangursríkum hætti og um leið að tryggja að sérstök og almenn varnaðaráhrif refsinga séu virk.
2. Stuðla að farsælli aðlögun dómþola að samfélaginu.
3. Öryggi almennings, gagna og upplýsinga sé tryggt.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Fullnustuyfirvöld verði í stakk búin til að fullnusta refsingar með öruggum, skilvirkum og árangursríkum hætti í samræmi við samfélagslega og tæknilega þróun og að tryggja að sérstök og almenn varnaðaráhrif refsinga séu virk.		Breytingar í samræmi við áhættumat stuðla að öruggari og betri aðstæðum fyrir bæði fanga og starfsmenn.	Nýr mælikvarði.	Unnið að viðmiðum 2019 og þróun til næstu ára byggð á þarfagreiningu.	Aðstæður í samræmi við áhættumat.
			Talning dómþola á boðunarlista.	520	450	430
			Talning fyrndra refsinga.	35	30	25
2	Stuðla að farsælli aðlögun dómþola að samfélaginu.		Tölur um endurkomu. ²	20%	Endurkomutíðni hækki ekki.	Lækka endurkomnutíðni í <20%.
3	Öryggi almennings, gagna og upplýsinga sé tryggt.		Rafrænt gagnaflæði/þjónustugátt sem			Gagna-samskipti milli stofnana

² Þeir sem ljúka afplánun fangelsisrefsingar og hafa verið dæmdir að nýju í óskilorðsbundna fangelsisrefsingu innan tveggja ára, sbr. norrænar samanburðarrannsóknir á endurkomutíðni.

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
			uppfylli kröfur um viðunandi gagnaöryggi fyrir viðkvæm gögn.			réttarvörslukerfisins og ytri aðila sem þeim tengjast verði að fullu rafræn.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Gerð þarfa- og kostnaðargreiningar vegna breytinga á fangelsunum á Kviabryggju, Litla-Hrauni og Sogni.	2019–2021	Fangelsismálastofnun og DMR.
2	3	Áfram er unnið að tengingu upplýsingakerfis allra stofnana réttarvörslukerfisins í gegnum nýtt samskiptalag. Mun það bæta yfirsýn og samfellu málsmeðhöndlunar, auka hagkvæmni, skilvirkni og upplýsingagjöf, auðvelda tölfraeðivinnslu og stórauka gagnaöryggi.	2019–2022	Fangelsismálastofnun og DMR.
3	1 og 2	Efling á sálfræði- og meðferðarúræðum í fangelsum.	2019–2022	Fangelsismálastofnun og DMR.
4	1 og 3	Unnið að breytingum á eigin kerfum og samtengingu þeirra sem gerir mögulegt að flytja gögn rafrænt þvert á stofnanir réttarvörslukerfisins. Þátttaka í verkefnum um Réttarvörslugátt.	2020–2024	DMR og stofnanir réttarvörslukerfisins.

10 Réttindi einstaklinga

UMFANG

Málefнасviðið nær yfir starfsemi stjórnvalda sem miðar með einum eða öðrum hætti að því að veita einstaklingum þjónustu og tryggja grundvallarréttindi þeirra. Starfsemi málefnasviðsins er á ábyrgð dómsmálaráðherra og skiptist það í eftirfarandi fimm málaflokka en þeir eru:

- 10.1 *Persónuvernd.*
- 10.2 *Trúmál.*
- 10.3 *Sýslumenn.*
- 10.4 *Stjórnsýsla dómsmálaráðuneytis.*
- 10.5 *Útlendingamál.*

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefнасviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjáraukalög 2018	Fjárlög 2019
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnsýsla dómsmála			
10.10 Persónuvernd	110	209	304
10.20 Trúmál	6.551	7.326	6.588
10.30 Sýslumenn	2.884	2.902	3.102
10.40 Stjórnsýsla dómsmálaráðuneytis	2.211	1.123	1.096
10.50 Útlendingamál	4.196	4.091	3.618
Samtals	15.952	15.650	14.708

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefнасviðsins er að tryggja öllum einstaklingum skilvirka og sanngjarna þjónustu svo að þeir fái notið þeirra réttinda sem þeim ber hér á landi.

Meginmarkmið málefнасviðsins eru:

- Réttindi einstaklinga séu gerð skýr og aðgengileg með greinargóðri upplýsingagjöf stjórnvalda.
- Fagleg og skilvirk málsmeðferð stjórnvalda.
- Ánægja viðskiptavina með þjónustu og gæði hennar.

FJÁRMÖGNUN

Meginbreyting á útgjöldum málefna sviðsins snýr að varanlegu framlagi til Þjóðkirkjunnar til að efna kirkjujarðasamkomulagið svokallaða og er til þess varið 857 m.kr. Þá er 80 m.kr. framlagi varið til Útlendingastofnunar til fjölgunar starfsmanna með það að markmiði að fækka fjölda umsækjenda í þjónustu hjá Útlendingastofnun og sveitarfélögunum og til þarfagreiningar og endurnýjunar á upplýsingakerfum. Þá hækkar útgjaldasvigrúm málefna sviðsins um 125 m.kr. árið 2022 og um aðrar 125 m.kr. árið 2023 en ekki hefur verið ákveðið í hvaða verkefni því verður ráðstafað.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefna sviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnsýsla dómsmála	15.760	15.437	14.907	14.828	15.071
Þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	15.720	15.397	14.834	14.756	14.999
Þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	41	40	73	73	72

10.1 PERSÓNUVERND

Verkefni

Undir málaflokkinn fellur starfsemi Persónuverndar sem annast m.a. eftirlit með framkvæmd persónuverndarlaga. Hlutverk Persónuverndar er að hafa eftirlit með allri vinnslu persónuupplýsinga á Íslandi, þ.e. hjá öllum lögaðilum – hjá ríki og sveitarfélögum og hjá öllum fyrirtækjum landsins. Auk þess ber Persónuvernd að gæta hagsmuna alls almennings þannig að mannréttindi séu ekki brotin við vinnslu persónuupplýsinga. Persónuvernd úrskurðar í ágreiningsmálum um vinnslu persónuupplýsinga og mælir fyrir um ráðstafanir að því er varðar tækni, öryggi og skipulag vinnslu persónuupplýsinga. Stofnunin leiðbeinir þeim sem ráðgera að vinna með persónuupplýsingar, afgreiðir leyfisumsóknir og veitir umsagnir við setningu laga og reglna sem þýðingu hafa fyrir persónuvernd. Persónuvernd getur fjallað um einstök mál og tekið í þeim ákvarðanir að eigin frumkvæði. Persónuvernd gerir jafnframt úttektir á öryggi persónuupplýsinga og fylgist með framvindu á sviðum tengdum persónuupplýsingum á innlendum og erlendum vettvangi.

Um persónuvernd gilda lög nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, auk ákvæða í ýmsum sérögum.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Umhverfi persónuverndar hefur tekið stakkaskiptum vegna tæknibyltingar undanfarinna ára. Persónuupplýsingar eru nær undantekningarlaust skráðar inn í rafræn kerfi og í slíku umhverfi myndast óteljandi möguleikar á aukinni dreifingu, miðlun og vinnslu slíkra upplýsinga. Hjá Persónuvernd hefur hingað til verið fengist við um 100 lagabálka sem vísa til persónuverndarlaganna. Málin sem berast stofnuninni hafa því verið eins misjöfn og þau eru mörg, allt frá því að lúta að umfjöllun um öryggi persónuupplýsinga í flóknum vísindarannsóknnum til þess sem algengara er, t.d. kvartana yfir rafrænu eftirliti á vinnustöðum eða

meðferð tölvupósts starfsmanna við starfslok. Við þetta bætist að flestar stórar tækninýjungar undanfarinna ára hafa snertiflöt við persónuvernd, svo sem Internet allra hluta (e. Internet of Things), þ.e. öll nettengd snjalltæki, gagnagnótt (e. Big Data), gervigreind (e. Artificial Intelligence) og sjálfvirk ákvarðanatáka véla sem er komin á það stig að ákvarðanir, sem hafa mikilvæg áhrif á einstaklinga, eru teknar án nokkurrar mannlegrar íhlutunar.

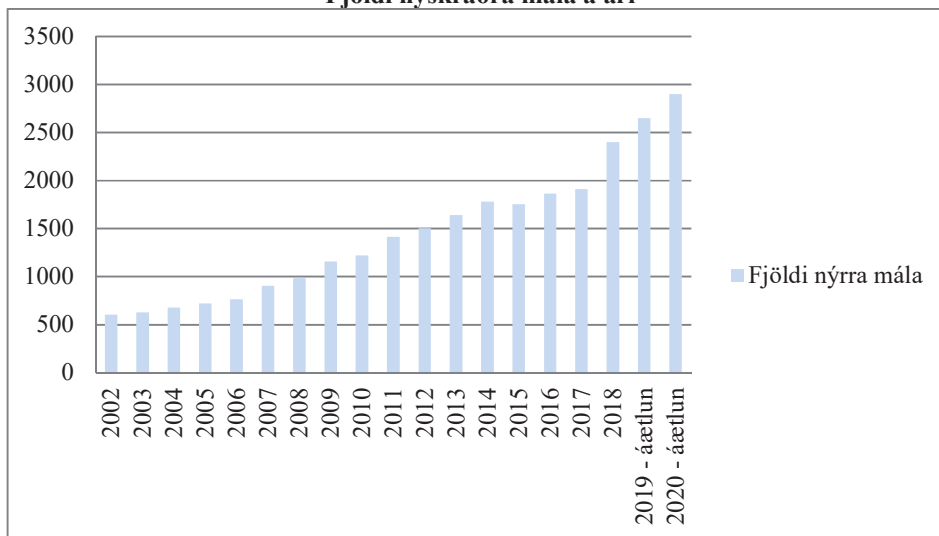
Sú staðreynd að notkun á nettengdri tækni, sem er greinanleg niður á einstaklinga, ryður sér til rúms í hverjum geira samfélagsins á fætur öðrum, eykur enn á verkefni og skyldur Persónuverndar, sbr. þegar nettengd tækni er nýtt á sviði heilbrigðisþjónustu, í menntakerfinu eða í fjármálaumhverfi. Þessi síaukna vinnsla persónuupplýsinga ásamt aukinni meðvitund um persónuvernd hefur m.a. leitt til enn stærra hlutverks Persónuverndar gagnvart einstaklingum, fyrirtækjum, öllum stofnunum landsins og sveitarfélögum.

Nýrri Evrópureglugerð um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga er ætlað að mæta þessum áskorunum og þar með tryggja öflugna persónuvernd einstaklinga óháð þeirri tækni sem er notuð til vinnslu persónuupplýsinga. Sú reglugerð kom til framkvæmda í Evrópu hinn 25. maí 2018. Reglugerðin felur í sér umfangsmestu breytingar sem gerðar hafa verið á sviði persónuverndar í rúm 20 ár og hefur m.a. að markmiði að auka vernd einstaklinga og færa þeim aukna stjórn yfir persónuupplýsingum sínum. Jafnframt er markmiðið að einfalda og samræma reglur á þessu sviði milli landa og ryðja þar með úr vegi hindrunum á stafrænum innri markaði Evrópska efnahagssvæðisins. Samhliða auknum réttindum einstaklinga eru fjölmargar nýjar skyldur og kröfur lagðar á þá aðila sem vinna með persónuupplýsingar. Reglugerðin var tekin upp í EES-samninginn í júlí 2018 og innleidd í íslensk lög um sama efni, lög nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga en þau öðluðust gildi 15. júlí 2018.

Ný persónuverndarlög færðu Persónuvernd umfangsmikil ný verkefni og valdheimildir við gildistöku þeirra. Hlutverk stofnunarinnar er því nú enn víðtækara en áður. Skapast hefur verulega aukið álag í stofnuninni þar sem nauðsynlegt er að setja og fylgja eftir verklagsreglum um framkvæmd laganna og sinna ríkri upplýsinga- og leiðbeiningarskyldu sem stofnunin hefur gagnvart fyrirtækjum, hinu opinbera, sveitarfélögum, öðrum aðilum – og öllum almenningi hérlendis – bæði í lagalegu og tæknilegu tilliti. Í ljósi nýrra reglna um álagningu stjórnvaldssekta leggja þeir sem vinna með persónuupplýsingar eðlilega kapp á að fylgja til hlítar ákvæðum laganna og uppfylla skyldur sínar samkvæmt þeim. Hefur Persónuvernd mikilvægu hlutverki að gegna við að styðja við þá þróun á öllum sviðum samfélagsins. Þá mun þátttaka Persónuverndar í Evrópska persónuverndarráðinu auka mjög þunga í alþjóðlegu samstarfi á vegum stofnunarinnar, m.a. vegna skuldbindinga í nýrri persónuverndarlöggjöf um þátttöku í hinu svokallaða samræmingarkerfi og í einnar afgreiðslukerfinu (e. One-stop shop). Vinnsla persónuupplýsinga getur átt sér óljós landamæri og því var settur sá útgangspunktur í nýrri persónuverndarlöggjöf, að ef fylgst er með evrópskum ríkisborgurum eða þeim boðin vara, með eða án gjalds, þá gildir nýja persónuverndarlöggjöfin. Persónuvernd á Íslandi getur því þurft að taka þátt í úttekt á helstu tæknifyrirtækjum heims, svo sem Facebook, Google og Amazon.

Aukið álag á stofnuninni endurspeglast m.a. í auknum málafjöldi. Árið 2018 bárust Persónuvernd 2.380 mál en það ár hafði stofnunin 2.896 mál í heildina til meðferðar og náði að ljúka 1.725 málum. Þrátt fyrir mikil afköst voru 1.171 mál opin og óafgreidd hjá Persónuvernd í árslok 2018. Gert er ráð fyrir að málum muni áfram fjölga á næstu árum. Þá hefur jafnframt mikil aukning orðið í fjölda símtala auk þess sem fjölmiðlaumfjöllun um stofnunina og málaflokkinn hefur stóruð.

Fjöldi nýskráðra mála á ári



Brugðist hefur verið við auknum skyldum með því að auka verulega fjárheimildir til Persónuverndar á síðustu árum. Fjárheimildir árið 2016 voru 101,1 m.kr. en á fjárlögum 2019 voru fjárheimildir komnar í 288,4 m.kr. Gríðarlegar breytingar hafa orðið á starfsemi stofnunarinnar og auknar fjárheimildir nýttar til þess að efla mannauð og þekkingu. Þar sem lögð er sérstök skylda á Persónuvernd að framkvæma úttektir með skipulögðum hætti hjá ýmiss konar starfsemi þar sem unnið er með persónuupplýsingar, t.d. á sviði upplýsingatækni, heilbrigðisþjónustu, fjármálastarfsemi o.fl., verður stofnað eftirlitssvið sem halda mun utan um þau verkefni.

Markmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að tryggja öllum einstaklingum skilvirka og sanngjarna þjónustu svo að þeir fái notið þeirra réttinda sem þeim ber hér á landi.

Meginmarkmið málefnasviðsins eru:

1. Réttindi einstaklinga séu gerð skýr og aðgengileg með greinargóðri upplýsingagjöf stjórnvalda.
2. Fagleg og skilvirk málsmeðferð stjórnvalda.
3. Ánægja viðskiptavina með þjónustu og gæði hennar.

Sömu markmið gilda fyrir málaflokkinn.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Fagleg og skilvirk málsmeðferð stjórnvalda.		Málmeðferðartími (skipt eftir flokkum mála).	Þjónustuborð stofnað fyrir lítil og meðalstór fyrirtæki. Afgreiðslutími erinda 3–5 virkir dagar.	Sett verði viðmið um málsmeðferðartíma fyrir mismunandi tegundir mála, flokkuð eftir mikilvægi þeirra.	Málsmeðferðartími í samræmi við þau viðmið sem sett hafa verið í 90% tilvika.

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
			Fjöldi mála til afgreiðslu. Um 25% aukning mála milli árána 2017 og 2018.	Ný mál: 2.380. Mál til meðferðar: 2.896. Afgreidd mál: 1.725. Opin mál: 1.171.	Minnkun máláhalla.	Jafnvægi náð milli innkominna og lokinna mála á ári.
2	Aukin ánægja viðskiptavina með þjónustu og gæði hennar.		Viðhorf til Persónuverndar (þjónustukönnun).	Jákvæðni: 2019: 48% 2018: 54,9% 2017: 52,1% 2016: 48,8% Þekking: 2019: 27,8% 2018: 23,1% 2017: 24,9% 2016: 16,4%	Jákvæðni: 60% Þekking: 40%	Jákvæðni: 65% Þekking: 60%
3	Réttindi einstaklinga séu gerð skýr og aðgengileg með greinargóðri upplýsingagjöf stjórnvalda.		Skor í UT-úttekt ¹ á gæðum vefsíðu fari ekki undir 80 af 100.	83 (Mælt næst 2019.)	85	90
			Fræðsla vegna nýrrar persónuverndarlöggjöf afar.	Unnið að fræðslu fyrir almenning og afmarkaða hópa í samfélaginu á árinu 2019. Tveir bæklingar sem lúta að persónuvernd barna til allra leik-, grunn- og framhaldsskóla landsins.	Unnið að því í samvinnu við SAFT og fleiri aðila að koma fræðslu um persónuvernd inn í aðalnámskrá leik-, grunn- og framhaldsskóla.	Sérsmiðin fræðsla fyrir ýmsa hópa samfélagsins í formi bæklinga, myndbanda og aukinna upplýsinga á vefsíðu fyrir helstu markhópa Persónuverndar, þ.e. einstaklinga, fyrirtæki, stofnanir og sveitarfélög.
			Framkvæmdar úttektir – skipt niður á flokka mála.	Unnið að úttektarstefnu og viðmið sett 2019.	Unnið að settum viðmiðum.	Unnið að settum viðmiðum.
			Rafrænar ferlar.	Unnið verður að aukningu sjálfsafgreiðslu í gegnum vefsíðu, viðmið sett 2019.		Unnið verði í samræmi við þau viðmið sem sett verða.

¹ UT-úttektin „Hvað er spurnið í opinbera vefi?“ sem snýst um að kanna gæði opinberra vefsíðna er gerð annað hvert ár: www.ut.is.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	3	Fræðsla vegna nýrrar Evrópu-löggjafar á sviði persónuverndar þar sem upplýst er m.a. um réttindi einstaklinga og skyldur fyrirtækja og stofnana samkvæmt hinu nýja regluverki.	2019–2024. Að hluta lokið, en viðvarandi verkefni.	Persónuvernd.
2	2 og 3	Úttektarstefna verði fullbúin og framkvæmd. Stefnt er að reglulegum úttektum á fyrirtækjum, stofnunum og sveitarfélögum með reglulegu millibili.	2019–2020. Úttektir á grundvelli nýrra persónuverndarlaga hafnar.	Persónuvernd.
3	2 og 3	Fræðslustefna verði fullbúin og framkvæmd. Hún mun byggjast á greiningu á helstu hagsmunaðilum og þörfum samfélagsins á tveggja ára tímabili.	2019–2024. Bæklingum Persónuverndar um persónuvernd barna og ungmenna auk annars fræðsluefnis dreift í alla skóla landsins. Námsefni sem nota á í aðalnámskrá leik-, grunn- og framhaldsskóla útbúið.	Persónuvernd.

10.2 TRÚMÁL

Verkefni

Undir málaflokkinn falla útgjöld til starfsemi Þjóðkirkjunnar, kirkjumálasjóðs og kirkju-garða. Þá fellur einnig undir trúmál úthlutun sóknargjalda til skráðra lífsskoðunar- og trúfélaga.

Íslendingum var tryggður rétturinn til trúfrelsis með stjórnarskránni árið 1874. Samkvæmt gildandi stjórnarskrá er hin evangelíska lúterska kirkja þjóðkirkja landsins og skal ríkisvaldið styðja hana og vernda. Öllum er frjálst að stofna trúfélög og iðka trú í samræmi við sannfæringu sína, en ekki má kenna eða fremja neitt sem er gagnstætt góðu siðferði og allsherjarreglu.

Á undanförunum árum hefur skráðum trú- og lífsskoðunarfélögum og meðlimum þeirra fjölgað talsvert en meðlimum í Þjóðkirkjunni hefur að sama skapi fækkað. Þar koma bæði til ýmsar breytingar á samsetningu og viðhorfum þjóðarinnar og breytingar á lögum og verklagi varðandi skráningar í trúfélög.

	2014	2015	2016	2017	2018
Þjóðkirkjan	244.440	242.743	237.938	236.481	234.215
Trú- og lífsskoðunarfélög	64.013	67.899	75.389	81.368	90.917
Útan félaga	17.218	18.458	19.202	20.500	23.318

Gögn fengin af vef Hagstofu Íslands, hagstofa.is.

Tengsl ríkis og kirkju hafa verið nán öldum saman en voru formlega staðfest í stjórnarskránni 1874. Sambandið styrktist síðar með ýmsu móti, m.a. árið 1907 þegar sú breyting átti sér stað að ríkisvaldið tók að sér launagreiðslur til presta. Breytingin tengdist því að á sama tíma tók ríkið yfir vörslu kirkjueigna og launagreiðslur byggðust á arði af eignarstofni kirkna. Þrátt fyrir nán tengsl ríkis og kirkju hefur Þjóðkirkjan haft sjálfstæði í innri málum sínum.

Árið 1997 urðu þáttaskil í sögu Þjóðkirkjunnar þegar gerðar voru veigamiklar breytingar á stjórnskipun hennar og á sambandi hennar við ríkisvaldið. Gerður var samningur við kirkjuna um að kirkjujarðir og aðrar kirkjueignir, að frátöldum prestssetrum, skyldu vera eign íslenska ríkisins og andvirði seldra jarða skyldi renna í ríkissjóð. Á móti myndi ríkið skuldbinda sig til að standa skil á launum tiltekins fjölda presta. Með þessum samningum og nýjum lögum um stöðu, stjórn og starfshætti Þjóðkirkjunnar fékk kirkjan aukið sjálfstæði og meiri ábyrgð en stjórnskipulegum tengslum ríkis og kirkju var haldið.

Viðræður standa nú yfir milli ríkis og kirkju um fjárhagsleg samskipti þeirra á milli. Óhjákvæmilegt er að útfæra samkomulagið frá 1997 með nýjum hætti þar sem kjararáð hefur verið lagt niður og engin föst viðmiðun fyrir hendi til framtíðar um hvert verði fjárhagslegt umfang á skuldbindingu ríkisins til að greiða laun tiltekins fjölda presta. Vilji ríkisins stendur til að einfalda aðkomu þess að fjárveitingunum og auka sjálfstæði Þjóðkirkjunnar til ráðstöfunar fjármuna. Gert er ráð fyrir að samningum um þetta ljúki árið 2019.

10.3 SÝSLUMENN

Verkefni

Undir málaflokkinn fellur starfsemi sýslumannsembættanna sem eru níu talsins og fara með staðbundið framkvæmdarvald ríkisins í héruðum. Meðal kjarnaþjónustu embættanna má nefna þinglýsingar, fjárnám, nauðungarsölur, fjölskyldumál, ýmsa leyfaútgáfu, innheimtu opinberra gjalda og umboð Tryggingastofnunar og Sjúkratrygginga Íslands. Hver sýslumaður fer jafnframt með sérverkefni á landsvísu, svo sem ættleiðingar, bætur til þolenda afbrota, útgáfu *Lögbirtingablaðsins* og umsjón með skipulagsskrám sjálfseignarstofnana. Þá er innheimtu-miðstöð sekta og sakarkostnaðar rekin af sýslumanninum á Norðurlandi vestra. Um sýslumenn gilda lög nr. 50/2014 um framkvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði og umdæmismörk þeirra eru ákveðin með reglugerð.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Halli hefur verið á rekstri sýslumannsembættanna þrátt fyrir að brugðist hafi verið við með niðurfellingu eldri halla að hluta. Ekki hefur tekist að skapa fullnægjandi rekstrargrundvöll miðað við óbreytta starfsemi og því hefur í einhverjum tilvikum reynst nauðsynlegt að fækka starfsfólki en leitast hefur verið við að halda þjónustu óskertri. Að mati ráðuneytisins standa embættin frammi fyrir djúpstæðum vanda sem má aðallega rekja til uppbyggingar þeirra og að vissu leyti úreltrar málsmeðferðar.

Haustið 2018 kynnti ráðuneytið fyrir sýslumönnum og ríkisstjórn framtíðarsýn í málefnum sýslumanna sem felst í endurskoðun á skipulagi og verklagi sýslumannsembættanna. Hjá ráðuneytinu hefur verið unnið að samningu frumvarps til laga um breytingu á lögum um framkvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði, með það að markmiði að fylgja eftir framtíðarsýninni og stuðla að nauðsynlegri hagræðingu í rekstri embættanna. Með frumvarpinu verður lögfest heimild ráðherra til að skipa sýslumann til að gegna fleiri en einu embætti til allt að fimm ára, eða út skipunartíma viðkomandi sýslumanns, og festa í sessi varanlegar heimildir sýslumanns til að grípa til ráðstafana í þágu fjárhagslegrar hagræðingar og samræmdrar þjónustu við framangreindar aðstæður. Þannig verður embættunum betur gert kleift að vinna bug á rekstrarhalla og nýta sér fjárhagslegan ávinning sem felst í væntanlegum

samlegðaráhrifum við verkaskiptingu og samstarfi þvert á fleiri umdæmi. Verði ekkert aðhafst er fyrirséð að embættin munu ekki ná fram nauðsynlegri hagræðingu í rekstri og fullnægjandi samræmingu á þjónustu enda búi embættin við þær rekstraraðstæður að heildarfjárveitingar hafa lækkað verulega undanfarið að raungildi og er ekki fyrirséð að breyting verði þar á.

Ljóst þykir að innleiðing rafrænna þinglýsinga mun hafa áhrif á rekstur embættanna og mönnun. Með lögum nr. 151/2018, um breytingu á þinglýsingalögum, lögum um rafræn viðskipti og aðra rafræna þjónustu og lögum um aukatekjur ríkissjóðs (rafrænar þinglýsingar), var stigið framfaraskref í átt að nútímavæddum stjórnsýsluháttum. Tímabundinn kostnaður vegna innleiðingarinnar var í upphafi áætlaður 50 m.kr. og fólst hann annars vegar í tækni-vinnu upplýsingakerfis, uppsetningu þjónustugáttar o.fl. og hins vegar verkstjórn vegna innleiðingarinnar. Um framkvæmd og nánari kröfur til rafrænna þinglýsinga verður fjallað í reglugerð og miða áformin við að framkvæmdin verði innleidd í fimm áföngum eftir tegund skjala. Stefnt er að því að rafrænar þinglýsingar hefjist í apríl 2019 en fram að því verður unnið með haghöfum að undirbúningi sem felst einna helst í frekari greiningarvinnu, yfirferð kvaða, leiðréttingu skráðra kröfuhafa og forritun kerfa í samræmi við fyrirliggjandi tæknilýsingar. Rétt þykir að gera fyrirvara við framangreint kostnaðarmat þar sem visbendingar eru á lofti um að það hafi verið a.m.k. að hluta vanáætlað. Verði sú raunin mun frekari þróun kerfisins dragast á langinn.

Næstkomandi ár verður áfram unnið með og útfærðar þær hugmyndir sem fram komu í úttekt ráðgjafa á stöðu sýslumannsembætta í landinu. Árið 2019 mun dómsmálaráðuneytið í samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneytið vinna að endurmati útgjalda hjá sýslumanns-embættunum. Sú vinna felst annars vegar í greiningu á rekstri embættanna og hins vegar þeim verkefnum sem mögulega má flytja til embættanna og tækifærunum sem felast í rafrænni stjórnsýslu. Vonir standa til að vinnan muni m.a. varpa ljósi á tækifæri til aukinnar samvinnu embætta, endurskoðun stofnanauppbyggingar og eftir atvikum breyttu verklagi við framkvæmd starfans sem unnið verður nánar með næstu misseri. Litið er svo á að framangreindir þættir séu líklegir til að styrkja rekstrargrundvöll embættanna til lengri tíma.

Með áframhaldandi þróun og úrbótum á starfskerfum sýslumanna felast tækifæri til að bæta þjónustuna við almenning og betri nýtingu fjármuna. Með því að nýta í auknum mæli þau úrræði sem tæknin býður upp á má byggja upp kerfi sem bæði einfaldar framkvæmd starfans og styttr málsmeðferðartímann með því að koma erindum til meðferðar með greiðari og öruggari hætti en nú er. Betrumbætt starfskerfi gegna þannig veigamiklu hlutverki til að fylgja eftir skilgreindum viðmiðum um málshraða og samræmdu verklagi milli embætta. Með því að innleiða verkbókhald í starfskerfin og verklag sýslumanna og bæta aðgengi að tölfraediupplýsingum er jafnframt hægt að bæta utanumhaldið og eftirfylgni með málum og þannig stuðla að betri nýtingu fjármuna. Á árinu 2019 verður unnið náið með Sýslumannaráði og Þjóðskrá við hönnun upplýsingakerfis embættanna og lögð áhersla á að virkja Sýslumannaráði í verkstýringunni. Eins og fyrr greinir gegna upplýsingatæknimál sýslumannsembættanna veigamiklu hlutverki, annars vegar við að auka hagkvæmni og skilvirkni í rekstri og hins vegar til að bæta þjónustustigið og er því mikilvægt að tryggja skýra verkstýringu og eftirfylgni við þróun starfskerfa embættanna.

Mikilvægt er að hafa hugfast að samfélagslegir þættir, eins og hagtölur, íbúasamsetning, búseta og lagabreytingar útskýra að ákveðnu leyti þróun málafjölda hjá sýslumannsembættunum. Á uppgangstímum má t.d. ætla að verkefni tengd atvinnulífínu, svo sem þinglýsingar og leyfamál, fjölgi meðan fullnustumálum fækkar. Með úrbótum á starfskerfunum munu sýslumenn geta fylgst betur með þróun mála og brugðist við með viðeigandi hætti þegar málafjöldi breytist eftir málaflokkum.

Markmið

Markmið fyrir málaflokkinn sýslumenn:

1. Bætt ímynd sýslumannsembættanna.
2. Framþróun.
 - a. Rafræn stjórnýsla.
 - b. Upplýsingakerfi.
3. Samræmd málsmeðferð.

Í fyrsta lagi ber að nefna markmiðið um bætta ímynd sýslumannsembættanna, bæði inn- og út á við, en því markmiði verður náð með því að styrkja rekstrarumhverfi þeirra þannig að þau geti betur sinnt lögmætum verkefnum. Markmiðið tengist meginmarkmiðum málefna sviðsins þar sem ánægja starfsmanna og almennings byggist á greinargóðri upplýsingagjöf og faglegrri vinnu með skilvirkum hætti. Þessir þættir eru taldir stuðla að aukinni ánægju bæði hjá viðskiptavinum og starfsfólkinu sjálfu.

Í öðru lagi ber að nefna markmiðið um framþróun sem miðar annars vegar við innleiðingu rafrænnar stjórnýslu og hins vegar þróun upplýsingakerfa sýslumanna. Afar brýnt er að nútímavæða stjórnýslufrákvæmdina sem hingað til hefur einkennst af staðbundinni þjónustu og vinnslu með pappír. Upplýsingakerfi sýslumanna gegna veigamiklu hlutverki á þeirri vegferð, auk þess að það stuðlar að betra utanumhaldi og eftirfylgni með skilgreindum viðmiðum í stjórnýslunni. Aukin rafvæðing mun leiða til breytinga fyrir sýslumannsembættin, hvort sem þær felast í breyttu verklagi og/eða stofnanauppbyggingu, og það mun án vafa leiða til skilvirkari málsmeðferðar, meiri ánægju hjá viðskiptavinum og betri upplýsingagjöf.

Að lokum er mikilvægt að verkferlar sýslumanna verði samræmdir þannig að málsmeðferðin og þjónustustigið verði það sama hjá öllum embættunum. Þegar stjórnvöld sinna eins fjölbreyttum verkefnum og sýslumenn gera, allt frá útgáfu staðfestinga/vottorða til álagningar skatts, er óforsvaranlegt að ósamræmi sé milli embætta um framkvæmd verkefna. Þannig er mikilvægt að vinna markvisst gegn þessari stöðu enda sé árangur í þeim efnum forsenda þess að fylgja megi eftir til fulls meginmarkmiðum málefna sviðsins. Markmið málaflokksins styðja við Heimsmarkmið (HM) 16.6, um uppbyggingu skilvirkra og ábyrgra stofnana sem hafa gagnsæi að leiðarljósi og HM 16.10 um aðgengi að upplýsingum. Þá tengist markmiðið jafnframt áherslumáli í stjórnarsáttmála um opna stjórnýslu og gagnsæi.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1			Þjónustukannanir notaðar til að fylgjast með ánægju viðskiptavina.	Meðaltal sýnir að 76% viðskiptavina eru mjög ánægðir, frekar ánægðir eða hlutlausir.	Að meðaltal sé yfir 80%.	Að meðaltal sé yfir 85%.
			Skor í UT- úttekt á gæðum vefsíðu.	Vefur sýslumanna skoraði 76 árið 2017.	Vefur skori yfir 80.	Vefur skori yfir 90.
2	Framþróun embættanna.		Rafræn málsmeðferð.		Viðmið sett.	Unnið í samræmi við sett viðmið.
3	Samræmd málsmeðferð.	16.6 og 16.10	Hlutfall málaflokka með samræmdar verklagsreglur.	Unnið að setningu verklagsreglna í tveimur málaflokkum af níu.	Verklagsreglur samræmdar fyrir fjóra málaflokka.	Verklagsreglur samræmdar fyrir alla málaflokka.

Í fyrri fjármálaáætlun voru markmiðin ekki skilgreind út frá markmiðum málaflokksins heldur voru mælikvarðar ákveðnir út frá meginmarkmiðunum málefnasviðsins. Þessu hefur verið breytt og er nú fjallað sérstaklega um ofangreind þrjú markmið og þau tengd við meginmarkmið málefnasviðsins. Mælikvarðarnir sem verður stuðst við lúta að aukinni rafrænni málsmeðferð og þróun starfskerfa sýslumanna. Gert er ráð fyrir að viðmið verði sett árið 2020. Mælikvarðinn fyrir samræmda málsmeðferð hefur verið útfærður nánar og byggist á hlutfalli málaflokka með samræmt verklag milli embætta.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020-2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1, 2 og 3	Innleiðing rafrænna þinglýsinga.	2019–2020	DMR
2	1 og 2	Umbótaverkefni unnin á grundvelli niðurstöðu endurmats útgjalda.	2020–2024	DMR
3	1, 2 og 3	Úrbætur á starfskerfum og vefsíðu sýslumanna.	2019–2020	Sýslumannaráð.
4	1, 2 og 3	Samræmdir verkferlar sýslumanna á landsvísu.	2020–2024	Sýslumannaráð.
5	2	Endurskoðun löggjafar um stærstu málaflokka sýslumanna.	2020–2024	DMR
6	1, 2 og 3	Innleiðing rafrænnar stjórnýslu í öðrum málaflokkum en þinglýsingum.	2022–2024	DMR

10.4 STJÓRNSÝSLA DÓMSMÁLARÁÐUNEYTISINS

Verkefni

Undir stjórnýslu dómsmálaráðuneytis falla t.d. rekstur ráðuneytisins, Stjórnartíðindi, Schengen-landamærasjóður og fleira. Verkefni dómsmálaráðuneytisins varða m.a. dómstóla, réttarfar, almannavarnir, löggæslu, mannréttindi, trúmál og kosningar.

Ísland er þáttakandi í sjóð um innra öryggi, landamæri og vegabréfsáritunarútgáfu á vegum Evrópusambandsins. Sjóðurinn telst þróun á Schengen-samstarfinu og er þannig skuldbindandi fyrir Ísland. Sjóðurinn hefur verið starfræktur á tímabilinu 2014–2020 en þá tekur við nýr sjóður fyrir árin 2021–2027 sem starfræktur verður á sama grundvelli og núverandi sjóður. Almenn markmið sjóðsins er að stuðla að háu öryggisstigi í Evrópu og greiða samtímis fyrir lögmætri för fólks með samræmdri og öflugri vörslu ytri landamæra og skilvirkri afgreiðslu Schengen-vegabréfsáritana.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Réttarvörslugáttin. Í fjárlögum fyrir árið 2018 var veitt fé til þess að koma á rafrænu þjónustulagi á milli allra stofnana réttarvörslukerfisins. Markmiðið með verkefninu er að gögn réttarvörslukerfisins verði aðgengileg rafrænt þvert á stofnanir með öruggum hætti. Einnig að ferlar verðu endurskoðaðir við vinnslu gagna með tilliti til nýrrar tækni og lögum breytt til samræmis. Markmiðið er einnig að bætt verði yfirsýn yfir réttarvörslukerfið í heild, t.d. tölfræði, tímalína máls og rekjanleiki. Enn fremur verði veittur aðgangur fyrir ytri aðila, t.d. lögmenn og málsaðila. Leiðarljós verkefnisins eru þrjú, aðgangur, öryggi og skilvirkni. Verkefnið nær til allra stofnana innan réttarvörslukerfisins en gera má ráð fyrir að áhrifa þess

muni gæta enn víðar. Er verkefnið unnið í samvinnu við allar stofnanir réttarvörslukerfisins auk verkefnastofu fjármála- og efnahagsráðuneytisins um stafrænt Ísland. Mikil samlegð er í verkefnum við önnur verkefni verkefnastofunnar auk þess sem það styður mjög vel við markmið ríkisstjórnarinnar um að árið 2020 verði stafræn þjónusta megin samskiptaleið hins opinbera við almenning, stofnanir og fyrirtæki.

Segja má að verkefnið styðji við öll markmið málaflokksins þar sem sú hagræðing mun skila sér til allra þeirra sem að réttarvörsluferfinu koma.

Mannréttindi. Undir þennan málaflokk fellur m.a. stefnumótun á sviði mannréttindamála, eftirlit og framkvæmd alþjóðlegra mannréttindasamninga, samskipti við alþjóðlega eftirlitsaðila á sviði mannréttinda og eftirfylgni með tilmælum þeirra, formennska í stýrihópi Stjórnarráðsins um mannréttindi og eftirfylgni með fullnustu dóma Mannréttindadómstóls Evrópu.

Ísland er aðili að fjölda mannréttindasamninga og í flestum þeirra er mælt fyrir um einhvers konar eftirlit eða úttektir á skuldbindingum aðildarríkja. Vegna smæðar Íslands hefur það verið áskorun að svara öllum spurningalistum og skila skýrslum á réttum tíma. Aukið samstarf hefur þó skilað bættum árangri á þessu sviði, t.d. í gegnum stýrihóp Stjórnarráðsins um mannréttindi og vinnuhópa sem hafa verið skipaðir til að skrifa einstaka skýrslur.

Í heimi sífелldra breytinga eru stöðugt að koma upp nýjar áskoranir þegar kemur að mannréttindavernd. Öfgahygga og útlendingahatur eru til dæmis vaxandi áhyggjuefni víða um heim og er baráttan gegn slíkri þróun mikilvægur liður í að tryggja áframhaldandi vernd mannréttinda.

Endurmat útgjalda – sýslumenn. Umbótaverkefni um endurmat á útgjöldum sýslumanna sem unnið er á árinu 2019 hefur það markmið að greina rekstrargrundvöll embættanna með tilliti til þess að auka svigrúm í rekstri, bæta starfsumhverfi, auka ánægju með þjónustu og auka skilvirkni. Horft er til þess að ná rekstri embættanna innan fjárheimilda og að afrakstur greiningarinnar verði ýmis umbótarverkefni m.a. aukin rafræn þjónusta, samræmdir verkferlar og miðlægari og sérhæfðari framkvæmd á landsvísu. Unnið verður að þeim umbótarverkefnum á tímabili áætlunarinnar.

Markmið

Markmið málaflokksins eru þau sömu og sett hafa verið fram sem meginmarkmið málefnasviðsins:

1. Réttindi einstaklinga séu gerð skýr og aðgengileg með greinargóðri upplýsingagjöf stjórnvalda.
2. Fagleg og skilvirk málsmeðferð stjórnvalda.
3. Ánægja viðskiptavina með þjónustu og gæði hennar.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Fagleg og skilvirk málsmeðferð stjórnvalda.		Réttarvörslugáttin – rafvæðing réttarvörslukerfisins.	Verkefni hefst, gagnaöflun og greining.	Samtenging kerfa, samþætting ferla, skilvirkni (X-Road).	Tæknilega útfærsla, tölfræði og straumlínulagaðir ferlar.
					70% af öllum gögnum rafrænt á milli stofnana réttarvörslukerfisins.	90% af öllum gögnum rafrænt á milli stofnana réttarvörslukerfisins.
					50% af öllum gögnum frá ytri aðilum berist rafrænt til stofnana réttarvörslukerfisins.	90% af öllum gögnum frá ytri aðilum berist rafrænt til stofnana réttarvörslukerfisins.
			Endurmat útgjalda verkefnið – umbótarverkefni.	Verkefni ekki hafð.	Unnið að umbótarverkefnum sem lögð verða til í skýrslu verkefnishóps. Settir fram mælikvarðar um árangur.	Gerð grein fyrir stöðu mælikvarða sem settir eru 2020.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Réttarvörslugáttin – áfram unnið að samtenginu kerfa, stofnana í réttarvörslukerfinu og hagaðila.	2020–2024	DMR
2	1	Endurmat útgjalda umbótarverkefni úr skýrslu.	2020–2021	DMR

10.5 ÚTLENDINGAMÁL**Verkefni**

Undir málaflokkinn fellur starfsemi Útlendingastofnunar og kærunefndar útlendingamála og fer með starfseminu eftir lögum um útlendinga nr. 80/2016 og gildandi reglugerðum á málefnaviðinu. Útlendingastofnun annast stjórnábyrgð meðferð umsókna og erinda vegna vegabréfsáritana, dvalarleyfa, brottvísana, veitingar ríkisborgararéttar og umsókna um alþjóðlega vernd. Stofnunin ber ábyrgð á þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd með eigin móttöku- og búsetuúrræðum, samningum við sveitarfélög og aðra þjónustuaðila. Kostnaður vegna þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd er greiddur af sérstökum fjárlagalið sem stofnunin ber ábyrgð á. Kærunefnd útlendingamála er sjálfstæð stjórnábyrgð með sömu valdheimildir og ráðherra sem úrskurðaraðili á æðra stjórnábyrgð.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Fordæmalaus fjölgun varð á umsóknum um alþjóðlega vernd í lok árs 2016. Við þeirri stöðu hafa stjórnvöld brugðist með auknu fjármagni og fjölgun stöðugilda hjá Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála. Að miklu leyti hefur verið um að ræða

átaksverkefni þannig að veitt hefur verið fé til Útlendingastofnunar til að ráða starfsfólk tímabundið við að afgreiða uppsafnaðar umsóknir um alþjóðlega vernd. Ljóst er að slíkt er ekki æskilegt heldur mikilvægt að starfsemi stofnunarinnar og fjármögnun málaflokksins geti tekið mið af stöðunni hverju sinni og brugðist við fjölgun eða fækkun umsækjenda með nauðsynlegum mannafla og úrræðum í þjónustu.

Mikil þekking hefur áunnist á undanförunum árum og því eru nú til staðar forsendur til að takast betur á við úrlausnarefnin og horfa frekar til framtíðar. Reynst hefur erfitt, bæði hérlendis sem og erlendis, að spá fyrir um fjölda umsókna um alþjóðlega vernd á ári hverju og gera þarf ráð fyrir áframhaldandi sveiflum í málaflokknum með tilheyrandi ófyrirsjáanleika varðandi útgjöld. Áskorun næstu ára er að greina enn frekar útgjöld málaflokksins, spá fyrir um fjölda umsækjenda og tryggja fjármögnun og rekstur málaflokksins á þann hátt að mögulegt sé að bregðast árlega við sveiflum í fjölda umsækjenda.

Fjöldi einstaklinga í þjónustu er sá þáttur sem hefur mest áhrif á útgjöld fjárlagaliðar Útlendingastofnunar sem heldur utan um þjónustu við umsækjendur um vernd. Mikill árangur hefur náðst í að fækka tilhæfulausum umsóknum um alþjóðlega vernd. Árið 2017 voru 52% umsókna frá einstaklingum sem komu frá öruggum upprunaríkjum en aðeins um 24% árið 2018. Frá árinu 2016 hefur umsóknum frá ríkisborgurum annarra ríkja fjölgað en þær voru 436 árið 2016 en 607 árið 2018. Þær umsóknir taka lengri tíma í afgreiðslu þar sem þær kalla á umfangsmeiri og tímafrekari rannsókn. Afgreiðsla umsókna tekur lengri tíma og umsækjandi er þar af leiðandi lengur í þjónustu. Umsækjendum um alþjóðlega vernd í þjónustu Útlendingastofnunar eða sveitarfélaga hefur því fjölgað á nýjan leik. Unnið er að því að rýna útgjöld vegna þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd og leita að möguleikum til hagræðingar á sama tíma og leitað er leiða til að auka sveigjanleika þegar kemur að fjármögnun svo Útlendingastofnun geti brugðist hratt og örugglega við fjölgun umsókna og/eða einstaklinga í þjónustu.

Undanfarin misseri má merkja fjölgun í umsóknum um alþjóðlega vernd frá einstaklingum sem hafa dvalist í öðrum Schengen-rikkjum áður en komið var til Íslands (e. secondary movement). Einstaklingar í þessari stöðu eru ýmist komnir með alþjóðlega vernd í öðrum ríkjum, bíða eftir niðurstöðu um umsókn sína, hafa fengið synjun eða hafa dvalið í öðrum ríkjum svæðisins á grundvelli dvalarleyfis eða vegabréfsáritunar. Unnið er að breytingum á lögum og reglum svo auka megi skilvirkni í málum einstaklinga í þessari stöðu og færa íslenskt regluverk til betra samræmis við nágrannalönd okkar.

Þrátt fyrir breytta samsetningu umsækjendahópsins hefur kærunefnd útlendingamála náð góðum árangri í styttingu málsmeðferðartíma og hefur málsmeðferðartími umsókna um alþjóðlega vernd haldist undir viðmiðum stjórnvalda. Áfram er þó lögð áhersla á skilvirka afgreiðslu mála svo tryggja megi áframhaldandi árangur í þessum efnum.

Vegna betri úrræða til rannsókna á aðstæðum í tilteknum ríkjum og meiri reynslu má vænta þess að málaflokkurinn þróist í þá átt að einstaklingar sem áður hefðu fengið alþjóðlega vernd eða annars konar dvalarleyfi verði synjað. Þrátt fyrir það geta aðstæður enn verið með þeim hætti að erfitt sé að flytja viðkomandi til síns heimaríkis. Ástæða þykir til að fylgjast með þróun mála sem þessara og fjölda þeirra einstaklinga sem dveljast hér á landi í lengri tíma meðan beðið er framkvæmdar og það haft hugfast að ef til vill kalli þessar aðstæður á viðbrögð stjórnvalda.

Í kjölfar úttektar á innleiðingu og beitingu tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2008/115/EB um sameiginleg viðmið og skilyrði fyrir brottvísun ríkisborgara utan EES sem dveljast ólöglega á yfirráðasvæði aðildarríkjanna (brottvísunartilskipunin) hafa verið gerðar athugasemdir við að ekki sé til staðar hérlendis lokað úrræði fyrir útlendinga sem bíða endursendingar. Unnið er að mati á nauðsynlegu umfangi og æskilegu rekstrarfyrirkomulagi slíks úrræðis.

Brýnt er að efla öll helstu upplýsingakerfi Útlendingastofnunar. Núverandi kerfi Útlendingastofnunar fullnægir ekki þörfum stofnunarinnar og samstarfsaðila hennar. Mikilvægt er að stofnunin geti tekið á móti rafrænum umsóknum, aukið þjónustu við umsækjendur, hafi greiðari aðgang að tölfraði og að upplýsingakerfi stofnunarinnar séu samræmi við upplýsingakerfi helstu samstarfsaðila stofnunarinnar. Slikt muni ekki aðeins tryggja öryggi gagna heldur einnig auka skilvirkni í meðferð umsókna og stytta málsmeðferðartíma, sem mun aftur leiða til betri nýtingar ríkisfjár og bættrar þjónustu við umsækjendur og auðveldað þeim að afla sér upplýsinga. Innleiðing öflugra upplýsingakerfa mun auk þess auðvelda vinnslu allrar tölfraði sem nýta má til betri áætlanagerðar.

Umsóknum um dvalarleyfi hefur fjölgað umtalsvert sem reynst hefur erfitt að takast á við. Með nýjum og bættum upplýsingakerfum má gera ráð fyrir að tiltekna tegundir umsókna verði afgreiddar rafrænt að miklu eða öllu leyti, málsmeðferðartími umsókna verði styttri, þjónusta við umsækjendur verði betri og rafræn samskipti við helstu samstarfsaðila öruggari, betri og skilvirkari. Rafræn þjónusta getur því skipt sköpum þegar kemur að vandaðri og skilvirkri afgreiðslu umsókna um dvalarleyfi.

Markmið

Framtíðarsýn málefna sviðsins er að tryggja öllum einstaklingum skilvirka og sanngjarna þjónustu svo að þeir fái notið þeirra réttinda sem þeim ber hér á landi. Útlendingalöggjöfina þarf að þróa áfram af ábyrgð og raunsæi og í samræmi við aðstæður hverju sinni. Stytta þarf enn frekar málsmeðferðartíma umsókna um alþjóðlega vernd en tryggja um leið réttláta málsmeðferð umsækjenda.

Markmið málaflokksins eru þau sömu og málefna sviðsins:

1. Fagleg og skilvirk málsmeðferð stjórnvalda.
2. Ánægja viðskiptavina með þjónustu og gæði hennar.
3. Réttindi einstaklinga séu gerð skýr og aðgengileg með greinargóðri upplýsingagjöf stjórnvalda.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Fagleg og skilvirk málsmeðferð stjórnvalda.		Málsmeðferðartími umsókna um dvalarleyfi og ríkisborgararétt styttest. (gera verður fyrirvara við tölur 2018 vegna takmarkana á getu upplýsingakerfis til að reikna málsmeðferðartíma).	Dvalarleyfi 67 dagar.	Dvalarleyfi 45 dagar.	Dvalarleyfi 35 dagar.
			Málsmeðferðartími umsókna um alþjóðlega vernd styttest.	ÚTL: 156 dagar að meðaltali. KNÚ: 56 dagar að meðaltali.	ÚTL: 120 dagar að meðaltali. KNÚ: 50	ÚTL: 90 dagar að meðaltali. KNÚ: 45
			Fjöldi einstaklinga í þjónustu.	568 einstaklingar í lok árs.	450 einstaklingar í lok árs.	300 einstaklingar í lok árs.

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
2	Aukin ánægja viðskiptavina með þjónustu og gæði hennar.		Rafræn þjónusta verði nýtt í auknum mæli til að taka við umsóknum um endurnýjun dvalarleyfa og ríkisborgararétt.	0%	Einstaklingum verði gert kleift að sækja um endurnýjun dvalarleyfis og ríkisborgararétt með rafrænum hætti.	90% umsókna um endurnýjun dvalarleyfa og ríkisborgararétt verði móttekin og afgreidd með rafrænum hætti.
3	Réttindi einstaklinga séu gerð skýr og aðgengileg með greinargóðri upplýsingagjöf stjórnvalda.		Skor í UT-úttekt á gæðum vefsíðu fari ekki undir 80 af 100.	68 (Mælt næst 2019)	75	90

Í fjármálaáætlun 2019–2023 var mælikvarði um að málsmeðferðartími stjórnvalda vegna umsókna eða erinda væri að jafnaði innan dagaviðmiða. Innan þess mælikvarða var að finna viðmið um málsmeðferðartíma umsókna um alþjóðlega vernd. Heiti mælikvarðans hefur nú verið breytt svo það endurspeglir betur þau markmið sem honum er ætlað að ná yfir, þ.e. að málsmeðferðartími umsókna um alþjóðlega vernd styttest.

Í fjármálaáætlun 2019–2023 var mælikvarði um hlutfall tilhæfulausra umsókna og markmið um að það skyldi lækka. Þessum mælikvarða hefur verið skipt út fyrir mælikvarða um fjölda einstaklinga í þjónustu. Eftir að mikill árangur náðist í að fækka tilhæfulausum umsóknum um alþjóðlega vernd hefur samsetning umsækjenda breyst þannig að hver umsókn kallar nú að jafnaði á umfangsmeiri og tímafrekari rannsókn þannig að hver úrlausnaraðili er lengur að afgreiða umsókn auk þess sem hver og einn umsækjandi er lengur í þjónustu. Af þeim sökum hefur einstaklingum í þjónustu fjölgað á nýjan leik. Ljóst er að þjónusta við umsækjendur um alþjóðlega vernd er verulega kostnaðarsöm. Hafa verður í huga að það er ekki eingöngu fjöldi umsókna sem hefur áhrif á kostnað heldur einnig fjöldi einstaklinga í þjónustu Útlendingastofnunar og sveitarfélaga og sá tími sem hver og einn einstaklingur þiggur þjónustu. Því þótti ástæða til að varpa frekara ljósi á þessa stöðu og það markmið að fækka einstaklingum í þjónustu.

Bætt er við nýjum mælikvarða um hlutfall umsókna um rafræna móttöku og afgreiðslu umsókna endurnýjun dvalarleyfa og ríkisborgararétt. Með aukinni áherslu á rafræna stjórnslu og að teknu tilliti til þess að rafræn stjórnslu stuðli að styttri málsmeðferðartíma, bættri þjónustu og betri, öruggari og skilvirkari samskiptum við samstarfsaðila þykir rétt að til staðar sé mælikvarði sem endurspeglir það.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020-2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Parfagreining á samræmdum gagnagrunns- og upplýsingakerfum aðila er starfa við útlendingamál.	2019–2020	ÚTL
2	1	Val og innleiðing samræmdra gagnagrunns- og upplýsingakerfa aðila er starfa við útlendingamál.	2020–2021	DMR/ÚTL
3	1	Greining á nauðsynlegum aðgerðum svo koma megi á fót lokuðu úrræði fyrir útlendinga.	2019–2020	DMR
4	1 og 2	Innleitt verkþókhald svo greina megi raunverulegan vinnutíma við hverja umsókn.	2020	ÚTL

11 Samgöngu- og fjarskiptamál

UMFANG

Málefnasviðið er á ábyrgð samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og skiptist í þrjá málaflokka en þeir eru:

- 11.1 *Samgöngur.*
- 11.2 *Fjarskipti, netöryggi og póstmál.*
- 11.3 *Stjórnsýsla samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis.*

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjáraukalög 2018	Fjárlög 2019
11 Samgöngu- og fjarskiptamál			
11.10 Samgöngur	38.873	37.413	40.875
11.20 Fjarskipti	1.371	1.425	1.392
11.30 Stjórnsýsla samgönguráðuneytis		879	874
Samtals	40.243	39.717	43.141

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er sameiginleg fyrir öll málefnasvið samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis: Ísland verði í fremstu röð með trausta og örugga innviði, öflug sveitarfélög, verðmætasköpun og framsækna þjónustu. Tækni tengi byggðir landsins og Ísland við umheiminn í jafnvægi við umhverfið.

Meginmarkmiðin eru að innviðir og þjónusta mæti þörfum almennings og atvinnulífs og sjálfbær þróun byggða um land allt.

FJÁRMÖGNUN

Útgjaldabreyting á málefnasviðinu felst fyrst og fremst í auknu framlagi til samgönguframkvæmda vegna átaks í samgöngumálum. Framlagið til samgönguframkvæmda var aukið töluvert í fjármálaáætlun 2019–2023 eða um alls 16,5 ma.kr. og gert er ráð fyrir enn frekari

aukningu í þessari áætlun eða 4 ma.kr. á ári út áætlunartímabilið alls 20 ma.kr. Meðal framkvæmda sem unnið verður að eru Vestfjarðavegur um Gufudalssveit, tvöföldun Reykjanesbrautar að Reykjanesbæ, breikkun Suðurlandsvegur að Selfossi og Vesturlandsvegur um Kjalarnes. Þá verður lokið við gerð Dýrafjarðagangna og Dettifossveg.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefna sviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	47.044	46.578	40.313	40.230	40.045
Þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	16.637	16.300	16.063	15.993	15.823
Þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	30.407	30.278	24.250	24.236	24.222

11.1 SAMGÖNGUR

Verkefni

Stofnanir samgöngumála eru Samgöngustofa, Vegagerðin og Rannsóknarnefnd samgönguslysa. Samgöngustofa fer með stjórnýslu og eftirlit er lýtur að öllum samgöngumátum og -mannvirkjum, öryggisáætlanagerð og framkvæmd löggjafar á þeim sviðum sem undir hana heyra. Vegagerðin fer með þjónustu, viðhald og framkvæmdir við vegakerfi, viðhald og rekstur leiðsögukerfa á sjó, annast hlut ríkisins við sjóvarnir og hafnargerð, og sér um almenningsamgöngur, auk þess að sinna ýmsum samgöngurannsóknnum. Rannsóknarnefnd samgönguslysa tilheyrir einnig málefna sviðinu en hún starfar sjálfstætt og óháð stjórnvöldum og öðrum rannsóknaraðilum, ákærvaldi og dómstólum með það að markmiði að draga úr hættu á slysum og atvikum og afleiðingum slysa. Stofnunin rannsakar samgönguslys og köfunarslys. Að auki er í gildi þjónustusamningur við Isavia ohf. um rekstur flugvalla innanlands þar sem kveðið er á um opnunartíma og þjónustustig flugvallanna. Auk þess annast fyrirtækið viðhald, framkvæmdir, þjónustu á flugvallakerfinu og flugleiðsögu.

Í þingsályktun um samgönguáætlun er mörkuð stefna stjórnvalda til 15 ára sem nánar er útfærð í aðgerðaráætlun til fimm ára, samkvæmt lögum um samgönguáætlun. Í gildi er samgönguáætlun árána 2019–2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019–2023.

Samgönguáætlun 2019–2033 var lögð fram fullfjármögnuð í samræmi við samþykktu fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar fyrir árin 2019–2023. Gert er ráð fyrir að leggja fram tillögu um samgönguáætlun 2020–2034 haustið 2019 þar sem aukið svigrúm fjármálaáætlunar 2020–2024 til fjárfestinga verði nýtt til að hraða framkvæmdum á stofnbrautum sem þola ekki bið, m.a. vegna óásættanlegs umferðaröryggis. Í samgönguáætlun er grunnet samgangna skilgreint. Framkvæmdir, viðhald og þjónusta í grunneti eru í forgangi en í því eru gáttir til útlanda, hafnir og flugvellir, stofnvegir og aðrir vegir sem tengja saman byggðir 100 íbúa eða fleiri, innanlandsflugvellir með föstu áætlanaflogi og hafnir sem um fara 10 þúsund tonn af vörum eða landað yfir 8 þúsund tonn af afla árlega.

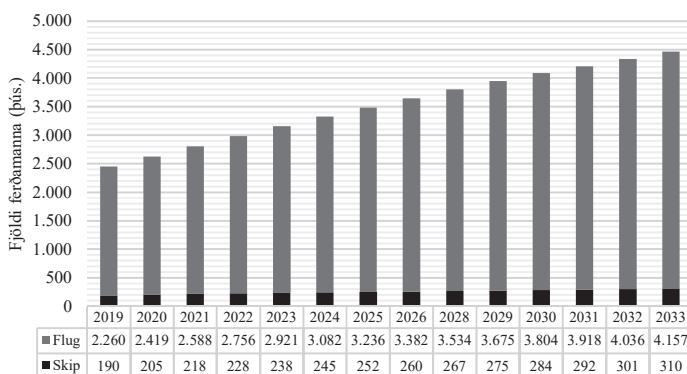
Helstu áskoranir, tækifæri og áhættuþættir

Helstu áskoranir í samgöngukerfinu tengjast auknu álagi og umsvifum tengdum almennum hagvexti og sér í lagi hröðum vexti í ferðaþjónustu síðastliðin ár, með tilheyrandi vaxandi áskorunum í þjónustu, viðhaldi og rekstri. Vegur þar þyngst annars vegar uppsöfnuð viðhalds-

og fjárfestingarþörf eftir samdráttarskeið á árunum eftir bankahrunið. Á sama tíma hefur orðið gríðarleg fjölgun ferðamanna og umsvif í ferðaþjónustu sem hefur áhrif á alla þætti samgangna. Uppsöfnuð fjárfestingarþörf og vöxtur í ferðaþjónustu er því stærsti áhrifavaldurinn á samgöngustofnanir og starfsemi þeirra; stjórnsýslu, öryggi, eftirlit, þjónustu, viðhald og framkvæmdir.

Ef spár ganga eftir mun ferðamönnum ekki fjölga á Íslandi á árinu 2019 og jafnvel fækka örlítið. Samkvæmt spám frá Faxaflóahöfnun og Isavia er von á því að ríflega 2,6 milljónir ferðamanna sæki Ísland heim árið 2020 en þar af er gert ráð fyrir að 2,4 milljónir farþega komi með flugi og aðrir komi með skemmtiferðaskipum og ferjunni Norrænu. Ef spár ganga eftir verða ferðamenn orðnir rúmlega 3,3 milljónir við lok gildistíma fjármálaáætlunar.

Spá um fjölda erlendra ferðamanna með flugi og skipum



Farþegum sem fara um Keflavíkurlugvöll, innlendum og erlendum ferðamönnum og skiptifarþegum, hefur fjölgað mikið síðastliðin ár eða úr tveimur milljónum 2010, tæpum fjórum milljónum 2014 í yfir níu milljónir árið 2019. Reiknað er með að til lengri tíma muni farþegum áfram fjölga þrátt fyrir að búist sé við tímabundnum samdrætti í fjölda farþega, áfangastaða og flugvéla vegna erfiðleika hjá einstökum flugrekendum. Í flugtengdum greinum gera áætlanir ráð fyrir auknum umsvifum til lengri tíma litið og áframhaldandi sókn íslenskra flugrekenda á alþjóðamarkaði. Þessu fylgir vöxtur í starfsemi alþjóðlegra flugvalla á Íslandi. Fjölgun farþega leiðir til vaxtar í verkefnum sem snúa að flugi, það er að segja flugfélögum og starfsréttindum, flugvernd, flugvirkt, nýskráningu flugvéla og neytendavernd. Mikil aukning á millilandaflugi kallar einnig á meiri afkastagetu alþjóðaflugvalla til að gegna hlutverki varaflugvalla fyrir flug á leið til landsins.

Fjárveitingar til viðhalds og nýframkvæmda á flugvöllum hafa lækkað mikið að raungildi undanfarinn áratug, að undanskildum árunum 2018 og 2019 en þá hækkuðu fjárveitingar. Fjármunum er forgangsraðað í brýnustu verkefni, rekstur og viðhald áætlanafflugvalla í grunnneti. Afar takmörkuðu fé hefur verið veitt til nýframkvæmda. Uppsöfnuð þörf er fyrir viðhald flugvalla innanlands sem nemur um 7–8 milljörðum kr. með nauðsynlegri endurnýjun flugbrauta og flughlöðum á alþjóðaflugvöllum utan Keflavíkur, þ.e. Reykjavíkurlugvöllur, Akureyrarflugvöllur og Egilsstaðaflugvöllur. Unnið er að því að endurskipuleggja rekstur alþjóðaflugvalla landsins og uppbyggingu þeirra, með það að markmiði að þeir geti betur nýst sem varaflugvellir, lokist Keflavíkurlugvöllur. Flugrekendur hafa kallað eftir aukinni afkastagetu alþjóðaflugvalla svo að hægt sé að skrá þá sem varaflugvelli fyrir flug til landsins. Með því geta flugrekendur sparað umtalsverðar fjárhæðir, m.a. með því að bera minna eldsneyti. Stefnt er að því að Isavia taki yfir rekstur og viðhald allra alþjóðaflugvalla landsins frá 1. janúar 2020

og reki sem eitt net og tryggi þannig fjármögnun rekstrar þeirra og viðhalds. Um leið verða flugvellirnir betur búnir til þess að taka á móti áætlunarflugi erlendis frá og stuðla að aukinni dreifingu ferðamanna um landið.

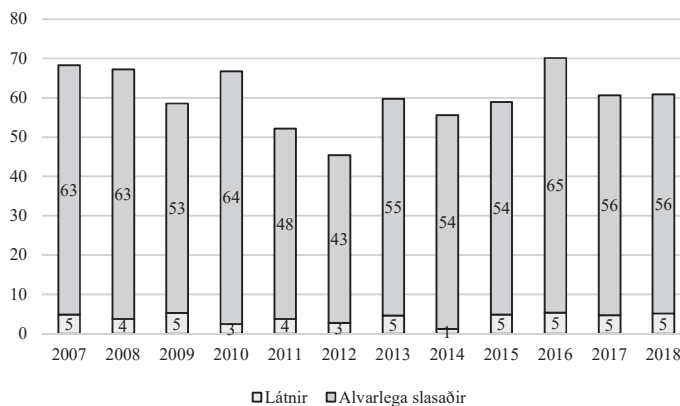
Umsvif í höfnum aukast jafnt og þétt. Hvað varðar þróun í vöruflutningum um hafnir hafa þeir aukist á árabílinu 2010–2017 um tæp 28% eða úr um 6 milljón tonnum árið 2010 í tæp 7,7 milljón tonn árið 2017.

Hafnir eru nær allar, utan Landeyjahafnar, í eigu sveitarfélaga. Samkvæmt hafnalögum er ríkissjóði heimilt að styrkja framkvæmdir í höfnum að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Hafnir eru víða grundvöllur atvinnulífs í byggðum, hvort sem litið er til fiskveiða eða ferðaþjónustu. Á mörgum stöðum er kominn tími á endurnýjun hafnarkanta, stálþil og fleiri hafnarmannvirki. Áætlun um hafnir er unnin á grundvelli styrkumsókna frá sveitarfélögum. Óskir sveitarfélaga um styrki frá ríkinu skipta milljörðum og hafa framlög til hafna verið aukin umtalsvert á undanförunum tveimur árum og gerir samgönguáætlun nú ráð fyrir um einum milljarði á ári til þeirra verkefna.

Umferð á vegum hefur aukist verulega undanfarin ár og hefur fjöldi ekinna kílómetra á þjóðvegum landsins aldrei verið meiri en nú. Þannig hefur umferð aukist um 40% milli áranna 2012 og 2018. Á sama tímabili jókst umferð á höfuðborgarsvæðinu um rúmlega 31%, á Keflavíkurvegi um 86%, um Hvalfjarðargöng um 45% og umferð um hringveginn að meðaltali um 50%. Mesta aukningin var á Mýrdalssandi, ríflega 270%. Til að takast á við þessa miklu umferðaraukningu í öllu vegakerfinu er þörf fyrir aukið viðhald, þjónustu og nýframkvæmdir. Þá fylgir umferðaraukningu aukin hættu á slysum í umferðinni.

Markmið stjórnvalda um fækkun slasaðra og slysa í umferðinni hafa því miður ekki náðst undanfarin ár. Til að stuðla að fækkun slysa og auka umferðaröryggi er mikilvægt að stuðla að forvörnum og fræðslu auk þess að endurbæta vegakerfið sem lætur víða á sjá í kjölfar aukinnar umferðar og þungaflutninga, m.a. vegna mikillar fjölgunar erlendra ferðamanna. Sambærileg framlög og á undanförunum árum mæta ekki uppsafnaðri þörf til að breikka og tvöfalda vegi til að mæta aukinni umferð. Mæld í milljarði ekinna kílómetra eru banaslys að meðaltali fjögur og tugir slasast alvarlega þrátt fyrir sífellt betri öryggisbúnað bifreiða. Myndin hér á eftir sýnir þróun umferðaslysa miðað við mælikvarða stjórnvalda og Sameinuðu þjóðanna um slys á hverja hundrað þúsund íbúa.

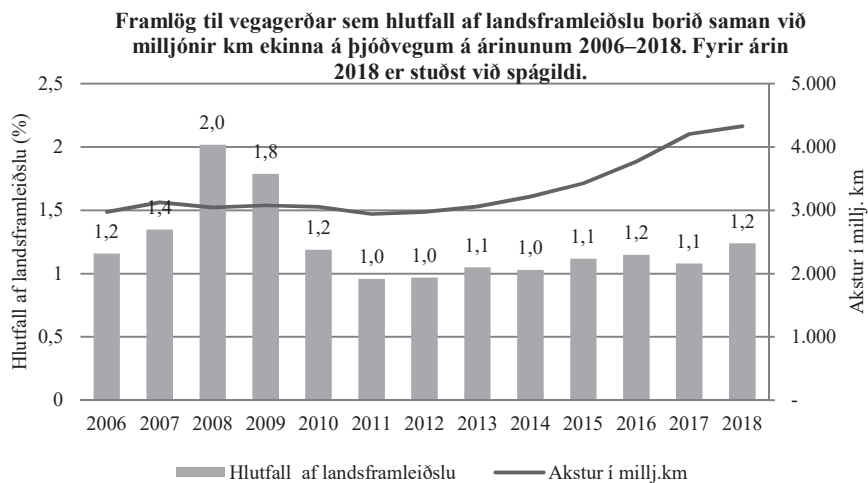
Fjöldi látinna og slasaðra á hverja 100.000 íbúa



Uppsöfnuð viðhaldsþörf vegakerfisins er metin vera á bilinu 50–60 milljarðar. Framlag til viðhalds vegakerfisins hefur aukist frá um það bil 6 milljörðum 2016 í 10 milljarða á ári í þessari fjármálaáætlun. Að auki var veitt tæplega fjórum milljörðum til viðbótar úr varasjóði árið 2018. Í þessari fjármálaáætlun er lögð áhersla á uppbyggingu vegakerfisins. Framlag til nýframkvæmda eykst um 4 milljarða á ári frá gildandi fjármálaáætlun. Á tímabili fjármálaáætlunar er stefnt að því að um ríflega 120 ma.kr. fari í nýframkvæmdir og viðhald vega. Auk þess eru til skoðunar nýjar fjármögnunarleiðir samgöngukerfisins, svo sem samvinnuverkefni og sérstök fjármögnun flýtiframkvæmda

Sömuleiðis er mikil þörf fyrir uppbyggingu og þróun vegakerfisins til að auka öryggi og bregðast við aukinni umferð. Þjónusta við vegi, svo sem hálkuvörn, snjómokstur, yfirborðsmerkingar, heflun o.fl., er kostnaðarsöm og með vaxandi umferð, aukning um 40% frá 2012, eru auknar kröfur gerðar til hennar, ekki síst af hálfu ferðapjónustunnar þar sem einnig hafa komið til nýjar þarfir.

Fjármagn vegna ökutækja og eldsneytis skila ríkissjóði um 47 milljörðum og er hlutfall þess sem rennur til vegagerðar um 70%. Annað eða um 30% af fjármagni vegna ökutækja og eldsneytis fer í tengda liði, okkar sameiginlegu sjóði, sem deilist út í heilbrigðiskerfið, tollgæslu og löggæslu, m.a. til að standa undir kostnaði við eftirlit og afleiðingar af notkun ökutækja. Á allra næstu árum munu orkuskipti leiða til þess að þróun skatttekna af akstri fer minnkandi. Orkuskipti í samgöngum kalla því á heildarendurskoðun á fjármögnunarleiðum vegakerfisins til framtíðar.



Til almenningsgangna teljast ferjur, flug og almenningsvagnar. Helstu áskoranir almenningsgangna felast í því að koma til móts við þarfir íbúa landsins og jafna þannig aðstöðumun fólks og stuðla þannig að félagslegu réttlæti. Vel skipulögð og virk þjónusta skilar sér síðan í aukinni notkun og þjóðhagslega hagfelldara vali á ferðamáta. Miklu máli skiptir að það takist að draga úr umferð bifreiða og að fleiri nýti sér almenningsamgöngur bæði til þess að auka öryggi í umferðinni og svo til þess að Íslandi takist að mæta alþjóðlegum skuldbindingum í loftslagsmálum.

Lokið verður við nýja stefnu um almenningsamgöngur sem er ætlað að styrkja almenningsamgöngukerfið og hámarka nýtingu fjármagns og ná þannig fram aukinni og bættri þjónustu. Lykilatriði í stefnunni eru samræmd þjónustustig, sameiginleg upplýsingaveita og

auðveldari tengingar svo að ferðamátinn sé sem þægilegastur. Notkun á almenningssamgöngum verður ekki aukin nema að þjónustugildi taki mið af þörfum notandans. Nýrri stefnu um almenningssamgöngur er ætlað að tryggja að þær verði raunhæfur valkostur.

Núverandi fyrirkomulag hefur verið í gildi frá árinu 2012 og hefur almennt verið ánægja með það en rekstur hefur á sumum stöðum ekki staðið undir sér. Stefnt er að því að endursemja við landshlutasamtök um áætланаakstur frá og með árinu 2020, þegar tímabundnir samningar renna út, á grundvelli nýrrar heildstæðrar stefnu í almenningssamgöngum.

Gert er ráð fyrir að unnið verði að uppbyggingu Borgarlínu m.a. í ljósi mikillar uppbyggingar íbúða á höfuðborgarsvæðinu og vaxtarsvæðum á næstu árum. Uppbygging samgönguinna á höfuðborgarsvæðinu samkvæmt hinum svokallaða „höfuðborgarpakka“ hefur það að markmiði að greiða fyrir umferð og lágmarka tafir. Pakkinn samanstendur af framkvæmdum á stofnvegum höfuðborgarsvæðisins, í Borgarlínu og á hjólastígum. Vonir standa til að aukin áhersla á fjárfestingu í almenningssamgöngum og hjólastígum muni hafa jákvæð áhrif á val borgarbúa á ferðamáta. Breyttar ferðavenjur er mikilvægasti áhrifaþáttur þess til lengri tíma að tafir og mengun af völdum umferðar verði í lágmarki. Til þess að fjármagna þær framkvæmdir, sem boðaðar eru í pakkanum, þarf að skilgreina nýja tekjustofna ríkis- og sveitarfélaga. Til skoðunar er að stofna þróunarfélag um tiltekna eignir ríkisins sem kæmi að fjármögnun höfuðborgarpakkans. Ákvarðanir um aðrar fjármögnunarleiðir, svo sem innheimta tafa- og mengunargjalda, verða teknar sameiginlega af ríki og sveitarfélögum á svæðinu. Í viðræðum ríkis og Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um höfuðborgarpakka verður einnig fjallað um samkomulag vegna tilraunaverkefnis um eflingu almenningssamgangna.

Unnið er að því að gera innanlandsflug að hagkvæmari kosti fyrir íbúa landsbyggðarinnar til að flug sé raunhæfur valkostur í innanlandssamgöngum eins og kveðið er á um í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Gert er ráð fyrir í samgönguáætlun 2019–2033 að breytt fyrirkomulag hefjist árið 2020.

Eftir að ný Vestmannaeyjaferja verður tekin í notkun verður gamla ferjan notuð sem varskip og til annarra verkefna, a.m.k. fyrst um sinn á meðan reynsla er að koma á nýju ferjuna.

Miklar breytingar eru að verða á upplýsingatækni í samgöngum, bæði rauntímamiðlun upplýsinga við akstur og samskiptum ökutækja sín á milli og við umhverfið, auk sjálfvirknivæðingar ökutækja. Aukin sjálfvirknivæðing ökutækja gerir kröfu um betri vegmerkingar og vel málaða afmörkun miðlínú og kanta. Með fjórðu iðnyltingunni og 5G verður farnetsdekkun enn mikilvægari en hún er forsenda virkni snjalltækja og getur einnig nýst til gjaldtöku eftir vegköflum og vegalengd. Sjálfvirknivæðing farartækja felur í sér tækifæri en einnig áskoranir. Þar má m.a. telja netöryggismál en það er sívaxandi verkefni sem gæta ber að í öllum samgöngumátum.

Þau kynjasjónarmið sem taka þarf mið af við samgöngumál eru margvísleg. Yfirfarin gögn og rannsóknaniðurstöður benda til þess að kynjamunur sé á ferðavenjum karla og kvenna en gerð er grein fyrir þeim niðurstöðum í áfangaskýrslu um Samgöngur og jafnrétti. Þannig er mælanlegur munur á vali á ferðamáta, tilgangi og tíðni ferða sem og þeirri vegalengd sem farin er. Þessi munur er talinn stafa um margt af ólíkri félagslegri og efnahagslegri stöðu kynjanna til að mynda varðandi ábyrgð á heimilisstörfum og barnaupplíði, sem og búsetu, stéttarstöðu og launamun. Í ljósi áherslu ríkisstjórnarinnar á jöfn tækifæri fyrir alla stendur til að skoða hvort stefnumótun í almenningssamgöngum geti stuðlað að auknu jafnræði, m.a. með því að taka mið af ólíkri stöðu og ólíkri notkun kynjanna á samgöngum.

Markmið

Markmið samgangna eru tilgreind í lögum um samgönguáætlun. Þau eru greiðar, hagkvæmari, öruggar, umhverfislega sjálfbærar samgöngur og jákvæð byggðaþróun. Jafnframt skal meta og taka tillit til þarfa ferðaþjónustunnar.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar koma fram áherslur í samgöngumálum. Stefnt er að því að hraða uppbyggingu í vegamálum og öðrum samgönguinnviðum með bæði nýframkvæmdum og viðhaldi, bæta öryggi á vegum og stuðla að hagkvæmum og greiðum samgöngum. Einnig kemur þar fram að vilji er til að eiga samstarf við sveitarfélög um Borgarlínu. Í samræmi við þetta er miðað við að auka framlag til viðhalds samgöngumannvirkja, vega, flugvalla og hafna. Margar brýnar samgönguframkvæmdir bíða víða um land og má þar nefna tvöföldun Reykjanesbrautar, Suðurlandsvegur og Vesturlandsvegur um Kjalarnes, brú yfir Hornafjarðarfljót og nýjan veg þar sem jafnframt leggur af fimm einbreiðar brýr, Skagastrandarveg, Vestfjarðaveg um Gufudalssveit, veg um Borgarfjörð eystri, nýja Ölfusárbrú, brú yfir Jökulsá á Fjöllum, svo fátt eitt sé nefnt.

Stefnt er að því að styrkja gerð hjólreiðastíga í sveitarfélögum um allt land og forgangsraða með hliðsjón af umferð og umferðaröryggi.

Heimsmarkmið 3.6 um öryggi í umferðinni, 9.1 um sjálfbæra og viðnámsþolna samgönguinviði og 11.2 um m.a. almenningssamgöngur eiga við markmið málaflokksins á mismunandi hátt eins og sjá má í töflunni.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Greiðar samgöngur.	9.1, 11.2	Úttektarskor Alþjóðaflugmálast. (ICAO) eftirlit og stjórnsýsla.	82,7%	85%	87%
			Fækkun einbreiðra brúa á Hringvegi.	37	31	25
			Óbundið slitlag (km) á stofnvegum í grunnneti utan hálendis.	447	355	285
2	Öruggar samgöngur.	3.6, 11.2	Látnum og alvarlega slösuðum fækki að jafnaði um 5% á 100.000 íbúa á ári.	201	189	162
			Flugslysum og alvarlegum flugatvikum á 100.000 flugstundir fækki að jafnaði um 5% á ári.	2,23	2,01	1,64
			Skráðum atvikum á sjó hjá RNSA fækki að jafnaði um 5% á ári.	157	149	121
3	Hagkvæmar samgöngur.		Samgöngukostnaður heimila %.	15,3%	14%	12%
			Aukin sjálfsafgreiðsla viðskiptavina Samgöngustofu.	20%	50%	85%
4	Umhverfisleg a sjálfbærar samgöngur.	9.1, 11.2	Fjöldi vistvænna bíla % hlutfall af fjölda.	5,5%	9%	10%
			Hlutfall almenningssamgangna í fjölda ferða innan höfuðborgarsvæðisins.	4%	5,5%	8%
			Fjöldi innstíga í ferðir með Strætó. (millj.)	11,4	12,3	14,4

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
5	Jákvæð byggðapróun	11.2	Bundið slitlag (km) byggðakjarnar íbúar > 100 í sambættu kerfi.	28 km	15 km	0
			Fjöldi farþega með innanlandsflugi.	368.600	405.000 ¹	500.000

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaradili
1	1 og 2	Eftirfylgni umferðaröryggisáætlunar með m.a. áherslu á fræðslu til erlends ferðafólks, öryggi barna í umferðinni og átak gegn farsímanotkun undir stýri.	2020–2024	Samgöngu- stofa.
2	1 og 3	Samrekstur á millilandaflugvöllum.	2020	SRN og FJR
3	1, 2, 3 og 4	Samkomulag við SSH um höfuðborgarpakka, þ.e. um Borgarlínu, stofnvegi og hjólastíga.	2020–2024	Vegagerð.
4	2, 3, 5	Nýtt fyrirkomulag fyrir íbúa landsbyggðar í flugi innanlands.	2020	SRN
5	2, 3, 4 og 5	Innleiðing á stefnu í almenningssamgöngum.	2020–2022	SRN og Vegagerð.
6	3 og 4	Auka möguleika gangandi og hjólandi vegfarenda í þéttbýli.	2020–2024	Vegagerð.
7	1, 2 og 3	Efling á rafrænni þjónustu, m.a. innleiðing rafrænna samþykktu og undirskrifta. Nýtt upplýsingakerfi um skip og réttindi sjófarenda. Rafræn landskrá flutningsaðila.	2020–2024	Samgöngu- stofa.

11.2 FJARSKIPTI, NETÖRYGGI OG PÓSTÞJÓNUSTA

Verkefni

Undir málaflokkinn heyra Póst- og fjarskiptastofnun sem hefur umsjón með framkvæmd fjarskipta- og póstmála. Verkefni stofnunarinnar eru m.a. markaðseftirlit og lausn deilumála, að stuðla að samkeppni, að hvetja til skilvirkra fjárfestinga í innviðum og þjónustu, að taka þátt í þróun markaða, að vinna gegn hindrunum í þjónustu og tryggja lágmarksþjónustu.

Fjarskiptasjóður heyrir hér undir og hefur hann það hlutverk að úthluta fjármagni til verkefna sem miða að uppbyggingu stofnkerfa fjarskipta og stuðla að öryggi og samkeppnishæfni þjóðfélagsins á sviði fjarskipta og annarra verkefna enda sé kveðið á um þau í fjarskiptaáætlun og ætla má að ekki verði í þau ráðist á markaðsforsendum.

Að auki sinnir opinbera hlutafélagið Íslandspóstur ohf. alþjónustu í pósti á Íslandi. Dreifikerfi Íslandspósts nær til allra heimila og fyrirtækja landsins.

Ráðherra hefur mælt fyrir þingsályktun um nýja stefnu í fjarskiptum 2019–2034 sem nær til fjarskipta, netöryggis, málefna Þjóðskrár Íslands og pósthjónustu. Jafnframt hefur ráðherra mælt fyrir þingsályktun um aðgerðaáætlun í fjarskiptum fyrir árin 2019–2024 sem nær til verkefna og aðgerða á þessu sviði.

¹ Farþegum fjölgi vegna niðurgreiðslu flugfarseðla vegna fastrar heilsársbúsetu á áhrifasvæðum innanlandsflugs.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Ísland líkt og aðrar þjóðir heims stendur frammi fyrir töluverðum áskorunum þegar kemur að uppbyggingu undirstöðu fjórðu iðnbyltingarinnar þar sem m.a. fjarskipti, upplýsingatækni og netöryggi leika lykilllutverk.

Aðrar ytri áskoranir málaflokksins eru m.a. hröð fækkun bréfasendinga og vöxtur í verslun á Netinu með tilheyrandi pakkasendingum innanlands og milli landa.

Ör þróun í stafrænum samskiptum, regluverki ESB og tækni ásamt síbreytilegu viðskipta-módeli markaðsaðila veldur því að mikil þörf er á að fylgst sé náið með framvindu á sviðinu.

Tækifæri til að vinna að auknu netöryggi² liggja m.a. í innleiðingu tilskipunar (ESB) 2016/1148, svokallaðrar NIS-tilskipunar, en fyrir Alþingi liggur frumvarp þess efnis. Í því felst m.a. að móta stjórnskipulag um netöryggismál, styrkja netöryggisveitina og koma upp sérhæfðum búnaði fyrir starfsemi hennar, koma á skipulögðu samstarfi um málaflokkinn innanlands og utan og efla menntun, fræðslu, nýsköpun og rannsóknir. Að auki verður þróuð vefgátt fyrir tilkynningar um öryggisbrestir í samstarfi við dómsmálaráðuneytið, Þjóðskrá Íslands, netöryggisveit Póst- og fjarskiptastofnunar, Persónuvernd og lögregluna. Tafir á afgreiðslu og innleiðingu fyrirbyggjandi lagafrumvarps geta valdið því að Ísland dregst enn lengra aftur úr samanburðarþjóðum í netöryggismálum.

Fyrirkomulag ljósleiðarastofnunar um landið og við útlönd verður skilgreint og eflt hvað varðar öryggi, afköst og samkeppni þannig að stofnnetið styðji markmið stjórnvalda. Mikilvægt er að samstaða náist um fyrirkomulag fjarskipta-sæstrengja til framtíðar, þar með talið lagningu á þriðja fjarskipta-sæstrengnum til Evrópu til að tryggja bæði öryggi og samkeppnishæfni landsins. Fjarskiptasjóður fól Farice að vinna að botnrannsókn árið 2019 sem er nauðsynlegur þáttur í undirbúningi lagningar á nýjum fjarskipta-sæstreng milli Íslands og Evrópu. Framtíðarskipan tenginga Íslands við umheiminn með tilliti til öryggis, afkasta og samkeppni, felst m.a. í því að þrjár sæstrengir tengi landið við Evrópu á hverjum tíma frá mismunandi landtökustöðum.

Ljósleiðaravæðingin er eitt mesta byggðaverkefni seinni ára í samstarfi við sveitarfélögin og býr samfélagið enn betur undir þá upplýsingatækniöld sem hefur hafið innreið sína. Gott og skilvirkt fjarskiptasamband við umheiminn er lykillinn að þátttöku í þeim samfélagslegu breytingum sem hafnar eru. Áður réðst búsetan af því hvar viðkomandi fékk starf. Nú er hægt að sjá fram á að þessu verði öfugt farið og að fólk geti í auknum mæli valið sér búsetu óháð störfum. Þannig hefur náðst að skapa hvata fyrir ungt vel menntað fólk til að setjast að á landsbyggðinni og jafna þar með aðgang landsmanna að atvinnu og menntun.

Ljósleiðaravæðing lögheimila og vinnustaða á Íslandi verður áfram forgangsverkefni stjórnvalda á tímabili þessarar fjármálaáætlunar en átaksverkefnið um ljósleiðaravæðingu dreifbýlis á Íslandi, Ísland ljóstengt, lýkur árið 2021.

Áskorun í pósthjónustu felst í mikilli fækkun bréfasendinga og fjölgun pakkasendinga. Einkaréttur Íslandspósts ohf. á sviði pósthjónustu verður afnuminn með lögum og opnað verður fyrir samkeppni á póstmárkaði. Áfram verður tryggður aðgangur að lágmarkspóstþjónustu um allt land, þ.e. alþjónustu og jafnframt unnið að því að koma í veg fyrir taprekstur af pakkasendingum. Dragist verulega að samþykkja og innleiða lagafrumvörp um pósthjónustu, skilgreina og tryggja alþjónustu og fjármögnun hennar þá dregst eðli máls samkvæmt að koma á samkeppni á póstmárkaði og óvissa kann að skapast um þjónustustig.

Stjórnvöld og hagsmunaaðilar munu eðli máls samkvæmt eiga samtal um hagkvæma uppbyggingu 5G farneta og nauðsynlegra stuðningskerfa og að auki um nýsköpun þjónustu sem byggist á notkun 5G og öðrum fjarskiptum. Útbreiðslu- og gæðakröfur farneta verða endurskoðaðar í ljósi Internets hlutanna, nýrrar notkunar hárra fjarskiptatíðna og nýrrar þjónustu á

² Netöryggisverkefni eru einnig á málefnasviði 6, Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál

5G netum. Regluverkið þarf að styðja við skynsamlega uppbyggingu innviða fyrir 5G. Mikilvægt er að samstaða náist um undirbúning, verkaskiptingu, innviðamál, samnýtingu, val á tækni, eignarhald, fjármögnun og rekstur til að valda ekki töfum á undirbúningi og uppbyggingu 5G. Fylgst verður náið með framvindu mála erlendis og hafinn tímanlegur undirbúningur, samráð og skipulagsvinna á grundvelli fjarskiptaáætlunar.

Stefnt er að því að mótað verði skipulag og regluverk sem tryggja stjórnsýslu og öryggi Netsins og rótarlensins .is á Íslandi þar sem regluverk skortir um landslénið .is. Stjórnun og ráðstöfun léna hér á landi er nánast alfarið háð ákvörðunum einkafyrirtækis á tímum ört vaxandi netnotkunar. Tafir á laga- og reglusetningu á þessu sviði framlengir óvissu um regluverk lénamála en þrjú fyrri frumvörp um málið hafa ekki orðið að lögum.

Leiða má líkur að því að betri fjarskiptatækni gæti aukið möguleika á fjölbreyttari störfum óháð staðsetningu og aukið möguleika fólks á sveigjanleika í vinnu. Konur eru líklegri til þess að flytjast úr dreifbýli m.a. vegna skorts á atvinnutækifærum. Þá má leiða líkur að því að með bættri fjarskiptatækni aukist tækifæri til fjölbreyttari atvinnutækifæra óháð staðsetningu. Með landsátakinu Ísland ljóstengt og stefnu stjórnvalda um að leggja áherslu á sem mest jafnræði landsmanna hvað varðar aðgang að fjarskiptainnviðum má álykta að málaflokkurinn styðji að einhverju leyti við markmið um jafnrétti þó að fleiri þættir þurfi að liggja þar til grundvallar.

Markmið

Markmið fjarskipta eru tilgreind í lögum um fjarskiptaáætlun. Þau eru greiðleiki, hagkvæmni, öryggi, umhverfisleg sjálfbærni og jákvæð byggðapróun.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á uppbyggingu ljósleiðarakerfa á svæðum með skilgreindan markaðsbrest á landsvísu og ljósleiðaratengja þannig landið allt.

Heimsmarkmið 9.c, um aukið aðgengi að upplýsinga- og fjarskiptatækni tengist markmiðum í þessum málaflokki sem fjalla um aðgengi að þráðbundnum nettengingum annars vegar og aðgengi að farsíma- og farneti hins vegar.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Aðgengi -leg og greið fjarskipti.	9.c	Aðgengi lögheimila og fyrirtækja að 100 Mb/s.	78%	93%	99,9%
			Aðgengi lögheimila og fyrirtækja að 1 Gb/s.	73%	82%	92%
			Aðgengi lögheimila og fyrirtækja að ljósleiðaratengingu.	76%	85%	96%
			Aðgengi lögheimila að farsíma og eða farneti.	99,9%	99,9%	99,9%
2	Örugg fjarskipti.		Eftirfylgni við ráðleggingar Háskólans í Oxford.	120 ráðleggingar skýrslu greindar út frá verkaskiptingu innan netöryggisráð.	Brugðist hafi verið við 60 ráðleggingum.	Brugðist hafi verið við öllum ráðleggingum og stöðumat sýnt hækkun um flokk í a.m.k. 12 af 24 þáttum líkansins.
			Talsamband/háhraðanet á vegum utan þéttbýlis.	89% / 80%	96% / 86%	97% / 90%

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
			Talsamband/háhraðanet á vegum í yfir 200 m yfir sjávarmáli.	87% / 68%	91% / 67%	94% / 71%
3	Hagkvæm og skilvirk fjarskipti.		Verð á fjarskipta-þjónustu í samanburði við önnur OECD-ríki. Fjöldi þjónustubátta í flokki 25% landa með hagkvæmstu verð.	80%	80%	100%
4	Umhverfisvæn fjarskipti.	9.c	Aðgengi lögheimila og fyrirtækja að ljósleiðaratingu.	76%	85%	96%
			Aðgengi lögheimila að farsíma og eða farneti.	99,9%	99,9%	99,9%

Breyting mælikvarða frá fyrri fjármálaáætlun:

- 50mb/s aðgengi lögheimila og fyrirtækja er felldur niður: Áhugi og athygli hefur færst yfir á gagnahraða sem er 100Mb/s og yfir.
- Tryggt aðgengi að alþjónustu í pósti er felldur niður: Þetta var annars vegar af/á mælikvarði en einnig sífelluverk.
- Mælikvarðarnir *Samfélagsleg staða samkvæmt Oxford-likani* og *Tæknileg staða skv. alþjóðlegu mati greiningarfyrirtækis* breytast: Þessar mælikvarðar bera nú yfirskriftina „Eftirfylgni við ráðleggingar Háskólans í Oxford“ sem mælir/sýnir árangur á sama sviði.
- *Aðgengi lögheimila og fyrirtækja að 1 Gb/s* kemur nýr inn: Þessi mælikvarði er áhugaverður þar sem ekki allir með ljósleiðarasamband hafa kost á þessum gagnahraða sökum takmörkunar í endabúnaði eða áskriftarleið. Einnig kann önnur aðgangstækni eins og ljósnet (xDSL) og 5G að bjóða upp á þennan gagnahraða þótt síðar verði.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Verkefni / aðgerðir	Tíma-áætlun	Ábyrgðaradili
1	1	Síðustu samningar ríkis og sveitarfélaga um ljósleiðaravæðingu dreifbýlis á grundvelli Ísland ljóstengt verði undirritaðir undir árslok 2020, með hliðsjón af stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.	2020	SRN/ Fjarskipta-sjóður.
2	1	Lokið verður við hringtengingu ljósleiðara á Austfjörðum, milli Seyðisfjarðar og Neskaupstaðar um Mjóafjörð.	2020	SRN/ Fjarskipta-sjóður í samvinnu við Neyðarlínuna.
3	2	Lög um íslenska landslénið .is.	2020	SRN
4	2	Vernd mikilvægra innviða verða aukin með fræðslu, löggjöf, samvinnu um skipulag netöryggis, úttektum, æfingum og prófunum.	2023	SRN
5	2	Brugðist verður við ráðleggingum í skýrslu Oxford-háskóla um stöðu netöryggis hérlandis og staða endurmetin.	2021	SRN í samvinnu við fleiri aðila.
6	1, 2 og 3	Greindar verða leiðir til að auka öryggi og hagkvæmni í gagnaflutningum til og frá landinu.	2020	SRN

Nr.	Tengist markmiði nr.	Verkefni / aðgerðir	Tíma-áætlun	Ábyrgðaradili
7	3	Allir fjarskiptainviðir verða kortlagðir á heildstæðan hátt.	2021	PFS
8	3	Nýtt heildarregluverk í fjarskiptum verður innleitt svo fljótt sem kostur er.	2020	SRN
9	3	Gæðaviðmið verða sett og fjarskiptaþjónusta mæld samkvæmt þeim. Einnig verða upplýsingar um gæði gerðar aðgengilegar neytendum.	2021	PFS
10	1 og 3	Nýtt heildarregluverk í pósthjónustu innleitt.	2020	SRN

11.3 STJÓRNSÝSLA SAMGÖNGU- OG SVEITARSTJÓRNARRÁÐUNEYTIS

Verkefni

Undir málaflokkinn fellur aðalskrifstofa ráðuneytisins, fastanefndir, ýmis verkefni og þjónustusamningar.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Helstu áskoranir stjórnsýslu samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins á næstu misserum er að samþætta og samræma alla stefnumótun og áætlanagerð. Enn fremur sýna árangur á aðgengilegan hátt sem og einföldun regluverks og umbætur í stjórnsýslunni.

Löng hefð er fyrir stefnumótun með áætlanagerð í samgöngu-, fjarskipta- og byggðamálum. Áætlanirnar hafa lögum samkvæmt verið lagðar fram í formi tillögu til þingsályktunar, án mikilla tengsla hver við aðra. Með því að samræma stefnur og áætlanir ráðuneytisins gefst kostur á horfa lengra en til verkefna einstakra málaflokka, móta sameiginlega framtíðarsýn og meginmarkmið og hámarka þannig árangur. Ráðuneytið vinnur nú að samræmingu og samþættingu á allri stefnu- og áætlanagerð ráðuneytisins þar með talið lögbundnar áætlanir eins og samgönguáætlun, fjarskiptaáætlun, byggðááætlun og stefnumótandi áætlun ríkisins í málefnum sveitarfélaga. Þessu er ætlað að endurspeglar að allar stoðir ráðuneytisins mynda eina samofna heild þar sem starfsemi hvers málaflokks hefur áhrif á hina. Áætlanir ráðuneytisins eru því með sameiginlega framtíðarsýn og meginmarkmið og er það ásamt samræmingu vinnubragða og gildistíma undirbúningur þess að draga saman í heildaryfirliti stefnur og áætlanir ráðuneytisins. Verður það í fyrsta sinn sem slíkt verður gert fyrir verkefnasvið ráðuneytis í heild. Fyrstu skrefin í þessa átt voru stigin með gildistöku laga um samræmingu áætlana á sviði samgöngu-, fjarskipta-, sveitarstjórnar- og byggðamála á vorþingi 2018. Í þeim er mótuð ný hugsun í stefnumótun, ný sýn og ný vinnubrögð. Verkefnið mun verða þróunarverkefni.

Haldið hefur verið utan um árangur stofnana og ráðuneytis í gegnum árin með skýrslugjöf. Með breyttum áherslum í upplýsingagjöf og samtali við þjóðina vill ráðuneytið koma til móts við ríkari kröfu um myndræna og stafræna framsetningu gagna með því að setja árangurinn fram í upplýsingagátt. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið hefur því hafið undirbúning að upplýsingagátt sem inniheldur upplýsingar um áætlanir, framkvæmdir, fjárveitingar, mælikvarða og árangur sem að er stefnt í málaflokkum sínum sviði samgöngu-, fjarskipta-, sveitarstjórnar- og byggðamála. Upplýsingarnar verða að meginstofni sjónrænar á Íslandskorti þar sem hægt væri að kalla fram upplýsingar á landsvísu eða í einstökum landshlutum fyrir einn eða fleiri málaflokka. Verkefnið mun verða þróunarverkefni.

12 Landbúnaður

UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði varðar hagnýtingu auðlinda lands til matvælaframleiðslu og er á ábyrgð sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra. Málefнасviðið skiptist í tvo málaflokka en þeir eru:

- 12.1 *Stjórnun landbúnaðarmála.*
- 12.2 *Rannsóknir, þróun og nýsköpun í landbúnaðarmálum.*

Stjórnun landbúnaðarmála varðar stjórnsýslu Matvælastofnunar, nýtingu auðlinda lands, vöktun og eftirlit stjórnvalda.

Rannsóknir, þróun og nýsköpun í landbúnaðarmálum varða aðgerðir stjórnvalda til að stuðla að sjálfbærri hagnýtingu auðlinda, þróun nýrra afurða og aukinni verðmætasköpun matvælaframleiðslu greinarinnar.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefнасviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjáraukalög 2018	Fjárlög 2019
12 Landbúnaður			
12.10 Stjórnun landbúnaðarmála	15.516	15.833	16.273
12.20 Rannsóknir, þróun og nýsköpun í landbúnaðarmál	972	251	156
Samtals	16.488	16.085	16.429

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn stjórnvalda er að á Íslandi sé stunduð heilnæm og sjálfbær matvælaframleiðsla í sveitum landsins. Forsenda þess er að jafnvægi ríki í framleiðslu, skilvirku eftirliti og nýsköpun.

Til að framtíðarsýn og meginmarkmið málefнасviðsins nái fram að ganga verður mótuð matvælastefna. Stefnan verður nýtt til að innleiða áherslur stjórnvalda fyrir atvinnulíf og stjórnkerfi. Við mótnun matvælastefnu Íslands verða leiðarljósín sérstaða landsins, sjálfbær þróun, uppbygging atvinnulífs, virðisæðja lífhagkerfisins og hagsmunir neytenda. Mikilvægur þáttur í vinnslu stefnunnar er að virkja hagsmunaaðila og samtök þeirra til að tryggja gæði og árangur.

Meginmarkmið málefнасviðsins er samkeppnishæf rekstrarskilyrði landbúnaðar í sátt við umhverfi og samfélag. Landbúnaður er auðlindadrifin atvinnugrein og gæta þarf að áhrifum hennar á þróun umhverfis og auðlinda. Mótaðir verði hvatar og stuðningur til að draga úr umhverfisáhrifum matvælaframleiðslu og kolefnisjafna landbúnaðinn. Meginmarkmið eru í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun sem tóku gildi í byrjun

árs 2016. Markmiðin fela m.a. í sér verndun, endurheimt og sjálfbæra nýtingu landvistkerfa, að spornað sé við hnignun líffræðilegs fjölbreytileika og hlúð að nýsköpun.

FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins lækki um 768 m.kr. frá fjárlögum 2019 til ársins 2024. Lækkunin skýrist að mestu af umsaminni lækkun framlaga til búvörusamninga en framlög til þeirra munu lækka um 686,2 m.kr. á tímabilinu. Aðrar breytingar til lækkunar skýrast af reiknuðu aðhaldi í samræmi við forsendur fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar. Innan útgjaldaramma verða nokkrar breytingar á tímabilinu, þ.e. forgangsraðað hefur verið tímabundið til ýmissa verkefna og þegar viðkomandi verkefnum lýkur verður því svigrúmi sem skapast forgangsraðað í þær aðgerðir sem tilgreindar eru í umfjölluninni hér á eftir.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
12 Landbúnaður	16.187	16.054	15.908	15.809	15.660
Þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	16.172	16.039	15.894	15.795	15.646
Þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	15	15	15	14	14

12.1 STJÓRNUN LANDBÚNAÐARMÁLA

Stjórnun landbúnaðarmála varðar stjórnsýslu Matvælastofnunar, nýtingu auðlinda lands, vöktun og eftirlit stjórnvalda. Matvælastofnun sinnir ýmsum stjórnsýsluverkefnum, eftirliti, fræðslu og þjónustu við landbúnað, sjávarútveg, fyrirtæki og neytendur í þeim tilgangi að stuðla að heilbrigði og velferð dýra, heilbrigði plantna og öryggi, heilnæmi og gæðum matvæla. Búvörusamningar móta að miklu leyti regluverk og stuðningsaðgerðir stjórnvalda í þágu landbúnaðar og hafa þar með talsverð áhrif á starfsskilyrði greinarinnar.

Undir málaflokkinn falla m.a. búvörulög, nr. 99/1993, og búnaðarlög, nr. 70/1998.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Í årsbyrjun 2017 tóku gildi nýir búvörusamningar. Áætlað er að heildarútgjöld ríkisins til landbúnaðar dragist saman um rúm 8% á gildistíma samningsins til 2026. Samningarnir gilda til 10 ára en gert er ráð fyrir að þeir verði endurskoðaðir tvisvar á samningstímanum; árin 2019 og 2023, þar sem metin verður þróun innan einstakra samninga og hvernig tekist hefur að ná settum markmiðum.

Samráðshópur um endurskoðun búvörusamninga var endurskipaður í febrúar 2018 og tekur vinna hópsins mið af þeim áherslum sem koma fram í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Rík áhersla er lögð á að sjónarmiðum neytenda verði veitt aukin vigt við endurskoðun búvörusamninga, m.a. með því að skipa fulltrúa Neytendasamtakanna sem annan formanna hópsins. Niðurstöður hópsins munu nýtast við endurskoðun á samningstíma búvörusamninga.

Ákveðið var að flýta endurskoðun samnings um starfsskilyrði sauðfjárræktar og var samkomulag um endurskoðun samningsins undirritað í janúar 2019. Markmið samkomulagsins er að stuðla að auknu jafnvægi framboðs og eftirspurnar á markaði með sauðfjárafurðir, auka frelsi bænda og að auðveldara verði að takast á við sveiflur í ytra og innra umhverfi greinarinnar. Áhersla er lögð á að auðvelda aðlögun að breyttum búskaparháttum eða nýrri starfsemi með sérstökum aðlögunarsamningum. Á árinu 2019 verða samningur um starfsskilyrði í nautgriparékt, samningur um starfsskilyrði framleiðenda garðyrkjuafurða og samningur um almenn starfsskilyrði landbúnaðarins endurskoðaðir.

Heildarframleiðsluvirði landbúnaðar er samkvæmt Hagstofu Íslands áætlað um 63 ma.kr. árið 2018, á grunnverði, þ.e. að meðtöldum vörutengdum styrkjum en fráregnum vörutengdum sköttum. Heildarframleiðsluvirði ársins 2017 nam 62,2 ma.kr. á verðlagi ársins 2018 og var raunvöxtur framleiðsluvirðis því 0,7% milli ára. Sé horft til sl. fimm ára hefur framleiðsluvirði þó dregist saman um 1,7% á ári að meðaltali. Virði afurða búfjárræktar er um 67% af heildarframleiðsluvirði, virði afurða nytjaplönturæktar 27% og önnur starfsemi, svo sem landbúnaðartengd þjónusta, 6%.

Notkun aðfanga vegur þyngst í rekstrarkostnaði bænda og er sá kostnaður áætlaður um 40,6 ma.kr. árið 2018, samanborið við 40 ma.kr. árið 2017. Kostnaður aðfanga í landbúnaði hefur dregist saman undanfárin fimm ár, samfara sterkari krónu, eða um 4,0% á ári að meðaltali. Sé horft lengra aftur í tímann hefur kostnaðarþróun aðfanga verið nokkuð sveiflukennd, enda kostnaður háður ýmsum ytri breytum, t.d. heimsmarkaðsverði á fódurbæti, olíu og gengi krónu. Opinber stuðningur við íslenskan landbúnað telst tiltölulega mikill í alþjóðlegum samanburði en hefur dregist saman síðari ár.

Um 4.200 lögbýli eru í ábúð, þar af er áætlað að á 3.200 lögbýlum fari fram búvöruframleiðsla af ýmsu tagi, svo sem mjólkur-, kjöt-, garðyrkju- og eggjaframleiðsla. Auk þess stunda bændur ferðapjónustu, skógrækt og landgræðslu, starfa við hlunnindanýtingu eða sinna annarri vinnu utan bú. Árið 2017 störfuðu um 3.100 manns við landbúnað samkvæmt Hagstofu Íslands, sem er 1,6% fólks á vinnumarkaði. Frá aldamótum hefur landbúnaðarstörfum fækkað um helming en samhlíða fækkun í stéttinni hafa bú almennt stækkað. Landbúnaður leiðir af sér fjölda annarra starfa, t.d. við vinnslu afurða. Greining á fjölda afleiddra starfa liggur ekki fyrir en reikna má með að þau séu um 7.000, sé tekið mið af vinnuafli í matvæla- og drykkjarvöruvæðnaði.

Á árinu 2018 birti Hagstofa Íslands í fyrsta skipti upplýsingar um rekstur og efnahag helstu búgreina, byggðar á skattframtölum og landbúnaðarskýrslum. Um er að ræða mikilvægar upplýsingar um þróun afkomu landbúnaðarins, m.a. eftir bústærð eða landsvæðum, og ná tímaraðirnar samfelt til ársins 2008. Í nær öllum búgreinum hefur bændum fækkað á tímabilinu en hver rekstraraðili er flokkaður eftir því hvaða grein skilar honum hæsta hlutfalli tekna. Mest hefur fækkunin orðið í sauðfjárrækt eða úr 1.712 aðilum í 1.441 frá 2008 til 2017, að raunvirði. Í þeirri grein hafa rekstrartekjur jafnframt dregist mest saman eða um 10% á tímabilinu. Rekstrartekjur kúabúa (mjólkurkúr) standa nokkurn veginn í stað en hafa almennt aukist í öðrum greinum, svo sem í ræktun nautgripa og garðyrkju. Kúabúum hefur fækkað um 15% frá 2008, en samfara því hefur meðalstærð þeirra vaxið um tæp 13%. Þá hefur skuldastaða batnað verulega frá árinu 2008, þegar eigið fé kúabúa var neikvætt um rúma 17 ma.kr., en eiginfjárlutfall var orðið um 0% árið 2017.

Ef titið er til þróunar búvöruframleiðslu á undanförunum fimm árum hefur framleiðsla á helstu kjötttegundum á hvern íbúa aukist lítilllega eða staðið í stað. Nautakjötsframleiðsla hefur verið sveiflukennd milli ára, m.a. vegna breytinga á mjólkurframleiðslu, sem haft hefur áhrif á framboð gripa til slátrunar. Samkvæmt Hagstofu Íslands hefur neysla á alifuglakjöti aukist að meðaltali um 3,2% á ári síðastliðinn áratug og neysla á nauta- og svínakjöti um 1,8%. Á sama tíma hefur neysla kindakjöts dregist saman um 2,1% á ári að meðaltali. Heilt yfir hefur

uppskera grænmetis og korns á hvern íbúa heldur dregist saman síðari ár, nema einna helst á útiræktuðu grænmeti og kartöflum. Ljóst er að neyslumynstur þjóðarinnar breytist ár frá ári og getur þróun ferðaþjónustu einnig haft talsverð áhrif á þróun matvælaframleiðslu næstu ár. Mikilvægt er að nýsköpun og umgjörð landbúnaðar taki mið af þeim tækifærum og áskorunum sem greinin stendur frammi fyrir.

Markaðsaðgangur með landbúnaðarvörur til Íslands hefur aukist nokkuð undanfarin ár með fríverslunarsamningum og tvíhliða samningum. Landbúnaðarvörur ná yfir vítt svið og varða yfir 1.900 tollskrárnúmer í tollskrá, allt frá lifandi hrossum til gosdrykkja. Af þeim tollskrárnúmerum eru nú um 75% tollfrjáls og 8% á lækkuðum tollum, í viðskiptum við ríki Evrópusambandsins, eftir gildistöku uppfærðra tvíhliða samninga um aukin tollfríðindi milli Íslands og ESB. Samningarnir tóku gildi 1. maí 2018 og ná yfir unnar og óunnar landbúnaðarvörur. Auk þess munu samningarnir leiða til aukins innflutnings á landbúnaðarvörum í samkeppni við íslenskan landbúnað vegna stækkunar tollkvóta,¹ einkum á kjöti og ostum. Innflutningur innan þessara tollkvóta er tollfrjáls og verður aukinn í skrefum á fjórum árum eftir innleiðingu. Samningarnir leiða til aukinnar samkeppni fyrir innlenda framleiðslu á grunni aukins innflutnings en veita íslenskum landbúnaði jafnframt aukið samkeppnisaðhald og tækifæri til aukins útflutnings. Í kjölfar þeirrar ákvörðunar Bretlands að ganga úr ESB hafa íslensk stjórnvöld unnið að því að ná hagstæðum samningi um markaðsaðgang eftir útgöngu, enda er Bretland einn mikilvægasti útflutningsmarkaður fyrir íslenskar landbúnaðarvörur. Þá má geta þess að þann 1. maí 2018 tók einnig gildi gagnkvæmur samningur um vernd afurðahæita og hefur nú afurðarheitið „Íslenskt lambakjöt/Icelandic Lamb“ verið verndað með vísan til uppruna.

Áætlað er að gerðar verði breytingar á núverandi kerfi um úthlutun tollkvóta landbúnaðarafurða með það að markmiði að koma þeim ávinningi sem skapast með tollkvótum í ríkara mæli til neytenda í formi lægra vöruverðs. Starfshópur um úthlutun tollkvóta landbúnaðarvara skilaði skýrslu til ráðherra í janúar 2019. Lagt er til að gerðar verði breytingar á núverandi útboðskerfi um úthlutun tollkvóta og að allur úthlutunarferillinn fari fram með rafrænum hætti.

Með það að markmiði að styrkja stjórnsýslu landbúnaðarmála er gert ráð fyrir að verkefni er varða meðal annars framkvæmd búvörusamninga og fleiri fagleg verkefni á sviði landbúnaðar verði flutt frá Matvælastofnun til ráðuneytisins. Markmiðið er að skýra hlutverk Matvælastofnunar, aðskilja annars vegar umsýslu og framkvæmd á greiðslum til bænda og hins vegar eftirlit sem Matvælastofnun sinnir með frumframleiðendum og auka samlegðar-áhrif með því að sameina stjórnsýslu vegna búvörusamninga á einum stað.

Forsenda þess að landbúnaður geti nýtt tækifæri framtíðarinnar er jafnvægi í framleiðslu, skilvirkt eftirlit og nýsköpun. Mikil verðmæti felast jafnframt í heilnæmi afurða og heilbrigði íslenskra dýra. Áætlað er að umhverfi varðandi innflutning á ákveðnum landbúnaðarafurðum taki breytingum til að bregðast við dómum EFTA-dómstólsins og Hæstaréttar Íslands þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að núverandi leyfisveitingakerfi brjóti í bága við skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum. Í tengslum við þær breytingar er áætlað að ráðast í aðgerðir til að tryggja öryggi matvæla og vernd búfjárstofna. Þá er áætlað að grípa til aðgerða til að bæta samkeppnisstöðu innlendrar matvælaframleiðslu, svo sem með stefnumótun um opinber innkaup matvæla. Hafin er mótun matvælastefnu fyrir Ísland þar sem áhersla verður lögð á sjálfbæra framleiðslu, bætt aðgengi að hollum matvælum, nýsköpun og upprunamerkingar ásamt aðgengi að upplýsingum. Lögð er áhersla á að draga úr matarsóun og auka samkeppnishæfni á alþjóðlegum mörkuðum. Landbúnaður getur lagt mikið af mörkum í loftslagsmálum og á árinu 2019 mun hefjast samstarfsverkefni stjórnvalda og bænda um loftslagsvænni landbúnað. Þróuð verður heildstæð ráðgjöf og fræðsla fyrir bændur um hvernig

¹ Tollkvóti er tiltekið magn vöru sem heimilt er að flytja inn á lægri tollum en venjulega eða án tolla.

þeir geta dregið úr losun og aukið bindingu á búum sínum. Þátttaka í verkefninu verður til að byrja með bundin við sauðfjárbændur sem taka þátt í gæðastýrðri sauðfjárrækt en stefnt að því að fullri innleiðingu verkefnisins verði lokið á árinu 2020.

Regluverk og stuðningsaðgerðir í þágu landbúnaðar hafa talsverð áhrif á starfsskilyrði og þróun verðmætasköpunar greinarinnar. Hér má nefna skilyrði um kaup á greiðslumarki, sem er grundvöllur að stórum hluta opinbers stuðnings til landbúnaðar, og háan fjármagnskostnað, sem leitt hefur til þess að ungt fólk hefur síður hafið búskap. Afleiðingin er meðal annars hár meðalaldur bænda. Lögð verður áhersla á nýliðun og stuðning við þróun og nýsköpun starfshátta í þeim tilgangi að gera landbúnað að eftirsóknarverðum starfsvettvangi.

Stuðningsgreiðslur til landbúnaðar hafa í gegnum tíðina runnið frekar til karla en kvenna. Ákvæðum búvörulaga var breytt árið 2012 á þann veg að nú er hægt að skrá tvo aðila á sama búi sem handhafa greiðslna. Munur milli kynjanna hefur dregist saman, en enn er langt í land. Líklega mun jafnvægi milli kynjanna aukast samfara því að bændur reka bú sín í auknum mæli á félagiformi og með nýliðun. Stefnt er að því að unnt verði að greina gögn um handhafa greiðslna eftir kynjum til að geta stuðlað að auknu efnahagslegu jafnræði í landbúnaði og auka fræðslu um fyrrnefnda lagabreytingu.

Markmið

Í kaflanum koma fram markmið og eru lagðar fram aðgerðir sem miða að því að ná fram betri árangri í stjórnun landbúnaðarmála og hvað varðar landbúnað sem atvinnugrein. Við markmiðssetningu í málaflokknum er litið til þess að skapa jafnvægi milli efnahagslegra, umhverfislegra og samfélagslegra þátta. Þrjú markmið hafa verið skilgreind og eru þau ásamt aðgerðum byggð á sömu meginsjónarmiðum og sett voru fram í fjármálaáætlun 2019–2023.

1. Samkeppnishæf rekstrarskilyrði. Markmiðið felur í sér viðmið um samkeppnishæf rekstrarskilyrði. Mikilvægt er að stjórnvöld fylgist með þróun helstu stærða í rekstri greina landbúnaðar milli ára, m.a. við mat á aðgerðum til að auka verðmætasköpun og stuðla að samkeppnishæfum rekstrarskilyrðum greinarinnar. Markmiðið tengist heimsmarkmiði 8 um góða atvinnu og hagvöxt.
2. Árlegur samdráttur í losun gróðurhúsalofttegunda. Markmiðið byggist á grunni Parísarsamkomulagsins þar sem töluleg viðmið um skuldbindingar samningsríkja koma fram. Hlutverk stjórnvalda er að skilgreina aðgerðir sem leiði til samdráttar í losun gróðurhúsalofttegunda vegna starfsemi greinarinnar. Markmiðið tengist heimsmarkmiði 13 um aðgerðir gegn loftslagsbreytingum.
3. Heilnæm matvælaframleiðsla. Markmiðið felur í sér að Ísland verði leiðandi í framleiðslu á heilnæmum landbúnaðarafurðum og móti sér heildstæða matvælastefnu fyrir hag neytenda og framleiðenda.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Samkeppnishæf rekstrarskilyrði.	8	Árleg raunaukning búgreinatekna að meðaltali.	-0,8% ²	+1%	+1%
			Framlegð á hvert starf í landbúnaði.	2.374 þús.kr. ³	+1%	+1%
2	Árlegur samdráttur í losun gróðurhúsalofttegunda.	13	Losun gróðurhúsalofttegunda frá starfsemi landbúnaðar, mæld í þúsundum tonna af CO ₂ -ígildum.	456,2	-2%	-2%
3	Heilnæm matvælaframleiðsla.	ÁEV	Hlutfall jákvæðra sýna.	Grunngildi. ⁴	-2%	-5%

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Endurskoða búvörusamninga.	2019–2023	ANR
2	1	Endurskoða löggjöf um matvælaeftirlit og dýraheilsu.	2019–2021	ANR
3	1	Innleiða sérstaka aðlögunarsamninga um nýja starfsemi til sveita.	2019–2022	ANR
4	2	Móta og framfylgja heildstæðri áætlun um vöktun og ábyrga nýtingu lands.	2019–2020	ANR og Matvælastofnun.
5	2	Móta aðgerðir og hvata til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.	2019–2023	ANR
6	3	Móta matvælastefnu.	2019–2021	ANR
7	3	Endurskoða fyrirkomulag áhættumats og auka vöktun á áhættuþáttum matvælaöryggis, þ.m.t. matvælafalsanir og lyfjapól smitefna í umhverfi, fódri, dýrum, matvælum og mönnum.	2019–2023	ANR
8	3	Þróa gagnagrunna og rafrænar lausnir til að bæta stjórnun, skráningu búfjársjúkdóma og tryggja rekjanleika afurða.	2019–2023	ANR
9	3	Þróa gögn og fyrirkomulag um birtingu upplýsinga um frammistöðu fyrirtækja sem framleiða matvæli og fóður.	2019–2020	ANR og Matvælastofnun.
10	3	Móta heildstæða eftirlits- og viðbragðsáætlun m.t.t. matvælaöryggis, fódurs, dýraheilsu og dýravelferðar.	2019–2020	ANR og Matvælastofnun.

² Með búgreinatekjum er átt við rekstrartekjur vegna aðalbúgreinar í rekstrar- og efnahagsyfirliti Hagstofu Íslands fyrir sauðfjárrækt, nautgriparækt og garðyrkju. Grunnildi er reiknað sem breyting milli áronna 2017 og 2018.

³ Mælt hér sem hlutfall EBITDA á ársgrundvelli af fjölda rekstraraðila með sauðfjárrækt, nautgriparækt og garðyrkju sem aðalstarfsemi.

⁴ Grunnildi ársins 2018 liggur ekki fyrir. Mælikvarðinn verður þróaður í samvinnu við Matvælastofnun á árinu 2019.

12.2 RANNSÓKNIR, ÞRÓUN OG NÝSKÖPUN Í LANDBÚNAÐARMÁLUM

Verkefni

Rannsóknir, þróun og nýsköpun í landbúnaðarmálum varða aðgerðir stjórnvalda til að stuðla að sjálfbærri hagnýtingu auðlinda, þróun nýrra afurða og aukinni verðmætasköpun matvælaframleiðslu greinarinnar. Stefna stjórnvalda er að ráðast í aðgerðir til að þróa lífhagkerfið enn frekar, grænar lausnir og aðferðir til að draga úr umhverfisáhrifum matvælaframleiðslu með hvötum og stuðningi sem miði meðal annars að kolefnisjöfnun greinarinnar.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Til að styðja við nýsköpun, vöruþróun og nýtingu tæknimöguleika er stefnt að sameiningu meðal annars Framleiðnisjóðs landbúnaðarins og AVS⁵ rannsóknasjóðs í sjávarútvegi með það að markmiði að koma á fót einum öflugum matvælasjóði sem styður betur við nýsköpun og þróun í innlendri matvælaframleiðslu. Markmiðið er að auka verðmætasköpun og hagkvæmni og tryggja heilnæmi afurða og rétt neytenda til upplýsinga um uppruna.

Samkomulag hefur verið undirritað um vinnu við að bæta merkingar á matvælum og tryggja betur rétt neytenda til upplýsinga um uppruna, framleiðsluhætti, lyfjanotkun og umhverfisáhrif þeirra. Skipaður verður samráðshópur með fulltrúum neytenda, framleiðenda og verslunar og er hlutverk hans að ráðast í átaksverkefni um merkingar og hvernig megi betur upplýsa neytendur og fyrirtæki um rétt og skyldur á skýran og einfaldan hátt, í samræmi við alþjóðaskuldbindingar.

Til þess að Ísland geti orðið leiðandi í framleiðslu á heilnæmum afurðum þarf að tryggja vernd og sjálfbærni búfjárstofna. Það tengist jafnframt lýðheilsu þar sem heilsa manna verður ekki aðskilin frá heilbrigði dýra og heilnæmu umhverfi. Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin og Alþjóðadýraheilbrigðisstofnunin hafa hvatt þjóðir til að nálgast umfjöllun og aðgerðir í þessum efnum út frá hugtakinu „ein heilsa“. Mikilvægt er því að umgjörð rannsókna, ráðgjafar og vöktunar dýrasjúkdóma sé byggð á traustum grunni. Stefnt er að endurskoðun löggjafar um dýrasjúkdóma, dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr. Þá verður áhættumatsnefnd skipuð sem hefur það hlutverk að hafa umsjón með framkvæmd vísindalegs áhættumats á sviði matvæla, fôðurs, áburðar og sáðvöru. Í samvinnu við heilbrigðisráðherra hefur verið skipaður stýrihópur sem hefur það hlutverk að framfylgja stefnu stjórnvalda í að draga úr útbreiðslu sýklalyfjaónæmra bakteria á Íslandi. Þá er jafnframt gert ráð fyrir að í desember 2019 verði innleiddar í íslenskan rétt nýjar reglur um opinbert eftirlit er varða matvælakeðjuna. Jafnframt er unnið að einföldun regluverks á sviðinu sem miðar meðal annars að því að íslensk framleiðsla búi við skilvirkt eftirlit.

Lögð er áhersla á að efla lífrænan landbúnað. Reglur ESB um lífræna landbúnaðarframleiðslu hafa verið innleiddar og skapar það tækifæri til aukinnar verðmætasköpunar á grunni útflutnings lífrænna afurða þar sem lífræn vottun hér á landi er viðurkennd. Við endurskoðun búvörusamninga er áhersla lögð á hvernig betur megi nýta stuðning til lífrænnar ræktunar til eflingar hennar.

Þrátt fyrir margvíslegar áskoranir er ljóst að tækifæri íslensks landbúnaðar eru mikil, m.a. á grunni sérstöðu og gæða afurða. Fyrirsjáanlegt er að kröfur neytenda og eftirspurn eftir upplýsingum um uppruna matvæla, framleiðsluhætti, lyfjanotkun og umhverfisáhrif muni aukast. Leggja þarf áherslu á nýsköpun og vöruþróun til þess að landbúnaður geti brugðist við nýjum áskorunum og nýtt tækifæri, en einnig til að stuðla að byggðafestu og viðhalda matarmenningu með sjálfbærni og gæði að leiðarljósi.

⁵ Rannsóknasjóður til að auka verðmæti sjávarfangs.

Markmið

Í kaflanum kemur fram markmið og eru lagðar fram aðgerðir sem miða að því að ná fram auknum árangri í þróun á vörum og starfsháttum landbúnaðar. Við markmiðssetningu í málaflokknum er litið til þess að bein tengsl eru milli rannsóknarstarfs og aukinnar framleiðni. Markmiðið sem skilgreint hefur verið er, ásamt þeim aðgerðum sem því fylgir, byggt á sömu meginsjónarmiðum og sett voru fram í fjármálaáætlun 2019–2023.

1. Aukin nýsköpun í virðisbættu matvælaframleiðslu. Markmiðið miðar að aukinni fjárfestingu í rannsóknar- og þróunarverkefnum í landbúnaði og hagnýtingu niðurstaðna til að auka arðsemi, samkeppnishæfni og gæði framleiðslu. Markmiðið tengist heimsmarkmiði 9 um nýsköpun og uppbyggingu.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Aukin nýsköpun í virðisbættu matvælaframleiðslu.	9	Fjöldi umsókna vegna nýsköpunarverkefna. ⁶	86 umsóknir.	+10%	+20%

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Koma á fót öflugum sjóði sem styrkir nýsköpunar- og þróunar-verkefni í matvælaframleiðslu.	2019–2023	ANR
2	1	Móta stefnu um opinber matvælainnkaup.	2019	ANR

⁶ Mælt í fjölda umsókna til Framleiðnisjóðs landbúnaðarins um atvinnuefningu, nýsköpun, rannsóknir og þróun í landbúnaði.

13 Sjávarútvegur og fiskeldi

UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra. Það skiptist í tvo málaflokka:

- 13.1 *Stjórnýsla fiskveiða og fiskeldis.*
- 13.2 *Rannsóknir, þróun og nýsköpun í sjávarútvegi og fiskeldi.*

Málefnasviðið nær yfir nýtingu og verndun fiskstofna og annarra lifandi auðlinda hafsins og hafsbotsins ásamt veiði í ám og vötnum, fiskeldi og annarri ræktun nytjastofna lagar.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjáráukalög 2018	Fjárlög 2019
13 Sjávarútvegur og fiskeldi			
13.10 Stjórnun sjávarútvegs og fiskeldis	1.261	1.314	1.343
13.20 Rannsóknir, þróun og nýsköpun í sjávarútvegi ..	5.146	5.436	5.346
Samtals	6.407	6.749	6.688

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn stjórnvalda er að sjávarútvegur og fiskeldisafurðir séu í fremstu röð á alþjóðlegum mörkuðum. Greinarnar byggist á sjálfbærri auðlindanýtingu og bestu vísindalegri þekkingu þannig að þær geti áfram staðið að nýsköpun og vöruþróun til að tryggja samkeppnishæfni og auka virði afurða.

Atvinnugreinarnar nýta lifandi náttúruauðlindir hafsins og huga þarf vel að áhrifum starfseminnar á vistkerfið. **Meginmarkmið** málefnasviðsins er að stjórn fiskveiða og fiskeldis sé sjálfbær og skilvirk og rekstrarumhverfi greinanna hagkvæmt, fyrirsjáanlegt og stuðli að aukinni verðmætasköpun. Einnig að stuðlað sé að hagkvæmum starfsskilyrðum og byggðafestu hinna dreifðu sjávarbyggða, svo sem kostur er, því verði aflaheimildum sem ríkið fer með forræði yfir ráðstafað með hagsmunum þessara byggða í huga.

Leggja verður áherslu á auknar rannsóknir á vistkerfi hafs og vatna og nýtingu hráefnis, svo sem með líftækni, til að framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins nái fram að ganga. Rekjanleiki og gögn úr virðis_keðju sjávarfangs verði nýtt til umbóta við eftirlit, veiði- og framleiðslustjórnun og upprunamiðlun til neytenda. Sjávarútvegur og fiskeldi er matvælaframleiðsla og eru heilnæmi afurða og heilbrigði lagardýra í eldi grunnatriði á mörkuðum. Sett hefur verið fram stefna um þróun og starfsumhverfi fiskeldis. Með auknum rannsóknum og

skilvirkri umgjörð leggja stjórnvöld grunn að ábyrgari stjórnun og arðsemi sjávarútvegs og fiskeldis til lengri tíma.

Framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins eru í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna frá 2016, einkum markmið 14, auk markmiða og áherslna úr stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar um sjávarútveg og fiskeldi.

FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins lækki um 859 m.kr. frá fjárlögum 2019 til ársins 2024. Lækkunin skýrist að mestu af því að einskíptis tímabundin framlög í fjárlögum 2019 falla niður, samtals 450 m.kr. Aðrar breytingar til lækkunar skýrast af reiknuðu aðhaldi í samræmi við forsendur fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar. Útgjaldarammi málefnasviðsins hækkar um 150 m.kr. frá og með árinu 2020 vegna breyttra forsendna hjá Verkefnasjóði sjávarútvegsins og hafa Hafrannsóknastofnun þar með verið tryggðar samtals 400 m.kr. árlega í stað þess að stofnunin þurfi að sækja í Verkefnasjóð sjávarútvegsins. Þá má nefna breytingar á tímabilinu sem hafa tímabundin áhrif á útgjaldaramma, m.a. samtals 3,2 ma.kr. vegna smíði nýs hafrannsóknaskips og 200 m.kr. framlag vegna hvalatalninga í samræmi við alþjóðlegar kröfur. Innan útgjaldaramma verða nokkrar breytingar á tímabilinu, þ.e. forgangsraðað hefur verið tímabundið til ýmissa verkefna og þegar viðkomandi verkefnum lýkur verður því svigrúmi sem skapast forgangsraðað í þær aðgerðir sem tilgreindar eru í umfjölluninni hér á eftir.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	6.713	7.545	6.873	6.090	5.829
Þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	5.641	5.477	5.410	5.628	5.370
Þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	1.072	2.068	1.463	461	459

13.1 STJÓRN SJÁVARÚTVEGS OG FISKELDIS

Verkefni

Ísland hefur lengi verið meðal helstu fiskveiðipjóða heims og var árið 2016 átjándi aflahæsta þjóðin. Veiðar og vinnsla sjávarfangs hafa löngum verið meginstoð útflutningstekna Íslands þó að á síðasta áratug hafi aðrar greinar sótt á og var árið 2013 það fyrsta þar sem ferðaþjónusta átti hærri hlut í útflutningstekjum en sjávarútvegur. Árið 2017 nam útflutningur sjávarafurða tæpum 200 ma.kr., eða um 16% af útflutningi vöru og þjónustu. Heildaraffli íslenskra skipa á árinu 2017 var tæplega 1,2 milljónir tonna og heildarverðmæti landaðs sjávarafla 110 ma.kr., þar af var verðmæti þorsks 49 ma.kr. Afkoma fiskveiða og vinnsla árið 2017 var lakari en undanfarinn áratug, koma þar til áhrif af gengisþróun krónunnar auk verkfalls sjómanna sem hófst í árslok 2016 og stóð fram í febrúar 2017. Hluttur fiskveiða, fiskeldis og vinnslu sjávarafurða í vergri landsframleiðslu nam 6,3% árið 2017. Mikil tæknivæðing hefur orðið í sjó- og landvinnslu síðustu áratugi og endurspeglar það lækkandi

hlutfall vinnandi fólks í greininni. Árið 2017 störfuðu um 3,6% vinnuafli við fiskveiðar og -vinnslu, að vísu var hlutfallið hærra utan höfuðborgarsvæðisins eða allt að 8%.

Fiskeldi er ört vaxandi atvinnugrein og áætla framleiðendur að tvöfalda framleiðslu á næstu tveimur árum. Á árinu 2017 nam útflutningur á afurðum úr eldislaxi um 8,4 ma.kr. og afurðum úr eldissilungi um 4,5 ma.kr.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Á undanförunum áratugum hafa starfshættir í sjávarútvegi og fiskeldi tekið miklum breytingum og orðið hagkvæmari og skilvirkari en áður. Þetta má m.a. rekja til bættrar fiskveiðistjórnar, rannsókna, vöruþróunar og tækninýjunga, enda eru sjávarafurðir seldar á alþjóðlegum matvælamarkaði þar sem ríkir mikil samkeppni. Á þeim markaði starfa öflugar keðjur og fer verslun með matvæli á netinu vaxandi, sem gerir alþjóðlegt samkeppnisumhverfi matvælaframleiðenda enn meira krefjandi. Á síðustu árum hefur áhersla stjórnvalda í fiskveiðum beinst að því að byggja upp nytjastofna sjávar, m.a. með þróun aflareglna ásamt því að bæta nýtingu og auka virði sjávarafurða.

Sjávarútvegur og fiskeldi eru að verða hátæknigreinar þar sem starfar fólk með framhaldsmenntun. Vélar og tækni eru hægt og sígandi að taka yfir störf í fiskvinnslu, sérstaklega í landi, og þróunin hefur verið sú að ekki eru lengur keypt ný skip sem gera ráð fyrir vinnslu úti á sjó. Þessar breytingar leiða meðal annars af sér fleiri hátæknistörf sem henta einstaklingum óháð kyni.

Umfang fiskeldis hefur aukist umtalsvert og hafa stjórnvöld unnið að stefnumótun um umgjörð greinarinnar. Talsverðir möguleikar til atvinnuuppbyggingar eru í fiskeldi sem þarf að byggjast á markmiðum um sjálfbærni og ábyrgð. Huga þarf að uppbyggingu stjórnsýslu og vöktunar eftir því sem greinin vex, sem og gjaldtöku í fiskeldi líkt og segir í sáttmála ríkisstjórnarinnar. Í því samhengi er rétt að vísa til þess að sjávarútvegs- og landbúnaðar-ráðherra hefur lagt fram á Alþingi frumvarp um töku gjalds vegna fiskeldis í sjó og fiskeldissjóð. Tilgangur frumvarpsins er að tryggja ríkissjóði beint endurgjald vegna nýtingar hafsvæða í íslenskri lögsögu sem geti jafnframt staðið móti kostnaði ríkisins við stjórnsýslu. Að auki verði með því forsendur til starfrækslu sérstaks sjóðs, fiskeldissjóðs, sem gert er ráð fyrir að muni njóta framlaga af fjárlögum sem svari til þriðjungs tekna af gjaldi því sem ráðgert er að heimtist í ríkissjóð verði frumvarpið að lögum. Jafnframt má nefna að gjaldinu er einnig ætlað að standa undir rannsóknum á farleiðum og viðkomu laxastofna í hafinu við Ísland. Vakin er athygli á því að í áætlunina hafa ekki verið tekin inn fjárhagsáhrif af frumvarpinu um sérstakt gjald vegna fiskeldis, hvorki á tekju eða gjaldahlið.

Sjávarútvegur og fiskeldi eru greinar sem búa við sібreytilegar ytri aðstæður. Hér má nefna loftslagsbreytingar og breytingar í vistkerfinu, t.d. á útbreiðslu fiskstofna. Samningar um stjórnun og skiptingu nokkurra helstu deilistofna uppsjávarfisks í Norðaustur-Atlantshafi hafa verið í uppnámi síðustu ár vegna breytts göngumynsturs stofnanna, t.a.m. makríls. Mikilvægt er að samningar náist til að stuðla að sjálfbærri nýtingu þeirra.

Greinarnar standa frammi fyrir auknum kröfum um verndun vistkerfisins, heilnæmi afurða fæðu- og matvælaöryggis, kröfum um heilbrigði fiska í eldi, heilbrigðiskröfum, kröfum um lágmörkun sóunar í virðiskeðjunni og áherslu markaðsaðila á vottun á sjálfbærum veiðum og eldi. Vottunaraðilar leggja nú síaukna áherslu á vistkerfisáhrif fiskveiða og eldis, þ.m.t. vernd hafsvæða og meðafla og áhrif starfsemi á sjávarspendýr og sjófugla. Í tengslum við þetta er vernd hafsvæða í sérstakri skoðun í ráðuneytinu, sem er einnig í samræmi við 14 heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

Í Bandaríkjunum hafa nú verið lögfestar kröfur til framleiðsluþjóða um lágmörkun meðafla sjávarspendýra við fiskveiðar og fiskeldi sem skilyrði fyrir innflutningi sjávarafurða til Bandaríkjanna. Kröfurnar taka gildi í ársbyrjun 2022. Til að sýna fram á að íslenskar

sjávarafurðir uppfylli þessar kröfur þarf góðar grunnupplýsingar. Tryggja þarf nákvæma skráningu meðafla í afladagbækur í samvinnu við sjávarútveginn, auknar rannsóknir þarf á stofnstærð sjávarspendýra og skilvirkt eftirlit með meðafla í fiskveiðum. Fiskeldi mun einnig þurfa að sýna fram á lágmörkun áhrifa starfseminnar á sjávarspendýr.

Eigi greinarnar að dafna áfram í hinni hörðu samkeppni á alþjóðamörkuðum krefst það festu í rekstrarumhverfi, góðrar reglusetningar, skilvirks eftirlits auk góðra gagna og upplýsinga. Þetta kallar einnig á síaukna miðlun upplýsinga um fiskveiðar, vinnslu og fiskeldi bæði innan lands og á alþjóðavettvangi, enda talið að um 95% íslenskra sjávarafurða séu seldar á erlendum mörkuðum að hluta í samkeppni við afurðir ríkisstyrktra veiða.

Allar þessar áskoranir kalla á sjálfbæra og ábyrga stjórnun í stjórnun fiskveiða og fiskeldis ásamt árvekni stjórnvalda varðandi stefnu og strauma á alþjóðavettvangi varðandi nýtingu og vernd lifandi auðlinda hafsins. Íslensk stjórnvöld þurfa að vera virk í alþjóðasamstarfi þar sem reglur um nýtingu lifandi auðlinda hafsins eru mótaðar hjá alþjóðastofnunum sem og að tryggja að rekstrarumhverfi greinanna standist þær ýrtruðu kröfur sem gerðar eru um sjálfbærni og ábyrgð á mörkuðum þannig að íslenskar afurðir séu í fremstu röð.

Til að gæta hagsmuna íslensks sjávarútvegs á alþjóðlegum vettvangi verða fyrirtæki í greininni og stjórnvöld að vera samhent í þeirri viðleitni að viðhalda góðu orðspori íslenskra sjávarafurða í samkeppni við önnur lönd á alþjóðamörkuðum.

Mikilvægt er að tryggja góða samvinnu við önnur strandríki um nýtingu einstaka fiskstofna bæði í beinum samningum sem og í samvinnu á vettvangi svæðisbundinna fiskveiðistjórnarstofnana.

Hvað varðar samvinnu á alþjóðavettvangi er nú hjá Matvæla- og landbúnaðarstofnun Sameinuðu þjóðanna (FAO) unnið að innleiðingu aðgerða til að berjast gegn ólöglegum fiskveiðum og mótun leiðbeiningarreglna um lágmörkun óæskilegs meðafla sjávarspendýra. Á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) fara fram viðræður um alþjóðareglur sem kveða á um bann við ríkisstyrkjum til fiskveiða sem stuðla að ofveiði og ólöglegum veiðum, í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna (14.6). Íslenskur sjávarútvegur sem nýtur ekki ríkisstyrkja hefur mikinn hag af því ef þetta gengur eftir, en höfuðmarkmiðið hlýtur þó að vera að stuðla að sjálfbærri nýtingu lifandi auðlinda allra hafsvæða. Nú eru hafnar viðræður á vettvangi Sameinuðu þjóðanna um hugsanlegan nýjan alþjóðlegan samning, svonefndan BBNJ-samning, um vernd líffræðilegs fjölbreytileika í hafinu utan lögsögu, en Ísland og aðrar þjóðir sem eru háðar nýtingu sjávarauðlinda eiga mikið undir því að sá samningur verði hagfelldur.

Markmið

Í kaflanum koma fram markmið og aðgerðir sem stuðla að meginmarkmiðum stjórnvalda í sambandi við stjórn sjávarútvegs og fiskeldis. Við markmiðssetninguna er horft til áherslu í sáttmála ríkisstjórnarinnar um sjálfbærni og samkeppnishæfni greinanna á alþjóðlegum mörkuðum og vaxtar fiskeldis og nauðsyn á uppbyggingu stjórnsýslu og vöktunar auk þess að gæta þurfi hagsmuna hinna dreifðu sjávarbyggða.

1. Sjálfbær og skilvirk stjórn sjávarútvegs og fiskeldis. Markmið um sjálfbærni og skilvirkni hvað varðar stjórn fiskveiða og fiskeldis felur í sér að stefna eigi að sjálfbærri nýtingu fiskstofna og fylgja bestu vísindaráðgjöf sem völ er á. Skýra umgjörð þurfi einnig til að greinarnar geti dafnað og verið samkeppnishæfar. Stefnit er að einföldun regluverks ásamt áhættumiðuðu og skilvirkum eftirliti á sjó og landi. Athuga verður hvort tæknipróun gefi tækifæri til nýrra aðferða við eftirlit og einfaldi aðferðir við rekjanleika afurða.

2. Styrkja byggðafestuáhrif af aflaheimildum sem stjórnvöld úthluta. Skoðað verði hvernig þær aflaheimildir sem ríkið fer með forræði yfir (5,3%) stuðli sem best að byggðafestu og nýliðun.
3. Sterk samkeppnisstaða sjávarafurða á alþjóðamarkaði. Íslenskar sjávarafurðir eru í harðri samkeppni á alþjóðlegum matvælamörkuðum, en talið er að yfir 95% afurða séu flutt út. Til að gæta hagsmuna íslensks sjávarútvegs og fiskeldis á alþjóðlegum vettvangi verða fyrirtæki í greininni og stjórnvöld að vera samhent í þeirri viðleitni að viðhalda góðu orðspori íslenskra sjávarafurða og vera virk í alþjóðasamstarfi þar sem reglur um nýtingu lifandi auðlinda hafsins eru mótaðar.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Sjálfbær og skilvirkur sjávarútvegur og fiskeldi.	8, 12 14	Hlutfall af afla íslenskra skipa innan landhelgi, sem er úr stofnum sem eru metnir, gefin út ráðgjöf fyrir og henni fylgt.	98 (fyrir árið 2017, ekki komið uppgjör 2018).	99%	99%
			Fækkun reglugerða um svæðalokanir og veiðarfæranothun.	140 reglugerðir.	50 reglugerðir.	20 reglugerðir.
			Sjóeftirlit og landeftirlit – þróun nýrra aðferða sem bæta skilvirkni.	Hefðbundið eftirlit með veiðum og löndunum.	Tillögur um nýtt og endurbætt eftirlit.	Nýjum og endurbættum aðgerðum hrint í framkvæmd.
2	Styrkja byggðafestuáhrif af aflaheimildum sem stjórnvöld úthluta.	8	Ráðstöfun aflaheimilda sem stjórnvöld fara með og hvernig hún nýtist til byggðafestu og nýliðunar.	Staða brotþættra sjávarbyggða.	Tillögur um ráðstöfun sem styrkja byggðafestu áhrif komi til framkvæmda.	Metin fyrstu áhrif aðgerða.
3	Sterk samkeppnisstaða sjávarafurða á alþjóðamarkaði.	14	Staðan á samningaviðræðum um takmörkun ríkisstyrkja í sjávarútvegi hjá WTO og samningi SP (BBNJ).	Samningaviðræður hafnar.	Staða samningaviðræðna.	Staða samningaviðræðna.

Markmið og mælikvarðar um sjálfbæran og skilvirkan sjávarútveg koma nú í stað markmiðs og mælikvarða um árlega aukningu verðmætasköpunar sem og bætt umgengni um auðlindir, eflingu rannsókna og bætt eftirlit með nýtingu, en þeir mælikvarðar reyndust erfiðir í mælingu. Sjálfbærni og skilvirkni er grunnur þess að íslenskur sjávarútvegur og fiskeldi geti áfram þróað vistvænar og hagkvæmar afurðir og aukið fullnýtingu og virði þeirra. Hlutfall þess afla sem íslensk skip veiða innan landhelgi úr stofnum, sem eru metnir, gefin út ráðgjöf

fyrir og henni fylgt, er til þess fallið að gefa skýra mynd af sjálfbærri nýtingu og góðar upplýsingar til að fylgjast með mælikvarðanum. Mælikvarðinn um fækkun reglugerða var valinn til að fylgjast með einföldun regluverks og skilvirkni, auk þess sem hann er einfaldur í framkvæmd. Öflugt og skilvirkt eftirlit er grunnur þess að stjórnunarkerfið styðji við sjálfbæra nýtingu. Þróun nýrra aðferða í sjó- og landeftirliti mun auka skilvirkni og mælikvarðinn um fjölda athugana með hefðbundnum og nýjum aðferðum er skýr.

Nýtt markmið um að styrkja byggðafestuáhrif af þeim aflaheimildum sem stjórnvöld úthluta er í samræmi við áherslu í sáttmála ríkisstjórnarinnar. Mælikvarði vegna þessa markmiðs er enn í þróun, en meðal aðgerða í málaflokknum er endurskoðun á ráðstöfun 5,3% aflaheimilda.

Mælikvarðar fyrri markmiða um sterka samkeppnisstöðu á alþjóðamarkaði hafa nú verið skilgreindir í samningaviðræðum um takmörkun ríkisstyrkja og um nýjan alþjóðasamning um líffræðilega fjölbreytni í hafinu utan lögsögu. Þessir mælikvarðar voru valdir þar sem íslenskur sjávarútvegur hefur mikinn hag af því að þessar samningaviðræður verði árangursríkar og hagfelldar.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Stjórnvöld beiti sér fyrir samningum um stjórn og nýtingu á helstu deilistofnum í NA-Atlantshafi.	2020–2023	ANR
3	1	Taka virkan þátt í samningaviðræðum WTO á alþjóðavettvangi undir forystu UTN, um bann við skaðlegum ríkisstyrkjum í sjávarútvegi.	2020–2022	ANR
3	3	Taka virkan þátt í viðræðum um nýjan alþjóðasamning um vernd líffræðilegs fjölbreytileika í hafinu utan lögsögu (BBNJ), undir forystu UTN.	2020–2026	ANR
4	1	Bætt stjórnslá, eftirlit og heilbrigðiskröfur í fiskeldi samkvæmt framlögðu frumvarpi 2019.	2020–2022	ANR
5	2	Endurskoðun á ráðstöfun 5,3% aflaheimilda og byggðafestu.	2020	ANR
6	1	Endurskoðun á reglum um svæðalokanir og veiðarfæratáknar.	2020	ANR
7	1	Endurskoðun veiðistjórnar á tegundum utan aflamarkskerfis.	2020–2022	ANR
8	1	Eftirlit Fiskistofu endurskipulagt með áherslu á skilvirkni og árangur samkvæmt tillögum samráðshóps og verkefnastjórnar sem skilar tillögum á árinu 2019.	2020	ANR

13.2 RANNSÓKNIR, ÞRÓUN OG NÝSKÖPUN Í SJÁVARÚTVEGI OG FISKELDI

Verkefni

Undir málaflokkinn falla verkefni Hafrannsóknastofnunar, matvælarannsóknir, Verkefnasjóður sjávarútvegsins og framlög til ýmissa samninga og verkefna í sjávarútvegi og fiskeldi, svo sem vegna rannsókna, þróunar og nýsköpunar.

Sjálfbær og ábyrg nýting lifandi auðlinda hafsins byggist fyrst og fremst á góðri vísindapekkingu. Slík þekking er því forsenda samkeppnishæfni íslenskra sjávarafurða á alþjóðamörkuðum, sem er aftur grunnur þess að fiskveiðar og fiskeldi stuðli að vexti íslensks atvinnulífs og samfélags.

Íslensk stjórnvöld hafa tekið þátt í mótun reglna um nýtingu lifandi auðlinda hafsins á alþjóðavettvangi sem byggjast á varúðarnálgun, vistkerfisnálgun og sjálfbærni, en til að uppfylla þessar kröfur þarf góðar grunnrannsóknir á vistkerfi hafsins, einstaka nytjastofnum og samspili þeirra á milli sem og áhrifa veiða og eldis á vistkerfið.

Allar þessar kröfur þurfa íslenskar rannsóknarstofnanir að uppfylla eftir bestu getu til að gefa stjórnvöldum bestu vísindalegu ráðgjöf sem völ er á.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Loftslagsbreytingar með breytingu hafstrauma og súrnunar hafsins hafa margvísleg áhrif á vistkerfi hafsins. Miklar breytingar eiga sér nú stað á íslenskum hafsvæðum sem kallar á aukna vöktun og grunnrannsóknir. Hafstraumar eru að breytast og einnig umhverfisskilyrði sjávar sem hefur áhrif á nytjastofna, bæði útbreiðslu þeirra og stofnstærð.

Á Íslandi hefur tekist að stunda sjálfbærar fiskveiðar á helstu nytjastofnum. Þetta hefur aukið hagkvæmni veiða og minni sókn þarf til að veiða fiskinn en áður. Þetta þýðir minni orkunotkun hjá fiskiskipaflotanum (um 40%) og minni áhrif á vistkerfin (færri tog og færri net).

Til að ná þessum árangri þarf miklar og stöðugar rannsóknir og vöktun á nytjastofnum, bæði stofnmælingar og stofnmat, sem og rannsóknir á umhverfi og vistfræði til að lágmarka umhverfisáhrif. Auknar kröfur um vottun á sjálfbærni veiðanna og að þær hafi lítil umhverfisáhrif kalla einnig á viðameiri rannsóknir og í kjölfarið aðgerðir til að draga úr umhverfisáhrifum. Slík vottun er trygging fyrir herra afurðaverði á mörkuðum. Ísland hefur verið í fararbroddi á þessu sviði og er mikilvægt að viðhalda þeirri forystu og miðla þekkingunni sem leitt hefur til þessa árangurs. Viðbótaráskorun er að viðhalda þessari stöðu í umhverfi sem er að breytast hratt vegna hlýnunar loftslags.

Mikil áform eru um vöxt í sjókvíaelði við Ísland. Sjálfbær vöxtur greinarinnar krefst þess að metið sé hversu mikið eldi einstök hafsvæði bera og ljúka þarf því mati. Vöktun þarf á lifrænt álag hafsvæða og vistkerfisáhrifa eldisins og meta áhættu vegna hugsanlegrar erfðablöndunar frá laxeldi á náttúrulega laxastofna.

Markmið

1. Sjálfbær nýting fiskstofna. Öflugar hafrannsóknir eru grunnur þess að stjórnvöld fái bestu vísindalegu ráðgjöf til að nýting lifandi auðlinda hafsins í lengd og bráð sé sjálfbær. Stefna um sjálfbærar fiskveiðar á Íslandi hefur leitt til minni sóknar og minni áhrifa á vistkerfi hafsins. Vísindaráðgjöf um einstaka stofna byggist á stofnmælingum og stofnmati og nú er nær allur afli íslenskra skipa, sem veiddur er innan landhelgi, úr stofnum sem ráðgjöf liggur fyrir um. Vísindaaðferðir eru í sífelldri þróun ásamt endurskoðun aflareglna mikilvægustu nytjastofnanna, líkt og ýsu og þorsks.
2. Sjálfbær nýting hafsvæða fyrir fiskeldi. Sjálfbær vöxtur fiskeldis krefst þess að metið sé hversu mikið eldi einstök hafsvæði bera. Vöktun þarf á lifrænt álag hafsvæða og vistkerfisáhrifa eldisins og meta áhættu vegna hugsanlegrar erfðablöndunar frá laxeldi á náttúrulega laxastofna.
3. Efling grunnrannsókna. Íslensk stjórnvöld hafa skuldbundið sig á alþjóðavettvangi til að nýta lifandi auðlindir hafsins í samræmi við varúðarnálgun, vistkerfisnálgun og sjálfbærni og til þess þarf góðar grunnrannsóknir á vistkerfi hafsins og áhrifum veiða og eldis á vistkerfið, t.d. hafsbotninn. Loftslagsbreytingar með breytingu hafstrauma og súrnunar hafsins hafa margvísleg áhrif á vistkerfi hafsins. Miklar breytingar eiga sér nú stað á íslenskum hafsvæðum sem kalla á aukna vöktun og grunnrannsóknir. Hafstraumar eru að breytast og einnig umhverfisskilyrði sjávar sem hefur áhrif á nytjastofna, bæði útbreiðslu þeirra og stofnstærð.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Sjálfbær nýting fiskstofna.	8, 14	Hlutfall af afla íslenskra skipa innan landhelgi, sem er úr stofnum sem eru metnir og gefin út ráðgjöf fyrir.	98%	99%	99%
			Fjöldi aflareglna sem eru endurskoðaðar eða endurnýjaðar á hverju ári.	Aflareglur fyrir ýsu og ufsa fram- lengdar um eitt ár. Endurskoð- aðar 2019.	Tvær afla- reglur endur- skoðaðar á ári.	Tvær til þrjár aflareglur endur- skoðaðar á ári.
2	Sjálfbær nýting hafsvæða fyrir fiskeldi.	8, 14	Staða á þróun aðferða til að gera eldisfisk ófrjóan.	Rannsóknir og tilraunir hafnar, m.a. í samstarfi við erlenda vísindamenn.	Mælikvarðar í vinnslu.	Mælikvarðar í vinnslu.
3	Efling grunnrannsókna.	14	Hlutfall hafsvæðis innan landhelgi þar sem hafsbótinn hefur verið kortlagður með fjölgeislamælingum.	22%	30%	46%
			Áfangar í hönnun og útboð á nýju hafrannsóknaskipi sem mun styrkja grunnrannsóknir á vistkerfi hafsins.	Smíði samþykkt.	Skip í smíðum.	Nýtt skip í notkun 2022.

Mælikvarðar um sjálfbæra nýtingu fiskstofna sem ekki var búið að þróa eru nú tveir. Í fyrsta lagi hlutfall af afla íslenskra skipa innan landhelgi, sem er úr stofnum sem eru metnir og gefin út ráðgjöf fyrir. Í öðru lagi hversu margar aflareglur helstu nytjastofna eru endurskoðaðar og upp- færðar.

Mælikvarði um sjálfbæra nýtingu hafsvæða fyrir fiskeldi. Staða á þróun aðferða til að gera eldisfisk ófrjóan og kemur í stað stærð þeirra svæða sem hafa verið burðarþolsmetin þar sem sú vinna er langt komin. Takist að þróa tryggar og hagkvæmar aðferðir við að framleiða ófrjóan eldis- fisk er dregið verulega úr áhættu af erfðablöndun við villtan fisk.

Sett var nýtt markmið um eflingu grunnrannsókna sem sérmarkmið til að draga fram mikilvægi þess sem áður var talið hluti af sjálfbærri nýtingu fiskstofna. Mælikvarðarnir eru tveir. Í fyrsta lagi hlutfall af hafsbótinum við Íslandsstrendur sem hefur verið kortlagður, en þær upplýsingar nýtast til verndunar lífríkisins á hafsbótinum. Í öðru lagi framganga í smíði nýs hafrannsóknaskips sem mun verða stór áfangi í eflingu hafrannsókna almennt.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	3	Kortlagning hafsbotnsins við Ísland.	2020–2024	Hafrannsóknastofnun.
2	3	Smiði á nýju hafrannsóknaskipi sem mun styrkja grunnrannsóknir á vistkerfi hafsins.	2020–2022	Hafrannsóknastofnun.
3	1	Endurnýjun aflareglna.	2020–2024	Hafrannsóknastofnun.
4	2	Rannsóknir og þróun aðferða til að gera eldisfisk ófrjóan.	2020–2024	Hafrannsóknastofnun.
5	2	Mat á lífríki fjarða vegna fiskeldis.	2020–2024	Hafrannsóknastofnun.
6	2	Burðarþolsmat og áhættumat fyrir fiskeldi, nýtt og endurskoðað eldra mat.	2020–2024	Hafrannsóknastofnun.
7	2	Rannsóknir á farleiðum og viðkomu villtra laxastofna í hafinu við Ísland	2021–2024	Hafrannsóknastofnun.
8	1,3	Þróun á aðferðum til að meta vistkerfisáhrif veiða.	2020–2024	Hafrannsóknastofnun.
9	1	Endurskoðun á framkvæmd stofnmælingar nytjastofna.	2020–2024	Hafrannsóknastofnun.

14 Ferðapjónusta

UMFANG

Starfsemi á málefнасviði ferðapjónustu er á ábyrgð ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunar-ráðherra. Undir því er einn málaflokkur, 14.1, og ber hann sama heiti og málefнасviðið.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefнасviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjárukalög 2018	Fjárlög 2019
14 Ferðapjónusta			
14.10 Ferðapjónusta	1.921	2.131	2.276
Samtals	1.921	2.131	2.276

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Unnið er að því að móta framtíðarsýn málefнасviðsins til lengri tíma litið en ljóst er að hún mun fela í sér tilvísun til sjálfbærrar ferðapjónustu á grunni efnahagslegs, umhverfislegs og samfélagslegs jafnvægis. Náttúra Íslands er ein helsta forsenda fyrir viðgangi ferðapjónustu í landinu og því þarf að huga að áhrifum af starfsemi greinarinnar á umhverfið, svo sem með tilliti til þolmarka náttúru. Þá er mikilvægt að orðspor greinarinnar sé jákvætt í augum samfélags ekki síður en meðal erlendra ferðamanna.

Meginmarkmið málefнасviðsins er að skapa ferðapjónustu sem atvinnugrein forsendur til að þróast á sjálfbæran hátt. Til að framtíðarsýn og meginmarkmið málefнасviðsins nái fram að ganga verður áfram lögð áhersla á skilvirka stjórnsýslu greinarinnar, m.a. með framkvæmd samkeppnismats í samvinnu við Efnahags- og framfarastofnunina (OECD), öryggismál ferðamanna í viðu samhengi og gerð langtímastefnu um sjálfbæra þróun greinarinnar auk þess sem áfram verður unnið að verkefnum sem skilgreind eru í stjórnarsáttmála og Vegvísi í ferðapjónustu. Í samræmi við stefnumörkun stjórnvalda verður áfram stutt við rannsóknir á þróun og áhrifum ferðapjónustu, m.a. hvað varðar umhverfi og samfélag. Með þessu er stuðlað að því að ákvarðanir stjórnvalda byggist á traustum forsendum með aukna arðsemi greinarinnar í huga.

Meginmarkmið málefнасviðsins er í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun frá 2016. Markmiðin fela meðal annars í sér að ferðapjónusta verði sjálfbær atvinnugrein og stuðli að auknum efnahagslegum tækifærum, aukinni velmegun og byggist á ábyrgri nýtingu auðlinda. Meginmarkmiðin eru jafnframt í samræmi við og tengjast formennsku Íslands í Norrænu ráðherranefndinni árið 2019 en eitt þriggja formenskukerkefna

Íslands snýr að sjálfbærri ferðaþjónustu. Þar er áhersla lögð á þrennt: ferðamennsku og náttúruvernd, einkum með tilliti til upplifunar gesta, stafræna væðingu ferðaþjónustunnar til aukinnar sjálfbærni og samkeppnishæfni og loks staðbundinn mat í norrænni ferðaþjónustu.

FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefna sviðsins lækki um 523 m.kr. frá fjárlögum 2019 til ársins 2024. Lækkunin skýrist af því að tímabundin framlög vegna Flugþróunarsjóðs og ýmissa verkefna falla niður á tímabilinu, samtals 372,8 m.kr. frá og með árinu 2020, og 190 m.kr. til viðbótar frá og með árinu 2022. Innan útgjaldaramma verða nokkrar breytingar á tímabilinu, þ.e. forgangsraðað hefur verið tímabundið til ýmissa verkefna og þegar viðkomandi verkefnum lýkur verður því svigrúmi sem skapast forgangsraðað í þær aðgerðir sem tilgreindar eru í umfjölluninni hér á eftir.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefna sviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
14 Ferðaþjónusta	1.934	1.902	1.729	1.766	1.753
Þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	1.319	1.299	1.139	1.182	1.175
Þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	616	603	591	584	578

14.1 FERÐAÞJÓNUSTA

Verkefni

Málaflokkurinn tekur til eftirtalinna þátta: stjórnunar ferðamála, þ.m.t. stjórnsýslu Ferðamálastofu sem er sú stofnun sem heyrir undir málefna sviðið, vöktunar og eftirlits stjórnvalda með þróun starfsemi ferðaþjónustu, rannsóknir í ferðamálum, innviðaupbyggingar í gegnum Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, nýsköpunar og markaðsstarfs sem varðar aðgerðir stjórnvalda til að stuðla að aukinni verðmætasköpun og framþróunar og sjálfbærni ferðaþjónustu, m.a. í gegnum Flugþróunarsjóð og samninga við Íslandsstofu og markaðsstofur landshlutanna.

Undir málaflokkinn falla meðal annars lög um Ferðamálastofu, lög um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða og lög um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald auk gildandi ferðamálaáætlunar 2011–2020.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Ferðaþjónusta hefur á síðustu árum orðið undirstöðuáttvinnugrein hér á landi og þjóðhagslegt vægi hennar því aukist verulega. Ástæður vinsælda Íslands sem áfangastaðar eru fjölþættar og tengjast meðal annars lýðfræðilegum breytingum og breyttri ferðahegðun fólks, framboði flugleiða til og frá landinu og jákvæðri ímynd Íslands.

Árið 2018 komu um 2,3 milljónir erlendra ferðamanna til landsins um Keflavíkflugvöll, sem er 5,5% aukning frá árinu áður. Því hefur hægt á vexti frá því sem áður var en að jafnaði var árleg fjölgun á árabílinu 2010–2017 um 24% á milli ára. Gangi farþegaspá Isavia frá

ársbyrjun 2019 eftir verða erlendir ferðamenn nálægt 2,26 milljónum á árinu, sem er fækkun um 2,4% frá árinu 2018. Til samanburðar var aukning í komum ferðamanna á heimsvísu um 6% milli ára 2017 og 2018. Ferðamálastofnun Sameinuðu þjóðanna gerir ráð fyrir 3–4% aukningu á árinu 2019. Einnig er mikilvægt að hafa í huga að ferðalög Íslendinga um eigið land eru ekki síður mikilvæg en ferðalög útlendinga.

Fyrstu níu mánuði ársins 2018 störfuðu að meðaltali 33.260 manns¹ í einkennandi greinum ferðaþjónustu, þ.e. um 16,4% starfsmanna á íslenskum vinnumarkaði. Samkvæmt gagnagrunni Hagstofu Íslands voru 3.620 fyrirtæki skráð í einkennandi greinum ferðaþjónustu í árslok 2017. Gjaldeyrstekjur þjóðarinnar fyrstu þrjú ársfjórðunga ársins 2018 voru 416 ma.kr. en til samanburðar má nefna að á árinu 2017 voru þær 500 ma.kr. Hlutdeild ferðaþjónustu af vergri landsframléiðslu var 8,6% árið 2017.

Undanfarið hefur verið unnið að því að endurmeta áherslur stjórnvalda um þróun greinarinnar og sjálfbærni í kjölfar aukinna umsvifa ferðaþjónustu sem atvinnugreinar um nokkurra ára skeið og þess álags sem það hefur haft í för með sér á innviði og náttúru. Liður í því er að bregðast við því ójafnvægi sem hefur myndast milli hraðs vaxtar greinarinnar og tímafrekrar uppbyggingar innviða og þjónustu. Hröðum vexti atvinnustarfsemi fylgja ýmsar áskoranir, svo sem við að tryggja gæði þjónustu, áframhaldandi verðmætasköpun, jafnvægi fjárfestinga til lengri tíma og vernd umhverfis og auðlinda. Því hafa aðgerðir stjórnvalda síðustu ár meðal annars miðað að því að dreifa ferðamönnum víðar um landið og yfir allt árið, auka öryggi og stuðla að ábyrgri ferðahegðun.

Nokkur óvissa ríkir um þróun eftirspurnar til lengri tíma og ýmis atriði á borð við þróun flugframboðs, gengi krónunnar, stöðu og horfur á vinnumarkaði, samkeppni, gæði og orðspor kunna að hafa þar áhrif. Flugtengingum Íslands sem áfangastaðar er að fækka miðað við fyrirliggjandi stöðu. Því er mikilvægt að stuðla að jafnvægi í fjárfestingum ríkis, sveitarfélaga og einkaaðila. Í því samhengi má nefna landsáætlun til tólf ára um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum á ferðamannaleiðum, -stöðum og -svæðum í eigu hins opinbera. Þá stuðlar Framkvæmdasjóður ferðamannastaða að uppbyggingu ferðamannastaða í eigu sveitarfélaga og einkaaðila með áherslu á náttúruvernd og öryggismál. Nefnd er að störfum á vegum stjórnvalda sem fjallar um hvernig staðið skuli að stýringu á ferðaþjónustu með hliðsjón af ákvæðum náttúruverndarlaga um almennarétt. Jafnframt er nefnd að störfum sem ætlað er að skila tillögum að lagaumhverfi sérleyfissamninga um leigu á landi í eigu ríkisins. Einnig má nefna að atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið hefur hafið vinnu við framkvæmd samkeppnismats í ferðaþjónustu í samvinnu við Efnahags- og framfarastofnunina. Þá hefur Hæfnisetur ferðaþjónustunnar verið starfandi um tveggja ára skeið en með því er unnið að því að auka hæfni starfsmanna í ferðaþjónustu og þar með gæði þjónustunnar sem veitt er. Þá er gæða- og umhverfiskerfið VAKINN starfrækt hjá Ferðamálastofu.

Í tengslum við áframhaldandi uppbyggingu og þróun greinarinnar hafa nú verið skilgreindir 66 mælikvarðar sem verða gildisettir á vormánuðum 2019 og munu nýtast við gerð álagsmats umhverfis, innviða og samfélags gagnvart fjölda ferðamanna á Íslandi. Samhliða stendur yfir vinna við að móta leiðarljós greinarinnar til framtíðar. Hvort tveggja verður lagt til grundvallar við endurskoðun á langtímastefnu í ferðaþjónustu.

Með lagabreytingum sem tóku gildi í ársbyrjun 2019 var Ferðamálastofu falið aukið hlutverk við öflun, miðlun og úrvinnslu upplýsinga, þ.á m. tölfræðilegra gagna og annarra upplýsinga um viðfangsefni stofnunarinnar. Í þessu skyni skal Ferðamálastofa safna gögnum sem nýtast við ákvarðanatöku og markmiðasetningu í ferðaþjónustu og birta þau, auk þess sem stofnunin skal stuðla að rannsóknum og vinna rannsóknaráætlun í samstarfi við

¹ Vinnumarkaður. Vinnuafli – skráargögn. Hagstofa Íslands 2018.

rannsóknastofnanir, háskóla og atvinnugreinina. Í henni verður rannsóknarþörf skilgreind og verkefnum forgangsraðað, m.a. með hliðsjón af stefnumótun stjórnvalda. Í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu er unnið að nánari útfærslu fyrirkomulags gagnaöflunar og greininga með hliðsjón af framangreindu en fyrir liggur að aðgengi að áreiðanlegum, tímanlegum og samanburðarhæfum gögnum er lykilatriði fyrir upplýsta ákvarðanatöku og framþróun í greininni.

Í stjórnarsáttmála kemur fram að áður fyrirhuguð hækkun á virðisaukaskatti sé lögð til hliðar en að á kjörtímabilinu skuli kannaðar aðrar leiðir til gjaldtöku í samráði við greinina. Sú vinna stendur yfir. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið vinnur að aukinni dreifingu ferðamanna um landið, m.a. í gegnum Flugþróunarsjóð og Framkvæmdasjóð ferðamanna- staða, auk samninga við bæði Íslandsstofu og markaðsstofur landshlutanna. Samningar við Íslandsstofu eru í endurskoðun í kjölfar nýrra laga um hana.

Mikilvægt er að huga að kynja- og jafnréttissjónarmiðum þegar ákvarðanir eru teknar varðandi ferðaþjónustu. Á Íslandi hafa kynjasjónarmið innan greinarinnar lítið verið rannsókuð til þessa, svo sem hverjir vinna hvaða störf, skipting innlends og erlends vinnuaflds, hvernig störf innan greinarinnar eru metin að verðleikum og hvert fjármagnið leitar. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið mun í samstarfi við forsætisráðuneyti, sem fer með jafnréttismál, beita sér fyrir því að þessi atriði verði rannsökuð.

Markmið

Í kaflanum koma fram markmið og lagðar eru til aðgerðir sem miða að því að ná fram auknum árangri hvað varðar ferðaþjónustu sem atvinnugrein. Við markmiðssetningu er lítið til þess að skapa jafnvægi milli efnahagslegra, umhverfislegra og samfélagslegra þátta á grunni sjálfbærrar þróunar. Markmið og aðgerðir byggjast á sömu meginsjónarmiðum um sjálfbærni og sett voru fram í fjármálaáætlun 2019–2023.

1. Efnahagslega sjálfbær ferðaþjónusta. Markmiðið felur í sér að verðmætasköpun í ferðaþjónustu aukist um 1,5% að jafnaði á ári á tímabilinu, m.a. með það fyrir augum að tekjur aukist hlutfallslega umfram fjölda ferðamanna, þ.e. að útgjöld hvers ferðamanns hér á landi verði meiri. Mikilvægt er að stjórnvöld greini þróun tekna, rekstrar og efnahagsstærða, arðsemi, lýðfræði og skattspor einkennandi greina ferðaþjónustu við mat á aðgerðum til að styðja við verðmætasköpun, stuðla að heilbrigðum rekstrarskilyrðum og leggja mat á samkeppnishæfni greinarinnar í samanburði við aðra atvinnuvegi. Þá getur aukning í gistinóttum á landsbyggðinni utan háannatíma gefið vísbendingu um að ferðaþjónusta sé nær því markmiði að vera heilsársatvinnugrein sem stuðlar að arðsemi hennar og þar með aukinni velmegun í landinu.
2. Samfélagslega sjálfbær ferðaþjónusta. Markmiðið felur í sér að stjórnvöld fylgist reglulega með þróun viðhorfs til fyrirkomulags og starfsemi ferðaþjónustu meðal landsmanna. Á grunni slíkra upplýsinga geta stjórnvöld tekið markvissar ákvarðanir um þróun og uppbyggingu greinarinnar. Ánægja starfsfólks í ferðaþjónustu getur gefið til kynna viðhorf samfélagsins til ferðaþjónustu sem lykilþáttar í íslensku atvinnulífi. Með því að stuðla að því að herra hlutfall ferðamanna heimsæki valda ferðamannastaði á landsbyggðinni er ýtt undir jafnari dreifingu um landið, sem er líklegt til að stuðla að aukinni sátt í samfélaginu. Þá er mikilvægt að stjórnvöld fylgist með meðmælaskori erlendra ferðamanna og grípi til viðeigandi ráðstafana ef þörf er á. Lækkandi tölur geta gefið til kynna að upplifun ferðamannsins á áfangastaðnum fari versnandi og að blíkur séu á lofti hvað varðar arðsemi greinarinnar.

3. Umhverfislega sjálfbær ferðaþjónusta. Markmiðið byggist á grunni Parísarsamkomulagsins. Með því að stuðla að orkuskiptum frá hefðbundnum jarðefnaeldsneytisbifreiðum yfir í rafmagns- og tengiltvinnbifreiðar hjá bílaleigum er unnið að því markmiði að ferðaþjónustan verði umhverfislega sjálfbær. Nú er staðan sú að einungis 1,07% af fólksbílaflota íslenskra bílaleiga eru rafmagns- og tengiltvinnbifreiðar og því mikil tækifæri sem felast í aukinni hlutdeild þeirra í flotanum. Þá gefur hlutfall ferðaþjónustufyrirtækja með vottuð gæða- og umhverfisstjórnunarkerfi til kynna þá áherslu sem slík fyrirtæki leggja á m.a. umhverfismál. Árið 2017 voru VAKAflökkuð, Svansvottuð og ISO-vottuð fyrirtæki í ferðaþjónustu um 125. Aukið hlutfall fyrirtækja með slíkar vottanir gefur vísbendingar um ábyrga nálgun fyrirtækjanna í umhverfismálum og þar af leiðandi aukna fylgni við Parísarsamkomulagið.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Efnahagslega sjálfbær ferðaþjónusta.	8	Árleg aukning verðmætasköpunar í einkennandi greinum ferðaþjónustu. ²	508 ma.kr. ³	+1,5% á ári	+1,5% á ári
			Árleg aukning útgjalda ferðamanna.	Grunngildi	Bæta grunngili.	Bæta grunngili.
			Hlutfall gistinátta á hótelum og gistiheimilum utan háannatíma á landsbyggðinni. ⁴	41% ⁵	43%	48%
2	Samfélagslega sjálfbær ferðaþjónusta.	11	Viðhorf heimamanna til ferðaþjónustu (jákvæð 1–5).	4,2 ⁶	Halda grunngili.	Bæta grunngili.
			Ánægja starfsfólks í ferðaþjónustu (hlutfall ánægðra).	Grunngildi.	Halda grunngili.	Bæta grunngili.
			Meðmælaskor (NPS) ferðamanna skv. landamærarannsókn.	69/100	Bæta grunngili.	Bæta grunngili.
3	Umhverfislega sjálfbær ferðaþjónusta.	13	Hlutfall vistvænna bíla af bílaleigubílum.	1,07%	2%	20%
			Hlutfall fyrirtækja í ferðaþjónustu sem eru með vottuð gæða- eða umhverfisstjórnunarkerfi.	0,03%	+5%	+5%

Eftirfarandi breytingar hafa verið gerðar á mælikvörðum frá fjármálaáætlun 2019–2023:

Mælikvarða varðandi efnahagslega sjálfbæra ferðaþjónustu um árlega aukningu útgjalda ferðamanna var bætt við í stað mælikvarða um meðmælaskor ferðamanna samkvæmt landamærarannsókn, sem var færður undir mælikvarða um samfélagslega sjálfbæra ferðaþjónustu. Með mælingu á árlegri aukningu útgjalda er hægt að fylgjast með því hvort verðmæti af hverjum ferðamanni séu meiri en aukning í fjölda komu þeirra. Meðmælaskor ferðamanna gefur gleggri mynd af samfélagslegu ástandi en efnahagslegu.

² Með verðmætasköpun er m.a. átt við tekjur af einkennandi greinum ferðaþjónustu; gistiþjónustu, veitingaþjónustu, farþegaflutningum á landi, sjó og með flugi, leigu flutningatækja, bílaleigu, ferðaskrifstofum, menningarstarfsemi, afþreyingu og tómsundastarfsemi, verslun og annarri þjónustu.

³ Atvinnuvegir. Ferðaþjónusta. Hagstofa Íslands 2017. Tölur fyrir árið 2018 liggja ekki fyrir.

⁴ Ferðaþjónusta. Gisting. Hótel og gistiheimili. Hagstofa Íslands 2017.

⁵ Gistinætur á hótelum og gistiheimilum 1998–2018. Tölur fyrir 2018 liggja ekki fyrir.

⁶ Samkvæmt Rannsóknamiðstöð ferðamála 2017 mælist viðhorf heimamanna til ferðaþjónustu 4,2 af 5 mögulegum. Tölur fyrir árið 2018 liggja ekki fyrir.

Mælikvarða um nýtingu gistirýmis utan háannatíma var breytt í hlutfall gistinátta á hótélum og gistiheimilum utan háannatíma á landsbyggðinni til þess að gefa gleggri mynd af verðmætasköpun og dreifingu ferðamanna um landið. Jafnframt var tekinn út mælikvarði um hlutfall ferðamanna sem heimsækir valda ferðamannastaði á landsbyggðinni þar sem þeir hafa ekki verið skilgreindir.

Mælikvarða um fjölda fyrirtækja í ferðaþjónustu sem eru með vottuð gæða- eða umhverfisstjórnunarkerfi var breytt í hlutfall fyrirtækja með slík kerfi. Með því er betur unnt að meta raunverulegan árangur í gæða- og umhverfismálum fyrirtækja.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1, 2, 3	Marka langtíma stefnu um þróun sjálfbærrar ferðaþjónustu í samvinnu við hagsmunaaðila.	2019–2020	ANR
2	1, 2, 3	Setja ramma um forgangsörðun við öflun, greiningu og hagnýtingu gagna, sem styður við framþróun greinarinnar og framfylgir stefnu stjórnvalda á sviði ferðamála.	2019–2020	ANR
4	1, 2	Styðja við markaðsstofur landshlutanna og þróun þeirra.	2018–2021	ANR/Ferðamálastofa.
5	1, 2, 3	Greina þolmörk náttúru, samfélags og efnahagslífs („álagsmat“).	2018–2019	ANR/verkefni unnið á vegum Stjórnstöðvar ferðamála.
6	1, 2	Skerpa á reglum um skammtímaleigu og efla eftirlit með leyfislausri starfsemi.	2018–2020	ANR
7		Kanna leiðir til gjaldtöku, m.a. möguleika á álagningu komu- eða brottfarargjalds, í samráði við greinina.	2018–2019	FJR/unnið í náinni samvinnu við ANR.
8	1, 2, 3	Skilgreining og uppbygging fyrirmýndaráfangastaða.	2019–2023	ANR í samstarfi við UAR.
9	1, 2, 3	Samkeppnismat á regluverki í ferðaþjónustu.	2019–2020	ANR í samvinnu við OECD.

15 Orkumál

UMFANG

Starfsemi á málefнасviði orkumála er á ábyrgð ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunar-ráðherra. Undir málefнасviðinu er einn málaflokkur: 15.1 Stjórnun og þróun orkumála.

Málaflokkurinn varðar stjórnslu Orkustofnunar og stefnumótun og eftirlit stjórnvalda, svo sem vegna flutnings og dreifingar raforku, eftirlits með raforkumarkaði, orkuskipta, orkunýtni, nýtingar auðlinda í jörðu, orkuöryggis, hitaveitu og kolvetnismála.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefнасviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjáraukalög 2018	Fjárlög 2019
15 Orkumál			
15.10 Stjórnun og þróun orkumála	3.704	4.060	4.176
Samtals	3.704	4.060	4.176

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ.

Framtíðarsýn stjórnvalda er að Ísland sé leiðandi í þróun og nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa á grunni sérstöðu og hreinleika umhverfis og orkuauðlinda, þekkingar og fagmennsku.

Meginmarkmið málefнасviðsins er aukin samkeppnishæfni orkumarkaðar á grunni efnahagslegs, umhverfislegs og samfélagslegs jafnvægis. Sérstök áhersla er lögð á samspil byggðamála og orkumála og að tryggja afhendingaröryggi raforku á landsvísu og jöfnun orkukostnaðar. Orkumál eru auðlindadrifin atvinnugrein og því þarf að huga að áhrifum greinarinnar á þróun umhverfis og auðlinda. Þá er mikilvægt að orðspor greinarinnar sé jákvætt í augum samfélags ekki síður en meðal erlendra aðila. Aukin verðmætasköpun orkumála má ekki ganga á sameiginlegar auðlindir á kostnað komandi kynslóða og stuðla verður að sátt um þróun greinarinnar og samfélagsleg áhrif.

Til að framtíðarsýn og meginmarkmið málefнасviðsins nái fram að ganga eru lögð til markmið og aðgerðir sem varða m.a. orkuöryggi, aukið hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa og jöfnun orkukostnaðar á landsvísu.

Framtíðarsýn og meginmarkmið málefнасviðsins eru í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna frá 2016 og áherslur úr stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.

FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefna sviðsins hækki um 16 m.kr. frá fjárlögum 2019 til ársins 2024. Helstu breytingar til hækkunar eru 100 m.kr. leiðrétting á umfangi niðurgreiðslna á húshitun þar sem framlag vegna þessa hefur ekki fylgt þeim forsendum sem hafa áhrif á kostnað, s.s. íbúapróun og veðurfar, hækkun framlags vegna niðurgreiðslna á dreifingu raforku í samræmi við forsendur raforkuspár og 50 m.kr. tímabundið framlag í eitt ár vegna orkuskipta á Kili í samræmi við áherslur og stefnu stjórnvalda varðandi umhverfismál, eflingu ferðaþjónustu og aukið öryggi í fjarskiptum. Aðrar breytingar á tímabilinu sem hafa áhrif á útgjaldaramma eru helstar að tímabundið framlag vegna stofnstyrkja nýrra hitaveitna, sem veitt var til þriggja ára í fjárlögum 2018, fellur niður. Innan útgjaldaramma verða nokkrar breytingar á tímabilinu, þ.e. forgangsraðað hefur verið tímabundið til ýmissa verkefna og þegar viðkomandi verkefnum lýkur verður því svigrúmi sem skapast forgangsraðað í þær aðgerðir sem tilgreindar eru í umfjölluninni hér á eftir.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefna sviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
15 Orkumál	4.345	4.051	4.111	4.177	4.192
Þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	4.339	4.045	4.105	4.171	4.186
Þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	6	6	6	6	6

15.1 STJÓRNUN OG ÞRÓUN ORKUMÁLA

Verkefni

Undir málaflokkinn falla málefni/verkefni á sviði stefnumótunar og eftirlits stjórnvalda með orkumálum, svo sem vegna flutnings og dreifingar raforku, eftirlits með raforkumarkaði, orkuskipta, orkunýtni, nýtingar auðlinda í jörðu, orkuöryggis, hitaveitu og kolvetnismála.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Á síðustu árum hafa orkumál á heimsvísu markast af áhrifum loftslagsbreytinga, sveiflukenndu jafnvægi framboðs og eftirspurnar, aukinni samtengingu markaða og auknum kröfum um sjálfbærni. Áhersla hefur verið lögð á mikilvægi raforkusparnaðar og aukna hlutdeild endurnýjanlegra orkugjafa. Orkumál hafa einnig einkennst af afléttingu sérleyfa til að stuðla að aukinni samkeppni á raforkumörkuðum.

Öll raforkuframleiðsla á Íslandi er af endurnýjanlegum uppruna (73% vatnsafl, 26% jarðvarmi og 0,1% vindorka). Um 71% af endanlegri orkunotkun á Íslandi á uppruna sinn í endurnýjanlegum orkugjöfum. Að minnsta kosti 99% húshitunar á Íslandi eru af endurnýjanlegum uppruna (90% jarðvarmi og 9% raforka). Hlutfall jarðefnaeldsneytis hefur minnkað jafnt og þétt í orkubúskap landsmanna undanfarna áratugi og er stefna stjórnvalda að sú þróun haldi áfram. Á sama tíma hefur notkun jarðefnaeldsneytis aukist í samgöngum vegna aukins umfangs ferðaþjónustunnar. Stjórnvöld hafa stutt við hitaveituvæðingu undanfarna áratugi með stofnstyrkjum til nýrra hitaveitna og styrkjum til jarðhitaleitar og áhersla hefur verið lögð á að draga úr rafhitun húsnæðis. Að sama skapi hafa stjórnvöld stutt við áframhald

orkuskipta sem snýr að samgöngum og þeim iðnaði þar sem notast er við jarðefnaeldsneyti. Innlend notkun jarðefnaeldsneytis er að mestu frá samgöngum á landi, í lofti og frá fiskiskipaflotanum.

Sögulega séð hefur orkuframleiðsla á Íslandi einkum beinst að þörfum stóriðju en um 80% orkuframleiðslu fer til stóriðju. Áherslur í orkumálum eru nú lagðar á aukið hlutfall vistvænna orkugjafa, aukin orkuskipti á landi og hafi, bættu orkunýtni og meira jafnvægi milli efnahagslegra, umhverfislegra og samfélagslegra þátta í orkumálum. Eitt af forgangsmálum stjórnvalda er að tryggja orkuöryggi og afhendingaröryggi raforku á landsvísu, sérstaklega á þeim svæðum sem búa við skert afhendingaröryggi (t.d. á Vestfjörðum og Norðurlandi eystra). Álag á flutningskerfi Landsnets og dreifiveitur hefur aukist jafnt og þétt og hefur það leitt til vaxandi rekstraráhættu og minni tækifæra til nýrrar atvinnuuppbyggingar á landsvísu. Fyrirvaralausum rekstrartruflunum og straumleysismínútum hefur að sama skapi fjölgað. Til að ná framangreindum markmiðum þarf fyrst og fremst að setja heildstæða orkustefnu til lengri tíma. Slík orkustefna þarf að byggjast á áætlaðri orkuþörf til langs tíma miðað við stefnu stjórnvalda, til að mynda um orkuskipti, og hvernig megi tryggja raforkuframboð fyrir almenning og atvinnulíf. Einnig þarf að treysta betur flutnings- og dreifikerfi raforku, tengja betur lykilsvæði, skoða að hve miklu leyti nýta megi jarðstrengi með hagkvæmum hætti og bæta málsmeðferð ákvarðana sem tengjast framkvæmdum í flutningskerfinu.

Parísarsamningurinn sem tók gildi 2016 er meðal stærstu áskorana á sviði orkumála á komandi árum og atvinnulífsins almennt. Ísland tekur þátt í markmiði ESB um að samdráttur í losun gróðurhúsalofttegunda verði 40% árið 2030 miðað við losun á árinu 1990. Unnið hefur verið að loftlagsmálum um margra ára skeið og Alþingi samþykkti þingsályktun um aðgerðaáætlun um orkuskipti í maí 2017 sem hefur að markmiði að draga úr notkun jarðefnaeldsneytis með því að auka hlutdeild endurnýjanlegra orkugjafa. Meðal þeirra aðgerða sem tengjast orkumálum eru:

- Orkuskipti í samgöngum þar sem stefnt er að því að hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa verði 40% árið 2030.
- Efling innviða rafbíla á landsvísu þar sem stefnt er að því að byggja upp innviði sem mikilvægir eru rafbílavæðingu, svo sem setja upp hraðhleðslustöðvar og styrkja raftengingar í höfnum.
- Samdráttur í losun gróðurhúsalofttegunda vegna sjávarútvegs þar sem stefnt er að 10% hlutfalli endurnýjanlegra orkugjafa árið 2030.
- Þróun loftslagsvænni landbúnaðar sem unnið verður að á grunni vegvísis um samdrátt í losun frá landbúnaði.

Orkumál eru undirstaða bættra lífsskilyrða og atvinnuþróunar og árangur í loftslagsmálum mun að verulegu leyti byggjast á því hvernig til tekst að vinna að orkuskiptum og orkusparnaði. Hagnýting orkuauðlinda verður að byggjast á sjálfbærni og styðja við ímynd og þróun atvinnulífs.

Í ferðaþjónustu er rafvæðing bílaflotans komin á skrið en má hraða enn frekar með auknum hvötum og nýjum skilyrðum. Notkun endurnýjanlegra orkugjafa, eins og raforku, vetnis, metans, lífheldsneytis o.fl., mun skila verulegum árangri til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Hlutdeild endurnýjanlegrar orku í samgöngum, þar sem uppistaðan er lífheldsneyti, metan og rafmagn er nú rúmlega 8%. Ferðaþjónustan hefur mikilvægu hlutverki að gegna við að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda með réttu vali samgöngutækja.

Í sjávarútvegi er mögulegt að auka notkun endurnýjanlegs eldsneytis, lífdísils eða jurtaolíu á vélar skipaflotans og er sú leið talin ódýr og geta minnkað losun gróðurhúsalofttegunda. Einnig eru möguleikar fólgnir í notkun metanóls og raforku. Þá þarf að huga frekar að orkuskiptum innan atvinnugreinarinnar, þ.m.t. hjá fiskimjölsverksmiðjum og með rafvæðingu hafna.

Í iðnaði er losun gróðurhúsalofttegunda frá stóriðju og jarðvarmavirkjunum umtalsverð. Iðnfyrirtæki hafa nú þegar áform um að auka föngun kolefnis frá starfsemi og nýta í efnaiðnaði. Þá er hægt að binda kolefni frá jarðvarmavirkjunum með niðurdælingu í jarðlög og með metanólframleiðslu. Vísbendingar eru um að unnt geti verið að draga úr útstreymi frá jarðvarmavirkjunum um allt að 90% með þessum aðgerðum.

Í landbúnaði er mögulegt að framleiða eldsneyti úr repjuolíu. Þessi aðferð er vel þekkt og tilraunir hér á landi gefa góð fyrirheit um aukningu í framleiðslu á repjuolíu. Möguleikar bænda eru einnig fölgirnir í framleiðslu hauggass eða með þátttöku í verkefnum tengdum smávirðjunum í héraði.

Viða er unnið að stefnumótun til af hálfu stjórnvalda til að leggja grunn að því að framangreind tækifæri nái fram að ganga.

Orkumál eru þekkingariðnaður sem byggist á viðamiklum rannsóknum á orkuauðlindunum, vinnslutækni og afurðaþróun sem markaðssettar hafa verið með góðum árangri á alþjóðamarkaði. Með djúpborun á háhitasvæðum er að opnast ný sýn á afkastagetu jarðhitasvæða. Mikilvægt er að Ísland verði áfram vettvangur fyrir öflun og miðlun alþjóðlegrar þekkingar á jarðhitanýtingu og miðlun hennar í formi menntunar, ráðgjafar, þróunar og verndunar hugverka. Efla þarf orkurannsóknir og leggja aukna áherslu á alþjóðlegt samstarf, m.a. til að auka árangur í sölu á vörum og þekkingu.

Á raforkumarkaði hefur fjölbreyttari iðnstarfsemi verið að hasla sér völl hér á landi, t.a.m. gagnaveitur. Einnig eru að koma til fjölbreyttari orkukostir sem eru orðnir samkeppnishæfir við orkuvinnslu frá jarðvarma og vatnsorku, þá sérstaklega vindorkan. Mikilvægt er að regluverk raforkumarkaðar og umhverfis- og skipulagsmála þróist í takt við tilkomu nýrra viðskiptavina og nýrra orkukosta.

Í orkumálum eru ýmsar áskoranir og tækifæri til úrbóta þegar kemur að kynja- og jafnréttissjónarmiðum. Mikið hefur þó áunnist á undanförunum árum í þeim efnum og má þar til dæmis nefna að jöfn kynjahlutföll eru í stjórnnum stærstu orkufyrirtækja landsins og á stjórnendastigi. Á hinn bóginn má nefna að úthlutanir úr Orkusjóði fara að mestu leyti til verkefna sem eru frá karlmönnum, í sama hlutfalli og umsóknir. Samhliða áformum um eflingu Orkusjóðs er rétt að taka starfsemi sjóðsins til skoðunar í þessu ljósi.

Ýmsar áskoranir og tækifæri til umbóta er til staðar varðandi jöfnun orkukostnaðar vegna dreifingar raforku. Staðan í dag er sú að núgildandi jöfnunargjald raforku, sem er skattur sem er lagður á viðskiptavinum dreifiveitna raforku og er ráðstafað til niðurgreiðslu dreifikostnaðar í dreifbýli, tryggir eingöngu 53% jöfnun dreifikostnaðar á milli þéttbýlis og dreifbýlis. Í fjármálaáætlun 2020–2024 eru sett markmið um að þetta hlutfall jöfnunar dreifikostnaðar verði komið í 65% árið 2020 og 85% árið 2024. Sem stendur er unnið að útfærslum á leiðum að því markmiði innan starfshóps um jöfnun dreifikostnaðar og er tillagna hans að vænta í mars 2019. Tvær leiðir koma þar helst til greina. Annars vegar að tvöfalda núverandi jöfnunargjald raforku (úr 0,30 kr/kWst í 0,60 kr/kWst) og það hefur þau áhrif að 1.900 m.kr. (í stað 980 m.kr.) verða til ráðstöfunar til að niðurgreiða gjaldskrár í dreifbýli (há RARIK og OV) fyrir dreifingu raforku. Hin leiðin er að samþætta og sameina gjaldskrár dreifiveitna í landinu, óháð því hvort um dreifbýlisgjaldskrár eða þéttbýlisgjaldskrár er að ræða. Sú leið felur í sér talsverða kerfisbreytingu og sem stendur er Orkustofnun og framangreindur starfshópur að skoða ítarlega alla þætti þess og er tillagna að vænta samhliða skilum á skýrslu starfshópsins í mars.

Markmið og mælikvarðar

Í kaflanum koma fram markmið og mælikvarðar sem miða að því að ná fram auknum árangri. Við markmiðssetningu er litið til þess að skapa jafnvægi milli efnahagslegra, umhverfislegra og samfélagslegra þátta. Meiri hluta þeirra aðgerða og verkefna sem tilgreind

eru hér á eftir má rekja beint til stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Má þar nefna gerð langtímaorkustefnu, eflingu flutnings- og dreifikerfis raforku (t.d. þrífösun rafmagns), að tryggja afhendingaröryggi raforku um land allt, stuðning við áætlanir um orkuskipti (t.d. varmadæluvæðingu á köldum svæðum, innviði fyrir rafbíla og rafvæðingu hafna) og skoðun á möguleikum á lagningu jarðstrengja. Einnig tengjast markmiðin heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna (markmiðum 7, 8, 10 og 13).

Nánar tiltekið eru markmiðin eftirfarandi:

1. Tryggja jafnvægi framboðs og eftirspurnar á almennum markaði og þar með orkuöryggi. Markmiðið byggist á því hlutverki ríkisins að tryggja að ekki séu markaðshindranir til staðar sem komi í veg fyrir að jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar raforku náist með hliðsjón af orkuspá. Nú um stundir er umframeftirspurn eftir raforku og óvissa um raforkuöflun.
2. Auka hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í orkubúskap Íslands. Markmiðið felur í sér að auka hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa bæði í samgöngum og haftengdri starfsemi.
3. Jafna orkukostnað vegna dreifingar raforku og húshitunar á landsvísu. Markmiðið felur í sér að jafna orkukostnað á landsvísu sem snýr bæði að niðurgreiðslu húshitunar-kostnaðar á köldum svæðum og dreifingu raforku í dreifbýli. Stefnt er að því að jöfnun dreifikostnaðar raforku í dreifbýli nemi 70–75% árið 2022. Sjá nánar að ofan um vinnu við leiðir að því markmiði.
4. Lágmarkskröfur um afhendingaröryggi raforku gildi um allt land. Markmiðið byggist á því að tryggja að lágmarkskröfur um afhendingaröryggi raforku gildi um allt land. Í því ljósi felur markmiðið í sér að í lok tímabils áætlunarinnar hafi viðmiðum um rofið álag, straumleysismínútur og lengd truflana verið náð.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Tryggja jafnvægi framboðs og eftirspurnar á almennum markaði, og þar með orkuöryggi.	7,8	Hlutfall framboðs og eftirspurnar raforku með hliðsjón af orkuspá.	Eftirspurn umfram framboð.	Framboð nálgast að vera í takt við eftirspurn.	Framboð í takt við eftirspurn.
2	Auka hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í orkubúskap Íslands.	7,13	Hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í samgöngum.	8%	10%	14%
			Hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í sjávarútvegi og skyldri starfsemi.	0,3%	0,5%	3,5%

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
3	Jafna orkukostnað vegna dreifingar raforku og húshitunar á landsvísu.	10	Hlutfall á jöfnun kostnaðar við húshitun á köldum svæðum og dreifingu raforku í dreifbýli.	53% Aukin framlög til stofnstyrkja hitaveitna.	65% ¹	85%
4	Lágmarkskröfur um afhendingaröryggi raforku gildi um allt land.	7, 10	a) Rofið álag í flutningskerfinu. ² b) Straumleysisminútur. c) Lengd truflana.			a) < 0,85 MW / MW ár ³ b) <50 mínútur á ári c) <10 kerfismínútur

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Tryggja orkuöryggi á heilidsölumarkaði raforku með því að skýra ábyrgð og hlutverk aðila með lagabreytingu (vinnu starfshóps sem enn er að störfum fylgt eftir með lagabreytingum).	2020–2021	ANR
2	1, 2 og 3	Miðla þekkingu um mikilvægi hugverkaverndar í orkumálum (tímabundið átaksverkefni sem hefst 2019).	2020–2021	ANR/ELS
3	1 og 4	Rannsóknir á þjóðhagslegri hagkvæmni þess að aukið hlutfall af flutningskerfi raforku verði lagt í jörð (rannsókn hafin og lýkur 2020–2021).	2020–2021	ANR
4	2	Vinna að orkuskiptum í samræmi við aðgerðaáætlun á grunni þingsályktunar og aðgerðir í stjórnarsáttmála (og í samræmi við skilgreindar vörður á leiðinni).	2020–2024	ANR
5	2 og 3	Varmadæluvæðing á stórum og smáum skala á köldum svæðum (nýta og greina tækifæri til að draga úr raforkunotkun kyntra hitaveitna).	2020–2024	ANR
6	1,4	Greina möguleika á smávirkjunum (undir 10MW) á landsvísu og staðbundnum lausnum í orkumálum. ⁴	2020–2024	ANR/OS
7	4	Mat á endurbótum til að tryggja orkuöryggi svæða sem búa við skert afhendingaröryggi.	2020–2024	ANR/OS
8	1	Vinna við gerð langtímaorkustefnu (starfshópur hóf störf 2018 og áætlað að vinnu ljúki 2020 og eftirfylgni aðgerða 2021).	2020–2021	ANR

¹ Viðmið vísar til hlutfalls af þeim kostnaði sem þarf að niðurgreiða til að ná fullri jöfnun í dreifikostnaði raforku.

² Hlutfall samanlagðrar aflskerðingar og mesta álags á flutningskerfið.

³ Hlutfall milli summu allra aflskerðinga ársins og aftloppsins í kerfinu.

⁴ Rétt er að hafa í huga að meginaðgerð til að ná markmiði um jöfnun flutningskostnaðar felst í niðurgreiðslu ríkisins.

Málaflokkur 15.1

9	1,2,3	Efling Orkusjóðs. Styrking Orkusjóðs er í samræmi við aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftlagsmálum, áform um aukin orkuskipti, áherslur á sviði nýsköpunar o.fl.	2020–2024	ANR/OS
10	1,2,3	Átaksverkefni í að hraða þrífösun rafmagns.	2020–2024	ANR
11	1,2,3	Einföldun leyfisveitingarferla vegna framkvæmda og sérstök yfirferð á regluverki vindorku, í samstarfi við UAR.	2020-2024	ANR/UAR

16 Markaðseftirlit, neytendamál og stjórnýsla atvinnumála og nýsköpunar

UMFANG

Starfsemi á málefнасviði markaðseftirlits, neytendamála og stjórnýslu atvinnumála og nýsköpunar er á ábyrgð ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra. Það skiptist í tvo málaflokka sem eru

- 16.1 *Markaðseftirlit og neytendamál.*
- 16.2 *Stjórnýsla atvinnumála og nýsköpunar.*

Fyrri málaflokkurinn varðar markaðseftirlit, sem Samkeppniseftirlitið og Fjármálaeftirlitið fara með, og neytendamál sem Neytendastofa fer með.

Undir síðari málaflokkinn fellur starfsemi aðalskrifstofu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefнасviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjárukalög 2018	Fjárlög 2019
16 Markaðseftirlit, neytendamál og stj.ýsla atv.mála			
16.10 Markaðseftirlit og neytendamál	2.767	3.114	3.142
16.20 Stjórnýsla atvinnumála og nýsköpunar	1.410	1.509	1.452
Samtals	4.177	4.623	4.594

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn stjórnvalda er skilvirk efnahagsstarfsemi og velferð á grunni stöðugleika, virkrar samkeppni, gagnsæis og heilbrigðra viðskiptahátta.

Meginmarkmið málefнасviðsins er alþjóðleg samkeppnishæfni atvinnulífs sem byggist á efnahagslegu, umhverfislegu og samfélagslegu jafnvægi.

Virk samkeppni, traust á fjármálamarkaði og markviss neytendavernd styðja við efnahagslega framþróun og arðsemi atvinnulífs. Framleiðsluhættir atvinnulífs byggjast á nýtingu auðlinda og því þarf að huga að þolmörkum náttúru og umhverfis. Þá er mikilvægt að sátt ríki um starfsskilyrði atvinnuveganna og viðskiptahætti en að öðrum kosti dregur úr trausti almennings á atvinnulífinu en það leiðir aftur til óvissu sem hefur neikvæð áhrif á fjárfestingar og framleiðni. Eftirlitshlutverk stjórnvalda er því mikilvægt. Það felur í sér að stjórnvöld vinni m.a. gegn samkeppnishindrunum í hvaða formi sem þær kunna að vera, stuðli að skilvirkum

fjármálamarkaði og öflugri neytendavernd. Á þann hátt er stuðlað að hagkvæmni, aukinni framleiðni og nýsköpun og trúverðugleika atvinnulífs og grunnstoða þess.

Framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins eru í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna nr. 10.5 um að reglusetning og eftirlit með alþjóðlegum fjármálamörkuðum og -stofnunum verði bætt og beiting slíkra reglna eflað og heimsmarkmiði nr. 16.6 um að þróaðar verði skilvirkar og ábyrgar stofnanir á öllum sviðum sem hafi gagnsæi að leiðarljósi.

FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins hækki um 513 m.kr. frá fjárlögum 2019 til ársins 2024. Hækkunin skýrist að mestu af áætluðum breytingum á rekstrargjöldum Fjármálaeftirlitsins en þau eru fjármögnuð með eftirlitsgjaldi sem Fjármálaeftirlitið innheimtir af eftirlitsskyldum aðilum og rennur í ríkissjóð. Þá er samtals 60 m.kr. framlag vegna aðgerða til að sporna við kennitölufлакki og eflingar eftirlits með heimagistingu. Innan útgjaldaramma verða nokkrar breytingar á tímabilinu, þ.e. forgangsraðað hefur verið tímabundið til ýmissa verkefna og þegar viðkomandi verkefnum lýkur verður því svigrúmi sem skapast forgangsraðað í þær aðgerðir sem tilgreindar eru í umfjölluninni hér á eftir.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
16 Markaðseftirlit, neytendamál og stj.sýsla atv.mála	4.735	4.784	4.897	4.952	5.106
Þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	4.703	4.752	4.866	4.922	5.076
Þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	32	32	31	31	30

16.1 MARKAÐSEFTIRLIT OG NEYTENDAMÁL

Verkefni

Undir málaflokk 16.1 fellur eftirlit Samkeppniseftirlitsins með ákvæðum samkeppnislaga, nr. 44/2005, og samkeppnisreglna EES-samningsins og almennt fyrirsvar fyrir bættum samkeppnis skilyrðum íslensks atvinnulífs. Undir málaflokkinn fellur einnig eftirlit Fjármálaeftirlitsins með fjármálastarfsemi. Neytendastofa fer með eftirlit með því að reglum laga um réttindi neytenda sé fylgt og markaðseftirlit með öryggi vöru og réttmætum viðskiptaháttum.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Fákeppni og samþjöppun eru meðal helstu áskorana í íslensku samkeppnisumhverfi. Í fákeppnisumhverfi skapast aðstæður fyrir samráð eða misnotkun á markaðsráðandi stöðu með alvarlegum afleiðingum fyrir atvinnulífið, neytendur og hagkerfið í heild. Jafnframt er mikilvægt að stjórnvöld gæti þess að draga ekki úr samkeppni með lögum, reglum og öðrum ákvörðunum sem varða starfsskilyrði atvinnuveganna. Þannig er mikilvægt að gæta þess að

reglusetning stjórnvalda feli ekki í sér duldar eða lítt duldar samkeppnishömlur eða óþarfa reglubyrði enda geta hvers kyns samkeppnishömlur valdið skaða.

Eftirlit með samkeppni miðar að því að efla virkni markaða með því að vinna gegn takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri og skaðlegri fákeppni og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaði. Samkeppni knýr fyrirtæki til að hagræða í rekstri og vinnur gegn sóun. Um leið stuðlar samkeppni að nýsköpun, auknu vöruframboði, betri þjónustu og lægra verði. Það er hlutverk Samkeppniseftirlitsins að koma í veg fyrir samkeppnishömlur með því að stöðva brot á samkeppnislögum, standa gegn skaðlegri samþjöppun, tryggja að beiting samkeppnislaga uppfylli ýtrustu kröfur á Evrópska efnahagssvæðinu og benda stjórnvöldum á leiðir til að efla samkeppni. Mikilvægt er að Samkeppniseftirlitið fylgist vel með þróun markaða og að samrunaeftilrit sé öflugt.

Eftirlit með fjármálastarfsemi miðar að því að starfsemin sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur eða samþykktir sem um starfsemina gilda og hún sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti. Frá fjármálakreppunni haustið 2008 hefur eftirlit með fjármálamarkaði verið eflt til muna bæði hér og á meginlandi Evrópu. Með samræmingu leikreglna sem gilda á íslenskum mörkuðum og innan Evrópska efnahagssvæðisins er ýtt undir aukna starfsemi erlendra fyrirtækja hér á landi og íslenskra fyrirtækja erlendis og það er til hagsbóta bæði fyrir íslenska neytendur og fyrirtæki. Þetta er grundvallaratriði fyrir samkeppnishæfni atvinnulífsins enda meginforsenda þess að ný fyrirtæki treysti sér til að hefja rekstur hér á landi og að fjárfesting atvinnuveganna aukist.

Í kjölfar fjármálaáfallsins 2008 endurskoðaði Evrópusambandið allt regluverk á fjármálamarkaði. Mikil vinna hefur verið lögð í upptöku þessara nýju reglna í EES-samninginn en umfang og flækjustig þeirra hefur leitt til þess að upptakan hefur tekið töluverðan tíma. Nú er svo komið að vinna við að taka upp í samninginn meginreglur á öllum mörkuðum er langt komin og margar þeirra hafa jafnframt verið innleiddar í lög hér á landi. Ber þar helst að nefna nýjar reglur er varða fjármálafyrirtæki, m.a. um endurreisn og skilameðferð þeirra og einnig nýjar reglur á váttryggingamarkaði. Töluverðra breytinga má vænta á næstu árum t.a.m. við innleiðingu nýrra reglna á verðbréfamarkaði og um greiðsluþjónustu. Nýjar reglur, sem iðulega eru ítarlegri en þær eldri, munu óhjákvæmilega leiða til þess að umsvif Fjármálaeftirlitsins muni aukast.

Nýsköpun á fjármálamarkaði hefur aukist undanfarin ár, m.a. vegna nýrrar tækni við að veita fjármálaþjónustu. Þá hefur þungt og kostnaðarsamt regluverk á fjármálamarkaði ýtt undir annars konar nýsköpun, t.d. vöxt skuggabankastarfsemi eða leiðir til þess að komast fram hjá auknum eftirlitskröfum á fjármálafyrirtæki. Kostnaður sem fylgir eftirliti á fjármálamarkaði er íþyngjandi fyrir minni aðila sem veita þeim stærri mikilvæga samkeppni og aðhald. Því er krefjandi áskorun að gæta jafnvægis milli nýsköpunar og öryggis á fjármálamarkaði.

Frá fjármálaáfallinu 2008 hafa bæði innlendir og erlendir sérfræðingar fjallað um umgjörð eftirlits á fjármálamarkaði hér á landi. Á grundvelli greininga þeirra og tillagna stendur nú yfir vinna við sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins. Sameiningarferli eru alla jafna mikil áskorun fyrir stjórnendur og starfsmenn og eru líkur á að sameining þessara tveggja ríkisaðila verði þar engin undantekning. Hins vegar eru markmið hennar verðug og stjórnvöld áfram um að efla traust og tryggja skilvirkni við framkvæmd þjóðhagsvarúðar og fjármálaeftirlits.

Eftirlit með neytendamálum og heilbrigðum viðskiptaháttum miðar að því að treysta öryggi og réttindi neytenda í viðskiptum við fyrirtæki. Í þessu felst að hafa eftirlit með réttmæti upplýsinga um gæði, verð og öryggi vara og bregðast við með tilheyrandi aðgerðum, svo sem ef vörur eru hættulegar heilsu neytenda eða uppfylla að öðru leyti ekki skilyrði um öryggi þeirra. Þá er mikilvægt að hafa í huga að eftirlit með því að reglum um réttindi neytenda sé fylgt varðar einnig þjónustu, m.a. með tilliti til starfsemi á fjármálamarkaði. Á næstu misserum

verða nýlegar Evrópugerðir innleiddar í íslenskan rétt sem varða úrlausn deilumála neytenda og seljenda utan dómstóla og samstarf og samræmingu valdheimilda eftirlitsstjórnvalda á sviði neytendamála á Evrópska efnahagssvæðinu.

Hlutdeild verslunar og þjónustu í landsframleiðslu nemur um 28% og ör vöxtur í ferðaþjónustu hefur aukið vægi ýmissa þjónustugreina. Viðskiptahættir eru að breytast nokkuð með aukinni netverslun og sjálfvirkni og margir mikilvægir markaðir fyrir neytendur eru um þessar mundir í mikilli þróun, bæði hvað varðar samsetningu og samkeppnisskilyrði. Þessar breytingar leiða fram nýjar áskoranir í neytendavernd sem mikilvægt er að stjórnvöld fylgist með og bregðist við með viðunandi hætti. Tæknibreytingar, aukin umsvif tiltekinnna atvinnugreina, þróun verslunar, þjónustu og viðskiptahátta, m.a. með tilliti til vefverslunar, og auknar kröfur almennings um markvissari neytendavernd, leiða til þess að tímabært er að auka rannsóknir á sviði verslunar og þjónustu.

Í íslensku atvinnulífi eru fjölmargar áskoranir þegar kemur að kynja- og jafnréttissjónarmiðum. Tryggja þarf að kynjahlutföll í stjórnnum fyrirtækja verði jöfn og að fleiri konur veljist til ædstu stjórnenda. Hvað varðar markaðseftirlit sérstaklega má almennt segja að það taki með jöfnum hætti til kynjanna en gæta þarf þess við undirbúning lagasetningar og annarrar reglusetningar að horft verði til jafnréttissjónarmiða við útfærslu og að ekki halli á annað kynið.

Markmið

Markmið og aðgerðir innan málaflokksins miða að því að treysta alþjóðlega samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja á grunni skilvirks og trúverðugs markaðseftirlits. Í því samhengi felast fyrirhugaðar aðgerðir, m.a. í bættri upplýsingagjöf milli stofnana málaflokksins, þeirra aðila sem þær hafa eftirlit með og almennings og endurskoðun á umgjörð neytendamála vegna örrar þróunar viðskiptahátta í verslun og þjónustu.

Mikilvægt er að á Íslandi gildi sömu reglur og annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu. Samræmdar reglur leiða til aukins trúverðugleika, skapa viðskiptatakefæri fyrir innlend fyrirtæki erlendis og auðvelda þátttöku erlendra fyrirtækja á innlendum markaði. Því verður til að mynda lögð áhersla á að fækka óinnleiddum Evrópugerðum á fjármálamarkaði.

Á sama hátt er mikilvægt að íslensk stjórnvöld uppfylli skyldur sínar við eftirlit á grundvelli samkeppnislaga en Samkeppniseftirlitinu er falið það hlutverk að tryggja eftirfylgni við samkeppnisreglur EES-samningsins undir umsjón Eftirlitsstofnunar EFTA. Innan Evrópska efnahagssvæðisins er lögð áhersla á að samkeppnisyfirvöld búi yfir sjálfstæði frá stjórnvöldum og atvinnulífi og hafi fullnægjandi úrræði til eftirlits á grundvelli samkeppnislaga. Um þessi atriði er m.a. fjallað í nýsamþykktu tilskipun sem ætlað er að tryggja meiri einsleitni og um leið skapa meiri festu og fyrirsjáanleika í framkvæmd samkeppnisreglna á Evrópska efnahagssvæðinu.

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (AGS) lagði mat á fylgni Fjármálaeftirlitsins við 29 kjarnaviðmið Basel-nefndar um bankaeftirlit árið 2014 og lagði til umbætur á starfsemi í kjölfarið. Unnið hefur verið að þeim umbótum undanfarin ár og til skoðunar er að óska eftir annarri úttekt af hálfu AGS.

Í október 2018 var ákvað ráðherra nefnd um efnahagsmál og endurskipulagningu fjármálakerfisins að hefja endurskoðun lagaumgjörðar um peningastefnu, þjóðhagsvarúð og fjármálaeftirlit. Verkefnisstjórn yfir verkefnið var sett á laggirnar sem hefur, á grundvelli þessarar ákvörðunar, unnið að sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins. Markmið vinnunnar eru að efla traust, gagnsæi og skilvirkni við yfirstjórn efnahagsmála og að sameina Seðlabankann og Fjármálaeftirlitið með þeim hætti sem eflir traust og tryggir skilvirkni við framkvæmd þjóðhagsvarúðar og fjármálaeftirlits.

Samkvæmt meginmarkmiði málefnasviðsins byggist aukin samkeppnishæfni atvinnulífs á efnahagslegu, umhverfislegu og samfélagslegu jafnvægi. Markmiðið byggist á þeirri forsendu að arðsemi og viðskiptahættir atvinnuvega verði að haldast í hendur við þölmörk náttúru, umhverfis og samfélags, auk þess sem mikilvægt er að almenningur beri traust til starfsemi á markaði og til markaðseftirlits stjórnvalda. Slikt jafnvægi leggur grunn að stöðugu, fyrirsjáanlegu og alþjóðlega samkeppnishæfu atvinnulífi. Jafnframt er stefnt að skilvirkri stjórnslu í málaflokknum og að við laga- og reglusetningu fyrir atvinnulífið verði það metið sérstaklega í hvert sinn hvaða áhrif löggjöf kann að hafa á skilyrði fyrir virka samkeppni, aukna nýsköpun og arðsemi atvinnulífsins. Eftirtalin markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn:

1. Aukið gegnsæi og skilvirkni, virk samkeppni og heilbrigðir viðskiptahættir fjármála- og viðskiptalífs. Markmiðið felur í sér grunnforsendur samkeppnishæfni í íslensku efnahagslífi og vísar m.a. til þess efnahagslega ábata sem leiðir af heilbrigðri fjármálastarfsemi og með því að ryðja úr vegi samkeppnishindrunum sem m.a. geta stafað frá háttsemi fyrirtækja og hamlandi lagaumgjörð um atvinnustarfsemi. Það að ryðja úr vegi slíkum samkeppnishindrunum er mikilvæg forsenda þess að ná fram framleiðnimarkmiðum í íslensku efnahagslífi, sbr. m.a. markmið sem sett eru fram í málefnasviðum 7, 12, 13 og 14.
2. Aukið traust almennings og fyrirtækja til atvinnulífs og markaðseftirlits. Markmiðið felur í sér að trúverðugleiki starfsemi á markaði og eftirlits stjórnvalda dragi úr óvissu og leiði til aukins stöðugleika og skilvirkni markaða. Mikilvægt er að markaðseftirlit sé skilvirkt og fyrirsjáanlegt, svo sem á grunni virks upplýsingaflæðis milli eftirlitsstofnana, þeirra aðila sem þær hafa eftirlit með og almennings. Ekki er aðeins átt við áherslu á upplýsingagjöf stofnana og aðgengi eftirlitsskyldra aðila og almennings að þeim heldur jafnframt að bæta tækifæri almennings til að veita eftirlitsstofnunum ábendingar og upplýsingar. Fjármálaeftirlitið hyggst t.d. einfalda verklag við skil á skýrslum eftirlitsskyldra aðila til stofnunarinnar og taka upp rafræn skil á öllum gögnum. Rafræn þjónustugátt stofnunarinnar mun auðvelda almenningi og fyrirtækjum að skila gögnum, senda inn erindi og fyrirspurnir og fylgjast með framvindu og úrlausn mála. Samkeppniseftirlitið hyggst einnig auðvelda almenningi að senda stofnuninni ábendingar er varða brot á samkeppnislögum með því að innleiða dulkóðaða samskiptagátt þar sem almenningur getur veitt samkeppnisyrirvöldum upplýsingar um samkeppnislagabrot. Þá er stefnt að því að auka fræðslu fyrir stjórnendur og almenning um samkeppnismál til að stuðla að aukinni þekkingu um eðlilega viðskiptahætti á markaði og draga úr líkum á samkeppnislagabrotum. Loks er með sama hætti stefnt að markvissari neytendavernd, m.a. á grunni aukinnar fræðslu fyrir almenning og stjórnendur fyrirtækja um reglur og viðmið neytendaverndar, auk þess sem stefnt er að endurskoðun tiltekinna þátta sem varða stjórnslu neytendamála. Þá er stefnt að hraðari málsmeðferð í úrlausnum mála sem varða réttindi neytenda með endurskoðaðri löggjöf á því sviði. Jafnframt verður stefnt að styttingu málsmeðferðartíma hjá úrskurðaraðilum innan stjórnslunnar og í því skyni verði greindar ástæður langs málsmeðferðartíma og hvaða tækifæri eru til úrbóta.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Aukið gegnsæi, virk samkeppni, og heilbrigðir viðskipta-hættir fjármála- og viðskiptalífs.	10.5	Meðaltal VLF og reiknaðs ábata vegna ákvarðana. Samkeppnis-eftirlitsins sl. 10 ár. ¹	0,5%	0,5% að meðaltali sl. 10 ár.	0,5% að meðaltali sl. 10 ár.
			Árleg aukning innkallaðrar ólöglegrar vöru á markaði.	16	>5%	>5%
			Fjöldi óinnleiddra Evrópugerða á fjármálamarkaði.	34	<10	<5
			Hlutfall atriða í úttekt Alþjóðagjaldeyrissjóðs á opinberu eftirliti á fjármálamarkaði sem uppfylla lágmarksviðmið að verulegu leyti.	24% (2014, úttekt á fylgni við kjarnaviðmið Basel-nefndar um bankaefirlit (BCP))	>50%	Úttekt framkvæmd 2023.
2	Aukið traust almennings og fyrirtækja til atvinnulífs og markaðseftirlits.	16.6	Jákvætt viðhorf almennings til atvinnulífs.	Grunngildi.	>60%	>65%
			Jákvætt viðhorf almennings til markaðseftirlits.	Grunngildi.	>60%	>65%
			Stytting málsmeðferðartíma áfrýjunar-nefndar neytendamála og áfrýjunar-nefndar samkeppnismála.	4 mánuðir.	5% stytting.	25% stytting.

Þær breytingar hafa verið gerðar á markmiðum og mælikvörðun frá fjármálaáætlun 2019–23 að fellt hefur verið brott markmið um aukna umhverfisvitund og úrlausnir á grunni markaðseftirlits og samkeppni. Á grundvelli þess markmiðs var gert ráð fyrir að áhrif markaðseftirlits á grænan hagvöxt og umhverfisvernd yrðu metin og að lög og reglur sem hindrað gætu þróun úrlausna á sviði umhverfismála yrðu tekin til skoðunar. Ekki hefur verið unnt að ráðast í verkefnið að því marki sem nauðsynlegt er og þá hefur það einnig komið fram að markmiðið og aðgerðin eru þverlæg yfir atvinnuvegina og þurfa því að taka til regluverks sem gilda sérstaklega um tiltekna atvinnustarfsemi en ekki til markaðseftirlits. Ljóst er að tækifæri eru til árangurs að þessu leyti á öðrum sviðum.

Mælikvarðar fyrir opinbert eftirlit á fjármálamarkaði hafa tekið breytingum. Mælikvarði um rekstrarkostnað bankanna hefur verið felldur út þar sem hann hefur ekki verið notaður við árangursstýringu innan málaflokksins, einkum þar sem starfsemi Fjármálaeftirlitsins getur með takmörkuðum hætti haft áhrif á hann.

Mælikvarða um viðmið í úttekt Alþjóðagjaldeyrissjóðsins hafa verið gerð almennari þar sem sú úttekt sem stefnt er að næst verður með öðrum hætti en sú sem farið var í 2014.

Í ársskýrslu ráðherra verður gerð grein fyrir þróun þessara mælikvarða.

¹ Gert er ráð fyrir því að reiknaður ábati vegna ákvarðana Samkeppniseftirlitsins verði reiknaður reglulega í samræmi við aðferðarfræði OECD.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020-2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1 og 2	Meta þekkingu stjórnenda fyrirtækja á meginreglum samkeppnislaga og efla almenna fræðslu um áhrif markaðs- eftirlits, þ.m.t. neytendaverndar, á efnahagslífið.	2019–2022	ANR/Samkeppniseftirlitið/ Neytendastofa.
2	1	Rafræn skil á öllum innsendum gögnum til FME fyrir árið 2020.	2020	FME
3	1 og 2	Sameining FME og Seðlabanka sem skilar auknu gagnsæi og trausti.	2020–2021	FJR
4	1 og 2	Endurskoða tiltekna þætti í stjórnýslu Neytendamála.	2019–2021	ANR
5	1 og 2	Greina ástæður málsmeðferðartíma úrskurðarnefnda.	2019–2021	ANR

Bætt hefur verið við aðgerð sem styður við markmið 1 og 2. Aðgerðin felur í sér að greindar verði ástæður að baki málsmeðferðartíma áfrýjunarnefndar neytendamála og áfrýjunarnefndar samkeppnismála með það að markmiði að stytta málsmeðferðartíma og auka þannig skilvirkni í stjórnýslu á því sviði.

16.2 STJÓRNSÝSLA ATVINNUMÁLA OG NÝSKÖPUNAR.**Verkefni**

Stjórnýsla atvinnumála og nýsköpunar er á höndum aðalskrifstofu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins. Meginverkefni atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis er að stuðla að skilvirkri stjórnýslu og eftirliti með þeirri starfsemi sem fellur undir ráðuneytið, sbr. starfsemi innan málefnasviða 7, 12, 13, 14 og 15, auk málefnasviðs 16. Til að styrkja stjórnunar- og eftirlitshlutverk ráðuneytisins hefur stefnumótun og áætlanagerð fyrir málefnasvið ráðuneytisins verið eflað, m.a. á grunni samræmds verklags og samvinnu ráðuneytisins og undirstofnana þess. Áherslur í starfi ráðuneytisins snúa m.a. að því að bæta enn frekar eftirfylgni með gæðum og afrakstri verkefna og aðgerða innan ráðuneytisins og meðal stofnana þess og samþætta eins og kostur er framkvæmd aðgerða sem varða fleiri en eitt málefnasvið. Áfram verður unnið að mótun og framkvæmd tillagna um einföldun regluverks og verkferla í þágu atvinnulífs.

Markmið

Markmið málaflokksins leggur grunn að skilvirkari stjórnýslu atvinnumála og nýsköpunar og vandaðri áætlanagerð til lengri tíma. Fjallað er um markmið og aðgerðir í landbúnaði, sjávarútvegi og fiskeldi, ferðaþjónustu og orkumálum í umfjöllun um hlutaðeigandi málefna-svið. Aðgerðir sem tilgreindar eru í þessum málaflokki geta varðað eitt eða fleiri málefnasvið ráðuneytisins.

1. Bætt stefnumótun, vandaðri áætlanagerð og markvissara árangursmat. Markmiðið byggist á mikilvægi þess að stjórnýsla atvinnumála og nýsköpunar sé skilvirk, hugað sé vandlega að forgangsröðun verkefna og leitað sé stöðugt leiða til umbóta og hagræðingar. svo sem með því að endurmeta forsendur á skipulagi stjórnýslu og eftirlits. Áhersla verður lögð á að móta skýrara verklag til að fylgjast með árangri af framkvæmd aðgerða og nýtingu fjármagns.

Á árunum 2019–2020 mun ráðuneytið í samvinnu við OECD, Samkeppniseftirlitið og önnur stjórnvöld, vinna samkeppnismat á laga- og regluhverfi ferðaþjónustu og byggingarstarfsemi. Tilgangur samkeppnismats er að greina gildandi laga- og regluhverfi með það að leiðarljósi að fækka samkeppnishindrunum sem kunna að felast í regluverkinu sem atvinnulífið starfar samkvæmt og koma í veg fyrir óþarfa reglubyrði. Mikil þjóðhagsleg verðmæti felast í því að fækka samkeppnishindrunum sem kunna að leiða af regluverkinu og skapa með þeim hætti betri starfsskilyrði fyrirtækja. Það leiðir til aukinnar framleiðni og samkeppni sem knýr áfram nýsköpun og arðsemi atvinnulífsins. Samhliða og í kjölfar verkefnisins verði unnið að því að móta tillögur um verklag við frekara samkeppnismat við undirbúning lagasetningar.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Bætt stefnumótun, vandaðri áætlanagerð og markvissara árangursmat.		Hlutfall sérfræðinga og stjórnenda sem hafa staðgóða þekkingu á stefnumótun og áætlanagerð.	12%	>25%	>50%

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Kostn.	Ábyrgðaraðili
1	1	Greina fyrirkomulag áætlanagerðar með tilliti til laga um opinber fjármál, m.a. um forgangsröðun verkefna til lengri tíma, stjórnun og eftirlit.	2020	Verður forgangsráðað innan ramma.	ANR
2	1	Stefna að alþjóðlegri viðurkenningu faggildingar og greina kosti þess að nýta faggiltar skoðunarstofur við opinbert eftirlit.	2019–2020	Verður forgangsráðað innan ramma.	ANR
3	1	Greina stöðu og skýra yfirsýn um þróun, starfsemi og áhrif þjónustugreina í hagkerfinu.	2019–2020	Verður forgangsráðað innan ramma.	ANR
4	1	Einfalda regluverk og verkferla í þágu atvinnulífs.	2019–2021	Verður forgangsráðað innan ramma.	ANR
5	1	Framkvæma samkeppnismat í samvinnu við OECD.	2019–2020	Verður forgangsráðað innan ramma.	ANR
6	1	Móta tillögur um framkvæmd samkeppnismats við undirbúning lagasetningar. ²	2019–2020		ANR

² Verður unnið í samráði við forsætisráðuneyti.

17 Umhverfismál

UMFANG

Starfsemi á málefnasviði umhverfismála er á ábyrgð umhverfis- og auðlindaráðherra og skiptist í fimm málaflokka, en þeir eru:

- 17.1 Náttúruvernd, skógrækt og landgræðsla.
- 17.2 Rannsóknir og vöktun á náttúru Íslands.
- 17.3 Meðhöndlun úrgangs.
- 17.4 Varnir gegn náttúruvá.
- 17.5 Stjórnsýsla umhverfismála.

Eftirtaldir ríkisaðilar falla undir málefnasviðið: Hekluskógar, Landgræðslan, Náttúrufræðistofnun Íslands, Náttúruvernd, Skógræktin, Stofnun Vilhjálms Stefánssonar, umhverfis- og auðlindaráðuneytið, Umhverfisstofnun, úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, Úrvinnslusjóður, Vatnajökulsþjóðgarður, Veðurstofa Íslands og Þjóðgarðurinn á Þingvöllum. Einnig heyra undir málefnasviðið Endurvinnslan hf. og átta náttúrustofur víðs vegar um landið sem eru á forræði sveitarfélaga en fá rekstrarstyrk í gegnum fjárlög.

Í töflunni hér að neðan má sjá útgjaldaramma málefnasviðsins samkvæmt fjárlögum 2019 og fjárlögum tveggja ára þar á undan. Enn fremur þróun útgjalda fyrir málaflokka fyrir árið 2019.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjáráukalög 2018	Fjárlög 2019
17 Umhverfismál			
17.10 Náttúruvernd, skógrækt og landgræðsla	4.561	4.555	5.412
17.20 Rannsóknir og vöktun á náttúru Íslands	3.095	3.355	3.467
17.30 Meðhöndlun úrgangs	3.976	4.574	4.879
17.40 Varnir vegna náttúruvá.....	1.700	1.117	1.082
17.50 Stjórnsýsla umhverfismála	3.724	3.801	4.176
Samtals	17.056	17.402	19.016

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn fyrir málefnasviðið er að tekist hefur að tryggja verndun náttúrufarslegra verðmæta og sjálfbæra nýtingu lands, m.a. með uppbyggingu innviða og landvörslu, byggt á bestu vísindalegri þekkingu, fræðslu, upplýsingamiðlun og samráði við hagsmunaaðila. Nettólosun gróðurhúsalofttegunda hér á landi hefur dregist saman og er í samræmi við markmið Parísarsamningsins. Breytingar á landnotkun hafa komið í veg fyrir að losun gróðurhúsalofttegunda frá landi aukist og binding kolefnis í gróðri og jarðvegi hefur aukist verulega og er í samræmi við markmið um kolefnishlutleysi landsins árið 2040. Sjálfbærni í nýtingu náttúruauðlinda hefur meðal annars aukist með tilkomu skipulags haf- og strandsvæða. Á grunni hringrásarhagkerfisins hefur ábyrg neysla, bætt nýting, endurnýting og endurvinnsla dregið verulega úr myndun úrgangs. Mat á náttúruvá byggir á skilvirkri vöktun þannig að nauðsynlegar upplýsingar sem varða öryggi almennings liggja fyrir á hverjum tíma, sérstaklega í ljósi mikils fjölda ferðamanna. Stjórnsýsla er skilvirk, gagnsæ og rafræn þjónusta er nýtt eins og kostur er.

Meginmarkmið málefnasviðsins eru eftirfarandi: Að með aukinni áherslu á rannsóknir, vöktun, friðlýsingar, setningu sjálfbærniáætlana, uppbyggingu innviða og landvörslu verði tryggð verndun náttúruverndarsvæða og líffræðilegrar fjölbreytni og sjálfbær nýting lands tryggð. Að með markvissum aðgerðum til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og auka bindingu kolefnis verði Ísland orðið kolefnishlutlaust árið 2040. Að auka sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda, m.a. með eflingu hringrásarhagkerfisins með áherslu á að draga úr neyslu og auka endurnýtingu og endurvinnslu til að lágmarka myndun úrgangs.

FJÁRMÖGNUN

Helstu breytingar á útgjaldaramma málefnasviðsins frá fjármálaáætlun 2019–2023 eru annars vegar vegna flutnings Mannvirkjastofnunar á árinu 2019 af málefnasviðinu og yfir á málefnasvið 32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála, en fjárveiting til stofnunarinnar nemur um 602 m.kr. í fjárlögum 2019. Hins vegar er breyting á fjárveitingu vegna Endurvinnslunnar, en í samræmi við áætlun félagsins um breytingar í magni aukast fjárveitingar um rúmlega 500 m.kr. á ári eða samtals um 4.165 m.kr. vegna árána 2020–2023. Samsvarandi breyting er á tekjuhlíð hjá ríkissjóði vegna innheimtu á umsýslu- og skilagjaldi einnota umbúða drykkjarvara.

Helstu breytingar í fjármálaáætlun 2019–2023, er haldast óbreyttar í fjármálaáætlun 2020–2024, snúa annars vegar að auknum verkefnum í loftslagsmálum og hins vegar auknum verkefnum tengdum verndun náttúrufarslegra verðmæta og sjálfbærri nýtingu, svo sem með aukinni landvörslu, uppbyggingu innviða og uppbyggingu þjóðgarðs á miðhálandinu. Aukið fjármagn til verkefna í loftslagsmálum fer úr 1.055 m.kr. á árinu 2020 í 2.155 m.kr. á árinu 2023. Aukið fjármagn til verkefna er snúa að verndun náttúrufarslegra verðmæta og sjálfbærrar nýtingar fer úr 1.400 m.kr. á árinu 2020 í 2.000 m.kr. á árinu 2023.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
17 Umhverfismál	20.058	20.623	21.244	22.244	22.405
Þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	18.501	19.016	19.862	20.877	21.053
Þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	1.557	1.607	1.382	1.367	1.353

17.1 NÁTTÚRUVERND, SKÓGRÆKT OG LANDGRÆÐSLA

Verkefni

Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru: umsjón og rekstur náttúruverndarsvæða, innviðauppbygging og landvarsla, gróður- og jarðvegsvernd, stöðvun eyðingar jarðvegs og gróðurs, eftirlit með nýtingu lands, endurheimt raskaðra vistkerfa, þar með talið birkiskóga og mýrlendis, og uppbygging og sjálfbær nýting skógarauðlindar. Um verkefni innan málaflokksins gilda einkum lög um náttúruvernd, lög um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum, lög um landgræðslu og lög um skógrækt.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Helstu áskoranir í málaflokknum og tækifæri til umbóta eru:

- Að tryggja að nýting lands sé sjálfbær og í samræmi við ástand þess, m.a. á svæðum þar sem mikil hætta er á jarðvegsrofi samfara auknu álagi vegna verulegrar fjölgunar ferðamanna er sækja landið heim. Til að mæta þessum áskorunum er áhersla lögð á uppbyggingu innviða og landvörslu til að stýra nýtingu svæða, setningu sjálfbærnivíðmiða fyrir mismunandi nýtingu, eftirlit og vöktun.
- Fjölgun ferðamanna kallar einnig á aukna getu stofnana til að sinna þjónustu og tryggja öryggi þeirra. Ná þarf fram samlegð í verkefnum stofnana sem fara með umsjón og/eða rekstur á náttúruverndarsvæðum eða öðrum svæðum sem njóta einhvers konar verndar. Unnið er að stofnun þjóðgarðastofnunar sem mun hafa umsjón með þjóðgörðum og öðrum friðlýstum svæðum auk annarra verkefna í náttúruvernd.
- Auknar alþjóðlegar skuldbindingar og metnaðarfull markmið stjórnvalda á sviði loftslagsmála krefjast þess að umfang í aðgerðum á sviði skógræktar og landgræðslu sé aukið verulega. Unnið er að því að samræma aðgerðir og auka samstarf stofnana og annarra hagaðila til að tryggja að tilæluðum árangri verði náð.

Helstu áhættuþættir innan málaflokksins eru:

Verulegar breytingar hafa orðið í ferðamennsku á undanförunum árum. Ferðamönnum hefur fjölgað mikið, fólk ferðast um landið á öllum tímum árs og erfitt getur verið að stjórna því hvaða staði ferðamenn kjósa að heimsækja. Af þeirri ástæðu hafa aukist líkur á að frekari spjöll verði á náttúru Íslands. Til að vinna gegn auknum ágangi er unnið að því að til staðar séu innviðir til að taka á móti ferðafólki, leiðbeina um hvar og hvernig eigi að ganga um viðkvæma náttúru og ýmiss konar leiðum beitt til stýringar og lokunar svæða.

Markmið

Sett eru tvö markmið fyrir málaflokkinn:

1. Að bæta ástand áfangastaða innan náttúruverndarsvæða með það markmiði að 95% áfangastaða innan náttúruverndarsvæða séu innan þolmarka fyrir árslok 2023.
2. Megintilgangur þessa markmiðs er að tryggja sjálfbæra nýtingu náttúruverndarsvæða, m.a. með viðeigandi innviðum og landvörslu til að stýra ágangi ferðafólks og viðhalda verndargildi náttúruverndarsvæða. Ástand áfangastaða innan náttúruverndarsvæða verður metið reglulega með samræmdu mati til að fylgjast með þróun þeirra og til að undirbygga aðgerðir sem taldar eru nauðsynlegar, svo sem með aukningu í landvörslu, uppbyggingu innviða og/eða öðrum aðgerðum. Árið 2018 var framkvæmt ástandsmat á 101 áfangstað ferðamanna innan friðlýstra svæða og á sex svæðum undir álagi á náttúruvinjaskrá. Markmiðið tengist með beinum hætti meginmarkmiði málefnasviðsins er snýr að verndun náttúrunnar og sjálfbærni í nýtingu náttúruauðlinda.
3. Að auka árlegt umfang uppgræðslu, endurheimtar vistkerfa og nýskógræktar.
4. Megintilgangur þessa markmiðs er að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda vegna landnotkunar og auka kolefnisbindingu í jarðvegi og gróðri í þágu markmiðs Parísarsamningsins og markmiðs um kolefnishlutleysi 2040. Breytt landnotkun, uppgræðsla, endurheimt vistkerfa og skógrækt getur einnig stuðlað að fjölmörgum öðrum markmiðum, svo sem um vernd og eflingu líffræðilegrar fjölbreytni, auknu þanþoli vistkerfa gagnvart náttúruvá, gróður- og jarðvegsvernd og eflingu byggða.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Bæta ástand áfangastaða innan náttúruverndarsvæða.	15.1	Hlutfall metinna áfangastaða innan þolmarka.	80%	90%	95%*
2	Að auka árlegt umfang uppgræðslu og endurheimtar vistkerfa og nýskógræktar.	13	Árlegt umfang uppgræðslu og endurheimtar vistkerfa. Árleg nýskógrækt. <i>Flatarmál skóglendis.</i>	18.500 ha 1.000 ha <i>192.000 ha</i>	28.000 ha 1.500 ha <i>199.300 ha</i>	55.000 ha 3.000 ha <i>211.299 ha</i>

* Stefnt er að því að ná þessu markmiði árið 2023 eins og fram kemur í fjármálaáætlun 2019–2023.

Markmið 3 í fjármálaáætlun 2019–2023 varðandi innleiðingu vöktunar á stöðu og nýtingu gróður- og jarðvegsauðlindar fól ekki í sér breytingu yfir tíma og er tekið út sem markmið.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Veittir verða styrkir til uppbyggingar innviða á ferðamanna-stöðum í samræmi við landsáætlun um innviði til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.	2018–2024	Umhverfis- og auðlindaráðuneyti.
2	1	Aukið verður við landvörslu til að bæta þjónustu á náttúruverndarsvæðum með aukinni fræðslu og stýringu ferðamanna.	2019–2020	Umhverfis- og auðlindaráðuneyti.
3	1	Koma á reglubundnu mati á ástandi skilgreindra áfangastaða innan náttúruverndarsvæða.	2018–2021	Umhverfis- og auðlindaráðuneyti, Umhverfisstofnun, Vatnajökulshjóðgarður, Þjóðgarðurinn á Þingvöllum.
4	2	Umfang nýskógræktar, uppgræðslu og endurheimtar vistkerfa verður aukið.	2020–2023	Umhverfis- og auðlindaráðuneyti, Landgræðslan, Skógræktin.

17.2 RANNSÓKNIR OG VÖKTUN Á NÁTTÚRU ÍSLANDS**Verkefni**

Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru grunnrannsóknir á náttúru og auðlindum Íslands, vöktun á náttúruvá og náttúru landsins, vöktun áhrifa landnýtingar og umhverfisþátta, miðlun og hagnýting rannsókna.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Helstu áskoranir í málaflokknum og tækifæri til umbóta eru:

- Að tryggja fullnægjandi og reglubundna vöktun vegna náttúruvár þannig að fyrir liggja nauðsynlegar upplýsingar til viðbragðsaðila. Fyrir liggur áætlun um eflingu vöktunar sem felur meðal annars í sér þéttingu mælanets með áherslu á gosbeltið.
- Að tryggja fullnægjandi og reglubundna vöktun náttúrufars, m.a. í ljósi aukins álags á náttúruverndarsvæðum, alþjóðlegra skuldbindinga og loftslagsbreytinga. Unnið er að innleiðingu vöktunar á lykilkáttum íslenskrar náttúru í samræmi við ákvæði laga um náttúruvernd og vöktun á náttúruverndarsvæðum sem eru undir álagi vegna ferðamennsku.

Meðal annarra tækifæra til umbóta innan málaflokksins er að auka samlegð í starfsemi stofnana, svo sem með samnýtingu húsnæðis og tækjabúnaðar, gagnagrunna, landupplýsinga og miðlunar. Með þessu má bæta þjónustu og nýtingu fjármuna.

Helstu áhættuþættir innan málaflokksins eru:

Ófullnægjandi vöktunarstig náttúruvár getur aukið líkur á mann- og eignatjóni. Unnið hefur verið að því að skilgreina vöktunarstig og efla og þétta mælanet náttúruvár í því skyni að bæta upplýsingagjöf til viðbragðsaðila.

Loftslagsbreytingar munu valda miklum áhrifum á náttúrufar á Íslandi en skortur er á rannsóknum og vöktun á lífríki landsins í tengslum við loftslagsbreytingar. Ef ekki er nægileg þekking á líklegum afleiðingum loftslagsbreytinga og súrnun hafsins er ekki hægt að aðlaga samfélag að væntanlegum breytingum og byggja ákvarðanir, svo sem í skipulagsmálum og

varðandi varnir gegn náttúruvá, á bestu upplýsingum um væntanlegar breytingar á sjávarstöðu, úrkomu, vatnafari o.fl. þáttum.

Markmið

Sett eru tvö markmið fyrir málaflokkinn:

1. Efling vöktunarkerfa vegna náttúruvár.

Megintilgangur þessa markmiðs er annars vegar að geta vaktað alla veigamestu þætti náttúruvár á landinu til að geta gefið út viðvaranir til stjórnvalda, almannavarna og almennings í því skyni að vernda líf og eignir landsmanna og auka öryggi ferðafólks.

Markmiðið tengist með beinum hætti þeim þætti meginmarkmiðs málefnasviðsins er snýr að því að vinna heildstæða stefnu og áætlun um varnir gegn náttúruvá, gerð skipulagsáætlana og öryggi mannvirkja svo að landsmenn búi við aukið öryggi lífs og eigna. Sérstök áhersla er lögð á að efla vöktun á gosbeltinu.

2. Efla rannsóknir á áhrifum loftslagsbreytinga.

Megintilgangur þessa markmiðs er að auka viðnámsþol og aðlögunargetu vegna áhrifa loftslagsbreytinga. Með því að vinna grunn að viðbragðsáætlun er hægt að grípa til ráðstafana vegna afleiðinga loftslagsbreytinga. Mikilvægt er að þær ráðstafanir sem grípa þarf til falli sem best að landsbundnum áætlunum, stefnu og skipulagi í framtíðinni.

Markmiðið tengist með beinum hætti þeim þáttum meginmarkmiðs málefnasviðsins er snúa annars vegar að því að móta skýra stefnu og hrinda í framkvæmd fjölpættri aðgerðaáætlun í loftslagsmálum til ársins 2030 og hins vegar að gerð skipulagsáætlana og öryggi mannvirkja svo að landsmenn búi við aukið öryggi lífs og eigna.

Enn fremur er þetta mikilvæg tenging við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um mótun aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Efling vöktunarkerfa vegna náttúruvár með áherslu á gosbeltið.	13.1 13.2 13.3		Fyrirliggjand í áætlun um eflingu vöktunar á gosbeltinu.	Unnið samkvæmt áætlun.	Mælanet hafi verið eflað á svæðum samkvæmt áætlun.
2	Efla rannsóknir á áhrifum loftslagsbreytinga.	13.1 13.2 13.3	Staða áætlunar.	Gerð áætlunar ekki hafin.	Áætlun liggur fyrir	Vinna samkvæmt áætlun hafin

Markmið 2 í fjármálaáætlun 2019–2023 miðaði að því að vinna áætlun um vöktun á náttúru Íslands og skráningu berg- og jarðgrunna. Áætlun liggur fyrir og því er markmiðið fellt niður.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	2	Móta áætlun um rannsóknir á áhrifum loftslagsbreytinga m.a. á grundvelli tillagna Veðurstofu Íslands.	2019–2020	Umhverfis- og auðlindaráðuneytið, Veðurstofa Íslands
2	2, 1 í 17.1	Framkvæmd vöktunaráætlunar fyrir náttúruverndarsvæði sem eru undir álagi af völdum ferðamanna.	2020–2024	Umhverfis- og auðlindaráðuneytið, Náttúrufræðistofnun Íslands
3	1	Hrinda í framkvæmd langtímaáætlun um eflingu vöktunarkerfa vegna náttúruvár.	2020–2024	Umhverfis- og auðlindaráðuneytið, Veðurstofa Íslands

17.3 MEÐFERÐ ÚRGANGS**Verkefni**

Helsta verkefni málaflokksins er að draga úr sóun með því að koma í veg fyrir myndun úrgangs og stuðla að bættri meðhöndlun úrgangs með endurnotkun, endurvinnslu og endurnýtingu og stuðla þannig að lágmarksförgun í anda hringrásarhagkerfis.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Helstu áskoranir í málaflokknum og tækifæri til umbóta eru:

- Núverandi auðlindanotkun er mjög víða ósjálfbær og afar brýnt að takast á við þau umhverfis- og loftslagsáhrif sem neysla í nútímasamfélagi hefur í för með sér. Tækifæri eru fólgin í því að framfylgja stefnu um úrgangsforvarnir þar sem áhersla er lögð á að draga úr neyslu, nýta betur og minnka sóun.
- Magn heimilisúrgangs hér á landi á hvern íbúa er með því hæsta sem gerist þegar horft er til aðildarríkja Evrópusambandsins. Jákvæð þróun hefur verið á undanförunum árum í því að bæta meðhöndlun úrgangs en vinna þarf að því með markvissari hætti til þess að núverandi markmið varðandi meðhöndlun úrgangs náist. Tækifæri til umbóta felast m.a. í þeim aðgerðum sem koma fram í stefnu um meðhöndlun úrgangs, sem gert er ráð fyrir að sett verði á árinu 2019, og aðgerðaáætlun í plastmálefnum.

Þegar þessum áskorunum er mætt ber að leggja áherslu á eflingu hringrásarhagkerfisins þar sem markvisst er komið í veg fyrir myndun úrgangs hér á landi og stuðlað að betri meðhöndlun þess úrgangs sem myndast. Einn af lykilþáttunum í því sambandi er forgangsroðun sem skal leggja til grundvallar við meðhöndlun úrgangs.

Helstu áhættuþættir innan málaflokksins eru:

Að ekki takist að innleiða nauðsynlegar breytingar á framkvæmd í tengslum við innleiðingu á löggjöf Evrópusambandsins um úrgangsstjórnun á næstu árum. Innleiðingin er háð því að auk ríkisins sinni sveitarfélög lögbundnum skyldum sínum og almenningur og aðrir hagsmunaaðilar vinni einnig að því að markmiðum um meðhöndlun úrgangs verði náð á komandi árum. Markviss samvinna og samráð við sveitarfélög, almenning og aðra hagsmunaaðila er því nauðsynleg sem og aukin fræðsla.

Markmið

Sett er eitt markmið fyrir málaflokkinn:

1. Að auka endurvinnslu heimilisúrgangs.

Megintilgangur þessa markmiðs er að auka endurvinnslu heimilisúrgangs og ná lögfestu markmiði varðandi endurvinnslu hans. Samkvæmt reglugerð um meðhöndlun úrgangs skal ná markmiði um 50% endurvinnsluhlutfall heimilisúrgangs í síðasta lagi árið 2020. Gögnum um endurvinnslu þessa úrgangs hefur verið safnað frá árinu 2008 og hefur endurvinnsluhlutfallið jafnan verið á uppleið síðan þá. Árið 2016 var hlutfallið komið í 33% en árið eftir féll það niður í 26%, sem er lægra en hlutfallið hefur verið síðan 2012. Ljóst er að mikið vantar upp á til að ná markmiðinu um 50% endurvinnslu heimilisúrgangs árið 2020 og er því tafarlausra aðgerða þörf.

Markmiðið tengist með beinum hætti meginmarkmiði málefnasviðsins er snýr að verndun náttúrunnar og sjálfbærni í nýtingu náttúruauðlinda og 11. og 12. heimsmarkmiði sameinuðu þjóðanna um ábyrgari neyslu og framleiðslu og sjálfbærar borgir og samfélög. Enn fremur felur markmiðið í sér mikilvæga tengingu við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar þar sem segir að ráðist verði í langtímaátak gegn einnota plasti.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Að auka endurvinnslu heimilisúrgangs.	12.4 12.5	Hlutfall heimilisúrgangs sem er endurunninn	Liggur ekki fyrir (Árið 2017: 26%)	35%	50%

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Framkvæmd aðgerða á grundvelli „Almennrar stefnu um meðhöndlun úrgangs 2019-2030“ sem verður gefin út á árinu 2019.	2019–2024	Umhverfis- og auðlindaráðuneyti.
2	1	Framkvæmd aðgerðaáætlunar um plast sem verður samþykkt á árinu 2019.	2019–2023	Umhverfis- og auðlindaráðuneyti.
3	1	Framkvæmd úrgangsforvarnastefnunnar „Saman gegn sóun 2016–2027“.	2019–2027	Umhverfis- og auðlindaráðuneyti.

Vinna við endurskoðun á stefnu og markmiðum fyrir úrgang sem og úrvinnsla tillagna starfshóps um aðgerðaáætlun í plastmálefnum er á lokametrunum og er gert ráð fyrir að ný úrgangsstefna og aðgerðaráætlun í plastmálefnum líti dagsins ljós á árinu 2019. Þá er í gildi almenn stefna um úrgangsforvarnir 2016–2027, *Saman gegn sóun*.

17.4 VARNIR GEGN NÁTTÚRUVÁ

Verkefni

Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru gerð hættumats vegna ofanflóða, eldgosa, vatns- og sjávarflóða, frumathugun og hönnun varnarmannvirkja, uppbygging og viðhald varnarmannvirkja.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Helstu áskoranir í málafloknum og tækifæri til umbóta eru:

- Að tryggja ásættanlega uppbyggingu varnarmannvirkja og vöktun vegna ofanflóða (náttúruvár) þar sem hætta á mann- og eignatjóni hefur vaxið vegna áhrifa loftslagsbreytinga og veðurfarsbreytinga af þeim völdum.

Helstu áhættuþættir innan málaflokksins eru:

Hætta á ofanflóðum sker sig úr frá annarri náttúruvá á Íslandi þar sem líkur á manntjóni eru hærri af þeirra völdum en vegna annarrar náttúruvár. Unnið hefur verið að uppbyggingu ofanflóðamannvirkja mörg undanfarin ár og einnig hefur vöktun verið eflð og strangari kröfur gerðar um viðbrögð við yfirvofandi flóðahættu, sem og rýmingaráætlanir.

Markmið

Sett er eitt markmið fyrir málaflokkinn:

1. Að ljúka vinnu við framkvæmdir.

Megintilgangur þessa markmiðs er að bæta ofanflóðavarnir til að auka öryggi og verja eignir íbúa. Stefnt er að því að ljúka við þrjú framkvæmdaverkefni fyrir árslok 2024. Á árinu 2019 hefjast framkvæmdir undir Urðarbotnum í Neskaupstað og er áætlað þeim ljúki á árinu 2021. Einnig er verður hafist handa við framkvæmdir við annað verkefni síðla árs 2019 sem áætlað er að ljúki árið 2023. Að auki er fyrirhugað að hefja framkvæmdir við ný verkefni 2022 og 2024 og áætlað er að því fyrra ljúki fyrir árslok 2024. Þá verður á árinu 2019 einnig unnið að ýmsum frágangi vegna framkvæmda sem unnið hefur verið að á undanförunum árum.

Heildarfjöldi skilgreindra og ólokinna framkvæmda við ofanflóðavarnir er alls um 20 talsins en framkvæmdum er lokið við 27 verkefni.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Ljúka þremur verkframkvæmdum fyrir árslok 2024.	11.1, 11.5	Fjöldi ólokinna verkefna.	20 af 47	20 af 47	17 af 47

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Ljúka við framkvæmd í Urðarbotnum.	2019–2021	Umhverfis- og auðlindaráðuneyti
2	1	Ljúka við fyrirhugaða framkvæmd nr. 2.	2019–2023	Umhverfis- og auðlindaráðuneyti
3	1	Ljúka við fyrirhugaða framkvæmd nr. 3	2022–2024	Umhverfis- og auðlindaráðuneyti

17.5 STJÓRNSÝSLA UMHVERFISMÁLA

Verkefni

Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru loftslagsmál, stjórnsýsla náttúruverndarmála, mat á verndargildi og friðlýsingar, að tryggja sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda, að tryggja heilnæmt umhverfi og öruggar neysluvörur, skipulagsmál og mat á umhverfisáhrifum, miðlun upplýsinga til almennings, þáttökuréttindi almennings og að tryggja réttláta málsmeðferð, stjórn vatnamála og fráveitumál.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Helstu áskoranir í málaflokknum og tækifæri til umbóta eru:

- Að tryggja að unnið sé að því að uppfylla þær skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist í loftslagsmálum með Kyoto-bókuninni og Parísarsamningnum og jafnframt að þeim markmiðum ríkisstjórnarinnar verði náð að Ísland verði kolefnishlutlaust árið 2040. Ýmis tækifæri eru til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda í flestum geirum samfélagsins og til að virkja einstaklinga, atvinnulíf, félagasamtök og stofnanir til að vinna að verkefnum í þágu loftslagsmála.
- Að mæta auknum kröfum fyrirtækja og almennings um aukna skilvirkni, nútímavæðingu og gagnsæi í stjórnsýslunni, m.a. í tengslum við umfangsmiklar og flóknar framkvæmdir sem geta haft umtalsverð áhrif á umhverfið. Tækifæri felast m.a. í endurskoðun löggjafar og aðgerðum með það að markmiði að auka skilvirkni í ákvarðanatöku, uppfylla kröfur laga um málshraða auk þess að tryggja aðkomu almennings og hagsmunaaðila. Tækifæri felast einnig í samþættingu verkefna, samstarfi og/eða sameiningum stofnana m.a. með það að augnamiði að veita almenningi betri þjónustu ásamt aukinni rafrænni stjórnsýslu.
- Að tryggja friðlýsingu náttúruverndarsvæða og tegunda samkvæmt áformum stjórnvalda. Alþingi hefur samþykkt 12 svæði í verndarflokki rammaáætlunar, annars vegar, og 18 svæði auk tegunda plantna og dýra á náttúruverndaráætlunum 2004–2008 og 2009–2013, hins vegar. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið og Umhverfisstofnun vinna saman að friðlýsingum þessara svæða í samstarfi við hlutaðeigandi hagsmunaaðila. Þverpólitísk nefnd vinnur að stofnun miðhálandisþjóðgarðs í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Jafnframt er unnið að greiningum á efnahagslegum áhrifum friðlýstra svæða fyrir nærsamfélög og hvernig megi auka samstarf við landeigendur um verkefni í náttúruvernd.
- Að Ísland takist á við skuldbindingar sínar í fráveitumálum í tengslum við EES samninginn.

Helstu áhættuþættir innan málaflokksins eru:

Að ekki náist að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda t.d. vegna aukins umfangs í hagerfinu, skorts á samstöðu og samstarfi og að aðgerðir skili ekki þeim ávinningi sem stefnt er að.

Að ekki náist viðunandi árangur einstakra sveitarfélaga vegna fráveitumála sem getur valdið óafturkræfum skaða vegna mengunar, t.d. á lífríki.

Markmið

Sett eru þrjú markmið fyrir málaflokkinn:

1. Að aðgerðir í aðgerðaáætlun í loftslagsmálum komi til framkvæmda. Megintilgangur þessa markmiðs er að vinna að þeim markmiðum stjórnvalda að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda í samræmi við stefnu og markmið Parísarsamningsins og markmið um kolefnishlutleysi Íslands árið 2040. Fyrsta útgáfa aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum liggur fyrir en eftir er að útfæra og magntaka aðgerðir. Aðgerðir sem

falla undir áætlunina snerta mörg málefnasvið og kalla því á viðtækt samstarf margra ráðuneyta. Önnur málefnasvið hafa þegar sett fram markmið og aðgerðir sem tengjast loftslagsmálum. Aðgerðaáætlunin verður endurskoðuð reglulega m.t.t. árangurs aðgerða.

2. Að efla náttúruvernd með friðlýsingu náttúruverndarsvæða.
Megintilgangur þessa markmiðs er að efla náttúruvernd. Markmiðið tengist með beinum hætti meginmarkmiði málefnasviðsins er snýr að verndun náttúrunnar og sjálfbærni í nýtingu náttúruauðlinda. Enn fremur tengist markmiðið áhersluþáttum málefnasviðsins er snúa að því að stofna þjóðgarð á miðhálandi Íslands, að innleiða framkvæmdaáætlun náttúruminjaskrár og að ljúka friðlýsingum samkvæmt rammaáætlun.
3. Að bæta viðmót, skilvirkni og gagnsæi stjórnsýslu.
Megintilgangur þessa markmiðs er að tryggja opna og gagnsæja stjórnsýslu málaflokksins, m.a. með því að miðla upplýsingum um ákvarðanir og ferli sem varða hagsmuni almennings með aðgengilegum hætti. Jafnframt að bæta markvisst þjónustu til almennings og fyrirtækja með skilvirku og samþættu regluverki, m.a. með áherslu á rafrænar þjónustuleiðir. Markmiðið tengist með beinum hætti þeim þætti meginmarkmiðs málefnasviðsins er snýr að auknum lífsgæðum landsmanna.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
	Að unnið verði að öllum aðgerðum aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum.	13	Fjöldi aðgerða í vinnslu.	0 af 34	28 af 34	34 af 34
2	Að efla náttúruvernd með friðlýsingu náttúruverndarsvæða.	15.1	Fjöldi friðlýstra svæða.	114	Að lágmarki 145	Að lágmarki 165
3	Að bæta viðmót, gagnsæi og skilvirkni stjórnsýslu, m.a. með aukinni rafrænni stjórnsýslu.	16.6	Hlutfall rafrænna þjónustuleiða.	Liggur ekki fyrir.	50 %	100%
			Fjöldi stafrænna deiliskipulaga (heildarskipulög).	0	75	175

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Unninn verði vegvísir að kolefnishlutleysi Íslands 2040.	2019–2020	Umhverfis- og auðlindaráðuneyti.
2	1, tengist einnig markmiði 2 í 17.1	Gerð og innleiðing áætlunar um samdrátt í losun frá landi og aukna kolefnisbindingu.	2019–2023	Umhverfis- og auðlindaráðuneyti.
3	1	Stofnun loftslagssjóðs og úthlutun styrkja úr honum.	2019–2023	Umhverfis- og auðlindaráðuneyti.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
4	1	Sértækar aðgerðir af hálfu stjórnvalda til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.	2019–2024	Umhverfis- og auðlindaráðuneyti.
5	1	Samstarf við bændur um loftslagsvænni landbúnað.	2019–2024	Umhverfis- og auðlindaráðuneytið.
6	2	Átak í friðlýsingum.	2018–2020	Umhverfis- og auðlindaráðuneyti.
7	2	Stofnun og uppbygging miðhálandisþjóðgarðs.	2020–2023	Umhverfis- og auðlindaráðuneyti.
8	2	Greining á ávinningi friðlýstra svæða fyrir nærsamfélög og samstarfi við landeigendur í náttúruvernd.	2018–2020	Umhverfis- og auðlindaráðuneytið.
9	3	Innleiðing skráningarskyldu í stað starfsleyfisútgáfu vegna starfsemi á grundvelli hollustuhátta og mengunarvarna.	2019–2020	Umhverfis- og auðlindaráðuneyti Umhverfisstofnun.
10	3	Innleiðing rafrænna þjónustuleiða vegna leyfisveitinga.	2019–2024	Umhverfis- og auðlindaráðuneyti Umhverfisstofnun.
11	3	Undirbúningur og innleiðing stafræns skipulags.	2019–2025	Umhverfis- og auðlindaráðuneyti Skipulagsstofnun.
12	3	Framkvæmd aðgerðaáætlunar í kjölfar 2. landskýrslu Íslands um innleiðingu Árósasamningsins.	2018–2019	Umhverfis- og auðlindaráðuneyti.
13	3	Strandsvæðaskipulag fyrir Austfirði og Vestfirði.	2018–2020	Umhverfis- og auðlindaráðuneyti Skipulagsstofnun.
16	3	Endurskoðun laga um mat á umhverfisáhrifum.	2019–2021	Umhverfis- og auðlindaráðuneytið.

18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál

UMFANG

Stjórnarmálefni á þessu málefнасviði heyra undir mennta- og menningarmálaráðherra og forsætisráðherra. Málefнасviðið skiptist í fjóra málaflokka en þeir eru:

- 18.1 *Safnamál.*
- 18.2 *Menningarstofnanir.*
- 18.3 *Menningarsjóðir.*
- 18.4 *Íþróttar- og æskulýðsmál.*

Meginhluti menningarstarfs í landinu er í höndum einstaklinga eða samtaka þeirra án opinberrar íhlutunar um inntak og tilhögun starfseminnar. Að frátöldum rekstri nokkurra veigamikilla stofnana lýtur hlutverk ríkisins á þessu sviði einkum að því að búa í haginn fyrir starf sem aðrir eiga frumkvæði að og stuðla að því eftir föngum að slíkt frumkvæði fái notið sín.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefнасviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjárukaölög 2018	Fjárlög 2019
18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál			
18.10 Safnamál	3.510	3.875	4.451
18.20 Menningarstofnanir	4.786	4.988	5.325
18.30 Menningarsjóðir	3.240	3.996	4.493
18.30 Íþróttar- og æskulýðsmál	1.010	1.130	1.252
Samtals	12.545	13.988	15.521

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn fyrir listir, menningu og íþróttar- og æskulýðsmál er að allir landsmenn geti aukið lífsgæði sín með því að njóta og taka þátt í öflugum og fjölbreyttum menningar-, lista-, íþróttar- og æskulýðsstarfi og að menningararfur þjóðarinnar verði aðgengilegur almenningi og komandi kynslóðum eins og kostur er.

Meginmarkmið stjórnvalda á sviði menningar og lista er að jafna og bæta tækifæri til nýsköpunar í menningar- og listastarfsemi. Stjórnvöld leggja ríka áherslu á mikilvægi barnamenningar og aukið aðgengi barna og ungmenna að safnastarfi í þeirra þágu. Þá ber að vernda menningarminjar en jafnframt stuðla að góðu aðgengi og miðlun á menningu og listum. Áhersla stjórnvalda á sviði íslenskrar tungu er að efla íslensku sem opinbert mál á Íslandi svo

að tungumálið verði áfram notað á öllum sviðum íslensks samfélags. Meginmarkmið stjórnvalda á sviði íþróttá- og æskulýðsstarfs er að auka gæði og styrkja faglega umgjörð um skipulagt íþróttá- og æskulýðsstarf.

Mótuð verður ný menningarstefna 2020–2030 á næstu misserum.

FJÁRMÖGNUN

Helstu breytingar á útgjöldum málefna sviðsins skýrast af aukinni aðhaldskröfu á árinu 2022, breytingum á sértekjum á árinu 2020 og breyttri dreifingu á framlögum til máltækniverkefni. Á tímabilinu er gert ráð fyrir fjármagni til að efla söfn og faglega starfslauna- og verkefnasjóði listamanna. Auk þess sem tímabundið framlag verði veitt til fimm ára til Barnamenningarsjóðs Íslands.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefna sviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
18 Menning, listir, íþróttá- og æskulýðsmál	15.585	15.093	14.774	14.717	14.457
Þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	14.747	14.273	13.970	13.922	13.670
Þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	838	821	804	795	787

18.1 SAFNAMÁL

Verkefni

Undir málaflokkinn fellur starfsemi safna á vegum ríkisins, sveitarfélaga, sjálfseignarstofnana og annarra aðila. Löggjöf um málaflokkinn tekur til opinberra safna og stuðnings við söfn í eigu annarra aðila. Á vegum ríkisins eru rekin tíu söfn og 46 söfn í eigu annarra aðila njóta viðurkenningar samkvæmt ákvæðum safnalaga. Undir málaflokkinn heyra einnig málefni almenningsbókasafna, héraðsskjalasafna og annarra safna sem falla undir bókasafnalög og lög um opinber skjalasöfn auk málefna sem tengjast fjárhagslegum stuðningi við starfsemi safna á öllum sviðum, m.a. í gegnum samninga.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Vísindasafn fyrir börn og ungmenni. Tækifæri er til að setja á stofn barna- og vísindasafn til að efla og styrkja áhuga ungu kynslóðarinnar á menningu, vísindum og tækni.

Skráning menningarverðmæta. Sú áskorun er enn til staðar að koma menningararfi þjóðarinnar á stafrænt form. Skráning menningarverðmæta á stafrænt form varðveitir menningararfinn á nútímalegan hátt fyrir komandi kynslóðir og bætir aðgengi að honum. Verið er að setja á ný á laggirnar fjarvinnslustöðvar um landið, m.a. í því augnamiði að auka stafræna skráningu gagna. Jafnhliða skráningu er nauðsynlegt að styrkja grundvöll rannsókna á menningarminjum.

Skjalavarsla. Tækifæri eru til að bæta og auka skjalavörslu og skjalaskil afhendingarskyldra aðila og þá sérstaklega með uppbyggingu rafrænna gagnasafna. Með þeim hætti má stóræuka aðgengi almennings og fræðimanna að skjallægum gögnum sem eru í vörslu skjalasafna og annarra skjalavörsluaðila.

Geymsluhúsnæði safna. Það er áskorun að leysa til langrar framtíðar geymsluvanda safnkosts Listasafns Íslands, Þjóðminjasafns Íslands og Þjóðskjalasafns Íslands. Jafnframt þarf að leysa úr bráðum geymslu- og húsnæðisvanda annarra safna, þá helst Listasafns Einars Jónssonar. Menningararfur þjóðarinnar er í hættu og getur glatast að einhverju leyti ef ekki er tekið á þessum geymslumálum með heildstæðum hætti.

Markmið

1. Bæta aðgengi að og miðlun á menningu og listum. Stefna ber að því að gestir eigi, með öflugum og samhæfðu safnastarfi og uppbyggingu nauðsynlegrar aðstöðu, sífellt betri aðgang að menningar- og náttúruarfi þjóðarinnar og að honum verði miðlað þannig að fortíð sé tengd við nútíð með upplýsandi hætti.
2. Efla vernd á menningararfi þjóðarinnar í samræmi við alþjóðlegar kröfur. Auknar kröfur eru m.a. um öryggi safnmuna og að menningararfur þjóðarinnar verði verndaður undir öllum kringumstæðum, t.d. með stefnu í almannavarna- og öryggismálum.
3. Efla rannsóknir og skráningu. Mikilvægt er að efla faglegt starf safna um land allt til að stuðla að markvissari varðveislu menningararfsins og þekkingu á honum til gagns fyrir komandi kynslóðir.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Bæta aðgengi að og miðlun á menningu og listum.		Fjöldi heimsókna í söfn landsins. Hlutfall safneigna á stafrænu formi.	2.000.000 6% (2016)	2.200.000 10%	2.500.000 20%
2	Efla vernd á menningararfi þjóðarinnar í samræmi við alþjóðlegar kröfur.	11.4	Að geymslum safna í eigu ríkisins verði komið í viðunandi horf í lok tímabilsins.	Af 46 viðurkenndum söfnum eru 45 með öryggis-áætlun og neyðar-áætlun.	Öll viðurkennd söfn hafi komið sér upp öryggis- og neyðaráætlun.	
3	Efla rannsóknir og skráningu.	11.4	Fjöldi skráninga í Sarp. Hlutfallsleg skil gripa/ gagna úr rannsóknnum til lögbundinna vörsluaðila.	1.694.528 Heildarfjöldi gripánúmera 1990–2015 er 103.412 og eru 73,3% gripa/gagna skilað.	1.750.000 Skil á gripum/gögnum úr eldri rannsóknnum verði 80%. Skil á gripum/gögnum frá rannsóknnum á tímabilinu 2013–2017 verði 40%.	1.900.000 Skil á gripum/gögnum úr eldri rannsóknnum verði sem næst 100%. Skil á gripum/gögnum úr rannsóknnum 2015–2019 verði ekki minni en 60%.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Vísindasafn fyrir börn og ungmenni. a) Stofna starfshóp, b) Vinna að útfærslu.	2020–2023	MRN
2	1	Samstarf safna. a) Sameining Hljóðbókasafns Íslands og Landsbókasafns /háskólabókasafns. b) Stuðlað að auknu samstarfi og/eða sameiningu safna í samráði við hagsmunaaðila og gera nauðsynlegar lagabreytingar til þess.	2017–2024	MRN
3	1	Skráning. Setja safneignir á stafrænt form.	2020–2024	MRN og söfn.
4	1	Náttúruminjasafn Íslands. Gera áætlun um framtíðaruppbyggingu safnsins.	2020–2021	MRN
5	2	Varðveisla. Greina núverandi stöðu og gera áætlun um uppbyggingu og endurnýjun geymslna.	2020–2021	MRN
6	3	Rannsóknir. Styrkja sjálfstæðar rannsóknir safna.	2020–2024	Söfn og sjóðir.
7	Þvert á mála- flokka.	Endurskoða menningarstefnu.	2019–2020	MRN

18.2. MENNINGARSTOFNANIR**Verkefni**

Löggjöf um málaflokkinn tekur til opinberra stofnana á sviði lista og menningar. Ríkið ýmist rekur menningarstofnanir sem það á en er einnig í samvinnu við aðra um eignarhald og rekstur þeirra og veitir þeim fjárhagslegan stuðning. Stofnanirnar eru undirstaða fyrir aðra menningar- og listastarfsemi í landinu á viðkomandi sviði og þjóna landsmönnum öllum, auk þess sem sumar þeirra sinna stjórnsýslu á sínu sviði.

Menningarstofnanir gefa landsmönnum tækifæri til að njóta menningar og lista. Þær eru þjónustustofnanir sem taka mið af fjölbreytni samfélagsins í starfi sínu og dagskrá auk þess að gegna lykilhlutverki í fræðslumálum á sviði menningar, hvort heldur fræðslan er fyrir börn eða fullorðna.

Í menningarstefnu stjórnvalda er lögð áhersla á aðgengi að menningarstarfi og verndun menningararfs. Aðgengi ólíkra þjóðfélagshópa, kvenna og karla, að menningu eykur lífsfyllingu, víðsýni og umburðarlyndi og þátttaka í menningarstarfi eykur vitund um lýðræði, réttlæti og sögulegt samhengi. Menningarstarf um land allt hvetur til félagslegra samskipta og dregur úr hættu á menningarlegri einangrun einstaklinga og hópa. Á tímabilinu er lögð sérstök áhersla á barnamenningu og þátttöku barna með annað móðurmál en íslensku í menningarstarfi. Verkefnið List fyrir alla er hluti að sérstakri áherslu stjórnvalda til þess að efla barnamenningu um land allt.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Barnamenning. Áskorun felst í því að öll börn á leik- og grunnskólaaldri hafi jafnt aðgengi að listviðburðum óháð efnahag, búsetu og uppruna. Þá þarf að auka frekar en orðið er framboð og gæði þeirra listverkefna sem ætluð er þeim. Einnig skortir enn á aukið samstarf á milli listamanna og menningarstofnana er þetta varðar. Tækifæri er að efla enn frekar verkefnið List fyrir alla sem hefur sannað gildi sitt á sviði barnamenningar.

Menningarhús. Áskorun undanfarinna áratuga hefur falist í að jafna tækifæri landsmanna til að njóta og taka þátt í menningu og listum um land allt, m.a. með byggingu menningarhúsa um landið. Tækifæri felast í að aðsókn að menningarhúsum og viðburðum haldi áfram að aukast líkt og verið hefur undanfarin ár. Tónlistar- og ráðstefnuhúsið Harpa, menningarhúsin á Ísafirði, Hof á Akureyri, Eldheimar í Vestmannaeyjum hafa skipt sköpum fyrir aðstæður til menningarstarfs af ýmsum toga. Á tímabili fjármálaáætlunar verða byggð menningarhús á Fljótshéraði og í Skagafirði í samvinnu við sveitarfélögin þar og þar með ákvörðun ríkisstjórnar frá 1999 að fullu efn.

Minjavernd. Veruleg áskorun er í því fólgin að eftir því sem skyldur aukast á herðar stjórnvalda vegna minjaverndar þarf að efla stjórnsýsluna svo unnt sé að vernda menningarminjar með markvissum hætti. Til þess að svo megi verða þarf að efla gagnagrunna, upplýsingaveitur og miðlun gagna um skráðar minjar. Hætta er á að þekking á sögulegum arfi þjóðarinnar glatist ef skráningu friðaðra fornleifa er ekki sinnt. Stjórnvöld munu móta stefnu um verndun fornleifa og byggingararf þjóðarinnar og miðla upplýsingum um hann til almennings og stjórnvalda.

Tölulegar upplýsingar. Skort hefur á að stjórnvöld geti stuðst við áreiðanlegar tölulegar upplýsingar um menningarmál til að byggja stefnumótun sína á. Unnið er að gerð hagvísu fyrir menningu til að bæta úr þessari þörf. Þá verður í samráði við forsætisráðuneyti og Hagstofu Íslands endurskoðuð tölfræði fyrir menningu og tölulegra upplýsinga um menningu og menningarþátttöku landsmanna aflað. Stefnt er að því að tölfræðileg gögn og hagvísar fyrir menningu, listir og skapandi greinar liggi fyrir árið 2021 (sbr. málaflokk 22.3 *Stjórnsýsla mennta- og menningarmála*).

Markmið

1. Bæta aðgengi að og miðlun á menningu og listum til að fleiri landsmenn fái notið þeirra.
2. Vernda menningararf þjóðarinnar með markvissari hætti. Til þess að unnt verði að vernda menningarminjar með markvissum hætti þarf að efla gagnagrunna, upplýsingaveitur og miðlun gagna um skráðar minjar ásamt því að styrkja stjórnsýslu.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Bæta aðgengi að og miðlun á menningu og listum.		Fjöldi og hlutfall grunnskóla sem tekur þátt í List fyrir alla.	94%; 154 af 163.	96%; [fjöldi af heildarfjölda].	100%; 177 af 177.
			Fjöldun listviðburða í boði fyrir einstaka árganga.*	25 viðburðir í boði alls 1-4 bekkur: 8 viðburðir 5-7 bekkur: 10 viðburðir 8-10 bekkur: 7 viðburðir	29 viðburðir alls.	35 viðburðir alls.

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
2	Vernda menningararf þjóðarinnar með markvissari hætti.**	11.4	Hlutfall skráðra friðaðra fornleifa á Íslandi.	35%	45%	50%

*Nýr mælikvarði vegna stuðnings úr byggðaáætlun. Mælikvarði til þess að halda utan um fjölgun listviðburða.

**Nýtt markmið í málaflokknum.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Aðgengi að listum. Þjóða upp á listviðburði í grunnskólum og menningarhúsum um land allt.	2019–2021	MRN, List fyrir alla og stofnanir.
2	1	Varðveisla. Greina stöðu og þörf fyrir húsnæði og búnað og gera áætlun um endurbætur. a) Þjóðleikhús, b) Íslenski dansflokkurinn.	2019–2021	MRN
3	1	Tölfræði. Gera hagvísu fyrir menningu, listir og skapandi greinar.	2020–2021	MRN og FOR.
4	2	Skráning. Átak í skráningu friðlýstra minja og koma þeim í kortavefsjá.	2019–2021	Minjastofnun.
5	2	Skráning. Átak í skráningu friðaðra fornleifa og miðlun upplýsinga um þær.	2019–2024	MRN og Minjastofnun.

18.3. MENNINGARSJÓDIR

Verkefni

Öðrum fjárveitingum ríkisins en þeim sem fara til ríkisstofnana eða eru bundnar í samningum við lögaðila vegna stuðnings við ákveðin verkefni á sviði menningar og lista er að mestu úthlutað í gegnum lögbundna sjóði. Þeir eiga að stuðla að því að fagleg og sjálfstæð listastarfsemi geti átt sér stað sem og samfelli í listastarfsemi. Úthlutun styrkja úr þeim sjóðum byggist á opnu umsóknarferli og tillögum faglegra úthlutunarnefnda sem byggjast á jafningjamati. Tilgangurinn með starfslaunum til listamanna er að efla listsköpun í landinu.

Sérlæg og reglur gilda um sjóði innan málaflokksins, bæði lögbundna og aðra. Helstu sjóðir málaflokksins eru fornminjasjóður, húsafríðunarsjóður, safnasjóður, myndlistarsjóður, bókmenntasjóður, launasjóðir listamanna, kvikmyndasjóður, útflutningssjóður íslenskrar tónlistar, bókasafnsjóður höfunda, tónlistarsjóður, hljóðritasjóður tónlistar, máltækisjóður, starfsemi atvinnuleikhúsa, starfslaunasjóður sjálfstætt starfandi fræðimanna, sóknaráætlun landshluta til stuðnings menningar, stuðningur við útgáfu bóka á íslensku, barna- og ungmennabókasjóður og Barnamenningarsjóður Íslands. Virðisauki á sér einnig stað þar sem listamenn koma við sögu í samspili við atvinnulíf, sbr. bókmenntir, hönnun, kvikmyndagerð, myndlist, sviðslistir, tónlist, tölvuleikjagerð og önnur verkefni sem byggjast á listsköpun. Rekstrarumhverfi bókaútgáfu hefur verið styrkt með setningu laga um stuðning við útgáfu bóka á íslensku, nr. 130/2018 og haldið verður áfram að vinna að innleiðingu stefnu um bókmenningu.

Mælt hefur fyrir þingsályktun um að efla íslensku sem opinbert mál á Íslandi og verði íslenska notuð á öllum sviðum íslensks samfélags. Stuðlað verður að vitundarvakningu um

mikilvægi íslenskrar tungu, gildi hennar og sérstöðu. Áhersla verður lögð á mikilvægi þess að íslenska sé lifandi tungumál í stöðugri þróun og helsta samskiptamál samfélagsins. Til þess að aðrar aðgerðir skili árangri er einna brýnast að vekja almenning til umhugsunar um mikilvægi íslenskrar tungu, fjölbreytileika hennar, gildi og sérstöðu. Vitundarvakning undir merkjum slagorðsins *Afram íslenska* minnir á að framtíð tungumálsins er á ábyrgð okkar allra, íslenskan er lifandi samskiptatæki og okkar sjálfsagða mál. Verkáætlun um máltækni fyrir íslensku er ætlað að tryggja framtíð íslenskrar tungu í stafrænum heimi.

Unnið er að sameiningu kynningarmiðstöðva lista og annarrar starfsemi sem fellur undir kynningarmál listgreina til að efla stjórnsýslu menningarmála og betri nýtingu fjármuna.

Stuðningur við kvikmyndagerð fellur einnig undir málaflokkinn. Í undirbúningi er gerð stefnu í kvikmyndamálum sem gilda á frá 1. janúar 2020 til 31. desember 2030. Verður það í fyrsta sinn sem stjórnvöld móta heildstæða stefnu og aðgerðaáætlun á grunni hennar sem nær yfir hlut kvikmynda í menningu þjóðarinnar, menntun í kvikmyndagerð á öllum skólastigum, miðlun íslensks kvikmyndaefnis og stuðningur við framleiðslu kvikmynda.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Framtíð íslenskrar tungu. Blikur eru á lofti hvað varðar þróun og framtíð íslenskunnar og á tímum örrar alþjóðavæðingar og tæknibyltinga er mikilvægt að styrkja stöðu þjóðtungunnar. Þingsályktun um að efla íslensku sem opinbert mál á Íslandi fjallar um mikilvægi íslenskrar tungu og nauðsyn þess að tryggja að tungumálið verði áfram notað á öllum sviðum íslensks samfélags. Í þingsályktuninni eru lagðar til aðgerðir í 22 liðum sem snerta flestar hliðar þjóðlífsins. Þar eru m.a. aðgerðir sem tengjast máltækni, bókmenningu, bókaútgáfu, almenningsbókasöfnum, barna- og ungmennabókmenntasjóði o.fl. sem tilheyrr málaflokknum.

Sjóðir á sviði lista. Sjóðum hefur fjölgað á undanförunum árum, bæði lögbundnum og þeim sem starfa samkvæmt reglum. Það kallar á að endurskoða þarf sjóðakerfi menningar og lista, m.a. með sameiningu og samhæfingu sjóða og stuðningskerfa til hagræðingar fyrir notendur þeirra. Leiðarljósið er að landsmenn og gestir eigi, óháð búsetu, aðgang að öflugum menningar- og listalífi sem byggist á menningarlegri fjölbreytni. Skoðað verður sérstaklega hvort sjóðir á sviði tónlistar verði sameinaðir.

Kynningarmiðstöðvar. Kynningarmiðstöðvum listgreina hefur fjölgað á undanförunum árum. Rekstrarform eru ólík og tækifæri er til að sameina þær í eina öfluga miðstöð, Miðstöð lista. Með því verður hægt að efla stjórnsýslu menningarmála sem og markaðssókn íslenskrar menningar á erlendum vettvangi.

Kvikmyndastefna. Heildarsýn skortir í kvikmyndamálum. Ráðist verður í gerð heildstæðrar stefnu um kvikmyndamál sem ætlað er að taka til allra þátta kvikmyndagerðar. Með þeim hætti verður náð fram heildstæðari sýn til lengri tíma til að kvikmyndagerð þróist með öflugum hætti hér á landi. Vaxtarsprotar eru fólgnir í greininni, hvort heldur er að fjölga menntuðu fólki eða styðja enn frekar við kvikmyndagerð sem listgrein og sem mikilvæga atvinnugrein. Kvikmyndir styrkja stöðu íslenskrar tungu og kemur Íslandi á framfæri erlendis.

Tölfræði. Skort hefur verulega upp á tölfræðilegar upplýsingar um menningarmál. Til að stefnumótun á sviði menningar og skapandi menningargreina geti þróast á nútímalegan hátt þarf að efla og auka tölfræðiupplýsingar á þessu sviði. Tryggja þarf góða og heildstæða tölfræði fyrir sjóði þar sem fram koma upplýsingar sem tryggja markvissa ákvarðanatöku þannig að markmiði málaflokksins verði náð.

Markmið

Til að uppfylla meginmarkmið málefnasviðsins eru tvö markmið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn. Eðli málaflokksins er með þeim hætti að markmið og aðgerðir í öðrum málaflokkum málefnasviðsins eru að hluta til leiðandi fyrir úthlutun úr sjóðum.

1. Efla stöðu íslenskrar tungu í samfélaginu. Stjórnvöld leggja áherslu á að íslenska verði áfram notuð á öllum sviðum íslensks samfélags (sjá málaflokk 7.1 *Vísindi og samkeppnissjóðir í rannsóknum* og málaflokk 22.1 *Leikskóla- og grunnskólástig*).
2. Skapa betri skilyrði fyrir fjölbreytni, nýsköpun og frumkvæði í listum og menningu. Stjórnvöld leggja áherslu á að vinna áfram að því að styrkja faglega starfslauna- og verkefnasjóði listamanna. Í því skyni verður umgjörð stuðnings við menningu og listir einfölduð með sameiningu og þjónusta safna, menningarstofnana, miðstöðva listgreina og sjóða bætt. Tækifæri til nýsköpunar innan allra listgreina verða jöfnuð og staða ungs listafólks, kvenna og karla, í stoðkerfi lista skoðuð sérstaklega. Áfram verður unnið að því að efla listgreinar sem vaxandi atvinnuveg á Íslandi.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Efla stöðu íslenskrar tungu í samfélaginu.		Mælikvarðar þróaðir í samstarfi við framkvæmdaaðila.	Verkefni ekki hafid.	Fer eftir hver mælikvarði verður.	Fer eftir viðmiði 2020.
2	Skapa betri skilyrði fyrir fjölbreytni, nýsköpun og frumkvæði í listum og menningu.		Fjöldi sjóða.	17	14	Fer eftir viðmiði 2020.
			Úthlutanir úr sjóðum til ungra umsækjenda.	Upplýsingar liggja ekki fyrir.	Fer eftir viðmiðum sem skilgreind verða 2019.	Fer eftir viðmiði 2020.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	<p>Aðgerðaráætlun um að efla íslensku sem opinbert mál á Íslandi.</p> <p>a. Máltækni – Stafræn framtíð tungunnar. Framtíð íslenskrar tungu í stafrænum heimi verði tryggð. Unnið verði samkvæmt verkáætlun um máltækni fyrir íslensku.</p> <p>b. Bókaútgáfa. Stutt verði við útgáfu bóka á íslensku vegna mikilvægis íslenskrar bókaútgáfu fyrir þróun tungumálsins og eflingu læsis.</p> <p>c. Málstefna um íslenskt táknmal. Gerð verði málstefna um íslenskt táknmal og skal hún liggja fyrir eigi síðar en í árslok 2020. Málnefnd um íslenskt táknmal hafi umsjón með því verkefni.</p> <p>d. Íslensk málstefna. Íslensk málstefna – Íslenska til alls – verði endurskoðuð til samræmis við breytta tíma og byggt verði á mati á núverandi málstefnu. Ný málstefna skal liggja fyrir eigi síðar en í árslok 2020. Íslensk málnefnd hafi umsjón með því lögbundna verkefni. Hvatt sé til þess að sem</p>	2018–2022	MRN og samstarfsaðilar.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
		<p>flestar stofnanir, fyrirtæki og félagasamtök marki sér málstefnu.</p> <p>e. Almenningsbókasöfn. Starfsemi almenningsbókasafna verði eflð og áhersla lögð á aukna þjónustu við almenning og aðgengi að nýju og fjölbreyttu lesefni á íslensku.</p> <p>f. Viðmið um málnotkun. Sett verði viðmið um notkun íslensku og annarra tungumála í upplýsinga- og kynningarefni á vegum stjórnvalda og atvinnulífs.</p> <p>g. Orðasöfn. Stuðlað verði að opnu aðgengi almennings að upplýsingaveitum um íslenskt mál, svo sem orðabókum, orðasöfnum og málfarssöfnum.</p>		
2	2	Sameina kynningarmiðstöðvar listgreina og annarra starfsemi sem fellur undir kynningarmál.	2019–2020	MRN
2	1	Styrkja sjálfstæða listastarfsemi. Endurskoða skiptingu fjárveitinga í sjóða- og stuðningskerfi.	2018–2022	MRN
3	1	Móta heildarstefnu um kvikmyndamál.	2019–2020	MRN

18.4. ÍPRÓTTA- OG ÆSKULÝÐSMÁL

Verkefni

Starfsemi í málaflokknum er að mestu leyti á hendi frjálsra félaga og félagasamtaka sem og sveitarfélaga, í samstarfi við ríkið, enda byggist hún að hluta á sjálfboðastarfi og eigin fjármögnun. Meginmarkmið aðgerða ríkis og sveitarfélaga samkvæmt ípróttalögum er að stuðla að því að allir landsmenn eigi þess kost að iðka ípróttir við sem hagstæðust skilyrði og tilgangur æskulýðslaga er að styðja börn og ungmenni til þátttöku í æskulýðsstarfi og skapa sem bestar aðstæður fyrir þau til að vera virkir þátttakendur í samfélaginu. Samningar eru gerðir um framlög til heildarsamtaka til þess að ná markmiðum laganna.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Rekstrargrundvöllur. Rekstrargrundvöllur frjálsra félagasamtaka er viðkvæmur og felst áskorun í því að viðhalda fjölbreyttu félagsstarfi. Rannsóknir hafa sýnt fram á mikilvægi skipulagðs ípróttá- og æskulýðsstarfs enda margvíslegur ávinningur af skipulögðu starfi þegar horft er til forvarna, uppeldis og menntunar. Stjórnvöld telja mikilvægt að viðhalda góðum árangri með stuðningi við grasrótastarf í áframhaldandi samvinnu við ípróttá- og æskulýðssamtök á þessu sviði.

Örugg umgjörð. Í kjölfar „ég líka#“ yfirlýsinga kvenna árið 2018 var ljóst að áskorun fólst í að skapa öruggara umhverfi fyrir ípróttá- og æskulýðsstarf. Unnið er að því í samræmi við nýsamþykktá ípróttastefnu að skapa örugga umgjörð um ípróttá- og æskulýðsstarf, m.a. með samræmingu lagaákvæða sem fjalla um starfsskilyrði í ípróttá- og æskulýðsstarfi í samræmi við tillögur starfshóps sem mennta- og menningarmálaráðherra setti á laggirnar.

Fólk af erlendum uppruna. Rannsóknir sýna að þátttaka fólks af erlendum uppruna í ípróttá- og æskulýðsstarfi er minni en fólks með íslenskan uppruna. Styðja þarf því við þátttöku barna og ungmenna með annað móðurmál en íslensku í ípróttá- og æskulýðsstarfi. Þátttaka í slíku starfi styður aðlögun fjölskyldunnar í heild og dregur úr líkum á einangrun.

Sérstök áhersla hefur verið sett á þetta í samskiptum stjórnvalda við íþróttahreyfinguna.

Afreksíþróttir. Áskoranir felast í auknum kröfum í alþjóðlegu samhengi um faglega umgjörð fyrir afreksíþróttafólk, þ.e. aðstæður, umhverfi og starfsskilyrði sem aukið geta líkur á framúrskarandi árangri á heimsvísu. Framlög til afrekssjóðs ÍSÍ standa að hluta til undir kostnaði við umgjörð hjá íslenskum sérsamböndum sem stuðla að auknum möguleikum íslensks íþróttafólks til að ná árangri í alþjóðlegum keppnum.

Þjóðarleikvangar. Aðstaða ýmissa íþróttagreina sem standa framarlega í alþjóðlegri keppni er orðin gömul og uppfyllir ekki alþjóðlega staðla. Stjórnvöld munu vinna með Reykjavíkurborg og íþróttahreyfingunni að uppbyggingu þjóðarleikvangs í Laugardal í samræmi við nýja reglugerð um þjóðarleikvanga.

Hagræðing úrslita kappleikja. Vandamál sem tengjast veðmálum á íþróttakepplekjum hafa aukist á undanföllum árum. Stjórnvöld undirrituðu árið 2015 alþjóðasamning gegn hagræðingu úrslita í íþróttakeppnum en áhætta á að leikjum sé hagrætt í tengslum við veðmálastarfsemi hefur aukist á undanföllum árum m.a. með alþjóðavæðingunni. Unnið verður að frekara samstarfi í tengslum við alþjóðasamninginn á næstu árum.

Áhrif ungs fólks. Þátttaka ungs fólks í æskulýðsstarfi hefur aukist og ungt fólk tekið virkari þátt í mótun nærumhverfis síns en áður. Stutt verður frekar við samtök ungs fólks sem hafa samfélagsleg markmið. Stefnuþótun í æskulýðsmálum er í undirbúningi.

Markmið

1. Bæta umgjörð og auka gæði í skipulögðu íþrótt- og æskulýðsstarfi. Aðgerðir stjórnvalda felast í að styrkja rekstur heildarsamtaka sem vinna að faglegri umgjörð íþrótt- og æskulýðsstarfs. Sveitarfélög skapa aðstöðu og vinna með félögum í nærumhverfinu.
2. Efla umgjörð og stuðning við afreksíþróttafólk svo að hægt sé að standa fyrir sambærilegu afreksstarfi hér á landi og gert er í nágrannalöndunum.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Bæta umgjörð og auka gæði í skipulögðu íþrótt- og æskulýðsstarfi.	3.5	Fjöldi og hlutfall skráðra iðkenda í skipulögðu íþróttastarfi af mannfjölda.	*Samtals 94.633; karlar 57.164 og konur 37.469. Það eru 26,5% af mannfjölda, konur 39,5% (2017).	Samtals 99.364 Það eru 27,8% af mannfjölda. Karlar 59.618 Konur 39.745 (40%)	Samtals 109.300 Það eru 30,6% af mannfjölda. Karlar 60.115 Konur 49.185 (45%)
			Hlutfall iðkenda í skipulögðu starfi æskulýðsfélaga á aldrinum 6–18 ára af mannfjölda á þeim aldri.	8,4 %	9%	10%
			**Hlutfall af fjölda þátttakenda á námskeiðum og sumarbúðum á aldrinum 6–18 ára	9%	10%	11%
			*Fjöldi þátttakenda í leiðtogaþjálfun æskulýðsfélaga.	2456	2500	2600

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
2	Efla umgjörð og stuðning við afreksíþróttafólk.		Meðaltal íþróttamanna á Ólympíuleikum og lokamótum alþjóðlegra stórmóta á þriggja ára tímabili.	204 alls árið 2018 122 karlar og 82 konur.	241 kona og 372 karlar (2020–2022).	260 konur og 380 karlar

*Tölur frá UMFÍ voru ekki til staðar í síðustu fjármálaáætlun.

**Mælikvarði breyttur og þátttaka í námskeiðum og sumarbúðum er nú aðskilið frá fjölda iðkenda. Athugið að tölfraediupplýsingar frá UMFÍ eru inni í þátttökutölum ÍSÍ um og því eru þær tölur ekki hluti af iðkendatölu í skipulögðu æskulýðsstarfi.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1 og 2	Þjóðarleikvangur. Vinna að uppbyggingu þjóðarleikvangs í Laugardal.	2020–2024	MRN, FJR, FOR, Reykjavíkurborg, ÍSÍ og KSÍ.
2	1	Bæta starfsskilyrði fyrir börn og ungmenni. a. Ráða samskiptaráðgjafa verði frumvarp þar um að lögum. b. Vinna í samstarfi við dómsmálaráðuneyti og ríkislögreglustjóra að útfærslu á rafrænni sakaskrá.	2019–2021	MRN, DMR og íþrótt- og æskulýðsfélög.
3	1	Börn með annað móðurmál en íslensku. a. Fylgjast með þátttöku þeirra í íþrótt- og æskulýðsstarfi. b. Setja áherslur í samninga við íþróttahreyfinguna og sjóði sem tengjast málaflokknum.	2020–2024	MRN og íþrótt- og æskulýðsfélög.
4	1	Stefna í æskulýðsmálum. Móta stefnu í æskulýðsmálum.	2019–2020	MRN, æskulýðsráð og hagsmunaaðilar.
5	2	Þróun samstarfsvettvangs gegn hagræðingu úrslita í íþróttakeppnum í samræmi við alþjóðasamning Evrópuráðsins. a. Þróun starfs samstarfsvettvangs. b. Vinna að staðfestingu alþjóðasamnings á tímabilinu 2019–2020.	2019–2024	MRN, DMR, ríkislögreglustjóri og íþróttahreyfingin.

Málefнасvið 19

19 Fjölmíðlun

UMFANG

Stjórnarmálefni á þessu málefnasviði heyra undir mennta- og menningarmálaráðherra. Undir það fellur einn málaflokkur, 19.1, sem ber sama heiti og málefnasviðið.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjáráukalög 2018	Fjárlög 2019
19 Fjölmíðlun			
19.10 Fjölmíðlun	4.186	4.387	4.711
Samtals	4.186	4.387	4.711

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn fyrir fjölmíðlun er að fólk hafi greiðan aðgang að fjölbreyttum, ábyrgum og sjálfstæðum fjölmíðlum sem miðla fréttum, samfélagsumræðu og menningu. Allir hafi jafna möguleika á þátttöku í lýðræðislegri umræðu þar sem tjáningarfrelsi er virt.

Meginmarkmið stjórnvalda á sviði fjölmíðlunar er að viðhalda og efla lýðræðislega umræðu og lýðræðisþátttöku fólks með því að efla miðlalæsi, stuðla að fjölbreytni, gagnsæi og fjölræði í fjölmíðlum og að forsendur verði fyrir hendi til að mismunandi fjölmíðlar fái starfað. Eftirlit með fjölmíðlum taki einkum mið af réttindum og skyldum þeirra, ekki síst þannig að virtar séu takmarkanir á birtingu efnis sem talið er skaðlegt fyrir börn og unglínga.

FJÁRMÖGNUN

Helstu breytingar á útgjöldum málefnasviðsins má annars vegar rekja til hækkunar á fjárheimild til að bæta starfsumhverfi fjölmíðla með stuðningi við rekstur einkarekinna fjölmíðla og hins vegar til aukinna tekna af útvarpsgjaldi.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
19 Fjölmíðlun	5.300	5.480	5.671	5.876	6.082
Þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	5.300	5.480	5.671	5.876	6.082
Þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu.....	0	0	0	0	0

19.1 FJÖLMÍÐLUN

Verkefni

Markmið laga um fjölmíðlun eru m.a. að stuðla að tjáningarfrelsi, rétti til upplýsinga, fjölmíðlalæsi, fjölbreytni og fjölræði í fjölmíðlum sem og að efla vernd neytenda á þeim vettvangi. Fjölmíðlanefnd hefur eftirlit með fjölmíðlum og annast daglega stjórnsýslu.

Undir málaflokkinn heyrir einnig starfsemi Ríkisútvarpsins ohf. Markmið þess samkvæmt lögum er að stuðla að lýðræðislegri umræðu, menningarlegri fjölbreytni og félagslegri samheldni í íslensku samfélagi, eins og nánar er kveðið á um í samningi við ráðherra.

Fjölmíðlanefnd er sjálfstæð stjórnsýslunefnd sem heyrir undir ráðherra. Ákvörðunum nefndarinnar verður ekki skotið til annarra stjórnvalda. Hlutverk ráðuneytisins gagnvart fjölmíðlanefnd felst einkum í því að skapa umgjörð sem gerir henni mögulegt að sinna lögbundnum hlutverkum sínum, bæði hvað varðar stjórnsýslumál og önnur verkefni.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Breytt umhverfi fjölmíðlunar. Fjölmíðlaumhverfið hefur tekið gagngerum breytingum á undanförunum árum vegna áhrifa netsins á fjölmíðlun og hljóð- og myndmiðlaþjónustu. Sambærilegar breytingar hafa orðið í nágrannaríkjum okkar og stjórnvöld, einkum í Evrópu, hafa ýmist þegar gripið til aðgerða til að styrkja fjölmíðlaumhverfið eða eru að undirbúa aðgerðir. Þróunin hér á landi og víða í álfunni er einkum þannig að almenningur reiðir sig í auknum mæli á samfélagsmiðla og netmiðla til fréttatöflunar og áskrifendum að fréttatöflunustu og dagblöðum fer sífellt fækkandi. Erlend samkeppni á fjölmíðlamarkaði, einkum um auglýsingar, ör tækniþróun og fleiri atriði eru áhættuþættir sem geta haft neikvæð áhrif á fjölbreytni og fjölræði í fjölmíðlum. Áskorun stjórnvalda felst í því að stuðla að fjölræði og fjölbreyttu fjölmíðlaumhverfi. Því er mikilvægt að sjá til þess að einkareknir fjölmíðlar og staðarmiðlar geti þrífist svo að almenningur hafi aðgang að fjölbreyttu efni, fréttum, samfélagsumræðu og íslenskri menningu og þannig stuðlað að því að viðhalda og efla lýðræði í landinu.

Bætt rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmíðla. Á grundvelli markmiðs stjórnvalda, um að bæta starfsumhverfi fjölmíðla, verða veittir styrkir til einkarekinna fjölmíðla. Þeir geta, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, fengið tímabundinn stuðning í formi endurgreiðslu á hluta kostnaðar (allt að 25%) við öflun og miðlun fréttatöflunar, fréttatengds efnis og umfjöllunar um samfélagsmálefni hér á landi. Aðgerðinni er ætlað að renna traustari stoðum undir rekstur fjölmíðlanna og gera þeim betur kleift að framleiða vandað og faglegt fréttatöflun. Þá er þess vænst að aðgerðin renni styrkari stoðum undir rekstur héraðsmíðla um allt land. Árangur verður metinn í lok árs 2023. Þá verður kannað hvort stuðningskerfið hafi náð því markmiði að efla útgáfu á fréttum, fréttatengdu efni og umfjöllun um samfélagsleg málefni, hvort starfsfólki á ritstjórnum fjölmíðla hafi fjölgað og fleiri þættir athugaðir. Asamt þessari aðgerð

verður unnið að því að styðja við rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla í gegnum skattkerfið. Tilgangur aðgerðanna er að tryggja að rekstrarumhverfi fjölmiðla verði með þeim hætti að íslenskir fjölmiðlar verði samkeppnisfærir og getið vaxið og dafnað í breyttu landslagi, sem fylgir tæknibreytingum og neyslu á fjölmiðlun. Mikilvægt er að landsmenn geti notið vandaðrar fjölmiðlunar á íslensku. Fyrirhugaðar eru aðgerðir til að styrkja textun og talsetningu á myndefni sem sýnt er opinberlega til þess að renna frekari stoðum undir aðgerðir stjórnvalda til að vernda og efla íslenskt mál. Aðrar aðgerðir til stuðnings fjölmiðlum sem kannaðar verða felast í skattlagningu á kaupum á auglýsingarými í erlendum net- og samfélagsmiðlum og aðgerðir til að auka gagnsæi í auglýsingakaupum stjórnvalda og stofnana ríkisins. Markmiði um samræmingu á virðisaukaskatti á fjölmiðla hefur þegar verið náð með setningu laga nr. 59, 19. júní 2018.

Endurnýjun á samningi við Ríkisútvarpið ohf. Í nýjum samningi ráðuneytisins við Ríkisútvarpið fyrir árin 2020–2023, um fjölmiðlaþjónustu í almannabágu, munu koma fram áherslur í starfi þess á tímabilinu. Lögð er áhersla á að Ríkisútvarpið muni áfram leitast við að fylgja þróun fjölmiðlunar, m.a. með breyttum áherslum í dagskrá og fjölbreyttara efnisframboði á vef auk þess að gera eldra efni aðgengilegra en áður. Helstu áskoranir næstu árin eru að viðhalda og efla það traust sem almenningur ber til Ríkisútvarpsins, sbr. árlegar mælingar þar að lútandi og sameina þjóðina í kringum ýmsa stórviðburði. Þá stendur Ríkisútvarpið enn frammi fyrir því að lækka skuldir og halda óbreyttum tekjum til að hægt verði að halda úti sambærilegri dagskrá og verið hefur.

Markmið

1. Bæta starfsumhverfi fjölmiðla. Tilgangurinn er að renna traustari stoðum undir rekstur fjölmiðla um allt land og að gera þeim betur kleift að framleiða vandað og faglegt fréttaeefni og umfjöllun um samfélagsmálefni.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	H M	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
	Bæta starfsumhverfi fjölmiðla.		Hlutfall af sjálfstætt unnu efni.	Óþekkt	Mælt í lok tímabils.	10% aukning.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Styrkir. Veita einkareknum fjölmiðlum styrki.	2020–2024	Fjölmiðlanefnd.
2	1	Arangur. Meta árangur af stuðningskerfi við einkarekna fjölmiðla.	2023	Fjölmiðlanefnd.

Málefнасvið 20

20 Framhaldsskólastig

UMFANG

Stjórnarmálefni á þessu málefнасviði heyra undir mennta- og menningarmálaráðherra. Málefнасviðið skiptist í fjóra málaflokka en þeir eru:

- 20.1 *Framhaldsskólar.*
- 20.2 *Tónlistarfræðsla.*
- 20.3 *Vinnustaðanám og styrkir.*
- 20.4 *Jöfnun námskostnaðar.*

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefнасviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjárukalög 2018	Fjárlög 2019
20 Framhaldsskólastig			
20.10 Framhaldsskólar	27.912	30.163	33.770
20.20 Tónlistarfræðsla	537	545	557
20.30 Vinnustaðanám og styrkir	223	243	243
20.40 Jöfnun námskostnaðar	533	629	571
Samtals	29.205	31.580	35.141

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn fyrir framhaldsskóla er að fleiri einstaklingar verði ábyrgir og virkir borgarar í lýðræðisþjóðfélagi þar sem menntunarstig er hátt og kalli atvinnulífs fyrir hæft starfsfólk er svarað.

Meginmarkmið málefнасviðsins er að brautskráðir nemendur úr framhaldsskólum landsins verði virkir þátttakendur í samfélaginu, vel undirbúnir fyrir þátttöku á vinnumarkaði og fræðilegt og starfstengt framhaldsnám.

FJÁRMÖGNUN

Breytingu á útgjöldum málefнасviðsins má rekja til framlags til að fylgja eftir stefnumálum ríkisstjórnar um að efla menntun í landinu með hagsmuni nemenda og þjóðarinnar allrar að leiðarljósi.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
20 Framhaldsskólastig	35.155	35.120	35.227	35.580	35.529
Þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	34.477	34.456	34.577	34.937	34.894
Þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	678	664	650	643	636

20.1 FRAMHALDSSKÓLAR

Verkefni

Meginverkefni málaflokksins er rekstur, kennsla og nám á framhaldsskólastigi. Löggjöf um málaflokkinn tekur til opinberra framhaldsskóla og annarra framhaldsskóla, bæði skóla sem hlotið hafa viðurkenningu til kennslu á framhaldsskólastigi og skóla sem ekki hafa hlotið viðurkenningu. Skólarnir bjóða ýmist upp á almennt eða sérhæft nám. Undir málaflokkinn falla einnig starfsþróun kennara, námskrágerð, innleiðing og eftirfylgni með aðalnámskrá. Um 50 skólar bjóða nám á framhaldsskólastigi, þar af bjóða um 30 fjölbreytt heildstætt nám skv. aðalnámskrá framhaldsskóla.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Stjórnvöld stefna að því að efla menntun í landinu og hafin er mótun menntastefnu til ársins 2030 þar sem gætt verður að víðtæku samráði. Lögð verður rík áhersla á að hagsmunir nemenda og þjóðarinnar allrar verði hafðir að leiðarljósi.

Fjölga útskrifuðum úr starfs- og tækninámi. Forsenda velferðar og lífsgæða á Íslandi er öflugt og fjölbreytt atvinnulíf, þar sem til staðar er vel menntað fólk, sem stuðlar að nýsköpun og þróun. Mjög fjölbreytt framhaldsskólanám er í boði en við upphaf framhaldsskólagöngu velja langflestir nemendur stúdentsprófsbrautir og einungis lítil hluti starfsnám, þ.m.t. iðnnám.

Kynjamunur er mikil áskorun í starfsnámi þar sem sumar starfsgreinar eru nær hreinar karlastéttir og aðrar kvennastéttir. Þegar útskriftir úr starfsnámi miðað við útskriftir úr stúdentsnámi frá 2015–2016 eru bornar saman kemur í ljós að nánast jafnmargir karlar (9,7) brautskrást úr starfsnámi fyrir hverja 10 sem brautskrást sem stúdentar meðan hlutfallið er einungis 6,2 hjá konum. Vinna þarf að jafnari kynjadreifingu.

Fyrirsjáanlegt er að með tilkomu fjórðu iðnbyltingar verði verulegar breytingar á vinnu- markaði sem gera kröfur um þróun starfsnáms og öflugra samstarf stjórnsýslu, skóla og atvinnulífs. Huga þarf að starfsnámi en erfitt getur reynst að halda uppi kennslu vegna nemendafæðar. Tækifæri til umbóta tengjast aukinni samvinnu innan framhaldsskóla, meðal framhaldsskóla með framboði á fjar- og dreifnámi og samstarfi við grunnskóla og foreldra.

Lögð hefur verið sérstök áhersla á að fleiri velji starfs- og tækninám og hefur ráðuneytið stutt við mörg verkefni sem ætlað er að vekja athygli og áhuga grunn- og framhaldsskólanema á starfs- og tækninámi á framhaldsskóla- og háskólastigi. Fjármagni hefur jafnframt verið veitt til starfsnámsskóla með það fyrir augum að draga úr kostnaði nemenda í starfsnámi með lækkun efnisgjalda. Til að styðja við nýsköpun og þróun tæknigreina hefur verið ákveðið að styðja við nám til stúdentsprófs í tölvuleikjagerð sem þróunarverkefni fyrir einn árgang.

Það er mikil áskorun að fjölga nemendum í starfs- og tækninámi sem leysist ekki einungis með því að vekja athygli og áhuga á náminu heldur þarf einnig að leggja góðan grunn í formi stærðfræði- og raungreinabeckingar. Hér þarf að horfa til trausts undirbúnings strax í grunnskóla. Verið er að stofna fagråd um stærðfræðikennslu sem vinna mun á heildstæðan hátt að því að efla kennslufræði greinarinnar og stuðla að samfelli og faglegu samstarfi milli skólástiga.

Í samstarfi við hagsmunaaðila er unnið að því að þróa og innleiða vefrænt samskiptakerfi sem kallast rafrænar ferilbækur og er ætlað að leiða saman nemendur, vinnustaði og skóla. Væntingar eru um að rafrænar ferilbækur muni gera námið meira nemendamiðað, auka samstarf skóla og atvinnulífs, auðvelda nemendum yfirsýn og skólum umsjón með starfsnámsnemendum. Jafnframt muni yfirsýn yfir námssamninga batna. Ráðherra leggur mikla áherslu á samábyrgð aðila í þessu máli og eru fundir og kynningar stór þáttur í innleiðingu verkefnisins. Jafnframt er unnið að því að allar starfsnámsbrautir verði staðfestar.

Brotthvarf úr framhaldsskóla minnki. Í skýrslunni „Ísland og fjórða iðnbyltingin“ sem forsætisráðuneyti gaf út í febrúar 2019 kemur fram að því hærra sem menntunarstig einstaklings í starfi er þeim mun minni líkur séu á sjálfvirknivæðingu starfsins. Sviptingarnar verða líklega mestar fyrir þá sem hafa lokið grunnskólaprófi.

Brýnt er að minnka brotthvarf og hækka hlutfall þeirra sem ljúka prófi úr framhaldsskóla á skilgreindum tíma en það hefur hækkað úr 44% árið 2011 í 55% árið 2018. Ástæður brotthvarfs úr framhaldsskóla eru margvíslegar. Töluvert er um að nemendur skipti um skóla og getur brotthvarfið þá stafað af því að þeir eru að leita að öðru námi sem uppfyllir áhuga og framtíðarsýn þeirra. Niðurstöður í athugunum ráðuneytisins á brotthvarfi sýna að ástæður þess geta, auk slaks undirbúnings úr grunnskóla, verið lítil námsleg eða félagsleg skuldbinding, lítil trú á eigin getu, andleg vanlíðan eða lítill stuðningur og hvatning foreldra. Atvinnuástand virðist einnig hafa áhrif. Niðurstöður kannana (sjá til dæmis PISA-kannanir og skýrslu Norrænu ráðherranefndarinnar 2018) sýna að huga þarf sérstaklega að nemendum af erlendum uppruna sem standa höllum fæti í íslensku skólakerfi. Nemendum sem ekki hafa íslensku að móðurmáli hefur fjölgað á Íslandi og staða þeirra innbyrðis er ólík (sjá einnig málaflokk 22.1 *Leikskóla- og grunnskólástig*).

Liður í því að efla menntun í landinu og hækka menntunarstig þjóðarinnar er að minnka brotthvarf úr framhaldsskóla. Nýtt reiknilíkan framhaldsskóla felur í sér skilgreint fjárframlag sem ætlað er að auðvelda skólum að styðja við nemendur í brotthvarfshættu. Jafnframt hefur framlag til sérstakrar íslenskukennslu fyrir nemendur með annað móðurmál en íslensku verið þrefaldað.

Námsframvinda. Í hvítbók um umbætur í menntun frá árinu 2014 komu fram væntingar um að endurskipulagning námstíma í framhaldsskóla og stytting náms til stúdentsprófs muni bæta námsframvindu nemenda. Framhaldsskólar hafa unnið að breytingum á námsbrautalýsingum og í lok vorannar 2019 munu síðustu framhaldsskólarnir útskrifa bæði af þriggja og fjögurra ára stúdentsprófsbrautum. Framkvæmd verður úttekt á áhrifum styttingar sem gert er ráð fyrir að ljúki á fyrri hluta tímabils fjármálaáætlunar. Framhaldsskólarnir eru enn að þróa námsbrautalýsingar, m.a. með hagsmunum nemenda að leiðarljósi. Fram hafa komið vísbendingar um mikið álag og streitu hjá framhaldsskólanemendum. Verið er að kanna þær betur en samtímis hefur verið unnið að því að auka aðgengi nemenda að geðheilbrigðisþjónustu (sbr. málaflokk 24.1 Heilsugæsla).

Til að koma til móts við þá einstaklinga sem horfið hafa brott úr námi hafa verið tekin af öll tvímæli um rétt nemenda 25 ára og eldri til náms á framhaldsskólástigi. Þá hefur ráðuneytið unnið með dómsmálaráðuneytinu og Fangelismálastofnun að stefnumótun um nám fanga en

áskorun hefur verið að skipuleggja umgjörð og innihald námstilboða sem hentar (sjá málaflokk 9.5 *Fullnustumál*). Jafnframt er unnið að lagasetningu um lýðskóla sem öðruvísi valkosti í námi (sjá málaflokk 22.2 *Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastig*).

Tryggja gæði náms og kennslu. Mikilvægt er að framhaldsskólanám standist alþjóðlegan samanburð sem lið í því að íslenskt samfélag geti hagnýtt þróun þeirra tæknibreytinga sem fylgja fjórðu iðnbyltingunni og brugðist við hnattrænum áskorunum.

Á síðustu árum hefur framlag til framhaldsskólastigsins hækkað umtalsvert þrátt fyrir fækkun nemenda, eða um 12,6% milli ára 2016 og 2018. Hækkunin gerir framhaldsskólum kleift að bæta gæði kennslu og námsframboðs auk þess að efla stoðþjónustu og endurnýja búnað og kennslutæki. Einnig standa fyrir dyrum úrbætur á húsnæðismálum Menntaskólans í Reykjavík, Fjölbrautaskóla Suðurnesja og Fjölbrautaskólans í Breiðholti.

Liður í því að standa vörð um gæði náms og kennslu í framhaldsskólum er að skilgreina betur lykiltölur og birta tölfræði sem lýsir framhaldsskólakerfinu. Þar verður sjónum meðal annars beint að aðgengi náms í öllum landshlutum. Með aukinni og betri tölfræði (sjá einnig málaflokk 22.3 Stjórnsýsla mennta- og menningarmála) og gagnsærri fjárveitingum er stefnt að aukinni skilvirkni í nýtingu fjár og auknum gæðum í námi og þjónustu. Haldið verður áfram að endurskoða og innleiða reiknilíkan sem útteilir fjárveitingum til framhaldsskóla. Líkanið er deililíkan sem auðveldar sýn á hvernig til dæmis námsframboð, samsetning nemendahóps og húsnæði hefur áhrif á kostnað á hvern nemanda í fullu námi eftir skólum. Áhrifa endurskoðunarinnar er þegar farið að gæta í skiptingu fjármagns.

Markmið.

1. Hækka hlutfall nemenda sem ljúka starfs- og tækninámi. Kynna þarf námið betur og gera það aðgengilegra fyrir nemendur. Jafnframt þarf að vinna að því að minnka kynjamun bæði þeirra sem fara í starfsnám miðað við þá sem velja bóknað og á milli mismunandi starfsgreina.
2. Fjölga nemendum sem ljúka prófi á tilskildum tíma. Bætt námsframvinda gefur nemendum kost á hefja vegferð sína á vinnumarkaði fyrr, stuðlar að betri nýtingu fjármuna og er liður í því að hækka menntunarstig þjóðarinnar. Vinna þarf gegn brotthvarfi og gefa þeim sem horfið hafa brott úr framhaldsskólanámi tækifæri til að ljúka námi.
3. Nemendur í öllum landshlutum hafi aðgengi að fjölbreyttu bók- og starfsnámi sem uppfyllir kröfur næsta skólastigs og/eða atvinnulífs. Mikilvægt er að aðgangur nemenda að gæðanámi og fullnægjandi stoðþjónustu sé greiður, óháð búsetu, og að nám sé skipulagt með þeim hætti að það uppfylli kröfur næsta skólastigs og/eða atvinnulífs.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Hækka hlutfall nemenda sem ljúka starfs- og tækninámi og að kynja-dreifing verði jafnari.	4.4	Fjöldi staðfesta starfsnámsbrauta á 2., 3. og 4. hæfniprepi, flokkaður í 11 starfssvið.	50 staðfestar á níu starfs-sviðum.	Allar staðfestar á öllum starfssviðum.	
			Fjöldi rafrænna ferilbóka í starfsnámi.	0	Að minnsta kosti 5.	Rafrænar ferilbækur á öllum starfssviðum.
2	Fjölga nemendum sem ljúka prófi úr framhalds-skóla.		Hlutfall nýnema sem ljúka námi innan fjögurra ára af bók- og starfsnámsbrautum (af ISCED3).	Alls: 52,0%; karlar 44,6%, konur 659,6% (2016).	Að lágmarki 54%.	Að lágmarki 58%.
			Hlutfall nýnema sem hverfa brott úr námi innan fjögurra ára frá innritun.	Alls: 26,4%; karlar 30,2%, konur 22,4% (2016).	Ekki hærra en 26%.	Ekki hærra en 25%.
			Námstími á námsleiðum til stúdentsprófs, frá innritun nýnema til brautskráningar.	Staðan verður reiknuð fyrir árið 2019 og í framhaldi skilgreind viðmið.		
3	Nemendur í öllum lands-hlutum hafi aðgengi að fjölbreyttu bók- og starfsnámi sem uppfyllir kröfur næsta skólastigs og/eða atvinnulífs.	4.3	Kynjagreint hlutfall skráðra nemenda í starfsnámi samanborið við nemendur í námi til stúdentsprófs.	Alls: 4,7:10; karlar 6,7:10 konur 3,1:10 (2017).	5,0:10 á landsvísu.	5,5:10 á landsvísu.
			Kynjagreint hlutfall brautskráðra nemenda í starfsnámi samanborið við nemendur í námi til stúdentsprófs.	Alls: 7,7:10; karlar: 9,7:10, konur: 6,2:10 (2016).	7,8:10 á landsvísu.	8,0:10 á landsvísu.
			Kynjagreint hlutfall nýnema í háskólum af heildarfjölda stúdenta, yngri en 25 ára.	Alls: 86,1%; karlar: 81,8%, konur: 89,3% (2017).	87%.	88%.

Markmiði 3 í fyrri fjármálaáætlun var breytt í markmið 1. Þar með eru málefni starfs- og tæknimenntunar sett í algjöran forgang. Hætt var við mælikvarðann Kynjagreint hlutfall

nemenda á námssamningi af fjölda nemenda í löggiltu iðnnámi þar sem hann reyndist ekki gefa nægjanlega góðar upplýsingar. Ekki hefur tekist að safna áreiðanlegum gögnum til að reikna mælikvarðinn Miðgildi námstíma á námsleiðum til stúdentsprófs, frá innritun nýnema til brautskráningar. Honum var breytt lítillega og er meiningin að skilgreina hann betur á árinu 2019. Útreikningar á kynjagreiindu hlutfalli nýnema í háskólum voru leiðréttir frá fyrri fjármálaáætlun.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1, 2 og 3	Menntastefna 2030. Móta heildstæða menntastefnu til 2030, í viðtæku samráði.	2020–2021	MRN
2	1	Verk-, iðn- og starfsnám. Þróa og innleiða rafrænar ferilbækur, bæta stjórnsýslu og starfsþjálfun almennt. Skoða hlutverk Vinnustaðanámssjóðs.	2017–2024	MRN
3	1	Námsumhverfi starfsnámsnema. Skilgreina og innleiða verkferla um að framhaldsskólar taki ábyrgð á starfsnámsnemendum frá upphafi náms til loka.	2019–2020	MRN
4	2	Brotthvarf. Vinna áfram að kortlagningu á brotthvarfshættu. Skilgreina og innleiða aðgerðir, sérstaklega sem varða drengi og nemendur með annað móðurmál en íslensku.	2018–2020	MRN
5	3	Námstími. Meta áhrif af endurskipulagningu námstíma til stúdentsprófs.	2019–2020	Menntamálastofnun.
6	1, 2 og 3	Reiknilíkan. Þróa áfram og innleiða reiknilíkan.	2017–2022	MRN
7	1, 2 og 3	Lykiltölur. Skilgreina, safna og birta menntatölfræði.	2016–2020	MMS
8	1, 2 og 3	Breytingar á lögum, m.a. verða samhlíða eflingu starfsnáms lög um framhaldsskóla nr. 92/2008 endurskoðuð ásamt reglugerðum.	2020–2022	MRN

20.2 TÓNLISTARFRÆÐSLA

Verkefni

Um málaflokkinn gilda lög um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla nr. 75/1985 og taka þau til tónlistarskóla sem reknir eru af sveitarfélögum og annarra sem njóta styrks skv. lögnum. Ríki og sveitarfélög hafa gert samkomulag um fjárhagslegan stuðning ríkisins við tónlistarnám á vegum sveitarfélaga á framhaldsstigi í hljóðfæraleik og mið- og framhaldsstigi í söng. Gildistími samkomulagsins er 1. janúar 2019 til 31. desember 2021. Í tengslum við

samkomulagið hefur verið settur á laggirnar vinnuhópur sem hefur það hlutverk að vinna að framgangi samningsins.

Í lögunum er meðal annars kveðið á um að tónlistarskólar skuli kenna eftir námskrá sem gefin er út af mennta- og menningarmálaráðuneyti. Aðalnámskráin skiptist annars vegar í almennan hluta og hins vegar í greinanámskrár fyrir einstök hljóðfæri og námsgreinar í tónlistarskólum.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Aðalnámskrá tónlistarskóla hefur ekki verið uppfærð í takt við gildandi aðalnámskrár grunn- og framhaldsskóla.

Eðli málaflokksins er með þeim hætti að ekki verða sett markmið um starfsemi hans.

Verkefni / aðgerðir

Árin 2020–2022 verður annars vegar farið í að skoða lagaumhverfi tónlistarskóla og endurskoða eða breyta aðalnámskrá tónlistarskóla og hins vegar að meta hvort ástæða sé til að gera heildstæð lög um listkennslu.

20.3 VINNUSTAÐANÁM OG STYRKIR

Verkefni

Tilgangur löggjafar um vinnustaðanámssjóð er að auðvelda nemendum að ljúka tilskildu námi samkvæmt aðalnámskrá framhaldsskóla, koma til móts við kostnað fyrirtækja og stofnana af vinnustaðanámi og auðvelda fyrirtækjum og stofnunum að taka nemendur á náms- eða starfsþjálfunarsamning.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Efling iðn-, verk- og starfsnáms. Aðgengi að vinnustaðanámi er mikilvægur þáttur í menntun þeirra sem leggja stund á verklegt nám. Það er áskorun að standa vörð um gæði vinnustaðanáms og tækifæri til að auka gagnsæi í fjárveitingum og skilvirkni í nýtingu fjármuna.

Til að skerpa á tilgangi sjóðsins og áherslu stjórnvalda var, veturinn 2018–2019, gerð úttekt á starfsemi og úthlutunum úr sjóðnum, með tilliti til markmiðs um að nemendum bjóðist heildstætt og markvisst starfsnám. Á tímabilinu verður unnið að því að fylgja eftir ábendingum sem fram komu í úttektinni, m.a. um rafrænar ferlibækur.

Eðli málaflokksins er með þeim hætti að markmið og aðgerðir í málaflokki 20.1 Framhaldsskólar eru að hluta til leiðandi fyrir úthlutun námsstyrkja.

Verkefni / aðgerðir

Árin 2020–2022 verður niðurstöðum úttektar á starfsemi og úthlutunum úr Vinnustaðasjóði fylgt eftir (sjá málaflokk 20.1 *Framhaldsskólar*).

20.4 JÖFNUN NÁMSKOSTNAÐAR

Verkefni

Undir málaflokkinn falla lög um námsstyrki nr. 79/2003. Námsstyrkir eru veittir til jöfnunar á fjárhagslegum aðstöðumun nemenda í framhaldsskólum að því leyti sem búseta veldur þeim misþungri fjárhagsbyrði eða efnaleysi torveldar þeim nám.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Jafnt aðgengi. Stjórnvöld leggja áherslu á jafnt aðgengi að námi óháð búsetu og öðrum aðstæðum. Með tilkomu fjar- og dreifnáms og fjölbreyttra námsaðferða er mikilvægt að skoða hvort og þá hvernig búseta veldur fjárhagslegum aðstöðumun. Í framhaldi má endurskoða hvort þörf sé að auka gagnsæi og skilvirkni í nýtingu fjárveitinga til málaflokksins. Í þessum tilgangi verður veturinn 2019–2020 gerð úttekt á framkvæmd laga um námsstyrki.

Eðli málaflokksins er með þeim hætti að markmið og aðgerðir í málaflokki 20.1 Framhaldsskólar eru að hluta til leiðandi fyrir úthlutun námsstyrkja.

Verkefni / aðgerðir

Á árunum 2019–2021 verður gerð úttekt á framkvæmd laga um námsstyrki og skoðað hvernig þau þjóna hlutverki sínu. Samhliða verður reglugerð um námsstyrki nr. 692/2003 skoðuð.

21 Háskólastig

UMFANG

Stjórnarmálefni á þessu málefna sviði heyrna undir mennta- og menningarmálaráðuneyti. Málefna sviðið skiptist í tvo málaflokka:

- 21.1 Háskólar og rannsóknarstarfsemi.
- 21.3 Stuðningur við námsmenn.

Málaflokkarnir voru þrír: Háskólar, rannsóknarstarfsemi á háskólastigi og stuðningur við námsmenn. Tveir fyrst nefndu hafa verið sameinaðir en umfangið er eftir sem áður það sama.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefna sviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjáruka lög 2018	Fjárlög 2019
21 Háskólastig			
21.10 Háskólar og rannsóknarstarfsemi	33.804	36.514	38.630
21.30 Stuðningur við námsmenn	7.967	7.966	8.248
Samtals	41.771	44.480	46.877

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Vel menntað fólk leggur grunninn að nútímalegu þekkingarsamfélagi þar sem rannsóknir og þekkingarstarfsemi verði grundvöllur verðmætasköpunar og fjölbreytts atvinnulífs. Með sterku háskólastigi verða íbúar færir um að takast á við flóknar samfélagslegar áskoranir og hagnýta öra tækniþróun samfélaginu til heilla. Menntun og rannsóknir styðji við lýðræði, gagnrýna og skapandi hugsun, sjálfbærni og velferð.

Meginmarkmið stjórnvalda hvað varðar starfsemi á háskólastigi er að framsækna og alþjóðlega samkeppnishæfar rannsóknarstofnanir og háskólar skapi þekkingu, miðli henni og undirbúi nemendur til virkrar þátttöku í nútímaþekkingarsamfélagi og til verðmætasköpunar sem byggist á hugviti, nýsköpun og rannsóknum.

FJÁRMÖGNUN

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefna sviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
21 Háskólastig	43.255	44.990	46.397	48.037	48.008
Þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	40.636	42.719	44.724	46.631	46.618
Þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	2.619	2.271	1.673	1.405	1.390

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er kveðið á um endurskoðun námslánakerfisins í samstarfi við námsmannahreyfingarnar. Markmið nýs stuðningskerfis íslenskra námsmanna er jafnrétti til náms, aukin skilvirkni og að staða námsmanna sé sambærilegt við aðrar Norðurlandþjóðir. Breytingarnar felast meðal annars í því að námsstyrkur ríkisins verði gagnsærri og meira jafnræði verði á meðal námsmanna, þannig muni nýja kerfinu svipa meira til norrænu námsstyrkjakerfanna. Námsaðstoðin sem sjóðurinn veitir verður áfram í formi lána á hagstæðum kjörum og til viðbótar verða beinar styrkjagreiðslur vegna framfærslu barna og niðurfelling á hluta af námslánum við lok prófgráðu innan skilgreinds tíma. Stefnt er að því að bæta fjárhagsstöðu nemenda, ekki síst þeirra sem hafa börn á framfæri, og hvetja nemendur til að klára nám sitt á tilsettum tíma. Í því felst ávinningur fyrir námsmenn sem og þjóðhagslegur ávinningur fyrir samfélagið allt. Nýja kerfið er talið leiða til betri námsframvindu og þar af leiðandi muni þjóðhagslegur ávinningur nema 1,2 ma.kr á ári. Gert er ráð fyrir að ný lög taki gildi haustið 2020.

Meðfylgjandi tafla sýnir framlög til málefna sviðs 21 *Háskólastig* með og án framlaga til Lánasjóðs íslenskra námsmanna.

m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
21 Háskólastig	43.255	44.990	46.397	48.037	48.008
Framlög án LÍN	39.098	39.623	39.814	40.233	40.205

Fjármögnun hins nýja stuðningskerfis er að fullu tryggð þar sem fjárhagsstaða Lánasjóðs íslenskra námsmanna er sterk. Samkvæmt ársreikningi ársins 2017 var tekjuafgangur sjóðsins 4,9 ma.kr., en árið áður hafði tekjuafgangur numið 3,6 ma.kr. Þá nam eigið fé sjóðsins 96 ma.kr. árið 2017 og handbært fé var um 11,3 ma.kr. Áætlað er að handbært fé sjóðsins hækki enn frekar og geti jafnvel orðið allt að 15 ma.kr. í árslok 2018. Til samanburðar var það 1 ma.kr. árið 2013.

m.kr.	Ár 2013	Ár 2014	Ár 2015	Ár 2016	Ár 2017
Lánasjóður íslenskra námsmanna ..					
Upplýsingar úr ársreikningum					
Handbært fé	1.009	2.118	4.142	7.638	11.267
Eigið fé	81.273	80.630	87.597	91.208	96.092

Á undanförunum fjárlögum hefur sjóðurinn fengið um 6,1 mia.kr. umfram raunþörf sjóðsins og því er lagt til að á árunum 2020 – 2022 breytist framlag úr ríkissjóði sem því nemur og að gengið verði á uppsafnaða sjóði og eigið fé sjóðsins. Auk þess er á árinu 2020 gert ráð fyrir að fjárveitingar til LÍN taki mið að áætluðum fjölda lánþega en þeim hefur fækkað um rúmlega 31% síðan skólaárið 2014-2015. Í ljósi sterkrar eiginfjárstöðu LÍN og uppsöfnun á handbæru fé mun skerðing framlaga hvorki hafa áhrif á útlánastarfsemi LÍN, sjálfbærni sjóðsins né möguleikum til að taka í notkun nýtt stuðningskerfi fyrir námsmenn.

Fjármögnun á nýju stuðningskerfi, m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
21 Háskólastig					
21.30 Stuðningur við námsmenn					
Áætlaður kostnaður við nýtt kerfi*	7.155	6.973	7.356	7.740	7.948
Fjárveitingar til LÍN	4.157	5.367	6.583	7.803	7.803
Fjármögnun frá LÍN v. lr. á ofgreiðslu.	3.000	2.000	1.000	0	0
Samtals	2	394	227	63	-145

* Á árinu 2020 er gert ráð fyrir fjármögnun á gildiandi kerfi til haustsins 2020. Þá má gera ráð fyrir að kostnaðarmat nýs kerfis geti breyst þegar frumvarp liggur fyrir.

Endurskoðað stuðningskerfi íslenskra námsmanna mun styðja betur fjárhagslega við námsmenn en núverandi kerfi og hafa jákvæð samfélagsleg áhrif.

1. Námsmenn munu skulda minna að loknu námi. Minni skuldsetning skapar fólki aukin tækifæri og framtíðarmöguleika.
2. Kerfinu er ætlað að draga úr spekileka, en íslenskir námsmenn hafa í auknum mæli tekið lán og þegið styrki frá lánasjóðum á Norðurlöndum til að stunda þar nám og starfa. Með samkeppnishæfara stuðningskerfi minnkar þörf námsmanna fyrir stuðning að utan.
3. Stuðningur við barnafjölskyldur verður meiri en áður. Þannig verður komið til móts við þá staðreynd, að íslenskir námsmenn eiga frekar börn en námsmenn í samanburðarlöndunum.
4. Innbyggður hvati mun stuðla að hraðari námsframvindu og einstaklingar verða fyrir þátttakendur í atvinnulífinu. Þjóðhagslegur ábati af því er talinn nema yfir 10 ma.kr. á tíu ára tímabili.

Aðrar breytingar á málefnasviðinu má m.a. rekja til þess að gert er ráð fyrir hækkun framlags til að tryggja að Ísland nái meðaltali OECD-ríkjanna um fjármögnun háskólastigsins í landinu. Gert er ráð fyrir að það náist á tímabili fjármálaáætlunarinnar miðað við fyrir- liggjandi upplýsingar. Þá er gert ráð fyrir hækkun á síðari hluta tímabilsins, sem nýtt verður til að fylgja eftir áherslumálum. Á tímabilinu er gert ráð fyrir framlagi til að fjármagna aðgerðir til að fjölga nýnemum í grunnnámi kennaranáms. Þá hefur fjárveitingum vegna Húss íslenskunnar verið hliðrað til frá fjármálaáætlun 2019-2023 vegna fyrirsjáanlegra tafa.

21.1 HÁSKÓLAR OG RANNSÓKNARSTARFSEMI

Verkefni

Löggjöf um málaflokkinn tekur til opinberra og einkarekinna háskóla. Háskólar eru sjálfstæðar mennta- og rannsóknarstofnanir sem sinna kennslu, rannsóknnum, varðveislu þekkingar, þekkingarleit og sköpun á sviðum vísinda, fræða, tækniþróunar og lista. Rannsóknarstofnanirnar sem undir málaflokkinn falla eru þrjár: Raunvísindastofnun Háskóla Íslands, Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum og Tilraunastöð Háskóla Íslands í meinafræði að Keldum. Við Raunvísindastofnun eru stundaðar rannsóknir á sviði eðlis-, efna- og stærðfræði auk jarðvísinda. Hlutverk Stofnunar Árna Magnússonar er að vinna að rannsóknnum í íslenskum fræðum og á sviði íslenskrar tungu og bókmennta. Hlutverk Tilraunastöðvar HÍ í meinafræði er að stunda rannsóknir í líf- og læknisfræði dýra og manna. Undir málaflokkinn fellur einnig Stofnun rannsóknasetra Háskóla Íslands en hún býður upp á aðstöðu til rannsókna og háskólamenntunar á landsbyggðinni. Starfsemi rannsóknar-, fræða- og þekkingarsetra á landsbyggðinni heyrir einnig hér undir. Hlutverk þeirra er að efla þekkingarstarfsemi og rannsóknir í nærsamfélagi.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Stjórnvöld stefna að því að efla menntun í landinu og hafin er mótun menntastefnu til ársins 2030 þar sem efnt verður til viðtæks samráðs. Lögð verður rík áhersla á að hagsmunir nemenda og þjóðarinnar allrar verði hafðir að leiðarljósi.

Nýliðun kennara. Ein mikilvægasta undirstaða öflugs menntakerfis eru skólastjórnendur og kennarar. Meðalaldur kennara hér á landi fer hækkandi og huga þarf að nýliðun þeirra og bregðast við brotthvarfi nýútskrifaðra kennara úr kennslu. Við óbreytt ástand ná háskólarnir ekki að brautskrá nægilega marga fyrir nauðsynlega nýliðun í kennarastétt. Hugsa þarf sérstaklega að dreifbýli þar sem hlutfall leiðbeinenda er almennt hærra en í þéttbýli. Öflugra kennaranám í takt við þarfir samfélagsins er einn liður í því að hvetja til þróunar og nýsköpunar á öllum skólastigum og undirbúa samfélagið fyrir breytingar tengdar fjórðu iðnbyltingunni. Búið er að útfæra aðgerðir til að fjölga nýnemum í grunnnámi kennaranáms. Í þeim felst að starfsnám fyrir nemendur á lokaári til kennsluréttinda á leik- og grunnskólastigi verður launað og að nemendur á lokaári á leik- og grunnskólastigi munu geta sótt um námsstyrk til að auðvelda þeim að sinna lokaverkefnum sínum. Þá munu Háskóli Íslands og Háskólinn á Akureyri fá styrk til að fjölga útskrifuðum kennurum með sérhæfingu í starfstengdri leiðsögn. Aðgerðir lúta einnig að því að styðja betur við kennara á fyrstu árum í starfi og stuðla að aukinni viðurkenningu á störfum þeirra. Samhliða þessu er unnið að framtíðarskipan umbóta á starfsumhverfi kennara og gæðum og samhæfingu starfsþróunar. Þá verður á tímabili fjármálaáætlunar hafin þarfagreining fyrir nýja byggingu Menntavísinda- sviðs Háskóla Íslands á Melunum, sem mun m.a. efla tengingu sviðsins við aðra starfsemi háskólans.

Samkeppnishæfni. Háskólakerfið hefur eflst frá aldamótum og kemur það m.a. fram í auknu framboði náms, ekki síst á framhaldsstigi, öflugri rannsóknarstarfsemi á mörgum sviðum og auknum alþjóðlegum tengslum og nemendaskiptum. Halda þarf áfram á þessari braut. Samkvæmt upplýsingum frá Evrópsku háskólasamtökunum (European University Association – EUA) hefur opinber fjárfesting í háskólum vaxið hraðar hér á landi á undanförmum árum en í flestum öðrum ríkjum Evrópu (EUA, Public Funding Observatory). Í skýrslunni „Ísland og fjórða iðnbyltingin“ sem forsætisráðuneyti gaf út í febrúar 2019 kemur fram að menntakerfi og rannsóknir muni gegna lykilllutverki við að hagnýta og móta tækninýjungar fjórðu iðnbyltingarinnar og stuðla að jákvæðum áhrifum þeirra á lífsgæði og velferð almennings. Þá gegna háskólar mikilvægu hlutverki við að bregðast við hnattrænum áskorunum, svo sem loftslagsbreytingum. Unnið er að því að endurskoða reglur nr. 646/1999 um fjárveitingar til háskóla með það fyrir augum að háskólar verði betur í stakk búinir til sinna því miðlæga hlutverki sem þeir hafa á tímum tæknibreytinga og hnattrænna áskorana. Meðal annars er horft til þess hvernig unnt sé að efla gæði háskólastarfs og styðja við sérstök áherslumál, svo sem umbætur í kennslu, styrkja sérstöðu háskóla og tryggja framboð á litlum, samfélagslega mikilvægum námsbrautum, t.d. í raunvísindum og tungumálum. Unnið er að því að námsframboð um allt land verði í samræmi við þarfir atvinnulífs, m.a. með þróunarverkefni um fagháskólanám. Nýsköpun í kennsluháttum verður eflað með sérstöku átaksverkefni í samstarfi við háskóla. Háskólar þurfa að halda áfram að hvetja nemendur til skiptináms við erlenda háskóla til að stuðla að fjölbreytni í námi og víðsýni nemenda. Unnið er að gerð stefnu um opinn aðgang að niðurstöðum rannsókna og rannsóknargögnum í samstarfi við háskóla til að stuðla að því að fjárfesting í rannsóknum skili sér betur til samfélagsins. Unnið er að vegvísi um rannsóknarinnviði sem lítur til forgangsröðunar um uppbyggingu rannsóknarinnviða, m.a. til að efla vistkerfi rannsókna og nýsköpunar í háskólum og rannsóknarstofnunum. Á vorþingi 2019 liggur fyrir frumvarp til laga um breytingu á lögum um opinberan stuðning við vísindarannsóknir (sbr. 411. mál 149. þings) með það að markmiði að auka möguleika Íslands á að taka þátt í sameiginlegum alþjóðlegum sjóðum á sviði grunnrannsókna. Í nýjum lögum verður ákvarðanataka um rannsóknarinnviði eflað með sérstakri stjórn Innviðasjóðs. Enn fremur er unnið að frumvarpi um samþykkingu evrópska rannsóknarinnviði sem mun gera Íslandi kleift að gerast aðili að innviðum til rannsókna í Evrópu. Mun frumvarpið stuðla að alþjóðlega samkeppnishæfu umhverfi rannsókna og nýsköpunar hér á landi (sjá einnig málefnasvið 7). Stefna stjórnvalda er að efla listnám og hefur Listaháskóla Íslands verið falið að vinna að þróun kvikmyndanáms á háskólastigi. Þarfagreining fyrir framtíðarhúsnæði Listaháskóla Íslands liggur fyrir og er unnið að valkostagreiningu. Búið er að bjóða út framkvæmdir á Húsi íslenskunnar og er stefnt að því að húsið risi á tímabili fjármálaáætlunar. Til að viðhalda samkeppnishæfni og auka gæði hefur verið unnið að því að framlög til háskóla nái meðaltali ríkja Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) og Norðurlanda. Ráðuneytið mun vinna að því að meta fjárþörf háskóla miðað við það markmið að meðaltali Norðurlanda verði náð árið 2025.

Ólík staða kynjanna. Háskólamenntuðu fólki hefur fjölgað á síðustu árum úr 28% árið 2004 í 42% árið 2017. Þróunin hefur verið ólík eftir kynjum; ríflega helmingur kvenna á aldrinum 25–64 ára hefur lokið háskólagráðu á móti 35% karla (sbr. Hagstofu Íslands). Samkvæmt nýlegri könnun á högum háskólanema í 28 ríkjum Evrópu, eru konur í samanburðarríkjunum alls staðar í meiri hluta nemenda eins og hér á landi en hlutfall karla þó hvergi lægra. Orsök má m.a. rekja til brotthvarfs drengja úr framhaldsskólum og vísbendingar eru um að nemendur af erlendum uppruna skili sér síður í háskóla en aðrir. Þessi þróun hefur í för með sér hættu á að sumir samfélagshópar njóti ekki sömu tækifæra og aðrir til lífsgæða og atvinnu við hæfi. Í þessu sambandi má líta til heimsmarkmiðs 4.5 um að afnema kynjamismun í menntun og tryggja fólki í viðkvæmri stöðu aðgang að menntun og starfsþjálfun á öllum

stigum (sjá málaflokka 20.1 *Framhaldsskólar*, 22.1 *Leikskóla- og grunnskólastig* og 22.2 *Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastig*). Unnið er að þróun raunfærnimats til styttingar háskólanáms og starfsnáms á háskólastigi, svokölluðu fagháskólanámi, m.a. með það fyrir augum að auka aðgengi fólks, sem ekki hefur lokið stúdentsprófi en hefur reynt af vinnumarkaði, að háskólum.

Markmið

1. Auka gæði náms og námsumhverfis í háskólum. Skapa þarf hvetjandi námsumhverfi til hagsbóta fyrir alla nemendur, óháð kyni og uppruna. Háskólanám þarf að miða að því að nemendur tileinki sér gagnrýna og skapandi hugsun og öguð vinnubrögð svo að þeir geti orðið virkir þátttakendur í lýðræðissamfélagi og atvinnulífi. Efla þarf kennara í háskólum til að ná árangri í kennslu með því að bjóða upp á tækifæri til starfsþróunar og hvetja til nýjunga í kennslu. Styrkja þarf tengingar við atvinnulíf, efla kennaranám og starfs- og verknám og hvetja til alþjóðastarfs háskóla.
2. Styrkja rannsóknarstarf og umgjörð þess. Öflugt rannsóknarstarf er forsenda gæða í háskólanámi og laðar hæfa nemendur og starfsfólk til náms og starfa í háskólum og rannsóknarstofnunum. Rannsóknir eru grundvöllur framfara á flestum sviðum samfélagsins og renna til að mynda stoðum undir velferð, menningu, heilbrigði og sjálfbæra þróun. Rannsóknir eru mikilvægur grundvöllur nýsköpunar og stuðla að stöðugum hagvexti og efla samkeppnishæfni landsins (sjá málefnavið 7 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar).
3. Auka áhrif og tengsl háskóla og rannsóknarstofnana í samfélaginu. Auk þess að annast kennslu og rannsóknir þjóna háskólar samfélaginu með fjölbreyttum hætti, svo sem með samstarfi við stofnanir og fyrirtæki, ráðgjöf og úttektum, vísindamiðlun og sí- og endurmenntun. Efla þarf þessa starfsemi og gera hana sýnilegri, m.a. til að styðja við grundaða ákvarðanatöku stjórnvalda, stofnana, fyrirtækja og almennings og færni-uppbyggingu fólks á vinnumarkaði.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Auka gæði náms og námsumhverfis í háskólum.	4.4 4.c	Hlutfall nemenda sem ljúka bakkalárnámi á þremur árum.	66,6% (2017)	68,0%	70,0%
			Fjöldi nýnema í grunnnámi kennaranáms.	208	280	305
			Fjöldi íslenskra skiptinema erlendis og erlendra gráðunema við háskóla hér á landi.	477/ 1.586	510/1.600	800/2.000
2	Styrkja rannsóknarstarf og umgjörð þess.		Ritryndar birtingar háskóla (þriggja ára meðaltal).	2.294	2.625	3.125
			Hlutfall kvenna meðal prófessora.	31% (skólaárið 2017–2018)	33%	41,5%
			Hlutfall akademískra starfsmanna undir 40 ára (fastráðnir starfsmenn).	6,8%	9%	14%
3	Auka áhrif og tengsl háskóla og rannsóknarstofnana í samfélaginu.	4.3	Fjöldi nýstofnaðra sprotafyrirtækja sem starfsmenn háskóla eiga aðild að á ári.	0	3	5

Við markmið 1 hefur verið felldur út mælikvarðinn Fjöldi ársnema á hvert stöðugildi akademískra starfsmanna, í staðinn kemur Fjöldi nýnema í grunnnámi kennaranáms. Fyrri mælikvarði var ekki talinn gefa nægilega skýrar vísbendingar um árangur aðgerða til að ná markmiði og mælikvarðinn sem kemur í staðinn er í betra samræmi við markmið stjórnarsáttmálans. Við markmið 3 hefur verið felldur út mælikvarðinn Tekjur háskóla af sí- og endurmenntun, enda samrýmdist hann ekki þeim aðgerðum sem tengjast þessu markmiði.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
	1, 2 og 3	Framlög til háskóla. Fjármögnun nái meðaltali OECD og horft verði til þess að bæta skilvirkni í rekstri háskóla. Innleiða breytingar á reglum nr. 646/1999 um fjárveitingar til háskóla.	2017–2020	MRN
	1, 2 og 3	Stefna um starfsemi rannsóknar-, fræða- og þekkingarsetra. Unnið er að úttekt sem lokið verður haustið 2019 og í framhaldinu skilar starfshópur tillögum að stefnu.	2019–2020	MRN
	1, 2 og 3	Breyting á lögum. Gerð verður breyting á lögum um háskóla, nr. 63/2006, og lögum um opinbera háskóla, nr. 85/2008, m.a. til að styðja betur við gæðastarf háskólanna.	2020–2022	
	1	Nýliðun og starfsþróun kennara. a) Hrinda í framkvæmd aðgerðum um nýliðun kennara, m.a. verður litið til þess hvernig fjölga megi körlum. b) Vinna að þróunarverkefni um starfsþróun kennara. c) Ný lög um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólastjórnaenda. d) Greina þarfir fyrir nýtt húsnæði Menntavísindasviðs Háskóla Íslands.	2018–2022	MRN og samstarfsráð um starfsþróun kennara og skólastjórnaenda.
	1	Gæði háskólanáms. a) Sértekur úttektir verða gerðar á gæðum fjarnáms og meistaranáms þvert á háskóla. Sérstaklega verður litið til kynja- og jafnréttis- sjónarmiða. b) Úttekt á lögreglunámi á háskólastigi. c) Sett á laggirnar verkefni í samstarfi við háskóla til að efla gæði í kenningu. d) Unnið áfram að þróun fagháskólanáms.	2019–2022	MRN
	2	Opin vísindi. Stefna um opinn aðgang að niðurstöðum rannsókna og rannsóknargögnum verður mótuð.	2018–2020	Sjá málaflokk 7.1 <i>Vísindi og samkeppnis- sjóðir í rannsóknum.</i>

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
	2	Rannsóknarinnviðir. Unnið er að mótun stefnu og vegvísis um rannsóknarinnviði.	2017–2020	Sjá málaflokk 7.1 <i>Vísindi og samkeppnis- sjóðir í rannsóknum.</i>
	3	Miðlun til almennings. Gera áætlun um miðlun vísinda og tækni frá háskólum og rannsóknarstofnunum til almennings, annarra skólastiga og stjórnvalda.	2018–2020	Vísinda- og tækniráð.

21.2 STUÐNINGUR VIÐ NÁMSMENN

Verkefni

Löggjöf um málaflokkinn tekur til starfsemi Lánasjóðs íslenskra námsmanna (LÍN). Meginhlutverk LÍN er að veita nemendum fjárhagslegan stuðning og tryggja þeim tækifæri til náms án tillits til efnahags. Sjóðurinn er einnig tæki til að fjárfesta í menntuðu vinnuafli og alþjóðlegum tengslum þekkingarsamfélagsins.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Nemendur bera mikla fjölskylduábyrgð og upplifa vinnuálag og fjárhagsörðugleika. Námsmenn á Íslandi eru líklegri til að vera með fjölskyldu á framfæri en námsmenn í öðrum Evrópuríkjum. Samkvæmt samanburðarkönnun á högum háskólanema í 28 ríkjum í Evrópu, Eurostudent VI, átti þriðjungur svarenda á Íslandi eitt barn eða fleiri, sem er hæsta hlutfall meðal þátttökuríkjana, og 41,2% yngstu barna voru yngri en þriggja ára. Þá er vinnuvika íslenskra háskólanema lengri en hjá jafningjum þeirra í samanburðarríkjunum. Þrátt fyrir að námsmenn hér á landi vinni meira með námi en aðrir nemendur í Evrópu er Ísland eitt af sex ríkjum í könnuninni þar sem meira en þriðjungur háskólanema segist glíma við mikla fjárhagsörðugleika. Stjórnvöld vilja að aðgengi nemenda að námi sé jafnt óháð efnahag, búsetu eða öðrum aðstæðum og er stefnt að því að efla félagslegt hlutverk LÍN. Unnið er að endurskoðun á stuðningskerfi námsmanna með það fyrir augum að bæta fjárhagsstöðu nemenda, ekki síst þeirra sem hafa börn á framfæri. Þess er vænst að aðgerðir verði til þess að nemendur þurfi síður að vinna með námi eða getið unnið minna og þannig haft meiri tíma til að sinna náminu. Með þessu móti má fjölga þeim sem ljúka námi á tilsettum tíma og draga úr brothvarfi.

Hár meðalaldur nemenda. Samkvæmt niðurstöðum Eurostudent VI er meðalaldur háskólanema í Evrópu hæstur hér á landi, þ.e. 29,7 ár á móti 25 árum, og hér er hæsta hlutfall nemenda yfir þrítugu. Það er bæði ávinningur fyrir nemandann og samfélagið að námi ljúki snemma á ævinni. Einstaklingurinn nýtur afraksturs námsins lengur og samfélagslegur ávinningur verður meiri með betri menntun ungs fólks og þeirrar hagsældar sem af henni hlýst. Við breytingar á lögum um LÍN verður horft til þess að skapa hvata svo að námsmenn brautskráist fyrir með áherslu á skilvirkni í námi og betri námsframvindu.

Ógagnsætt kerfi. Framlag ríkisins til námsmanna í gegnum LÍN hefur verið metið í hlutfalli af útlánum hvers árs á undanförunum árum. Felst framlagið í lágum vöxtum námslána samanborið við fjármögnunarkjör sjóðsins, töpuðum lánum, t.d. við gjaldþrot lánþega, auk þess sem námslán falla niður við andlát lántaka. Hlutfall framlags ríkisins af heildarnámsstuðningi er svipað því sem gerist annars staðar á Norðurlöndum en dreifist með nokkuð öðrum hætti til nemenda. Fyrirkomulagið hér á landi veldur því að herra hlutfall af framlagi

ríkisins rennur til einstaklinga sem taka há lán og fara seint í nám en til þeirra sem hefja nám ungir og taka lægri lán. Að þessu leyti er kerfið hér á landi ógagnsærra en annars staðar á Norðurlöndum. Stefnt er að því auka gagnsæi lánakerfisins með því að gera styrkhluta þess sýnilegri.

Færri fara utan til náms. Tölur Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) sýna að hlutfall íslenskra háskólanema sem stunda nám við háskóla erlendis hefur lækkað úr 19% árið 2012 í 13% árið 2016. Þá hefur fjöldi skiptinema frá íslenskum háskólum staðið í stað, eða lækkað lítillega á síðustu árum (tölur frá Rannís). Það vekur athygli að flestir íslensku nemanna í könnun Eurostudent VI hafa hvorki stundað tímabundið nám erlendis eftir að þeir hófu nám í íslenskum háskóla né ætla þeir sér að gera það. Líkurnar á því að nemendur stefni á nám erlendis minnka með hækkandi aldri og eru minni hjá þeim sem eiga börn og/eða búa í eigin húsnæði. Aukin fjárhagsleg byrði var algengasta hindrunin sem nefnd var fyrir því að fara utan til náms. Með því að bæta fjárhagsstöðu nemenda verður fleirum gert kleift að stunda hluta námsins erlendis. Íslenskt háskólaumhverfi er lítið og mikilvægt að nemendur hér á landi haldi áfram að sækja sér menntun utan landsteinanna til að auka fjölbreytni í námi, efla alþjóðleg tengsl og víðsýni.

Markmið

Meginviðfangsefnið er endurskoðun laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna, nr. 21/1992, með þá stefnu stjórnvalda að leiðarljósi að þróa námsstyrkjakerfi að norrænni fyrirmynd, að aðgengi að háskólanámi sé óháð efnahag, búsetu og öðrum aðstæðum og sérstaklega sé gætt að kynja- og jafnréttissjónarmiðum. Samhliða þarf áfram að stuðla að jöfnum tækifærum til náms og bæta þjónustu við námsmenn. Endurskoðunin byggist m.a. á ákvæðum í stjórnarsáttmála um að tryggja jafnt aðgengi að námi óháð búsetu og öðrum aðstæðum og að samstarf verði við námsmannahreyfingarnar. Með sterki fjárhagsstöðu sjóðsins og áframhaldandi fjárveitingum úr ríkissjóði er ljóst að nýtt stuðningskerfi fyrir námsmenn verður fullfjármagnað, enda verða fjárveitingar til LÍN endurskoðaðar árlega miðað við fjölda lánþega.

Við endurskoðunina eru aðalmarkmiðin:

1. Jafnari og gagnsæri dreifing á framlagi ríkisins til nemenda. Stefnt er að því að gera framlag ríkisins til nemenda sýnilegra og auka gagnsæi og jöfnuð við dreifingu þess.
2. Bætt námsframvinda nemenda í háskólum. Bætt námsframvinda dregur úr skuldsetningu nemenda og stuðlar að bættri nýtingu fjármuna í menntakerfinu og aukinni skilvirkni. Slíkt svigrúm má nýta til að auka þjónustu við nemendur og efla gæði kennslu (sjá málaflokk 21.1 *Háskólar og rannsóknarstarfsemi*).
3. Fjölga menntuðu fólki í ákveðnum starfsstéttum. Öflugt menntakerfi er forsenda framfara. Mikilvægt er að LÍN geti stutt við þær áherslur stjórnvalda að draga úr skorti á ákveðnum starfsstéttum á borð við kennara og heilbrigðisstarfsfólk og efla list-, tækni-, verk- og starfsnám til að bregðast við breyttum atvinnuháttum.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1, 2 og 3	Endurskoðun á stuðningi við námsmenn. Frumvarp til laga um stuðning við námsmenn verður lagt fyrir á haustþingi 2019. Nýtt kerfi innleitt 2020. Leiðarljósið er að þróa námsstyrkjakerfi að norrænni fyrirmynd.	2020	MRN

22 Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og menningarmála

UMFANG

Stjórnarmálefni á þessu málefnasviði heyra undir mennta- og menningarmálaráðuneyti. Málefnasviðið skiptist í þrjú málaflokka:

- 22.1 Leikskóla- og grunnskólastig.
- 22.2 Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastig.
- 22.3 Stjórnýsla mennta- og menningarmála.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjáraukalög 2018	Fjárlög 2019
22 Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og menn.mála			
22.10 Leikskóla- og grunnskólastig	263	269	247
22.20 Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólasti	2.018	2.090	2.063
22.30 Stjórnýsla mennta- og menningarmála	2.849	3.056	3.017
Samtals	5.131	5.415	5.327

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn fyrir leikskóla- og grunnskólastig og framhaldsfræðslu er að einstaklingar verði sjálfstæðir og virkir þátttakendur í lýðræðisþjóðfélagi og vel undirbúnir undir frekara nám. Framtíðarsýn fyrir stjórnýslu mennta- og menningarmála er að menning, menntun og vísindi auki lífsgæði fólks í landinu og verði til hagsbóta fyrir íslenskt samfélag. Starfsemi á málefnasviðum verði í fremstu röð og standist samanburð við nágrannaríki.

Meginmarkmið á leik- og grunnskólastigi og með framhaldsfræðslu er að einstaklingar hafi jöfn tækifæri til fjölbreytts náms og starfa. Meginmarkmið fyrir stjórnýslu mennta- og menningarmála er að umhverfi og stuðningur stuðli að öflugu starfi á sviði mennta og vísinda, lista og menningar, fjölmiðlunar og íþróttar- og æskulýðsmála.

FJÁRMÖGNUN

Helstu breytingar á tímabilinu má rekja til þess að á síðari hluta tímabilsins er gert ráð fyrir hækkun framlags sem nýtt verður til að fylgja eftir áherslumálum ríkisstjórnarinnar.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefna sviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
22 Önnur skólastig og stjórnsvísla mennta- og menn.mála	5.346	5.257	5.221	5.229	5.177
Þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	5.327	5.238	5.202	5.211	5.159
Þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	19	19	19	18	18

22.1. LEIKSKÓLA- OG GRUNNSKÓLASTIG

Verkefni

Í löggjöf um málaflokkinn kemur meðal annars fram að sveitarfélög bera ábyrgð á rekstri, kostnaði, stefnu, skipulagi, eftirliti, innra og ytra mati og miðlun upplýsinga um leikskóla og grunnskóla. Ráðuneytið fer með yfirstjórn á leik- og grunnskólastigi eins og lög kveða nánar á um og setur ýmsar reglugerðir, aðalnámskrár og markmið og viðmið um frístundastarf fyrir nemendur í yngri árgöngum grunnskóla. Það annast öflun, greiningu og miðlun upplýsinga um skólustarf og lagaframkvæmd á grundvelli upplýsinga frá sveitarfélögum og eigin kannana og hefur úrskurðarvald í málum um réttindi og skyldur nemenda. Stjórnvöld leggja grunnskólum til námsgögn og styðja þróunarstarf gegnum Þróunarsjóð námsgagna og Sprotasjóð.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Stjórnvöld stefna að því að efla menntun í landinu og hafin er mótun menntastefnu til ársins 2030 þar sem gætt verður að viðtæku samráði. Lögð verður rík áhersla á að hagsmunir nemenda og þjófðarinnar allrar verði hafðir að leiðarljósi.

Nýliðun kennara (sjá einnig málaflokk 21.1 *Háskólar*). Kennarar eru lykilstarfsmenn menntakerfisins og það eru þeir sem leiða breytingar til umbóta og auka gæði í skólustarfi. Fjölgun á hæfum kennurum styrkir þannig samkeppnishæfni landsins. Brýnt er að hér á landi verði stór hópur kennara sem séu færir um að takast á við framtíðaráskoranir sem blasa við næstu árin og áratugi. Íslenskt menntakerfi þarf að búa nemendur undir líf og störf í sibreytilegu samfélagi og skapa þeim jöfn tækifæri til menntunar. Hæfir kennarar á öllum skólastigum eru forsenda þess að sú framtíðarsýn verði að veruleika. Í þessu tilliti má nefna að sveitarfélög hafa verið að innrita í meira mæli börn yngri en tveggja ára í leikskóla og því brýnt er að fá faglært fólk til starfa. Því fylgir ótvíræður samfélagslegur ávinningur að börn á leikskóla aldri eigi kost á námi við hæfi, einkum börn sem þurfa viðbótarstuðning og börn með annað móðurmál en íslensku. Fjöldi leik- og grunnskólabarna hefur verið nokkuð stöðugur en spár um mannfjölda gera hins vegar ráð fyrir fjölgun úr ríflega 72.000 nemendum í 78.000 nemendur á næstu fimm árum. Áskorun felst í minnkandi aðsókn í kennaranám undanfarin ár sem haft getur áhrif á gæði menntunar í leik- og grunnskólum. Nú er svo komið að kennaramenntunarstofnanir ná ekki að brautskrá nægilega marga kennara til að mæta þörfum

fyrir nýliðun á þessum skólastigum. Til að bregðast við þessari stöðu lagði mennta- og menningarmálaráðherra fram aðgerðaáætlun í menntamálum þann 5. mars 2019. Einnig er í vinnslu frumvarp til nýrra laga um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólastjórnaenda í leik-, grunn- og framhaldsskólum þar sem lögð er áhersla á hæfni, sveigjanleika og fjölbreytni í starfi kennara, aukna möguleika á flæði kennara milli skólastiga og þannig dregið úr skilum milli skólastiganna. Frumvarpinu er einnig ætlað að hvetja til starfsþróunar kennara og skólastjórnaenda.

Allir geta lært – Menntastefna 2030. Menntunarstig þjóða ræður miklu um velsæld og tækifæri þeirra og þær þjóðir, sem farnast einna best til lengri tíma litið, leggja mikla rækt og alúð við menntun og þekkingu. Íslenskt menntakerfi þarf að vera sem best í stakk búið til að takast á við ófyrirséðar breytingar og áskoranir framtíðarinnar. Áskorun felst í því að íslenskt menntakerfi stuðli að því að möguleikar allra til náms séu sem jafnastir og það sé eftirsóknarvert að starfa innan menntakerfisins, bæði sem nemandi og starfsmaður. Mikilvægt er að hafa væntingar til allra um að þeir geti lært og að allir skipti máli. Til að bregðast við þessari áskorun hefur mennta- og menningarmálaráðherra sett af stað vinnu við mótun menntastefnu sem ætlað er að ramma inn sýn menntamálayfirvalda um menntun og velferð íslenskra barna og ungmenna til ársins 2030. Markmið stefnunnar er að allir íslenskir nemendur geti lesið sér til gagns og verði tilbúnir til þátttöku í lýðræðisþjóðfélagi sem er í sífelldri þróun og geti nýtt sköpunarkraft sinn til að afla sér þekkingar í stöðugri viðleitni til menntunar og þroska.

Læsi og góð íslenskukunnátta er lykill að lífsgæðum og unnið verður áfram í skóla-samfélaginu að verkefnum sem tengjast þjóðarsáttmála um læsi og leitast við að tryggja virka aðkomu heimila, bókasafna, rithöfunda og fjölmiðla að því verkefni. Mikil áskorun felst í því að bæta námsárangur nemenda í íslensku, m.a. í ljósi slakrar útkomu úr PISA-rannsókn. Frá 2015 hefur verið unnið að bættum lesskilningi með fimm ára læsisverkefni á vegum Menntamálastofnunar. Á vegum stofnunarinnar er verið að þróa lesferil sem metur stöðu og framvindu nemenda í hljóðkerfisvitund, lesfimi, lesskilningi, orðaforða, stafsetningu og ritun. Sveitarfélögum og skólum hefur verið veitt ráðgjöf og fræðsla, m.a. um gerð læsisstefnu, læsi í leikskóla, nýtingu tölfraðilegra gagna og samstarf við foreldra. Mat á verkefnum fór fram á vormánuðum 2018 og sýna niðurstöður að tekist hefur að ná flestum markmiðum. Niðurstöður lesfimiprófa í grunnskólum frá því í maí 2017 og maí 2018 sýna að framfarir nemenda eru nokkrar. Mikilvægt er að viðhalda skuldbindingu allra þeirra sem hlut eiga að máli til að vinna áfram að bættum árangri í læsi og ná fram sem víðtækastri samstöðu um útfærslu á þjóðarsáttmála um læsi frá 2015. Einnig þarf að ná fram bættum árangri í stærðfræði og náttúrufræði við lok grunnskóla.

Stærðfræði og náttúrugreinar. Góð kunnátta í stærðfræði og náttúrugreinum skapar nemendum mikilvæg og dýrmæt tækifæri til að skapa merkingu, skilja náttúru og samfélag, mikilvægi sjálfbærni og öðlast vitund um að tækni, mannlegar ákvarðanir og gjörðir hafa áhrif á sameign allra jarðarbúa. Mikil áskorun felst í því að bæta námsárangur nemenda í stærðfræði og náttúrufræði, m.a. í ljósi slakrar útkomu úr PISA-rannsókn. Með það að markmiði stóð ráðuneytið, í samvinnu við Menntamálastofnun, fyrir sérstöku kynningarátaki og hvatti nemendur um allt land til að gera sitt besta í síðustu rannsókn PISA, 2018. Niðurstöður hennar munu liggja fyrir í desember 2019 og í kjölfarið verður tekin afstaða til þess hvort frekari aðgerða er þörf. Ráðuneytið mun einnig í samvinnu við Menntamálastofnun þróa stöðluð skimunarpróf í stærðfræði og náttúrufræði til notkunar fyrir kennara og skóla á sambærilegan hátt og unnið hefur verið með í lesferlinum.

Áfram íslenska. Ákveðnar blíkur eru á lofti er varðar þróun og framtíð íslenskunnar. Nýlegar rannsóknir benda til þess að viðhorf til hennar sé að breytast og að hæfni barna og ungmenna í íslensku, allt frá máltökualdri, fari versnandi. Þekktar eru tölulegar upplýsingar

úr PISA–rannsóknnum um hrakandi lestrarfærni og lesskilning íslenskra nemenda. Nemendum sem hafa annað móðurmál en íslensku vegnar verr í íslensku skólakerfi og þeim er hættara við brotthvarfi úr námi. Mikil áskorun felst í þróun og framtíð íslenskunnar og á tímum örrar alþjóðavæðingar og tæknibyltinga er mikilvægt að styrkja stöðu þjóðtungunnar. Þingsályktun um að efla íslensku sem opinbert mál á Íslandi sem nú liggur fyrir á Alþingi er sett fram til að tryggja að tungumálið verði áfram notað á öllum sviðum íslensks samfélags og eru lagðar til aðgerðir í 22 liðum sem snerta flestar hliðar þjóðlífsins (sjá einnig málefnasvið 18 Listir, menning, íþróttir og æskulýðsmál).

Menntun fyrir alla. Ráðuneytið hefur unnið að eftirfylgni með niðurstöðum úttektar á framkvæmd menntunar fyrir alla. Áskorun felst í að auka skilvirkni og gagnsæi við ráðstöfun fjármuna til almennrar kennslu og þjónustu við nemendur. Einnig er nauðsynlegt að bregðast við þörf fyrir samræmd viðmið um þjónustu við nemendur og skóla á landsvísi. Ráðuneytið hefur í samstarfi við hagsmunaaðila lagt fram aðgerðaáætlun til úrbóta sem meðal annars mun beinast að endurskoðun á fjármögnun menntakerfisins og skilgreiningu á lágmarksþjónustu.

Nemendur með annað móðurmál en íslensku. Miklar áskoranir felast í breytingum á samsetningu nemendahóps í leikskólum og grunnskólum. Árið 2017 höfðu 12,2% allra leikskólabarna og 9,9% grunnskólanemenda annað móðurmál en íslensku samanborið við 9,6% leikskólabarna og 5,5% grunnskólabarna árið 2010. Útlit er fyrir að þessi þróun haldi áfram. Mikilvægt er að nemendur með annað móðurmál en íslensku fái markvissa kennslu í íslensku og njóti viðeigandi þjónustu og stuðnings á öllum skólastigum. Til að svo megi verða er nauðsynlegt að bæta læsi, bjóða tækifæri til að rækta og viðhalda eigin móðurmáli og bæta þjónustu við nemendurna og fjölskyldur þeirra. Með þessu er stuðlað að virkri þátttöku þessara hópa í samfélaginu til jafns við aðra. Skipaður hefur verið starfshópur til að kortleggja og afla gagna um stöðu þessara nemenda í leik-, grunn- og framhaldsskólum. Hópurinn á jafnframt að vinna, árið 2019, drög að stefnu sem tekur mið af fjölbreyttum hópi nemenda frá ólíkum menningarheimum og leggja fram tillögur að leiðum til úrbóta.

Námsgögn. Áhersla er á að námsefni á grunnskólastigi samræmist kröfum aðalnámskrár og taki mið af þróun í tölvu- og samskiptatækni og margbreytileika nemendahópsins. Áhersla er auk þess á að útgáfa námsefnis á táknmáli fyrir grunnskólanemendur sé efl. Það er áskorun að auka gæði og fjölbreytni námsgagna til að mæta ólíkum þörfum nemenda. Unnið er að tillögu að stefnu um námsgögn sem meðal annars tekur til hlutverks ríkisins í námsgagnaútgáfu, hlutverks Menntamálastofnunar, aðkomu sveitarfélaga, laga um námsgögn nr. 71/2007, námsgagnasjóðs og þróunarsjóðs námsgagna. Einnig er hugað að þróun námsgagna fyrir leikskólastig og framhaldsskólastig.

Markmið

1. Styrkja lestrarfærni grunnskólanemenda. Góð tók á íslensku og góður lesskilningur eru forsenda þess að nemendur geti náð færni til virkrar þátttöku í samfélaginu og tekist á við áframhaldandi nám.
2. Styrkja færni grunnskólanemenda í stærðfræði og náttúrufræði. Námsárangur nemenda í stærðfræði og náttúrufræði hefur áhrif á skólagöngu þeirra, sérstaklega með tilliti til brotthvarfshættu þegar í framhaldsskóla er komið.
3. Auka gæði menntunar í leikskólum og grunnskólum. Nemendur eiga rétt á að komið sé til móts við náms- og félagslegar þarfir þeirra í almennum skóla án aðgreiningar. Ísland hefur verið í fararbroddi meðal þjóða í slíkri útfærslu, sérstaklega á leik- og grunnskólastigi. Fyrirkomulag starfsþróunar kennara og skólastjórnenda þarf að taka mið af menntastefnu hvers tíma og skilgreina þarf lágmarksþjónustu við skóla og útfæra þjónustusvæði um land allt til að tryggja jöfn tækifæri og jafnrétti til náms.

4. Auka gæði námsgagna. Mikilvægt er að stuðla að umbótum og framþróun í skólastarfi með því meðal annars að sjá nemendum í skyldunámi fyrir vönduðum og fjölbreyttum námsgögnum. Sérstaklega þarf að huga að þessu varðandi nemendur sem nota táknmál.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Styrkja lestrarfærni grunnskólanemenda.	4.1 4.2	Hlutfall nemenda sem nær viðmiði 1 í lesfimi.	4. bekkur 82,5% 7. bekkur 68,9% 10. bekkur 68,0%	Hlutfall nemenda sem ná viðmiði 1 í lesfimi verði að lágmarki 85% í 4. bekk, 75% í 7. bekk og 10. bekk. Upplýsingar um grunnstöðu annarra lestrarfærniþátta liggja fyrir eigi síðar en 2020.	Hlutfall nemenda sem ná viðmiði 1 í lesfimi verði að lágmarki 90% í öllum árgöngum. Bæting í öðrum lesfærniþáttum, viðmið verður ákveðið þegar grunnstaða liggur fyrir.
			PISA-rannsókn í lesskilningi, hlutfall nemenda, greint eftir kynjum sem nær 2. stigi eða hærra.	Staðan 2015: Allir 78%; drengir 71% og stúlkur 84%. Niðurstöður PISA 2018 liggja fyrir í desember 2019.	Allir 83%; drengir 75% og stúlkur 90%.	Allir 88%; drengir 80% og stúlkur 95%.
			PISA-rannsókn í lesskilningi, hlutfall nemenda af erlendum uppruna sem nær 2. stigi eða hærra.	Hlutfall nemenda af erlendum uppruna sem náði 2. stigi eða hærra var 39% 2015. Niðurstöður PISA 2018 liggja fyrir í desember 2019.	Hlutfall nemenda af erlendum uppruna sem nær 2. stigi eða hærra nái meðaltali OECD.	Hlutfall nemenda af erlendum uppruna sem nær 2. stigi eða hærra verði yfir meðaltali OECD.

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
2.	Styrkja færni grunn-skólanemenda í stærðfræði og náttúrufræði.	4.1 4.2	PISA-rannsókn í stærðfræði og náttúrufræði 2015, 2018 og 2021; hlutfall nemenda sem nær 2. stigi eða hærra.	Staðan 2015 í stærðfræði: Allir 76,4% Drengir 75,6% Stúlkur 77,2% Staðan 2015 í náttúrufræði: Allir 74,7% Drengir 73,6% Stúlkur 75,7% Tölur úr PISA 2018 koma í desember 2019.	Staðan í stærðfræði 2018 verði að lágmarki: Allir 79,2% Drengir 78,4% Stúlkur 80% Staðan í náttúrufræði 2018 verði að lágmarki: Allir 78,2% Drengir 75,8% Stúlkur 77,9%	Staðan í stærðfræði 2021 verði að lágmarki: Allir 82,2% Drengir 81,4% Stúlkur 83% Staðan í náttúrufræði 2021 verði að lágmarki: Allir 81,2% Drengir 78,8% Stúlkur 80,9%
			PISA-rannsókn í stærðfræði og náttúrufræði, hlutfall nemenda af erlendum uppruna sem nær 2. stigi eða hærra.	Hlutfall nemenda af erlendum uppruna sem náði 2. stigi eða hærra í stærðfræði var 54,3% og 43,1% í náttúruvísindum. Tölur úr PISA 2018 koma í desember 2019.	Hlutfall nemenda af erlendum uppruna sem nær 2. stigi eða hærra náí meðaltali OECD.	Hlutfall nemenda af erlendum uppruna sem nær 2. stigi eða hærra verði yfir meðaltali OECD.

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
3.	Auka gæði menntunar í leikskólum og grunnskólum.	4.1 4.2 4.5 4.7 4.a	Hlutfall skóla sem ná að lágmarki kvarða B skv. gæðaviðmiðum í ytra mati grunnskóla.	Upplýsinga fyrir mælikvarðann er hægt að afla úr ytra mati Menntamála stofnunar.	Viðmið sett á grundvelli stöðu 2018.	Viðmið sett á grundvelli stöðu 2018.
			Hlutfall grunnskóla þar sem nemendur hafa aðgang að þjónustu náms- og starfsráðgjafa.	Nemendur hafa aðgang að námsráðgjafa í 71% grunnskóla.	Nemendur hafi aðgang að námsráðgjafa í 80% grunnskóla.	Nemendur hafi aðgang að námsráðgjafa í 90% grunnskóla.
			Hlutfall kennara með leyfisbréf til kennslu í leikskóla og grunnskóla.	27% í leikskóla og 91,4% í grunnskóla (2017).	30% í leikskóla og 94% í grunnskóla.	35% í leikskóla og 97% í grunnskóla.
4.	Auka gæði námsgagna.	4.1 4.7 4.a	Framboð titla á táknmáli.	8	11	27
			Hlutfall námsefnis sem er í samræmi við aðalnámskrá, þ.m.t. rafræn námsgögn.	Hlutfall námsefnis sem er í samræmi við aðalnámskrá er 45%.	Hlutfall námsefnis sem er í samræmi við aðalnámskrá verði 65%.	Hlutfall námsefnis sem er í samræmi við aðalnámskrá verði 90%.

Mælikvarðinn *lesferill* hefur verið í þróun hjá Menntamálastofnun og þykir gefa góða vísbendingu um framfarir í ýmsum undirþáttum læsis. Orðalagi markmiðs er breytt í samræmi við það og bætt við markmiði um að efla færni grunnskólanemenda í stærðfræði og náttúrugreinum. Bætt er við mælikvarða um hlutfall kennara með leyfisbréf til kennslu þar sem slíkt er talið vísbending um gæði kennslu. Loks er bætt við mælikvarða um hlutfall skóla sem ná að lágmarki kvarða B samkvæmt ytra mati í grunnskólum.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	3	Menntastefna 2030. Móta heildstæða menntastefnu til 2030 í viðtæku samráði.	2019–2020	MRN
2	1	Læsi. Þróa og innleiða lesferil.	2019–2020	Menntamálastofnun.
3	1 og 2	Stærðfræði og náttúrufræði. Undirbúa og gera skimunarpróf fyrir stærðfræði og í náttúrugreinum.	2019–2024	Menntamálastofnun.
4	3	Menntun fyrir alla. Endurskoða fjármögnunarkerfi til skólastarfs og skilgreina lágmarksþjónustu á þjónustusvæðum.	2018–2024	MRN og stýrihópur um menntun fyrir alla.
5	3	Þjónusta náms- og starfsráðgjafar. Fylgja eftir niðurstöðum könnunar á umfangi þjónustu náms- og starfsráðgjafa í grunn- og framhaldsskólum.	2020–2022	MRN og Menntamálastofnun.
6	4	Námsgögn. Fjölga námsgögnum sem gefin eru út í samræmi við aðalnámskrá grunnskóla 2011 og 2013.	2018–2024	Menntamálastofnun.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
7	4	Námsgögn. Fjölga námsgögnum sem gefin eru út til að mæta þörfum nemenda sem nota táknmál.	2018–2024	Menntamálastofnun.
8	3	Undirbúa endurskoðun aðalnámskráa leikskóla og grunnskóla með hliðsjón af úttekt á menntun án aðgreiningar og könnun í grunnskólum á innleiðingu aðalnámskrár.	2020	MRN og Menntamálastofnun.

22.2 FRAMHALDSFRÆÐSLA OG MENNTUN ÓFLOKKUÐ Á SKÓLASTIG

Verkefni

Meginverkefni málaflokksins lögum samkvæmt er kennsla og þjónusta við einstaklinga með stutta skólagöngu til að auðvelda þeim að hefja nám að nýju og að nám og reynsla sem aflað hefur verið utan hins formlega skólakerfis sé metið að verðleikum. Námi innan framhaldsfræðslu er einnig ætlað að efla starfshæfni og auka þátttöku í samfélaginu.

Framhaldsfræðsla tengist samstarfi ríkisins við samtök á vinnumarkaði og samtök um málefni fatlaðs fólks. Starfsemin fer að mestu fram hjá sjálfseignarstofnunum og félögum. Ráðuneytið ber ábyrgð á almennri stefnumótun í samráði við hagsmunaaðila, almennri stjórnsýslu og gæðaeftirliti, viðurkenningu fræðsluaðila og málefnum Fræðslusjóðs sem fjármagnar starfsemi framhaldsfræðslu. Símenntunarmiðstöðvar eru 11 talsins og tekur starfsemi þeirra mið af styrktarsamningum við ráðuneytið. Undir málaflokkinn falla Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarkertra og Fjölmennt, símenntunarmiðstöð sem þjónar fullorðnu fötluðu fólki. Þá fellur íslenskukennsla fyrir útlendinga einnig undir málaflokkinn.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Jafn aðgangur að góðu undirbúningsnámi. Í skýrslunni „Ísland og fjórða iðnbyltingin“ sem forsætisráðuneyti gaf út í febrúar 2019 kemur fram að því hærra sem menntunartig einstaklings í starfi er þeim mun minni líkur séu á sjálfvirknivæðingu starfsins. Sviptingarnar verða líklega mestar fyrir þá sem minnstu menntunina hafa. Um helmingur þeirra starfa, eða um 26.000 störf, er líklegur til að hverfa með öllu og önnur 45% eru líkleg til að taka miklum breytingum. Hér blasir við mikil áskorun sem hægt er að mæta með aukinni menntun og þjálfun.

Námi innan framhaldsfræðslu er ætlað að vera góður undirbúningur fyrir frekara nám og tækifæri til starfsþróunar. Undanfarin ár hefur fækkað jafnt og þétt í hópi þeirra sem nýta sér úrræði framhaldsfræðslu eða úr 27,1% einstaklinga á vinnumarkaði árið 2010 í 20% árið 2017. Þessi árangur sýnir að menntunartig þjóðarinnar fer jafnt og þétt hækkandi. Um þúsund fleiri karlar en konur eru í markhópi framhaldsfræðslunnar en árið 2017 voru 20.700 karlar á aldrinum 25–64 ára með grunnmenntun samkvæmt skilgreiningu Hagstofu Íslands en 19.000 konur. Þá hefur verið greint að hlutfallslega fleiri íbúar á landsbyggðinni hafa annaðhvort ekki stundað nám frá því að skyldunámi í grunnskóla lauk eða hætt námi á framhaldsskólastigi.

Hvatt er til samstarfs fræðsluaðila og skólastiga hvað varðar námstilboð og mat á námi milli kerfa. Jafnframt eru símenntunarmiðstöðvar um allt land hvattar til að þróa nám sem höfðar bæði til karla og kvenna. Mikilvægt er að leita leiða til að auðvelda fullorðnu fólki áframhaldandi nám til að efla grunnleikni, s.s. læsi í víðum skilningi, og til að nýta kosti upplýsingatekninnar. Þar skiptir miklu máli aðgangur að fjar- og dreifnámi um allt land og möguleikar til að geta stundað nám samhliða starfi. Þá hafa verið tekin af öll tvímæli um rétt nemenda 25 ára og eldri til að stunda nám í framhaldsskólum (sjá málaflokk 20.1 *Framhaldsskólar*).

Raunfærnimat er mikilvægt tæki til að auðvelda fólki að þróast áfram í starfi og til að fá margvíslega hæfni metna inn í áframhaldandi nám. Með aðferðum raunfærnimats fær fullorðin fólk fyrri reynslu, s.s. þátttöku á vinnumarkaði eða í félagsstörfum, metna á mótí námskrám eða hæfnikröfum starfa og getur þannig stýtt sér leið að settu marki. Vinna þarf að því að samræma aðferðir raunfærnimats á milli kerfa og auka aðgengi einstaklinga að því. Það verður gert með auknu samtali milli hagsmunaaðila, s.s. framhaldsfræðsluaðila og skólastiga.

Skýrleiki framhaldsfræðslukerfisins. Mikilvægt er að auka gagnsæi framhaldsfræðslukerfisins, svo sem námsframboð, þjónustu og dreifingu fjármagns. Lykilatriði er að fullorðin

námsmenn hafi greiðan aðgang að námi og stuðning til að stunda nám. Nám og þjálfunarúrræði fyrir fullorðna er fjármagnað eftir mörgum leiðum og ör vöxtur hefur verið í sí- og endurmenntun á vegum fræðsluaðila, skóla, fyrirtækja og samtaka aðila á vinnumarkaði. Starfsmenntasjóðir aðila á vinnumarkaði eru fjármagnaðir með launatengdum gjöldum eða framlögum, í gegnum kjarasamninga og veita einstaklingum, fyrirtækjum og stofnunum ýmsa náms- og starfsþróunarstyrki. Unnið er að kortlagningu á dreifingu fjármagns innan framhaldsfræðslukerfisins í þeim tilgangi að einfalda það og reglur um úthlutun fjárveitinga. Unnið er einnig að úttekt á árangri framhaldsfræðslukerfisins en síðasta úttekt var birt 2014. Þá verður áfram unnið að endurskoðun laga um framhaldsfræðslu nr. 27/2010 með það að leiðarljósi að auka gæði; ná fram virkari samfélagslegri þátttöku markhópsins, leita leiða til samkeppnishæfara atvinnulífs, sníða ramma um íslenskukennslu innflytjenda og tryggja réttindi fatlaðs fólks. Einnig verða skoðaðir kostir og gallar þess að setja sérlög um Fræðslusjóð.

Lýðskólar sem valkostur. Þrátt fyrir að brotthvarf úr framhaldsskólum fari minnkandi þarf að halda áfram að hvetja þá sem hætt hafa í námi að ljúka því. Unnið er að gerð frumvarps til almennrar löggjafar um lýðskóla á Íslandi til að skapa laglega umgjörð utan um starfsemi þeirra. Lýðskólar eru nýr valkostur í námi sem ekki gefur formlegar einingar né eru þar þreytt próf. Nemendur búa almennt á heimavist og námið er oft tengt ákveðnum þemum eða svæðisbundinni menningarlegri og samfélagslegri sérstöðu. Lýðskólar geta verið góður kostur fyrir þá sem vilja átta sig á möguleikum sínum og stefnu í námi og starfi.

Íslenskukennsla fyrir útlendinga og mat á fyrri námi. Samkvæmt mælingum Hagstofunnar heldur innflytjendum áfram að fjölga ár frá ári og það kallar á öflugra utanumhald um þjónustu við þá. Aðgengi að úrvalsíslenskunámi og samfélagsfræðslu þarf að vera greitt og unnið verður að endurskoðun umgjörðar um íslenskukennslu og samfélagsfræðslu fyrir útlendinga. Þá er mikilvægt að einfalda ferli við mat á menntun innflytjenda þannig að þeir geti nýtt þekkingu sína og hæfni og fengið störf eða verkefni við hæfi.

Námstækifæri fyrir fólk með þroskahömlun. Fá námstækifæri bjóðast þroskahömluðum nemendum sem hafa lokið námi á starfsbrautum í framhaldsskólum. Jafnframt gengur þeim erfiðlega að fá störf að námi loknu. Það er því mikil áskorun að fjölga námstilboðum sem ýta undir áframhaldandi virkni þeirra í þjóðfélaginu.

Jafnari kynjadreifing í starfs- og tækninámi. Kynjamunur er mikill í starfsnámi þar sem sumar starfsgreinar eru nær hreinar karlastéttir og aðrar kvennastéttir. Þetta námsval endurspeglast einnig á íslenskum vinnumarkaði og sama kynjaskipting hefur komið fram í tölum um fjölda þátttakenda í vottuðum námsleiðum innan framhaldsfræðslu. Brýnt er að vinna gegn þessum staðalímyndum með nýjum nálgunum, þróun úrræða og auknu samstarfi. Mikilvægt er að opna á möguleika fullorðinna í starfsnám og hvetja samtímis til þess að kynjahlutföll verði jafnari. Í þessu skyni hafa meðal annars verið tekin af öll tvímæli um rétt nemenda 25 ára og eldri til náms á framhaldsskólastigi. Jafnframt er í samstarfi við hagsmunaaðila verið að þróa og innleiða vefrænt samskiptakerfi sem kallast rafrænar ferilbækur og er ætlað að leiða saman nemendur, vinnustaði og skóla. Væntingar eru um að rafrænar ferilbækur muni gera námið meira nemendamiðað, auka samstarf skóla og atvinnulífs, auðvelda nemendum yfirsýn og skólum umsjón með starfsnámsnemendum (sjá málaflokk 20.1 *Framhaldsskólar*). Búið er við að rafrænar ferilbækur muni auðvelda raunfærnimat og jafnvel ýta undir að ófaglærðir geti lokið starfsnámi með vinnu.

Markmið

1. Auðvelda fullorðnu fólki að afla sér menntunar og starfsréttinda. Brýnt er að stuðla að virkri samfélagslegri þátttöku þeirra fullorðnu einstaklinga sem ekki hafa lokið námi á framhaldsskólastigi og tryggja þeim aðgang að námi og öðrum námsúrræðum við hæfi. Samhliða þessu er í málaflokki 20.1 *Framhaldsskólar* sett markmið um að fjölga nemendum sem ljúka prófi úr framhaldsskóla.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	H M	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Auðvelda fullorðnu fólki að afla sér menntunar og starfsréttinda.	4.3 4.4 4.5 4.6 4.7 4.a	Hlutfall fólks á vinnumarkaði sem ekki hefur lokið námi á framhaldsskólastigi.	20,0% (2017)	> 18%	>15%

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Fullorðið fólk með þroskahömlun. Fjölga námstilboðum.	2020–2024	MRN
2	1	Menntun innflytjenda. Einfalda ferli við mat á menntun innflytjenda og endurskoða umgjörð.	2020–2024	Menntamálastofnun.
3	1	Hæfni fullorðinna. Samræma aðferðir við mat á hæfni fullorðinna til áframhaldandi náms og starfsþróunar.	2020–2024	MRN
4	1	Auka gæði og nýsköpun í framhaldsfræðslu, m.a. með endurskoðun laga um framhaldsfræðslu, auknu samstarfi kerfa og bættri dreifingu fjármagns.	2019–2020	MRN

22.3 STJÓRNSÝSLA MENNTA- OG MENNINGARMÁLA

Verkefni

Hlutverk mennta- og menningarmálaráðuneytisins er að stuðla að öflugu menningarlífi og mennta- og vísindastarfsemi til hagsbóta fyrir íslenskt samfélag. Stjórnarmálefni sem það ber ábyrgð á eru menntamál, rannsóknar- og vísindastarfsemi, listir og menningararfur, fjölmiðlun, íþróttar- og æskulýðsstarfsemi og nær starfsemin yfir 17 málaflokka. Ráðherra fer með yfirstjórn þeirra stjórnvalda sem undir hann heyra og hefur eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum á vegum þeirra.

Hlutverk Rannsóknamiðstöðvar Íslands (Rannís) er að treysta stöðir íslensks samfélags með stuðningi við rannsóknir, nýsköpun, menntun og menningu. Starfsemi Rannís tengist öllum málefnaviðum ráðuneytisins.

Hlutverk Menntamálastofnunar er að stuðla að auknum gæðum skólastarfs og framförum í þágu menntunar í samræmi við lög og stefnu stjórnvalda, bestu þekkingu og alþjóðleg viðmið. Starfsemi Menntamálastofnunar tengist aðallega leikskóla-, grunnskóla- og framhaldsskólastigi.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Stefnumótun. Starfsemi ráðuneytisins og undirstofnana þess hefur undanfarin ár litast af breytingum fylgjandi lögum um opinber fjármál nr. 123/2015, sem þýða nýja forgangsröðun og nýtt verklag í mörgum stórum verkefnum. Skipurit ráðuneytisins, sem byggir á stefnu þess 2016–2020, tekur mið af þessu með teyrum þvert á skrifstofur. Sömuleiðis hefur samstarf og samráð við önnur ráðuneyti um sameiginleg verkefni aukist. Ráðuneytið hefur brugðist við þessari þróun, m.a. með þjálfun starfsfólks í vinnuaðferðum verkefnastjórnunar og stefnumótunar og með verkefnayfirliti sem gefur yfirsýn yfir verkefni sem hafa upphaf og endi önnur en sífelluverkefni.

Ráðuneytið nýtir tækifæri sem felst í lögnum til að móta langtímastefnur í þeim stjórnarmálefnum sem undir það heyra, í samráði, og innleiða þær með mælanlegum markmiðum og tíma- og ábyrgðarsettum aðgerðum. Meðal annars er unnið að endurskoðun menningarstefnu, stefnu í íþróttamálum og æskulýðsmálum og móta stefnu um fjölmiðlun og menntastefnu til 2030.

Aðgangur að tölfræðilegum gögnum. Ráðuneytið notar tölfræðileg gögn meðal annars til að upplýsa Alþingi og borgarana um stöðu mála, til að hafa eftirlit með starfsemi stofnana og sjóða, til að undirbyggja ákvarðanir og móta stefnu og til áætlunargerðar. Mikið magn upplýsinga er fyrirliggjandi, bæði innan ráðuneytisins og í hinum ýmsu gagnasöfnum, og mikilvægt er að gera þau aðgengilegri fyrir starfsmenn ráðuneytisins. Úrbætur beinast að bættu aðgengi að áreiðanlegum og tímanlegum gögnum. Í þessu felast tækifæri til að nýta betur fyrirliggjandi gögn og bæta tölfræðiupplýsingar sem gagnast ráðuneytinu, m.a. í stefnumótun.

Markmið

1. Styrkja stefnumótun og áætlunargerð ráðuneytisins. Með markmiðinu er átt við tvennt, annars vegar að stefnumótun og ákvarðanatöku ráðuneytisins byggist á rannsóknum, tölfræði og úttektum og sé vel rökstudd og grunduð og hins vegar að starfsmenn hafi þekkingu eða grunnfærni til að beita aðferðum opinberrar stefnumótunar. Aðgengi að áreiðanlegum gögnum verði bætt í samráði við stofnanir og hagsmunaaðila.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	H M	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Styrkja stefnumótun og áætlunargerð ráðuneytisins.		Hlutfall sérfræðinga og stjórnenda sem hafa staðgóða þekkingu á stefnumótun og áætlunargerð.	27%	44%	78%
			Hlutfall skilgreindra lykiltalna sem eru aðgengilegar á veflægu formi innan ráðuneytisins.	Unnið að skilgreiningu lykiltalna.	50%	95%

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Að stuðla að markvissri starfsþróun starfsmanna með uppsetningu og framkvæmd starfsþróunaráætlana.	2019–2024	MRN
2	1	Byggja upp aðgengi að grunduðum gögnum í samræmdu notendaviðmóti í upplýsingakerfum ráðuneytisins.	2019–2024	MRN

23 Sjúkrahúsjónusta

UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra. Það skiptist í þrjá málaflokka en þeir eru:

- 23.1 Sérhæfð sjúkrahúsjónusta.
- 23.2 Almenn sjúkrahúsjónusta.
- 23.3 Erlend sjúkrahúsjónusta.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjáraukalög 2018	Fjárlög 2019
23 Sjúkrahúsjónusta			
23.10 Sérhæfð sjúkrahúsjónusta	77.364	80.453	87.734
23.20 Almenn sjúkrahúsjónusta	8.821	9.203	10.361
23.30 Erlend sjúkrahúsjónusta	2.233	2.325	2.587
Samtals	88.418	91.980	100.682

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Heilbrigðisráðherra lagði fram á Alþingi í janúar 2019 þingsályktunartillögu um heilbrigðisstefnu til ársins 2030. Leiðarljós stefnunnar er að almenningur á Íslandi búi við örugga og hagkvæma heilbrigðisþjónustu þar sem aðgengi allra landsmanna sé tryggt.

Framtíðarsýnin er að íslensk heilbrigðisþjónusta sé á heimsmeðalvarða og lýðheilsustarf með áherslu á heilsueflingu og forvarnir sé hluti af allri þjónustu, sérstaklega þjónustu heilsugæslunnar. Árangur heilbrigðisþjónustunnar sé metinn með því að mæla gæði þjónustunnar, öryggi hennar, hversu aðgengileg hún er og hvað hún kostar.

Meginviðfangsefni til að styrkja grunnstoðir heilbrigðiskerfisins er skipt í sjö kafla: Forysta til árangurs, Rétt þjónusta á réttum stað, Fólkið í forgrunni, Virkni notenda, Skilvirk þjónustukaup, Gæði í fyrirrími og Hugsað til framtíðar.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að á sjúkrahúsum og heilbrigðisstofnunum landsins sé veitt örugg, aðgengileg og hagkvæm heilbrigðisþjónusta sem er mikils virði fyrir sjúklinginn. Sjúkrahús hafi á að skipa vel menntuðu heilbrigðisstarfsfólki sem býr við gott starfsumhverfi og starfskjör, markvissa þverfaglega teymisvinnu, tækifæri til starfsþróunar og þátttöku í þekkingarþróun og vísindastarfi. Hlutverk og þjónusta heilbrigðisstofnana sé skýr og samvinna og samskipti þeirra á milli sé skilgreind. Rétt þjónusta sé veitt á viðeigandi þjónustustigi.

FJÁRMÖGNUN

Helsta útgjaldabreyting málefнасviðsins snýr að framkvæmdum við nýjan Landspítala, en gert er ráð fyrir að framkvæmdirnar nái hámarki á árunum 2021 og 2022 en að þeim verði þó ekki að fullu lokið við lok tímabilsins. Gert er ráð fyrir að efla sérhæfða sjúkrahúsþjónustu með aukinni göngudeildarþjónustu og fjölgun starfsfólks og þannig auka afkastagetu. Áfram verður ráðist í sérstakt átak til að stytta biðlista eftir tilteknum aðgerðum og er áætlað að veita samtals 4,2 ma.kr. framlag í verkefnið á tímabilinu. Að lokum er gert ráð fyrir að ráðast í framkvæmdir við sjúkrahússtofnanir á landsbyggðinni.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefнасviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
23 Sjúkrahúsþjónusta	106.617	113.722	116.258	115.443	111.808
Þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslu	94.124	95.745	97.814	100.205	101.803
Þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu .	12.493	17.977	18.444	15.238	10.005

23.1 SÉRHÆFÐ SJÚKRAHÚSÞJÓNUSTA

Verkefni

Landspítalinn og Sjúkrahúsið á Akureyri veita sérhæfða sjúkrahúsþjónustu hér á landi. Með sérhæfðri sjúkrahúsþjónustu er átt við alla sjúkrahúsþjónustu sem ekki telst almenn sjúkrahúsþjónusta. Landspítalinn er aðalsjúkrahús landsins og háskólasjúkrahús. Sjúkrahúsið á Akureyri er kennslusjúkrahús. Hlutverk þeirra er að veita heilbrigðisþjónustu sem á hverjum tíma samræmist skyldu slíks sjúkrahúss, m.a. sérfræðiþjónustu í nær öllum viðurkenndum greinum læknisfræði, hjúkrunarfræði og eftir atvikum öðrum greinum heilbrigðisvísinda sem stundaðar eru hér á landi, með aðgengi að stöðdeildum og rannsóknardeildum.

Helstu lög sem gilda um málefнасviðið eru lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, og lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Sérhæfð sjúkrahús á Íslandi standast samanburð við sambærileg sjúkrahús annars staðar á Norðurlöndum. Sem fyrr segir veita aðeins tvö sjúkrahús sérhæfða sjúkrahúsþjónustu á Íslandi. Annað þeirra, Landspítalinn, veitir margs konar þjónustu sem ekki er hægt að fá annars staðar á landinu. Stofnunin hefur því engan beinan samanburð innanlands og þarf því að leita til annarra landa til að meta stöðu spítalans varðandi gæði og árangur. Landspítalinn safnar reglulega upplýsingum um gæði starfseminnar en Sjúkrahúsið á Akureyri er með gæðavottun samkvæmt gæðastaðli. Ein af stóru áskorunum á málefнасviðinu er vinna við stefnumörkun innan heilbrigðisþjónustunnar, m.a. til að bæta skilvirkni, nýtingu mannafla og sérfræðiþekkingu, auka samvinnu og skýra verkaskiptingu milli stofnana og starfseininga. Hafinn er undirbúningur vegna þessa og við mótun aðgerðaráætlana heilbrigðisstefnunnar verður gert ráð fyrir breiðri aðkomu haghafa.

Mönnun heilbrigðisþjónustunnar verður áfram ein af stærstu áskorunum á málefnasviðinu. Mestur vandi tengist mönnun hjúkrunarfræðinga en 98% stéttarinnar eru konur. Landspítali hefur þurft að loka rýmum vegna skorts á hjúkrunarfræðingum og sjúkralíðum. Umtalsverður hluti nokkurra heilbrigðisstétta mun hefja töku lífeyris á næstu árum en nýliðun í þessum stéttum hefur ekki verið nægileg til að mæta því. Nauðsynlegt er að bregðast við þessari stöðu strax til að snúa þróuninni við. Heilbrigðisráðherra tók málið fyrir á fundi ráðherranefndar um samræmingu mála í lok árs 2018 og lagði þar fram 18 tillögur að aðgerðum til að laða fleiri hjúkrunarfræðinga til starfa. Samþykkt var að fela sérhæfðu sjúkrahúsunum og öðrum heilbrigðisstofnunum útfærslu níu af þessum tillögum. Nauðsynlegt er að fylgja tillögnum eftir og meta hvernig tekst til með útfærslu þeirra og árangri.

Landspítalinn vinnur nú að breytingum á starfsskipulagi heilbrigðisstarfsfólks til að stytta legutíma og auka hagkvæmni í rekstri samkvæmt ábendingum McKinsey-ráðgjafafyrirtækisins sem vann úttekt á Landspítalanum í samræmi við ákvörðun ríkisstjórnarinnar árið 2015. Vinna þarf markvisst að fjölgun fagmenntaðs starfsfólks, sérstaklega þar sem þegar skortir starfsfólk eða fyrirsjáanlegt er að það muni skorta í nánustu framtíð. Rýna þarf í vinnufyrirkomulag og starfsumhverfi sem lið í að stuðla að fullnægjandi mönnun fagfólks og gera heilbrigðisstofnanir eftirsóttá vinnustaði.

Bregðast þarf við aukinni sjúkdómabyrði vegna langvinnra sjúkdóma og áhættuþátta vegna lífsstílstengdra sjúkdóma sem og kröfu um öruggari og aðgengilegri heilbrigðisþjónustu. Aukin þörf er fyrir ýmis inngrip svo sem liðskiptaaðgerðir, offituaðgerðir og fleira. Embætti landlæknis hefur sett fram það viðmið að ásættanleg bið eftir aðgerðum sé styttri en 90 dagar.

Nýtt 75 herbergja sjúkrahótel á lóð Landspítalans verður tekið í notkun á vormánuðum 2019 og rekið af Landspítala fyrstu tvö árin. Gera má ráð fyrir að tilkoma þess dragi úr álagi á Landspítala og bæti þjónustu við þá sem þurfa á þjónustunni að halda.

Uppbygging húsnæðis Landspítalans við Hringbraut er stærsta beina fjárfestingarverkefni ríkisins frá upphafi. Í fjármálaáætluninni er líkt og í fjármálaáætlun 2019–2023 gert ráð fyrir nauðsynlegum fjárveitingum til uppbyggingar; meðferðarkjarna, rannsóknahúss, bílastæða-, tækni- og skrifstofuhúss, tengibrúa, bílakjallara við Sóleyjartorg, tækni- og stoðkerfa og þyrllupalls. Ljóst er að verkefnið er stærra og mun auk framangreindra verkþátta m.a. ná til uppbyggingar, göngudeildarhúss, tengibygginga milli nýbygginga og eldri bygginga, viðhalds eldri bygginga, tækjakaupa auk ráðstöfunar og sölu þeirra bygginga sem spítalinn mun ekki hafa þörf fyrir þegar nýjar byggingar verða teknar í notkun. Þá þarf að rýna eldri útreikninga og forsendur um nýtingu húsnæðis og vænt rekstrarhagræði sem leiða mun að uppbyggingunni. Fjármála- og efnahagsráðuneytið og heilbrigðisráðuneytið hafa stofnað samráðsvettvang sem ætlað er að ná betri heildarsýn á þetta stóra verkefni, skýra ábyrgð þeirra fjölmörgu aðila sem að verkefninu koma, setja verkferla og sjá til þess að gert verði heildstætt kostnaðarmat sem nái til allra framangreindra þátta.

Markmið

1. Bætt starfsumhverfi og eftirsóknarverður vinnustaður. Sérhæfð sjúkrahús veita flóknustu heilbrigðisþjónustuna. Því er afar mikilvægt að sú þjónusta sé markviss og nýtist sem best. Mikil fjárfesting liggur í starfsfólki, húsnæði, tækjum og búnaði og til að hámarka þá fjárfestingu er nauðsynlegt að draga úr dreifingu hennar á marga staði eins og hægt er.
2. Sjúklingar fái heilbrigðisþjónustu á réttu þjónustustigi. Á sjúkrahúsum liggja á hverjum tíma fjölmargir einstaklingar sem lokið hafa meðferð en ekki er hægt að útskrifa vegna þess að skortur er á úrræðum við hæfi utan sjúkrahúsa. Undanfarin ár hefur verið farið í átak til að draga úr komum á bráðamóttöku sem veita má innan heilsugæslu. Mikilvægt er að fylgjast með árangri þeirra aðgerða til að tryggja að sérhæfing nýtist sem skyldi og

- kostnaður vegna einfaldrar meðferðar eða umönnunar verði ekki meiri en þörf er á, auk þess óhagræðis sem sjúklingar geta orðið fyrir.
3. Sjúklingar fá þá heilbrigðisþjónustu sem þeir þurfa innan ásættanlegs biðtíma út frá eðli vandans. Styttu þarf biðtíma eftir tilteknum aðgerðum og meðferð. Mikil bið hefur orðið á undanförunum árum eftir tilteknum aðgerðum, svo sem liðskiptaaðgerðum, aðgerðum á grindarholslíffærum kvenna og augasteinaaðgerðum. Með hækkandi aldri þjóðarinnar fjölga þeim sem þurfa á þessum aðgerðum að halda og mikilvægt að fjölga þeim í samræmi við aukna þörf. Til þess að geta fjölgað aðgerðum þarf að vera til nægjanlegur fjöldi legurýma eftir aðgerðir þegar þess er þörf. Þessar aðgerðir bæta mjög lífsgæði fólks auk þess sem annar kostnaður vegna biðar getur verið umtalsverður, svo sem vegna lyfja og hjálpartækja. Einnig er löng bið eftir geðheilbrigðisþjónustu, til dæmis þjónustu göngu-deildar BUGL. Því verður lögð áhersla á að einstaklingar bíði ekki lengur en viðmið Embættis landlæknis segja til um.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	H M	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Bætt starfsumhverfi og eftirsóknarverður vinnustaður.	3.8	Starfsmannavelta sérhæfðra sjúkrahúsa á ársgrundvelli. Veikindafjarvistir sérhæfðra sjúkrahúsa á ársgrundvelli. Veikindafjarvistir hjúkrunarfræðinga og sjúkraliða.	15,3% (LSH 2017)	15,0%	14,0%
				7,3% (LSH 2018) 6,18 (SAK 2018)	7,2% (LSH) 6% (SAK)	6,8% (LSH) 6% (SAK)
				7,4% (LSH 2018, hjúkrunarfræðingar) 7,69 (SAK 2018)	7,2% (LSH) 7,6 (SAK)	7,0 (LSH) 7,4 (SAK)
2	Sjúklingar fá heilbrigðisþjónustu á réttu þjónustustigi.	3.8	Hlutfall sjúklinga á legudeild sem lokið hafa meðferð.	Staðan verður reiknuð fyrir árið 2018 og í framhaldi skilgreind viðmið.		
3	Sjúklingar fá þá heilbrigðisþjónustu sem þeir þurfa innan ásættanlegs biðtíma út frá skilgreindum biðtíma.	3.8	Hlutfall þeirra sem beðið hafa skemur en 90 daga eftir aðgerð.	Liðskipti: 30% Kvenaðgerðir: 70% Augasteinaaðgerðir: 100% Hjartaþræðingar: 100%	Liðskipti: 40% Kvenaðgerðir: 100% Augasteinaaðgerðir: 100% Hjartaþræðingar: 100%	Biðtími undir 90 dögum.

Einu nýju markmiði hefur verið bætt við. Það er markmiðið um bætt starfsumhverfi. Er það sett inn til að leggja áherslu á þann þátt að sérgreinasjúkrahúsin geti laðað að hæft starfsfólk í þær stöður sem nú þegar eru fjármagnaðar til að hægt sé að halda uppi fullri starfsemi.

Einn mælikvarði hefur verið fjarlægður en það er við markmið 2, „Hlutfall sjúklinga á bráðamóttöku sem ætti frekar að fá þjónustu í heilsugæslu“. Mikið átak hefur verið undanfarin ár við að kynna heilsugæslu og Læknavaktina sem móttökustað vegna minniháttar slysa eða veikinda í stað bráðamóttöku sjúkrahúsa. Í úttekt Embættis landlæknis á bráðamóttöku Landspítala var ekki að sjá að þetta atriði væri að stuðla að vanda bráðamóttökunar.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Fylgja eftir sértækum aðgerðum sem miða að því að bæta mönnun í hjúkrun.	2020–2024	HRN, LSH og SAK
2	1	Framkvæmdir við byggingu NLSH við Hringbraut.	2020–2024	Nýr Landspítali ohf.
3	1	Tryggja viðunandi fjölda fagfólks til að mæta metinni mannaflaþörf.	2020–2024	Landspítalinn og Sjúkrahúsið á Akureyri.
4	1	Efla möguleika fagfólks til vísindastarfa.	2020–2024	Landspítalinn og sjúkrahúsið á Akureyri.
5	2	Efla úrræði utan sérgreinasjúkrahúsa sem taka við sjúklingum eftir meðferð.	2020–2024	HRN, heilsugæslan og aðrar heilbrigðisstofnanir.
6	1 og 3	Bygging húsnæðis fyrir legudeild á Sjúkrahúsinu á Akureyri.	2023–2024	HRN
7	2	Miðlun þjónustu til annarra heilbrigðisstofnana með stuðningi fjarfundartækni.	2020–2024	Landspítali og Sjúkrahúsið á Akureyri.
8	3	Átaki haldið áfram í tilteknum aðgerðum til að stytta biðlista og bætt í, í samræmi við tilmæli Embættis landlæknis.	2020–2024	Landspítalinn og aðrar heilbrigðisstofnanir.
9	3	Starfsfólki á göngudeild BUGL fjölgað í samræmi við stefnu og aðgerðaáætlun í geðheilbrigðismálum.	2021–2022	Landspítalinn.

Verkefni 1 og 5 eru ný verkefni miðað við árið á undan. Tekin var út aðgerð um stefnumótun í heilbrigðisþjónustu sem lýkur 2019.

Við greiningu á kynjaáhrifum málaflokksins var skoðað hvort til staðar væri kynjahalli á biðtíma varðandi þá sjúklinga sem biðu eftir aðgerð á Landspítala árið 2017 og 2018. Rýndir voru aðgerðarflokkarnir liðskipti á hné, liðskipti á mjöðm og hjartaþræðingar. Árið 2018 biðu konur 7% lengur en karlar eftir liðskiptum á hné. Árið 2018 var óverulegur munur á biðtíma karla og kvenna eftir liðskiptaaðgerð á mjöðm og bið eftir hjartaþræðingu. Til samanburðar var rýnt í niðurstöður tilraunaverkefnis velferðarráðuneytis og Landspítala sem birt var í febrúar árið 2012. Þar kom fram að biðtími karla var 21–34% lengri en meðalbiðtími kvenna varðandi liðskiptaaðgerð á mjöðm. Biðtími kvenna var 12% lengri varðandi liðskiptaaðgerð á hné. Konur biðu 24% lengur eftir kransæðaþræðingu en karlar. Niðurstöður kynjagreiningar á biðlistaaðgerðum á Landspítala sýnir að tekist hefur að eyða að mestu þeim greinilega mun sem birtust í niðurstöðu rannsóknar velferðarráðuneytis og Landspítala árið 2012.

23.2 ALMENN SJÚKRAHÚSÞJÓNUSTA

Verkefni

Með almennri sjúkrahúsjónustu er átt við almennar lyflækningar, göngudeildarþjónustu sérgreinalækninga, eftir atvikum skurðlæknisþjónusta ef um skilgreindan A, B og C fæðingarstað¹ er að ræða, hjúkrun, slysamóttöku, endurhæfingu og nauðsynlega stoðeildaþjónustu. Almenn sjúkrahúsjónusta er veitt á heilbrigðisstofnunum í heilbrigðisumdæmum. Landspítalinn og Sjúkrahúsið á Akureyri veita almenna sjúkrahúsjónustu fyrir íbúa sem búa í viðkomandi heilbrigðisumdæmi en allar fjárveitingar til þessara tveggja stofnana eru undir málaflokki 23.1.

Helstu lög sem gilda um málefnasviðið eru lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, og lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Mönnun heilbrigðisþjónustunnar verður áfram ein af stærstu áskorunum á málefnasviðinu. Stofnanir hafa sumar hrint í framkvæmd sértækum aðgerðum til að laða fólk til starfa en gera þarf betur til að fullnægjandi mönnun náist. Heilbrigðisstofnanir fjarri höfuðborgarsvæðinu hafa átt í erfiðleikum með að fá lækna til starfa í fastar stöður og sérgreinalækna til að koma reglubundið.

Umtalsverður hluti nokkurra heilbrigðisstétta mun hefja töku lífeyris á næstu árum en nýliðun í þessum stéttum hefur ekki verið nægileg til að mæta þörfinni. Nauðsynlegt er að bregðast við þessari stöðu strax til að snúa þróuninni við. Huga þarf einnig að framböði menntunarkosta fagstétta í samstarfi við ráðuneyti menntamála til að hægt verði að halda í við vaxandi þörf á heilbrigðisstarfsfólki á næstu árum. Samkeppni um vel menntað heilbrigðisstarfsfólk er staðreynd. Huga þarf að samkeppnishæfni íslensks heilbrigðiskerfis við heilbrigðisþjónustu annarra landa og vinnumarkaðinn almennt sem keppir við heilbrigðisstofnanir um hæft starfsfólk.

Breytt aldursamsetning þjóðarinnar á næstu árum er áskorun fyrir sjúkrahúsjónustu því að hlutfallsleg fjölgun aldraðra er meiri en fjölgun landsmanna í heild og með hækkandi aldri fjölgar þeim hlutfallslega sem glíma við sjúkdóma af einhverju tagi. Aldraðar konur eru þar hlutfallslega fleiri en karlar. Reiknað er með að hlutfall fólks 67 ára og eldra af mannfjölda muni hækka úr 12% í 19% árið 2040 og verði aldraðir þá orðnir um 76.000 talsins.

Önnur mikilvæg áskorun felst í skorti á viðeigandi þjónustuúrræðum til að mæta þörfum einstaklinga á ýmsum aldri svo þeir geti útskrifast af sjúkrahúsum og verið heima þrátt fyrir mikil veikindi. Þessum þætti eru gerð nánari skil á málefnasviðum 24 og 25.

Ein af áskorunum við veitingu heilbrigðisþjónustunnar er aðgengi íbúa landsins að henni. Nýting einstakra þátta heilbrigðisþjónustunnar er afar misjöfn eftir landssvæðum. Sem dæmi má nefna margfalda notkun á þjónustu sérgreinalækna á suðvesturhorni landsins miðað við það sem er t.d. á Austurlandi. Til að jafna aðgengi að sérhæfðri heilbrigðisþjónustu þarf að nýta fjarheilbrigðistækni til að færa þjónustuna nær íbúum svæðisins í samræmi við tillögur starfshópa ráðuneytisins um fjarheilbrigðisþjónustu. Þá er stefnt að því að sérhæfðu sjúkrahúsin færi tiltekna þjónustu í auknum mæli nær íbúum í dreifðum byggðum.

Ýmsar byggingar sjúkrahúsa og heilbrigðisstofnana þarfnast endurbóta en með samningum við Ríkiseignir hefur viðhald bygginga batnað miðað við það sem áður var. Þá þarf áfram að bæta tækjakost sjúkrahúsa samkvæmt skilgreindri þörf.

Fjölgun ferðamanna er einnig áskorun fyrir heilbrigðisþjónustuna. Fjölgunin leiðir til aukins álags á grunninnviði samfélagsins, svo sem heilsugæsluþjónustu, bráðaþjónustu sjúkra-

¹ Skilgreiningar á þjónustustigi fæðingarstaða er að finna á vefsíðu Embættis landlæknis, www.landlaeknir.is

húsa og sjúkraflutninga. Þá þurfa erlendir ferðamenn á rýmum á gjörgæsludeildum sjúkrahúsa að halda en það getur haft áhrif á skurðaðgerðir og þar með flæði á sjúkrahúsum og gæði þjónustunnar. Nauðsynlegt er að styrkja innviði heilbrigðiskerfisins til að mæta þessu aukna umfangi þjónustunnar.

Markmið

Eitt markmið hefur verið sett fyrir málaflokkinn.

1. Efla aðgang sjúklinga að skilgreindri sérhæfðri heilbrigðisþjónustu á heilbrigðisstofnunum. Samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu er almenn sjúkrahúsþjónusta almennar lyflækningar, hjúkrun, slysamóttaka, endurhæfing og nauðsynleg stoðeildarþjónusta. Með nútímasamskiptatækni, bættum samgöngum og samningum milli heilbrigðisstofnana og sjúkrahúsa hafa sjúkrahús með almenna sjúkrahúsþjónustu aukna möguleika á að veita fjölpættari þjónustu í nærumhverfi. Á sjúkrasviðum heilbrigðisstofnana er húsnæði og búnaður til að sinna flóknari verkefnum en þar er sinnt að jafnaði. Einnig er heilbrigðisstarfsfólk til staðar sem gæti sinnt fjölpættari verkefnum með stuðningi frá sérhæfðari stofnunum. Þjónustan byggist á því að ýmsir sérfræðingar komi reglulega og veiti þjónustu sína tímabundið á almennum sjúkrahúsum eða með fjarheilbrigðisþjónustu.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Efla aðgang sjúklinga að skilgreindri sérhæfðri heilbrigðisþjónustu á heilbrigðisstofnunum.	3.8	Hlutfall framboðs á skilgreindri almennri sérfræðiþjónustu, skv. skýrsludrögum starfshóps um sérgreinalæknaþjónustu sem stofnun hefur aðgang að í gegnum ráðningasamband eða samninga.	20%	40%	100%

Mælikvarði markmið 1 hefur breyst á þann hátt að í stað þess að mæla notkun fólks utan höfuðborgarsvæðis á sérfræðilæknaþjónustu (hvort sem er í Reykjavík eða í héraði) sem hlutfall af heildarnotkun á sérfræðilækniþjónustu á landinu, þá er nú mælt umfang þeirrar þjónustu sem veitt er á hverri stofnun. Þykir sá nýi mælikvarði meta aðgengið betur heldur en mælikvarði sem mælir notkunina.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Skilgreina og skýra verklag um samstarf heilbrigðisstofnana, Sjúkratrygginga Íslands og sérhæfðra sjúkrahúsa við veitingu sérhæfðrar heilbrigðisþjónustu.	2020	HRN og heilbrigðisstofnanir
2	1	Skilgreina þjónustuviðmið um sjúkrarými á heilbrigðisstofnunum.	2020	HRN og heilbrigðisstofnanir

Annað verkefnið er nýtt, en nauðsynlegt er að uppfæra þá skilgreiningu sem til er um sjúkrarými þar sem ýmislegt bendir til þess að notkun sjúkrarýma sé með ýmsum hætti og

þjónustan að baki þeirra sé mismunandi milli staða. Tekin var út aðgerð um stefnumótun í heilbrigðisþjónustu sem lýkur 2019.

23.3 ERLEND SJÚKRAHÚSÞJÓNUSTA

Verkefni

Til erlendar sjúkrahúspjónustu telst sú heilbrigðisþjónusta sem veitt er erlendis og greitt er fyrir í gegnum Sjúkratryggingar Íslands að uppfylltum ákveðnum skilyrðum sbr. reglugerðir 712/2010, 442/2012 og 484/2016.

Helstu lög sem gilda um málefnasviðið eru lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, og lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Löggjöf hér á landi og Evrópulöggjöf gera einstaklingum kleift að sækja þjónustu til annarra Evrópulanda ef bið hér á landi fer yfir tilgreind mörk. Slík tilfærsla á heilbrigðisþjónustu milli landa getur haft umtalsverð áhrif á skipulag þjónustunnar hér á landi.

Umfang þjónustunnar getur verið mjög breytilegt milli tímabila og byggist á sértækum þörfum. Tilgreint er í lögum um sjúkratryggingar nr. 112/2008 að þeir sem þurfa á heilbrigðisþjónustu að halda fái hana innanlands svo fremi sem gæði þjónustunnar og öryggi sjúklings sé sambærilegt því sem gerist erlendis. Ef þekking eða þjónusta er ekki fyrir hendi hérlendis þarf aðgengi sjúklinga að slíkri þjónustu erlendis að vera tryggt.

Sjúkratryggingar Íslands hafa undanfarin ár í samstarfi við ségreinasjúkrahúsin unnið að þróunarverkefnum með samningum sem miða að því að flytja heim meðferðir sem hafa einungis verið veittar erlendis fyrst og fremst til þæginda fyrir sjúklinginn. Verkefni þessi hafa verið starfandi fagfólki afar mikilvæg bæði þekkingalega og starfsþróunarlega séð og nauðsynleg nýsköpun í íslensku heilbrigðiskerfi. Í nokkrum tilfellum hafa svona samningar leitt til þess að sérfræðingar erlendis frá flytja til landsins. Mikilvægt er að styðja við nýsköpun sem þessa.

24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa

UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra. Það skiptist í fjóra málaflokka en þeir eru:

- 24.1 *Heilsugæsla.*
- 24.2 *Sérfræðiþjónusta og hjúkrun.*
- 24.3 *Sjúkraþjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun.*
- 24.4 *Sjúkraflutningar.*

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjáráukalög 2018	Fjárlög 2019
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa			
24.10 Heilsugæsla	27.301	24.417	27.656
24.20 Sérfræðiþjónusta og hjúkrun	14.859	15.765	17.455
24.30 Sjúkraþjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun	4.697	5.756	5.557
24.40 Sjúkraflutningar	2.377	2.581	2.729
Samtals	49.234	48.518	53.397

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Heilbrigðisráðherra lagði fram á Alþingi í janúar 2019 þingsályktunartillögu um heilbrigðisstefnu til ársins 2030. Leiðarljós stefnunnar er að almenningur á Íslandi búi við örugga og hagkvæma heilbrigðisþjónustu þar sem aðgengi allra landsmanna sé tryggt.

Framtíðarsýnin er að íslensk heilbrigðisþjónusta sé á heimsmeðalvarða og lýðheilsustarf með áherslu á heilsueflingu og forvarnir sé hluti af allri þjónustu, sérstaklega þjónustu heilsugæslunnar. Árangur heilbrigðisþjónustunnar sé metinn með því að mæla gæði þjónustunnar, öryggi hennar, hversu aðgengileg hún er og hvað hún kostar.

Meginviðfangsefni til að styrkja grunnstoðir heilbrigðiskerfisins er skipt í sjö kafla: Forysta til árangurs, Rétt þjónusta á réttum stað, Fólkið í forgrunni, Virkni notenda, Skilvirk þjónustukaup, Gæði í fyrirrúmi og Hugsað til framtíðar.

Áhersla er lögð á að landsmenn hafi sem jafnastan aðgang að þeim þjónustuþáttum sem undir málefnasviðið heyra, óháð efnahag, menningarlegum bakgrunni og búsetu. Einnig að starfsumhverfið laði að hæft starfsfólk, stuðli að þverfaglegri teymisvinnu og starfsþróun og mönnun sé í samræmi við gæða- og öryggiskröfur.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að hver einstaklingur njóti þjónustu á því stigi og hjá þeim aðila sem er best til þess fallinn að leysa vanda hans og öryggi og gæði þjónustunnar samrýmist bestu þekkingu.

FJÁRMÖGNUN

Helstu útgjaldabreytingar málefnasviðsins snúa að lækkun á greiðsluþátttöku sjúkra-tryggðra einstaklinga en einnig er stefnt að því að gera hana gegnsærri og skilvirkari. Ráðgert er að veita 17 ma.kr. til þessa á tímabilinu. Einnig er fyrirhugað að efla heilsugæsluna sem fyrsta viðkomustað í heilbrigðisþjónustunni og er gert ráð fyrir 2,8 ma.kr. til þessa verkefnis. Þá er fyrirhugað að veita um 4,7 ma.kr. til geðheilbrigðisþjónustu innan heilsugæslunnar meðal annars með fjölgun sálfræðinga og stofnun geðheilsuteyma í öllum heilbrigðisumdæmum. Að lokum er gert ráð fyrir að efla enn frekar heilbrigðisþjónustu sem veitt er í heimahúsum með 1 ma.kr. viðbótarframlagi á tímabilinu.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	54.932	56.748	58.875	61.177	62.987
Þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	54.780	56.600	58.730	61.033	62.845
Þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	151	148	145	144	142

24.1 HEILSUGÆSLA

Verkefni

Almennt er miðað við að heilsugæslan sé fyrsti viðkomustaður sjúklinga í heilbrigðiskerfinu. Heilsugæsluþjónusta veita Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins, heilsugæslusvið heilbrigðisstofnana heilbrigðisumdæma og einkareknar heilsugæslustöðvar. Auk þess sinna sjálfstætt starfandi heimilislæknar ákveðnum þáttum heilsugæsluþjónustu. Undir starfsemi heilsugæslunnar falla almennar lækningar, hjúkrun, þ.m.t. heimahjúkrun, heilsuvernd, forvarnir, bráða- og slysamóttaka, sálfræðiþjónusta og önnur heilbrigðisþjónusta sem veitt er á vegum heilsugæslustöðva. Á heilsugæslustöðvum er unnið að forvörnum til að stuðla að heilbrigði, þó mismunandi sé hverjar áherslur eru á hverjum stað. Má þar nefna mæðra- og ungbarna-vernd, bólusetningar, heilsuvernd aldraðra og skólabarna og sálfræðiþjónusta. Helstu lög sem gilda um málefnasviðið eru lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007 og lög um sjúkra-tryggingar, nr. 112/2008.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Ein af stóru áskorunum á málefnasviðinu er áframhaldandi vinna við stefnumörkun innan heilbrigðisþjónustunnar, m.a. til að bæta þjónustu, skilvirkni, nýtingu mannafla og sérfræðiþekkingu, og auka samvinnu samhliða skýrari verkaskiptingu. Hafinn er undirbúningur vegna

Þessa og við mótun aðgerðaráætlana heilbrigðisstefnunnar verður gert ráð fyrir breiðri aðkomu haghafa.

Þróunar- og gæðastarf í heilsugæslunni hefur verið eftt með því að útvíkka hlutverk Þróunarmiðstöðvar heilsugæslunnar þannig að hún starfi formlega á landsvísu og leiði faglega þróun allrar heilsugæsluþjónustu í landinu. Í samræmi við reglugerð þar um skipaði heilbrigðisráðherra fagråd síðla árs 2018. Fagrådinu er ætlað að tryggja tengsl við veitendur heilsugæsluþjónustu um allt land auk þess að tryggja sjálfstæði Þróunarmiðstöðvarinnar. Auk þess að stuðla að nýjungum og þróun þjónustuúrræða í samræmi við helstu áskoranir á sviði lýðheilsu mun Þróunarmiðstöðin annast innleiðingu gæðavísa, leiða samstarf á sviði rannsóknna og stuðla að því að sérhæfð þekking fagfólks heilsugæslunnar nýtist sem best og víðast. Við þetta skapast aukin tækifæri til að miðla þekkingu og reynslu milli stofnana og rekstrar-eininga og styrkja þar með faglegt starf og teymisvinnu á öllum sviðum.

Önnur mikil áskorun er skortur á viðeigandi þjónustuúrræðum utan stofnana til að mæta þörfum einstaklinga svo að þeir geti útskrifast af sjúkrahúsum. Áfram hefur verið unnið að eflingu heimahjúkrunar með viðbótarfjármagni og aukinni mönnun. Kvöld- og helgarþjónusta hefur verið styrkt í flestum stærri sveitarfélögum á landsbyggðinni. Unnið er að því að auka heilbrigðisþjónustu í heimahúsi með aðkomu fleiri fagstétta og má þar nefna sérhæfða heima-hjúkrun og endurhæfingu í heimahúsi. Einnig hefur verið unnið að innleiðingu á mælitæki sem notað er við mat á þörf fyrir heimahjúkrun/heimþjónustu. Innleiðingin er langt komin og nauðsynlegt verður að fylgja henni vel eftir. Nánar er fjallað um þetta mælitæki, RAI-HC, á málefnaviði 28.

Í maí 2017 var tekið í notkun á heilsugæslustöðvum tilvísanakerfi vegna þjónustu barnalækna. Þrátt fyrir áhyggjur þess efnis að það skapaði meiri bið eftir þjónustu á heilsugæslum höfuðborgarsvæðisins hefur bið eftir þjónustu styst og nýtir fjölskyldufólk sér betur þjónustu heilsugæslustöðva en áður. Þetta er í takt við markmið um að efla heilsugæsluna sem fyrsta viðkomustað.

Rannsóknir hér á landi og erlendis hafa sýnt að hátt í þriðjungur heimsóknna á heilsugæslustöðvar er vegna geðraskana. Því hefur sálfræðiþjónusta í heilsugæslunni verið eflað í samræmi við stefnu í geðheilbrigðismálum og verður eflað enn frekar. Miðað er við að ein staða sálfræðings sé innan heilsugæslunnar fyrir hverja 9.000 íbúa. Lokið verður við að setja af stað geðheilsuteymi í öllum heilbrigðisumdæmum fyrir árslok 2019 í samræmi við geðheilbrigðis-áætlun. Þá hefur heilbrigðisráðherra lagt áherslu á að styrkja þurfi úrræði og stuðningsmeðferðir um allt land fyrir þá sem glíma við áfengis- og vímuefnavanda.

Breytt aldurssamsetning þjóðarinnar á næstu árum er áskorun fyrir heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa því að hlutfallsleg fjölgun aldraðra er meiri en fjölgun landsmanna í heild. Með hækkandi aldri fjölga þeim hlutfallslega sem glíma við sjúkdóma af einhverju tagi. Aldraðar konur eru þar hlutfallslega fleiri en karlar. Reiknað er með að hlutfall fólks 67 ára og eldra af mannfjölda muni hækka úr 12% í 19% árið 2040 og verði aldraðir þá orðnir um 76.000 talsins. Árið 2060 er gert ráð fyrir að þetta hlutfall verði orðið 22% eða um 97.000 manns.

Vísbendingar eru um vaxandi einmanaleika meðal aldraðs fólks sem getur leitt til þróunar sjúkdóma. Því þarf að fjölga fagstéttum á heilsugæslustöðvum, auka þverfaglega teymisvinnu og innleiða skipulagða heilsuvernd aldraðra, t.d. heilsueflandi heimsóknir.

Rannsóknir sýna að versnandi loftgæði og önnur umhverfismengun víða um heim leiða til aukinnar sjúkdómabyrði. Dauðsföll af völdum ósmitnæmra sjúkdóma eru vaxandi vandamál um allan heim og hefur Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin bent á að 38 milljónir manna deyi árlega fyrir aldur fram af þeirra völdum.¹ Til ósmitnæmra sjúkdóma teljast m.a. hjarta- og

¹ <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs355/en/>

æðasjúkdómar, krabbamein, sykursýki og langvinn lungnateppa. Þessa sjúkdóma má í vissum tilvikum tengja áhættuþáttum heilsu eins og offitu, hreyfingarleysi, óhollu mataræði, reykingum og fleiru. Í gögnum frá Embætti landlæknis kemur fram að offita fari vaxandi hér á landi en árið 2012 voru 22,2% Íslendinga með líkamsþyngdarstuðul 30 eða hærri sem telst offita.² Lýðheilsuvisar eru safn mælikvarða sem gefa vísbendingar um heilsu og líðan þjóðar og eru gefnir út árlega af Embætti landlæknis. Þeim er ætlað að finna styrkleika og áskoranir svo hægt sé að vinna í því að bæta heilsu og líðan. Undir lifnaðarhætti, heilsu og sjúkdóma falla 36 lýðheilsuvisar. Fyrir landshlutana sjö eru það því 252 lýðheilsuvisar. Ef lýðheilsuvisir sýnir marktækt frávik frá landsmeðaltali er úrbóta þörf. Mikilvægt er að takast á við áskoranirnar með forvörnum og bættri og samfelldari þjónustu í nærumhverfi. Einnig þarf að bregðast við aukinni sjúkdómabyrði og áhættuþáttum vegna lífsstílstengdra sjúkdóma sem og kröfu um öruggari og aðgengilegri heilbrigðisþjónustu. Fræðsla og fyrirbyggjandi aðgerðir til að fólk þrói síður með sér skaðlega lífshætti skipta því máli til að lækka tíðni sjúkdóma sem rekja megi til þessa.

Mönnun heilbrigðisþjónustunnar verður áfram ein af stærstu áskorunum á málefnasviðinu. Mestur vandi tengist mönnun hjúkrunarfræðinga en 98% stéttarinnar eru konur. Heilsugæslustöðvar fjarri höfuðborgarsvæðinu hafa átt í erfiðleikum með að fá lækna til starfa í fastar stöður. Umtalsverður hluti nokkurra heilbrigðisstétta mun hefja töku lífeyris á næstu árum en nýliðun í þessum stéttum hefur ekki verið nægileg til að mæta því. Nauðsynlegt er að bregðast við þessari stöðu strax til að snúa þróuninni við. Heilbrigðisráðherra tók málið fyrir á fundi ráðherranefndar um samræmingu mála í lok árs 2018 og lagði þar fram 18 tillögur að aðgerðum til að laða fleiri hjúkrunarfræðinga til starfa. Samþykkt var að fela heilbrigðisstofnunum útfærslu níu af þessum tillögum. Nauðsynlegt er að fylgja tillögnum eftir og meta hvernig tekst til með útfærslu þeirra og árangri.

Komum erlendra ferðamanna fjölgaði enn á árinu 2018 en dvalarlengd og fjölgun ferðamanna er mikil áskorun fyrir heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa. Ferðamannafjöldinn er mestur á sumrin þegar heilbrigðisstarfsmenn taka sumarfrí. Nauðsynlegt er að styrkja innviði heilbrigðisþjónustunnar til að mæta þessu aukna umfangi þjónustunnar. Helstu tækifæri heilsugæslunnar í dag til að mæta betur fjölþáttum þjónustubörfum skjólstaðinga hennar er að tryggja fullnægjandi mönnun og auka teymisvinnu með þverfaglegri vinnu fjölbreyttra fagstétta sem starfa innan heilsugæslunnar.

Fyrir liggur að húsnæði einstakra heilsugæslustöðva uppfyllir ekki þær kröfur sem skipulag þjónustunnar krefst og er unnið að úrbótum. Unnið er að mótun samræmdra viðmiða um húsnæði heilsugæslustöðva.

Kyngreind gögn um komur á heilsugæslustöðvar sýna að konur eru tæplega 60% þeirra sem komu á heilsugæslustöðvar árið 2017 og karlar rúmlega 40%. Það skýrist m.a. af því að konur lifa lengur en karlar og konur koma á heilsugæslustöðvar vegna meðgöngu og fæðingar barna. Hins vegar eru ýmsir mælikvarðar sem snúa að heilsufari verri hjá körlum en konum og tíðni margra sjúkdóma hærri hjá þeim. Karlar almennt séð reykja meira, neyta meira áfengis, borða óhollari mat, sýna meiri ofbeldishegðun, eru líklegri til að fremja sjálfsvíg og verða oftari fyrir slysum. Þá búa þeir við meiri tilfinningalega einangrun og geðræn vandamál þeirra greinast síður. Karlar leita síður eftir heilbrigðisþjónustu en konur og á það einnig við um sálfélagslegan stuðning. Auk þess hafa þeir önnur og sérstök vandamál, sem oft eru flókin, er tengjast kyn- og þvágærum. Það er áhugavert rannsóknarefni að skoða hvers vegna um svo mikinn kynjamun er að ræða og af hverju karlar leiti síður til heilsugæslunnar og bregðast við því með aðgerðum. Hugað verður að frekari greiningu þessa í samstarfi við Embætti landlæknis og Þróunarmiðstöð heilsugæslunnar.

² http://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item22830/Framkvaemdaskyrsla_2012_loka.pdf

Markmið

Þrjú markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflokkinn.

1. Skilvirkari og aðgengilegri þjónusta fyrir sjúklinga sem leita til heilsugæslu. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að efla heilsugæsluna sem fyrsta viðkomustað. Allflestir landsmenn eiga erindi við heilsugæsluna með margþætt vandamál. Til að veita sem besta heilbrigðisþjónustu á sem hagkvæmasta hátt og nýta sem best þekkingu herrar heilbrigðisstéttar er mikilvægt að sjúklingar geti haft aðgang að þverfaglegri þjónustu og þeim þjónustuaðilum sem þörf er á hverju sinni. Sjúklingar geti til dæmis leitað til sálfræðings vegna geðheilbrigðisvanda, til næringarfræðings vegna ofþyngdar, til lyfjafræðinga vegna lyfjafræðilegrar umsjár og til sjúkraþjálfara vegna stoðkerfisvandamála. Aukinn aðgangur sjúklinga að öðrum faghópum en læknum eða hjúkrunarfræðingum getur einnig leitt til þess að biðtími eftir viðtali hjá lækni styttest. Unnið er að því að auka teymisvinnu innan heilsugæslunnar. Einn liður í að auka skilvirkni þjónustunnar er vel skipulagt húsnæði sem sniðið er að þörfum þeirra sem leita til heilsugæslunnar.
2. Aukinn aðgangur sjúklinga að fjölbreyttri geðheilbrigðisþjónustu. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er tiltekið að efla skuli geðheilbrigðisþjónustu í heilsugæslu um land allt. Huga þarf sérstaklega að geðheilsu og vellíðan aldrads fólks, m.a. í ljósi vísbendinga um vaxandi einangrun og einmanaleika meðal þess. Mikilvægt er að efla sérstaklega geðheilbrigðisþjónustu fanga í samstarfi við fangelsisyrfirvöld. Þá þarf einnig að efla geðheilbrigðisþjónustu annarra hópa, t.d. fólks með þroskahömlun og fólks með áfengis- og vímuefnavanda. Einnig er lögð áhersla á sálfræðiþjónustu við börn og ungmenni og verður sérstaklega hugað að sálfræðiþjónustu í framhaldsskólum.
3. Lækka tíðni sjúkdóma sem rekja má til lífshátta. Hlutverk heilsugæslunnar er m.a. að stuðla að fræðslu og fyrirbyggjandi aðgerðum til að fólk þrói síður með sér skaðlega lífshætti og veita þeim þjónustu sem þegar glíma við heilsufarsvanda tengdan lífsháttum.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Skilvirkari og aðgengilegri þjónusta fyrir sjúklinga sem leita til heilsugæslu.	3,8	Forsendur mælikvarða verða byggðir á niðurstöðu þjónustukönnunar sem lögð verður fyrir notendur þjónustunnar árið 2019.	Fyrsta mæling liggur fyrir 2019.		
2	Aukinn aðgangur sjúklinga að fjölbreyttri geðheilbrigðisþjónustu.	3,5	Fjöldi geðheilsuteyma innan heilbrigðisumdæmis höfuðborgarsvæðis.	2	3	3
			Fjöldi heilbrigðisumdæma utan höfuðborgar (umdæmin eru 6) sem bjóða upp á þjónustu geðheilsuteyma.	2	6	6
3	Lækka tíðni sjúkdóma sem rekja má til lífshátta.	3,4	Lýðheilsuvisar landshluta sem sýna fjölda frávik frá landsmeðaltali er varða slæma heilsu eða lífnaðarhætti.	34 lýðheilsuvisar af 252.	32 lýðheilsuvisar af 252.	28 lýðheilsuvisar af 252.
			Fjöldi útgefna hreyfiseðla á hverja 1000 íbúa.	4,0	5,8	8

Mælikvarða við markmið 2 var breytt frá því að vera „Hlutfall landsmanna sem hafa aðgang að geðheilsuteymi“ í það að vera fjöldi geðheilsuteyma innan heilbrigðisumdæmis höfuðborgarsvæðis og utan höfuðborgarsvæðis.

Eldri mælikvarði við markmið nr. 3 var að meta fjölda heilbrigðisumdæma sem sinnti fræðslu til sjúklinga um lífhætti og sjúkdóma tengdum þeim. Valinn var mælikvarði sem talinn er meira lýsandi.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020-2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Fjölga fagstéttum sem starfa í heilsugæslunni, t.d. sálfræðingum, sjúkraþjálfurum, iðjuþjálfum, lyfjafræðingum, félagsráðgjöfum og næringarfræðingum.	2020–2024	Stjórnendur heilsugæslu- og heilbrigðisstofnana.
2	1 og 3	Auka þverfaglega teymisvinna í heilsugæslu sem m.a. sinni fræðslu til skjólstaðinga varðandi lífhætti og sjúkdóma tengda þeim.	2020–2024	Stjórnendur heilsugæslu- og heilbrigðisstofnana.
3	1 og 3	Innleiðing á skipulagðri heilsuvernd aldraðra í öllum heilbrigðisumdæmum.	2020–2024	Stjórnendur heilsugæslu- og heilbrigðisstofnana.
4	3	Heilsueflandi heimsóknir til aldraðra.	2021–2024	Stjórnendur heilsugæslu- og heilbrigðisstofnana.
5	2	Ljúka við stofnun geðheilsuteyma í samræmi við stefnu og aðgerðaáætlun í geðheilbrigðismálum.	2020–2021	Stjórnendur heilsugæslu- og heilbrigðisstofnana.
6	3	Skimað verður fyrir krabbameini í ristli og endaþarmi í aldurshópnum 60–69 ára í fyrstu.	2020–2024	Stjórnendur heilsugæslu- og heilbrigðisstofnana.
7	3	Tækjakaup fyrir heimahjúkrun, til að auka öryggi hjá þeim sem búa heima og þurfa heimahjúkrun.	2020–2024	HRN
8	1	Þarfagreining og áætlanagerð vegna nýrrar heilsugæslustöðvar í Hlíðum í Reykjavík.	2020–2022	HRN
9	1	Þarfagreining og áætlanagerð vegna nýrrar heilsugæslustöðvar á Akureyri.	2020–2022	HRN
10	1	Ný heilsugæslustöð í Mosfellsbæ.	2020–2021	HRN

Tekin var út aðgerð um stefnumótun í heilbrigðisþjónustu sem lýkur 2019. Aðgerð 4 og 7 eru nýjar aðgerðir sem styðja við áherslur heilbrigðisráðherra í þjónustu við aldraðra.

24.2 SÉRFRÆÐIÞJÓNUSTA OG HJÚKRUN

Verkefni

Sérgreinalæknar, tannlæknar, hjúkrunarfræðingar, sálfræðingar og ljósmæður veita sérhæfða þjónustu utan sjúkrahúsa. Þjónustan er almennt veitt á grundvelli samninga Sjúkra-trygginga Íslands við fyrirtæki heilbrigðisstarfsmanna og nær til rannsókna og meðferða. Allir landsmenn skulu hafa aðgang að skilgreindri sérhæfðri þjónustu óháð búsetu og efnahag. Þeir

skulu hafa aðgang að starfsstöðvum þeirra sem veita sérhæfða þjónustu í heilbrigðis-umdæmum eða með fjarheilbrigðisþjónustu. Helstu lög sem gilda um málefnasviðið eru lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007 og lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Nýtt greiðsluþáttökukerfi tók gildi í maí 2017. Meginávinningur kerfisins er að þak var sett á hámarksgreiðslur þannig að komið yrði í veg fyrir mjög há útgjöld sjúkratryggðra einstaklinga. Fylgst er náið með því hvaða áhrif nýja greiðsluþáttökukerfið hefur, bæði varðandi kostnað einstaklinga, ákveðinna hópa og kerfisins í heild. Í kjölfar úttekta Sjúkratrygginga Íslands á áhrifum greiðsluþáttökukerfisins á einstaka hópa voru komugjöld í heilsugæslu fyrir aldraða og öryrkja felld niður í upphafi árs 2019.

Öllum landsmönnum skal tryggður nauðsynlegur aðgangur að heilbrigðisþjónustu. Þegar möguleikar heilsugæslunnar sem fyrsta viðkomustaðar í veitingu heilbrigðisþjónustu eru tæmdir tekur sérhæfðari heilbrigðisþjónusta við. Á höfuðborgarsvæðinu hefur þróunin verið sú síðustu áratugi að ef þjónustan er ekki veitt á sérhæfðum sjúkrahúsum þá er hún að verulegu leyti veitt af sérgreinalæknum á einkareknum starfsstofum. Ein af megináskorunum er að skort hefur skilgreiningar á hvaða þjónustu ríkið ákveður að kaupa af sérgreinalæknum. Þá er einnig áskorun sem tengist sérgreinalæknaþjónustu að landsmenn hafa mismunandi aðgang að þeirri þjónustu eftir landssvæðum. Sem dæmi má nefna að notkun á þjónustu sérgreinalækna á suðvestur horni landsins er margföld miðað við það sem er t.d. á Austurlandi. Því þarf að undirbyggja betur hvaða þjónustu sé best að veita hvar og styrkja sérgreinalæknaþjónustuna á landsbyggðinni. Heilbrigðisráðherra hefur falið Sjúkratryggingum Íslands að gera úttekt fyrir einstakar sérgreinar læknisfræðinnar.

Þá hefur þörf fyrir sérhæfða heilbrigðisþjónustu í heimahúsum vaxið samhliða því að aldradir og langveikir óska þess í vaxandi mæli að búa heima þrátt fyrir mikil veikindi eða færniskerðingu og það þyrfti að vera mögulegt að verða við slíkum óskum eins og kostur er. Sérhæfð heilbrigðisþjónusta í heimahúsum stuðlar að því markmiði heilbrigðisstefnunnar að sjúklingar fái rétta þjónustu á réttum stað.

Farið var í tilraunaverkefni um samstarf velferðarráðuneytisins, Reykjavíkurborgar, Landspítala og Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins árið 2017 um þjónustu við afmarkaðan hóp aldraða íbúa borgarinnar. Meginmarkmið verkefnisins var að veita þverfaglega sérhæfða þjónustu til aldraðra hrumra einstaklinga sem bjuggu sjálfstæðri búsetu á eigin heimili og reyna að draga úr komum þessa hóps á bráðamóttöku Landspítalans. Mikil ánægja var með framgang verkefnisins og niðurstöður og því tækifæri til að festa verkefnið í sessi.

Samhæfð þjónusta um líknar- og lífslokameðferð í heilbrigðisumdæmi höfuðborgarsvæðisins, Norðurlands, Austurlands og Vestfjarða er hafin. Stefnt er að sams konar þjónustu og samstarfi í heilbrigðisumdæmum Vesturlands, Suðurlands og Suðurnesja.

Markmið

Þrjú markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflokkinn.

1. Lækka í áföngum hlutfall greiðsluþáttöku sjúklinga fyrir heilbrigðisþjónustu. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er tilgreint að draga eigi úr greiðsluþáttöku sjúklinga og gera hana gegnsæri og skilvirkari. Í maí 2017 tók nýtt greiðsluþáttökukerfi gildi sem hefur áhrif á kostnað sjúklinga vegna heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa. Markmiðið er að verja sjúklinga fyrir háum kostnaði vegna heilbrigðisþjónustu. Fylgst verður náið með því hvaða áhrif nýja greiðsluþáttökukerfið hefur á bæði einstaklinga og hópa.
2. Jafna aðgang sjúklinga um land allt að þjónustu sérfræðilækna. Starfsstöðvar sérfræðilækna sem veita þjónustu samkvæmt samningi við Sjúkratryggingar Íslands eru flestar í Reykjavík. Samantekt Sjúkratrygginga Íslands sýnir að aðsókn að sérfræðilæknaþjónustu

er mjög misjöfn eftir búsetu sjúklinga. Þjónusta sérfræðilækna á heilbrigðisstofnunum utan höfuðborgarsvæðisins getur verið veitt af sérfræðingum starfandi á heilbrigðisstofnunum, með samningum við sérhæfðu sjúkrahúsin í gegnum samning SÍ með eða án aðstoðar fjarheilbrigðistækni. Markmiðið er að tryggja jafnan aðgang sjúklinga að heilbrigðisþjónustu, óháð búsetu.

3. Aukið aðgengi sjúklinga að sérhæfðri líknar- og lífslokameðferð á heimili sínu. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er tiltekið að leggja eigi áherslu á heimahjúkrun o.fl. Mikilvægt er að gera sjúklingum kleift að búa sem lengst á eigin heimili þrátt fyrir mikil veikindi.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	H M	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Lækka í áföngum greiðsluþátttöku sjúklinga fyrir heilbrigðisþjónustu.	3.8	Hlutfall greiðslna einstaklinga af heildarheilbrigðiskostnaði skv. samræmdu viðmiði OECD.	17,9% árið 2016 samkvæmt upplýsingum Hagstofu Íslands.	17,2%	16,2 %
2	Jafna aðgang sjúklinga um land allt að þjónustu sérfræðilækna.	3.8	Notkun á sérfræðilæknaþjónustu og komur á göngudeild sem hlutdeild af heildarnotkun á sérfræðilæknaþjónustu á landinu.	Höfuðborgarsvæðið 72,5%, utan höfuðborgarsvæðis 27,5%	Höfuðborgarsvæðið 67%, utan höfuðborgarsvæðis 33%	Höfuðborgarsvæðið 62%, utan höfuðborgarsvæðis 38%
3	Aukið aðgengi sjúklinga að sérhæfðri líknar- og lífslokameðferð á heimili sínu.	3.8	Fjöldi heilbrigðisumdæma þar sem er aðgangur að sérhæfðri líknar- og lífslokameðferð.	4	7	7

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Áfram unnið eftir aðgerðaráætlun um að draga úr greiðsluþátttöku sjúklinga í heilbrigðisþjónustu.	2020–2024	HRN
2	2	Þjónusta sérfræðilækna utan sjúkrahúsa verði endurskipulögð til að tryggja aðgang allra landsmanna að þjónustunni.	2020–2022	HRN og Sjúkratryggingar Íslands.
3	3	Sérhæfð líknar- og lífslokameðferð í öllum heilbrigðisumdæmum.	2020	HRN

Tekin var út aðgerð um stefnumótun í heilbrigðisþjónustu sem lýkur 2019 og aðgerð 4 sem gekk út á að skilgreina umgjörð fjarheilbrigðisþjónustu sem uppfyllir kröfur um meðferð heilbrigðisupplýsinga og persónuupplýsinga. Vinnu við umgjörð um fjarheilbrigðisþjónustu verður lokið á árinu 2019.

24.3 SJÚKRAÞJÁLFUN, IÐJUÞJÁLFUN OG TALÞJÁLFUN

Verkefni

Sjúkraþjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun utan sjúkrahúsa veita sjúkraþjálfarar, iðjuþjálfar og talmeinafræðingar. Þjónustan er almennt veitt á grundvelli samninga Sjúkratrygginga Íslands vegna viðkomandi faghópa en Heyrnar- og talmeinastöð Íslands heyrir einnig undir þennan þátt. Sjúklingar skulu hafa aðgang að starfsstöðvum þeirra er veita skilgreinda sérhæfða þjónustu í heilbrigðisumdæmum eða fá fjarheilbrigðisþjónustu. Helstu lög sem gilda um málefna-sviðið eru lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007 og lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Helstu sértæku áskoranir vegna sjúkra-, iðju- og talþjálfunar eru að fjölgun aldraðra kallar á aukna þjálfun til að fyrirbyggja færnitap. Einnig mun fólki með tímabundna eða varanlega færniskerðingu fjölga vegna betri meðferðar eftir veikindi, áföll eða slys. Þá er skortur á talmeinafræðingum og bregðast þarf við þeirri stöðu.

Geðraskanir og stoðkerfisvandi eru helstu orsakir örorku hér á landi. Auka þarf þverfaglega samvinnu af þeim sökum.

Breytt greiðslufyrirkomulag hefur aukið möguleika fólks til að nýta sér þjónustu sjálfstætt starfandi sjúkraþjálfara.

Innleiðing hreyfiseðla hér á landi hófst sem tilraunaverkefni á fimm heilsugæslustöðvum á höfuðborgarsvæðinu í byrjun árs 2011. Í tengslum við áætlunina Betri heilbrigðisþjónusta 2013–2017 var tekin ákvörðun um að innleiða hreyfiseðla í heilbrigðisþjónustu um allt land. Hreyfiseðill er meðferðarúrræði sem læknir skrifar upp á í samráði við sjúkling og er ávísun á hreyfingu eftir forskrift. Hreyfiseðlum er nú ávísað í meðferðarskygni á öllum opinberum heilbrigðisstofnunum, sjúkrahúsum, stofnunum utan spítala, þ.e. á Reykjalandi og Heilsustofnun Náttúrulegna Íslands, hjá sjálfstætt starfandi sérfræðilæknum og fer notkun þeirra vaxandi með hverju ári. Sjúkraþjálfarar á heilsugæslustöðvum sinna störfum hreyfistjóra. Útgáfa hreyfiseðla og meðferð sjúkraþjálfara og iðjuþjálfara getur dregið mjög úr þörf fyrir lyfjagjöf.

Fjölgun fagstétta í heilsugæslunni er liður til að tryggja sem best skilvirka og rétta þjónustu við fjölþættum vanda.

Markmið

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að sjúklingar skuli hafa greiðan aðgang að heilbrigðisþjónustu þegar hennar er þörf. Tillaga að þingsályktun um heilbrigðisstefnu hefur verið lögð fram og þar kemur fram að skilgreina skuli hlutverk einstakra þátta innan heilbrigðisþjónustunnar og samspil þeirra við aðra þjónustu. Einnig er tilgreint að leggja eigi áherslu á þjónustuþætti sem geta haft áhrif á þörf fyrir dvöl á hjúkrunarheimilum, svo sem dagdvöl og endurhæfingu. Með auknu framboði á þjálfun og þverfaglegri endurhæfingu utan stofnana má draga úr þörf fyrir innlögn á endurhæfingarstofnanir. Vísbendingar eru um að aðgangur sjúklinga sem glíma við langvarandi færniskerðingar að þverfaglegri þjálfun og endurhæfingu sé ekki nógu góður. Sjúkraþjálfarar vinna samkvæmt rammasamningi sem nú er runnin út, en unnið er að undirbúningi á nýjum samningi. Aðkoma ofangreindra fagstétta þarf í ríkari mæli er varðar þverfaglega endurhæfingu utan stofnana. Unnið verður að því að skilgreina markmið fyrir málaflokkinn, ofangreindar vísbendingar skoðaðar og þá í framhaldi fundnir viðeigandi mælikvarðar sem styðja við stefnuna.

24.4 SJÚKRAFLUTNINGAR

Verkefni

Til sjúkraflutninga teljast allir flutningar sjúkra og slasaðra utan sjúkrahúsa, á landi og í lofti. Þjónustan er veitt af rekstraraðilum sem starfa samkvæmt samningum eða á vegum heilbrigðisstofnana. Öruggir sjúkraflutningar eru mikilvægur þáttur til að tryggja markmið um jafnt aðgengi allra landsmanna að heilbrigðisþjónustunni.

Undir þennan málaflokk falla einnig ferðir innanlands sem greiddar eru á grundvelli reglugerðar um ferðakostnað. Helstu lög sem gilda um málefnasviðið eru lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007 og lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Helstu sértæku áskoranir varðandi sjúkraflutninga/utanspítalþjónustu eru vaxandi þörf fyrir þjónustuna vegna breytinga á skipulagi heilbrigðisþjónustu og gríðarlegrar aukningar ferðamanna hér á landi. Þá eru gerðar auknar kröfur um færni og þekkingu sjúkraflutningamanna sem tengjast fyrstu viðbrögðum við sjúkdómsástandi eða slysum. Til að sjúkraflutningar gangi greiðlega þarf að tryggja að bílar og búnaður sé í lagi en víða er þörf á endurnýjun. Ef ekki tekst að mæta þörf fyrir endurnýjun kemur það niður á gæðum þjónustunnar og ógnar öryggi sjúklinga. Öruggr menntun og þjálfun sjúkraflutningsmanna er ekki síður mikilvæg og tryggja þarf áframhaldandi vöxt Sjúkraflutningaskólans. Fyrir liggja tillögur nefndar um sjúkraflug og sjúkraflutninga með þyrlum. Þá er hafin vinna við heildarstefnumótun í sjúkraflutningum. Sú stefnumótun mun m.a. taka til menntunar og þjálfunar sjúkraflutningamanna, uppbyggingar og skipulags þjónustunnar og fagráðs sjúkraflutninga sem er ráðherra til ráðgjafar í málefnum sjúkraflutninga.

Markmið

Eitt markmið hefur verið skilgreint fyrir málaflokkinn.

1. Skjótari viðbrögð við bráðaútköllum í dreifbýli. Breytingar á þjónustu heilbrigðisstofnana um landið, þ.m.t. fæðingarþjónustu, leiða til þess að tryggja verður íbúum landsbyggðarinnar öruggan sjúkraflutning á sérhæfð sjúkrahús þegar aðstæður krefjast. Þá hefur þörf fyrir sjúkraflutninga aukist verulega með auknum fjölda ferðamanna sem eru ókunnir aðstæðum til aksturs og útivistar hér á landi. Aukning sjúkraflutninga á landi kallar á aukna mönnun. Skjótt viðbragð getur skipt sköpum og því þarf að huga að mannafla og staðsetningu hans.

Markmið og mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	SR	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Skjótari viðbrögð við bráðaútköllum (F1 og F2) í dreifbýli.	3.4 3.8	9	Hlutfall bráðaútkalla í dreifbýli þar sem viðbragðstími er undir 20 mínútum.	Lægst 75% árið 2017.	Lægst 82%.	Yfir 90%.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Endurskipuleggja sjúkraflutninga á grundvelli þarfagreiningar.	2019–2023	HRN
2	1	Endurnýjun sjúkrabifreiða skv. þarfamati.	2020–2023	HRN

Tekin var út aðgerð um stefnumótun í heilbrigðisþjónustu sem lýkur 2019. Númer 2 er nýtt verkefni samkvæmt áherslum heilbrigðisráðherra.

25 Hjúkrunar- og endurhæfingarrými

UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra. Það skiptist í tvo málaflokka en þeir eru:

- 25.1 *Hjúkrunar- og dvalarrými.*
- 25.1 *Endurhæfingarþjónusta.*

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjáráukalög 2018	Fjárlög 2019
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta			
25.10 Hjúkrunar- og dvalarrými	37.676	41.619	45.174
25.20 Endurhæfingarþjónusta	4.894	5.251	5.673
Samtals	42.571	46.869	50.847

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Heilbrigðisráðherra lagði fram á Alþingi í janúar 2019 þingsályktunartillögu um heilbrigðisstefnu til ársins 2030. Leiðarljós stefnunnar er að almenningur á Íslandi búi við örugga og hagkvæma heilbrigðisþjónustu þar sem aðgengi allra landsmanna sé tryggt.

Framtíðarsýnin er að íslensk heilbrigðisþjónusta sé á heimsmeilíklarvarða og lýðheilsustarf með áherslu á heilsuefingu og forvarnir sé hluti af allri þjónustu, sérstaklega þjónustu heilsugæslunnar. Árangur heilbrigðisþjónustunnar sé metinn með því að mæla gæði þjónustunnar, öryggi hennar, hversu aðgengileg hún er og hvað hún kostar.

Meginviðfangsefni til að styrkja grunnstoðir heilbrigðiskerfisins er skipt í sjö kafla: Forysta til árangurs, Rétt þjónusta á réttum stað, Fólkið í forgrunni, Virkni notenda, Skilvirk þjónustukaup, Gæði í fyrirrími og Hugsað til framtíðar.

Áhersla er lögð á að fólk búi við sjálfstæði, lífsgæði og aðgang að upplýsingum, stuðning og ráðgjöf. Þegar þjónusta er þörf séu þjónustuúrræði til staðar bæði almenn úrræði og sértæk úrræði, svo sem fyrir fólk með samþættan geð- og fíknivanda og fólk með heilabilun. Einnig að starfsumhverfið laði að hæft starfsfólk, stuðli að þverfaglegri teymisvinnu og starfsþróun og mönnum sé í samræmi við gæða- og öryggiskröfur.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að einstaklingum bjóðist endurhæfing og/eða önnur heilbrigðisþjónusta við hæfi til að endurheimta eða viðhalda færni og stuðla þannig að sjálfstæðri búsetu heima sem lengst. Þegar öll raunhæf úrræði eru fullreynd, bjóðist dvöl í hjúkrunarrýmum þar sem aðbúnaður og þjónusta er í samræmi við viðmið heilbrigðisráðuneytisins.

FJÁRMÖGNUN

Stærsta verkefni málefnasviðsins er áætlun um verulega aukningu í byggingu hjúkrunarheimila með fjölgun nýrra hjúkrunarrýma og bættum aðbúnaði á um 790 rýmum, þar af eru um 550 ný hjúkrunarrými. Með tilkomu Þjóðarsjóðs bætast við hjúkrunarrými sem þegar eru á framkvæmdaáætlun og verða þau þá alls um 920 talsins. Í kjölfar uppbyggingar hjúkrunarrýma er gert ráð fyrir auknum fjárheimildum vegna rekstrar þeirra.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarráðgjafarþjónusta	54.890	57.964	58.227	58.482	52.623
Þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	50.027	50.718	51.259	51.602	51.545
Þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	4.863	7.246	6.969	6.880	1.078

25.1 HJÚKRUNAR- OG ENDURHÆFINGARRÝMI

Verkefni

Undir málaflokkinn fellur starfsemi hjúkrunar- og dvalarrýma á hjúkrunar- og dvalarheimilum og á heilbrigðisstofnunum. Undir flokkinn fellur einnig dagdvöl og Framkvæmdasjóður aldraðra.

Hjúkrunarrými eru ætluð einstaklingum sem eru of lasburða til að búa á eigin heimili þrátt fyrir aðstoð. Einstaklingar eiga einnig kost á að koma þangað til hvíldarinnlagna, þ.e. til styttri dvalar. Boðið er upp á dvöl í almennum hjúkrunarrýmum, geðhjúkrunarrýmum og hjúkrunarrýmum með endurhæfingu. Dvalarrými eru ætluð fólki sem ekki er eins lasburða og þau sem dvelja í hjúkrunarrýmum en er samt ekki fært um að búa á eigin vegum þrátt fyrir heimaþjónustu. Dvöl í hjúkrunar- og dvalarrýmum er óháð aldri. Sérstök færni- og heilsuáhrif nefnd í hverju heilbrigðisumdæmi, skipuð af heilbrigðisráðherra, metur þörf fólks fyrir dvöl í hjúkrunarrými og dvalarrými hvort sem er til langframa eða til hvíldarinnlagna. Dagdvöl er ætluð sem stuðningsúrræði fyrir fólk sem enn getur búið heima. Boðið er upp á almenna dagdvöl, dagdvöl fyrir fólk með heilabilun og dagdvöl með endurhæfingu.

Rekstur hjúkrunar- og dvalarrýma fellur undir reglugerð nr. 1238/2018 um greiðsluþátttöku sjúkratrygginga í kostnaði sjúkratryggðra vegna dvalar í hjúkrunarrýmum og dvalarrýmum á stofnunum sem ekki eru á föstum fjárlögum árið 2019 og sem eru án samnings við Sjúkratryggingar Íslands. Hjúkrunar- og dvalarrými sem rekin eru af heilbrigðisstofnunum falla þó ekki undir þessa reglugerð heldur eru greiðslur fyrir þau rými samkvæmt föstum fjárlögum.

Framkvæmdasjóður aldraðra stuðlar að uppbyggingu og eflingu öldrunarþjónustu um land allt. Fjármagni sjóðsins skal m.a. varið til byggingar og nauðsynlegra breytinga og endurbóta á þjónustumiðstöðvum, dagdvöl og öðrum stofnunum fyrir aldraða en þó ekki íbúða í eigu einstaklinga, félagasamtaka og/eða sveitarfélaga. Sjóðurinn fær tekjur af sérstöku gjaldi sem lagt er á þá sem eru á aldrinum 16–69 ára og greiða tekjuskatt.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Helstu áskoranir málefnasviðsins í heild tengjast breyttri aldurssamsetningu þjóðarinnar og fjölgun aldraðra. Reiknað er með að hlutfall fólks 67 ára og eldra af mannfjölda hækki úr 12,3% árið 2019 í 19,2% árið 2040 og verði aldraðir þá orðnir um 78.000 talsins í stað um 43.000 árið 2019. Árið 2060 er gert ráð fyrir að þetta hlutfall verði orðið 23,2% eða ríflega 100.000 manns. Með hækkandi aldri má gera ráð fyrir fjölgun verði í hópi þeirra sem glíma við aldurstengda sjúkdóma af einhverju tagi. Einnig þarf að bregðast við aukinni sjúkdóma-byrði og áhættuþáttum vegna lífsstílstengdra sjúkdóma. Þá hefur fólki með tímabundna eða varanlega færniskerðingu fjölgað vegna betri meðferðar eftir veikindi, áföll eða slys og bæta þarf aðgengi að viðeigandi þverfaglegri endurhæfingu. Mikilvægt er að þjónusta hverju sinni taki mið af því markmiði að fólk sé stutt til sjálfsbjargar, vinnufærni og sjálfstæðrar búsetu heima sem lengst og að þjónustan sé veitt á réttum tíma og á réttu þjónustustigi. Í fjármálaáætlun 2019–2023 er gert ráð fyrir byggingu og endurbótum 790 hjúkrunarrýma yfir tímabilið.

Með tilkomu aukinna arðgreiðslna frá Landsvirkjun árin 2020–2022 mun verða unnt að byggja 133 ný hjúkrunarrými til viðbótar. Þau nýju rými munu þá bætast við þau 790 hjúkrunarrými sem þegar eru á framkvæmdaáætlun og verða þá um 920 rými alls. Við ákvörðun á staðsetningu nýrra rýma er tekið mið af reiknaðri þörf fyrir slík rými í hverju heilbrigðisumdæmi. Við byggingu og rekstur hjúkrunarheimila er mikilvægt að nýja tæknilausnir til fulls til að bæta aðbúnað íbúa og starfsumhverfi starfsmanna og nýta mannafla sem best.

Þrátt fyrir hjúkrunarrýmin sem bætast við þau sem fyrir eru þá er ein helsta áskorun málaflokks um hjúkrunar-, dvalar- og dagdvalarrými sú að skortur er á hjúkrunarrýmum og dagdvalarrýmum. Leiðir það til þess að biðtími eftir slíkum úrræðum hefur lengst. Í fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022 var miðað við að meðalbiðtími eftir hjúkrunarrými yrði 90 dagar 2018 en reyndin varð að biðtími lengdist milli árana 2017 og 2018 og á þriðja ársfjórðungi 2018 var hann 116 dagar. Á árinu 2017 var biðtíminn 106 dagar.

Dvalartími íbúa í hjúkrunarrýmum hefur áhrif á þann fjölda nýrra hjúkrunarrýma sem þörf er fyrir sem og á biðtíma eftir rýmum. Því er mikilvægt að önnur þjónusta, til að mynda dagdvöl og heimahjúkrun, sé í boði til að styðja við fólk sem býr heima. Mikill þrýstingur er á að dagdvalarrýmum sé fjölgað, ekki hvað síst dagdvöl fyrir fólk með heilabilun. Fram til þessa hefur ekki verið haldin miðlæg skrá um biðtíma eða fjölda þeirra sem bíður eftir dagdvalarúrræði. Það gerir alla stefnumótun torveldari. Verður það hluti af stefnumótunarverkefni í málaflokknum að bæta þar úr en hafin er vinna við stefnumótun um málefni fólks með heilabilun. Þjónusta við fólk með heilabilun, þ.m.t. fólk yngra en 67 ára og fjölskyldur þeirra, er vaxandi áskorun hérlendis sem annars staðar. Koma þarf til móts við þarfir þessa hóps með heildstæðri þjónustu allt frá greiningu heilabilunarsjúkdóms, heilbrigðisþjónustu innan sjúkrahúsa (sjá málefnasvið 23) og utan sjúkrahúsa eins og heimahjúkrun og heimaþjónustu (sjá málefnasvið 24) sem og þjónustu í tengslum við hjúkrunar- og dagdvalarrými.

Þá er einnig mikilvægt að vinna áfram með áhersluatriði í stefnu í geðheilbrigðismálum þar sem lögð er áhersla á að byggja upp aukna þekkingu á hjúkrunarheimilum til að veita öldruðu fólki geðheilbrigðisþjónustu. Vísbendingar eru um vanmeðhöndlaðan vanda meðal aldraðra sem eru með samþættan geð- og fíknivanda. Skortur á sértækum úrræðum til að mæta því getur leitt til þess að fólk fær ekki viðunandi þjónustu og aukið álag skapast annars staðar í þjónustukeðjunni.

Rammasamningur Sjúkratrygginga Íslands um hjúkrunar- og dvalarrými rann út um síðustu áramót og við tók gjaldskrá samkvæmt reglugerð. Unnið er að því að ná aftur samningum um þjónustuna við hjúkrunarheimilin. Færð hafa verið rök fyrir því, m.a. út frá jafnræði, að æskilegt sé að öll hjúkrunar- og dvalarrými falli undir slíkan samning hvort sem

rekstraraðilinn er heilbrigðisstofnun eða annar rekstraraðili en nú er fjárveiting til reksturs hjúkrunarryma á vegum heilbrigðisstofnana á föstum fjárlögum.

Aðrar megináskoranir eru í fyrsta lagi óskýr skil ábyrgðar milli ríkis og sveitarfélaga til að mæta þörfum íbúanna fyrir þjónustu á réttu þjónustustigi. Það getur dregið úr skilvirkni þjónustunnar og hagkvæmni í nýtingu fjár. Skilvirkni og hagkvæmni byggist m.a. á samvinnu og samþættingu þjónustu þessara aðila. Í öðru lagi hvernig samþætta má þjónustu hjúkrunarheimila og þjónustu innan og utan sjúkrahúsa til að auka samfellu í þjónustunni, bæta hana og stuðla að því að fólk geti tekið þátt í samfélaginu og búið sem lengst á eigin heimili. Í þriðja lagi verður mönnun fagfólks og ófaglærðs fólks mikil áskorun á komandi árum vegna samkeppni um mannafla. Í heilbrigðisstefnu sem nú liggur fyrir Alþingi er fjallað er um þessar áskoranir.

Ákvarðanir varðandi hjúkrunar-, dvalar- og dagdvalarrými hafa mikil kynja- og jafnréttisáhrif og á það bæði við um þá sem starfa innan þessa geira og þá sem eiga rétt á þjónustunni. Konur eru oftast skráðar aðalummönnunaraðilar en karlar og einnig annast þær oftast aðstandendur sína en karlar. Karlar eru yngri þegar þeir flytja inn á hjúkrunarheimili og hjúkrunarþyngd þeirra er meiri. Konur bíða að meðaltali lengur eftir hjúkrunarrymi en karlar. Konur og karlar hafa ólíkar þarfir varðandi tómsundurir sem þarf að huga að á þessu æviskeiði. Konur eru í meirihluta þeirra sem starfa við umönnun á hjúkrunarheimilum en þar eru karlar hlutfallslega fleiri í stjórnunarstöðum. Á heildina litið eru hlutfallslega fleiri konur faglærðar en karlar eru aftur á móti hlutfallslega fleiri í tekjuhæsta hópi starfsfólks.

Markmið

Mikilvægt er að þjónusta hverju sinni taki mið af því að fólk sé stutt til sjálfsbjargar, vinnufærni og sjálfstæðrar búsetu heima sem lengst og að þjónustan sé veitt á réttum tíma og á réttu þjónustustigi. Áhersla er enn fremur lögð á að fólk sé stutt til sjálfstæðrar búsetu á eigin heimili með greiðum aðgangi að dagdvalar- og endurhæfingarrýmum sem og tímabundinni dvöl í hvíldarrýmum á hjúkrunarheimilum. Einnig þarf að tryggja gott aðgengi að upplýsingum og fjarheilbrigðisþjónustu þar sem hún á við. Jafnframt þarf að fjölga fjölbreyttum stuðningsúrræðum fyrir einstaklinga sem búa heima og sjá til þess að þjónusta standi til boða þegar hennar er þörf.

Þrjú markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflokkinn.

1. Biðtími eftir hjúkrunarrymum verði undir 90 dögum. Skortur á hjúkrunarrymum hefur leitt til þess að biðtími eftir slíku úrræði hefur lengst. Því þarf að fjölga hjúkrunarrymum með hliðsjón af fjölgun aldraðra og fjölgun þeirra sem glíma við aldurstengda sjúkdóma og metnir eru í þörf fyrir slíka dvöl. Lengd biðtíma og dvalartíma á hjúkrunarheimilum ákvarðast að miklu leyti af þeirri heilbrigðis- og félagsþjónustu sem íbúar heimilanna njóta áður en þeir flytja þar inn; umönnunarþyngd þeirra eftir að þeir flytja inn og heildarfjöldi rýma sem er til ráðstöfunar. Nánar er fjallað um heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa á málefna sviði 24 og félagsþjónustu á málefna sviði 28 um málefni aldraðra.
2. Bæta þjónustu við aldrað fólk sem þarf á hjúkrunarrymi að halda en glímur við samþættan geðheilbrigðisvanda og áfengis- og/eða vímuefnavanda. Nauðsynlegt er að bregðast við vanda þessa fólks með sértækri þjónustu til að bæta heilsu og vellíðan þess eins og kostur er. Það myndi einnig létta á öðrum þjónustuþáttum heilbrigðisþjónustunnar.
3. Auka aðgengi að dagdvalarþjónustu. Þjónusta dagdvalar er mikilvæg til að styðja fólk til búsetu á eigin heimili, ekki hvað síst þegar sjúkdómar herja á. Dagdvöl er einnig mikilvægt þjónustuúrræði til að draga úr álagi á fjölskyldur vegna mikilla veikinda fjölskyldumeðlima, t.a.m. vegna heilabilunar.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Biðtími eftir hjúkrunarrýmum verði undir 90 dögum.	3	Fjöldi hjúkrunarrýma.	2716	2915	3433
			Meðalbiðtími þeirra sem fara í hjúkrunarrými.	116 dagar.	Að meðaltali 100 dagar eða færri.	Að meðaltali 90 dagar eða færri.
			Hlutfall íbúa sem fá dvöl og hafa bedið skemur en 90 daga.	56%	65%	75%
2	Bæta þjónustu við aldrað fólk sem sem þarf á hjúkrunarrými að halda en glímur við samþættan geðheilbrigðisvanda og áfengis- og/eða vímuefnavanda.		Sérhæfð eining hjúkrunarrýma sem sinnir þjónustu við einstaklinga með samþættan geð- og fíknivanda.	Engin.	Undirbúningur að sértækri þjónustu hafinn.	Sértæk þjónusta í boði fyrir 10–20 einstaklinga.
3	Auka aðgengi að dagdvalarþjónustu.		Fjöldi dagdvalarrýma.	775	805	870

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1, 2 og 3	Stefna og aðgerðaráætlun varðandi þjónustu fyrir fólk með heilabilun.	2019–2022	HRN
2	1	Ganga frá fyrirkomulagi/samningi um rekstur og þjónustu allra hjúkrunar-, dvalar- og dagdvalarrýma.	2020	SÍ
3	1	Byggja ný rými og/eða bæta aðbúnað allt að 920 hjúkrunarrýma.	2020–2024	HRN
4	2	Setja á fót sérstaka einingu með hjúkrunarrýmum til að mæta þörfum fólks sem glímur við samþættan geðheilbrigðis- og fíknivanda.	2020	HRN
5	3	Fjölga dagdvalarrýmum um 95.	2020–2024	HRN

25.2 ENDURHÆFINGARÞJÓNUSTA**Verkefni**

Undir málaflokkinn falla endurhæfingarrými sem ætluð eru fólki, óháð aldri, sem þarfnast þverfaglegar endurhæfingar vegna farniskerðingar af völdum veikinda, slysa eða annarra vandamála. Hér falla m.a. undir endurhæfingarrými á Reykjalundi og Heilsustofnun Náttúru-lækningafélags Íslands auk starfsemi SÁÁ. Þau eru rekin á grundvelli þjónustusamninga Sjúkratrygginga Íslands við rekstraraðila.

Helstu lög sem gilda um málefna sviðið eru lög um málefni aldraða, nr. 125/1999, lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, lög um landlækni og lýðheilsu, nr. 41/2007, og lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Vísbendingar eru um að aðgangur sjúklinga sem glíma við langvarandi færniskerðingar að þverfaglegri þjálfun og endurhæfingu sé ekki nógu góður. Rammasamingur er í gildi um sjúkraþjálfun og talþjálfun en mikilvægt er að koma í ríkara mæli á þverfaglegri endurhæfingu utan stofnana. Lýsandi mælikvarðar fyrir þennan málaflokk eru ekki tiltækir hérlendis en unnið verður að því að skilgreina þá. Nauðsynlegt er að greina og skilgreina þörf fyrir endurhæfingu bæði innan og utan stofnana. Leggja skal mat á hvernig þessari þjónustu skuli fyrir komið.

Markmið

Eitt markmið hefur verið skilgreint fyrir málaflokkinn.

1. Móta stefnu í málefnum endurhæfingar á landsvísu. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að setja skuli stefnu í heilbrigðismálum og er stefna í þessum málaflokki hluti slíkrar stefnumótunar. Einnig er tilgreint að leggja eigi áherslu á þjónustuþætti sem geta haft áhrif á þörf fyrir dvöl á hjúkrunarheimilum. Með auknu framboði á þjálfun og þverfaglegri endurhæfingu utan stofnana má einnig draga úr þörf fyrir innlögn á endurhæfingarstofnanir.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Móta stefnu í málefnum endurhæfingar á landsvísu.	3	Stefna liggja fyrir.	Stefnumótunarvinna í gangi.	Stefnumótun lokið.	

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Kortlagning á núverandi endurhæfingarkostum. Þarfagreining og markmiðasetning um þjónustuna.	2019–2020	HRN

26 Lyf og lækningavörur

UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra. Málefнасviðið skiptist í þrjú málaflokka en þeir eru:

- 26.1 *Lyf*.
- 26.2 *Lækningatæki*.
- 26.3 *Hjálpartæki*.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefнасviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjáráukalög 2018	Fjárlög 2019
26 Lyf og lækningavörur			
26.10 Lyf	15.354	17.715	20.488
26.30 Hjálpartæki	4.550	4.794	5.169
Samtals	19.904	22.509	25.657

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Heilbrigðisráðherra lagði fram á Alþingi í janúar 2019 þingsályktunartillögu um heilbrigðisstefnu til ársins 2030. Leiðarljós stefnunnar er að almenningur á Íslandi búi við örugga og hagkvæma heilbrigðisþjónustu þar sem aðgengi allra landsmanna sé tryggt.

Framtíðarsýnin er að íslensk heilbrigðisþjónusta sé á heimsmeilíklarða og lýðheilsustarf með áherslu á heilsuefningu og forvarnir sé hluti af allri þjónustu, sérstaklega þjónustu heilsugæslunnar. Árangur heilbrigðisþjónustunnar sé metinn með því að mæla gæði þjónustunnar, öryggi hennar, hversu aðgengileg hún er og hvað hún kostar.

Meginviðfangsefni til að styrkja grunnstoðir heilbrigðiskerfisins er skipt í sjö kafla: Forysta til árangurs, Rétt þjónusta á réttum stað, Fólkið í forgrunni, Virkni notenda, Skilvirk þjónustukaup, Gæði í fyrirrúmi og Hugsað til framtíðar.

Framtíðarsýn tengd lyfjum er að tryggja landsmönnum viðeigandi lyf með sem hagkvæmasti dreifingu á grundvelli eðlilegrar samkeppni eins og kemur fram í lyfjastefnu til ársins 2022. Einnig að lyfin standist kröfur um gæði, virkni og öryggi og að hvorki almenningur né dýr verði fyrir tjóni vegna lyfja eða lyfjaskorts. Notkun lyfja þarf að byggjast á skynsamlegum og hagkvæmum grunni þar sem mikilvægar ákvarðanir eru teknar í samráði við fulltrúa þeirra sem hlut eiga að máli. Upplýsingar, fræðsla og ráðgjöf um lyf, ætlaða almenningi og heilbrigðisstarfsmönnum, er nauðsynlegt að setja fram með hlutlægum og málefnalegum hætti og vernda almenning þannig gegn ólögumatri markaðssetningu og fölsun

lyfja. Meginmarkmið lyfjalaga eru að tryggja nægilegt framboð lyfja, tryggja gæði, öryggi, virkni lyfja og þjónustu, auka fræðslu um lyfjanotkun, sporna gegn óhóflegri notkun lyfja og halda kostnaði í lágmarki.

Meginmarkmið hvað varðar lækningatæki er að koma í veg fyrir að notendur þeirra verði fyrir tjóni og tryggja að framleiðsla, viðhald og notkun lækningatækja sé í samræmi við gildandi lög á hverjum tíma.

FJÁRMÖGNUN

Helstu útgjaldabreytingar málefnasviðsins snúa að innleiðingu nýrra lyfja, kerfislægs vaxtar í notkun lyfja og kaupa á hjálpartækjum.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
26 Lyf og lækningavörur	26.348	26.971	28.190	29.397	29.908
Þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	26.348	26.971	28.190	29.397	29.908
Þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	0	0	0	0	0

26.1 LYF

Verkefni

Lyfjamál fjalla m.a. um framleiðslu, dreifingu, notkun og sölu lyfja og skyldra vara (blóð, frumur og vefir). Eftirfarandi aðilar koma með einum eða öðrum hætti að stjórnslu og framkvæmd verkefna á sviði lyfjamála: Lyfjastofnun, lyfjagreiðslunefnd, Embætti landlæknis og Sjúkratryggingar Íslands. Auk þess hefur Landspítali með höndum undirbúning og framkvæmd útboða fyrir opinberar heilbrigðisstofnanir og sóttvarnalækni. Þar að auki ber Landspítalinn fjárhagslega og faglega ábyrgð á umsýslu leyfisskyldra og S-merktra lyfja.¹ Landspítalinn kemur að kennslu og þjálfun heilbrigðisstétta sem að lyfjamálum koma. Geislavarnir ríkisins hafa eftirlit með geislavirkum efnum, þ.m.t. geislavirkum lyfjum og Matvælastofnun hefur eftirlit með ávísunum dýralækna á lyf handa dýrum og með lyfjanotkun handa dýrum.

Helstu lög sem skapa umgjörð um málaflokkinn eru lyfjalög nr. 93/1994, með síðari breytingum, lög um landlækni og lýðheilsu nr. 41/2007, með síðari breytingum, lög um heilbrigðisstarfsmenn nr. 34/2012, með síðari breytingum og lög um vísindarannsóknir á heilbrigðissviði nr. 44/2014.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Unnið er samkvæmt lyfjastefnu til ársins 2022. Til að markmið lyfjastefunnar geti orðið að veruleika þurfa allir sem koma að lyfjamálum að vinna saman að framgangi þeirra. Heilbrigðisstarfsfólk gegnir þar lykilhlutverki, einkum læknar, lyfjafræðingar og hjúkrunarfræðingar. Hagsmunasamtök þurfa að taka virkan þátt svo að stefnan nái fram að ganga, einkum

¹ Lyf er eingöngu ætti að nota á eða í tengslum við sjúkrahús vegna sérhæfðrar meðferðar sjúklinga sem krefst sérfræðipækkingar eða sérstaks eftirlits sérfræðinga á sjúkrahúsum.

samtök þeirra sem þurfa á lyfjum og heilbrigðisþjónustu að halda. Það er sameiginleg ábyrgð allra að efla öryggi og gæði í heilbrigðisþjónustunni, þ.e. heilbrigðisstofnana og fyrirtækja, heilbrigðisstarfsfólks og notenda þjónustunnar. Mikilvægt er að upplýsa almenning og sjúklinga um lyf, meðferð og aðra heilbrigðisþjónustu sem þeir eiga rétt á.

Í þingsályktunartillögu um heilbrigðisstefnu til ársins 2030 kemur fram að ein af mikilvægustu áskorunum heilbrigðiskerfisins sé að sjá landsmönnum fyrir nægu framboði nauðsynlegra lyfja, tryggja gæði þeirra og örugga notkun. Þá sé nauðsynlegt að ný lyf séu því aðeins innleidd í heilbrigðisþjónustu að fyllstu kröfur um gagnreynda þekkingu séu uppfylltar.

Ofnotkun sýklalyfja veldur ónæmi sýkla gegn þessum lyfjum og er þetta talin ein stærsta ógn sem mannkynið stendur frammi fyrir. Enn stöndum við tiltölulega vel að vígi hér á landi hvað þetta varðar en það eru vísbendingar um að notað sé of mikið af breiðverkandi sýklalyfjum hér á landi.

Kostnaður vegna almennra lyfja hefur að mestu staðið í stað en útgjöld vegna nýrra dýrra lyfja vaxa hratt, sbr. þróun lyfjakostnaðar undanfarin ár. Væntingar sjúklinga til meðferðar með nýjum dýrum lyfjum aukast stöðugt og ljóst er að sífellt verður erfiðara að mæta auknum kostnaði vegna þessarar þróunar. Á síðustu árum hefur innleiðing nýrra lyfja þó verið aukin. Helstu áskoranir eru að skapa sátt um innleiðingu nýrra lyfja og brúa bilið milli væntinga, vísindalegrar framþróunar og fjárheimilda.

Mikilvægt er að bregðast áfram við lyfjaskorti og hefur Lyfjastofnun innleitt verklag með það að markmiði að gripa til ráðstafana þegar nauðsyn krefur.

Minnka þarf greiðsluþátttöku sjúklinga í lyfjum og má sjá nánari umfjöllun um markmið og aðgerðir vegna þess í kafla um málefnasvið 24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa. Leggja þarf sérstaka áherslu á að aðgengi kvenna sem standa höllum fæti í samfélaginu að hormónatengdum getnaðarvörnum.

Fyrirhuguð útganga Bretlands úr Evrópusambandinu mun hafa veruleg áhrif á evrópskan lyfjamarkað. Breska lyfjastofnunin (EMA) hefur verið í forystu þegar kemur að vinnslu verkefna í samstarfsneti lögbærra yfirvalda á evrópska efnahagssvæðinu á sviði lyfjamála en þátttaka þeirra leggst niður við útgönguna. Sú vinna sem hvílt hefur á bresku lyfjastofnunni mun þess vegna flytjast yfir á aðrar lyfjastofnanir í Evrópu sem felur í sér áskorun en jafnframt tækifæri til að styrkja Lyfjastofnun og gera hana betur í stakk búna að sinna skyldum sínum hérlendis.

Ísland hefur á undanförunum árum leitað eftir samstarfi, einkum við hin Norðurlandarákin, til að leita allra leiða til að ná tökum á lyfjakostnaði um leið og reynt er að tryggja sjúklingum eins góðan aðgang að lyfjum og mögulegt er. Nauðsynlegt er að efla þátttöku í fjölpjódlegu samstarfi um lyfjaútbod í samræmi við ábendingu Ríkisendurskoðunar í skýrslu frá 24. febrúar 2017. Ríkisendurskoðun hvetur jafnframt til að leitað verði frekari leiða til að fá aðgang að stærri lyfjamörkuðum með það að markmiði að draga úr lyfjakostnaði.

Unnið er að þátttöku í sameiginlegu lyfjaútbóði með hinum Norðurlandarákinum með það markmið að ná fram hagstæðara innkaupsverði lyfja og tryggja betur fullnægjandi framboð lyfja hér á landi.

Fyrir utan betri aðgang að lyfjum og innleiðingu nýrra lyfja tengjast helstu áskoranir málaflöksins því að draga úr mis- og ofnotkun lyfja, einkum í ákveðnum flokkum geð- og verkjalyfja. Samkvæmt Embætti landlæknis er notkun tauga- og geðlyfja hvergi hærri á Norðurlöndum en á Íslandi en Íslendingar nota afgerandi meira af örvandi lyfjum eins og metýlfenidati en einnig af þunglyndislyfjum. Verulega dró úr ávísunum á ópíóíða árið 2018 með markvissum aðgerðum og þrengingu reglugerðar en vakning hefur einnig orðið meðal lækna að taka upp nýjar ávísanavenjur við ávísanir á ópíóíða. Árið 2018 dró í fyrsta skipti úr ávísunum methýlfenidats en notkun þess hér á landi hefur farið hratt vaxandi undanfarin ár og er langt umfram það sem er annars staðar á Norðurlöndunum.

Niðurstöður greiningar út frá kynja og jafnréttissjónarmiði hvað varðar notkun geð- og verkjalyfja sýna mismikil kynjaáhrif milli mismunandi flokka lyfja. Í flestum flokkum er notkun töluvert meiri hjá konum en körlum. Þar er þó undantekning á ADHD-lyfjum. Gögn um notkun geð- og verkjalyfja eru til kyngreind hjá Embætti landlæknis. Þörf er á frekari greiningu gagna auk þess sem þarf að skoða aldursgreiningu þeirra með ítarlegri hætti ef kostur er.

Markmið

Tvö markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn.

1. Bæta aðgang allra landsmanna að nauðsynlegum lyfjum. Ísland hefur að mestu náð hinum Norðurlandarikjunum við innleiðingu nýrra lyfja og mikilvægt er að viðhalda þeim árangri. Hér á landi er minni aðgangur að ódýrum samheitalyfjum og þar af leiðandi minni samkeppni í lyfsölu en annars staðar á Norðurlöndunum. Þá þarf að fara saman fjárhagsleg og fagleg ábyrgð við ákvörðun um innleiðingu nýrra dýrra lyfja. Einnig verði horft til aukins Norðurlandasamstarfs um forspá, innleiðingu, innkaup, útbod og önnur verkefni er almennt varða lyf.
2. Vinna gegn mis- og ofnotkun geð- og verkjalyfja. Sporna við mis- og ofnotkun geð- og verkjalyfja sér í lagi þar sem notkun er umtalsvert meiri á Íslandi en annars staðar á Norðurlöndunum.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Bæta aðgang allra landsmanna að nauðsynlegum lyfjum.	3.8,	Fjöldi markaðssettra lyfjaheita.	1409	1469	1590
			Fjöldi markaðssettra lyfja.	3013	3263	3531
2	Vinna gegn mis- og ofnotkun geð- og verkjalyfja í þeim flokkum þar sem notkun er umtalsvert meiri á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum. ²	3.5	Skilgreindir dagskammtar (DDD) í samanburði við meðaltal Norðurlanda.	Notkun er meira en tvöfalt meira en að meðaltali á Norðurlöndum.	Minni en tvöfalt meiri.	Sambærilegt við önnur Norðurlandríki.

² Búprenorfin, Metýlfenidat, ópíóíðar og svefnlyf.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Viðhalda fjölda innleiddra nýrra lyfja í sambærilegu hlutfalli og meðaltal Norðurlanda.	2020–2024	HRN
2	1	Hormónalyf til getnaðarvarna verði færð undir greiðsluþátttöku lyfja fyrir valda hópa.	2020	HRN (lyfjagreiðslunefnd).
3	1 og 2	Komið á fót klínískum lyfjagagnagrunni og verklag við afgreiðslu umsókna um klínískar lyfjarannsóknir og framkvæmd slíkra rannsókna verði í samræmi við reglugerð ESB, nr. 536/2014.	2020–2024	HRN (Embætti landlæknis, Lyfjastofnun, Vísindasiðanefnd).

26.2 LÆKNINGATÆKI**Verkefni**

Meginverkefni málaflokksins varða framleiðslu, sölu, markaðssetningu, markaðseftirlit, viðhald og notkun lækningatækja og eftirlit heilbrigðisyfirvalda með þeim. Lyfjastofnun annast eftirlit með lækningatækjum.

Hvað varðar lækningatæki er lögð áhersla á að eftirlit með lækningatækjum verði eftl og að áfram verði einungis notuð lækningatæki sem eru CE-merkt og uppfylla skilyrði merkingarinnar.

Meginmarkmið málaflokksins er að koma í veg fyrir að notendur lækningatækja verði fyrir tjóni og tryggja að framleiðsla, viðhald og notkun lækningatækja sé í samræmi gildandi lög á hverjum tíma. Eftirlit með lækningatækjum er mikilvægt til að tryggja rétta virkni þeirra en röng notkun lækningatækja og/eða galli í framleiðslu þeirra getur haft alvarlegar afleiðingar. Aðgerðir stjórnvalda felast fyrst og fremst í því að efla skráningu og eftirlit með sölu, framleiðslu og notkun lækningatækja.

Um málaflokkinn gilda lög um lækningatæki, nr. 16/2001, með síðari breytingum auk laga um vísindarannsóknir á heilbrigðisviði, nr. 44/2014.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Helstu áskoranir málaflokks um lækningatæki eru að byggja upp og efla eftirlit með lækningatækjum. Gert er ráð fyrir sameiginlegri gildistöku innan ESB á reglugerðum nr. 2017/745/ESB og 2017/746/ESB þann 25. maí 2020. Reglugerðunum er ætlað að auka frekar gæði, öryggi og eftirlit með lækningatækjum. Strangari kröfur verða gerðar til framleiðenda og auknar kröfur til klínískra prófana. Fyrirhugaður er sameiginlegur gagnagrunnur innan ESB um lækningatæki sem inniheldur m.a. upplýsingar um framleiðendur og atvik sem varða öryggi þeirra. Þá er ætlunin að koma á sérstöku kerfi sem á að auðvelda rekjanleika lækningatækja, frá framleiðanda til sjúklings. Reglugerðunum er ætlað að koma til móts við ríkari kröfur um öryggi lækningatækja og þannig öryggi sjúklinga og notendur þessara tækja.

Markmið

Eitt markmið hefur verið skilgreint sérstaklega fyrir málaflokkinn.

1. Auka eftirlit með lækningatækjum.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2019	Viðmið 2024
1	Auka eftirlit með lækningatækjum.	3.8	Fjöldi eftirlitsverkefna (úttekta).	7 eftirlitsverkefni (úttektir)	4 eftirlitsverkefni á ári (úttektir). Tvö verkefni umfangsmikil og taka til heilla flokka lækningatækja.	10 eftirlitsverkefni á ári (úttektir).

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Eftirfylgni með eftirliti með lækningatækjum.	2020–2024	HRN, Lyfjastofnun

26.3 HJÁLPARTÆKI**Verkefni**

Meginverkefni málaflokksins er að sjá fólki með skerta færni fyrir hjálparkækjum til að auðvelda því athafnir daglegs lífs og hjálpa því að takast á við umhverfi sitt, auka eða viðhalda færni og sjálfsbjargargetu eða auðvelda umönnun. Sjúkratrygðir einstaklingar eiga rétt á styrk til að afla nauðsynlegra hjálparkækja. Úthlutun hjálparkækja er að mestu leyti á hendi Hjálparkækjamiðstöðvar Sjúkratrygginga Íslands. Undir málaflokkinn heyra m.a. meðferðar-hjálparkæki og flókin tæki til tjáskipta- og umhverfisstjórnunar ásamt einnota hjúkrunarvörum, næringarefnum og sérfæði. Um málaflokkinn gilda lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Mikil framþróun hefur orðið í gerð hjálparkækja á undanförunum árum sem auka möguleika fólks til að lifa sjálfstæðu lífi. Þessi þróun, sem og stytting legutíma og aukin áhersla á að fólk geti búið á eigin heimili, þrátt fyrir veikindi eða fötlun, kallar á aukið fjármagn til málaflokksins. Á móti má ætla að þörf fyrir stofnanadvöl minnki og lífsgæði aukist. Bið eftir meðferðar-hjálparkækjum, svo sem léttum súrefnissíum, vélum vegna kæfisvefns, og insúlíndælum hefur lengst á undanförunum árum og mikilvægt er að bregðast við því. Í skýrslu vinnuhóps um flókin tæki til tjáskipta- og umhverfisstjórnunar frá 2017 kom fram að auka þarf þjónustu við þá sem þurfa flókin hjálparkæki til tjáskipta- og umhverfisstjórnunar

Áhersla er lögð á að fólki með skerta færni standi til boða nauðsynleg hjálparkæki til að lifa sjálfstæðu lífi með sem mestum lífsgæðum. Samhliða standi til boða fullnægjandi þjálfun og eftirfylgni svo að tækin gagnist eins og til er ætlast.

Um mitt ár 2018 skipaði heilbrigðisráðherra starfshóp um endurskoðun á fyrirkomulagi varðandi hjálparkæki, m.a. með tilliti til sammings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sjálfstæðs lífs, verkaskiptingar ríkis og sveitarfélaga, jafnræðis og tækniþróunar. Í drögum að skýrslu hópsins kemur m.a. fram að skoða þurfi samþættingu þjónustu stofnana sem útvega hjálparkæki í þeim tilgangi að einfalda og bæta þjónustu við notendur. Endurskoða þarf reglugerð um hjálparkæki, m.a. svo hún samræmist samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Samningurinn kveður á um að fötluðu fólki verði gert kleift að taka til jafns við aðra þátt í tómsunda, frístunda-, og íþróttastarfi. Í fyrirnefndri reglugerð er hins vegar kveðið

á um að styrkur sé ekki greiddur ef hjálpartæki er eingöngu til nota í frístundum eða til afþreyingar. Endurskoða þarf úthlutunarreglur þannig að þær miði við mat á þörf en ekki læknisfræðilega sjúkdómsgreiningu. Jafnframt þarf að skoða hvort endurskoða þurfi greiðsluþátttöku hins opinbera vegna hjálpartækja. Markmið fyrir málaflokkinn og verkefni þeim tengd verða skilgreind þegar tillögur hópsins liggja fyrir og þegar þær hafa verið samþykktar af heilbrigðisráðherra.

Markmið

Eitt markmið hefur verið skilgreint sérstaklega fyrir málaflokkinn.

1. Auka þjálfun í notkun flókinna tækja til tjáskipta og umhverfisstjórnunar. Í ljós hefur komið að þessi tækjabúnaður hefur ekki nýst sem skyldi vegna skorts á þjálfun í notkun hans. Sjúkratryggingar Íslands hafa gert samning við sérfræðingateymi sem hóf störf 1. mars 2018. Teymið hefur nú lokið þjálfun.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2019	Viðmið 2024
1	Auka þjálfun í notkun flókinna tækja til tjáskipta og umhverfisstjórnunar.	10	Hlutfall þeirra sem er með tæki sem nýtast að fullu.	30%	50%	100%

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Eftirfylgni með árangri af starfi teymis sérfræðinga til að þjálfa og aðstoða starfsmenn í nærumhverfi einstaklinga sem þurfa flókin tæki til tjáskipta- og umhverfisstjórnunar.	2019–2023	Sjúkratryggingar Íslands.

27 Öroroka og málefni fatlaðs fólks

UMFANG

Málefнасviðið er á ábyrgð félags- og barnamálaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra. Það fjallar um bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar, bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð og málefni fatlaðs fólks sem falla undir félagsmálaráðuneytið en jöfnun á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða er viðfangsefni fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Málefнасviðið skiptist í fimm málaflokka en þeir eru:

- 27.1 Bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar, örorkulífeyrir.
- 27.2 Bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, örorka.
- 27.3 Málefni fatlaðs fólks.
- 27.4 Aðrar örorkugreiðslur (önnur velferðarmál, lífeyristryggingar).
- 27.5 Jöfnun á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefнасviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjáráukalö g 2018	Fjárlög 2019
27 Öroroka og málefni fatlaðs fólks			
27.10 Bætur skv. lögum um almannatryggingar, örorkulífey	38.127	41.028	46.095
27.20 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, örorka ..	13.963	15.597	16.897
27.30 Málefni fatlaðs fólks	357	563	611
27.40 Aðrar örorkugreiðslur (Önnur velferðarmál, lífeyristr	154	162	172
27.50 Jöfnun á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða	4.109	4.527	4.904
Samtals	56.710	61.877	68.678

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefнасviðsins er að fólk með skerta starfsgetu njóti mannréttinda, valfrelsis og sjálfstæðis og geti verið virkir og ábyrgir þátttakendur í lýðræðissamfélagi í nútíð og framtíð. Fólk með skerta starfsgetu geti lifað sjálfstæðu lífi á eigin forsendum þar sem það framfleytir sér með tekjum sínum og nýtur viðeigandi stuðnings, þjónustu og greiðslna eftir þörfum á mismunandi þjónustustigum. Þjónustan sem er veitt sé framsækin og metnaðarfull og í samræmi við gildandi lög og reglur og þá alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að. Íslenskt samfélag byggist á því að virðing sé borin fyrir fötluðu fólki sem hluta af mannlegum margbreytileika. Full mannréttindi fatlaðs fólks verði eflað, varin og tryggð til jafns við aðra og skilyrði sköpuð til að fatlað fólk geti lifað sjálfstæðu lífi á eigin forsendum. Allt fatlað fólk

njóti grundvallarfrelsis og virðing verði borin fyrir mannlegri reisu þess, sjálfræði og sjálfstæði. Nýsköpun og tækni verði nýtt til að bæta lífsgæði fólks með skerta starfsgetu í samræmi við áherslur félagsmálaráðuneytisins á sviði nýsköpunar og tækni.

Meginmarkmið málefna sviðsins er að öll þjónusta og stuðningur, þar á meðal bætur og greiðslur, stuðli að því að fólk með skerta starfsgetu geti lifað innihaldsríku og sjálfstæðu lífi. Þá verði velferðarþjónustan aðgengileg, einföld og skilvirk og auðveldi einstaklingum að taka virkan þátt í samfélaginu, þar á meðal á vinnumarkaði. Lögð verði áhersla á mannréttindi og bann við mismunun á grundvelli fötlunar þannig að tryggt verði að fatlað fólk njóti mannréttinda og mannfrelsis til jafns við aðra og því tryggður stuðningur til að njóta þeirra réttinda.

FJÁRMÖGNUN

Helstu breytingar á útgjöldum málefna sviðsins snúa að fyrirhuguðum breytingum á bótakerfum almannatrygginga, sem vinna á í samráði við forsvarmenn örorkulífeyrisþega. Árlega verður varið 4 ma.kr. aukalega vegna þessara breytinga. Auk þess er gert ráð fyrir árlegum kerfislægum vexti í greiðslu bóta sem nemur tæplega 1,5 ma.kr. Loks ber að nefna að í útgjaldaramma málefna sviðsins er innbyggt svigrúm til að bregðast við hugsanlegri útgjaldaaukningu vegna leiðréttinga á örorkugreiðslum af völdum búsetuskerðinga en umfang málsins er enn til skoðunar hjá félagsmálaráðuneytinu og Tryggingastofnun ríkisins.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefna sviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks	72.066	74.023	75.887	77.806	79.776
Þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	72.066	74.023	75.887	77.806	79.776
Þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	0	0	0	0	0

27.1 BÆTUR SAMKVÆMT LÖGUM UM ALMANNATRYGGINGAR, ÖRORKULÍFEYRIR

Verkefni

Örorkulífeyrir ásamt tekjutryggingu og aldurstengdri örorkuuppbót er ætlaður til framfærslu þeirra sem hafa skerta starfsgetu og tekjur undir tilteknu viðmiði. Greiðslurnar eru inntar af hendi samkvæmt lögum um almannatryggingar til þeirra sem metnir hafa verið til a.m.k. 75% örorku þegar aðrar tekjur þeirra eru undir tilteknu viðmiði og að uppfylltum skilyrðum um lágmarksbúsetu hér á landi. Að auki geta þeir sem hafa verið metnir að lágmarki til 50% örorku en þó minna en 75% örorku fengið greiddan örorkustyrk. Tryggingastofnun ríkisins ber ábyrgð á framkvæmd greiðslna sem falla undir málaflokkinn.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Fjöldi þeirra sem hafa verið metnir til örorku hjá almannatryggingum og fá greiddan örorkulífeyri hefur aukist ár frá ári. Mælingar sýna að einstaklingum sem metnir hafa verið

með a.m.k. 75% örorku hjá almannatryggingum hefur fjölgað um 3,9% á milli áráanna 2016 og 2017. Á milli áráanna 2017 og 2018 var aukningin þó minni eða um 2,2%.¹ Af þeim sem metnir hafa verið með a.m.k. 75% örorku hjá Tryggingastofnun ríkisins fá um 93,5% greiddan örorkulífeyri frá almannatryggingum. Árið 2017 fengu 1.506 einstaklingar a.m.k. 75% örorkumat í fyrsta skipti hjá Tryggingastofnun ríkisins og 1.616 einstaklingar árið 2018 (nýgengi örorku). Hlutfall fólks með 75% örorkumat hjá Tryggingastofnun af mannfjölda á aldrinum 18–66 ára var 8,7% árið 2017 en 8,4% árið 2018.

Verði ekkert að gert er áætlað að öryrkjum muni fjölga um 1,9% að jafnaði á ári til ársins 2030 og verði fjöldi öryrkja þá 22.800 talsins sem er um 31% fjölgun frá árinu 2017. Hlutfall öryrkja af mannfjölda á vinnualdri verði þá orðið 9,2% og framreiknaðar greiðslur áætlaðar um 90 ma. kr.

Tækifæri til að mæta þessari áskorun felst í aukinni áherslu á snemmtæka íhlutun og innleiðingu þverfaglegs mats sem byggist á líkamlegum, sálfræðilegum og félagslegum áhættuþáttum. Einnig þarf að tryggja samstarf ólíkra þjónustukerfa til að veita heildstæða einstaklingsmiðaða þjónustu sem byggist á þverfaglega matinu og efla þjónustu er styður fólk til virkni, þar á meðal þátttöku á vinnumarkaði. Þessar aðgerðir kunna að leiða til þess að þeim sem fá greiddan endurhæfingarlífeyri fjölgi en að sama skapi aukast líkur á að fleiri geti til lengri tíma framfleytt sér sjálfir, að hluta eða að öllu leyti, með þátttöku á vinnumarkaði. Markmiðið er að þeir sem hafa til þess burði og getu verði virkir í samfélaginu enda felast í því betri lífsgæði og aukin lífsgæði. Sjá einnig málefna svið 30.

Stefnt er að því að leggja fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar og lögum um félagslega aðstoð þar sem lagt verði til að stuðst verði við samþætt sérfræðimat á starfsgetu þar sem litið verði til getu einstaklinga til að framfleyta sér. Í frumvarpinu verður áhersla lögð á snemmtæka íhlutun í þeim tilvikum þegar einstaklingar hverfa af vinnumarkaði vegna veikinda eða skertrar starfsgetu með skimun fyrir áhættu á því hvort ástandið verði varanlegt og síðan samræmt grunnmat sem byggist á líkamlegum, sálfræðilegum og félagslegum áhættuþáttum. Samhliða þessu þarf einnig að efla þau þjónustuúrræði sem ætluð eru til að styðja fólk til virkni, sérstaklega þátttöku á vinnumarkaði, og koma á auknu samstarfi heilsugæslu, félagsþjónustu sveitarfélaga, Vinnumálastofnunar, VIRK og Tryggingastofnunar ríkisins.

Önnur áskorun er að lífeyriskerfi almannatrygginga styðji við markmið þverfaglega matsins á sama tíma og að það veiti fólki með skerta starfsgetu ákveðið öryggi. Reynslan sýnir að eftir að fólk hefur verið metið til örorku og hafið töku örorkulífeyris minnka líkur á að það fari aftur á vinnumarkað, jafnvel þótt starfsgeta aukist á ný. Er talið að það megi rekja til þess að hvata skorti í gildandi kerfi til þátttöku á vinnumarkaði, m.a. vegna samspils skatta, bóta og annarra tekna lífeyrisþega. Sérstaklega hefur verið gagnrýnt hvernig aðrar tekjur lífeyrisþega hafi áhrif á fjárhæð sérstakrar uppþótar til framfærslu.

Til að bregðast við þessari áskorun er gert ráð fyrir að í áðurnefndu frumvarpi verði lagt til einfaldara, sveigjanlegra og gagnsærra örorkulífeyriskerfi almannatrygginga. Þar verði m.a. lagt til að bótaflokkar verði sameinaðir, útreikningar einfaldaðir og að framfærsluuppþót verði afnumin. Enn fremur er lögð áhersla á að réttindakerfi almannatrygginga vegna skertrar starfsgetu verði þannig uppbyggt að það hvetji til atvinnuþátttöku einstaklinga með skerta starfsgetu. Metið verður hvernig frítekjumark vegna atvinnutekna hafi áhrif á atvinnuþátttöku fólks með skerta starfsgetu en mikilvægt er að í bótakerfinu séu innbyggðir hvatar sem stuðli að aukinni atvinnuþátttöku.

¹ Einstaklingar metnir með a.m.k. 75% örorku voru 18.107 árið 2016, 18.788 árið 2017 og 19.194 árið 2018 samkvæmt upplýsingum frá Tryggingastofnun.

Kyngreind gögn liggja fyrir um stöðu þeirra sem undir málaflokkana falla. Þau leiða í ljós að konur eru í meira mæli með örorkumat vegna stoðkerfissjúkdóma, sérstaklega um og eftir miðjan aldur. Hjá körlum er aukning örorkumats meiri á meðal yngri aldurshópa, einkum vegna geðrænna vandamála. Konur eru um 60% þeirra sem eru með 75% örorkumat og karlar um 40%. Ólík staða karla og kvenna í þjóðfélaginu endurspeglast í mismunandi greiðslum til þeirra frá almannatryggingum. Breytingum á bótakerfi er ætlað að stuðla að meiri jöfnuði sem nýtist konum betur vegna þess að aðrar tekjur þeirra eru almennt lægri en tekjurnar sem þær fá frá almannatryggingum sér til framfærslu. Einfaldara og sveigjanlegra bótakerfi þar sem dregið er úr tekjutengingum ætti að mæta betur mismunandi þörfum einstaklinga með skerta starfsgetu. Fleiri konur en karlar fá örorkugreiðslur frá almannatryggingum og því gagnast aðgerðir til einföldunar konum hlutfallslega betur en körlum.

Markmið

Tvö markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn:

1. Einfaldara og sveigjanlegra bótakerfi almannatrygginga vegna skertrar starfsgetu. Mikilvægt er að bótakerfi almannatrygginga vegna skertrar starfsgetu sé sveigjanlegt, einfalt og gagnsætt og að þeir sem fá greiðslur almannatrygginga sér til framfærslu átti sig á rétti sínum og þar með talið hvaða fjárhæð þeir hafa sér til framfærslu. Þá er mikilvægt að fólk geti með einföldum hætti reiknað út hverjar mánaðarlegar greiðslur almannatrygginga verða ef því býðst tilfallandi vinna.
2. Meiri áhersla verði lögð á getu fólks til starfa. Lögð verði áhersla á getu fólks til að framfæra sig sjálft, þ.m.t. með eigin vinnuframlagi, í stað þess að líta eingöngu til skerðingar vegna sjúkdóms eða fötlunar. Í því skyni að draga fram styrkleika einstaklinga til virkrar þátttöku í samfélaginu, þar á meðal á vinnumarkaði, verði þróað þverfaglegt mat sem byggist á líkamlegum, sálfræðilegum og félagslegum áhættuþáttum í stað læknisfræðilegra þátta. Er það í samræmi við þá þróun sem hefur átt sér stað í nágrannaríkjum okkar.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Einfaldara og sveigjanlegra bótakerfi almannatrygginga vegna skertrar starfsgetu.	1.3	Hlutfall lífeyrisþega með of- eða vangreiðslur innan 50.000 kr. viðmiðunarmarka.	61%	65%	80%
2	Meiri áhersla verði lögð á getu fólks til starfa.	8.5	Fjöldi einstaklinga sem fá fyrsta 75% örorkumat á ári hverju.	1.616	1.400	1.100
			Heildarfjöldi fólks með a.m.k. 75% örorkumat í nóvember ár hvert.	19.194	19.300	19.500
			Hlutfall fólks með a.m.k. 75% örorkumat af mannfjölda á aldrinum 18–66 ára.	8,7%	8,2%	7,5%

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Lagt verði fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar sem miði að því að tekið verði upp sveigjanlegra bótakerfi vegna örorku þar sem bótaflokkar verði sameinaðir og útreikningar einfaldaðir.	2019–2020	FRN
2	1	Koma í veg fyrir víxlverkanir í samspili örorkubóta almannatrygginga og örorkulífeyris lífeyrissjóða.	2019–2020	FRN og FJR
3	2	Innleitt verði nýtt matskerfi almannatrygginga er byggist á þverfaglegu mati á stöðu einstaklinga í stað læknisfræðilegs mats.	2019–2020	FRN

27.2 BÆTUR SAMKVÆMT LÖGUM UM FÉLAGSLEGA AÐSTÖÐ, ÖRORKA**Verkefni**

Endurhæfingarlífeyrir er greiddur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð til fólks með skerta starfsgetu þegar ekki verður séð hver starfshæfnin verður til frambúðar eftir sjúkdóma eða slys. Greiðslurnar eru tímabundnar og greiddast í allt að 18 mánuði en heimilt er að framlengja tímabilið um allt að 18 mánuði til viðbótar ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi. Endurhæfingarlífeyrisþegar geta einnig fengið greidda tekjutryggingu og aldurstengda örorkuuppbót samkvæmt lögum um almannatryggingar en sömu reglur gilda um útreikning örorku- og endurhæfingarlífeyris.

Til viðbótar örorku- og endurhæfingarlífeyri er heimilt að greiða ýmiss konar styrki og uppbætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð. Má þar nefna heimilisuppbót, uppbót á lífeyri vegna tiltekins kostnaðar lífeyrisþega, sérstaka uppbót vegna framfærslu og uppbætur og styrki vegna bifreiðakaupa og reksturs bifreiða. Tryggingastofnun ríkisins ber ábyrgð á framkvæmd greiðslna sem falla undir málaflokkinn.

Eðli málaflokksins er með þeim hætti að ekki er fjallað um markmið og aðgerðir varðandi starfsemi hans.

27.3 MÁLEFNI FATLAÐS FÓLKIS**Verkefni**

Félags- og barnamálaráðherra fer með yfirstjórn málaflokksins en almenn og sértæk þjónusta við fatlað fólk er fyrst og fremst á hendi sveitarfélaganna. Sveitarfélög bera ábyrgð á framkvæmd og skipulagi þjónustunnar. Sértæka þjónusta á landsvísu veitir Greiningar- og ráðgjafastöð ríkisins (GRR) og Þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og dauflinda (ÞÐM). Málaflokkurinn snýr að þjónustu við fatlað fólk samkvæmt lögum um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, nr. 38/2018, sem lúta að þeim réttindum fatlaðs fólks að það eigi kost á bestu þjónustu sem unnt er að veita á hverjum tíma til að koma til móts við sértækar stuðningsþarfir þess. Lögin byggjast á hugmyndafræðinni

um sjálfstætt líf sem er grunnstef í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem íslensk stjórnvöld fullgiltu árið 2016. Þá er horft til þess að löggjöfin tryggji fötluðu fólki þá þjónustu sem það þarf í stað þess að tryggja öllum sama rétt. Lögð er áhersla á að meta einstaklingsbundnar stuðningsþarfir, frumkvæðisskyldu stjórnvalda og að tryggja að jafnræðisreglan sé virt. Með lögnum var m.a. notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA) fest í sessi.

Á vegum félagsmálaráðuneytisins er starfrækt réttindagæsla fyrir fatlað fólk sem ætlað er að tryggja því viðeigandi stuðning við að gæta réttinda sinna og tryggja að sjálfsákvörðunarréttur sé virtur. Í þingsályktun um stefnu og framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks fyrir árin 2017–2021, sem samþykkt var á Alþingi 31. maí 2017, eru m.a. markmið um heildræna þjónustu þannig að hún verði samþætt bæði við fötluð börn og fullorðna. Atvinnumál fatlaðs fólks heyra undir Vinnuálastofnun og nánar er fjallað um þau í stefnu fyrir málefnasvið 30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Stefna í málefnum fatlaðs fólks tekur mið af hugmyndafræði og grunngildum, sem gera kröfu um eitt samfélag fyrir alla, jöfn tækifæri og lífskjör, algilda hönnun og valdeflingu sem leið fyrir fatlað fólk til að vera við stjórnvölinn í eigin lífi. Fyrirséð er að með bættri heilbrigðisþjónustu mun fjölga í hópi fatlaðs fólks og þarfir breytast og aukast. Til að bregðast við þessu er mikilvægt að horfa til nýsköpunar, m.a. við mótun viðhorfa, skipulags, þróunar ferla og tæknilausna af ýmsu tagi. Þjónusta við fatlað fólk spannar víðfeðmt svið, svo sem á heimili, menntastofnun, vinnustað, hjá félagsþjónustu, heilbrigðisþjónustu svo og í aðgengismálum. Ein af stærstu áskorunum í þjónustu við fatlað fólk liggur í því að gera fötluðu fólki kleift að lifa sjálfstæðu lífi, og er það m.a. gert með því að tryggja aðgengi til jafns við aðra, hvort sem um er að ræða aðgengi að manngerðu umhverfi, samgöngum, þjónustu, upplýsingum eða möguleikum til tjáskipta, sem auðveldar samfélagsþátttöku þess og virkni í daglegu lífi. Einnig eru mikilvægar áskoranir fölgjar í því að stuðla að auknum mannréttindum, virkni, atvinnuþátttöku og menntun. Starfshópur ráðuneyta vinnur að gerð heildstæðrar skýrslu, skv. 35. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, um þær ráðstafanir sem hafa verið gerðar í því skyni að efna skuldbindingar þess samkvæmt samningum. Skýrslan mun gefa greinargóðar upplýsingar um framkvæmd þjónustu við fatlað fólk á Íslandi og á grundvelli hennar er starfshópunum falið að vinna að úrbótum.

Markmið

Tvö markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflokkinn.

1. Að bæta gæði í þjónustu við fötluð börn og fjölskyldur þeirra. Börn sem grunur leikur á að hafi fötlun af einhverju tagi og börn með fötlun fái í leik- og grunnskóla snemmtæka, markvissa og heildstæða almenna og sértæka þjónustu í samspili félags-, heilbrigðis- og menntakerfis. Með því að auka almennar, sértækar og valdar forvarnir er hægt að draga úr biðtíma og fækka þeim börnum sem þurfa á sértækri greiningu að halda. Fyrirbyggja þarf að börn falli milli kerfa og fái ekki viðeigandi þjónustu. Gæta þarf að því að samfella sé í þjónustunni á öllum lífskeiðum svo að ekki verði rof á þjónustu.
2. Að nýsköpun og tækni styðji fatlað fólk í ríkara mæli til sjálfstæðs lífs. Að þróaðar verði nýjar afurðir, verklag og skipulag í þjónustu við fötluð börn og fjölskyldur þeirra og fullorðið fatlað fólk, sem byggjast á nýsköpun og tækni í velferðarþjónustu. Með því verði sjálfstæði fólks aukið og frelsi til þátttöku og virkni.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Að bæta gæði í þjónustu við fötluð börn og fjölskyldur þeirra.	10.2	Fjöldi barna á biðlista eftir fyrstu greiningu hjá GRR fækki úr 325 í 200.	270	325	200
			Fækkun tilvísana til GRR á ári.	320	290	220 (4,9% af árgangi).
			Hlutfall foreldra sem eru ánægð með þjónustu GRR.	70–75%	75–80%	80–90%
2	Að nýsköpun og tækni styðji fatlað fólk í ríkara mæli til sjálfstæðs lífs.	9.5	Fjöldi sveitarfélaga sem hafa samþykktar nýsköpunaráætlanir.	3 sveitarfélög.	10 sveitarfélög.	32 sveitarfélög.
			Fjöldi sveitarfélaga sem hafa haldið námskeið um nýsköpun og tækni í velferðarþjónustu.	0 sveitarfélög.	3 sveitarfélög.	10 sveitarfélög.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Kortleggja þörf barna sem þurfa snemmtæka og þverfaglega þjónustu. Á grundvelli kortlagningar verður þörf fyrir þjónustu á landsvísu greind og mælikvarðar verða þróaðir um árangur þjónustunnar.	2019–2020	FRN
2	1	Áætlun um samþætta þverfaglega þjónustu við börn með röskun og fjölskyldur þeirra óháð búsetu. Í áætlun verði lýsing á verkefni, skilgreindir samstarfsaðilar, tímaáætlun um þjónustu á mismunandi þjónustustigum, þ.e. þjónustu sveitarfélaga (1. stig), landshluta (2. stig) og ríkisstofnana (3. stig).	2020–2021	
3	1	Tilraunaverkefni 2020–2023 um landshlutateymi til að auka þekkingu, efla og samþætta þjónustu við börn í heimabyggð. Verkefni festi sig í sessi og starfsemi þeirra verði viðvarandi (sjá aðgerð G.3 í framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks 2017–2021).	2020–2023	FRN

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
4	2	Aætlun um innleiðingu þeirra verkþátta sem ekki fullnægja ákvæðum greina samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks skv. niðurstöðu starfshóps ráðuneyta um þær ráðstafanir sem hafa verið gerðar í því skyni að efna skuldbindingar þess samkvæmt samningum.	2020	FRN
5	2	Notendaráð fatlaðs fólks starfi í öllum sveitarfélögum til að auka áhrif fatlaðs fólks á þjónustu og hagsmunamál sín í sveitarfélaginu (sjá aðgerð F.6 í framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks 2017–2021).	2020–2020	FRN
6	2	Að stofnað verði til formlegs samráðsveitvangs milli ríkis, sveitarfélaga, frjálsra félagasamtaka og nærsamfélags um að beita hjálpartækjum og tæknitengdum lausnum við veitingu þjónustu sem stuðlar að auknu sjálfstæði notenda og gerir þjónustuveitendum kleift að sinna fleiri notendum (sjá markmið G.7 í framkvæmdaáætlun um málefni fatlaðs fólks 2017–2021).	2020–2021	FRN

27.4 AÐRAR ÖRORKUGREIÐSLUR

Hér er einkum um að ræða greiðslur samkvæmt lögum um eftirlaun til aldraðra, nr. 113/1994. Starfsemi málaflokksins er með þeim hætti að ekki verður fjallað um markmið og aðgerðir vegna hans.

27.5 JÖFNUM Á ÖRORKUBYRÐI ALMENNRA LÍFEYRISSJÓÐA

Fjárframlag hefur verið veitt úr ríkissjóði til að jafna mismunandi örorkubyrði lífeyrissjóða frá árinu 2007 í samræmi við lög nr. 113/1990, um tryggingagjald. Frá árinu 2010 hefur framlagið numið 0,325% af gjaldstofni tryggingagjalds og runnið til allra lífeyrissjóða.

Framlaginu er skipt á milli sjóðanna að teknu tilliti til hlutdeildar hvers lífeyrissjóðs í heildarörorkulífeyrisgreiðslum allra lífeyrissjóða á næstliðnu ári og hlutdeildar hvers lífeyrissjóðs í skuldbindingum lífeyrissjóða til greiðslu örorkulífeyris umfram 10% af heildarskuldbindingum. Í fjárlögum fyrir árið 2019 er gert ráð fyrir að hlutfall til jöfnunar og lækkunar örorkubyrði lífeyrissjóða haldist óbreytt, þ.e. 0,325%, og leiðir það til hækkunar milli ára. Auka mætti fyrirsjáanleika og skilvirkni við útreikning og greiðslur til jöfnunar á örorkubyrði.

Að öðru leyti er eðli málaflokksins með þeim hætti að ekki verður fjallað um markmið og aðgerðir varðandi starfsemi hans.

28 Málefni aldraðra

UMFANG

Málefнасviðið er á ábyrgð félags- og barnamálaráðherra. Það skiptist í þrjá málaflokka en þeir eru:

- 28.1 *Bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar, lífeyrir aldraðra.*
- 28.2 *Bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, öldrun.*
- 28.3 *Þjónusta við aldraða og aðrar greiðslur, ótaldar.*

Undir bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, falla bótaflokkarnir ellilífeyrir og ráðstöfunarfé.

Undir bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, nr. 99/2007, falla bótaflokkarnir heimilisuppbót, uppbót á lífeyri og bifreiðakostnaður.

Undir þjónustu við aldraða og aðrar greiðslur, ótaldar, falla greiðslur samkvæmt lögum um eftirlaun til aldraðra, nr. 113/1994.

Tryggingastofnun ríkisins ber ábyrgð á framkvæmd greiðslna sem falla undir málefнасviðið.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefнасviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjáruka- lög 2018	Fjárlög 2019
28 Málefni aldraðra			
28.10 Bætur skv. lögum um almannatryggingar, lífeyrir aldr	62.017	69.772	73.427
28.20 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, öldrun ..	4.897	6.452	6.474
28.30 Þjónusta við aldraða og aðrar greiðslur, óta.	18	25	26
Samtals	66.932	76.249	79.927

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefнасviðsins er að aldraðir njóti lífsgæða á efri árum og geti framfleytt sér með tekjum sínum, einkum úr lífeyrissjóðum, séreignarlífeyrissparnaði og/eða með vinnu. Þeir sem geta það ekki fái lífeyrisgreiðslur almannatrygginga og tengdar greiðslur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð í samræmi við lögbundin réttindi og mat á þörf, auk annars stuðnings opinberra aðila. Með greiðslum, þjónustu og stuðningi opinberra aðila verði öldruðum gert kleift að framfleyta sér og lifa sjálfstæðu lífi.

Meginmarkmið málefнасviðsins er að aldraðir sem þess þurfa fái lífeyrisgreiðslur almannatrygginga og aðrar greiðslur sér til framfærslu. Með því móti verði stuðlað að því að aldraðir geti framfleytt sér og búið sem lengst á eigin heimili og lifað sjálfstæðu lífi.

Í því skyni að tryggja að meginmarkmiðum verði náð er lögð áhersla á að öldruðum verði með sveigjanlegum starfslokum gert kleift að vinna lengur og þar með auka atvinnutengd lífeyrisréttindi sín og séreignarlífeyrissparnað. Þá er áhersla á að auka atvinnuþátttöku þeirra sem hafa þegar hafið töku lífeyris. Einnig er mikilvægt að bæta stöðu aldraðra einstaklinga sem búa á Íslandi en hafa áunnið sér lítil eða engin réttindi í almannatryggingum hér á landi vegna búsetu erlendis.

FJÁRMÖGNUN

Meginbreyting á útgjöldum til málefnasviðsins snýr annars vegar að kerfislægum vexti í greiðslum bóta til ellilífeyrisþega, en öldruðum mun fjölða hratt á næstu árum. Hins vegar er gert ráð fyrir 100 m.kr. fjárveitingu til að bæta kjör aldraðra sem eiga lítil réttindi.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
28 Málefni aldraðra	82.425	84.891	87.430	90.046	92.740
Þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	82.425	84.891	87.430	90.046	92.740
Þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	0	0	0	0	0

28.1 BÆTUR SAMKVÆMT LÖGUM UM ALMANNATRYGGINGAR, LÍFEYRIR ALDRAÐRA

Verkefni

Meginreglan er sú að rétt til ellilífeyris öðlast þeir sem náð hafa 67 ára aldri og verið búsettir hér á landi í a.m.k. þrjú almanaksár frá 16 til 67 ára aldurs. Í samræmi við stefnu stjórnvalda um aukið valfrelsi við starfslok gefst eldri borgurum nú aukinn möguleiki á sveigjanleika við starfslok og upphaf lífeyristöku. Þannig geta aldraðir nú lagað starfslok að persónulegum högum sínum, t.d. með því að flýta eða fresta töku lífeyris eða minnka starfshlutfall samhliða töku hálfis lífeyris hjá almannatryggingum og lífeyrissjóðum.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Helstu áskoranir á málefnasviðinu eru breytt aldurssamsetning þjóðarinnar og fjölgun aldraðra. Áframhaldandi fjölgun aldraðra er fyrirsjáanleg á næstu áratugum og aldurssamsetning þjóðarinnar mun breytast. Þetta má rekja til hærri lífaldurs og færri fæðinga hér á landi. Reiknað er með að hlutfall fólks 67 ára og eldra af mannfjölda hækki úr 12% í 19% árið 2040 og verði aldraðir þá orðnir um 76.000 talsins. Árið 2060 er gert ráð fyrir að þetta hlutfall verði orðið 22% eða um 97.000 manns. Þá er áætlað að frá árinu 2050 muni fólk á vinnualdri (skilgreint á aldursbilinu 20–65 ára) þurfa að framfleyta hlutfallslega fleira eldra fólk en yngra, andstætt því sem nú er. Þannig verða hlutfallslega færri á vinnumarkaði til að standa undir velferðarsamfélaginu.

Framangreindar stefnur um sveigjanleg starfslok og aukna atvinnuþátttöku aldraðra voru m.a. mótaðar í þeim tilgangi að bregðast við áskorunum vegna fjölgunar aldraðra auk þess

sem almennt er viðurkennt að aukin lífsgæði séu fólgin í því fyrir aldraða að halda áfram störfum og því er mikilvægt að auka valfrelsi þeirra við starfslok. Þeim ráðstöfunum sem gripið hefur verið til hér á landi og sem verið er að þróa er einnig ætlað að bregðast við fyrirsjáanlegum auknum útgjöldum almannatrygginga vegna þessarar þróunar og stuðla að því að almannatryggingakerfið verði í stakk búið til að tryggja áfram lágmarksframfærslu ellilífeyrisþega svo að ekki þurfi að koma til þess að draga úr stuðningi ríkisins við aldraða eða hækka skatta. Þá er fjölgun innflytjenda, sem af einhverjum ástæðum hafa ekki áunnið sér rétt til lífeyris í fyrra búsetu- eða starfslandi, áhættuþáttur. Bæta þarf stuðning við þann hóp aldraðra og tryggja betur framfærslu þeirra. Lagðar hafa verið fram tillögur í því efni.

Talið er mikilvægt að sveigjanleg starfslok og lífeyristaka verði meginreglan svo að aldraðir geti nýtt starfsgetu sína og reynslu lengur samhliða lífeyristöku. Aukinn sveigjanleiki til lífeyristöku er einnig talinn stuðla að hagkvæmara fyrirkomulagi framleiðslu og aukningu hennar. Að undanfögnu hefur verið unnið að útfærslu á töku hlutalífeyris í samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneytið, sem og framkvæmd undirbúin í samstarfi við Tryggingastofnun ríkisins og Landssamtök lífeyrissjóða.

Í málaflokknum eru áskoranir sem snúa að kynjasjónarmiðum. Samkvæmt skýrslu starfshóps um kjör aldraðra frá desember 2018 kemur fram af þeim íbúum 67 ára og eldri sem búa við lökust kjör eru 60–70% konur. Af þeim sem eru með tekjur á lægsta tekjubílinu (tekjutiund 1) eru um 8,5% af erlendum uppruna. Í skýrslunni kemur einnig fram að þessi hópur hefur unnið sér inn lítil eða engin réttindi til greiðslna úr lífeyrissjóðum, lifir nær eingöngu á bótum almannatrygginga og býr í leiguhúsnæði eða í mjög skuldsettu eigin húsnæði. Innflytjendum, sem af einhverjum ástæðum hafa ekki áunnið sér rétt til lífeyris í fyrra búsetulandi, hefur fjölgað. Þessir einstaklingar hafa margir mjög takmörkuð efni og úrræði sér til framfærslu. Talið er mikilvægt að styrkja stöðu þessa hóps og hafa verið lagðar fram tillögur þess efnis þar sem gert er ráð fyrir að tekið verði upp sérstakt félagslegt kerfi sem feli í sér greiðslur til viðbótar við greiðslur almannatrygginga að tilteknum skilyrðum uppfylltum.

Markmið

Þrjú markmið hafa verið sérstaklega skilgreind fyrir málaflokkinn.

1. Hækka heildartekjur ellilífeyrisþega. Mikilvægt er að aldraðir hafi sem hæstar ráðstöfunartekjur þannig að þeir geti lifað sjálfstæðu lífi og þurfi síður á lífeyri almannatrygginga að halda vegna framfærslu sinnar. Lífeyrisgreiðslur aldraðra frá lífeyrissjóðakerfinu hafa aukist á undanfögnu árum og munu halda áfram að gera það eftir því sem atvinnutengda lífeyrissjóðakerfið þróast. Þá er stefnt að því að auka hlut séreignarlífeyrissparnaðar af ráðstöfunartekjum aldraðra. Einnig er mikilvægt að aldraðir hafi tækifæri til að vera á vinnumarkaði og geti þannig aflað sér aukinna ráðstöfunartekna með vinnu eftir vilja og getu hvers og eins.
2. Auka atvinnuþátttöku aldraðra. Mikilvægt er að auka atvinnuþátttöku aldraðra og stuðla með því móti að því að aldraðir fresti töku lífeyris frá almannatryggingum. Aldraðir á vinnumarkaði eru verðmætt vinnuafli sem býr yfir mikilli reynslu og þekkingu. Þá sýna rannsóknir að aldraðir sem stunda vinnu séu almennt heilsuhraustari og njóti meiri lífsgæða en aðrir aldraðir.
3. Bæta stuðning við verst settu einstaklingana í hópi aldraðra. Bæta þarf stuðning við þá einstaklinga í hópi aldraðra sem búsettir eru hér á landi og hafa áunnið sér lítinn eða engan lífeyrisrétt á Íslandi og eiga takmörkuð réttindi í fyrra búsetu- eða starfslandi. Þessir einstaklingar hafa margir mjög takmörkuð efni og úrræði sér til framfærslu og er því talið mikilvægt að styrkja stöðu þeirra.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Hækka heildartekjur ellilífeyrisþega.	1.3	Hlutfall ellilífeyrisþega sem fá greiðslur frá Tryggingastofnun ríkisins af íbúafjölda 67 ára og eldri.	76,7%	74%	70%
2	Auka atvinnuþátttöku aldraðra.	8.5	Hlutfall aldraðra sem fresta töku lífeyris fram yfir 67 ára og fram yfir 70 ára.	49,3% (67 ára), 18,1% (70 ára)	52% (67 ára), 20% (70 ára)	56% (67 ára), 23% (70 ára)
			Hlutfall ellilífeyrisþega með atvinnutekjur.	8,5%	10%	13%
3	Bæta stuðning við fólk með lítil eða engin réttindi hjá almannatryggingum.	1.3	Fjöldi aldraðra sem ekki hefur áunnið sér full réttindi í almannatryggingum og fær fjárhagsaðstoð frá Reykjavíkurborg.	86 (2017)	75	0

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Stuðla að aukinni atvinnuþátttöku aldraðra og hvetja almenning til að auka séreignarlífeyrissparnað.	2019–2024	FRN og FJR
2	2	Hvetja aldraða til að stunda vinnu og kynna betur möguleika á sveigjanlegum starfslokum.	2019–2024	FRN og Tryggingastofnun ríkisins.
3	3	Leggja fram frumvarp til laga þar sem gert er ráð fyrir auknum stuðningi við þá sem eiga takmörkuð réttindi í almannatryggingum vegna stuttrar búsetu hér á landi.	2019	FRN

28.2 BÆTUR SAMKVÆMT LÖGUM UM FÉLAGSLEGA AÐSTOÐ, ÖLDRUN

Til viðbótar ellilífeyri er heimilt að greiða ýmiss konar styrki og uppbætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð. Má þar nefna heimilisuppbót, uppbót á lífeyri vegna tiltekins kostnaðar lífeyrisþega og uppbætur og styrki vegna bifreiðakaupa og reksturs bifreiða. Tryggingastofnun ríkisins ber ábyrgð á framkvæmd greiðslna sem falla undir málaflokkinn. Eðli málaflokksins er að öðru leyti með þeim hætti að ekki verður fjallað um markmið og aðferðir varðandi starfsemi hans.

28.3 ÞJÓNUSTA VIÐ ALDRAÐA OG AÐRAR GREIÐSLUR, ÓTALDAR

Undir þjónustu við aldraða og aðrar greiðslur, ótaldar, falla greiðslur samkvæmt lögum um eftirlaun til aldraðra, nr. 113/1994. Eðli málaflokksins er með þeim hætti að ekki verður fjallað um markmið og aðferðir varðandi starfsemi hans.

29 Fjölskyldumál

UMFANG

Viðfangsefni málefнасviðsins eru á ábyrgð félags- og barnamálaráðherra að undanskildum bótum vegna veikinda og slysa er heyra undir heilbrigðisráðherra, barnabótum sem heyra undir fjármála- og efnahagsráðherra, umboðsmanni barna sem heyrir undir forsætisráðherra, og meðlögum samkvæmt lögum nr. 76/2003 sem heyra undir samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra. Málefнасviðið skiptist í sjö málaflokka, en þeir eru:

- 29.1 *Barnabætur.*
- 29.2 *Fæðingarorlof.*
- 29.3 *Bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, fjölskyldur.*
- 29.4 *Stuðningur við einstaklinga, fjölskyldur og börn.*
- 29.5 *Bætur til eftirlifenda.*
- 29.6 *Bætur vegna veikinda og slysa.*
- 29.7 *Málefni innflytjenda og flóttamanna.*

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefнасviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjárukalög 2018	Fjárlög 2019
29 Fjölskyldumál			
29.10 Barnabætur	9.562	10.528	12.100
29.20 Fæðingarorlof	10.698	12.557	13.820
29.30 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, fjölskyldu	374	418	444
29.40 Annar stuðningur við fjölskyldur og börn	6.399	6.695	7.836
29.50 Bætur til eftirlifenda	413	504	522
29.60 Bætur vegna veikinda og slysa	1.693	1.966	1.967
29.70 Málefni innflytjenda og flóttamanna	295	411	644
Samtals	29.434	33.078	37.332

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýnin er að stuðla að þátttöku allra í samfélaginu í starfi eða annarri virkni óháð uppruna. Ísland verði land sem fagnar fjölbreytileika og nýti sér tækifæri fjölmenningsamfélagsins. Gott samfélag er barnvænt samfélag. Í samskiptum ríkis, sveitarfélaga og annarra verði stuðlað að jöfnum tækifærum barna í frístunda- og menningarstarfi og ákvæðum barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna framfylgt, m.a. um aukin

áhrif barna í samfélaginu. Gerð verði krafa um raunverulega þátttöku barna í samfélaginu og börnin taki þátt í að meta áhrif frumvarpa og aðgerða á vegum stjórnvalda á líf og hagsmuni þeirra.

Ísland verði samkeppnishæft við aðrar Norðurlandþjóðir um lífskjör en mikilvægur þáttur þess er að búa vel að fjölskyldum og börnum. Ísland verði fremst í flokki í þjónustu við börn, styðji ólíkar fjölskyldugerðir og hvetji til þess að réttur barna sé tryggður. Þjónusta sé góð og miðuð að þörfum íbúa og hugað sé að valdeflingu einstaklinga og fjölskyldna á sama tíma. Í stjórnarsáttmálanum er lögð áhersla á að styrkja sérstaklega stöðu þeirra sem höllum fæti standa, ekki síst stöðu barna sem búa við fátækt. Þá er stefnt að því að börn með fjölþættan vanda sem þurfa á umfangsmikilli þjónustu að halda fái heildstæðan stuðning með aðkomu ólíkra þjónustukerfa.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að búa börnum og fjölskyldum þeirra gott líf þar sem allir búi við jöfn tækifæri og öryggi sem leiði til bættra lífsgæða óháð uppruna, þjóðerni, kyni, kynhneigð, trú, fötlun eða stjórnmalaskoðunum. Þjónusta við börn og fjölskyldur þeirra verði efl, samþætt og samfelld með samstarfi þvert á málaflokka, stofnanir og stjórnsýslu með samhæfingu, yfirsýn og heildarstefnu að leiðarljósi. Horfa þarf því til umbóta á þjónustu við börn og fjölskyldur almennt en einnig til þeirra sem hafa sértækar þarfir, m.a. huga að stöðu barna sem búa við fátækt og tryggja börnum með fjölþættan vanda sem þurfa umfangsmikla þjónustu heildstæðan stuðning þrátt fyrir aðkomu ólíkra þjónustukerfa að málum þeirra. Auka þarf samvinnu ólíkra þjónustukerfa, styrkja grunnþjónustu og efla forvarnir, fyrirbyggjandi aðgerðir og snemmtæka íhlutun. Börn, og eftir atvikum fjölskyldur þeirra, séu gripin og fái viðeigandi aðstoð sem allra fyrst með skilvirkum hætti og fullnægjandi úrræðum.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að tryggja samfellu í þjónustu og aðstoð við þá sem fá alþjóðlega vernd. Vanda þarf móttöku flóttafólks sem kemur hingað á eigin vegum en allt á það sameiginlegt að eiga að baki erfiða reynslu. Lögð er áhersla á jafna tækifæri innflytjenda til félagslegrar þátttöku og virkni í íslensku samfélagi.

FJÁRMÖGNUN

Helsta breyting á útgjöldum málefnasviðsins snýr að auknu framlagi til fæðingarorlofsjóðs vegna hækkunar hámarksgreiðslna til foreldra í fæðingarorlofi en hámarksgreiðslur hækkuðu í 600.000 kr. á mánuði þann 1. janúar 2019. Einnig er gert ráð fyrir lengingu fæðingarorlofsins um einn mánuð á árinu 2020. Að auki verður veitt 200 m.kr. framlag í þágu barna og efnalítilla barnafjölskyldna í samræmi við áherslur í stjórnarsáttmála. Framlög til móttöku flóttamanna eru aukin um 180 m.kr. og verða því árlega 700 m.kr. á tímabilinu.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
29 Fjölskyldumál	39.260	41.557	43.340	44.107	44.723
Þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	39.025	41.326	43.189	43.958	44.576
Þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	235	230	151	149	147

29.1 BARNABÆTUR

Verkefni

Barnabætur eru tekjutengdar bætur sem greiddar eru með börnum yngri en 18 ára. Fjárhæð barnabóta ræðst af fjölda og aldri barna á heimili, hjúskaparstöðu foreldra og tekna þeirra. Barnabætur eru tekjutengdar til að ná því fram að stuðningur barnabóta sé mestur hjá þeim fjölskyldum sem þurfa mest á stuðningi að halda, en meginmarkmið barnabóta er að vinna gegn fátækt barna. Barnabætur byggja á 68. gr. laga 90/2003 um tekjuskatt og annast embætti ríkisskattstjóra umsjóslu barnabóta.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Í fjárlögum 2019 var stigið fyrsta skrefið af fjórum í breytingum á tekjuskatts- og bótakerfum sem ríkisstjórnin hafði boðað í stjórnarsáttmála sínum. Hluti af þeim breytingum sem gerðar voru á frumvarpi til fjárlaga 2019 var hækkun fjárheimildar vegna barnabóta um 15% að nafnvirði. Þannig hækkar fjárheimild til barnabóta úr 10,5 ma.kr. árið 2018 í 12,1 ma.kr. árið 2019 og forsendum til útreiknings barnabóta breytt til að fullnýta þá fjárheimild miðað við áætlanir um þróun tekna barnafólks milli ára. Veigamesta breyting á forsendum barnabóta að þessu sinni er 29% hækkun tekjuskerðingarmarkna hjá bæði einstæðum foreldrum og foreldrum í sambúð, auk nýrrar viðbótarskerðingarprósentu almennra barnabóta hjá tekjuhærri fjölskyldum til að tryggja að ábati breytinganna gangi ekki óþarflega langt upp tekjudreifinguna, þar sem þörfin er minni. Þá hækkðu bæði almennar barnabætur og viðbótarbarnabætur vegna barna yngri en sjö ára um 5%, en skerðingarhlutföll viðbótarbarnabóta héldust óbreytt, þ.e. viðbótarskerðingarprósenta almennra barnabóta á ekki við um greiðslur vegna barna yngri en sjö ára.

Framangreindar breytingar tóku mið af vinnu stýrinefndar og sérfræðingahóps um endurskoðun tekjuskatts- og bótakerfa hjá einstaklingum og fjölskyldum. Hækkun tekjuskerðingarmarkna var þannig valin vegna þess að greiningar sýndu að slíkt myndi jafna stöðu hjúskaparstéttanna tveggja sem barnabætur taka til, einstæðra foreldra og foreldra í sambúð. Grunnfjárhæðir barnabóta með fyrsta barni hafa frá brottfalli óskertra barnabóta tekjuárið 1997 verið 67% hærri hjá einstæðum foreldrum en hjá foreldrum í sambúð og 44% hærri með börnum umfram eitt. Það og sú staðreynd að tekjulágir foreldrar í sambúð hafa á yfirstandandi hagvaxtarskeiði hækkað meira í launum heldur en tekjulágir einstæðir foreldrar veldur því að mikil breyting hefur orðið á skiptingu heildarfjárhæðar barnabóta hvers árs milli einstæðra foreldra og svo foreldra í sambúð. Með því er átt við að sífellt stærri hluti barnabóta fellur í hlut einstæðra foreldra. Slíkt samrýmist hugmyndafræðinni um að mestur ábati sé af því að koma stuðningi til þeirra sem mesta hafa þörf fyrir hann, en á sama tíma er það óheppilegt, m.a. með tilliti til hvata sem kerfið skapar, til dæmis þann fjárhagslega ávinning við að skrá sig úr sambúð eða að skrá sig ekki í sambúð til að njóta góðs af auknum barnabótum til einstæðra.

Í framhaldi af þeirri greiningarvinnu sem hefur verið unnin af sérfræðingahópnum, og í ljósi þeirra sjónarmiða og áskorana sem tíundaðar eru í skýrslu hópsins, munu stjórnvöld marka stefnu um framtíð barnabótakerfisins, til að mynda með tilliti til þróunar viðmiðunarfjárhæða kerfisins til lengri tíma.

Markmið

Tvö markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn:

1. Auka stuðning við tekjulága foreldra. Megintilgangur barnabótakerfisins er að vinna gegn fátækt barna og því er mikilvægt að líta til þess í hve miklum mæli barnabætur auka ráðstöfunartekjur tekjulægri fjölskyldna.
2. Aukin einföldun og skilvirkni á barnabótakerfinu. Jafnvægi þarf að ríkja milli þess að tekjutengingar verði til þess að stuðningurinn fari til þeirra tekjulægri en á sama tíma hafi skerðingarhlutföll tekjutenginga ekki neikvæð áhrif á of marga. Þannig fái þeir tekjulægstu ríflega ívilnun en skarpa tekjutengingu, en þær fjölskyldur sem eru betur staðar fái síður ívilnun en sleppi þess í stað við neikvæð jaðarskattaáhrif tekjutenginganna. Vert er þó að hafa í huga að einföldun og skilvirkni eru ekki endilega samofin fyrirbæri þegar kemur að barnabótakerfinu, hvað þá öðrum bótakerfum. Ef útreikningsforsendur kerfisins eru of einfaldar, með of fáum ákvörðunarþáttum, getur reynst erfitt fyrir stjórnvöld að miðla greiðslum til þeirra hópa sem eftirsóknarvert er að styðja. Á sama tíma eru tilteknir ákvörðunarþættir innan barnabótakerfisins nú í dag sem vinna ekki að fyrrnefndum meginmarkmiðum nema óbeint. Það er til dæmis ekki sérstakt markmið stjórnvalda að styrkja fjölskyldur yngri barna. Viðbótarbarnabætur vegna barna yngri en sjö ára styðja hins vegar tekjulægri fjölskyldur þar sem ungir foreldrar eru líklegri til að eiga ung börn og eru jafnframt líklegri til að vera tekjulægri en fólk á miðjum aldri Þannig þjóna viðbótarbarnabætur vegna barna yngri en sjö ára við markmið um aukinn stuðning við tekjulága foreldra, án þess þó að núverandi fyrirkomulag sé skilvirkasta leiðin til þess að ná slíku fram.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Auka stuðning við tekjulága foreldra.		Hlutfall undir 60% af miðgildi ráðstöfunartekna á mann fyrir barnafjölskyldur.	7,8%	7,5%	7,0%
2	Gagnsætt og fyrirsjáanlegt barnabótakerfi.		Fjöldi ákvörðunarþátta við ákvörðun barnabóta.	11	≤11	≤11

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020-2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1 og 2	Endurskoðun á barnabótakerfinu til einföldunar í tengslum við heildarendurskoðun á tekjuskatti einstaklinga.	2020	Fjármála- og efnahagsráðuneytið í samvinnu við félagsmálaráðuneytið.

29.2 FÆÐINGARORLOF**Verkefni**

Fæðingarorlofssjóður annast greiðslur til foreldra sem nýta rétt sinn til greiðslna í fæðingarorlofi á grundvelli laga nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof, og er sjóðurinn í vörslu Vinnumálastofnunar.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Stefna stjórnvalda er að efla fæðingarorlofskerfið með því að lengja samanlagðan rétt foreldra til fæðingarorlofs. Fyrri aðgerðir stjórnvalda hafa miðað að því að hækka hámarks-greiðslur til foreldra sem nýta rétt sinn til fæðingarorlofs í því skyni að auka möguleika þeirra, ekki síst feðra, til að fullnýta rétt sinn innan kerfisins. Í þeirri fjármálaáætlun sem hér birtist er gert ráð fyrir að samanlagður réttur foreldra til fæðingarorlofs verði lengdur úr níu mánuðum í tólf mánuði og að lengingin komi til framkvæmda í tveimur áföngum á árunum 2020 og 2021. Er þetta í samræmi við áherslur sem koma fram í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.

Fæðingum hefur fækkað undanfarin ár frá því að þær voru flestar árið 2009 þrátt fyrir að fæðingum hafi fjölgað á milli árunum 2016 og 2017. Þannig fæddist 4.071 barn árið 2017 sem var nokkur fækkun frá árinu 2015 þegar 4.129 börn fæddust en fjölgun frá árinu 2016 þegar 4.034 börn fæddust. Almennt er miðað við að hver kona þurfi að eignast 2,1 barn að meðaltali til að viðhalda mannfjöldanum til lengri tíma litið. Árið 2016 átti hver kona að meðaltali 1,75 börn sem er það minnsta sem mælst hefur frá því að mælingar hófust árið 1853. Á árinu 2017 lækkaði talan enn frekar en það ár átti hver kona að meðaltali 1,71 barn.

Greiðslur til foreldra í fæðingarorlofi voru endurskoðaðar á árinu 2018 og var hámarksgreiðsla til foreldra hækkuð í kjölfarið í 600.000 kr. á mánuði. Gildir hækkanin um hámarksgreiðslur til foreldra barna sem fæðast, eru ættleidd eða tekin í varanlegt föstur 1. janúar 2019 eða síðar. Er hækkanin í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.

Helsta áskorun innan fæðingarorlofskerfisins er að tryggja báðum foreldrum jafna möguleika á að annast barns sitt í fæðingarorlofi þangað til barninu býðst dagvistun á leikskóla án þess að það hafi í för með sér verulega röskun hvað varðar þátttöku hvors foreldris um sig á vinnumarkaði. Til þess að svo megi verða þarf bæði að koma til lenging á samanlögðum rétti foreldra til fæðingarorlofs auk þess sem sveitarfélög þurfa að tryggja börnum dagvistun á leikskóla þegar fæðingarorlofsrétti foreldra lýkur. Markmið laga um fæðingar- og foreldraorlof er tvíþætt, annars vegar að tryggja barni samvistir við báða foreldra sína og hins vegar að gera bæði konum og körlum kleift að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf. Lenging á rétti foreldra til fæðingarorlofs er aðgerð sem styður við framangreind markmið en reynslan hefur sýnt að einn af lykilþáttum þess að foreldrar geti samræmt fjölskyldu- og atvinnulíf er að þeir eigi jafnan rétt til fæðingarorlofs.

Upplýsingar frá Vinnuálastofnun benda til þess að frá árinu 2009 hafi feðrum sem nýtt hafa rétt sinn til fæðingarorlofs fækkað jafnt og þétt til ársins 2014 þegar þeim fór að fjölga lítillega að nýju. Frá árinu 2016 virðist sem feðrum sem hafa nýtt rétt sinn til fæðingarorlofs hafi fjölgað. Árið 2008 voru umsóknir feðra um greiðslur í fæðingarorlofi um 90% af umsókn-um mæðra en árið 2016 voru umsóknir feðra rúmlega 82% af umsóknum mæðra. Í febrúar 2019 voru umsóknir feðra um greiðslur í fæðingarorlofi komnar í rúmlega 84% af umsóknum mæðra vegna ársins 2017 og 74% vegna ársins 2018. Svipuð þróun virðist vera að eiga sér stað hvað varðar nýtingu feðra á dögum í fæðingarorlofi. Árið 2009 nýttu 19% feðra minna en þrjú mánuði af sjálfstæðum rétti til fæðingarorlofs og fór hlutfallið hækkanandi til ársins 2014 þegar það tók að lækka að nýju. Árið 2016 var hlutfall feðra sem nýtti sér minna en þrjú mánuði af sjálfstæðum rétti til fæðingarorlofs 32%. Í febrúar 2019 var hlutfall feðra sem nýtti sér minna en þrjú mánuði af sjálfstæðum rétti til fæðingarorlofs rúmlega 37% vegna ársins 2017 og 53% vegna ársins 2018. Þess ber að geta að endanlegar tölur fyrir árið 2017 liggja ekki fyrir fyrr en í árslok 2019 og endanlegar tölur fyrir árið 2018 liggja ekki fyrir fyrr en í árslok 2020 þar sem foreldrar eiga rétt á að nýta rétt sinn til fæðingarorlofs í 24 mánuði frá þeim tíma er stofnast til réttarins.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er gert ráð fyrir að samanlagður réttur foreldra til fæðingarorlofs verði lengdur. Sjálfstæður réttur foreldra til fæðingarorlofs mun því lengjast um einn mánuð eða í fjóra mánuði vegna barna sem fæðast, eru ættleidd eða tekin í varanlegt

fóstur 1. janúar 2020 eða síðar auk þess sem foreldrar geta skipt með sér að vild tveimur mánuðum til viðbótar í stað þriggja mánaða líkt og nú er. Enn fremur er gert ráð fyrir að þegar lengingin verði komin að fullu til framkvæmda vegna barna sem fæðast, eru ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur 1. janúar 2021 eða síðar verði skipting fæðingarorlofs milli foreldra með þeim hætti að hvort foreldri um sig eigi sjálfstæðan rétt á fimm mánaða fæðingarorlofi sem ekki verði unnt að færa á milli foreldra en foreldrar eigi jafnframt sameiginlegan rétt á tveimur mánuðum til viðbótar sem þeir geti skipt með sér að vild.

Markmið

Eitt markmið hefur verið skilgreint sérstaklega fyrir málaflokkinn:

1. Tryggja báðum foreldrum jafna möguleika á að annast barn sitt í fæðingarorlofi þangað til barninu býðst dagvistun á leikskóla. Mikilvægt þykir að lengja sameiginlegan rétt foreldra til fæðingarorlofs í tólf mánuði í því skyni tryggja báðum foreldrum möguleika á að annast barn sitt í fæðingarorlofi þangað til barninu býðst dagvistun á leikskóla án þess að það hafi í för með sér verulega röskun hvað varðar þátttöku hvors foreldris um sig á vinnumarkaði. Er í því sambandi miðað við að börnum bjóðist almennt dvöl á leikskóla við tólf mánaða aldur. Jafnframt er talið að með framangreindu fyrirkomulagi megi minnka það álag á foreldra sem ætla má að fylgi því að hefja þátttöku á ný á vinnumarkaði eftir að þeir hafa fullnýtt rétt sinn innan fæðingarorlofskerfisins.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	H M	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Tryggja báðum foreldrum jafna möguleika á að annast barn sitt í fæðingarorlofi þangað til barninu býðst dagvistun á leikskóla.		Samanlagður réttur foreldra til fæðingarorlofs.	9 mánuðir.	10 mánuðir.	12 mánuðir.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Frumvarp lagt fram á Alþingi þar sem kveðið verður á um lengingu á samanlögðum rétti foreldra til fæðingarorlofs um einn mánuð vegna barna sem fæðast, eru ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur 1. janúar 2020 eða síðar.	2019	FRN
2	1	Frumvarp lagt fram á Alþingi þar sem kveðið verður á um lengingu á samanlögðum rétti foreldra til fæðingarorlofs um tvo mánuði vegna barna sem fæðast, eru ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur 1. janúar 2021 eða síðar.	2020	FRN
3	1	Viðræður við sveitarfélög um að þau tryggi að börnum bjóðist dagvistun á leikskóla við 12 mánaða aldur.	2020–2022	FRN

29.3 BÆTUR SAMKVÆMT LÖGUM UM FÉLAGSLEGA AÐSTOÐ, FJÖLSKYLDUR

Málaflokkurinn tekur til greiðslna samkvæmt lögum nr. 99/2007, um félagslega aðstoð. Um er að ræða heimildargreiðslur sem eru háðar mati hverju sinni. Málaflokkurinn tekur til mæðra- og fedralauna og endurgreiðslu umtalsverðs kostnaðar við læknishjálp og lyf. Tryggingastofnun ríkisins annast framkvæmd málaflokksins. Að öðru leyti er eðli málaflokksins með þeim hætti að ekki er fjallað um markmið og aðgerðir varðandi starfsemi hans.

29.4 STUÐNINGUR VIÐ EINSTAKLINGA, FJÖLSKYLDUR OG BÖRN

Málaflokkurinn skiptist í átta undirflokkar:

Umboðsmaður skuldara er starfar einkum samkvæmt lögum um umboðsmann skuldara, nr. 100/2010, lögum um greiðslu kostnaðar við rekstur umboðsmanns skuldara, nr. 166/2011, lögum um greiðsluáðlögun einstaklinga, nr. 101/2010, og lögum um fjárhagsaðstoð til greiðslu tryggingar fyrir kostnaði vegna gjaldþrotaskipta, nr. 9/2014.

Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins samkvæmt lögum nr. 83/2003.

Þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og einstaklinga með samþætta sjón- og heyrnarskerðingu samkvæmt lögum nr. 160/2008.

Umboðsmaður barna samkvæmt lögum nr. 83/1994.

Umönnunargreiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna skv. 4. gr. laga nr. 99/2007, um félagslega aðstoð, og *greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna* samkvæmt samnefndum lögum nr. 22/2006.

Meðlög samkvæmt barnalögum, nr. 76/2003.

Barnaverndarstofa samkvæmt barnaverndarlögum, nr. 80/2002.

Félagsmál, ýmis starfsemi.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Áskoranir eru margar á þessu víðfeðma sviði, sem m.a. birtast í vaxandi geðheilbrigðisvanda, bæði barna og fullorðinna, og fjölgun ungra öryrkja, þar sem geðraskanir eru algengasta ástæða örorku. Rannsókn um stöðu ungs fólks með örorku- eða endurhæfingarlífeyri¹ sýndi að stór hluti hópsins hafði fengið óviðunandi stuðning á yngri árum, bæði heima og í skóla. Helmingur hópsins hafði eingöngu lokið grunnskólaprófi og 3% höfðu ekki lokið grunnskólaprófi. Ástæður þess að við stöndum frammi fyrir þessum áskorunum eru margvíslegar. Í tilfelli bæði barna og fullorðinna má leita skýringa í þjónustu þar sem skortir heildarsýn, þverfaglegt samstarf, samfellu í þjónustu, ráðgjöf, leiðbeiningar og aðgang að þjónustu. Þetta á við um aðstæður barna og fjölskyldna á fleiri sviðum en mikilvægt er að óæskilegar aðstæður barna, og eftir atvikum fjölskyldna þeirra, og vandamál séu greind snemma og fjölskyldur og einstaklingar fái skilvirka og viðeigandi aðstoð sem allra fyrst með

¹ Staða ungs fólks með örorku- eða endurhæfingarlífeyri. Október 2016.

https://www.velferdarraduneyti.is/media/skyrslur2016/Stada_ung_folks_med_ororku_13.10.2016.pdf

fullnægjandi úrræðum. Til þess þarf að styrkja grunnþjónustu og lækka þjónustuþröskuld í félagsþjónustu, skýra ábyrgð þjónustuaðila, efla forvarnir og snemmtæka íhlutun og auka aðgang að vissum þjónustuúrræðum, m.a. geðheilbrigðisþjónustu. Félags- og barnamálaráðherra, heilbrigðisráðherra, mennta- og menningarmálaráðherra, dómsmálaráðherra, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og Samband íslenskra sveitarfélaga undirrituðu í september 2018 viljayfirlýsingu um samstarf milli málefna sviða sem undir hvern og einn aðila heyra og snúa að velferð barna. Markmiðið er að brjóta niður múra sem kunna að myndast á milli kerfa þegar tryggja þarf börnum heildstæða og samhæfa þjónustu. Á grundvelli yfirlýsingarinnar starfar stýrihópur stjórnarráðsins í málefnum barna sem í sitja fulltrúar áðurnefndra ráðherra auk forsætisráðherra. Starf hópsins er leitt af félags- og barnamálaráðherra. Mikilvægt er að stefnumótun og vinna að málefnum barna verði samræmd og samþætt á öllum stigum stjórnsýslunnar.

Sem fyrirbyggjandi aðgerðir má t.d. nefna aukinn stuðning og ráðgjöf við foreldra í uppeldishlutverkinu, m.a. með aukinni fræðslu og ráðgjöf en einnig með því að tryggja fjárhagslegan grunn og stöðugleika í lífi barnafjölskyldna. Þó að Ísland standi sig einna best í samanburði við aðrar Evrópuþjóðir þá felst áskorun í því að árið 2015 bjuggu 11,3% barna undir 18 ára aldri á heimilum með tekjur undir lágtekjumörkum og 6,8% barna á heimilum sem skorti efnisleg gæði.² Engin fátækt er eitt af heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna. Í rannsóknarskýrslu um lífskjör og fátækt barna á Íslandi árin 2004–2016, sem Edda – öndvegissetur vann fyrir Velferðarvaktina, kemur m.a. fram að brýnast sé að bæta lífskjör einstæðra foreldra og barna þeirra sem og að huga að börnum öryrkja. Fátækt sé algengust meðal barna þessara hópa. Þá er bent á að staða á húsnæðismarkaði hafi veruleg áhrif á lífskjör barna.³ Húsnæðiskostnaður þrengir meira að lífskjörum barna á lágtekjuheimilum á Íslandi en í öðrum Evrópulöndum og lágtekjuhlutfall einstæðra foreldra og barna þeirra er hátt miðað við aðra hópa, Umtalsverður hluti þessa hóps er rétt fyrir ofan lágtekjumörkin og viðvarandi fátækt er mun tíðari á slíkum heimilum en öðrum.

Einnig er áskorun að bæta eftirlit með félagsþjónustu og mat á gæðum og árangri þjónustunnar, sem hefur verið ábótavant og eykur á vandann. Við endurskoðun laga þarf að taka til skoðunar hvort kveða eigi frekar á um að gæðaviðmið séu skilgreind og leiðbeiningar samdar til að styrkja þjónustuna og auka öryggi hennar.

Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar (GEF) sem tók til starfa í maí 2018 annast verkefni á sviði stjórnsýslu og eftirlits með félagsþjónustu sem veitt er af hálfu sveitarfélaga, opinberra stofnana og á grundvelli samninga. Grunnforsenda er að þjónustan falli undir lög um félagsþjónustu sveitarfélaga eða lög um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir. GEF sinnir þróun og útgáfu gæðaviðmiða, kröfulýsinga, árangursmælikvarða og starfsleyfa fyrir þjónustu á þeim málavíðum sem undir hana heyra. GEF hefur einnig eftirlit með þeim verkefnum og þjónustu á sviði félagsþjónustu sem heyra undir félags- og barnamálaráðherra og hefur eftirlit með meðferðarheimilum Barnaverndarstofu.

Á síðustu árum hefur umhverfi einstaklinga á fjármálamarkaði tekið miklum breytingum, aðgengi einstaklinga að fjármagni verður sífellt auðveldara en á sama tíma verður umhverfið einnig flóknara. Nauðsynlegt er að einstaklingar geti sótt sér hlutlausu fræðslu og þjónusta um fjármál. Umboðsmaður skuldara hefur það hlutverk að veita fræðslu um fjármál heimila og veitir jafnframt einstaklingum endurgjaldslausa aðstoð við úrlausn á fjárhagsvanda, sbr. lög

² Félagsvísar 2017, bls. 19 og 20. <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=e237bb36-4229-11e8-9428-005056bc4d74>

³ Lífskjör og fátækt barna á Íslandi 2004–2016, febrúar 2019, skýrsla unnin fyrir Velferðarvaktina af Eddu – öndvegissetri. <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=fe83e85e-3b3b-11e9-9435-005056bc530c>

nr. 100/2010, og hefur þannig milligöngu um samskipti og samninga við kröfuhafa með hagsmuni skuldara að leiðarljósi. Embættið hefur á síðustu misserum unnið að því að efla almenna fræðslu um fjármál og þjónustu embættisins og hefur í því skyni boðið upp á fræðslufundi fyrir hópa einstaklinga og fagfólks. Þá hefur embættið unnið að útgáfu fræðsluefnis um fjármál fyrir almenning. Það er verðugt verkefni að auka og viðhalda fjármálalæsi einstaklinga og gera þeim þannig kleift að taka góðar ákvarðanir í fjármálum.

Einnig er það áskorun á þessu sviði að sameina umönnunargreiðslur og greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna í eina heildstæða löggjöf um fjárhagslegan stuðning hins opinbera við þessar fjölskyldur. Núverandi kerfi er komið til ára sinna og hefur verið gagnrýnt fyrir það að vera mjög flókið og miða um of við sjúkdómsgreiningar barna en ekki þörf þeirra fyrir umönnun. Börn með sömu sjúkdómsgreiningu þurfa oft ólíka umönnun og ætti fjárhagslegur stuðningur velferðarkerfisins að taka mið af því en að sama skapi ætti að draga úr áherslu á læknisfræðilegar greiningar. Líta þarf heildstætt á hvert tilfelli fyrir sig og byggja ákvörðun um greiðslur á mati, annars vegar á umönnunarþörf viðkomandi barns og hins vegar á þeim umframkostnaði sem til fellur vegna fötlunar eða veikinda barns og er umfram það sem almennt er hjá börnum.

Markmið

Þrjú markmið hafa verið skilgreint fyrir málaflokkinn.

1. Aukin snemmtæk ihlutun í málefnum barna. Mikilvægt er að greina mögulegan vanda og óæskilegar aðstæður eins fljótt og auðið er þegar unnið er með börn í vanda og fjölskyldur þeirra og veita þjónustu á grundvelli snemmtækrar ihlutunar, þverfaglegs samstarfs, forvarna og fræðslu. Auka þarf samvinnu ólíkra þjónustukerfa, skýra ábyrgð þjónustuaðila og styrkja grunnþjónustu, lækka þjónustuþröskuld og efla forvarnir og fyrirbyggjandi aðgerðir í grunnþjónustu sveitarfélaga. Þannig er hægt að auka stuðning og ráðgjöf við foreldra í uppeldishlutverkinu, m.a. með aukinni fræðslu og ráðgjöf.
2. Bætt afkoma efnalítilla barnafjölskyldna. Tryggja þarf fjárhagslegan grunn og stöðugleika í lífi barnafjölskyldna því að fátækt snýst ekki aðeins um skort á lífsnaudsynjum heldur einnig um að geta tekið þátt í samfélaginu til jafns við aðra. Fátækt hefur áhrif á þroska, heilsu, lífslíkur og möguleika til menntunar og þar með vinnu og atvinnuþátttöku, húsnæði og almennan aðbúnað og aðstæður. Fátæktin færir frá einni kynslóð til annarrar og opinberar þjónustustofnanir og hjálparsamtök þurfa að vinna saman á forsendum valdeflingar og notendasamráðs og grípa inn í mál sem allra fyrst. Þó að Ísland standi sig einna best í samanburði við aðrar Evrópuþjóðir hvað varðar fátækt barna þá bjuggu 11,3% barna á heimilum undir lágtekjumörkum árið 2015.
3. Styrkja stöðu barna í íslensku samfélagi Nauðsynlegt er að tryggja samræmda og markvissa stefnu í málefnum barna á öllum stigum stjórnsýslunnar þvert á kerfi eins og ákvæði barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna kveða á um. Til grundvallar þurfa að liggja vandaðar greiningar og rannsóknir sem stuðla að upplýstri umræðu og faglegum ákvörðunum. Í stjórnarsáttmálanum kemur fram að gott samfélag sé barnvænt samfélag og að framfylgja þurfi ákvæðum barnasáttmálans, m.a. um aukin áhrif barna í samfélaginu. Lögfesting barnasáttmálans gerir jafnframt kröfu um að ákvæði hans verði innleidd með skipulegum hætti í lagaumhverfi og framkvæmd og að leitað sé eftir og hlustað á sjónarmið barna í öllum málum er varða þau. Með lögum nr. 148/2018, um breytingu á lögum nr. 83/1994, um umboðsmann barna (hlutverk umboðsmanns barna, ráðgjafarhópur barna og barnþing), var aukin áhersla lögð á réttindi barna samkvæmt barnasáttmálanum. Þar sem Ísland er aðildarríki Sameinuðu þjóðanna ber stjórnvöldum jafnframt að líta til áherslna heimsmarkmiðanna um að tryggja öllum

sjálfsögd mannréttindi. Hlutverk umboðsmanns barna er að bæta hag barna og standa vörð um hagsmuni, þarfir og réttindi þeirra. Skal hann vinna að því að fullt tillit sé tekið til réttinda, þarfa og hagsmuna barna á öllum sviðum samfélagsins. Þá skal umboðsmaður koma með ábendingar og tillögur um úrbætur sem snerta hag barna. Skal hann jafnframt hafa virkt samráð við börn í störfum sínum.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Aukin snemmtæk íhlutun í málefnum barna.	4	Fjölgun fjölskyldna sem fá PTMO-foreldrafærniþjálfun.	Fjölskyldur 360 barna fengu þjálfun.	10%	12%
			MST-CAN-meðferð á heimilum barna sem búið hafa við ofbeldi og vanrækslu.	Nýtt úrræði 2019.	Innleiðing.	54–60 fjölskyldur hafi fengið MST-CAN-meðferð.
2	Bætt afkoma efnalítilla barnafjölskyldna.	1	Hlutfall barna á heimilum með tekjur undir lágtekjumörkum.	11,3% (2015)	10%	8%
			Heimili með börn þar sem erfitt er að ná endum saman.	49,4% (2015)	47%	42%
3	Styrkja stöðu barna í íslensku samfélagi.	4	Fjöldi rannsóknna og greininga á stöðu íslenskra barna.	0	4	12
			Fjöldi frumvarpa, stefna og áætlana sem rýnd hafa verið út frá réttarsjónarmiðum barna og ákvæðum barnasáttmálans.	60	120	600

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Barnaverndarlög og lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, sem og eftir atvikum önnur löggjöf og regluverk, verði endurskoðuð með áherslu á snemmtæka íhlutun, samstarf kerfa og lækkun þjónustuþröskulda í málefnum barna og fjölskyldna.	2020–2021	FRN
2	2	Fjármálalæsi ungs fólks í grunn- og framhaldsskólum landsins verði aukið til að hægt verði að draga úr greiðsluerfiðleikum einstaklinga á aldrinum 18–29 ára.	2020–2024	Embætti umboðsmanns skuldara.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
3	1	Próa samræmdan spurningalista / könnun sem hægt er að nota reglubundið til að mæla stöðu barna, gæði og árangur þjónustu, biðtíma eftir þjónustu o.fl.	2020	FRN
4	3	Innleitt verði samræmt verklag í Stjórnarráðinu um 6 samstarf kerfajölskyldna önnur löggjöf og regluverk, verði endurskoðuð þátttöku barna í mati á áhrifum aðgerða og lagafrumvarpa á hagsmunum barna.	2020–2021	FRN
5	3	Endurskoða stuðningskerfi við framfærendur langveikra og alvarlega fatlaðra barna.	2019–2020	FRN

29.5 BÆTUR TIL EFTIRLIFENDA

Málaflokkurinn tekur til barnalífeyris vegna andláts foreldris samkvæmt lögum um almannatryggingar. Þá tekur málaflokkurinn til maka- og umönnunarbóta, dánarbóta og barnalífeyris vegna menntunar samkvæmt lögum um félagslega aðstoð en þar er um að ræða heimildargreiðslur sem eru háðar mati hverju sinni. Tryggingastofnun ríkisins annast framkvæmd málaflokksins. Að öðru leyti er eðli málaflokksins með þeim hætti að ekki er fjallað um markmið og aðgerðir varðandi starfsemi hans.

29.6 BÆTUR VEGNA VEIKINDA OG SLYSA

Málaflokkurinn er á ábyrgð heilbrigðisráðherra og tekur til bóta samkvæmt lögum um sjúkratryggingar, nr. 112/2008, lögum um slysatryggingar almannatrygginga, nr. 45/2015, og lögum um sjúklingatryggingu, nr. 111/2000.

Helsta áskorun er að taka til athugunar bætur sjúklingatrygginga sem eru of lágar þar sem hámarksbætur bæta ekki að fullu tjón sumra einstaklinga sem leita þá iðulega til dómstóla til að fá fullnaðarbætur með tilheyrandi kostnaði.

Þörf er á að endurskoða lög um sjúklingatryggingu og framkvæmd laganna. Markmið þeirrar endurskoðunar verður að einfalda sjúklingum að sækja bætur vegna tjóns af völdum heilbrigðisþjónustu og samræma útreikning bóta á milli aðila.

29.7 MÁLEFNI INNFLYTJENDA OG FLÓTTAMANNA

Verkefni

Málaflokkurinn tekur annars vegar til innflytjenda sem koma hingað til atvinnuþátttöku, náms eða vegna fjölskylduáðstæðna og hins vegar til flóttafólks sem fengið hefur alþjóðlega vernd hér á landi. Flóttafólk getur bæði komið fyrir tilstuðlan stjórnvalda og Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna sem og á eigin vegum. Málaflokkurinn tekur einnig til endurgreiðslna til sveitarfélaga vegna fjárhagsaðstoðar við erlenda ríkisborgara, skv.

15. gr. laga nr. 40/1991, sem og vegna kostnaðar sem hlýst af barnaverndarmálum sveitarfélaga með börnum sem ekki eiga lögheimili hér á landi eða eru hér án forsjaráðila sinna, skv. 15. gr. laga nr. 80/2002.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Innflytjendur eru fjölbreyttur hópur sem kemur hingað til lands af ýmsum ástæðum, svo sem vegna fjölskyldutengsla, til þess að mennta sig eða vinna. Einnig er um að ræða einstaklinga á flóttta. Hlutfall innflytjenda á Íslandi hefur aldrei verið hærra en árið 2018 þegar það var 12,6% mannfjöldans og þar með orðið svipað því sem þekkist annars staðar á Norðurlöndum. Samkvæmt 7. gr. laga nr. 116/2012, um málefni innflytjenda, skal ráðherra leggja fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar um framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda til fjögurra ára í senn og rennur núgildandi áætlun sitt skeið á enda í lok árs 2019. Áætlunin byggist á fimm stöðum sem eru: Samfélagið, fjölskyldan, menntun, vinnumarkaður og málefni flóttafólks. Alls er um að ræða 30 aðgerðir sem stuðla að jöfnum tækifærum allra landsmanna, óháð einstaklingsbundnum þáttum og aðstæðum. Aðgerðirnar eru á ábyrgð fjögurra ráðuneyta: félagsmálaráðuneytisins (áður velferðarráðuneytisins), dómismálaráðuneytisins (áður innanríkisráðuneytisins), samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins (áður innanríkisráðuneytisins) og mennta- og menningarmálaráðuneytisins. Framkvæmd 19 aðgerða stendur yfir, fjórum er lokið. Í framkvæmdaáætluninni eru aðgerðir sem snúa að móttöku innflytjenda í sveitarfélögum og aðlögun stofnana að breyttu samfélagi með það að markmiði að auðvelda aðgengi innflytjenda að opinberri þjónustu og efla faglega þekkingu starfsfólks á menningarnæmi. Þar er fjallað um kynningarefni til þess að auka vitund um fjölbreytni samfélagsins og stuðla að aukinni þekkingu á þeim tækifærum og verkefnum sem í því felast. Gert er ráð fyrir hvatningarverðlaunum til fjölmiðla, opinberra stofnana, fyrirtækja og einstaklinga eða félagsamtaka sem skarað hefur fram úr með faglegri umfjöllun, þátttöku, veittri þjónustu eða vinnu í þágu hagsmuna innflytjenda. Einni af aðgerðum framangreindrar áætlunar er ætlað að styrkja tengslanet innflytjenda á vinnumarkaði með tilraunaverkefni í samstarfi við stéttarfélög þannig að menntun innflytjenda í tilteknum fagstéttum nýtist og tengsl myndist milli þeirra og Íslendinga. Viðhorfskönnun sem unnin var fyrir velferðarráðuneytið sýndi að persónuleg tengsl eru mikilvægasta breytan til að efla jákvæð viðhorf í garð innflytjenda og fjölmenningsamfélagsins. Einnig er áætlað að halda málþing til þess að auka og efla lýðræðislega þátttöku innflytjenda.

Jafnframt er áætlað að styðja við konur af erlendum uppruna sem búið hafa við heimilisofbeldi, vinna gegn ofbeldi í garð innflytjenda og á meðal þeirra, þ.m.t. hatursorðræðu, andlegu ofbeldi, heimilisofbeldi og hvers konar öðru ofbeldi. Kvennaathvarfinu hefur verið falið verkefnið í samstarfi við Mannréttindaskrifstofu Íslands á grundvelli samnings við félagsmálaráðuneytið. Enn fremur var gerður samningur við Hagstofu Íslands um launagreiningu á kjörum innflytjenda. Leiði niðurstöður í ljós að munur sé á launakjörum innflytjenda og innlendra verður gripið til aðgerða.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að tryggja samfellu í þjónustu og aðstoð við þá sem fá alþjóðlega vernd. Vanda þarf móttöku flóttafólks sem kemur hingað á eigin vegum en allt á það sameiginlegt að eiga að baki erfiða reynslu. Mikil áhersla er lögð á að flóttafólk fái nauðsynlega aðstoð til að vinna úr þeim áföllum sem það er að kljást við en jafnframt að það fái fljótt tækifæri til virkrar þátttöku í samfélaginu, hvort sem er á vinnumarkaði, með menntun eða á öðrum sviðum. Þá er stefnt að því að til staðar sé ætíð einn málsstjóri þar sem fjölskylda eða barn þarf á umfangsmikilli þjónustu að halda sem veitt er af mismunandi þjónustukerfum þannig að stuðningurinn verði heildstæður. Þá skal Vinnuálastofnun annast samræmda íslenskukennslu og samfélagsfræðslu fyrir flóttafólk.

Þá hafa stjórnvöld tekið árlega á móti flóttafólki í samstarfi við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna og eru gerðir samstarfssamningar við bæði sveitarfélög og Rauða krossinn á Íslandi um móttöku á kvótaflóttafólki. Stefna stjórnvalda er að viðhalda reglubundinni móttöku kvótaflóttafólks og að fleira flóttafólki verði boðið að setjast að hér á landi. Aldrei hafa verið jafnmargir einstaklingar á flótta vegna stríðsátaka í heiminum og hefur flóttafólki sem kemur hingað á eigin vegum fjölgað mikið á síðustu tveimur árum. Einstaklingum sem fá viðurkenningu á stöðu sinni sem flóttamenn hér á landi hefur fjölgað á undanförunum árum. Árið 2014 var 35 einstaklingum veitt vernd á Íslandi en árið 2018 fengu 289 einstaklingar vernd hér á landi. Þá hefur fylgdarlausum börnum sem leita til Íslands einnig fjölgað á undanförunum árum. Meðal aðgerða í framkvæmdaáætlun er að útbúa samræmt móttökukerfi fyrir flóttafólk, óháð því hvernig það kemur til landsins, og samþykkti ríkisstjórn Íslands nýverið tillögur nefndar að samræmdri móttöku fyrir flóttafólk í samræmi við framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda.

Markmið

Megináherslan er að stuðningur verði með þeim hætti að innflytjendur og flóttafólk geti orðið virkir þátttakendur í samfélaginu, hvort sem er í námi eða starfi. Tvö markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn:

1. **Jafna tækifæri innflytjenda til félagslegrar þátttöku, virkni í íslensku samfélagi og á vinnumarkaði.** Lögð verði áhersla á tækifærin sem felast í ólíkum menningarlegum bakgrunni landsmanna og nýta þekkingu innflytjenda til að efla íslenskt samfélag. Tekið verði tillit til innflytjenda í allri stefnumótun, stjórnsýslu og opinberri þjónustu og stuðlað að viðtæku samstarfi þjónustuaðila og innflytjenda. Stuðlað verði að virkri þátttöku innflytjenda í samfélaginu, jöfnum tækifærum til menntunar, mats á menntun og á vinnumarkaði.
2. **Samræmd móttaka flóttafólks.** Unnið verði að samræmdri móttöku fyrir flóttafólk óháð því hvernig það kemur til landsins. Í því felst meðal annars að flóttafólki verði boðin samfélagsfræðsla og íslenskukennsla og að öllum sem fá alþjóðlega vernd á Íslandi eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum, eftir umsókn um alþjóðlega vernd, standi til boða að setjast að í móttökusveitarfélagi. Þá verði tekið á móti fleira flóttafólki í samstarfi við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Jafna tækifæri innflytjenda til félagslegrar þátttöku, virkni í íslensku samfélagi og á vinnumarkaði.	10.2	Hlutfall landsmanna sem þekkja einhverja innflytjendur.	81% (2017)	85%	90%
			Hlutfall landsmanna sem telja innflytjendur vera persónulega vini sína.	47% (2017)	55%	65%
			Fjöldi sveitarfélaga með fleiri en eitt þúsund íbúa, sem er með móttökuáætlun.	4 sveitarfélög.	15 sveitarfélög.	Öll sveitarfélög með fleiri en 1.000 íbúa með móttökuáætlun.

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
2	Móttaka flóttafólks verði samræmd og fræðsla flóttafólks aukin.	10.3	Samræmd samfélagsfræðsla og íslenskukennsla fyrir flóttafólk eldra en 18 ára.	Úrræði er ekki til staðar.	Úrræði innleitt og í umsjón Vinnumálastofnunar.	50% flóttafólks sem er eldra en 18 ára og er ekki á vinnumarkaði eða í öðru námi nýti sér úrræðið.
			Fjöldi sveitarfélaga með samning um móttöku flóttafólks.	4 sveitarfélög tóku á móti 52 kvóta-flóttamönnum.	Gerðir verði samningar við sveitarfélög vegna móttöku helmings flóttamanna.	Gerðir hafa verið samningar um að öllu flóttafólki standi til boða móttaka hjá sveitarfélagi.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Bætt aðgengi að upplýsingum fyrir innflytjendur fyrst eftir komu og frá sveitarfélögum, sbr. aðgerðir A4, B1, B2, B3 og B4 í framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda.	2020–2024	FNR, DMR og SNR
2	1	Árleg hvatningarverðlaun til fjölmiðils, opinberrar stofnunar, fyrirtækis og/eða einstaklings sem skarað hefur fram úr með faglegri umfjöllun, þátttöku, veittri þjónustu eða vinnu í þágu hagsmuna innflytjenda.	2019–2024	FNR
3	1	Halda málþing með það að markmiði að auka og efla lýðræðislega þátttöku innflytjenda, samstarf félags- og hagsmunasamtaka innflytjenda, áhrif þeirra á hagsmunamál sín og þátttöku í stjórnmálum.	2019–2021	FNR
4	1	Í samræmi við framkvæmdaáætlun verði innflytjendum gert kleift að nýta menntun sína á vinnumarkaði. Möguleikar til endurmenntunar og starfstengds náms verði endurskoðaðir m.t.t. þarfa innflytjenda.	2019–2024	FNR og MNR

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
5	1	Komi í ljós launamunur skv. launagreiðingu Hagstofu Íslands milli innflytjenda og innlendra verði gripið til aðgerða skv. framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda fyrir árin 2016-2019.	2020-2024	
6	2	Auglýst verði eftir sveitarfélögum til að taka á móti flóttafólki.	2020	FNR
7	2	Þróuð verður samræmd samfélagsfræðsla og íslenskukennsla fyrir flóttafólk.	2019	FNR

Málefнасvið 30

30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi

UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð félags- og barnamálaráðherra. Málefнасviðið skiptist í tvo málaflokka en þeir eru:

- 30.1 *Vinnumál og atvinnuleysi.*
- 30.2 *Vinnumarkaður.*

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjáráukalög 2018	Fjárlög 2019
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi			
30.10 Vinnumál og atvinnuleysi	16.015	18.537	23.297
30.20 Vinnumarkaður	1.264	1.202	1.378
Samtals	17.279	19.739	24.676

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er stöðugleiki á vinnumarkaði sem er mikilvæg forsenda jafnvægis og vaxtar í efnahagslífi. Forsenda þess að sótt verði fram í átt að bættum lífskjörum er að stöðugleiki ríki í efnahagsmálum. Framtíðarsýn málefnasviðsins er sú að velferð þátttakenda á vinnumarkaði verði höfð í fyrirrúmi. Stuðlað verði að því að fólk sé virkt í samfélaginu og líði vel í starfi í öruggu og heilsusamlegu starfsumhverfi. Þannig má ætla að best verði stuðlað að því að íslenskt atvinnulíf verði samkeppnishæft í alþjóðlegum samanburði.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að flestir geti verið virkir þátttakendur á vinnumarkaði án tillits til aldurs, búsetu, fötlunar eða skertrar starfsgetu til að sjá sér og sínum farborða en almenn þátttaka á vinnumarkaði er talin ein þýðingarmesta leiðin til að koma í veg fyrir félagslega einangrun, vanlíðan og fátækt. Þá verði aðstæður á vinnustöðum í samræmi við framþróun og bestu þekkingu á hverjum tíma.

FJÁRMÖGNUN

Útgjaldabreyting málefнасviðsins skýrist helst af auknu framlagi til starfsendurhæfingsjóðs. Rétt er að geta þess að útgjöld vegna atvinnuleysisbóta eru ekki talin með hér þar sem þau eru ekki hluti af rammasettum útgjöldum ríkissjóðs.

Vakin er athygli á því að taflan sýnir heildarútgjöld málefнасviðsins að meðtöldum atvinnuleysisbótum sem fellur utan þess útgjaldaramma málefнасviðsins sem gengið verður út frá að haldist óbreyttur að raungildi í fjárlagagerð ráðuneyta og framkvæmd fjárlaga.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefнасviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	27.011	27.904	27.940	28.030	28.019
Þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	26.992	27.885	27.922	28.011	28.001
Þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	19	19	19	19	18

30.1 VINNUMÁL OG ATVINNULEYSI

Verkefni

Málaflokkurinn tekur til aðstoðar við fólk í atvinnuleit, mats á vinnufærni þess og skipulags virkra vinnumarkaðsaðgerða auk starfsendurhæfingar. Undir málaflokkinn heyra Vinnumálastofnun, Atvinnuleysistryggingasjóður, Tryggingasjóður sjálfstætt starfandi einstaklinga, Ábyrgðasjóður launa, vinnumál, atvinnuleysi, starfsendurhæfing og starfsendurhæfingsjóðir.

Vinnumálastofnun aðstoðar fólk í atvinnuleit, þar með talið fólk með skerta starfsgetu, ásamt því að skipuleggja virkar vinnumarkaðsaðgerðir. Einnig sér stofnunin um umsýslu Atvinnuleysistryggingasjóðs, Fæðingarorlofssjóðs og Ábyrgðasjóðs launa auk fjölmargra annarra verkefna. Þá hefur Vinnumálastofnun með lögum verið falið að veita atvinnuleyfi og hafa eftirlit með útsendum starfsmönnum og starfsemi starfsmannaleigna í nánú samstarfi við aðila vinnumarkaðarins og önnur stjórnvöld í því skyni að koma í veg fyrir félagsleg undirboð á vinnumarkaði.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Meðal helstu áskorana málaflokksins er að áfram fjölgar þeim einstaklingum sem fá greiddan örorkulífeyri innan almannatryggingakerfisins en það bendir til þess að árangur starfsendurhæfingar og virkra vinnumarkaðsaðgerða sé ekki nægjanlegur. Einstaklingum sem metnir hafa verið með a.m.k. 75% örorku hefur fjölgað árlega og sýna mælingar að aukning milli áranna 2017 og 2018 var um 2,2%. Samkvæmt greiningu sem KPMG vann fyrir félagsmálaráðuneytið gerir spá um fjölgun öryrkja í óbreyttu örorkumatskerfi ráð fyrir að einstaklingar sem fengið hafa læknisfræðilegt örorkumat í lok árs 2030 verði um 22.800 talsins og er það um 31% fjölgun öryrkja frá árinu 2017. Verði ekkert að gert má jafnframt ætla að kostnaður vegna greiðslu örorkulífeyris muni hækka að sama skapi og er áætlað að hann verði um 90 ma.kr. árið 2030 að öllu óbreyttu.

Vinnumálastofnun veitir fólki með skerta starfsgetu aðstoð, þar á meðal fötluðu fólki og einstaklingum sem lokið hafa atvinnutengdri starfsendurhæfingu en atvinnumál fatlaðs fólks heyra undir stofnunina. Mikilvægt er að fjölga bæði atvinnutækifærum og virkum vinnumarkaðsaðgerðum fólks með skerta starfsgetu. Árið 2017 hófst formlega vinna við undirbúning að mótun og innleiðingu starfsgetumats sem ætlunin er að taki við af því læknisfræðilega örorkumati sem er við lýði. Í því skyni skipaði ráðherra faghóp um mótun og innleiðingu starfsgetumats sem hafði það hlutverk að gera tillögur að innleiðingu kerfis þar sem lögð væri áhersla á að meta þjónustubörf einstaklingsins samhliða mati á starfsgetu hans. Í tillögum hópsins er lögð áhersla á að tryggja sameiginlega framtíðarsýn allra sem koma að málum, svo sem einstaklinganna sjálfra sem í hlut eiga, atvinnulífsins og stjórnvalda, sem miði að því að bæta lífskjör og lífsgæði fólks með skerta starfsgetu, m.a. með fjölgun starfstækifæra og aukinni virkni þess.

Á síðustu árum hefur atvinnuástand verið gott en á árinu 2018 nam skráð atvinnuleysi að jafnaði 2,3% en hafði numið að jafnaði 2,2% á árinu 2017. Skráð atvinnuleysi hækkaði því á milli árana 2017 og 2018 í fyrsta sinn frá árinu 2010. Horfur eru á að skráð atvinnuleysi aukist og verði um 2,6% á árinu 2019. Það er áskorun málaflokksins að takast á við þá staðreynd að á árunum 2017 og 2018 höfðu rúmlega 20% af öllum skráðum atvinnuleitendum verið að meðaltali í tólf mánuði eða lengur skráðir án atvinnu hjá Vinnumálastofnun. Samkvæmt upplýsingum frá Vinnumálastofnun var hlutfall kvenna af mannafla, miðað við konur sem skráðar voru án atvinnu hjá stofnuninni á tímabilinu október 2016 til október 2018, ávallt ívið hærra en hlutfall karla af mannafla, miðað við karla sem skráðir voru án atvinnu hjá stofnuninni á sama tímabili. Ekki er að sjá marktækan mun milli kvenna og karla hvað varðar fjölda atvinnuleitenda að jafnaði í aldursflokkunum 16–29 ára, 30–49 ára og 50 ára og eldri á tímabilinu desember 2017 til október 2018. Samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni hafa konur almennt lokið meiri menntun en karlar sem skráðir eru án atvinnu.

Reynslan hefur sýnt að eftir því sem lengri tími liður frá því að einstaklingur var virkur á vinnumarkaði þarf hann á meiri þjónustu að halda til að finna starf að nýju auk þess sem líkur á varanlegri örorku aukast. Því skiptir máli að skimað sé sem fyrst fyrir áhættu á langtímaóvirkni þannig að unnt sé að bjóða einstaklingum í atvinnuleit viðeigandi þjónustu sem fyrst. Snemmtæk íhlutun getur því skipt sköpum. Þá er það áskorun að bregðast við því hversu margir erlendir ríkisborgarar eru án atvinnu en í lok árs 2018 voru erlendir ríkisborgarar án atvinnu um 34% allra atvinnuleitenda sem skráðir voru hjá Vinnumálastofnun.

Markmið

Tvö markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn.

1. Draga úr langtímaatvinnuleysi. Markmiðið er sett til að koma í veg fyrir langvarandi fjarveru einstaklinga frá vinnumarkaði sem aftur dregur úr hættu á viðvarandi óvirkni þeirra og hugsanlegri örorku. Í þessu felst að komið sé í veg fyrir langtímaatvinnuleysi einstaklinga án tillits til þjóðernis, menntunar eða aldurs þeirra. Með langtímaatvinnuleysi er átt við að einstaklingur hafi verið skráður án atvinnu hjá Vinnumálastofnun í tólf mánuði eða lengur.
2. Efla stuðningsúrræði fyrir fólk með skerta starfsgetu í tengslum við þátttöku þess á vinnumarkaði. Það er stefna stjórnvalda að sem flestir geti verið virkir á vinnumarkaði. Mikilvægt er að bjóða upp á virk vinnumarkaðsúrræði til að auðvelda fólki með skerta starfsgetu, þar á meðal fötluðu fólki, aðgengi að vinnumarkaðnum. Vinnusamningar öryrkja og atvinna með stuðningi hafa reynst afar vel í þeim tilgangi að hvetja fólk með skerta starfsgetu til þátttöku á vinnumarkaði.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	H M	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Draga úr langtíma-atvinnuleysi.	8.5	Langtímaatvinnulausir sem afskrá sig hjá Vinnumálastofnun áður en þeir hafa fullnýtt bótarétt sinn innan atvinnuleysis-tryggingakerfisins.	660	860	960
			Hlutfall einstaklinga sem eru skráðir hjá Vinnumálastofnun í atvinnuleit en afskrá sig hjá stofnuninni vegna vinnu/náms/vinnnumarkaðsúrreðis og hafa ekki skráð sig aftur án atvinnu hjá stofnuninni sex mánuðum síðar.	Vinna 87% Nám 81% Vinnnumarkaðsúrreði 73%	Vinna 88% Nám 82% Vinnnumarkaðsúrreði 74%	Vinna 89% Nám 83% Vinnnumarkaðsúrreði 75%
			Langtímaatvinnulausir erlendir ríkisborgarar sem afskrá sig hjá Vinnumálastofnun áður en þeir hafa fullnýtt bótarétt sinn innan atvinnuleysistryggingakerfisins. Um er að ræða hlutfall af heildarfjölda langtímaatvinnulausra erlendra ríkisborgara miðað við að þeir séu 34% af heildarfjölda langtímaatvinnulausra.	27,5%	32%	34%
2	Efla stuðningsúrreði fyrir fólk með skerta starfsgetu í tengslum við þátttöku þess á vinnnumarkaði.	8.5	Hlutfall fólks með skerta starfsgetu sem nýtur sérþækrar þjónustu hjá Vinnumálastofnun og fær starf eða úrræði sem leiðir til starfs.	70%	72%	75%

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020-2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Tilraunaverkefni um samstarf við önnur þjónustukerfi um eflingu þjónustu við viðkvæmasta hóp ungra atvinnuleitenda (NEET).	2020–2021	Vinnumálastofnun.
2	1	Skimun fyrir áhættu á langtímaóvirkni þegar atvinnuleitandi hefur verið í árangurslausri atvinnuleit í þrjá mánuði þannig að unnt sé að bjóða viðkomandi viðeigandi þjónustu.	2020–2024	Vinnumálastofnun.
3	1	Leita eftir samstarfi við atvinnulífið um starfstækifæri fyrir langtímaatvinnuleitendur.	2020–2024	Vinnumálastofnun.
4	2	Komið verði á samstarfi við menntakerfið og endurhæfingaraðila um fjölgun tilboða um virkniúrræði fyrir fatlað fólk og fólk með skerta starfsgetu (þátttaka í þróun og framkvæmd yfirfærsluaðgerða úr skóla yfir á vinnumarkað).	2020–2021	Vinnumálastofnun.
5	2	Komið verði á viðvarandi samstarfi Vinnumálastofnunar og menntakerfisins hvað varðar stuðning við atvinnuleit nemenda er stunda nám á starfsbrautum framhaldsskóla og nemenda er stunda starfstengt diplómanám við Háskóla Íslands.	2020–2021	Vinnumálastofnun.

30.2 VINNUMARKAÐUR**Verkefni**

Málaflokkurinn tekur til vinnuverndar og sáttamiðlunar á vinnumarkaði. Undir málaflokkinn heyra Vinnueftirlit ríkisins og Embætti ríkissáttasemjara.

Vinnuvernd felur í sér að starfsumhverfi á vinnustöðum sé öruggt og heilsusamlegt og annast Vinnueftirlit ríkisins eftirlit með vinnuvernd í landinu. Starfsemi Vinnueftirlits ríkisins skiptist í þrjár meginstöðir sem eru eftirlit, fræðsla og rannsóknir á sviði vinnuverndar. Áhersla er lögð á að vinnustaðir geri áhættumat og áætlun um heilsu og öryggi innan þeirra en í því sambandi eru forvarnir á vinnustöðum afar mikilvægar.

Sáttamiðlun á vinnumarkaði fellur einnig undir málaflokkinn en Embætti ríkissáttasemjara annast sáttastörf í vinnudeilum. Enn fremur ber embættinu skylda til að fylgjast með ástandi og horfum í atvinnulífi og á vinnumarkaði um allt land, einkum þróun kjaramála og atriðum sem geta valdið ágreiningi í samskiptum samtaka atvinnurekenda og samtaka stéttarféлага.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Ein af helstu áskorunum málaflokksins hvað varðar aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum er að gera þarf ráðstafanir í vinnuvernd þar sem vinnuslysum fer nú fjölgandi

og er fjöldinn orðinn svipaður og árið 2007. Slys í störfum sem tengjast gerð mannvirkja hafa lengi verið meðal algengustu og hættulegustu slysa á íslenskum vinnumarkaði og með auknum umsvifum í greininni hefur slíkum slysum fjölgað þrátt fyrir að þau séu mun færri en á tímabilinu frá 2004 til 2008.

Önnur af helstu áskorunum málaflokksins tengist atvinnutengdum sjúkdómum. Stoðkerfissjúkdómar og geðraskanir eru helstu orsakir örorku á Íslandi. Algengi stoðkerfissjúkdóma meðal kvenna er tvöfalt á við karla. Óhófleg streita á vinnustöðum er til þess fallin að auka líkur á heilsutjóni af ýmsu tagi en streita er áhættuþáttur fyrir sjúkdóma í hreyfi- og stoðkerfi sem og geðsjúkdóma. Mikilvægt er að samfélagið sé almennt meðvitað um mikilvægi vinnuverndar inni á vinnustöðum en hana þarf að efla í því skyni að draga úr stoðkerfissjúkdómum og geðröskunum sem rekja má til vinnuaðstæðna.

Samkvæmt upplýsingum úr ársskýrslu Vinnueftirlits ríkisins fyrir árið 2017 bárust stofnuninni samtals um 1.987 tilkynningar um vinnuslys árið 2016 en þar af var um að ræða 1.296 karla og 691 konu. Í skýrslunni kemur jafnframt fram að árið 2017 hafi stofnuninni borist fimmtán tilkynningar um atvinnusjúkdóma en þar af hafi verið um að ræða ellefu konur og fjóra karla á aldrinum 27 til 62 ára. Enn fremur kemur fram í skýrslunni að árið 2017 hafi þrjú banaslys við vinnu verið skráð og að um hafi verið að ræða karlmenn í öllum tilvikum. Þá kemur fram í skýrslunni að vinnuslys séu algengari meðal karla en kvenna í öllum liðum nema í falli á jafnsléttu þar sem fleiri konur en karlar hafi slasast við vinnu síðustu ár. Í öllum öðrum flokkum lendi karlar oftar í vinnuslysum en konur en talið er að þessar upplýsingar undirstriki kynbundinn vinnumarkað en mögulega einnig mismunandi áhættu á vinnumarkaði fyrir karla annars vegar og konur hins vegar.

Liður í því að fækka vinnuslysum og atvinnutengdum sjúkdómum og auka vellíðan fólks á vinnustöðum er aukin áhersla á forvarnarstarf á vinnustöðum, þar með talið heilsueflingu, í því skyni að tryggja öruggt, heilsusamlegt og heilsueflandi vinnuumhverfi. Í ljósi þess mun Vinnueftirlit ríkisins leggja aukna áherslu á markvissar forvarnaaðgerðir á innlendum vinnumarkaði. Mikilvægt er að atvinnurekendur og starfsmenn tileinki sér hugmyndafræði forvarna og að á vinnustöðum séu fyrir hendi skriflegar áætlanir um skipulag og framkvæmd vinnuverndarstarfs sem fylgt er markvisst eftir. Það er áskorun málaflokksins að innleiða markvissa vinnuverndarstefnu og samþætta hana daglegum rekstri fyrirtækja.

Stöðugleiki á vinnumarkaði er mikilvæg forsenda jafnvægis og vaxtar í efnahagslífi. Einn af megináhættuþáttum málaflokksins að því er varðar sáttamiðlun á vinnumarkaði er fjöldi kjaradeilna milli samtaka aðila vinnumarkaðarins á hverjum tíma. Áskorun málaflokksins í þessu sambandi er að vinna þarf bug á því rofi sem tíðkast hefur að verði á samningssambandi milli aðila þegar eldri kjarasamningar renna út án þess að nýir hafi verið gerðir. Enn fremur er það áskorun að taka til athugunar að samningsaðilar í kjarasamningsviðræðum ólíkra starfsstétta hafa ekki komið sér saman um sameiginlegar efnahagsforsendur við gerð kjarasamninga. Má segja að við þessar aðstæður aukist hætta á að gripið verði til vinnustöðvana til að knýja fram nýja samninga.

Mikilvægt er að ríkissáttasemjari hafi betri yfirsýn yfir efndir samninga og bjóði upp á sáttamiðlunarþjónustu á samningstíma ef aðilar þurfa á að halda. Slík aðferðafræði eykur líkur á að einn samningur taki við af öðrum án þess að rof verði á samningssambandi aðila. Þá er mikilvægt að samningsaðilar geti komið sér saman um launaupplýsingar og efnahagsforsendur kjarasamninga áður en viðræður hefjast. Skref í þá átt var stigið þegar forsætisráðherra skipaði í mars 2018 nefnd með fulltrúum stjórnvalda og samtaka aðila vinnumarkaðarins um umbætur á úrvinnslu og nýtingu launatölfræðiupplýsinga en í byrjun árs 2019 skilaði nefndin af sér skýrslu með tillögum um umbætur á þessu sviði.

Markmið

Tvö markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn.

1. Fyrirbyggjandi sáttamiðlun verði innleidd. Það hefur lengi tíðkast á innlendum vinnu-
markaði að rof verði á samningssambandi aðila vinnumarkaðarins og að gildistími
kjarasamninga sé liðinn áður en nýir samningar komast á. Fyrirbyggjandi sáttamiðlun
eykur líkur á að einn kjarasamningur taki við af öðrum án þess að rof verði. Samhliða
dregur úr líkum á að kjarasamningum verði komið á með vinnustöðvunum eða öðrum
aðgerðum sem oftast en ekki hafa neikvæðar afleiðingar fyrir alla aðila. Með því að
boða samningsaðila fyrir að samningaborðinu og veita þeim sáttamiðlunarþjónustu á
samningstíma, óski aðilar eftir því, er unnt að auka líkur á að einn kjarasamningur taki
við af öðrum án þess að rof verði og stuðla þannig að meira jafnvægi og sátt á
vinnumarkaði.
2. Forvarnarstarf innan fyrirtækja á innlendum vinnumarkaði verði aukið á árunum
2020–2024. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að efla vinnueftirlit.
Liður í því að fækka vinnuslysum og atvinnutengdum sjúkdómum er aukin áhersla á
forvarnarstarf á vinnustöðum en mikilvægt er að fyrir hendi séu skriflegar áætlanir um
skipulag og framkvæmd vinnuverndarstarfs sem fylgt er markvisst eftir á
vinnustöðum.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Að fækka þeim tilvikum þegar rof verður á samningssambandi milli aðila þegar eldri kjarasamningar renna út án þess að nýir hafi verið gerðir.		Hlutfall samninga þar sem ekki verður rof á samningssambandi milli samninga.	0%	5%	10%
			Hlutfall sáttamála sem hófust áður en gildistími samnings var liðinn.	0	15%	50%
2	Aukið forvarnarstarf innan fyrirtækja á innlendum vinnu- markaði á árunum 2020–2024.	8.8	Fjöldi fyrirtækja sem hafa gert skriflega áætlun um öryggi og heilbrigði á vinnustað, þar á meðal áætlun um forvarnir.	38%	46%	55%

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Fleiri sáttasemjarar (ad hoc) koma að sátttaumleitunum sem vísað hefur verið til embættis ríkissáttasemjara.	2020–2021	Ríkissáttasemjari.
2	1	Funda reglulega á samningstíma með samtökum aðila vinnumarkaðarins til að fylgja eftir gildandi samningum og til að skipuleggja fyrirhugaðar samningaviðræður.	2020–2024.	Ríkissáttasemjari.
3	2	Hanna kynningar- og fræðsluefni um heilbriggt sálfélaglegt vinnumhverfi.	2020–2022	Vinnueftirlit ríkisins.
4	2	Þróa eftirlitsaðferðir við að meta sálfélaglega áhættuþætti innan vinnustaða.	2020–2022	Vinnueftirlit ríkisins.
5	2	Í fyrirtækjaeftirliti Vinnueftirlitsins verði lögð áhersla á að kanna hvort fyrirtæki hafi gert skriflega áætlun um öryggi og heilbrigði á vinnustað, þar á meðal áhættumat og áætlun um forvarnir, og hvernig fyrirtæki fylgja þeim markvisst eftir.	2020–2024	Vinnueftirlit ríkisins.
6	2	Átak í að hvetja opinberar stofnanir til að gera skriflega áætlun um öryggi og heilbrigði á vinnustað, þar á meðal áhættumat og áætlun um forvarnir.	2020–2024	Vinnueftirlit ríkisins.

31 Húsnæðisstuðningur

UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð félags- og barnamálaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra. Undir því er einn málaflokkur sem ber sama heiti og málefnasviðið og heyrir viðfangsefni þess undir félagsmálaráðuneytið að undanskildum vaxtabótum og stuðningi til kaupa á fyrstu íbúð sem heyrir undir fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Málefnasviðið tekur til húsnæðisstuðnings hins opinbera við ólík búsetuform og því er ætlað að stuðla að því að landsmenn hafi raunverulegt val um búsetuform og öryggi í húsnæðismálum í samræmi við þarfir hvers og eins, m.a. vegna lágra launa, þarfar fyrir sérútbúið húsnæði eða annarra félagslegra aðstæðna, óháð efnahag og búsetu. Undir málaflokkinn falla húsnæðisbætur og leiguíbúðir, þar á meðal almennar íbúðir, vaxtabætur og stuðningur til kaupa á fyrstu íbúð.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjárukalög 2018	Fjárlög 2019
31 Húsnæðisstuðningur			
31.10 Húsnæðisstuðningur	14.299	13.393	13.412
Samtals	14.299	13.393	13.412

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að landsmenn búi við öryggi í húsnæðismálum í samræmi við þarfir hvers og eins, óháð efnahag og búsetu, og að þeir hafi raunverulegt val um búsetuform.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að stuðla að húsnæðisöryggi og raunverulegu vali um búsetuform með auknum stöðugleika og jafnvægi á milli framboðs og eftirspurnar á húsnæðismarkaði og auknu aðgengi fólks, ekki síst tekju- og eignalágra fjölskyldna og fyrstu kaupenda, að öruggu og hagkvæmu húsnæði á viðráðanlegu verði.

FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir auknum stofnframlögum til almennra íbúða og verða þau í heildina 3.8 ma. kr. á árinu 2020.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
31 Húsnæðisstuðningur	13.245	13.045	12.945	10.845	10.745
Þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	9.583	9.457	9.431	9.468	9.404
Þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu.....	3.662	3.588	3.514	1.377	1.340

31.1 HÚSNÆÐISSTUÐNINGUR

Verkefni

Húsnæðisbætur eru almennur húsnæðisstuðningur hins opinbera við leigjendur en sá stuðningur var áður veittur í formi (almennra) húsaleigubóta. Húsnæðisbætur eru mánaðarlegar greiðslur sem miðast við fjölda heimilismanna að teknu tilliti til tekna, eigna og greiðsluþátttöku í húsnæðiskostnaði. Kostnaður vegna húsnæðisbóta greiðist úr ríkissjóði. Um húsnæðisstuðninginn gilda lög um húsnæðisbætur, nr. 75/2016.

Um sérstakan húsnæðisstuðning við leigjendur (áður sérstakar húsaleigubætur) gilda lög um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991. Sveitarfélög greiða kostnað vegna sérstaks húsnæðisstuðnings og verður því ekki frekar fjallað um hann hér.

Stofnframlög ríkis og sveitarfélaga eru veitt á grundvelli laga um almennar íbúðir, nr. 52/2016, með síðari breytingum, til að fjölga hagkvæmum leiguíbúðum fyrir leigjendur undir tilteknum tekju- og eignamörkum. Þá veitir Íbúðalánasjóður lán til byggingar eða kaupa á leiguhúsnæði sem leigt er út án hagnaðarkröfu, sbr. VIII. kafla laga um húsnæðismál, nr. 44/1998.

Vaxtabætur eru tekju- og eignatengdar bætur til þeirra sem greiða vaxtagjöld af lánnum vegna eigin íbúðarhúsnæðis, hvort sem er vegna kaupa, byggingar eða kaupleigu. Jafnframt mynda lán Íbúðarsjóðs vegna verulegra endurbóta á eigin íbúðarhúsnæði stofn til vaxtabóta, sem og lán sem tekin eru vegna greiðsluerfiðleika á lánnum til öflunar eigin húsnæðis. Bæturnar eru tekju- og eignatengdar til þess að stuðningurinn fari til þeirra sem þurfa mest á honum að halda. Vaxtabætur byggjast á B-lið 68. gr. laga 90/2003, um tekjuskatt, og annast embætti ríkisskattstjóra umsýslu vaxtabóta.

Lög um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð, sem tóku gildi 1. júlí 2017, heimila einstaklingum skattfrjálsa úttekt séreignarsparnaðar til kaupa á fyrstu íbúð. Markmið úrræðisins er að greiða götu þeirra einstaklinga sem eru að koma sér þaki yfir höfuðið í fyrsta sinn. Úrræðið er varanlegt, ólíkt eldra úrræði um úttekt séreignarsparnaðar til greiðslu inn á fasteignaveðlán, og nær yfir tíu ára samfellt tímabil fyrir hvern einstakling sem nýtir sér heimildina. Þá nýtist úrræðið jafnt inn á greiðslu höfuðstóls verðtryggðra og óverðtryggðra fasteignalána, en einnig inn á afborganir óverðtryggðra lána. Úrræðið felur jafnframt í sér heimild einstaklinga til að taka út uppsafnaðan séreignarsparnað fyrir tíu ára samfellt tímabil til að kaupa fyrstu íbúð. Einstaklingi er einnig heimilt að taka út uppsafnaðan séreignarsparnað fyrir skemmra tímabil

en tíu ár í sama skyni og getur hann þá nýtt sér aðrar ráðstöfunarleiðir samkvæmt lögnum uns tíu ára tímabilinu er lokið. Einstaklingum sem nýttu sér eldra úrræði vegna kaupa á fyrstu íbúð var heimilað að óskað eftir flutningi yfir í nýtt kerfi. Umræddur stuðningur kemur ekki fram í formi sérstakra bóta til einstaklinga, eins og vaxtabóta, heldur sem skattastyrkur og leiðir til tapaðra tekna ríkisins af tekjuskatti einstaklinga og tapi sveitarfélaga á útsvarstekjum. Á árinu 2018 nam heildarúttekt séreignarsparnaðar nálægt 14,6 ma.kr., þar af nam úttekt samkvæmt úrræðinu um fyrstu kaup um 1,8 ma.kr. Áætluð áhrif þessa húsnæðisstuðnings á afkomu ríkissjóðs hafa samkvæmt því verið kringum 2,5 ma.kr. á liðnu ári, og eru talin verða a.m.k. áþekk fjárhæð 2019.

Íbúðalánasjóður annast framkvæmd húsnæðisbóta en sveitarfélög framkvæmd sérstaks húsnæðisstuðnings. Þá annast Íbúðalánasjóður enn fremur framkvæmd húsnæðisstuðnings stjórnvalda vegna leiguíbúða, þar á meðal almennra íbúða í samstarfi við sveitarfélög. Ríkisskattstjóri annast framkvæmd vaxtabóta og stuðnings til kaupa á fyrstu íbúð.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Helstu áskoranir á sviði húsnæðismála tengjast því sem kalla mætti viðvarandi framboðsskort á húsnæðismarkaði á stórhöfuðborgarsvæðinu. Hefur húsnæðis- og leiguverð hækkað verulega og gert leigjendum, fyrstu kaupendum og þeim sem hyggjast festa kaup á eigin íbúðarhúsnæði eða búseturétti í húsnæðissamvinnufélagi erfitt um vik. Enn fremur búa sveitarfélög á landsbyggðinni við edlisólíkar áskoranir í húsnæðismálum sem bregðast þarf við með fjölbreyttum lausnum. Óuppfyllt þörf á íbúðarhúsnæði er áætluð á bilinu 5.000–8.000 íbúðir á árinu 2019. Þótt gert sé ráð fyrir mikilli uppbyggingu íbúðarhúsnæðis á næstu þremur árum, eða sem nemur um 10.000 nýjum íbúðum á árunum 2019–2021, er engu að síður gert ráð fyrir að óuppfyllt íbúðarþörf verði um 2.000 íbúðir í upphafi árs 2022. Í því sambandi eru einnig vísbendingar um að íbúðarhúsnæði sem til stendur að byggja á næstu þremur árum muni síður henta tekju- og eignalágum þar sem stór hluti lítilla íbúða verður í hverfum á höfuðborgarsvæðinu þar sem fermetraverð er hvað hæst. Í þeim sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu þar sem fermetraverð er lægra virðast flestar nýjar íbúðir stórar og því síður hagkvæmar.

Þá liggur fyrir að efla þarf sérstaklega stöðu einstæðra foreldra og einhleypra í leiguhúsnæði en þeir eiga erfitt með að ná endum saman og eru líklegri en aðrir hópar til að búa við skort á efnislegum gæðum. Þá eru einstæðir foreldrar líklegri en aðrir til að búa við þunga byrði húsnæðiskostnaðar. Þess má geta að jafnréttismat á málefnasviði 31 leiddi í ljós að konur voru í miklum meiri hluta þeirra sem fengu húsnæðisbætur í hópi einstæðra foreldra, en algengara er að heimili einstæðra foreldra séu heimili einstæðra mæðra. Þá leiddi matið í ljós að kynjahlutföllin voru nokkuð jöfn á heimilum einhleypra sem fengu húsnæðisbætur. Enda þótt hlutfall einhleypra karla sem búa við skort á efnislegum gæðum hafi oftast verið hærra en kvenna á undanförunum árum verður einnig að líta til þess að konur eru líklegri til að vera á leigumarkaði. Er því talið að framkvæmd húsnæðisbóta styðji við markmið um jafnrétti hvað stuðning til þessara hópa varðar. Eftir sem áður er rétt að taka sérstaklega mið af stöðu þessara hópa við stefnumótun á sviði húsnæðismála.

Til að mæta þessum áskorunum vinna stjórnvöld nú markvisst að því að auka upplýsingaöflun og -miðlun um húsnæðismál hjá Íbúðalánasjóði og sveitarfélögum í því skyni að auka yfirsýn og efla stefnumótun stjórnvalda í húsnæðismálum. Í því sambandi er gert ráð fyrir að framvegis muni uppbygging húsnæðis hér á landi taka mið af þarfagreiningu og húsnæðisáætlunum sveitarfélaga. Þá er um þessar mundir unnið í fyrsta sinn að þingsályktunartillögu félags- og barnamálaráðherra um stefnumótun á sviði húsnæðismála til næstu fjögurra ára, sem tilgreina skal verkefni sem ætlað er að tryggja landsmönnum öruggt húsnæði, sbr. 14. gr. b laga um húsnæðismál. Verður slík þingsályktun um stefnumótun á sviði

húsnæðismála framvegis lögð fram á Alþingi á fjögurra ára fresti. Enn fremur skipuðu stjórnvöld átakshóp um aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði 4. desember 2018. Var nefndinni falið að kynna stjórnvöldum og samtökum aðila vinnumarkaðarins heildstæða lausn á viðfangsefnum sínum og skilaði hún niðurstöðum sínum 19. janúar 2019 í formi tillagna í 40 liðum. Flokka má tillögur átakshópsins í sjö flokka en þeir eru:

- 1) Almennar íbúðir: Stækkun kerfisins með stofnframlögum og hærri tekjumörkum.
- 2) Húsnæðisfélög: Stuðningur við óhagnaðardrífín húsnæðisfélög.
- 3) Leiguvernd: Skýrari reglur á leigumarkaði án þess að það bitni á framboði.
- 4) Skipulags- og byggingarmál: Endurskoðun regluverks til einföldunar og rafvæðing stjórnsýslu.
- 5) Samgönguinnviðir: Hraðari uppbygging samgönguinnviða og almenningssamgangna.
- 6) Ríkislóðir: Ráðstöfun ríkislóða fyrir íbúðir, þar á meðal fyrir leigumarkað.
- 7) Upplýsingamiðlun: Samræmd söfnun og miðlun upplýsinga um húsnæðismál.

Vinna er þegar hafin af hálfu stjórnvalda við eftirfylgni við tillögur átakshópsins. Þannig hefur Íbúðalánasjóði verið falið að annast eftirfylgni með tillögum átakshópsins til samræmis við breytt hlutverk sjóðsins úr því að vera fyrst og fremst lánasjóður í að vera sú stofnun sem ber ábyrgð á framkvæmd húsnæðismála hér á landi. Sjóðnum til aðstoðar við eftirfylgnina eru bakhjarlar frá forsætisráðuneytinu, félagsmálaráðuneytinu, fjármála- og efnahagsráðuneytinu, samgöngu og sveitarstjórnarráðuneytinu og umhverfis- og auðlindaráðuneytinu. Haft verður viðtækt samstarf um ákveðna þætti í tillögum átakshópsins, þ.e. leiguvernd, skipulags- og byggingarmál og upplýsingar um húsnæðismál. Enn fremur verða skipaðar laganefndir sem fjalla um breytingar á löggjöf um framangreinda þætti. Sams konar fyrirkomulag verður til eftirfylgni með tillögum starfshóps um sértækar aðgerðir til að auðvelda ungu og tekjulágu fólki að kaupa sér íbúðarhúsnæði. Þá verður áfram unnið að uppbyggingu almenna íbúðakerfisins með stofnframlögum ríkis og sveitarfélaga til að auka aðgengi tekju- og eignalágra einstaklinga að öruggu húsnæði á viðráðanlegu verði. Í því sambandi er rétt að undirstrika það markmið stjórnvalda að húsnæðiskostnaður leigjenda almennra íbúða fari að jafnaði ekki umfram fjórðung tekna að teknu tilliti til húsnæðisbóta. Til að það markmið náist þarf að koma til hakkvæmari fjármögnun stofnframlagshafa. Snúa tillögur fyrrgreinds átakshóps m.a. að þessu atriði og er nú til skoðunar hvernig útfæra megi þær. Enn fremur er í tillögum átakshópsins lagt til að stutt verði við óhagnaðardrífín húsnæðisfélög til að auka framboð á viðunandi húsnæði á viðráðanlegu verði fyrir millitekjuhópa til leigu eða kaupa. Einnig þarf að tryggja nægilegt framboð af lóðum.

Jafnframt hefur Íbúðalánasjóður ráðist í tilraunaverkefni til að leita leiða til að bregðast við húsnæðisvanda á landsbyggðinni, m.a. vegna óvirks íbúða- og leigumarkaðar og skorts á viðunandi íbúðarhúsnæði, t.d. með nýbyggingum, endurbótum á eldra íbúðarhúsnæði eða breytingum á atvinnuhúsnæði í íbúðarhúsnæði. Sjö sveitarfélög urðu fyrir valinu en unnið er að því að löggesta úrræðið þannig að unnt verði að bregðast við húsnæðisvanda á landsbyggðinni þar sem þörf krefur hverju sinni. Í því sambandi hefur einnig verið stofnað sérstakt landsbyggðarleigufélag, Briet, sem er í eigu Íbúðalánasjóðs og stendur sveitarfélögum nú til boða samstarf við félagið til að auka hagkvæmni í rekstri félagslegra leiguíbúða á landsbyggðinni.

Þá þarf að gæta þess sérstaklega að tekjumörk húsnæðisbótakerfisins fyrir þann sem býr einn haldist í hendur við framfærsluviðmið almennatrygginga þannig að lífeyrisþegi, sem hefur ekki aðrar tekjur sér til framfærslu, fái óskertar húsnæðisbætur við árlega endurskoðun tekjumarkanna samhliða endurskoðun greiðslna almennatrygginga. Enn fremur verði grunnfjárhæðir og eignamörk húsnæðisbóta tekin til endurskoðunar árlega með tilliti til þróunar launa, verðlags og efnahagsmála, en samkvæmt lögum um húsnæðisbætur skal slík

endurskoðun fara fram við afgreiðslu fjárlaga ár hvert og skal ráðherra breyta grunnfjárhæðum húsnæðisbóta, tekju- og eignamörkum þegar framangreind skilyrði leiða til hækkunar á fjárhæðum þeirra. Að því er varðar húsnæðisbætur er einnig mikilvægt að tekið verði til skoðunar hvernig upplýsa megi almenning betur um rétt sinn til húsnæðisbóta en vísbendingar eru um að þó nokkur hópur sem á rétt á húsnæðisbótum sæki ekki um þær. Á það m.a. við um erlenda ríkisborgara. Gert er ráð fyrir að þetta verði tekið til skoðunar í tengslum við fyrirhugað fræðsluáttak um réttindi og skyldur leigjenda og leigusala, sbr. tillögu 12 hjá fyrrnefndum áttakshópi um húsnæðismál. Þá liggur fyrir að taka þurfi til skoðunar hvort húsnæðisstuðningur við búseturéttarhafa í húsnæðissamvinnufélögum skuli vera í formi húsnæðisbóta í stað vaxtabóta, sbr. fyrirmæli Alþingis í ákvæði til bráðabirgða við lög um húsnæðisbætur.

Vaxtabótakerfið hefur í megindráttum haldist óbreytt frá upphafi kerfisins 1990 og með breyttum aðstæðum þjónar kerfið tilgangi sínum síður árið 2019 en það gerði 1990. Auk þess að miðla ekki nægilega vel stuðningi þar sem stuðnings er mest þörf er kerfið flókið og ógagnsætt. Í fjármálaáætlun 2017 kom fram yfirlýstur vilji stjórnvalda til að draga úr stuðningi vaxtabótakerfisins. Þess í stað ætti sá stuðningur stjórnvalda sem færi í að auðvelda fólki að eignast húsnæði að fara í ríkari mæli í gegnum skattfjálsa nýtingu séreignarsparnaðar. Séreignarsparnaðarleiðirnar hafa hins vegar enn sem komið er ekki veitt tekjulágum sem vilja eignast húsnæði nægilegan stuðning. Fyrir vikið hafa verið til skoðunar breytingar á vaxtabótakerfinu sem myndu sníða af helstu vankanta kerfisins. Í forsendum fjárlaga fyrir árið 2019 voru fjárhæðir vaxtabótakerfisins hækkaðar um 5% og skerðingarmörk um 10% með það að leiðarljósi að hækka útgreiðslu vaxtabóta um 13% milli árana 2018 og 2019. Þróun vaxtabótakerfisins til lengri tíma er háð endurskoðun en starfshópar hafa skilað tillögum um hvernig vaxtabótakerfið geti betur mætt þörfum þeirra sem vilja eignast húsnæði.

Hvað áhættuþætti varðar er ljóst að árangur í húsnæðismálum er háður áframhaldandi stefnumótun í málaflokknum og eftirfylgni með þeim aðgerðum sem stjórnvöld hafa ákveðið að ráðast í til samræmis við tillögur áttakshópsins um húsnæðismál og annarra nefnda, svo sem þeirrar sem nú fjallar um aðgerðir til að auðvelda fyrstu kaup á íbúðarhúsnæði. Tryggja þarf nauðsynlega samvinnu og skilvirkni hjá stjórnvöldum á sviði húsnæðismála, m.a. við samræmda upplýsingaöflun og -miðlun um húsnæðismarkaðinn og húsnæðismál, sem og það fjármagn sem þarf til að ná markmiðum stjórnvalda á þessu sviði.

Markmið

Þrjú markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflokkinn sem bæði styðja við heimsmarkmið sameinuðu þjóðanna og sáttmála ríkisstjórnarinnar.

1. Aukinn stöðugleiki á húsnæðismarkaði með auknu jafnvægi á milli framboðs og eftirspurnar.
2. Aukið aðgengi að öruggu og viðeigandi húsnæði fyrir fyrstu kaupendur og tekju- og eignalága á viðráðanlegu verði.
3. Húsnæðiskostnaður efnaminni fjölskyldna og einstaklinga verði lækkaður.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Aukinn stöðugleiki á húsnæðismarkaði með auknu jafnvægi á milli framboðs og eftirspurnar eftir húsnæði.	11.1	Áætluð óuppfyllt íbúðarþörf.	5.000–8.000 íbúðir.	3.000	1.000

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
2	Aukið aðgengi að öruggu og viðeigandi húsnæði fyrir fyrstu kaupendur og tekju- og eignalága á viðráðanlegu verði.	11.1	Heildarfjöldi veittra stofnframlaga vegna almennra íbúða. Hlutfall húsaleigu af ráðstöfunartekjum leigjenda almennra íbúða að teknu tilliti til húsnæðisbóta.	1.592	2.800 árið 2021	3.300 árið 2023
				Vísbendingar eru um að markmiðið um 25% hafi ekki nást en nánari greiningu skortir.	25%	25%
3	Húsnæðiskostnaður efnaminni fjölskyldna og einstaklinga verði lækkaður.	11.1	Fjöldi heimila sem fá greiddar húsnæðisbætur.	14.997	16.000	17.300

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1 og 2	Áframhaldandi uppbygging almenna íbúðakerfisins með frekari stofnframlögum ríkis og sveitarfélaga.	2019–	Félagsmálaráðuneytið og Íbúðalánasjóður.
2	1	Samstarf opinberra stofnana um upplýsingaöflun og -miðlun um húsnæðismarkaðinn.	2019–2020	Félagsmálaráðuneytið og Íbúðalánasjóður.
3	2 og 3	Aðgerðir til að fylgja eftir tillögum starfshóps um fyrstu kaup.	2019–2020	Félagsmálaráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið og Íbúðalánasjóður.
4	2 og 3	Byggingarkostnaður lækkaður með endurskoðun byggingar- og skipulagsmála.	2019–	Félagsmálaráðuneytið, umhverfis- og auðlindaráðuneytið og Íbúðalánasjóður.
5	2 og 3	Endurskoðun grunnfjárhæða, tekju- og eignamarka húsnæðisbóta.	2019–	Félagsmálaráðuneytið.
6		Endurskoðun vaxtabótakerfisins til að beina stuðningnum í auknum mæli til efnamanna fólks.	2019-	Fjármála- og efnahagsráðuneytið.
7	2 og 3	Sérstaklega verði tekið mið af stöðu einstæðra foreldra og einhleypra á leigumarkaði við stefnumótun á sviði húsnæðismála.	2019–	Félagsmálaráðuneytið.
8	2 og 3	Fræðsluáttak um rétt til húsnæðisbóta o.fl.	2019–	Félagsmálaráðuneytið og Íbúðalánasjóður

32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála

UMFANG

Málefнасviðið skiptist í fjóra málaflokka, en þeir eru:

- 32.1 Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit.
- 32.2 Jafnréttismál.
- 32.3 Stjórnsýsla heilbrigðismála.
- 32.4 Stjórnsýsla félagsmála.

Heilbrigðisráðherra ber ábyrgð á málaflokkum um lýðheilsu, forvarnir og eftirlit og stjórnsýslu heilbrigðismála, félags- og barnamálaráðherra ber ábyrgð á málaflokki um stjórnsýslu félagsmála og forsætisráðherra ber ábyrgð á málaflokki um jafnréttismál.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefнасviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjáráukalög 2018	Fjárlög 2019
32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála			
32.10 Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit	2.770	2.794	2.918
32.20 Jafnréttismál	257	245	356
32.30 Stjórnsýsla heilbrigðismála	5.562	6.089	3.570
32.40 Stjórnsýsla félagsmála			3.454
Samtals	8.588	9.127	10.298

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Málaflokkar málefнасviðsins eru mjög ólíkir og því er umfjöllun þessa kafla skipt niður á hvern málaflokk.

Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit. Heilbrigðisráðherra lagði fram á Alþingi í janúar 2019 þingsályktunartillögu um heilbrigðisstefnu til ársins 2030. Leiðarljós stefnunnar er að almennigur á Íslandi búi við örugga og hagkvæma heilbrigðisþjónustu þar sem aðgengi allra landsmanna sé tryggt.

Framtíðarsýnin er að íslensk heilbrigðisþjónusta sé á heimsmeilikvarða og lýðheilsustarf með áherslu á heilsuefningu og forvarnir sé hluti af allri þjónustu, sérstaklega þjónustu heilsugæslunnar. Árangur heilbrigðisþjónustunnar sé metinn með því að mæla gæði þjónustunnar, öryggi hennar, hversu aðgengileg hún er og hvað hún kostar.

Meginviðfangsefni til að styrkja grunnstoðir heilbrigðiskerfisins er skipt í sjö kafla: Forysta til árangurs, Rétt þjónusta á réttum stað, Fólkið í forgrunni, Virkni notenda, Skilvirk þjónustukaup, Gæði í fyrirrími og Hugsað til framtíðar.

Framtíðarsýn Lýðheilsustefnu til 2030 er samfélag þar sem stutt er við heilsu og vellíðan, og unnið er markvisst að forvörnum og heilsueflingu þannig að sem flestir njóti æviára sem einkennast af lífsgæðum og góðri heilsu. Góð heilsa byggist á öflugu lýðheilsustarfi og samþættri heilbrigðisþjónustu sem styðst við gagnreynda þekkingu og bestu reynslu á hverjum tíma eins og getið er um í Þingsályktunartillögu um heilbrigðisstefnu til ársins 2030.

Meginmarkmið lýðheilsu, fornvarna og eftirlits er að stuðla að góðri heilsu og vellíðan landsmanna með því að tryggja kraftmikið lýðheilsustarf og örugga og góða heilbrigðisþjónustu sem byggist á gagnreyndri þekkingu og bestu reynslu á hverjum tíma. Dregið er til framtíðar úr beinum og óbeinum kostnaði fyrir samfélagið allt með því að efla starf á sviði fornvarna og lýðheilsu með sérstakri áherslu á heilbrigða lífshætti, geðheilbrigði og heilsu og velferð barna og ungmenna. Til að gera lýðheilsustarf markvissara væri mikilvægt að geta betur metið áhrif ákvarðana og aðgerða stjórnvalda á andlega og líkamlega heilsu (e. Health Impact Assessment).

Jafnréttismál. Stjórnvöld leggja áherslu á jafnrétti kynjanna, jafna meðferð og bann við mismunun. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar segir að Ísland eigi að vera land tækifæranna fyrir alla. Til að svo megi verða þurfi að styrkja sérstaklega stöðu þeirra sem höllum fæti standa. Framtíðarsýn stjórnvalda er að útrýma kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni, þar á meðal ofbeldi í nánnum samböndum, sem og hvers konar mismunun á vinnumarkaði og í samfélaginu öllu samanber lög nr. 85/2018 um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna og lög nr. 86/2018 um jafna meðferð á vinnumarkaði óháð kynþætti, þjóðernisuppruna, trú, lífsskoðun, fötlun, skertri starfsgetu, aldri, kynhneigð, kynvitund, kyneinkennum eða kyntjáningu sem gengu í gildi 1. september 2018.

Ríkisstjórnin leggur áherslu á markviss skref til að tryggja jafnrétti á vinnumarkaði og útrýma kynbundnum launamun. Þá vill ríkisstjórnin koma Íslandi í fremstu röð í málefnum hinsegin fólks með metnaðarfullri löggjöf um kynrænt sjálfræði. Í þeim lögum verði kveðið á um sjálfræði einstaklinga hvað varðar kyn og kynvitund og að einstaklingar njóti líkamlegrar friðhelgi og jafnréttis fyrir lögum óháð kynhneigð, kynvitund, kyneinkennum og kyntjáningu. Samhliða er unnið að endurskoðun laga nr. 10/2008, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla (hér eftir jafnréttislög), og stjórnarsýslu jafnréttismála með hliðsjón af alþjóðlegri þróun og breytingum í íslensku samfélagi. Efla þarf rannsóknir á stöðu kynjanna og stuðla þannig að þekkingarmiðaðri stefnumótun sem ýtir undir samfélagslegan og efnahagslegan ávinning aukins jafnréttis. Unnið verður áfram að því að innleiða samþættingu kynja- og jafnréttis-sjónarmiða í stefnumótun og ákvarðanatöku allra ráðuneyta og ríkisstofnana. Mikilvægt er að heildstæðri áætlun um samþætta stefnumótun jafnréttissjónarmiða verði hrundið í framkvæmd með vísan til jafnréttislaga, laga um opinber fjármál, nr. 123/2015 og löggjöf um jafna meðferð nr. 85/2018 og nr. 86/2018, sem og fyrirhuguð lög um kynrænt sjálfræði verði þau samþykkt. Slíkt mun tryggja stefnumótun í samræmi við markmið þessara laga og betri meðferð ríkisfjármuna.

Meðal annarra markmiða ríkisstjórnarinnar á sviði jafnréttismála er að lengja fæðingarorlof og hækka greiðslur í fæðingarorlofi. Þingsályktunartillaga um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess liggur fyrir Alþingi. Tillagan var unnin í nánu samstarfi ráðuneyta félagsmála, dómsmála, heilbrigðismála og mennta- og menningarmála, með víðtæku samráði um allt land. Verði aðgerðaáætlunin samþykkt gildir hún fyrir árin 2019–2022. Aðgerðaáætlun um bættu meðferð kynferðisbrota er full fjármögnuð og er unnið að framkvæmd hennar á vettvangi dómsmálaráðuneytisins.

Þá hefur forsætisráðherra skipað sérstakan stýrihóp um heildstæðar úrbætur að því er varðar kynferðislegt ofbeldi með aðkomu utanríkisráðuneytisins, heilbrigðisráðuneytisins, félags- og barnamálaráðuneytisins, mennta- og menningarmálaráðuneytisins og dómsmálaráðuneytisins sem skal vinna í samræmi við ákvæði Istanbúl-samningsins. Meðal verkefna hans er mótun stefnu um aðgerðir gegn stafrænu kynferðisofbeldi, viðbrögð við #églíka eða #metoo hreyfingunni, endurskoðun á réttarstöðu brotþola kynferðisofbeldis og mótun stefnu í forvörnum og fræðslu. Ráðgefandi nefnd var skipuð til að koma að síðastnefnda verkefnum.

Stjórnsýsla heilbrigðismála. Framtíðarsýn stjórnsýslu heilbrigðismála er velferð fyrir alla þar sem þjónustan er framúrskarandi, áherslur ráðherra komast í framkvæmd og öll vinna ráðuneytisins er fagleg og skilvirk. **Meginmarkmið varðandi stjórnsýslu heilbrigðismála** er að stuðla að öflugu starfi á sviði heilbrigðismála.

Stjórnsýsla félagsmála. Framtíðarsýn stjórnsýslu félagsmála er velferð fyrir alla þar sem þjónustan er framúrskarandi, áherslur ráðherra komast í framkvæmd og öll vinna ráðuneytisins er fagleg og skilvirk. **Meginmarkmið stjórnsýslu félagsmála** er að stuðla að öflugu starfi á sviði félagsmála.

FJÁRMÖGNUN

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnaviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála	10.906	10.983	11.418	11.416	11.313
Þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	10.801	10.880	11.317	11.316	11.214
Þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	105	103	101	100	99

32.1 LÝÐHEILSA, FORVARNIR OG EFTIRLIT

Verkefni

Undir málaflokkinn falla aðgerðir hins opinbera til að viðhalda og bæta heilbrigði, líðan og aðstæður einstaklinga, þjóðfélagshópa og þjóðarinnar í heild. Heilbrigðisráðherra ber ábyrgð á málaflokknum en lögð er áhersla á samvinnu við aðra ráðherra varðandi málaflokka sem eiga sameiginlega tengifleti, svo sem vegna forvarna. Efling lýðheilsu- og forvarnastarfs er mikilvæg til að bæta og viðhalda góðri heilsu landsmanna, auka lífsgæði og draga úr beinum og óbeinum kostnaði samfélagsins til framtíðar. Lýðheilsa er þverfaglegt hugtak sem hefur breiða skilgreiningu. Lýðheilsustarf felur í sér að viðhalda og bæta heilbrigði, líðan og aðstæður þjóðarinnar og þjóðfélagshópa með heilsueflingu, forvörnum og heilbrigðisþjónustu. Þá byggist lýðheilsustarf á þverfaglegu samstarfi og samvinnu í samfélaginu og snertir auk heilbrigðismála m.a. félagsmál, umhverfismál og efnahagsmál.

Helstu verkefni málaflokksins eru á sviði lýðheilsu og forvarna, þ.m.t. sóttvarna og geisla- varna. Einnig eftirlit með heilbrigðisþjónustu, sjúkraskrár, lífvísindi, starfsréttindi og vísinda- rannsókniir á heilbrigðissviði.

Lýðheilsusjóður starfar samkvæmt lögum um landlækni og lýðheilsu og er markmið hans að styrkja lýðheilsustarf bæði innan og utan Embættis landlæknis og eru árlegar tekjur hans skilgreindar í reglugerð.

Unnið verður að því að fella núgildandi stefnu í málaflokknum að gerð nýrrar heilbrigðis- stefnu til 2030 og gerð nýrrar vísindastefnu. Fyrir liggur geðheilbrigðisáætlun til 2020, lýð- heilsustefna með áherslu á börn og ungmenni til 18 ára aldurs (2017–2030), krabbameins- áætlun til 2030, stefna í áfengis- og vímuvörnum og lyfjastefna til ársins 2022. Þá er unnið að uppfærslu á stefnu í tóbaksvörnum. Ýmist er um fullbúnar stefnur og aðgerðaáætlanir að ræða eða stefnur, sýn og meginmarkmið sem fylgt verður eftir með aðgerðaáætlun. Helstu lög sem skapa umgjörð um málaflokkinn eru lög um landlækni og lýðheilsu, nr. 41/2007, sóttvarnalög, nr. 19/1997, lög um vísindarannsóknir á heilbrigðissviði, nr. 44/2014, lög um sjúkraskrár, nr. 55/2009, lög um geislavarnir, nr. 44/2002 og lög um heilbrigðisstarfsmenn, nr. 34/2012. Þá má einnig nefna lög um tóbaksvarniir, nr. 6/2002, lög um rafrettur og áfyllingar fyrir rafrettur nr.87/2018 og lög um ráðgjöf og fræðslu varðandi kynlíf og barneignir og um fóstureyðingar og ófrjósemisaðgerðir, nr. 25/1975.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Helstu áskoranir málaflokksins eru að stuðla að og viðhalda góðri heilsu og vellíðan lands- manna, meðal annars með aukinni áherslu á heilsuefningu aldraðra. Meðal þátta er varða lífsstíl og ójöfnuð í heilsu má nefna neyslu tóbaks, áfengis og vímuefna, kyrrsetu, óheilsusamlegt mataræði, umhverfisáhrif og smitsjúkdóma. Einnig þarf að huga að áhrifum skjánotkunar á svefn, þroska og líðan barna og ungs fólks. Lýðheilsuvísar verða áfram þróaðir þannig að þeir geti sem best stutt við lýðheilsustarf um allt land. Þá er unnið að aðgerðaáætlun til að draga úr sykurneyslu og meðal annars skoðað hvernig beita megi efnahagslegum hvötum til eflingar lýðheilsu.

Lýðheilsustefna með áherslu á börn og ungmenni til 18 ára aldurs var samþykkt árið 2016 og fyrir liggur skýrsla um mótun stefnu til að draga úr skaðlegum afleiðingum og hliðarverk- unum vímuefnaneyslu. Til stendur að endurskoða stefnu um áfengis og vímuvarniir og gerð aðgerðaráætlunar. Vísbendingar eru um aukinn geðrænan vanda og vanlíðan, t.d. meðal ungs fólks. Í gildi er stefna og aðgerðaáætlun í geðheilbrigðismálum til ársins 2020. Á grundvelli hennar er unnið samkvæmt aðgerðaáætlun til að fækka sjálfsvígum frá árinu 2018.

Unnið er að undirbúningi landskönnunar á mataræði sem er forsenda þess að hægt sé að fylgjast með þróun mataræðis, neyslu næringarefna, aukefna og aðskotaefna meðal lands- manna í ólíkum aldurs-, búsetu-, og þjóðfélagshópum. Upplýsingar sem fást úr könnun sem þessari eru mikilvægar til að vinna að forvörnum gegn langvinnum sjúkdómum, t.d. sykursýki tegund 2. Starfshópur um skrá um sykursýki og skimun fyrir sykursýki skilaði skýrslu 2018 og eru þar lagðar fram aðgerðir til að bregðast við vaxandi nýgengi sykursýki og lagt til að stofnuð verði sykursýkisskrá á landsvísu en Embætti landlæknis vinnur að kostnaðarmati slíkrar skrár.

Útbreiðsla kynsjúkdóma hefur aukist hér á landi og skilaði starfshópur skýrslu í janúar 2018 þar sem fjallað er um aðgerðir til að snúa við þeirri þróun og í undirbúningi er stofnun fagráðs um kynheilbrigði. Ákveðið hefur verið að dreifa smokkum til tiltekinna hópa gjald- frjálst ásamt því að fræðsla um notkun smokksins verður aukin.

Samstarfsverkefni um átak til að útrýma lifrabólgu C á Íslandi lauk í árslok 2018. Góður árangur var af átakanu og mikilvægt er að viðhalda því áfram. Þá hefur sóttvarnalæknir lagt til að hafin verði almenn bólusetning gegn hlaupabólu hjá börnum á Íslandi og hefur honum verið

falið að skipuleggja bólusetninguna í samræmi við reglugerð um bólusetningar nr. 221/2001 og er gert ráð fyrir að hefja gjaldfrjálsa bólusetningu árið 2020. Kostnaðarhagkvæmni bólusetningar gegn hlaupabólu er mikil. Erlendar rannsóknir hafa sýnt að bólusetningin leiðir af sér sparnað í samfélaginu, aðallega vegna minni fjarvista foreldra frá vinnu en einnig vegna fækkunar á alvarlegum veikindum svo sem á ristli hjá fullorðnum. Sömuleiðis hefur kostnaðarhagkvæmnisúttekt á Íslandi sýnt að búast má við að bólusetningin yrði hagkvæm hér á landi.

Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin hefur skilgreint sýklalyfjaónæmi sem eina af stærstu heilbrigðisögnum heimsins. Starfshópur skipaður af heilbrigðisráðherra skilaði skýrslu 2017 með tillögum um aðgerðir til að draga úr útbreiðslu sýklalyfjaónæmra bakteria hér á landi. Heilbrigðisráðherra og sjávar- og landbúnaðarráðherra hafa undirritað samstarfsyfirlýsingu um sameiginlegt átak til að draga úr útbreiðslu sýklalyfjaónæmra bakteria á Íslandi, ráðherrarnir líta svo á að tillögur starfshópsins marki opinbera stefnu stjórnvalda í þessum málaflokki. Skipaður hefur verið stýrihópur beggja ráðuneyta sem mun hafa það hlutverk að framfylgja þeirri stefnu.

Með hækkandi aldri þjóðarinnar og fjölgun íbúa má reikna með fjölgun krabbameinstilfella í náinni framtíð. Samþykkt hefur verið krabbameinsáætlun til ársins 2030 en þar er m.a. lögð áhersla á fyrirbyggjandi aðgerðir og snemmgreiningu krabbameina.

Mikilvægt er að halda áfram að efla forvarnir sjúkdóma. Þátttaka í skimun fyrir leghálskrabbameini og krabbameini í brjósti hefur dregist saman og stefnt er að skimun fyrir ristilkrabbameini. Fjárveiting vegna þessa verkefnis er að finna á málefnasviði 24. Fagråd um skimanir hefur skilað til ráðuneytisins tillögum um framtíðarfyrirkomulag skimana á landsvísu. Skipuð verður verkefnisstjórn sem mun útfæra og undirbúa innleiðingu á tillögum ráðsins. Eftir stendur að fagráðið taki til skoðunar fyrirkomulag skimana fyrir einstökum krabbameinum.

Fyrir liggur skýrsla um miðlun erfðaupplýsinga í forvarnaskyni og liggja fyrir tillögur hópsins hvernig rétt er að nýta erfðaupplýsingar á einstaklingsmiðaðan hátt í forvörnum m.a. um miðlun upplýsinga um BRCA, stöðu einstaklinga með verulega aukna hættu á brjóstakrabbameini og jafnframt tillögur sem ætlað er að nýtast á heildstæðari hátt við miðlun erfðaupplýsinga til frambúðar. Fyrir liggja drög að reglugerð um tilkynningar til þátttakanda í vísindarannsókn á heilbrigðissviði um mikilvæga þætti sem koma fram við framkvæmd vísindarannsóknna á heilbrigðissviði og varða heilsu hans. Miðlun erfðaupplýsinga í heilbrigðisþjónustu mun krefjast aukins stuðnings við erfðaráðgjöf Landspítala og Embætti landlæknis sem hefur yfirumsjón með vefsíðunni Heilsuvera.

Til að tryggja auknið öryggi sjúklinga og heilbrigðisstarfsfólks er aðkallandi að auka samfelli, gæði, öryggi, hagkvæmni og skilvirkni í heilbrigðisþjónustunni með því að halda áfram þróun, framkvæmd og innleiðingu rafrænnar sjúkraskrár og rafrænna samskipta með heilbrigðisupplýsingar á landsvísu og að auka samskipti við sjúklinga í gegnum vefsvæðið Heilsuveru. Gögn varðandi innskráningu á mínum síðum í Heilsuveru er hægt að greina eftir kyni og aldri. Það er ljóst að fleiri konur skrá sig inn á Heilsuveru en karlar. Konur nýta jafnframt heilsugæsluna meira en karlar. Frekari greininga og aðgerða er þörf til að leiðrétta þann mun sem til staðar er.

Áætlun um gæðaþróun í heilbrigðisþjónustu til ársins 2030 var staðfest af heilbrigðisráðherra í lok árs 2018. Afurð áætlunarinnar er gæðauppgjör sem sýnir árangur heilbrigðisþjónustu varðandi gæði og öryggi þjónustunnar, aðgengi og skilvirkni.

Mikilvægt er að fylgjast með mönnun í heilbrigðiskerfinu til að tryggja gæði þjónustunnar og öryggi. Ráðist verður í framkvæmd mannaflaspár og verða mönnunarviðmið skoðuð í samráði við Embætti landlæknis.

Tryggja þarf aðstöðu og stuðning til öflugra vísindarannsókna með Heilbrigðisvísindasjóði til að auka gæði þjónustunnar og efla mannafla.

Markmið

Þrjú markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflokkinn.

1. Efling heilsu og heilbrigðra lifnaðarháttá. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er þess getið að leggja skuli áherslu á forvarnir og lýðheilsu. Verkefni á sviði forvarna og lýðheilsu eru árangursrík leið til að stuðla að góðri heilsu og vellíðan landsmanna og sporna við lífsstílstengdum sjúkdómum. Mikilvægt er að leggja áherslu á verkefni tengd geðrækt, næringu, hreyfingu, tóbaks-, áfengis- og vímuefnum, skaðaminnkun, kynheilbrigði og forvörnum gegn kynsjúkdómum. Áhættuþættir sjúkdóma sem tengjast lífsstíl eru vaxandi vandi og eitt helsta viðfangsefni samfélagsins á sviði lýðheilsu sem endurspeglast í heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna og leiðbeiningum Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar. Mikilvægt er að styrkja áfram heilsuefandi skóla og heilsuefandi samfélag með því að styðja við íþróttir, æskulýðsstarf, öldrunarstarf, heilsuefingu aldradra og heilsuefingu á vinnustöðum. Þar nýtast svæðisbundnir lýðheilsuvísar til eftirfylgni og eftirlits. Forvarnir þarf að efla, m.a. með því að efla og auka þátttöku í skimun fyrir brjósta- og leghálskrabbameini. Hefja skal skimun fyrir krabbameini í ristli og endaparmi hjá tilgreindum aldurshópi.
2. Aukið öryggi sjúklinga og heilbrigðisstarfsmann. Vaxandi áhersla er lögð á aðkomu einstaklinga í ákvarðanatöku og meðferð og aðgangi þeirra að eigin upplýsingum. Öruggræn skránir og samskipti með heilbrigðisupplýsingar eru grundvallaratriði til að tryggja öryggi. Þjónusta þarf að byggjast á gagnreyndri þekkingu og bestu reynslu á hverjum tíma.
3. Aukin hagkvæmni, skilvirkni og gæði heilbrigðisþjónustu. Góð upplýsingamiðlun eflir skilvirkni, hagkvæmni, samfellu og gæði þjónustunnar og til þess þarf að halda áfram uppbyggingu og þróun rafrænnar skráningar, rafrænna samskipta og uppbyggingu rafrænnar sjúkraskrár á landsvísi. Áætlun um gæðapróun í heilbrigðisþjónustu er auk þess þáttur í að tryggja og sýna fram árangur heilbrigðisþjónustu varðandi gæði og öryggi þjónustunnar, aðgengi og skilvirkni. Bæta þarf rafræn samskipti við sjúklinga og auka þarf fjarheilbrigðisþjónustu. Þá er mikilvægt að efla upplýsingavinnslu innan heilbrigðisþjónustunnar.

Mælikvarðar hafa verið uppfærðir m.t.t. starfsáætlunar Embættis landslæknis og þeirrar þróunar sem orðið hefur.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Efling heilsu og heilbrigðra lífnaðarháttá.	3.4, 3.5, 3.7, 3.A	Hlutfall þeirra sem hafa aldrei reykt en nota rafrettur ¹ .	14,8%	14%	12%
			Þátttaka í skimun fyrir a) brjóstakrabbameini ² b) leghálskrabbameini ³	a) 57% b) 66%	a) 59% b) 68%	a) 62% b) 72%
			Hlutfall landsmanna sem býr í heilsuefandi samfélagi/sveitarfélagi.	83,6%	87%	92%
2	Aukið öryggi sjúklinga og heilbrigðisstarfsmanna.	3.8	Fjöldi heilbrigðisstofnana sem hefur innleitt Datix atvikaskráningu.	Aðlögun kerfis og prófanir	Innleiðingu lokið á 4 stofnunum	Innleiðingu lokið á 10 stofnunum
			Hlutfall lækna sem notar lyfjagagnagrunn (tekur ekki til lækna á sjúkrahúsum) ⁴ .	65,4%	67%	70%
3	Aukin hagkvæmni, skilvirkni og gæði heilbrigðisþjónustu.	3.4, 3.7, 3.8	Hlutfall landsmanna 16 ára og eldri sem nota Heilsuveru í samskiptum við heilbrigðisþjónustuna.	26,8%	30%	60%
			Traust almennings til heilbrigðisþjónustu.	65%	68%	70%

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1, 2 og 3	Fella nógildandi stefnu í málaflökknum að tillögu til þingsályktunar um heilbrigðisstefnu til ársins 2030.	2019–2030	HRN
2	1, 2 og 3	Sameiginlegt átak til að draga úr útbreiðslu sýklalyfjaónæmra baktería á Íslandi.	2019–2024	HRN, ANR og Embætti landlæknis.
3	1	Hvetja til og styðja við heilsueflingu aldraðra	2019–2024	HRN og Embætti landlæknis.
4	1	Endurskoðun á stefnu í áfengis- og vímuevörnum og gerð aðgerða-áætlunar.	2019–2021	HRN og Embætti landlæknis.
5	1	Bólusetning hafin gegn hlaupabólu.	2020	HRN og Embætti landlæknis.
6	1	Framkvæmd krabbameinsáætlunar til ársins 2030.	2019–2030	HRN
7	2 og 3	Stofnsetja heilbrigðisvísindasjóð sbr. þingsályktunartillaga um heilbrigðisstefnu til ársins 2030.	2020–2030	HRN
8	2 og 3	Gerð mannaflaspár fyrir fjölmennustu heilbrigðisstéttir í heilbrigðisþjónustunni.	2019–2020	HRN

¹ Tekur aðeins til þess hóps sem nota rafrettur, 8% fullorðinna landsmanna árið 2017.

² Uppsöfnuð tveggja ára þátttaka kvenna á boðunarskrá. Konur 40–69 ára.

³ Uppsöfnuð 3,5 ára þátttaka kvenna á boðunarskrá. Konur 23–65 ára.

⁴ Tekur ekki til lækna á sjúkrahúsum, tannlækna og dýralækna.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
9	2 og 3	Gæðavísar skilgreindir, birtir og gerðar kröfur til veitenda heilbrigðisþjónustu um gæðauppgjör (innleiðing gæðaáætlunar um gæðaþróun í heilbrigðisþjónustu).	2019–2030	HRN, Embætti landlæknis.
10	3	Bætt skráning í Slysaskrá Íslands.	2020–2021	HRN, Embætti landlæknis.
11	3	Aukin áhersla á gæðamál og vottun gæðakerfa í eftirliti með notkun geislatækja og geislavirkra efna.	2020–2024	HRN, Geislavarnir Ríkisins.

32.2 JAFNRÉTTISMÁL

Verkefni

Undir jafnréttismál falla aðgerðir hins opinbera á sviði kynjajafnréttismála, sbr. lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008 og framkvæmdaáætlun ríkisstjórnarinnar í jafnréttismálum fyrir árin 2016–2019 sem samþykkt var á Alþingi í september 2016. Unnið er að endurskoðun jafnréttislaga og nýrri framkvæmdaáætlun fyrir árin 2020–2023. Þá falla lög nr. 85/2018 um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna og lög nr. 86/2018 um jafna meðferð á vinnumarkaði einnig hér undir. Frumvarp um kynrænt sjálfræði er í vinnslu og fellur sá málaflokkur einnig undir stjórnarmálefnið jafnréttismál ásamt málefnum hinsegin fólks. Jafnframt er unnið að samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða í alla stefnumótun og ákvarðanatöku ráðuneyta og ríkisstofnana.

Forsætisráðherra fer með framkvæmd laga nr. 10/2008, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, og laga um jafna meðferð nr. 85/2018 og 86/2018. Forsætisráðuneytið fer með yfirstjórn málaflokksins og hefur reglulegt samráð við önnur ráðuneyti um verkefni á sviði jafnréttismála, svo sem atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið, félags- og barnamálaráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið, dómsmálaráðuneytið, mennta- og menningarmálaráðuneytið og utanríkisráðuneytið. Forsætisráðuneytið fer einnig með Framkvæmdasjóð jafnréttismála og ábyrgð á starfsemi Jafnréttissjóðs Íslands. Stjórnsýsla Jafnréttissjóðs Íslands hefur verið færð yfir til Rannsóknamiðstöðvar Íslands (Rannís) en árlega á tímabilinu 2016–2020 eru 100 millj.kr. til úthlutunar úr sjóðnum til verkefna og rannsókna sem hafa að markmiði að auka jafnrétti kynjanna.

Jafnréttisstofa annast framkvæmd jafnréttismála í umboði forsætisráðherra og Jafnréttisráð er ráðherra til ráðgjafar. Hlutverk Jafnréttisstofu er jafnframt að hafa eftirlit með fyrrgreindum lögum.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Með nýjum lögum um jafna meðferð nr. 85 og nr. 86 frá 2018 hefur hlutverk Jafnréttisstofu breyst þannig að auk verkefna er snerta jafnrétti kynjanna heyra undir hana verkefni sem snerta annars vegar mismunun í samfélaginu öllu á grundvelli kynþáttar og þjóðernisuppruna og hins vegar á vinnumarkaði á grunni kynþáttar, þjóðernisuppruna, trúar, lífsskoðunar, fötlunar, skertrar starfsgetu, aldurs, kynhneigðar, kynvitundar, kyneinkenna eða kyntjáningar. Á grunni þingsályktunar um framkvæmdaáætlun í jafnréttismálum til fjögurra ára (2016–2019) var skipaður starfshópur sérfræðinga sem hefur unnið að endurskoðun jafnréttislaga og stjórnsýslu

jafnréttismála. Einnig er starfandi verkefnisstjórn um mótun heildstæðrar áætlunar um innleiðingu samþættingar kynja- og jafnréttissjónarmiða í stefnumótun og ákvarðanatöku Stjórnarráðsins og stofnana ríkisins.

Áskoranir á sviði jafnréttismála eru margþættar og tengjast m.a. viðvarandi launamuni kvenna og karla, kynjaskiptingu starfa á vinnumarkaði, ójafnri valdastöðu kynjanna og kynbundnu og kynferðislegu ofbeldi og áreitni. Huga þarf betur að samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða við alla stefnumótun stjórnvalda svo tryggt sé að hún samræmist markmiðum laga nr. 10/2008 um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008, með síðari breytingu á lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008, með síðari breytingum (jafnlaunavottun) tóku gildi 1. janúar 2018 og eru þau grundvallartæki til að útrýma kynbundnum launamun. Þá skipaði forsætisráðherra í febrúar 2018 stýrihóp um heildstæðar úrbætur að því er varðar kynferðislegt ofbeldi.

Markmið

Þrjú markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflokkinn.

1. Launajafnrétti verði náð – kynbundnum launamun verði útrýmt. Ríkisstjórnin mun halda áfram að taka markviss skref til að útrýma kynbundnum launamun. Í því skyni verður m.a. unnið að því að draga óleiðréttan sem og leiðréttan launamun kvenna og karla fram í dagsljósið með reglubundnum rannsóknum. Jafnlaunavottun hefur verið lögfest á grundvelli staðalsins IST 85 um jafnlaunakerfi, kröfur og leiðbeiningar. Jafnlaunavottun á að tryggja að sambærileg og jafnverðmæt störf séu metin með sambærilegum hætti í samræmi við kröfur staðalsins. Fyrirtæki með 250 starfsmenn eða fleiri á ársgrundvelli og stofnanir sem eru í meirihlutaeigu ríkisins skulu innleiða jafnlaunakerfi og öðlast jafnlaunavottun fyrir lok ársins 2019. Fyrirtæki með 150–249 starfsmenn skulu uppfylla skilyrði laganna fyrir árslok 2020.
2. Dregið verði markvisst úr kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni, þar á meðal ofbeldi í nánum samböndum. Ríkisstjórnin hefur lagt ríka áherslu á aðgerðir gegn kynbundnu og kynferðislegu ofbeldi og áreitni. Aðgerðaáætlun um úrbætur í meðferð kynferðisbrota hefur verið fullfjármöggnuð og er framkvæmd hennar fylgt ítarlega eftir af hálfu dómsmálaráðuneytisins. Samingur Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi (Istanbul-samningurinn) var fullgiltur 26. apríl 2018 og verður honum fylgt eftir á skrifstofu jafnréttismála í forsætisráðuneytinu í samstarfi við stýrihóp um heildstæðar úrbætur að því er varðar kynferðislegt ofbeldi. Þingsályktunartillaga um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess liggur fyrir Alþingi og á grunni hennar verður ráðist í viðtækar aðgerðir gegn hvers kyns ofbeldi, verði hún samþykkt. Í aðgerðaáætluninni er áhersla lögð á forvarnir og fræðslu, bætt verklag og málsmeðferð í réttarvörslukerfinu og samhæfingu og þverfaglegt samstarf í þjónustu við þolendur ofbeldis. Stýrihópur um heildstæðar úrbætur að því er varðar kynferðislegt ofbeldi vinnur einnig að mótun stefnu um aðgerðir gegn stafrænu ofbeldi, viðbrögðum við #metoo hreyfingunni og endurskoðun á forvarna- og fræðslumálum að því er varðar kynferðislegt ofbeldi og áreitni.
3. Réttindi hinsegin fólks verði tryggð Ríkisstjórnin hefur einsett sér að komast í fremstu röð í málefnum hinsegin fólks í samræmi við tilmæli Evrópuráðsþingsins frá árinu 2015 þess efnis að aðildarríkin lögfesti kynrænt sjálfræði. Frumvarp til laga um kynrænt sjálfræði þar sem réttur einstaklinga til að ákvarða sjálfir kyn sitt er tryggður liggur fyrir. Jafnframt munu fyrirhuguð lög kveða á um að kynvitund hvers og eins njóti viðurkenningar og að einstaklingar njóti líkamlegrar friðhelgi og jafnréttis fyrir lögum óháð kynhneigð, kynvitund, kyneinkennum og kyntjáningu. Lögín munu leysa af hólmi núverandi

lög nr. 57/2012 um réttarstöðu einstaklinga með kynáttunarvanda. Unnið er að fyrstu framkvæmdaáætlun stjórnvalda í málefnum hinseginn fólks.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Launajafnrétti verði náð – kynbundnum launamun verði útrýmt.	5 8	Fjöldi opinberra stofnana, sjóða og fyrirtækja sem eru að hálfu eða í meirihlutaeigu ríkisins sem fá vottun.	15	219	219
			Fjöldi fyrirtækja á markaði sem fá vottun.	27	140	817
			Jákvæð breyting á kynbundnum (leiðrétum) launamun mældur í launarannsóknnum Hagstofu Íslands.	4.5%	3%	2%
2	Dregið verði markvisst úr kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni, þar á meðal ofbeldi í nánnum samböndum	5	Hlutfall þeirra sem hafa orðið fyrir ofbeldi í nánnum samböndum.	5.8% ⁵		
			Hlutfall þeirra sem orðið hafa fyrir kynferðisbroti.	2.5% ⁶		
			Fleiri fórnarlömb ofbeldis í nánnum samböndum tilkynni það til lögreglu.	20% ⁷	25%	35%
	Fleiri fórnarlömb kynferðisbrots hafa tilkynnt það til lögreglu.	7.2% ⁸	10%	20%		
3	Réttindi hinseginn fólks verði tryggð	16	Lagaleg staða og réttindi hinseginn fólks á lista the European Region of the International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA-Europe).	16. ILGA-Europe	14. sæti á lista ILGA-Europe	Eitt af efstu 10 sætum á lista ILGA-Europe.

⁵ Skýrsla Ríkislögreglustjóra: Reynsla landsmanna af afbrotum og öryggistilfinning íbúa 2018, útgefið desember 2018. Sjá spurningu 8. Vefslóð: <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2018/12/Reynsla-landsmanna-af-afbrotum-og-%C3%B6ryggi-%C3%ADb%C3%BAa-2018-spurt-2018.pdf>

⁶ Skýrsla Ríkislögreglustjóra: Reynsla landsmanna af afbrotum og öryggistilfinning íbúa 2018, útgefið desember 2018. Sjá spurningu 5. Vefslóð: <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2018/12/Reynsla-landsmanna-af-afbrotum-og-%C3%B6ryggi-%C3%ADb%C3%BAa-2018-spurt-2018.pdf>

⁷ Skýrsla Ríkislögreglustjóra: Reynsla landsmanna af afbrotum og öryggistilfinning íbúa 2018, útgefið desember 2018. Sjá spurningu 8. Athugasemd: Skv. upplýsingum frá tölfraeðideild Ríkislögreglustjóra á tilkynningahlutfallið eingöngu við um þá sem söguðust hafa orðið fyrir hótunum/ögnunum, líkamlegu og/eða kynferðislegu ofbeldi í nánnum samböndum en það hlutfall var 2.1% þeirra sem svöruðu könnuninni. Vefslóð: <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2018/12/Reynsla-landsmanna-af-afbrotum-og-%C3%B6ryggi-%C3%ADb%C3%BAa-2018-spurt-2018.pdf>

⁸ Skýrsla Ríkislögreglustjóra: Reynsla landsmanna af afbrotum og öryggistilfinning íbúa 2018, útgefið desember 2018. Sjá spurningu 5.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Framkvæmd verkefna um jafnrétti á vinnumarkaði og launajafnrétti kynja, þ.m.t. verkefni um jafnlaunavottun innan tímamarka laga nr. 56/2017.	2020–2023	Forsætisráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið.
2	1	Ráðuneyti og stofnanir ríkisins innleiði staðalinn ÍST 85 og hljóti jafnlaunavottun innan tímamarka laga nr. 56/2017.	2018–2023	Forsætisráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið.
3	2	Mótun stefnu um forvarnir og fræðslu til að útrýma kynferðislegu ofbeldi og áreitni, bætt réttarstaða brotaþola, aðgerðir gegn stafrænu kynferðisofbeldi og aukið þverfaglegt samstarf um forvarnir og þjónustu við þolendur og gerendur ofbeldis.	2018–2021	Forsætisráðuneyti í samstarfi við ráðuneyti félagsmála, dómsmála, heilbrigðismála og mennta- og menningarmála.
4	3	Innleiðing laga um kynrænt sjálffræði.	2019–2022	Forsætisráðuneytið.
5	3	Gerð framkvæmdaáætlunar í málefnum hinsegin fólks og framlagning tillögu til þingsályktunar.	2019–2020	Forsætisráðuneytið.

32.3 STJÓRNSÝSLA HEILBRIGÐISMÁLA**Verkefni**

Undir málaflokkinn heyra m.a. aðalskrifstofa heilbrigðisráðuneytisins, lyfjagreiðslunefnd, vísindasiðanefnd og Sjúkratryggingar Íslands (SÍ). SÍ sjá um framkvæmd annarra málaflokka en þann málaflokk sem stofnunin fellur undir. Þess hefur verið gætt að tilgreina stofnunina við umfjöllun um viðkomandi málaflokka og verður því umfjöllun í þessu stefnuskjali ein-skorðuð við heilbrigðisráðuneytið. Verkefni ráðuneytisins eru nánar tilgreind í forsetaúrskurði nr. 119/2018.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Heilbrigðisráðherra lagði fram á Alþingi í janúar 2019 þingsályktunartillögu um heilbrigðisstefnu til ársins 2030. Leiðarljós stefnunnar er að almenningur á Íslandi búi við örugga og hagkvæma heilbrigðisþjónustu þar sem aðgengi allra landsmanna sé tryggt. Helstu áskoranir framundan eru að innleiðing heilbrigðisstefnu ráðherra takist sem best og er hafinn undirbúningur að áætlanagerð vegna þess. Horft verður til meginviðfangsefna er fram koma í stefnunni sem eru forysta til árangurs, rétt þjónusta á réttum stað, fólkið í forgrunni, virkni notenda, skilvirk þjónustukaup, gæði í fyrirrúmi og hugsað til framtíðar. Tryggt verður að við mótun aðgerðaráætlana heilbrigðisstefnunnar verði gert ráð fyrir breiðri aðkomu haghafa.

Í gildi eru stefna og aðgerðaráætlun um geðheilbrigðismál til fjögurra ára (2016–2019), lýðheilsustefna (2017–2030), lyfjastefna (2015–2020), aðgerðaáætlun um uppbyggingu hjúkrunarrýma til ársins 2022 og krabbameinsáætlun til ársins 2030. Helstu áskoranir við stjórn-sýslu heilbrigðismála eru fölgjar í því að samþætta og samræma alla stefnumótun og áætlana-gerð. Verði heilbrigðisstefna til ársins 2030 samþykkt á Alþingi mun sú stefna marka fram-tíðarsýn og meginmarkmið heilbrigðiskerfisins alls.

Auknar kröfur um töluleg gögn við stefnumótun hafa leitt til uppbyggingar hagsmála innan ráðuneytisins. Ýmsar áskoranir eru þó við auknar kröfur um töluleg gögn t.d. er varða uppbyggingu gagnagrunna innan ráðuneytis, aðgengi að gögnum stofnana, skráningu stofnana á upplýsingum vegna ýmissa greininga svo sem á jafnri stöðu kynja innan málaflokka og hversu nýleg aðgengileg gögn eru. Ítarlegri flokkun gagna mun því meðal annars gefa aukin tækifæri til að greina umbótaverkefni ef með þarf til að jafna stöðu kynja.

Þá er einnig töluverð áskorun að innleiða EES reglugerðir og tilskipanir. Framundan eru stór verkefni við innleiðingu á EES gerðum á sviði lækningatækja, tóbaksvarna og lyfja.

Í lok ársins 2018 var velferðarráðuneytinu skipt í tvö ráðuneyti: félagsmálaráðuneyti og heilbrigðisráðuneyti. Töluverð vinna fólst í uppskiptingunni með tilliti til mannauðs og aðbúnaðar og gera áætlanir ráð fyrir að öllum verkefnum þessu tengt ljúki fyrir árslok 2019.

Markmið og mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Skilvirkari stjórnsýsla velferðarmála	3	Ánægja með samstarf við ráðuneytið skv. könnun meðal forstöðumanna	54% (2016)	>=77%	>=87%
			Hlutfall stofnana sem deila munu gögnum með ráðuneytinu í gegnum gagnagrunn heilbrigðisráðuneytisins	5%	20%	100%
			Fjöldi innleiðinga ESB tilskipana sem ekki hefur náðst að innleiða innan settra tímamarka.	4 tilskipanir (2016)	2 tilskipanir	Fullt samræmi milli tilskipana ESB og laga og reglugerða HRN

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Innleiðing Heilbrigðisstefnu og gerð aðgerðaáætlana.	2019–2022	HRN
2	1	Þróun á gagnagrunni fyrir HRN sem tekur við tölulegum gögnum stofnana.	2020–2022	HRN
3	1	Fylgjast með tilskipunum í mótun hjá ESB og hefja innleiðingu fyrr í ferlinu.	2020–2024	HRN

32.4 STJÓRNSÝSLA FÉLAGSMÁLA

Verkefni

Undir málaflokkinn fellur m.a. rekstur aðalskrifstofu félagsmálaráðuneytisins, úrskurðarnefndar velferðarmála, Gæða- og eftirlitsstofnunar félagsþjónustu og barnaverndar auk reksturs Tryggingarstofnunar ríkisins og Mannvirkjastofnunar. Umfjöllun í fjármálaáætlun einskorðast við verkefni aðalskrifstofu ráðuneytisins.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Félagsmálaráðuneytið tók til starfa 1. janúar 2019 er þingsályktun um uppskiptingu velferðarráðuneytisins tók gildi. Verkefni velferðarráðuneytisins skiptust á milli félags- og barnamálaráðherra og heilbrigðisráðherra samkvæmt forsetaúrskurði nr. 119/2018 um skiptingu ráðuneyta. Eitt helsta áherslumál félags- og barnamálaráðherra snýr að málefnum barna og verður þingsályktunartillaga um framkvæmdaáætlun í barnavernd 2019–2022 lögð fram á Alþingi í mars 2019. Það er mikilvægt að stefnumótun og vinna í málefnum barna verði samræmd og samþætt á öllum stigum stjórnýslunnar. Á grunni viljayfirlýsingar fimm ráðherra og Sambands íslenskra sveitarfélaga frá september 2018 var skipaður stýrihópur Stjórnarráðsins í málefnum barna sem í sitja fulltrúar aðurnefndra fimm ráðherra auk forsætisráðherra. Starf hópsins er leitt af félags- og barnamálaráðherra.

Önnur áhersluatriði ráðuneytisins koma m.a. fram í framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks (2017–2021) og framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda (2015–2019)

Í félagsmálaráðuneytinu verður lögð áhersla á að þróa innri starfsemi ráðuneytisins í takt við lög um opinber fjármál nr. 123/2015. Lögð verður áhersla á að efla stefnumótunarhlutverk ráðuneytisins og þróun árangursmælikvarða í samræmi við ákvæði fyrrnefndra laga. Ráðuneytið mun halda áfram uppbyggingu á vöruhúsi gagna og gagnaöflun frá stofnunum ráðuneytisins svo hægt sé að byggja stefnumótandi ákvarðanir á raungögnum. Það eru áskoranir sem blasa við vegna uppbyggingar gagnagrunna en þær lúta að bættu aðgengi og gæðum gagna.

Félagsmálaráðuneytið leggur áherslu á að efla samstarf við stofnanir sínar. Með það að markmiði verða árlega gerðar kannanir á viðhorfi forstöðumanna stofnana vegna samstarfs þeirra við ráðuneytið. Innleiðing ESB-gerða er einnig áskoron fyrir ráðuneytið þar sem ekki hefur náðst að innleiða allar gerðir innan tímamarka. Þó hefur góður árangur náðst frá árinu 2017 og gert er ráð fyrir að viðhalda þeim árangri.

Markmið

Eitt markmið hefur verið skilgreint fyrir málaflokkinn en það er bætt stjórnýsla félagsmála.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Bætt stjórnýsla félagsmála		Ánægja með samstarf við ráðuneytið skv. könnun meðal forstöðumanna	54% (2016)	75%	85%
			Fjöldi ESB-gerða sem ekki hefur náðst að innleiða innan tímamarka	1	Fullt samræmi milli innleiðingar og reglugerða FRN	Fullt samræmi milli innleiðingar og reglugerða FRN

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020-2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Árleg þjónustukönnun meðal forstöðumanna	2020–2024	FRN
2	1	Fylgjast með gerðum í mótun hjá ESB og hefja innleiðingu fyrr í ferlinu.	2020–2024	FRN
3	1	Þróun á uppbyggingu gagnagrunna og vöruhúss gagna	2020–2022	FRN

33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar

UMFANG

Málefнасviðið er á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra og skiptist í þrjá málaflokka en þeir eru:

- 33.1 *Fjármagnskostnaður.*
- 33.2 *Ríkisábyrgðir.*
- 33.3 *Lífeyrisskuldbindingar.*

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefнасviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjárukaalög 2018	Fjárlög 2019
33 Fjármagnskostn., ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar .			
33.10 Fjármagnskostnaður	81.357	55.699	47.625
33.20 Ríkisábyrgðir	458	110	110
33.30 Lífeyrisskuldbindingar	54.418	50.016	42.833
Samtals	136.234	105.825	90.568

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefнасviðsins er að draga úr áhættu í rekstri ríkissjóðs og auka fyrirsjáanleika í ríkisfjármálum og bæta þannig ásynd Íslands í alþjóðlegum samanburði.

Meginmarkmið málefнасviðsins er hagkvæm nýting á fjármagni ríkissjóðs til þess að bæta afkomu og skapa útgjaldasvigrúm til annarra málaflokka.

FJÁRMÖGNUN

Fjárheimildir málefнасviðsins lækka á tímabili fjármálaáætlunar um tæplega þriðjung. Meginskýringin á lækkun útgjaldarammans má rekja til lækkunar fjármagnskostnaðar.

Vakin er athygli á því að taflan sýnir heildarútgjöld málefнасviðsins að meðtöldum liðum sem falla utan þess útgjaldaramma málefнасviðsins sem gengið verður út frá að haldist óbreyttur að raungildi í fjárlagagerð ráðuneyta og framkvæmd fjárlaga. Þessir liðir eru vextir, ríkisábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefнасviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og líffeyrisskuldabindi	92.338	86.279	80.776	72.165	66.739
Þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	92.228	86.169	80.666	72.055	66.629
Þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	110	110	110	110	110

33.1 FJÁRMAGNSKOSTNAÐUR

Verkefni

Fjármagnskostnaður ríkissjóðs tekur til alls kostnaðar við lánaumsýslu ríkissjóðs, vaxtakostnað af lánunum og verðbætur vegna verðtryggðra lána. Fjármagnskostnaður er beintengdur skuldum ríkissjóðs og sökum þess er stefna í lánamálum grundvöllur að stefnu fyrir málaflokkinn. Skuldir ríkissjóðs skiptast í innlend og erlend lán. Innendar skuldir skiptast í markaðshæf verðbréf og ómarkaðshæfar skuldir. Erlend lán samanstanda af þremur markaðsútgáfum, tveimur í evrum og einni í Bandaríkjadöllum. Ríkissjóður ber vaxtakostnað af framantöldum skuldum.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Skuldir ríkissjóðs námu 837 ma.kr. í lok árs 2018. Á árinu 2018 námu afborganir lána 131 ma.kr. en voru 322 ma.kr. árið áður. Þar af voru afborganir RÍKH 18 tæplega 70 ma.kr. en sá flokkur var gefinn út til endurfjármögnunar fjármálastofnana og hefur nú verið greiddur upp að fullu. Niðurgreiðslur skulda voru að stærstum hluta fjármagnaðar með óreglulegum tekjum eins og arðgreiðslum og andvirði stöðugleikaframlaga slitabúa fallinna fjármálafyrirtækja. Erlendar afborganir voru engar á árinu 2018. Innendar lántökur námu 39,3 ma.kr. en erlendar lántökur voru engar.

Vaxtagjöld án verðbóta á árinu 2018 námu um 47 ma.kr. en voru 72 ma.kr. árið 2017. Lækkun vaxtakostnaðar milli ára skýrist að hluta til af kostnaði við uppkaupt á erlendum skuldum ríkissjóðs á árinu 2017 en hann nam samtals um 18,5 ma.kr. Vaxtakostnaður með verðbótum sem hlutfall af VLF hefur farið lækkandi og nam hann 1,9% á árinu 2018. Hlutfallið fór hæst í 7% af VLF á árinu 2009. Hlutfall vaxtakostnaðar er enn hátt í sögulegu samhengi og í alþjóðlegum samanburði. Ein ástæða þess er samsetning skulda en um 85% af heildarskuldum eru innendar en 15% erlendar. Vaxtastig á Íslandi er herra en víðast hvar erlendis og skýrir það nokkurn mun á vaxtakostnaði milli landa. Stærstur hluti innlendra lána var útgefinn á fyrstu árunum eftir fjármálaáfallið og ber háa nafnvexti sem tóku mið af vaxtastigi á þeim tíma þegar lánin voru gefin út. Vaxtakostnaður af erlendum lánunum var aðeins um 3,5% af heildarvaxtagjöldum á árinu 2018.

Vextir á lánunum ríkissjóðs eru að meirihluta fastir og breytast því ekki með vaxtabreytingum á markaði. Frá og með árinu 2019 lækka skuldir ekki að neinu marki fyrr en stórir skuldabréfaflokkar koma á gjalddaga einn af öðrum, u.þ.b. einn á ári. Á móti kemur að um 40 ma.kr. lántökur að jafnaði eru áætlaðar árlega til að viðhalda markaði með ríkisskuldabréfum og tryggja langtímafjármögnun ríkissjóðs. Útistandandi lán ríkissjóðs frá og

með árinu 2019 bera að meirihluta fasta vexti og eru nafnvextir þeirra lána nokkuð yfir markaðsvöxtum eins og þeir standa nú. Vextir á nýjum lántökum á spátímabilinu eru því nokkuð hagstæðari en á útistandandi lánnum sem brátt eru á gjaldþaga. Til að mynda bera útistandandi flokkar ríkisskuldabréfa allt að 8% nafnvexti en ávöxtunarkraftan á 10 ára ríkisskuldabréfum er við útgáfu ríkisfjármálaáætlunar nálægt 5,3%.

Til þessa að stýra vaxtaáhættu hefur ríkissjóður gefið út vaxtaskiptasamninga innanlands og erlendis. Útistandandi er einn vaxtaskiptasamningur á erlendum markaði fyrir um 250 milljónir evra sem gerður var í tengslum við skuldabréfaútgáfu ríkissjóðs í evrum á árinu 2014. Innlendir samningar hafa einkum verið gerðir til að draga úr verðbólguáhættu í lánasafni ríkissjóðs.

Markmið

Stefna í lánamálum ríkisins endurspeglar áform stjórnvalda um framkvæmd lánsfjármögnunar á tímabilinu. Meginmarkmið stefnunnar er að tryggja að lánsfjárbörf og fjárhagslegum skuldbindingum ríkissjóðs sé mætt með lágmarkskostnaði að teknu tilliti til varfærinna áhættustefnu. Þá skal stuðla að frekari uppbyggingu á skilvirkum frum- og eftirmarkaði með innlend ríkisverðbréf. Stefnan byggist á eftirfarandi meginþáttum:

1. Tryggja að endurgreiðsluferill lána sé í samræmi við greiðslugetu ríkisins til lengri tíma lítið og lágmarki endurfjármögnunaráhættu.
2. Viðhalda og stuðla að frekari uppbyggingu á skilvirkum frum- og eftirmarkaði með innlend ríkisbréf.
3. Höfða til breiðs hóps fjárfesta í ríkisverðbréfum og nýta fjölbreytta fjármögnunarmöguleika.
4. Viðhalda reglubundnum aðgangi að alþjóðlegum fjármagnsmörkuðum og stuðla að fjölbreyttum hópi fjárfesta hvað varðar lánsfjármögnun í erlendum gjaldmiðlum.
5. Lágmarka vaxtakostnað til lengri tíma að teknu tilliti til varfærinna áhættustefnu.

Stefna stjórnvalda er að draga úr skuldsetningu ríkissjóðs á næstu árum, bæði að nafnvirði og sem hlutfall af VLF. Með niðurgreiðslu skulda lækkar vaxtakostnaður ríkissjóðs að óbreyttu. Jákvæð þróun efnahags- og ríkisfjármála, árangursrík skref í losun fjármagnshafta og bætt skuldahlutfall ríkissjóðs hefur leitt til batnandi lánshæfismats. Bætt lánshæfismat leiðir svo að öðru óbreyttu til bættra vaxtakjara. Vaxtastig erlendis hefur verið lántakendum sérlega hagstætt síðustu misseri. Samkvæmt langtímaáætlun fara vaxtagjöld ríkissjóðs lækkandi á komandi árum, fyrst og fremst vegna niðurgreiðslu skulda. Sem hlutfall af skuldum eru vaxtagjöld án verðbóta á bilinu 5–5,5%. Hlutfall vaxtagjalda af VLF var 1,8% árið 2007 en fór hæst í 7% árið 2009. Í lok tímabils fjármálaáætlunar er gert ráð fyrir því að það verði komið nokkuð undir hlutfallið fyrir fjármálahrunið, eða í 1,3%. Með því að draga úr vaxtabyrði skapast aukið svigrúm til uppbyggingar og aukinna útgjalda á öðrum sviðum.

Markmið málaflokksins styðja við heimsmarkmið 10.4 um að marka stefnu í ríkisfjármálum.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Lækka skuldir ríkissjóðs.	10.4	Heildarskuldir að nafnvirði	837 ma.kr.	800 ma.kr.	717 ma.kr.
			Skuldir sem % af VLF.	29,8	25,2	18,2
2	Lækka fjármagnskostnað.	10.4	Fjármagnskostnaður í krónum.	53,8 ma.kr.	46,8 ma.kr.	39,4 ma.kr.
			Fjármagnskostnaður sem hlutfall af VLF.	1,9%	1,5%	1,0%

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Greiða niður skuldir með stöðugleikaframlagi slitabúa.	2017–2020	FJR
2	1	Nýta óreglulegar tekjur til niðurgreiðslu skulda.	2017–2024	FJR
3	1	Lækka útistandandi hámarksfjárhæð markflokka ríkisbréfa.	2017–2024	FJR
4	2	Endurfjármagna útistandandi skuldir þegar tækifæri gefast á betri vaxtakjörum.	2017–2024	FJR

33.2 RÍKISÁBYRGÐIR

Verkefni

Helsta óbeina skuldbinding ríkissjóðs felst í ríkisábyrgðum og eru þær á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra. Með ríkisábyrgðir skal farið samkvæmt lögum nr. 121/1997. Ríkissjóði er óheimilt að takast á hendur ríkisábyrgð nema heimild sé til þess í lögum. Stærstur hluti ríkisábyrgða er vegna Íbúðalánasjóðs og Landsvirkjunar. Þá falla einnig undir málaflokkinn minni háttar tapaðar kröfur og tjónabætur en þar er yfirleitt um að ræða óverulegar fjárhæðir.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Verulega hefur dregið úr stöðu ríkisábyrgða á síðustu árum. Eftirstöðvar þeirra námu 957 ma.kr. í lok árs 2018 eða 34% af VLF til samanburðar við 1.032 ma.kr. í lok árs 2017 eða 40% af VLF. Ríkisábyrgðir náðu hámarki í lok árs 2012 þegar þær námu 1.320 ma.kr. eða 74% af VLF. Langstærstur hluti ríkisábyrgða er tilkominn vegna ábyrgðar ríkissjóðs á skuldbindingum Íbúðalánasjóðs. Ríkisábyrgðir hafa lækkað á síðustu árum í samræmi við niðurgreiðslu sjóðsins á útistandandi skuldbindingum. Sjóðurinn hefur ekki gefið út neinar nýjar skuldbindingar síðan 2012. Þrátt fyrir lækkun á útistandandi nafnverði ríkisábyrgða gagnvart Íbúðalánasjóði hafa þær hækkað sem hlutfall af heildar ríkisábyrgðum. Í lok árs 2018 voru þær um 81% af útistandandi ábyrgðum til samanburðar við 79% árið áður. Meginástæða þess er að ábyrgðir gagnvart Landsvirkjun lækkuðu verulega milli 2017 og 2018 eða úr 153 ma.kr. í 93 ma.kr. og sem hlutfall ríkisábyrgða lækkuðu þær úr 15% í 10% af útistandandi ábyrgðum. Landsvirkjun hefur í auknum mæli lagt áherslu á fjármögnun án ríkisábyrgðar síðustu ár og markvisst hefur verið unnið að því að lækka nettóskuldir félagsins. Eiginfjárhlutfall Landsvirkjunar hefur styrkst verulega og nemur nú 48,6%.

Markmið

Stefna stjórnvalda er að draga úr ríkisábyrgðum eins og kostur er næstu árin. Eins og fram kemur hér að framan varðar stærsta skuldbinding ríkissjóðs Íbúðalánasjóð. Með breytingum á löggjöf og áherslum stjórnvalda hefur hlutverk sjóðsins breyst úr því að vera fyrst og fremst lánasjóður í að vera sú stofnun sem ber ábyrgð á framkvæmd húsnæðismála. Næststærsta skuldbinding ríkissjóðs varðar Landsvirkjun. Ríkisábyrgð hefur verið á flestum lánnum og skuldabréfaútgáfum Landsvirkjunar en á síðustu árum hefur það verið markmið félagsins að auka vægi fjármögnunar án ríkisábyrgðar. Bygðastofnun hefur fengið heimild til skuldabréfaútgáfu með ríkisábyrgð á fjárlögum síðustu ára en ein leið til að draga frekar úr

ríkis

ábyrgðum væri að endurlána stofnuninni beint. Það ætti einnig að óbreyttu að vera hagkvæmara fyrir lántaka, auk þess sem ríkissjóður fengi af því hærri tekjur í formi vaxtatekna í stað ábyrgðargjalds. Ekki er gert ráð fyrir að ríkissjóður gefi út nýjar ríkisábyrgðir á tímabilinu.

Markmið málaflokksins styður við heimsmarkmið 10.4 um að marka stefnu í ríkisfjármálum.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Draga úr ríkisábyrgðum.	10.4	Nafnvirði útistandandi ábyrgða.	957	820	600
			Ríkisábyrgðir % af VLF.	34%	26%	15%

Núverandi markmið um stöðu ríkisábyrgða gera ráð fyrir sömu þróun og í fyrri fjármálaáætlun. Til viðbótar við fyrri aðgerðir til að ná þeim markmiðum er nú gert ráð fyrir að draga úr beinum lántökum ríkisaðila og þess í stað láni ríkissjóður þeim.

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Ekki veita nýjar ríkisábyrgðir eða endurnýja útistandandi.	2019–2024	FJR
2	1	Endurlána ríkisfyrirtækjum í B og C hluta beint í stað þess að heimila lántökur með ríkisábyrgð.	2019–2024	FJR

33.3 LÍFEYRISSKULDBINDINGAR

Verkefni

Hreinar lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs eru skilgreindar sem áfallnar lífeyrisskuldbindingar að frádregnum fyrirframgreiðslum ríkissjóðs upp í lífeyrisskuldbindingar. Lögum samkvæmt er ríkissjóður ábyrgur fyrir skuldbindingum B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Við tryggingafræðilegt mat á lífeyrisskuldbindingum eru tvö hugtök lögð til grundvallar við mat á stöðu þeirra: áfallnar skuldbindingar og heildarstaða. Í ríkisreikningi hverju sinni eru lífeyrisskuldbindingar jafnan miðaðar við áfallnar skuldbindingar.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Ein helsta beina skuldbinding ríkissjóðs sem tengist hagrænum breytingum felst í lífeyrisskuldbindingum. Ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs hækkuðu úr 611 ma.kr. í árslok 2016 í 619 ma.kr. árið 2017. Sem hlutfall af VLF lækkuðu lífeyrisskuldbindingar úr 24,5% í 23,7%. Áætlað er að ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs hafi hækkað í 656 ma.kr. í árslok 2018 sem jafngildir 23,4% af VLF. Breytingar á skuldbindingunum milli ára eiga sér nokkrar skýringar. Þar vega þyngst hækkanir á skuldbindingum sjóðanna vegna launahækkana hjá opinberum starfsmönnum sem hafa beina tengingu við lífeyrisréttindi sjóðfélaga. Á móti vegur ávöxtun sjóðanna sem var um 3,1% á árinu 2018.

Tryggingafræðilegar forsendur eru óbreyttar á milli ára. Áætlanir gera ráð fyrir 7 ma.kr. sérstöku framlagi úr ríkissjóði til B-deildar LSR á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Með innborgunum ríkissjóðs í sérstakan forningreiðslusjóð gera áætlanir sjóðsins ráð fyrir að komið sé í veg fyrir að hann tæmist árið 2027.

Markmið

Hreinar lífeyrisskuldbindingar B-deildar LSR og LH námu 619 ma.kr. í lok árs 2017. Miðað við þróun launavísitölu opinberra starfsmanna á árinu 2018 má áætla að staða þeirra í lok árs 2018 verði um 656 ma.kr. miðað við sömu forsendur tryggingafræðilegs uppgjörs.

Kjarasamningar flestra hópa opinberra starfsmanna eru lausir á árinu 2019 og munu niðurstöður kjarasamninga hafa umtalsverð áhrif á hvernig skuldbindingar ársins munu þróast. Aðrir áhrifaþættir eru hvaða forsendur liggja til grundvallar í tryggingafræðilegu mati skuldbindinga og ávöxtun eigna sjóðsins.

Áfram er gert ráð fyrir að draga úr ófjármögnuðum lífeyrisskuldbindingum á næstu árum með reglulegum innágreiðslum. Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að greiða úr ríkissjóði 7 ma.kr. á ári frá og með 2019. Markmiðið er að hreinar lífeyrisskuldbindingar verði ekki meiri en sem nemur 20% af VLF og undir 15% til lengri tíma titið.

Markmið málaflokksins styður við heimsmarkmið 10.4 um að marka stefnu í ríkisfjármálum.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Minnka ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar.	10.4	Hreinar lífeyrisskuldbindingar % af VLF.	23% (áætlun)	20%	16%

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Greiða árlega 7 ma.kr. inn á lífeyrisskuldbindingar.	2019–2024	FJR
2	1	Í tilfellum óreglulegs og einskiptis fjárstreymis í ríkissjóð verði hagstæðasta ráðstöfun þess metin, þ.e. hvort því verði varið til hraðari niðurgreiðslu skulda eða lækkunar á ófjármögnuðum lífeyrisskuldbindingum. Aðgerðin hefur ekki áhrif á aðgerð nr. 1.	2017–2024	FJR

34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir

UMFANG

Málefnasviðið er á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra og skiptist í þrjá málaflokka en þeir eru:

- 34.1 *Almennur varasjóður.*
- 34.2 *Sértækar fjárráðstafanir.*
- 34.3 *Afskriftir skattkrafna.*

Þetta málefnasvið hefur ákveðna sérstöðu þar sem engin eiginleg starfsemi fer fram á málefnasviðinu.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjáraukalög 2018	Fjárlög 2019
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir			
34.10 Almennur varasjóður		8.840	10.428
34.20 Sértækar fjárráðstafanir		481	473
34.30 Afskriftir skattkrafna	9.491	18.209	17.756
Samtals	9.491	27.530	28.656

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að hægt sé að bregðast við meiri háttar ófyrirséðum útgjöldum án þess að raska útgjaldaramma fjárlaga.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að koma í veg fyrir að afla þurfi útgjaldaheimilda í fjáraukalögum, að frávik frá fjárlögum verði sem minnst.

FJÁRMÖGNUN

Útgjaldabreytingar málefnasviðsins skýrast fyrst og fremst af því að annars vegar er verið að bæta fjárheimildum við almenna varasjóðinn á tímabili áætlunarinnar og hins vegar að bæta við fjárheimildum til samræmis við áætlun um afskrifaðar skattkröfur. Varðandi almenna varasjóðinn er í fyrsta lagi miðað við að fjárheimildir sjóðsins verði a.m.k. 1% af heildarfjárheimildum fjárlaga ár hvert. Því til viðbótar er bætt við heimildum á tímabili

áætluninnar til að mæta mögulegri óvissu þegar líður á tímabil áætlunarinnar, einkum árin 2023 og 2024.

Vakin er athygli á því að taflan sýnir heildarútgjöld málefnasviðsins að meðtöldum afskriftum sem falla utan þess útgjaldaramma málefnasviðsins sem gengið verður út frá að haldist óbreyttur að raungildi í fjárlagagerð ráðuneyta og framkvæmd fjárlaga.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	30.405	32.218	37.369	46.326	66.445
Þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	29.959	31.780	36.940	42.953	52.601
Þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	447	437	428	3.374	13.844

34.1 ALMENNUR VARASJÓÐUR

Verkefni

Engin útgjöld eru reikningsfærð vegna almenna varasjóðsins né vegna sértækra fjárráðstafana heldur eru fjárheimildir millifærðar til ríkisaðila og verkefna á öðrum málefnasviðum þar sem kostnaður sá sem þessum fjárheimildum er ætlað að mæta er gjaldfærður í ríkisreikningi.

Almennum varasjóði er ætlað að bregðast við útgjöldum sem eru tímabundin, ófyrirsjáanleg og óhjákvæmileg og ekki er unnt að bregðast við með öðrum hætti skv. 24. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál. Skal varasjóðurinn nema að lágmarki 1% af fjárheimildum fjárlaga.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Megintilgangur málefnasviðsins er að tryggja að í fjárlögum sé gert ráð fyrir svigrúmi til að bregðast við frávikum frá forsendum fjárlaga í launa- og verðlagsmálum sem upp kunna að koma á árinu, og að mæta öðrum ófyrirséðum útgjöldum sem til falla og ekki verður komist hjá. Þannig er almennum varasjóði ætlað að styðja við það að rekstur málefnasviða og málaflokka verði í samræmi við fjárheimildir ársins, jafnvel þótt til útgjalda geti komið sem ekki voru fyrirséð við ákvörðun fjárlaga.

Markmið

Markmið málaflokksins miða að því að til sé almennur varasjóður til að bregðast við útgjöldum sem eru tímabundin, ófyrirsjáanleg og óhjákvæmileg og ekki er unnt að bregðast við með öðrum hætti skv. 24. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál. Skal varasjóðurinn nema að lágmarki 1% af fjárheimildum fjárlaga samkvæmt sömu lagagrein.

Eins og áður hefur komið fram fer engin starfsemi fram í þessum málaflokki heldur er hann nokkurs konar geymslustaður fyrir fjárheimildir sem hægt er að grípa til eftir aðstæðum. Markmið málaflokksins styður við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna nr. 10.4 um að tekin verði upp stefnumál, einkum í opinberum fjármálum.

Fyrirhugað er að sett verði reglugerð um ráðstöfun fjár úr varasjóði á grundvelli skilyrða í 1. mgr. 24. gr. laga um opinber fjármál, sbr. 6. tölul. 1. mgr. 67. gr. sömu laga.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Stærð almenns varasjóðs nemi að lágmarki 1% af heildarfjárheimildum fjárlaga.	10.4	Framlög í sjóðinn sem hlutfall af heildarfjárheimildum fjárlaga (sérstök, óskipt fjárheimild) viðkomandi árs til að mæta ófyrirséðum útgjöldum.	1,1%	1,2%	>1,3%

Verkefni / aðgerðir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Setning reglna um ráðstöfun fjár úr varasjóði á grundvelli skilyrða.	2018–2019	FJR

34.2 SÉRTÆKAR FJÁRRÁÐSTAFANIR**Verkefni**

Sértækar fjárráðstafanir hafa tvíþætt hlutverk. Annars vegar að fjármagna útgjöld sem fjármála- og efnahagsráðherra ákveður að efna til á grundvelli heimildagreinar fjárlaga, svo sem vegna kaupa á landareignum og fasteignum. Hins vegar að fjármagna eða styðja fjárhagslega við einstaka viðburði og verkefni sem upp koma á fjárlagaárinu samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnarinnar hverju sinni.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur umsjón með fjárheimildum málaflokksins en útgjaldatílefnin sem ákveðið er að fjármagna úr honum geta heyrt undir ábyrgðarsvið hvaða ráðuneytis sem er.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Fjárheimildir sem falla til sértækra fjárráðstafana eru ætlaðar til að færa ríkisstjórn möguleika á að mæta viðameiri tímabundnum útgjaldatílefnum sem upp kunna að koma innan ársins.

Markmið

Markmið málaflokksins er að skapa svigrúm til að framfylgja aðgerðum sem fram koma í heimildargrein fjárlaga, svo sem til að kaupa fasteignir, skip og flugvélar eða aðrar eignir. Sömuleiðis að ríkisstjórn geti mætt tímabundnum útgjaldatílefnum sem upp geta komið á fjárlagaári og talið er nauðsynlegt að sinna. Jafnframt að hægt sé að mæta ýmsum ófyrirséðum útgjöldum af fyrrgreindum toga sem ekki teljast vera á ábyrgð einstakra ráðherra heldur ríkisstjórnarinnar allrar og verða ekki fjármögnuð úr varasjóðum annarra málaflokka.

Mælikvarðar / aðgerðir

Ekki eru skilgreindir mælikvarðar eða aðgerðir vegna eðlis málaflokksins en eins og áður hefur komið fram fer engin eiginleg starfsemi fram í þessum málaflokki og engin útgjöld eru reikningsfærð á fjárlagaliði hans heldur eru fjárheimildir millifærðar frá honum til ríkisaðila og verkefna þar sem útgjöldin falla til.

34.3 AFSKRIFTIR SKATTKRAFNA

Verkefni

Um er að ræða fjárheimild á móti gjaldfærslu á bæði beinum afskriftum krafna sem taldar eru sannanlega tapaðar, t.d. vegna gjaldþrota, og óbeinum afskriftum þar sem kröfur eru færðar niður um tiltekinn hluta sem reynslan hefur leitt í ljós að muni að líkindum ekki innheimtast.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Varðandi fjárheimildir til afskrifta skattafna þá er þar um að ræða fjárheimild á móti gjaldfærslu á bæði beinum afskriftum krafna sem taldar eru sannanlega tapaðar, t.d. vegna gjaldþrota, og óbeinum afskriftum þar sem kröfur eru færðar niður um tiltekinn hluta sem reynslan hefur leitt í ljós að muni að líkindum ekki innheimtast. Afskriftir skattkrafna eru færðar til gjalda í ríkisreikningi samkvæmt IPSAS reikningsskilastaðlinum en á þjóðhagsgrunni samkvæmt GFS framsetningu eru þær teknar út úr gjaldahliðinni og koma til lækkunar á viðeigandi sköttum á tekjuhliðinni. Rétt er að vekja athygli á því, í ljósi þess hversu sveiflukenndur þessi liður er, að erfitt er að áætla fyrir þessum óreglulegu gjaldfærslum í fjármálaáætlun og fjárlögum ár hvert með nákvæmum hætti en í áætlanagerðinni er byggt á reynslu fyrri ára. Einnig er vakin athygli á því að þótt afskrifaðar kröfur séu færðar til gjalda á þennan málaflokk í uppgjöri á rekstrargrunni þá hefur það ekki í för með sér greiðslur úr ríkissjóði. Enn fremur skal í því samhengi bent á að þótt veittar séu auknar fjárheimildir vegna afskrifaðra skattkrafna þá hafa þær ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs á þjóðhagsgrunni.

Markmið

Eðli málaflokksins er með þeim hætti að ekki verður fjallað sérstaklega um markmið og aðgerðir varðandi starfsemi hans. Í því sambandi er þó vísað í markmið um bætt skattskil og tekjuöflun til sameiginlegra útgjalda í greinargerð um málaflokk 5.1 *Skattar og innheimta*.

35 Alþjóðleg þróunarsamvinna

UMFANG

Starfsemi á málefнасviði alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands er á ábyrgð utanríkisráðherra. Meginverkefni sviðsins er tvíhliða og fjölþjóðleg þróunarsamvinna í samstarfi við valin samstarfslönd og svæði, fjölþjóðastofnanir og frjáls félagasamtök. Verkefnum er sinnt af þróunarsamvinnuskrifstofu utanríkisráðuneytisins, tveimur sendiskrifstofum í Afríku, í Malaví og Úganda, og fastanefndum Íslands í New York, Genf, París og Róm.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefнасviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2017	Fjárlög og fjáráukalög 2018	Fjárlög 2019
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna			
35.10 Þróunarsamvinna	4.346	5.497	5.860
Samtals	4.346	5.497	5.860

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Ísland styður framtíðarsýn heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra veröld þar sem hungri og sárafátækt hefur verið útrýmt, dregið hefur úr ójöfnuði innan og á milli ríkja, mannréttindi allra eru virt, allir eru jafnir fyrir lögum og lífa við frið og öryggi í daglegu lífi. Mannréttindi, jafnrétti kynjanna og sjálfbær þróun verði leiðarljós í þróunarsamvinnu Íslands. Íslensk stjórnvöld leggi sitt af mörkum í baráttunni gegn sárri fátækt og hungri og beiti sér fyrir því að aukin hagsæld samfélaga skili sér til þeirra fátækustu og leiði til aukins jafnaðar. Þá verði lögð áhersla á að styðja við óstöðug ríki og þau fátækustu og stuðla að friði á alþjóðavettvangi.

Meginmarkmið verði að draga úr fátækt og hungri og stuðla að almennri velferð á grundvelli mannréttinda, kynjajafnréttis og sjálfbærrar þróunar. Aðild Íslands að Sameinuðu þjóðunum verði áfram einn helsti grundvöllur þróunarsamvinnu Íslands þar sem stjórnvöld styðja markmið Sameinuðu þjóðanna um að iðnríki skuli veita sem nemur 0,7% af vergum þjóðartekjum (VÞT) til þróunarsamvinnu, en framlög aðildarríkja þróunarsamvinnunefndar Efnahags- og framfarastofnunar Evrópu (OECD/DAC) námu 0,31% af VÞT að meðaltali árið

2017.¹ Íslensk stjórnvöld styðji jafnframt áfram markmið Sameinuðu þjóðanna um að veita í það minnsta 0,2% af VÞT til fátækustu þróunarlandanna.

Samkvæmt lögum um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands nr. 121/2008 skal ráðherra leggja fimmta hvert ár fram tillögu til þingsályktunar á Alþingi um stefnu stjórnvalda um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands þar sem fram koma markmið og áherslur Íslands í málaflokknum. Þingsályktunartillaga er nú til umfjöllunar á Alþingi um nýja stefnu fyrir árin 2019–2023, sbr. 345. mál, þskj. 416.

FJÁRMÖGNUN

Fjárheimildir málefnasviðsins á fjárlögum 2019 eru 5.860 m.kr. Gert er ráð fyrir að þær hækki á áætlunartímanum í samræmi við áherslur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Heildarframlög til opinberrar þróunarsamvinnu hækki úr 0,28% af VÞT í 0,30% af VÞT árið 2020, í 0,32% árið 2021 og hlutfallið verði komið í 0,35% árið 2022. Gangi spár um VÞT eftir og ef miðað er við óbreytta reiknireglu á framlögum til málefnasviðsins verður framlagið komið í 8.843 m.kr. í lok áætlunartímans. Skýrast breytingarnar á framlögum til málefnasviðsins einvörðungu af hækkun á þessu hlutfalli.

Til viðbótar útgjöldum vegna þessa málefnasviðs koma önnur framlög sem teljast til opinberrar þróunarsamvinnu, þ.m.t. stofnfjárframlög sem eru eignfærð í efnahagsreikning ríkissjóðs en þau geta numið um 450–750 m.kr. á ári, og hluti útgjalda á öðrum málefnasviðum vegna umsækjenda um vernd og móttöku kvótaflóttafólks.

Árið 2017 tóku í gildi nýjar reglur þróunarsamvinnunefndar OECD (DAC) um hvaða útgjöld megi telja fram til opinberrar þróunarsamvinnu, þar með talið útgjöld vegna umsækjenda um vernd og kvótaflóttafólks. Ísland hefur rými til loka ársins 2019 til að laga sig að nýjum reglum. Umfangsmikil vinna stendur nú yfir við að greina útgjöld vegna umsækjenda um vernd og kvótaflóttafólks. Á árinu 2020 verður kostnaður sundurliðaður samkvæmt nýrri aðferðafræði DAC. Í kjölfar þessara greininga verður tekin ákvörðun um hvernig þessi kostnaður verði tekinn inn í málefnasviðið, með það að markmiði að bæta utanumhald, auka gangsaði og gefa betri yfirsýn yfir framlög til opinberrar þróunarsamvinnu Íslands.

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	6.081	6.943	8.237	8.533	8.843
Þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	6.054	6.916	8.210	8.507	8.818
Þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	27	27	26	26	26

¹ Um það bil 60% af þeim útgjöldum sem flokkast sem alþjóðleg þróunarsamvinna samkvæmt þróunarsamvinnunefnd OECD (DAC), telst til málefnasviðs 35 Alþjóðleg þróunarsamvinna. Til viðbótar telst stór hluti af útgjöldum til hælisleitenda á Íslandi og kvótaflóttafólks.

35.1 ÞRÓUNARSAMVINNA

Verkefni

Alþjóðleg þróunarsamvinna er ein af meginstoðum íslenskrar utanríkisstefnu og mikilvægur hlekkur í þjóðaröryggisstefnu Íslands. Með virkri þátttöku í alþjóðlegri þróunarsamvinnu leitist Ísland við að uppfylla pólitískar, lagalegar og siðferðislegar skyldur sínar sem ábyrg þjóð í samfélagi þjóðanna.

Verkefni Íslands fela í sér tvíhliða og fjölþjóðlega þróunarsamvinnu, svæðasamstarf, mannúðaraðstoð, auk samstarfs við frjáls félagasamtök og aðila atvinnulífsins. Tvíhliða samstarfslönd Íslands eru Malaví og Úganda þar sem íslensk stjórnvöld hafa viðveru. Ísland vinnur að uppbyggingu félagslegra innviða í báðum þessum löndum með því að styðja við héraðsyrirvöld. Í fjölþjóðlegri þróunarsamvinnu verður framlögum til áherslustofnana Íslands haldið áfram, auk lykilstofnana fyrir mannúðaraðstoð og neyðarviðbrögð. Slík framlög endurspeglar m.a. skuldbindingar Íslands gagnvart fórnarlömbum stríðsátakanna í Sýrlandi en Ísland lofaði 2–2,5 milljónum Bandaríkjadala til Sýrlands árin 2017–2020. Ísland hefur einnig skuldbundið sig til þess að bregðast við neyðarástandi í Jemen með auknum framlögum árið 2019 sem fjármögnuð eru af fjárlagaliði neyðar- og mannúðarmála.

Ísland tekur virkan þátt í fjölþjóðastarfi Alþjóðabankans í gegnum kjördæmi Norðurlandanna og Eystrasaltsríkjanna en ríkin átta deila stjórnarsæti í bankanum og samræma því málflutning sinn og afstöðu til málefna. Á árunum 2019–2021 mun Ísland leiða kjördæmistarfið en í því felst annars vegar að Ísland mun eiga aðalfulltrúa í stjórn Alþjóðabankans sem gegnir starfinu fyrir hönd kjördæmisins og hins vegar mun sérstök deild innan þróunarsamvinnuskrifstofu leiða samræmingu á málefnastarfi kjördæmisins í höfuðborgum kjördæmislanda. Utanríkisráðherra mun að auki eiga sæti í þróunarsamvinnunefnd Alþjóðabankans og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins fyrir hönd kjördæmisins árið 2019.

Undir lið frjálsra félagasamtaka verða styrkjaúthlutanir til nýrra verkefna sem tengjast þróunarsamvinnu, mannúðarmálum, kynningum og fræðsluverkefnum félagasamtaka í samræmi við stefnumið utanríkisráðuneytisins. Á Íslandi starfa fjórir skólar undir hatti Háskóla Sameinuðu þjóðanna, Jarðhitaskólinn, Sjávarútvegsskólinn, Landgræðsluskólinn og Jafnréttisskólinn. Stofnanafyrirkomulag þessara stofnana mun breytast fyrir árslok 2019 en gert er ráð fyrir að Ísland styðji áfram við menntun og þjálfun sérfræðinga frá þróunarlöndum í gegnum skólana fjóra.

Undir svæðasamstarfi er lögð áhersla á heimsmarkmið nr. 14, um sjálfbæra nýtingu sjávarauðlinda og verndun hafsins, í bæði Síerra Leóne og Líberíu. Áfram verður veittur stuðningur við jarðhitapróun og ný verkefni mótuð á komandi árum í samstarfi við alþjóðastofnanir. Þá hefur verið stofnaður nýr samstarfs sjóður við atvinnulífið um heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna, sem styður samstarfsverkefni fyrirtækja í þróunarsamvinnu. Sjóðurinn leggur sérstaka áherslu á að styrkja verkefni sem tengjast heimsmarkmiði nr. 8 um mannsæmandi atvinnu og sjálfbæran hagvöxt. Þessi sjóður er ætlaður samstarfsverkefnum fyrirtækja með það að markmiði að stuðla að atvinnusköpun og sjálfbærum hagvexti í fátækum þróunarríkjum.

Mannréttindi, kynjajafnrétti og umhverfismál eru skilgreind sem sértæk og þverlæg áhersluatriði í nýrri stefnu. Gert er ráð fyrir hefðbundnum framlögum til umhverfis- og loftslagsmála árið 2019 samkvæmt skuldbindingum íslenskra stjórnvalda undir rammasamningi Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar en í kjölfar fullgildingar Parísarsamkomulagsins

árið 2016² lýsti utanríkisráðuneytið yfir efldum stuðningi við fátækari ríki á sviði loftslagsmála með það að markmiði að hækka framlög á komandi árum.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Alþjóðleg þróunarsamvinna gegnir mikilvægu hlutverki við að draga úr fátækt í heiminum og bæta hag almennings í þróunarríkjum. Verkefnið er ærið og áskoranir miklar. Sem dæmi um ytri ógnir má nefna alþjóðlegar viðskiptahömlur, sívaxandi skuldir þróunarríkja og efnahagssamdrátt á heimsvísu. Neikvæð áhrif vegna loftslagsáhrifa og stærri óvissuþættir í umhverfinu koma illa niður á fátækum þjóðum og skaðlegra áhrifa vegna átaka og styrjalda gætir jafnframt víða. Aukinn fjöldi flóttamanna hefur í för með sér viðtækar áskoranir og sívaxandi þörf er fyrir neyðar- og mannúðaraðstoð.

Þróunarsamvinnuverkefni eru yfirleitt skipulögð nokkur ár fram í tímann. Því fylgir áhætta af ýmsu tagi bæði heima fyrir og í samstarfslöndum. Mikilvægt er að viðhafa sveigjanleika þannig að hægt sé að draga tímabundið úr framkvæmdum til að bregðast við vandamálum og einnig að hraða framkvæmdum ef þannig ber undir.

Ráðuneytið vinnur gegn áhættu af þessu tagi með vandaðri skipulagningu verkefna, árangursstjórnun og ítarlegu eftirliti með framvindu og fjármálum. Í samræmi við reglur þróunarsamvinnunefndar OECD (DAC) hefur ráðuneytið lagt áherslu á að fjármálastjórn og bókhald opinberrar þróunarsamvinnu sé aðgreint frá öðrum rekstri ráðuneytisins en Ísland veitir framlög í samræmi við skilgreiningar DAC og hefur starfsemi, framkvæmd og verklag verið þróað í samræmi við faglegan ramma DAC.

Fjölbreytilegar nálganir gera það að verkum að hægt er að byggja starfið á styrkleikum Íslands en íslensk sérþekking nýtist vel í þróunarsamvinnu, s.s. á sviði sjávarútvegs og orkumála. Ímynd Íslands í þróunarsamvinnu á alþjóðavettvangi er sterk og má segja að þar hafi rödd Íslands mikið vægi. Aukið alþjóðlegt samstarf býður jafnframt upp á margvísleg tækifæri en Ísland hefur á undanförunum árum byggt upp nána og farsæla samvinnu við aðra aðila þróunarsamvinnu, bæði við nágrannalönd okkar, ýmsar alþjóðastofnanir og samstarfslönd.

Markmið

Í þróunarsamvinnu Íslands er lögð áhersla á svið þar sem sérþekking Íslands getur nýst í baráttunni gegn fátækt og fyrir framgangi heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna. Markmið innan málaflokksins eru tvö og vinna þau að meginmarkmiði Íslands í alþjóðlegri þróunarsamvinnu:

1. Uppbygging félagslegra innviða og störf í þágu friðar.
2. Verndun jarðarinnar og sjálfbær nýting náttúruauðlinda.

Starf Íslands að fyrra þróunarmarkmiði miðar að því að efla grunnþjónustu og styrkja stofnanir til að bæta lífskjör og auka tækifæri þeirra sem búa við fátækt og ójöfnuð. Framlag á þessu sviði vinnur að fimm heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna: að kynjajafnrétti og valdeflingu kvenna (í samræmi við heimsmarkmið nr. 5), að jöfnum aðgangi allra að góðri menntun (í samræmi við heimsmarkmið nr. 4), að bættri grunnheilbrigðisþjónustu og lækkaðri tíðni mæðra- og barnadauda (í samræmi við heimsmarkmið nr. 3), að bættu aðgengi að heilnæmu vatni og hreinlætisaðstöðu (í samræmi við heimsmarkmið nr. 6), og að skjótri endurreisn, auknum viðnámsþrótti og sterkari innviðum samfélaga (í samræmi við heimsmarkmið nr. 16).

² Parísarsamkomulagið er samþykkt gerð innan rammasamnings Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar sem verða við útblástur gróðurhúsalofttegunda frá og með árinu 2020. Samkomulagið tekur þannig við af Kyoto-bókuninni sem nær til ársins 2020.

Framlag Íslands til síðara þróunarmarkmiðsins snýr að því að auka viðnámsþrótt samfélaga og örva hagvöxt á grundvelli jafnaðar og sjálfbærrar auðlindanýtingar, auk þess sem gripið verði til aðgerða vegna loftslagsbreytinga. Ísland hefur einsett sér að: auka nýtingu jarðhita og annarra endurnýjanlegra orkugjafa (í samræmi við heimsmarkmið nr. 7), vernda höf og vötn og stuðla að sjálfbærri nýtingu þeirra (í samræmi við heimsmarkmið nr. 14), að endurheimta landgæði og takmarka landeyðingu (í samræmi við heimsmarkmið nr. 15), stuðla að aukinni mótvægis- og aðlögunarhæfni samfélaga vegna áhrifa loftslagsbreytinga (í samræmi við heimsmarkmið nr. 13), og stuðla að sjálfbærum hagvexti og mannsæmandi atvinnutækifærum fyrir alla (í samræmi við heimsmarkmið nr. 8).

Utánríkisráðuneytið beitir heildrænni árangursstjórnun fyrir þróunarsamvinnu sem mál-efnasvið og er hér gert grein fyrir nokkrum forgangsatríðum Íslands undir hvoru þróunarmarkmiði fyrir sig.³

Mælikvarðar

Fyrir fyrra markmið Íslands eru grunnmælikvarðar settir fram fyrir markmið um jafnan aðgang allra að góðri menntun, bættu grunnheilbrigðisþjónustu og lækkaða tíðni mæðra- og barnadauda, og bætt aðgengi að heilnæmu vatni og hreinlætisaðstöðu.⁴ Mælikvarðarnir beinast fyrst og fremst að starfi Íslands í tvíhliða þróunarsamvinnu⁵ í Úganda og Malaví, og í áherslulandinu Mósambík.

Fyrir síðara markmið Íslands eru grunnmælikvarðar settir fram í aðgerðaáætlun fyrir þróunarsamvinnu sem er aukin nýting jarðhita og annarra endurnýjanlegra orkugjafa, verndun og sjálfbær nýting hafs og vatna, og sjálfbær hagvöxtur og mannsæmandi atvinnutækifæri

³ Í aðgerðaáætlun sem lögð var fyrir Alþingi má má sjá helstu markmið Íslands í þróunarsamvinnu, niðurstöður og aðgerðir. Áætlunina má finna hér: https://www.althingi.is/altext/pdf/149/fylgiskjol/s0416-f_1.pdf

⁴ Sjá nánar aðgerðaáætlun í þróunarsamvinnu.

⁵ Ath. að landaáætlun í Úganda fyrir næstu fimm ár er í móttun, og munu mælikvarðar vera uppfærðir fyrir Úganda þegar hún liggur fyrir.

fyrir alla. Mælikvarðarnir beinast að starfi Íslands í svæðaverkefnum í Afríku sunnan Sahara, fræðslu og þjálfun sérfræðinga og samstarfi við atvinnulífið.

Mælikvarðar

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
1	Uppbygging félagslegra innviða og störf í þágu friðar: (menntun, heilsa og hreinlæti á samstarfssvæðum í Malaví (Mal), Úganda (Úg) og Mósambík (Mós)).	4.1	Bætt grunnmenntun:	Niðurstöður mælinga	50% ⁷ (Mal).	Núverandi verkefni lýkur 2021 (Mal).
		4.4	hlutfall barna í 2. og 3. bekk sem hafa	liggja ekki fyrir (Mal).	Núverandi verkefni lýkur 2019 (Úg).	
		4a	lágmarkskunnáttu í lestri og stærðfræði.	84% ⁶ (Úg).		
		4c				
		3.1				
		3.2				
		3.7	Lækkuð tíðni mæðra- og barnadauða í Malaví:			
		6.1	a) Hlutfall kvenna í skoðun snemma á meðgöngu.	a) 8%	a) 15%	Núverandi verkefni lýkur 2021.
		6.2	b) Hlutfall fæðinga undir stjórn faglærðra.	b) 64%	b) 80%	
			c) Bólusetningar barna á fyrsta ári.	c) 75%	c) 75%	
			Bætt aðgengi að heilnæmu vatni og salernisaðstöðu:	a) 89 (Mal) 15 (Úg) 285 (Mós)	a) 340 (Mal) 79 (Mós)	Malaví: Núverandi verkefni lýkur árið 2021.
			a) Fjöldi vatnspósta/veitna.	b) 15.000 (Mal) 40.000 (Úg) 90.000 (Mós) ⁸	b) 55.000 (Mal) 35.000 (Mós)	Úganda: Núverandi verkefni lýkur árið 2019.
			b) Fjöldi fólks með bætt aðgengi að vatni.	c) 74% (Mal) (2017) 77% (Úg) ⁹	c) 80% (Mal) (2021)	Mósambík: Núverandi verkefni lýkur árið 2020.
			c) Hlutfall heimila á samstarfssvæði með aðgang að heilnæmu vatni.	d) 78% heimila með kamar ¹⁰ (Úg)	d) 177.000 (Mós)	
			d) Fjöldi fólks með bætta salernisaðstöðu.			

⁶ Markmið verkefnisins var 40%.

⁷ Ath. að viðmið er fyrir árið 2021 skv. verkefnaskjali.

⁸ Fyrir tímabilið 2015–2017.

⁹ Hlutfallið var 58% árið 2015.

¹⁰ Hlutfallið var 69% árið 2016.

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
2	Verndun jarðarinnar og sjálfbær nýting náttúruauðlinda (orkumál, líf í vatni og sjálfbær hagvöxtur).	7.2	Aukin nýting jarðhita og annarra endurnýjanlegra orkugjafa:			
		14.1	a) Fjöldi útskrifaðra nemenda úr Jarðhitaskóla á ári.	a) 24	a) 26	a) 26
		14.2	b) Fjöldi þátttakenda í námskeiðum Jarðhitaskólans í þróunarríkjum á ári.	b) 157	b) 90	b) 80
		7	c) Fjöldi jarðhitaverkefna sem íslenskir sérfræðingar veita ráðgjöf í á ári.	c) 2	c) 3	c) 3
		14b	Verndun og sjálfbær nýting hafs og vatna:			
		14	a) Fjöldi útskrifaðra nemenda úr Sjávarútvegsskóla á ári.	a) 24	a) 26	a) 26
		8.1	b) Fjöldi þátttakenda í námskeiðum Sjávarútvegsskólans í þróunarríkjum á ári.	b) 45	b) 60	b) 80
		8.2	c) Fjöldi sjávarútvegsverkefna sem íslenskir sérfræðingar veita ráðgjöf í á ári.	c) 2	c) 3	c) 4
		8.5	d) Fjöldi umhverfis- og heilsuvænna reykofna fyrir fisk byggðir í sjávarþorpum á ári.	d) 2	d) 200	d), e) Svæðaverkefni í Líberíu og Síerra Leóne lýkur 2020.
		8a	e) Fjöldi löndunarstöðva sem eru hreinsaðir af rusli og plasti á ári.	e) 0	e) 8	
			Sjálfbær hagvöxtur og mannsæmandi atvinnutækifæri fyrir alla:			
			a) Samstarfssjóður við atvinnulífið um heimsmarkmiðin; fjöldi umsókna sem standast umsóknarviðmið og	a) 0 ¹⁴	a) 5	a) 5
				b) 0	b) 10	b) 30
				c) 0	c) 2	c) 4

¹⁴ Samstarfssjóður við atvinnulífið var stofnsettur árið 2018 og fyrsta úthlutun úr sjóðnum er árið 2019.

Nr.	Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2018	Viðmið 2020	Viðmið 2024
			fá fjármögnun á ári. ¹¹ b) Fjöldi smálána til fiskverkenda á ári. ¹² c) Fjöldi kvenfrumkvöðlasamtaka sem njóta stuðnings AWEEF á ári. ¹³			

Val á forgangsatridum byggist að miklu leyti á framlagi Íslands þar sem starfað er á vettvangi en á þeim sviðum er auðveldara að mæla framvindu og rekja árangur til framlags Íslands. Nú verða ákveðin vatnaskil í starfi Íslands með nýrri stefnu og mun áætlanagerð til næstu ára taka mið af nýrri stefnu.

Verkefni / aðgerðir

Hér eru tilgreind dæmi um aðgerðir eða verkefni sem utanríkisráðuneytið mun ráðast í til að styðja við þróunarmarkmið Íslands.

Mælikvarðar

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Byggðapróunarverkefni í Mangochi-héraði í Malaví.	2017–2021	UTN
2	1	Byggðapróunarverkefni í Úganda. ¹⁵	2020–2024	UTN
3	1	Samstarfsverkefni við UNICEF á sviði vatns og hreinlætis í Sambesú-fylki í Mósambík.	2018–2020	UTN
4	2	Jarðhitaskólinn býður nemendum frá þróunarríkjum upp á nám á Íslandi og heldur námskeið erlendis.	Verkefni Jarðhitaskólans verða árleg.	UTN og Jarðhitaskólinn.
5	2	Ráðgjafalisti á sviði jarðhita er starfræktur í samvinnu við Alþjóðabankann. Íslenskir sérfræðingar leggja af mörkum til alþjóðlegra verkefna bankans.	2017–2023	UTN
6	2	Ráðgjafalisti á sviði sjávarútvegs er starfræktur í samvinnu við Alþjóðabankann. Íslenskir sérfræðingar leggja af mörkum til alþjóðlegra verkefna bankans.	2017–2023	UTN

¹¹ Markmið með samstarfssjóði við atvinnulífið um heimsmarkmið SP er að draga úr fátækt og styðja við atvinnusköpun á sjálfbærar vöxt í fátækjum ríkjum heims, verkefni skulu vera til hagsbóta og miða að verðmætasköpun í þróunarlöndum.

¹² Hluti af svæðaverkefni Íslands á sviði bláa lífhagkerfisins í Vestur-Afríku (Sierra Leóne og Líberíu).

¹³ AWEEF (sjá: <http://aweef.theaargo.org/>), Africa Women Energy Entrepreneurship Framework, er samstarfsverkefni Íslands og Umhverfisstofnunar SP (UN Environment) sem styður m.a. við kvenfrumkvöðla á sviði sjálfbærrar orku.

¹⁵ Í samstarfi við stjórnvöld í Úganda er nú unnið að undirbúningi verkefnisins. Í fjármálaáætlun 2021 - 2025 verða mælikvarðar tilbúnir fyrir það verkefni.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Helstu verkefni 2020–2024	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
7	2	Sjávarútvegsskólinn býður nemendum frá þróunarríkjum upp á nám á Íslandi, og heldur námskeið erlendis.	Verkefni Sjávarútvegsskólans verða árleg.	UTN og Sjávarútvegsskólinn.
8	2	Bygging heilsu- og umhverfisvænna reykofna fyrir sjávarþorp er hluti af svæðaverkefni Íslands í Sierra Leóne og Líberíu.	2019–2020	UTN
9	2	Hreinsun plast og annars úrgangs af ströndum og við löndunarstaði í Sierra Leóne og Líberíu er hluti af svæðaverkefni Íslands.	2019–2020	UTN
10	2	Samstarfsjóður við atvinnulífið um heimsmarkmiðin.	2018–2021	UTN
11	2	Smálán veitt til fiskverkenda sem hluti af svæðaverkefni Íslands í Sierra Leóne og Líberíu.	2019–2021 Verkefnið endurmetið 2020.	UTN
12	2	Samstarfsverkefni Íslands og Umhverfisstofnunar SP sem styður m.a. við kvenfrumkvöðla á sviði sjálfbærrar orku, AWEEF (e. Africa Women Energy Entrepreneurship Framework).	2019–2021 Verkefnið endurmetið 2020.	UTN

