

Tillaga til þingsályktunar
um fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025.

PRENTMET ODDI

ISSN 1607-811X

151. löggjafarþing 2020–2021.
Þingskjal 2 – 2. mál
Stjórnartillaga.

Tillaga til þingsályktunar

um fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025.

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

Alþingi ályktar, sbr. lög nr. 123/2015, um opinber fjármál, að stjórnvöld fylgi fjármálaáætlun um opinber fjármál fyrir árin 2021–2025, sem byggð er á fyrirliggjandi fjármálastefnu 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 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
Hið opinbera (A-hluti ríkis og A-hluti sveitarfélaga)					
Rekstrarafkoma	-231	-180	-155	-151	-151
Heildarafkoma	-297	-236	-213	-200	-202
Ráðstafanir ¹ , uppsöfnuð áhrif	-	-	38	78	119
Heildarafkoma með ráðstöfunum	-297	-236	-175	-122	-83
Hrein eign ²	517	305	168	66	6
Nafnvirði heildarútgjalda	1.440	1.486	1.526	1.554	1.594
Heildarskuldir, ³ % af VLF	88	91	92	91	90
Skuldir skv. viðmiði laga um op. fjármál, ⁴ % af VLF ...	49	54	57	59	59
Opinber fyrirtæki:					
Rekstrarafkoma	33	42	51	56	58
Heildarafkoma	15	32	33	32	33
Hrein eign ²	892	938	987	1.043	1.101
Opinberir aðilar í heild:					
Rekstrarafkoma	-198	-138	-104	-95	-93
Heildarafkoma	-282	-204	-180	-168	-169
Ráðstafanir ¹ , uppsöfnuð áhrif	-	-	38	78	119
Heildarafkoma með ráðstöfunum	-282	-204	-142	-90	-50
Hrein eign ²	1.409	1.243	1.155	1.109	1.107

¹ Ráðstafanir að teknu tilliti til lækkunar vaxtagjalda vegna lægri lántöku.

² Staða í árslok, efnislegar og peningalegar eignir að frádregnum brúttóskuldum að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum, þ.e. heildarskuldum.

³ Brúttóskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

⁴ Heildarskuldir að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, sbr. 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál.

Rekstraryfirlit fyrir hið opinbera árin 2021–2025

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
Heildartekjur	1.142,6	1.249,3	1.351,0	1.432,1	1.511,7
Skatttekjur	933,2	1.008,4	1.070,4	1.123,6	1.175,2
Skattar á tekjur og hagnað	517,1	559,5	596,3	625,2	655,4
Skattar á launagreiðslur og vinnuafll	8,8	9,2	9,8	10,2	10,6
Eignarskattar	61,5	63,5	66,4	69,3	72,5
Skattar á vöru og þjónustu	330,4	360,1	380,9	401,2	418,4
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2
Aðrir skattar	12,6	13,3	14,0	14,5	15,1
Tryggingagjöld	94,5	102,3	108,7	114,0	119,6
Fjárframlög	3,5	3,7	3,9	4,2	4,5
Aðrar tekjur	111,4	134,8	152,0	158,3	164,3
Eignatekjur	32,8	52,7	65,2	66,9	68,7
þ.a. vaxtatekjur	10,5	11,1	11,7	12,2	12,5
þ.a. arðgreiðslur	6,8	25,6	36,6	36,9	37,1
Sala á vöru og þjónustu	70,5	73,7	78,0	82,4	86,4
Ýmsar aðrar tekjur	8,2	8,4	8,7	9,0	9,3
Ráðs tafanir, uppsöfnuð áhrif	-	-	16,0	32,0	48,0
Heildargjöld	1.439,6	1.485,6	1.526,0	1.554,1	1.594,3
Rekstrarútgjöld	1.373,8	1.429,2	1.489,4	1.548,1	1.608,6
Laun	477,4	499,7	526,8	550,2	576,1
Kaup á vöru og þjónustu	344,4	357,7	374,4	391,5	406,8
Afskriftir	65,4	66,9	68,6	70,2	71,8
Vaxtagjöld	75,8	83,3	88,9	96,4	100,0
Framleiðslustyrkir	55,2	55,6	55,2	55,7	55,8
Fjárframlög	11,2	13,1	13,6	13,9	13,5
Félagslegar tilfærslur til heimila	269,8	274,8	280,9	289,0	297,9
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	74,7	78,0	81,0	81,2	86,7
Fastafjárútgjöld	65,8	56,5	58,0	49,0	50,2
Fjárfesting í efnislegum eignum	131,2	123,4	126,6	119,1	122,0
Afskriftir (-)	-65,4	-66,9	-68,6	-70,2	-71,8
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	-	-21,5	-43,0	-64,5
Heildarafkoma	-297,0	-236,3	-175,0	-122,0	-82,6
Peningalegar eignir, hreyfingar	33,1	15,9	15,0	29,7	29,5
Handbært fé, nettó	-1,2	-11,9	1,3	-0,7	-0,6
Lánveitingar	34,5	8,9	-5,8	8,3	7,6
Hlutfé og stofnfjárframlög	0,3	0,2	-0,2	1,9	1,9
Viðskiptakröfur	-0,5	18,7	19,7	20,2	20,5
Skuldir, hreyfingar	330,1	252,2	190,0	151,7	112,2
Lántökur	316,1	257,9	192,9	157,8	122,5
Lífeyrisskuldbindingar	0,9	-1,6	-4,9	-6,3	-7,8
Viðskiptaskuldir	13,1	-4,1	1,9	0,2	-2,6

Rekstraryfirlit fyrir A-hluta ríkissjóðs árin 2021–2025

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
Heildartekjur	772,2	859,9	941,3	1.003,5	1.063,0
Skatttekjur	615,2	673,6	717,7	754,4	788,6
Skattar á tekjur og hagnað	263,4	289,6	311,3	326,8	342,8
Skattar á launagreiðslur og vinnuafli	8,8	9,2	9,8	10,2	10,6
Eignarskattar	5,1	5,3	5,6	5,9	6,2
Skattar á vöru og þjónustu	322,5	353,3	374,0	393,9	410,7
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2
Aðrir skattar	12,6	13,3	14,0	14,5	15,1
Tryggingagjöld	94,5	102,3	108,7	114,0	119,6
Fjárframlög	5,5	5,8	6,1	6,5	6,9
Aðrar tekjur	57,0	78,2	92,8	96,6	99,9
Eignatekjur	18,4	37,9	49,8	51,0	52,1
þ.a. vaxtatekjur	6,4	6,9	7,5	7,9	8,1
þ.a. arðgreiðslur	6,8	25,6	36,6	36,9	37,1
Sala á vöru og þjónustu	31,6	33,2	35,6	38,0	40,0
Ýmsar aðrar tekjur	7,0	7,1	7,4	7,6	7,8
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	-	16,0	32,0	48,0
Heildargjöld	1.036,4	1.070,5	1.095,7	1.108,1	1.131,5
Rekstrarútgjöld	993,2	1.032,1	1.073,6	1.112,8	1.152,9
Laun	229,1	243,8	260,3	272,3	286,3
Kaup á vöru og þjónustu	136,0	139,8	147,2	154,3	158,8
Afskriftir	47,8	49,0	50,3	51,5	52,8
Vaxtagjöld	61,1	67,3	71,8	78,3	81,0
Framleiðslustyrkir	49,1	49,2	48,4	48,6	48,4
Fjárframlög	389,5	399,4	409,5	421,9	434,6
Til sveitarfélaga	32,9	34,5	36,3	37,9	39,6
Félagslegar tilfærslur til heimila	22,2	22,8	23,3	23,8	24,3
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	58,4	60,8	62,8	62,1	66,7
Fastafjárútgjöld	43,2	38,4	38,1	27,3	26,6
Fjárfesting í efnislegum eignum	91,0	87,4	88,4	78,8	79,4
Afskriftir (-)	-47,8	-49,0	-50,3	-51,5	-52,8
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	-	-16,0	-32,0	-48,0
Heildarafkoma	-264,2	-210,6	-154,4	-104,6	-68,5
Peningalegar eignir, hreyfingar	31,3	13,6	12,5	26,8	26,0
Handbært fé, nettó	-1,6	-12,7	0,0	0,0	0,0
Lánveitingar	33,9	8,2	-6,6	7,4	6,5
Hlutafé og stofnfjárframlög	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Viðskiptakröfur	-1,1	18,0	19,0	19,3	19,5
Skuldir, hreyfingar	295,5	224,2	166,9	131,4	94,5
Lántökur	277,4	225,2	164,3	133,7	100,8
Lífeyrisskuldbindingar	-3,9	-5,8	-7,2	-8,6	-10,2
Viðskiptaskuldir	22,0	4,8	9,8	6,4	3,8

Rekstraryfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga árin 2021–2025

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
Heildartekjur	401,5	422,1	443,9	464,3	485,8
Skatttekjur	318,0	334,8	352,7	369,2	386,6
Skattar á tekjur og hagnað	253,7	269,9	285,0	298,4	312,6
Eignarskattar	56,4	58,2	60,8	63,4	66,3
Skattar á vöru og þjónustu	7,9	6,8	6,9	7,3	7,7
Fjárframlög	32,9	34,5	36,3	37,9	39,6
Aðrar tekjur	50,6	52,7	55,0	57,2	59,6
Eignatekjur	14,4	14,8	15,4	15,9	16,6
þ.a. vaxtatekjur	4,1	4,2	4,2	4,3	4,4
Sala á vöru og þjónustu	35,1	36,6	38,2	39,9	41,6
Ýmsar aðrar tekjur	1,2	1,3	1,3	1,4	1,5
Heildarútgjöld	434,3	447,8	464,5	481,6	500,0
Rekstrarútgjöld	411,7	429,7	450,1	471,0	492,9
Laun	206,9	213,7	223,3	233,4	244,0
Kaup á vöru og þjónustu	139,3	147,5	155,2	163,1	171,6
Afskriftir	17,6	17,9	18,3	18,7	19,0
Vaxtagjöld	14,4	15,7	16,7	17,7	18,6
Framleiðslustyrkir	5,7	6,0	6,4	6,7	7,0
Fjárframlög	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4
Félagslegar tilfærslur til heimila	9,9	9,9	10,2	10,4	10,7
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög ..	16,0	16,9	17,8	18,7	19,6
Fastafjárútgjöld	22,6	18,1	19,9	21,7	23,6
Fjárfesting í efnislegum eignum	40,2	36,0	38,2	40,3	42,6
Afskriftir (-)	-17,6	-17,9	-18,3	-18,7	-19,0
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	-	-5,5	-11,0	-16,5
Heildarafkoma	-32,8	-25,7	-20,6	-17,3	-14,3
Peningalegar eignir, hreyfingar	1,7	2,3	2,5	2,9	3,5
Handbært fé, nettó	0,5	0,8	1,3	-0,7	-0,6
Lánveitingar	0,5	0,7	0,8	0,9	1,1
Hlutfé og stofnfjárframlög	0,2	0,1	-0,3	1,8	1,9
Viðskiptakröfur	0,5	0,7	0,8	0,9	1,1
Skuldir, hreyfingar	34,6	28,0	23,1	20,2	17,7
Lántökur	38,7	32,7	28,6	24,1	21,7
Lífeyrisskuldbindingar	4,8	4,2	2,3	2,3	2,4
Viðskiptaskuldir	-8,9	-8,9	-7,8	-6,2	-6,4

Heildarútgjöld málefna sviða árin 2021–2025

Heildarútgjöld málefna sviða í m.kr. á verðlagi 2021	2021	2022	2023	2024	2025
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	6.967	6.972	5.886	5.637	5.606
02 Dómsstólar	3.484	3.494	3.524	3.524	3.524
03 Æðsta stjómsýsla	2.737	3.196	2.349	2.322	2.305
04 Utanríkis mál	13.577	13.239	13.019	12.562	12.219
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	36.692	36.314	37.477	38.073	38.901
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár	4.147	4.112	4.103	3.914	3.870
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	25.883	26.919	25.023	22.033	19.947
08 Sveitarfélög og byggðamál	21.989	22.564	23.318	23.837	24.263
09 Almanna- og réttaröryggi	30.480	31.875	32.509	34.070	35.880
10 Rétt. einstakl. trúmál og stjómsýsla dómsmála	17.095	16.620	16.570	16.841	16.715
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	58.765	48.844	46.556	41.866	40.241
12 Landbúnaður	17.673	17.527	17.401	17.253	17.105
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	9.396	7.556	6.695	6.450	6.372
14 Ferðaþjónusta	2.578	2.048	2.032	1.814	1.797
15 Orkumál	5.041	4.998	5.051	5.075	5.092
16 Markaðseftirlit, neytendamál og stjómsýsla atv.mála	4.485	4.787	5.148	5.339	5.480
17 Umhverfismál	24.268	24.536	25.615	25.609	25.349
18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál	17.560	17.106	16.605	15.356	15.209
19 Fjölmíðlun	4.999	5.300	5.575	5.800	6.026
20 Framhaldsskólastig	37.535	37.620	37.932	37.835	37.789
21 Háskólastig	51.157	53.074	55.273	54.931	54.670
22 Önnur skólastig og stjómsýsla mennta- og menningarmála	5.612	5.571	5.582	5.528	5.474
23 Sjúkrahúsþjónusta	120.026	126.425	129.846	125.237	123.517
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	60.733	62.701	65.443	65.987	67.789
25 Hjúkrunar- og endurhæfingaráþjónusta	62.243	64.511	64.864	59.889	61.830
26 Lyf og lækningavörur	31.305	32.524	33.731	34.342	34.902
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks	79.524	80.531	82.901	84.857	86.899
28 Málefni aldraðra	91.020	93.449	96.158	98.947	101.820
29 Fjölskyldumál	45.760	46.805	47.373	47.988	48.014
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	64.179	55.771	50.041	46.297	43.733
31 Húsnæðisstuðningur	12.698	12.796	10.894	10.893	10.891
32 Lýðheilsa og stjómsýsla velferðarmála	11.249	11.010	11.004	10.606	10.516
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	108.318	112.265	115.136	119.941	120.950
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	32.631	32.230	38.207	47.555	53.974
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	6.847	8.331	8.627	8.940	8.938
Heildargjöld á verðlagi ársins 2021	1.128.655	1.133.621	1.147.469	1.147.150	1.157.605
Uppsafn. áetl. launa- og verðlagsbætur frá árinu 2021	-	25.838	53.355	81.913	112.145
Heildargjöld á verðlagi hvers árs	1.128.655	1.159.459	1.200.823	1.229.063	1.269.749
Heildargjöld aðlöguð að GFS-staðli ¹	-92.272	-88.941	-89.122	-88.988	-90.274
Ráðstafanir ² , uppsöfnuð áhrif	-	-	-16.000	-32.000	-48.000
Heildarútgjöld samkvæmt GFS-staðli á verðl. hvers árs	1.036.382	1.070.518	1.095.701	1.108.075	1.131.476

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.

² Ráðstafanir á útgjaldahlíð.

Útgjaldarammar málefna sviða árin 2021–2025

Málefna svið án liða utan ramma ¹ í m.kr. á verðlagi 2021	2021	2022	2023	2024	2025
01 Aþingi og eftirlitsstofnanir þess	6.967	6.972	5.886	5.637	5.606
02 Dómstólar	3.484	3.494	3.524	3.524	3.524
03 Æðsta stjórnýsla	2.737	3.196	2.349	2.322	2.305
04 Utanríkis mál	13.577	13.239	13.019	12.562	12.219
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	36.692	36.314	37.477	38.073	38.901
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár	4.147	4.112	4.103	3.914	3.870
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	25.883	26.919	25.023	22.033	19.947
08 Sveitarfélög og byggðamál	2.095	2.119	2.111	2.092	2.072
09 Almanna- og réttaröryggi	30.480	31.875	32.509	34.070	35.880
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnýsla dómsmála	17.095	16.620	16.570	16.841	16.715
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	58.765	48.844	46.556	41.866	40.241
12 Landbúnaður	17.673	17.527	17.401	17.253	17.105
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	9.396	7.556	6.695	6.450	6.372
14 Ferðaþjónusta	2.578	2.048	2.032	1.814	1.797
15 Orkumál	5.041	4.998	5.051	5.075	5.092
16 Markaðseftirlit, neytendamál og stjórnýsla atv.mála	4.485	4.787	5.148	5.339	5.480
17 Umhverfismál	24.268	24.536	25.615	25.609	25.349
18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál	17.560	17.106	16.605	15.356	15.209
19 Fjölmíðlun	4.999	5.300	5.575	5.800	6.026
20 Framhaldsskólastig	37.535	37.620	37.932	37.835	37.789
21 Háskólastig	51.157	53.074	55.273	54.931	54.670
22 Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og menningarmála	5.612	5.571	5.582	5.528	5.474
23 Sjúkrahúsþjónusta	120.026	126.425	129.846	125.237	123.517
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	60.733	62.701	65.443	65.987	67.789
25 Hjúkrunar- og endurhæfingaráþjónusta	62.243	64.511	64.864	59.889	61.830
26 Lyf og lækningavörur	31.305	32.524	33.731	34.342	34.902
27 Órorka og málefni fatlaðs fólks	79.524	80.531	82.901	84.857	86.899
28 Málefni aldraðra	91.020	93.449	96.158	98.947	101.820
29 Fjölskyldumál	45.760	46.805	47.373	47.988	48.014
30 Vinnuþátttöku og atvinnuleysi	8.552	6.504	6.627	6.638	6.637
31 Húsnæðisstuðningur	12.698	12.796	10.894	10.893	10.891
32 Lýðheilsa og stjórnýsla velferðarmála	11.249	11.010	11.004	10.606	10.516
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	-	-	-	-	-
34 Almennur varasjóður og sértækar fjáráðstafanir	14.811	16.264	22.048	31.413	37.303
35 Aþjóðleg þróunarsamvinna	6.847	8.331	8.627	8.940	8.938
Samtals frumgjöld innan ramma á verðl. 2021	926.996	935.678	951.553	949.662	960.696
Liðir utan ramma ¹	155.650	146.523	140.018	135.043	131.650
Aðlaganir að GFS-staðli, einkum innb. viðskipti ²	-107.351	-104.849	-104.978	-104.801	-106.042
Frumgjöld samkvæmt GFS-staðli á verðlagi 2021	975.294	977.352	986.592	979.903	986.304
Uppsafn. áætl. launa- og verðlagsbætur frá árinu 2021	-	25.838	53.355	81.913	112.145
Frumgjöld samkvæmt GFS-staðli á verðlagi hvers árs	975.294	1.003.190	1.039.947	1.061.816	1.098.449
Vaxtagjöld samtals	61.088	67.329	71.754	78.259	81.027
Ráðstafanir ³ , uppsöfnuð áhrif	-	-	-16.000	-32.000	-48.000
Heildargjöld samkvæmt GFS-staðli á verðlagi hvers árs	1.036.382	1.070.518	1.095.701	1.108.075	1.131.476

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

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

³ Ráðstafanir á útgjaldahlíð.

Sjóðstreymi ríkissjóðs árin 2021–2025

Greiðslugrunnur, ma.kr.	Frumvarp 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
Handbært fé frá rekstri¹	-182,0	-175,1	-127,2	-93,4	-62,0
<i>Fjárfestingarhreyfingar</i>					
Fjárfesting	-75,9	-72,1	-72,2	-61,7	-61,4
Sala eigna	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8
Veitt löng lán	-36,1	-11,0	-11,3	-11,2	-11,2
Innheimtar afborganir af veittum lánum	2,2	2,8	17,9	3,8	4,7
Mótttekinn arður	6,8	25,6	36,6	36,9	37,1
Fyrirframgreiðsla til LSR	-8,0	-8,0	-8,0	-8,0	-8,0
Eiginfjárframlög og hlutabréfakaup	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8
Mism. á innheimtu og greiddu útsvari til svf.	14,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fjárfestingarhreyfingar samtals	-97,1	-62,8	-37,1	-40,3	-38,8
Hreinn lánsfjárfjöfnuður	-279,0	-237,9	-164,3	-133,7	-100,8
<i>Fjármögnunarhreyfingar</i>					
Tekin langtímalán	427,3	398,4	198,1	211,5	196,1
Afborganir af teknum lánum	-149,9	-173,2	-33,8	-77,8	-95,3
Fjármögnunarhreyfingar samtals	277,4	225,2	164,3	133,7	100,8
Breyting á handbæru fé	-1,6	-12,7	0,0	0,0	0,0

¹ Líkt og fram kemur í áætluninni eru afkomubætandi ráðstafanir ekki útfærðar nánar í rekstri eða til fjárfestinga. Til einföldunar er hér miðað við að ráðstafanirnar hafi eingöngu áhrif á handbært fé frá rekstri.

Greinargerð.

Efnisyfirlit

Inngangur.....	12
1. Áherslur og stefnumið	15
2. Efnahagsstefnan.....	24
2.1 Meginmarkmið efnahagsstefnunnar	24
2.2 Frávikssviðsmyndir	30
2.3 Opinber fjármál í aðalhlutverki á alþjóðavísu	32
3. Fjármál hins opinbera og opinberra aðila	40
3.1 Fjármálareglur og framvinda stefnumörkunar í opinberum fjármálum.....	41
3.2 Fjármál hins opinbera	48
3.3 Fjármál opinberra fyrirtækja.....	53
3.4 Fjármál opinberra aðila í heild	55
4. Fjármál ríkissjóðs	57
4.1 Stefnumið og helstu niðurstöður ríkisfjármálaáætlunar	58
4.2 Tekjur	66
4.3 Útgjöld.....	76
4.4 Skuldastýring og lánsfjáröflun	96
4.5 Fjárhagsáhætta ríkissjóðs.....	105
4.6 Velsældaráherslur í fjármálaáætlun	110
5. Fjármál sveitarfélaga	116
5.1 Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga.....	116
5.2 Fjármál sveitarfélaga	117
6. Umbætur í starfsemi hins opinbera.....	126
6.1 Nýsköpun og stafræn þjónusta skapar skilyrði fyrir hagvöxt og velsæld	126
6.2 Bættur rekstur og ákvarðanataka sem skapa virði.....	131
6.3 Umbætur eru forsenda framfara	134

Viðaukar:

Viðauki 1 – Reikningshaldsleg framsetning opinberra fjármála	135
Viðauki 2 – Viðmið og forsendur útgjaldaáætlunar ríkissjóðs	139
Töfluviðauki	141
Greinargerðir málefnasviða	153

Rammagreinar:

Rammagrein 1 – Umfang mótvægisráðstafana stjórnvalda vegna COVID-19	60
Rammagrein 2 – Áhrif ferðaþjónustu á tekjur af VSK.....	70
Rammagrein 3 – Þróun tekna af VSK	74
Rammagrein 4 – Útgjaldaþróun 2017–2021	86
Rammagrein 5 – Sviðsmyndir um aðra þróun efnahagsmála.....	97
Rammagrein 6 – Alþjóðlegur samanburður og lánshæfi.....	102
Rammagrein 7 – Aukin áhersla á velsæld	112

Inngangur

Tillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun til næstu fimm ára er nú lögð fram í fimmta sinn á grundvelli laga nr. 123/2015, um opinber fjármál. Lögum samkvæmt á fjármála- og efnahagsráðherra að leggja þingsályktunartillöguna fyrir Alþingi eigi síðar en 1. apríl ár hvert. Í byrjun árs 2020 var undirbúningur að fjármálaáætluninni vel á veg kominn þegar kórónuveirufaraldurinn skall á af fullum þunga. Faraldurinn hefur þegar valdið miklu heilsufarstjóni um heim allan og viðamiklum efnahagslegum áhrifum sem ekki sér enn fyrir endann á líkt og vikið er að í inngangi fjárlagafrumvarpsins. Af þessum sökum reyndist óhjákvæmilegt að endurskoða þágildandi fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 þar sem allar meginforsendur hennar höfðu brostið. Alþingi afgreiddi þingsályktun þess efnis í byrjun september. Í ljósi þessara óvæntu aðstæðna var einnig lagt til að framlagningu fjármálaáætlunar yrði frestað fram á fyrsta samkomudag reglulegs Alþingis nú í haust þannig að hún yrði lögð fram samhliða fjárlagafrumvarpinu. Jafnframt var lagt fram frumvarp um breytingu á þingskapalögum sem fól í sér frestun á samkomudegi Alþingis til 1. október. Framangreind frumvörp voru afgreidd á Alþingi sem lög í júní sl.

Í samræmi við framangreindar breytingar er fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2025 lögð fram samhliða fjárlagafrumvarpinu fyrir árið 2021. Áætlunin og frumvarpið eru að fullu í samræmi við meginmarkmið endurskoðaðrar fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022. Samhliða framlagning með þessum hætti, í stað þess að áætlunin komi fram að vori og frumvarpið að hausti, felur í sér talsverða áskorun varðandi efnistöð og framsetningu. Leitast hefur verið við eins og kostur er að draga úr skörun á umfjöllunarefnum, m.a. með því að vísa til ítarlegri umfjöllunar á milli ritanna þar sem við á.

Þá er einnig vakin athygli á því að gert er ráð fyrir að leggja fram frumvarp þar sem lagt verði til að tölusettum mælikvörðum laga um opinber fjármál, sbr. 7. gr. laganna, verði vikið tímabundið til hliðar til og með árinu 2025. Er það talið óhjákvæmilegt miðað við undirliggjandi afkomu- og skuldahorfur hins opinbera í kjölfar veirufaraldursins en nánar er fjallað um rökstuðning þeirrar lagabreytingar í greinargerð þess frumvarps.

Fjármálaáætlunin felur í sér útfærslu á markmiðum gildandi fjármálastefnu og á stefnu-mörkun 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 fjármála-reglur varðandi afkomu og skuldir hins opinbera og fimm grunngildi: sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi.

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.

Um er að ræða þriðju fjármálaáætlun sitjandi ríkisstjórnar en fjórða og síðasta fjármálaáætlun hennar verður að óbreyttu lögð fyrir Alþingi í mars á næsta ári.

Efnisskipan fjármálaáætlunar

Í tillögugreininni 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 útgjaldaþátta 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 útgjaldaþátta 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 útgjaldaþátta 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 2021.
- **Í yfirliti 6** er gerð grein fyrir útgjaldarömmum málefna sviða á tímabilinu á verðlagi ársins 2021. Liðir sem falla utan þessara ramma eru vaxtagjöld ríkissjóðs, ríkisábyrgðir, lífeyrisskuldbindingar, afskriftir skattkrafna, Atvinnuleysistryggingasjóður og framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.
- **Í yfirliti 7** er birt sjóðstreymisyfirlit fyrir ríkissjóð á greiðslugrunni.

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 meginstefnumið og úrlausnarefni á tímabili fjármálaáætlunarinnar í mjög stórum dráttum.
- Í kafla 2 er fjallað um efnahagsforsendur áætlunarinnar ásamt framvindu og horfum. Gerð er grein fyrir þeirri þjóðhagsspá Hagstofu Íslands 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 afkomuþróun hins opinbera, þ.e. A-hluta ríkis og sveitarfélaga. Í þriðja 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 fjórða lagi er svo farið yfir lykiltölur í

afkomu opinberra aðila í heild ásamt eigna- og skuldastöðu. Í fimmta lagi er svo fjallað um fjárfestingar opinberra aðila.

- 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 málefnasviðum 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 sérstöku viðauki er birt stefnumótun ráðuneyta fyrir málefnasvið og málaflokka fyrir tímabil áætlunarinnar. Í þeirri umfjöllun er farið yfir umfang málefnasviða 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 aðrar undirliggjandi forsendur áætlunarinnar í viðauki.

1 Áherslur og stefnumið

Helsta áskorun stjórnvalda á tímabili fjármálaáætlunarinnar fyrir árin 2021–2025 verður að snúa við miklum hallarekstri hins opinbera vegna efnahagslegra áhrifa af heimsfaraldri kórónuveirunnar og koma böndum á skuldasöfnun. Það er þó mikilvægt að hafa í huga að við aðstæður sem þessar felur hallareksturinn ekki í sér þjóðhagslegt tap. Þeim fjármunum er varið til að styrkja fjárhagslega stöðu einstaklinga og fyrirtækja og til að koma í veg fyrir að verðmæti og störf tapist með varanlegum hætti. Með því að stjórnvöld styðja við og örva hagkerfið á þennan hátt mun íslenskt samfélag vaxa út úr kreppunni, sækja fram, skapa meira, framleiða, auka skilvirkni og stækka þjóðarkökuna. Það er leiðin sem ríkisstjórnin hefur valið. Markmiðið er að út úr lægðinni af völdum farsóttarinnar komi samkeppnishæft þjóðfélag þar sem velsæld byggist á öflugum mannauði og kröftugu efnahagslífi.

Nýr efnahagslegur veruleiki

Fyrstu viðbrögð ríkisstjórnarinnar við efnahagsáhrifum COVID-19 heimsfaraldursins fólust í því að beita traustri stöðu ríkissjóðs til að verja heimili og fyrirtæki fyrir fullum þunga áfallsins. Með stóru auknum framlögum til atvinnuleysisbóta, hvort sem var vegna lækkunar starfshlutfalls eða atvinnumissis, ásamt launum í sóttkví og sérstöku barnabótaauka o.fl., tókst að draga stórlega úr bráðu tekjufalli heimilanna sem ella hefði hlotist af skyndilegum gjaldþrotum og fjöldaatvinnuleysi. Fyrirtækjum var einnig veittur öflugur stuðningur, m.a. með frestun á skattgreiðslum, styrkjum vegna launa á uppsagnarfresti, lokunarstyrkjum og stuðnings- og viðbótarlánnum með ríkisábyrgð. Þessu til viðbótar komu aðgerðir Seðlabankans á sviði peningamála, einkum mikil lækkun stýrivaxta og lækkun á eiginfjárkröfum til fjármálafyrirtækja. Tilgangurinn með þessum ráðstöfunum fyrsta kastið var að styðja við lausafjárstöðu og greiðsluhæfi fyrirtækja og heimila eins og kostur var og fleyta þeim áfram til betra efnahagsástands, þar sem vonir stóðu til þess að faraldurinn yrði skammvinnur.

Kórónuveirufaraldurinn hefur hins vegar dregist á langinn um allan heim og nú er ljóst að faraldurinn og eftirmál hans munu hafa mikil áhrif á líf og lífsviðurværi Íslendinga næstu árin. Því er mikilvægt að nálgun stjórnvalda taki mið af því og að aðgerðir verði aðlagðar að þeim nýja veruleika.

Ríkisstjórnin hefur sett sér markmið um að út úr efnahagsástandinu komi samkeppnishæft þjóðfélag þar sem velsæld byggist á öflugum mannauði og kröftugu efnahagslífi og hefur í því samhengi skilgreint þrjár megináherslur:

1. **Viðspyrna með opinberum fjármálum.** Fjármálum hins opinbera markvisst beitt til að tryggja stöðugleika og skapa efnahagslega viðspyrnu. Áhersla lögð á að vernda þann árangur sem náðst hefur í velferðar- og heilbrigðismálum.
2. **Verðmæt störf, fjárfestingar og aukin hagsæld.** Kröftug viðspyrna efnahagslífsins drifin áfram af verðmætum störfum og fjárfestingum. Áhersla á menntun, rannsóknir, nýsköpun, innviði og umhverfis- og loftslagsmál. Markvissar umbætur á umgjörð efnahags- og atvinnumála til að auka hagsæld til lengri tíma.
3. **Skilvirkari þjónusta og sjálfbær opinber fjármál.** Nútímavæðing hins opinbera í samræmi við breyttar þarfir og aðstæður. Þjónusta verði stafræn og skipulag sveitarstjórnarstigisins styrkt. Viðnámsþróttur gagnvart ófyrirséðum áföllum verði tryggður með lækkun skulda og sjálfbærni opinberra fjármála þannig að ekki halli á komandi kynslóðir.

Áherslur í viðbrögðum við efnahagsáfallinu þurfa nú í auknum mæli að beinast að því að efla viðspyrnu atvinnulífsins til þess að skapa störf og auka fjölbreytileika. Þannig geta orðið til ný tækifæri fyrir þá sem misst hafa viðurværi sitt í atvinnugreinum sem hafa orðið fyrir

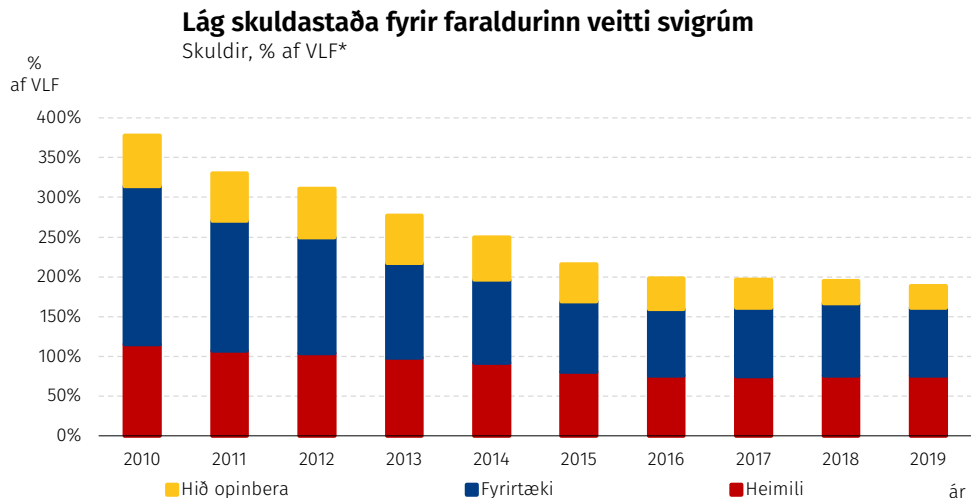
skakkaföllum og óvíst er að verði jafn burðugar og áður á allra næstu árum. Verðmætasköpun atvinnulífsins er uppspretta tekjuöflunar hins opinbera. Því betur sem tekst að efla hana, því meira léttist róðurinn við að endurreisa fjárhagslegan styrk hins opinbera og minni eða jafnvel engin þörf verður fyrir afkomubætandi ráðstafanir þegar fram í sækir sem gætu þrengrt að hag heimila og fyrirtækja.

Skynsamlegast er að takmarkað svigrúm stjórnvalda í kjölfar veirufaraldursins verði í auknum mæli nýtt til að örva nýsköpun, fjárfestingar og framleiðslu einkageirans í því skyni að stuðla að atvinnusköpun og skapa skilyrði fyrir meiri kaupmátt heimilanna. Það er skilvirkasta leiðin til að draga úr þörf heimila og fyrirtækja fyrir aukna og jafnvel viðvarandi aðstoð til að halda sér á floti.

Ef vel á að takast til við að hrinda úr vör slíku framfaraskeiði þurfa hins vegar aðrir haghafar samfélagsins að leggja sitt af mörkum með umbótum á uppbyggingu hagkerfisins. Þar er þungt á metunum að aðilar vinnumarkaðarins sammælist um nýtt og skilvirkara kjarasamningslíkan sem getur í senn veitt atvinnulífinu festu og stöðugleika og skilað sanngjarnri niðurstöðu um það sem er til skiptanna hverju sinni. Mikilvægt innlegg í þá vinnu verður gerð grænbókar um framtíðarumhverfi kjarasamninga sem ríkisstjórnin mun hafa forystu um í nánu samstarfi við heildarsamtök á vinnumarkaði. Annað dæmi um kerfisumbætur sem gætu skilað markverðum framförum í efnahagsþróuninni væri að efla og samþætta sveitarstjórnarstigið með það að markmiði að það gæti bæði átt virkari hlutdeild í farsælli hagstjórn og verið betur í stakk búið til að veita landsmönnum skilvirka og hagkvæma þjónustu.

Svigrúm í krafti árangurs í ríkisfjármálum

Verulegur árangur í ríkisfjármálum á undanförunum árum hefur stutt við viðnámsþrótt hagkerfisins og gert það að verkum að það er mun betur í stakk búið en áður til að bregðast við verri horfum. Fjármálakerfið hefur verið endurreist á heilbrigðum grunni og starfar eftir skýru regluverki. Fjármagnshöft hafa verið losuð með árangursríkum hætti. Skuldir ríkissjóðs vegna endurfjármögnunar fjármálakerfisins hafa verið greiddar upp að fullu og aðrar skuldir vegna hallareksturs umliðinna ára hafa einnig verið lækkaðar mikið. Ný lög um opinber fjármál tóku gildi og með þeim sérstakar fjármálareglur fyrir hið opinbera sem leggja til grundvallar sjálfbærni, stöðugleika, festu, varfærni og gagnsæi og setja hallarekstri og skuldasoöfnun mörk.



* Heimild: Seðlabanki Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneytið. Skuldir hins opinbera á mælikvarða skuldareglu laga um opinber fjármál.

Heimili, fyrirtæki og hið opinbera hafa nýtt vaxtarskeið síðustu ára til að greiða niður skuldir og hafa því borð fyrir báru nú þegar syrtir í álinn. Þá hafa stjórnvöld staðið fyrir mikilvægum umbótum á skattkerfinu og lækkað álögur ásamt því að ráðast í vídtæka uppbyggingu á öllum helstu stöðum ríkisstarfseminnar: heilbrigðisþjónustunni, menntakerfinu, félagslega stuðningsnetinu og samgöngumannvirkjum og öðrum innviðum, svo það helsta sé nefnt. Allar forsendur eru því fyrir hendi til þess að íslenskt efnahagslíf geti tekist á við þá djúpu kreppu sem nú ríður yfir og að hagvöxtur taki hratt við sér þegar heimsfaraldri kórónuveiru lýkur.

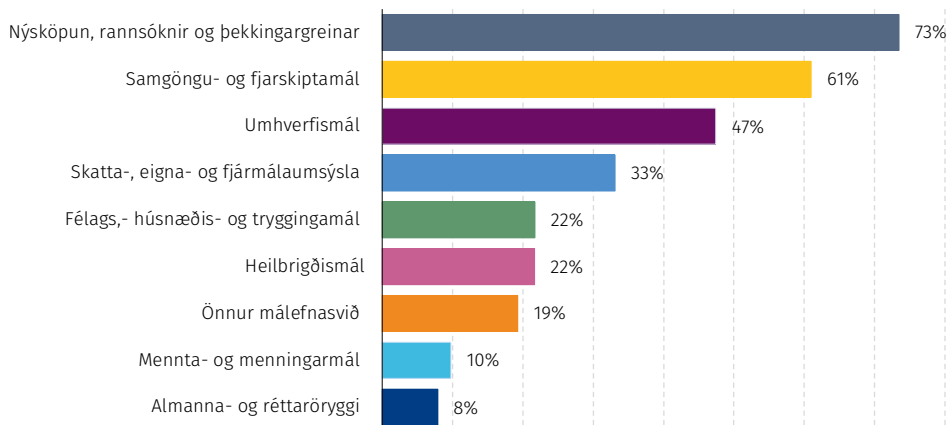
Áhersla á nýsköpun og innviðauppbyggingu

Ríkisstjórnin hefur á starfstíma sínum lagt áherslu á viðamikla uppbyggingu hinna ýmsu innviða samfélagsins. Má þar 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, uppbyggingu innviða á ferðamannastöðum og aukna 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. Rammasett útgjöld málefna sviða voru aukin um meira en 80 ma.kr. að raunvirði, miðað við vísitölu neysluverðs, eða sem nemur um 12%. Þegar litið er til helstu breytinga sem orðið hafa á útgjöldum ríkissjóðs sést glögg að áherslur stjórnarsáttmálans hafa fengið framgang á öllum sviðum. Hlutfallslega hafa framlög til nýsköpunar, rannsókna og þekkingargreina aukist mest eða um ríflega 70% ef horft er til breytinga milli fjárlaga 2017 og fjárlaga 2021. Framlög til samgöngu- og fjarskiptamála hafa vaxið um rúm 60% að raungildi á sama tíma og farið úr um 36 ma.kr. í tæpa 60 ma.kr. Þriðjung af því má rekja til aukinna fjárfestingarframlaga til ýmissa samgönguverkefna, m.a. með fjárfestingaráttaki ríkisstjórnarinnar.

Rammasett útgjöld ríkissjóðs

Raunbreyting milli árána 2017-2021*



* raunbreyting m.v. vísitölu neysluverðs. Leiðrétt fyrir hækkun á markaðsleigu stofnana í fjárlögum fyrir árið 2019.

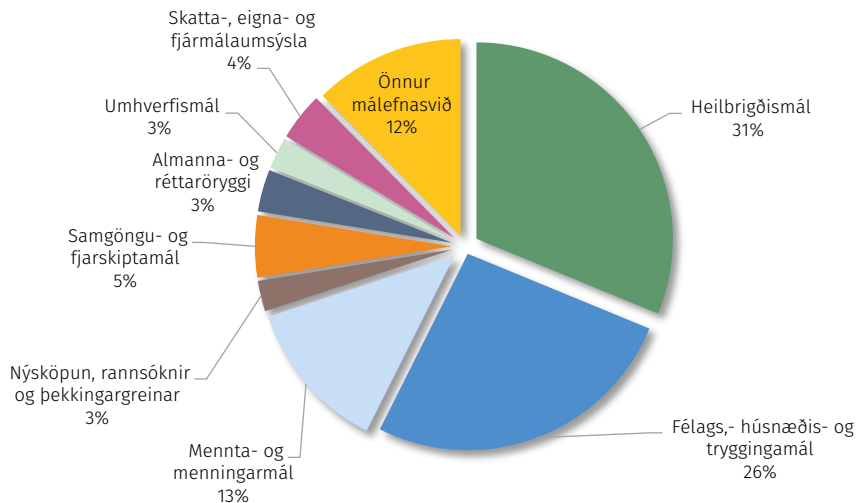
Mest hafa framlög hækkað í krónum talið til heilbrigðismála og félags-, húsnæðis- og tryggingamála en alls verða framlög til þessara málaflokka 95 ma.kr. hærri en árið 2017. Framlög til málefna aldraðra og öryrkja hafa aukist um 27 ma.kr. á tímabilinu, eða um 19%,

en það skýrist m.a. af því að bætur almannatrygginga hafa hækkað að raunvirði, lífeyrisþegum hefur fjölgað og framlög hafa hækkað vegna kerfisbreytinga sem unnið er að til að bæta kjör örorkulífeyrisþega, en þar hefur meðal annars þegar verið dregið úr krónu á móti krónu skerðingum.

Rekstrarframlög til heilbrigðismála hafa aukist mikið, en fjárfesting vegur einnig þungt þegar horft er til þróunar framlaga til heilbrigðismála. Varið verður 19 ma.kr. hærri fjárhæð til fjárfestinga í heilbrigðiskerfinu á árinu 2021 en gert var árið 2017 en sú aukning skýrist að stærstum hluta af byggingu nýs Landspítala. Framlög til heilbrigðismála aukast mest þegar horft er til breytinga á milli gildandi fjármálaáætlunar og áætlunarinnar 2021–2025 eða um alls 67,8 ma.kr.

Að lokum má nefna stórauðin framlög til umhverfismála. Þau hafa hækkað um 47% á tímabilinu. Meðal helstu áherslna má nefna verkefni tengd loftslagsmálum og aðgerðir til að tryggja verndun náttúrufarslegra verðmæta og sjálfbæra nýtingu.

Hlutfallsleg skipting rammasettra útgjalda 2021-2025

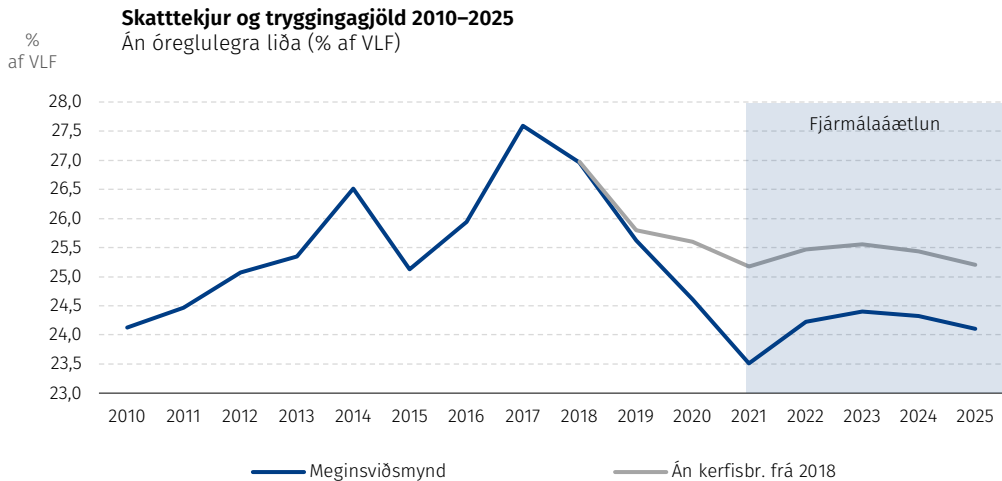


Undir lok ársins 2019 samþykkti ráðherra nefnd um ríkisfjármál að leggja sex velsældaráherslur til grundvallar við gerð fjármálaáætlunar og fjárlaga. Saman endurspeglar áherslurnar stefnu ríkisstjórnarinnar og horfa til framtíðar á mikilvægum sviðum. Velsældaráherslurnar sex eru andlegt heilbrigði, öryggi í húsnæðismálum, virkni í námi og starfi, kolefnishlutlaus framtíð, gróska í nýsköpun og betri samskipti við almenning. Velsældaráherslum er ætlað að vera leiðarstef vinnu á öllum málefnasviðum þar sem við á og mynda þannig ramma um forgangsröðun og framtíðarsýn ríkisstjórnarinnar. Umfjöllun um einstakar velsældaráherslur er að finna í yfir 30 málefnasviðsstefnum af 35 í þessari fjármálaáætlun.

Byrðum létt af fólki og fyrirtækjum

Tekjuáætlun fjármálaáætlunar mótast að uppistöðu til af tveimur þáttum: Annars vegar af áherslum ríkisstjórnarinnar á að draga úr álögum með það fyrir augum að hækka ráðstöfunartekjur fólks og bæta samkeppnishæfni atvinnulífsins. Hins vegar af þróun efnahagsmála í kjölfar kórónuveirufaraldursins. Á næsta ári munu álögur lækka varanlega um 34 ma.kr.

miðað við undirliggjandi forsendur og hefur hlutfall skatttekna og tryggingagjalds ekki verið lægra að jafnaði yfir áætlunartímabilið síðan 2010.



Án afkomubætandi ráðstafana 2023-2025.
 Heimild: Hagstofa Íslands og fjármálaáætlun 2021-2025.

Stærsta einstaka skattaðgerð ríkisstjórnarinnar á yfirstandandi kjörtímabili fólst í endurskoðun á tekjuskattkerfi einstaklinga. Hefur það í för með sér að skattar lækka um 21 ma. kr. á ársgrundvelli auk sérstakrar hækkunar persónuafsláttar árið 2019 upp á tæpa 2 ma.kr. Ráðstöfunartekjur þeirra tekjulægstu hækka um rúmlega 120 þúsund krónur á ári en alls munu ráðstöfunartekjur verða 23 ma.kr. hærri á ári út áætlunartímabilið sem kemur sér afar vel fyrir heimilin nú þegar skyndilegur viðsnúningur hefur orðið til hins verra í atvinnulífinu.

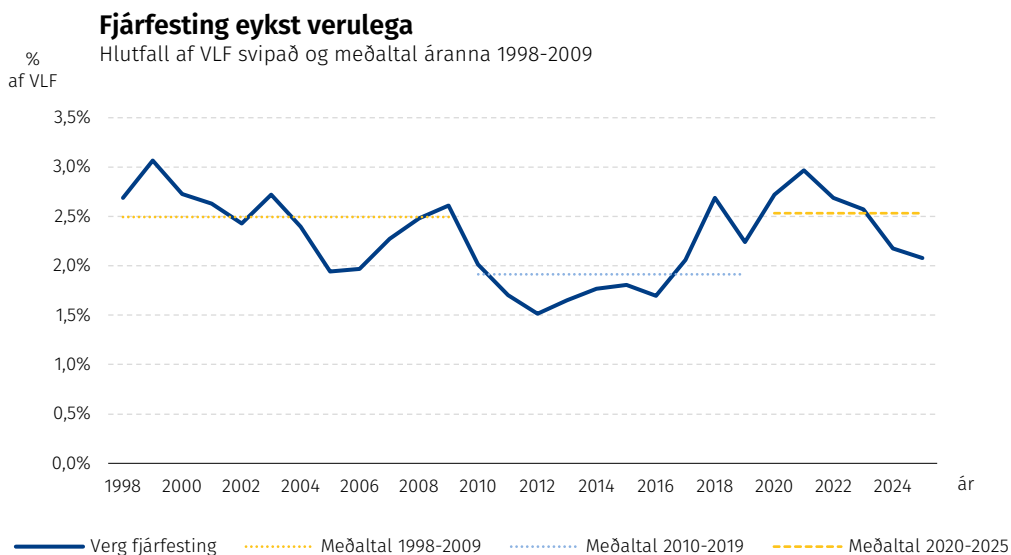
Þá hefur tryggingagjald lækkað alls sem nemur 8 ma.kr. á ári en að auki er nú gert ráð fyrir enn frekari tímabundinni lækkun gjaldsins til að mæta áhrifum sammingsbundinna launahækkana á almennum vinnumarkaði sem staðið verður við þrátt fyrir samdrátt vegna farsóttarinnar. Nemur sú lækkun um 4 ma.kr. og verður því tryggingagjald orðið 12 ma.kr. lægra á árinu 2021. Auk þess er í undirliggjandi forsendum áætlunarinnar gert ráð fyrir að tekjur ársins 2021 lækki um 211 ma.kr. miðað við fyrri fjármálaáætlun vegna áhrifa faraldursins og skattalegra aðgerða vegna hans. Mestur hluti þeirra áhrifa er til kominn vegna sjálfvirkrar sveiflujöfnunar sem byggð er inn í skattkerfið en að auki hefur ríkisstjórnin lækkað álögur um rúma 17 ma.kr. með beinum aðgerðum til að milda efnahagsleg áhrif faraldursins. Þar má m.a. nefna auknar endurgreiðslur virðisaukaskatts vegna vinnu við íbúðarhúsnæði, gistinátta- og tollafgreiðslugjöld voru felld niður, auk þess sem lækkun bankaskatts var flýtt sem mun draga úr skattbyrði fjármálastofnana um 6,6 ma.kr. árið 2021 og skila sér til heimila og fyrirtækja með betri vaxtakjörum.

Í fjármálaáætluninni er gert ráð fyrir að frítekjumark erfðafjárskatts verði hækkað á næsta ári en áætlað er að við það muni álögur minnka um 500 m.kr. Mun breytingin hlutfallslega gagnast eignaminni dánarbúum best. Þá verður stofn fjármagnstekjuskatts endurskoðaður en gert er ráð fyrir að umfang breytinga á stofninum geti numið allt að 2 ma.kr. til lækkunar. Að lokum er gert er ráð fyrir 2,1 ma.kr. tekjutapi á næsta ári vegna nýrra eða aukinna skattastyrkja til að styðja við félög sem starfa í þágu almannaheilla, í svokölluðum þriðja geira.

Enn fremur kemur fram í nýrri yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar, í tilefni af viðræðum um forsendur lífsskjerasamnings aðila vinnumarkaðarins, að unnið verði að útfærslu á skattalegum aðgerðum sem hafa það að markmiði að hvetja og styðja fyrirtæki til fjárfestinga í því skyni að efla nýsköpun og samkeppnishæfni atvinnulífsins, með áherslu á græna umbreytingu og loftslagsmarkmið. Jafnframt verða skoðaðir skattalegir hvatar til að örva þátttöku almennings í atvinnulífinu með kaupum á hlutabréfum.

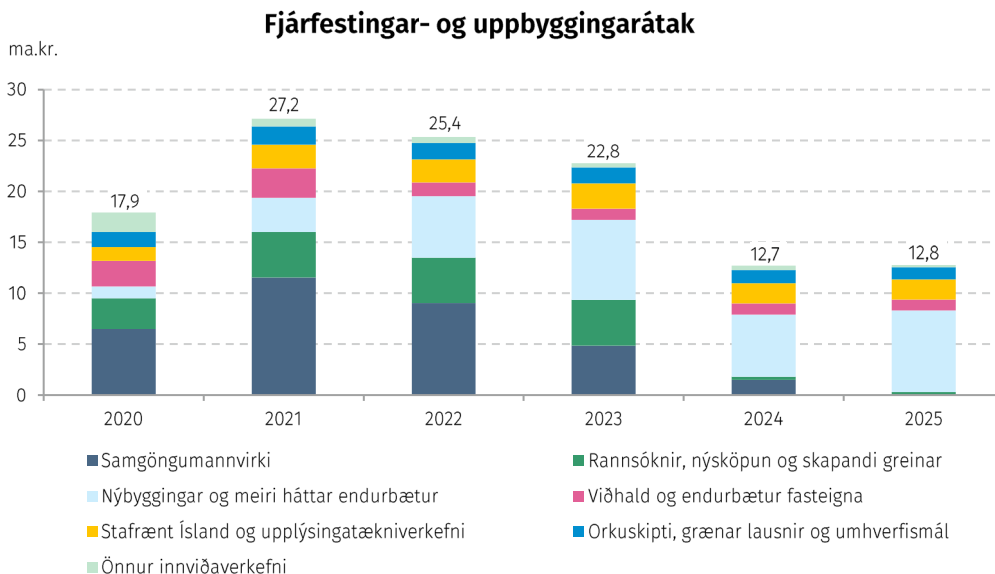
Arðsemi og atvinnusköpun í fyrirrúmi við fjárfestingar

Í upphafi kjörtímabilsins var ljóst að ráðast þyrfti í verulegar fjárfestingar enda hafði safnast upp umtalsverð innviðafjárfestinga- og viðhaldsþörf. Í fjármálaáætlun 2020–2024 var gert ráð fyrir að fjárfestingarstig hins opinbera yrði umtalsvert í ár og á næsta ári. Við þessar undirliggjandi forsendur fyrri áætlunar bætist nú enn frekari hækkun á fjárfestingarstiginu vegna aðgerða stjórnvalda til að bregðast við efnahagslegum áhrifum kórónuveirufaraldursins.



Á fyrstu stigum faraldursins ákvað ríkisstjórnin að fara í sérstakt 18 ma.kr. fjárfestingaráttak á árinu 2020. Tilgangur þess átaks var að koma af stað nýjum verkefnum eða flýta fyrirhuguðum framkvæmdum til að örva efnahagslífið. Leitast var við að velja verkefni sem væru fjölbreytt og atvinnuskapandi og stuðluðu jafnframt að aukinni framleiðni til lengri tíma. Í kjölfarið var ákveðið að fara í annað áttak á árunum 2021–2023 en umfang þess er yfir 100 ma.kr. Því er gert ráð fyrir að fjárfestingar- og uppbyggingaráttakið nemi alls tæplega 119 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar, en vegna umfangs sumra verkefna nær það einnig yfir á árin 2024 og 2025.

Horft var sérstaklega til þess að þær fjárfestingar sem ráðist yrði í væru til þess fallnar að auka hagvöxt, skila viðunandi arðsemi og hafa þannig jákvæð efnahagsleg og samfélagsleg áhrif. Horft var til fyrirliggjandi vinnu við forgangsroðun verkefna, t.a.m. niðurstöðu nefndar um fjórðu iðnbýltinguna, til áttakshóps um úrbætur á innviðum og samgönguáætlunar auk aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum. Á meðfylgjandi mynd má sjá sundurliðun verkefna eftir flokkum og tímabili áætlunarinnar.



Skuldasöfnun stöðvuð á áætlunartímanum

Með framlagningu og samþykkt Alþingis á endurskoðaðri fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 í byrjun september voru stigin fyrstu formlegu skrefin í þá átt að beita fjármálastefnunni þannig að sú sterka fjárhagsstaða sem byggð hafði verið upp áratuginn á undan yrði nýtt til öflugrar viðspyrnu gegn djúpum efnahagssamdrætti. Í sama skyni var ákveðið að víkja í þrjú ár frá tölulegum fjármálaeðgum laga um opinber fjármál, eins og undanþáguákvæði laganna heimila.

Líkt og víðast hvar annars staðar mun efnahagssamdrátturinn og aðgerðir stjórnvalda gegn faraldrinum leiða til hratt vaxandi skulda. Samanlagður halli árána 2020 og 2021 gæti þannig orðið um 600 ma.kr. Skuldir hins opinbera skv. skuldareglu laga um opinber fjármál gætu því vaxið úr 28% af VLF í árslok 2019 í 48% árið 2021. Þessi mikli skuldavöxtur er ekki fjarri því sem útlit er fyrir víða í Evrópu. Opinberar skuldir voru þó lægri á Íslandi en í velflestum samanburðarlöndum fyrir faraldurinn og ef fram fer sem horfir verður sú raunin áfram þátt fyrir mikla skuldaaukningu næstu misseri.

Óvissa um hagþróun er alltaf fyrir hendi. Hún er þó meiri nú en við hefðbundnar aðstæður, enda ræðst efnahagsframvindan næstu misserin af heimsfaraldri og viðbrögðum við honum. Af þeim sökum var óvissusvigrum byggt inn í markmið endurskoðaðrar fjármálastefnu, þar sem rýnt var í mögulega neikvæðari hagþróun með frávikssviðsmynd og hugsanlegar efnahagsaðgerðir vegna hennar.

Þegar hagkerfið hefur náð vopnum sínum að nýju og atvinnuleysi tekur að minnka þarf að stöðva skuldasöfnun hins opinbera, enda gæti óheftur hallarekstur leitt til verðbólgu og vaxtahækkana. Ef ekkert er að gert verður afleiðingin tekjuhalli sem nemur 5–6% af VLF á árunum 2023–2025 vegna misvægis milli tekjukerfis sem byggist á efnahagssumsvifum sem hafa dregist saman vegna faraldursins og útgjaldakerfa sem tekin var ákvörðun um áður en hann blossaði upp. Yrði það raunin jafnvel þótt framleiðslulakinn yrði að fullu unninn upp á þeim tíma. Það myndi leiða til þess að skuldahlutfallið færi hækkandi ár frá ári og væri komið í 65% af VLF í lok tímabilsins og útlit fyrir að það héldi áfram að hækka. Skuldahlutfallið yrði þar með rúmlega tvöfalt herra en það var í árslok 2019.

Við þessar aðstæður er nauðsynlegt að víkja tölulegum fjármálareglum frá lengur en þau þrjú ár sem lög um opinber fjármál gefa svigrúm til. Ella þyrfti að taka halla sem næmi um 6% af VLF niður í 2,5% í einu vefangi. Slíkur viðsnúningur myndi í sinni einföldustu mynd kalla á um 120 ma.kr. aðhaldsráðstafanir árið 2023 á verðlagi dagsins í dag. Þá þyrfti að grípa til viðbótarráðstafana sem næmu um 40 ma.kr. að meðaltali á árunum 2024 og 2025. Afleiðingar þess gætu hins vegar komið fram í minni efnahagssumsvifum með lækkanði tekjum hins opinbera og áframhaldandi hallarekstri. Ráðstafanir í ríkisfjármálum myndu þannig draga þróttinn úr hagkerfinu. Hætt væri við að slíkar aðgerðir myndu bíta í skottið hver á annari og tefja endurreisn hagkerfisins og opinberra fjármála. Útfærsla fjármálaáætlunarinnar fyrir árin 2023–2025 miðast því við að tölulegu fjármálareglunum verði vikið áfram til hliðar á þeim árum. Gert er ráð fyrir að sérstakt lagafrumvarp um það fyrirkomulag mála verði lagt fram á Alþingi samhliða fjármálaáætluninni. Frumvarpinu er ætlað að veita stjórnvöldum svigrúm til að aðlaga opinber fjármál að afleiðingum þessa afdrifaríka áfalls á lengri tíma þegar hagkerfið hefur komist aftur á gott skrið með það að markmiði að fjármálareglurnar geti gengið í gildi aftur frá og með árinu 2026.

Í ljósi þessa tímabundna fyrirkomulags telur ríkisstjórnin mikilvægt að í staðinn verði sett skýrt og raunhæft stefnumið með stöð í grunnildum laganna, sem verði leiðarljós allrar ákvarðanatöku um opinberu fjármálin þar til reglurnar taka gildi aftur: Að stöðva hækkun á skuldum hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu eigi síðar en á lokaári fjármálaáætlunarinnar. Þetta megin markmið áætlunarinnar er lykillinn að því að rjúfa vítahring hallareksturs og skuldasöfnunar í því skyni að endurheimta styrka fjárhagsstöðu hins opinbera í framtíðinni. Til að ná þessu markmiði þarf að ráðast í um 37,5 ma.kr. afkomubætandi ráðstafanir árlega árin 2023–2025, eða sem nemur tæpum 3% af veltu hins opinbera eða rúmlega 1% af VLF, miðað við grunnsviðsmynd opinberra fjármála og fyrirliggjandi hagspá. Aðgerðir af þessari stærðargráðu eru nauðsynlegar til að tryggja áframhaldandi sjálfbærni opinberra fjármála, að staða þeirra stuðli að efnahagslegum stöðugleika og að ríkissjóður verði í færum til að veita viðnám gegn efnahagsáföllum framtíðarinnar. Að öðrum kosti væri gengið gegn grunnildum laga um opinber fjármál, ekki síst um sjálfbærni og stöðugleika, sem ekki má missa sjónar á að hafa einnig stöðu fjármálareglna og þurfa raunar að fá aukið vægi þegar tölusettra reglna nýtur ekki lengur við.

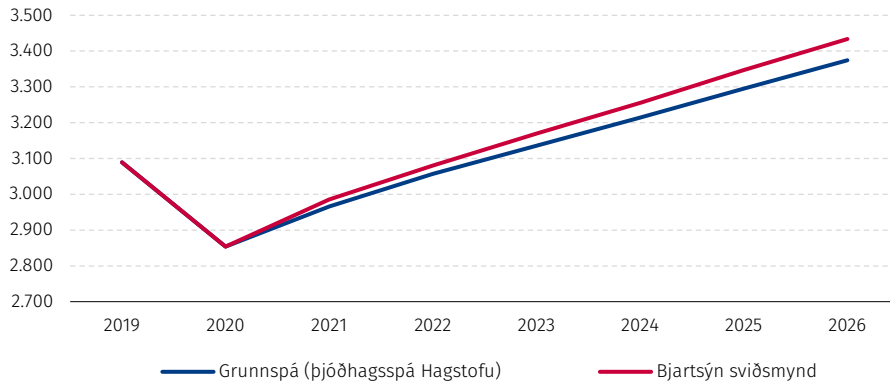
Með þessum afkomubætandi aðgerðum verða brúttóskuldir hins opinbera meira en 230 ma.kr. lægri í lok ársins 2025 en ef ekki væri gripið til þeirra. Gert er ráð fyrir að skuldasöfnunin stöðvist við um 59% af VLF í stað þess að verða um 65% af VLF og halda áfram að hækka í framhaldinu. Í kjölfarið taki skuldahlutfallið að lækka á grunni þeirrar hagvaxtargetu sem lögð er til grundvallar í áætluninni.

Vert er að hafa í huga að engir búhnykkir eru í sjónmáli á við þá sem féllu ríkissjóði í skaut í tengslum við uppgjör bankahrunsins og afnám fjármagnshafna. Skuldahlutföll munu því fyrst og fremst lækka með hagvexti ásamt jákvæðri afkomu, ekki síst þegar umsvif aukast að nýju í hagkerfinu. Miklu mun því skipta að hagkerfið nái vopnum sínum að nýju, ferðaþjónustan nái flugi þegar faraldrinum sleppir og að þær aðgerðir sem nú er verið að grípa til leggi grunn að öflugum vexti til frambúðar. Líkt og frávikssviðsmynd fjármálaáætlunarinnar sýnir getur hagvöxtur umfram þann sem nú er spáð leikið lykilhlutverk við að hægja á og síðar stöðva skuldasöfnunina. Ólíklegt er þó að vöxturinn verði slíkur að ekki þurfi að grípa til aðgerða að einhverju marki til að stöðva skuldavöxt og búa í haginn fyrir næstu ágjöf. Þannig verður best tryggt að reikningi yfirstandandi efnahagsáfalls verði ekki velt yfir á komandi kynslóðir.

Hagkerfið 60 milljörðum stærra ef bjartsýnni sviðsmynd raungerist

VLF, verðlag 2020

ma.kr.



2 Efnahagsstefnan

2.1 Meginmarkmið efnahagsstefnunnar

Áhrif heimsfaraldurs kórónuveiru setja mark sitt á allt tímabil fjármálaáætlunar. Í stað hægfara aðlögunar, sem spáð var í upphafi árs, stendur hagkerfið frammi fyrir djúpstæðri kreppu af völdum faraldursins. Þrátt fyrir að spár geri ráð fyrir að hagvöxtur taki aftur við sér á næsta ári er ljóst að framleiðslutapið verður gífurlegt. Þótt faraldurinn sé tímabundinn er framleiðslutap í efnahagskreppum venjulega varanlegt að einhverju marki og líkur á að svo verði einnig nú enda mun taka langan tíma að vinna úr áhrifum faraldursins á fjárfestingu, vinnumarkað og framleiðni. Hætt er við að vaxtargetan skaðist einnig, líkt og raunin var víðast hvar eftir alþjóðlegu fjármálakreppuna. Þá dreifist efnahagslegur kostnaður af völdum heimsfaraldursins ójafnar á samfélagið en í fyrri efnahagsáföllum. Meginmarkmið efnahagsstefnunnar nú er að deila byrðum áfallsins á fleiri herðar, viðhalda og styðja við atvinnu til að koma í veg fyrir verulegan samdrátt eftirspurnar umfram það sem þegar er orðið og síðan í framhaldi af því að skapa viðspyrnu fyrir nýtt vaxtarskeið. Þetta er ekki aðeins gert með beinum hætti með auknum hallarekstri ríkissjóðs af völdum sértækra viðnámsaðgerða auk sjálfvirks viðbragðs skattkerfis og atvinnuleysisbóta heldur einnig óbeint með því að draga úr óvissu og áhættu. Það mun gera einkaaðilum betur kleift að nýta lækkandi vaxtastig til aukinnar verðmætasköpunar.

OPINBER
FJÁRMÁL Í
ADAL-
HLUT-
VERKI

**Kröftugasta
hagstjórnar-
viðbragð
Íslandssögunnar.**

**Hagvaxtargeta í
forgrunni aðgerða.**
Þörf á nýjum
drifkröftum hagvaxtar
til lengri tíma.

**Opinber fjárfesting
leikur lykilhlutverk í
viðbragði
hagstjórnar við
faraldrinum.**

Þegar heimsfaraldrinum sleppir, óvissan minnkar og nýting framleiðsluþáttanna kemst í eðlilegt horf að nýju þurfa opinber fjármál að leggjast á hina sveifna og endurheimta fyrir styrk smám saman. Við þá aðlögun verður áskorun að takast á við það að á sama tíma er þjóðin að eldast og vöxtur framleiðni virðist fara minnkandi en hvort tveggja dregur úr langtíma vaxtargetu hagkerfisins. Til lengri tíma geta loftslagsbreytingar lagst á sömu vogarskálar og áhrif þeirra gætu orðið snögg, ófyrirsjáanleg og haft keðjuverkandi áhrif.

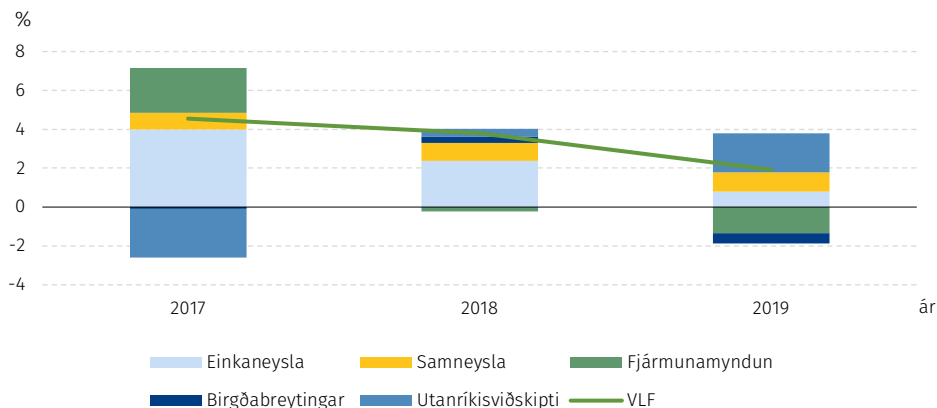
2.1.1 Hægt hafði á hagkerfinu fyrir faraldurinn

Um mitt ár 2018 fór hagvaxtartímabilið, sem hófst árið 2011, að renna sitt skeið á enda. Ferðamönnum fækkaði samhlíða minna flugframboði og algjör brestur varð í loðnuveiðum. Útflutningur dróst af þessum orsökum saman árið 2019 eftir 5% árlegan meðalvöxt áratuginn þar á undan. Óvissa einkenndi vinnumarkaðinn fram á vormánuði og vöxtur einkaneyslu fór minnkandi. Fjárfesting atvinnuveganna dróst saman bæði 2018 og 2019 og varð hlutfall hennar af heildarverðmætasköpun lægra en það hafði verið frá 2014. Íbúðafjárfesting jókst hins vegar óvænt töluvert árið 2019. Það endurspeglar þó eingöngu að lokið var við byggingu margra íbúða en aðrar vísbendingar um umsvif í greininni bentu til stöðunar eða samdráttar. Þrátt fyrir að margt hafi verið hagkerfinu mótdrægt var niðurstaða ársins 2019 sú að

Þjóðarútgjöld á föstu verðlagi lækkuðu lítillega frá fyrra ári í fyrsta skipti frá árinu 2010. Landsframleiðslan óx hins vegar um 1,9% sem er tveimur prósentustigum minni vöxtur en árið áður. Ef ekki hefði komið til útflutningur hugverka í lyfjaiðnaði innan sömu samstæðu hefði hagvöxtur ársins 2019 hins vegar mælst hverfandi.

Framlag undirliða til hagvaxtar

Þróun VLF á árunum 2017 - 2019



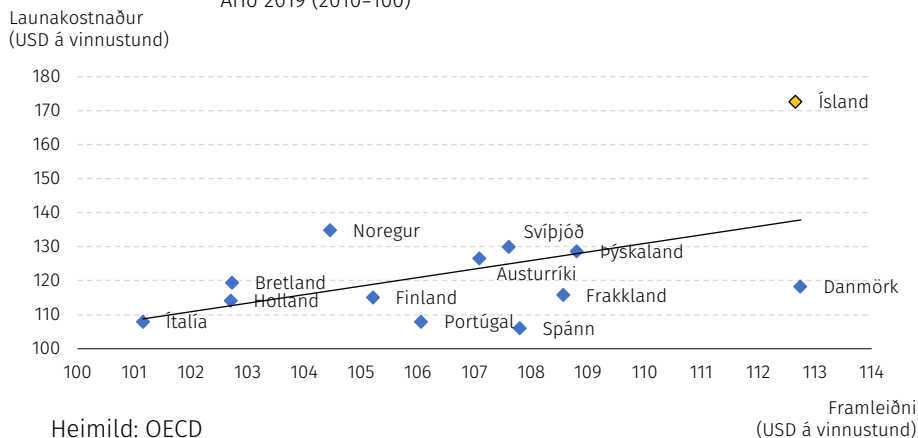
Heimildir: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

Laun og verðlag voru orðin há í alþjóðlegum samanburði

Kaupmáttur launa óx um samtals 33% á árunum 2013–2019. Samkeppnishæfni þjóðar-búsins versnaði af þessum sökum, líkt og sjá mátti af hækkun raungengis á mælikvarða launa. Þrátt fyrir að kjarasamningar á árinu 2019 hafi dregið verulega úr efnahagslegri óvissu fólu þeir engu að síður í sér enn frekari krefjandi launahækkanir fyrir stóran hluta atvinnulífsins. Var svo komið að hlutfall launa af verðmætasköpun varð óvíða hærra en hér á landi. Samhliða því jókst launakostnaður umfram framleiðniaukningu og er þróunin sláandi í samanburði við nágrannalönd eins og sést á meðfylgjandi mynd. Framleiðnivöxtur mældur í dollurum á vinnustund var til að mynda svipaður á Íslandi og í Danmörku undanfarinn áratug en hér jókst launakostnaður hátt í fjórfalt meira en þar á sama tímabili.

Launakostnaður og framleiðni á vinnustund

Árið 2019 (2010=100)



Heimild: OECD

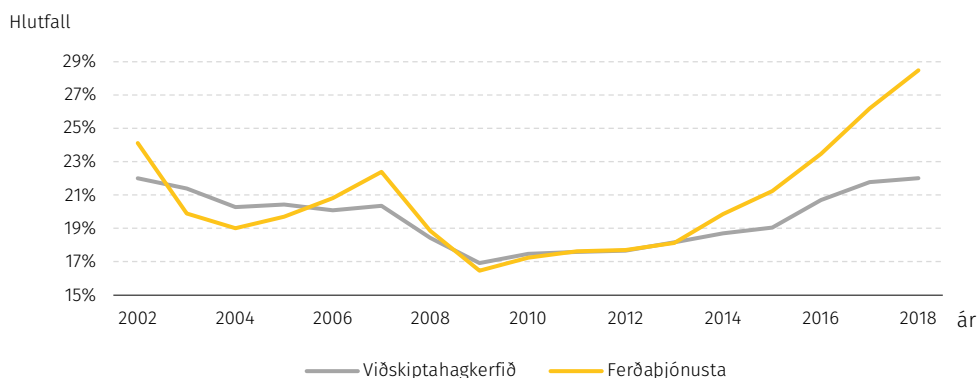
Framleiðni
(USD á vinnustund)

Atvinnuleysi var þegar tekið að hækka

Skýrar vísbendingar voru því komnar fram árið 2019 um erfið rekstrarskilyrða fyrirtækja. Var það ekki síst raunin í vinnuafsfrekum greinum á borð við ferðaþjónustu þar sem launakostnaður hafði farið ört vaxandi og var þegar orðinn hár í samanburði við aðrar greinar í viðskiptahagkerfinu. Á vormánuðum 2019 raungerðust áskoranir á vinnumarkaði með hröðum vexti atvinnuleysis sem mældist yfir 4% í lok ársins. Launþegum í einkageiranum tók að fækka umtalsvert. Samdrátturinn var mestur í einkennandi greinum ferðaþjónustu þar sem fækkaði um tæp 1.150 störf árið 2019 en samdráttur mældist einnig í flestum öðrum atvinnugreinum. Atvinnuleysi jókst ekki síst meðal erlendra ríkisborgara sem urðu ríflega 40% allra atvinnulausra en hlutfallslega margir þeirra störfuðu í greinum tengdum ferðaþjónustu.

Launakostnaður sem hlutfall af heildartekjum

Þróun á árunum 2002 - 2018



Heimild: Hagstofa Íslands

Ríkisfjármálastefnan hafði brugðist við versnandi efnahagshorfum

Viðbrögð fjármálastefnu og peningastefnu við neikvæðum viðsnúningi hagkerfisins, sem fram kom á árunum 2018 og 2019, miðuðu að því að vinna gegn hækkun atvinnuleysis og styðja við innlenda eftirspurn. Fjármálastefnan var endurskoðuð til að gefa ríkissjóði meira svigrúm til að bregðast við breyttum efnahagshorfum, ekki síst með því að leyfa atvinnuleysisbótum og sköttum sem ráðast af hagþróun (svokölluðum sjálfvirkum sveiflujöfnurum) að virka að fullu. Hagkerfið var þó talið vera nærri jafnvægi þrátt fyrir hratt lækkandi hagvöxt. Einnig var gripið til viðtækra aðgerða til þess að stuðla að lausn kjarasamninga á almennum vinnumarkaði. Munar þar mest um lækkun tekjuskatts einstaklinga, ekki síst hjá þeim tekjulægstu, aukin framlög til almennra leiguíbúða og aukna fjármuni í fæðingarorlof.

2.1.2 Ein djúpstá kreppa nútímahagsögunnar

Efnahagshorfur gjörbreyttust á fyrstu mánuðum ársins 2020 vegna heimsfaraldurs kórónuveirunnar. Hagkerfið fór úr því að vera nærri jafnvægi í djúpstæða efnahagskreppu sem er einstök að mörgu leyti. Þetta er í fyrsta skipti í nútímahagsögu sem heimsfaraldur hættulegrar farsóttar veldur viðlíka truflun á efnahagsstarfsemi. Kreppan skall einstaklega hratt á og er með eindæmum djúp, bæði hérlandis og erlendis. Hún einkennist af tímabundinni en afar mikilli röskun í hagkerfinu sem er þó mjög mismikil milli atvinnugreina og hefur þar af leiðandi ójöfn áhrif á þjóðfélagsþöpa.

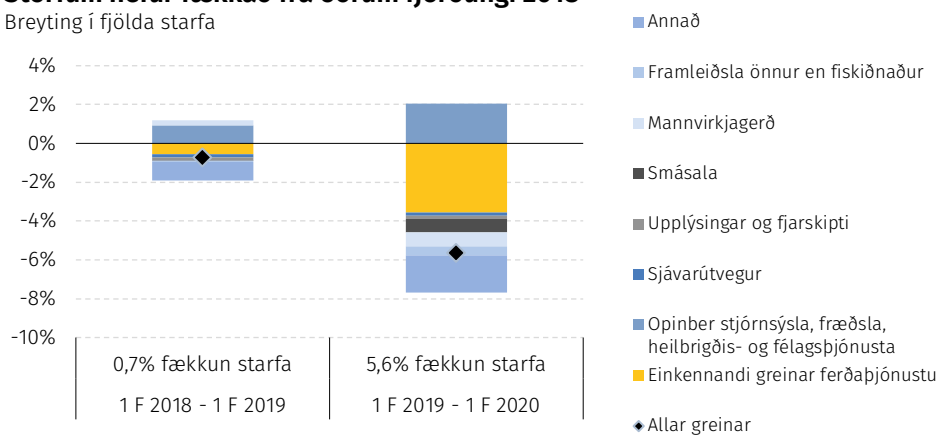
Þótt sú röskun á starfsemi sem orsakast beinlínis af faraldrinum og sóttvarnaaðgerðum sé líklega tímabundin geta áhrifin á hagkerfið verið langvarandi. Stjórnvöld hafa ríkulegu hlutverki að gegna við þessar aðstæður, ekki síður á sviði efnahagsmála en sóttvarna. Í grundvallaratriðum felst efnahagslegt hlutverk stjórnvalda við núverandi aðstæður í því að verja heimili og fyrirtæki, vernda viðkvæma samfélagshópa og leggja grundvöll að þróttmiklum bata þegar aðstæður leyfa. Ítarlega er fjallað um aðgerðir stjórnvalda annars staðar í þessari greinargerð. Á alþjóðavísu hefur verið rætt um valkvöl á milli sóttvarna og efnahagsmála, einkum í upphafi faraldursins. Eftir því sem frá líður verður þó ljósara að óheft útbreiðsla faraldursins veldur einnig efnahagslegri röskun og að margar atvinnugreinar munu ekki ná fullum bata fyrr en tekst að kveða faraldurinn niður.

Heimfaraldurinn hefur haft veruleg áhrif á vinnumarkaði

Kreppan hefur haft gríðarleg áhrif á vinnumarkaði, hvort sem lítið er til atvinnuleysis, vinnutíma eða atvinnuþátttöku. Á öðrum ársfjórðungi fækkaði vinnustundum um rúm 11% frá sama tíma ári áður. Er það mesta fækkun vinnustunda sem mælst hefur á einum fjórðungi frá þriðja ársfjórðungi 2009 enda var starfsgeta víða skert vegna harðra sóttvarnaáðstafana. Fækkun vinnustunda gekk að hluta til baka þegar hörðustu sóttvarnaaðgerðum sleppti og innlend eftirspurn tók við sér.

Störfum hefur fækkað frá öðrum fjórðungi 2018

Breyting í fjölda starfa

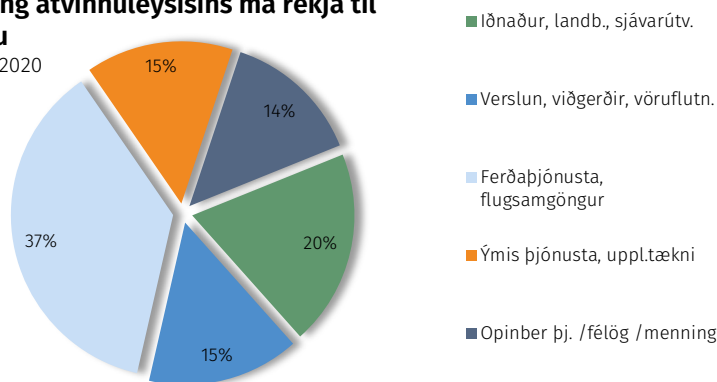


Heimild: Hagstofa Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneytið

Atvinnuleysi hefur aldrei áður aukist jafn hratt, jafnt hér á landi sem og víða erlendis, og hefur aukningin verið einna mest meðal lágtekjufólks og jaðarhópa á vinnumarkaði. Atvinnuleysi í ferðaþjónustu var líklega nálægt 20% í sumar og að óbreyttu útlit fyrir að það vaxi enn frekar. Nú þegar má rekja um þriðjung atvinnuleysis beint til samdráttar í ferðaþjónustu.

Ríflega þriðjung atvinnuleysisins má rekja til ferðapjónustu

Fjöldi í lok ágúst 2020



Heimild: Vinnumálastofnun

Úrræði hafa ekki síst nýst ferðapjónustu

Heimsfaraldurinn hefur leikið ferðapjónustuna grátt hér á landi eins og víðast hvar erlendis. Starfsfólk í ferðapjónustu og ferðapjónustufyrirtæki hafa af þessum sökum nýtt viðnámsúrræði stjórnvalda í miklum mæli, svo sem hlutabótaleiðina og greiðslu launa á uppsagnarfresti. Tveir af hverjum fimm sem hafa fengið hlutabætur hafa verið í ferðapjónustu. Þótt úrræðið hafi nú verið framlengt voru færri en 800 manns á hlutabótum í ágúst. Voru þeir flestir nærri 33.000 í apríl en alls voru greiddir 19 ma.kr. til einstaklinga í minnkuðu starfshlutfalli á fyrstu fimm mánuðum úrræðisins. Að sama skapi hafa þeir 8 ma.kr. sem greiddir voru vegna launa á uppsagnarfresti í maí, júní og júlí að stærstum hluta verið greiddir til fyrirtækja í ferðapjónustu. Auk hlutabótaúrræðisins hefur ríkissjóður greitt laun í sóttkví samkvæmt sérstöku úrræði til að jafna efnahagslegan kostnað af sóttvarnaaðgerðum. Auk þess hafa um 1.000 aðilar fengið samþykktar umsóknir um lokunarstyrki að fjárhæð nærri 1 ma.kr. að meðaltali sem ætti að styðja við þá fjölmörgu smærri aðila sem þurftu að loka starfsemi sinni fyrir á árinu.

Áframhaldandi áskoranir á vinnumarkaði

Hrun í ferðalögum milli landa hefur ekki aðeins valdið miklum samdrætti í efnahagsumsvifum heldur umturnað þeim að ýmsu öðru leyti. Einkaneysla dróst mikið saman á öðrum ársfjórðungi en sá samdráttur var fyrst og fremst vegna hruns í neyslu landsmanna erlendis. Neysla Íslendinga innan lands jókst aftur á móti kröftuglega í sumar eftir að létt var á sóttvörnum. Það er umhugsunarvert að þrátt fyrir að tilteknir hlutar verslunar og þjónustu hafi ekki fundið svo mjög fyrir efnahagssamdrættinum vegna þessara breyttu neysluvenja hefur fjöldi starfandi dregist saman nánast alls staðar í viðskiptahagkerfinu. Aðeins 6% fyrirtækja segjast nú vilja fjölga starfsfólki næstu sex mánuði og er þetta hlutfall lægra en það mældist lægst í fjármálakreppunni.¹ Miklar áskoranir virðast því vera fram undan á vinnumarkaði og virðast þær ekki aðeins tengdar faraldrinum heldur einnig skipulagi og umgjörð vinnumarkaðar.

¹ Heimild: Seðlabanki Íslands.

Kröftugasta hagstjórnarviðbragð Íslandssögunnar

Viðbragð hagstjórnaðila við kreppunni er það kröftugasta í Íslandssögunni. Þar skiptir mestu máli að ríkisfjármálastefnan og peningastefnan höfðu nægt svigrúm fyrir faraldurinn og hafa lagst á sömu sveif. Viðbragð stjórnvalda á sviði ríkisfjármála felst í fjölmörgum tíma-bundnum úrræðum sem og breytingu á þeim ramma sem ríkisfjármálunum er settur og er fjallað ítarlega um það annars staðar í þessari greinargerð. Hér ber hins vegar að nefna að þær aðstæður sem hagkerfið er í valda því að ríkisfjármálin hafa nú mun meiri áhrif á umsvif í hagkerfinu og atvinnuleysi en í venjulegu árferði. Nánar er fjallað um það í kafla um svonefnda margfaldara ríkisfjármála hér á eftir.

Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands, sem liggur til grundvallar þessari fjármálaáætlun fyrir árin 2021–2026, gerir ráð fyrir 7,6% samdrætti vergrar landsframleiðslu í ár en að hún aukist á ný um 3,9% strax á næsta ári. Er þetta áþekk þróun og í spá Seðlabankans frá því í ágústlok. Spá Hagstofunnar byggist á því að ekki þurfi að grípa til harðra sóttvarnaaðgerða að nýju og að ferðamenn geti og vilji heimsækja landið í nokkrum máli á næsta ári. Í forsendu spárinnar eru þeir áætlaðir rúmlega 900.000. Um framvindu faraldursins og endalok hans ríkir mikil óvissa en þegar þetta er skrifað virðist þróun bóluafnis við farsóttinni vera það atriði sem líklegast er til að valda straumhvörfum í þeim efnunum. Í hagspánni er ekki gert ráð fyrir loðnuvertíð sem gæti skilað 0,5–1% meiri vexti ef af yrði.

Þjóðhagsyfirlit samkvæmt þjóðhagsreikningum og hagspá Hagstofu Íslands, október 2020

Breytingar, %	2019 -				
	ma.kr.	2019	2020	2021	2022
Enkaneysla	1.502	1,3	-5,0	4,2	3,3
Samneysla	727	4,2	2,8	1,8	1,9
Fjármunamyndun	598	-6,6	-8,9	5,5	2,4
Atvinnuvegafjárfesting	328	-18,0	-12,6	8,2	2,0
Íbúðarhúsnæði	166	31,2	-14,4	-1,4	8,7
Opinber fjárfesting	103	-9,8	15,8	8,1	-3,2
Útflutningur	1.346	-4,9	-30,0	17,1	8,6
Innflutningur	1.200	-10,2	-23,2	17,4	7,9
Verg landsframleiðsla	2.970	1,9	-7,6	3,9	3,1
Þjóðarútgjöld	2.824	-0,2	-3,6	3,9	2,8
Vöru- og þjónustujöfnuður, % af VLF		4,9	0,7	0,7	0,9
Víðskiptajöfnuður, % af VLF		6,0	1,8	1,0	1,3
Neysluverðsvísitala		3,0	2,8	2,7	2,6
Atvinnuleysi		3,6	7,8	6,8	6,2
Laun*		2,3	1,2	5,2	4,7

* Laun koma í stað launavísitölu

Heimild: Hagstofa Íslands

Efnahagshorfur til skamms tíma óljósar og mikilli óvissu háðar

Framvinda efnahagsmála er í grundvallaratriðum háð þróun faraldursins hérlendis og erlendis og er því í eðli sínu gríðarlegri óvissu undirorpin. Hún snýr t.a.m. að verðbólguhorfum en gjaldeyrismarkaðurinn hefur einkennst af afar lítilli veltu og gengi krónunnar veiktist nær stöðugt frá miðju ári og fram í september. Um miðjan september hóf Seðlabankinn reglubundna sölu gjaldeyris til að auka dýpt markaðarins og bæta verðmyndun. Snörp viðbrögð peningastefnunnar hafa mildað áhrif niðursveiflunnar með því að styðja við fjárhag heimila og fyrirtækja en hærri verðbólga og vextir gætu leitt til bakslags í efnahagsbaráttunni gegn COVID-19. Fullkomin óvissa ríkir um horfur í ferðapjónustu þótt greinin hafi áður komið sterk til baka í kjölfar stórra áfalla. Vægi greinarinnar í hagkerfinu er óviða meira meðal OECD-ríkja en á Íslandi en útflutningstekjur hennar námu um 470 ma.kr. árið 2019. Hagspáin gerir ráð fyrir hægum bata í greininni en í ljósi óvissunnar er vart hægt að útiloka að batinn reynist enn hægari. Þá ríkir veruleg óvissa um þróun atvinnuleysis, bæði til skamms og meðallangs tíma. Atvinnuleysi gæti hækkað hratt í haust, ef marka má spá Hagstofunnar, og óvíst er hversu skjótt yrði hægt að vinda ofan af miklu atvinnuleysi. Raungerist framangreindir áhættuþættir gæti hagþróun reynst umtalsvert lakari en hagspáin áætlar, líkt og fjallað er um í sviðsmynd aftar í kaflanum.

Þrátt fyrir að faraldurinn eigi hug flestra nú stendur hagkerfið frammi fyrir öðrum óvissuþáttum á borð við þróun alþjóðaviðskipta og orkuverðs auk áhrifa af útgöngu Breta úr Evrópusambandinu. Til lítilla lengri tíma munu tæknibreytingar og geta hagkerfisins til þess að takast á við þær og loftslagsbreytingar vafalítið hafa mikil áhrif á þróun efnahagsmála. Í tilfelli loftslagsbreytinga mun kostnaður vegna aðgerða og aðgerðaleysis aukast eftir því sem tíminn líður. Efnahagsleg áhrif og kostnaður af loftslagsbreytingum getur verið verulegur. Kostnaðurinn er þó mikilli óvissu háður enda geta áhrifin verið ófyrirséð, gerst snögglega og haft keðjuverkandi áhrif. Efnahagslegir hvatar og reglusetning á tímabili fjármálaætlunar geta þó haft mikið að segja um þessi langtímaáhrif. Sem dæmi um áhrifaríkar stjórnvaldsaðgerðir, sem hafa unnið vel með tækniþróun, má nefna orkuskipti í samgöngum en 4 af hverjum 10 bílum, sem voru seldir á fyrstu átta mánuðum ársins 2020, voru rafmagns eða tvinnorkubílar. Hlutfallið var 2% árið 2014. Nánar verður fjallað um slíka langtímaþætti í skýrslu sem ráðherra skal leggja fyrir Alþingi samkvæmt 9. gr. laga um opinber fjármál.

Grundvallaróvissa um stöðu og horfur í efnahagsmálum birtist m.a. í verulegri óvissu um framleiðslugetu hagkerfisins og stærð framleiðsluslakans í þjóðarþúskapnum sem er háður reglulegu endurmati. Af þessu leiðir að hefðbundið mat á hagsveifluleiðréttri afkomu ríkissjóðs, sem jafnan er birt í fjármálaáætluninni, er svo mikilli óvissu háð að gagnsemi þess er hverfandi. Ljóst er að afkoma ríkissjóðs er verulega neikvæð, jafnvel að teknu tilliti til hagsveiflunnar í þjóðarþúinu. Þannig nema áætluð útgjöld á yfirstandandi ári vegna sértækra viðbragða ríkisfjármála við efnahagskreppunni nú um 90 ma.kr. sem má með nokkurri einföldun segja að séu neðri mörk halla á hagsveifluleiðrétum frumjöfnuði ríkissjóðs.

2.2 Frávikssviðsmyndir

Óvissa um efnahagshorfur kallar á að stjórnvöld meti næmni opinberra fjármála gagnvart efnahagsþróuninni. Það er sérstaklega mikilvægt nú í ljósi þeirrar grundvallaróvissu sem fjallað hefur verið um hér að ofan. Hér verður næmnigreining sett fram í formi tveggja frávikssviðsmynda við þjóðhagsspá Hagstofu þar sem varpað er ljósi á þjóðhagsleg áhrif þess á tímabili fjármálaáætlunar ef i) stór bylgja faraldursins hefst að nýju hérlendis og erlendis snemma á næsta ári, og ii) meiri vöxtur verður í ferðapjónustu á næstu tveimur árum en í grunnspá Hagstofu. Þessar tvær sviðsmyndir fanga ekki alla þá óvissu sem ríkir um þróun

ytri aðstæðna á næstu árum en í þeim er fjallað um tvo af mikilvægustu óvissuþáttunum, þ.e. þróun faraldursins og þróun í ferðaþjónustu.

Svartsýn sviðsmynd: Stór skellur af völdum faraldursins

Svartsýna sviðsmyndin er svipuð þeirri sem fjallað var um í greinargerð með tillögu að endurskoðun fjármálastefnu 2018–2022 sem lögð var fram í ágúst sl. Í henni er gert ráð fyrir að stór bylgja faraldurs COVID-19 komi upp snemma á næsta ári bæði hérlendis og erlendis. Gert er ráð fyrir að ráðist verði aftur í harðar sóttvarnaaðgerðir og að útflutt og innflutt ferðaþjónusta verði því 40% minni en í grunnspá Hagstofu árið 2021. Með öðrum orðum er gert ráð fyrir endurteknu áfalli vegna kórónuveirunnar af svipaðri stærðargráðu og það sem gekk yfir í vor. Þótt samfélagið búi nú að reynslunni frá fyrstu bylgjunni er ekki gert ráð fyrir því í þessari svartsýnu sviðsmynd að sú reynsla hjálpi til við að milda efnahagsleg áhrif nýrrar bylgju. Þvert á móti er sú forsenda gefin í sviðsmyndinni að ítrekað áfall í formi stórrar bylgju faraldursins hafi meiri áhrif á væntingar og áhættusækni einkageirans en sú bylgja faraldursins sem gekk yfir í vor. Ólíkt þeirri sviðsmynd sem fjallað var um í greinargerð endurskoðaðrar fjármálastefnu er hér ekki gert ráð fyrir minni útflutningi sjávarafurða árið 2021.

Í sviðsmyndinni er verg landsframleiðsla 2% lægri en í grunnspánni fyrir árið 2021 en munurinn eykst þegar líður á spátímam og er 3% árið 2026. Við lok spátímans er landsframleiðsla því um 100 ma.kr. lægri á núvirði en í grunnspánni. Atvinnuleysi eykst fram á næsta ár og er þá rúmlega prósentustigi hærra en í grunnspánni en lækkar svo í átt að spánni.

Raungerist sú þróun sem lýst er í svartsýnu sviðsmyndinni leiðir það að öðru óbreyttu til þess að afkoma hins opinbera verður að jafnaði neikvæð um 8,2% af VLF á árunum 2021–2025 sem er um 1,4% af VLF lakari afkoma en gert er ráð fyrir í grunnsviðsmynd fjármálaáætlunar, þ.e. án fyrirhugaðra afkomubætandi aðgerða. Þá yrðu skuldir hins opinbera um 71% af VLF í lok árs 2025 samanborið við 65% af VLF samkvæmt grunnsviðsmyndinni, en tæplega 2 prósentustig af þeirri hækkun skýrist af lægri VLF í nefnara við útreikning hlutfallsins. Að nafnvirði er afkomulækkunin um 205 ma.kr. uppsafnað á tímabilinu í samanburði við grunnsviðsmynd. Tekjulækkun hins opinbera vegna breytta efnahagshorfa er metin um 180 ma.kr. á tímabilinu. Um 15 ma.kr. afkomulækkun skýrist af hærri útgjöldum almannatrygginga, einkum vegna aukins atvinnuleysis og um 15 ma.kr. hækkun útgjalda skýrist af hærri vaxtagjöldum vegna hærri skulda. Á móti þessum útgjaldaauka vegur að hluta lækkun útgjalda um 5 ma.kr. vegna lægri launa- og verðlagsþróunar.

Bjartsýn sviðsmynd: Fleiri ferðamenn á næstu árum

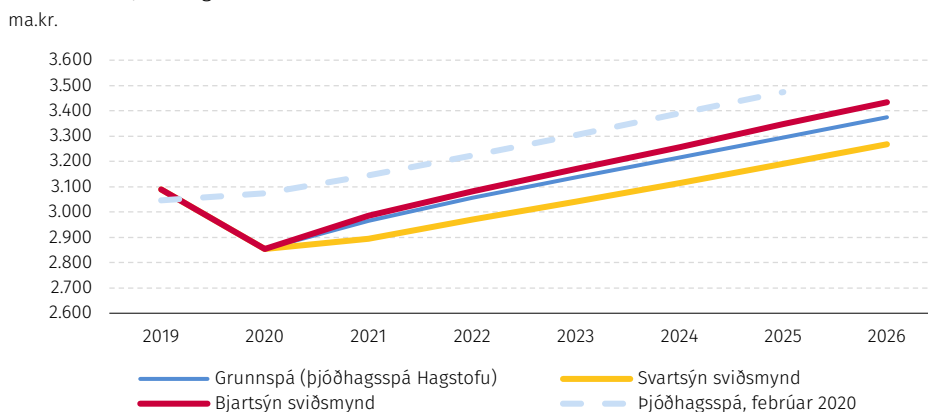
Í bjartsýnu sviðsmyndinni er gengið út frá því að ferðaþjónusta taki hraðar við sér á næstu tveimur árum en gert er ráð fyrir í grunnspá Hagstofunnar. Nánar tiltekið er gert ráð fyrir um 20% fleiri ferðamönnum árið 2021 og 40% fleiri árið 2022 en í grunnspánni. Gangi sviðsmyndin eftir verða erlendir ferðamenn orðnir 2 milljónir talsins árið 2023 en í grunnspánni gerist það ekki fyrr en árið 2026. Gert er ráð fyrir samsvarandi aukningu í ferðalögum Íslendinga til útlanda í samanburði við grunnspána. Hér gæti því verið um að ræða sviðsmynd þar sem vel gengur að útrýma faraldrinum strax á næstu misserum og uppsöfnuð eftirspurn eftir ferðalögum brýst fram af krafti.

Í sviðsmyndinni er verg landsframleiðsla um 1 prósentustigi hærri á næstu árum en í grunnspánni en munurinn eykst þegar líður á spátímam og er 2 prósentustig árið 2026. Landsframleiðsla er því um 60 ma.kr. hærri á núvirði við lok spátímans en í grunnspánni. Atvinnuleysi lækkar hraðar en í grunnspánni og er orðið svipað við lok spátímans og það var árið 2019.

Verði efnahagsþróun í samræmi við forsendur bjartsýnu sviðsmyndar leiðir það til þess að afkoma hins opinbera verður að jafnaði neikvæð um 5,8% af VLF árin 2021-2025 sem er um 1% af VLF betri afkoma á ári að jafnaði í samanburði við grunnsviðsmynd fjármálaáætlunar. Betri afkoma skilar sér í bættri skuldastöðu en samkvæmt sviðsmyndinni verða skuldir hins opinbera um 60% af VLF í ársok 2025 í stað 65% af VLF samkvæmt grunnsviðsmyndinni, en rúmlega hálfþ prósentustig af þeirri lækkun skýrist af herra VLF í nefnara við útreikning skuldahlutfallsins. Að nafnvirði er afkomubatininn um 170 ma.kr. uppsafnað á tímabilinu. Afkomubatininn skýrist að stærstu leyti af hærri tekjum hins opinbera, en sviðsmynda-greiningin bendir til þess að tekjur hins opinbera verði um 110 ma.kr. hærri en miðað við forsendur grunnsviðsmyndarinnar. Þá er gert ráð fyrir um 25 ma.kr. hagræði vegna lægri vaxtagjalda í samræmi við bætta skuldastöðu og um 40 ma.kr. lægri útgjöldum almanna-trygginga, einkum vegna lægra atvinnuleysis. Á móti þessari kostnaðarlækkun vegur 5 ma.kr. kostnaðarauki vegna herra verðlags. Afleiðing þessa aukna hagvaxtar er að nauðsynlegar aðgerðir til að stöðva skuldafjöfnunina eru þriðjungji lægri en annars líkt og fjallað er um í kafla 3.

Hátt í 200 milljörðum munar á landsframleiðslu í sviðsmyndunum tveimur

VLF, verðlag 2020



Heimild: Hagstofa Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneytið

2.3 Opinber fjármál í aðalhlutverki á alþjóðavísu

Efnahagsaðgerðir stjórnvalda um allan heim vegna heimsfaraldursins hafa leitt til mikils halla á rekstri hins opinbera sem fá fordæmi eru fyrir. Rekstrarhalli hins opinbera endurspeglar þá áherslu stjórnvalda að taka á sig stóran hluta efnahagshöggsins vegna COVID-19 og léttu þannig byrðum af heimilum og fyrirtækjum, sem verða í sterkari stöðu fyrir vikið til að drífa áfram hagvöxt þegar faraldrinum linnir.

Við jafnvægi í þjóðarbúskapnum er hætt við að svo mikill hallarekstur leiði til herra verðlags fremur en meiri efnahagssumsvifa. Sú reyndist almennt ekki raunin í kjölfar alþjóðlegu fjármálakreppunnar þótt skarpt gengisfall hafi leitt til hárrar verðbólgu hér á landi. Veiking gengis krónunnar er að þessu sinni mun hóflegri og spár Seðlabanka Íslands gera ráð fyrir að verðbólga verði nálægt markmiði bankans næstu árin samhliða miklum framleiðsluslaka. Væntingar skuldabréfamarkaða, heimila og fyrirtækja eru á sama veg. Ekki virðist ástæða til að ætla að hallarekstur hins opinbera leiði til mikillar verðbólgu til skemmi tíma.

Stuðningur við hagkerfið getur haft mikil áhrif við núverandi aðstæður

Viðbrögð ríkisfjármálastefnunnar eru í samræmi við áherslur flestra annarra ríkja og alþjóðastofnana. Eru viðbrögðin nokkuð ólík því sem almennt var ráðlagt í kjölfar fjármálaáfallsins 2007/2008. Á þeim tíma var gjarnan lögð áhersla á að með því að vinna bug á hallarekstri ríkissjóðs og stöðva þannig eða snúa við skuldasöfnun væri unnt að auka tiltrú markaða á hagkerfinu og stuðla að vexti efnahagssumsvifa. Var gjarnan vísað í rannsóknir sem sýndu að háar ríkisskuldur kæmu niður á hagvexti og að skilvirkasta leiðin til að koma hjólum efnahagslífsins í gang væri að skera niður útgjöld fremur en að hækka skatta.² Síðar sýndu rannsóknir, m.a. rannsóknir Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, að svokallaðir ríkisfjármálmargfaldarar, sem lýsa sambandi ríkisfjármála og hagvaxtar, væru mun hærri en áður var talið þegar hagkerfi ganga í gegnum efnahagskreppur.³ Þannig kom í ljós að aðhald í opinberum fjármálum á botni fjármálakrisunnar og síðar evrukrísunnar hafði neikvæð fremur en jákvæð áhrif á hagvöxt.⁴ Opinber stuðningur við hagkerfi í árdaga krísanna hafði sérstaklega jákvæð áhrif á efnahag.

Athuganir fjármála- og efnahagsráðuneytisins gefa til kynna að ríkisfjármálmargfaldarinn hér á landi sé almennt nærri 0,3–0,4. Það þýðir að aukning ríkisútgjalda um 1% af VLF leiðir að öðru jöfnu til þess að hagvöxtur verði af þeim sökum 0,3–0,4% hærri en annars. Eru þetta sambærilegar niðurstöður og fást í öðrum smáum opnum ríkjum. Við núverandi aðstæður í efnahagsmálum benda alþjóðlegar rannsóknir hins vegar til þess að margfaldarinn geti verið mun hærri, nærri 1, þ.e. að tiltekin aukning ríkisútgjalda geti leitt til samsvarandi aukningar í landsframleiðslu. Eðli ríkisútgjaldanna skiptir hins vegar miklu máli. Fjárfesting og samneysla virðast hafa hærri margfaldara en tilfærslur, auk þess sem jákvæð áhrif fjárfestinga vara lengur en aukning í öðrum útgjöldum með því að auka framleiðslugetuna.

Samdráttur í útgjöldum við núverandi aðstæður gæti leitt til enn meiri efnahagssamdráttar og unnið gegn markmiðum niðurskurðarins um bætta sjálfbærni opinberra fjármála. Að sama skapi gæti hallarekstur hins opinbera skilað sér í auknum efnahagsumsvifum sem eru nærri stærð hallans.

Vextir geta orðið lágir að jafnaði til lengdar

Mikil lækkun vaxta alþjóðlega undanfarinn áratug hefur einnig átt ríkan þátt í að breyta afstöðu ríkissjóða og opinberra stofnana til skuldsetningar. Þessi vaxtalækkun á sér fjölbreyttar og djúpstæðar ástæður sem helgast ekki bara af efnahagssamdrættinum. Þrátt fyrir að vextir gætu hækkað að nýju þegar efnahagssamdrátturinn er yfirstaðinn benda alþjóðlegar rannsóknir til þess að heimsfaraldrar leiði til langvarandi lægra vaxtastigs en áður. Í sömu átt draga þeir djúpstæðu kraftar sem hafa drifið áfram vaxtalækkun undanfarinna áratuga.

² Reinhart & Rogoff (2010), Alesina & Ardagna (2010).

³ Blanchard & Leigh (2013).

⁴ Jorda & Taylor (2015), Heimberger (2016), House o.fl. (2017).

Vaxtastigið hefur lækkað og vaxtamunur við útlönd minnkað - vextir á 5 ára ríkisbréfum



Heimild: Macrobond

Hagvaxtargeta í forgrunni aðgerða

Mikilvægt er að stuðningur ríkissjóðs við hagkerfið umfram sjálfvirka sveiflujöfnun sé til þess fallinn að auka framleiðslugetu þjóðarþúsins, svo sem með arðbærum fjárfestingum í menntun, rannsóknum og nýsköpun sem skapa verðmæt störf og styðja við fjölbreytta efnahagsstarfsemi. Með því að beina viðbótarstuðningi að framboðshlið hagkerfisins, fremur en eftirspurnarhlið þess, er dregið úr mögulegum verðbólguáhrifum ríkisfjármálastefnunnar og ríkissjóði því kleift að bíða með aðhaldsaðgerðir þangað til skýr merki eru um að atvinnuleysi sé í rénun.

Lág skuldastaða ríkissjóðs í aðdraganda heimsfaraldursins var afleiðing kröftugs hagvaxtar, aðhaldssamrar ríkisfjármálastefnu og samninga við slitabú föllnu fjármála-fyrirtækjanna. Gott jafnvægi í þjóðarþúskaðum stutt breyttri umgjörð efnahagsmála, m.a. með beitingu þjóðhagsvarúðartækja, og sterk staða ríkissjóðs voru forsendur kröftugrar viðspyrnu hins opinbera gagnvart efnahagsvánni. Koma þarf ríkissjóði aftur í þá stöðu að geta stutt við efnahagslífið þegar á gefur, bæði með öflugum sjálfvirkum sveiflujöfnurum og sértækum aðgerðum þegar aðstæður krefjast. Eftir að efnahagslífið hefur náð jafnvægi á nýjan leik mun ríkissjóður því draga úr stuðningi við hagkerfið og stuðla þannig að jafnvægi í efnahagsmálum og leggja áherslu á að endurheimta fyrri styrk samhliða vaxandi efnahagsumsvifum.

2.3.2 Óviss vaxtargeta hagkerfisins þegar farsóttinni sleppir

Þar sem hagkerfið gengur nú í gegnum djúpa niðursveiflu er það ekki síst hversu hratt gengur að koma vinnuafli og framleiðslutækjum, þ.m.t. hótélum, til starfa að fullu sem ræður hagvaxtarhorfum til meðallangs tíma. Undirliggjandi vaxtargeta hagkerfisins til lengri tíma leggst þar við og myndar eins konar botn fyrir hagþróunina til næstu ára.

Hér á landi hefur mat á árlegri vaxtargetu hagkerfisins til lengri tíma legið á bilinu 2,5–2,7%. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn telur hins vegar í nýrri úttekt um íslensk efnahagsmál að vaxtargetan sé um 0,5 prósentustigum lægri eða nærri 2%.⁵ Þar leggjast á eitt hægarri vöxtur

⁵ Iceland: IMF Article IV staff report (2019),

<https://www.imf.org/~media/Files/Publications/CR/2019/1ISLEA2019001.ashx>.

alþjóðlegra tækniframfara undanfarin ár og útlit fyrir öldrun þjóðarinnar, ekki síst þegar litið er áratug eða lengra fram í tímann. Gríðarlega miklu munar um hálf túsund prósentustig í árlegri vaxargetu hagkerfisins. Má þar m.a. nefna að landsframleiðsla við lok fjármála-áætlunarinnar, þ.e. árið 2025, verður 100 ma.kr. hærri á föstu verðlagi ef hagkerfið vex að jafnaði um 2,5% í stað 2%. Að öðru óbreyttu leiðir lægri jafnvæghagvöxtur til hærri skulda ríkissjóðs. Sem dæmi má nefna að árleg áhrif 0,5% lægri jafnvæghagvaxtar á afkomu ríkissjóðs eru líklega um -0,3 til -0,4% af VLF.

Kreppan sem nú stendur yfir mun að öllum líkindum hafa einhver varanleg áhrif á framleiðslugetu. Rannsóknir á efnahagskreppum varpa ljósi á að í innan við þriðjungi tilfella vinna hagkerfi upp framleiðslutapið sem þær valda á meðan þær ganga yfir. Raunar hægir á hagvexti í kjölfar efnahagskreppa í nær helmingi tilfella.⁶

Við núverandi aðstæður hafa opinber fjármál grundvallarhlutverki að gegna við að sporna við framangreindri þróun og stuðla þess í stað að sjálf nærandi hringrás minna atvinnuleysis, aukins trausts á efnahagshorfum og vaxandi verðmætasköpunar. Framleiðslugetan hefur einnig áhrif á fjármál ríkissjóðs því að það er skattlagning á verðmætasköpun hagkerfisins til lengri tíma sem þarf að standa undir útgjalda- og skuldastigi ríkissjóðs svo það geti talist sjálfbært til lengri tíma litið.

Þjóðhagsyfirlit 2023-2026

Breytingar, %	2023	2024	2025	2026
Enkaneysla	2,6	2,6	2,5	2,4
Samneysla	1,8	1,7	1,8	1,8
Fjármunamyndun	3,5	1,4	2,1	2,3
Atvinnuvegafjárfesting	3,5	3,6	1,9	2,4
Íbúðarhúsnæði	3,5	3,2	3,2	2,9
Opinber fjárfesting	3,6	-7,1	1,2	1,2
Útflutningur	6,7	5,2	3,6	2,8
Innflutningur	6,6	4,3	2,8	2,4
Verg landsframleiðsla	2,6	2,5	2,5	2,4
Þjóðarútgjöld	2,6	2,1	2,2	2,2
Vöru- og þjónustujöfnuður, % af VLF	1,1	1,4	1,8	1,9
Viðskiptajöfnuður, % af VLF	1,4	1,6	1,9	2,0
Neysluverðsvísitala	2,5	2,5	2,5	2,5
Atvinnuleysi	5,4	5,0	4,6	4,4
Laun*	3,9	3,8	3,8	3,8

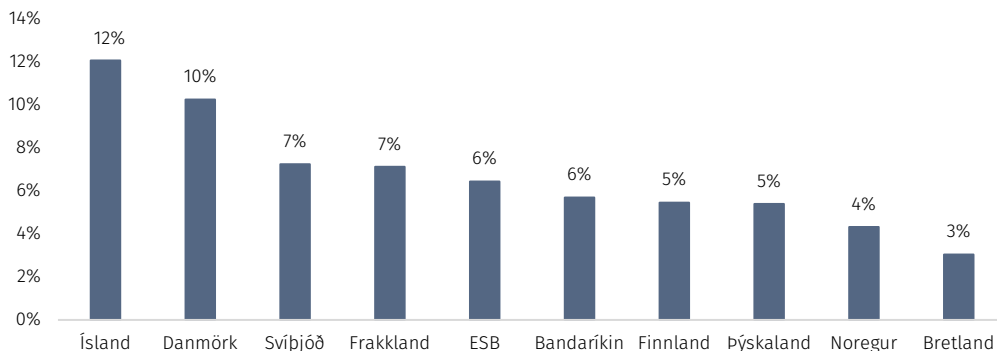
* Laun koma í stað launavísitölu
Heimild: Hagstofa Íslands

⁶ Blanchard, Eugenio & Summers (2015), <https://www.nber.org/papers/w21726.pdf>.

Markmið hagstjórnar er að stuðla að fullri nýtingu framleiðsluþátta

Hagvaxtarskeiðið hér á landi, sem leið undir lok í ár, stingur því í stúf við hagþróun margra vestrænna ríkja þar sem framleiðni óx nokkuð hratt hér á landi. Líkt og greint var frá í greinargerð fjármálaáætlunar 2020–2024 virðist vöxturinn að hluta drifinn áfram af miklum vexti ferðaþjónustunnar sem olli framleiðniaukningu bæði með fjárfestingu og bættri nýtingu framleiðsluþátta sem þegar voru til staðar. Ekki er sjálfsgagt eða augljóst að framleiðnivöxtur hérlendis geti til lengdar verið meiri en í helstu samanburðarlöndum.

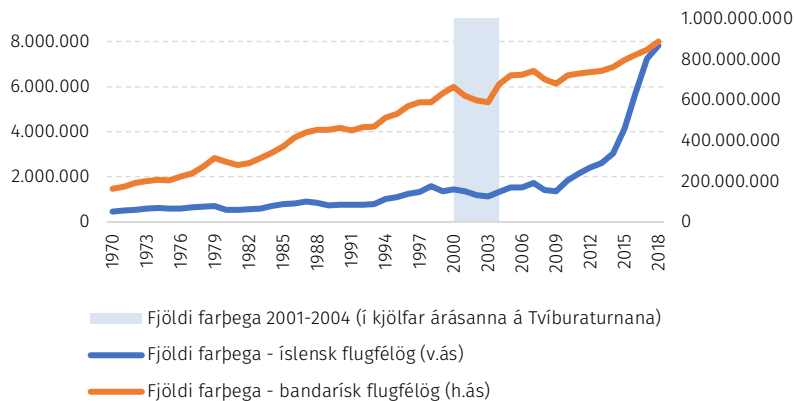
Uppsafnaður framleiðnivöxtur frá 2012 er mun meiri en í samanburðarríkjum



Heimild: OECD

Uppbygging ferðaþjónustu hefur miðast við að hér á landi geti dvalið minnst 2 milljónir ferðamanna á ári og að margfaldur sá fjöldi ferðist um Keflavíkurflugvöll. Ljóst er því að framleiðsluþættir í hagkerfinu eru nú verulega vannýttir, sem birtist einna skýrast í snarpri hækkun atvinnuleysis. Augljósasti vaxtarbroddur hagkerfisins á næstu árum liggur í að hámarka nýtingu þessara framleiðsluþátta sem þegar eru til staðar. Hagstjórnarviðbrögð stjórnvalda við útbreiðslu heimsfaraldursins snúast enda um að koma í veg fyrir langvinnt atvinnuleysi með öllum tiltækum ráðum og styrkja fjárhag einstaklinga og fyrirtækja þannig að hagkerfið geti vaxið kröftuglega á ný þegar faraldurinn er yfirstaðinn.

Flugsamgöngur náðu fyrri styrk eftir árásirnar á Tvíburaturnana innan fárra ára

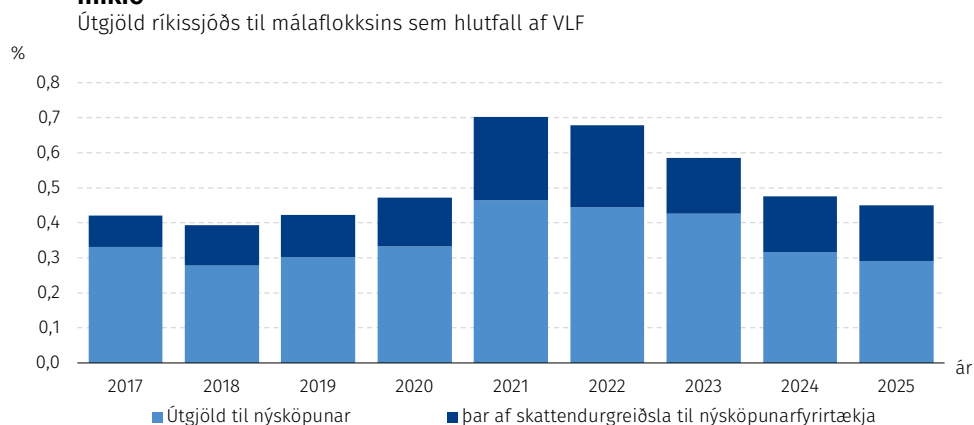


Heimild: Alþjóðabankinn

Þörf á nýjum drifkröftum hagvaxtar til lengri tíma

Þegar unninn hefur verið bugur á háu atvinnuleysi og framleiðslutæki verða komin í fulla nýtingu á ný munu efnahagshorfur til lengdar ráðast af hagvaxtargetu þjóðarbúsins. Aðrar atvinnugreinar en ferðaþjónusta munu þurfa að taka við keflinu og leiða áframhaldandi lífshagshorfa og útflutningsvöxt. Vonir standa til að vöxtur geti orðið í fiskeldi og lyfjaframleiðslu á næstu árum. Til lengdar er mikilvægt að skapa allþjóðageiranum, þ.e. atvinnugreinum í samkeppni við erlenda starfsemi, rekstrarumhverfi til að vaxa og dafna hér á landi. Til þess að stuðla að þeirri þróun eru stjórnvöld t.d. að vinna að samkeppnisúttækt með OECD á byggingariðnaði og ferðaþjónustu. Að sama skapi er verið að stórauka fjárframlög til menntamála og rannsókna og þróunar. Til að styðja við fjármögnun og rekstur nýsköpunarfyrirtækja hefur ríkið aukið enn frekar styrki til þeirra í formi skattafrádráttar á næstu árum. Vonir standa einnig til að aukin stafræn þjónusta ríkisins muni ekki aðeins einfalda líf borgaranna heldur styðja við framleiðnivöxt.

Stuðningur við nýsköpun, rannsóknir og þekkingargeira eykst mikið



Heimild: Hagstofa Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneytið

Sporna þarf við slaka í fjárfestingu

Aukin fjárfesting er nú eitt helsta markmið hagstjórnarinnar. Fjárfesting atvinnuveganna var tekin að minnka verulega áður en heimsfaraldurinn hófst en með honum hefur grafið enn frekar undan fjárfestingu. Samkvæmt þjóðhagsspa verður atvinnuvegafjárfesting um 40% lægri árið 2020 en 2017. Í spa Hagstofunnar er gert ráð fyrir atvinnuvegafjárfesting aukist aftur frá og með næsta ári. Hætt er við því að batinn verði hægur enda hefur sá efnahagslegi glundroði, sem heimsfaraldurinn veldur, skaðað efnahagsreikninga margra fyrirtækja og minnkað áhættusækni. Þróunin er áhyggjuefni þar sem fjárfesting, bæði á vegum atvinnuvega og hins opinbera, er grundvöllur að verðmætasköpun og lífsgæðum og er hún þegar orðin lág í sögulegu samhengi.

Fjárfesting hins opinbera leikur lykilhlutverk í viðbragði hagstjórnar við faraldrinum

Einhverjir gætu talið samdrátt atvinnuvegafjárfestingar orsakast af snarpri aðlögun að breyttum væntingum um langtíma vöxt þjóðarbúsins sem kunnir eru að einhverju marki að vera réttmætar. Það er þó vart fullnægjandi svar við þessari þróun af hálfu stjórnvalda. Fjárfesting í nýjum búnaði og tækni er forsenda þess að fyrirtæki geti beitt nýjustu framleiðsluháttum. Þá eru vísbendingar um að þær tegundir fjármunaeignar sem eru

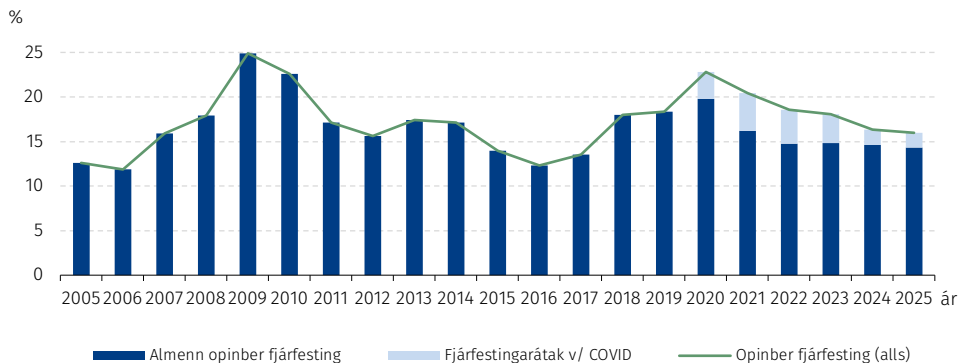
mikilvægar í hagkerfi nútímans, svo sem óefnislegar eignir og hugbúnaður, afskrifist hraðar en önnur fjárfesting og kalli því jafnvel á meiri verga fjárfestingu en áður. Af sömu ástæðum eru sterk rök fyrir því að fela opinberri fjárfestingu stórt hlutverk í efnahagsviðbragði stjórnvalda við faraldrinum. Bættir innviðir hins opinbera og fjárfesting þess í rannsóknum og þróun geta átt hlut í að leggja grundvöll að næstu hagvaxtarskeiðum. Þá benda rannsóknir til þess að opinber fjárfesting geti við vissar aðstæður stutt við fjárfestingu atvinnuvega umfram önnur opinber útgjöld.

Stjórnvöld hafa þegar gripið til fjölmargra aðgerða til að ýta undir fjárfestingu enda hefur fjárfesting atvinnuveganna dregist hratt saman. Í fyrsta lagi var þegar á undanförunum árum boðuð aukning í opinberri fjárfestingu enda var fyrirséð að aðstæður til þess væru að skapast. Í öðru lagi var opinber fjárfesting aukin tímabundið með sérstöku fjárfestingarátaki sem var hluti af efnahagslegum aðgerðum stjórnvalda vegna COVID-19 í vor. Í þriðja lagi var einnig ýtt undir fjárfestingu einkageirans í þeim aðgerðum, til að mynda með mikilli lækkun stýrivaxta frá febrúar, lækkun sveiflujöfnunaraukans úr 2% í 0% og hraðari lækkun banka-skatts. Stefnt er að því að leggja fram frumvarp á haustþingi sem ætlað er að örva fjárfestingar atvinnulífsins, bæði til að stuðla að auknum efnahagssumsvifum til skemmri tíma og til að ná langtímamarkmiðum, þ.m.t. varðandi loftslagsbreytingar. Til skoðunar er annars vegar að veita tímabundna heimild til að flýtifyrna tiltekna nýfjárfestingar og veita mögulega eftir atvikum einnig heimild til að hækka fyrningarstofn.

Með þessari fjármálaáætlun eru boðaðar enn frekari aðgerðir til að ýta undir fjárfestingu á næstu árum, bæði hjá hinu opinbera og einkaaðilum. Vænst er að opinber fjárfesting nái yfir 20% af fjármunamyndun í ár og á næsta ári en hlutfallið hefur ekki náð slíkum hæðum síðan 2010. Sú aukning sem boðuð er í opinberri fjárfestingu með þessari fjármálaáætlun vegur þannig þungt á móti samdrættinum í annarri fjárfestingu.

Hlutfall opinberar fjárfestingar af fjármunamyndun

Þróun á árunum 2015 - 2025

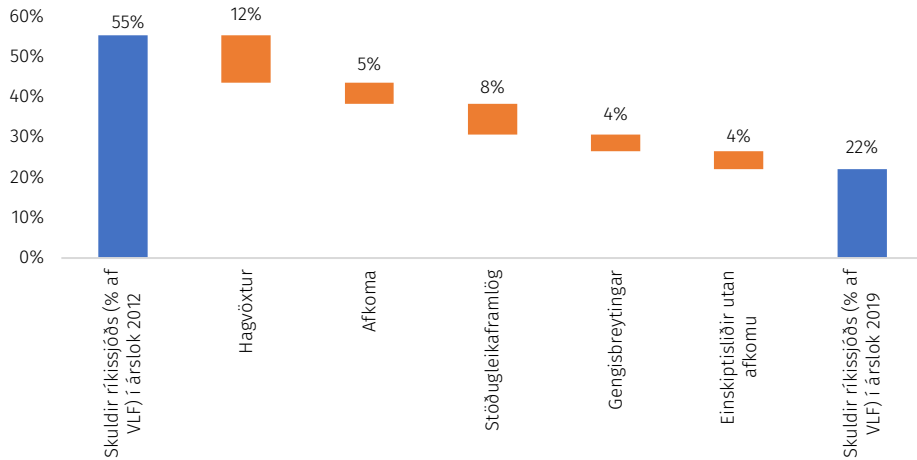


Heimild: Hagstofa Íslands og fjármála- og efnahagsráðuneytið

Hagvaxtargetan mun ráða miklu um þróun skuldahlutfalls hins opinbera

Þegar framleiðslulakinn hefur dvínað öðlast það verkefni aukið vægi að tryggja að ríkisskuldur fari ekki vaxandi til langframa sem hlutfall af landsframleiðslu. Tilgangur þess er ekki síst að tryggja að ríkissjóður hafi bolmagn til að styðja við hagkerfið næst þegar riður yfir efnahagslegt áfall.

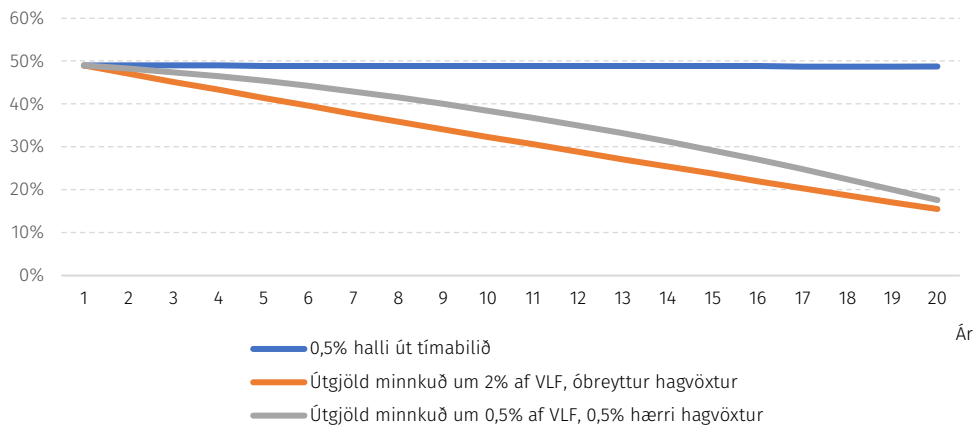
Hagvöxtur, gengisbreytingar og einskiptisliðir skýra 84% skuldalækkunarinnar



Heimild: fjármála- og efnahagsráðuneytið

Til lengri tíma litið er ljóst að hagvöxtur er mikilvæg forsenda þess að unnt sé að lækka skuldahlutföll hins opinbera. Ekki er hægt að vænta stöðugleikaframlaga eða annarrar óvæntrar búþótar til lækkunar skuldahlutfalla líkt og eftir fjármálahrunið. Mikilvægi hagvaxtar liggur bæði í áhrifum hagvaxtar á afkomu í gegnum sjálfvirka sveiflujafnara og að nafnvirði landsframleiðslunnar hefur bein áhrif á skuldahlutfallið. Stílfært dæmi um þetta er á meðfylgjandi mynd sem sýnir að með 0,5% meiri langtímahagvexti þurfi fjórfalt minni afkomubætandi ráðstafanir á útgjaldahlið til að minnka skuldahlutfall úr 50% í um 15% yfir 20 ára tímabil. Aðgerðir af hálfu stjórnvalda, sem stuðla að auknum og viðvarandi framleiðnivexti, eru því ekki aðeins lykillinn að bættum lífskjörum heldur einnig auknu svigrúmi opinberra fjármála.

Hagvöxtur er lykillinn að lægra skuldahlutfalli



Stílfært dæmi. Miðað við 3,5% nafnvexti og 4,5% nafnhagvöxt.

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

3 Fjármál hins opinbera og opinberra aðila

- Sterk fjárhagsstaða hins opinbera, sem stjórnvöld hafa byggt upp á undanföllum árum með ábyrgri fjármálastefnu, veitti svigrúm til þess að bregðast af krafti við einni dýpstu efnahagslæð í nútíma hagsögu af völdum heimsfaraldurs kórónuveirunnar.
- Meginmarkmið opinberra fjármála við þessar aðstæður eru skýr. Þau eru að viðhalda markvissum stuðningi við hagkerfið en láta sérstakar aðhaldsráðstafanir bíða um sinn.
- Útlit er fyrir mesta skell í afkomu- og skuldapróun hins opinbera frá stofnun lýðveldisins ef frá eru taldar afleiðingar bankahrunsins 2008. Afkomu- og skuldamarkmiðum hins opinbera hefur verið breytt í endurskoðaðri fjármálastefnu með hliðsjón af gjörbreyttum efnahagshorfum. Samhliða því var tölulegum skilyrðum um afkomu og skuldir hins opinbera vikið til hliðar fram til ársins 2022.
- Að óbreyttu tækju tölulegu fjármálareglurnar aftur gildi frá og með árinu 2023. Umfang samdráttarins og viðbragða við honum veldur því að ekki þykir raunhæft né skynsamlegt að gripið verði til ráðstafana til þess að svo hraður viðsnúningur verði í opinberum fjármálum að staða þeirra standist skilyrði laganna frá og með því ári. Af þeim sökum er gert ráð fyrir því í fjármálaáætluninni að skilyrðunum verði vikið til hliðar til ársloka 2025 með sérstöku lagafrumvarpi sem lagt er fram samhliða henni.
- Í ljósi þess að tölulegu fjármálareglurnar geta ekki haldið gildi sínu um nokkurra ára skeið er í fjármálaáætluninni gert ráð fyrir að í stað þeirra verði tekið upp skýrt og raunhæft stefnumið sem verði leiðarljós allrar ákvarðanatöku um opinberu fjármálin þar til reglurnar taki gildi aftur árið 2026: að hækkan á skuldum hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu stöðvist eigi síðar en á lokaári áætlunartímabilsins.
- Leiðarljós fjármálaáætlunarinnar um að ná tókum á skuldahlutfallinu felur í sér að gengist verði í afkomubætandi ráðstafanir sem verði vel viðráðanlegar en skili góðum árangri á nokkrum árum. Umfang slíkra ráðstafana gæti numið um 35–40 ma.kr. á ári árin 2023–2025.
- Ráðstöfunum fyrir árin 2023–2025 er skipt jafnt á tekju- og útgjaldahlið ríkissjóðs en þær koma einungis fram á gjaldahlið sveitarfélaga. Þær eru ekki útfærðar í áætluninni að öðru leyti. Þessu fyrirkomulagi á framsetningu fjármálaáætlunarinnar er fyrst og fremst ætlað að leiða í ljós nauðsynlegt umfang aðgerða til þess að ná megi framangreindu meginmarkmiði um stöðvun skuldasöfnunar á mælikvarða VLF.
- Ljóst er að mikil óvissa ríkir áfram um þróun efnahagsmála og opinberra fjármála vegna veirufaraldursins og þar með um hversu hröð og umfangsmikil aðlögunin þarf að vera. Þörf fyrir ráðstafanir gæti orðið talsvert minni taki hagvöxtur betur við sér en nú eru horfur á. Vari samdráttur í hagkerfinu hins vegar lengur og taki hagvöxtur hægt við sér þyrfti umfangsmeiri aðlögun að eiga sér stað til að tryggja að tekjuöflun hins opinbera standi undir þeirri opinberri þjónustu sem byggð hefur verið upp á undanföllum árum.
- Við gerð fjármálaáætlana á komandi árum þarf að endurmeta reglulega hversu mikil aðlögunarþörfin verður á hverjum tíma, hver skiptingin verður milli tekju- og útgjaldaráðstafana og einnig hver hlutdeild sveitarfélaga þarf að vera í því skyni að koma í veg fyrir að skuldahlutfall hins opinbera haldi áfram að hækka eftir fimm ár.

3.1 Fjármálareglur og framvinda stefnumörkunar í opinberum fjármálum

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.

Annars vegar eru í lögnum tilgreind **fimm grunngildi: sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi**. Grunngildin eru meginreglur sem fylgja þar við móttöku og framfylgd fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Þau fela þar með í sér skýra leiðsögn um forsendur og leitni ákvarðanatökunnar. Til að sannreyna grunngildin er bæði litið til þess í hvaða átt ákvarðanir leiða framvindu opinberra fjármála og þess hvort verklag stjórnvalda við þær ákvarðanir uppfylli tiltekin skilyrði um vandaðan undirbúning.

Hins vegar er í lögnum kveðið á um **tölusett skilyrði um afkomu, skuldastöðu og skuldaþróun sem ætlað er að stuðla að stöðugleika og sjálfbærni opinberra fjármála**. Tölulegu skilyrðunum er ætlað að vera skýr og fyrirsjáanleg 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 mælikvarðar eiga að geta fallið vel að ákvarðanatökufærli stjórnvalda um þróun opinberra fjármála, þótt vissulega verði ávallt fyrir hendi fjölbreytt áhætta og óvissa um hagþróun fram í tímann. Segja má að þessar tölulegu reglur tiltaki lágmarkskröfur sem gerðar eru til þess hvernig opinberu fjármálin þróast. Hinar tölulegu fjármálareglur eru eftirfarandi:

1. **Afkomuregla**, sem kveður á um að heildarjöfnuður hins opinbera yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og að árlegur halli verði aldrei meiri en 2,5% af VLF.
2. **Skuldaregla**, sem kveður á um að heildarskuldir hins opinbera, að frátöldum lífeyris-skuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en sem nemur 30% af VLF.
3. **Skuldalækkunarregla**, sem kveður á um að séu skuldir umfram hámark skuldareglu skuli þær 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.

3.1.1 Fjármálastefna fyrir árin 2018–2022 hefur verið endurskoðuð í annað sinn

Með heimsfaraldri kórónuveiru í byrjun þessa árs hófst atburðarás sem enn sér ekki fyrir endann á. Til viðbótar við það heilsufarslega tjón sem af heimsfaraldrinum leiðir hefur orðið veruleg röskun á efnahagsstarfsemi. Mikil umskipti hafa orðið í fjármálum hins opinbera af þessum sökum á skömmum tíma. Í byrjun þessa árs stóðu íslensk stjórnvöld frammi fyrir þeirri áskorun að leggja fram fjármálaáætlun að vori og fjárlagafrumvarp að hausti sem fæli í sér aðlögun að breyttum efnahagshorfum eftir fall WOW air. Engu síður þótti ekki ástæða til að ætla annað en að um yrði að ræða skammvinna rýrnun á afkomu hins opinbera og áhrif á skuldastöðuna yrðu ekki veruleg þar sem viðnámsþróttur ríkisfjármála væri mikill. Þess í stað standa íslensk stjórnvöld frammi fyrir því nú, líkt og stjórnvöld um allan heim, að glíma við ófyrirséðar og gerbreyttar aðstæður. Sterk fjárhagsstaða hins opinbera, sem byggð hefur verið upp á undanförunum árum með ábyrgri fjármálastefnu, hefur verið nýtt til þess að bregðast af krafti við núverandi efnahagssamdrætti og vega á móti hagsveiflunni með það meginmarkmið að lágmarka langtímatjón fyrir heimili og fyrirtæki í landinu. Hins vegar er ljóst að fjárhagsstaða hins opinbera mun bíða mikinn hnekk af þessu völdum.

Alþingi samþykkti 3. september sl. í annað sinn endurskoðun á fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar fyrir árin 2018–2022. Stefnan sem var þá í gildi hafði gert ráð fyrir að jafnvægi yrði í rekstri hins opinbera árin 2019–2022. Þó var gert ráð fyrir því fyrirkomulagi í stefnunni að ef efnahagshorfur reyndust lakari en þá var spáð væri heimilt að ganga á tilgreint óvissu-svigrúm gagnvart afkomumarkmiðunum í stefnunni án þess að koma þyrfti til endurskoðunar sjálfrar stefnunnar. Ófyrirséð en brýnt tilefni reyndist síðan verða til endurskoðunar á

fjármálastefnunni af völdum kórónuveirufaraldursins en vísað er til nánari umfjöllunar um aðdraganda þess í greinargerð með þeirri þingsályktunartillögu.

Mikil áskorun er fyrir stjórnvöld um allan heim að setja fram stefnu í opinberum fjármálum vegna þeirrar grundvallaróvissu sem ríkir um efnahagsleg áhrif heimsfaraldursins. Til skemmrí tíma hafa viðbrögð stjórnvalda hér á landi líkt og annars staðar í heiminum einkum falist í bráðasóttvarnaaðgerðum og efnahagslegum mótvægisráðstöfunum til að verja heilbrigði samfélagsins, atvinnu og efnahag jafnt heimila og fyrirtækja. Að auki hafa íslensk stjórnvöld lagt áherslu á að skapa skilyrði fyrir nýtt hagvaxtarskeið með fjölbreyttum fjárfestingum og stuðningi við nýsköpun og rannsóknir. Þá hafa stjórnvöld víða um heim orðið að víkja frá gildandi fjármálareglum og lagaumbúnaði um stjórn opinberra fjármála vegna efnahagslegra afleiðinga farsóttarinnar. Það hefur einnig verið gert hér á landi.

Í endurskoðaðri fjármálastefnu er gert ráð fyrir að samanlagður halli á rekstri hins opinbera verði ekki meiri en 12,5% af VLF árið 2020, 10% árið 2021 og 7,5% árið 2022. Samanlagt svarar þetta til um 900 ma.kr. halla á þremur árum. Þar af er gert ráð fyrir að halli á afkomu ríkissjóðs verði ekki meiri en 11% af VLF árið 2020 en eftir það er gert ráð fyrir að afkoman fari batnandi og að hallinn verði ekki meiri en 9% af VLF árið 2021 og 7% af VLF árið 2022. Þá eru sett markmið um að halli A-hluta sveitarfélaga verði ekki meiri en 1,5% af VLF árið 2020, 1% af VLF árið 2021 og 0,5% af VLF árið 2022. Til viðbótar við þessa stefnumörkun er gert ráð fyrir í varfærnissskyni sérstöku óvissusvigrúmi, sem getur numið allt að 2% af VLF árið 2020 og 3% af VLF árin 2021 og 2022, gagnvart þeim markmiðum um heildarafkomu hins opinbera sem sett verða í árlegum fjármálaáætlunum. Það felur í sér 50–100 ma.kr. svigrúm á ári gagnvart þeim meginafkomumarkmiðum sem sett eru fram í stefnunni ef efnahagsframvindan reynist lakari en stefnan gerir ráð fyrir.

Í ljósi gjörbreyttra afkomu- og skuldahorfa er í stefnunni vikið tímabundið frá tölulegum mælikvörðum laga um opinber fjármál fyrir árin 2020–2022. Þrátt fyrir það verða grunnildi laganna áfram leiðarljós stjórnvalda næstu ára í stefnumörkun opinberra fjármála þar sem áherslan verður lögð á að þau stuðli að efnahagslegum stöðugleika. Samhliða er það ásetningur stjórnvalda að þegar atvinnulífið hefur tekið aftur við sér verði stuðningur hins opinbera við atvinnulífið minnkaður og styrkur opinberu fjármálanna byggður upp á ný með sjálfbærni opinberra fjármála að markmiði. Með hliðsjón af þessu byggist fjármálaáætlunin á því megin markmiði að stöðva hækkun skulda hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu í lok hennar, árið 2025.

3.1.2 Sterk fjárhagsstaða hefur verið nýtt af krafti en taka mun tíma að byggja upp fyrri styrk

Mikilvægi ábyrgðar stjórnar opinberra fjármála hefur sannað sig. Á undanförunum árum hefur áhersla verið lögð á að greiða niður skuldir ríkissjóðs og draga þar með úr gríðarlegri vaxtabyrði sem fylgdi miklum lántökum eftir hrun fjármálakerfisins 2008 en hún nam ríflega 4% af VLF að meðaltali á árunum 2009–2015. Sá árangur sem náðst hefur í lækkingu skulda er mikilvægur nú þegar fyrirséð er að skuldir ríkissjóðs hækki samhliða því að fjárhagur hans er nýttur til þess að styðja við hagkerfið.

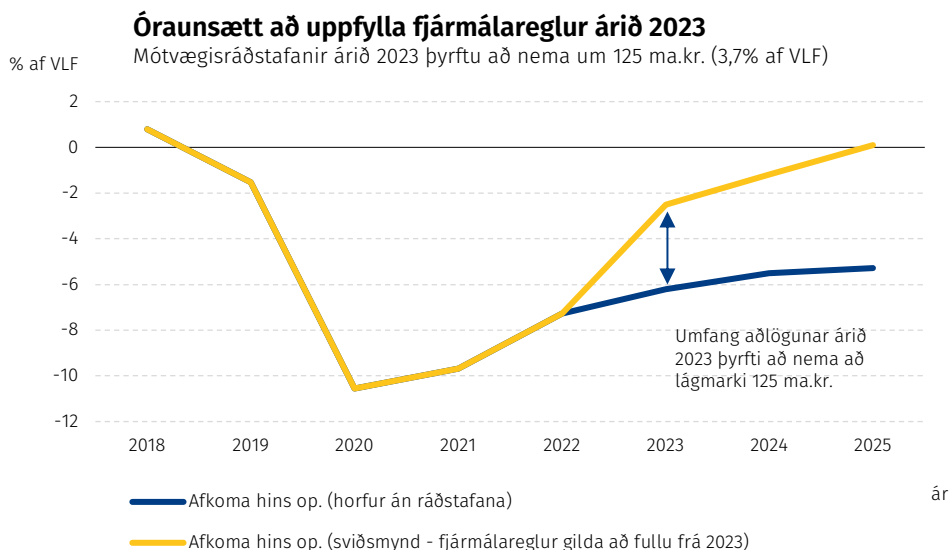
Þrátt fyrir að jöfnuði hafi verið náð í opinberum fjármálum og þau hafi skilað afgangi árin 2016–2018 þá voru það fyrst og fremst einkiptistekjur og umframardgreiðslur sem leiddi til hinnar miklu lækkingar á nafnvirði skuldanna. Margra ára samfelldur hagvöxtur lék líka lykilhlutverk í því að lækka verulega hlutfall skuldanna af landsframleiðslu. Skuldir sveitarfélaga hafa einnig lækkað umtalsvert í samanburði við tekjur og landsframleiðslu þótt nafnvirði þeirra hafi lítið breyst undanfarin þrjú ár.

Þessi bætta skuldastaða gerir stjórnvöldum kleift að nýta opinberu fjármálin til sveiflujöfnunar og mótvægisráðstafana nú þegar verulegur samdráttur er í hagkerfinu. Á hinn bóginn er ljóst að fjármálaáætlunin fyrir árin 2021–2025 endurspeglar glögglega þennan

mikla skell sem nú hefur dunið yfir afkomu- og skuldaþróun hins opinbera. Samkvæmt undirliggjandi grunnsviðsmynd áætlunarinnar er gert ráð fyrir umtalsverðum og viðvarandi halla allt tímabilið verði ekki gripið til neinna ráðstafana. Þannig stefnir í að undirliggjandi halli án ráðstafana verði um 5% af VLF árin 2024–2025 en það svarar til rúmlega 200 ma.kr. halla á ári að nafnvirði. Þessi mikli halli felur enn fremur í sér að skuldir hins opinbera muni að óbreyttu halda áfram að vaxa í lok áætlunartímabilsins. Ljóst er af umfangi fyrirséðs hallareksturs að það er ekki hægt að snúa skuldafnununinni við í einu vefangi án þess að það kynni að hafa verulega slævandi áhrif á efnahagslífið.

3.1.3 Fjármálareglum verði vikið frá til ársloka 2025 – meginmarkmiðið verði að stöðva hækkun skulda

Gildandi fjármálastefna nær aðeins til ársloka 2022 og hefur tölulegu fjármálareglunum verið vikið frá fyrir árin 2020–2022 líkt og lög heimila. Að óbreyttu taka reglurnar aftur gildi frá og með árinu 2023. Það fæli m.a. í sér að halli á afkomu hins opinbera mætti ekki vera umfram 2,5% af VLF það ár og að afkoma hins opinbera þyrfti að vera jákvæð yfir árin 2023–2027. Einnig þyrfti að tryggja að skuldahlutfall hins opinbera færi að lækka um 5% að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili.



Ef stefnt væri að því að uppfylla þessi skilyrði frá og með árinu 2023 yrði að grípa til aðgerða það ár til að draga harkalega úr hallarekstri sem næmi um 6% af VLF þannig að hallinn yrði ekki meiri en 2,5% af VLF. Að nafnvirði mundi slík aðlögun jafngilda yfir 125 ma.kr. árið 2023. Þá gæti aðlögun árána 2024 og 2025 þurft að nema 30–50 ma.kr. á ári til viðbótar til að tryggja að heildarjöfnuður yrði jákvæður samanlagt árin 2023–2027. Er þá ekki litíð til þess að aðlögun sem þessi myndi draga þróttinn úr efnahagsbatanum og þar með úr tekjum hins opinbera. Ljóst er að aðlögun af þessari stærðargráðu árið 2023 er vart raunhæf og líklegt að hún myndi ganga gegn grunnildri laga um opinber fjármál um stöðugleika.

Í ljósi þess sem að framan greinir er samhliða framlagningu þessarar áætlunar lagt til, með sérstöku lagafrumvarpi, að gert verði lengra hlé á beitingu tölusettra mælikvarða laga um opinber fjármál en hefur verið gert samkvæmt gildandi lögum með endurskoðun fjármála-stefnunnar. Lagt er til að reglurnar taki aftur gildi frá og með árinu 2026. Með þessu móti er

ætlunin, annars vegar, að tryggja að hin lagalega umgjörð skapi nauðsynlegan sveigjanleika til að geta beitt opinberum fjármálum sem hagstjórnartæki í þágu efnahagslegs stöðugleika og hagvaxtar á komandi árum. Hins vegar, að mörkun og framfylgd fjármálastefnunnar komist aftur í þann farveg að hægt verði að standa við þær tölulegu fjármálaeðglur sem Alþingi hefur sett að fyrirmynd margra annarra landa.

Mikilvægt er að stjórnvöld leggi fram trúverðuga og gagnsæja stefnumörkun um aðlögun opinberra fjármála að langtímamarkmiðum um sjálfbærni eftir það áfall sem orðið hefur af völdum heimsfaraldursins. Þetta á sérstaklega við ef víkja á frá tölulegum skilyrðum laga um opinber fjármál. Viðvarandi og verulegur halli á afkomu hins opinbera með tilheyrandi skuldasöfnun er ósjálfbær til langframa. Fyrsta varðan að aukinni sjálfbærni og endurreisn opinberra fjármála er að stöðva skuldasöfnun hins opinbera sem hlutfall af VLF. Í kjölfarið verður stefnt að jákvæðum frumjöfnuði og síðar að enn bættri greiðsluafkomu ríkissjóðs til að byggja aftur upp fyrri styrk opinberra fjármála. Þannig verði ekki látið reka á reiðanum hvernig fjármálastjórninni verður hagað í kjölfar veirufaraldursins á meðan tölulegu skilyrðin eru ekki í gildi heldur setji stjórnvöld fram markmið og áætlanir sem miði jafnt og þétt að því að reglurnar geti gengið aftur í gildi. Gert er ráð fyrir því í þessu tímabundna fyrirkomulagi að fjármálaráð fái það hlutverk að leggja mat á slík áform í álitsgerðum sínum til Alþingis og veiti mikilvægt aðhald með þeim hætti.

3.1.4 Aðhaldsstig opinberra fjármála verður aukið árin 2023–2025

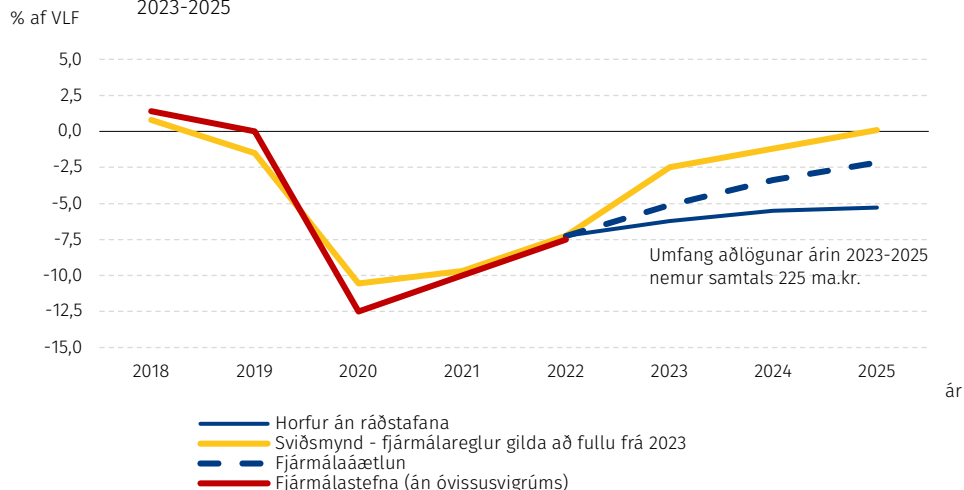
Til að ná framangreindu markmiði er ljóst að auka þarf aðhald opinberra fjármála á síðari hluta þessarar fjármálaáætlunar. Lykilatriðið er að ná að hægja á útgjaldavexti hins opinbera og samhliða því að tekjurnar aukist með vaxandi landsframleiðslu. Þannig verði greiðsluafkoma og heildarjöfnuður með þeim hætti að lækka megi skuldir hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Það er mikilvægt í þessu samhengi að aðlögun opinberra fjármála frá tímabundnum stuðningi við hagkerfið og að þeirri stöðu sem samrýmist langtímamarkmiðum um sjálfbærni raski ekki viðkvæmri endurreisn efnahagslífsins.

Þessi fjármálaáætlun byggist á sviðsmynd um hvernig unnt væri að ná þessu markmiði og hvert umfang nauðsynlegrar aðlögunar væri í því skyni. Gengið er út frá því í forsendum áætlunarinnar að aðlögunin hefjist árið 2023 og er henni dreift á árunum 2023–2025 þannig að umfang nýrra afkomubætandi ráðstafana hjá hinu opinbera nemi 37,5 ma.kr. á ári. Uppsafnað er umfang afkomubætandi ráðstafana því um 113 ma.kr. árið 2025 og samtals 225 ma.kr. á þremur árum. Til viðbótar því er gert ráð fyrir lægri vaxtagjöldum á tímabilinu vegna lægri skuldastöðu.

Í framsetningu áætlunarinnar er gengið út frá því að afkomubætandi ráðstöfunum verði skipt jafnt milli tekju- og útgjaldahlíðar ríkissjóðs og enn fremur að sveitarfélögin falli undir sömu markmiðasetningu hvað varðar lækkun gjalda. Ljóst er hins vegar að í umfangi er aðlögunarþörfin að langmestu leyti hjá ríkissjóði. Umfang ráðstafana á gjaldahlíð svarar til um 2,7% af veltu hins opinbera árin 2023–2025. Umfang ráðstafana á tekjuhlið jafngildir rúmlega 2% hækkun tekna hins opinbera á tímabilinu. Þetta er umtalsvert minni aðlögun en ef fjármálaeðglunum væri fylgt að fullu eftir. Það hefði krafist viðbótarráðstafana sem nemur um 250 ma.kr. samtals á þessum þremur árum.

Afkomuhorfur: Mildari aðlögun en skuldasöfnun stöðvuð 2025

Til að stöðva skuldasöfnun hins opinbera þarf um 37,5 ma.kr. ráðstafanir á ári árin 2023-2025

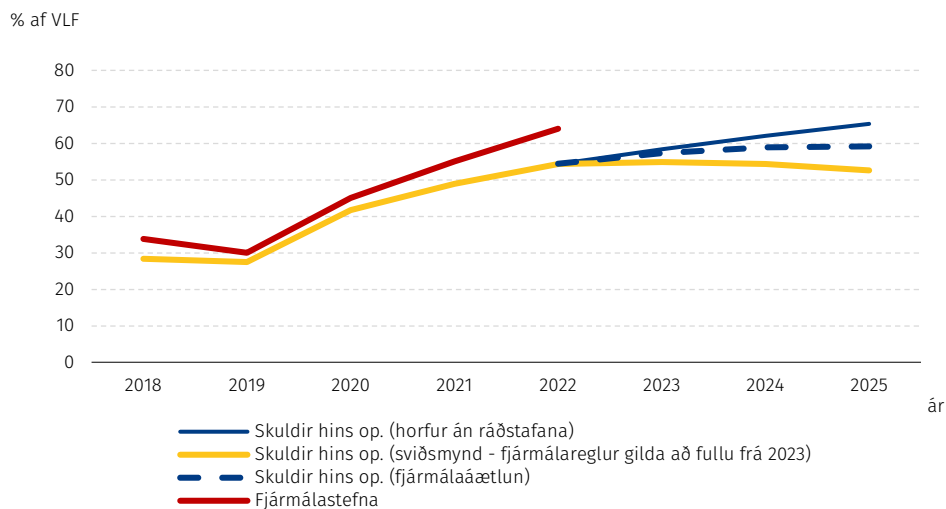


Miðað við undirliggjandi afkomu- og skuldahorfur fela þessar ráðstafanir í sér að halli á afkomu hins opinbera verður 2,2% af VLF í árslok 2025 í stað 5,3% af VLF og þá verður frumjöfnuður orðinn jákvæður um 0,1% af VLF.

Verði afkomuþróun hins opinbera í samræmi við þessi markmið fjármálaáætlunarinnar er gert ráð fyrir því að brúttóskuldir hins opinbera verði 2.260 ma.kr. í lok árs 2025 eða 230 ma.kr. lægri en miðað við horfur að óbreyttu ef ekki væri gerðar aðhaldsráðstafanir. Sem hlutfall af VLF yrðu skuldarnar þá orðnar stöðugar við rúmlega 59% í stað 65% þegar miðað er við skilgreiningu skuldareglu laga um opinber fjármál.

Skuldir hins opinbera ná jafnvægi í um 59% af VLF

Miðað við afkomubætandi ráðstafanir 2023-2025



3.1.5 Frávikssviðsmyndir um afkomu- og skuldahorfur hins opinbera

Mikil óvissa ríkir um framvindu efnahagsmála og opinberra fjármála vegna kórónuveiru-faraldursins. Það felur aukinheldur í sér óvissu um það hversu hröð og umfangsmikil aðlögun opinberra fjármála þarf að vera. Taki hagvöxtur betur við sér og verði meiri en langtímaleitni um árabíl, líkt og gerðist eftir fjármálakreppuna, gæti þörfin fyrir aðhaldsráðstafanir orðið talsvert minni.

Til samanburðar getur verið gagnlegt að bera saman umfang nauðsynlegra afkomubætandi ráðstafana til að ná settu markmiði um að stöðva hækkun skuldahlutfallsins ef efnahagsþróun verður eins og lýst er í frávikssviðsmyndunum sem kynntar eru í 2. kafla. Ef miðað er við efnahagsþróun eins og fram kemur í bjartsýnni frávikssviðsmyndinni leiðir afkomubati hins opinbera til þess að þörfin fyrir afkomubætandi ráðstafanir verður um þriðjungi minni eða 25 ma.kr. á ári 2023–2025 í stað 37,5 ma.kr. á ári miðað við óbreyttar horfur. Við þessa aðlögun yrðu skuldir hins opinbera stöðugar við rúmlega 55% af VLF árið 2025 í stað 59% en hluti af lækkun hlutfallsins stafar af aukinni landsframleiðslu í bjartsýnni sviðsmyndinni.

Reynist efnahagsþróunin á hinn bóginn lakari og í samræmi við svartsýnu frávikssviðsmyndina þyrfti umfang afkomubætandi ráðstafana að vera um 55 ma.kr. á ári 2023–2025. Skuldir hins opinbera yrðu þá stöðugar við hærra hlutfall eða tæplega 62% af VLF í lok tímabilsins sem að hluta til skýrist af minni landsframleiðslu í svartsýnu sviðsmyndinni.

Umfang afkomubætandi ráðstafana hins opinbera eftir sviðsmyndum

Hið opinbera	Afkoma að meðaltali 2021-2025 án ráðst.	Skuldir 2025 % af VLF án ráðst.	Árlegt umfang ráðstafana 2023-2025	Uppsöfnuð áhrif* 2025	Afkoma að meðaltali 2021-2025 með ráðst.	Skuldir 2025 % af VLF með ráðst.
Grunnsviðsmynd	-230 ma.kr. -6,8% af VLF	65%	37,5 ma.kr.	112,5 ma.kr.	-185 ma.kr. -5,5% af VLF	59%
Bjartsýn frávikssviðsmynd	-195 ma.kr. -5,8% af VLF	60%	25 ma.kr.	75 ma.kr.	-165 ma.kr. -4,9% af VLF	55%
Svartsýn frávikssviðsmynd	-270 ma.kr. -8,2% af VLF	71%	55 ma.kr.	165 ma.kr.	-200 ma.kr. -6,2% af VLF	62%

* að frátöldum áhrifum á vaxtagjöld

Við gerð fjármálaáætlana á komandi árum þarf að endurmeta reglulega hversu mikil aðlögunarþörfin verður á hverjum tíma, hver skiptingin verður milli tekju- og útgjalda-ráðstafana og einnig hver hlutdeild sveitarfélaga þarf að vera í því skyni að koma í veg fyrir að skuldahlutfall hins opinbera haldi áfram að hækka eftir fimm ár.

3.1.6 Afkomu- og skuldahorfur samanborið við markmið fjármálastefnu 2018-2022

Í töflunni hér á eftir er sýnd afkoma ríkissjóðs¹, sveitarfélaga og hins opinbera árin 2018–2022 í samanburði við fjármálastefnuna. Afkoma árána 2018 og 2019 miðast við gögn Hagstofu Íslands. Afkoma yfirstandandi árs byggist á uppfærðri áætlun sem unnin var samhliða vinnslu fjármálaáætlunarinnar og þá er afkoma árána 2021–2022 samkvæmt þessari fjármálaáætlun.

¹ Framsetning fjármála hins opinbera byggist á alþjóðlegum hagskýrslustaðli, svonefndum GFS-staðli (Government Finance Statistics), frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum.

Uppsafnaður halli á heildarafkomu hins opinbera árin 2020–2021 er um 600 ma.kr. eða sem svarar til ríflega 20% af VLF. Það er lítillaga minna en halli á afkomu hins opinbera árin 2008 og 2009 þegar hann nam 22% af VLF. Þá er gert ráð fyrir að afkoma hins opinbera batni nokkuð árið þar á eftir og að hallinn verði um 7% af VLF árið 2022. Þessi þróun er ívið skárrí en það meginmarkmið sem samþykkt var í endurskoðaðri fjármálastefnu fyrir afkomu hins opinbera en sú stefnumörkun inniheldur eðlileg vikmörk í áætlanagerðinni. Því til viðbótar og að teknu tilliti til þess óvissusvigrúms sem skilgreint er í stefnunni þá er svigrúm gagnvart afkomumarkmiði stefnunnar 3–4% af VLF á árunum 2020–2022 ef efnahagsframvindan reynist verulega frábrugðin þeim forsendum sem stefnan var reist á.

Rétt er að vekja athygli á því að afkoma sveitarfélaga er lítillaga lakari en það meginmarkmið sem sett var í fjármálastefnunni. Skýringin á því felst fyrst og fremst í því að uppfærð þjóðhagsspá Hagstofunnar í september fól í sér talsvert veikari launastofn á áætlunartímabilinu sem hafði veruleg áhrif á útsvarstekjur sveitarfélaga. Sem fyrr segir er þó heildarafkomuþróun hins opinbera vel innan þeirra marka sem fjármálastefnan gerði ráð fyrir.

Afkomuhorfur hins opinbera samanborið við markmið fjármálastefnu

Afkoma, ma.kr.	2018	2019	Áætl. 2020	Áætl. 2021	Áætl. 2022
I. Hið opinbera					
Heildartekjur	1200	1211	1.126	1.143	1.249
Heildargjöld	1.178	1.256	1.427	1.440	1.486
Afkoma	22	-45	-301	-297	-236
% af VLF	0,8	-1,5	-10,6	-9,7	-7,3
Stefna m. óvissusvigr.	1,4	-0,8	-14,5	-13,0	-10,5
Frávik % af VLF	-0,6	-0,7	3,9	3,3	3,2
Stefna án. óvissusvigr.	1,4	0,0	-12,5	-10,0	-7,5
Frávik % af VLF	-0,6	-1,5	1,9	0,3	0,2
II. Ríkissjóður					
Heildartekjur	879	872	769	772	860
Heildargjöld	853	909	1.038	1.036	1.071
Afkoma	27	-38	-269	-264	-211
% af VLF	1,0	-1,3	-9,4	-8,6	-6,5
Stefna án. óvissusvigr.	1,2	0,0	-11,0	-9,0	-7,0
Frávik % af VLF	-0,2	-1,3	1,6	0,4	0,5
III. Sveitarfélög					
Heildartekjur	362	381	386	402	422
Heildargjöld	372	393	418	434	448
Afkoma	-11	-12	-32	-33	-26
% af VLF	-0,4	-0,4	-1,1	-1,1	-0,8
Stefna án. óvissusvigr.	0,2	0,0	-1,5	-1,0	-0,5
Frávik % af VLF	-0,6	-0,4	0,4	-0,1	-0,3

Hvað varðar skuldaþróun hins opinbera má í töflunni hér á eftir sjá þróun skulda ríkissjóðs, sveitarfélaga og hins opinbera árin 2018–2022 samanborið við endurskoðaða fjármálastefnu miðað við skuldareglu laga um opinber fjármál.

Skuldahorfur hins opinbera samanborið við markmið fjármálastefnu

Skuldir, ma.kr.	2018	2019	Áætl. 2020	Áætl. 2021	Áætl. 2022
I. Hið opinbera					
Skuldir skv. fjármálareglu*	791	821	1.188	1.498	1.770
% af VLF	28,4	27,6	41,6	48,8	54,4
Stefna, % af VLF	33,8	30,0	45,0	55,0	64,0
Frávik % af VLF	-5,4	-2,4	-3,4	-6,2	-9,6
II. Ríkissjóður					
Skuldir skv. fjármálareglu*	645	670	988	1.260	1.500
% af VLF	23,2	22,5	34,6	41,1	46,1
Stefna, % af VLF	27,5	23,4	38,0	47,0	56,0
Frávik % af VLF	-4,3	-0,9	-3,4	-5,9	-9,9
III. Sveitarfélög					
Skuldir skv. fjármálareglu*	146	151	200	238	270
% af VLF	5,2	5,1	7,0	7,8	8,3
Stefna, % af VLF	6,3	6,6	7,0	8,0	8,0
Frávik % af VLF	-1,1	-1,5	0,0	-0,2	0,3

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

Í endurskoðaðri fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 var skuldamarkmiðunum breytt á þann veg að þau eru í takt við endurskoðuð afkomumarkmið að viðbættri mögulegri nýtingu á óvissusvigrúmi. Undirliggjandi horfur gera ráð fyrir að skuldirnar verði ríflega 54% af VLF í árslok 2022 sem er um tíu prósentustigum undir þeim mörkum sem endurskoðuð fjármálastefna setur.

Í köflunum hér á eftir er farið nánar yfir þróun afkomu og efnahags hins opinbera ásamt yfirliti yfir tekju- og útgjaldaþróun og áætlaðar fjárfestingar á tímabili áætlunarinnar.

3.2 Fjármál hins opinbera

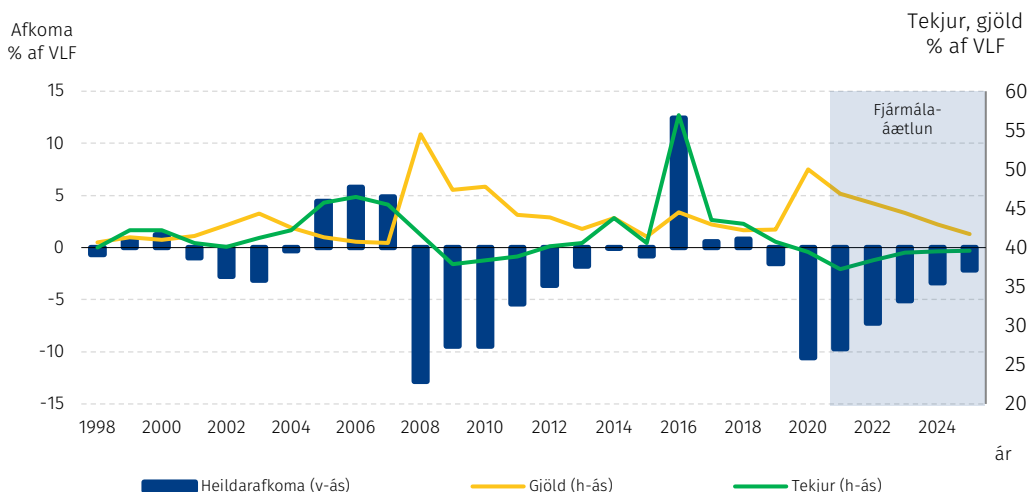
Í þessum kafla er farið nánar yfir afkomuþróun hins opinbera undanfarin ár í samhengi við áætlun fyrir hið opinbera og opinbera aðila í heild² á tímabilinu 2021–2025. Byggist sú heildaráætlun á ríkisfjármálaáætlun, sem kynnt er í 4. kafla, áætlun um fjármál sveitarfélaga, sem fram kemur í 5. kafla fjármálaáætlunarinnar og áætlun um fjárhag opinberra fyrirtækja.

² Hið opinbera nær til þeirrar starfsemi í þjódarbúskapnum 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 meirihluta eigu hins opinbera og er fjármögnuð að meirihluta með sölu á vöru og þjónustu á markaði. Hugtakið opinberir aðilar í heild nær til bæði hins opinbera og fyrirtækja í meirihluta eigu hins opinbera.

3.2.1 Afkoma hins opinbera

Áætlun um afkomu hins opinbera byggist á fyrirliggjandi þjóðhagsspá sem fjallað er um í 2. kafla. Afkoma ríkissjóðs fer samkvæmt fjármálaáætluninni frá því að vera neikvæð um 8,6% af VLF árið 2021 og verður neikvæð um 1,8% af VLF í lok tímabilsins. Þá fer afkoma sveitarfélaga frá því að vera neikvæð um 1,1% af VLF árið 2021 og verður neikvæð um 0,4% af VLF árið 2025. Til þess að ná fram slíkri afkomuþróun verður umfang afkomubætandi ráðstafana hjá hinu opinbera að nema um 37,5 ma.kr. á ári 2023–2025 sem jafngildir um 2,5% af útgjöldum hins opinbera á ári. Fyrir vikið mun uppsöfnuð afkoma batna um 112,5 ma.kr. árið 2025 og samanlagt yrði hallinn 225 ma.kr. lægri á þessu þriggja ára tímabili. Meðfylgjandi mynd sýnir þróun afkomu hins opinbera að teknu tilliti til þessara afkomubætandi ráðstafana.

Afkomuþróun hins opinbera



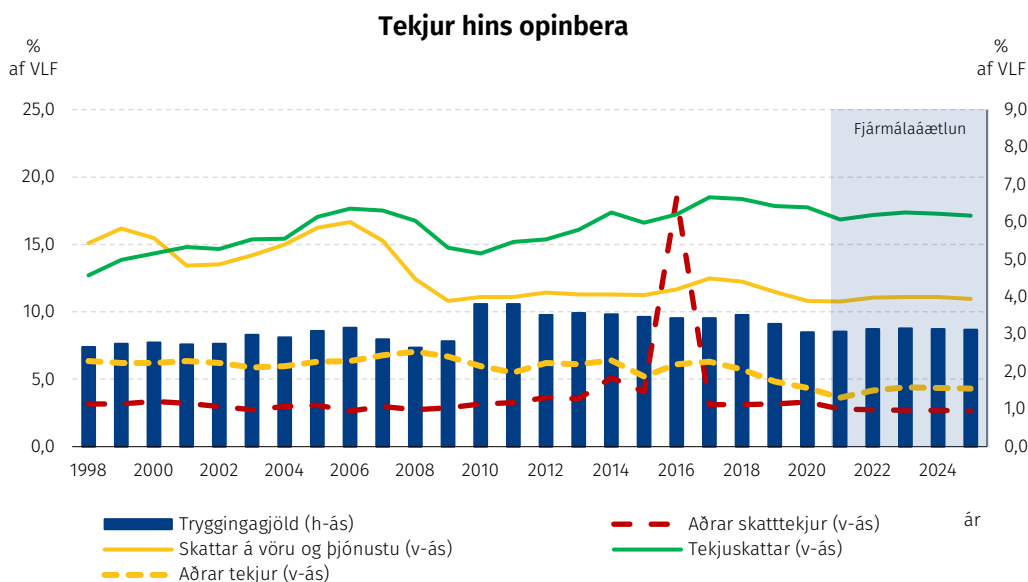
Á næstu fimm árum er gert ráð fyrir að heildarafkoma af starfsemi hins opinbera á þjóðhagsgrunni verði neikvæð um 5,5% af VLF að jafnaði þrátt fyrir afkomubætandi ráðstafanir. Að nafnvirði er þessi halli samtals um 900 ma.kr. Hallinn verður fjármagnaður með lántöku sem þarf að endurgreiða síðar með innheimtu skatta eða annarri tekjuöflun umfram útgjöld. Með þessum hætti verður efnahagsáfallið mildað og byrði þess dreift yfir tíma. Þannig eru fjármál hins opinbera nýtt til þess að styðja við eftirspurn og fjárfestingu og auka stöðugleika í hagkerfinu í samræmi við grunnildi laga um opinber fjármál.

3.2.2 Tekjur hins opinbera

Efnahagsleg áhrif heimsfaraldurs kórónuveiru á hagkerfið koma glögglega í ljós í tekjuáætlun hins opinbera. Þannig verða áhrifin til þess að veikja tekjustofna hins opinbera á næstu árum þar til atvinnulífið hefur náð vopnum sínum á ný. Samkvæmt áætlun er gert ráð fyrir að tekjur hins opinbera verði um 39,5% af VLF á yfirstandandi ári en gert er ráð fyrir að hlutfallið verði rúmlega 37% á því næsta. Til samanburðar má nefna að þetta hlutfall var að jafnaði um 41,5% af VLF árin 2015–2020 ef frá er talið árið 2016 þegar ríkissjóði barst stöðugleikaframlag frá slitabúum föllnu bankanna. Að nafnvirði eru heildartekjur hins opinbera áætlaðar um 1.140 ma.kr. á næsta ári sem er sambærileg fjárhæð og tekjur ársins

2017. Fjármálaáætlunin gerir ráð fyrir að tekjur hins opinbera fari vaxandi að nafnvirði frá og með næsta ári og verði um 38,5% af VLF að jafnaði árin 2022–2025 miðað við óbreyttar horfur, en um 39,2% af VLF að jafnaði þegar tekið hefur verið tillit til afkomubætandi ráðstafana árin 2023–2025.

Skatttekjur og tryggingagjöld mynda nálægt 90% af heildartekjum hins opinbera. Tekjuskattar eru stærsti flokkur skattteknanna og vege yfir 40% af heildartekjum. Sem hlutfall af VLF hafa tekjuskattar numið 17–18% undanfarin ár og áætlað er að þeir verði um 18% á þessu ári en 17% á því næsta á sama mælikvarða en lækkun hlutfallsins skýrist m.a. af lækkun tekjuskatts einstaklinga á næsta ári. Áætlað er að tekjuskattar haldist síðan á bilinu 17–17,5% af VLF út áætlunartímabilið. Skattar á vöru og þjónustu hafa skilað um 12% af VLF í tekjum til hins opinbera undanfarin ár en gert er ráð fyrir að þetta hlutfall verði um 11% á næstu árum. Tryggingagjöld eru áætluð rúmlega 3% af VLF á næstu árum sem er einnig örlítið lægra hlutfall en tekjur undangenginna ára. Þá er gert ráð fyrir að aðrar skatttekjur verði um 3% af VLF á komandi árum en þetta hlutfall hefur verið breytilegt undangengin ár svo sem vegna einskiptis stöðugleikaframlaga sem í tölfraði Hagstofu Íslands flokkast sem eignaskattar. Aðrar tekjur hins opinbera, m.a. sala á vöru og þjónustu, vaxtatekjur og arðgreiðslur, hafa verið á bilinu 5–6% af VLF undanfarin ár en áætlunin gerir ráð fyrir að þær verði rúmlega 4% af VLF á næstu árum.



Bent er á að framangreind tekjuþróun miðast við undirliggjandi horfur fjármálaáætlunar og tekur þannig ekki mið af fyrirhuguðum afkomubætandi ráðstöfunum árin 2023–2025 sem nefndar voru í kaflanum hér að framan. Í framsetningu fjármálaáætlunar er afkomubætandi ráðstöfunum skipt jafnt á tekju- og útgjaldahlíð ríkissjóðs en er ekki gerð nánari útfærsla á einstaka tekjuliði. Meðfylgjandi mynd lýsir því þróun tekna hins opinbera í samræmi við horfur um tekjuþróun án afkomubætandi tekjuráðstafana en umfang þeirra nemur 16 ma.kr. á ári á árunum 2023–2025 eða sem svarar til rúmlega 2% af tekjum þeirra ára.

3.2.3 Útgjöld hins opinbera

Útgjöld hins opinbera eru áætluð um 1.440 ma.kr. á næsta ári eða tæplega 47% af VLF. Þá gerir áætlunin ráð fyrir að heildarútgjöld sem hlutfall af vergri landsframleiðslu fari

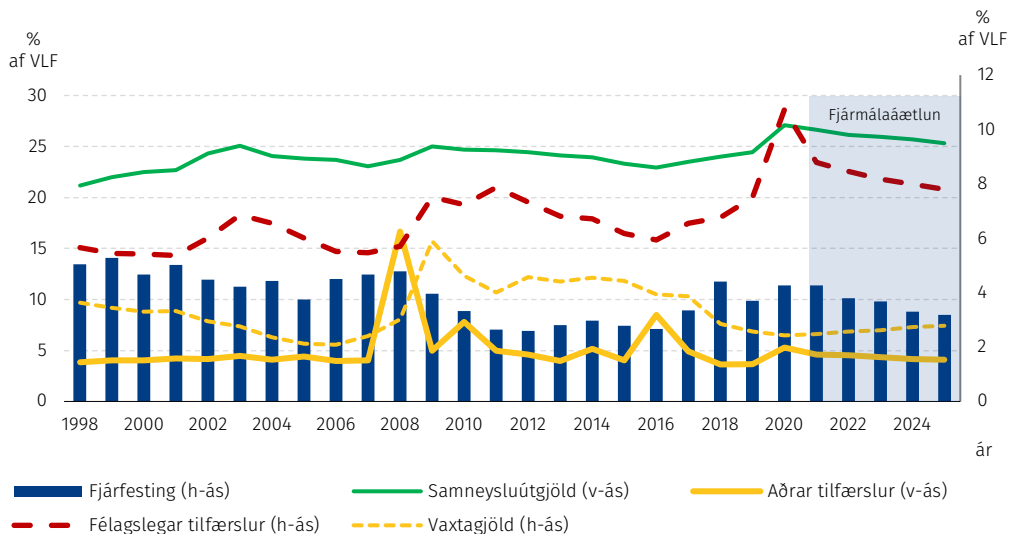
lækkandi og verði innan við 44% árið 2025 að frátöldum áhrifum af fyrirhuguðum afkomubætandi ráðstöfunum árin 2023–2025, sem ekki eru útfærðar á einstaka útgjaldaliði í áætluninni en um 42% af VLF þegar tekið hefur verið tillit til þeirra. Eftirfarandi umfjöllun miðast við þróun útgjalda samkvæmt undirliggjandi horfum fjármálaáætlunar án ráðstafana en áætlunin gerir ráð fyrir að umfang þeirra nemi 21,5 ma.kr. á ári á árunum 2023-2025 eða sem svarar til 2,7% af útgjöldum þeirra ára.

Samneysluútgjöld, þ.e. útgjöld hins opinbera vegna launa, vöru- og þjónustukaupa auk afskrifta að fráðreginni sölu á vöru og þjónustu, eru rúmlega helmingur allra útgjalda hins opinbera. Á árinu 2021 er áætlað að samneyslan verði 817 ma.kr. eða 26,6% af VLF. Gert er ráð fyrir að samneyslan aukist um 4-5% að nafnvirði á tímabilinu sem er aðeins hægari vöxtur en vöxtur VLF á tímabilinu en það leiðir til þess að hlutfall samneyslunnar af VLF lækkar smám saman á tímabilinu.

Vaxtakostnaður hins opinbera er áætlaður um 2,5% af VLF á næsta ári og gert er ráð fyrir að hann fari lítillega vaxandi og verði um 2,6% af VLF árið 2025. Vaxtakostnaðurinn hefur farið lækkandi undanfarið ár samhliða bættri skuldastöðu en nú er útlit fyrir að skuldir aukist á ný. Lægri vaxtakjör vega þó að nokkru á móti hækkun vaxtakostnaðarins. Versni vaxtakjör hins opinbera á hinn bóginn er ljóst að þetta hlutfall myndi fara þá ört vaxandi síðari hluta tímabilsins samhliða aukinni skuldsetningu hins opinbera.

Félagslegar tilfærslur hins opinbera til heimila hafa hækkað ört í kjölfar aukins atvinnuleysis og mótvægisáðgerða stjórnvalda vegna efnahagslegra áhrifa farsóttarinnar. Þau áhrif leggjast ofan á þróun sem þegar var til staðar á undanförunum árum en greiðslur ýmissa tilfærslukerfa s.s. bætur til elli- og örorkulífeyrisþega hafa stóraukist sl. áratug. Félagslegar tilfærslur til heimila hækkuðu sem hlutfall af VLF úr 7,5% árið 2019 og stefna í yfir 10,5% á yfirstandandi ári og tæp 9% af VLF á því næsta, sem skýrist að stærstum hluta af auknu atvinnuleysi. Árin eftir það er þetta hlutfall áætlað 8-9% af VLF og er það fremur hátt í sögulegu samhengi.

Útgjöld hins opinbera



Á yfirstandandi ári er áætlað að verg fjárfesting hins opinbera verði um 120 ma.kr. eða um 4,3% af VLF sem er umtalsverð hækkun frá árinu 2019. Ein helsta mótvægisáðgerð stjórnvalda gegn efnahagslegum afleiðingum heimsfaraldursins hefur verið að auka til muna

opinbera fjárfestingu. Þannig er í þessari fjármálaáætlun og fjárlagafrumvarpinu gert ráð fyrir sérstöku fjárfestingar- og uppbyggingarátaki fyrir árin 2021–2023 sem fer að miklu leyti til fjárfestinga í efnislegum eignum. Verg fjárfesting á þessu tímabili er áætluð um 3,9% af VLF að jafnaði, en um 3,2% af VLF árin 2024–2025.

3.2.4. Efnahagur hins opinbera

Heildarskuldir hins opinbera eins og þær koma fram í þjóðhagsreikningum,³ að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum o.fl., námu rúmum 1.950 ma.kr. í árslok 2019 eða sem svarar til 66% af VLF. Fjármálaáætlunin gerir ráð fyrir að fjárhæð heildarskulda á þennan mælikvarða aukist allverulega á yfirstandandi ári og verði tæplega 2.400 ma.kr. eða um 84% af VLF í lok árs. Þá er gert ráð fyrir áframhaldandi hækkun skulda á tímabilinu þannig að heildarskuldir nemi rúmum 3.400 ma.kr. eða um 90% af VLF í árslok 2025. Hér er horft til skuldaþróunar í samræmi við markmið fjármálaáætlunar um afkomuþróun, þ.e. að meðtöldum afkomubætandi ráðstöfunum árin 2023–2025.

Gert er ráð fyrir að hrein eign hins opinbera, þ.e. efnislegar eignir og peningalegar eignir að frádrögnum heildarskuldum, verði um 790 ma.kr. í árslok 2020. Þá er gert ráð fyrir að hrein eign fari lækkanði á tímabilinu og verði orðin óveruleg í árslok 2025.

Lykittölur í fjármálum hins opinbera

<i>ma.kr.</i>	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
Heildartekjur	1.126	1.143	1.249	1.335	1.400	1.464
Rekstrargjöld	1.369	1.374	1.429	1.490	1.551	1.615
Rekstrarafkoma	-243	-231	-180	-155	-151	-151
Fjárfesting	58	66	56	58	49	50
Heildarafkoma	-301	-297	-236	-213	-200	-202
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif ¹	-	-	-	38	78	119
Heildarafkoma með ráðstöfunum	-301	-297	-236	-175	-122	-83
Staða í árslok:						
Efnislegar eignir	1.836	1.886	1.935	1.983	2.033	2.084
Peningalegar eignir	1.332	1.321	1.319	1.330	1.339	1.351
Heildarskuldir ²	2.380	2.690	2.949	3.146	3.306	3.430
Hrein eign	788	517	305	168	66	6
Hrein eign % af VLF	28	17	9	5	2	0
Heildarskuldir % af VLF	83	88	91	92	91	90
Heildarafkoma % af VLF	-10,6	-9,7	-7,3	-5,1	-3,4	-2,2

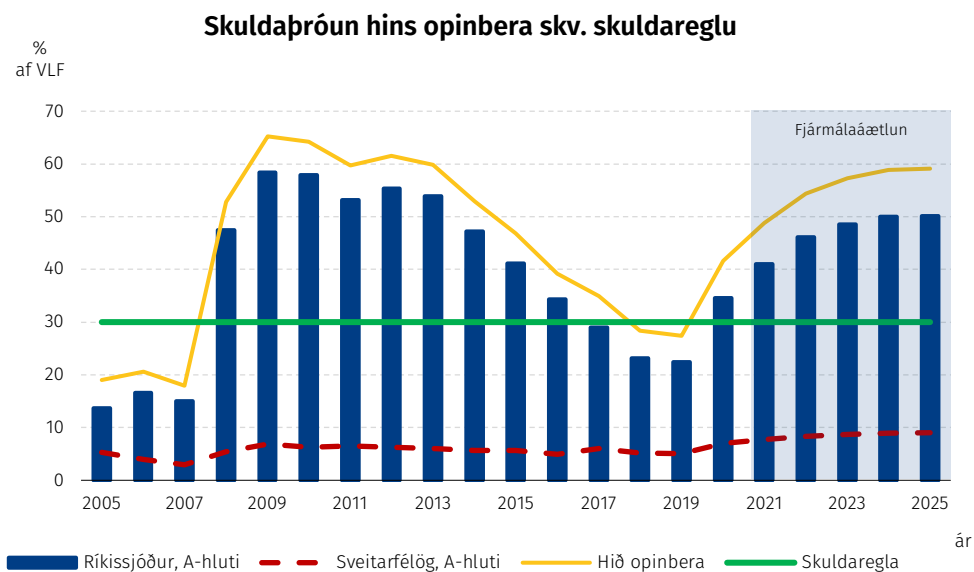
¹ Ráðstafanir að teknu tilliti til lækkunar vaxtagjalda vegna lægri lántöku.

² Brúttóskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

Í lögum um opinber fjármál er miðað við annan mælikvarða um heildarskuldir en samkvæmt skilgreiningu þjóðhagsreikninga í töflunni hér fyrir framan. Skuldaviðmið laga um opinber fjármál er um heildarskuldir að frádrögnum lífeyrisskuldbindingum og viðskipta-

³ 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.

skuldum ásamt því að sjóðir og bankainnstæður koma til frádráttar. Markmiðasetning stjórnvalda um skuldaþróun í fjármálastefnunni miðast við þessa skilgreiningu. Endurskoðuð fjármálastefna fyrir hið opinbera, sem gildir út árið 2022, gerir ráð fyrir að skuldir á þennan mælikvarða fari hækkandi en stefnan setur hámark á heildarumfang þeirra. Stefnumið um skuldaþróun fyrir árin 2023–2025 sem er lagt til með þessari fjármálaáætlun hefur það meginmarkmið að stöðva hækkun skulda sem hlutfall af vergri landsframleiðslu árið 2025 eins og áður segir. Þannig gerir grunnsviðsmynd fjármálaáætlunar ráð fyrir því að skuldir á þennan mælikvarða fari hækkandi út tímabilið en þegar tekið hefur verið tillit til fyrirhugaðra afkomubætandi ráðstafana sem lagðar eru til í þessari fjármálaáætlun verður skuldahækkunin stöðvuð árið 2025.



Á yfirstandandi ári er gert ráð fyrir að heildarskuldir hins opinbera samkvæmt fjármálaeeglunni verði um 41,6% af VLF og hækki svo samhliða hallarekstri hins opinbera þannig að hlutfallið verði orðið um 54,4% af VLF í árslok 2022, sem þó er talsvert neðan við það hámark sem endurskoðuð fjármálastefna setur. Árin 2022–2025 er gert ráð fyrir áframhaldandi hækkun skulda þannig að skuldir nemi um 59,2% af VLF árið 2025. Þetta er lægra hlutfall en ef ekki væri gripið til afkomubætandi ráðstafana á síðari hluta tímabilsins. Án afkomubætandi ráðstafana yrðu skuldir um 6 prósentustigum hærrí í árslok 2025 eða um 240 ma.kr. hærrí að nafnvirði, að öðru óbreyttu.

3.3 Fjármál opinberra fyrirtækja

Til opinberra fyrirtækja teljast fyrirtæki og rekstrareiningar sem að hálfu eða meirihluta 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 fjármagna starfsemi sína að mestu með sölu á vöru og þjónustu til almennings og fyrirtækja. Fyrirtæki í þessum flokki sem eru til dæmis ÁTVR, Happdrætti HÍ og ÍSOR. Til C-hluta teljast sameignar- og hlutafélög í meirihluta eigu ríkisins. Dæmi um fyrirtæki í þessum flokki er Isavia, Landsvirkjun, Íslandspóstur, Rarik, Neyðarlínan og Harpa tónlistar- og ráðstefnuhús. Seðlabanki Íslands er sjálfstæð stofnun í

eigu ríkisins sem ber ábyrgð á öllum skuldbindingum bankans. Seðlabankinn lýtur ekki fjárstjórnarvaldi 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. Rétt er að vekja sérstaka athygli á að verið er að endurskoða flokkun á starfsemi tiltekinna sjóða sem nú flokkast undir B-hluta í fjárlögum í samráði við reikningsskilaráð ríkisins, Hagstofu Íslands og Ríkisendurskoðun. Fjallað er nánar um framsetningu og uppgjör ríkisfjármálanna í viðauka með áætluninni. 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. Í samvinnu við fyrirtækin hefur heildstæð áætlanagerð fyrir fyrirtæki hins opinbera batnað mikið, m.a. með tíðari upplýsingum frá fyrirtækjunum. Stöðugt er þó unnið að því að bæta og útfæra betur greiningu á umsvifum í starfsemi fyrirtækjanna fimm ár fram í tímann.

Opinber fyrirtæki eru margvísleg og hefur kórónuveiran eðli málsins samkvæmt mest áhrif á þau fyrirtæki sem tengjast ferðaþjónustu eða hafa þurft að loka eða breyta starfsemi sinni vegna skilyrða sem sett voru til að verjast faraldrinum. Hér er einkum um að ræða Isavia og Hörfu en auk þess hefur Landsvirkjun breytt fjárhagsáætlunum sínum sem að miklu leyti má rekja til óvissu á álmarkaði.

Áætlun heildarafkoma opinberra fyrirtækja versnar verulega á yfirstandandi ári samanborið við fyrri áætlanir og er nú gert ráð fyrir að lítils háttar halli verði á afkomu þeirra í stað 40 ma.kr. afgangssbr. gildandi fjármálaáætlun. Aftur á móti er gert ráð fyrir að afkoman verði jákvæð árin 2021–2025 og verði á bilinu 0,5–1,0% af VLF en afkoman er engu að síður 0,8–1,0% af VLF lægri en í gildandi fjármálaáætlun. Rekja má verri afkomu til þess að rekstrarafkoma fyrirtækjanna í heild er síðri en auk þess áforma nokkur fyrirtæki að auka við fjárfestingar sínar 2020 og 2021, s.s. Orkuveita Reykjavíkur og Landsvirkjun.

Lykiltölur fyrirtækja hins opinbera

<i>ma.kr.</i>	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
Heildartekjur	276	294	313	332	349	368
Rekstrargjöld	254	261	271	281	293	310
Rekstrarafkoma	22	33	42	51	56	58
Fjárfesting	24	18	10	18	24	25
Heildarafkoma	-1	15	32	33	32	33
Staða í árslok:						
Efnislegar eignir	1416	1454	1479	1518	1585	1672
Peningalegar eignir	106	115	120	128	140	148
Heildarskuldir ¹	678	677	661	659	682	719
Hrein eign	844	892	938	987	1.043	1.101
Hrein eign % af VLF	30	29	29	29	29	29
Heildarskuldir % af VLF	24	22	20	19	19	19
Heildarafkoma % af VLF	0,0	0,5	1,0	1,0	0,9	0,9

¹ Brúttóskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

Rekstrarafkoma fyrirtækjanna dregst verulega saman yfir allt áætlunartímabilið samanborið við fjármálaáætlun síðasta árs. Skýrist þetta að langmestu leyti af því að samandregin

tekjuáætlun lækkar verulega meðan rekstrargjöld breytast minna. Þar vegur á móti á seinna hluta tímabilsins að fyrirtækin gera ráð fyrir að draga nokkuð úr fjárfestingu. Afkoma fyrirtækjanna er því áætluð nokkru betri á seinni hluta tímabilsins en fyrirtækin gerðu ráð fyrir í byrjun yfirstandandi árs en verulega verri en fjármálaáætlun síðasta árs gerði ráð fyrir.

Áætlanir um fjármál fyrirtækja hins opinbera benda til þess að árleg heildarafkoma þeirra verði yfir stefnumiði um afkomu þeirra í fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022, sem samþykkt var í byrjun september 2020.

3.4 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 verulega neikvæð á yfirstandandi ári eða um 221 ma.kr. sem svarar til 7,7% af VLF. Þegar tekið hefur verið tillit til fjárfestinga að frádrögnum afskriftum er áætlað að heildarafkoman verði neikvæð um 302 ma.kr. eða 10,6% af VLF á þessu ári. Umtalsverð aukning er í fjárfestingu hins opinbera á yfirstandandi ári og á árunum 2021–2023 með sérstöku fjárfestingarátaki en á móti vegur nokkur samdráttur í fjárfestingu fyrirtækja hins opinbera á árunum 2021–2022. Gert er ráð fyrir að heildarafkoma opinberra aðila í heild verði neikvæð um 9,2% af VLF á næsta ári en fari svo smám saman batnandi á tímabili fjármálaáætlunar og verði hallinn um 1,3% af VLF árið 2025.

Áætlanir um þróun efnahagsreiknings opinberra aðila sýna að hrein eign þeirra muni minnka á tímabilinu vegna ört hækkandi skulda en gert er ráð fyrir að heildarskuldir hækki verulega samhliða umtalsverðum hallarekstri hins opinbera. Í hlutfalli við verga landsframleiðslu eru heildarskuldir þó nokkuð stöðugar við rúm 110% á næstu árum.

Lykittölur fjármála opinberra aðila í heild

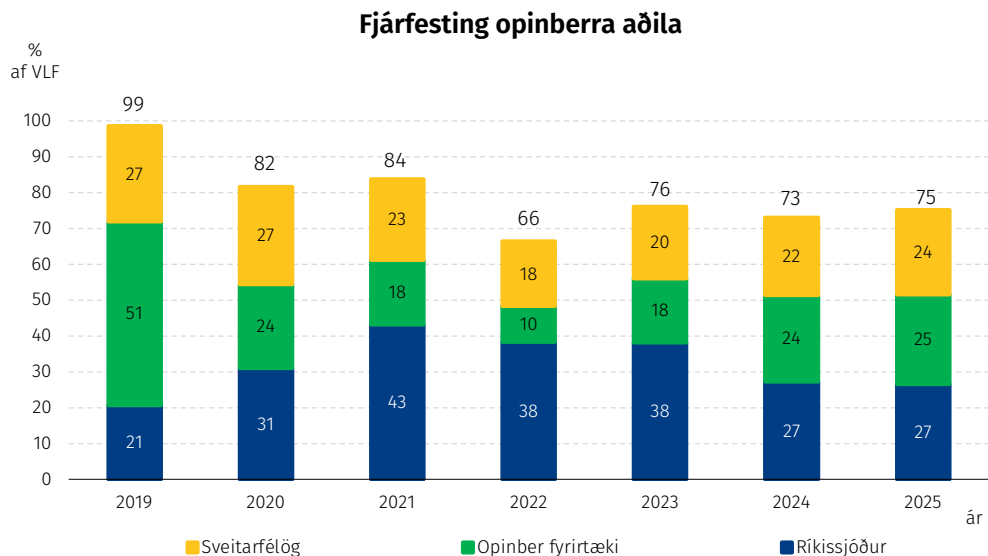
<i>ma.kr.</i>	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
Heildartekjur	1.402	1.437	1.562	1.667	1.749	1.832
Rekstrargjöld	1.623	1.635	1.700	1.771	1.844	1.925
Rekstrarafkoma	-221	-198	-138	-104	-95	-93
Fjárfesting	82	84	66	76	73	75
Heildarafkoma	-302	-282	-204	-180	-168	-169
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif ¹	-	-	-	38	78	119
Heildarafkoma með ráðstöfunum	-302	-282	-204	-142	-90	-50
Staða í árslok:						
Efnislegar eignir	3.252	3.340	3.414	3.501	3.618	3.756
Peningalegar eignir	1.437	1.436	1.439	1.458	1.479	1.499
Heildarskuldir ²	3.058	3.367	3.610	3.805	3.988	4.149
Hrein eign	1.632	1.409	1.243	1.155	1.109	1.107
Hrein eign % af VLF	57	46	38	34	31	29
Heildarskuldir % af VLF	107	110	111	111	110	109
Heildarafkoma % af VLF	-10,6	-9,2	-6,3	-4,1	-2,5	-1,3

¹ Ráðstafanir að teknu tilliti til lækkunar vaxtagjalda vegna lægri lántöku.

² Brúttóskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

Fjárfesting opinberra aðila að meðtöldum fyrirtækjum í B-hluta er áætluð um 82 ma.kr. árið 2020 þegar tekið hefur verið tillit til afskrifta á árinu og verður samkvæmt fjárlögum

fyrir árið 2021 um 84 ma.kr. á sama mælikvarða. Sveitarfélög og B-hluta fyrirtæki draga úr sinni fjárfestingu en fjárfestingar ríkissjóðs aukast hins vegar um tæplega 12 ma.kr. á milli ára samhliða sérstöku fjárfestingarátaki stjórnvalda. Nánar er fjallað um fjárfestingarátak stjórnvalda í 4. kafla.



4 Fjármál ríkissjóðs

- Það svigrúm sem hefur skapast á undanförunum árum, með stórfelldri lækkun skulda og með jöfnuði í ríkisfjármálum, hefur verið nýtt til að sækja fram í velferðar-, mennta- og umhverfismálum á sama tíma og skattar hafa verið lækkaðir til hagsbóta fyrir heimili og fyrirtæki. Þá hefur sterk staða ríkisfjármálanna gert stjórnvöldum kleift að bregðast við núverandi efnahagsáfalli af völdum kórónuveirufaraldursins af miklum krafti með því að grípa til umfangsmikilla mótvægisráðstafana og hamla á engan hátt fullri virkni sjálfvirku sveiflujafnaranna.
- Við þessar aðstæður ákvað ríkisstjórnin einnig að starfsemi ríkisins haldist að mestu óskert og að staðinn verði vörður um óbreytt réttindi í helstu tilfærslukerfum í núverandi mynd á gildistíma fjármálastefnunnar. Því til viðbótar er í fjárlagafrumvarpinu 2021 og þessari fjármálaáætlun gert ráð fyrir 75 ma.kr. aukningu framlaga á árunum 2021–2023 í sérstakt fjárfestingar- og uppbyggingaráttak.
- Mikilvægt er að allar frekari ráðstafanir sem kynni að koma til skoðunar að fjármagna úr ríkissjóði verði vel rýndar og skilgreindar þar sem því eru takmörk sett hversu langt ríkissjóður getur gengið í öflun lánsfjár á viðráðanlegum kjörum.
- Við þessar erfiðu efnahagsaðstæður er ákjósanlegast að opinberir fjármunir nýtist sem best til að stuðla að fjölgun starfa í vaxtargreinum fyrir þá sem misst hafa viðurværi sitt í atvinnugreinum sem dregist hafa saman eða hafa misst fótfestuna að sinni. Verðmæta-sköpun atvinnulífsins er uppspretta tekjuöflunar hins opinbera. Því betur sem tekst að efla hana, því meira léttist róðurinn við að endurreisa fjárhagslegan styrk hins opinbera.
- Vegna afturkipps í flugsamgöngum og ferðaþjónustu á síðasta ári var staða ríkisfjármála farin að veikjast áður en faraldurinn hófst. Þannig var farið að myndast undirliggjandi misvægi milli tekna og gjalda sem fyrrisjábanlegt er að hefði orðið meira og viðvarandi á komandi árum og mun þurfa að leiðrétta þegar fram í sækir.
- Umtalsverð skuldaaukning fylgir í kjölfarið á áætluðum hallarekstri ríkissjóðs. Útlit er fyrir að skuldir ríkissjóðs verði orðnar um 50% af VLF undir lok fjármálaáætlunarinnar samkvæmt skuldareglu laga um opinber fjármál. Vegna lágs vaxtastigs eru áhrif versnandi vaxtjöfnuðar á afkomu mun minni hlutfallslega en sem nemur hækkun skuldanna.
- Verkefnið á næstu árum er að varðveita þann árangur sem náðst hefur í fjármögnun velferðar- og heilbrigðismála samhliða því að færa undirliggjandi misvægi tekna og útgjalda til betri vegar og þar með að aðlaga fjármál ríkissjóðs að efnahagsafleiðingum heimsfaraldursins í því skyni að tryggja sjálfbærni þeirra til frambúðar. Enn fremur þarf að tryggja viðeigandi aga í framkvæmd fjárlaga og leggja áherslu á bættu nýtingu fjármuna hins opinbera.
- Rjúfa verður þann vítahring að skuldir hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu haldi áfram að stíga um langt árabil samhliða verulegum hallarekstri. Meginmarkmið fjármálaáætlunarinnar er að stöðva hækkun skuldahlutfallsins eigi síðar en árið 2025, í samræmi við grunngildi um sjálfbærni og stöðugleika. Horfur eru á að þeim árangri verði ekki náð nema með afkomubætandi ráðstöfunum síðustu þrjú árin en umfang þeirra ætti að vera vel viðráðanlegt.

4.1 Stefnumið og helstu niðurstöður ríkisfjármálaáætlunar

Samkvæmt lögum um opinber fjármál skal fjármálaáætlun reist á grundvelli fjármála-stefnu ríkisstjórnar hverju sinni. Fjármálaáætlunin skal fela í sér frekari útfærslu á markmiðum fjármálastefnunnar 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 forgangsröðun og málefnaáherslur sem í senn taka mið af og eru umgjörð um stefnumörkun ráðuneyta fyrir málefnasvið til fimm ára.

Undir lok ársins 2019 samþykkti ráðherraefnd um ríkisfjármál að leggja sex velsældaráherslur til grundvallar við gerð þessarar fjármálaáætlunar. Velsældaráherslur eru skilaboð um forgangsröðun, leiðarljós, framtíðarsýn og mikilvægi viðkomandi mála í fjármálaáætlun. Nánari grein er gerð fyrir aðferðafræði við skilgreiningu velsældaráherslna í kafla 4.6. Velsældaráherslur voru kynntar fyrir ráðuneytum sl. vetur og voru þær hafðar til hliðsjónar í öllum ráðuneytum við mótun áherslna fyrir hvert málefnasvið, sem voru svo uppfærðar og endurskoðaðar við undirbúning á framlagningu fjármálaáætlunarinnar.

Þar sem fjármálaáætlunin er lögð fram samhliða fjárlagafrumvarpinu í ár eru fimm ára útgjaldarammar málefnasviða í fjármálaáætluninni settir fram á verðlagi ársins 2021, en áætlun launa-, verðlags- og gengisáhrif frá einu ári til annars frá og með árinu 2022 eru sett fram fyrir ríkið í heild í einu lagi. Útgjaldarammar málefnasviða eru útfærðir nánar með skiptingu niður á málaflokka í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2021 og fylgiriti þess.

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, s.s. þróun afkomu, tekna, útgjalda og efnahags. Um er að ræða þriðju fjármálaáætlun þessarar ríkisstjórnar og byggist hún í öllum meginatriðum á fyrri fjármálaáætlun og fjárlögum, auk þess sem tekið hefur verið tillit til nýjustu upplýsinga um þróun tekna og gjalda og uppfærðrar þjóðhagsspár. Af augljósum ástæðum er leiðarstefið í þessari áætlun viðbrögð stjórnvalda við kórónuveirufaraldrinum og eftirmálum hans gagnvart fjárhagslegri stöðu hins opinbera. Endurspeglast það bæði í markmiðasetningu og áformum ríkisstjórnarinnar í fjármálaáætluninni og fjárlagafrumvarpi ársins 2021.

Stefnumið	Lýsing
Skuldir	Meginmarkmið fjármálaáætlunarinnar er að stöðva hækkun skuldahlutfallsins eigi síðar en árið 2025, í samræmi við grunngildi um sjálfbærni og stöðugleika
Afkoma	Stefnt verði að því að frumjöfnuður ríkissjóðs verði kominn í jafnvægi fyrir árslok 2025. Halli á heildarafkomu ríkissjóðs verði ekki meiri en 2% af VLF í árslok 2025.
Gjöld	Ekki verður gripið til aukinna aðhaldsráðstafana umfram fyrri forsendur árin 2021 og 2022. Staðinn verður vörður um tilfærslukerfi í núverandi mynd en réttindi og umsvif þeirra verða ekki aukin umfram það nemi til komi breytt forgangsröðun á móti eða um sé að ræða efnahagslegar mótvægisráðstafanir. Ráðist er í sérstakt fjárfestingar- og uppbyggingaráttak 2021-2023 sem nemur um 75 ma.kr. á þeim árum.
Ráðstafanir	Farið verði í afkomubætandi ráðstafanir á tímabilinu 2023-2025 til að bæta afkomu ríkissjóðs og tryggja framangreind markmið um afkomu- og skuldapróun. Ráðstafanirnar eru ekki útfærðar niður á einstaka tekjustofna á tekjuhlið eða málefnasvið á útgjaldahlið í þessari fjármálaáætlun. Umfang aðgerðanna verður endurmetið árlega með hliðsjón af uppfærðum efnahagshorfum og þróun opinberra fjármála.

Fjármálaáætlunin byggist á forsendum þjóðhagsspár Hagstofu Íslands um eina dýpstu kreppu nútímahagsögunnar sem felur í sér verulegan samdrátt á yfirstandandi ári, stóruukið atvinnuleysi og varanlegt framleiðslutap. Mikil óvissa er um efnahagshorfur en spáin gerir ráð fyrir ágætum viðsnúningi efnahagsmála á næsta ári og samfelldum hagvexti árin eftir það. Nánar er fjallað um þjóðhagsspána og efnahagsstefnuna í kafla 2.

Eins og áður hefur fram komið hefur tölulegum skilyrðum laga um opinber fjármál verið vikið til hliðar til og með árinu 2022 í endurskoðaðri fjármálastefnu, með tilliti til afleiðinga veirufaraldursins, sem Alþingi samþykkti í byrjun september og lögð er til grundvallar fyrstu tveggja áruna í þessari fjármálaáætlun. Grunnildi laganna verða eftir sem áður áfram leiðarljós stjórnvalda í stefnumörkun opinberra fjármála þar sem sérstök áhersla er lögð á efnahagslegan stöðugleika og sjálfbærni opinberra fjármála til lengri tíma.

Þá er enn fremur áformað að gerð verði breyting á lögnum þannig að tölulegu fjármála-reglunum verði einnig vikið til hliðar árin 2023–2025. Sú breyting verður lögð til í ljósi þess að ella þyrfti að grípa til afar harkalegra aðhaldsráðstafana sem gætu þá einnig haft slævandi áhrif á hagvöxt og skert hag heimila og fyrirtækja. Þessu tímabundna fyrirkomulagi er ætlað að veita stjórnvöldum svigrúm til að aðlaga opinber fjármál að afleiðingum þessa afdrífrika áfalls af völdum veirufaraldursins á lengri tíma þegar hagkerfið hefur komist á gott skrið með það að markmiði að fjármálareglurnar geti gengið í gildi aftur frá og með árinu 2026. Afar brýnt er að á því tímabili þegar tölulegu fjármálareglanna nýtur ekki við muni stjórnvöld vinna að því jafnt og þétt að þær geti gengið í gildi aftur. Í því ljósi hefur ríkisstjórnin markað sér stefnu um að meginmarkmiðið á þessu tímabili verði að stöðva skuldasoöfnun sem hlutfall af VLF fyrir árslok 2025.

Samhliða þessari stefnumörkun er það markmið stjórnvalda að verja þann árangur og þá uppbyggingu sem átt hefur sér stað á undanförunum árum í velferðar-, mennta- og umhverfismálum og styður við áherslur ríkisstjórnarinnar um aukna hagsæld og lífsgæði.

4.1.1 Ríkisfjármálaáætlunin til 2022 – eftirspurnarörvandi ríkisfjármál og stuðningur við atvinnulífið

Stjórnvöld hafa þegar beitt ríkisfjármálunum af miklum krafti á þessu ári þar sem ein meginviðspyrnan hefur falist í því að halda uppi fullum umsvifum í starfsemi allra málaflokka, félagslegum stuðningskerfum og framkvæmdum og að grípa ekki til aðhaldsráðstafana þrátt fyrir sögulegt tekjufall. Þessu til viðbótar nemur umfang mótvægisráðstafana stjórnvalda á árunum 2020 og 2021 um 5% af VLF. Að viðbættum áhrifum hinna sjálfvirku sveiflujafnara ríkisfjármálanna auk lægri arðgreiðslna vegna breyttra efnahagsaðstæðna nemur breytingin í afkomu ríkissjóðs 14,5% af VLF á tveggja ára tímabili sem felst í þessum þremur þáttum. Þá eru ekki meðtalin áhrif af veittum ríkisábyrgðum og mikil óvissa er um möguleg vanskil og niðurfærslur krafna vegna frestaðra skattgreiðslna, en umfang frestana er áætlað 1,5% af VLF. Ljóst er að með þessari stefnumörkun tekur ríkissjóður á sig bylmingshögg sem á tekjuhliðinni birtist í því að nafnvirði tekna á yfirstandandi ári verður sambærilegt og það var árið 2016. Sem hlutfall af VLF hafa skatttekjur og tryggingagjöld ekki verið lægri síðan 2011. Á útgaldahlið ríkissjóðs birtist áfallið fyrst og fremst í verulegri aukningu atvinnuleysisbótageiðslna á fyrri hluti tímabilsins en á fyrri hluti tímabilsins en stígandi vaxtavaxtagjöldum á síðari hluta tímabilsins.

Þetta mikla efnahagsáfall felur í sér vel á sjötta hundrað milljarða króna hallarekstur ríkissjóðs á einungis tveimur árum. Afkomumarkmiði fjármálastefnunnar hefur verið breytt með hliðsjón af þessari þróun og felur í sér að halli ríkissjóðs verði ekki umfram 11% af VLF árið 2020, 9% árið 2021 og 7% árið 2022. Á árunum 2021–2022 er það stefna þessarar ríkisstjórnar að fara ekki í aðhaldsráðstafanir umfram fyrri ákvarðanir í gildandi fjármálaáætlun og fjárlögum um hófstíllt hagræðingarmarkmið eins og jafnan hefur tíðkast. Á hinn

bóginn er í fjárlagafrumvarpi næsta árs og á áætlunartímabilinu gert ráð fyrir að farið verði í umfangsmikið fjárfestingar- og uppbyggingaráttak sem nær til árána 2021–2023 og nemur alls um 75 ma.kr. Átakið kemur til viðbótar u.þ.b. 18 ma.kr. auknum verkefnum á yfirstandandi ári. Ekki er útilokað að stjórnvöld grípi til frekari ráðstafana á næstu mánuðum ef efnahagshorfur versna enn frekar og er nokkurt svigrúm í gildandi fjármálastefnu til að mæta verri afkomuhorfum og mótvægisráðstöfunum ef þörf verður á. Í því samhengi verði m.a. horft til fjárstuðnings við rekstraraðila sem orðið hafa fyrir verulegu tekjufalli vegna faraldursins, sbr. yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar 29. september sl. í tilefni af viðræðum um forsendur lífskjarasamningsins. Frekari efnahagslegar mótvægisráðstafanir þurfa engu að síður að vera vel ígrundaðar, m.a. með tilliti til þess að ríkissjóður geti sótt sér aukið lánsfé á viðráðanlegum kjörum næstu misserin.

Það er enn fremur afar mikilvægt að stjórnvöld nýti tækifærið samhliða því að ráðist er í nauðsynlegar umbætur og innviðauppbýggingu og leggi áherslu næstu árin á bættu nýtingu fjármuna innan helstu málaflokka ríkisins. Með því móti verður ríkissjóður betur í stakk búinn til að mæta fyrirsjáanlegri aðlögun á útgjaldahlíðinni á síðari hluta tímabils fjármála-áætlunarinnar og til að vega á móti því að draga þurfi úr skilvirkni opinberrar þjónustu. x

Rammagrein 1 – Umfang mótvægisráðstafana stjórnvalda vegna COVID-19

Heimfaraldur kórónuveiru hefur haft umfangsmikil og afgerandi áhrif á afkomu ríkissjóðs. Þar vega þungt efnahagsleg áhrif mótvægisáðgerða stjórnvalda og sjálfvirkir sveiflujafnarar ríkisfjármálanna. Víða um heim hafa stjórnvöld gripið til margvíslegra mótvægisáðgerða til að sporna við afleiðingum heimfaraldursins og hafa alþjóðastofnanir á borð við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn og Efnahags- og framfarastofnunina (OECD) hvatt aðildarríki sín til þess að beita fjármálum hins opinbera með þessum hætti.

Áhrif sérstakra mótvægisáðgerða á afkomu ríkissjóðs eru metin 98 ma.kr. eða 3,4% af VLF árið 2020 og 53 ma.kr. eða 1,7% af VLF árið 2021. Um er að ræða sértækar og yfirleitt tímabundnar áðgerðir stjórnvalda, bæði á tekju- og útgjaldahlíð, sem hafa það markmið að lágmarka áhrif heimfaraldursins á heimili og fyrirtæki og styðja við endurreisn hagkerfisins þegar faraldrinum sleppir. Sundurliðun mótvægisáðgerða og áhrif þeirra á afkomu ríkissjóðs árið 2021 er að finna í töflunni hér á eftir. Vísað er til 3. kafla greinargerðar með frumvarpi til fjárlaga ársins 2021 varðandi nánari sundurliðun á mótvægisáðgerðum ársins 2020.

Sjálfvirkir sveiflujafnarar ríkisfjármálanna eru tekju- og útgjaldabreytingar ríkissjóðs sem leiða af breyttum efnahagsaðstæðum og vega á móti hagsveiflunni ef stjórnvöld grípa ekki inn í það með sérstakri ákvörðunartöku. Þannig er ýmist aukið eða dregið úr aðhaldsstigi ríkisfjármálanna með sjálfvirkum hætti og þar með dregið úr hagsveiflunni hverju sinni en það stuðlar að stöðugleika í hagkerfinu. Eru þessi sjálfvirku viðbrögð opinberra fjármála óvíða meiri en hér á landi. Við niðursveiflu í hagkerfinu er þar einkum um að ræða lægri innheimtu tekjuskatta og tryggingagjalds auk hækkunar útgjalda vegna aukins atvinnuleysis.

Umfang sjálfvirkra sveiflujafnara á tekjuhlíð er metið með því að bera saman áætlun um innheimtu skatta og tryggingagjald frá vori 2020, eða frá því áður en efnahagslegra áhrifa heimfaraldursins tók að gæta í tekjuáætlun ríkissjóðs, við nýjustu áætlun. Að sama skapi er reiknaður sá kostnaðarauki sem leiðir af auknu atvinnuleysi umfram forsendur fyrri áætlana.

Horfur 2021	mótvægis- endurmat		
	ma.kr.	aðgerð	/ sjálf. sv.
Áhrif á tekjur ríkissjóðs	-133,4	-17,4	-116,0
Endurmat skatta og tryggingagjald	-88,8		-88,8
Endurmat arður	-27,2		-27,2
Framlenging á endurgr. VSK	-8,0	-8,0	
Lækkun bankaskatts, flýting	-4,9	-4,9	
Aukin endurgreiðsla VSK v/ íbúðarhúsnæðis ofl.	-3,9	-3,9	
Niðurfelling gistináttaskatts	-0,8	-0,8	
Niðurfelling tollafgreiðslugjalds	-0,4	-0,4	
Útgreiðsla séreignarsparnaðar	0,6	0,6	
Áhrif á útgjöld ríkissjóðs	58,2	35,3	22,8
Aukið atvinnuleysi	22,8		22,8
Fjárfestingar- og uppbyggingaráttak 2021-2023	27,2	27,2	
Nýsköpun: Auknar endurgreiðslur v. rannsóknar og þróunar	2,5	2,5	
Atvinnuleysisstryggingasjóður: Lenging tímabils tekjutengdra atvinnuleysisbóta	1,5	1,5	
Menntamál: Efling háskóla- og framhaldsskólalastigs vegna aukins atvinnuleysis	1,0	1,0	
Vinnuálagstofnun: Efling þjónustu og ráðgjafar við atvinnuleitendur	0,7	0,7	
Fjölskyldumál: Aðgerðir í þágu barna og fjölskyldna	0,6	0,6	
Andlegt heilbrigði: Heilsuefling í heimabyggð	0,5	0,5	
Vinnuálagstofnun: Áttak í náms- og starfsúrræðum f. atvinnuleitendur	0,6	0,6	
Skatturinn: Til að mæta áætluðu tapi á sértekjum stofnunarinnar	0,5	0,5	
Atvinnuleysisstryggingasjóður: Greiðsla til einstaklinga sem sæta sóttkví	0,2	0,2	
Andlegt heilbrigði: Sálfélagsleg þjónusta m. áherslu á börn og unglinga	0,1	0,1	
Áhrif á afkomu ríkissjóðs	-19,6	-52,7	-138,8
% af VLF	-6,2%	-1,7%	-4,5%

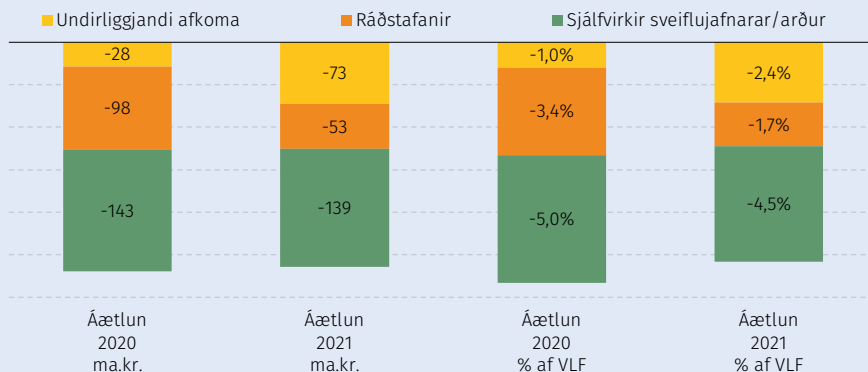
Áhrif áætlana um mun lægri arðgreiðslur til ríkissjóðs eru umtalsverð við núverandi aðstæður en þau eru ekki flokkuð hér sem hluti af sjálfvirkum sveiflujöfnurum ríkisfjármálanna þótt rekja megi breytingarnar að stærstu leyti til breyttra efnahagsaðstæðna. Þar er helst um að ræða lækkun á áætluðum arðgreiðslum frá fjármálafrýrtækjum í meirihluta-eigu ríkissjóðs og frá Landsvirkjun.

Ef endurmati á arðgreiðslum félaga í ríkiseigu er bætt við áhrifin af sjálfvirku sveiflujöfnurum felur það í sér afkomulækkun sem nemur um 143 ma.kr. eða 5% af VLF árið 2020 og 139 ma.kr. eða 4,5% af VLF árið 2021.

Eins og sjá má á meðfylgjandi mynd er gert ráð fyrir að undirliggjandi afkoma ríkissjóðs verði neikvæð á næsta ári um 73 ma.kr. eða 2,4% af VLF. eru þá frátalin áhrif af mótvægisráðstöfunum, sjálfvirkum sveiflujöfnurum og breyttri áætlun um innheimtu arðgreiðslna. Þá er áætlað að undirliggjandi afkoma haldi áfram að versna og verði neikvæð um 2,4% af VLF árið 2021 samanborið við halla sem nemur 1% á yfirstandandi ári. Þessa breytingu má m.a. rekja til áður lögfesta skattkerfisbreytinga og útgjaldavaxtar árið 2021 umfram þann sem leiðir með beinum hætti af aðgerðum stjórnvalda vegna heimsfaraldursins, t.d. útgjaldaaukningu vegna lýðfræðilegrar þróunar. Þessi þróun bendir til þess að tekjuöflunarkerfi ríkissjóðs vaxi ekki með sama hraða og útgjaldakerfin að svo stöddu.

Undirliggjandi afkoma ríkissjóðs fer versnandi

Þættir í afkomuþróun ríkissjóðs 2020-2021



Ástæða er til að vekja athygli á því að í ofangreindu mati og í áætlun fjármálaáætlunar hefur ekki verið gert ráð fyrir mögulegum gjaldfærslum vegna nýrra ríkisábyrgða sem veittar hafa verið á yfirstandandi ári, s.s. með stuðningslánum til fyrirtækja. Óvíst er hvort og þá að hve miklu leyti muni reyna á þessar ábyrgðir en auk þess hefur nýting þessara lánaúræða stjórnvalda enn sem komið er verið langt undir þeim ytri mörkum sem gert var ráð fyrir í upphafi.

Viðbrögð ríkisfjármála Norðurlandanna við COVID-19 voru kröftug

Norðurlöndin hafa öll gripið ákveðið inn í erfiðar aðstæður í efnahagslífinu vegna kórónuveirufaraldursins. Erfitt getur verið að greina að fullu tengsl aðgerða við faraldurinn og nýtingu úrræða. Viðbrögð stjórnvalda hér á landi hafa m.a. markast af umfangi sjálfvirkra sveiflujafnara og áherslu á að styðja við hagvaxtargetu þegar kófinu sleppir. Þegar litið er til bæði beins og óbeins kostnaðar¹ af aðgerðum vegna faraldursins er hlutfall aðgerðanna af landsframleiðslu hér á landi álíka og víðast hvar á hinum Norðurlöndunum þótt þau séu hærri í Danmörku. Í meðfylgjandi töflu má sjá samanburð á áætluðu umfangi aðgerða á Norðurlöndunum árið 2020.

% af VLF	Beinn kostnaður	Óbeinn kostnaður
Danmörk	5,8	9,7
Finnland	2,5	7,3
Ísland	3,4	6,4
Noregur	5,6	6,2
Svíþjóð	5,0	4,8

Heimild: Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn, fjármála- og efnahagsráðuneytið

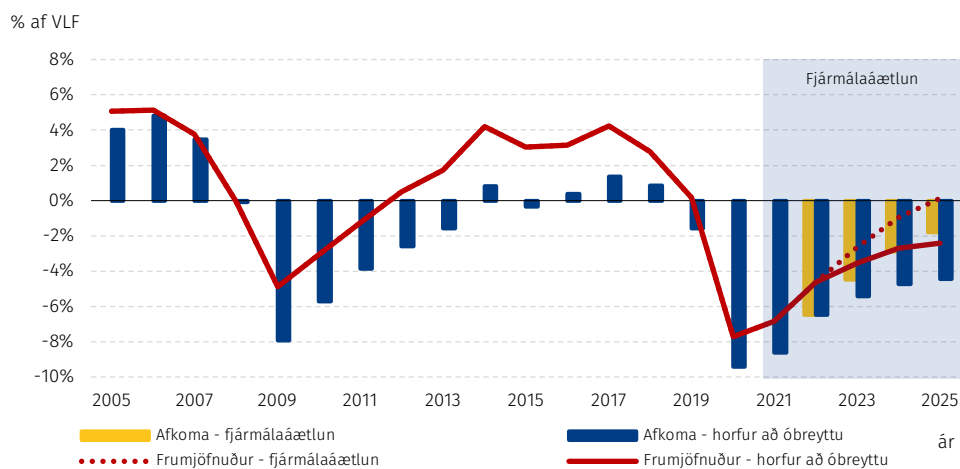
¹ Beinn kostnaður er bein útgjöld úr ríkissjóði eða tekjulækkun vegna mótvægisáðgerða en óbeinn kostnaður felst í annars konar stuðningi, m.a. ábyrgðum og frestunum á skattgreiðslum.

4.1.2 Ríkissjóðsmálaáætlunin 2023–2025 – aðhaldsstig aukið og hækkun skuldahlutfalls verði stöðvuð

Miðað við undirliggjandi efnahagshorfur er gert ráð fyrir að hagvöxtur taki aftur við sér á næsta ári og verði ágætur allt áætlunartímabilið. Engu að síður er ekki útlit fyrir að framleiðsluþættir hagkerfisins verði að fullu nýttir fyrr en að nokkrum tíma liðnum, líkt og sjá má í spám um atvinnuleysi. Þrátt fyrir nokkurn hagvöxt yrði viðvarandi 4–5% halli á rekstri ríkissjóðs allt áætlunartímabilið með tilheyrandi skuldaföfnun ef ekki verður gripið til neinna ráðstafana. Slík þróun ríkissjóðsmála er óásættanleg þar sem hún vinnur gegn sjálfbærni opinberra fjármála og efnahagslegum stöðugleika. Af þeim sökum er sem fyrr segir meginstefnumörkun stjórnvalda á seinni hluta fjármálaáætlunar að stöðva hækkun skuldahlutfalls ríkissjóðs fyrir árslok 2025. Það felur í sér að aðhaldsstig ríkissjóðsmála verður aukið árin 2023–2025.

Dregið verður úr hallarekstri ríkissjóðs 2023–2025

Stefnt að jákvæðum frumjöfnuði 2025*



* leiðrétt fyrir óreglulegum og einskíptis liðum 2005-2018

Hversu hröð og umfangsmikil aðlögun ríkissjóðsmálanna þarf að vera til að stöðva hækkun skuldahlutfallsins er háð mikilli óvissu. Í áætluninni er sett fram áætlað umfang ráðstafana miðað við gefnar efnahagsforsendur og er þeim skipt jafnt á tekju- og gjaldahlið en þær eru ekki útfærðar að öðru leyti, s.s. hvað varðar einstaka tekjustofna eða málefnasvið á útgjalda-hliðinni. Umfang ráðstafana ríkissjóðs á árunum 2023–2025 nemur 32 ma.kr. á ári og yrði afkoma ríkissjóðs þá u.þ.b. 100 ma.kr. betri í árslok 2025 en ella. Slíkar ráðstafanir myndu nægja til að stöðva hækkun skuldahlutfalls ríkissjóðs í nálægt 50% af VLF.

Gangi þetta eftir verður halli á heildarafkomu ríkissjóðs kominn undir 2% af VLF í árslok 2025 og yrði hann þá sem svarar til um 170 ma.kr. miðað við spár um landsframleiðslu. Þá yrði jafnframt búið að ná afgangi á frumjöfnuði ríkissjóðs á sama tíma.

Aður en heimsfaraldurinn braust út var komið fram undirliggjandi misvægi tekna og gjalda ríkissjóðs. Þetta birtist m.a. í því að frumjöfnuður ríkissjóðs, sem var í alþjóðlegum samanburði mjög hár á árunum 2013–2018, var einungis 0,5% af VLF á árinu 2019 og halli var farinn að myndast á heildarafkomu ríkissjóðs. Þar fóru saman lækkandi frumtekjur og aukning frumgjalda og magna áhrif veirufaraldursins upp þá þróun. Leiðrétta þarf þetta misvægi þegar fram í sækir og byggja upp fyrri styrk ríkissjóðsmála til að geta mætt öðrum

langtímaskuldbindingum, s.s. auknum öldrunarkostnaði sem fyrirséð er að muni fara vaxandi í náinni framtíð, auk hugsanlegra efnahagsáfalla þegar fram í sækir.

Áætluð afkoma ríkissjóðs 2021–2025

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætl. 2021	Áætl. 2022	Áætl. 2023	Áætl. 2024	Áætl. 2025
Frumtekjur	765,8	853,0	933,8	995,6	1.054,9
Frumgjöld	975,3	1.003,2	1.023,9	1.029,8	1.050,5
Frumjöfnuður	-209,5	-150,2	-90,1	-34,2	4,4
% af VLF	-6,8	-4,6	-2,6	-0,9	0,1
Vaxtatekjur	6,4	6,9	7,5	7,9	8,1
Vaxtagjöld	61,1	67,3	71,8	78,3	81,0
þar af gjaldfærðir vextir	39,7	47,0	51,3	57,9	60,8
þar af reiknaðir vextir á lífeyrisskuldb.	15,1	15,0	14,9	14,7	14,5
þar af verðbætur	6,3	5,3	5,6	5,6	5,8
Fjármagnsjöfnuður	-54,7	-60,4	-64,3	-70,4	-72,9
% af VLF	-1,8	-1,9	-1,9	-1,9	-1,9
Heildartekjur	772,2	859,9	941,3	1.003,5	1.063,0
Heildarútgjöld	1.036,4	1.070,5	1.095,7	1.108,1	1.131,5
Heildarjöfnuður	-264,2	-210,6	-154,4	-104,6	-68,5
% af VLF	-8,6	-6,5	-4,5	-2,9	-1,8
Tekjuráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	-	16,0	32,0	48,0
Útgjaldaráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	-	16,0	32,0	48,0
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	-	32,0	64,0	96,0
% af VLF	-	-	0,9	1,8	2,5

Gert er ráð fyrir því í undirliggjandi þróun að tekjuhlíð ríkissjóðs taki að styrkjast árið 2022 en frá og með því ári verði vöxtur teknanna í svipuðu hlutfalli og vöxtur landsframléiðslunnar. Á útgjaldahlíð er gengið út frá verulegum vexti útgjalda á árinu 2021 sem byggist annars vegar á fyrri ákvörðunum og stefnumörkun ríkisstjórnarinnar og hins vegar breytingum vegna fjárlagafrumvarpsins 2021. Þar er annars vegar um að ræða stórukin útgjöld vegna atvinnuleysisbóta og hins vegar mótvægisráðstafanir vegna veirufaraldursins. Þar vegur þyngst sérstakt fjárfestingar- og uppbyggingaráttak á árunum 2021–2023 en alls er áformað að verja 75 ma.kr. í ýmis uppbyggingarverkefni, þ.m.t. með enn frekari aukningu til samgöngumála ásamt auknum framlögum til nýsköpunar, grænnar fjárfestingar og stafræna innviða svo dæmi séu tekin. Frá og með árinu 2021 gera undirliggjandi horfur ráð fyrir mun hægari vexti frumgjaldanna, sem skýrist m.a. af því að tímabundin fjárfestingarverkefni klárast á áætlunartímabilinu. Eins og áður hefur verið vikið að er þörf á því að hægja enn frekar á vexti útgjaldahlíðarinnar á síðari hluta tímabilsins til að ná markmiðum um stöðvun skuldahlutfallsins í lok árs 2025. Í því sambandi er mikilvægt að áhersla verði lögð á bættu nýtingu fjármuna á komandi árum Auk þess er ástæða til að horft verði til þess að á undanförunum árum hafa tilfærslukerfi ríkisins vaxið gríðarlega og hafa haft ruðningsáhrif á útgjöld vegna samneyslu og fjárfestingar. Ljóst er að slík þróun getur ekki verið sjálfbær til lengri tíma lítið.

Vaxtakjör ríkissjóðs hafa verið góð að undanfögnu og endurspeglast það m.a. í því að vaxtajöfnuður ríkissjóðs sem hlutfall af VLF helst nær óbreyttur á áætlunartímabilinu þrátt fyrir auknar skuldir. Komi til hækkunar á fjármögnunarkostnaði ríkisins á komandi árum er á hinn bóginn ljóst að vaxtabyrði ríkissjóðs mun þá fljótt ryðja frá sér svigrúmi til annarra útgjalda að öðru óbreyttu.

Þá er rétt að vekja athygli á því að þrátt fyrir gríðarlegan rekstrarhalla á ríkissjóði er engu að síður áfram gert ráð fyrir því í áætluninni að áfram verði inntar af hendi sérstakar fyrirframgreiðslur til B-deildar LSR til að mæta hluta af ófjármögnuðum skuldbindingum sjóðsins. Í fyrri áætlunum hefur verið miðað við að greiðslurnar þyrftu að nema 7 ma.kr. en samkvæmt uppfærðu mati á þessu ári er gert ráð fyrir að þær nemi 8 ma.kr. frá og með árinu 2021. 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. Í ljósi neikvæðrar greiðsluafkomu ríkissjóðs felur þetta í sér að ríkissjóður er í raun að taka lán til að standa við skuldbindingu sína gagnvart B-deild LSR en það leiðir einnig til aukins gagnsæis um að ríkissjóður tryggi sjálfbærni sjóðsins til frambúðar. Enn fremur er vakin athygli á því að í áætluninni er ekki gert ráð fyrir að af stofnun Þjóðarsjóðs verði eins og forsendur gildandi fjármálaáætlunar gerðu ráð fyrir. Það er gert í ljósi núverandi stöðu ríkisfjármála þar sem svigrúm til uppbyggingar á slíkum áfallasjóði hefur þrengst mikið og skuldahlutfall hins opinbera er ekki lengur undir lögboðnu marki. Til álita kemur þó í samræmi við fyrri áform að Þjóðarsjóði verði komið á fót þegar hlutfallið verður aftur komið undir mörkin. Í meginatriðum hefur sú ákvörðun lítil áhrif á afkomu- og skuldaþróun ríkissjóðs frá gildandi fjármálaáætlun þar sem eftir sem áður verður gert ráð fyrir að tekjufæra arðgreiðslur Landsvirkjunar hjá A-hluta ríkissjóðs og áfram er gert ráð fyrir tímabundinni fjármögnun sömu verkefna og áður, þ.e. í nýsköpunarmálum og uppbyggingu hjúkrunarheimila. Nánar er fjallað um skuldir og efnahag ríkisins í kafla 4.4.

Ljóst er að afkomu- og skuldahorfur ríkissjóðs verða mikilli óvissu háðar og munu enn um sinn ráðast af þróun faraldursins og áhrifum hans á heimsbúskapinn. Því til viðbótar stendur ríkissjóður frammi fyrir nokkurri áhættu af ríkisábyrgðum, bæði eldri ábyrgðum og nýrri sem tengjast viðbrögðum við faraldrinum. Nánar er fjallað um umfang ríkisábyrgða og annarra útgjaldaskuldbindinga í kafla 4.5.

4.1.3 Samanburður við gildandi fjármálaáætlun 2020–2024

Augljóst er að áhrif kórónuveirufaraldursins eru m.a. þau að öll áætlanagerð hefur verið sett úr skorðum og að fyrri tekju- og útgjaldaáætlanir hafa tekið stakkaskiptum frá því sem gert var ráð fyrir fyrir um einu og hálfu ári.

Samanburður við gildandi fjármálaáætlun sýnir að varanleg áhrif efnahagsfallsins eru umtalsvert meiri á tekjuhlíð ríkissjóðs en á gjaldahliðinni líkt og vænta má út frá áhrifum sjálfvirku sveiflujafnaranna. Nær allir tekjustofnar ríkisins lækka samhliða varanlegu framleiðslutapi í hagkerfinu og eru tekjurnar ríflega 100 ma.kr. lægri á ári en síðasta fjármálaáætlun gerði ráð fyrir.

Samanburður við fjármálaáætlun 2020–2024 (br. frá fyrri áætlun)

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætl. 2020	Áætl. 2021	Áætl. 2022	Áætl. 2023	Áætl. 2024
Frumtekjur	-148,0	-186,4	-137,4	-98,7	-79,9
Frumgjöld	121,1	68,4	64,8	39,1	5,2
Frumjöfnuður	-269,1	-254,8	-202,2	-137,8	-85,1
% af VLF	-9,4	-8,3	-6,2	-4,0	-2,4
Vaxtatekjur	-2,4	-2,8	-1,7	-0,9	-1,0
Vaxtagjöld	-1,4	7,2	16,2	25,7	32,3
Fjármagnsjöfnuður	-1,0	-10,0	-17,9	-26,6	-33,3
% af VLF	0,0	-0,3	-0,6	-0,8	-0,9
Heildartekjur	-150,4	-189,2	-139,1	-99,6	-80,9
Heildarútgjöld	119,7	75,6	81,0	64,8	37,5
Heildarjöfnuður	-270,1	-264,8	-220,1	-164,4	-118,4
% af VLF	-9,5	-8,6	-6,8	-4,8	-3,3

Á gjaldahlið eru útgjöld að jafnaði um 75 ma.kr. hærri á ári á tímabilinu 2020–2024 en í fyrri áætlun. Um 30 ma.kr. af þeirri hækkun skýrist af hærri framlögum til almannatrygginga, einkum vegna aukins atvinnuleysis samanborið við fyrri spá. Þá skýrist um 15 ma.kr. að meðaltali af hærri vaxtagjöldum vegna hækkandi skulda þrátt fyrir lækkingu vaxtastigsins á tímabilinu en sú aukning kemur fyrst og fremst fram á síðari hluta tímabilsins. Um 20 ma.kr. að meðaltali má rekja til fjárfestingar- og uppbyggingarátaks ríkisstjórnarinnar á árunum 2021–2023 sem hefur einnig áhrif á árunum 2024–2025. Loks skýrast um 10 ma.kr. af öðrum breytingum, þar á meðal ef endurmetnum áætlunum um bundnar útgjaldaskuldbindingar og útgjaldaferla, s.s. ýmis kerfislæg útgjöld á borð við fæðingarorlofsgreiðslur og framlög til stærri fjárfestingarverkefna.

Nánar er fjallað um samanburð á útgjaldarömmum málefna sviða ríkissjóðs við gildandi fjármálaáætlun í kafla 4.3.6.

4.2 Tekjur

4.2.1 Skattastefnan

Stefna ríkisstjórnarinnar í skattamálum

Ríkisstjórnin hefur lagt megináherslu á að skattastefnan styðji við efnahagslegan stöðugleika á vinnumarkaði og loftslagsmarkmið stjórnvalda. Farið var í viðamikla endurskoðun á tekjuskatts- og bótakerfum með það að markmiði að lækka álögur og bæta hag þeirra sem lakast standa. Í kjölfarið var þriggja þrepa kerfi tekjuskatts einstaklinga lögfest og mun sú kerfisbreyting koma að fullu til framkvæmda í ársbyrjun 2021. Tryggingagjald var lækkað um 0,5 prósentustig til að bæta rekstrarforsendur og samkeppnishæfni atvinnulífsins. Þar að auki hafa verið tekin mikilvæg skref í þágu loftslagsmála með hækkun kolefnisgjalds, tilkomu nýs skatts á flúoraðar gróðurhúsalofttegundir og frekari skattaívilnana fyrir vistvænar samgöngur, t.d. með stuðningi við kaup á nýorkubifreiðum, reiðhjólum og hleðslustöðvum.

Snörp niðursveifla í íslensku hagkerfi skapar nýjar áskoranir og breyttar áherslur í skattamálum. Efnahagsáfallið vegna COVID-19 faraldursins birtist m.a. í tekjutapi ríkissjóðs þar sem flestir skattstofnar ríkisins eru beintengdir efnahagslegum þáttum. Þannig hefur

niðursveiflan, sem einkennist af auknu atvinnuleysi og minni einkaneyslu, m.a. haft í för með sér minni tekjur af launa- og neyslusköttum. Ekki stendur til að bregðast við þessu tekjutapi með aukinni skattheimtu heldur verður sjálfvirkum sveiflujöfnurum leyft að gegna sínu hlutverki við að draga úr áhrifum niðursveiflunnar. Þar að auki gripu stjórnvöld til sértækra skattalækkana í vor í þágu heimila og fyrirtækja í þeim tilgangi að milda áhrif efnahagsáfallsins og örva hagkerfið. Má þar nefna hraðari lækkun bankaskatts, tímabundna niðurfellingu gistináttaskatts og auknar VSK-endurgreiðslur. Jafnframt var boðið upp á margvíslega fresti við greiðslu opinberra gjalda.

Á næstu árum mun skattkerfinu áfram verða beitt til þess að auka viðnámsþrótt íslensks hagkerfis. Til viðbótar við þær skattkerfisbreytingar sem nú þegar hafa verið lögfestar stendur til að draga úr skattbyrði með hækkun skattleysismarks erfðafjárskatts, breytingum á skattstofni fjármagnstekjuskatts, framlengingu á útvíkkuðum VSK-endurgreiðslum og frekari skattaívilnunum fyrir félög sem starfa í þágu almannaheilla í svokölluðum þriðja geira hagkerfisins. Að auki kemur fram í yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar í tengslum við forsendur lífsskjarasamningsins að ákveðið hefur verið að vinna að útfærslu á skattalegum aðgerðum sem hafa það að markmiði að hvetja og styðja fyrirtæki til fjárfestinga sem ætlað er að efla nýsköpun og samkeppnishæfni atvinnulífsins. Er þar horft til þess að flýta afskriftum á nýfjárfestingu, með áherslu á græna umbreytingu og loftslagsmarkmið, sem gerir fyrirtækjum kleift að ráðast í slíkar fjárfestingar mun fyrir en ella. Jafnframt verði skoðaðar leiðir til að hvetja til þátttöku almennings í atvinnulífinu með kaupum á hlutabréfum. Ekki liggja fyrir útfærð áform um aðrar frekari skattbreytingar eftir árið 2021.

Við núverandi aðstæður þar sem óvissan er mikil getur reynst erfitt að móta skattastefnu til lengri tíma þar sem mikilvægt er að hún taki mið af efnahagshorfum og áskorunum hvers tíma. Engu að síður er þýðingarmikið að áframhald verði á umræðu um endurbætur á skattkerfinu og hugað að því hvernig það geti aflað ríkissjóði nægra tekna og um leið tekist á við mikilvæg samfélagsmál, s.s. tekjujöfnun, kynjajafnrétti, stafræn viðskipti og umhverfismál. Í því samhengi þarf einnig að vakta hvernig skattkerfið stenst kröfur er varða skilvirkni og sanngirni þegar miklar breytingar verða á samfélagi og viðskiptaháttum. Sem dæmi hefur vægi stafrænnar þjónustu aukist upp á síðkastið þar sem mikilvægi þess að fá tekjur í framtíðinni og hlúa að jafnræði aðila hefur orðið ríkjum heims hvati til að ná samkomulagi um skattlagningu þess háttar þjónustu sem seld er yfir landamæri. Íslensk stjórnvöld eru nú þegar hluti af alþjóðlegu samstarfi því tengdu sem er leitt af OECD. Slíkt alþjóðasamstarf í baráttu gegn skattsvikum er ávallt mikilvægt og til þess fallið að stuðla að sanngjarnari skattlagningu. Íslensk stjórnvöld taka einnig þátt í alþjóðlegu átaksverkefni OECD gegn skattsvikum sem felst m.a. í aukinni upplýsingagjöf milli landa. Samhliða því er mikilvægt að efla skatteftirlit og skattrannsóknir. Um er að ræða viðvarandi verkefni stjórnvalda að því að styrkja skattkerfið svo það tryggi skattalegt jafnræði einstaklinga og fyrirtækja.

Einnig er mikilvægt að endurskoðun skattkerfisins styðji til framtíðar við grænkun hagkerfisins. Líkt og fram kemur í kafla 2 um efnahagsstefnu munu áhrif loftslagsbreytinga stigmagnast með tímanum. Það er því mikilvægt að skattar og skattastyrkir hvetji til nýrra og umhverfisvænna lausna til frambúðar. Sú vinna þarf að eiga sér stað tímanlega og vera markviss svo heimili og fyrirtæki fái nægan aðlögunartíma. Þannig eru stjórnvöld líklegri til að ná tilætluðum árangri í umhverfismálum og til þess að standa við alþjóðlegar skuldbindingar. Ljóst er að í mörg horn er að líta þegar kemur að skattamálum en skattastefnan mun gegna lykilhlutverki við að endurheimta sjálfbærni í ríkisfjármálum eftir að efnahagslífið hefur náð jafnvægi á ný.

Fyrirhugaðar skattbreytingar á árunum 2021–2025

Nú þegar er búið að lögfesta umfangsmiklar skattbreytingar sem koma til framkvæmda á árinu 2021. Má þar nefna lækkingu á neðsta þrepi tekjuskatts einstaklinga sem áætlað er að muni lækka tekjur ríkissjóðs um 14 ma.kr. og aðgerðir vegna kórónuveirufaraldursins sem lækka tekjur samanlagt um 9,4 ma.kr. Fyrirhugað er að gera frekari breytingar á skattkerfinu sem munu taka gildi í ársbyrjun 2021. Helstu breytingarnar fela í sér tímabundna framlengingu á VSK-endurgreiðslum, breytingar á fjármagnstekjuskatti, hækkun skattleysismarks erfðafjárskatts og frekari skattaávilnanir fyrir þriðja geirann. Áætlað er að skattbreytingarnar lækki tekjur ríkissjóðs samanlagt um 12,2 ma.kr. árið 2021 eða sem nemur 0,4% af VLF. Fjallað er um skattbreytingarnar hér að neðan en ítarlegri umfjöllun um útfærslur er að finna í einstökum frumvörpum.

Tekjuáhrif helstu skattabreytinga á ríkissjóð, ma.kr. ¹

2021

Ólögfestar breytingar

Skattleysismark erfðafjárskatts hækkað	-0,5
Breytingar á fjármagnstekjuskatti	-2,1
Stuðningur við almannaheillafélög (þriðji geiri)	-2,1
Framlenging á auknum endurgreiðslum VSK v/ COVID-19	-8,0
Útsendir starfsmenn (keðjuábyrgð á staðgreiðsluskilum)	0,3
Kolefnisgjald hækkað í tengslum við afnám flutningsjöfnunargj. á olíuvörur	0,2
Samtals	-12,2

1. Fjárhæðir tákna áhrif hverrar kerfisbreytingar í samanburði við óbreytt kerfi á árinu 2021. Fjárhæðir eru með hliðaráhrifum á virðisaukaskatt.

Í forsendum áætlunarinnar er gert ráð fyrir að gerðar verði breytingar á lögum um **erfðafjárskatt**. Fyrirhugað er að hækka skattleysismarkið úr 1,5 m.kr. í 5 m.kr. af skattstofni dánarbús og mun fjárhæðin til framtíðar fylgja þróun verðlags. Enginn erfðafjárskattur mun því leggjast á fyrstu 5 m.kr. af skattstofni dánarbús og mun arfur sem er umfram þá fjárhæð bera 10% skatt eins og áður. Eftir breytingarnar minnkar skattbyrðin frá því sem annars hefði orðið, sérstaklega á erfingja efnaminni dánarbúa. Áætlað er að tekjur ríkissjóðs lækki um 0,5 ma.kr. árið 2021 við þessar breytingar.

Unnið hefur verið að úttekt á stofni **fjármagnstekjuskatts** um nokkurt skeið með það fyrir augum að skoða áhrif verðbólgu og möguleika á að færa skattstofninn nær raunávöxtun. Tekjulækkun frá og með árinu 2021 vegna slíkrar breytingar hefur verið innifalin í fjármálaáætlun undanfarin tvö ár og er nú gert ráð fyrir að hún nemi 2,1 ma.kr. Tillaga að útfærslu mun birtast í frumvarpi síðar á haustþingi.

Sértækar aðgerðir stjórnvalda í gegnum skattkerfið til stuðnings heimilum og fyrirtækjum vegna veirufaraldursins eru að mestum hluta fólgnar í verulega aukinni eftirgjöf á VSK af nýbyggingar- og viðhaldsframkvæmdum við íbúðarhúsnæði, bíla o.fl. Slíkar endurgreiðslur VSK teljast til skattastyrkja og er aukningin vegna faraldursins nú áætluð um 8 ma.kr. vegna framkvæmda á árinu 2020. Lögð verður til framlenging út árið 2021 á öllum þeim auknu **endurgreiðslum VSK** sem voru lögðar í mars, maí og júní og renna að óbreyttu út í árslok 2020. Um er að ræða hækkun hlutfalls endurgreidds VSK vegna íbúðarhúsnæðis úr 60% í 100% og útvíkkun gildissviðsins þannig að endurgreitt er vegna framkvæmda við sumarhús, vinnu við hönnun og eftirlit með nýbyggingum og viðhaldsframkvæmdum, heimilishjálpar og reglulegrar umhirðu við íbúðarhúsnæði og loks vegna bifreiðaviðgerða, -réttinga og -

sprautunar. Enn fremur er endurgreiðsluheimild sveitarfélaga útvíkkuð til annars húsnæðis en íbúðarhúsnæðis. Framlenging þessara endurgreiðsluheimilda leiðir til þess að framkvæmdir munu að hluta til færast af árinu 2020 yfir á árið 2021. Þar sem langur frestur er gefinn til að skila umsókn um endurgreiðslu er búist við að tekjuáhrifin komi að miklu leyti fram á árinu 2021 en dreifist einnig yfir á síðari ár. Tekjulækkun vegna aukinna VSK-endurgreiðslna, vegna bæði gildandi ákvæða og áformaðrar framlengingar þeirra, er áætluð 11,9 ma.kr. árið 2021 og er hún innifalin í tekjuáætluninni. Áætlað er að 2,4 ma.kr. tekjulækkun falli til síðar vegna síðbúinna umsókna. Endurgreiðsluheimild vegna framkvæmda við húsnæði og mannvirki í eigu félaga sem starfa í þágu almannaheilla verður einnig framlengd sem hluti af sérstökum bandormi til stuðnings við almannaheillafélög.

Gert er ráð fyrir 2,1 ma.kr. tekjutapi frá og með árinu 2021 vegna nýrra eða aukinna skattastyrkja vegna **stuðnings við félög sem starfa í þágu almannaheilla** (e. non-profit organizations). Starfsemi þeirra fellur hvorki undir einkageirann né hið opinbera heldur svokallaðan þriðja geira. Um er að ræða nokkrar tegundir stuðnings sem verða lagðar fram í bandormsfrumvarpi og eru í formi skattastyrkja á sviði erfðafjárskatts, fjármagnstekjuskatts, stimpilgjalds, tekjuskatts einstaklinga og lögadila og VSK. Markmiðið er að stuðla að hagfelldara skattalegu umhverfi slíkra félaga og er byggt á tillögum starfshóps sem birtar voru á vef fjármála- og efnahagsráðuneytis í febrúar 2020.

Áætlaðar tekjur af tekjuskatti einstaklinga og tryggingagjaldi hækka um samtals 0,3 ma.kr. frá og með árinu 2021 á grundvelli tillagna í endurfluttu frumvarpi á haustþingi um skýrari ábyrgð á **skilum staðgreiðslu af launum** starfsmanna sem koma hingað til lands á grundvelli samninga um útleigu vinnuafis eða annars konar vinnuframlag í byggingarstarfsemi eða mannvirkjagerð. Með auknum skýrleika ákvæða staðgreiðslulaga verður skerpt á keðjuábyrgð á staðgreiðslu skatta af launum umræddra starfsmanna.

Árið 2020 var samþykkt að leggja niður Flutningsjöfnunarsjóð og samhliða því flutningsjöfnunargjald sem lagt er á olíuvörur. Í fjárlögum ársins 2020 nam fjárhæðin sem var varið til flutningsjöfnunar 392,5 m.kr. Í stað eldra fyrirkomulags er nú gert ráð fyrir hækkan **kolefnisgjalds** sem nemur 175 m.kr. enda er gert ráð fyrir samsvarandi lækkun á útgjöldum við breytt fyrirkomulag byggðajöfnunarinnar. Þeim fjármunum verður varið í flutningsjöfnunarstyrk í gegnum Byggðastofnun til söluaðila olíuvara sem starfrækja sölustaði á svæðum sem búa við skerta samkeppnisstöðu.

4.2.2 Viðmið og helstu forsendur tekjuáætlunar

Þjóðhagsforsendur

Þróun efnahagsmála er ein af grundvallarforsendum tekjuáætlunar 2021–2025. Áætlunin byggir á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands sem var birt í september sl. en nánari umfjöllun um spána í heild er að finna í 2. kafla fjármálaáætlunar. Viðbúið er að efnahagsáfallið vegna kórónuveirufaraldursins hafi áhrif á allt áætlunartímabilið. Gert er ráð fyrir að tekjustofnar ríkisins vaxi samhliða hagkerfinu næstu árin en frá nýjum og lægri tekjugrunni. Eftir töluverðan samdrátt það sem af er ári með fækkun starfa og breytingum á tekjum fólks sem misst hefur atvinnuna er gert ráð fyrir að launastofninn vaxi á næstu árum. Þannig vaxa skatttekjur af launum lítilla sem hlutfall af VLF með fjölgun vinnustunda og herra launastigi þegar leiðrétt er fyrir áhrifum skattkerfisbreytinga á spátímabilinu. Tekjur af neyslusköttum aukast næstu misseri og verða í kringum 10,9% af VLF frá árinu 2022 en sú aukning stafar einkum af því að áhrif sérstakra endurgreiðslna VSK í tengslum við veirufaraldurinn fjara út. Efnahagslegir áhrifaþættir sem skipta mestu máli fyrir neysluskatta eru kaupmáttur, einkaneysla, fjöldi ferðamanna og verðbólga. Neysluskattar í formi sértækra vörugjalda á ökutæki, eldsneyti, áfengi og tóbak verða jafnframt fyrir áhrifum af þáttum sem ekki eru beintengdir hagspánni heldur fremur tækniþróun og neytendahegðun. Mikil óvissa er

um efnahagsþróunina næstu misserin. Á það sérstaklega við um fjölda ferðamanna til og frá landinu en fjallað er nánar um áhrif þess á tekjur ríkissjóðs af VSK í rammagrein 2.

Aðrar helstu forsendur

Verulegar breytingar hafa orðið á arðgreiðsluhluta tekjuáætlunarinnar vegna veirufaraldursins og afleiðinga hans. Fallið er frá kröfu um arðgreiðslur frá Íslandsbanka og Landsbanka á tveggja ára tímabilinu 2020–2021 og ferill arðgreiðslna frá Landsvirkjun er endurskoðaður til lækkunar á tímabilinu 2021–2025. Frá og með árinu 2022 miðast áætlaðar arðgreiðslur frá félögum að grunni til við hæfilegt hlutfall af hagnaði fyrra árs miðað við hefðbundnar forsendur um arðsemi og útgreiðsluhlutfall. Frá og með árinu 2023 er gert ráð fyrir viðbótargreiðslum frá Íslandsbanka og Landsbankanum. Arðgreiðslur frá öllum félögum nema tæpum 7 ma.kr. á næsta ári en 37 ma.kr. á lokaári áætlunartímabilsins og er því gert ráð fyrir að þær aukist umtalsvert.

Vaxtatekjur fara hækkandi á síðari hluta tímabils fjármálaáætlunar. Stærstur hluti þeirra er vegna vaxtatekna af skattkröfum ríkissjóðs og veittum lánum til Menntasjóðs námsmanna, Húsnæðissjóðs, Vaðlaheildarganga og Farice. Vaxtatekjur vegna veittra lána eru nokkuð stöðugar yfir tímabilið og vaxtatekjur af bankainnstæðum í krónum hækka lítillaga vegna hækkandi vaxtastigs. Gert er ráð fyrir að dráttarvextir og vextir af skattkröfum hækki um ríflega 1,5 ma.kr. á tímabilinu.

Rammagrein 2 – Áhrif ferðapjónustu á tekjur af VSK

Meðal helstu óvissuþátta fjármálaáætlunarinnar eru ferðalög milli landa og er næmni afkomu hins opinbera fyrir mögulegri þróun þeirra greind í sviðsmyndum sem fjallað er um í efnahagskaflanum. Næmnin er mikil enda hefur vöxtur ferðapjónustu sl. áratug komið Íslandi í efstu sætin meðal OECD-ríkja þegar horft er til vægis ferðapjónustu í atvinnulífi, verðmæta-sköpun og gjaldeyristekjum. Ójafnvægi, minnkandi arðsemi og þörf fyrir aðlögun í atvinnugreininni var þegar til staðar þegar flugframboð dróst skyndilega saman í fyrra, auk þess sem ljóst var að huga þyrfti að sjálfbærni greinarinnar í ýmsu tilliti. Var aðlögun greinarinnar að lakara rekstrarumhverfi hafin þegar veirufaraldurinn skall á um ári síðar., auk þess sem ljóst var að huga þyrfti að sjálfbærni greinarinnar í ýmsu tilliti. Var aðlögun greinarinnar að lakara rekstrarumhverfi hafin þegar veirufaraldurinn skall á um ári síðar.

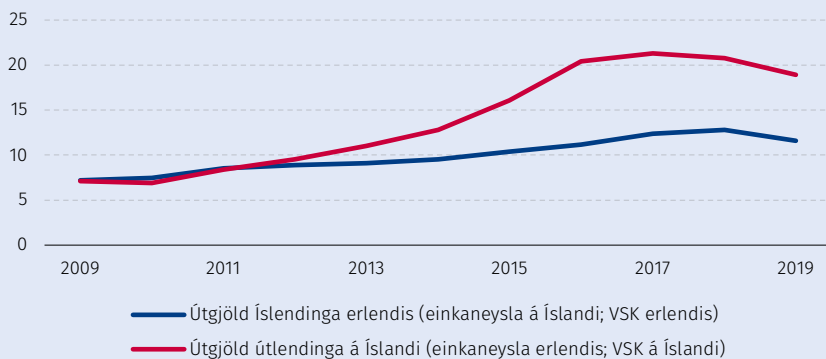
Jafnræði milli atvinnugreina og aukin tekjuskilvirkni VSK-kerfisins var leiðarljós þegar farþegaflutningar og fleiri ferðapjónustugreinar sem áður voru utan VSK-kerfisins voru færðar inn í kerfið árið 2016. Fjölgun erlendra ferðamanna til landsins var í hámarki samtímis innleiðingu þessara breytinga og nam velta í umræddum greinum um 100 ma.kr. á upphafsárinu 2016. Auk breikkunar gildissviðs VSK innan ferðapjónustunnar og stóru-aukinnar eftirspurnar eftir ferðapjónustu hérlendis var skatthlutfall neðra VSK-þrepsins hækkað um 4 prósentustig í ársbyrjun 2015, en neðra þrepið gildir í öllum einkennisgreinum ferðapjónustunnar að bílaleigu undanskilinni. VSK sem rennur í ríkissjóð af neyslu erlendra ferðamanna hefur því aukist mikið á undanförunum árum. Á hitt ber um leið að líta að ferðalög Íslendinga utan hafa jafnframt aukist og þar með sá hluti einkaneyslunnar sem á sér stað utan landsteinanna. Á sama hátt og erlendir ferðamenn greiða VSK til íslenska ríkisins af flestum útgjöldum sínum hérlendis greiða Íslendingar mikinn VSK sem rennur í ríkissjóði annarra ríkja.

Áhrif hins mikla flugframboðs, aukins kaupmáttar og annarra ferðalagahvetjandi þátta um allan heim birtast því m.a. í því að vaxandi hluti einkaneyslu er skattlagður í öðru ríki og hefðbundið samband tekna af VSK og mældri einkaneyslu breytist. Fyrir áratug var straumur erlendra ferðamanna til Íslands tæplega tvöfalt fjölmennari en straumur Íslendinga út, en í fyrra voru þeir rúmlega þrefalt fleiri. Dvalarlengd, gengi gjaldmiðla og fleiri þættir hafa áhrif á meðalneyslu ferðamanna og mælist meðalneysla Íslendinga á ferðalagi erlendis meiri en hliðstæð meðalneysla erlends ferðamanns hérlendis. Heildarneysla ferðamanna sem koma til Íslands er þó mun meiri en Íslendinga sem fara utan, sbr. mynd. Áhrif þeirrar þróunar sem myndin sýnir hafa því verið jákvæð á tekjur ríkisins þótt ekki sé unnt að greina umfangið með beinum hætti í bókhalds- eða tölfræðigögnum. Áætla má að VSK af neyslu erlendra ferðamanna lækki úr tæpum 40 ma.kr. þegar mest var í innan við 10 ma.kr. á þessu ári. Á móti tekjutapi ferðaþjónustufyrirtækja og ríkissjóðs kemur aukin neysla Íslendinga á ferðalagi innan lands, einkum yfir hásumarið. Það vegur þó aðeins að litlum hluta upp á móti tapaðri neyslu erlendra ferðamanna.

Í tekjuáætlun til ársins 2025 er gert ráð fyrir að umfang ferðaþjónustu í hagkerfinu verði minna en þegar mest var á árunum 2018–2019 og að sú tekjuinnspýting í neyslusköttum sem því fylgdi hverfi að hluta til. Um leið dregur úr því ójafnvægi sem fylgdi vexti ferðaþjónustunnar og þeim áhættuþáttum sem henni tengjast. Til mótvægis er mikilvægt að stuðla að vexti og viðgangi annarrar atvinnu- og gjaldeyrisskapandi starfsemi. Slík þróun mun stuðla að stöðugleika í tekjum og afkomu ríkis og sveitarfélaga til lengri tíma lítið.

Neysla á ferðalögum hefur áhrif á tekjur af VSK

% af einkaneyslu



Útgjöld útlendinga á Íslandi eru ekki talin með þegar einkaneysla hérlendis er mæld.
Heimild: Hagstofa Íslands, þjóðhagsreikningar.

4.2.3 Tekjuáætlun tímabilsins

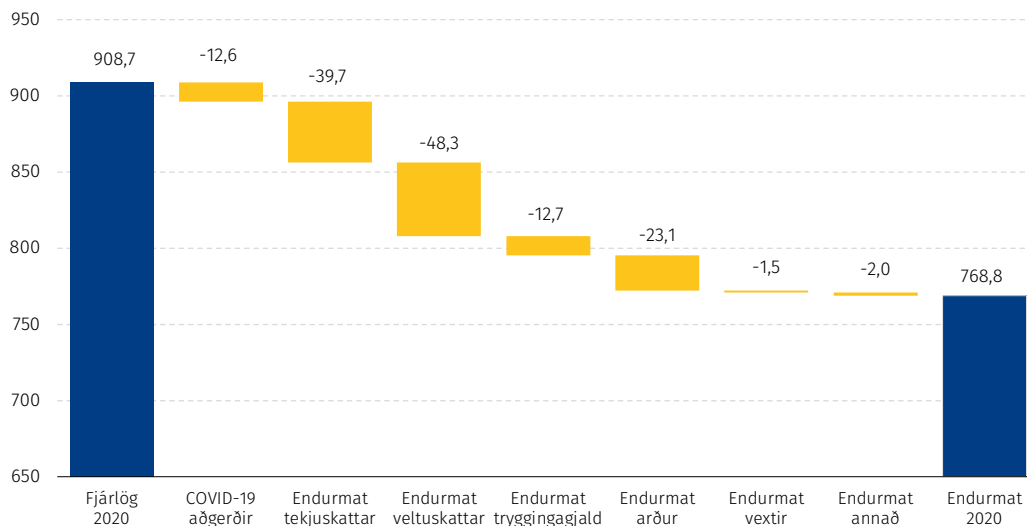
Endurmat á tekjuáætlun 2020

Nýtt mat á tekjustofnum fyrir árið 2020 er ein af grunnstoðum tekjuáætlunar til næstu fimm ára ásamt þjóðhagsspá Hagstofu Íslands og fyrirhuguðum skattkerfisbreytingum sem fjallað er um hér að framan. Því er gagnlegt að gera skil á helstu breytingum sem orðið hafa á tekjuáætlun ársins 2020 frá fjárlögum. Þar hafa margvíslegir þættir áhrif, s.s. lakari efnahagsþróun sem endurspeglast í innheimtu tekna það sem af er ári, tekjuuppgjör ríkis-

reiknings fyrir árið 2019 og nýjar skattbreytingar sem komu til framkvæmda á árinu í kjölfar COVID-19 og hafa tímabundin áhrif til lækkunar.

Breyttar efnahagsforsendur skýra að mestu lægri tekjur

Helstu breytingar á tekjuáætlun fjárlaga 2020 (ma.kr.)



Samkvæmt endurmetinni tekjuáætlun ársins 2020 lækka tekjur ríkissjóðs um 140 ma.kr. frá samþykktum fjárlögum. Í endurmatinu birtast áhrif áfallsins vegna veirufaraldursins á hina ýmsu tekjustofna ríkisins. Þau eru að hluta til vegna sértækra mótvægisáðgerða sem gripið var til í skattkerfinu en að mestu leyti vegna hinnar sjálfvirku sveiflujöfnunar sem er innbyggð í skattkerfið og birtist í tekjufalli hjá ríkinu vegna samdráttar skattstofna. Á myndinni hér að framan má sjá áhrif hvors um sig og sjálfvirku sveiflujöfnunina eftir helstu tegundum tekna. Umtalsverð fækkun heildarvinnustunda og minni launaþrýstingur samhliða auknu atvinnuleysi veldur mikilli lækkun launastofnsins. Áætlað er að tekjuskattur einstaklinga og tryggingagjald verði samtals 31 ma.kr. lægri en gert var ráð fyrir í fjárlögum ársins. Útlit er fyrir að atvinnuleysi aukist enn þegar liður á haustið og verða heildarlaun í landinu því töluvert lægri á seinni helmingi ársins en hinum fyrri. Opinber úrræði á borð við hlutabótaleið og greiðslu launa í uppsagnarfresti munu renna sitt skeið á enda fyrir árslok en lengri tími á tekjutengdum atvinnuleysisbótum mildar tímabundið tekjumissi einstaklinga.

Neysluskattar ársins lækka einnig mikið við endurmatið, eða um rúmlega 48 ma.kr., auk 5 ma.kr. tekjulækkunar vegna sérstakra áðgerða. Þar koma ýmsir þættir til, s.s. atvinnuleysi, óvissa og mikil fækkun erlendra ferðamanna. Þyngst vegur lækkun VSK sem nemur alls um 45 ma.kr. frá fjárlögum. Aukin eftirspurn Íslendinga innan lands vegur þar að hluta upp á móti minni eftirspurn erlendra ferðamanna. Þá lækka tekjur af arði einnig umtalsvert frá áætlun fjárlaga en ekki er lengur gert ráð fyrir arðgreiðslum frá viðskiptabönkunum á árinu. Sértækar áðgerðir sem farið var í á tekjuhlíð til að milda höggið af efnahagsfallinu fyrir heimili og fyrirtæki í vor eru nettó upp á 12,6 ma.kr. lækkun á tekjum ársins. Má þar nefna auknar endurgreiðslur á VSK, niðurfellingu á gistináttaskatti og tollafgreiðslugjaldi og heimildir til útgreiðslu séreignarsparnaðar til einstaklinga og tilfærslu rekstrartaps lögaðila við álagningu opinberra gjalda í haust.

Tekjuáætlun 2021–2025

Tekjuáætlun til næstu fimm ára mótast fyrst og fremst af þróun efnahagsmála og fyrirhuguðum skattbreytingum, auk þess sem áform um arðgreiðslur frá félögum hafa sérstök áhrif á tekjur utan skatttekna. Endurmat á tekjuáætlun ársins 2020 sem fjallað var um hér að framan leiðir til þess að tekjugrunnurinn er mun lægri en í fyrri fjármálaáætlun sem kom út vorið 2019. Þessir þættir leiða af sér að tekjur ríkissjóðs eru áætlaðar 25,2% af VLF árið 2021. Tekjurnar hækka sem hlutfall af VLF ári síðar í 26,4% sem má m.a. rekja til þess að aðgerðir sem farið var í vegna kórónuveirufaraldursins á tekjuhlið falla að fullu úr gildi. Enn fremur er gert ráð fyrir reglubundnum arðgreiðslum frá viðskiptabönkunum í forsendum tekjuáætlunar árið 2022 sem ekki er gert ráð fyrir 2021. Á árunum 2023–2025 aukast tekjur ríkissjóðs lítils háttar sem hlutfall af VLF og eru ástæður þess raktar hér í framhaldi.

Þjóðhagsgrunnur	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
<i>ma.kr.</i>					
Skatttekjur og tryggingagjöld	709,7	775,9	826,3	868,4	908,2
Vaxtatekjur	6,4	6,9	7,5	7,9	8,1
Aðrar tekjur	56,1	77,0	91,4	95,1	98,7
Heildartekjur án ráðstafana	772,2	859,9	925,2	971,5	1.015,0
Frumtekjur án ráðstafana	765,8	853,0	917,7	963,5	1.006,9
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	0,0	0,0	16,0	32,0	48,0
Heildartekjur með ráðstöfunum	772,2	859,9	941,2	1.003,5	1.063,0
Frumtekjur með ráðstöfunum	765,8	853,0	933,7	995,5	1.054,9
<i>% af VLF</i>					
Skatttekjur og tryggingagjöld	23,1	23,9	24,0	24,0	23,8
Vaxtatekjur	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Aðrar tekjur	1,8	2,4	2,7	2,6	2,6
Heildartekjur án ráðstafana	25,2	26,4	26,9	26,8	26,6
Frumtekjur án ráðstafana	25,0	26,2	26,7	26,6	26,4
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	0,0	0,0	0,5	0,9	1,3
Heildartekjur með ráðstöfunum	25,2	26,4	27,4	27,7	27,8
Frumtekjur með ráðstöfunum	25,0	26,2	27,2	27,5	27,6

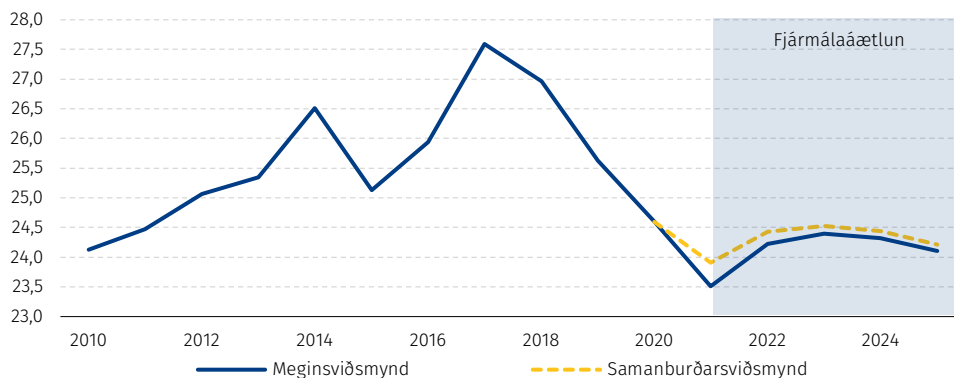
Skatttekjur og tryggingagjöld eru áætluð á bilinu 23,1–24% af VLF yfir tímabilið. Þróun þeirra yfir spátímabilið sem hlutfall af VLF má sjá á meðfylgjandi mynd ásamt sögulegri þróun. Tekjurnar eru leiðréttar fyrir óreglulegum liðum til þess að fá skýrari mynd af undirliggjandi þróun þeirra. Þannig endurspeglar ferillinn bæði skattkerfið eins og það er á hverjum tíma og efnahagslegar forsendur sem móta skattstofna hverju sinni. Myndin sýnir annars vegar samanburðarsviðsmynd sem miðast við óbreytt skattkerfi og hins vegar meginsviðsmynd sem felur í sér fyrirhugaðar skattbreytingar sem fjallað var um hér að framan. Áætluð áhrif skattbreytinga eru á bilinu 0,1–0,4% af VLF yfir tímabilið. Vert er að árétta að ekki er gert ráð fyrir nýjum skattbreytingum eftir árið 2021.

Myndin sýnir hvernig síðasta hagvaxtarskeið birtist í auknum skatttekjum og tryggingagjöldum sem jukust að grunni til umfram hagvöxt. Efnahagslífið einkenndist þá af háu atvinnustigi, góðum kaupmætti og fjölgun erlendra ferðamanna sem styrkti ýmsa skattstofna ríkisins. Samhliða því að hagvaxtarskeiðinu lauk lækkuðu tekjur af sköttum og tryggingagjöldum. Á sama tíma voru gerðar skattbreytingar sem komu til lækkunar á tekjum ríkissjóðs.

Það á ekki síst við um viðamiklar breytingar á tekjuskattkerfinu sem innleiddar eru í tveimur áföngum árin 2020–2021. Tekjulækkunarferlið á myndinni sýnir því samanlögð áhrif af annars vegar stöðu hagkerfisins og skattstofna ríkisins á hverjum tíma og hins vegar breytingum á skattkerfinu sjálfu. Þar af má ætla að nettótekjulækkun vegna skattkerfisbreytinga frá árinu 2018 hafi numið 0,2% af VLF á árinu 2019 og 1% af VLF á árinu 2020.

Tekjur lækka vegna minni efnahagsumsvifa og lögfestra skattabreytinga

Skatttekjur og tryggingagjöld án óreglulegra liða (% af VLF)



Án afkomubætandi ráðstafana 2023–2025.

Heimild: Hagstofa Íslands og fjármálaáætlun 2021–2025.

Ljóst er að áhrif veirufaraldursins setja mark sitt á allt tímabil tekjuáætlunarinnar. Tekjur taka við sér eftir 2021 en þá hafa skattalækkningar, s.s. áðurnefnd tekjuskattlækkun, lækkun bankaskatts og aðrar fyrirhugaðar skattbreytingar sem fjallað var um hér að framan, tekið gildi. Þá leggst einnig brottfall aukinna VSK-endurgreiðslna á sveif með almennum efnahagsbata við að styrkja tekjuöflunina. Á árunum 2022–2025 hækka skatttekjur og tryggingagjöld lítillega sem hlutfall af VLF samhliða aukinni neyslu landsmanna og erlendra ferðamanna sem endurspeglast í auknum tekjum af neyslusköttum og þá sérstaklega VSK sem fjallað er nánar um í rammagrein 3. Tekjur af gjöldum á ökutæki, eldsneyti og tóbak sem að jafnaði hafa numið 1,9% af VLF undanfarin þrjú ár halda áfram að gefa eftir vegna minnkandi skattstofna á næstu árum, auk þess sem gjaldahækkningar verða ekki umfram 2,5% verðbólgu markmið Seðlabankans og þau munu því lækka að raungildi frá því sem nú er. Viðvarandi lækkun tekna af vörugjöldum af þessum sökum vegur þyngra en áhrif þess að eftirspurn glædist á ný á tímabilinu. Á komandi árum er gert ráð fyrir að hagnaður fyrirtækja og fjármagnstekjur einstaklinga verði vaxandi skattstofnar á ný en óvissa er einna mest um þá liði tekjuáætlunarinnar. Áætlunin í heild er afar næm fyrir framvindu efnahagsmála sem um þessar mundir er háð óvenjumikilli óvissu vegna þróunar faraldursins og sóttvarnaaðgerða. Gildir það jafnt um áætlanagerð hins opinbera hér á landi og í öðrum ríkjum heims nær og fjær.

Rammagrein 3 – Þróun tekna af VSK

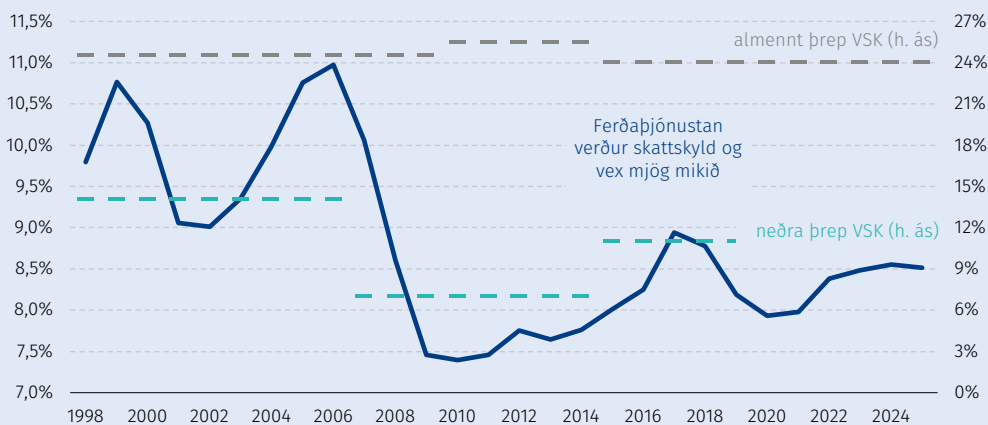
Tekjur ríkisins af VSK eru næmar fyrir hagsveiflu, sbr. meðfylgjandi mynd. Á það einkum við um tekjur af almenna skattþrepinu (24%) en síður neðra þrepinu (11%) sem nær til ýmissa nauðsynja heimila. Neðra þrepið nær þó einnig til veltu ferðaþjónustunnar. Velta í báðum þrepum VSK hefur dregist saman í heild á fyrri hluta þessa árs en mun meira í neðra þrepinu. Á afmörkuðum sviðum innanlandsgreina hefur velta þó aukist, s.s. í fjarskiptum,

upplýsingatækni, hugbúnaðargerð og sérfræðigreinum að ógleymdri ýmissi smásöluveltu. Þótt velta sé ekki mælikvarði á tekjur ríkisins af VSK gefur hún vísbendingar um rekstrartekjur fyrirtækja í ólíkum atvinnugreinum. Endanlegur skattstofn VSK er fyrst og fremst neysla heimila og ferðamanna og neysla og fjárfesting annarra aðila sem ekki stunda VSK-skylda starfsemi. Þau viðskipti sem skila endanlegum VSK í ríkissjóð hafa því breyst verulega að samsetningu á þessu ári. Á árinu hefur VSK af innflutningi dregist saman um 15% og að sama skapi dregið úr innskatti og hægt á flæði um kerfið.

Aðlögun atvinnulífsins að jafnvægi á ný á næstu árum mun hafa áhrif á störf, tekjur, kaupmátt og neyslu heimila og eftir þeim farvegi á tekjur ríkisins af VSK. Styrkur VSK sem tekjuöflunartækis fer einnig eftir VSK-kerfinu sjálfu á hverjum tíma, s.s. gildissviði og skatthlutfalli hvors þreps um sig, stigi jafnræðis milli aðila gagnvart kerfinu og umfangi tímabundinna og varanlegra skattastyrkja. Auk þess að vera stærsta einstaka tekjulind ríkisins er VSK hagvaxtarvænn skattur, einkum sé honum beitt með einföldum og jöfnum hætti en öðrum ríkisfjármálatækjum almennt látið eftir að veita ýmsan sértækan stuðning þar sem hans er þörf. Endurgreiðslur VSK sem hafa verið auknar sérstaklega vegna faraldursins eru þó dæmi um skattastyrki sem henta vel til að veita markvissan stuðning með skjóttum hætti. Aðgerðin hefur bæði jákvæðar og neikvæðar hliðarverkanir en ávinningurinn í heild vegur mun þyngra við ríkjandi aðstæður. Sá stuðningur verður nú framlengdur til loka næsta árs og mun slaka 10 ma.kr. til baka úr ríkissjóði eða alls um 19 ma.kr. vegna framkvæmda á árunum 2020–2021.

Tekjur af VSK 1998–2025

% af VLF



Tekjuáætlun 2020–2025 er hér án endurgreiðslna VSK til opinberra aðila, til samræmis við aðferð Hagstofu. Heimild: Hagstofa Íslands og fjármálaáætlun 2021–2025.

Ætla má að 2/3 tekjulækkunar ríkisins af VSK miðað við upphaflega áætlun fjárlaga ársins 2020 stafi af þrengingum ferðaþjónustunnar, sbr. rammagrein 2. Lækkun ársins kemur til baka á næstu þremur árum gangi forsendur áætlunarinnar eftir. Gert er ráð fyrir að framlag ferðaþjónustu verði minna en þegar mest var eða 1% í stað 1,4% af VLF. Frá árinu 2023 er áætlað að tekjur af VSK verði mun meiri en þær voru fyrir 4–5 árum, áður en stærstu kerfisbreytingar síðari ára voru innleiddar, því að kerfið muni búa að þeim skilvirknibata sem þær stuðluðu að.

4.3 Útgjöld

Í þessum hluta er fjallað um útgjaldaáætlun ríkissjóðs fyrir árin 2021–2025 og helstu stefnumarkandi þætti í þróun hennar. Þá er fjallað um þróun heildarútgjalda ríkissjóðs á þjóðhagsgrunni og sundurliðun eftir hagrænni skiptingu. Loks er fjallað um heildarútgjaldaramma ríkissjóðs og skiptingu hans eftir málefnasviðum ráðuneyta.

Útgjaldaáætlun ríkissjóðs byggist á gildandi fjármálaáætlun 2020–2024 að teknu tilliti til breytinga við gerð fjárlaga fyrir árið 2020 og uppfærslu á áætlunum við gerð þessarar fjármálaáætlunar og fjárlagafrumvarpsins fyrir árið 2021. Áætlunin byggist m.a. á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands sem birt er 1. október 2020, lýðfræðilegum forsendum og yfirferð á breytingum á stærstu útgjaldaskuldbindingum málefnasviða ráðuneyta, s.s. með greiningu á framlögum til tímabundinna verkefna, fyrirsjáanlegri fjárþörf og endurmati á helstu reiknuðum og kerfislægum útgjaldabáttum, auk áherslumála ríkisstjórnar um ný verkefni og málefnaáherslur. Í viðauka 2 er farið yfir aðrar helstu forsendur áætlunarinnar.

4.3.1 Helstu stefnuþættir á útgjaldahlið ríkissjóðs

Í upphafi kjörtímabilsins lagði ríkisstjórnin áherslu á þau fjölmörgu verkefni sem talið var 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. Þessar áherslur komu fyrst fram með fjárlögum fyrir árið 2018 og síðan í fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023 sem samþykkt var á Alþingi í júní 2018 og hefur síðan verið fylgt eftir í fjárlögum 2019 og 2020 og gildandi fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024.

Eins og fram hefur komið eru aðstæður í ríkisfjármálum gjörbreyttar frá fyrri áætlunum með tilkomu kórónuveirufaraldursins sem hefur um leið áhrif á stefnumörkun á útgjaldahlið ríkissjóðs. Að grunni til byggist þessi áætlun eins og fyrr segir á gildandi fjármálaáætlun og fjárlögum að teknu tilliti til áhrifa af heimsfaraldrinum. Tekur það bæði til beinna áhrifa í formi aukins atvinnuleysis en einnig til ýmissa annarra efnahagslegra mótvægisráðstafana.

Megináherslur ríkisstjórnarinnar voru settar fram í endurskoðaðri fjármálastefnu sem afgreidd var í byrjun september en eru nánar útfærðar til skemmri og lengri tíma í þessari áætlun. **Til skemmri tíma** er áherslan lögð á að viðhalda og verja grunnþjónustu og standa vörð um tilfærslukerfi ríkisins. Það felur í sér að ekki verða gerðar auknar aðhaldskröfur næstu tvö árin en að sama skapi verða réttindi og umsvif í tilfærslukerfum ekki aukin umfram þær ákvarðanir sem þegar hafa verið teknar og liggja til grundvallar þessari áætlun. Slíkt mun þó ekki útiloka að hægt verði að grípa til afmarkaðra og tímabundinna breytinga á bótakerfum sem hluta af efnahagslegum mótvægisráðstöfunum. Hvað varðar að öðru leyti efnahagslegar mótvægisráðstafanir vega þyngst í áætluninni aukin framlög til fjárfestingar- og uppbyggingarverkefna sem eru stórauken næstu þrjú árin til fjölbreyttra verkefna á sviði samgöngumála, nýsköpunar, grænnar fjárfestingar og stafrænna innviða. Að öðru leyti og til að auka ekki frekar á halla ríkissjóðs, sem gæti dregið úr sjálfbærni hans til lengri tíma litið og unnið gegn efnahagslegum stöðugleika, komi ekki til önnur ný og aukin útgjöld nema þeim verði fundinn staður með breyttri forgangsröðun innan heildarútgjaldaramma ríkissjóðs.

Á seinni árum tímabilsins verður áhersla á að stöðva skuldaföfnun eins og fram hefur komið. Til að ná því markmiði er ljóst að hægja þarf á vexti útgjaldahliðarinnar þegar fram í sækir á meðan tekjuhliðin tekur aftur við sér samhliða auknum hagvexti. Lögð verður áhersla á að vernda þann árangur sem náðst hefur í uppbyggingu og fjármögnun velferðar-, mennta- og umhverfismála. Í ljósi stöðu ríkisfjármála verður samhliða lögð áhersla á aukinn aga í

framkvæmd fjárlaga og mikilvægi þess að bæta nýtingu fjármuna og vinna að nauðsynlegum úrbótum í ríkisrekstri sem geti auðveldað aðlögun útgjaldahliðarinnar þegar fram í sækir. Til að ná meginmarkmiðinu um stöðvun skulda er engu að síður ljóst að gripa þarf til afkomubætandi ráðstafana á árunum 2023–2025, jafnvel þótt efnahagshorfur batni enn frekar en nú er spáð. Líkt og áður hefur komið fram er í þessari áætlun fyrst og fremst verið að setja fram mögulegt umfang ráðstafana sem mun þurfa að endurmeta árlega með hliðsjón af uppfærðum efnahagshorfum og þróun fjármála.

Á útgjaldahlið er gert ráð fyrir að umfang ráðstafana muni nema 16 ma.kr. á ári á árunum 2023–2025. Í ljósi þeirrar óvissu sem uppi er, þ.m.t. um hvert endanlegt umfang aðlögunar ríkissjóðs verður, og með hliðsjón af því að alþingiskosningar eru seinni hluta næsta árs eru framangreindar ráðstafanir ekki útfærðar nánar niður á málefnasvið eða hagræna skiptingu í áætluninni. Umfjöllun um hagræna skiptingu og útgjöld málefnasviða tekur því ekki mið af þessum ráðstöfunum.

Framangreind stefnumörkun ríkisstjórnarinnar birtist í þróun útgjaldahliðarinnar sem fjallað er um hér á eftir og felur í sér verulega aukningu útgjalda á næsta ári, einkum til ýmissa fjárfestinga- og uppbyggingarverkefna en eftir það hægir verulega á vexti útgjalda síðari hluta tímabilsins. Nánar er fjallað um helstu stærðir útgjaldahliðarinnar um hagræna skiptingu útgjalda auk skiptingar þeirra niður á málefnasvið ráðuneyta. Vísað er til nánari umfjöllunar um stefnumörkun stjórnvalda varðandi einstök málefnasvið í greinargerð áætlunarinnar.

4.3.2 Hagræn skipting útgjalda og útgjaldapróun

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 2021 verði 1.036 ma.kr. eða sem svarar til 34% af VLF og þróist síðan á milli ára eins og fram kemur í töflunni hér á eftir.

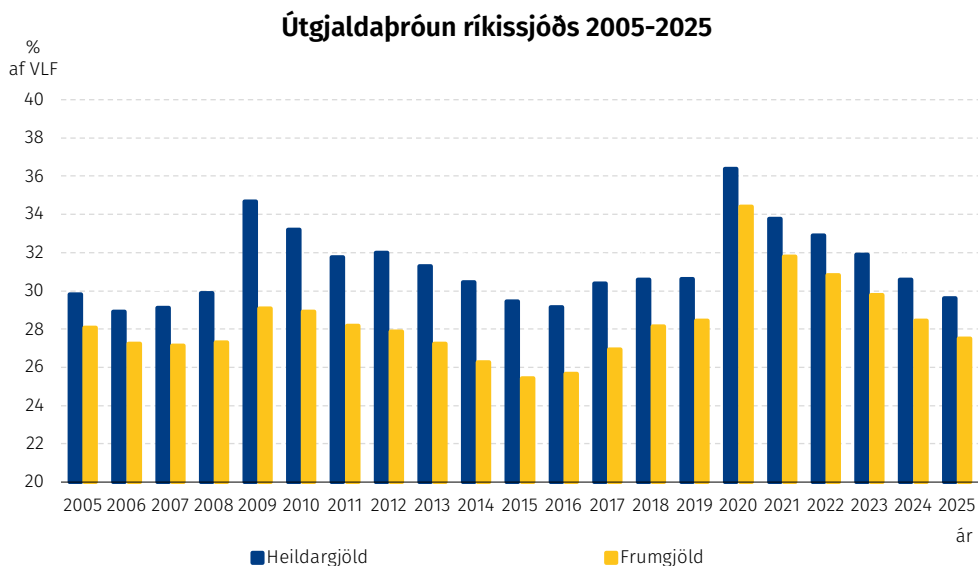
Gert er ráð fyrir að heildarútgjöld dragist saman um 0,2% eða sem nemur um 1,7 ma.kr. á milli endurmetinnar áætlunar fyrir árið 2020 og ársins 2021 en aukist síðan á tímabilinu um 12,4–34,1 ma.kr. árlega. Það svarar til 1,1–3,3% nafnvaxtar á ári. Útgjaldavöxturinn er minnstur á árinu 2021 sem skýrist af þeim aðgerðum sem stjórnvöld hafa gripið til á yfirstandandi ári og ætlað er að draga úr neikvæðum efnahagslegum áhrifum vegna kórónufaraldursins á einstaklinga og fyrirtæki. Útgjaldapróunin árin á eftir ræðst svo annars vegar af ráðstöfunum vegna núverandi efnahagsaðstæðna, s.s. sérstöku fjárfestinga- og uppbyggingarverkefni á árunum 2021–2023, og hins vegar af ráðstöfunum sem fyrirhugað er að gripa til á árunum 2023–2025 og ætlað er að draga úr útgjöldum.

Gert er ráð fyrir að vaxtagjöld ríkissjóðs verði 61,1 ma.kr. árið 2021 en það er um 5% hækkun frá fjárlögum fyrir árið 2020 en þar af er áætlað að vaxtagjöld vegna lána og verðbóta nemi um 46 ma.kr. Áætlað er að vaxtagjöld aukist ár frá ári út áætlunartímabilið og nemi um 81 ma.kr. við lok þess, að meðtöldum áhrifum útgjaldaráðstafana á lánatöku ríkissjóðs. Þessi þróun í vaxtagjöldum ríkissjóðs er viðsnúningur frá gildandi fjármálaáætlun þar sem gert var ráð fyrir lækkandi vaxtagreiðslum framan af tímabilinu og svo óbreyttum vaxtagjöldum tvö síðustu árin. Nánar er fjallað um þróun vaxtagjalda hér á eftir og þær ráðstafanir í kafla 4.4.

Gert er ráð fyrir því að vöxtur frumútgjalda verði minni en vöxtur VLF yfir áætlunartímabilið eða 1,4% að meðaltali samanborið við 6% vöxt í VLF. Frumgjöldin lækka á fyrsta ári áætlunarinnar auk þess sem útgjaldaráðstafanirnar á seinni hluta tímabilsins hafa veruleg áhrif á þróunina. Án þeirra myndu frumgjöldin aukast um 2,3% að jafnaði.

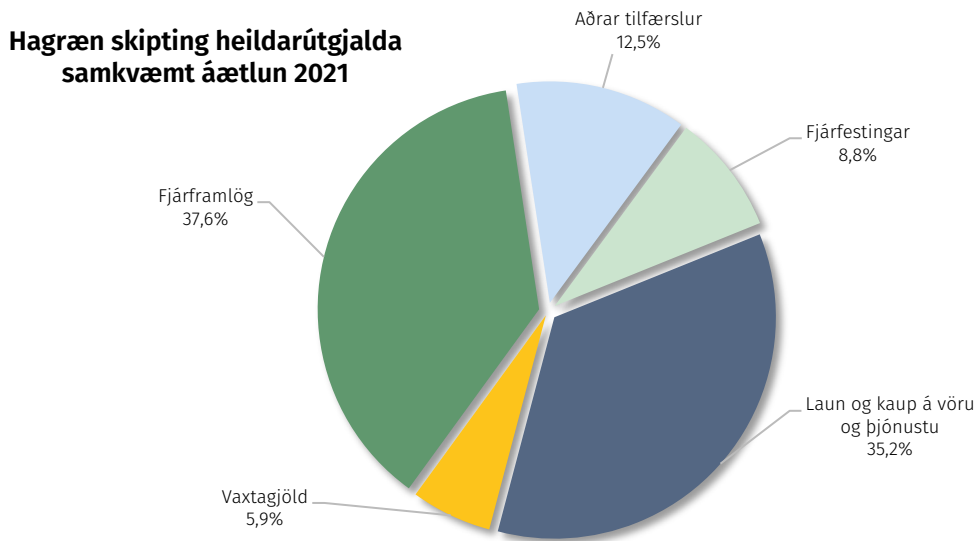
ma.kr. á verðlagi hvers árs	2021	2022	2023	2024	2025
Rekstrarútgjöld	993,2	1.032,1	1.073,6	1.112,8	1.152,9
Laun	229,1	243,8	260,3	272,3	286,3
Kaup á vöru og þjónustu	136,0	139,8	147,2	154,3	158,8
Afskriftir	47,8	49,0	50,3	51,5	52,8
Vaxtagjöld	61,1	67,3	71,8	78,3	81,0
Framleiðslustyrkir	49,1	49,2	48,4	48,6	48,4
Fjárframlög	389,5	399,4	409,5	421,9	434,6
Til erlendra stjórnvalda	11,2	13,1	13,6	13,9	13,5
Til almannatrygginga	345,4	351,8	359,6	370,1	381,5
Til sveitarfélaga	32,9	34,5	36,3	37,9	39,6
Félagslegar tilfærslur til heimila	22,2	22,8	23,3	23,8	24,3
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	58,4	60,8	62,8	62,1	66,7
Fastafjárútgjöld	43,2	38,4	38,1	27,3	26,6
Fjárfesting í efnislegum eignum	91,0	87,4	88,4	78,8	79,4
Afskriftir (-)	-47,8	-49,0	-50,3	-51,5	-52,8
Útgjaldaráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	-	-16,0	-32,0	-48,0
Frumútgjöld	975,3	1.003,2	1.023,9	1.029,8	1.050,5
Heildarútgjöld	1.036,4	1.070,5	1.095,7	1.108,1	1.131,5

Gert er ráð fyrir að frumútgjöld ríkissjóðs dragist saman um 6,8 ma.kr. frá endurmetinni áætlun yfirstandandi árs, eða sem nemur 0,7%, og verði 975,3 ma.kr. á árinu 2021 eða 31,8% af VLF. Meðaltal útgjaldavaxtar verður tæpur 31 ma.kr. á ári eftir það. Myndin hér á eftir sýnir útgjaldapróun ríkissjóðs á þjóðhagsgrunni og því næst verður fjallað um útgjaldapróun út frá hagrænni skiptingu útgjalda.



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. til heimila og rekstrar- og fjármagnstilfærslum ásamt hreinni fjárfestingu í efnislegum eignum.



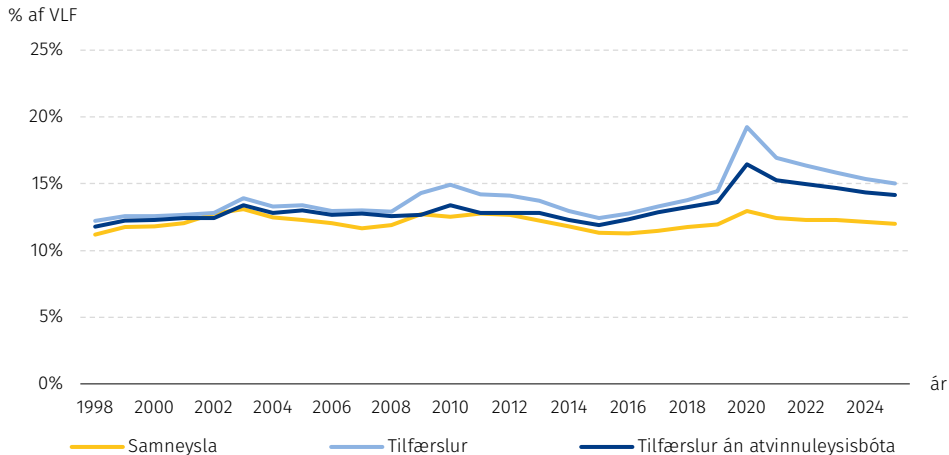
Fjárframlög eru stærsti einstaki útgjaldaliður ríkissjóðs, eða um 37,6% af heildargjöldum. Stærsti hluti þeirra rennur til almannatrygginga, eða sem nemur 33,3% af heildargjöldum samkvæmt áætlun ársins 2021. Samanlagt vega laun og kaup á vöru og þjónustu um 35,2% af heildargjöldum ríkissjóðs og aðrar tilfærslur, fjárfestingar og vaxtagjöld nema samtals 27,2%. Vakin er athygli á því að umfjöllun í þessum hluta er án þeirra óútfærðu aðhaldsráðstafana sem gert er ráð fyrir að verði gripið til á gjaldahlið á árunum 2023–2025 og áður hefur verið vikið að. Kórónuveirufaraldurinn setur sitt mark á hagræna skiptingu útgjalda. Í áætluninni er gert ráð fyrir að útgjöld til samneyslu og tilfærslukerfa aukist að nafnvirði á tímabili áætlunarinnar. Vega þar þyngst stóraukin framlög til atvinnuleysistrygginga. Þá er jafnframt mikil aukning í margvíslegum styrkjakerfum til rannsókna og þróunar, s.s. til Rannsóknasjóðs og Tækniþróunarsjóðs, til sprota- og nýsköpunarsjóðsins Kríu og endurgreiðslna vegna rannsóknarendurgreiðslna vegna rannsókn- og þróunarkostnaðar. Einnig aukast framlög vegna lengingar fæðingarorlofs og framlög til endurhæfingar. Þá aukast styrkir til sveitarfélaga umtalsvert, s.s. vegna ofanflóðavarna og fráveituframkvæmda. Nánar er fjallað um einstaka þætti í kafla 4.3.4 um útgjaldaramma málefna sviða og í greinargerðum málefna sviða.

Árin 2021–2023 einkennast af miklum vexti fjárfestingar með það að markmiði að draga úr efnahagslegum áhrifum kórónuveirufaraldursins og undirbyggja hagvöxt til framtíðar. Þegar átakinn sleppir minnka útgjöldin að sama skapi. Mikill viðsnúningur verður á vaxtagjöldum frá fyrri áætlun en í fyrri áætlun var gert ráð fyrir lækkun vaxtagjalda. Nú er gert ráð fyrir auknum vaxtagjöldum í kjölfar skuldsetningar vegna heimsfaraldursins.

Ef horft er til breytinga frá síðustu fjármálaáætlun, fyrir árin 2020–2024, er gert ráð fyrir að vægi rekstrarútgjalda aukist að meðaltali sem hlutfall af heildargjöldum ef afskriftir eru undanskildar. Þar veга þungt aukin útgjöld vegna tilfærslukerfa og vaxtagjalda á tímabili þessarar áætlunar. Á árinu 2020 verður hlutfall útgjalda til tilfærslukerfa í hámarki, óháð því hvort atvinnuleysisbætur eru undanskildar eða ekki.

Umfang samneyslu hefur haldið í við hagvöxt en tilfærslukerfi farið vaxandi

Tilfærsluútgjöld aukast verulega vegna heimsfaraldursins



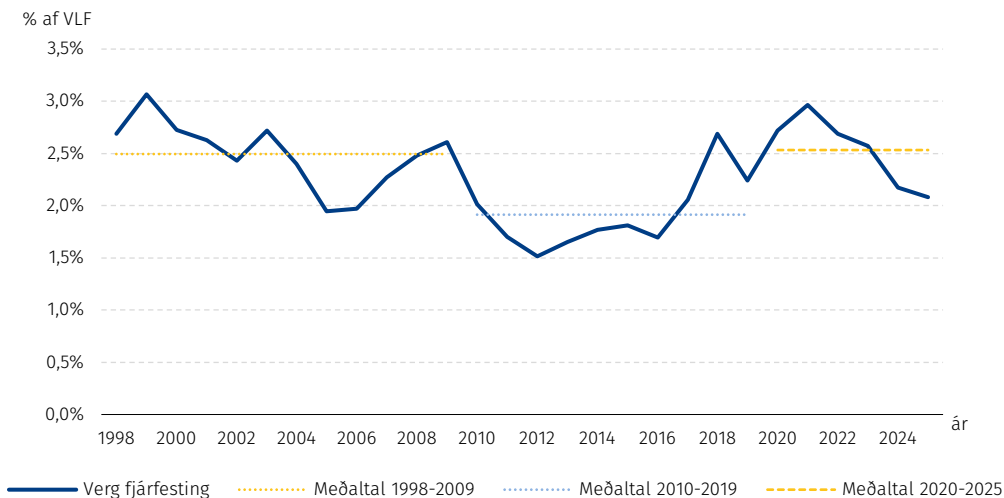
Þegar horft er yfir lengra tímabil má sjá að sífellt stærri hluti verðmætasköpunar hagkerfisins er veittur til tilfærslukerfa. Hefur hlutfall þeirra af VLF hækkað markvert að meðaltali á árunum 2010–2019 miðað við tímabilið 1998–2009. Að sama skapi er meðaltal vergrar fjárfestingar sem hlutfall af VLF lægra á árunum 2010–2019 en samneysla hefur haldist tiltölulega jöfn. Vegna þess mikla stuðnings sem opinber fjármál eru að veita efnahagsumsvifunum á sama tíma og landsframleiðslan dregst saman er áætlað að útgjöld sem hlutfall af VLF verði í hámarki á yfirstandandi ári en lækki strax aftur á árinu 2021. Þó er gert ráð fyrir að meðaltal útgjalda sem hlutfall af VLF á tímabili áætlunarinnar verði herra en meðaltal árunna 1998–2019. Þannig er gert ráð fyrir að hlutfall tilfærsluútgjalda verði að meðaltali 15,9% af VLF og hlutfall fjárfestinga 2,5%, sem er sambærilegt hlutfall fjárfestinga og á árunum 1998–2009, eins og sést á meðfylgjandi mynd. Þá er gert ráð fyrir að meðaltal samneyslu verði svipað og áður.

Þegar horft er til innbyrðis skiptingar hagrænna þátta samneyslu, tilfærsluútgjalda og vergrar fjárfestingar á tímabili áætlunarinnar eykst vægi tilfærslukerfa, auk þess sem vægi fjárfestingar eykst á fyrri hluta tímabilsins á meðan dregur úr vægi samneyslu. Skýrist þessi breyting af auknum þunga í tilfærslukerfum vegna kórónuveirufaraldursins og þá sérstaklega vegna mikils atvinnuleysis en jafnframt er um að ræða kerfislegan vöxt vegna fjölgunar lífeyrisþega og útgjöld vegna aukinna réttinda, s.s. vegna fæðingarorlofs. Þá er aukin áhersla lögð á fjárfestingu á fyrri hluta tímabilsins sem viðbragð við áhrifum faraldursins. Á árinu 2020 verður hlutfall tilfærslukerfa í innbyrðis skiptingu rúm 55%, sem er töluvert herra en verið hefur. Til samanburðar var hlutfallið í kringum 47% á árunum eftir bankahrunið 2008 og hefur reyndar haldist á bilinu 48–51% síðan þá. Vægi samneyslu er aftur á móti minnst á árinu 2020, eða um 37%, en dregið hefur úr vægi hennar jafnt og þétt frá árinu 2012, þegar

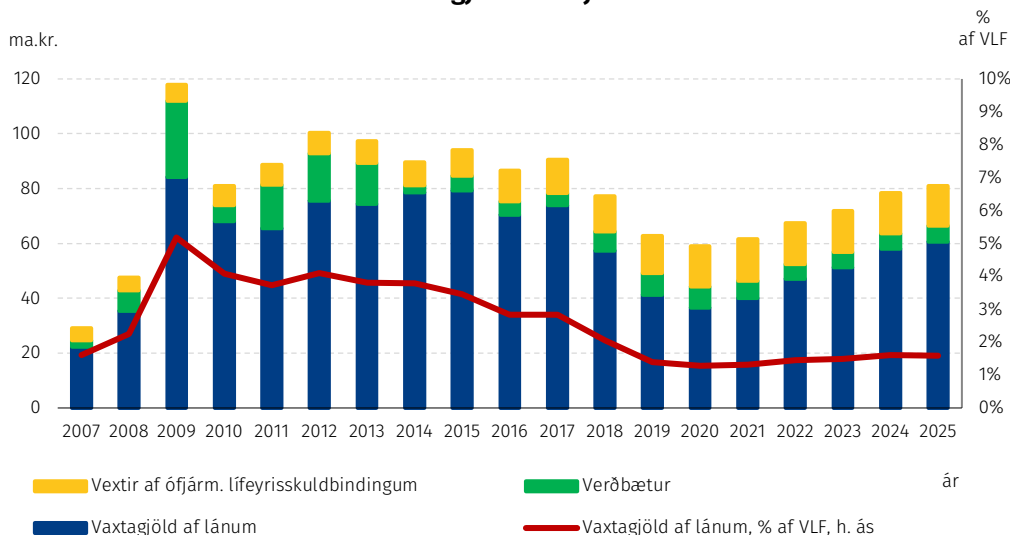
hlutfallið var tæp 45%. Vægi fjárfestingar er mest á árinu 2021, rúm 9%, þegar mestur þungi er í fjárfestingar- og uppbyggingaráttaki stjórnvalda.

Fjárfesting eykst verulega

Hlutfall af VLF svipað og meðaltal árunna 1998-2009



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 verðbótum og reiknuðum vöxtum af lífeyrisskuldbindingum, náðu hámarki

árið 2009 þegar þau voru 84,3 ma.kr. (5,2% af VLF). Áætlað er að þau fari niður í 36,6 ma.kr. (1,3% af VLF) árið 2020 en taki þá að hækka vegna versnandi afkomu ríkissjóðs og aukinnar lántöku.

Á síðasta ári fjármálaáætlunar er áætlað að vaxtagjöld af lánnum verði 60,7 ma.kr. (1,6% af VLF) og verðbætur 5,8 ma.kr. Vegna sögulega lágs vaxtastigs er útlit fyrir að vaxtagjöld hækki mun minna en skuldir ríkissjóðs. Þrátt fyrir lágt vaxtastig er það hærra en víðast hvar erlendis. 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 lánnum var aðeins innan við 4% af heildarvaxtagjöldum á árinu 2019 en mikill ávinningur hefur náðst með endurfjármögnun erlendra lána ríkissjóðs á hagstæðari kjörum.

Nokkur óvissa er um þróun ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga en reiknað er með að þær haldist nokkuð stöðugar á tímabilinu ef ekki verða frekari forinnngreiðslur en gert er ráð fyrir í áætluninni, eða 8 ma.kr. árlega. Áætlað er að verðbætur á höfuðstól verðtryggðra lána fari lækandi eftir að stór verðtryggður skuldabréfaflokkur verður á gjaldþaga í apríl 2021 en hann er um þriðjungur af verðtryggðum skuldum ríkissjóðs.

Heildarvaxtagjöld eru áætluð 59 ma.kr. árið 2020 sem jafngildir 2,1% af VLF. Á síðasta ári fjármálaáætlunar er reiknað með að heildarvaxtagjöld verði 81 ma.kr. sem jafngildir einnig 2,1% af VLF ársins.

4.3.3 Heildarútgjaldarammi ríkissjóðs 2021–2025

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 árabíl við fjárlagagerðina.

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, s.s. 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 rammasettra 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 vissa 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 nokkurra ára tímabil.
- Framlög til **Atvinnuleysistryggingasjóðs**, sem geta sveiflast með atvinnustigi.
- Lögboðið framlag í **Jöfnunarsjóð sveitarfélaga**, sem ræðst af umfangi skatttekna ríkisins og stærð útsvarsstofns.

Í töflunni hér á eftir er settur fram heildarútgjaldarammi fyrir árið 2021 ásamt áformaðri þróun hans til ársins 2025. 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 927 ma.kr. á árinu 2021 og má áætla að þau vaxi um 60 ma.kr. á föstu verðlagi 2021 eða sem nemur 6,9% raunhækkun frá fjárlögum fyrir árið 2020. Þá aukast rammasett frumgjöld öll árin á verðlagi fjárlaga 2021 um 8,7–15,9 ma.kr. að undanskildu árinu 2024 en þá er gert ráð fyrir 1,9 ma.kr. samdrætti. Að jafnaði aukast því rammasett útgjöld um 2,1% á ári.

Mikill raunvöxtur var á rammasettum frumgjöldum á síðasta áratug. Að jafnaði nam hann ríflega 5% á árunum 2012–2019 en vöxturinn var sérstaklega kröftugur á seinni hluta tímabilsins og var hann mestur árið 2017 eða 9,5%. Á sama tímabili er áætlað að hagvöxturinn hafi verið að meðaltali um 3,6% á ári. Slikur raunvöxtur frumgjalda er ekki sjálfbær til lengri tíma enda voru ýmis merki um að draga myndi úr raunvexti á komandi árum. Heimsfaraldurinn og efnahagsaðgerðir stjórnvalda í kjölfar hans auka enn frekar á þennan mun á vexti frumgjalda og landsframléiðslu á yfirstandandi ári og því næsta. En áætlað er að á seinni hluta tímabilsins verði vöxtur frumgjalda lægri en áætlaður hagvöxtur.

Útgjöld í ma.kr.	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
Rammasett útgjöld á verðlagi 2021.....	927,0	935,7	951,6	949,7	960,7
þar af áætluð rekstrarútgjöld og tilfærslur.....	816,3	830,1	851,4	866,1	877,8
þar af áætluð framlög til fjárfestinga.....	110,7	105,6	100,1	83,5	82,9
Liðir utan ramma á verðlagi 2021					
Lífeyrissjóðsskuldbindingar.....	62,2	60,7	59,1	57,4	55,6
Íðfnunarsjóður sveitarfélaga.....	19,9	20,4	21,2	21,7	22,2
Framlög til Atvinnuleysisstryggingasjóðs.....	55,6	49,3	43,4	39,7	37,1
Ríkisábyrgðir, tapaðar kröfur og tjónabætur.....	17,9	16,1	16,3	16,3	16,8
Alls liðir utan ramma.....	155,7	146,5	140,0	135,0	131,7
Útgjaldaráðstafanir, uppsöfnuð áhrif¹.....			-16,0	-32,0	-48,0
Frumgjöld	1.082,6	1.082,2	1.075,6	1.052,7	1.044,4
Frumgjöld aðlöguð gagnvart GFS-staðli ²	-107,4	-104,8	-105,0	-104,8	-106,0
Frumgjöld skv. GFS-staðli á verðlagi 2021.....	975,3	977,4	970,6	947,9	938,4
Uppsafnaðar áætlaðar launa- og verðlagsbreytingar.....		25,8	53,4	81,9	112,1
Frumgjöld á skv. GFS-staðli á verðlagi hvers árs.....	975,3	1.003,2	1.023,9	1.029,8	1.050,5
Vaxtagjöld skv. GFS-staðli.....	61,1	67,3	71,8	78,3	81,0
þar af reiknaðir vextir v/ ófjármagn. lífeyrisskuldb.....	15,1	15,0	14,9	14,7	14,5
Heildarútgjöld skv. GFS-staðli.....	1.036,4	1.070,5	1.095,7	1.108,1	1.131,5

¹ Útgjaldaráðstafanir á verðlagi hvers árs.

² Hér er einkum um að ræða aðlaganir vegna innbyrðis viðskipta milli A-hluta aðila, s.s. Ríkiskaup og Framkvæmdasýslu ríkisins, þannig að ekki komi til tvítalningar útgjalda. Einnig er um að ræða aðlögun á meðferð lífeyrisskuldbindinga.

Í töflunni hér á undan eru jafnframt tilgreindir liðir sem gert er ráð fyrir að standi utan útgjaldarammans. Samanlagt er gert ráð fyrir að þeir verði á bilinu 132–156 ma.kr. á ári og eftir um 30 ma.kr. vöxt árið 2021 fari þeir lækkandi eftir því sem á líður tímabilið. Lífeyris-

sjóðsskuldbindingar ráða þar mestu en þær fara lækkandi eftir því sem líður á tímabilið og ræðst það helst af spá um launaþróun hjá starfsmönnum ríkisins. Gengið er út frá því að framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga verði á bilinu 19,9–22,2 ma.kr. og fari hækkandi eftir því sem líður á áætlunartímann. Er það 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. Áætlað er að frumgjöld samkvæmt IPSAS verði á bilinu 1.044–1.083 ma.kr. á tímabilinu á verðlagi ársins 2021, að meðtöldum útgjaldaráðstöfunum á seinni hluta tímabilsins.

Áætlaðar launa-, bóta- og verðlagshækkanir í áætluninni eru á bilinu 25,8–30,2 ma.kr. á ári, eða um 3% að meðaltali, og samanlagt ríflega 112 ma.kr. uppsafnað til ársins 2025. Að þeim meðtöldum er áætlað að útgjaldaramminn vaxi að nafnvirði um 26,7–55,9 ma.kr. á tímabilinu, eða úr rúmlega 867 ma.kr. á árinu 2020 í tæplega 1.073 ma.kr. í lok tímabilsins. Mestur er vöxturinn í upphafi tímabilsins, nafnvöxtur á fyrsta ári áætlunarinnar nemur 6,9% en verður á bilinu 2,7–4,5% árin á eftir.

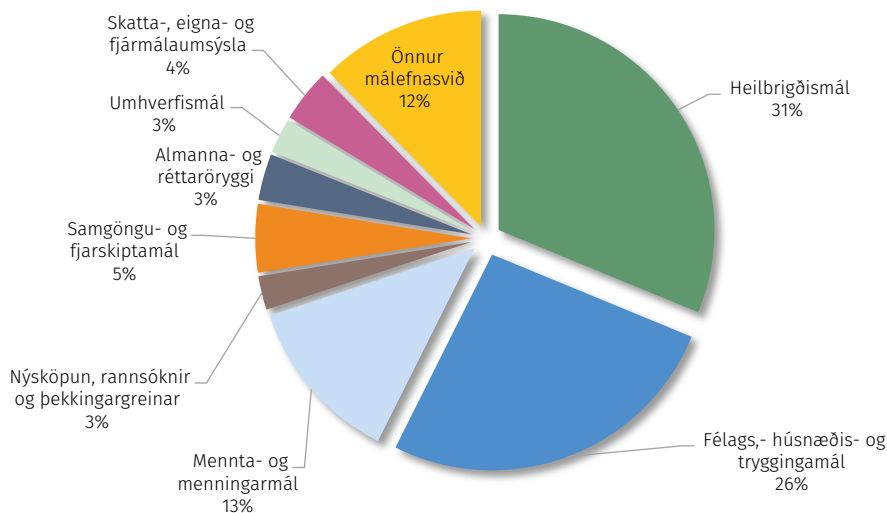
Til viðbótar við liði sem teljast utan útgjaldarammans eru gerðar tiltekna aðlaganir á útgjaldahliðinni til að samræma fjárheimildir og útgjöld samkvæmt IPSAS og heildarútgjöld samkvæmt GFS-staðlinum. Um ítarlegri skýringar á mismun þessara staðla er að öðru leyti vísað til umfjöllunar í viðauka um reikningshaldslega framsetningu ríkisfjármála og muninn á milli IPSAS- og GFS-staðlanna.

Að teknu tilliti til framangreindrar aðlögunar að GFS-staðlinum er áætlað að frumgjöld áætlunarinnar verði um 975 ma.kr. árið 2021 og muni, að undanskildum tveimur fyrstu árum áætlunarinnar, dragast saman um 7–23 ma.kr. á ári. Áætlað er að þau verði rúmlega 1.050 ma.kr. árið 2025 en án ráðstafana á útgjaldahlið á árunum 2023–2025 myndu þau enda í rúmlega 1.098 ma.kr. Þá er gert ráð fyrir að vaxtagjöld ársins 2021 verði 61,1 ma.kr. eða 5,1 ma.kr. hærri en áætlun fyrir árið 2020. Áætlað er að vaxtagjöld fari hækkandi á tímabilinu og nemi tæpum 81 ma.kr. í lok þess en án aðgerða í lántökum ríkissjóðs gætu þau endað í rúmlega 86 ma.kr. Að teknu tilliti til vaxtagjaldanna er gert ráð fyrir að heildargjöld áætlunarinnar verði 1.036,4 ma.kr. árið 2021 og muni vaxa um 12,4–86,7 ma.kr. á ári eða sem nemur 2,7–9,1% vexti og áætlað er að þau verði um 1.131,5 ma.kr. árið 2025 sem samsvarar um 19,1% hækkun yfir áætlunartímann.

4.3.4 Útgjaldarammar málefna sviða

Á tímabili þessarar fjármálaáætlunar er gert ráð fyrir að uppsöfnuð aukning rammasettra útgjalda verði um 94 ma.kr. frá fjárlögum 2020, eða sem nemur 11% aukningu að raunvirði, þ.e. án launa- og verðlagshækkana. Rammasett útgjöld aukast um 60 ma.kr. eða sem nemur 7% á milli fjárlaga 2020 og frumvarps 2021 að launa- og verðlagshækkunum undanskildum en eftir það dregur verulega úr útgjaldavexti og er hann um 1% á ári að meðaltali frá 2021 til 2025. Vert er að vekja athygli á að gert er ráð fyrir 16 ma.kr. árlegum ráðstöfunum á útgjaldahlið á árunum 2023–2025, eins og fjallað hefur verið um, þar sem ljóst er að auka þarf aðhaldsstig opinberra fjármála með því að hægja á vexti útgjalda og aðlaga þau að umfangi tekjuhliðar hins opinbera. Ekki hefur verið gert ráð fyrir þessum ráðstöfunum í útgjaldarömmum einstakra málefna sviða enn sem komið er en að teknu tilliti til þeirra má gera ráð fyrir því að raunvöxtur útgjalda geti orðið minni og jafnvel neikvæður á árunum 2023–2025. Miðað er við að ráðstafanir verði endurmetnar árlega á meðan óvissa ríkir um áhrif kórónuveirufaraldursins.

Hlutfallsleg skipting rammasettra útgjalda 2021–2025



Á tímabili fjármálaáætlunar 2021–2025 fer nálægt þriðjungur rammasettra útgjalda í heilbrigðismál og rúmum fjórðungi er varið í félags-, húsnæðis- og tryggingamál. Um 13% útgjaldanna renna til mennta- og menningarmála á tímabilinu. Önnur málefni fá hlutfallslega minna fjármagn eins og sést á myndinni hér að framan.

Hér á eftir eru raktar breytingar á rammasettum útgjöldum á tímabili fjármálaáætlunar frá fjárlögum ársins 2020.²

Útgjöld til **heilbrigðismála** aukast um rúma 28 ma.kr. á milli árunna 2020 og 2025 sem svarar til 10% hækkunar að raunvirði. Framlögin hækka um 35 ma.kr. fyrstu þrjú árin, þar af um 15 ma.kr. 2021, 12 ma.kr. árið 2022 og aftur um tæpa 8 ma.kr. árið 2023 en á þessum árum ná útgjöld vegna byggingar nýs Landspítala hámarki. Útgjöldin dragast saman um 9 ma.kr. á árinu 2024 þegar dregur úr framlögum til byggingar nýrra hjúkrunarheimila og byggingar nýs Landspítala.

Framlög til **félags-, húsnæðis- og tryggingamála** fara stigvaxandi á árunum 2021–2025 og aukast um 10% miðað við árið 2020. Framlög til *málefna aldraðra* hækka um tæplega 11 ma.kr. á milli árunna 2021 og 2025 en sú hækkun kemur til viðbótar raunaukningu árunna 2017–2020 þegar framlög til málefna aldraðra jukust um 9 ma.kr. Útgjöld vegna *örorku og málefna fatlaðs fólks* aukast um rúmlega 9,6 ma.kr. frá árinu 2020, m.a. vegna fyrirhugaðra kerfisbreytinga til að bæta kjör örorkulífeyrisþega.

Framlög til **nýsköpunar, rannsókna og þekkingargreina** aukast um 54% árið 2021 frá fjárlögum ársins 2020, eða um 9 ma.kr., en sérstök áhersla er lögð á eflingu nýsköpunar í mótvægisáðgerðum stjórnvalda vegna faraldurs kórónuveirunnar. Þar af má nefna að endurgreiðslur til fyrirtækja vegna rannsókna- og þróunarkostnaðar aukast um rúma 3 ma.kr., auk þess sem framlög til samkeppnissjóða stórukaust. Framlögin ná hámarki árið 2022 en fara lækkanði til ársins 2025. Þá verður framlag til nýsköpunar engu að síður 19% herra en það var árið 2020.

² Leiðrétt fyrir hækkun á markaðsleigu stofnana í fjárlögum fyrir árið 2019.

Frá fjárlögum 2020 til frumvarps 2021 aukast útgjöld til **mennta- og menningarmála** um tæpa 6 ma.kr. Þar af nemur framlag til að mæta fjölgun nemenda á framhalds- og háskólastigi í kjölfar aukins atvinnuleysis vegna heimsfaraldursins um 1 ma.kr. Hækkun á framlagi til Menntasjóðs námsmanna og Lánasjóðs íslenskra námsmanna nemur um 3 ma.kr., þar af eru 2 ma.kr. vegna fjölgunar lánþega og nýs stuðningskerfis Menntasjóðs námsmanna. Framlög til háskólastigsins halda áfram að hækka á tímabili fjármálaáætlunar, m.a. til að mæta markmiðum stjórnvalda um að fjármögnun þess verði sambærileg við önnur Norðurlönd árið 2025. Framlög til lista og menningar aukast og veitt eru framlög til uppbyggingar Náttúru-minjasafns Íslands og vísindaupplifunarsafns fyrir börn. Auk þess lýkur framkvæmdum við Hús íslenskunnar á tímabilinu. Þetta hefur í för með sér að útgjöld til mennta- og menningarmála ná hámarki árið 2023 þegar þau verða 10 ma.kr. hærri en þau voru 2020 en fara síðan lækkandi. Við lok tímabils þessarar áætlunar verða framlög til mennta- og menningarmála alls rúmlega 8 ma.kr. hærri en þau voru í fjárlögum ársins 2020 eða sem nemur 7%.

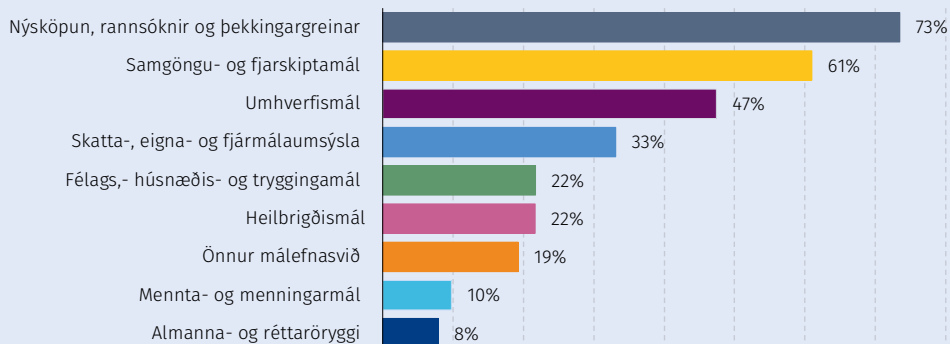
Þá aukast framlög til **samgöngu- og fjarskiptamála** um 11 ma.kr. á milli 2020 og 2021 í sérstöku fjárfestingar- og uppbyggingarátaki stjórnvalda 2021–2023 eins og áður hefur komið fram. Fjárveitingar til málefnasviðsins eru í hámarki á fyrsta ári átaksins og lækka síðan í samræmi við framvindu á gildistíma þessarar fjármálaáætlunar. Áætlað er að verja alls 135 ma.kr. til framkvæmda og viðhalds á vegakerfinu á tímabilinu. Hækkun til málefnasviðsins í tengslum við fjárfestingar- og uppbyggingarátak kemur til viðbótar 60% hækkunar til málefnasviðsins á milli árána 2017 og 2021.

Á tímabili þessarar fjármálaáætlunar verður jafnframt 13% aukning á framlögum til **almanna- og réttaröryggis** sem skýrist að mestu leyti af byggingu nýrrar samhæfingarmíðstöðvar fyrir viðbragðsaðila. Áætlaður kostnaður við bygginguna er 16–18 ma.kr. en áætlað er að 14 ma.kr. falli til á tímabili þessarar fjármálaáætlunar. Þá verða framlög til **umhverfismála** 5 ma.kr. hærri á árinu 2025 en þau voru í fjárlögum 2020 sem samsvarar 21% hækkun.

Rammagrein 4 – Útgjaldaþróun 2017–2021

Rammasett útgjöld ríkissjóðs

Raunbreyting 2017 - 2021



Uppsöfnuð árleg aukning framlaga frá fjárlögum 2017 til ársins 2021 nemur ríflega 172 ma.kr. en það felur í sér nær fjórðungsaukningu í starfsemi ríkisins frá þeim tíma. Myndin hér að framan sýnir raunhækkun rammasettra útgjalda í fjárlögum árunna 2017–2020 og fjárlagafrumvarpinu fyrir árið 2021 miðað við vísitölu neysluverðs.³

Í krónum talið hefur mest aukning orðið í framlögum til heilbrigðismála og félags-, húsnæðis- og tryggingamála en útgjöld til þessara málefna sviða hafa hækkað samtals um 95 ma.kr. á tímabilinu, eða um 22%. Þar af eru fjárfestingarframlögin nú nálægt 19 ma.kr. hærri en í fjárlögum ársins 2017 sem skýrist einna helst af byggingu nýs Landspítala. Rekstrarframlög hafa verið aukin verulega, hvort sem um er að ræða í sjúkrahúspjónustu, heilsugæslu eða í hjúkrunar- og endurhæfingarþjónustu. Þá má einnig benda á að framlög til lyfja og hjálpartækja hafa aukist um ríflega 8 ma.kr. á þessu tímabili eða úr 19 ma.kr. í 27 ma.kr. Þá hafa flest tilfærslukerfi vaxið mikið (atvinnuleysisbætur eru undanskildar í tölunum) og má nefna sem dæmi að framlög til málefna aldraðra og öryrkja hafa aukist um 27 ma.kr. á tímabilinu, eða um 19%, en það skýrist m.a. af því að bætur almannatrygginga hafa hækkað að raunvirði, lífeyrisþegum hefur fjölgað og framlög hafa hækkað vegna fyrirhugaðra kerfisbreytinga til að bæta kjör örorkulífeyrisþega svo eitthvað sé nefnt.

Þá hafa framlög til samgöngu- og fjarskiptamála vaxið um rúm 60% að raungildi á sama tíma og farið úr um 36 ma.kr. í tæpa 60 ma.kr. Þriðjung af því má rekja til aukinna fjárfestingarframlaga til ýmissa samgönguverkefna, m.a. í gegnum fjárfestingaráttak ríkisstjórnarinnar 2021–2023. Þá hafa framlög einnig verið aukin verulega bæði í umhverfismálum og mennta- og menningarmálum frá árinu 2017. Framlög til umhverfismála hafa á þessu tímabili aukist um tæpan helming, eða um 7,8 ma.kr., en þar munar mest um verkefni tengd loftslagsmálum og aðgerðir til að tryggja verndun náttúrufarslegra verðmæta og sjálfbæra nýtingu. Að lokum má nefna að af einstaka málefna sviðum hafa framlög til nýsköpunar, rannsóknar- og þekkingargreina aukist mest á tímabilinu en umfang framlaga til þessa málefna sviðs hefur hátt í tvöfaldast frá árinu 2017. Verðmæta og sjálfbæra nýtingu. Að lokum má nefna að af einstaka málefna sviðum hafa framlög til nýsköpunar, rannsóknar- og þekkingargreina aukist mest á tímabilinu en umfang framlaga til þessa málefna sviðs hefur hátt í tvöfaldast frá árinu 2017.

Helstu útgjaldamál og breytingar eftir málefna sviðum

Í umfjölluninni hér á eftir er farið yfir helstu útgjaldabreytingar einstakra málefna sviða í fjármálaáætluninni fyrir árin 2021–2025. 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 2020 og nýrra ákvarðana í þessari fjármálaáætlun. Ekki er um að ræða tæmandi samantekt á útgjaldaþróun málefna sviðanna en í greinargerð viðkomandi málefna sviða er að finna ítarlegri umfjöllun um meginstarfsemi og stefnumörkun innan þeirra.

1 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess

Bygging skrifstofu- og fundahúsnæðis á Alþingisreit mun vega þungt í útgjaldaramma Alþingis til ársins 2023 en þá á húsið að vera fullbyggt og komið í notkun. Auk þess hefur áhrif til breytinga frá gildandi áætlun fjölgun starfsmanna þingflokka en þeim mun fjölga um fjóra á árinu 2021. Aðrir þættir sem hafa áhrif á útgjaldarammann eru m.a. alþingiskosningar í september 2021.

³ Leiðrétt fyrir hækkun á markaðsleigu stofnana í fjárlögum fyrir árið 2019.

2 Dómstólar

Óverulegar breytingar verða á fjárheimildum málefnasviðsins ef frá eru taldar breytingar á útgjaldasvigrúmi sem aðallega er ætlað til upplýsingatækniverkefna.

3 Æðsta stjórnýsla

Helstu breytingar á ramma málefnasviðsins á áætlunartímabilinu skýrast af framkvæmdum vegna viðbyggingar við Stjórnarráðshúsið. Áætlað er að ljúka við hönnun á árinu 2021 og hefjast framkvæmdir í kjölfarið sem áætlað er að ljúki fyrri hluta árs 2024. Framkvæmdin er í samræmi við það sem fram kemur í þingsályktun um hvernig minnst skuli aldarafmælis sjálfstæðis og fullveldis Íslands. Þá fellur árið 2022 niður tímabundið framlag vegna starfa stjórnskrárnefndar.

4 Utanríkismál

Fjárheimildir til málaflokksins lækka um tæplega 1,6 ma.kr. á áætlunartímanum fyrst og fremst vegna þess að framlög lækka til Uppbyggingarsjóðs EES eftir að þau ná hámarki árið 2021. Önnur tilefni til lækkunar eru tímabundin verkefni sem renna sitt skeið á tímabilinu, eins og formennska í Norðurskautsráði. Helstu tilefni til útgjaldahækkunar eru formennska í Evrópuráðinu ásamt hækkun á sammingsbundnum framlögum til fjölþjóðasamstarfs.

5 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla

Árið 2021 aukast útgjöld vegna viðhalds og endurbóta á húsnæði í eigu ríkisins og aðrar útgjaldabreytingar á tímabilinu skýrast fyrst og fremst auknu framlagi í endurnýjun á upplýsingakerfum ríkisins og eflingar tækniinnviða m.a. sem er hluti af fjárfestingarátaki ríkisstjórnarinnar. Þá eru framlög aukin til verkefna á sviði peningaþvættis, skattransókna og skattaeftirlits. Að auki eru gerðar leiðréttingar á rekstrarumfangi sem fjármagnað er með rekstrartekjum sem leiða til hækkunar á ramma málefnasviðsins á áætlunartímanum. Á áætlunartímabilinu lýkur framkvæmdum á Sjávarútvegshúsinu vegna flutnings heilbrigðis- og félagsmálaráðuneytisins þangað. Á móti auknum útgjöldum vegur aðhaldskrafa sem er gerð til málefnasviðsins.

6 Hagskýrslugerð, og grunnskrár

Helstu breytingar málefnasviðsins á áætlunartímabilinu snúa að 110 m.kr. útgjöldum vegna gerðar manntals á Íslandi hjá Hagstofu Íslands sem gert var ráð fyrir í síðustu fjármálaáætlun. Þá er gert ráð fyrir 325 m.kr. á tímabilinu í endurbætur á þjóðhagsreikningum Hagstofu Íslands í tengslum við fjárfestingarátak ríkisstjórnarinnar. Markmiðið er að íslenskir þjóðhagsreikningar standist að lágmarki samanburð við þjóðhagsreikninga nágrannalandanna sem öll hafa ráðist í fjárfestingu á þessu sviði á undanförunum árum. Einnig er gert ráð fyrir 309 m.kr. á tímabilinu fyrir vinnslu landeignaskrár hjá Þjóðskrá Íslands sem verður hluti af grunnskránni fasteignaskrá og 239 m.kr. á tímabilinu fyrir þróun þjóðskrárkerfisins.

7 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar

Ein megináhersla ríkisstjórnarinnar í fjármálaáætluninni er aukin framlög til rannsókna og nýsköpunar og endurspeglast þær áherslur í verulegri aukningu framlaga til málefnasviðsins á tímabilinu. Hækkunin skýrist að mestu af auknum framlögum í tengslum við endurgreiðslu kostnaðar vegna rannsókna og þróunar hjá nýsköpunarfyrirtækjum. Þá er gert ráð fyrir stóru auknum framlögum til innlendra samkeppnisjóða, einkum Rannsóknasjóðs, Tækniþróunarsjóðs og Innviðasjóðs, á tímabilinu 2021–2023. Aðrar breytingar til hækkunar á framlögum skýrast m.a. af stofnun Kriú, sprota- og nýsköpunarsjóðs sem koma fram á

árunum 2021–2024 og hærri greiðslum í evrópskar samstarfsáætlanir á sviði rannsókna og nýsköpunar.

8 Sveitarfélög og byggðamál

Helstu breytingar á útgjöldum málefnasviðsins felast í varanlegri lækkun á ramma um 217,5 m.kr. árlega eða um 1.087,5 m.kr. á tímabilinu vegna niðurlagningar flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara. Í stað sjóðsins kemur beint framlag úr ríkissjóði til svæðisbundinnar flutningsjöfnunar sem nemur 175 m.kr. á ári eða samtals 875 m.kr. á tímabilinu sem fjármagnað verður með hækkun vörugjalda á olíuvörur. Sú fjárhæð verður nýtt til að jafna kostnað á dreifingu og sölu olíuvara á landsbyggðinni í gegn um byggðaáætlun. Þá eru veittar 65 m.kr. í átaksverkefni í kjölfar snjóflóða á Flateyri.

9 Almanna- og réttaröryggi

Stærsta breyting á útgjöldum málefnasviðsins frá gildandi fjármálaáætlun snýr að 13,6 milljarða auknu framlagi til að mæta stofnkostnaði við byggingu sameiginlegs húsnæðis fyrir alla viðbragðsaðila á höfuðborgarsvæðinu. Á móti hliðrast til framlög til þyrlukaupa sem falla niður á áætlunartímabilinu en í fjármálaáætlun 2020–2024 var gert ráð fyrir 10 ma.kr. til verkefnisins árin 2021–2023.

10 Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnýssla dómsmála

Framlög taka breytingum á tímabili fjármálaáætlunar, m.a. vegna fyrirhugaðra alþingiskosninga og vegna þeirra aðhaldskröfu sem er gerð er til málefnasviðsins.

11 Samgöngu- og fjarskiptamál

Útgjaldabreyting á málefnasviðinu felst fyrst og fremst í auknu framlagi til samgöngu-framkvæmda vegna fjárfestingarátaks ríkisstjórnarinnar sem nemur á tímabili fjármálaáætlunar tæplega 27 ma.kr. Þá nema framlög til netöryggismála um 1,6 ma.kr. á tímabilinu. Árið 2020 er tæplega 5 ma.kr. varið aukalega til framkvæmda á vegakerfinu í tengslum við fjárfestingarátakið og á tímabili fjármálaáætlunar er fyrirhugað að verja sem nemur ríflega 22 ma.kr. aukalega. Þá er á tímabili fjármálaáætlunar áætlað að verja ríflega 135 ma.kr. til framkvæmda og viðhalds á vegakerfinu. Meðal framkvæmda, sem unnið verður að, má nefna tvöföldun Reykjanesbrautar, Suðurlandsvegur og Vesturlandsvegur um Kjalarnes, Skagastrandarveg, Vestfjarðaveg um Gufudalssveit, veg um Borgarfjörð eystri og brú yfir Jökulsá á Fjöllum. Einnig verður unnið að stækkun á flugstöðinni á Akureyri og flughlað stækkað ásamt því að unnið verður að umtalsverðri fækkun einbreiðra brúa.

12 Landbúnaður

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins hækki frá fjárlögum fyrir árið 2020 til ársins 2025. Breytingin skýrist að mestu af umsaminni hækkun á framlagi í tengslum við endurskoðaðan garðyrkjusamning auk flutnings fjármuna af málefnasviði 13 þar sem gert er ráð fyrir að verkefni er tengjast matvælaöryggi verði öll færð undir þetta málefnasvið. Á móti vegur m.a. lækkun framlaga til búvörusamninga.

13 Sjávarútvegur og fiskeldi

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins lækki á tímabilinu. Gert er ráð fyrir hækkun vegna smíði nýs hafrannsóknaskips og kemur sú hækkun fram á árunum 2021 og 2022. Þá lækkar málefnasviðið um 400 m.kr. sem skýrist af því að verið er að færa fjármuni sem falla undir matvælarannsóknir (samningur við Matís) yfir á málefnasv. 12 *Landbúnaður*.

14 Ferðaþjónusta

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins lækki frá fjárlögum fyrir árið 2020 til ársins 2025. Lækkunin skýrist fyrst og fremst af tímabundnum framlögum sem falla niður á tímabilinu. Á árunum 2021 og 2022 er gert ráð fyrir tímabundnum hækkunum til fjárfestinga sem felast í uppbyggingu í gegnum Framkvæmdasjóð ferðamannastaða og uppbyggingu varanlegra salerna á áningarstöðum við hringveginn.

15 Orkumál

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins hækki frá fjárlögum 2020 til ársins 2025. Munar mest um hækkun á framlagi til jöfnunar á dreifingu en á móti lækkar framlag til stofnstyrkja vegna hitaveituframkvæmda en um var að ræða tímabundna aðgerð til þriggja ára, frá 2018 til 2020.

16 Markaðseftirlit og neytendamál

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins hækki frá fjárlögum fyrir árið 2020 til ársins 2025. Hækkunin skýrist að mestu af áætluðum breytingum á rekstrargjöldum Fjármálaeftirlitsins.

17 Umhverfismál

Alls nema helstu breytingar á útgjaldarammi málefnasviðsins á tímabilinu um 20 ma.kr. Þar af renna 8 ma.kr. aukning til ofanflóðavarna, 3 ma.kr. til loftslagsmála, 2,8 ma.kr. til eflingar á hreinsun fráveitu, 1,7 ma.kr. til hringrásarhagkerfisins, 1,8 ma.kr. til ýmissa annarra verkefna sem hluti af fjárfestingarátaki ríkisstjórnarinnar til að sporna gegn niðursveiflu í efnahagslífinu í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveirunnar, 1,7 ma.kr. aukning vegna magn- og verðlagsbreytinga hjá Endurvinnslunni og Úrvinnslusjóði og 1 ma.kr. aukning til nýrra og aukinna verkefna frá fyrri fjármálaáætlun.

18 Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál

Helstu breytingar á útgjöldum málefnasviðsins má skýra með auknu útgjaldasvigrúmi til málefnasviðsins á tímabilinu og breytingu á framlagi til máltækniverkefnis en gert er ráð fyrir að verkefninu ljúki á tímabilinu. Þá er gert ráð fyrir breytingu á tímabundnu framlagi til framkvæmda, s.s. vegna Náttúruuminjasafns Íslands og vísinda- og upplifunarsafns fyrir börn.

19 Fjölmíðlun

Helstu breytingar á útgjöldum málefnasviðsins má rekja til breytinga á áætlun um tekjur af útvarpsgjaldi.

20 Framhaldsskólastig

Fjárheimildum verður forgangsraðað til að fylgja eftir áherslumálum ríkisstjórnarinnar um að efla menntun í landinu með hagsmuni nemenda og þjóðarinnar allrar að leiðarljósi.

21 Háskólastig

Helstu breytingar á málefnasviðinu má rekja til breytinga á stuðningskerfi íslenskra námsmanna. Með samþykkt laga nr. 60/2020, um Menntasjóð námsmanna, hefur fyrirkomulagi námsaðstoðar verið breytt. Með nýju fyrirkomulagi felst stuðningur sá sem sjóðurinn veitir í lánnum til framfærslu og vegna skólagjalda, styrkjagreiðslum vegna framfærslu barna og niðurfellingu á hluta námslána við lok prófgráðu innan tilskilins tíma. Aðrar breytingar á málefnasviðinu má m.a. rekja til hærri framlaga í því skyni að fjármögnun háskólastigsins verði sambærileg við fjármögnun háskóla á Norðurlöndunum árið 2025.

Framkvæmdum við Hús íslenskunnar lýkur á tímabilinu og gert er ráð fyrir auknum rekstrarkostnaði vegna hússins á seinni hluta tímabilsins. Framkvæmdir við hús heilbrigðisvísindasviðs HÍ á Landspítalareit hefjast á tímabilinu.

22 Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og menningarmála

Helstu breytingar á tímabilinu má rekja til aukinnar áherslu á að bæta hæfni nemenda í íslensku, stærðfræði og náttúrufræði og bæta stöðu nemenda með annað móturmál en íslensku.

23 Sjúkrahúsjónusta

Helsta útgjaldabreyting málefnasviðsins snýr að framkvæmdum við nýjan Landspítala. Áætlað er að framkvæmdirnar nái hámarki á árunum 2022 og 2023 en að þeim verði þó ekki að fullu lokið við lok tímabilsins. Haldið verður áfram vinnu við nýtt legudeildarhúsnæði við Sjúkrahúsið á Akureyri og viðbyggingu við endurhæfingardeild Landspítalans á Grensá. Gert er ráð fyrir að efla sérhæfða sjúkrahúsjónustu með aukinni göngudeildarþjónustu og fjölgun starfsfólks og þannig auka afkastagetu. Gert er ráð fyrir að ráðast í sérstakar framkvæmdir við heilbrigðisstofnanir á landsbyggðinni. Undirbúningur að miðstöð fyrir liðskipti á Vesturlandi sem ætlað er að auka framleiðni liðskiptaaðgerða og stytta þannig biðtíma eftir slíkum aðgerðum er eitt af þeim verkefnum.

24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa

Helstu útgjaldabreytingar málefnasviðsins snúa að lækkun á greiðsluþátttöku sjúkratryggðra einstaklinga en einnig er stefnt að því að gera hana gegnsærri og skilvirkari. Ráðgert er að veita 4 ma.kr. til þessa á tímabilinu. Einnig er fyrirhugað að efla heilsugæsluna sem fyrsta viðkomustað í heilbrigðisþjónustunni og er gert ráð fyrir 3,4 ma.kr. til þessa verkefnis. Fjárveitingunni mun að hluta til verða ráðstafað til að efla enn frekar heilbrigðisþjónustu sem veitt er í heimahúsum. Þá er fyrirhugað að veita 500 ma.kr. til geðheilbrigðisþjónustu innan heilsugæslunnar, m.a. með fjölgun sálfræðinga og stofnun geðheilsuteyma í öllum heilbrigðisumdæmum.

25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta

Stærsta verkefni málefnasviðsins er áætlun um verulega aukningu í byggingu hjúkrunarheimila með fjölgun nýrra hjúkrunarrýma og bættum aðbúnaði á um 705 rýmum, þar af eru um 488 ný hjúkrunarrými. Á árunum 2019 og 2020 voru 140 ný hjúkrunarrými tekin í notkun og aðstaða bætt með nýbyggingu í 59 hjúkrunarrýmum. Í kjölfar uppbyggingar hjúkrunarrýma þarf að gera ráð fyrir auknum fjárheimildum vegna rekstrar þeirra sem ekki er að fullu fjármagnaður allt tímabil fjármálaáætlunar.

26 Lyf og lækningavörur

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

27 Örorða og málefni fatlaðs fólks

Helstu breytingar á útgjöldum málefnasviðsins snúa að kerfislægum vexti í greiðslum til framfærslu öryrkja sem nemur um 1,6 ma.kr. árlega og að auki um 1,5 ma. kr. til að mæta fjölgun endurhæfingarlífeyrisþega en lögð hefur verið áhersla á endurhæfingu sé þess kostur. Gert er ráð fyrir að snemmtæk íhlutun skili sér í lægra nýgengi örorku sem metin er tæplega 1 ma.kr. á tímabilinu. 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 og fyrirhuguðum breytingum á bótakerfum almennatrygginga sem vinna á í samráði við forsvarsmenn örorkulífeyrisþega.

28 Málefni aldraðra

Meginbreyting á útgjöldum til málefnasviðsins snýr að kerfislægum vexti í greiðslum til framfærslu ellilífeyrisþega en öldruðum mun fjölga hratt á næstu árum.

29 Fjölskyldumál

Helstu breytingar á útgjöldum málefnasviðsins má rekja til Fæðingarorlofssjóðs en framlög aukast um 4,8 ma.kr. fram til 2025 vegna hækkunar hámarksgreiðslna til foreldra í fæðingarorlofi og lengingar fæðingarorlofs í 12 mánuði árið 2021. Í fjárfestingaráttaki ríkisstjórnar vegna heimsfaraldursins er gert ráð fyrir 200 m.kr. framlagi til byggingar sérhæfðs húsnæðis vegna öryggisvistunar og öryggisgæslu í Reykjanesbæ og 150 m.kr. framlagi vegna hönnunar kerfa til samskipta fyrir barnaverndarnefndir vegna barnaverndarmála. Einnig er af sama tilefni gert ráð fyrir 600 m.kr. tímabundnu framlagi árið 2021 til að styrkja stöðu barna og ungmenna og er það í samræmi við áherslur í stjórnarsáttmála. Framlög til móttöku flóttamanna aukast um 100 m.kr. og verða árlega um 900 m.kr. á tímabilinu.

30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi

Gert er ráð fyrir að framlög til Atvinnuleysistryggingasjóðs aukist um 22,8 ma.kr. árið 2021 en lækki svo í þepum fram til ársins 2025. Einnig eru framlög til Ábyrgðasjóðs launa aukin um riflega 2 ma.kr. á árinu 2021. Vinnumálastofnun fær tímabundnar fjárveitingar 2021–2024 til að standa straum af auknum útgjöldum stofnunarinnar vegna aukins atvinnuleysis og fjölgunar gjaldþrota fyrirtækja. Að auki er gert ráð fyrir tímabundnum fjárveitingum árið 2021 að fjárhæð 1,6 ma.kr. vegna lengingar tekjutengdra atvinnuleysisbóta og greiðslna í sóttkví.

31 Húsnæðistuðningur

Gert er ráð fyrir auknum stofnframlögum til almennra íbúða og verða þau í heildina 3,8 ma.kr. árlega fram til ársins 2023.

32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála

Meðal þeirra verkefna sem hafa áhrif á útgjaldabreytingu málefnasviðsins á tímabilinu eru lýðheilsuverkefni en gert er ráð fyrir 200 m.kr. til þeirra verkefna á tímabilinu 2022–2023. Áhersla verður lögð á að fylgja eftir þingsályktun um forvarnir gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni. Verða auknir fjármunir veittir í það verkefni sem og verkefni tengd forvarnaaðgerðum hjá Jafnréttisstofu, auk verkefna sem leiða af nýjum lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna og Jafnréttisstofu eru falin í þeim lögum. Fyrirhugað er að flytja aðalskrifstofur heilbrigðisráðuneytisins og félagsmálaráðuneytisins varanlega í húsnæði í Sjávarútvegshúsinu og er kostnaður vegna flutninga áætlaður 150 m.kr. Á árunum 2021–2023 er gert ráð fyrir fjárveitingu að fjárhæð 900 m.kr. vegna endurbóta á tölvukerfi Tryggingastofnunar ríkisins og fellur verkefnið undir fjárfestingaráttak ríkisstjórnarinnar vegna áhrifa heimsfaraldurs kórónuveiru.

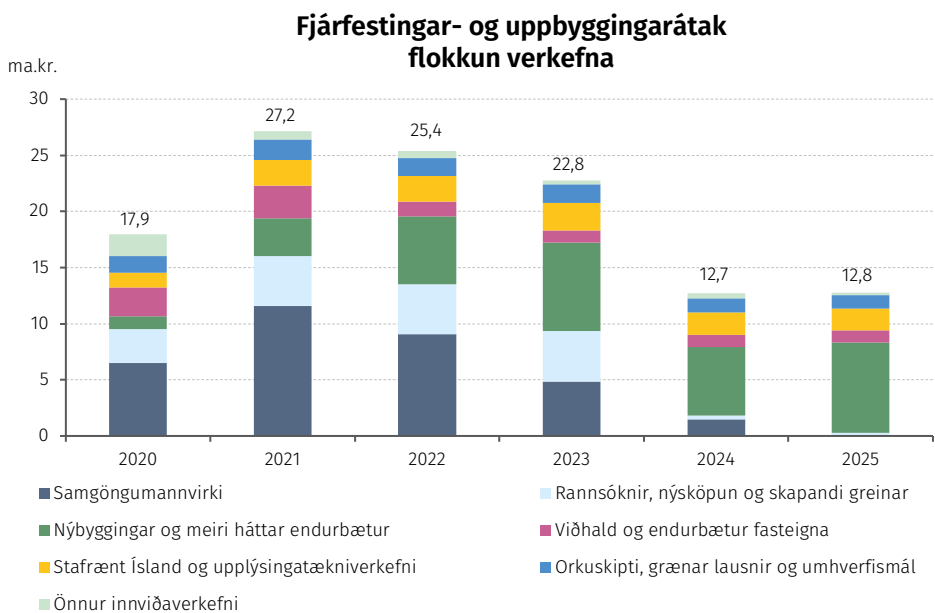
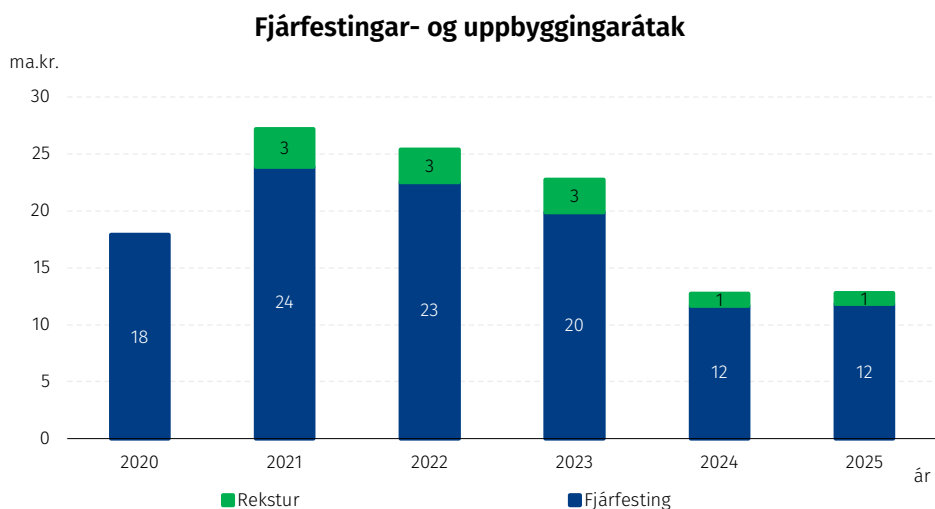
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna Íslands

Framlög til málefnasviðsins taka umtalsverðum breytingum á tímabilinu og er það í samræmi við áherslur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Þar er gert ráð fyrir að hlutfall heildarframlaga til opinberrar þróunarsamvinnu hækki úr 0,32% árið 2021 í 0,35% árin 2022–2025. Fjárheimildir hækka um 3,6 ma.kr. á áætlunartímanum gangi forsendur við útreikning á fjár-

heimildum eftir. Hækkun á tímabilinu verður nýtt til að efla verkefni Íslands í tvíhliða samstarfslöndum, aukins samstarfs við atvinnulífið og fjáls félagasamtök ásamt því að bregðast við aukinni þörf fyrir mannúðar- og neyðaraðstoð. Jafnframt verður aukinn kraftur settur í samþættingu og til að mæta skuldbindingum Íslands á sviði þverlægra málefna sviða Íslands á sviði mannréttinda, kynjajafnréttis og umhverfis- og loftslagsmála.

4.3.5 Fjárfestingar- og uppbyggingaráttak 2021–2023

Til að sporna gegn efnahagslegum áhrifum af heimsfaraldri kórónuveiru hefur ríkisstjórnin brugðist við með fjölbreyttum mótvægisaðgerðum.



Fjárfestingar- og uppbyggingaráttak	Frumvarp 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
Samgöngumannvirki.....	11.555	9.037	4.865	1.500	0
Vegaframkvæmdir og viðhald kerfisins.....	9.040	7.900	3.900	1.500	0
Flugvellir.....	1.895	960	965	0	0
Hafnarframkvæmdir.....	400	177	0	0	0
Úrbætur í innviðum í kjölfar óveðurs í des. 2019 - samgöngumannvirki.....	220	0	0	0	0
Rannsóknir, nýsköpun og skapandi greinar.....	4.475	4.475	4.475	300	300
Aukin framlög til Tæknipróunarsjóðs.....	1.400	1.400	1.400	0	0
Aukin framlög til Rannsóknasjóðs og bættis umhverfis rannsókna.....	1.300	1.300	1.300		
Skapandi greinar.....	1.000	1.000	1.000	0	0
Nýsköpunarsjóður námsmanna, Innviðasjóður og Matvælasjóður.....	775	775	775	300	300
Nýbyggingar og meiri háttar endurbætur.....	3.336	6.031	7.871	6.109	8.004
Endurbætur og viðbygging við sjúkrahúsið á Selfossi.....	600	800	1.400	300	0
Uppbygging safna - Náttúruminjasafn Íslands og Vísindasafn fyrir börn ...	500	300	0	0	0
Samhæfingarmiðstöð viðbragðsaðila.....	300	1.626	1.879	3.852	5.923
Uppbygging og þróun áfangastaða í ferðaþjónustu.....	300	200	200	0	0
Viðbygging við Endurhæfingardeild Landspítala Grensás.....	300	400	800	0	0
Ný legudeild við Sjúkrahúsið á Akureyri.....	206	465	562	377	651
Bygging húsnæðis vegna öryggisvistunar í Reykjanesbæ.....	200	0	0	0	0
Ný heilsugæslutöð í Reykjanesbæ.....	200	300	200	0	0
Annað.....	730	1.940	2.830	1.580	1.430
Viðhald og endurbætur fasteigna.....	2.910	1.355	1.095	1.095	1.095
Viðhald og endurbætur fasteigna í eigu ríkisins.....	1.645	945	945	945	945
Viðbótarfjármagn í Framkvæmdasjóð ferðamannastaða.....	200	0	0	0	0
Annað.....	1.065	410	150	150	150
Stafrænt ísland og upplýsingatækniverkefni.....	2.311	2.254	2.477	1.971	1.951
Endurnýjun upplýsingakerfa, gagnagrunna og tækniinnviða.....	1.311	1.254	1.477	971	951
Stafvæðing opinberra þjónustu - framhald af átaki 2020.....	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
Orkuskipti og grænar lausnir.....	1.800	1.600	1.600	1.300	1.200
Fráveitumál - styrkir til sveitarfélaga.....	800	600	600	400	400
Loftslagsmál - orkuskipti, aukin kolefnisbinding o.fl.....	600	600	600	600	600
Hringrásarhagkerfi - innviðaupbygging, nýsköpun o.fl.....	400	400	400	300	200
Önnur Innviðaverkefni.....	773	608	390	445	240
Úrbætur í innviðum í kjölfar óveðurs í desember 2019 - ýmis verkefni.....	463	398	220	445	240
Kaup á þremur skipum fyrir Landsbjörgu.....	150	150	150	0	0
Annað.....	160	60	20	0	0
Alls.....	27.160	25.360	22.773	12.720	12.790
Þar af rekstur.....	3.268	2.823	2.899	1.071	951

Strax á árinu 2020 var farið í fjárfestingaráttak að fjárhæð 17,9 ma.kr. Tilgangur þess átaks var að fara í ný verkefni eða flýta öðrum fyrirhuguðum verkefnum til að örva efnahagslífið. Leitast var við að velja verkefni sem væru fjölbreytt og atvinnuskapandi til skamms tíma en stuðli jafnframt að aukinni framleiðni til lengri tíma. Í framhaldinu var ákveðið að ráðast í enn frekari fjárfestingar- og uppbyggingaverkefni á árunum 2021–2023 eða nemur 75 ma.kr. á tímabilinu. Vegna umfangs sumra þeirra verkefna nær það einnig yfir á árin 2024 og 2025 og er þá alls veitt yfir 100 ma.kr. til þessara verkefna á áætlunartímabilinu. Að teknu tilliti til átaksins 2020 er því heildar umfang fjárfestingar- og uppbyggingarverkefnanna alls tæplega

119 ma.kr. Um er að fjölbreytt og viðamikil verkefni en hluti þeirra flokkast bókhaldslega undir rekstur. Af 27,2 ma.kr. á árinu 2021 eru um 3,3 ma.kr. rekstur og á árunum 2021–2025 teljast um 11 ma.kr. til rekstrar.

Stærstur hluti átaksins fer í samgöngumannvirki, 33,5 ma.kr., og nýbyggingar og meiri háttar endurbætur, 32,5 ma.kr. Samgöngumannvirkin fela m.a. í sér framkvæmdir við flugvelli, hafnir, einbreiðar brýr, tengivegi, viðhald og umbætur á vegakerfinu. Nýbyggingarnar eru í sumum tilvikum á frumstigi og því er sá flokkur frekar afturhlaðinn. Hönnunar- og undirbúningsferli fer þá fljótt af stað en þungi framkvæmdanna verður á síðari hluta tímabilsins. Má þar nefna framkvæmdir við húsnæði heilsugæslna, Háskóla Íslands, menningarstofnanir og samhæfingarmiðstöð viðbragðsaðila. Einnig er innspýting í rannsóknir, nýsköpun og skapandi greinar með viðbótarframlögum í ýmsa sjóði og átak í upplýsingatækni til að gera þjónustu hins opinbera skilvirkari. Jafnframt eru framlög aukin til grænna verkefna, s.s. orkuskipta, fráveitumála sveitarfélaga og hringrásarhagkerfisins.

4.3.6 Breytingar á útgjaldarömmum málefna sviða frá gildandi fjármálaáætlun

Í fjármálaáætluninni, sem samþykkt var í byrjun júní í fyrra, voru settir fram útgjaldarammar fyrir málefna svið í rekstri ríkissjóðs fyrir tímabilið 2020–2024 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 2020 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 framsetningarbreytingum og öðrum minni háttar aðlögunum, s.s. 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, s.s. tímabundnar frestanir eða hliðrun verkefna.

Við þinglega meðferð fjárlagafrumvarpsins voru gerðar nokkrar breytingar í tengslum við uppfærða spá Hagstofu Íslands sem gerði m.a. ráð fyrir lægra vaxtastigi og verðbólgu en sú sem lá til grundvallar frumvarpi til fjárlaga. Fjárheimildir vegna launa-, gengis- og verðlagsforsendna frumvarpsins voru lækkaðar umtalsvert og tekin voru inn ýmis mál vegna ákvörðunar Alþingis eða ríkisstjórnarinnar. Þá voru gerðar almennar ráðstafanir til að draga úr útgjaldavexti, m.a. vegna minnkandi tekjuvaxtar málefna sviða og málaflokka sem fólu m.a. í sér hliðrun á ýmsum verkefnum sem höfðu tafist. Þá voru einnig gerðar breytingar á hagrænni skiptingu málefna sviða og málaflokka og ýmsar breytingar á framsetningu og aðlaganir á fjárheimildum málefna sviða og málaflokka við endanlega meðferð frumvarpsins á Alþingi. og ýmsar breytingar á framsetningu og aðlaganir á fjárheimildum málefna sviða og málaflokka við endanlega meðferð frumvarpsins á Alþingi.

Í ljósi þeirra efnahagsáhrifa sem heimsfaraldur kórónuveiru hefur haft í för með sér hafa orðið töluverðar breytingar á milli gildandi fjármálaáætlunar og fjármálaáætlunar fyrir árin 2021–2025. Þannig byggist grunnsviðsmynd fjármálaáætlunar 2021–2025 ekki aðeins á ákvörðunum ríkisstjórnarinnar í fyrri fjárlögum og fjármálaáætlunum heldur einnig á stefnumörkun stjórnvalda um að styðja við hagkerfið og sérstökum mótvægisáðgerðum vegna kórónuveirunnar líkt og rakið er í kafla 4.1. Sú stefnumörkun endurspeglast í framlögum til einstakra málefna sviða á tímabili þessarar fjármálaáætlunar. Að framansögðu hafa því ýmsar breytingar verið gerðar á veltu málefna sviða frá þeirri fjármálaáætlun sem samþykkt var í júní í fyrra.

Heildarbreyting á útgjaldarömmum málefna sviða frá fjármálaáætlun 2020–2024

Borið saman við gildandi fjármálaáætlun 2020–2024 er gert ráð fyrir að útgjöld verði að jafnaði um 60 ma.kr. hærri ár hvert á tímabili þessarar áætlunar. Ýmsar ástæður liggja að baki þessum breytingum en stærstan hluta má rekja til fjárfestingar- og uppbyggingarátaks stjórnvalda en alls nema framlög til átaksins um 100 ma.kr. á árunum 2021–2025. Á fyrstu þremur árum þessarar fjármálaáætlunar verður fjárfesting því um þriðjung meiri en gert hafði verið ráð fyrir í fjármálaáætlun 2020–2024. Í töflunni sést umfang þeirra breytinga sem orðið hafa á rammasettum útgjöldum eftir málefna sviðum frá gildandi fjármálaáætlun og til þessarar á verðlagi ársins 2021.

Rekstrargrunnur, m.kr.	2021	2022	2023	2024
Heilbrigðismál	10.439	18.175	19.962	19.210
Félags-, húsnæðis- og tryggingamál	9.204	6.912	7.018	7.241
Mennta- og menningarmál	7.519	8.531	8.909	7.628
Samgöngu- og fjarskiptamál	11.949	9.494	5.489	2.183
Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	8.786	9.147	6.571	3.521
Önnur málefna svið	8.369	7.109	8.058	-1.723
Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	4.806	3.925	4.565	5.324
Umhverfismál	3.471	3.285	3.064	2.897
Almanna- og réttaröryggi	651	-794	58	5.874
Samtals	65.195	65.783	63.692	52.154

Framlög til **heilbrigðismála** aukast mest á milli áætlana eða um alls 67,8 ma.kr. Þar vega þyngst aukin framlög til framkvæmda við nýjan Landspítala en áætlað er að framkvæmdirnar nái hámarki á árunum 2022 og 2023. Þá aukast útgjöld til **mennta- og menningarmála** á tímabilinu um 8 ma.kr. á ári að meðaltali eða alls um 32,6 ma.kr. Þar af nema framlög tengd fjárfestingar- og uppbyggingaráttakinu 14,7 ma.kr. en auk þess er um að ræða aukin framlög í tengslum við mótvægisáðgerðir stjórnvalda vegna veirufaraldursins. Framlög til **félags-, húsnæðis- og tryggingamála** verða rúmlega 30 ma.kr. hærri á gildistíma þessarar fjármálaáætlunar en gert var ráð fyrir í fjármálaáætlun 2020–2024. Skýrist sú aukning einna helst af kerfislægum vexti í greiðslum til framfærslu öryrkja og fjölgun endurhæfingarlífeyrisþega. Áætluð útgjöld vegna **samgöngu- og fjarskiptamála** verða 30 ma.kr. hærri og er sú hækkun að nær öllu leyti til komin vegna fjárfestingarátaks stjórnvalda. Framlög til **nýsköpunar, rannsókna og þekkingargreina** verða alls 28 ma.kr. hærri en áður hafði verið áætlað fyrir árin 2020–2024. Hækkunin er m.a. til komin af auknum framlögum vegna endurgreiðslu kostnaðar vegna rannsókna og þróunar hjá nýsköpunarfyrirtækjum auk stóraukinna framlaga til innlendra samkeppnissjóða á tímabilinu 2021–2023. Samanborið við fjármálaáætlun 2020–2024 aukast útgjöld vegna **umhverfismála** um tæpa 6 ma.kr. en um þriðjung þeirrar aukningar má rekja til ýmissa verkefna sem eru hluti af fjárfestingaráttaki og uppbyggingaráttaki stjórnvalda. Framlög til annarra málefna sviða verða 20 ma.kr. hærri, bæði vegna framlaga í tengslum við fjárfestingaráttakið, s.s. vegna uppbyggingar innviða á ferðamannastöðum og annarra verkefna, s.s. vegna hækkunar á framlagi í tengslum við endurskoðaðan garðyrkjusamning og smíði nýs hafrannsóknaskips.

4.4 Skuldastýring og lánsfjáröflun

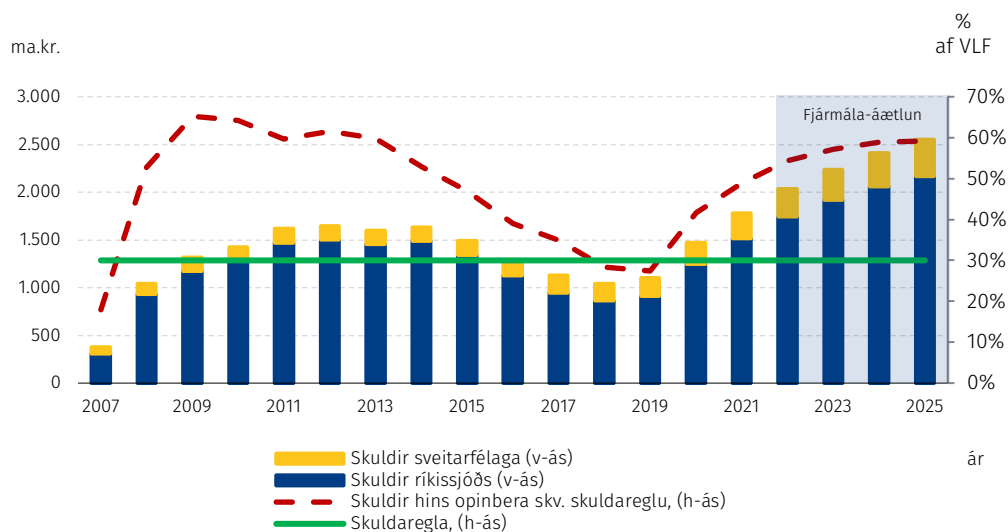
Sú fjármálastefna, sem fylgt var á árunum eftir hrun fjármálakerfisins, byggðist á staðfestu og aga og skýrum markmiðum um að lækka skuldir. Sú stefna, samhliða öflugum

hagvexti yfir tímabilið og óreglulegum tekjum á borð við stöðugleikaframlög og arðgreiðslur fjármálafyrirtækja, leiddi til þess að skuldir fóru stíglækkandi ár frá ári. Hæstar urðu skuldir ríkisins 84% árið 2011 en í lok árs 2019 námu þær 30,7%. Er nú gert ráð fyrir að heildarlánsfjárförf ríkissjóðs árið 2020 verði 359 ma.kr. og að heildarskuldir ríkissjóðs aukist um nærri 338 ma.kr., eða um hartnær einn ma.kr. á degi hverjum. Verða skuldir ríkissjóðs þá 1.251 ma.kr. í árslok 2020, eða 43,9% af VLF. Að óbreyttu munu skuldir aukast enn út gildistíma þessarar fjármálaáætlunar.

Sveitarfélögin höfðu einnig náð verulegum árangri við lækkingu skulda yfir sama tímabil og voru skuldir hins opinbera í heild komnar niður fyrir skilgreind mörk samkvæmt fjármála-reglum laga um opinber fjármál. Áhrif heimsfaraldurs kórónuveiru á tekjur og gjöld hins opinbera, ríkis og sveitarfélaga eru fyrirvaralítill og djúpstæð. Því munu skuldir hins opinbera vaxa að nýju í ár vegna hallareksturs og mótvægisáðgerða sem stjórnvöld hafa gripið til.

Skuldir hins opinbera samkvæmt skilgreiningu 7. gr. laga um opinber fjármál námu tæplega 28% af VLF í árslok 2019 en munu hækka í 42% við lok þessa árs og í 49% í árslok 2021. Ef ekkert væri að gert er útlit fyrir að skuldir yrðu um 65% af VLF árið 2025 og yrðu því álíka háar og þær voru í kjölfar fjármálahrunsins árið 2009. Með ráðstöfunum, sem gengið er út frá að gerðar verði í þessari fjármálaáætlun, mun aukning skulda sem hlutfall af VLF stöðvast í um 59% árið 2025. Þrátt fyrir þennan vöxt verður hlutfall opinberra skulda af landsframleiðslu tiltölulega hóflegt í samanburði við flest önnur vestræn ríki. Skulda- aukninguna er að mestu leyti hægt að rekja til hallareksturs ríkissjóðs en hlutdeild hans í skuldum hins opinbera hækkar úr 81% í árslok 2019 í 85% á síðasta ári þessarar fjármála-áætlunar. Vöxtur skulda sveitarfélaga verður því hlutfallslega minni á tímabilinu.

Skuldir hins opinbera af VLF ná jafnvægi árið 2025



Rammagrein 5 – Sviðsmyndir um aðra þróun efnahagsmála

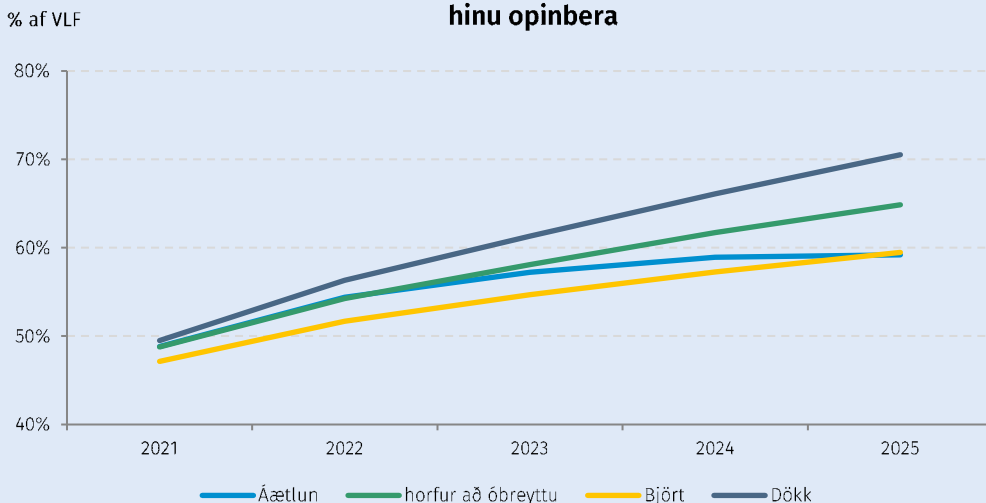
Þar sem grundvallaróvissa ríkir um þróun efnahagsmála á næstu árum eru í fjármála-áætlun settar fram sviðsmyndir sem leiða til annarrar afkomu og þróunar skulda hins opinbera. Sviðsmyndirnar sem settar eru fram hér eru fjórar. Í fyrsta lagi framreikningur sem byggist á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands og er án afkomubætandi aðgerða. Í öðru lagi áætlunin sjálf sem einnig byggist á þjóðhagsspánni en inniheldur aðgerðir. Í þriðja lagi dekkri

sviðsmynd sem byggist á óhagstæðari efnahagsforsendum en þjóðhagsspáin sýnir og í fjórða lagi hjartari sviðsmynd sem byggist á hagstæðari þróun efnahagsmála. Nánari umfjöllun um sviðsmyndirnar er að finna í kafla 2.

Á myndinni er þróun skulda hins opinbera sett fram miðað við fyrrgreindar sviðsmyndir. Fjármálaáætlun og hjarta sviðsmyndin gefa áþekka niðurstöðu skuldahlutfalls á lokaári áætlunarinnar en þó á ólíkum forsendum. Í björtu sviðsmyndinni tekur ferðaþjónusta sterkar við sér árin 2021 og 2022 en í grunnspá. Í dökku sviðsmyndinni er reiknað með að lengri tíma taki að ráða niðurlögum faraldurs COVID-19 í heiminum með frekari neikvæðum áhrifum á efnahagsþróunina. Það verður þó að teljast ólíklegasta niðurstaðan af þessum fjórum að þróun efnahagsmála verði svo dökk og að ekki verði gripið til neinna ráðstafana.

Raungerist hjartari sviðsmyndin verður hægt að ná markmiðum fjármálaáætlunar með lægri afkomubætandi tekju- og gjaldaráðstafanir eins og fjallað er um í kafla 3. Hjarta sviðsmyndin veitir einnig tækifæri til að skuldaþróunin nái jafnvægi fyrr en ella.

Efnahagsforsendur og aðgerðir leiða til ólíkrar skuldaþróunar hjá hinu opinbera



Sjóðstreymi A-hluta ríkissjóðs

Handbært fé frá rekstri er það fé sem regluleg starfsemi ríkisins skilar þegar frá eru taldar rekstrarfærðar tekjur og gjöld sem ekki koma til innheimtu eða útgreiðslu á árinu. Áætlað er að á árinu 2020 verði handbært fé frá rekstri A-hluta ríkissjóðs neikvætt um 248 ma.kr. og neikvætt um 182 ma.kr. árið 2021. Heimild til fyrirtækja um að fresta skattgreiðslum vegna tekjumissis hefur valdið tilfærslu á innheimtu skatttekna frá árinu 2020 til 2021. Handbært fé frá rekstri verður minna neikvætt þegar líður á áætlunartímabilið með bættri afkomu ríkissjóðs og batnar um 187 ma.kr. frá 2020 til loka tímabils fjármálaáætlunar.

Fjárfestingar í efnislegum eignum, lánveitingar, mótttekinn arður o.fl. teljast til fjárfestingarhreyfinga sjóðstreymis. Útlit er fyrir að fjárfestingarhreyfingar verði neikvæðar um 97 ma.kr. árið 2021, að stærstum hluta vegna fjárfestingarframlaga til framkvæmdaverkefna á ýmsum málefna sviðum m.a. vegna fjárfestingarátaks ríkisstjórnarinnar. Fjárfestingarhreyfingar verða jákvæðari á síðari hluta fjármálaáætlunar, að mestu leyti vegna meiri arðgreiðslna frá fyrirtækjum í eigu ríkissjóðs eftir að þau rétta úr kútnum eftir erfiðari rekstrarskilyrði í heimsfaraldri og lægra fjárfestingarstigs þegar sérstakar örvunaraðgerðir renna sitt skeið. Til fjárfestingarhreyfinga teljast einnig innborganir ríkissjóðs vegna

ó fjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins sem nema 8 ma.kr. út áætlunartímabilið. Nánar er fjallað um lífeyrisskuldbindingar í umfjöllun um málaflokk 33.30 í 8. kafla. Áætlað er að hreinn lánsfjárfjöfnuður, þ.e. það fé sem taka þarf að láni til þess að fjármagna rekstur og fjárfestingarhreyfingar ríkissjóðs, verði neikvæður um 279 ma.kr. á árinu 2021 en batni á áætlunartímabilinu um 178 ma.kr. vegna bættrar afkomu ríkissjóðs.

Sjóðstreymi A-hluta ríkissjóðs, m.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
Handbært fé frá rekstri	-248.486	-181.957	-175.143	-127.199	-93.381	-61.957
Fjárfestingarhreyfingar	-77.935	-97.078	-62.794	-37.097	-40.304	-38.844
Hreinn lánsfjárfjöfnuður	-326.421	-279.034	-237.937	-164.296	-133.684	-100.800
Fjármögnunarhreyfingar						
Tekin langtímalán	436.007	427.300	398.400	198.100	211.500	196.100
Þar af innlend	359.000	427.300	322.400	198.100	135.400	196.100
Afborganir af teknum lánnum	-111.201	-149.900	-173.200	-33.800	-77.800	-95.300
Þar af innlendar	-66.200	-149.900	-84.500	-33.800	-1.700	-95.300
Fjármögnunarhreyfingar	324.806	277.400	225.200	164.300	133.700	100.800
Breyting á handbæru fé	-1.615	-1.634	-12.737	4	16	0

Afborganir af teknum lánnum verða nokkuð þungar á næstu tveimur árum þegar stórir flokkar ríkisskuldabréfa eru á gjalddaga. Afborganir að viðbættum hreinum lánsfjárfjöfnumi mynda þörf fyrir lántöku. Í töflunni hér á undan eru sýnd áætluð tekin langtímalán sem eru framhlaðin í takt við hreinan lánsfjárfjöfnuð og afborganir. Af þessu leiðir að heildarlántaka á áætlunartímabilinu nemur 1.431 ma.kr. Umfjöllun um hvernig að fjármögnun ríkissjóðs verður staðið er að finna hér að aftan.

Samsetning skulda ríkissjóðs

Í lok árs 2019 námu innlendar skuldir ríkissjóðs 726 ma.kr. en þær samanstanda einkum af ríkisvixlum og verðtryggðum og óverðtryggðum ríkisbréfum. Á sama tíma námu erlendar skuldir 187 ma.kr. Þær samanstanda að stærstum hluta af þremur markaðsútgáfum í evrum frá árunum 2017, 2019 og 2020, samtals að fjárhæð um 1.500 milljónir evra, en að auki eru útistandandi eftirstöðvar af útgáfu í Bandaríkjadöllum frá árinu 2012 að fjárhæð 92 milljónum Bandaríkjadala. Samsetning lána ríkissjóðs hefur tekið nokkrum breytingum á síðustu árum. Hlutdeild markaðshæfra bréfa hefur aukist á kostnað ómarkaðshæfra bréfa og dregið hefur úr hlutfalli óverðtryggðra skulda en hlutfall verðtryggðra skulda hefur aukist. Hlutfall erlendra skulda er nú um 22% til samanburðar við rúm 30% þegar það fór hæst á síðasta áratug.

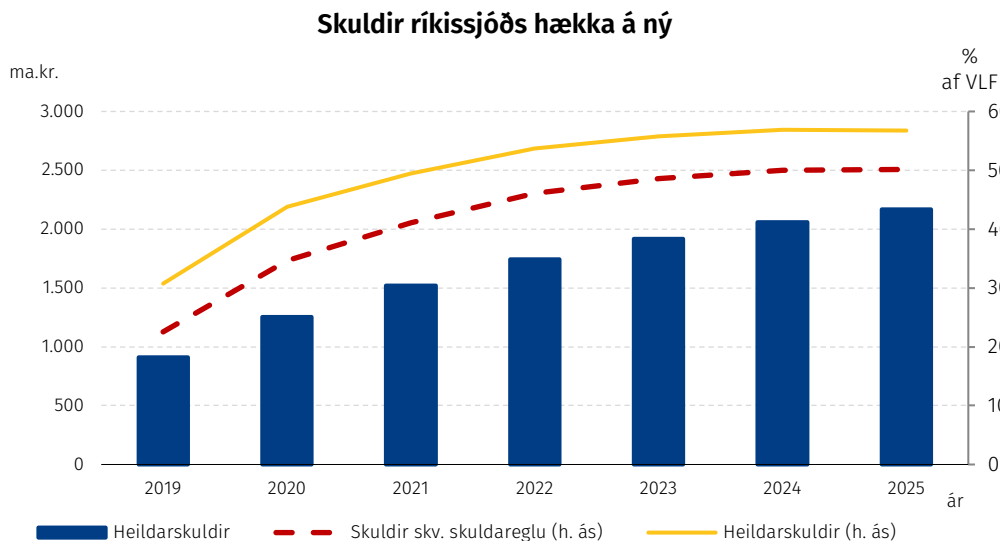
Öflun lánsfjár á yfirstandandi ári

Það sem af er ári hefur 359 ma.kr. fjárþörf ríkissjóðs í ár einkum verið mætt með aukinni útgáfu ríkisbréfa og víxla. Ákveðið var að sameina lausafjárstyringu ÍL-sjóðs og ríkissjóðs í apríl sl. Það gefur ríkissjóði aukinn sveigjanleika til að mæta vaxandi fjárþörf en gert ráð fyrir að ríkissjóður taki um 95 ma.kr. að láni frá ÍL-sjóði með þessum hætti á árinu. Ríkisbréfaútgáfa á fyrstu þremur fjórðungum ársins nemur um 110 ma.kr. og í september eru útistandandi víxlar sem ná yfir næstu áramót um 45 ma.kr. Stefnt er að því að mæta lánsfjárþörf það sem eftir er árs með sambærilegum hætti og það sem af er ári, þ.e. með útgáfu ríkisskuldabréfa og víxla og áður nefndri lántöku frá ÍL-sjóði. Auk þessara úrræða til öflunar lánsfjár innanlands hefur ríkissjóður kost á að nýta gjaldeyriseign sína í Seðlabankanum til að mæta fjárþörf. Í maí sl. gaf ríkissjóður út skuldabréf í evrum til 6 ára

og nam fjárhæð þess um 76 ma.kr. Í júlí voru eftirstöðvar af skuldabréfi, um 44 ma.kr., sem gefið var út í evrum á árinu 2014 greitt upp á gjalddaga. Gjaldeyrissinnstæður ríkissjóðs hafa því vaxið um ríflega 70 ma.kr. á árinu en þar af er rúmlega helmingur gengisáhrif.

Fjárförf og fjármögnun til næstu ára

Í þessari fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að skuldir ríkissjóðs aukist um 917 ma.kr. á fimm ára tímabili og verði 2.168 í lok ár 2025. Svo brött aukning skulda felur í sér að ríkissjóður þarf að tryggja sér lánsfé til að mæta bæði aukningu skulda og endurfjármögnun lána sem eru á gjalddaga á tímabilinu. Þessi lánsfjárförf er áætluð 277 ma.kr. umfram afborganir á árinu 2021 en fer lækkandi með bættri afkomu í rúmlega 100 ma.kr. árið 2025 þegar hækkun skuldahlutfalls ríkissjóðs stöðvast.



Vel hefur gengið að mæta fjármögnunarþörf ríkissjóðs það sem af er ári en hlutfall víxla og annarrar skammtímafjármögnunar hefur aukist. Það er markmið skuldastýringarinnar að draga úr vægi víxla og færa fjármögnun í auknum mæli yfir í skuldabréf til lengri tíma. Ljóst má þó vera að áskorun getur falist í fjármögnun svo snöggrar skuldaaukningar á ásettangum kjörum, ekki síst á smáum innanlandsmarkaði. Sú áskorun er þó viðráðanlegri en ella vegna hóflegar skuldastöðu hins opinbera við upphaf faraldursins, góðs láns hæfis, sterkrar vaxtargetu hagkerfisins og aukins trúverðugleika hagstjórnarinnar undanfarinn áratug. Vert er líka að hafa í huga að hallareksturinn endurspeglar aukna sparnaðarhneigð heimila og fyrirtækja vegna faraldursins. Dragi úr henni og taki hagkerfið hraðar við sér og af meiri krafti en nú er búist við, munu sjálfvirkir sveiflujafnarar draga hratt úr skuldaföfnuninni. Magnbundin íhlutun af hálfu Seðlabankans mun einnig styðja við fjármögnunarmöguleika ríkissjóðs með kaupum á löngum ríkisskuldabréfum á eftirmarkaði. Að sama skapi getur ríkissjóður dregið úr lántökuþörf með nýtingu gjaldeyrissinnstæða. Kjör ríkissjóðs á erlendum lánamörkuðum endurspeglar góðan árangur í hagstjórn og opinberum fjármálum á síðustu árum og tiltrú og traust fjárfesta. Gild rök eru fyrir því að hugað verði að frekari útgáfum á erlendum fjármálamörkuðum á næstu misserum, m.a. m.t.t. uppgreiðslna á þegar teknum erlendum lánum á allra næstu árum. Slíkar ákvarðanir byggjast þó alltaf á vel ígrunduðu mati á stöðu fjármálamarkaða og þeim kjörum sem þar bjóðast.

Fjármögnunarleiðir

Stefna í lánamálum, sem lýst er hér að neðan, skilgreinir markmið um samsetningu fjármögnunar ríkissjóðs. Ekki er gerð nákvæm áætlun um þessa samsetningu út tímabil fjármálaáætlunar. Það verður talsverð áskorun að mæta mikilli fjárþörf ríkissjóðs næstu árin og leita þarf allra leiða og skoða möguleika á öðrum fjármögnunarleiðum til viðbótar við þær sem ríkissjóður hefur nýtt. Hér á eftir verða reifaðir helstu möguleikar við fjármögnun ríkissjóðs sem líklegt er að horft verði til á næstu árum.

Ríkisbréf

Á síðustu árum hefur megináhersla verið lögð á að mæta fjárþörf ríkissjóðs á innanlandsmarkaði. Stóran hluta síðasta áratugar hefur verið afgangur af rekstri ríkissjóðs og einnig hafa fallið til óreglulegar tekjur sem nýttar hafa verið til niðurgreiðslu skulda. Skuldir lækkuðu hratt og nettóríkisbréfaútgáfa hefur verið neikvæð undanfarin ár. Samkvæmt stefnu í lánamálum er markmiðið að hafa stærstan hluta lánasafnsins í ríkisbréfum. Til þess að styðja við innlendan skuldabréfamarkað og mæta fjármögnunarþörf hefur ríkissjóður að jafnaði gefið út um 40 ma.kr. af ríkisbréfum á síðustu árum en fyrir liggur að eftirspurn hefur verið umfram það framboð. Það verður að teljast líklegt að unnt verði að mæta stórum hluta af fjárþörf með útgáfu ríkisbréfa í mismunandi tímalengdum og sér í lagi ef bæði er horft til verðtryggðar og óverðtryggðar útgáfu. Í ljósi mikillar fjármögnunarþarfar næstu ár er æskilegt að færa fjármögnun í auknum mæli yfir í skuldabréf til lengri tíma. Það þarf þó jafnframt að huga að markmiðum stefnu í lánamálum um endurgreiðsluferil, stærð og fjölda markflokka.

Víxlar

Fram eftir ári hefur eftirspurn eftir styttri ríkisbréfum og víxlum verið talsvert umfram framboð. Eftirspurn eftir víxlum og skammtímafréfum hefur meðal annars aukist vegna þess að bankarnir hafa fært sig úr innlánnum í Seðlabanka vegna minna framboðs bankans á bundnum innlánnum til eins mánaðar. Víxlar hafa verið gefnir út með mismunandi tímalengdum, allt frá 1 mánuði upp í 12 mánaða. Í lok þriðja ársfjórðungs eru víxlar um 13% af heildarskuldum ríkissjóðs.

ÍL-sjóður

Sameining lausafjárstyringar ríkissjóðs og ÍL-sjóðs hefur aukið sveigjanleika í fjármögnun ársins. Lántaka frá ÍL-sjóði er áætluð um 95 ma.kr. á yfirstandandi ári. Lántökurnar hafa stuðlað að styrkri sjóðstöðu ríkissjóðs um þessar mundir og nemur hún við framlagningu áætlunarinnar rúmum 85 ma.kr. Á næsta ári er gert ráð fyrir óbreyttri tilhögun og er lántaka áætluð svipuð og í ár eða 95 ma.kr. Vænt sjóðstreymi til ÍL-sjóðs skýrist annars vegar af afborgunum af lánum og fjárfestingum og hins vegar af uppgreiðslum. Í ljósi þess að lánasafnið fer minnkandi er erfitt að áætla sambærilegt sjóðstreymi út tímabil fjármálaáætlunar og því er aðeins gert ráð fyrir frekari lántöku frá sjóðnum á árinu 2021.

Erlend lántaka

Erlendar innstæður ríkissjóðs í Seðlabanka nema nú um 220 ma.kr. og er hægt að nýta þær til fjármögnunar ríkissjóðs eftir því sem þörf krefur. Andvirði erlendar lántöku hefur á síðustu árum verið lagt inn í Seðlabanka sem hluta af gjaldeyrisforða en ekki verið nýtt til að fjármagna rekstur ríkissjóðs. Sá möguleiki er þó ávallt fyrir hendi. Í ljósi þess að afla þarf um 900 ma.kr. umfram afborganir á næstu fimm árum kann að vera hagkvæmt að mæta þeirri fjárþörf að hluta með erlendum lánum. Í því sambandi ber þó að hafa í huga áhrif á peningamagn í umferð og gjaldeyrisforða. Jafnframt kemur til álita að auka erlenda lántöku

hlutfallslega á tímabili fjármálaáætlunar verði slíkt talið skynsamlegt með tilliti til kjara og áhættu.

Græn og sjálfbær fjármögnun

Útgáfa grænna skuldabréfa hefur aukist á heimsvísu á síðustu árum og eins hefur áhersla á sjálfbæra fjármögnun aukist. Í sumar var skipaður verkefnahópur til að kanna fýsileika þess fyrir ríkissjóð að fjármagna skýrt skilgreind græn og sjálfbær verkefni hér á landi með slíkri útgáfu. Græn og sjálfbær fjármögnun getur bæði verið í innlendri eða erlendri mynt. Á síðustu árum hefur ríkissjóður haft mjög takmarkaða fjármögnunarþörf og því hefur það verið nægileg áskorun að viðhalda almennri útgáfu ríkissjóðs. Áhrif heimsfaraldursins gefur tækifæri á að skoða fleiri valkosti fyrir ríkissjóð þegar kemur að fjármögnunarleiðum enda fjárþörfin umtalsverð og erfitt að finna henni allri sama farveg. Fjárfestar í grænum og sjálfbærum útgáfum væru viðbót við fjárfestaflöru í núverandi ríkisbréfum, innlendum og erlendum. Markmið verkefnahópsins er að skilgreina verkefni, fjárfestingar og útgjöld sem gætu fallið innan þessa ramma. Binda má vonir við að hluta af fjárþörf komandi ára geti verið mætt með grænni og sjálfbærri fjármögnun.

Verkefnafjármögnun

Hægt er að mæta fjármögnunarþörf vegna sérstakra verkefna eða fjárfestinga með sérstökum lántökum, t.d. frá fjölþjóðlegum fjármálastofnunum. Það gæti bæði átt við verkefni sem ríkið fjármagnar að fullu eða sem eru skilgreind sem samstarfsverkefni ríkis og einkaaðila.

Sala eigna

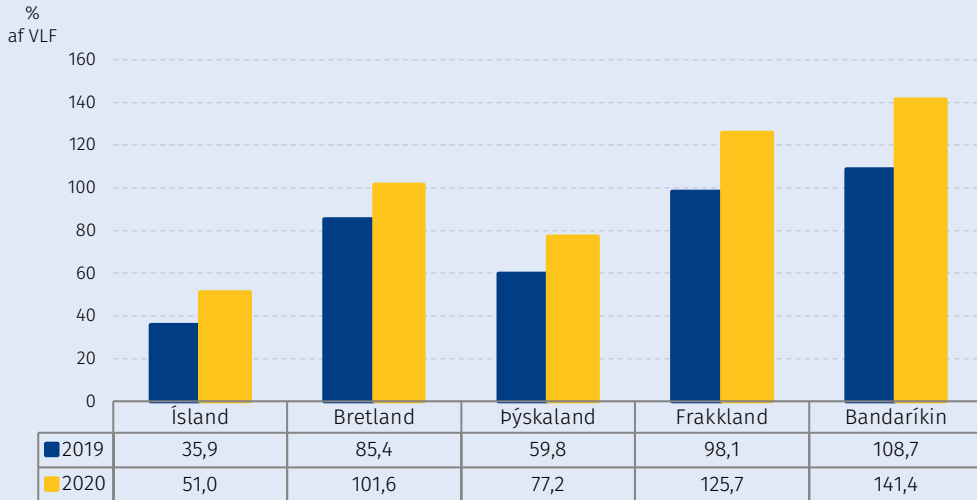
Ríkið hefur möguleika á að mæta fjárþörf með andvirði af sölu eigna. Áformum um sölu á hlutum ríkisins í Íslandsbanka var slegið á frest en ef af þeirri sölu yrði væri unnt að draga úr fjármögnunarþörf eða lækka skuldir á móti. Slík sala gæti verið vænlegur kostur á síðari hluta fjármálaáætlunar og þar með yrði hægt að draga úr skuldaaukningu fyrr en ella.

Rammagrein 6 – Alþjóðlegur samanburður og lánshæfi

Skuldasöfnun getur haft neikvæð áhrif á lánshæfismat ríkissjóðs en eftir bætt lánshæfi undanfarin ár setti Fitch Ratings lánshæfi ríkissjóðs Íslands á neikvæðar horfur í vor vegna veikari hagvaxtarhorfa og áhrifa kórónufaraldursins á fjármál hins opinbera og efnahagslíf. Ef ekki tekst að stöðva skuldasöfnun ríkissjóðs á næstu árum getur það grafið undan trausti á ríkisfjármálunum og leitt til frekari neikvæðra áhrifa á lánshæfismat. Versni lánshæfismat ríkissjóðs getur það haft áhrif á lánakjör ríkissjóðs og annarra innlendra aðila. Í þessu ljósi er stöðvun skuldasöfnunar á mælikvarða skuldareglu laga um opinber fjármál lykilmarkmið til að halda megi sem bestu lánshæfismati.

Þrátt fyrir vaxandi skuldir verður skuldastaða hins opinbera á Íslandi enn hófleg í alþjóðlegum samanburði. Skuldaaukning hjá hinu opinbera á Íslandi er bæði minni og skuldirnar lægri í lok árs 2020 en hjá þeim þjóðum sem hér eru til samanburðar. Flest ríki hafa þurft að grípa til viðamikilla ráðstafana og orðið fyrir tekjutapi vegna afleiðinga faraldursins og viðbragða við honum. Lækkandi vextir valda því að vaxtajöfnuður verður mun hagstæðari en hann var á síðasta tímabili skuldaaukningar og vaxtakostnaður vex hlutfallslega lítið í samanburði við aukningu skulda.

Skuldastaða Íslands er lág í alþjóðlegum samanburði*



* Heimild: World Economic Outlook Update, June 2020: A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery. International Monetary Fund (2020). Myndin sýnir heildarskuldur hins opinbera samkvæmt Maastricht-skilgreiningu (sem er önnur skilgreining á skuldum en skv. skuldareglu laga um opinber fjármál).

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 lánsfjárþörf 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, markflokki, hlutfalli endurfjármögnunar og lánstíma. Í ljósi þeirrar miklu fjárþarfar, sem ríkissjóður stendur frammi fyrir á næstu árum, þarf að taka þessi viðmið til skoðunar og laga að breyttum aðstæðum. Við uppbyggingu markflokka hefur verið miðað við að hver flokkur verði nægilega stór til þess að tryggja virka verðmyndun á eftirmarkaði. Fjöldi flokka og stærð þeirra skal taka mið af skuldum og fjármögnunarþörf ríkissjóðs.

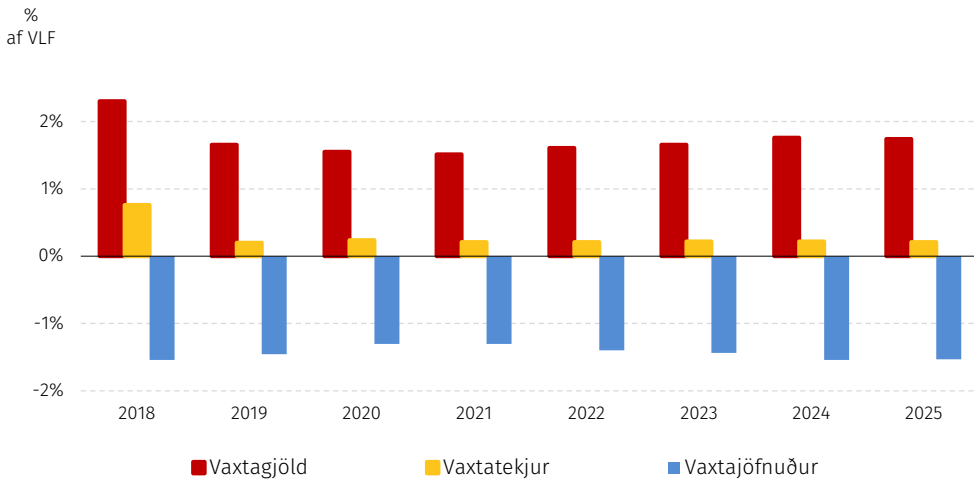
Stefna varðandi lánsfjármögnun í erlendum gjaldmiðlum miðast fyrst og fremst við að viðhalda reglubundnum aðgangi að alþjóðlegum fjármálamörkuðum og stuðla að aðgengi að fjölbreyttum hópi fjárfesta. Í því skyni hefur ríkissjóður reglubundið gefið út markaðs-skuldabréf erlendis. Útgáfa ríkissjóðs á erlendum mörkuðum greiðir fyrir aðgengi annarra innlendra fyrirtækja að erlendu lánsfé og veitir mikilvægt viðmið fyrir lánskjör. Erlend lánsfjármögnun hefur hingað til ekki verið nýtt til að fjármagna rekstur ríkissjóðs en halda þarf þeim möguleika opnum til að bregðast við aukinni fjárþörf á tímabili fjármálaáætlunar.

Ríkissjóður beitir virkri lausafjárstýringu til að jafna sveiflur á innstæðureikningi. Í því skyni getur ríkissjóður tekið og veitt skammtímalán á markaði. 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. Í hagræðingarskyni var t.a.m. lausafjárstýring ÍL-sjóðs og ríkissjóðs sameinuð á vormánuðum. Með því að skoða lausafjárstýringu heildstætt á þann hátt er unnt að hámarka ávinning og tekjur ríkissjóðs.

Vaxtjöfnuður

Um fjöllunin hér tekur mið af hreinum vaxtjöfnuði, þ.e. hreinn vaxtakostnaður af teknum lánunum að frádrögnum vaxtatekjum af peningalegum eignum. Verðbætur eru meðtaldar en ekki reiknaðir vextir af ófjármögnum lífeyrisskuldbindingum. Vaxtjöfnuður fer versnandi á tímabili fjármálaáætlunar vegna hækkunar skulda og vaxtagjalda þar til hækkun skuldahlutfalls ríkissjóðs stöðvast undir lok áætlunartímabilsins. Vaxtatekjur breytast lítillega til hækkunar á síðari hluta tímabils. Sökum lágs vaxtastigs eru áhrif versnandi vaxtjöfnuðar á afkomu ríkissjóðs mun minni en sem nemur hækkun skulda.

Vaxtjöfnuður ríkissjóðs



Vaxtjöfnuður er áætlaður neikvæður um 1,3% af VLF bæði á yfirstandandi ári og því næsta. Í fjármálaáætlun fer vaxtjöfnuðurinn versnandi um 0,2% af VLF á áætlunartímabilinu þar til hann nær jafnvægi árið 2025 og verður þá áþekkur því sem hann var fyrir heimsfaraldirinn. Til samanburðar má nefna að vaxtjöfnuðurinn var neikvæður um rúmlega 3% árið 2013. Frekari umfjöllun um vaxtatekjur er að finna í kafla 4.2 og ítarlegri umfjöllun um þróun vaxtagjalda er í kafla 4.3.

4.5 Fjárhagsáhætta ríkissjóðs

Ríkissjóður stendur á hverjum tíma frammi fyrir ýmissi fjárhagsáhættu sem getur haft mikil áhrif á afkomu hans. Sú áhætta tengist fyrst og fremst beinum og óbeinum skuldbindingum en þar að auki geta ýmsir ytri þættir haft fjárhagsáhættu í för með sér fyrir ríkissjóð. Þetta getur leitt til þess að endanleg afkoma ríkissjóðs verði önnur en gert var ráð fyrir í fjárlögum og fjármálaáætlun. Heimsfaraldur kórónuveiru hefur aukið áhættu og óvissu verulega og þegar haft umtalsverð áhrif á afkomuhorfur ríkissjóðs í ár og á næstu árum. Áhrif faraldursins munu leiða til aukinna útgjalda og skuldsetningar ríkissjóðs á komandi misserum líkt og rakið er að framan. Hér verður gerð grein fyrir helstu áhættu- og óvissuþáttum sem geta haft áhrif á afkomu ríkissjóðs á tímabili fjármálaáætlunar 2021–2025.

4.5.1 Beinir skuldbindingar ríkissjóðs

Gjöld sem fyrirsjáanlegt er að falla munu á ríkissjóð á ákveðnum tíma teljast til beinna skuldbindinga. Ein helsta beina skuldbinding ríkissjóðs felst í lífeyrisskuldbindingum vegna B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR) en uppgjör hvers árs er háð ýmsum ytri eða tryggingarfræðilegum breytingum. Ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar hækkuðu um tæpa 75 ma.kr. á milli árána 2018 og 2019 eða úr 647 ma.kr. í 722 ma.kr. Samsvarar það 11,6% hækkun á milli ára. Sem hlutfall af VLF hækkuðu lífeyrisskuldbindingar úr 22% í 25%. Hækkun lífeyrisskuldbindinga á milli ára skýrist fyrst og fremst af breyttum matsaðferðum og reikningsskilum. Þar vegur þyngst að nú eru nýttar nákvæmari aðferðir við mat á lífslíkum en áður var gert og nema breytingarnar vegna breyttra reikningskila 83,4 ma.kr. Á móti vegur að ávöxtun sjóðsins var há í sögulegu samhengi, eða um 14,8% að raungildi. Tryggingafræðilegar forsendur auka lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs um 19,8 ma.kr. á milli ára. Ef ekki hefðu komið til breytt reikningsskil hefðu hreinar lífeyrisskuldbindingar lækkað um 8,5 ma.kr. á árinu 2019.

Í fjárlögum eru árlega ákvarðaðar greiðslur vegna lífeyrishækkana (hækkun greiðslna til lífeyrisþega vegna launaþróunar) og nýrrar ávinnslu réttinda umfram iðgjaldagreiðslur. Greiðslurnar nema 25,5 ma.kr. í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2021. Að auki gerir fjármálaáætlun ráð fyrir 8 ma.kr. árlegum forinngreiðslum úr ríkissjóði til B-deildar LSR, vegna bakábyrgðar ríkissjóðs, til að tryggja getu sjóðsins til að mæta skuldbindingum. Greiði ríkissjóður sambærilega fjárhæð árlega næstu 30 ár er áætlað að þau framlög dugi til þess að sjóðurinn geti staðið undir lífeyrisskuldbindingum sínum miðað við núgildandi tryggingafræðilegar forsendur. Áætlanir gera ráð fyrir að hlutfall lífeyrisskuldbindinga af VLF fari lækandi á tímabili fjármálaáætlunar, einkum vegna þessara forgreiðslna, hagvaxtar og fækkunar sjóðsfélaga.

4.5.2 Óbeinar skuldbindingar ríkissjóðs

Fjárhagslegar skuldbindingar sem mögulega geta fallið á ríkissjóð við ákveðin skilyrði í framtíðinni eru óbeinar skuldbindingar en óvissa ríkir um hvort og hvenær slík gjöld falla til. Veittar ríkisábyrgðir samkvæmt lögum nr. 121/1997 teljast til helstu óbeinu skuldbindinga ríkissjóðs. Þorri ríkisábyrgða er vegna Íbúðalánasjóðs (nú ÍL-sjóðs), eða 82%, og Landsvirkjunar, 9%. Staða veittra ríkisábyrgða hefur farið lækandi á síðustu árum og námu þær 920 ma.kr. í lok árs 2019 sem samsvarar 31% af VLF. Undanfarin ár hefur dregið úr umfangi áhættu ríkissjóðs, m.a. vegna uppgreiðslu skulda Landsvirkjunar sem bera ríkisábyrgð. Á móti kemur að kostnaður og áhætta ríkissjóðs vegna ÍL-sjóðs (áður Íbúðalánasjóðs) hefur aukist mjög vegna vaxtaþróunar og aukinnar uppgreiðslu lána.

Ríkisábyrgðir

Ekki er gert ráð fyrir að ríkissjóður gefi út nýjar hefðbundnar ríkisábyrgðir á tímabili þessarar fjármálaáætlunar. Hins vegar er einn meginþáttur stuðningsaðgerða stjórnvalda vegna efnahagsáhrifa kórónuveirufaraldursins veiting ríkisábyrgða á lánum sem veitt eru til fyrirtækja. Þannig hefur ríkissjóður gengist í ábyrgð á almennum stuðnings- og viðbótarlánum sem veitt er til fyrirtækja fyrir milligöngu Seðlabankans og fjármálafyrirtækja. Lánin eru ætluð fyrirtækjum, einkum smáum og meðalstórum, sem orðið hafa fyrir verulegu tekjufalli og eiga þar af leiðandi við tímabundinn rekstrarvanda eða lausafjávanda að etja vegna heimsfaraldursins. Ríkissjóður gengst í ábyrgð fyrir 70–100% af fjárhæð lánanna sem fyrirtæki geta fengið að uppfylltum ákveðnum fjárhagslegum og öðrum skilyrðum, m.a. að lántaki greiði ekki arð eða kaupi eigin hluti á meðan ríkisábyrgðar nýtur við. Við frágang fjármálaáætlunar höfðu verið veitt lán undir þessum lánaúrræðum fyrir alls um 5 ma.kr. Lánstími vegna slíkra lána er að hámarki 30 mánuðir.

Í byrjun september mánaðar samþykkti Alþingi frumvarp fjármála- og efnahagsráðherra til laga um breytingu á lögum um ríkisábyrgðir og frumvarp til fjárukalaga. Með samþykkt þeirra veitti Alþingi heimildir fyrir ríkisábyrgð á lánalínu Icelandair í tengslum við heimsfaraldur kórónuveiru. Aðkoma ríkisins að málefnum Icelandair byggðist á fjórum meginforsendum:

1. Að aðkoma ríkisins sé nauðsynleg í þeim tilgangi að tryggja traustar og órofnar flugsamgöngur til og frá landinu.
2. Að tryggja að til staðar sé flugrekstraraðili sem taki öflugan þátt í efnahagslegri viðspyrnu þegar þar að kemur.
3. Að rekstrar- og samkeppnishæfni til lengri tíma sé tryggð.
4. Að almannafé og áhætta ríkisins verði takmörkuð við það sem þjóni opinberum hagsmunum en hafi ekki að markmiði að verja hag hluthafa eða lánardrottna.

Fyrirgreiðslu ríkissjóðs við Icelandair er ætlað að stuðla að áframhaldandi rekstri félagsins og tryggja að fullnægjandi árangur geti náðst í fjárhagslegri endurskipulagningu þess. Alþingi samþykkti ábyrgðina, sem nemur 90% af fjárhæð 120 milljóna Bandaríkjadala (um 16,5 ma.kr. við framlagningu fjármálaáætlunar) lánalínu til þrautavara. Ábyrgðin var háð því að niðurstaða hlutfjárútbóðs, sem Icelandair boðaði til um miðjan septembermánuð, yrði jákvæð og varð ábyrgðin því virk eftir árangursríkt útböð félagsins 17. september. Þótt ekki sé gert ráð fyrir að Icelandair dragi á lánalínuna miðað við framlagða sviðsmynd um rekstraráætlun er umtalsverð óvissa um flug næstu misserin. Þar af leiðandi felur ábyrgðin í sér áhættu fyrir ríkissjóð.

Með breytingu á lögum um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun og lögum um ríkisábyrgðir var stofnaður Ferðaábyrgðasjóður til að veita lán til ferðaskrifstofa vegna skipulegra ferða sem fallið hafa niður vegna heimsfaraldursins. Nánar tiltekið hefur sjóðurinn það hlutverk að bregðast sérstaklega við lausafjávanda ferðaskrifstofa með því að endurgreiða neytendum þær greiðslur sem þeir hafa innt af hendi vegna pakkaferða sem orðið hefur að afbóka eða afpanta vegna ófyrirsjáanlegra og óviðráðanlegra aðstæðna vegna áhrifa heimsfaraldurs kórónuveiru. Jafnframt er ferðaskrifstofum heimilt að taka lán hjá sjóðnum vegna ferða sem felldar voru niður og felldar voru niður og þær höfðu áður endurgreitt. Áhætta af þessum lánum er hliðstæð áhættu vegna ríkisábyrgða vegna lána til fyrirtækja. Heildarumfang lána er áætlað 4,5 ma.kr. umfang lána er áætlað 4,5 ma.kr.

Mikil óvissa ríkir um endanleg efnahagsleg áhrif heimsfaraldursins og þá áhættu sem ríkissjóður stendur frammi fyrir vegna þeirra ábyrgða sem veittar hafa verið sem hluti af mótvægisáðgerðum stjórnvalda.

Sundurliðun á eftirstöðvum hefðbundinna ríkisábyrgða er sett fram í töflu í kafla 9 *Fjárhagsáhætta ríkissjóðs* á bls. 139 í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2020. Langstærstur hluti

ríkisábyrgða er eins og áður segir til kominn vegna ábyrgðar ríkissjóðs á skuldbindingum ÍL-sjóðs (áður Íbúðalánasjóðs), eða 82% af útstandandi ríkisábyrgðum árið 2019. Á vormánuðum 2019 var ákveðið að skilja með lögformlegum hætti á milli annars vegar þeirrar starfsemi Íbúðalánasjóðs sem snýr að stefnumótun og framkvæmd húsnæðismála og hins vegar þeirrar starfsemi sem snýr að fjármálaumsýslu vegna fjármögnunar og eldri lánveitinga. Uppskipting sjóðsins var hluti af tillögum til að draga úr áhættu ríkisins vegna stóraukinna uppgreiðslna hjá Íbúðalánasjóði. Ráðherra sem fer með fjármál ríkisins fer nú með yfirstjórn ÍL-sjóðs sem sérstakt úrvinnsluverkefni. Önnur starfsemi Íbúðalánasjóðs sem laut að húsnæðismálum er nú á ábyrgð Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar en hún heyrir undir félagsmálaráðuneytið. Með uppskiptingu Íbúðalánasjóðs verða til þrjár stofnanir sem taka við eignum og skuldum sjóðsins, ÍL-sjóður, Húsnæðissjóður og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun sem einnig yfirtók starfsemi Mannvirkjastofnunar þann 31. desember 2019.

ÍL-sjóður er sá hluti starfsemi Íbúðalánasjóðs sem snýr að útgáfu skuldabréfa Íbúðalánasjóðs (HFF-bréfa), eldri lánastarfsemi og fjárstýringu eigna utan lánasafns, s.s. lausafjár og annarra verðbréfa. Við uppskiptingu Íbúðalánasjóðs var útlánasafni sjóðsins skipt upp þannig að sá hluti lánasafnsins sem taldist til félagslegra þarfa, þ.e. leiguíbúða auk lána til einstaklinga sem veitt voru eftir 1. janúar 2013, rann til Húsnæðissjóðs, en öll önnur lán töldust til lánasafns ÍL-sjóðs. Miðað við 31. desember 2019 nemur lánasafn Húsnæðissjóðs 126,7 ma.kr. að bókfærðu virði eða sem nemur tæplega 32% af heildarsafninu. Lánasafn ÍL-sjóðs nemur 274 ma.kr. eða 68% af heildarlánasafninu. Þrátt fyrir uppskiptingu liggur uppgreiðsluáhætta vegna útlánasafna áfram hjá ÍL-sjóði og þar með ríkissjóði þar sem ekki er mögulegt að ráðstafa uppgreiðslum í að greiða upp skuldir nema kaupa þær á markaði. Markmið með uppskiptingu Íbúðalánasjóðs er að draga úr áhættu og kostnaði ríkissjóðs. Tækifærin felast fyrst og fremst í því að vinna úr eigna- og skuldafni sjóðsins og draga úr umfangi hans eða vinna markvisst með þá áhættuþætti sem sjóðurinn stendur frammi fyrir, s.s. verðbólgu- og vaxtaáhættu.

Á vormánuðum 2020 var lausafjárstýring ÍL-sjóðs og ríkissjóðs sameinuð í hagræðingar-sjónarmiði. Með því hefur einnig verið unnt að lágmarka kostnað ríkissjóðs vegna aukinnar lántöku. Fjármálaáætlun gerir ráð fyrir að sú ráðstöfun vari a.m.k. út árið 2021. Á undanförunum árum hafa miklar vaxtalækkningar leitt til þess að munur á bókfærðu virði og gangvirði eigna og skulda ÍL-sjóðs hefur aukist verulega og í lok árs 2019 var munurinn neikvæður um 159 ma.kr. Staðan hefur versnað enn frekar á yfirstandandi ári með áframhaldandi lækkun markaðsvaxta. Þessi munur endurspeglar þá áhættu sem ríkissjóður stendur frammi fyrir. Að núverandi forsendum óbreyttum er óhjákvæmilegt að bregðast við þeim vanda sem fyrir liggur með úrvinnslu eigna- og skuldafns ÍL-sjóðs.

Um 9% af útistandandi ríkisábyrgðum í árslok 2019 eru til komnar vegna ábyrgða ríkissjóðs á skuldum Landsvirkjunar. Afkoma Landsvirkjunar hefur verið góð á síðustu árum og er eiginfjárlutfall félagsins í sögulegu hámarki í árslok 2019 eða 51%. Þróun álverðs, vaxta og gjaldmiðla hefur mikil áhrif á þróun afkomu Landsvirkjunar en félagið nýtir afleiðusamninga í þeim tilgangi að draga úr áhættu. Tekjur félagsins eru að hluta tengdar álverði og að hluta raforkuverði á Nord Pool markaðnum og hafa breytingar á þessum verðþáttum áhrif á framtíðartekjur Landsvirkjunar. Í ljósi þess að langstærsti hluti orku félagsins fer til þriggja álvera eru tekjur Landsvirkjunar einnig háðar samkeppnishæfni þeirra álvera sem hér starfa. Nettóskuldir (vaxtaberandi skuldir að frádregnu handbæru fé) félagsins hafa farið hratt lækkandi og hefur það ásamt bættum lánskjörum haft jákvæð áhrif á afkomu félagsins. Fjármögnun Landsvirkjunar hefur á síðustu misserum verið án ríkisábyrgðar en áfram er til staðar ríkisábyrgð á eldri skuldbindingum. Staða ríkisábyrgða gagnvart Landsvirkjun hefur

þó lækkað með uppgreiðslu útistandandi lána og námu þær tæplega 3% af landsframleiðslu í lok síðasta árs.

Seðlabanki Íslands

Áhætta ríkissjóðs gagnvart Seðlabanka Íslands snýr að innkallanlegu eigin fé bankans sem hann getur sótt í ríkissjóð samkvæmt ákvæðum laga nr. 92/2019 um Seðlabankann. Samkvæmt því getur Seðlabankinn kallað eftir því að ríkissjóður leggi honum til aukið eigið fé ef það fer undir ákveðið viðmið og afkomuhorfur hans eru þess eðlis að útlit er fyrir frekari lækkun eigin fjár. Eiginfjárframlagið getur orðið allt að 52 ma.kr. sem tryggðir eru með vísitölu neysluverðs frá desember 2014 en það svarar til 58 ma.kr. á verðlagi í janúar 2020. Seðlabankinn skal á hverju ári ákveða eiginfjármarkmið fyrir bankann sem endurspeglar þörf hans fyrir eigið fé sem skv. 1. mgr. 3. gr. sömu laga tekur mið af: það fer undir ákveðið viðmið og afkomuhorfur hans eru þess eðlis að útlit er fyrir frekari lækkun eigin fjár. Eiginfjárframlagið getur orðið allt að 52 ma.kr. sem tryggðir eru með vísitölu neysluverðs frá desember 2014 en það svarar til 58 ma.kr. á verðlagi í janúar 2020. Seðlabankinn skal á hverju ári ákveða eiginfjármarkmið fyrir bankann sem endurspeglar þörf hans fyrir eigið fé sem skv. 1. mgr. 3. gr. sömu laga tekur mið af:

- Kostnaði við rekstur bankans
- Áhættu á efnahagsreikningi hans
- Óvissu sem bankinn stendur frammi fyrir á hverjum tíma

Vaxtatekjur bankans hafa dregist saman á undanförunum árum þar sem bankinn veitir nú færri lán en fyrir hrun fjármálakerfisins og í kjölfar breytinga sem hafa orðið á lausfjárstýringu bankakerfisins. Bankinn ber vaxtagjöld af innstæðum og hafa þau verið umtalsverð vegna hárra innstæðna viðskiptabankanna og Íbúðalánasjóðs. Bankinn hefur gripið til aðgerða til að draga úr þeim kostnaði. Vaxtakostnaður af gjaldeyrisforðanum er einnig verulegur þar sem forðinn er fjármagnaður innan lands en er fjárfestur í öruggum auðseljanlegum eignum erlendis sem skila lágri ávöxtun. Afkoma bankans var jákvæð á síðasta ári og batnaði hún um 58 ma.kr. á milli ára sem skýrist að stærstum hluta af gengismun. Eiginfjármarkmið bankans er óbreytt frá fyrra ári en við uppfærslu þess skýrist hvort og hvenær komi til innköllunar eigin fjár.

Samstarfsverkefni hins opinbera og einkaaðila

Samstarfsverkefni ríkissjóðs og einkaaðila (e. PPP – Public Private Partnership) geta falið í sér fjárhagsáhættu fyrir ríkissjóð þótt ekki hafi verið veitt bein ríkisábyrgð. Fjárhagsáhætta ríkissjóðs getur stafað af því að upp komi aðstæður þar sem ekki verður hjá komist eða líklegt má telja að veita þurfi fé til verkefna umfram það sem áætlað hefur verið. Ríkissjóður er í samstarfi við einkaaðila um Vaðlaheiðargöng. Vaðlaheiðargöng voru opnuð fyrir umferð í desember 2018. Frekari lánveitingar til félagsins voru samþykktar á árinu 2017 til að mæta fjárförf þess svo hægt væri að ljúka frágangi við göngin og jókst áhætta ríkisins í samræmi við það. Gert hefur verið ráð fyrir að lán ríkissjóðs til Vaðlaheiðarganga yrðu endurgreidd eða endurfjármögnuð á árinu 2021. Rekstur Vaðlaheiðarganga árið 2019, fyrsta heila rekstrarár félagsins, var undir áætlun en umferð var þó yfir upprunalegum áætlunum. Árið 2020 hefur byrjað illa, aðallega vegna áhrifa af útbreiðslu COVID-19 faraldursins á ferðamannastraum til landsins. Líklegt er að árið 2021 muni einnig litast af þessum áhrifum en til lengri tíma ætti umferð að nálgast upprunalegar áætlanir. Ef núverandi vaxtastig helst fram á næsta ár og félaginu tekst að endurfjármagna lánin á kjörum sem endurspeglar að einhverju leyti lækkandi vexti á markaði mun það veða á móti fyrrgreindri þróun.

4.5.3 Efnahagslegir og aðrir ytri áhættuþættir

Ytri áhættuþættir sem geta haft áhrif á fjárhagsstöðu ríkissjóðs eru m.a. innlend efnahagsleg áföll, áföll í fjármálakerfi, dómsmál, farsóttir og náttúruhamfarir. Ríkissjóður getur einnig orðið fyrir fjárhagslegum skakkaföllum af völdum efnahagslegra áfalla eða neikvæðra breytinga í helstu viðskiptalöndum. Þá veldur þróun gengis, verðlags og vaxta einnig óvissu fyrir afkomu ríkissjóðs.

Heimsfaraldur kórónuveiru hefur haft umtalsverð áhrif á ríkisfjármál eftir að hann skall á með fullum þunga á vormánuðum. Til þess að draga úr efnahagslegum áhrifum hefur verið gripið til ýmissa ráðstafana með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á afkomu ríkissjóðs og skuldastöðu. Um mat á þessum áhrifum er vísað til kafla 4.3. Frekari umfjöllun um helstu efnahagslegu áhættuþætti sem ríkissjóður stendur frammi fyrir er í kafla 2.

Eignarhaldi ríkisins á tveimur af þremur viðskiptabönkum landsins fylgir áhætta. Ef horft er til virði eigin fjár Landsbankans og Íslandsbanka í ríkisreikningi 2019 er ríkissjóður með um 340 ma.kr. bundna í eignarhlutum í viðskiptabankakerfinu. Áföll á fjármálamarkaði eða breytt landslag vegna annarra ytri þátta geta rýrt verðmæti eignarhlutanna. Lagaumgjörð og eftirlit með fjármálakerfinu hefur tekið miklum breytingum frá árinu 2008. Kröfur um magn og gæði eiginfjár og stjórnarhætti í fjármálafyrirtækjum eru nú gerbreyttar og miða að því að áhættan af rekstri þeirra verði í meiri mæli borin af eigendum fyrirtækjanna. Með nýjum lögum um endurreisn og skilameðferð fjármálafyrirtækja er enn dregið úr líkum á því að áföll í rekstri þeirra lendi á almenningi og ríkissjóði. Meðal þess sem þar er að finna er nýtt hámark á innstæðutryggingar sem miðast við 100 þúsund evrur en áður var um rúmlega 20 þúsund evra lágmark að ræða. Framkvæmd eftirlits á fjármálamarkaði hefur tekið stakka-skiptum á síðustu árum, t.d. með upptöku áhættumiðaðs eftirlits. Þá hafði nýleg sameining Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlits m.a. það markmið að efla traust og tryggja skilvirkni við framkvæmd þjóðhagsvarúðar og fjármálaeftirlits. Allar þessar breytingar stuðla að því að mjög verulega hefur dregið úr líkum á því að reyni á aðkomu ríkisins vegna áfalla í rekstri fjármálafyrirtækja og að kostnaður af áföllum, þegar af þeim verður, lendi á ríkissjóði umfram það sem leiðir af eignarhlut hans í bönkunum. Ljóst er að efnahagsleg áhrif faraldursins ásamt lækkandi vaxtastigi geta haft veruleg áhrif á verðmæti eignarhluta ríkissjóðs í bönkunum og arðgreiðslugetu þeirra á næstu árum.

Afkoma félaga í eigu ríkisins hefur bein fjárhagsleg áhrif á ríkissjóð en í ríkisreikningi eru eignarhlutar í félögum færðir á virði hlutdeildar ríkisins í bókfærðu eigin fé þeirra. Ef tap verður á rekstri lækkar eigið fé og hlutdeild ríkisins í samræmi við eignarhlut í ríkisreikningi. Í þeim tilfellum þar sem ríkið þarf að auka við hlutafé félaga í þess eigu hefur það áhrif á fjárförf ríkisins sem gæti leitt til aukinnar skuldsetningar og vaxtagreiðslna. Nokkur félög í eigu ríkisins hafa orðið fyrir neikvæðum áhrifum af útbreiðslu kórónuveirunnar og er þar helst að nefna Isavia ohf. og Hörpu tónlistar- og ráðstefnuhús ohf.

Isavia, sem er að fullu í eigu ríkisins, er háð flugumferð milli Íslands og annarra landa. Vegna afleiðinga faraldursins hefur félagið þurft að endurskoða starfsemi sína. Stjórnvöld ákváðu, með heimild Alþingis, að auka hlutafé félagsins á þessu ári um 4 ma.kr. Ljóst er að vandi Isavia er verulegur og fyrir utan rekstrarvanda getur félagið vart viðhaldið fjárfestingum eða staðið við lánasamninga án frekari stuðnings.

Harpa er 54% í eigu ríkisins og 46% í eigu Reykjavíkurborgar. Tónlistar- og ráðstefnu-starfsemi í húsinu hefur legið að mestu niðri frá því í mars og stefnir ekki í að það muni breytast mikið á næstu mánuðum. Því er ljóst að áskoranir Hörpu eru umtalsverðar og að eigendur félagsins muni þurfa að styðja enn frekar við rekstur þess næstu misseri.

Stjórnvöld hafa lagt áherslu á að auka gagnsæi kerfislega mikilvægra fyrirtækja en ferðamála, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra lagði í apríl fram frumvarp, sem samþykkt var á Alþingi í sumar, þess efnis að ríkari kröfur verði gerðar um gagnsæi í rekstri stærri óskráðra

fyrirtækja. Með frumvarpinu er m.a. brugðist við tilmælum frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum um auknið gagnsæi í rekstri stærri fyrirtækja. Verði frumvarpið að lögum má ætla að betri yfirsýn fái á efnahagslegri áhættu af rekstrarerfiðleikum stórra fyrirtækja sem ekki eru skráð á markað.

Ríkið 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 eða verða ógjaldfær. Samkvæmt lögum nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga, er gert ráð fyrir aðkomu Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga að því að greiða úr sérstökum fjárhagserfiðleikum sveitarfélaga. Auk þess getur skuldastaða sveitarfélaga í heild flokkast sem áhætta fyrir efnahagslífið og ríkissjóð. Með breytingu á sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011, um málefni sveitarfélaga, var komið á auknum aga og skýrari reglum í fjármálum sveitarfélaga ásamt auknu eftirliti og upplýsingagjöf um fjármál þeirra. Með lögum um opinber fjármál urðu síðan umtalsverðar breytingar á samstarfi ríkis og sveitarfélaga hvað varðar almenna stefnumörkum sem lýtur að útgjalda- og tekjuþróun, afkomu og þróun eigna og skulda. Þar með skapaðist betra færi á að tryggja að afkoma sveitarfélaga í heild lúti skilgreindum markmiðum og að komið verði í veg fyrir hallarekstur sem kynni hugsanlega að kalla á fjárútlát af hálfu ríkisins.

Heimsfaraldur kórónuveiru hefur almennt haft neikvæð áhrif á fjármál sveitarfélaga en áhrifin eru þó mismikil eftir landshlutum. Grunnstoðir sveitarfélaga ráða miklu um hversu útsett þau eru fyrir áhrifum faraldursins. Í því sambandi má t.a.m. nefna að sveitarfélög sem háðari eru ferðaþjónustu beint eða óbeint hafa óneitanlega orðið fyrir meiri neikvæðum fjárhagslegum áhrifum en önnur. Almennt standa sveitarfélög frammi fyrir verulega aukinni fjárþörf á næstu misserum vegna heimsfaraldursins og er því útlit fyrir að skuldastaða þeirra hækki töluvert með aukinni lánsfjármögnun á næstu misserum þótt það ætti varla að þurfa að verða í sama mæli og hjá ríkissjóði. Til lengri tíma ber nauðsyn til að sveitarfélögin aðlagi útgjöld að tekjum sínum í samræmi við meginmarkmið fjármálaáætlunarinnar um að stöðva hækkingu skuldahlutfalls hins opinbera eigi síðar en árið 2025.

Að endingu skal þess getið að fjölmörg dómsmál eru höfðuð á hendur íslenska ríkinu á hverju ári. Málin eru af ýmsum gerðum og eðlisólík, t.d. einfaldar bótakröfur vegna afmarkaðra atvika, en önnur prófmál sem geta haft miklar afleiðingar langt umfram bótakröfur viðkomandi máls. Oft er mikil óvissa um lyktir mála og því getur reynst erfitt að áætla fjárhagslega áhættu ríkissjóðs af þessum þætti.

4.6 Velsældaráherslur í fjármálaáætlun

Undir lok ársins 2019 samþykkti ráðherra nefnd um ríkisfjármál að leggja sex velsældaráherslur til grundvallar við gerð fjármálaáætlunar og fjárlaga. Saman endurspeglar áherslurnar stefnu ríkisstjórnarinnar og horfa til framtíðar á mikilvægum sviðum. Velsældaráherslum er ætlað að vera leiðarstef vinnu á öllum málefnasviðum þar sem við á og mynda þannig ramma um forgangsroðun og framtíðarsýn ríkisstjórnarinnar.

Nánar er fjallað um velsældaráherslur í yfir 30 málefnasviðum af 35 í þessari fjármálaáætlun. Velsældaráherslurnar sex, sem ríkisstjórnin hefur sett í forgrunn, hafa mismunandi skírskotun til málefnasviðanna. Þannig eiga þær ekki allar við í öllum sviðunum. Áherslurnar um andlegt heilbrigði, öryggi í húsnæðismálum og virkni í námi og starfi varða mörg málefnasvið en þær sem fjalla um kolefnishlutlausu framtíð, grósku í nýsköpun og betri samskipti við almenning varða öll málefnasviðin.

Andlegt heilbrigði.

Góð andleg heilsa er mikilvæg undirstaða velsældar. Vaxandi áhyggjur eru af þróun geðheilsu, sér í lagi á meðal yngra fólks. Þannig eru fleiri Íslendingar með alvarleg

Þunglyndiseinkenni en tíðkast í nágrannalöndum okkar og notkun geðlyfja er meiri. Bregðast verður við þessum vanda með t.d. auknum aðgangi að fjölbreyttri geðheilbrigðisþjónustu og með því að vinna gegn ofnotkun á geð- og verkjalyfjum. Einnig er mikilvægt að bæta forvarnir og styðja við félagsstörf, íþróttir, listir og menningu og annað sem eykur jafnvægi á milli vinnu og einkalífs og styður við andlegt heilbrigði.

Dæmi um stuðning í fjármálaáætlun er heilsuefling í heimabyggð á árinu 2021, framhald verkefnis til að stuðla að betri geðrækt og andlegu heilbrigði, og stuðningur við efnahag heimila og barnavernd.

Öryggi í húsnæðismálum.

Viðunandi húsnæði er ein af grunnþörfum einstaklingsins og er kostnaður við húsnæði oftast stærsti útgjaldaliður heimila. Í könnun um velsældaráherslur setti almenningur húsnæðisöryggi í annað sæti á eftir heilsu um hvað einkennir góð samfélög. Nokkuð stór hópur Íslendinga býr við verulega íþyngjandi húsnæðiskostnað og fleiri eru á leigumarkaði en kjósa að vera þar. Ríkisstjórnin hefur brugðist við þessum vanda í samráði við heildar-samtök á vinnumarkaði, m.a. með auknu framboði félagslegs húsnæðis og tillögum um skilvirkari leigumarkað og fyrstu kaupendur. Mikilvægt er að fylgja þessum tillögum vel eftir og skapa betri húsnæðismarkað þar sem fólk getur búið við fyrirsjáanleika og langtímaöryggi í húsnæðismálum, hvort heldur á leigu- eða séreignamarkaði.

Dæmi um stuðning í fjármálaáætlun eru hlutdeildarlán, stofnframlög og jöfnun á dreifikostnaði raforku.

Virgni í námi og starfi.

Menntun skiptir máli bæði fyrir samkeppnishæfni þjóða en einnig fyrir lífsgæði einstaklinga. Meiri menntun hefur áhrif á lífslíkur, heilsufar, tekjur og þátttöku í samfélaginu. Brotthvarf úr námi er mikið á Íslandi og getur haft veruleg áhrif á framtíðarmöguleika á vinnumarkaði. Ríkisstjórnin vill stuðla að aðgerðum sem dregið geta úr brotthvarfi. Jafnframt þarf að styðja við ungmenni sem eru ekki á vinnumarkaði, í skóla eða starfsþjálfun en þau eru í áhættuhópi fyrir félagslega einangrun. Sömuleiðis þarf að huga að möguleikum aldraðra og öryrkja á vinnumarkaði. Styrkja þarf möguleika í starfi með símenntun og starfsendurhæfingu og búa jafnframt í haginn fyrir fjórðu iðnbyltinguna með aukinni áherslu á endurmenntun.

Dæmi um stuðning í fjármálaáætlun eru hærri framlög í því skyni að fjármögnun háskólastigsins verði sambærileg við fjármögnun háskóla á Norðurlöndunum árið 2025, aukin áhersla á að bæta hæfni nemenda í íslensku, stærðfræði og náttúrufræði, og bæta stöðu nemenda með annað móturmál en íslensku, átakið *Nám er tækifæri* sem gerir atvinnuleitendum kleift að hefja nám og fá fullar atvinnuleysisbætur í eina önn að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, og framlög til að efla menntun í landinu. Áhersla á skapandi og gagnrýna hugsun, læsi og þátttöku í lýðræðissamfélagi.

Kolefnishlutlaus framtíð.

Mesta ógn sem heimurinn stendur frammi fyrir eru loftslagsbreytingar og afleiðingar þeirra. Ríkisstjórnin hefur sett sér markmið um kolefnishlutleysi Íslands fyrir árið 2040. Því markmiði verður að fylgja fast eftir með viðamiklum aðgerðum og hagsmunir barna og ófæðra kynslóða verða að liggja þar til grundvallar. Þessi velsældaráhersla ríkisstjórnarinnar snertir nýtingu endurnýjanlegrar orku, rafvæðingu bíla, hafna og fiskiskipa, endurvinnslu og úrgangsmál enda snerta loftslagsváin og aðgerðir gegn henni öll svið samfélagsins.

Dæmi um stuðning í fjármálaáætlun er græn fjárfesting til að mæta markmiðum Parísar-samkomulagsins, markmiðum um kolefnishlutleysi og markmiðum hringrásarhagkerfisins,

áhersla á að kolefnisjafna landbúnað við endurskoðun búvörusamninga, hækkun framlags í samræmi við endurskoðaðan garðyrkjusamning en í samningnum er mikil áhersla lögð á loftslagsmál, og áframhaldandi heimild árið 2021 til undanþágu virðisaukaskatts vegna innflutnings eða sölu rafmagns-, vetnis- eða tengiltvinnbifreiða upp að ákveðnu hámarki.

Gróska í nýsköpun.

Öflugt hagkerfi á forsendum sjálfbærrar þróunar getur skapað einstaklingum aukin lífsgæði. Nýsköpun er lykillinn að öflugu og fjölbreyttara hagkerfi. Vinna stendur yfir við að gera Ísland betur í stakk búið að mæta áskorunum framtíðarinnar með því að byggja upp traustan grundvöll fyrir hugvitsdrifna nýsköpun á öllum sviðum og fjölga störfum í þekkingargeiranum. Bæta þarf enn frekar tengsl háskóla og rannsóknasamfélagsins til að efla nýsköpun. Tryggja þarf stöðugleika hagkerfisins og sjálfbærni útflutningsatvinnuvega.

Dæmi um stuðning í fjármálaáætlun eru stóraukin framlög til nýsköpunar, aukin framlög vegna endurgreiðslu rannsókna og þróunarkostnaðar, framlög í Rannsóknasjóð, Tækniþróunarsjóð og fleiri samkeppnissjóði sem aukast verulega í fjárfestingar- og uppbyggingarátaki 2021–2023, og fyrirhugaðar breytingar á lögum um tekjuskatt sem byggja m.a. á nýsköpunarstefnu fyrir Ísland. Þeirri stefnu er ætlað að gera Ísland betur í stakk búið til að mæta áskorunum framtíðarinnar með því að byggja upp traustan grundvöll fyrir hugvitsdrifna nýsköpun á öllum sviðum.

Betri samskipti við almenning.

Ísland hefur verið eftirbátur nágrannaríkja sinna í stafrænni þjónustu við almenning jafnvel þótt fjarskiptainnvíðir séu óvíða betri. Bæta þarf stafræna þjónustu við almenning með því að gera þjónustuna skýrari, einfaldari og hraðvirkari. Aðgengileg opinber þjónusta er í fyrirrúmi sem er sniðin að þörfum notenda. Jafnframt þarf að gera ríkisreksturinn skilvirkari og einfalda regluverk.

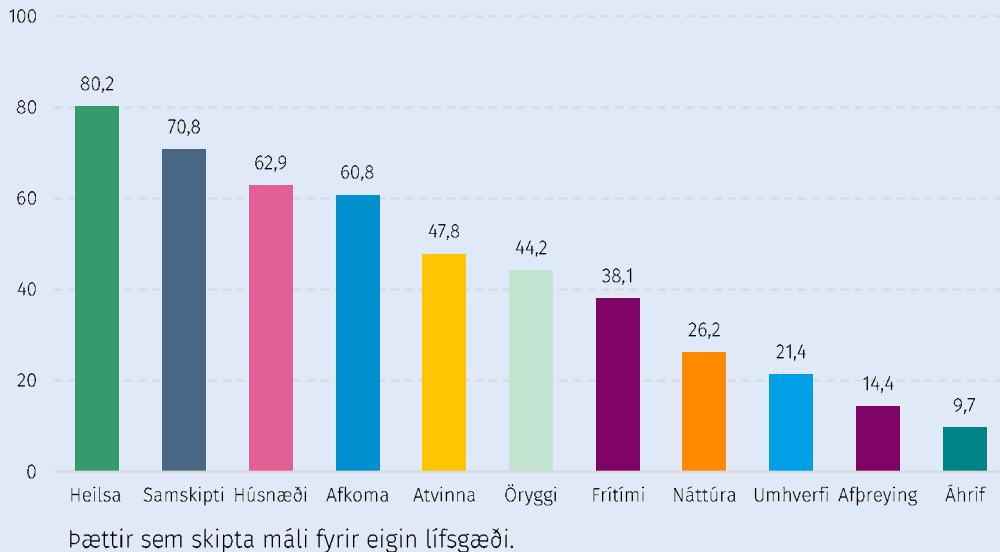
Dæmi um stuðning í fjármálaáætlun er enn frekari hröðun stafvæðingar opinberrar þjónustu í samstarfi við stofnanir og er stefnt að stóraukningu í fjölda sjálfsafgreiðsluferla sem er aðgengilegur almenningi á miðlægu þjónustugáttinni Ísland.is.

Rammagrein 7 – Aukin áhersla á velsæld

Velsæld (e. wellbeing) er samnefni yfir aðra þætti en landsframleiðslu til að meta lífsgæði íbúa og hafa stjórnvöld ákveðið að forgangsraða þessu stefnumáli með þátttöku í alþjóðlegu samstarfi, þróun mælikvarða, öflugri gagnasöfnun og mælingum og sem höfuðáherslu í þessari fjármálaáætlun.

Í sáttmála stjórnarflokkanna um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis er kveðið á um að settir verði á fót þverpólitískir hópar um þróun mælikvarða um hagsæld og lífsgæði. Slíkir mælikvarðar auðvelda stjórnvöldum að fylgjast með þróun og breytingum í samfélaginu og styðja við stefnumótun og ákvarðanatöku. Með þessu ákvæði í stjórnarsáttmálanum tók ríkisstjórnin upp mál sem hefur verið í alþjóðlegri umræðu um betri skilning á velsæld, velmegun og félagslegum framförum. Hugmyndin er að með skilvirkari söfnun, greiningu og framsetningu á gögnum sem mæla hagsæld og lífsgæði geti lönd tryggt og aukið velsæld allra í samfélaginu. Í nefndinni áttu sæti fulltrúar meirihluta og minnihluta á Alþingi ásamt starfsmönnum ráðuneyta og Hagstofu Íslands.

Almenningur telur heilsu skipta mestu varðandi eigin lífsgæði



Nefndin lét gera skoðanakönnun meðal almennings á árinu 2019 um það hvaða þættir skiptu mestu máli fyrir eigin lífsgæði, sjá mynd hér að aftan. Almennungur telur heilsu (þ.e. góða heilsu og aðgengi að heilbrigðisþjónustu) vera það sem mestu máli skiptir varðandi eigin lífsgæði. Næst koma samskipti (þ.e. vinir, fjölskylda, nágrannar og samstarfsfólk), svo húsnæði (þ.e. öruggt húsnæði, húsnæðiskostnaður, framboð húsnæðis) og afkoma (þ.e. tekjur, eignir og örugg afkoma).

Í september 2019 stóðu stjórnvöld að alþjóðlegri ráðstefnu um velsældarhagkerfið, m.a. með þátttöku forsætisráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra, fjármálaráðherra Skotlands og framkvæmdastjóra Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD). Samhliða kom út skýrslan *Mælikvarðar um hagsæld og lífsgæði*. Í henni er að finna tillögur um 39 félagslega, umhverfislega og efnahagslega mælikvarða sem taldir eru lýsandi fyrir hagsæld og lífsgæði á Íslandi. Mælikvarðarnir taka mið af heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna, þeir byggja á opinberum hagtölum og eru samanburðarhæfir við önnur lönd. Mælikvarðarnir eru í þremur flokkum og 13 undirflokkum:

- Félagslegir: Heilsa, menntun, félagsauður, öryggi íbúa og jafnvægi milli vinnu og einkalífs.
- Efnahagslegir: Hagkerfi, atvinna, húsnæði og tekjur.
- Umhverfislegir: Loftgæði og loftslag, land, orka og úrgangur og endurvinnsla.

Ríkisstjórnin samþykkti tillögu forsætisráðherra um notkun mælikvarðanna 39 í apríl 2020. Til að fylgja mælikvörðunum eftir hefur forsætisráðuneytið samið við Hagstofu Íslands og falið henni að halda utan um mælikvarðana. Fyrsta birting er fyrirhuguð í ársbyrjun 2021. Stefnt er að miðlun efnis með Vísium Hagstofu Íslands og að mælikvarðar verði uppfærðir þegar ný gögn verða til. Þá er fyrirhugað að birta mælikvarðana eftir kyni í þeim tilvikum þegar það á við.

Í töflunni hér á eftir er að finna yfirlit yfir stöðu mælikvarðanna og tengingu við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna en nánari lýsing á stöðu mælikvarðanna mun koma fram í birtingu Hagstofunnar í ársbyrjun 2021.

Staða 39 mælikvarða um hagsæld og lífsgæði

+ Betra; --Verra; / Aðeins ein mæling; 0 óbreytt

Nr.	Félagslegir þættir	Mælikvarðar	HM	Þróun
1	Heilsa	Lífslíkur	HM 3	+
2	Heilsa	Lífslíkur við góða heilsu	HM 3	--
3	Heilsa	Neitaði sér um læknisþjónustu	HM 3	+
4	Heilsa	Eigið mat á andlegri heilsu	HM 3	/
5	Menntun	Menntunarstig	HM 4	+
6	Menntun	Brotthvarf úr framhaldsskóla	HM 4	+
7	Menntun	Símenntun	HM 4	--
8	Félagsauður	Kosningabátttaka	HM 16	--
9	Félagsauður	Stuðningur annarra	HM 3	/
10	Félagsauður	Þátttaka í skipulögðu félagsstarfi	HM 10	/
11	Félagsauður	Traust til samborgaranna	HM 16	/
12	Félagsauður	Traust til stjórnmalakerfisins	HM 16	/
13	Öryggi	Öryggi í nærumhverfi	HM 16	/
14	Öryggi	Þolendur afbrota	HM 16	0
15	Jafnvægi milli vinnu og einkalífs	Löng vinnuvika	HM 5	+
16	Jafnvægi milli vinnu og einkalífs	Óhefðbundinn vinnutími	HM 5	+
17	Jafnvægi milli vinnu og einkalífs	Tvö störf eða fleiri	HM 5	0
Nr.	Efnahagslegir þættir	Mælikvarðar	HM	Þróun
18	Hagkerfið	VLF og hagvöxtur	HM 8	+
19	Hagkerfið	Verðbólga	HM 8	--
20	Hagkerfið	Kaupmáttur	HM 8	+
21	Hagkerfið	Skuldir heimila	HM 8	+
22	Hagkerfið	Skuldastaða hins opinbera, heimila og fyrirtækja	HM 8	+
23	Atvinna	Hlutfall starfandi	HM 8	+
24	Atvinna	Atvinnuleysi	HM 8	+
25	Atvinna	Ekki í vinnu, námi eða starfsþjálfun	HM 8	+
26	Atvinna	Starfsánægja	HM 8	/
27	Húsnæði	Verulega íþyngjandi byrði húsnæðiskostnaðar	HM 11	+
28	Húsnæði	Ástand húsnæðis	HM 11	0
29	Tekjur	Lágtekjuhlutfall	HM 1 og HM 10	--
30	Tekjur	Viðvarandi lágar tekjur	HM 1	+
31	Tekjur	Skortur á efnis- og félagslegum gæðum	HM 1	+
32	Tekjur	Jöfnuður (Gini-stuðull)	HM 10	0
Nr.	Umhverfislegir þættir	Mælikvarðar	HM	Þróun
33	Loftgæði og loftslag	Svifryk	HM 11	0
34	Loftgæði og loftslag	Losun gróðurhúslofttegunda	HM 13	0
35	Land	Árangur í landgræðslu	HM 15	+
36	Land	Náttúruverndarsvæði	HM 15	+
37	Orka	Hlutfall endurnýjanlegrar orku í heildarorkunotkun	HM 7	+
38	Úrgangur og endurvinnsla	Magn heimilisúrgangs	HM 6 og HM 12	--
39	Úrgangur og endurvinnsla	Endurvinnsluhlutfall heimilissorps	HM 11 og HM	--

Alþjóðlegt samstarf smærri ríkja um velsældarhagkerfið

Árið 2018 tóku íslensk stjórnvöld þátt í því ásamt Skotum og Nýsjálendingum að koma á samstarfi smærri ríkja um velsældarhagkerfið eða WEGo (Wellbeing Economy Governments). Samstarfið er óformlegt að því leyttu til að það byggist fyrst og fremst á reglulegum samskiptum í gegnum fjarfundavinnustofur þar sem mismunandi viðfangsefni eru tekin fyrir með áherslu á velsældarmál. Kórónuveirufaraldurinn hefur verið þema þriggja vinnustofa í haust þar sem fjallað hefur verið m.a. um vinnumarkaðsmál og framtíðina; andlega og líkamlega vellíðan og viðbrögð stjórnvalda.

Áhugi þjóða á velsæld hefur verið að aukast jafnt og þétt síðastliðin ár og lagðist OECD nýlega í breytingar á skipulagi sínu til að gera velsældarmálum hærra undir höfði. WEGo-samstarfið hefur gengið vonum framár og hafa tvö ríki bæst í hópinn, Finnland og Wales, en auk þess hafa Kanadamenn fylgst náið með samstarfinu og fengið að taka þátt í ýmsum vinnustofum ríkjanna.

Rannsóknir embættis landlæknis

Embætti landslæknis hefur veigamiklu hlutverki að gegna þegar kemur að heilsu og líðan þjóðarinnar. Árið 2007 hóf Lýðheilsustöð (sem sameinaðist embætti landlæknis árið 2011) vegferð sína við að prófa ýmsa velsældarmælikvarða en fræðasamfélagið hefur kallað eftir því að ríki tileinki sér einn samsettan mælikvarða á velsæld. Rannsóknir Lýðheilsustöðvar og seinna embættis landlæknis leiddu í ljós að Warwick Edinburgh Mental Well-Being Scale (WEMWBS) sé mjög góður og áreiðanlegur mælikvarði sem nær vel að meta breytingar á velsæld yfir tíma. Nú er stuðst við styttri útgáfu af honum hér á landi og hann kallaður velsældarkvarði. Þessi kvarði er notaður í mörgum stórum rannsóknum bæði fyrir ungmenni og fullorðna og kemur hann fyrir í rannsókninni um Heilsu og líðan Íslendinga, auk þess sem hann er einnig í mánaðarlegri vöktun embættis landlæknis á heilsu og líðan landsmanna.

Frá því að kórónufaraldurinn hófst hefur mikil velsæld meðal íbúa minnkað frá apríl til júlí. Hefur hún verið á niðurleið hvað snertir bjartsýni á framtíðina, að telja sig gera gagn, að geta tekist á við vandamál, að hugsa skýrt, að vera náinn öðrum og að gera upp hug sinn. Aftur á móti er kvarðinn á uppleið þegar kemur að mati á því hversu afslappað fólk telur sig vera.

Aðrar mælingar á vegum embættis landlæknis til að meta lífsgæði og vellíðan þjóðarinnar hafa verið framkvæmdar frá því áður en kórónuveirufaraldurinn hófst. Niðurstöður þeirra mælinga gefa til kynna að Íslendingar hafi metið bæði líkamlega og andlega heilsu sína betur í fyrstu bylgju faraldursins (mars/apríl) samanborið við sama tímabil árið 2019 en þær mælingar lækkuðu síðan aftur eftir það. Meðalhamingjustig í apríl 2020 var hærra en mánuðina á undan og hærra en í apríl árin áður en lækkaði síðan frá maí til ágúst. Færri fundu fyrir einmanaleika í mars og apríl samanborið við árin á undan en algengi einmanaleika jókst aftur í maí og náði nýju hámarki í júlí og ágúst. Streita greindist lítil í apríl en hefur aukist eftir það en ekki eins mikið og einsemd eða aðrar mælingar sem tengjast velsæld.

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 þessu skyni skal leitað formlegs samkomulags við sveitarfélög um þá þætti sem þau varða og sérstaklega eru tilgreindir í löggunum. 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.

Í tengslum við gerð þessarar fjármálaáætlunar hefur verið gert samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga. Samkomulagið er hið fjórða sem gert er á grundvelli laga um opinber fjármál, en ekki náðist samkomulag við sveitarfélögin árið 2019.

Samkomulag ríkis og sveitarfélaga hefur verið undirbúið við mjög óvenjulegar aðstæður heimsfaraldurs kórónuveirunnar. Í samningaviðræðunum hefur komið fram að ríki og sveitarfélög eru sammála um mikilvægi þess að hið opinbera auki ekki enn á þann samdrátt sem nú á sér stað í þjóðarbúskapnum með miklum aðhaldsráðstöfunum um þessar mundir. Reynt verður sem kostur er að forgangsraða í þágu velferðarkerfisins og til að verja þá hagsæld sem landsmenn búa almennt við. Þessi stefnumótun mun leiða til verulegrar skuldasöfnunar hins opinbera, en við samþykkt endurskoðaðrar fjármálastefnu fyrir árin 2018 til 2022 var fjármálareglum sveitarstjórnarlaganna vikið til hliðar fyrir sama tímabil.

Í samkomulaginu er byggt á eftirfarandi spá um afkomu og efnahag sveitarfélaga:

- Heildarafkoma A-hluta sveitarfélaga mun versna verulega. Reiknað er með að afkoman verði neikvæð um 1,1% af VLF árið 2020, 1,1% 2021 og 0,8% 2022.
- Skuldir A-hluta sveitarfélaga geti farið í 7,0% af landsframleiðslu árið 2020 og 8,3% árið 2022. Samkvæmt undirliggjandi horfum mun þurfa að grípa til afkomubætandi ráðstafana til að skuldir sveitarfélaga haldi ekki áfram að vaxa.
- Meginmarkmið fjármálaáætlunar er að stöðva hækkun skulda hins opinbera sem hlutfall af vergri landsframleiðslu fyrir árslok 2025. Þessi markmiðssetning tekur bæði til sveitarfélaga og ríkisins.

Framangreind spágildi byggjast á mati á fjárhagsáætlunum sveitarfélaga og reiknilíkani sem byggist á framsetningu fjármála sveitarfélaga á grunni þjóðhagsreikninga og samræmdum reikniforsendum. Unnið verður að því að treysta og bæta upplýsingagjöf um fjárhagsstöðu sveitarfélaga, þar á meðal upplýsingar um þróun fjármála, fjárhagsáætlanir og samanburð við áður sett afkomumarkmið einstakra sveitarfélaga.

Fjallað hefur verið sérstaklega um þá óvissu sem er um marga þætti í rekstri sveitarfélaga, m.a. áhrif kjarasamninga og þróun fjárhagsaðstoðar sveitarfélaga, auk þróunar útsvars og fjárfestinga. Raskist afkomumarkmið vegna þessara eða annarra atriða verulega er gert ráð fyrir að aðilar taki upp viðræður um hvernig við skuli brugðist.

Í viðræðum við gerð samkomulagsins var rætt um fjölda verkefna sem gert er ráð fyrir að ríki og sveitarfélög vinni saman að á næstu árum sem njóta stuðnings beggja aðila. Hluta verkefnanna er fram haldið frá fyrra samkomulagi en meðal nýrra verkefna má nefna endurmat á útgjöldum vegna hjúkrunarþjónustu og annarrar þjónustu við aldraða. Útgjaldaendurmatið mun fela í sér heildstæða greiningu á núverandi stöðu þjónustunnar og á mögulegum aðgerðum til að mæta hjúkrunarþörf aldraða á öruggan og hagkvæman hátt.

5.2 Fjármál sveitarfélaga

Báttur sveitarfélaga í þjóðarbúskapnum

Sveitarfélög landsins eru nú 69 talsins en þeim fækkaði um þrjú með sameiningu Borgarfjarðarhrepps, Djúpavogshrepps, Fljótsdalshéraðs og Seyðisfjarðarkaupstaðar á yfirstandandi ári. Sveitarfélögin mynda annað tveggja stjórnsýslustiga landsins. Þau fara með um 31% af opinberum útgjöldum og sjá um margháttða nærþjónustu sem er fjármögnuð með skatttekjum (79%), fjárframlögum (9%) og öðrum tekjum, svo sem eignatekjum og sölu á vöru og þjónustu (12%). Skipting íbúa sveitarfélaga er þannig að 63% landsmanna búa í Stór-Reykjavík, langstærsta þéttbýlisstað landsins, ríflega 5% í Reykjanesbæ og einnig um 5% á Akureyri og nágrenni en þetta eru tveir næst stærstu þéttbýlisstaðirnir, tæplega 6% búa í strjálbýli og um 21% dreifast á aðra byggðakjarna.

5.2.1 Fjármál A-hluta sveitarfélaga

Við núverandi aðstæður djúprar efnahagslæðgar vegna heimsfaraldur kórónaveiru verður að beita opinberum fjármálum í þágu almennra hagstjórnarmarkmiða og tryggja að fjármála-stefnan stuðli að efnahagslegu jafnvægi. Af þeim sökum var samþykkt þingsályktunartillaga um breytingu á fjármálastefnu 2018–2022. Um er að ræða breytingu á markmiðum árána 2020 til 2022. Þá hefur bæði tölulegum fjármálareglum lag um opinber fjármál og fjármálareglum sveitarstjórnarlaganna verið vikið til hliðar yfir sama tímabil. Með þessum breytingum er m.a. stuðlað að því að grunnildir laga um opinber fjármál verði áfram leiðarljós stjórnvalda næstu ár í stefnumörkun opinberra fjármála.

Gripið hefur verið til víðtækra efnahagsaðgerða til að bregðast við samdrætti og þeirri miklu óvissu sem af faraldrinum leiðir. Hluti þessara aðgerða snúa með einum eða öðrum hætti að sveitarfélögunum en almennur stuðningur ríkissjóðs við hagkerfið stuðlar að því að tekjur sveitarfélaga dragast minna saman í niðursveiflunni en ella hefði orðið. Til viðbótar má nefna aðgerðir í ríkisfjármálum sem með beinum eða óbeinum hætti beinast að fjármálum sveitarfélaga. Má þar nefna að endurgreiðsla á virðisaukaskatti til sveitarfélaga vegna vinnu manna á byggingarstað við byggingar- og viðhaldsframkvæmdir er útvíkkuð til alls húsnæðis. Einnig má nefna ýmsar aðgerðir af félagslegum toga til að verja afkomu heimila og hafa þá jafnframt áhrif gagnvart sveitarfélögum og minnka t.d. þörf fyrir fjárhagsaðstoð á þeirra vegum. Að lokum hefur verið veittur beinn stuðningur til sveitarfélaga vegna áhrifa niðursveiflu í ferðaþjónustu á tekjur þeirra. Í fjárlagafrumvarpi fyrir 2021 er gert ráð fyrir ýmsum frekari mótvægisáðgerðum sem koma sveitarfélögum til góða.

Samkvæmt grunnsviðsmynd fjármálaáætlunar fyrir árin 2021–2025 er gert ráð fyrir umtalsverðum og viðvarandi halla á afkomu hins opinbera allt tímabilið verði ekki gripið til neinna ráðstafana. Fjallað er nánar um þessa sviðsmynd og hvernig stefnt skuli að því að auka sjálfbærni og endurreisa opinber fjármál í kafla 3. Í því samhengi hefur ríkisstjórnin markað stefnu um að stöðva skuldaförum sem hlutfall af vergri landsframleiðslu sem yrði þá fyrsta varðan í átt að sjálfbærni opinberra fjármála til lengri tíma litið. Sett er fram tiltekin sviðsmynd um það hvernig unnt væri að ná þessu markmiði, fyrir ríkissjóð og sveitarfélög, sjá nánar á í köflum 3.1.3. og 3.1.4.

Meðfylgjandi tafla sýnir yfirlit yfir áætlaða afkomu og helstu útgjalda- og tekjuliði sveitarfélaga árin 2019–2025, með og án ráðstafana. Fjármálaáætlunin byggist á reiknilíkani þar sem grunnöggn líkansins eru gögn Hagstofu um afkomu sveitarfélaga árið 2019. Við framreikning er stuðst að hluta við samþykktar fjárhagsáætlanir sveitarfélaga 2020–2023 sem og bráðabirgðatölur Hagstofu um fjármál sveitarfélaga fyrstu tvo ársfjórðunga þessa árs. Þá er við framreikninginn notuð þjóðhagsspá Hagstofu Íslands sem birtist 1. október. Við mat á áhrifum kórónuveirufaraldursins á sveitarfélög á árinu 2020 er annars vegar horft til niðurstöðu könnunar sem gerð var í byrjun maí hjá tíu stærstu sveitarfélögum landsins og

hins vegar niðurstöðu greiningarhóps um áhrif COVID-19 faraldursins á fjármál sveitarfélaga. Metið umfang á aðhaldsráðstöfunum hjá sveitarfélögum er síðan sett fram þannig að stefnt er að því að draga úr vexti útgjalda sveitarfélaga til að stuðla að settu markmiði um að stöðva hækkun skuldahlutfallsins.

Afkoma A-hluta sveitarfélaga 2019 –2025

ma.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
Skatttekjur	302,1	307,1	318,0	334,8	352,7	369,2	386,6
Fjárframlög	32,5	31,2	32,9	34,5	36,3	37,9	39,6
Aðrar tekjur	46,5	47,4	50,6	52,7	55,0	57,2	59,6
Heildartekjur	381,2	385,7	401,5	422,1	443,9	464,3	485,8
Rekstrarútgjöld	366,8	390,6	411,7	429,7	450,3	471,6	494,0
Fastafjárútgjöld	26,5	27,0	22,6	18,1	19,9	21,7	23,6
Heildarútgjöld	393,3	417,6	434,3	447,8	470,2	493,2	517,6
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	-	-	-	5,7	11,6	17,6
Heildarútgjöld með ráðstöfunum	393,3	417,6	434,3	447,8	464,5	481,7	500,0
Heildarafkoma	-12,2	-31,9	-32,8	-25,7	-26,3	-28,9	-31,8
Heildarafkoma með ráðstöfunum	-12,2	-31,9	-32,8	-25,7	-20,6	-17,3	-14,2
<i>% af VLF</i>							
<i>Án ráðstafana:</i>							
Heildartekjur	12,8	13,5	13,1	13,0	12,9	12,8	12,7
Heildarútgjöld	13,2	14,6	14,2	13,8	13,7	13,6	13,5
Heildarafkoma	-0,4	-1,1	-1,1	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8
<i>Með ráðstöfunum:</i>							
Heildartekjur	12,8	13,5	13,1	13,0	12,9	12,8	12,7
Heildarútgjöld	13,2	14,6	14,2	13,8	13,5	13,3	13,1
Heildarafkoma með ráðstöfunum	-0,4	-1,1	-1,1	-0,8	-0,6	-0,5	-0,4

Hvað varðar sveitarfélög er nokkuð ljóst að á yfirstandandi ári munu útgjöld aukast langt umfram tekjur eins og fram kemur í meðfylgjandi yfirliti. Þessi mikli munur veldur viðvarandi halla allt tímabilið. Gert er ráð fyrir að tekjur aukist um 4,5 ma.kr. frá 2019 til 2020, sem er um 1%. Útgjöld aukast aftur á móti um 24 ma.kr. sem svarar til 6%. Þar vega þyngst auknar launagreiðslur, en gert er ráð fyrir að þær aukist um tæplega 13 ma.kr. Halli á rekstri sveitarfélaga verður skv. þessu verulegur eða um 32 ma.kr. árið 2020. Í fjármála-áætluninni er gert ráð fyrir að útgjöld aukist örlítið meira en tekjur árið 2021, en árið 2022 snýst þróunin við þannig að tekjuhallinn minnkar aðeins. Þegar tekið hefur verið tillit til ráðstafana á útgjaldahlíð er gert ráð fyrir að halli á heildarafkoma sveitarfélaga verði á bilinu 1,1% af VLF árið 2021 til 0,4% 2025, en hann hefði annars stefnt í 0,8% af VLF árið 2025. Rétt er að nefna að mikil óvissa er um marga þætti í rekstri sveitarfélaga. Einnig er óvissa um áhrif samkomulags um styttingu vinnutíma, einkum er varðar vaktavinnufólk á launaútgjöld, og til viðbótar má nefna að í septemberlok var enn ósamið við stóra hópa starfsmanna sveitarfélaga.

Ef framangreindar niðurstöður um afkomu sveitarfélaga ganga eftir verður afkoma sveitarfélaga verri en stefnumið fjármálastefnu árin 2021 og 2022. Í fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 er gert ráð fyrir óvissusvigrúmi varðandi heildarafkomuna fyrir hið opinbera sem

nemur -2,0% af VLF árið 2020, -3,0% árið 2021 og -3,0% árið 2022. Miðað við ofangreindar niðurstöður um afkomu sveitarfélaga árin 2021 og 2022 þurfa sveitarfélög að nýta sem nemur annars vegar 0,1% og hins vegar 0,3% af því óvissusvigrúmi sem er í fjármálastefnunni fyrir árin 2021 og 2022. Skýringin á þessari lakari afkomu felst fyrst og fremst í því að uppfærð þjóðhagsspá Hagstofunnar í september fól í sér talsvert veikari launastofn á áætlunartímabilinu en það hefur veruleg áhrif á útsvarstekjur sveitarfélaga. Þess má einnig geta að Hagstofa Íslands uppfærði áætlanir sínar frá febrúar sl. um fjármál sveitarfélaga um miðjan september þar sem halli sveitarfélaga fór úr 7,6 ma.kr. í 12,1 ma.kr., en eins og fram hefur komið er árið 2019 grunnár framreiknings.

Samanburður við fjármálaáætlun 2020–2024 (br. frá fyrri áætlun)

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024
Skatttekjur	-14,8	-21,1	-23,8	-24,7	-26,4
Fjárframlög	-2,4	-1,2	-3,2	-3,0	-3,0
Aðrar tekjur	-2,5	-1,5	-1,8	-2,0	-2,1
Heildartekjur	-19,7	-23,8	-28,7	-29,7	-31,5
% af VLF	-0,7	-0,8	-0,9	-0,9	-0,9
Rekstrarútgjöld	12,5	15,1	13,6	12,6	12,4
Fastafjárútgjöld	5,1	-0,4	-9,8	-9,4	-8,2
Heildarútgjöld	17,6	14,7	3,9	3,1	4,2
% af VLF	0,6	0,5	0,1	0,1	0,1
Heildarafkoma	-37,3	-38,5	-32,6	-32,8	-35,7
% af VLF	-1,3	-1,3	-1,0	-1,0	-1,0
<i>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif</i>	0,0	0,0	0,0	5,7	11,6
<i>Frávik með ráðstöfunum:</i>					
Heildarafkoma með ráðstöfunum	-37,3	-38,5	-32,6	-27,1	-24,2
% af VLF	-1,3	-1,3	-1,0	-0,8	-0,7

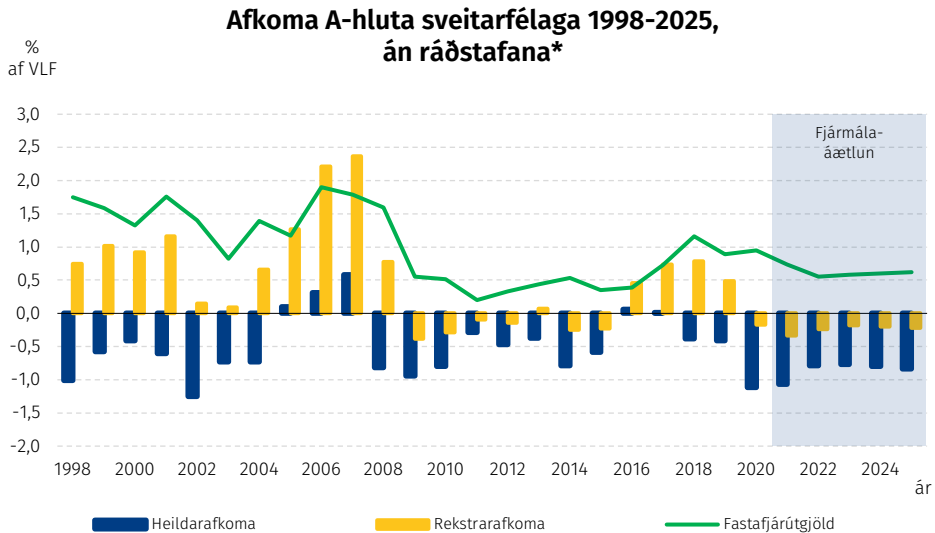
5.2.2 Samanburður við gildandi fjármálaáætlun

Gífurlegur munur er á áætlaðri heildarafkomu í þessari fjármálaáætlun samanborið við fjármálaáætlun síðasta árs. Tekjur dragast saman og rekstrarútgjöld aukast. Aftur á móti hvað varðar fastafjárútgjöld, sem er fjárfesting nettó (þ.e. sala eigna er dregin frá fjárfestingu) að frádregnum afskriftum, er áætlað að þau vaxi 2020 samanborið við fyrri áætlun, að þau verði áþekk og í fyrri áætlun árið 2021 en dragist síðan saman á seinni árum tímabilsins. Minni útgjöld vegna fjárfestinga á tímabilinu draga úr þeim mun sem ella hefði orðið á heildarútgjöldum.

Breyting á afkomu árána 2020–2025 frá því sem áætlað var í fjármálaáætlun síðasta árs skýrist annars vegar af gjörbreyttum aðstæðum í þjóðfélaginu eins og áður segir og endurspeglast í þjóðhagsspá sem liggur til grundvallar fjármálaáætluninni. Hins vegar varð afkoma sveitarfélaga um 17 ma.kr. verri árið 2019 en gert hafði verið ráð fyrir á síðasta ári, en árið 2019 er grunnár við framreikning. Þegar núgildandi fjármálaáætlun var unnin í byrjun árs 2019 hafði Hagstofa Íslands ekki birt bráðabirgðauppgjör fyrir árið 2018. Til að áætla útkomu 2018 var þá m.a. stuðst við útkomuspá sveitarfélaga og ársfjórðungsgögn Hagstofunnar. Það mat reyndist síðar sýna 7 ma.kr. betri heildarafkomu en raunin varð þar

sem hallinn varð um 10,6 ma.kr. í stað 3,7 ma.kr. afgang. Þessi áætlaða útkoma fyrir 2018 var notuð við framreikning til að áætla árið 2019 sem birtist í gildandi fjármálaáætlun.

Skuldir og skuldbindingar sveitarfélaga jukust um 4,4% árið 2019 frá fyrra ári skv. Hagstofu Íslands en lækkuðu örlítið sem hlutfall af tekjum, fóru úr 95% í 94%. Sveitarfélög gera ráð fyrir að handbært fé frá rekstri á yfirstandandi ári muni ekki nægja fyrir áætluðum útgjöldum til fjárfestinga og er gert ráð fyrir að þau taki ný langtímalán sem nemi hærri fjárhæðum en afborganir af slíkum lánnum. Sveitarfélög gera þó ráð fyrir að skuldir og skuldbindingar A-hluta muni lækka sem hlutfall af tekjum og verða 103% árið 2020. Hlutfallið var 104% árið 2019 skv. ársreikningum sveitarfélaga.



*Fjármagnstilfærsla sveitarfélaga til Brúar lífeyrissjóðs upp á 32 ma.kr. sem fram koma í gögnum Hagstofunnar fyrir árið 2017 er 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 neikvæð allflest árin, eins og sést á meðfylgjandi mynd, en þá eru útgjöld til fjárfestinga meðtalin. Á myndinni má einnig sjá að fjárfestingaútgjöld voru meiri á fyrri hluta tímabilsins þegar rekstrarafkoma sveitarfélaganna var að jafnaði betri. Afkoma sveitarfélaga hefur verið frekar slök, sérstaklega í kjölfar falls bankakerfisins haustið 2008. Gangi þróun sú sem fram kemur í fjármálaáætlun eftir munu sveitarfélög hafa verið rekin með halla á heildarafkomu í 23 ár á 28 ára tímabili 1998–2022. Tilkoma skuldareglu sveitarfélaga árið 2012 hefur stuðlað að ábyrgari fjármálastjórnun og skuldir og skuldbindingar sveitarfélaga sem hlutfall af tekjum hafa farið lækkanði undanfarin ár. Fjárfestingar hafa verið notaðar sem sveiflujafnari í heildarafkomu sveitarfélaganna frá því að bankarnir féllu haustið 2008, enda eru þær sá liður sem hefur tekið mestu breytingum í útgjöldum sveitarfélaga þegar þörf hefur verið á aðhaldi.

5.2.3 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 77% tekna þeirra árið 2019. Þar af vógu útsvarstekjur langþýngst eða um fjóra fimmtu hluta skatttekna sveitarfélaga. Einsýnt er að vegna minni umsvifa í þjóðarbúskapnum vegna kórónuveirufaraldursins muni tekjur lækka verulega miðað við fyrri áætlanir. Óvissa er mikil um þróun útsvars og framlaga úr jöfnunarsjóði en gert er ráð fyrir að áhrifa efnahagsáfallsins gæti allt áætlunartímabilið. Þrátt fyrir það má áætla að þær aðgerðir sem gripið hefur verið til með það að markmiði að styrkja stöðu heimila og fyrirtækja leiði til þess að helstu tekjustofnar sveitarfélaga, eins og útsvar og fasteignaskattar auk lögbundinna framlaga ríkisins í jöfnunarsjóð, haldi sér betur en ella og stuðli þar með að minna tekjufalli sveitarfélaga.

Tekjur A-hluta sveitarfélaga 2019–2025

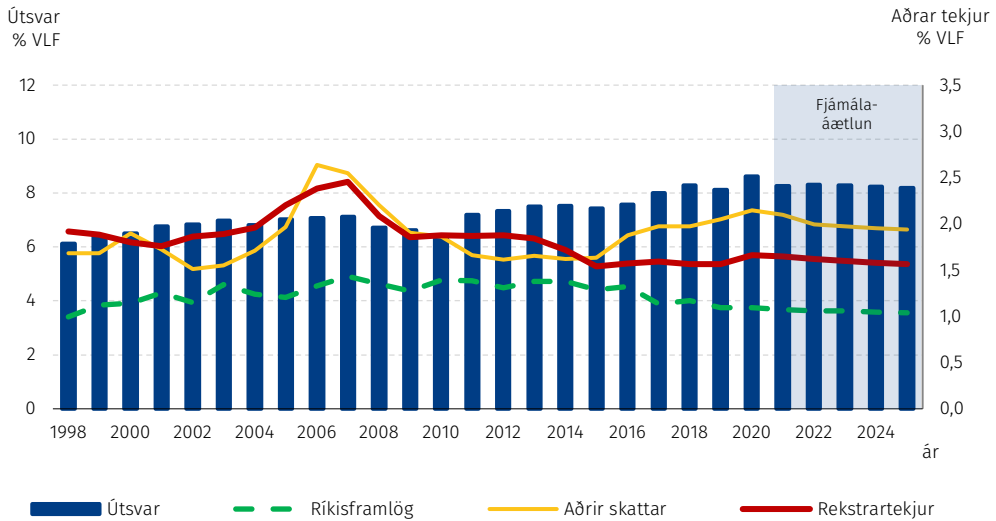
ma.kr.	2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
Skatttekjur	302,1	307,1	318,0	334,8	352,7	369,2	386,6
þar af útsvar	241,4	245,9	253,7	269,9	285,0	298,4	312,6
þar af fasteignaskattar	52,3	55,4	56,4	58,2	60,8	63,4	66,3
Fjárframlög	32,5	31,2	32,9	34,5	36,3	37,9	39,6
Aðrar tekjur	46,5	47,4	50,6	52,7	55,0	57,2	59,6
þar af sala á vöru og þj.	31,7	32,3	35	36,6	38,2	39,9	41,6
Heildartekjur	381,2	385,7	401,5	422,1	443,9	464,3	485,8
% af VLF							
Skatttekjur	10,2	10,8	10,4	10,3	10,3	10,2	10,1
Fjárframlög	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0
Aðrar tekjur	1,6	1,7	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Heildartekjur	12,8	13,5	13,1	13,0	12,9	12,8	12,7

Áætlað er að tekjustofnar útsvars og jöfnunarsjóðs vaxi samhliða hagkerfinu næstu árin en frá nýjum og lægri tekjugrunni. Lögbundið framlag ríkissjóðs í jöfnunarsjóð byggist að verulegu leyti á tekjum ríkissjóðs af beinum og óbeinum sköttum, en einnig af útsvarsstofni næstliðins ár. Framlög úr jöfnunarsjóði fylgja því hagsveiflunni að miklu leyti.

Umtalsverð fækkun heildarvinnustunda samhliða auknu atvinnuleysi á yfirstandandi ári veldur mikilli lækkun launastofnsins. Útlit er fyrir að atvinnuleysi aukist enn þegar líður á haustið og má því gera ráð fyrir að tekjur af útsvari verði töluvert lægri á seinni helmingi ársins samanborið við hinn fyrri. Opinber úrræði á borð við hlutabótaleið og greiðsla launa í uppsagnarfresti munu renna sitt skeið á enda fyrir árslok en lengri tími á tekjutengdum atvinnuleysisbótum dregur út tekjutapi sveitarfélaga af útsvari. Skatttekjur sveitarfélaga sem hlutfall af VLF hækka verulega árið 2020 samanborið við hlutfallið árið 2019 sem skýrist af því að landsframléiðsla dregst saman um 4% frá fyrra ári. Gert er ráð fyrir að skatttekjurnar aukist um 5 ma. kr. frá 2019 til 2020, sem er um 1,7%. Til samanburðar jukust þær um 5,7% frá 2018 til 2019. Gert er ráð fyrir að útsvarstekjur aukist um 1,9% frá 2019 til 2020 sem svarar til 4,6 ma.kr. Einnig hefur áhrif á tekjur af útsvari úttekt á séreignarsparnaði skv. tímabundinni heimild en úttekt hefur verið meiri en gert var ráð fyrir, einkum árið 2020. Tekjur sveitarfélaga af fjárframlögum frá ríkissjóði sem m.a. innifela framlög frá jöfnunarsjóð lækka um 1,4 ma.kr. frá 2019 til 2020, eða 4,2%. Einnig er gert ráð fyrir að tekjur af

gatnagerðargjöldum dragist saman á yfirstandandi ári sem og þjónustutekjur, m.a. vegna tímabundinna lokana og einnig vegna færri ferðamanna.

Tekjur A-hluta sveitarfélaga 1998-2025



Tekjuáætlun fyrir tímabilið 2021–2025, sem mótast fyrst og fremst af þróun efnahagsmála, bendir til þess að heildartekjur sveitarfélaga muni vera á bilinu frá um 13,1% af VLF árið 2021 til 12,7% árið 2025 að óbreyttum skattahlutföllum.

Önnur stærsta tekjulind sveitarfélaga eru fasteignaskattar sem aukast um tæp 6% árið 2020 frá fyrra ári, þrátt fyrir mikinn vöxt 2019 þegar tekjur af fasteignagjöldum jukust um 13% frá 2018. Mikil fjárfesting hefur verið í íbúðarhúsnæði undanfarnin ár en nú er gert ráð fyrir hún fari að dragast saman og kemur það fram í stofni þeirra næstu árin. Áætlað er að fasteignaskattur skili sveitarfélögum tekjum sem nemi 1,9% af VLF á yfirstandandi ári, en þetta háa hlutfall skýrist af því að landsframleiðsla dregst saman frá fyrra ári. Hlutfall fasteignaskatta af VLF mun skv. fjármálaáætlun lækka yfir tímabilið og verða 1,7% árið 2025.

5.2.4 Útgjöld sveitarfélaga

Heildarútgjöld sveitarfélaga voru 393 ma.kr. árið 2019 samkvæmt Hagstofu Íslands. Stærsti útgjaldaliður sveitarfélaga er launagjöld sem námu tæpum helmingi af heildarútgjöldum þeirra árið 2019, kaup á vöru og þjónustu námu tæpum þriðjungi og fjárfesting í efnislegum eignum rúmlega 10%. Útgjöld sveitarfélaga munu aukast vegna kórónuveirufaraldursins, ekki síst til fjárhagsaðstoðar. Ef atvinnuleysið verður viðvarandi hækkar langtímaatvinnuleysi en því fylgir aukin fjárhagsaðstoð frá sveitarfélögum.

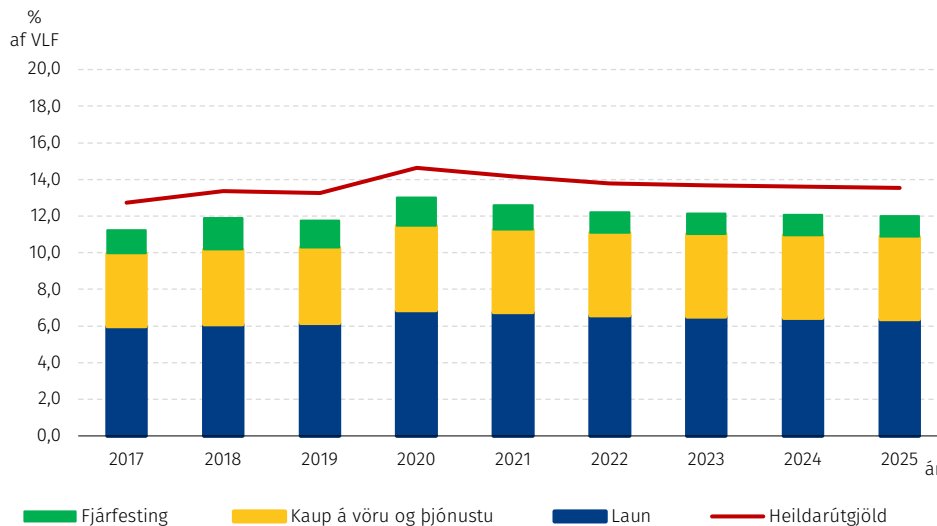
Gert er ráð fyrir að útgjöld sveitarfélaga árið 2020 aukist um 24 ma.kr. frá 2019, sem svara til 6,2%. Þar veða þungast aukin launaútgjöld sem vaxa um 7% milli árunna en til samanburðar er gert ráð fyrir að launaútgjöld vaxi um 4% hjá ríkissjóði. Launaútgjöld jukust einnig verulega 2019 frá fyrra ári, um 7,7%, sem er svipuð þróun og var hjá ríkissjóði. Þróun launakostnaðar byggir á fjárhagsáætlunum sveitarfélaga fyrir árin 2020–2022 að viðbættri endurskoðaðri áætlun sveitarfélaga fyrir árið 2020 sem fram kemur í skýrslu starfshóps um fjármál sveitarfélaga. Gengið er út frá því að launaþróun árunna 2023–2025 endurspeglir vöxt kaupmáttar sem svarar til 1,5% árlegra launahækkana umfram verðbólgu. Enn er þó óvissa varðandi þróun launakostnaðar sem gæti orðið hærri en sveitarfélög áætluðu í

fjárhagsáætlunum sínum vegna áhrifa af styttingu vinnutíma. Kaup á vöru og þjónustu eru annars stærsti útgjaldaliður sveitarfélaga og er áætlað að útgjöld aukist um tæpa 9 ma.kr. árið 2020 frá 2019, sem er 7,3%. Hvað varðar fjárfestingu vex hún um 1,5%.

Útgjöld A-hluta sveitarfélaga 2019–2025

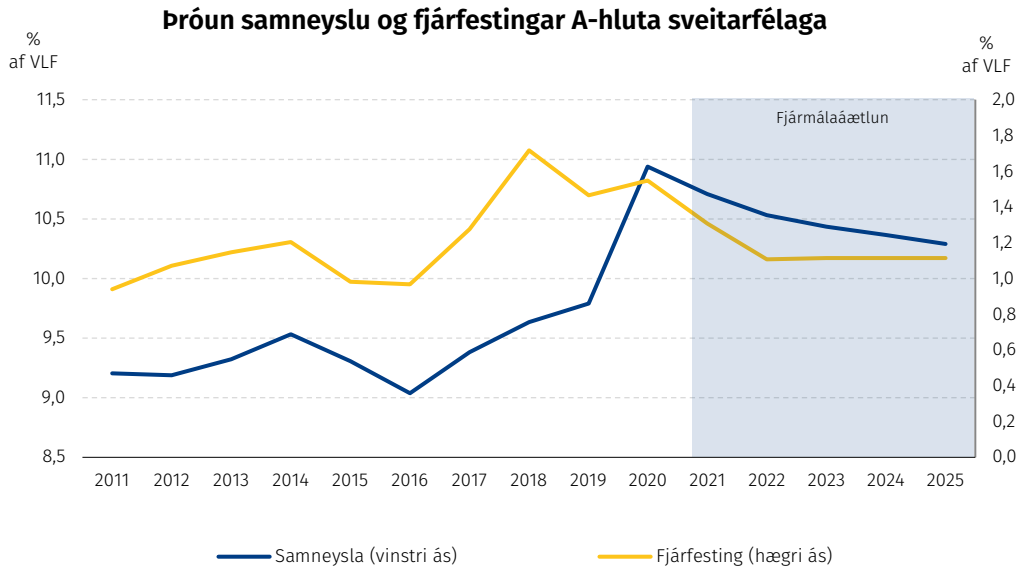
Þjóðhagsgrunnur ma.kr.	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Rekstrarútgjöld	366,8	390,6	411,7	429,7	450,3	471,6	494,0
þar af laun	183,1	195,9	206,9	213,7	223,3	233,4	244,0
þar af kaup á vöru og þjónustu	122,5	131,4	139,3	147,5	155,2	163,1	171,6
Fastafjárútgjöld	26,5	27,0	22,6	18,1	19,9	21,7	23,6
Fjárfesting í efnislegum eignum	43,5	44,2	40,2	36,0	38,2	40,3	42,6
Afskriftir (-)	-17,0	-17,2	-17,6	-17,9	-18,3	-18,7	-19,0
Heildarútgjöld án ráðstafana	393,3	417,6	434,3	447,8	470,2	493,2	517,6
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	-	-	-	5,7	11,6	17,6
Heildarútgjöld með ráðstöfunum	393,3	417,6	434,3	447,8	464,5	481,7	500,0
<i>% af VLF</i>							
Rekstrarútgjöld	12,4	13,7	13,4	13,2	13,1	13,0	12,9
Fastafjárútgjöld	0,9	0,9	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6
Heildarútgjöld án ráðstafana	13,2	14,6	14,2	13,8	13,7	13,6	13,5
Heildarútgjöld með ráðstöfunum	13,2	14,6	14,2	13,8	13,5	13,3	13,1

Útgjaldaþróun A-hluta sveitarfélaga 2017-2025



Í fjármálaáætlun 2021–2025 er gert ráð fyrir að hlutfall heildarútgjalda af VLF verði á bilinu 14,2% árið 2021 til 13,5% árið 2025, án ráðstafana. Gert er ráð fyrir að gripið verði til ráðstafana sem muni draga úr útgjöldum 2023–2025. Með þeim ráðstöfunum er áætlað að hlutfall heildarútgjalda af VLF fari í 13,1% af VLF 2025. Hlutfall rekstrarútgjalda lækkar yfir tímabilið, en áætlað er að útgjöld til fjárfestinga nemi 1,1% af VLF öll árin nema 2021 þegar gert er ráð fyrir að þau verði 1,3%. Launaútgjöld ásamt kaupum á vöru og þjónustu vega upp

undir fjóra fimmtu hluta af heildarútgjöldum sveitarfélaga. Þróun launa og almenns verðlags ræður því miklu um framvindu útgjalda sveitarfélaga. Eins og fram hefur komið er óvissa í sambandi við þróun launaútgjalda, m.a. vegna kjarasamninga. 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, t.d. 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 árið 2019 um 8,3% frá fyrra ári og nam 9,8% af VLF. Gert er ráð fyrir að hlutur fjárfestingar í útgjöldum sveitarfélaganna fari lækkandi en nái svo jafnvægi þegar líður á spátímann.

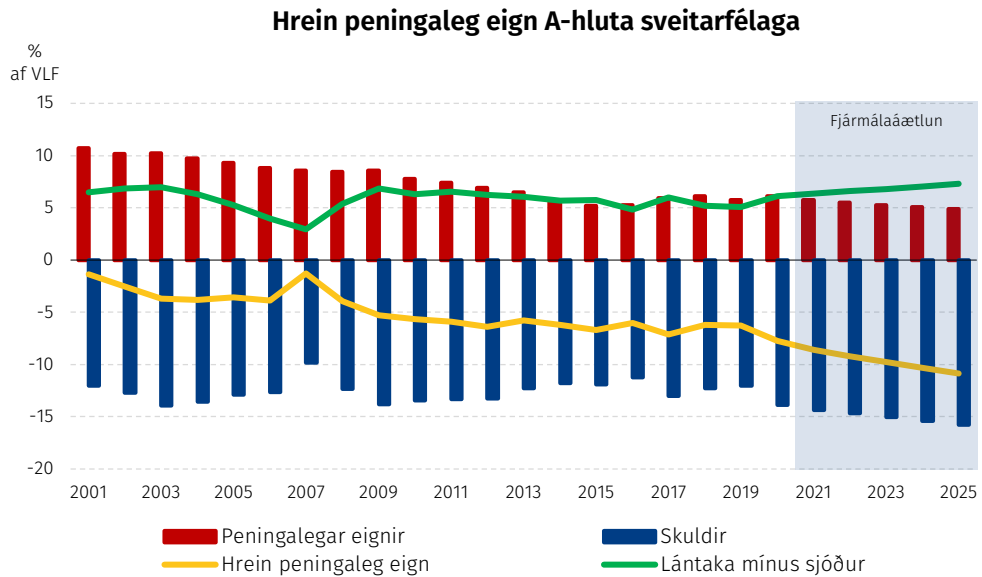


Stærsti útgjaldaliður sveitarfélaga vegna fjárfestinga er gatnagerð, en tíu stærstu sveitarfélögin áætla að verja 37% af útgjöldum sínum til fjárfestinga til þeirra að meðaltali árin 2020–2023. Næststærsti útgjaldaliðurinn er bygging skóla og leikskóla, sem nýtir ríflega fjórðung fjármagnsins, og áætlað er að 18% fari í íþróttamannvirki að meðaltali á þessum árum.

5.2.5 Efnahagur sveitarfélaga

Peningalegar eignir og skuldir

Heildarskuldir sveitarfélaga á þjóðhagsgrunni árið 2019 lækkuðu sem hlutfall af VLF um 0,2 prósentustig og námu í árslok 358 ma.kr. (12,1% af VLF). Gert er ráð fyrir að heildarskuldir þeirra aukist á árinu 2020 og haldi áfram að vaxa út spátímann enda er gert ráð fyrir verulegum halla á afkomu sveitarfélaga öll árin. Peningalegar eignir sveitarfélaga jukust örlítið árið 2019 frá fyrra ári en sem hlutfall af VLF lækkuðu þær um 0,3 prósentustig.



Skuldir A-hluta sveitarfélaga að frádregnum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, sem er skuldaviðmið laga um opinber fjármál, voru 5,1% af VLF í árslok 2019. Gert er ráð fyrir að hlutfallið verði 7,0% af VLF 2020 og fari hækkandi út tímabilið en þar hefur áhrif neikvæð afkoma sveitarfélaga allt tímabilið.

6 Umbætur í starfsemi hins opinbera

Umbætur eru forsenda framfara. Hvort sem um er að ræða almenna starfsemi, rekstur eða þjónustu hins opinbera þurfa stjórnvöld, jafnt stjórnendur sem aðrir starfsmenn, stöðugt að leita leiða til að tryggja sem mestan og bestan árangur af starfseminni með tilliti til þeirra markmiða sem henni er ætlað að þjóna. Þær áskoranir sem opinber starfsemi stendur frammi fyrir á hverjum tíma verða ekki leystar nægilega vel af hendi nema unnið sé stöðugt að því að hámarka nýtingu þeirra aðfanga sem í reksturinn fara og eru grundvöllur öflugrar þjónustu. Virk og viðvarandi viðleitni til umbóta er nauðsynleg til þess að leiða verkefni samtímans til farsælla lykta, bæta þjónustu við almenning og búa í haginn til þess að takast á við framtíðaráskoranir.

Til þess að bregðast við afleiðingum heimsfaraldurs kórónuveiru á efnahagslíf landsins hefur verið lögð áhersla á að verja og skapa verðmæt störf um allt land, m.a. með fjárfestingarátaki ríkisstjórnarinnar. Jafnframt er það stefna stjórnvalda að halda almennu útgjaldastigi óbreyttu á sama tíma og umtalsverðir fjármunir eru settir í mótvægisáðgerðir. Aukin skilvirkni hins opinbera með tækninýjungum og betri nýtingu fjármuna ásamt áherslu á arðbærni fjárfestinga, aukna nýsköpun og framleiðni er veigamikill þáttur í því að stefna í opinberum fjármálum sé sjálfbær og stuðli að aukinni velsæld til lengri tíma litið. Umbóta- og nýsköpunarstarf fær því aukid vægi í tengslum við uppbyggingar- og fjárfestingaráform stjórnvalda til að vega á móti afleiðingum heimsfaraldurs kórónuveirunnar. Brýnt er að tryggja að þeirri stefnu stjórnvalda að viðhalda útgjaldastigi opinberra fjármála verði fylgt eftir með því að tryggja aukna skilvirkni og betri nýtingu fjármuna.

Til að styðja við slíka þróun þarf að forgangsraða verkefnum og tryggja rétt þjónustustig með umbótum, sveigjanlegum rekstri og markvissri stjórnun mannaúds. Einnig þarf að vinna markvisst að því að starfsemi ríkisins hafi sem jákvæðust áhrif á jafnrétti og leiði ekki til aukins ójafnaðar í samfélaginu. Í því skyni er mikilvægt að huga að stöðu ólíkra hópa við tekjuöflun og ráðstöfun opinbers fjár. Þau umbótaverkefni sem fjallað er um hér á eftir miða að þessum markmiðum. Þau ná þvert yfir stjórnkerfið með aðkomu fjölmargra opinberra aðila en að þeim er unnið undir stjórn fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem hefur með höndum almennar umbætur í ríkisrekstrinum. Þá er unnið að ýmsum verkefnum í samstarfi ríkis og sveitarfélaga á grundvelli samkomulags þeirra um fjármálaáætlun ár hvert.

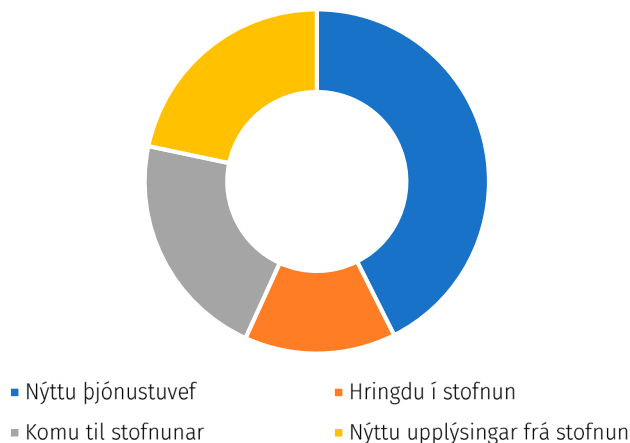
6.1 Nýsköpun og stafræn þjónusta skapar skilyrði fyrir hagvöxt og velsæld

Áherslur stjórnvalda á sviði umbóta í ríkisstarfsemi beinast í auknum mæli að nýsköpun og eflingu stafrænnar þjónustu til að ná fram skilvirkni sem er í takt við þarfir samfélagsins og skapar skilyrði fyrir hagvexti og velsæld í samfélaginu. Viðbrögðin við heimsfaraldri kórónuveiru og afleiðingum hennar á líf, heilsu og efnahag heimsins sýna fram á verulegan sveigjanleika og umbótagetu opinberra stofnana. Síðustu mánuðir hafa leitt í ljós styrkleika í opinberri starfsemi á sviðum þar sem miklar breytingar gerðust hratt og óvænt. Jafnframt hefur orðið skýrara hvar frekari tækifæri til þess að gera betur liggja. Samvinna hefur verið lykill að góðum árangri síðustu mánaða þar sem opinberir aðilar hafa unnið sín á milli og jafnframt komið á samvinnu við einkafyrirtæki í landinu til þess að ná fram brýnum breytingum og nýjungum, einkum í tengslum við heilbrigðisþjónustu og sóttvarnir. Þannig hefur stafræn tækni verið nýtt til að bregðast við nýjum þörfum. Má þar til dæmis nefna eflingu heilsuveru, smitakningarapp og stafræna umsóknar- og afgreiðsluferla úrræða til stuðnings atvinnulífinu. Starfsemi hins opinbera á sviði heilbrigðis-, félags- og menntamála hefur verið gjörbreytt til að tryggja þjónustu þrátt fyrir þær takmarkanir sem leiða af smitvörnum. Mikilvægt er að nýta reynsluna og tækifærin sem felast í þeirri röskun sem orðið hefur og læra af því sem betur má fara. Unnið er að því að auka nýsköpunargetu

opinberra aðila með tilstyrk aðgerðaáætlunar um opinbera nýsköpun, sem gefin var út í upphafi árs 2020 á grundvelli nýsköpunarstefnu fyrir Ísland.¹

Stafræn þjónusta mikið notuð

Hvernig nýtti almenningur þjónustu stofnana?



Niðurstöður úr fyrstu samræmdu þjónustukönnun ríkisins² sem gerð var í janúar og maí síðastliðnum gefa mjög jákvæða mynd af þjónustu hins opinbera en einnig að það felast umbótatækifæri í því að auka hraða þjónustunnar. Á þeim sviðum hins opinbera þar sem framboð stafrænnar þjónustu er gott er hún notuð af miklum meirihluta notenda. Margar stofnanir hafa aukið stafræna þjónustu sína töluvert til að bregðast við samkomutakmörkunum vegna sóttvarna. Má segja að sú röskun sem orðið hefur í samfélaginu síðustu mánuði af þessum sökum hafi á hinn bóginn skilað framþróun í framboði og notkun stafrænnar þjónustu sem annars hefði að öllum líkindum tekið langan tíma.

Markmið stjórnvalda er að á næstu fimm árum komist Íslandi í hóp allra fremstu þjóða í heimi í stafrænni þjónustu við almenning. Stafræn þjónusta leiðir ekki aðeins til aukinnar skilvirkni við veitingu þjónustunnar heldur er forysta í stafrænni umbreytingu ein af mikilvægustu forsendum fyrir samkeppnishæfni samfélagsins og undirstaða fyrir jöfnun búsetuskilyrða fólks alls staðar á landinu. Með aukinni stafrænni þjónustu skapast tækifæri til hagvaxtar til framtíðar með því að draga úr kostnaði við opinbera þjónustu og umhverfisáhrifum þjónustunnar.

¹ <https://opinbernyskopun.island.is/adgerdir-til-ad-auka-nyskopun-hja-hinu-opinbera/>

² <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/07/10/Toluverd-anaegja-med-thjonustu-rikisstofnana/>

Til að minnka biðraðir hjá sýslumönnum og bæta þjónustuna voru tugir eyðublaða stafvæddir og settir á Ísland.is í apríl 2020. Umhverfisáhrif af þeirri breytingu hafa verið metin og frá apríl hefur þessi aðgerð skilað ýmsum jákvæðum áhrifum og tímasparnaði fyrir almenning:



Kílómetrar sparaðir

149.948 km



Minnkað kolefnisspor

19,04 tonn



Bílferðir sparaðar

5.491 ferðir

Verkefnastofa um stafrænt Ísland

Verkefnastofa um stafrænt Ísland, sem starfar á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins, hefur það hlutverk að tryggja að markmið ríkisstjórnarinnar í þessum málaflokki nái fram að ganga í þeim tilgangi að einfalda líf fólks í landinu með því að bæta stafræna opinbera þjónustu á grunni þarfa og óska notenda.

Verkefnastofan vinnur með ráðuneytum, stofnunum og öðrum opinberum aðilum að því að stórefla stafræna þjónustu og tryggja þannig skýr, einföld og hraðvirk samskipti. Helstu áherslusvið árin 2020–2021 eru fjögur:

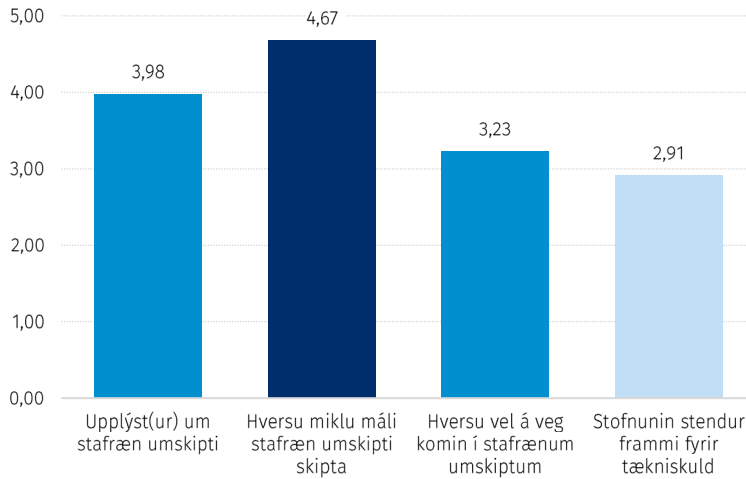
- **Stafræn samskipti við almenning:** Setja í loftið nýjan vef Ísland.is og stórefla stafræna þjónustu með nýrri ásýnd og framúrskarandi þjónustuupplifun.
- **Sjálfsafgreiðsla:** Sem flestir ferlar í samskiptum fólks við hið opinbera verði aðgengilegir í gegnum miðlæga þjónustugátt Ísland.is og þar af 1.200 stafræn ferli í sjálfsafgreiðslu.
- **Stafrænir innviðir:** Innleiðing og virkjun gagnaþjónustulagsins Straumsins (X-Road) til að samræma vefþjónustur og gagnaflutningslag hins opinbera.
- **Hagræðing í rekstri vefkerfa og stafrænnar þjónustu:** Samþætta vefsíður, vefkerfi og fjölmargar „mínar síður“ hins opinbera. Auka þannig hagræðingu með sameiginlegum innkaupum hugbúnaðarlausna og notkun opin hugbúnaðar. Með opnum hugbúnaði skapast aukin tækifæri til samstarfs og nýsköpunar í atvinnulífinu.

Stafræn umskipti á grunni sterkra innviða

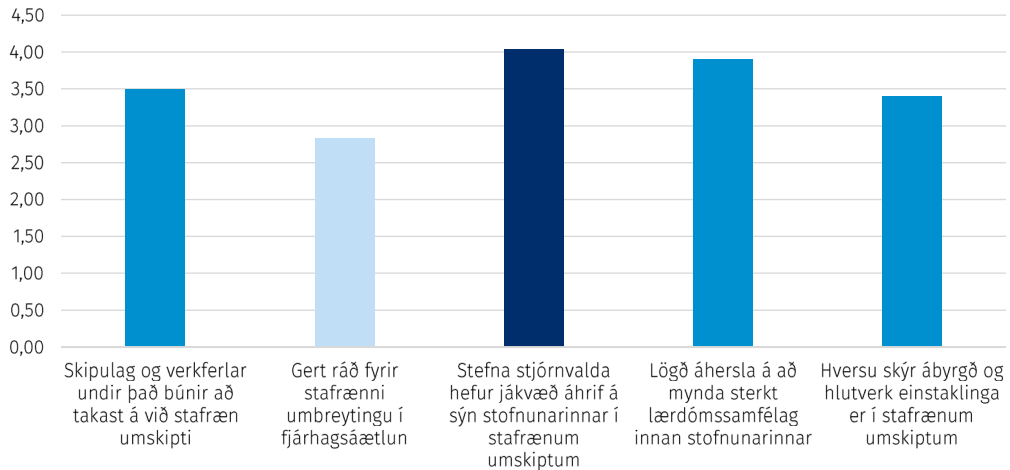
Kortlagning á því hve langt stofnanir ríkisins eru komnar varðandi stafræn umskipti er mjög mikilvægt skref í hinni stafrænu vegferð. Með stafrænum umskiptum er átt við tæknilegar, stjórnunarlegar og félagslegar breytingar sem stafvæðing hefur í för með sér. Stafræn umskipti snúa enn fremur að getu stofnana til að bregðast við og hagnýta nýjustu tækni, bæði í innri ferlum og við veitingu þjónustu. Samkvæmt niðurstöðum úr könnun sem fjármála- og efnahagsráðuneytið lét gera meðal stjórnenda hjá ríkinu eru stofnanir vel meðvitaðar um mikilvægi stafrænna umskipta og telja að þau muni hafa jákvæð áhrif á starfsemi þeirra til framtíðar. Niðurstöður sýna hins vegar að þekkingu og hæfni starfsfólks til að takast á við stafræn umskipti er að ýmsu leyti ábótavant. Kjara- og mannaússýsla ríkisins er með í undirbúningi átaksverkefni fyrir opinbera starfsmenn til að efla getu

stofnana í stafrænum umskiptum í tengslum við aðgerðaáætlun stjórnvalda um fjórðu iðnbyltinguna.

Stafræn umskipti skipta mestu máli



Stefna stjórnvalda hefur jákvæð áhrif á sýn stofnana



Auknum fjármunum hefur verið varið í uppbyggingu tæknilegra innviða á árinu 2020 og munu stjórnvöld halda því áfram eins og gert er ráð fyrir í sérstöku fjárfestingaátaki næstu árin. Umbótaverkefni næstu missera þurfa að snúa að því að hrinda í framkvæmd lausnum sem styðja við framtíðartækni og -þjónustu fremur en að endurnýja í lítt breytttri mynd eldri kerfi sem styðja við núverandi verklag. Markmið fjárfestinga í slíkum innviðum er einnig að auka samkeppnishæfni Íslands með nýsköpun og verðmætum störfum í þekkingariðnaði en ekki síður að viðhalda sterkri stöðu Íslands á sviði umhverfismála. Haldið verður áfram að fjárfesta í stafrænum innviðum á borð við Strauminn (e. X-Road), sem tryggir að stofnanir

geta sent gögn á staðlaðan og öruggan hátt á milli sín en það er forsenda fyrir því að auka skilvirkni og hagræðingu opinberrar þjónustu.

Ahersluverkefni næstu missera verða þrens konar: 1) **Brýnar** fjárfestingar til að minnka rekstraráhættu og mæta kröfum sem gerðar eru til grunnþjónustu stofnana. 2) **Efling tækniinnviða** sem stuðla að aukinni hagkvæmni í rekstri, auka öryggi, sveigjanleika eða rýmd. 3) **Skilgreining á sóknarfærum** sem stuðla að aukinni framþróun og hagnýtingu nýrrar tækni til bættrar þjónustu, aukins öryggis og hagkvæmni. Slík verkefni tengjast m.a. öfluglu samstarfi við Norðurlöndin og Eyrstrasaltsríkin, í samræmi við samstarfsyfirlýsingu um „Stafrænt norður“ (Digital North). Nýverið kynnti ESB einnig verkefnisáætlunina „Evrópa reidubúin fyrir stafræna öld“ (Europe Fit for the Digital Age) sem ætlað er að byggja markvisst upp stafræna innviði og auðvelda almenna útbreiðslu á stafrænni tækni fyrir stjórnýsly, borgara og fyrirtæki.

Sveigjanlegt vinnuumhverfi

Vinnuumhverfi hins opinbera skiptir miklu máli fyrir þær umbætur sem stefnt er að í ríkisrekstri, hvort sem litið er til bættrar stjórnendafærni, stafrænna innviða, eflingar nýsköpunar eða betri nýtingar fjármuna. Með eflingu stafrænnar opinberrar þjónustu mun þörf fyrir húsnæði sem sniðið er að móttöku og afgreiðslu viðskiptavina minnka. Stafrænar lausnir skapa enn fremur aukin tækifæri til samreksturs og samnýtingar á innviðum ríkisaðila, sem er til þess fallið að efla gæði og fjölbreytni starfsumhverfis um leið og dregið er úr rekstrarkostnaði. Á þessum grundvelli er gert ráð fyrir að húsnæði fyrir ríkisstofnanir verði umbreytt og aðlagð til að styðja við sveigjanlegra vinnufyrirkomulag. Jafnframt mun stafræn þróun skapa tækifæri til sveigjanlegrar staðsetningar starfa og verkefna. Microsoft-samningur ríkisins auðveldaði fjarvinnu starfsmanna og öll samskipti í samkomutakmörkunum sem var lykilatriði í því að viðhalda þjónustu og starfsemi hins opinbera. Kjara- og mannaúðssýsla ríkisins vinnur nú að leiðbeiningum til ríkisstofnana um fjarvinnu starfsmanna. Þær takmarkanir sem samfélaginu hafa verið settar vegna kórónuveirunnar síðustu mánuði hafa leitt í ljós hversu fljótt stofnanir og fyrirtæki gátu nýtt tæknina til þess að halda uppi þjónustu við almenning.

Umhverfi stöðugra umbóta

Víða eru tækifæri til stærri og smærri umbótaverkefna sem saman geta skipt miklu máli til þess að auka framleiðni og hvetja til nýsköpunar. Jafnframt þurfa stjórnendur og starfsfólk stofnana ávallt að vera móttækileg fyrir breytingum.

Ahersla á umhverfi stöðugra umbóta er hvatinn að umbótasamtölum sem munu hefjast haustið 2020 hjá öllum stofnunum ríkisins. Samtölin eru lykilatriði í kjarasamningum sem náðust við bandalög og stéttarfélög ríkisstarfsmanna veturinn 2019–2020. Í samningunum er heimild til að gera breytingar á vinnutíma starfsfólks í kjölfar breytts vinnulags og umbóta í starfsemi stofnana. Markmið samtalanna er að stjórnendur og starfsfólk leiti í sameiningu leiða til að gera starfsemi stofnana skilvirkari og bæta starfsumhverfi og vinnustaðameningu. Ávinningurinn er sameiginlegur starfsfólki og stjórnendum. Hann felst annars vegar í betri og skilvirkari þjónustu stofnana og hins vegar í sveigjanlegri eða styttri vinnutíma starfsfólks. Til lengri tíma litið eru væntingar um að umbótasamtölin verði hvati til þess að vinnustaðamening ríkisins einkennist af stöðugum umbótum og framþróun, í stóru sem smáu.

6.2 Bættur rekstur og ákvarðanatáka sem skapa virði

Greiningargeta stjórnvalda og hins opinbera er nauðsynlegur þáttur í því að auka gagnsæi í útgjöldum og færni stjórnkerfisins til að geta brugðist hratt við breytingum og áskorunum. Á sama tíma eru greiningar mikilvægar til að skapa betri forsendur fyrir stefnumörkun í mikilvægum málum og bæta nýtingu fjármuna. Þannig má treysta betur samhengi ákvarðana til skemmri tíma við markmiðssetningu og horfur til lengri tíma.

Forgangsröðun og endurmat útgjalda

Núverandi hallarekstri ríkisins er ætlað að verja þjónustu og atvinnustig en er ekki sjálfbær stefna til langs tíma lítið. Mótvægisáðgerðir og fjárfestingar í kjölfar veirufaraldursins þurfa að skila arðsemi og aukinni skilvirkni. Jafnframt þarf að tryggja bættan árangur í opinberum rekstri. Markvisst endurmat útgjalda gerir stjórnvöldum kleift að forgangsraða takmörkuðum fjármunum og stuðlar samtímis að hagræðingu og betri þjónustu.

Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) hefur skilgreint endurmat útgjalda sem ferli við að þróa og innleiða betri nýtingu fjármuna með kerfisbundinni greiningu fjárveitinga til einstakra verkefna og málaflokka. Ferlið er mikilvægur hluti af áætlanagerð margra OECD-ríkja og er ætlað að tryggja að upplýsingum um ráðstöfun fjármuna sé fylgt eftir með samanburði á árangri og tilkostnaði. Markmiðið er að auka gagnsæi, hagkvæmni og eftir atvikum skapa svigrúm svo hægt sé að veita fjármuni til verkefna sem eru í forgangi án þess að auka skattbyrði almennings. Samkvæmt nýlegri úttekt OECD nota u.þ.b. 30 lönd endurmat útgjalda í tengslum við árlega áætlanagerð stjórnvalda.

Fyrirkomulag við endurmat útgjalda hefur tekið á sig mismunandi myndir og sýnir reynslan að mikilvægt er að hvert land aðlagi framkvæmdina að aðstæðum og vinni stöðugt að því að gera ferlið skilvirkara til að auka yfirsýn yfir rekstur ríkisins. Helstu áskoranir annarra landa við innleiðingu á þessu verklagi lúta að aðgengi og gæðum upplýsinga um árangur. Reynsla annarra sýnir einnig að ferlinu þarf að fylgja skýr pólitískur stuðningur, enda snýr forgangsröðun og ráðstöfun fjármuna á grundvelli útgjaldaendurmats að pólitískum ákvörðunum. Hérlandis er og verður áfram byggt á því sem vel hefur reynst hjá öðrum þjóðum.

Helstu áskoranir OECD ríkja við innleiðingu á endurmati útgjalda



Heimild: OECD.

Stýrihópur vinnur nú að endurmati útgjalda ríkisins, annars vegar að einstökum matsverkefnum og hins vegar að innleiðingu reglubundins endurmats í samræmi við lög um opinber fjármál. Öflun þekkingar og reynslu af hagnýtum verkefnum er ætlað að stuðla að samræmdri umgjörð og samhæfðu verklagi. Almenna innleiðingin lýtur á hinn bóginn að aðlögun aðferðafræðinnar að íslenskum aðstæðum, hvort sem litið er til uppbyggingar og verkaskiptingar innan stjórnsýslunnar eða stöðu ríkisfjármálanna. Á næstu árum er stefnt að því að aukið frumkvæði og ábyrgð færist frá fjármála- og efnahagsráðuneyti til annarra ráðuneyta. Lykilatriðið er almennur skilningur á aðferðafræðinni og þýðingu hennar fyrir gagnsæja stjórnsýslu, hagræðingu í ríkisrekstri og skilvirka forgangsröðun takmarkaðra fjármuna.

Sjálft útgjaldaendurmatið felst í samanburði ávinnings og tilkostnaðar, sem aftur byggist á þremur meginstoðum:

1. Fjárhagslegu mati á árangrinum sem stjórnvöld stefna að.
2. Kortlagningu mögulegra stjórnækja eða aðgerða til árangurs.
3. Mati á skilvirkni og fýsileika helstu stjórnækja eða aðgerða.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið áformar að ljúka á næsta ári a.m.k. fjórum endurmatsverkefnum í ólíkum málaflokkum í samstarfi við önnur ráðuneyti. Í framhaldinu verði tekin pólitísk ákvörðun um næstu skref, þ.e. hvort hrinda eigi aðgerðunum í framkvæmd, hvenær og hvert umfang þeirra eigi að vera. Einnig er stefnt að því að á árinu 2021 verði lokið við að kostnaðarmeta áætlaðan árangur í fjármálaáætlun fyrir tíu málaflokka og að árið 2025 verði málaflokkarnir sem hafa verið kostnaðarmetnir með þessum hætti orðnir 50 talsins. Ætlunin er að þetta verði fyrsti áfangi að heildstæðu útgjaldaendurmati sem geri einstaka ríkisaðila betur í stakk búna til upplýstari ákvarðanatöku á grundvelli gagna og til að leiða forgangsröðun og endurmat útgjalda vegna málaflokka eða viðfangsefna sem þeir bera ábyrgð á.

Hagnýting gagna til ákvarðanatöku og verðmætasköpunar

Þá getur verið til mikils að vinna með auknu gagnsæi og hagnýtingu ópersónugreinanlegra gagna hins opinbera. Gögn eru auðlind sem enn er að stórum hluta vannýtt á Íslandi og víða um heim sem efniviður til sköpunar nýrra verðmæta fyrir samfélagið. Í nýafstöðnu „Gagnaboni“³ fyrir umhverfið komu fram fjölbreyttar lausnir á umhverfisvandamálum með nýtingu á ópersónugreinanlegum opnum gagnaröðum sem fjölmargar stofnanir lögðu til keppinnar. Afurðirnar voru fjölmargar, m.a. snjallforrit til að auðvelda endurvinnslu, hugbúnaður sem nýtir gervigreind og veðurstofugögn til að minnka matarsóun veitingastaða og snjallforrit sem heldur utan um sparað kolefnisspor og hvetur til hjólréiða. Greining sem European Data Portal gekkst fyrir á efnahagslegum áhrifum opinna gagna í Evrópu bendir til að viðskiptavirði þeirra sé 184 milljarðar evra og geti orðið allt að 334 milljarðar 2025. Einnig að þau muni skapa tugi þúsunda starfa. Í alþjóðlegum samanburði er Ísland afarlega hvað varðar framboð á opnum gögnum.⁴ Þó má benda á að engar lagalegar hindranir eru til staðar á Íslandi til að birta opin gögn, sem er ein af grunnforsendum fyrir nýtingu þeirra. Þá má vænta þess að með innleiðingu gagnaflutningslagsins Straumsins (X-Road) og

³ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/08/26/-App-til-ad-audvelda-endurvinnslu-hlutskarpast-i-nyskopunarkeppninni-Gagnathon-fyrir-umhverfid/>

⁴ https://www.europeandataportal.eu/sites/default/files/open_data_maturity_report_2019.pdf

innleiðingu aðgerða úr aðgerðaáætlun um opinbera nýsköpun verði gögn aðgengilegri héraendis og hagnýting þeirra í kjölfarið meiri.

Ákjósanlegt getur verið að skoða gögn þvert á opinbera starfsemi til þess að hægt sé að koma auga á tækifæri til umbóta í rekstri, bæta nýtingu fjármuna, auka aðhald og bæta greiningarhæfni. Þá gerir markvissst utanumhald og birting gagna það mögulegt að sýna fram á árangur í starfsemi hins opinbera svo hægt sé að meta samfélagslegan ávinning af ráðstöfun fjármagns. Með birtingu upplýsinganna á notendavænu viðmóti eykst einnig gagnsæi gagnvart almenningi og Alþingi, sem hefur m.a. í för með sér að upplýsingagjöf verður skilvirkari og forsendur gætu skapast fyrir bættri ákvarðanatöku og auknu trausti á stjórnýsly og stjórnvöld. Að þessu sögðu er ljóst að mikilvægt er að móta umgjörð og skýra stefnu um birtingu upplýsinga, form þeirra og nýtingu innan ríkisrekstrarins. Þetta er líka brýnt svo samnýta megi mælaborð og forðast tvíverknað við þróun þeirra með tilheyrandi kostnaði og óskilvirkni. Skilgreining þeirra afurða sem þjónustan á að skila er forsenda fyrir mælingum og árangursmati.

Kostir við birtingu upplýsinga	Lykilatriði við birtingu upplýsinga
<ul style="list-style-type: none"> • Betri greiningarmöguleikar • Betri möguleikar til að sýna fram á árangur • Aukinn agi í skráningum • Aukið gagnsæi • Skilvirkari upplýsingagjöf • Aukið traust 	<ul style="list-style-type: none"> • Áreiðanleiki í skráningum • Styðjast við viðurkennda mælikvarða • Tryggja tímanleika gagna með reglulegri gagnaöflun • Huga að bakgrunnsbreytum líkt og kyni • Birta aðeins ópersónugreinanleg gögn

Hagkvæm vistvæn innkaup – nýsköpun og samvinna

Til mikils er að vinna að ríkisaðilar nýti innkaup og samvinnu við einkamarkaðinn til þess að hagræða í rekstri, tileinka sér nýjar lausnir og ná fram skilvirkni og minna vistspori í þjónustuveitingu. Markviss vörustjórnun og stefnumarkandi innkaup geta haft veruleg áhrif á möguleika ríkisins til að fjármagna verkefni og getur betri árangur í aðfangakaupum skilað umtalsverðum sparnaði inn í ríkissjóð sem eykur þá getu til brýnna verkefna.

Ríkið ráðstafar á hverju ári yfir 200 ma.kr. í opinber innkaup, sem eru vörur, þjónusta margs konar og verklegar framkvæmdir. Sameiginleg innkaup á rafmagni, tölvum og öðrum vörum hefur þegar skilað miklum árangri en ennþá eru ónýtt mikil tækifæri í samrekstrarverkefnum, þjónustukaupum og sértækum þjónustusamningum ríkisins. Rík áhersla er á að ná frekari árangri með markvissari þjónustukaupum, vistvænni valkostum og aukinni nýsköpun. Í ljósi umfangs opinberra innkaupa getur ríkið sem kaupandi haft veruleg áhrif á eftirspurn eftir vistvænni valkostum með lægri líftímakostnað og áhrif á þróun slíkra kosta. Í stefnumörkun opinberra innkaupa verður lögð áhersla á að tryggja að innkaup ríkisins séu framsækin og sjálfbær, þau séu framkvæmd á gagnsæjan hátt og stuðli að hagkvæmni, samkeppni og nýsköpun.⁵

Kynja- og jafnréttissjónarmið í stefnumótun og ákvarðanatöku

Vægi kynja- og jafnréttissjónarmiða við stefnumótun og ákvarðanatöku hefur aukist á undanförunum árum og er kynjuð fjárlagagerð leið til að huga að áhrifum sem öflun og ráðstöfun opinberra fjármuna getur haft á stöðu kynjanna og jafnrétti. Þannig er stuðlað að

⁵ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2020/01/27/Riki-keypti-vorur-og-thjonustu-fyrir-117-milljarda-2018-Stodumat-um-opinber-innkaup-i-samradsgatt/>

upplýstari og gagnsærri ákvarðanatöku með betri nýtingu opinbers fjár, efnahagslegt jafnræði, sanngirni og almenna velferð að leiðarljósi.

Á undanförunum árum hefur áhersla verið lögð á að greina og miðla upplýsingum um stöðu kynjanna eftir málefnasviðum og málaflokkum. Afrakstur þessarar vinnu birtist m.a. í grunnskýrslu kynjaðrar fjárlagagerðar og varpa niðurstöðurnar ljósi á þær áskoranir sem til staðar eru í jafnréttismálum og hvernig bregðast má við þeim. Með útgangspunkt í grunnskýrslunni eru í greinargerðum um málefnasvið í fjármálaáætlun dregnar fram helstu áskoranir og tækifæri til úrbóta sem snúa að stöðu kynjanna og jafnréttismálum.

Þessar upplýsingar um stöðu kynjanna reyndust mjög gagnlegar við mótun aðgerða stjórnvalda vegna heimsfaraldurs kórónuveiru og mat á áhrifum þeirra á jafnrétti kynjanna. Þannig var til að mynda fljótt gripið til aðgerða gegn heimilisofbeldi og félagslegur stuðningur aukinn. Kynjasjónarmið voru höfð í huga við útfærslu á ýmsum úrræðum, t.d. var við mótun skilyrða fyrir lokunarstyrki gætt að því að útiloka ekki sjálfstætt starfandi í hlutastarfi en konur eru mun líklegri en karlar til að vera í hlutastarfi. Einnig er áhersla lögð á að fylgjast með nýtingu úrræðanna og að upplýsingar séu brotnar niður eftir kyni þegar það á við. Þannig má auka líkur á að úrræðin skili tilætluðum árangri og stuðli að jafnrétti kynjanna.

Ítrekað hefur verið bent á skort á kyngreindum gögnum en án þeirra er erfitt að leggja hlutlægt mat á stöðu kynjanna eða meta áhrif ákvarðana stjórnvalda á jafnrétti. Í samræmi við fimm ára áætlun um kynjaða fjárlagagerð 2019–2023 og framkvæmdáætlun í jafnréttismálum 2020–2023 er unnið að því að bæta yfirsýn yfir kyngreind tölfræðigögn og að söfnun og notkun þeirra hjá opinberum aðilum verði gerð með sambærilegum hætti. Þá er stefnt að því að í fjármálaáætlun verði sem flestir mælikvarðar málaflokka brotnir niður eftir kyni eftir því sem við á og mögulegt er. Þannig má draga fram upplýsingar um ólíka stöðu kynjanna sem annars kynni að vera hulin og bregðast við með markvissum aðgerðum.

Áfram er unnið að samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða við alla fjárlaga- og áætlanagerð ríkisins. Næstu skref felast m.a. í þróun markvissara vinnulags við mat á áhrifum fjárlagatillagna á jafnrétti kynjanna og verður byggt á þeirri þekkingu sem þegar hefur verið aflað með jafnréttismati málefnasviða og málaflokka. Heildstætt mat á áhrifum helstu ráðstafana, sem lagðar eru til í frumvarpi til fjárlaga 2021, á jafnrétti kynjanna má nú finna í greinargerð með frumvarpinu.

6.3 Umbætur eru forsenda framfara

Í umbótakafla fjármálaáætlunar að þessu sinni hefur verið lögð áhersla á það hvernig umbætur í ríkisrekstri með aukinni stafrænni þjónustu, menningu nýsköpunar, stefnumörkun og ákvarðanatöku sem byggist á greiningum og endurmati útgjalda eru ein helsta forsenda þess að á næstu árum verði rekstur ríkisins sjálfbær og hér á landi tryggð velsæld til framtíðar. Á síðustu mánuðum hafa verið tekin stór umbótaskref í að bæta skilvirkni opinberrar þjónustu og aðgengi almennings að henni í gegnum þær hröðu umbreytingar sem opinber þjónusta þurfti að ganga í gegnum vegna heimsfaraldurs kórónuveiru, verkefni sem kröfðust nýsköpunargetu opinberra aðila og samstarfs við almenning og fyrirtæki í landinu. Þá hafa ákvarðanir stjórnvalda miðað að því að treysta undirstöður samfélagsins og innviði sem hafa sýnt sig að skipta öllu máli til þess að halda þjónustustigi óbreyttu og hjólu atvinnulífsins gangandi, á sama tíma og tryggt er að jafnrétti sé haft að leiðarljósi við ákvarðanatöku. Með samstilltu átaki þeirra sem koma að ríkisrekstrinum er hægt að tryggja áframhaldandi framgang umbótaverkefna með því að byggja ofan á þær jákvæðu breytingar sem hafa orðið á síðastliðnum mánuðum og tryggja þannig aukna viðbragðsgetu og sveigjanleika í rekstri sem er forsenda þess að geta tekist á við framtíðaráskoranir.

Viðauki 1

Reikningshaldsleg framsetning opinberra fjármála

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

Lögin gera ráð fyrir 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 gera lögin ráð fyrir að framsetning og flokkun upplýsinga um fjármál A-hluta ríkissjóðs skuli vera samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustaðli, svokölluðum GFS-staðli (e. *Government Finance Statistics Manual*), sem Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hefur umsjón með.

Innleiðing á breyttum reikningsskilum hefur verið í samræmi við innleiðingaráætlun á alþjóðlegum reikningsskilastöðlum en gert var ráð fyrir að henni myndi ljúka með framlagningu ríkisreiknings fyrir árið 2019. Þetta gekk hins vegar ekki eftir og nýtti reikningsskilaráð sér heimildir í gildandi lögum til að fresta tímabundið innleiðingu á nokkrum stöðlum í samræmi við ósk fjármála- og efnahagsráðuneytis og Fjársýslu ríkisins.

Áfram er unnið að því að þróa áætlanir og reikningsskil ríkisins að kröfum GFS- og IPSAS-staðlanna í samráði við Fjársýslu ríkisins og Hagstofu Íslands með það að markmiði að tryggja samræmi gagna og upplýsinga og gagnsæi um frávik milli staðlanna tveggja.

Framsetning ríkisfjármála samkvæmt GFS

Með lögum um opinber fjármál voru gerðar talsverðar 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 efnahags-hreyfingum hjá ríkissjóði (A-hluta) gagnvart öðrum aðilum hagkerfisins og auðvelda 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 það var ekki gert 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 en þær færðust áður meðal gjalda;
- d. **verðbætur af innlendum bankainnstæðum, verðtryggðum innlendum veittum og teknum lánnum** færast 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 voru allar verðbætur færðar utan rekstrarreiknings, þ.e. um endurmatsreikning yfir á efnahag. Áhrif þessa á rekstrarafkomu ríkissjóðs geta verið umtalsverð einkum við verðbólguaðstæður;

- e. **meðferð á breytingu lífeyrisskuldbindinga innan ársins** breytist nokkuð með tilliti til þess hvað færist um rekstrarreikning eða um endurmat yfir á efnahagsreikning. Þessi breyting á reikningsskilaaðferð hefur ekki áhrif á stöðu lífeyrisskuldbindinga í árslok. Samkvæmt GFS-staðli færast einungis breytingar á lífeyrisskuldbindingum vegna ávinnslu réttinda á árinu og reiknaðs vaxta-kostnaðar 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** færast ekki til lækkunar á virðisaukaskatti heldur sem tilfærslur til viðkomandi aðila á gjaldahlíð. Þessi breytta framsetning þarfnast ítarlegrar skoðunar og undirbúnings og hefur ekki verið innleidd;
- 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 ríkissjóðs 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- 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 færist um rekstrarreikning eða um endurmat á efnahagsreikning. Ræðst það einkum af ólíkum markmiðum staðlanna þar sem GFS-staðlinum er ætlað 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 færist um endurmatsreikning yfir á efnahag samkvæmt GFS-staðli en samkvæmt IPSAS-staðli færast hann um rekstrarreikning;
- b. IPSAS-staðallinn gerir almennt ráð fyrir að allar breytingar á lífeyrisskuldbindingum ársins færist um rekstrarreikning, svo sem vegna áhrifa af ávinnslu nýrra réttinda á árinu, launabreytinga og breytinga á tryggingafræðilegum forsendum. Færslumeðferð samkvæmt 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. Eignamat á öllum eignum, skuldum og varanlegum rekstrarfjármunum ríkissjóðs, þ.m.t. mannvirkjum á borð við vegakerfið, er umfangsmikið verkefni sem unnið er að en er ekki lokið að fullu. Innleiðing

fyrirgreindra staðla fela í sér breytingar á framsetningu og innihaldi efnahagsreikninga hjá einstökum ríkisaðilum og þá sérstaklega er varðar meðferð varanlegra rekstrarfjármuna. Í stað þess að þessir fjármunir gjaldfærast við kaup eru þeir eignfærðir eins og vikið var að hér á undan. Það felur í sér að á móti eignafærslunni færast eignamyndunarframlag í skuldahlíð sem fyrirframgreitt framlag. Yfir líftíma eignarinnar er hún síðan afskrifuð árlega og á móti þeirri gjaldfærslu er jafnan tekjufærður sambærilegur hluti af eignarmyndunarframlaginu. Í árlegum reikningsskilum fyrir þessar eignir er því lögð áhersla á að jafna saman gjöldum og tekjum í rekstrarreikningi og eignum og skuldum í efnahagsreikningi yfir líftíma viðkomandi eignar;

- d. samkvæmt IPSAS-staðli eru afskriftir varanlegra rekstrarfjármuna gjaldfærðar og hafa þannig áhrif á heildarafkomu en samkvæmt GFS-staðlinum eru afskriftir færðar til gjalda á meðal rekstrarútgjalda en til lækkunar á fastafjárútgjöldum í sama mæli. Samkvæmt GFS-staðlinum hafa afskriftir varanlegra rekstrarfjármuna þannig ekki áhrif á heildarafkomu;
- e. IPSAS-staðallinn gerir ráð fyrir því að fjárfesting fari aðeins um efnahagsreikning en GFS-staðallinn gerir auk þess ráð fyrir gjaldfærslu. Þannig hafa fjárfestingar áhrif á heildarafkomu samkvæmt GFS-staðlinum en ekki samkvæmt IPSAS-staðlinum;
- f. samkvæmt GFS-staðlinum er sala fastafjármuna dregin frá fjárfestingu ársins á gjaldahlíð;
- g. 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 frávik er á milli þess hvernig staðlarnir fara með breytingar ársins með tilliti til þess hvað færast um rekstrarreikning eða endurmatsreikning yfir á efnahag. IPSAS-staðallinn gerir kröfu um að öll breytingin færast um rekstrarreikning. GFS-staðallinn gerir hins vegar ráð fyrir að sá hluti breytingarinnar, sem rekja má til viðskipta ársins svo sem arðgreiðslur, færast um rekstrarreikning á meðan aðrar breytingar svo sem matsbreytingar færast um endurmatsreikning yfir á efnahag.

Endurskoðun á flokkun ríkisaðila

Rétt er að vekja sérstaka athygli á flokkun ríkisaðila í B-hluta í tengslum við þær áætlunir sem eru settar fram í áætluninni. Samkvæmt lögum um opinber fjármál er flokkun á starfsemi ríkisins í geira gerð á grundvelli alþjóðlegs hagskýrslustaðals. Í samráði við reikningsskilaráð ríkisins, Hagstofu Íslands og Ríkisendurskoðun er fjármála- og efnahagsráðuneytið nú með til skoðunar breytta flokkun á starfsemi tiltekinna aðila sem nú eru settir fram í B-hluta fjárlagafrumvarpsins. Þar er meðal annars um að ræða flokkun Lánasjóðs íslenskra námsmanna og Menntasjóðs námsmanna og flokkun Íbúðalánasjóðs (fram til ársins 2019) og Húsnæðissjóðs og ÍL-sjóðs í samræmi við erindi sem ráðuneytið hefur sent til reikningsskilaráðs en einnig eru til hliðsjónar nýlegar álitserðir Evrópsku hagstofunnar á þessu málefni varðandi geiraskiptingu í hagskýrslustaðlinum. Allt bendir til þess að gerðar verði breytingar á flokkun viðkomandi aðila þannig að reikningshald þeirra færast inn í A-hluta ríkisins. Mun það að óbreyttu hafa veruleg áhrif á eignir og skuldir A-hluta ríkissjóðs en einnig á afkomu A-hluta ríkissjóðs á þjóðhagsgrunni. Áhrifin yrðu að líkindum í þeim mæli að það gæti raskað afkomu- og skuldarmarkmiðum sem stjórnvöld hafa sett sér í fjármálastefnu og fylgt er eftir í fjármálaáætlunum og fjárlögum. Þau gætu einnig raskað þeim tölulegu fjármálareglum sem gilda

um afkomu og skuldir hins opinbera. Slík breyting á reikningsskilunum kynni að kalla á það að taka þyrfti til endurskoðunar samhengi reikningsskilanna fyrir A-hlutann við fjármálareglurnar enda voru þessir aðilar ekki hluti af undirliggjandi forsendum þegar þær voru lögfestar í upphafi. Gert er ráð fyrir að þessi breytta flokkun og hugsanleg áhrif hennar á opinber fjármál og framsetningu muni liggja fyrir síðar á þessu ári. Ljóst er að um er að ræða umfangsmiklar breytingar sem þarfnast ítarlegrar greiningar og yfirferðar að hálfu fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Af þeim sökum hefur ekki gert ráð fyrir neinum breytingum á flokkun ríkisaðila úr B-hluta yfir í A-hluta við vinnslu fjármála-áætlunar.

Viðauki 2

Viðmið og forsendur útgjaldaáætlunar ríkissjóðs

Í þessum kafla er farið yfir helstu forsendur og viðmið útgjaldaáætlunar ríkissjóðs fyrir árin 2021–2025. Áætlunin byggist á gildandi fjárlögum og greiningu á breytingum á helstu útgjaldaskuldbindingum málefnasviða 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 september sl., forsendum um magnbreytingar í umfangi ríkisstarfseminnar og forsendum um aðhalds-markmið.

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 útgjaldahliðar 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 málefnasviða 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 2,7% á árinu 2021 og 2,6% árið 2022. Á árunum 2023–2025 er gert ráð fyrir að hún verði 2,5%.
Laun opinberra starfsmanna	Launastefna áætlunarinnar gengur út frá því að launabætur í launa- og verðlagsútreikningi verði í samræmi við kjarasamninga árið 2021 og 2022. Gert er ráð fyrir að almenn launahækkun ríkisstarfsmanna verði 3,6% árið 2021. Að viðbættum breytingum á orlofsávinnslu nemur launahækkunin samanlagt um 4% að meðaltali á árinu 2021. Þá er gert ráð fyrir 3,9% hækkun árið 2022. Á árunum þar á eftir er gengið út frá 1,5% árlegri kaupmáttaraukningu 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 2021–2022.
Gengisvísitala	Miðað er við að meðalgengi ágúst mánaðar 2020 fyrir árið 2021. 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 spátímann.
Atvinnuleysi	Útgjöld atvinnuleysistrygginga þróast miðað við spá Hagstofu Íslands um atvinnuleysi yfir tímabilið en gert er ráð fyrir að atvinnuleysi verði 7,4% árið 2021 og 6,6% árið 2022 en á bilinu 4,5–5% eftir það.

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 á bilinu 4-5 ma.kr. á ári eða um 23 ma.kr. uppsafnaðri hækkun á árinu 2025.
Almennt aðhaldsmarkmið útgjaldahlíðar ríkissjóðs	
Aðhaldsmarkmið	Gengið er út frá því að aðhaldsmarkmiðið verði hluti af útgjaldaramma málefnasviða og ráðuneyti ákvarði því markmiði 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 forgangs röðun.
	Gert er ráð fyrir að almenn aðhaldsmarkmið skili ríflega 5 ma.kr. lækkun á útgjaldavexti að nafnvirði á fyrsta ári tímabilsins eða sem svarar til 0,5% veltu frumgjalda ársins 2021 skv. GFS staðli. Almenna aðhaldsmarkmiðið lækkar á seinni hluta tímabilsins og samsvarar þá rúmum 2 ma.kr. á ári. Gert er ráð fyrir að uppsöfnuð lækkun á útgjaldavexti ríkissjóðs nemi rúmum 17 ma.kr. í lok tímabilsins.
	2021–2022: 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. 2023–2025: Gerð er 1% almenn aðhaldskrafa (utan undanskilinna liða) en engin aðhaldskrafa er gerð á heilbrigðis- og öldrunarstofnanir, skóla, dómstóla og bótakerfi og sjúkratryggingar.
	Útgjaldaráðstafanir 2023-2025. Til viðbótar almennri aðhaldskröfu er gert ráð fyrir 16 ma.kr. útfærðum ráðstöfunum árlega á tímabilinu 2023-2025. Gert er ráð fyrir að sú ráðstöfun verði endurskoðuð árlega í ljósi óvissu vegna kórónuveirufaraldursins.

Viðauki
Töfluviðauki

Efnisyfirlit

1. Rekstraryfirlit fyrir hið opinbera	142
2. Rekstraryfirlit A-hluta ríkissjóðs	143
3. Skipting tekna A-hluta ríkissjóðs.....	144
4. Skipting útgjalda A-hluta ríkissjóðs	145
5. Útgjaldarammar A-hluta ríkissjóðs eftir málefnasviðum	146
6. Áætluð rekstrar- og tilfærsluútgjöld í útgjaldarömmum málefnasviða	147
7. Áætluð framlög til fjárfestinga í útgjaldarömmum málefnasviða	148
8. Eignir og skuldir A-hluta ríkissjóðs.....	149
9. Sjóðstreymi A-hluta ríkissjóðs	150
10. Rekstraryfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga.....	151
11. Þjóðhagsspá 2019–2025	152

Tafla 1

Rekstraryfirlit fyrir hið opinbera¹

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
Heildartekjur	1.210,7	1.126,0	1.142,6	1.249,3	1.351,0	1.432,1	1.511,7
Skatttekjur	965,8	910,7	933,2	1.008,4	1.070,4	1.123,6	1.175,2
Skattar á tekjur og hagnað	530,2	507,3	517,1	559,5	596,3	625,2	655,4
Skattar á launagreiðslur og vinnuafll ...	9,1	9,1	8,8	9,2	9,8	10,2	10,6
Eignarskattar	63,6	63,3	61,5	63,5	66,4	69,3	72,5
Skattar á vöru og þjónustu	340,9	308,9	330,4	360,1	380,9	401,2	418,4
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .	3,4	2,6	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2
Aðrir skattar	18,6	19,6	12,6	13,3	14,0	14,5	15,1
Tryggingagjöld	97,4	87,1	94,5	102,3	108,7	114,0	119,6
Fjárframlög	3,8	3,6	3,5	3,7	3,9	4,2	4,5
Aðrar tekjur	143,7	124,5	111,4	134,8	152,0	158,3	164,3
Eignatekjur	54,3	42,6	32,8	52,7	65,2	66,9	68,7
þ.a. vaxtatekjur	16,8	11,0	10,5	11,1	11,7	12,2	12,5
þ.a. arðgreiðslur	23,1	16,7	6,8	25,6	36,6	36,9	37,1
Sala á vöru og þjónustu	74,3	69,1	70,5	73,7	78,0	82,4	86,4
Ýmsar tekjur og óskilgreindar tekjur ..	15,1	12,8	8,2	8,4	8,7	9,0	9,3
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	-	-	-	16,0	32,0	48,0
Heildargjöld	1.256,1	1.427,2	1.439,6	1.485,6	1.526,0	1.554,1	1.594,3
Rekstrarútgjöld	1.209,0	1.369,1	1.373,8	1.429,2	1.489,4	1.548,1	1.608,6
Laun	426,1	452,9	477,4	499,7	526,8	550,2	576,1
Kaup á vöru og þjónustu	312,0	325,6	344,4	357,7	374,4	391,5	406,8
Afskriftir	63,0	63,7	65,4	66,9	68,6	70,2	71,8
Vaxtagjöld	76,7	69,3	75,8	83,3	88,9	96,4	100,0
Framleiðslustyrkir	39,6	74,2	55,2	55,6	55,2	55,7	55,8
Fjárframlög	6,8	7,0	11,2	13,1	13,6	13,9	13,5
Félagslegar tilfærslur til heimila	222,3	306,3	269,8	274,8	280,9	289,0	297,9
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	62,5	70,3	74,7	78,0	81,0	81,2	86,7
Fastafjárútgjöld	47,1	58,0	65,8	56,5	58,0	49,0	50,2
Fjárfesting í efnislegum eignum	110,1	121,8	131,2	123,4	126,6	119,1	122,0
Afskriftir (-)	-63,0	-63,7	-65,4	-66,9	-68,6	-70,2	-71,8
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	-	-	-	-21,5	-43,0	-64,5
Frumjöfnuður	14,5	-242,9	-231,7	-164,1	-97,8	-37,9	4,9
Vaxtajöfnuður	-59,9	-58,3	-65,3	-72,2	-77,2	-84,2	-87,5
Heildarjöfnuður	-45,4	-301,2	-297,0	-236,3	-175,0	-122,0	-82,6
<i>% af VLF</i>							
Frumtekjur	40,2	39,1	36,9	38,1	39,0	39,2	39,2
Frumgjöld	39,7	47,6	44,4	43,1	41,8	40,3	39,1
Frumjöfnuður	0,5	-8,5	-7,6	-5,0	-2,8	-1,0	0,1
Vaxtatekjur	0,6	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Vaxtagjöld	2,6	2,4	2,5	2,6	2,6	2,7	2,6
Vaxtajöfnuður	-2,0	-2,0	-2,1	-2,2	-2,2	-2,3	-2,3
Heildartekjur	40,8	39,5	37,2	38,4	39,3	39,5	39,6
Heildargjöld	42,3	50,0	46,9	45,7	44,4	42,9	41,7
Heildarjöfnuður	-1,5	-10,6	-9,7	-7,3	-5,1	-3,4	-2,2

¹ A-hluti ríkis og A-hluti sveitarfélaga.

Tafla 2

Rekstraryfirlit A-hluta ríkissjóðs

Þjóðhagsgrunnur ¹ , ma.kr.	2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
Heildartekjur	871,6	768,8	772,2	859,9	941,3	1.003,5	1.063,0
Skatttekjur	663,7	603,6	615,2	673,6	717,7	754,4	788,6
Skattar á tekjur og hagnað	288,8	261,4	263,4	289,6	311,3	326,8	342,8
Skattar á launagreiðslur og vinnuafll ...	9,1	9,1	8,8	9,2	9,8	10,2	10,6
Eignarskattar	11,4	7,9	5,1	5,3	5,6	5,9	6,2
Skattar á vöru og þjónustu	332,4	303,0	322,5	353,3	374,0	393,9	410,7
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti ..	3,4	2,6	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2
Aðrir skattar	18,6	19,6	12,6	13,3	14,0	14,5	15,1
Tryggingagjöld	97,4	87,1	94,5	102,3	108,7	114,0	119,6
Fjárframlög	15,3	5,5	5,5	5,8	6,1	6,5	6,9
Aðrar tekjur	95,2	72,6	57,0	78,2	92,8	96,6	99,9
Eignatekjur	40,6	28,6	18,4	37,9	49,8	51,0	52,1
þ.a. vaxtatekjur	12,8	6,9	6,4	6,9	7,5	7,9	8,1
þ.a. arðgreiðslur	20,2	16,7	6,8	25,6	36,6	36,9	37,1
Sala á vöru og þjónustu	40,7	32,3	31,6	33,2	35,6	38,0	40,0
Ýmsar aðrar tekjur	13,9	11,7	7,0	7,1	7,4	7,6	7,8
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	-	-	-	16,0	32,0	48,0
Heildargjöld	909,4	1.038,1	1.036,4	1.070,5	1.095,7	1.108,1	1.131,5
Rekstrarútgjöld	888,8	1.007,1	993,2	1.032,1	1.073,6	1.112,8	1.152,9
Laun	212,6	221,0	229,1	243,8	260,3	272,3	286,3
Kaup á vöru og þjónustu	137,0	134,3	136,0	139,8	147,2	154,3	158,8
Afskriftir	45,9	46,5	47,8	49,0	50,3	51,5	52,8
Vaxtagjöld ²	64,1	56,0	61,1	67,3	71,8	78,3	81,0
þ.a. reiknaðir vextir lífeyrisskuldb.	12,7	12,2	15,1	15,0	14,9	14,7	14,5
Framleiðslustyrkir	33,8	68,5	49,1	49,2	48,4	48,6	48,4
Fjárframlög	327,0	399,4	389,5	399,4	409,5	421,9	434,6
Félagslegar tilfærslur til heimila	21,9	26,4	22,2	22,8	23,3	23,8	24,3
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	46,5	54,9	58,4	60,8	62,8	62,1	66,7
Fastafjárútgjöld	20,6	31,0	43,2	38,4	38,1	27,3	26,6
Fjárfesting í efnislegum eignum	66,5	77,6	91,0	87,4	88,4	78,8	79,4
Afskriftir (-)	-45,9	-46,5	-47,8	-49,0	-50,3	-51,5	-52,8
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	-	-	-	-16,0	-32,0	-48,0
Frumjöfnuður	13,5	-220,2	-209,5	-150,2	-90,1	-34,2	4,4
Vaxtajöfnuður	-51,3	-49,1	-54,7	-60,4	-64,3	-70,4	-72,9
Heildarjöfnuður	-37,8	-269,3	-264,2	-210,6	-154,4	-104,6	-68,5

% af VLF

Frumtekjur	28,9	26,7	25,0	26,2	27,2	27,5	27,6
Frumgjöld	28,5	34,4	31,8	30,8	29,8	28,4	27,5
Frumjöfnuður	0,5	-7,7	-6,8	-4,6	-2,6	-0,9	0,1
Vaxtatekjur	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Vaxtagjöld ²	2,2	2,0	2,0	2,1	2,1	2,2	2,1
Vaxtajöfnuður	-1,7	-1,7	-1,8	-1,9	-1,9	-1,9	-1,9
Heildartekjur	29,3	26,9	25,2	26,4	27,4	27,7	27,8
Heildargjöld	30,6	36,4	33,8	32,9	31,9	30,6	29,6
Heildarjöfnuður	-1,3	-9,4	-8,6	-6,5	-4,5	-2,9	-1,8

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 efnir atvikum að vera frávik á tekju- og gjaldahlíð sem skýrast af breyttri framsetningu.

² Til vaxtagjalda teljast reiknuð vaxtagjöld vegna ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga en þau eru áætluð 15,1 ma.kr. í fjárlögum ársins 2021.

Tafla 3

Skipting tekna A-hluta ríkissjóðs

Þjóðhagsgrunnur ¹ , ma.kr.	2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
Heildartekjur	871,6	768,8	772,2	859,9	941,3	1.003,5	1.063,0
Skatttekjur	663,7	603,6	615,2	673,6	717,7	754,4	788,6
Skattar á tekjur og hagnað	288,8	261,4	263,4	289,6	311,3	326,8	342,8
Skattar á launagreiðslur og vinnuafll	9,1	9,1	8,8	9,2	9,8	10,2	10,6
Eignarskattar	11,4	7,9	5,1	5,3	5,6	5,9	6,2
Skattar á vöru og þjónustu	332,4	303,0	322,5	353,3	374,0	393,9	410,7
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	3,4	2,6	2,8	2,9	3,0	3,1	3,2
Aðrir skattar	18,6	19,6	12,6	13,3	14,0	14,5	15,1
Tryggingagjöld	97,4	87,1	94,5	102,3	108,7	114,0	119,6
Fjárframlög	15,3	5,5	5,5	5,8	6,1	6,5	6,9
Aðrar tekjur	95,2	72,6	57,0	78,2	92,8	96,6	99,9
Eignatekjur	40,6	28,6	18,4	37,9	49,8	51,0	52,1
þ.a. vaxtatekjur	12,8	6,9	6,4	6,9	7,5	7,9	8,1
þ.a. arðgreiðslur	20,2	16,7	6,8	25,6	36,6	36,9	37,1
Sala á vöru og þjónustu	40,7	32,3	31,6	33,2	35,6	38,0	40,0
Ýmsar aðrar tekjur	13,9	11,7	7,0	7,1	7,4	7,6	7,8
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	-	-	-	16,0	32,0	48,0

% af VLF

Heildartekjur	29,3	26,9	25,2	26,4	27,4	27,7	27,8
Skatttekjur	22,3	21,2	20,0	20,7	20,9	20,8	20,6
Skattar á tekjur og hagnað	9,7	9,2	8,6	8,9	9,1	9,0	9,0
Skattar á launagreiðslur og vinnuafll	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Eignarskattar	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Skattar á vöru og þjónustu	11,2	10,6	10,5	10,9	10,9	10,9	10,8
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Aðrir skattar	0,6	0,7	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Tryggingagjöld	3,3	3,1	3,1	3,1	3,2	3,1	3,1
Fjárframlög	0,5	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Aðrar tekjur	3,2	2,5	1,9	2,4	2,7	2,7	2,6
Eignatekjur	1,4	1,0	0,6	1,2	1,4	1,4	1,4
þ.a. vaxtatekjur	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
þ.a. arðgreiðslur	0,7	0,6	0,2	0,8	1,1	1,0	1,0
Sala á vöru og þjónustu	1,4	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Ýmsar aðrar tekjur	0,5	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	-	-	-	0,5	0,9	1,3

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.

Tafla 4

Skipting útgjalda A-hluta ríkissjóðs

Þjóðhagsgrunnur ¹ , ma.kr.	2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
Heildargjöld	909,4	1.038,1	1.036,4	1.070,5	1.095,7	1.108,1	1.131,5
Rekstrarútgjöld	888,8	1.007,1	993,2	1.032,1	1.073,6	1.112,8	1.152,9
Laun	212,6	221,0	229,1	243,8	260,3	272,3	286,3
Kaup á vöru og þjónustu	137,0	134,3	136,0	139,8	147,2	154,3	158,8
Afskriftir	45,9	46,5	47,8	49,0	50,3	51,5	52,8
Vaxtagjöld ²	64,1	56,0	61,1	67,3	71,8	78,3	81,0
þ.a. reiknaðir vextir lífeyrisskuldbinding	12,7	12,2	15,1	15,0	14,9	14,7	14,5
Framleiðslustyrkir	33,8	68,5	49,1	49,2	48,4	48,6	48,4
Fjárframlög	327,0	399,4	389,5	399,4	409,5	421,9	434,6
Til erlendra stjórnvalda	6,8	7,0	11,2	13,1	13,6	13,9	13,5
Til almannatrygginga	287,7	361,2	345,4	351,8	359,6	370,1	381,5
Til sveitarfélaga	32,5	31,2	32,9	34,5	36,3	37,9	39,6
Félagslegar tilfærslur til heimila	21,9	26,4	22,2	22,8	23,3	23,8	24,3
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	46,5	54,9	58,4	60,8	62,8	62,1	66,7
Fastafjárútgjöld	20,6	31,0	43,2	38,4	38,1	27,3	26,6
Fjárfesting í efnislegum eignum	66,5	77,6	91,0	87,4	88,4	78,8	79,4
Afskriftir (-)	-45,9	-46,5	-47,8	-49,0	-50,3	-51,5	-52,8
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	-	-	-	-16,0	-32,0	-48,0

% af VLF

Heildargjöld	30,6	36,4	33,8	32,9	31,9	30,6	29,6
Rekstrarútgjöld	29,9	35,3	32,4	31,7	31,2	30,7	30,2
Laun	7,2	7,7	7,5	7,5	7,6	7,5	7,5
Kaup á vöru og þjónustu	4,6	4,7	4,4	4,3	4,3	4,3	4,2
Afskriftir	1,5	1,6	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4
Vaxtagjöld	2,2	2,0	2,0	2,1	2,1	2,2	2,1
þ.a. reiknaðir vextir lífeyrisskuldbinding	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4
Framleiðslustyrkir	1,1	2,4	1,6	1,5	1,4	1,3	1,3
Fjárframlög	11,0	14,0	12,7	12,3	11,9	11,7	11,4
Til erlendra stjórnvalda	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Til almannatrygginga	9,7	12,7	11,3	10,8	10,5	10,2	10,0
Til sveitarfélaga	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0
Félagslegar tilfærslur til heimila	0,7	0,9	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	1,6	1,9	1,9	1,9	1,8	1,7	1,7
Fastafjárútgjöld	0,7	1,1	1,4	1,2	1,1	0,8	0,7
Fjárfesting í efnislegum eignum	2,2	2,7	3,0	2,7	2,6	2,2	2,1
Afskriftir (-)	-1,5	-1,6	-1,6	-1,5	-1,5	-1,4	-1,4
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	-	-	-	-0,5	-0,9	-1,3

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 eflur atvikum að vera frávik á tekju- og gjaldahlíð sem skýrast af breyttri framsetningu.

² Til vaxtagjalda teljast reiknuð vaxtagjöld vegna ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga en þau eru áætluð 15,1 ma.kr. árið 2021.

³ Útgjaldaráðstafanir og lækkun vaxtagjalda vegna bættrar skuldastöðu.

Útgjaldarammar A-hluta ríkissjóðs eftir málafasvörðum¹

Rekstrágnúmer, m.kr. á verðlagi 2021	Fjárlög 2019	Fjárlög 2020	Ætíðun 2021	Ætíðun 2022	Ætíðun 2023	Ætíðun 2024	Ætíðun 2025
01 Alþingi og eflirlisstofnanir þess	5.446	7.028	6.967	6.972	5.886	5.637	5.606
02 Dómsstólar	3.503	3.464	3.484	3.494	3.524	3.524	3.524
03 Æðsta stjórnsýsla	2.462	2.949	2.737	3.196	2.349	2.322	2.305
04 Utanríkisráð	13.519	13.527	13.577	13.239	13.019	12.562	12.219
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	31.212	32.561	36.692	36.314	37.477	38.073	38.901
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár	4.118	4.227	4.147	4.112	4.103	3.914	3.870
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	15.946	16.808	25.883	26.919	25.023	22.033	19.947
08 Sveitarfélög og byggðamál	2.251	2.302	2.095	2.119	2.111	2.092	2.072
09 Almanna- og réttaröryggi	32.647	31.884	30.480	31.875	32.509	34.070	35.880
10 Rétt einstakl., trúmál og stjórnsýsla dómsmála	15.710	17.316	17.095	16.620	16.570	16.841	16.715
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	44.171	48.246	58.765	48.844	46.556	41.866	40.241
12 Landbúnaður	17.281	17.036	17.673	17.527	17.401	17.253	17.105
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	7.011	7.430	9.396	7.556	6.695	6.450	6.372
14 Ferðafjónusta	2.310	2.019	2.578	2.048	2.032	1.814	1.797
15 Orkumál	4.340	4.599	5.041	4.998	5.051	5.075	5.092
16 Markaðsefirlit, neytendamál og stjórnsýsla atv.mála	4.694	4.849	4.485	4.787	5.148	5.339	5.480
17 Umhverfismál	19.675	20.874	24.268	24.536	25.615	25.609	25.349
18 Menning, listur, íþrótt- og æskulýðsmál	16.126	16.432	17.560	17.106	16.605	15.356	15.209
19 Fjölmjóðun	4.725	5.304	4.999	5.300	5.575	5.800	6.026
20 Framhaldsskólastig	37.196	37.150	37.535	37.620	37.932	37.835	37.789
21 Háskólastig	49.151	46.500	51.157	53.074	55.273	54.931	54.670
22 Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og mennmála	5.594	5.666	5.612	5.571	5.582	5.528	5.474
23 Sjúkrahúsþjónusta	107.770	109.773	120.026	126.425	129.846	125.237	123.517
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	56.913	58.503	60.733	62.701	65.443	65.987	67.789
25 Hjúkrunar- og endurhæfingafjónusta	56.294	59.691	62.243	64.511	64.864	59.889	61.830
26 Lyf og lækningavörur	30.352	31.042	31.305	32.524	33.731	34.342	34.902
27 Örorka og málefni fátáðs fólks	73.577	77.276	79.524	80.531	82.901	84.857	86.899
28 Málefni aldabra	85.970	88.468	91.020	93.449	96.158	98.947	101.820
29 Fjölskyldumál	38.069	42.589	45.760	46.805	47.373	47.988	48.014
30 Vinnuarkaður og atvinnuleysi	6.603	8.602	8.552	6.504	6.627	6.638	6.637
31 Húsnæðisstuðningur	13.421	13.501	12.698	12.796	10.894	10.893	10.891
32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála	10.850	11.245	11.249	11.010	11.004	10.606	10.516
33 Fjármagnskostn., atbyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	-	-	-	-	-	-	-
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	12.375	12.237	14.811	16.264	22.048	31.413	37.303
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	6.100	6.012	6.847	8.331	8.627	8.940	8.938
Samtals	836.399	867.105	926.996	935.678	951.553	949.662	960.696

¹ Útgjöldin eru hér sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningsklassistöfli í samræmi við framsetningu fjárhemilda í fjárlögum. Í rekstraryfirliti í áætluninni eru útgjöldin hins vegar sett fram samkvæmt staðli Alþjóðgjaldleyfissjóðsins um framsetningu opinberra fjármála (GFS). Um muninn á framsetningu útgjalda samkvæmt þessu stöðlum er fjallað í greinargerð áætlunarmánnar.

Tafla 6 Áætlun rekstrar- og tilfærsluþjöld í útgjaldarömmum málefnasviða¹

Rekstrargrunnur, m.kr. á verðlagi 2021	Fjárlög 2019	Fjárlög 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
01 Alþingi og eftirlisstofnanir þess	5.287	5.372	5.550	5.317	5.308	5.187	5.156
02 Dómsstólar	3.445	3.392	3.412	3.422	3.452	3.452	3.452
03 Æðsta stjórnýsla	2.426	2.363	2.311	2.271	2.274	2.247	2.230
04 Utanríkisráð	12.473	13.222	13.280	12.948	12.731	12.278	11.937
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	29.377	31.473	32.383	33.040	34.213	34.819	35.658
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár	4.038	4.129	4.051	4.018	4.010	3.822	3.778
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	3.407	3.366	4.205	4.728	4.821	4.697	2.621
08 Sveitarfélög og bygðamál	2.251	2.302	2.095	2.119	2.111	2.092	2.072
09 Almanna- og réttaröryggi	29.704	29.238	29.648	29.794	30.219	29.811	29.553
10 Rétt einstakl., trúmál og stjórnsýsla dómsmála	15.675	17.279	17.058	16.551	16.501	16.773	16.646
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	17.742	18.428	17.984	17.813	17.922	17.822	17.722
12 Landbúnaður	17.265	17.020	17.658	17.512	17.386	17.238	17.091
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	6.228	6.348	5.953	5.918	6.158	5.916	5.840
14 Ferðaþjónusta	1.784	1.503	1.774	1.454	1.441	1.229	1.216
15 Orkumál	4.334	4.593	4.935	4.992	5.045	5.069	5.086
16 Markaðseftirlit, neytendamál og stj. sýsla atv. mála	4.660	4.833	4.468	4.771	5.132	5.323	5.464
17 Umhverfismál	17.990	19.247	20.126	20.890	22.184	22.171	22.133
18 Menning, listir, íþróttar- og eskuljóðsmál	15.267	15.597	16.120	15.882	15.830	14.589	14.450
19 Fjölmöðun	4.725	5.304	4.999	5.300	5.575	5.800	6.025
20 Framhaldsskólastig	36.495	36.396	36.813	36.913	37.228	37.134	37.090
21 Háskólastig	46.712	43.100	48.675	50.791	52.688	52.655	52.553
22 Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og menntamála	5.574	5.651	5.597	5.557	5.569	5.514	5.460
23 Sjúkrahúsþjónusta	100.081	101.734	103.595	105.653	108.022	110.391	112.778
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	56.755	58.345	60.328	61.649	63.942	65.837	67.639
25 Hjúkrunar- og endurhæfingurþjónusta	53.598	55.320	56.118	56.964	57.587	57.896	58.349
26 Lyf og tæknigævur	30.352	31.042	31.305	32.524	33.731	34.342	34.902
27 Öronka og málefni fatlaðs fólks	73.577	77.276	79.523	80.530	82.900	84.857	86.899
28 Málefni aldraðra	85.970	88.468	91.020	93.449	96.158	98.947	101.820
29 Fjölskyldumál	37.828	42.428	45.399	46.523	47.093	47.709	47.737
30 Vinnuarkaður og atvinnuleysi	6.583	6.582	6.532	6.485	6.608	6.619	6.619
31 Húsnæðisstuðningur	9.718	9.765	8.962	9.059	9.158	9.156	9.155
32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála	10.740	11.130	11.136	10.899	10.894	10.498	10.408
34 Almennur varasjóður og sértekar fjárráðstafanir	11.913	11.775	14.422	16.020	18.919	25.312	29.291
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	6.072	6.012	6.847	8.331	8.627	8.940	8.938
Samtals	770.043	792.031	816.283	830.085	851.434	866.139	877.768

¹ Útgjöldin eru hér sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningsklassaðli í samræmi við framsetningu fjárhæmilda í fjárlögum. Í rekstrarvirkni í áætluninni eru útgjöldin hins vegar sett fram samkvæmt staðli Alþjóðgagna útskýringa um framsetningu opinberra fjármála (GFS). Um muninn á framsetningu útgjalda samkvæmt þessu staðli er fjallað í kafla 7 í greinargerð áætluninnar.

Tafla 7 Áætluð framlög til fjárfestinga í útgjaldirömmum málefna sviða¹

Rekstrargrunnur, m.kr. á verðlagi 2021	Fjárlög 2019	Fjárlög 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	159	1.655	1.417	1.654	579	450	450
02 Dómstólar	59	73	73	73	73	73	73
03 Æðsta stjórnýsla	36	586	426	926	75	75	75
04 Utanríkisráðgjafi	66	303	297	291	288	285	282
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	1.835	1.087	4.310	3.274	3.264	3.254	3.244
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár	80	98	96	94	93	92	91
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	12.539	13.442	21.678	22.191	20.202	17.336	17.326
09 Almanna- og réttaröryggi	2.943	2.646	832	2.081	2.290	4.260	6.327
10 Rétt. einstafl. trúmál og stjórnýsla dómsmála	35	37	37	69	69	69	68
11 Samgöngu- og fjarskipið	26.428	29.817	40.781	31.031	28.634	24.044	22.519
12 Landbúnaður	16	16	16	15	15	15	15
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	782	1.082	3.443	1.639	536	534	532
14 Ferðisþjónusta	526	515	805	595	590	586	581
15 Orkumál	6	6	106	6	6	6	6
16 Markaðsefirlit, neyðdamál og stj. sýsla atv. mála	34	17	16	16	16	16	15
17 Umhverfismál	1.685	1.627	4.143	3.646	3.430	3.438	3.216
18 Menning, listir, íþróttir og æskulyðsmál	859	836	1.440	1.224	775	767	759
19 Fjölmöðun	0	0	0	0	0	0	0
20 Framhaldsskólastig	702	754	722	707	704	701	698
21 Háskólastig	2.439	3.401	2.482	2.283	2.585	2.276	2.117
22 Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og menna. mála	20	15	14	14	14	14	14
23 Sjúkrahúsiþjónusta	7.688	8.039	16.431	20.772	21.824	14.846	10.739
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	158	158	405	1.052	1.501	151	150
25 Hjúkrunar- og endurhæfingaráþjónusta	2.696	4.371	6.125	7.548	7.277	1.992	3.481
29 Fjölskyldumál	0	0	1	1	1	1	1
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	240	161	360	282	281	279	277
31 Húsnæðisstuðningur	20	20	20	19	19	19	19
32 Lýðheilsa og stjórnýsla velferðarmála	3.703	3.736	3.736	3.736	1.736	1.736	1.736
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárfestingar	109	115	113	111	110	109	108
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	462	462	388	244	3.129	6.101	8.012
Samtals	66.328	75.074	110.712	105.593	100.119	83.523	82.928

¹ Útgjöldin eru á verðlagi ársins 2019 og eru hér sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningsklassistöðli (IPSAS) og er í samræmi við framsetningu fjárhemilda eins og þau birtast í fjárlögum. Fjárfestingarmisfyrirlit 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.

Vakin er athygli á því að áætluð framlög til fjárfestinga hér eru ammars vegar fjármagnstílfærslur og hins vegar heimildir í formi fjárfestingarframlaga. Fjárfestingarframlög í útgjaldirömmum málefna sviða eru ekki gjaldfærð í ríkisreikningi heldur verða þau eignifærð og afskrifuð yfir lífflúna viðkomandi eigna.

Tafla 8 Eignir og skuldir A-hluta ríkissjóðs

Stöðutölur í m.kr. á verðlagi í lok hvers árs (ætlun)	Aætlun						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Skuldir ríkissjóðs	913.161	1.251.430	1.519.011	1.745.734	1.917.422	2.059.795	2.167.584
Ríkisbréf, ríkisvixlar og spariskirtemi	671.015	858.498	1.039.934	1.283.718	1.455.760	1.596.344	1.703.239
Erlend lán	186.791	243.502	241.901	228.049	228.088	228.158	228.212
Áfallnir ógjaldfálnir vextir	20.711	23.308	20.854	20.556	22.465	25.357	26.551
Kröfur ríkissjóðs	142.773	147.643	164.476	148.712	158.588	168.119	180.646
Veitt lán	62.073	66.943	83.776	68.012	77.888	87.419	99.946
Viðskiptareikningur, nettó	80.700	80.700	80.700	80.700	80.700	80.700	80.700
Hreinar lántökur ríkissjóðs	770.388	1.103.787	1.354.535	1.597.022	1.758.834	1.891.676	1.986.939
Handbært fé vegna gjaldveyrsvaforða	153.382	200.500	198.200	185.500	185.500	185.500	185.500
Handbært fé, annað, nettó	69.460	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000
Hrein staða ríkissjóðs	-547.546	-863.287	-1.116.335	-1.371.522	-1.533.334	-1.666.176	-1.761.439
Hlutafé, eignarhlutir, stofnfé og stöðugleikaframlög	982.319	982.919	983.519	984.119	984.720	985.321	985.923
Hrein staða ríkissjóðs að teknu tilliti til eigna	434.773	119.632	-132.816	-387.402	-548.614	-680.854	-775.516
Skuldir ríkissjóðs m.v. skuldareglu	669.608	987.622	1.259.957	1.499.678	1.669.456	1.808.938	1.915.534
<i>hlutfall af VLF (%)</i>							
Skuldir ríkissjóðs	30,7	43,9	49,5	53,7	55,8	56,9	56,7
Kröfur ríkissjóðs	4,8	5,2	5,4	4,6	4,6	4,6	4,7
Hrein staða ríkissjóðs að teknu tilliti til eigna	14,6	4,2	-4,3	-11,9	-16,0	-18,8	-20,3
Skuldir ríkissjóðs m.v. skuldareglu	22,5	34,6	41,1	46,1	48,6	50,0	50,1

Tafla 9

Sjóðstreymi A-hluta ríkissjóðs

Greiðslugrunnur, ma.kr.	Fjárlög 2020	Aætlun 2020	Frumvarp 2021	Aætlun 2022	Aætlun 2023	Aætlun 2024	Aætlun 2025
Handbært fé frá rekstri¹	-29,9	-248,5	-182,0	-175,1	-127,2	-93,4	-62,0
<i>Fjárfestingarhreyfingar</i>							
Fjárfesting	-51,9	-60,4	-75,9	-72,1	-72,2	-61,7	-61,4
Sala eigna	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8
Veitt löng lán	-6,5	-5,0	-36,1	-11,0	-11,3	-11,2	-11,2
Innheimtar afborganir af veittum lánum	3,5	2,8	2,2	2,8	17,9	3,8	4,7
Mótttekinn arður	49,1	16,7	6,8	25,6	36,6	36,9	37,1
Fyrirframgreiðsla til LSR	-7,0	-7,0	-8,0	-8,0	-8,0	-8,0	-8,0
Eiginfjárframlög og hlutabréfakaup	-0,8	-10,7	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8	-0,8
Mism. á innheimtu og greiddu útsvari til svf. ...	0,0	-15,0	14,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fjárfestingarhreyfingar samtals	-12,9	-77,9	-97,1	-62,8	-37,1	-40,3	-38,8
Hreinn lánsfjárfjöfnuður	-42,8	-326,4	-279,0	-237,9	-164,3	-133,7	-100,8
<i>Fjármögnunarhreyfingar</i>							
Tekin langtímalán	40,0	436,0	427,3	398,4	198,1	211,5	196,1
Afborganir af teknum lánnum	-120,5	-111,2	-149,9	-173,2	-33,8	-77,8	-95,3
Fjármögnunarhreyfingar samtals	-80,5	324,8	277,4	225,2	164,3	133,7	100,8
Breyting á handbæru fé	-123,3	-1,6	-1,6	-12,7	0,0	0,0	0,0

¹ Líkt og fram kemur í áætluninni eru afkomubætandi ráðstafanir ekki útfærðar nánar í rekstri eða til fjárfestinga. Til einföldunar er hér miðað við að ráðstafanirnar hafi eingöngu áhrif á handbært fé frá rekstri.

Tafla 10

Rekstrarreikningur A-hluta sveitarfélaga

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
	Heildartekjur	381,2	385,7	401,5	422,1	443,9	464,3
Skatttekjur	302,2	307,1	318,0	334,8	352,7	369,2	386,6
Skattar á tekjur og hagnað	241,4	245,9	253,7	269,9	285,0	298,4	312,6
Eignarskattar	52,3	55,4	56,4	58,2	60,8	63,4	66,3
Skattar á vöru og þjónustu	8,5	5,9	7,9	6,8	6,9	7,3	7,7
Tryggingagjöld	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fjárframlög	32,5	31,2	32,9	34,5	36,3	37,9	39,6
Aðrar tekjur	46,5	47,4	50,6	52,7	55,0	57,2	59,6
Eignatekjur	13,6	14,0	14,4	14,8	15,4	15,9	16,6
þ.a. vaxtatekjur	4,0	4,1	4,1	4,2	4,2	4,3	4,4
Sala á vöru og þjónustu	31,7	32,3	35,1	36,6	38,2	39,9	41,6
Ýmsar aðrar tekjur	1,2	1,1	1,2	1,3	1,3	1,4	1,5
Heildargjöld	393,3	417,6	434,3	447,8	464,5	481,6	500,0
Rekstrarútgjöld	366,8	390,6	411,7	429,7	450,1	471,0	492,9
Laun	183,1	195,9	206,9	213,7	223,3	233,4	244,0
Kaup á vöru og þjónustu	122,5	131,4	139,3	147,5	155,2	163,1	171,6
Afskriftir	17,0	17,2	17,6	17,9	18,3	18,7	19,0
Vaxtagjöld	11,7	13,0	14,4	15,7	16,7	17,7	18,6
Framleiðslustyrkir	5,6	5,4	5,7	6,0	6,4	6,7	7,0
Fjárframlög	2,0	1,9	2,0	2,1	2,2	2,3	2,4
Félagslegar tilfærslur til heimila	9,1	10,9	9,9	9,9	10,2	10,4	10,7
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	15,8	15,1	16,0	16,9	17,8	18,7	19,6
Fastafjárútgjöld	26,5	27,0	22,6	18,1	19,9	21,7	23,6
Fjárfesting í efnislegum eignum	43,5	44,2	40,2	36,0	38,2	40,3	42,6
Afskriftir (-)	-17,0	-17,2	-17,6	-17,9	-18,3	-18,7	-19,0
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif	-	-	-	-	-5,5	-11,0	-16,5
Frumjöfnuður	-4,4	-23,0	-22,5	-14,3	-8,0	-3,9	0,0
Vaxtajöfnuður	-7,7	-8,9	-10,3	-11,5	-12,5	-13,4	-14,2
Heildarjöfnuður	-12,1	-31,9	-32,8	-25,7	-20,6	-17,3	-14,3
<i>% af VLF</i>							
Frumtekjur	12,7	13,4	13,0	12,8	12,8	12,7	12,6
Frumgjöld	12,8	14,2	13,7	13,3	13,0	12,8	12,6
Frumjöfnuður	-0,1	-0,8	-0,7	-0,4	-0,2	-0,1	0,0
Vaxtatekjur	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Vaxtagjöld	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Vaxtajöfnuður	-0,3	-0,3	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
Heildartekjur	12,8	13,5	13,1	13,0	12,9	12,8	12,7
Heildargjöld	13,2	14,6	14,2	13,8	13,5	13,3	13,1
Heildarjöfnuður	-0,4	-1,1	-1,1	-0,8	-0,6	-0,5	-0,4

Tafla 11

Þjóðhagsspá 2020-2025¹

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Einkaneysla	-5,0	4,2	3,3	2,6	2,6	2,5
Samneysla	2,8	1,8	1,9	1,8	1,7	1,8
Fjármunamyndun	-8,9	5,5	2,4	3,5	1,4	2,1
Atvinnuvegafjárfesting	-12,6	8,2	2,0	3,5	3,6	1,9
Íbúðarhúsnæði	-14,4	-1,4	8,7	3,5	3,2	3,2
Opinber fjárfesting	15,8	8,1	-3,2	3,6	-7,1	1,2
Þjóðarútgjöld	-3,6	3,9	2,8	2,6	2,1	2,2
Útflutningur	-30,0	17,1	8,6	6,7	5,2	3,6
Innflutningur	-23,2	17,4	7,9	6,6	4,3	2,8
Verg landsframleiðsla	-7,6	3,9	3,1	2,6	2,5	2,5
Vöru- og þjónustujöfnuður % af VLF ...	0,7	0,7	0,9	1,1	1,4	1,8
Viðskiptajöfnuður % af VLF	1,8	1,0	1,3	1,4	1,6	1,9
VLF, nafnvirði í ma.kr.	2.854	3.068	3.252	3.436	3.621	3.820
Neysluverðsvísitala	2,8	2,7	2,6	2,5	2,5	2,5
Atvinnuleysi	7,8	6,8	6,2	5,4	5,0	4,6
Laun	1,2	5,2	4,7	3,9	3,8	3,8

¹ Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands í október 2020

Greinargerð ráðuneyta um málefнасvið og málaflokka

Hér á eftir fer umfjöllun um áherslur og markmið til næstu fimm ára fyrir þau 35 málefнасvið og 103 málaflokka sem fjármálaáætlun tekur til. Gerð er grein fyrir framtíðarsýn fyrir hvert málefнасvið sem lýsir þeim ávinningi eða árangri sem ætlað er að ná og tilgreint er meginmarkmið sem styður við þessa framtíðarsýn. Þá er gerð grein fyrir fjárhagslegri þróun málefнасviðsins á tímabilinu 2018–2020 og fjárheimildum málefнасviðsins á tímabili fjármálaáætlunar. Í framhaldi eru dregnar fram helstu áherslur og forgangsmál á tímabilinu. Vakin er athygli á því að í kafla 4.3.4 í greinargerð áætlunarinnar er að finna stutta samantekt um helstu breytingar á fjárheimildum málefнасviðanna í áætluninni.

Fjallað er um verkefni hvers málaflokks og dregnar fram helstu áskoranir á tímabilinu og hvaða aðgerðir ráðast á í til að mæta þessum áskorunum. Lögð er áhersla á að gera grein fyrir áskorunum út frá kynja- og jafnréttissjónarmiðum, sem einnig eru kortlagðar í grunnskýrslu um kynjaða fjárlagagerð. Loks er gerð grein fyrir tækifærum til að mæta þessum áskorunum og birtast tækifærin í mörgum tilfellum sem verkefni í greinargerð um viðkomandi málaflokk í fjárlagafrumvarpi.

Á grundvelli þessa eru sett fram markmið fyrir hvern málaflokk sem miða að því að ná meginmarkmiði málefнасviðsins. Leitast er við að framsetning markmiðanna miði að áhrifum fyrir heildina, samfélagið eða almenna borgara. Hverju markmiði fylgja mælikvarðar sem mæla framgang markmiðsins, þ.e. ólíka þætti árangurs, með hlutlægum hætti. Mælikvörðunum er ætlað að mæla aukið samfélagsvirði, sjáanlegar jákvæðar breytingar eða bætt gæði fyrir samfélagið. Þar sem það er mögulegt er leitast við að mæla endanleg áhrif sem sóst er eftir.

Stefnumörkun til meðallangs tíma í ljósi aðstæðna

Vakin er athygli á að vegna heimsfaraldurs kórónuveirunnar skoðast stefnumörkun málefnasviða til meðallangs tíma í ljósi aðstæðna. Stjórnvöld hafa markað stefnu sem hefur komið fram í endurskoðaðri fjármálastefnu sem samþykkt var í september sl. og kemur einnig fram í greinargerð þessarar áætlunar.

Sú stefnumörkun felur m.a. í sér að ekki eru gerðar frekari aðhaldskröfur til málefnasviða ráðuneyta umfram fyrri ákvarðanir til og með árinu 2022. Áætlunin byggist að öðru leyti á öllum fyrri ákvörðunum ríkisstjórnarinnar í gildandi fjármálaáætlun og fjárlögum.

Á síðari hluta tímabils þessarar áætlunar, þ.e. á árunum 2023–2025, er fyrirséð að grípa þurfi til ráðstafana á tekju- og útgjaldahlið ríkissjóðs til að ná markmiðum áætlunarinnar um stöðvun hækkun hlutfalls skulda af vergri landsframleiðslu eigi síðar en í árslok 2025. Í áætluninni er sett fram umfang ráðstafana til að ná þessu markmiði og er því jafndreift á tekju- og gjaldahlið ríkissjóðs á árunum 2023–2025. Á útgjaldahlið nema þessa ráðstafanir 16 ma.kr. á ári eða sem svarar til innan við 2% af rammasettum útgjöldum ríkissjóðs. Í áætluninni hefur þeim ráðstöfunum ekki verið dreift niður á einstök málefнасvið. Slíkar ráðstafanir kunna vissulega að hafa áhrif á stefnumörkun einstakra málefnasviða og málaflokka þegar fram í sækir án þess þó að þær muni kollvarpa þeirri stefnumörkun sem er þegar fyrir hendi.

Stefnumörkunin mun eins og áður koma árlega til endurskoðunar í árlegum fjármálaáætlunum líkt og lög um opinber fjármál gera ráð fyrir og þá með hliðsjón af horfum í efnahagsmálum og opinberum fjármálum hverju sinni.

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna

Í töflum með markmiðum og mælikvörðum fyrir hvern málaflokk er að finna tengingar við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun (HM). Markmiðin, sem gilda á tímabilinu 2016–2030, eru 17 talsins með 169 undirmarkmið og taka til innanlandsmála sem og alþjóðasamstarfs á gildistímanum.

Heimsmarkmiðin eru alþjóðlegt kall um aðgerðir í þágu jarðar, mannkyns og velsældar. Markmiðin eru margþætt og metnaðarfull og krefjast skipulagðrar vinnu af hálfu stjórnvalda en einnig þátttöku og samstarfs ólíkra hagsmunaaðila. Rík áhersla hefur verið lögð á tengingu heimsmarkmiðanna við markmiðssetningu í stefnumótun málefnasviða fyrir fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar á undanföllum árum. Með því gefst tækifæri til að kortleggja hvaða aðgerðir og fjármagn liggja til grundvallar innleiðingu hvers markmiðs á tilteknu tímabili.

Tenging heimsmarkmiðanna við fjármálaáætlun þykir á alþjóðavísu vera góð leið til að tryggja samþættingu fjármagns og aðgerða í þágu markmiðanna. Sameinuðu þjóðirnar hafa ýtt úr vör áttakinu *Áratugur aðgerða* í því skyni að hvetja þjóðir heimsins til að leggja aukinn þunga á innleiðingu markmiðanna.

Viðauki
Greinargerðir málefnasviða

Efnisyfirlit

1. Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	156
2. Dómstólar	164
3. Æðsta stjórnarsýsla	168
4. Utanríkismál	172
5. Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	183
6. Hagskýrslugerð og grunnskrár	195
7. Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	201
8. Sveitarfélög og byggðamál	209
9. Almanna- og réttaröryggi	217
10. Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnarsýsla dómsmála	228
11. Samgöngu- og fjarskiptamál	239
12. Landbúnaður	252
13. Sjávarútvegur og fiskeldi	261
14. Ferðaþjónusta	267
15. Orkumál	273
16. Markaðseftirlit, neytendamál og stjórnarsýsla atvinnumála og nýsköpunar	279
17. Umhverfismál	286
18. Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál	299
19. Fjölmíðlun	309
20. Framhaldsskólastig	312
21. Háskólastig	319
22. Önnur skólastig og stjórnarsýsla mennta- og menningarmála	325
23. Sjúkrahúsþjónusta	336
24. Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	344
25. Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta	355
26. Lyf og lækningarvörur	362
27. Örorka og málefni fatlaðs fólks	370
28. Málefni aldraðra	378
29. Fjölskyldumál	382
30. Vinnumarkaður og atvinnuleysi	394
31. Húsnæðisstuðningur	401
32. Lýðheilsa og stjórnarsýsla velferðarmála	407
33. Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	419
34. Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	425
35. Alþjóðleg þróunarsamvinna	428

01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess

UMFANG

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

01.1 *Alþingi*.

01.2 *Eftirlitsstofnanir Alþingis*.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2018–2020.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2018	Reikningur 2019	Fjárlög 2020
1 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	5.269	5.698	6.893
01.10 Alþingi	4.175	4.523	5.794
01.20 Eftirlitsstofnanir Alþingis	1.093	1.175	1.099

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Meginverkefni Alþingis er lagasetning en þingið fer einnig með viðamikil eftirlitshlutverk gagnvart framkvæmdarvaldinu. Starfshættir Alþingis eru ákvarðaðir í stjórnarskrá og þingsköpum.

Á skrifstofu Alþingis hefur verið mótuð framtíðarsýn til 2025 en hún snýr að starfs-umhverfi, samfélagábyrgð, gæðum lagasetningar, aðbúnaði og þingstörfum. Umbótavinna er hafin til að tryggja skilvirka ferla, aðgengilegt og samtengt vinnuumhverfi, fyrirsjáanleika, aukil gagnsæi og sjálfbærni á öllum sviðum starfseminnar. Sérstök áhersla hefur verið lögð á umhverfismál, jafnréttismál og mótun markmiða í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

Á vegum Alþingis starfa tvær sjálfstæðar eftirlitsstofnanir, umboðsmaður Alþingis og ríkisendurskoðandi. Umboðsmaður Alþingis hefur eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga en einnig geta borgarar leitað til embættisins til að fá álit á því hvort leyst hafi verið úr þeirra málum í samræmi við lög. Með þessu er réttaröryggi borgaranna styrkt og Alþingi fær innsýn í starfshætti stjórnvalda. Ríkisendurskoðandi hefur eftirlit með fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja. Markmið embættis ríkisendurskoðanda miða að betri nýtingu ríkisfjármuna og bættri opinberri þjónustu, m.ö.o. að auka ánægju með störf og þjónustu hins opinbera.

FJÁRMÖGNUN


Fjölgun starfsfólks þingflokka er það sem helst hefur áhrif til breytinga á fimm ára útgjaldamma Alþingis en þeim mun fjölga um fjóra á árinu 2021. Aðrir þættir sem hafa áhrif

á útgjaldarammann eru kosningar sem verða 25. september 2021 og bygging skrifstofu- og fundahúsnæðis á Alþingisreit sem mun veita þungt til ársins 2023 en þá á húsið að vera tekið í notkun. Varðandi eftirlitsstofnanir Alþingis mun fjármögnun við OPCAT-eftirlit umboðsmanns Alþingis verða lokið að fullu á tímabilinu.

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 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
1 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	6.967	6.972	5.886	5.637	5.606
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	5.550	5.317	5.308	5.187	5.156
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	1.417	1.654	579	450	450

HELSTU ÁHERSLUR 2021–2025



Bæta aðstoð við þingflokka og þingmenn með fjölgun starfsfólks þingflokka.

Styrkja löggjafarstarf Alþingis með eflingu sérfræðiaðstoðar við þingnefndir og þingmenn.

Endurbætur á upplýsingakerfum Alþingis með breyttum forgangi innan ramma til að mæta auknum kröfum um gæði og öryggi.

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 Skólalþings (kennsluvers Alþingis), auk þess að hafa á hendi ýmis tímabundin verkefni í tilefni af sérstökum viðburðum. Þegar Alþingi tekur ákvörðun um skipun rannsóknarnefnda skv. lögum nr. 68/2011 kemur það jafnframt í hlut skrifstofu þingsins að hafa á hendi umsýslu í 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.

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 framlag til sérfræðipjónustu þingflokka hækkað. Unnið er að því að bæta starfsumhverfi Alþingis og tryggja þingmönnum góða starfsaðstöðu með því að byggja skrifstofu- og fundahúsnæði á Alþingisreit. Sú bygging kemur í stað þess dreifða húsnæðis sem Alþingi leigir nú fyrir skrifstofur þingmanna og nefndastarfið í nágrenni þingsins. Það er ótvíræður kostur fyrir störf Alþingis að allt húsnæði þess verði í samtengdum byggingum á einum stað, auk þess sem það er hagkvæmara.

Á undanförunum árum hefur aukin áhersla verið lögð á að styrkja eftirlitshlutverk Alþingis og bæta almennt sérfræðipjónustu við þingmenn. 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, samfélags-ábyrgð, 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, stjórnendapjálfun efling og meiri áhersla lögð á upplýsingamiðlun. Endurgerð þingmálakerfisins er langt komin og endurskoða á verkferla við lagasetningu. Starfshópur vinnur að tillögum að bættu skipulagi og skilvirkni þingstarfa. Þá er nauðsynlegt að bæta aðstöðu þingmanna í þingsal með endurhönnun á salnum og tæknibúnaði hans. Stefnt er að því að móta og kynna nýja upplýsingastefnu fyrir skrifstofuna. Til að sýna samfélagsábyrgð og stefna að kolefnishlutleysi er Alþingi m.a. þátttakandi í grænu skrefunum og hefur nú þegar tekið þrjú skref. Þá hefur verið sérsmíðuð lausn fyrir ferðakerfið sem gerir mögulegt að setja inn kolefnisspor hverrar ferðar sem farin er til útlanda á vegum þingsins. Þá er stefnt að því að gera útfærslu af Skólalþingi sem hægt verður að fara með á milli staða og leika leikinn í skólum á landsbyggðinni til að fræða nemendur 10. bekkjar um störf alþingismanna og um lagasetningu.

Markmið og mælikvarðar

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

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. Þessi þjónusta við þingmenn, m.a. að tryggja sérfræðilega aðstoð við þingflokka, er aukin með hliðsjón af breytingu á 10. gr. laga nr. 88/1995, um þingfararkaup alþingismanna og þingfararkostnað, frá 2018.
2. **Styrkja sérfræðilega aðstoð við þingnefndir.** Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er sérstaklega gert ráð fyrir því að styrkja faglega þjónustu við þingnefndir Alþingis. Það styrkir löggjafarstarf Alþingis að efla þá sérfræðiaðstoð sem þingnefndum og þingmönnum er veitt.
3. **Auka gæði og öryggi upplýsingakerfa Alþingis.** Kerfi þingsins eru komin til ára sinna, erfitt að fá þjónustu fyrir þau og tæknin orðin mun betri.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Bæta aðstoð við þingflokka og þingmenn.	16	Fjöldi starfsmanna þingflokka.	Búið að ráða 8 stm.	Búið að ráða 13 stm.	Búið að ráða 17 stm.
	16	Markmið í stjórnarsáttmála.	Lög samþykkt.		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. Auka gæði og öryggi upplýsingakerfa Alþingis.	16.10	Endurnýjun þingmálakerfa, fjögur kerfi.	Vinna í fullum gangi.	Búið að endurnýja 3 kerfi.	Búið að endurnýja öll 4 kerfin.

01.2 EFTIRLITSSTOFNANIR ALÞINGIS

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

Umboðsmaður Alþingis**Verkefni**

Umboðsmaður hefur eftirlit með stjórnarsýslu 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 séu andstæðar vönduðum stjórnarsýsluháttum eða tilgreindum siðareglum. Þá getur umboðsmaður að eigin frumkvæði tekið mál eða starfsemi og málsmeðferð stjórnvalds til athugunar. Ef umboðsmaður verður þess var að meinbugir séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum skal hann tilkynna það Alþingi, hlutadeigandi ráðherra eða sveitarstjórn. Á árinu 2018 tók umboðsmaður við svonefndu OPCAT-efirliti 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.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Umboðsmanni hafa að jafnaði borist árlega um 400 kvartanir síðustu ár. Um mitt ár 2020 höfðu umboðsmanni borist 39% fleiri kvartanir en á sama tíma árið 2019. Þessi fjölgun kvartana dreifist á hina ýmsu málaflokka en þungi þeirra kvartana og fyrirspurna sem tengjast inngrípum og ráðstöfunum stjórnvalda vegna COVID-19 segir til sín í auknum mæli. Það er því áskoran að viðhalda þeim málshraða sem náðst hefur síðustu ár við afgreiðslu kvartana. Veigamikill þáttur í starfi skrifstofu umboðsmanns hefur jafnan verið að svara fyrirspurnum og leiðbeina borgurum í samskiptum þeirra við stjórnvöld og um möguleika til að leggja fram kvartanir. Þessum fyrirspurnum hefur fjölgað það sem af er árinu 2020 og þær hafa í auknum mæli snúist um álitafni tengd ráðstöfunum og afleiðingum af COVID-19.

Þótt afgreiðsla kvartana hafi að jafnaði forgang í starfi umboðsmanns er honum einnig í lögum fengin heimild til að taka mál til athugunar að eigin frumkvæði en ekki hefur verið unnt að sinna þeim þætti í starfseminni nema að mjög litlu leyti síðustu ár vegna takmarkaðs mannafla og fjölda kvartana. Með núverandi mannafla til að sinna þessu verkefni sérstaklega,

þ.e. forstöðumanni sem einnig hefur umsjón með OPCAT-eftirlitinu og einum lögfræðingi, eru ekki horfur á að þar verði breyting á og í raun ástæða til að meta hvort gera eigi hlé á þessum þætti í starfi umboðsmanns á meðan ekki er unnt að manna verkefnið frekar.

OPCAT-eftirlitið er sjálfstætt verkefni sem Alþingi fól umboðsmanni að sinna. Frá upphafi var gert ráð fyrir að það yrði fjármagnað með sérstökum viðbótarfjárveitingum. Þessu eftirliti er nú sinnt af tveimur lögfræðingum undir umsjón forstöðumanns frumkvæðiseiningar umboðsmanns en einnig koma að því umboðsmaður, aðstoðarmaður hans og aðrir starfsmenn taka þátt í heimsóknum. Það er m.a. gert til þess að uppfylla kröfur um blöndun kynja þeirra sem sinna eftirlitlinu. Þá kann að vera þörf fyrir aðkeypta sérfræðiaðstoð við einstakar heimsóknir. OPCAT-eftirlitið byggist á því að tilteknir staðir sem falla undir eftirlitið, svo sem fangelsi, geðdeildir sjúkrahúsa og vistunarstaðir barna, eru heimsóttir og skýrsla unnin um hverja heimsókn. Miðað er við að árlega séu slíkar heimsóknir að lágmarki þrjár til fjórar. Vinna við fyrstu heimsóknir OPCAT-eftirlitsins og skýrslugerð um þær reyndist tímafrekari en gert hafði verið ráð fyrir og réðst það ekki síst af því að í ljós komu meiri annmarkar á lagalegri umgjörð og réttindum vistmanna þeirra staða sem voru heimsóttir en gert hafði verið ráð fyrir, m.a. í ljósi reynslunnar hjá systurstofnunum umboðsmanns á Norðurlöndunum sem einnig sinna þessu eftirliti. Þegar hafa verið birtar tvær skýrslur um OPCAT-heimsóknir og gert er ráð fyrir að unnt verði að birta þrjár til viðbótar fyrir árslok 2020. Reynslan af OPCAT-eftirlitinu hér á landi sýnir að áskorunin á næstunni er að ná að heimsækja að lágmarki eina stofnun eða heimili innan hvers sviðs sem fellur undir eftirlitið og fá þannig yfirsýn yfir stöðu mála, m.a. með tilliti til þeirra atriða sem eftirlitið á að beinast að og lagalegri umgjörð í starfi og réttindum þeirra sem þar dvelja.

Alþingi hefur ákveðið að umboðsmaður þess skuli sinna eftirliti með stjórnsýslunni og tilteknum eftirlitsverkefnum. Þetta er eftirlit sem ætlað er að fylgja því eftir að borgararnir fái þau réttindi og þjónustu sem Alþingi hefur ákveðið og að starfshættir stjórnvalda séu í réttu horfi. Það er verkefni Alþingis að ákveða hvaða fjármuni það veitir til að sinna þessu verkefni en í því efni þarf að hafa í huga að kostnaður við starfsemi umboðsmanns er fyrst og fremst launakostnaður. Aðhaldskrafa sem gerð er við afgreiðslu fjárlaga hverju sinni hefur og mun ganga á þá möguleika sem umboðsmaður hefur til að manna og þar með sinna þessum verkefnum. Þegar liggur fyrir að meta þarf í hvaða mæli eigi að halda áfram vinnu við frumkvæðisathuganir þótt verkefni á því sviði séu að mati umboðsmanns ærin og þá til að rækja það lögbundna hlutverk umboðsmanns að stuðla að umbótum í starfi stjórnsýslunnar. Tilvist þess möguleika að umboðsmaður geti sinnt frumkvæðisathugunum ætti líka að vera liður í því aðhaldi sem Alþingi hefur falið honum að veita starfi stjórnsýslunnar í þágu borgaranna og ákvarðana Alþingis. Aðhaldskrafan hefur jafnframt áhrif á möguleika til að rækja OPCAT-eftirlitið í þeim mæli sem upphafleg fjárhagsáætlun og fjárveitingar gengu út frá.

Áfram verður unnið að því að auka og bæta upplýsingagjöf um niðurstöður umboðsmanns í einstökum málum á vefsíðu umboðsmanns og þá einnig í gagnagrunni sem þar er aðgengilegur. Mikilvægt umbótaverkefni verður að auka rafræn samskipti við þá sem leita til umboðsmanns með kvartanir og önnur erindi sem og í samskiptum við stjórnvöld.

Markmið og mælikvarðar

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 og eins fljótt og kostur er.
2. Að fagleg vinnubrögð umboðsmanns og þátttaka í fræðslustarfi auki gæði við úrlausn mála borgaranna og bæti starfshætti í stjórnsýslunni. Liður í því er að auka upplýsingagjöf á vefsíðu embættisins um úrlausnir umboðsmanns og leggja lokahönd

- á fræðsluefni fyrir starfsfólk stjórnsýslunnar um stjórnsýslureglur í samræmi við eldri fjárveitingu.
3. 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.
 4. Lögð er áhersla á mikilvægi þess að umboðsmanni verði gert kleift að sinna frumkvæðis- og vettvangsathugunum og þessu verkefni verði sinnt af fleiri starfsmönnum en nú er.
 5. 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. Sérstaklega er brýnt að ná sem fyrst að gera úttekt á lagalegri umgjörð í starfi þeirra stofnana og heimila sem eftirlitið tekur til og réttarstöðu vistmanna þar.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
	16.6	Innkomnar	411	460	470
1. Viðhalda og auka ef kostur er afgreiðsluhraða kvartana.	16.6	Afgreiddar	353	440	450
	16.6	Afgreiddar innan þriggja mánaða	88%	90%	90%
2. Fjölga athugunum til að borgararnir fái þau réttindi sem Alþingi hefur samþykkt.	16	Nýjar frumkv.ath.	0	3?	5?
	16	Nýjar forath.	5	10?	15%
	16	Vettvangsath.	0	?	?
3. OPCAT-heimsóknir og skýrslur.	16	Heimsóknir	2	4	4
	16	Skýrslur	1	6	5
4. Auka upplýsingagjöf um niðurstöður UA.	16.10	Fjöldi reifana álita og bréfa	41	350	400
	16.10	Fjöldi fréttu á vefsíðu	39	50	60

Markmið málaflokksins eru að upplagi þau sömu og í fyrra en þó að teknu tilliti til aukningar vegna OPCAT-eftirlits og óvissu um framhald frumkvæðis- og forathugana vegna takmarkaðs mannafla. Viðmið til framtíðar um þau markmið eru því merkt með ?.

Ríkisendurskoðun

Verkefni

Ríkisendurskoðandi starfar á vegum Alþingis og er trúnaðarmaður þess samkvæmt lögum nr. 46/2016. Skrifstofa ríkisendurskoðanda nefnist Ríkisendurskoðun. Hlutverk stofnunarinnar er að hafa eftirlit með rekstri og fjármálum ríkisins, að fjármunum sé ráðstafað á hagkvæman og réttmætan hátt og í samræmi við ákvarðanir Alþingis. Stofnunin er sjálfstæð og engum háð í störfum sínum. Ríkisendurskoðandi gerir grein fyrir niðurstöðum sínum í skýrslum til

Alþingis sem birtar eru opinberlega. Þar birtast tillögur að úrbótum, bættri stjórnsýslu, skýrari ábyrgð og betri nýtingu ríkisfjár.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

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 stjórnsýsluúttektum. Leiðbeiningastarf við ríkisaðila hefur verið formfest, nýrri einingu sem sinnir eftirliti með tekjum ríkisins hefur verið komið á fót, hvatt er kerfisbundið til rafrænnar stjórnsýslu og leitast við að auka skilvirkni og hagkvæmni við meðferð ríkisfjár.

Jafnréttismál stóðu höllum fæti, engin kona var í yfirstjórn og aðeins ein kona í lægra stjórnunarlagi. Vinnustaðurinn var því karllægur og áskorunin var að breyta því en að gæta þess samt að hæfasti einstaklingurinn væri jafnframt valinn. Það tókst og konum fjölgaði mikið í stjórnunarstöðum. Sjö sviðsstjórar eru nú í yfirstjórn, fjórar konur og þrjár karlar. Fækkað verður þó um einn sviðsstjóra í hagræðingarskygni síðar á árinu 2020.

Helstu afurðir Ríkisendurskoðunar eru úttektir sem gerð er grein fyrir í skýrslum til Alþingis. Úttektir eru einkum á stjórnsýslu eða fjárhagsmálefnum einstakra ríkisaðila eða fjárlagaliða. Endurskoðun ríkisreiknings með ítarlegri skýrslu er sömuleiðis eitt af stærstu verkefnum Ríkisendurskoðunar. Við bætist síðan eftirlit með fjárreiðum sjóða, félagasamtaka og ákveðnum þáttum í kosningabaráttu stjórnmalamanna.

Ríkisendurskoðun er embætti þar sem áhersla er á eftirlit með því hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í meðferð á opinberu fé, svo og hvort fjárframlög ríkisins skili þeim árangri sem að er stefnt.

Á komandi árum hefur stefnan verið sett á að mikilvægasta verkefnið sé að fylgjast með fjárhag stærri ríkisaðila sem leiða til færri og stærri úttekta en ættu að skila meiri árangri.

Verkefni á sviði fjárhagsendurskoðunar (að meðtöldum útvistuðum verkefnum) verða áfram meðal þýðingarmestu þátta í starfi Ríkisendurskoðunar. Þar er um að ræða fjárhagsendurskoðun hjá A-hluta stofnunum og fyrirtækjum 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. Þau hafa ekki haft 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 ársbyrjun 2016 munu hafa í för með sér kostnaðarauka vegna þess að endurskoðun stofnana og ríkisreiknings verður ítarlegri og þar með tímafreakari en áður. Nýju lögin fólu m.a. í sér innleiðingu alþjóðlegra reikningsskilastaðla (IPSAS) fyrir ríkissjóð í heild, auk ýmissa breytinga á reikningsskilum einstakra stofnana. Þá hefur A-hluta stofnunum fjölgað sem leiðir til aukins kostnaðar við endurskoðun sem fellur á Ríkisendurskoðun.

Markmið og mælikvarðar

Markmið Ríkisendurskoðunar 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 Ríkisendurskoðunar 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.

Markmiðin 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 nýting ríkisfjármuna, bætt stjórnslá og að efla eftirlit með tekjuöflun ríkisins, rekstrartekjum stofnana og innheimtu opinberra gjalda.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Skýrari ábyrgð í opinberri þjónustu.	16.6	Fjöldi ábendinga sem farið er eftir	NA	>80%	>85%
2. Betri nýting ríkisfjármuna.	16.6	Fjöldi ábendinga sem farið er eftir	NA	>80%	>85%
	16.6	Fjöldi ábendinga sem farið er eftir	NA	>80%	>85%
3. Bætt stjórnslá.	16.6	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.	16.6	Fjöldi ábendinga sem farið er eftir	NA	>80%	>85%

Markmið Ríkisendurskoðunar, mælikvarðar og viðmið vegna þeirra eru óbreytt frá fyrri fjármálaáætlun. Á undanförunum tveimur árum hafa bæði markmiðin og mælikvarðarnir tekið nokkrum breytingum í því skyni að endurspeglar betur breyttar áherslur stofnunarinnar.

02 Dómstólar

UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð dómsmálaráðherra. Málefnasviðið skiptist í fjóra málaflokka.

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

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2018-2020.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2018	Reikningur 2019	Fjárlög 2020
2 Dómstólar	3.058	3.310	3.379
02.10 Hæstiréttur	430	432	457
02.20 Héraðsdómstólar	1.654	1.845	1.839
02.30 Landsréttur	702	715	728
02.40 Dómstólasýslan	273	317	355

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að allir njóti réttaröryggis og grundvallarmannréttinda á Íslandi.

Meginmarkmið málefnasviðsins 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

Helstu breytingar á útgjöldum málefnasviðsins felast í auknum framlögum til upplýsingatækniverkefna til að mæta áherslum í upplýsingastefnu dómstólanna sem miðar m.a. að þróun rafrænnar málsmeðferðar frá þingfestingu eða móttöku máls og fram að aðalmeðferð

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 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
2 Dómstólar	3.484	3.494	3.524	3.524	3.524
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	3.412	3.422	3.452	3.452	3.452
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	73	73	73	73	73

HELSTU ÁHERSLUR 2021-2025

STYRKING
STAFRÆNNA
INNVIÐA

**Stafrænn
flutningur gagna
þvert á stofnanir
réttarvörslukerfis**
með áherslu á
skilvirka og örugga
ferla.

**Stafræn
málsmeðferð frá
þingfestingu fram að
aðalmeðferð með**
áherslu á nýtingu
rafrænna málgagna.

Stafræn skil gagna.
Undirbúningur hafinn
fyrir stafræn skil
dómsmálagagna til
Þjóðskjalasafns.

02.1 - 02.4 MÁLAFLOKKAR DÓMSTÓLA

Verkefni

Í I. kafla laga um dómstóla nr. 50/2016 er kveðið á um dómstólaskipanina, þ.e. Hæstarétt Íslands, sem er æðsti dómstóll landsins, Landsrétt sem er áfrýjunardómstóll og héraðsdómstólana átta sem skera úr um réttarágreiðing á fyrsta dómstigi.

Í II. kafla laga um dómstóla er fjallað um hlutverk og verkefni dómstólasýslunnar sem er að annast og vera í fyrirsvari fyrir sameiginlega stjórnarsýslu dómstólanna. Stjórn dómstólasýslunnar leggur mat á og gerir tillögu til ráðherra um nauðsynlegar fjárveitingar til dómstólasýslunnar, Hæstaréttar, Landsréttar og sameiginlega fjárveitingu til héraðsdómstólanna. Dómstólasýslan skipuleggur m.a. 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. Nefndir um dómarastörf og dómnefnd um hæfni umsækjenda um embætti dómara hafa aðstoðu hjá dómstólasýslunni og njóta aðstoðar starfsmanna dómstólasýslunnar. Samkvæmt lögum nr. 47/2020 um breytingu á lögum um dómstóla nr. 50/2016 mun endurupptökudómur taka til starfa 1. desember 2020. Endurupptökudómur mun hafa aðsetur hjá dómstólasýslunni og njóta aðstoðar löglærðs starfsmanns hennar. Endurupptökudómur er sérdómstóll sem kemur í stað endurupptökunefndar og er þar með ákvörðunarvald um endurupptöku dómsmála fært að nýju til handhafa dómssvaldsins.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Unnið verður áfram að aukinni rafvæðingu í starfsemi **héraðsdómstólanna** með það að markmiði að auka skilvirkni við rekstur dómsmála og öryggi málgagna. Er m.a. horft til þess að þróa og innleiða sérstakan talgreini sem nýtist við endurritun skýrslna í héraði og Landsrétti. Má búast við að það verkefni skili auknu svigrúmi starfsmanna héraðsdómstólanna til þess að sinna öðrum verkefnum. Stefnt er að aukinni notkun á fjarfundabúnaði við skýrslutökur í héraði og Landsrétti. Með því er stefnt að aukinni skilvirkni og öryggi við rekstur dómsmála þar sem skýrslutökur í hljóði og mynd geta farið fram utan dómhúss ef nauðsyn krefur. Þá er stefnt að aukinni nýtingu rafrænna lausna við móttöku og sendingu gagna til dómstólanna. Helstu áskoranir héraðsdómstólanna verður þjálfun starfsmanna í notkun nýrrar upplýsingatækni samhliða breyttu verklagi við vinnslu dómsmála. Mikilvægt er að endurskoða reglur um meðferð mála og verkferla í ljósi nýrrar tækni.

Helsta áskorun Landsréttar er að halda áfram þróun starfsemi nýs dómstóls og keppa áfram að því marki að halda málsmeðferðartíma innan þeirra viðmiða sem sett hafa verið.

Helsta áskorun Hæstaréttar er að laga sig að breyttu hlutverki sem fordæmisgefandi dómstóll og þriðja dómstigið ásamt því að móta nánar framkvæmdina við að heimila málskot til réttarins.

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 aðlögun réttarfarslögjafar að breyttri málsmeðferð og endurskoðun verkferla við rekstur dómsmála í kjölfarið. Nýting tæknilausna við framlagningu og vinnslu gagna mun auka á skilvirkni og um leið öryggi við vörslu málsagna. Innleiðing og þróun tæknilausna kallar á sérhæfða tækniþekkingu og er lögð rík áhersla á það af hálfu dómstólasýslunnar að úr því verði bætt með ráðningu upplýsinga- og tæknistjóra hjá dómstólasýslunni sem hefur það hlutverk að annast samskipti við rekstraraðila upplýsingakerfa dómstólanna, vinna að þróun kerfanna ásamt því að aðstoða við tæknileg mál sem upp kunna að koma við rekstur kerfanna og í daglegu störfum starfsmanna dómstólanna.

Ákveðin reynsla er komin á upptökur skýrslna í hljóði og mynd í dómsölum en mikilvægt er að gera úttekt á virkni og rekstri kerfisins ásamt langtímavistun gagna því tengdu. 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 breytta samsetningu mannauðs dómstólanna og dómstólasýslunnar sem þarf að þjálfa 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 og rafrænar lausnir nýttar við framlagningu gagna). Traust til dómstólanna meðal almennings hefur verið minna en meðal norrænna dómstóla þótt það hafi aukist á liðnum árum. Tækifæri er til þess að auka traustið, m.a. með aukinni kynningu á starfsemi dómstóla samhliða aukinni notkun stafrænna lausna sem styðja við skilvirkni og aukið öryggi við vörslu gagna. Slíkt styður auk þess við velsældaráherslur ríkisstjórnar hvað varðar betri samskipti við almenning.

Áhrif stafrænnar málsmeðferðar og þróun stafrænna lausna styðja við velsældaráherslur ríkisstjórnar hvað varðar grósku í nýsköpun og kolefnishlutlausu framtíð. Notkun fjarfundabúnaðar og stafræn málsmeðferð dregur úr þörf lögmanna og annarra til þess að ferðast langar leiðir til þess að leggja fram gögn í dómsmálum eða gefa skýrslur. Einnig dregur þetta verulega úr notkun pappírs við rekstur dómsmála.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Réttlát og opinber málsmeðferð.	16.6	Málsmeðferðartími (meðaltal) í mánuðum. Hæstiréttur.	12	12	12
	16.6	Málsmeðferðartími (meðaltal) í mánuðum. Í áfrýjuðum einkamálum. Landsréttur.	12	8–12	8–12
	16.6	Málsmeðferðartími (meðaltal) munnlega fluttra einkamála í dögum. Héraðsdómstólar.	368	300	300

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
2. Aukin skilvirkni og gæði.	16.6	Hlutfall stafrænna gagna.	5%	30%	70%
3. Aukið traust til dómstóla.	16.6	Traust til dómstóla mælt í könnun í prósentum.	47	50	>50

3 Æðsta stjórnsýsla

UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð forsætisráðherra og skiptist málefnasviðið í þrjá málaflokka, en þeir eru:

3.1 *Embætti forseta Íslands.*

3.2 *Ríkisstjórn.*

3.3 *Forsætisráðuneyti.*

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2018–2020.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur		Fjárlög 2020
	2018	2019	
3 Æðsta stjórnsýsla	2.344	2.617	2.905
03.10 Embætti forseta Íslands	323	383	363
03.20 Ríkisstjórn	597	605	661
03.30 Forsætisráðuneyti	1.424	1.629	1.881

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn forsætisráðuneytisins er áframhaldandi frumkvæði og forysta í framþróun faglegra vinnubragða á vettvangi ríkisstjórnar, í ráðherranefndum og innan Stjórnarráðsins í heild, við eftirfylgni með stefnumálum ríkisstjórnar, á sviði þjóðhagsmála, rannsókn- og nýsköpunar, loftslagsmála, þjóðaröryggismála, framtíðarmálefna, stjórnsýslu, upplýsingamála, löggjafarmála og jafnréttismála.


Meginmarkmið forsætisráðuneytisins er að skapa forsætisráðherra trausta og faglega umgjörð þannig að hann fái sem best sinnt forystuhlutverki sínu í íslensku samfélagi, m.a. á vettvangi ríkisstjórnar og ráðherranefnda, í málaflokkum sem forsætisráðuneytið ber ábyrgð á, á Alþingi og í alþjóðasamkiptum.

FJÁRMÖGNUN

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. Helstu breytingar á tímabilinu skýrast af viðbyggingu við Stjórnarráðshúsið, en áætlað er að þeirri framkvæmd ljúki á fyrri hluta árs 2024.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
3 Æðsta stjórnýsla	2.737	3.196	2.349	2.322	2.305
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	2.302	2.261	2.264	2.238	2.221
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	436	935	85	85	84

HELSTU ÁHERSLUR 2021-2025



**GÆÐL,
FORYSTA
OG
SAMRÁÐ**

**Vönduð og skilvirk
stjórnýsla í þágu
borgaranna.**

**Fagleg og gagnsæ
vinnubrögð innan
Stjórnarráðsins.**

**Stefnumál
ríkisstjórnar í
öndvegi.**

3.1 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.

3.2 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.

3.3 FORSÆTISRÁÐUNEYTI

Verkefni

Undir málaflokkinn fellur rekstur forsætisráðuneytisins, fasteigna ráðuneytisins og Stjórnarráðsins, úrskurðarnefndar um upplýsingamál o.fl. Hlutverk forsætisráðuneytisins er m.a. að tryggja faglega umgjörð um störf ríkisráðs, ríkisstjórnar og ráðherranefnda, auk þess að veita faglega ráðgjöf um verkaskiptingu milli ráðherra og ráðuneyta þeirra og lögfræðilega ráðgjöf til annarra ráðuneyta um stjórnskipuleg og stjórnýsluleg álitamál.

Fimm ráðherranefndir starfa nú undir forystu forsætisráðherra. Hlutverk þeirra er að efla samráð og samstarf á milli ráðherra og ráðuneyta þeirra og tryggja samhæfingu ef málefnasvið skarast og til að undirbúa mál til framlagningar í ríkisstjórn. Ráðherranefndirnar fimm varða ríkisfjármál, efnahagsmál og endurskipulagningu fjármálakerfisins, samræmingu mála er varða fleiri en eitt ráðuneyti, jafnréttismál og matvælastefnu.

Forsætisráðuneytið veitir forsætisráðherra faglega ráðgjöf um þau málefni sem undir ráðuneytið heyra á hverjum tíma, þar á meðal um þjóðhagsmál, málefni er varða þjóðaröryggis- stefnu fyrir Ísland, þjóðlendumál, jafnréttismál, málefni Vísinda- og tækniráðs og sérhver önnur málefni sem forsætisráðherra leitar álits á. Jafnframt veitir forsætisráðuneytið ráðherra ráðgjöf á sviði alþjóðamála, í samráði við utanríkisráðuneytið. Forsætisráðuneytið fer með forystu og samhæfingu innan Stjórnarráðs Íslands og annast eftirfylgni með framgangi stefnumála ríkisstjórnar. Framþróun faglegra og vandaðra verkferla og vinnubragða þvert á ráðuneyti, svo sem á sviði stjórnarfars, stefnumótunar, löggjafarmála og jafnréttismála, er veigamikill þáttur í starfsemi. Unnið er að eflingu fræðslu á sviði stjórnsýslu- og upplýsingamála með það að markmiði að tryggja aukið gagnsæi innan stjórnsýslunnar

Jafnréttismál færðust til forsætisráðuneytisins í ársbyrjun 2019 og hefur sérstök skrifstofa jafnréttismála verið sett á fót í ráðuneytinu til að sinna málaflokknum. Ítarlega er fjallað um jafnréttismál undir málaflokki 32.2 *Jafnréttismál*.

Forsætisráðuneytið veitir m.a. umsagnir um öll stjórnarfrumvörp sem lögð eru fram í ríkisstjórn. Þjóðhagsmálefni og málefni Seðlabanka Íslands heyra undir ráðuneytið sem og Hagstofa Íslands sem nánar er fjallað um á málefnasviði 6 *Hagskýrslugerð og grunnskrár*. Áhersla er lögð á framtíðarmálefni, þ.m.t. áhrif fjórðu iðnbyltingarinnar á íslenskt samfélag og á vettvangi Vísinda- og tækniráðs þar sem forsætisráðherra fer með formennsku. Fjallað er nánar um framtíðarmálefni og vísinda- og tæknimál undir málefnasviði 7 *Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar*.

Forsætisráðuneytið veitir þjóðaröryggisráði alla nauðsynlega starfsaðstöðu og aðstoð við störf þess, sbr. 2. gr. laga nr. 98/2016 um þjóðaröryggisráð. Forsætisráðherra fer með formennsku í þjóðaröryggisráði og leiðir starfsemi þess. Meginverkefni þjóðaröryggisráðs er að hafa eftirlit með því að þjóðaröryggisstefna fyrir Ísland sé framkvæmd í samræmi við ályktun Alþingis, vera samráðsvettvangur um þjóðaröryggismál og leggja mat á ástand og horfur í öryggis- og varnarmálum.

Ráðuneytið hefur verið í virkum samskiptum við stjórnvöld í Skotlandi og Nýja-Sjálandi um þróun velsældaráherslna í verkefni um velsældarhagkerfi (e. Well-being Economic Governments) og er leiðandi innan Stjórnarráðsins í vinnu sem snýr að þeim 39 velsældarmælikvörðum sem ríkisstjórnin hefur valið sem leiðarljós um hagsæld og lífsgæði í landinu. Þar af hafa sex tiltekna velsældaráherslur verið settar í forgrunn sem leiðarljós við mótun áherslna í fjármálaáætlun þessari.

Forsætisráðuneytið leiðir vinnu við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun þvert á ráðuneytin og í samstarfi við fjölda hagsmunaaðila. Markmiðið með þeirri vinnu er að tryggja aukið samráð og samstarf þvert á samfélagið um hagnýtar lausnir í þágu sjálfbærrar þróunar og sömuleiðis samþættingu markmiðanna í alla stefnumótun og áætlanagerð stjórnvalda.

Áskoranir og tækifæri

Helstu áskoranir er snúa að innri starfsemi og rekstri ráðuneytisins á næstunni varða húsnæðismál ráðuneytisins en það er nú rekið á fimm mismunandi stöðum og með leigusamninga til skamms tíma. Hafnar eru framkvæmdir við viðbyggingu við Stjórnarráðshúsið sem mun gjörbreyta starfsaðstöðu ráðuneytisins. Lagt verður kapp á að ekki verði tafir á framkvæmdunum.

Það er viðvarandi áskorun að tryggja vandaða stjórnsýslu og að stefnumótandi skjöl, þar á meðal lagafrumvörp og stefnur, uppfylli gæðakröfur og kröfur samfélagsins til slíkra afurða og að tryggja að jafnréttissjónarmiða sé gætt. Enn fremur getur tímaskortur og múrar á milli ráðuneyta reynst áskorun þegar kemur að því að vinna þvert á ráðuneyti og með öðrum samstarfsaðilum að heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna, samþættingu kynjasjónarmiða,

loftslagsmarkmiðum og stefnu um vísindi og tækni. Það er bæði áskorun og tækifæri að leiða þá vinnu sem er fólgin í því að útfæra og styðjast við þá 39 velsældarmælikvarða sem ríkisstjórnin hefur valið sem leiðarljós um hagsæld og lífsgæði í landinu, áskorun af því að verkefnið er umfangsmikið og í þróun en í því eru dýrmæt tækifæri enda endurspeglar áherslurnar stefnu ríkisstjórnarinnar þar sem úrbóta er þörf og leggja áherslu á að horft sé til framtíðar á mikilvægum sviðum. Það er bæði áskorun og tækifæri að miðla upplýsingum úr málaskráum ráðuneyta til almennings á vefnum. Áskorunin snýr að útfærslunni og tækifærin felast í auknu gagnsæi og bættri innsýn almennings á stjórnsýsluframkvæmd. Tækifæri eru til að fjölga málum sem efnt er til opins samráðs um í samráðsgátt stjórnvalda. Tækifæri í ráðuneytinu og í stjórnsýslunni almennt eru ekki síst fólgin í auknum stafrænum lausnum og leiðum til þess að ná betur til íbúa og er unnið að þeim málum á vettvangi stjórnvalda og tengjast þau verkefni velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar um betri samskipti við almenning og um grósku í nýsköpun. Tækifæri eru til að styðja við og efla jafnréttismál enn frekar og nýta þar samhæfingar- og forystuhlutverk ráðuneytisins.

Þá eru tækifæri fólgin í því að ná enn betri yfirsýn innan stjórnkerfisins yfir framtíðaráskoranir, m.a. á vettvangi þjóðaröryggisráðs og Vísinda- og tækniráðs, og auka getu stjórnvalda og íslensks samfélags til að bregðast við fjölbreyttum aðstæðum og áskorunum sem upp geta komið. Ein stærsta áskorunin eða ógnin sem blasir við er loftlagsbreytingar og áhrif þeirra. Ríkisstjórnin hefur sett sér markmið um kolefnishlutleysi Íslands fyrir árið 2040. Í þeirri vinnu er brýnt að samhæfa aðgerðir og verkefni ráðuneyta og þar gegnir forsætisráðuneytið hlutverki. Framtíðaráskoranir tengjast velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar um grósku í nýsköpun, kolefnishlutlausri framtíð og betri samskiptum við almenning.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
	16.6	Hlutfall stefna sem farið hafa í opið samráð í samráðsgátt stjórnvalda áður en endanleg stefna er birt.	57% ¹	80%	95%
1. Auka gagnsæi og gæði við undirbúning lagasetningar og stefnumótunar.	16.7	Hlutfall stjórnarfrumvarpa sem verða að lögum og áform um lagasetningu hafa verið kynnt í opnu samráði á netinu (í samráðsgátt) áður en samning frumvarps hefst.	33%	50%	75%
	16.10, 17.14	Hlutfall stjórnarfrumvarpa sem verða að lögum með fullnægjandi jafnréttismati og/eða skýringum á því af hverju slíkt mat var ekki framkvæmt.	Ekki hafið	50%	100%

¹ Stefnur sem voru birtar 2019 og höfðu farið í opið samráð í samráðsgátt/fjöldi stefna sem voru birtar árið 2019

04 Utanríkismál

UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð utanríkis- og þróunarsamvinnuráðherra og skiptist það í fjóra málaflokka, sem eru:

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

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2018	Reikningur 2019	Fjárlög 2020
4 Utanríkismál	9.367	11.016	12.585
04.10 Utanríkisþjónusta og stjórnsýsla utanríkismáli	5.399	6.345	6.454
04.20 Utanríkisviðskipti	752	796	842
04.30 Samstarf um öryggis- og varnarmál	1.891	2.065	2.655
04.50 Samningsbundin framlög vegna fjölþjóðasam	1.325	1.810	2.634

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Hlutverk utanríkisþjónustunnar er að gæta í hvívetna hagsmuna lands og þjóðar á alþjóðavettvangi. Með virkri þátttöku í alþjóðlegu samstarfi vinnur utanríkisþjónustan að öryggi þjóðarinnar, frjálsum viðskiptum og aukinni velsæld á heimsvísu með grunngildi þjóðarinnar að leiðarljósi. Lýðræði, virðing fyrir réttarríkinu og alþjóðalögum, mannúð og mannréttindi, jafnrétti allra og sjálfbær þróun, afvopnun og friðsamlegar lausnir deilumála eru lykilstef í utanríkisstefnunni. Enn fremur eru heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna vegvísir í alþjóðlegu samstarfi til ársins 2030.

Íslensk stjórnvöld hafa sinnt forystuhlutverki á alþjóðavettvangi að undanfögnu, jafnt í norrænu samstarfi og norðurslóðasamstarfi sem á vettvangi mannréttindaráðs Sameinuðu þjóðanna. Ísland gegnir formennsku í Norðurskautsráðinu til vors 2021 og mun gegna formennsku í ráðherranefnd Evrópuráðsins frá nóvember 2022 til sex mánaða. Ísland sækist eftir sæti í framkvæmdastjórn Menningarmálastofnunar Sameinuðu þjóðanna á árunum 2021–2025.

Aðild Íslands að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES) verður áfram undirstaða evrópskrar samvinnu og viðskipta. Umbætur á framkvæmd samningsins sem hafa verið gerðar að undanfögnu eru lykillinn að því að Íslendingar geti notið þess ávinnings sem samningurinn felur í sér og er nauðsynlegt að viðhalda þeirri áherslu í samskiptum Íslands og hinna EES-rikkjana. Þátttaka í Fríverslunarsamtökum Evrópu (EFTA) til hálftrar aldar hefur skapað íslenskum fyrirtækjum tækifæri á nýmörkuðum og verður áfram róíð í sömu átt.

Breytingar á Íslandsstofu og skýr stefnumörkun í markaðssetningu á íslenskum vörum, þjónustu og fjárfestingarkostum er enn eitt framfaraspor íslenskum fyrirtækjum til hagsbóta. Eru væntingar bundnar við aukna samlegð og forgangsröðun í markaðssetningu næstu ár.

Þjóðaröryggisstefnan varðar veginn í öryggis- og varnarmálum Íslands. Mikilvægt er að íslensk stjórnvöld standi við varnarskuldbindingar sínar og dýpki samstarf við nánustu samstarfsþjóðir, m.a. þegar kemur að nýjum ógnum. Íslendingar hafa ekki farið varhluta af aukinni spennu í Evrópu og verður áfram mikilvægt að sinna öryggis- og varnarmálum af festu samhliða því sem stjórnvöld beita sér fyrir friðsamlegum lausnum og standa vörð um árangur undanfarinna áratuga á sviði afvopnunar sem nú er víða vegið að.

Íslendingar eru flestir sammála um að hagsæld landsins byggist að miklu leyti á alþjóðlegri samvinnu og alþjóðaviðskiptum. Því er mikilvægt að Ísland standi áfram vörð um það kerfi alþjóðlegra samninga og þjóðréttarskuldbindinga sem ríki heims hafa tekist á hendur. Áhersla á gildi íslenskrar utanríkisstefnu, m.a. sjálfbærni og jafnrétti, mannréttindi og friðsamlegar lausnir deilumála, er grundvallaratriði. Til þess þarf virka hagsmunagæslu, þátttöku og samráð við samstarfsþjóðir og staðföst markmið.


Yfirstandandi heimsfaraldur mun setja mark sitt á framkvæmd utanríkisstefnu Íslands eins og annarra ríkja til næstu ára. Reynslan það sem af er ári hefur sýnt fram á mikilvægi virkrar þátttöku í alþjóðlegu samstarfi og viðskiptum. Á skömmum tíma lokaðist nánast alfarið fyrir ferðalög milli landa og fleiri þúsundir Íslendinga urðu vegalausir um víða veröld. Eftir árangursríkt heimflutningsátak liggur fyrir að næsta forgangsmál utanríkisþjónustunnar verður að auka stuðning við íslenskan útflutning.

FJÁRMÖGNUN

Fjarheimildir til málaflokksins lækka um ríflega 1.500 m.kr. á áætlunartímanum. Auk aðhalds skýrist breytingin aðallega af tveimur tilefnum, annars vegar af lækkun á framlögum til Uppbyggingarsjóðs EES sem ná hámarki á árinu 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 fjarheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
4 Utanríkismál	13.577	13.239	13.019	12.562	12.219
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	13.280	12.948	12.731	12.278	11.937
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	297	291	288	285	282

HELSTU ÁHERSLUR 2021–2025

	<p>Efla utanríkisviðskipti með fjölgun fríverslunar- samninga, öflugri hagsmunagæslu innan EES og sterkri viðskiptajónustu.</p>	<p>Treysta þjóðaröryggi á grundvelli öryggis- og varnarsamstarfs innan Norðurlanda, við Bandaríkin og bandalagsþjóðir.</p>	<p>Standa vörð um mannréttindi og fjölpjóðasamvinnu með virkri þátttöku á vettvangi alþjóðastofnana.</p>
---	---	--	---

04.1 UTANRÍKISÞJÓNUSTA OG STJÓRNSÝSLA UTANRÍKISMÁLA**Verkefni**

Markmið málaflokksins hafa viðtæka tengingu við stjórnarsáttmála og velsæðaráherslur ríkisstjórnarinnar auk heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna. Í stjórnarsáttmála er sérstaklega kveðið á um forystu Íslands á alþjóðavettvangi á sviði mannréttinda, sérstaklega kynjajafnréttis og réttinda hinsegin fólks, og á sviði loftslags- og umhverfismála. Er þannig skert á áherslum í utanríkisstefnu Íslands sem lengi hafa verið hafðar að leiðarljósi og er unnið að þverlægri innleiðingu þeirra í nær öllu starfi utanríkisþjónustunnar. Í kjölfar COVID-19-faraldursins er nauðsynlegt að tryggja að stuðningur við íslenska útflutningshagsmuni verði forgangsmál við framkvæmd utanríkisstefnunnar næstu mánuði.

Íslensk stjórnvöld leggja áherslu á að standa vörð um alþjóðalög og alþjóðastofnanir með virkri þátttöku á vettvangi þeirra. Stefnt er að því að viðhalda slagkrafti í málsvarastarfi Íslands á vettvangi mannréttindaráðsins í Genf, á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna í New York og hjá Evrópuráðinu í Strassborg. Mannréttindi kvenna, hinsegin fólks og barna verða áfram í forgrunni. Framboð Íslands í framkvæmdastjórn Menningarmálastofnunar Sameinuðu þjóðanna (UNESCO) fyrir tímabilið 2021–2025 er hvort tveggja í senn hluti af norrænni samvinnu og virkri þátttöku í störfum alþjóðastofnana.

Íslensk stjórnvöld standa enn fremur vörð um hagsmuni þjóðarinnar á sviði sjávarútvegs og málefna hafsins á vettvangi Sameinuðu þjóðanna og stofnana þeirra. Þá verður áfram unnið að öflugri hagsmunagæslu og kröfugerð við afmörkun ytri marka landgrunnins og virkri þátttöku í yfirstandandi samningaviðræðum um verndun og sjálfbæra nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni utan lögsögu ríkja.

Samstarf Norðurlanda á alþjóðavettvangi verður áfram einn af hornsteinum utanríkisstefnu Íslands með velsæðar- og loftslagsmarkmið ríkisstjórnarinnar að leiðarljósi og nýja framtíðarsýn um „Norðurlöndin sem sjálfbærasta og samþættasta svæði heims árið 2030“. Forgangsmál til næstu fjögurra ára verður áhersla á græn, samkeppnishæf og félagslega sjálfbær Norðurlönd, með sérstakri áherslu á aðgerðir í loftslagsmálum.

Í gegnum virkt alþjóðasamstarf í loftslags-, auðlinda- og umhverfismálum verður tækifæra leitað fyrir íslenskar lausnir og nýsköpun sem styðja við kolefnislausu framtíð og grænan hagsvæðing.

Formennsku Íslands í Norðurskautsráðinu lýkur í maí 2021 en Ísland mun áfram taka virkan þátt í störfum ráðsins í samræmi við þá ríku ábyrgð og hagsmuni sem Ísland hefur hvað varðar sjálfbæra þróun á norðurlóðum með sérstaka áherslu á loftslagsbreytingar, málefni hafsins og efnahagsþróun.

Alþjóðlegt og tvíhliða samstarf um utanríkisviðskipti heyrir einnig undir málaflokkinn. Í samræmi við stjórnarsáttmála hefur hagsmunagæsla innan EES verið eflað til muna undir forystu utanríkisráðuneytisins og mikilvæg skref verið tekin til að tryggja farsælt framtíðarsamband við Bretland. Aukinn kraftur hefur verið settur í fríverslunarviðræður EFTA og tvíhliða viðskiptasamráð Íslands við Bandaríkin, Kanada og Japan sérstaklega.

Þá tekur Ísland, ásamt EFTA-rikinum Noregi og Liechtenstein, þátt í fjármögnun Uppbyggingarsjóðs EES. Markmið sjóðsins er að draga úr félags- og efnahagslegum ójöfnuði á Evrópska efnahagssvæðinu og stuðla að tvíhliða samstarfi framlags- og viðtökuríkjanna. Í kjölfar endurskipulagningar á þátttöku Íslands í sjóðnum gegna sendiráð Íslands og heima-sendiherrar stærra hlutverki gagnvart viðtökuríkjunum, m.a. með aukinni fundasókn og þróun samstarfsverkefna. Í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um kolefnishlutlausu framtíð og grósku í nýsköpun mun Ísland leggja áherslu á að markmið sjóðsins á næsta starfstímabili, frá 2022 til 2029, muni snúa að samvinnu á sviði nýsköpunar, rannsókna, jafnréttismála, menntunar, menningarmála, snjallborga og loftslags- og orkumála.

Utanríkisþjónustan á náið samstarf við Íslandsstofu um ýmis verkefni á sviði kynningarstarfs og markaðssetningar erlendis á íslenskum vörum, þjónustu og menningu. Sendiráðin búa yfir góðri þekkingu á sínum markaðssvæðum og gegna lykilhlutverki við greiningu sóknarfæra fyrir íslenskt atvinnulíf. Í ljósi breytts ástands vegna COVID-19-faraldursins munu sendiráð og aðalræðisskrifstofur endurskoða starfsáætlanir sínar og enn meiri áhersla verður lögð á útflutningsþjónustu. Byggt verður á *Framtíðarstefnu fyrir íslenskan útflutning* með áherslu á hugvit, nýsköpun og grænar lausnir.

Utanríkisþjónustan styður við íslenska ferðaþjónustu, m.a. með afgreiðslu umsókna og útgáfu Schengen-vegabréfsáritana í nokkrum sendiráðum og á náið samstarf við þau ríki sem gefa út Schengen-áritanir til Íslands samkvæmt fyrirvarssamningum á þeim svæðum sem Ísland er ekki með sendiráð. Stefnt er að því að fjölga afgreiðslustöðum í Kína þannig að hægt verði að sækja um áritun í 15 borgum í stað átta eins og nú er og að hafin verði afgreiðsla umsókna og útgáfa áritana í sendiráði Íslands í London í byrjun september 2020. Gert hafði verið ráð fyrir að heildarfjöldi útgefinna Schengen-áritana til Íslands í íslenskum sendiráðum yrði á bilinu 30–40 þúsund árið 2020 og um 50 þúsund árið 2024. Nú stefnir hins vegar í að fjöldi áritana sem íslensk sendiráð gefa út á árinu 2020 verði aðeins um 3–4 þúsund, miðað við að ferðatakmarkanir til Íslands haldist óbreyttar út árið. Mestu áhrifanna gætir vegna fækkunar útgefinna áritana í Kína. Þá má gera ráð fyrir að heildarfjöldi útgefinna áritana af hálfu fyrirvarsríkja verði á bilinu 6–8 þúsund miðað við sömu forsendur, en til samanburðar gáfu fyrirvarsríkin út 42.341 vegabréfsáritun til Íslands árið 2019. Ekki er raunhæft að leggja mat á fyrirhugaðan fjölda útgefinna áritana á næstu fimm árum miðað við stöðu mála í dag.

Borgarþjónustan er ein af grunnstöðum utanríkisþjónustunnar og sá hluti hennar sem er í mestum samskiptum við almenning. 25 sendiskrifstofur og net 220 kjöræðismanna þjóna þeim 50 þúsund Íslendingum sem búsettir eru erlendis og öðrum sem eru á faraldsfæti hverju sinni. Borgarþjónustan gegnir hlutverki almannavarna fyrir Íslendinga erlendis og eru viðbragðs-áætlanir vegna neyðartilvika erlendis unnar í samráði við almannavarnadeild ríkislögreglustjóra. Þá er mikilvægt að efla enn frekar samstarf við utanríkisþjónustur annars staðar á Norðurlöndum um neyðarviðbrögð á vettvangi. Það samstarf reyndist ómetanlegt í heimflutningi þeirra sem urðu strandaglópar vegna heimsfaraldursins. Þar kristallaðist einnig þörf fyrir öruggar samskiptaleiðir við þétt öryggisnet kjöræðismanna um allan heim sem oft fara með viðkvæmar persónuupplýsingar.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Ísland hefur mikilvæga hagsmuni af því að standa vörð um alþjóðastofnanir, alþjóðalög, frjáls viðskipti, lýðræði, mannréttindi og sjálfbærni á öllum sviðum. Virk þátttaka og forystu-

hlutverk Íslands, hvort sem er á vettvangi Sameinuðu þjóðanna, Norðurskautsráðsins eða í norrænu samstarfi, er því hluti af nauðsynlegri hagsmunagæslu sem krefst undirbúnings, fjármuna og mannafla. Það sama gildir um beina hagsmunagæslu, t.a.m. á vettvangi EES og í fríverslunarviðræðum.

Heimsfaraldur vegna kórónuveiru skall á heimsbyggðina snemma árs 2020. Ljóst er að borgaramir reiddu sig á utanríkisþjónustuna sem aldrei fyrr þegar faraldurinn setti ferðum þeirra skorður. Þúsundir urðu strandaglópar erlendis þegar hvert landið á fætur öðu setti ferðatakmarkanir, bæði innan lands og utan. Skipulagi utanríkisráðuneytisins var umbylt til að hægt væri að aðstoða íslenska ríkisborgara erlendis og allar sendiskrifstofur og gjörvallt kjöræðismannakerfi Íslands var virkjað. Um 250 mannmánuðum var varið til að sinna viðbrögðum við faraldrinum allan sólarhringinn á vormánuðum 2020. Reynsla utanríkisþjónustunnar af þessu umfangsmikla verkefni sýnir glögglega hversu mikilvæg alþjóðleg samvinna, sveigjanlegt skipulag, faglegur starfsrammi og skjót viðbrögð eru. Daglegt samráð við hin norrænu löndin var virkjað og var diplómatiskt samstarf sendiráða oft lykiltríði við að koma strandaglópum í borgaraflug á vegum almannavarna EES. Margvíslegar áskoranir tengdar kórónuveirufaraldri munu á komandi árum hafa umtalsverð áhrif á öll starfssvið utanríkisþjónustunnar. Sem dæmi má nefna að í samræmi við velsældaráherslur um betri samskipti við almenning er brýnt að koma í verk þeim stafrænu lausnum sem fram eru settar í stefnu um málefni borgaraþjónustunnar um bættu þjónustu og upplýsingamiðlun. Með því eykst öryggi borgaranna sem og skilningur og skipan verka milli þeirra ólíku aðila sem koma að úrlausnum borgaraþjónustumála.

Undanfarinn áratug hefur verið gætt að hagkvæmni í rekstri og forgangsraðað í þágu stærstu verkefna. Framlög til reksturs aðalskrifstofu utanríkisráðuneytisins hafa dregist saman á undanförunum árum, jafnvel í samanburði við árin skömmu eftir hrun. Það sama gildir um framlög til reksturs sendiráða að frátöldum framlögum til sérstakra verkefna sem ákvörðuð hafa verið af ríkisstjórn, á borð við aukna hagsmunagæslu í tengslum við framkvæmd EES-samningsins, Brexit og forystuhlutverk sem Ísland hefur tekið að sér eða hyggst taka að sér á næstu árum. Að óbreyttu er því veruleg áskorun fölginn í því að fylgja eftir áherslumálum sem krefjast mikillar athygli, svo sem styrkingu á framkvæmd EES-samningsins og samningaviðræðum við Breta. Þá er brýnt að fylgja eftir áherslum um stuðning við íslenskan útflutning í kjölfar faraldursins með því að styrkja viðskiptaskrifstofu og samstarfið við Íslandsstofu. Óhjákvæmilegt er að frekari aðhaldsaðgerðir muni hafa áhrif á störf ráðuneytisins á sviði viðskiptamála og getu til þess að gæta íslenskra hagsmuna í utanríkisviðskiptum.

Á sama tíma og tækifæri til samstarfs á vettvangi evrópskra samstarfssjóða og innan Uppbyggingarsjóðs EES aukast verða umsóknarferlin flóknari. Öflugra stoðþjónustu þarf til að hámarka mögulega aðkomu íslenskra félagasamtaka, fyrirtækja og einstaklinga að verkefnum styrktum af sjóðunum. Til að íslenskir aðilar hafi sömu möguleika og aðilar annarra ríkja ESB og EES til að sækja um styrki er þörf fyrir aukin fjárframlög í slíka stoðþjónustu.

Mjög mikilvægt er að auka hagsmunagæslu þegar kemur að auðlinda- og umhverfismálum til að tryggja að þær lausnir sem alþjóðasamfélagið vinnur nú að til að takast á við hnattrænar áskoranir á sviði umhverfis- og loftslagsmála taki tillit til íslenskra hagsmuna. Til að verja mikilvæga hagsmuni á úthafinu og sjálfbæra nýtingu auðlinda hefur samningaviðræðum um alþjóðlegan samning um verndun og sjálfbæra nýtingu líffræðilegrar fjölbreytni utan lögsögu ríkja verið forgangsraðað á kostnað annarra verkefna. Brýnt er að utanríkisþjónustan, í samstarfi við umhverfis- og auðlindaráðuneyti og atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneyti, geti sinnt samningaviðræðum á sviði umhverfis- og auðlindamála í meira mæli en verið hefur.

Sérstaka áherslu þarf að leggja á kolefnislausu framtíð og aðgerðir í loftslagsmálum í samræmi við velsældarmarkmið ríkisstjórnarinnar.

Þá er nauðsynlegt að utanríkisþjónustan hafi áfram burði til að leggja sitt af mörkum til stöðugleika, sjálfbærni og samvinnu á norðurslóðum, á vettvangi Norðurskautsráðsins og Norðurlandasamstarfs á grundvelli skýrslu Björns Bjarnasonar um eflingu norræns samstarfs á sviði utanríkis- og öryggismála.¹ Huga þarf að formennsku Íslands í Norrænu ráðherranefndinni sem hefst ári fyrir en ráðgert var og því nauðsynlegt að hefja undirbúning árið 2021. Sérstaklega þarf að skoða aðkomu stjórnvalda að Hringborði norðurslóða til framtíðar. Umtalsverður kostnaður felst í vísindavinnu og undirbúningi sem liggur til grundvallar kröfum Íslands til landgrunnsnefndar Sameinuðu þjóðanna. Efnisleg ábyrgð þeirra fjárframlaga liggur hjá umhverfis- og auðlindaráðuneyti en fyrirsvar og hagsmunagæsla er í höndum utanríkisráðuneytis í nánu samstarfi við fagráðuneyti og vísindamenn sem vinna að rannsóknum og rökstuðningi.

Í samræmi við stefnu ríkisstjórnarinnar hefur fyrirsvar vegna leyfisveitinga til hergagnaflutninga, yfirferð gagna og mat umsókna verið verkefni utanríkisráðuneytis undanfarin tæp tvö ár og er verkefnið fjármagnað af útgjaldasvigrúmi málefna sviðsins.

Bættur árangur við upptöku og innleiðingu EES-reglna er stöðug áskorun sem og að koma íslenskum sjónarmiðum um ESB-gerðir fyrir að í upptökuférlinu. Eitt helsta forgangsmál utanríkisþjónustunnar er að semja um gott og náð framtíðarsamband milli Íslands og Bretlands í kjölfar útgöngu Bretlands úr EES og ESB. Þörf er á að fjölga starfsmönnum á þessum sviðum í takt við það vægi sem þeim er gefið hjá báðum hinum EFTA-ríkjunum innan EES. Skipaður hefur verið aðalsamningamaður vegna viðræðnanna við Bretland og samningateymi fyrir hvern málaflokk þvert á ráðuneyti. Ljóst er að starfsemi utanríkisþjónustunnar vegna framtíðarviðræðnanna mun aukast jöfnum skrefum þar til samningar eru í höfn. Hið sama gildir um samningaviðræður við önnur ríki ef áhersla á að fá bandarísk og japönsk stjórnvöld til að semja um fríverslun ber árangur. Ekki verður hægt að sinna þessum verkefnum samhliða án þess að starfsmönnum á þessu sviði verði fjölgað. Jafnframt er ákveðin áskorun að tryggja samráð við fyrirtæki, bæði um áherslur í gerð viðskiptasamninga og um nýtingu þeirra samninga sem þegar hefur verið samið um.

Utanríkisráðuneytið mun leitast við að bæta skilvirkni í starfi með auknum sveigjanleika í starfsmannahaldi og þróun rafræna lausna. Þá verður unnið að endurbótum á húsnæði með það að markmiði að bæta nýtingu rýmis og styðja við aukið samstarf utanríkisráðuneytisins og Íslandsstofu. Þær áskoranir og tækifæri til úrbóta sem tilgreind eru hér fyrir ofan eru þó ekki fjármöggnuð sérstaklega og framvinda verkefnanna ræðst því af því hvernig tekst að skapa svigrúm og forgangsraða þeim innan útgjaldarammans.

Markmið og mælikvarðar

Markmið málaflokksins eru að:

1. Standa vörð um grunngildi í utanríkisstefnu Íslands á vettvangi fjölþjóðlegrar og tvíhliða samvinnu.
2. Standa vörð um hagsmuni íslenskra ríkisborgara erlendis.
3. Tryggja íslenskri nýsköpun og útflutningi sem bestan aðgang að erlendum mörkuðum.

¹Skýrsluna Nordic foreign and security policy 2020 má finna á: https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/NORDIC_FOREIGN_SECURITY_POLICY_2020_FINAL.pdf.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Standa vörð um fjölþjóðlega samvinnu og grunnildi utanríkisstefnu Íslands.	Öll	Mælikvarði um þátttöku og ábyrgðarstöður á alþjóðavettvangi í mótun.			
2. Standa vörð um hagsmuni íslenskra ríkisborgara erlendis.	16	Hlutfall þeirra sem leita til borgaraþjónustunnar sem eru ánægðir með þjónustuna.	62,5%	75%	90%
3. Tryggja íslenskum fyrirtækjum sem bestan aðgang að erlendum mörkuðum.	5, 8, 9, 10, 12, 13, 17	Frammistaða við upptöku og innleiðingu EES-gerða (frammistöðumat ESA).	99,3%	99,3%	99,5%
	5, 8, 9, 13, 17	Fjöldi fríverslunarsamninga, þar á meðal við Bretland.	40 (EFTA) 2 (Tvíhliða)	41 (EFTA) 2 (Tvíhliða)	42 (EFTA) 4 (Tvíhliða)
	8, 9, 17	Fjöldi loftferðasamninga.	115	120	137

04.2 UTANRÍKISVIÐSKIPTI**Verkefni**

Undir málefnaflokkinn fellur Íslandsstofa en um hana gilda lög nr. 38/2010, með síðari breytingum, þ.m.t. ný lög frá árinu 2018. Markmiðið með nýjum lögum var að gera Íslandsstofu betur kleift að sinna hlutverki sínu, þ.e. að efla ímynd og orðspor Íslands, styrkja samkeppnisstöðu íslensks atvinnulífs á erlendum mörkuðum og laða erlenda ferðamenn og fjárfestingu til landsins. Samstarf atvinnulífs og stjórnvalda við markaðsstarf á erlendum mörkuðum hefur verið eftt og er unnið að því að auka samþættingu og samstarf allra þeirra aðila sem koma að þessum verkefnum.

Með breytingum á lögum um Íslandsstofu sem tóku gildi 1. september 2018 var rekstrarformi hennar breytt í sjálfseignarstofnun. Ný stjórn tók við og hafa í kjölfarið verið gerðar skipulagsbreytingar sem miða að því að þjóna betur markaðssetningu fyrir Ísland og sókn fyrirtækja á markaði.

Í október 2019 kynnti Íslandsstofa framtíðarstefnu stjórnvalda og atvinnulífs fyrir íslenskan útflutning. Stefnumótunin var unnin af Íslandsstofu, fyrir hönd utanríkisráðuneytisins, í nánú samstarfi við íslenskar atvinnugreinar. Alls komu um 400 manns að vinnunni með beinum hætti, en haldnar voru 13 vinnustofur um land allt með fulltrúum allra helstu útflutningsgreina landsins. Mikil samstaða var um að sjálfbærni væri samnefnari yfir áherslur Íslands í markaðsstarfi. Markmiðið er að Ísland sé þekkt sem leiðandi land í sjálfbærni

og fléttast sú framtíðarsýn inn í hinar sex stefnumótandi áherslur stefnunnar. Þær eru: orka og grænar lausnir; hugvit, nýsköpun og tækni, listir og skapandi greinar, ferðaþjónusta, sjávarútvegur og sérhæfð matvæli og náttúruafurðir. Þá voru helstu markaðssvæðin einnig skilgreind, en áfram eru hinir hefðbundnu útflutningsmarkaðir Íslands mikilvægastir. Var samhljómur um að Norður-Ameríka, Vestur-Evrópa og Kína yrðu áherslumarkaðir Íslands næstu ár og mun markaðs- og kynningarstarf því einkum miða að þessum markaðssvæðum.

Framtíðarstefna fyrir íslenskan útflutning² er í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um kolefnishlutlausu framtíð og grósku í nýsköpun. Nýja stefnan var samþykkt af útflutnings- og markaðsráði, sem sett var á fót með nýju lögunum, en ráðið gegndi einnig lykilhlutverki við mótun framtíðarstefnunnar og mun sömuleiðis fylgja henni eftir. Í ráðinu situr 31 fulltrúi atvinnulífs og stjórnvalda og úr hinum ólíku geirum viðskipta- og atvinnulífs. Skilgreind hafa verið árangursviðmið svo hægt sé að meta árangur stefnumótunarinnar. Stefnan er mörkuð til fimm ára í senn, en árangursviðmið eru sett á fimm og tíu ára tímabili.

Öll sendiráð hafa það hlutverk að styðja við íslenskt atvinnu- og viðskiptalíf erlendis með því að opna dyr og hjálpa til við sókn á nýja markaði, en einnig að koma til aðstoðar þegar greiða þarf úr vandamálum gagnvart stjórnvöldum og opinberum stofnunum. Unnið er að því að styrkja tengslin á milli Íslandsstofu og sendiráðanna og skilgreina hvernig þau geta lagt sitt af mörkum við framkvæmd stefnu. Verður meðal annars tekið tillit til þessa við endurskoðun starfsáætlana sendiskrifstofa.

Sérstakir viðskiptafulltrúar starfa á 11 sendiskrifstofum Íslands erlendis, í Evrópu, Asíu og Norður-Ameríku. Hafa þeir það hlutverk að kynna Ísland, íslensk vörumerki, vörur og þjónustu og veita viðskiptaþjónustu og ráðgjöf til fyrirtækja. Viðskiptafulltrúarnir búa yfir djúpri þekkingu á sínum markaðssvæðum, auk þess að búa yfir víðtæku tengslaneti og mikilli reynslu. Haustið 2019 var fagleg stjórnun og yfirsýn yfir störf viðskiptafulltrúa færð frá utanríkisráðuneytinu til Íslandsstofu. Var þetta talin eðlileg breyting þar sem Íslandsstofa heldur utan um markaðsstarf á erlendra grundu og því mikilvægt að samhljómur sé í starfi Íslandsstofu og viðskiptafulltrúanna. Viðskiptatengd starfsemi sendiskrifstofa og starf viðskiptafulltrúanna 11 er fjármögnuð af almennu rekstrarfé sendiskrifstofa og tilheyrir málaflokki 04.1.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

COVID-19 hefur gjörbreytt stöðu íslensks efnahags- og atvinnulífs og er ljóst að áskoranir fram undan eru margþættar. Ferðaþjónusta hefur á síðastliðnum áratug vaxið í að standa undir um 40% af útflutningstekjum þjóðarinnar. Með fyrirsjáanlegum samdrætti í greininni vegna ferðatakmarkana vegna COVID-19 má gera ráð fyrir því að tekjurnar verði aðeins brot af því. Ein öflugasta mótvægisáðgerð sem stjórnvöld geta staðið fyrir er að efla net viðskiptafulltrúa í sendiráðum og þjónustu við útflutningsfyrirtæki. Slík fjárfesting getur skilað auknum útflutningstekjum og skilvirkara markaðsstarfi erlendis.

Áherslur framtíðarstefnunnar standa enn fyrir sínu þrátt fyrir COVID-19-faraldurinn, enda byggjast þær á styrkleikum Íslands. Framtíðarstefnan nýtist því vel við forgangsröðun þegar kemur að vali á markaðsverkefnum og markaðssetningu. Nú er mikilvægt að tryggja eftirfylgni og byggja á skilgreindum árangursviðmiðum svo hægt verði að meta árangur af framkvæmd stefnunnar og þróa hana áfram.

Þjónustusamningur hefur verið gerður við Íslandsstofu þar sem umfang samstarfs utanríkisráðuneytisins og atvinnu- og nýsköpunarráðuneytisins við Íslandsstofu er skilgreint, sem jafnframt fjallar um fjárveitingar til Íslandsstofu vegna markaðsstarfs á erlendum

² Framtíðarstefnu fyrir íslenskan útflutning er að finna á: <https://stefnumotun.islandsstofa.is/>.

mörkuðum. Stefnt er að því að gera viðauka við þjónustusamninginn þar sem hlutverk viðskiptafulltrúa við sendiráð Íslands verða skilgreind ásamt ábyrgð og fjármögnun verkefna.

Markmið

Unnið verður eftir nýrri framtíðarstefnu fyrir íslenskan útflutning, þar hafa verið skilgreind mælanleg árangursviðmið sem verða notuð til að meta árangur af starfi. Því eru ekki sett fram önnur markmið, mælikvarðar eða aðgerðir hér, heldur vísað á árangursmat Íslandsstofu sem útflutnings- og markaðsráð mun fylgja eftir.³

04.3 SAMSTARF UM ÖRYGGIS- OG VARNARMÁL

Verkefni

Ísland er herlaus þjóð sem tryggir öryggi sitt og varnir markvisst með virku alþjóðlegu samstarfi, bæði með þátttöku í starfi Atlantshafsbandalagsins og varnarsamningnum við Bandaríkin. Í stjórnarsáttmálanum er lögð áhersla á að varnar- og öryggismál séu í traustum skorðum með þjóðaröryggisstefnu Íslands að leiðarljósi. Málaflokkurinn er á ábyrgð utanríkisráðherra en náði samstarf er við dómsmálaráðuneytið. Framkvæmd varnar- og öryggistengdra verkefna er í höndum Landhelgisgæslu Íslands og ríkislögreglustjóra skv. samningum við þessar stofnanir sem voru endurnýjaðir fyrir á árinu 2020. Náði samstarf er einnig við samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið hvað netöryggismál varðar.

Tryggja þarf að geta og sérfræðipækning í varnarmálum sé til staðar í landinu og náði sé fylgst með þróun öryggisumhverfisins og pólitískrar umræðu um öryggismál. Er það m.a. gert með því að efla norræna samvinnu á þessu sviði sem og annað grannríkjasamstarf en einnig með þátttöku í alþjóðastofnunum. Sendiskrifstofur Íslands erlendis gegna mikilvægu hlutverki hvað þetta varðar, sérstaklega fastanefndir Íslands hjá Atlantshafsbandalaginu, Sameinuðu þjóðunum og Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu auk sendiráðs Íslands í Washington.

Íslensk stjórnvöld taka þátt í reglulegum varnaræfingum og krefst undirbúningur þeirra viðtæks samráðs. Rekstur varnarmannvirkja á öryggissvæðunum og starfræksla ratsjár- og fjarskiptakerfisins er veigamikill þáttur í framlagi Íslands til loftrýmiseftirlits og sameiginlegra varna Atlantshafsbandalagsins og aðildarþjóðanna. Unnið er að endurnýjun á þeim kerfum. Ljósleiðarakerfi Atlantshafsbandalagsins umhverfis landið er einnig grunnstoð í öryggisfjarskiptum landsins. Þá er fjarskiptabúnaður fyrir flugleiðsögu og öryggisfjarskipti hýstur í ratsjár- og fjarskiptastöðvum umhverfis landið.

Í takt við breytt öryggisumhverfi og ákall um aukin framlög og eflingu sameiginlegra varna á vettvangi Atlantshafsbandalagsins hefur borgaralegum sérfræðingum á vegum Íslensku friðargæslunnar í verkefnum og sérfræðistörfum á vettvangi bandalagsins fjölgað á síðustu árum. Ekki er aðeins um að ræða framlag Íslands til aðgerða heldur vinna sérfræðingarnir einnig að því að halda hagsmunum Íslands á lofti á vettvangi bandalagsins. Enn fremur öðlast viðkomandi sérfræðingar verðmæta reynslu á sviði öryggis- og varnarmála sem stuðlar að því að efla getu og þekkingu á sviði öryggis- og varnarmála á Íslandi.

Ísland er aðili að öllum fjölþjóðlegum samningum er varða afvopnun og vígbúnaðartakmarkanir og taka íslensk stjórnvöld virkan þátt í alþjóðlegu samstarfi um afvopnunarmál. Alþjóðlegar skuldbindingar á sviði afvopnunarmála og vígbúnaðartakmarkana eiga undir högg að sækja. Mikilvægt er að sporna við þeirri þróun og hefur alþjóðasamfélagið lagt aukna áherslu á að varðveita og styrkja samninga á þessu sviði. Í takt við þróun öryggismála í Evrópu hefur áhersla Atlantshafsbandalagsins á Norður-Atlantshaf aukist og umsvif og reglubundin

³Framtíðarstefnu fyrir íslenskan útflutning má finna á: <https://www.islandsstofa.is/islandsstofa/stjorn-og-stefna/framtidarstefna-fyrir-islenskan-utflutning>.

viðvera Bandaríkjanna og annarra bandalagsríkja á Íslandi því einnig aukist. Íslensk stjórnvöld ábyrgjast rekstur íslenska loftvarnakerfisins, eftirlitskerfa með hafsvæðum, samskiptakerfa og annarra mannvirkja og búnaðar á Íslandi, þ.m.t. mannvirkja á eignalista Atlantshafsbandalagsins hér á landi.

Í fjárlögum yfirstandandi árs eru 300 m.kr. á ári veittar til viðhaldsverkefna. Uppsöfnuð viðhaldspörf varnarmannvirkja hefur verið dragbítur á getu íslenskra stjórnvalda til að standa við skuldbindingar sínar í öryggis- og varnarsamstarfi. Þessar viðhaldsframkvæmdir eru forsenda þess að Ísland verði í stakk búð til að standa við skuldbindingar sínar á vettvangi Atlantshafsbandalagsins þar sem áhersla er á að auka viðveru, efla viðbúnað og mæta betur vaxandi ógnum. Munu viðhaldsverkefni og endurbætur, fjármagnaðar af Íslandi, Bandaríkjunum og úr sjóðum Atlantshafsbandalagsins, styðja við skuldbindingar Íslands í öryggis- og varnarsamstarfi.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Sem fyrr segir er mikilvægt að styrkja varnir innviða á Íslandi á áætlunartímanum og ljóst að fjármögnun slíkra verkefna verður mikil áskorun næstu misserin. Meðal þess sem huga þarf vandlega að eru verkefni sem lúta að auknu öryggi neðansjávarkapla sem tengja Ísland við Evrópu og Norður-Ameríku, ásamt uppbyggingu og endurbótum á höfninni í Helguvík og olíubirgðastöð Atlantshafsbandalagsins sem þar er og tengist nýrri liðs- og birgðaflutninga-áætlun Atlantshafsbandalagsins sem er hluti af varnaráætlunum fyrir Ísland.

Jafnframt verður áskorun að auka færni og getu starfsmanna með þjálfun til að sinna auknum rekstri loftvarnakerfisins, eftirlits- og samskiptakerfa sem að ofan er getið og fylgir aukinni áherslu Atlantshafsbandalagsins og ríkja þess á öryggismál á Norður-Atlantshafi og starfsemi hér við land. Álag á starfsfólk Landhelgisgæslunnar á Keflavíkurflugvelli hefur aukist og kallar á fjölgun stöðugilda.

Stór þáttur í varnarsamstarfinu er innviðastyrking og þróunarverkefni af ýmsu tagi. Auk útsendra borgaralegra sérfræðinga í verkefnum hjá Atlantshafsbandalaginu sem að ofan er getið hefur verið gert ráð fyrir þátttöku í áhersluverkefnum á vegum Atlantshafsbandalagsins. Ísland hefur þegar skuldbundið sig til að innleiða flugleiðsögustjórnunarverkefni í Kósóvó fyrir Atlantshafsbandalagið er felur í sér opnun svonefnds neðra flugleiðsögurýmis til að tryggja flugsamgöngur við nágrannaríkin. Áætlaður kostnaður vegna þessa er um 100 m.kr. á ári næstu árin. Framvinda þess verkefnis ræðst því að miklu leyti af því hvernig tekst til að skapa svigrúm fyrir fjármögnun verkefnisins. Loks ber að geta þess að utanríkisráðuneytið tók árið 2018 við ábyrgð á eftirliti með flutningi hergagna sem var áður hjá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti, án þess að tilheyrandi fjárheimildir flyttust með. Áskorun verður að sinna þeim verkefnum áfram að óbreyttu.

Markmið og mælikvarðar

Markmið málaflokksins eru að:

1. Efla varnir Íslands í ljósi breytts ástands öryggismála á Norður-Atlantshafi og aukins mikilvægis Íslands í varnarsamstarfinu. Hnattræn lega Íslands gegnir lykilhlutverki í liðs- og birgðaflutningum yfir hafið.
2. Efla virka þátttöku Íslands í öryggis- og varnarsamstarfi á vettvangi NATO, NORDEFCO og ÖSE með virku samstarfi við grannríkin og bandalagsríki á sviði öryggismála.

3. Efla gistiríkjastuðning og viðbúnaðargetu Íslands þannig að tryggt sé 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.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Efla varnir Íslands í ljósi breytts ástands öryggismála á Norður-Atlantshafi og aukins mikilvægis Íslands í varnar-samstarfinu.	16,	Fjöldi varnar- og skrifborðsæfinga sem Ísland tekur þátt í.	2	1	3
	17				
2. Efla þátttöku Íslands í öryggis- og varnarsamstarfi á vettvangi NATO, NORDEFCO og ÖSE með virku samstarfi við grannríkin og bandalagsríki á sviði öryggismála.	16,	Viðvera bandalagsríkja hér á landi, mæld í fjölda daga og fjölda þátttakenda.	365/1404	365/1500	365/1500
	17				
	16,	Hlutfall fjárveitinga og styrkja til framkvæmda hér á landi úr sjóðum NATO og með vísan til varnarsamningsins.	2.500 m.kr.	3.000 m.kr.	500 m.kr.
	17				
3. Efla gistiríkjastuðning og viðbúnaðargetu Íslands.	16,	Fjöldi krafna um úrbætur eða breytingar á þjónustu úr gæðaeftirlitsskoðunum Landhelgisgæslu og stofnana NATO skv. skýrslum þjóða sem nýta gistiríkjastuðning.	<5%	<5%	<5%
	17				
	16,	Fjöldi gistirýma innan öryggissvæðisins.	220	320	500
17					

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 utanríkismál. Framlöggin eru þess eðlis að þau sveiflast nokkuð á milli ára en fjárhagsáætlanir margra alþjóðastofnana eru ekki samþykktar fyrr en í lok hvers árs. Auk þess breytist hlutdeild Íslands reglulega í samræmi við reiknireglur hversrar stofnunar. Stefnumótun um þátttöku Íslands í fjölþjóðasamstarfi fer fram undir öðrum málaflokkum sem falla undir málefnasvið *04 Utanríkismál*.

5 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla

UMFANG

Starfsemi á málefнасviðinu 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 *Stjórnsýsla ríkisfjármála.*

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2018	Reikningur 2019	Fjárlög 2020
5 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	27.079	28.859	31.859
05.10 Skattar og innheimta	8.293	8.391	8.780
05.20 Eignaumsýsla ríkisins	8.094	9.733	12.880
05.30 Fjármálaumsýsla ríkisins	5.082	5.121	5.095
05.40 Stjórnsýsla ríkisfjármála	5.611	5.614	5.104

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefнасviðsins er ábyrg umsýsla fjármuna og eigna ríkisins sem styður við skilvirka og góða þjónustu og bætt lífskjör á Íslandi.

Meginmarkmið málefнасviðsins er að skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla ríkisins sé samræmd, gagnsæ, skilvirk og hagkvæm.

FJÁRMÖGNUN

Breytingar á fjárheimildum til málefнасviðsins skýrast í fyrsta lagi af 150 m.kr. auknum framlögum í verkefni á sviði peningaþvættis, skattranssóknna og skattaeftirlits. Auk þess er gert ráð fyrir 100 m.kr. hækkun til skattaftirlitsins árin 2022 og 2023. Með auknu skattaftirliti er gert ráð fyrir að auka megi tekjur ríkissjóðs á næstu árum og að það muni hafa jákvæð áhrif á heildarafkomu ríkissjóðs.

Í öðru lagi er frá árinu 2022 gert ráð fyrir auknu framlagi í endurnýjun á upplýsingakerfum ríkisins en gert er ráð fyrir 500 m.kr. árlegu framlagi árið 2022 og 1 ma.kr. árlegu framlagi árin 2023 og 2024. Þá hækka fjárheimild málefнасviðsins árið 2021 um 3,1 ma.kr. vegna fjárfestingaráttaks ríkisstjórnarinnar. Um 1,6 ma.kr. fara í viðhald og endurbætur á húsnæði ríkisins, m.a. á húsnæði heilbrigðisstofnana, lögreglu- og sýslumannsembætta og framhaldsskóla. Þá hækka fjárheimildir málefнасviðsins um 1,5 ma.kr. vegna endurnýjunar upplýsingatæknikerfa og eflingar tækniinnviða. Endurnýjun á lykilgrunnkerfum hjá hinu opinbera leiðir til minni rekstraráhættu.


Að auki eru gerðar leiðréttingar á rekstrarumfangi sem fjármagnað er með rekstrartekjum en þær leiða til 746 m.kr. hækkunar á ramma málefнасviðsins á áætlunartímanum. Þær

breytingar hafa ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs þar sem þær hafa samsvarandi áhrif á tekjuhlíð. Á áætlunartímabilinu lýkur framkvæmdum vegna breytinga á Sjávarútvegshúsinu vegna flutnings heilbrigðis- og félagsmálaráðuneytisins þangað. Einnig lækka fjárheimildir málefna-sviðsins samtals um 1,3 ma.kr. á áætlunartímanum í takt við aðhaldskröfu.

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 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
5 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	36.692	36.314	37.477	38.073	38.901
þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	32.383	33.040	34.213	34.819	35.658
þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	4.310	3.274	3.264	3.254	3.244

HELSTU ÁHERSLUR 2021–2025



**BETRI OG
SKILVIRKARI
ÞJÓNUSTA**

**Aukin og betri
stafræn þjónusta**
við almenning og
fyrirtæki.

**Meira traust og
bætt skattskil**
með eflingu
eftirlits, rannsókna og
varna gegn
peningabætti og
skattundanskotum.

Markvissari nýting
eigna ríkisins og
aukin **fjárfesting** í
samfélagslegum
innviðum.

05.1 SKATTAR OG INNHEIMTA

Verkefni

Skattframkvæmd er á hendi embættis ríkisskattstjóra, embættis skattrannsóknarstjóra 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 stjórnarsýslu skattamála með það að markmiði að auka skilvirkni hennar jafnframt því að bæta þjónustu við almenning og fyrirtæki. Í byrjun árs 2020 fækkaði stofnunum á sviði skatta og tolla um eina með samþykkt laga um sameiningu embætta ríkisskattstjóra og tollstjóra. Við sameininguna var embætti tollstjóra lagt niður og tók ríkisskattstjóri formllega við óloknum málum tollstjóra. Sameinuð stofnun heitir Skatturinn. Mikilvægt er að fylgja sameiningunni vel eftir svo tryggja megi að Skatturinn verði öflug og leiðandi stofnun á sviði skatta- og tollamála.

Ljóst er að mikil tækifæri felast í því að álagning, innheimta og eftirlit sé á sömu hendi, en meginmarkmiðið með sameiningu embættanna er að bæta þjónustu til hagsbóta fyrir skattgreiðendur. Stafræn þjónusta og sjálfvirknivæðing verður í forgrunni í sameinaðri stofnun. Örar tæknibreytingar gera kröfur til skatt- og tollyfirvalda um breytt vinnulag, bætt afköst í skattframkvæmd og aukin gæði þjónustu og hagkvæmni í rekstri. Til þess að slíkt náist þarf að vera til staðar öflug rekstrareining sem getur tekist á við breyttar kröfur um veitingu opinberrar

þjónustu, enda er þessi breyting í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um réttláta og skilvirka stjórnsýslu.

Þess er vænst að sameiningin skili auknum árangri og betri möguleikum til að takast á við flókin mál á sviði skatta og tolla. Samhliða þarf að bregðast við breyttum viðskiptaháttum, aukinni netverslun og rafrænum viðskiptum yfir landamæri sem kalla á eflingu og auknið samstarf þeirra ríkisstofnana sem að þessum málum koma og nýja nálgun við að tryggja tekjuöflun fyrir hið opinbera.

Lagt er upp með að mótuð verði framtíðarstefna um sjálfbæra skattlagningu á notkun ökutækja þannig að skattheimtan þjóni markmiðum ríkisstjórnarinnar í loftslagsmálum og verði jafnframt í takt við þá öru þróun sem fyrirsjáanleg er að verði í tæknilegum útfærslum á slíkrri skattlagningu. Um áramótin 2020 tóku gildi ný lög um auknar skattviltanir vegna orkuskipta til þess að styðja við vistvænar samgöngur og innviði vegna rafvæðingar í samgöngum. Sú lagasetning er í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar og með það markmið að leiðarljósi að Ísland verði kolefnishlutlaust árið 2040. Mikilvægt er að meta árangurinn með hliðsjón af aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar og alþjóðaskuldbindingum Íslands í loftslagsmálum.

Ýmsar áskoranir eru framundan á sviði skattamála, bæði varðandi stefnumótun og skattframkvæmd. Stjórnvöld hafa með aðgerðum sínum síðustu mánuði brugðist við ófyrirsjáanlegum efnahagslegum áhrifum af ýmsum toga sem miða að því að tryggja afkomu fólks og fyrirtækja, verja grunnstoðir samfélagsins og skapa öfluga viðspyrnu fyrir efnahagslífið. Fyrirsjáanlegt er að áframhald verði þar á. Til þess að bregðast við flóknara viðskiptaumhverfi innlendra fyrirtækja með alþjóðlega starfsemi hefur auknum fjármunum verið varið til verkefna á sviði skattrannsókna og skatteftirlits. Samhliða er nauðsynlegt að fjölga samningum á sviði tvísköttunar og upplýsingaskipta og efla alþjóðlegt samstarf. Nýsköpun og stafvæðing verður áfram í forgrunni ásamt framþróun hugbúnaðarkerfa innan stjórnsýslu skattamála. 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. Áfram verður unnið í aðgerðum gegn skattsvikum og skattundanskotum. Í því sambandi hefur m.a. verið horft til BEPS (e. Base Erosion and Profit Shifting), aðgerðaáætlunar Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD), sem ætlað er að koma í veg fyrir rýrnun skattstofna og tilflutning hagnaðar.

Vegna ólíkrar stöðu kynjanna innan samfélagsins hefur skattkerfið mismunandi áhrif á konur og karla. Tækifæri eru því fyrir hendi til að stuðla að auknu jafnrétti með samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða í allri ákvarðanatöku og stefnumótun í málaflokknum. Áhersla verður lögð á greiningu gagna innan skattkerfisins til að jafna stöðu kynjanna.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Bæta skattskil og tekjuöflun til sameigin-legra útgjalda.	17.1, 10	Hlutfall þeirra sem skila upplýsingum innan tímamarka.	Skattframtöl einstaklinga: 93,4%	Skattframtöl einstaklinga: 96,5%	Skattframtöl einstaklinga: 98,5%
			Framtöl lögaðila: 82,0%	Framtöl lögaðila: 84%	Framtöl lögaðila: 87%
			Virðisauka-skattsskýrslur: 94,4%	Virðisauka-skattsskýrslur: 96%	Virðisauka-skattsskýrslur: 98%
	17.1, 10	Innheimtuhlutfall vegna tekjuskatts einstaklinga, tekjuskatts lögaðila, virðisaukaskatts.	Tekjuskatts einstaklinga (2018): 88,5%	Tekjuskatts einstaklinga: 89,0%	Tekjuskatts einstaklinga: 89,5%
			Tekjuskatts lögaðila (2018): 91,1%	Tekjuskatts lögaðila: 91,5%	Tekjuskatts lögaðila: 92,0%
			Virðisauka-skatts (2018): 82,4%	Virðisauka-skatts: 83,0%	Virðisauka-skatts: 84%
	17.1, 10	Afskriftir opinberra gjalda sem hlutfall af heildarskatttekjum á rekstrargrunni.	2,4%	1,5%	0,8%
2. Skilvirkari og einfaldari opinber innheimta.	16.6, 17.1	Fjöldi gjalddaga.	200	100–150	90
	16.6, 17.1	Innheimtu-kostnaður ríkissjóðs.	566 m.kr. (2018)	5% lækkun	10% lækkun frá 2019
3. Greiða fyrir orkuskiptum í samgöngum.	7.2, 13	Hlutfall skráðra nýorkubifreiða af nýskráningu bifreiða. ¹	20%	30%	60%

Sú breyting hefur orðið á markmiðum málaflokksins frá fyrri fjármálaáætlun að sett er fram nýtt markmið með mælikvarða í samræmi við stefnu stjórnvalda í loftslagsmálum og framkvæmd heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna. Unnið verður áfram að þróun markvissari og betri mælikvarða sem snúa að markmiðum málefnaviðsins, um bætt skattskil og tekjuöflun til sameiginlegra útgjalda og um skilvirkari og einfaldari opinbera innheimtu. Þau munu líta dagsins ljós í fjármálaáætlun 2022–2026. Loks hefur verið felldur niður mælikvarði um fjölda innheimtumanna sem ekki hefur nýst sem skyldi til að meta árangur af skilvirkari og einfaldari opinberri innheimtu.

¹ Bifreið sem gengur fyrir metani, metanóli, rafmagn, vetni eða er tengiltvinnbifreið.

05.2 EIGNAUMSÝSLA RÍKISINS

Verkefni

Fjármála- og efnahagsráðuneytið fer með yfirumsjón og fyrirsvar 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 Bankasýslu ríkisins, Ríkiseignum og Framkvæmdasýslu ríkisins.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Við eignaumsýslu ríkisins er 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 miðlæga umsýslu ásamt því að auka yfirsýn og fjárhagslegt gagnsæi við meðferð eigna ríkisins.

Áskoranir nokkurra félaga í eigu ríkisins hafa aukist af völdum áhrifa af útbreiðslu COVID-19 veirunnar og er þar helst að nefna Isavia ohf. og Hörpu, tónlistar- og ráðstefnuhús ohf. Isavia, sem er að fullu í eigu ríkisins, er háð flugumferð milli Íslands og annarra landa og í ljósi þess að flugumferð hefur verið í myflugumynd frá því í mars og líklegt er að það ástand vari fram á næsta vor er ljóst að félagið mun þurfa að endurskoða starfsemi sína næstu misserin. Hefur félagið verið að endurskoða reksturinn, þ.m.t. að segja upp starfsmönnum, nýta almenn úrræði stjórnvalda til að lágmarka útstreymi fjár og horfa til þess að fara í fjárfestingar á flugvellinum sem erfitt er að gera á meðan flug er í fullum gangi. Stjórnvöld ákváðu, með heimild Alþingis, að auka hlutafé í félaginu um tæplega 4 ma.kr. til að styðja við fyrrgreindan vanda og fjárfestingar félagsins. Harpa er 54% í eigu ríkisins og 46% í eigu Reykjavíkurborgar og í ljósi sóttvarnariðbragða stjórnvalda hefur tónlistar- og ráðstefnustarfsemi í húsinu legið að mestu niðri frá því í mars og stefnir ekki í að það muni breytast mikið á næstu mánuðum. Þá ríkir meiri óvissa um hversu hratt alþjóðlegt ráðstefnuhald mun byggjast upp aftur eftir að dregur úr áhrifum COVID-19 veirunnar. Því er ljóst að áskoranir Hörpu eru umtalsverðar og að eigendur félagsins muni þurfa að styðja við rekstur þess umfram það sem verið hefur næstu misseri. Landsbankinn og Íslandsbanki eru að verða fyrir óbeinum áhrifum af þessu ástandi en ekki er enn ljóst hvaða áhrif þetta mun hafa á rekstur þeirra, fyrir utan auknar varúðar- og gjaldfærðar niðurfærslur á útlánunum.

Við umsýslu eignarhluta í félögum er unnið að því að efla eigandahlutverk ríkisins og tryggja skilvirkari stjórnarhætti með því að stuðla að:

- Skýrari kröfum og markmiðssetningu frá eiganda til stjórna félaga og árangursmati stjórna ásamt bættu upplýsingaflæði milli stjórna félaga og eiganda.
- Markvissari samskiptum um samráð og upplýsingagjöf milli þeirra ráðuneyta sem fara með málefni og lagaumhverfi viðeigandi félaga og þess ráðuneytis sem fer með eignarhaldið.
- Bættri upplýsingagjöf til almennings um samfélagsleg markmið, fjárhagslegan ávinning og stjórnarskipan félaganna.

Í samræmi við áherslur stjórnvalda hefur verið ráðist í sérstakt tímabundið fjárfestingaráttak til að vinna gegn samdrætti í hagkerfinu í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveiru með áherslu á mannaflafrek verkefni. Núverandi efnahagsástand, með hratt minnkandi eftirspurn og efnahagsslaka, lítilli fjárfestingu og langvarandi fjárfestingarhalla, kallar á að ráðist verði í fjárfestingar á vegum hins opinbera. Ljóst er þó að opinber fjárfestingarverkefni sem ætlað er að bregðast við djúpum en tímabundnum samdrætti eftirspurnar vegna útbreiðslu COVID-19 verður að vera hægt að ráðast í með skömmum fyrirvara. Áhrif opinberrar fjárfestingar á

eftirspurn í hagkerfinu geta því verið þó nokkur við þessar aðstæður án þess að ýta undir verðbólgu eða leiða til herra vaxtastigs.

Markmiðið ríkisins er einnig að fá aukna yfirsýn yfir fjárfestingarverkefni til lengri tíma og skapa grundvöll fyrir forgangsroðun. Með það að markmiði er mikilvægt að bæta áætlunargerð ríkisins með framkvæmda- og fjárfestingaráætlun til langs tíma. Þá er jafnframt unnið að því að efla gæðastýringu í opinberum framkvæmdum. Horft verði til þess að auka gæði, hagkvæmni og skilvirkni opinberra fjárfestinga, auk þess að skerpa á framsetningu gæðakrafna í framkvæmdum á vegum ríkisins.

Mikilvægt er að allar eignir á vegum ríkisins verði færðar undir miðlæga eignaumsýslu til að tryggja markvissa umsýslu og að leigugreiðslur vegna þeirra verði gagnsæjar og endurspeglir raunkostnað. Eignasafn ríkisins er talsvert sérhæft og því þarf töluverðan undirbúning fyrir yfirfærslu á þeim eignum sem ekki eru nú þegar í miðlægru 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 sem gera má ráð fyrir að aukin áhersla verði lögð á í kjölfar útbreiðslu COVID-19.

Ef markmið um miðlæga umsýslu 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 og markmiðum um að ná fram betri áætlunargerð í framkvæmda- og fjárfestingaráætlunum. 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 eru að auka upplýsingar til almennings um stöðu félaganna og annarra eigna í eigu ríkisins. Auka þarf gagnasöfnun, gagnagreiningu og skerpa á stefnum og ákvörðunum svo að þær styðji skýrt við markmið ríkisins. Áhersla verður lögð á að auka gagnsæi og skapa grundvöll til að jafna stöðu kynjanna, en þar virðist halla frekar á konur en karla. Gögnum um félög í eigu ríkisins er nú safnað í gagnagrunn og eru lykilupplýsingar um þau s.b. kynjahlutföll stjórna birtar á vef Stjórnarráðsins. Stefnit er að því að birta einnig kynjahlutföll á lykilstjórnendum ríkisfyrirtækja. Endurskoðuð almenn eiganda- stefna fyrir félögin verður gefin út árið 2020 og verður þar lögð aukin áhersla á að félög í eigu ríkisins stuðli að samfélagslegum og umhverfislegum markmiðum stjórnvalda. Þá felast miklar áskoranir í málaflokknum er tengjast heimsfaraldrinum, m.a. að takast á við erfiða stöðu fyrirtækja í eigu ríkisins sem orðið hafa fyrir nær algjöru tekjutapi og jafnframt að halda utan um auknar fjárfestingar á vegum ríkisins og tryggja að sú fjárfesting sé arðbær og nái tilætluðum efnahagslegum markmiðum.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Bætt yfirsýn, aukið gagnsæi og samfélagslega arðbær rekstur félaga í eigu ríkisins.	16.6	Samfélagslegur ávinningur: Hlutfall félaga í eigu ríkisins sem sett hafa sér mælanleg samfélagsleg markmið tengd heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna.	20%	40%	80%

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Bætt yfirsýn, aukid gagnsæi og samfélagslega arðbær rekstur félaga í eigu ríkisins.	16.6	Fjárhagslegur ávinningur: Hlutfall félaga í eigu ríkisins sem fara að settri arðsemiskröfu eigin fjár undangengin þrjú ár.	Í mótun	40%	90%
	16.6 5.5	Bætt samskipti við almenning: Hlutfall félaga í eigu ríkisins sem birta lykluupplýsingar um starfsemi og rekstur á gagnsæjan og aðgengilegan hátt á vefsíðu félagsins.	Í mótun	50%	90%
2. Bæta yfirsýn og fjárhagslegt gagnsæi við meðferð eigna.		Hlutfall eigna í miðlægri umsýslu ríkisins.	55%	85%	100%
		Hlutfall jarða og auðlinda í miðlægum upplýsingagrunni.	40%	65%	100%
		Hlutfall húsnæðis í eigu ríkisins í markaðsleigu eða leigu byggðri á kostnaðargrunni.	50%	75%	95%
3. Tryggja sjálfbærni og hagkvæma nýtingu lands, náttúru og auðlinda í umráðum ríkisins.	15	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%
		Áætluð tekjuaukning af sérleyfum vegna hagnýtingar á landi, náttúru eða auðlindum.	Unnið að mótun ramma um sérleyfi	Tugir milljóna.	> milljarður.
	13, 15	Hlutfall ríkisjarða í sjálfbærri nýtingu.	Í vinnslu	30%	50%

Markmið 1 er aðlagð að áherslum ríkisstjórnarinnar um samfélagslega ábyrgð. Mælikvarði 1.1 er nú tengdur heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna og á við um öll félög. Mælikvarði 1.2 á nú við öll félög. Markmið 1.3 er nýtt markmið sem tekur mið af velsæðaráherslu um betri samskipti við almenning. Vinna við mótun ramma um sérleyfissamninga um nýtingu lands, náttúru og auðlinda í umráðum ríkisins hefur tekið lengri tíma en upphaflega var gert ráð fyrir og taka mælikvarðar 3.1 og 3.2 mið af því. Þá er tekinn upp nýr mælikvarði, 3.3, sem tekur mið af velsæðaráherslu um kolefnishlutlausu framtíð.

05.3 FJÁRMÁLAUMSÝSLA 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. Fjárþýsla ríkisins, Ríkiskaup og Umbra, þjónustumiðstöð Stjórnarráðsins. Jafnframt falla verkefni fjármála- og efnahagsráðuneytis undir þennan málaflokk, svo sem verkefni Stafræns Íslands, Kjara- og mannauðssýslu ríkisins og verkefni um nýsköpun hjá hinu opinbera.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Opinberar stofnanir standa frammi fyrir miklum breytingum á þjónustu, vinnutíma og skipulagi til að mæta breyttum aðstæðum til lengri og skemmri tíma. Fyrir vikið eru gerðar miklar kröfur um rétta forgangsöröðun í starfsemi og nýtingu fjármuna. Nýsköpun er leiðin til þeirra hröðu breytinga sem þörf er á. Stofnanir í þessum málaflokki þurfa sjálfar að vera í fararbroddi og um leið styðja við nýsköpunar- og umbótastarf stofnanakerfisins í heild. Heildstæð nálgun er nauðsynleg til að mæta kröfum samtímans um skilvirkari samskipti og gott þjónustustig til almennings og mæta á sama tíma kröfum um aukið hagræði, betri vinnutíma og lægra kolefnisspor í allri þjónustukeðjunni. Betri innsýn í gögn, samhæft stofnanaumhverfi sem nýtist hvar og hvenær sem er og aukinn samrekstur eru allt tækifæri til að auka getu stofnana til að sinna kjarnastarfsemi sinni.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur náð verulegum umbótum í stafrænni þjónustu með verkefninu Stafrænt Ísland. Á grundvelli endurgerðar miðlægrar þjónustugáttar gefst tækifæri til að samræma þjónustu ríkisins á einum stað, leggja niður fjölmargar þjónustugáttir sem almenningur nýtir sér til að nálgast opinbera þjónustu og styðja við frekari hagræðingu innan stofnana. Ítarlegri umfjöllun um markmið, viðmið og aðgerðir Stafræns Íslands er að finna undir málefna sviði 6 *Hagskýrslugerð og grunnskrár*.

Forsendur breytinga eru upplýsingar um núverandi stöðu og unnið verður að því að auka greiningargetu stjórnenda með miðlægum mælaborðum sem hægt verður að sniða að sértækum þörfum einstaka aðila. Mælanlegar afurðir yrðu sýnilegri og á sama tíma mætti betur stýra kostnaði við aðföng. Með betri innsýn í gögn og greiningar í rauntíma gætu stjórnendur og starfsfólk unnið markvissar og tekið sneggrri og upplýstari ákvarðanir við breyttar aðstæður. Að sama skapi getur opið aðgengi að bókhaldi og rekstrarupplýsingum ríkisins veitt öllum betra aðgengi að gögnum til rýni, aðhalds og stefnumótunar. Markmið sem snúa að fjármálaumsýslu má finna í málaflokki 05.4 *Stjórnsýsla ríkisfjármála*.

Hagkvæmara fyrirkomulag gerir ríkið betur í stakk búið til að fjárfesta í nauðsynlegum innviðum og tryggja rétta forgangsöröðun fjármuna sem tekur mið af aðstæðum. Innkaup á vörum og þjónustu þurfa að endurspeglar þörfina á nýskapandi lausnum og með opnara samtali við markaðinn geta hagkvæmari og vistvænni lausnir bæði náð fötfestu hraðar og aukið viðskipti þeirra fyrirtækja sem horfa lausnamiðað til framtíðar. Beita þarf nýskapandi nálgun við sibreytilegum aðstæðum. Frekari umfjöllun um stefnumótun innkaupa og nýsköpunar- aðgerðir er í umbótakafla fjármálaáætlunar.

Tækifæri eru fjölmörg í því að þróa og einfalda verklag og skýra ferla. Eftir breytingar á fjármálaumsýslu ríkisins með innleiðingu laga um opinber fjármál geta ríkisstofnanir nýtt sér aukin tækifæri til að fjárfesta í nauðsynlegum umbótum og hagræðingarverkefnum. Sett verður upp sérstakt fjármögnunarfélag þar sem stofnanir geta sótt um fjármögnun fjárfestinga sem þau endurgreiða með vöxtum innan hóflegs tíma. Sett verða skilyrði um að ávinningur og arðsemi fjárfestinga liggi fyrir og að þau kalli ekki á auknar fjárveitingar, heldur verði þau endurgreidd af árlegum fjárveitingum eða sértekjum viðkomandi stofnana. Stofnun félagsins mun stuðla að því að samrekstur verði auðveldari og hagkvæmari í framkvæmd.

Umbótasamtöl stofnana undir formerkjum betri vinnutíma gefa tækifæri til að virkja starfsfólk til að hreyfa við vinnustöðum ríkisins og búa til betra starfsumhverfi á framsýnum vinnustað. Markmið umbótasamtala er að hvetja starfsfólk og vinnustaði til nýsköpunar og stöðugra umbóta í daglegri starfsemi ríkisins. Unnið verður að mótun stefnu ríkisins í mannauðsmálum og aðgerðaáætlun stjórnendastefnu ríkisins verður áfram fylgt eftir með markvissum hætti. Sömuleiðis eru sameiginleg umbótasamtöl ráðuneyta og stofnana tækifæri til að skilgreina betur kjarnaverkefni og nýta innsýn starfsfólks til að bæta þjónustu við almenning og skýra forgangsöröðun verkefna.

Með breytingum í umgjörð starfsemi ríkisins verða breytingar á störfum. Fjarvinna og sveigjanlegri umgjörð hefur rutt sér hratt til rúms. Gert er ráð fyrir að í ákveðnum geirum, svo sem innheimtu, afgreiðslu og bókarastörfum, séu möguleikar á aukinni sjálfvirkni og mótun starfa án staðsetningar. Þessi breyting mun hafa mismikil áhrif á kynin þar sem konur sinna umræddum störfum meira en karlar. Með hæfnis- og færnimati og viðeigandi endurmenntun gefast tækifæri til að auka færni starfsfólks og efla í leiðinni íslenskt atvinnulíf til að nýta möguleika fjórðu iðnbyltingarinnar.

Markmið

Markmið málaflokksins miða að bættri þjónustu ríkisstofnana við almenning og fyrirtæki í landinu með aukinni sjálfsafgreiðslu, betri rekstri og markvissri mannaúdsstjórnun.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Betri og skilvirkari þjónusta ríkisstofnana.	16.6	Ánægja almennings með þjónustu ríkisstofnana.	3,9 ²	4,0–4,2	4,2–4,5
	16.6	Fjöldi sjálfsafgreiðsluferla aðgengilegur almenningi á miðlægu þjónustugáttinni Ísland.is (sjá einnig málaflokk 6.1).	67	1200	3000
	16.6	Frammistaða í stafrænni þjónustu stjórnvalda, mæld á bilinu 0–1, í bakgrunnsmælingu UN WEF (sjá einnig málaflokk 6.1).	0,73	0,85	0,95
2. Efla ríkið sem góðan vinnustað og styrkja hæfni þess til að veita góða opinbera þjónustu.	8.2	Hlutfall svara skv. niðurstöðu stofnunar ársins varðandi ánægju og stolt:	Á starfshæfu bili og ofar (3,7–5): 95%	Á starfshæfu bili og ofar (3,7–5): 97%	Á starfshæfu bili og ofar (3,7–5): 100%
			Á styrkleikabili (4,2–5): 50%	Á styrkleikabili (4,2–5): 55%	Á styrkleikabili (4,2–5): 60%
	8.2	Hlutfall svara skv. niðurstöðu stofnunar ársins varðandi stjórnun:	Á starfhæfu bili og ofar (3,7–5): 87%	Á starfhæfu bili og ofar (3,7–5): 90%	Á starfhæfu bili og ofar (3,7–5): 95%
			Á styrkleikabili (4,2–5): 40%	Á styrkleikabili (4,2–5): 45%	Á styrkleikabili (4,2–5): 50%

² 20 stofnanir í könnun.

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
3. Auka getu ríkisstofnana til að veita góða kjarnaþjónustu.	16.6	Hlutfall A-hluta ríkisstofnana sem taka þátt í sameiginlegum innkaupum.	84%	99%	99%
	16.6	Fjöldi stofnana sem flytja starfsemi sína í sameiginlegt stofnanahúsnæði og nýta sameiginlega stoðþjónustu.	4	10	20
	16.6	Fjöldi stofnana sem tengst hafa tölvuskýi ríkisins	0	2	75

05.4 STJÓRNSÝSLA RÍKISFJÁRMÁLA

Verkefni

Stjórnsýsla ríkisfjármála sem miðar m.a. að öflugri framkvæmd laga um opinber fjármál, styrkja aðgerðir og ná markmiðum sem birtast í málaflokkum þessa málefnasviðs ásamt öðrum málaflokkum er á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra. Undir málaflokkinn fellur aðal- skrifstofa fjármála- og efnahagsráðuneytis, ráðstöfunarfé og ýmis önnur verkefni sem ekki verða auðveldlega felld undir önnur málefnasvið eða málaflokka. Fjármunum sem ráðstafað er í verkefni Kjara- og mannaússýslu ríkisins og verkefnastofu um Stafrænt Ísland falla undir málaflokkinn en gerð er grein fyrir markmiðum og áherslum þessara verkefna í málaflokki 5.3 *Fjármálaumsýsla ríkisins*.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Stjórnsýsla ríkisfjármála hefur þróast á undanförunum árum, eftir gildistöku laga um opinber fjármál. Helstu áskoranir snúa að breyttri stöðu í ríkisfjármálum og mikilvægi þess að hafa skýra sýn á stefnumótun, auk þess að þeim stjórnþingjum sem stjórnsýsla ríkisfjármála hefur til umráða sé beitt með réttum hætti. Bætt nýting fjármuna er ávallt áskorun og að starfsemi ríkisins endurspeglar markvissa stjórnun og skili árangri fyrir samfélagið. Á þeim grunni er unnið að verkefnamiðaðri og árangurstengdri fjárlagagerð, svo og kerfisbundnu endurmati útgjalda með hagræðingu og skilvirka ráðstöfun fjármuna að leiðarljósi. Lög um opinber fjármál hafa styrkt ofangreinda þætti og stuðlað að vandaðri markmiðssetningu fyrir málaflokka, innleiðingu mælikvarða á árangur og öflun upplýsinga um tengsl útgjalda og árangurs. Þessar umbætur stuðla að hagræðingu í ríkisrekstrinum með bættri ráðstöfun fjármuna og að árangursríkri forgangsröðun stjórnvalda. Mikil tækifæri felast í áframhaldandi þróun þessa verklags, til að bæta forgangsröðun í fjármálum hins opinbera og stuðla að sjálfbærni í ríkisfjármálum. Með áframhaldandi þróun felast auk þess tækifæri til að auka hagsæld þegar til lengri tíma er litið og auka viðnámsþrótt gagnvart ófyrirséðum áföllum. Nánari umfjöllun um endurmat útgjalda er að finna í kafla 6 í almennri greinargerð fjármálaáætlunarinnar en þar er fjallað um umbætur í starfsemi hins opinbera.

Mikilvægt er að markmið í fjármálaáætlun séu sett fram með þeim hætti að þau miði að áhrifum fyrir heildina, samfélagið eða almenna borgara. Með sama hætti eiga mælikvarðar sem flestir, með skýrum hætti, að mæla auknið virði fyrir samfélagið. Í stjórnsáttmálanum var kveðið á um þróun mælikvarða um hagsæld og lífsgæði. Slíkir mælikvarðar auðvelda

stjórnvöldum að fylgjast með þróun og breytingum í samfélaginu og styðja við stefnumótun og ákvarðanatöku. Með þessu ákvæði í stjórnarsáttmálanum tók ríkisstjórnin upp mál sem hefur verið í alþjóðlegri umræðu um betri skilning á velsæld, velmegun og félagslegum framförum. Mikil tækifæri felast í skilvirkari söfnun, greiningu og framsetningu á gögnum sem mæla hagsæld og lífsgæði. Með því geti lönd tryggt og aukið velsæld allra í samfélaginu. Í fjármálaáætlun eru settar fram sex áherslur um velsæld og er nánar fjallað um þær í greinargerðinni hér að framan.

Mikil tækifæri felast í aukinni söfnun gagna, um starfsemi ríkisins, bæði fjárhagslegum og starfsemisupplýsingum, bæði vegna eftirfylgni við framkvæmd fjárlaga og eftirlits með nýtingu á fjármunum. Þetta myndi styðja við áætlunargerð og ákvarðanatöku við stjórnsýslu ríkisfjármála og bæta aðgengi að opinberum upplýsingum, auka gagnsæi og stuðla að trausti og betri samskiptum við almenning og fyrirtæki. Þannig skapar hagnýting upplýsingatækni tækifæri til aukinnar sjálfvirkni við öflun, úrvinnslu og framsetningu gagna og styður við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar.

Ríkisfjármálin hafa mikil kynjaáhrif og lögð er áhersla á að samþætta kynjasjónarmið við alla ferla þeirra, bæði hvað varðar tekjur og gjöld. Þetta er gert með vinnu undir formerkjum kynjaðrar fjárlagagerðar. Helstu áskoranir við innleiðingu kynjaðrar fjárlagagerðar hafa falist í skorti á kyngreindum tölfræðigögnum og eins að þau séu nýtt og kynja- og jafnréttissjónarmið höfð til hliðsjónar við ákvarðanatöku um ráðstöfun opinberra fjármuna. Tækifæri felast því einna helst í aukinni söfnun slíkra gagna, greiningu þeirra og nýtingu við valkostagreiningu, mat á áhrifum og ákvarðanatöku. Nánar er fjallað um kynjaða fjárlagagerð í 6. kafla í almennri greinargerð með fjármálaáætlun.

Markmið og mælikvarðar

Markmið málaflokksins miða að því að bæta lífskjör í landinu með vandaðri stjórnsýslu ríkisfjármála, bættri áætlunargerð 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.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Skýrari tengingar milli stefnu, fjármuna og árangurs.	16.6, 16.7	Hlutfall mælikvarða í fjármálaáætlun sem mæla virði fyrir samfélagið: afurðir, áhrif eða framfarir.	37%	50%	90%
	16.6, 16.7	Hlutfall aðgerða komið vel á veg eða lokið innan tímamarka í fjárlagafrumvarpi. ³	56%	70%	85%
	16.6, 5.c	Hlutfall mælikvarða í fjármálaáætlun sem eru kynnæmir. ⁴	3%	10%	20%

³ Stöðumat fyrir mælikvarðann miðast við stöðuna í árslok 2018 þar sem upplýsingar fyrir 2019 liggja ekki fyrir.

⁴ Mælikvarðarnir geta verið sundurgreindir eftir kyni, mældar aðgerðir sem eru sérstaklega ætlaðar öðru kyninu eða verið í eðli sínu kynjaðar.

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
2. Bætt upplýsingagjöf um fjármál og rekstur ríkisins.	16.6, 16.10	Gagnsæi og greinanleiki fjárhagsupplýsinga mælt sem fjöldi mælikvarða sem eru birtir í rauntíma.	N/A	20	100
	16.6	Hlutfall ársáætlana ríkisaðila sem eru samþykkt fyrir tilskilinn tímafrest.	86%	98%	99%
3. Bætt áætlunargerð og eftirfylgni með fjármunum ríkisins.	16.6	Hlutfall ríkisaðila og verkefni þar sem rekstur er innan 4% vikmarka fjárveitinga í árslok.	87%	90%	95%
	16.6	Hlutfall málaflokka þar sem rekstur er innan fjárheimilda.	74%	95%	100%

Skert hefur verið á markmiðum og mælikvörðum málaflokksins. Skýrari tenging er nú á milli markmiðssetningar og mats á árangri við markmið nr. 1 og nýr mælikvarði um hlutfall kyngreinda mælikvarða hefur verið skilgreindur. Nýtt markmið er skilgreint sem markmið nr. 2 er varðar bættu upplýsingagjöf um fjármál og rekstur ríkisins. Markmið nr. 3 var áður í málaflokki 5.3 *Fjármálaumsýsla ríkisins*. Mælikvarðar um opna reikninga og notkun á áætlunarkerfi hafa verið teknir út þar sem ásættanleg staða hefur náðst.

06 Hagskýrslugerð og grunnskrár

UMFANG

Starfsemi á þessu málefнасviði er á ábyrgð forsætisráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og umhverfis- og auðlindaráðherra. Undir það heyrir einn málaflokkur 06.1 *Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál*. Eftirfarandi þættir varða málefнасviðið:

- Miðlun upplýsinga og rekstur á grunnskrám um mikilvæg réttindi.
- Hagskýrslugerð, samræming hagtalna og hagrannsóknir.
- Stafrænar lausnir, öryggi, upplýsinga- og þjónustuveitur og útgáfa skilríkja.
- Grunngerð, öflun, viðhald og miðlun landupplýsinga.
- Stefnuátöun, innleiðing og samræming rafrænnar stjórnsýslu og upplýsingatækni hjá hinu opinbera.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefнасviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2018–2020.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2018	Reikningur 2019	Fjárlög 2020
6 Hagskýrslugerð og grunnskrár	4.013	3.962	4.122
06.10 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál	4.013	3.962	4.122

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefнасviðsins er að opinber þjónusta verði byggð upp með lýðræði, skilvirkni, öryggi og þarfir almennings og atvinnulífs að leiðarljósi.

Meginmarkmið málefнасviðsins er 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.

FJÁRMÖGNUN

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 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
6 Hagskýrslugerð og grunnskrár	4.147	4.112	4.103	3.914	3.870
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	4.052	4.018	4.010	3.823	3.779
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	96	94	93	92	91

HELSTU ÁHERSLUR 2021-2025


**SAMKEPPNIS-
HÆFARA
STAFRÆNT
SAMFÉLAG**

**Aukið öryggi
upplýsinga
og kerfa.**

**Aukið framboð
stafrænnar þjónustu**
með áherslu á
Ísland.is.

**Aukið framboð af
opnum gögnum án
endurgjalds.**

06.1 HAGSKÝRSLUGERÐ, GRUNNSKRÁR OG UPPLÝSINGAMÁL**Verkefni**

Undir málefna sviðinu eru þrjár stofnanir og eitt verkefni: Hagstofa Íslands heyrir undir forsætisráðherra, Þjóðskrá Íslands heyrir undir samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, málefni 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, nafnskirteini og ýmis vottorð. Stofnunin leggur áherslu á stafræna stjórnsýslu. Verkefnið um málefni upplýsingasamfélagsins er á byrgð fjármála- og efnahagsráðuneytisins og er rekið undir merkjum Stafræns Íslands. Verkefnið 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 stafræna þjónustu, stuðla að nýsköpun og bæta samhæfingu til hagsbóta fyrir notendur. Stefna málaflokksins fer í framkvæmd í fjölbreyttum stofnunum ríkisins og því er stjórnsýslan sameinuð í átakamætti í að koma þessum verkefnum til leiða og samstarf þvert á ráðuneytin er því lykilatriði í að það takist. Á síðasta ári samþykkti ríkisstjórnin aðgerðaáætlun um eflingu stafrænnar opinberrar þjónustu. Áætlunin lýtur m.a. að eflingu þjónustugáttarinnar Ísland.is og aukinnar sjálfsafgreiðslu, nýtingu gagna til að bæta opinbera þjónustu og til nýsköpunar. Lögð er áhersla á aukna samvinnu þvert á ráðuneyti og sveitarfélög og miðlæga forgangsroðun fjármagns í þágu bættrar þjónustu. Að lokum gerir aðgerðaáætlunin ráð fyrir að rýni og endurskoðun á lögum sé lokið fyrir árslok 2020 þannig að þau styðji við stafvæðingu hjá hinu opinbera. Umfjöllun um umbætur og nýtingu upplýsingatækni til að bæta opinbera þjónustu er jafnframt að finna undir kafla 6 *Umbætur í starfsemi hins opinbera* og tengjast jafnframt verkefnum sem lýst er í málaflokki 5.3 *Fjármálaumsýsla ríkisins*.

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. Ísland er aftarlega í samanburði við nágrannalönd sín hvað varðar t.d. opin gögn og veruleg tækifæri eru til að nýta gögn í opinberri þjónustu og til nýsköpunar. Almennur, atvinnulíf og fræðasamfélagið þarf 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 hagtölum og vinnumarkaðsmálum. Má þar nefna upplýsingar um fjölskylduhagi, þróun launa, upplýsingar um forsjá barna, sundurliðun séreigna í fjöleignarhúsum, kyngreind tölfraðigögn 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. Með aukinni miðlun gjaldfrjálsra gagna þarf hið opinbera að endurskoða fjármögnun þeirra stofnana sem halda grunnskrár.

Áhrif fjórðu iðnbyltingarinnar á störf á vinnumarkaði eru umtalsverð en misjöfn milli atvinnugreina. Umræða um áhrifin á íslenskt samfélag er skammt á veg komin en útreikningar Hagstofu Íslands sýna að miklar líkur eru á að um 28% íslensks vinnumarkaðar verði fyrir verulegum breytingum. Það verður verkefni stjórnvalda næstu ár að meta hvort og þá hvernig vinna þurfi að mótvægisáðgerðum í þessum efnun. Stigin voru fyrstu skrefin í því með skýrslu¹ forsætisráðherra um fjórðu iðnbyltinguna og aðgerðaáætlun² sem byggist á henni.

Þá felst áskorun í því að örugg sjálfsafgreiðsla á netinu verði meginleið almennings og fyrirtækja að opinberri þjónustu og að stofnanir þrói og veiti þjónustu sína á stafrænu formi á netinu. Sem dæmi má nefna allar landfræðilegar upplýsingar (kort), hagtölur, tölfraði og hvers kyns ópersónugreinanlega gagnagrunna.

Hagskýrslugerð. Til að mæta aukinni eftirspurn og kröfum um áreiðanleika varðandi opinberar hagskýrslur og hagtölur verður á tímabilinu unnið að endurbótum í gerð þjóðhagsreikninga. Skoðaðar verða m.a. leiðir til sjálfvirknivæðingar, aukins gagnsæis og sömuleiðis í því að auka virði hagtalna. Hagtölur sem lýsa framvindu efnahags- og félagsmála eru gjarnan notaðar til stefnumótunar og þegar kemur að því að meta áhrif af ákvörðunum stjórnvalda með óvillhóllum hætti. Hagskýrslugerð byggist á slíkri tölfraði og trúverðugleiki opinberrar hagskýrslugerðar er ein af forsendum þess að traust ríki á hagtölum.

Á undanförunum árum hafa opinber tölfraðigögn og hagtölur fengið aukið samfélagslegt vægi. Slík gögn eru nýtt til að auka gæði þjónustu, mæla og greina úrlausnarefni og til að leggja grunn að ákvörðunum. Almennur gerir í dag kröfur um að geta notað gögn með einföldum og skýrum hætti. Þeim þurfa að fylgja góðar lýsingar sem útskýra forsendur og aðferðir. Endurbæturnar tengjast velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar um bætt samskipti við almenning og grósku í nýsköpun.

Grunnskrár og heildarskipulag upplýsingakerfa. 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 skrá/gagnagrunnum Þjóðskrár Íslands. Þá er ekki síður mikilvægt þegar ný löggjöf felur í sér kröfur um breytingar á þjóðskrárkerfinu að fjármagn sé tryggt til þess. Hönnun stafrænnar þjónustu miðar ávallt við þarfir notenda, einfaldleika, öryggi og aðgengi. Í nýjum lögum um skráningu einstaklinga, nr. 140/2019, er gert ráð fyrir að óheimilt verði að afhenda þjóðskrá með heildar afhendingu en ráðherra getur kveðið á um

¹Sjá nánar á: <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/ForsAetisraduneytid/Framtidarnefnd/Fjorda-idnbyltingin-skyrsla.pdf>

²Sjá nánar á: <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/ForsAetisraduneytid/A%c3%b0ger%c3%b0aa%cc%81%c3%a6tlun%20um%20fjo%cc%81r>

<https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/ForsAetisraduneytid/A%c3%b0ger%c3%b0aa%cc%81%c3%a6tlun%20um%20fjo%cc%81r%cc%81r%20i%c3%b0nbyltinguna.pdf>

undanþágu frá þessu banni í reglugerð og þá með tilvísun til almannahagsmuna. Nauðsynlegt getur verið fyrir stofnanir eða lögaðila á almennum markaði að fá þjóðskrá í heild sinni með vísan til almannahagsmuna. Gert er ráð fyrir því að það séu einkum opinberar stofnanir sem vegna starfsemi sinnar þurfa að fá þjóðskrána í heild en þó er ekki útilokað að aðrir geti fengið skrána í heild. Upplýsingum úr þjóðskrá verður því miðlað í gegnum vefkall og að rekjanleiki gagna verði þar af leiðandi meiri og í betra samræmi við nýja persónuverndarlöggjöf. Í ljósi þess er mikilvægt að fara í gagnera uppstokkun á þjóðskrá 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 verið að uppfæra kerfið í áföngum, bæta öryggi og gera það sveigjanlegra.

Til að auka yfirsýn og styrkja stýritæki stjórnvalda varðandi eignarráð yfir landi og öðrum fasteignum verður unnin landeignaskrá sem verður hluti af grunnskránni fasteignaskrá. Með heildstæðri landeignaskrá er stuðlað að því að nýtingu lands og réttinda sem því fylgja sé hagað í samræmi við landkosti og með hagsmuni samfélagsins og komandi kynslóða að leiðarljósi, að teknu tilliti til mikilvægis lands frá efnahagslegu, félagslegu og menningarlegu sjónarmiði. Landeignaskrá mun stuðla að aukinni velsæld með fjölbreyttum og samkeppnishæfum landbúnaði, náttúruvernd, viðhaldi og þróun byggðar og um leið þjóðfélagslega gagnlegri og sjálfbærri landnýtingu.

Til að mæta áskorunum er varða skráningu og miðlun gagna hefur verið lögð áhersla á að fjölga stafrænum eyðublöðum og þar með að auka sjálfsafgreiðslu í skráningu hjá Þjóðskrá Íslands. Þá er verið að vinna að því að vefuppfletti og vefþjónustum verði komið á fyrir miðlun þjóðskrárupplýsinga.

Grunnskrár leika lykilhlutverk í að stuðla að bættum samskiptum við almenning sem er ein af velsæðaráherslum ríkisstjórnarinnar. Framþróun grunnskraa og aðgengileiki upplýsinga tengist velsæðaráherslum um grósku í nýsköpun og kolefnishlutlausu framtíð.

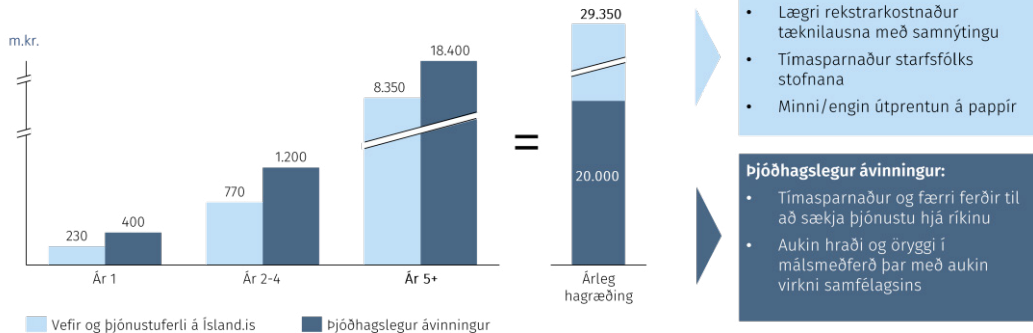
Þróun og rekstur grunnskraa ríkisins er dreifð og mikilvægt er að auka samvirkni þeirra á milli og einnig við hin ýmsu upplýsingakerfi hins opinbera. Í þróun er samræmt heildarskipulag upplýsingakerfa (landsarkitektúr) til að bregðast við þessari áskorun. Sóknarfæri felast í að bæta heildarskipulag opinberra upplýsingakerfa sem og þjónustuvefja og tryggja þannig betur öryggi, hagkvæmni og gæði stafrænnar þjónustu. Ríkið hefur tekið ákvörðun um að innleiða gagnaflutningslagið Strauminn (X-Road) með það að markmiði að tengja saman öll upplýsingakerfi hins opinbera þannig að upplýsingar séu skráðar í eitt skipti (e. once-only principle) í stað þess að skrá þær hjá hverri stofnun. Í þessu felst talsverð breyting á notkun upplýsinga úr grunnskram ríkisins þar sem hægt er að deila upplýsingum í rauntíma milli kerfa. Með þessu er réttleiki, tímanleiki og aðgengi gagnanna tryggt.

Hið opinbera þarf samhliða þessum breytingum að endurskoða greiðslufyrirkomulag vegna veitinga upplýsinga úr grunnskram þar sem gögnum er dreift með öðrum hætti en nú er gert.

Stafræn opinber þjónusta. 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 gerist. Unnið er að því að stórefla þjónustugáttina Ísland.is með það að leiðarljósi að frá og með árinu 2020 verði stafræn samskipti 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 málefna svið 6 og málefna svið 5 *Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla*. Stafræn opinber þjónusta styður við þrjár af velsæðaráherslum ríkisstjórnarinnar sem eru kolefnishlutlaus framtíð, gróska í nýsköpun og betri samskipti við almenning.

Ávinningur af stafvæðingu opinberrar þjónustu gæti numið um 30 ma.kr. á ári mv. 750 ferla og færslu 118 vefja á Ísland.is

Ávinningur stofnana af stafrænum þjónustuferlum og vefum á Ísland.is gæti numið 9,35 ma.kr.



Verulegum ávinningi er hægt að ná fram með aukinni sjálfsafgreiðslu notenda á opinberri þjónustu. Þá getur hið opinbera náð fram verulegri hagræðingu með fækkun á opinberum þjónustusíðum. Niðurstöður greiningar sem fjármála- og efnahagsráðuneytið gerði á síðasta ári benda til þess að með því að gera 750 þjónustuferla ríkisins stafræna og með samræmingu á 118 þjónustusíðum hins opinbera undir Ísland.is gæti þjóðhagslegur ávinningur numið allt að 20 ma.kr. á ári og ávinningur stofnana tæplega 10 ma.kr. árlega. Þótt um frumgreiningu sé að ræða bendir þetta til þess að veruleg tækifæri séu fólgin í því að bæta þjónustu hins opinbera með mun hagkvæmari hætti en nú er gert.

Opin gögn. Opin gögn skapa jákvæð samfélagsleg, efnahagsleg og pólitísk áhrif, t.d. í formi bættrar þjónustu, gagnsæis, nýsköpunar hjá hinu opinbera og á einkamarkaði og með bættri ákvarðanatöku opinberra aðila. Opinberar stofnanir nota mismunandi aðferðafræði og hugbúnað við að safna saman gögnum og við greiningu þeirra og mismunandi hugbúnað við framsetningu. Nauðsynlegt er að stuðla að samræmingu milli opinberra stofnana varðandi gagnavinnslu. Stefnt verður að því að öll ópersónubundin opinber gögn sem megi birta séu aðgengileg á stafrænu formi, án endurgjalds. Þá verður unnið að mótun stefnu og skipulags sem tryggir markvissar aðgerðir svo opin gögn skapi verðmæti fyrir samfélagið. Þannig má fjölga nýsköpunarmöguleikum, styrkja atvinnulífið, ýta undir rannsóknir og auka traust og gagnsæi í stjórnsýslunni. Á vefsvæðinu opingogn.is 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 Evrópusambandsins³ og framkvæmd laga nr. 44/2011, um grunngerð fyrir stafrænar landupplýsingar. Innleiðing hefur tafist af ýmsum ástæðum en áætlað er að henni ljúki árið 2023.

³ Sjá nánar á: <https://inspire.ec.europa.eu/>.

Markmið og mælikvarðar

Markmið málaflokksins eru:

1. Auka framboð öruggrar, stafrænnar þjónustu.
2. Bæta gæði, framboð og aðgengi að opinberum gögnum og auka möguleika fólks til lýðræðislegrar þátttöku.

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, gjaldfrjáls, heilleg, tímanleg, aðeins skráð einu sinni og varin með bestu tæknilegu lausnum á hverjum tíma.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Auka framboð öruggrar, stafrænnar þjónustu. ⁴	16.6	Frammistaða í stafrænni þjónustu stjórnvalda, mæld á bilinu 0–1, í bakgrunnsmælingu UN WEF (e. Government usage Online Service Index, liður EGDI). ⁵	0,73	0,85	0,95
		Fjöldi sjálfsafgreiðsluferla aðgengilegur almenningi á miðlægu þjónustugáttinni Ísland.is.	67	1200	3000
2. Bæta gæði, framboð og aðgengi að opinberum gögnum og auka möguleika fólks til lýðræðislegrar þátttöku.	16.6, 16.1	Árangursvísir European Data Portal fyrir opin gögn ⁶ sem hlutfall af hæsta gildi stigagjafarinnar.	8%	50%	90%
		Hversu hátt hlutfall stjórnarfrumvarpa sem lögð eru fram á Alþingi hefur verið kynnt í opnu samráði á netinu (í samráðsgátt).	82%	85%	90%

⁴ Orðalag markmiðsins hefur verið einfaldað svo að í stað þess að það byggist á sjálfsafgreiðslu verður áherslan lögð á framboð öruggrar stafrænnar þjónustu. Til samræmis hafa verið gerðar breytingar á mælikvörðum.

⁵ Sjá bakgrunnsupplýsingarnar vegna 8. stoðar NRI-stuðulsins í nýjustu skýrslu World Economic Forum (2016), frammistaða í stafrænni þjónustu stjórnvalda: vegna United Nations E-Government Development Index, <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/economies/#indexId=NRI&economy=ISL>.
<https://www.un.org/development/desa/publications/2018-un-e-government-survey.html>.

⁶ European Data Portal hefur gert úttekt (e. maturity assessment) vegna opinna gagna hjá þjóðum Evrópu sem metur stefnu, aðgengi, ávinning og gæði. Hæsta samanlagða gildi er 2.595 stig og er þjóðunum raðað eftir því hver árangur þeirra er að ná því marki, mælt í prósentum.
<https://www.europeandataportal.eu/en/dashboard#2019>.

07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar

UMFANG

Starfsemi á málefнасviðinu er á ábyrgð forsætisráðherra, mennta- og menningarmálaráðherra, sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra og ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra. Það skiptist í tvo málaflokka:

07.1 Vísindi og samkeppnissjóðir í rannsóknnum.

07.2 Nýsköpun, samkeppni og þekkingargreinar.

Forsætisráðherra ber ábyrgð á starfsemi Vísinda- og tækniráðs. Mennta- og menningarmálaráðherra ásamt ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra ber ábyrgð á þeim hluta málefnasviðsins sem snýr að vísindum og samkeppnissjóðum í rannsóknnum. Ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra ber ábyrgð á nýsköpun, samkeppni og þekkingargreinum og einnig á endurgreiðslum vegna rannsókna og þróunar, kvikmyndagerðar og hljóðritunar tónlistar. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra ber ábyrgð á málafnum nýstofnaðs Matvæla-sjóðs.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2018–2020.

	Reikningur 2018	Reikningur 2019	Fjárlög 2020
Heildarútgjöld í m.kr.			
7 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	15.336	15.316	15.927
07.10 Vísindi og samkeppnissjóðir í rannsóknnum	8.777	8.586	8.893
07.20 Nýsköpun, samkeppni og þekkingargreinar	6.558	6.730	7.034

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er íslenskt samfélag þar sem nýsköpun, rannsóknir og þekkingarleit eru inngróin í menningu og efnahagslíf þjóðarinnar og Ísland er fyrirmynd annarra ríkja í sjálfbærri þróun. Við tökumst á við áskoranir framtíðarinnar með hugviti, rannsóknnum og nýsköpun og nýtum okkur smæð þjóðfélagsins sem styrkleika. Ísland er í öfluglu erlendu samstarfi og vel tengt alþjóðlegu umhverfi vísinda, nýsköpunar, menningar og athafnalífs og innviðir eru til staðar til að starfrækja alþjóðlega samkeppnishæf fyrirtæki og rannsóknastofnanir. Með þessu móti tryggjum við góð lífskjör, verðmætasköpun til framtíðar og almenna velsæld á Íslandi.

Meginmarkmið málefnasviðsins 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. Þannig styður það beint við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi og grósku í nýsköpun.


FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefna sviðsins hækki um 4.020,1 m.kr. frá fjárlögum 2020 til ársins 2025. Sú tala endurspeglar þó ekki þá miklu útgjaldaaukningu sem mun eiga sér stað á tímabilinu og sem rekja má til tímabundinna átaksverkefna stjórnvalda í tengslum við Covid-19 heimsfaraldurinn. Þannig er gert ráð fyrir auknum framlögum til endurgreiðslu kostnaðar vegna rannsókna og þróunar hjá nýsköpunarfyrirtækjum í þeim tilgangi að efla rannsókna- og þróunarstarf, fjölga störfum á sviði tækni og hugvitsgreina og bæta alþjóðlega samkeppnishæfni Íslands. Framlög í innlenda samkeppnissjóði, einkum Rannsóknasjóð, Tækniþróunarsjóð og Innviðasjóð verða stóraukin á tímabilinu 2021–2023, í þeim tilgangi að styðja við rannsóknir og þróun og efla nýsköpunarstarf meðal frumkvöðla og sprotafyrirtækja. Aðrar breytingar til hækkunar skýrast m.a. af stofnun Kríu, sprota- og nýsköpunarsjóðs, og hærri greiðslum í evrópskar samstarfsáætlanir á sviði rannsókna og nýsköpunar. Innan útgjaldaramma verða nokkrar breytingar á tímabilinu, þ.e. forgangsraðað hefur verið tímabundið til ýmissa verkefna. 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 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
7 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	25.883	26.919	25.023	22.033	19.947
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	4.318	4.841	4.934	4.810	2.735
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	21.565	22.078	20.089	17.223	17.213

HELSTU ÁHERSLUR 2021–2025



**GRÓSKA Í
RANNSÓKNUM
OG NÝSKÖPUN**

**Rannsóknir og
nýsköpun í þágu
sjálfbærni,
velsældar og
samkeppnishæfni.**

**Aukin fjárfesting í
rannsóknnum, þróun
og nýsköpun.**

**Endurskoðun á
stuðningsumgjörð,
vísinda, tækni og
nýsköpunar.**

7.1 VÍSINDI OG SAMKEPPNISSJÓÐIR Í RANNSÓKNUM

Verkefni

Hlutverk Vísinda- og tækniráðs 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 markvissa uppbyggingu rannsóknarinnviða. Þeir gera vísindamönnum og frumkvöðlum á Íslandi kleift að stunda alþjóðlega samkeppnishæfar rannsóknir í nútímastarfsumhverfi. Markmið málaflokksins styðja við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um grósku í nýsköpun sem er lykillinn að öflugu og fjölbreyttu hagkerfi á forsendum sjálfbærrar þróunar. Nýsköpun

í háskóla- og rannsóknarsamfélaginu leikur lykilhlutverk við að mæta áskorunum framtíðar og gera atvinnulífið samkeppnishæfara.

Undir málaflokkinn fellur nýstofnaður Matvælasjóður. Sjóðurinn styrkir þróun og nýsköpun við framleiðslu og vinnslu matvæla úr landbúnaðar- og sjávarafurðum. Áhersla er á nýsköpun, sjálfbærni, verðmætasköpun og samkeppnishæfni íslenskrar matvælaframleiðslu um land allt.

Þátttaka Íslands í öllum samstarfsáætlunum Evrópusambandsins 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, samhæfa mat á umsóknum og fylgjast með framvindu verkefna sem hljóta styrki.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Bekkingarsamfélag. Útflutningstekjur Íslands byggjast nú að miklu leyti á nýtingu náttúruauðlinda í ferðaþjónustu, orkuiðnaði og sjávarútvegi. Náttúruauðlindir eru í eðli sínu takmarkaðar og því þarf útflutningur í auknum mæli að byggjast á hugviti, rannsóknum og nýsköpun ef tryggja á sjálfbæran hagvöxt til langframa. Því þarf að huga vel að rannsóknastarfi og umgjörð þess sem og yfirfærslu þekkingar frá grunnrannsóknum til fyrirtækja og stofnana (sjá einnig málaflokka 7.2 *Nýsköpun, samkeppni og þekkingargreinar* og 21.1 *Háskólar og rannsóknarstarfsemi*). Samkeppnishæft þekkingarsamfélag þarf markvissa fjárfestingu jafnt í grunnrannsóknum sem hagnýtum rannsóknum og mikilvægt er að tryggja gott rannsóknar-umhverfi 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 ekki verið unnt að fjármagna 86% umsókna í Rannsóknasjóð en hlutfall úthlutunar sjóðsins hefur lækkað úr 30% í 14% frá árinu 2015. Hlutfall þeirra sem fengu styrk úr Tækniþróunarsjóði var einungis 12% á árinu 2019 en hækkaði í 15% árið 2020 í tengslum við aðgerðir stjórnvalda um aukin framlög í samkeppnissjóði. Innlendir samkeppnissjóðir styrkja stóðir íslensks vísinda- og nýsköpunarsamfélags og veita því burði til að sækja fé í samkeppnissjóði erlendis, þ.m.t. samstarfsáætlanir ESB. Þegar erfitt reynist að fjármagna innendar rannsóknir fer samfélagið á mis við bæði grunn- og hagnýtar rannsóknir sem orðið gætu íslensku samfélagi til heilla og bætt stöðu okkar í alþjóðlegum samanburði. Þá er erfitt fyrir sprotafyrirtæki að brúa bilið frá rannsóknum yfir í þróun á fullunninni vöru eða þjónustu til markaðssetningar á innlendum eða erlendum mörkuðum.

Matvælasjóður styrkir þróun og nýsköpun við vinnslu landbúnaðar- og sjávarafurða. Markmið sjóðsins er að ná til verkefna á öllum stigum, allt frá hugmyndum til markaðssetningar og hagnýtra rannsókna. Styrkveitingar sjóðsins fylgja heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna og styrkir hann bæði verkefni og rannsóknir einstaklinga og lögaðila.

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 *Menningarsjóðir*). Greining á áskorunum fór fram á árinu 2018 og í kjölfarið sameinaðist Vísinda- og tækniráð um þrjú áherslusvið: Umhverfismál og sjálfbærni, heilsu og velferð og líf og störf í heimi breytinga. Greiningin mun einnig marka áherslur í vegvísni um rannsóknarinnviði og í nýsköpun. Úthlutunar samkvæmt markáætlunum koma þó ekki í staðinn fyrir opna fjármögnun, t.d. úr Rannsóknasjóði.

Hjá Matvælasjóði er áhersla lögð á nýsköpun, sjálfbærni, verðmætasköpun og samkeppnishæfi íslenskrar matvælaframleiðslu um land allt. Horft er til þess að stuðningur við matvælaframleiðslu verði sem næst uppruna hennar og er markmiðið þannig að styrkja starfsemi víða um landið.

Gæði rannsókna. Alþjóðleg tímarit og samkeppnissjóðir innan lands sem utan gera æ ríkari kröfur um vönduð vinnubrögð í vísindum, að rannsakendur fylgi alþjóðlegum síðaviðmiðum 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. Unnið er að áhrifa- og árangursmati 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 hefst 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 verður unnið að innleiðingu laga um vandaða starfshætti í vísindum 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. Stjórn Innviðasjóðs vinnur nú að vegvísu um rannsóknarinnviði sem lítur til forgangsröðunar um uppbyggingu slíkra innviða heima fyrir sem og þátttöku í alþjóðasamstarfi. Meginmarkmið vegvísis er að stuðla að markvissri uppbyggingu innviða til framtíðar. Árið 2019 var samþykkt 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 liði 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. Árið 2019 samþykkti Alþingi einnig frumvarp sem gerir Íslandi kleift að gerast aðili að samtökum um evrópska rannsóknarinnviði ERIC (European Research Infrastructure Consortium). Verulegur áhugi og þörf er innan íslensks vísindasamfélags á að taka þátt í þessu samstarfi. Ísland hefur verið aðili að tveimur evrópskum rannsóknarinnviðum á sviðum félags- og jarðvísinda. Þá liggur fyrir ákvörðun um að Ísland taki þátt í evrópsku innviðaverkefni á sviði máltækni. Möguleikar á víðtækara samstarfi eru fyrir hendi á þessum vettvangi sem getur verið rannsóknastarfi á Íslandi mikil lyftistöng.

Samstarfsáætlanir Evrópusambandsins. Undirbúningur nýrra samstarfsáætlana ESB fyrir tímabilið 2021–2027 stendur yfir. Þær samstarfsáætlanir sem Íslandi gefst kostur á að taka þátt í eru 14 talsins og snerta m.a. samstarf á sviði menntunar, menningar, rannsókna, nýsköpunar, fjarskipta, jafnréttis, heilbrigðis, velferðar, umhverfis og almannavarna. Reynsla Íslands af þátttöku hefur verið mikilvægur þáttur í starfsemi lykilstofnana samfélagsins. Þannig styður fjárfesting í samstarfsáætlunum ESB við vinnu að öllum helstu velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar, þ.m.t. virkni í námi og starfi, kolefnislausri framtíð, grósku í nýsköpun og bættu andlegu heilbrigði borgaranna. Stærstu áætlanirnar eru rannsókn- og nýsköpunaráætlunin *Horizon Europe* og mennta-, æskulýðs- og íþróttamálaáætlunin *Erasmus+*.

Ávinningur af þátttöku í samstarfsáætlunum ESB hefur verið mikill og skilað sér í auknum alþjóðlegum tengslum og bættri samkeppnishæfni. Árangur íslenskra þátttakenda hefur verið góður sem má m.a. sjá í mikilli þátttöku ungs fólks og fjölda íslenskra vísindamanna, frumkvöðla og fyrirtækja sem hlotið hafa eftirsóttá styrki, þ. á m. frá Evrópska rannsóknarráðinu. Fjárhagslegur ávinningur af þátttöku í stærstu samstarfsáætlunum hefur einnig verið umtalsverður en fyrir hverja evru sem greidd hefur verið hafa komið um tvær evrur til baka í formi styrkja. Einnig má nefna að heildarumfang þeirra rannsókn- og þróunarverkefna sem íslenskir aðilar hafa tekið þátt í er nærri tíu sinnum meira en sem nemur beinum styrkjum til Íslands. Fjölmargar íslenskar kvikmyndir og sjónvarpsþættir hafa hlotið styrki til þróunar, framleiðslu og dreifingar á síðustu árum og þá hafa menningarstofnanir og útgefendur íslenskra bókmennta erlendis notið góðs af þátttökunni. Loks má nefna mikilvægt

samstarfsnet opinberra vinnumiðlana sem felst m.a. í ráðgjafarþjónustu og opinberri upplýsingagátt þar sem finna má upplýsingar um laus störf og lífs- og starfsskilyrði á Evrópska efnahagssvæðinu á 26 tungumálum.

Meðal nýrra áætlana sem er til skoðunar að taka þátt í er fjárfestinga- og ábyrgðalána-áætlunin *InvestEU* sem er ætlað að styðja við fjárfestingar innviða, rannsókna og nýsköpunar og *Digital Europe* sem miðar að því að byggja upp stafræna innviði, m.a. með því að styðja við þróun ofurtölva, gervigreindar, netöryggis og starfrænnar hæfni. Mikilvægt samspil er á milli þátttöku í samstarfsáætlunum ESB og innlendra samkeppnissjóða. Öflugur stuðningur innan lands er forsenda fyrir góðum árangri í alþjóðlegri samkeppni. Alþjóðlegt samstarf skilar meiri samfélagslegum gæðum og efnahagslegum ávinningi en unnt er að ná fram á grundvelli innlendra styrkja einvörðungu.

Markmið og mælikvarðar

- 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.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Fjármögnun rannsókna styðji við gæði, árangur og verðmætasköpun.	8.2	Árangurshlutfall umsókna í rannsókna- og nýsköpunaráætlun ESB.	20% (árangur 2014–2019)	18%	18%

7.2 NÝSKÖPUN, SAMKEPPNI OG ÞEKINGARGREINAR

Verkefni

Málaflokkurinn nær yfir nýsköpun og stuðningsumhverfi hennar, samkeppni og þekkingargreinar. Undir málaflokkinn heyrir m.a. starfsemi Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands, Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins og Hugverkastofu. Styrkir til nýsköpunarfyrirtækja, m.a. í formi skattaendurgreiðslna vegna rannsókna og þróunar, falla einnig undir þennan málaflokk sem og endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar og endurgreiðslur vegna hljóðritunar á tónlist. 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, lög um einkaleyfi, nr. 17/1991, lög um endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar, nr. 43/1999, og lög um endurgreiðslur vegna hljóðritunar á tónlist, nr. 110/2016.

Í október 2019 var lögð fram Nýsköpunarstefna fyrir Ísland. Markmið hennar er að gera Ísland betur í stakk búið til að mæta áskorunum framtíðarinnar með því að byggja upp traustan grundvöll fyrir hugvitsdrifna nýsköpun í öllum atvinnugreinum, hjá hinu opinbera sem og í samfélaginu öllu. Þeim áherslum sem fram koma í nýsköpunarstefnu hefur verið fylgt eftir með aðgerðum og eru nokkrar þeirra þegar komnar í framkvæmd. Þar má nefna lög um Kríu, sprota- og nýsköpunarsjóð, sem ráðgert er að hefji starfsemi á árinu 2020 en gert er ráð fyrir að veita 7,5 ma.kr. til að fjármagna Kríu á því tímabili sem fjármálaáætlun tekur til. Tilgangur Kríu, sprota- og nýsköpunarsjóðs, er að auka aðgengi sprotafyrirtækja að fjármagni á fyrstu stigum

með því að efla umhverfi fjárfestingarsjóða sem fjárfesta í sprotafyrirtækjum með þátttöku Kríu og ýta þannig undir að einkafjárfestar fjárfesti í auknu mæli í slíkum sjóðum. Af öðrum áherslum nýsköpunarstefnu, sem komist hafa til framkvæmda, má nefna aukna heimild lífeyrissjóða til fjárfestinga í fjárfestingarsjóðum sem fjárfesta eingöngu í sprotafyrirtækjum. Markmiðið er að efla vöxt og samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs og stuðla að virku fjármögnunarumhverfi fyrir sprotta- og nýsköpunarfyrirtæki, hækkun framlaga í samkeppnis-sjóði, aðgerðir um aukna notkun opinna gagna og nýskapandi lausna hjá fyrirtækjum og stofnunum og aðgerðir til aukinnar skilvirkni í opinberum stuðningi við nýsköpun. Áherslur í málaflokknum eru í samræmi við stefnu og aðgerðaáætlun Vísinda- og tækniráðs sem lýst er í kafla 7.1 og velsæðaráherslur ríkisstjórnarinnar.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Rétt eins og öll önnur lönd stendur Ísland frammi fyrir stórum áskorunum. Hraðar loftslagsbreytingar eru meðal stærstu samfélagslegra áskorana í heiminum. Mikilvægt er að bregðast hratt við þessu alþjóðlega vandamáli og beita nýsköpun til þróunar nýrra lausna til að ná fram sjálfbærum hagvexti byggðum á hugviti, þekkingu og sjálfbærri nýtingu auðlinda. Hér er m.a. um að ræða grænar tæknilausnir til að minnka losun koltvísýrings í atvinnulífi, sem og lausnir til að fanga koltvísýring í andrúmslofti, í takti við velsæðaráherslur ríkisstjórnarinnar um kolefnislauslausa framtíð.

Hraðar tæknibreytingar, oft kenndar við fjórðu iðnbyltinguna, munu hafa mikil áhrif á líf okkar og störf og það er mikilvægt fyrir bæði samkeppnisstöðu og velferð þjóðarinnar að við tökum virkan þátt í þeim tæknibreytingum. Hagkerfið er að miklu leyti að þróast frá því að vera auðlindadrifið yfir í að vera gagnadrifið. Á sama tíma er mikilvægt að tæknibreytingar skili sér í aukinni hagsæld á landsvísi og stuðli ekki að aukinni aðgreiningu í þjóðfélaginu, m.a. þarf sérstaklega að gæta að kynja- og jafnréttissjónarmiðum á tímum tæknibreytinga.

Þá er aldurssamsetning þjóðarinnar að breytast ört sem gerir það að verkum að hlutfallslega færri einstaklingar munu standa straum af opinberri þjónustu við hvern íbúa landsins en áður. Það er áskorun að halda uppi og þróa öflugt heilbrigðiskerfi fyrir alla landsmenn, í dreifðri byggð og litlu hagkerfi og þessari áskorun þarf að mæta með öflugri nýsköpun og nýjum nálgunum.

Þessar áskoranir endurspeglast í nýlegri greiningu Vísinda- og tækniráðs um samfélagslegar áskoranir þjóðarinnar á sviði rannsókna og vísinda. Tækifæri til umbóta og markmið þeim tengd koma fram í heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna, Parísarsamkomulaginu um loftslagsmál og velsæðarmarkmiðum ríkisstjórnarinnar. Þessar áskoranir og tækifæri til umbóta endurspeglast einnig í Nýsköpunarstefnu fyrir Ísland og aðgerðum sem henni tengjast.

Á þessu ári hefur ný alþjóðleg áskorun komið fram, Covid-19 heimsfaraldurinn sem sett hefur atvinnulíf og samfélag úr skorðum um allan heim. Covid-19 faraldurinn, sem og aðrar áskoranir sem við stöndum fyrir, hefur orðið til þess að beina sjónum fólks að mikilvægi nýsköpunar á öllum sviðum samfélagsins. Segja má að nýsköpun sé ekki aðeins grundvöllur efnahagslegrar velgengni heldur einnig lykillinn að úrlausnum á stærstu áskorunum og viðfangsefnum okkar tíma. Stjórnvöld leggja því megináherslu á að efla stuðning við nýsköpun í landinu, í sterkum tengslum við háskóla, atvinnulíf og samfélag. Aðgerðir stjórnvalda í tengslum við Covid-19 heimsfaraldurinn felast m.a. í auknum framlögum til endurgreiðslna vegna rannsókna og þróunar, auknum framlögum í samkeppnissjóði, auknum framlögum í Kríu, sprotta- og fjárfestingarsjóð, auknum framlögum í Matvælasjóð auk fleiri aðgerða.

Í opinberum stuðningi við nýsköpun verður leitast við að ná fram öflugum stuðningi þar sem það á við, með skýrri ábyrgð, einföldu verklagi og sveigjanleika í umgjörð. Unnið er að endurskipulagningu á stofnanakerfi nýsköpunar, þar á meðal starfsemi Nýsköpunarmiðstöðvar

Íslands, og beinast aðgerðir að því að hluta verkefna stofnunarinnar verði fundinn farvegur undir nýju rekstrarformi, ýmist á vegum hins opinbera eða á vegum einkaaðila. Er það í samræmi við áherslur í nýsköpunarstefnu um skilvirkt stuðningskerfi nýsköpunar og að ríkið dragi sig úr samkeppnisrekstri. Stefnt er að eflingu nýsköpunar á landsvísu með sérstökum framlögum til verkefna á landsbyggðinni og áhersla lögð á stuðning við sprota- og frumkvöðla-fyrirtæki á sviði hátækni, í nánú samstarfi við háskólasamfélagið. Þá verður lögð áhersla á eflingu rannsókna og fræðslu í byggingariðnaði, í samvinnu við háskóla og atvinnulíf. Samfara þessu er lagt upp með að draga úr aðkomu hins opinbera á samkeppnismarkaði. Þá verður leitast við að auka straumínustjórnun og einfalda ferla í opinberum stuðningi við atvinnulíf og samfélag.

Markmið og mælikvarðar

Þrjú markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflokkinn:

1. **Bætt samkeppnisstaða og velsæld byggð á nýsköpun.** Markmiðið er að auka útflutningsverðmæti og samkeppnishæfni atvinnulífs til að mæta aukinni alþjóðavæðingu og tækniþróun. Þetta verður m.a. gert með auknum stuðningi við frumkvöðla og sprotafyrirtæki gegnum mótframlög til fjárfestinga og með auknum endurgreiðslum skatta til fyrirtækja vegna rannsókna og þróunar, sem og vegna kvikmyndagerðar og hljóðritunar tónlistar. Lögð verður áhersla á skilvirkni í stuðningskerfi nýsköpunar, einföldun regluverks og virkri samkeppni í atvinnulífinu. Þetta markmið kallast á við velsældaráherslur stjórnvalda um grósku í nýsköpun.
2. **Aukin hagnýting tæknilausna í þágu loftslagsmála.** Markmiðið felur í sér að stjórnvöld stuðli að þróun hagnýtra lausna sem dragi úr losun gróðurhúsalofttegunda, þvert á atvinnugreinar í samræmi við skuldbindingar Parísarsáttmálans. Í málefnasviðum nr. 14 og 15 koma fram markmið sem miða í sömu átt fyrir einstakar atvinnugreinar. Þetta markmið styður við velsældaráherslu stjórnvalda um kolefnishlutlausu framtíð.
3. **Ný störf skapast í þekkingargreinum.** Markmiðið felur í sér að nýsköpun og samkeppni stuðli að vexti atvinnugreina sem byggjast á hugviti, færni og skapandi hugsun og stuðli þannig að aukinni fjölbreytni í störfum á vinnumarkaði. Þetta markmið kallast á við velsældaráherslur um virkni og nám í starfi og andlegt heilbrigði.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Bætt samkeppnisstaða í alþjóðlegu samhengi.	9.b.1	Global Innovation Index (137 lönd)	23. sæti	<23. sæti	Ísland meðal 20 efstu ríkja
	9.b.1	WEF skýrsla um samkeppnishæfni ríkja.	26. sæti	<26. sæti	Ísland með 20 efstu ríkja
	9.b.1	Hlutfall útflutnings af veltu tækni- og hugverkaíðnaðar.	44%	45%	48%
	9.b.1	Útgjöld fyrirtækja til rannsókna og þróunar sem hlutfall af vergri landsframleiðslu.	1,35%	1,5%	1,6%

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
2. Aukin hagnýting tæknilausna í þágu loftslagsmála.	9.4.1	Koltvísýringslosun á virðisaukæiningu.	0,35 ktonn/ MUSD	<0,3 ktonn/ MUSD	<0,25 ktonn/ MUSD
	9.4.1	Hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í samgöngum.	9%	12%	16%
	9.4.1	Hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í sjávarútvegi og skyldri starfsemi.	0,3%	0,5%	3,5%
3. Ný störf skapist í þekkingar- greinum.	9.b.1 9.5.2	Fjöldi starfa í sérfræðilegri, vísindalegri og tæknilegri starfsemi.	13.100	13.300	14.000

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 2018–2020.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2018	Reikningur 2019	Fjárlög 2020
8 Sveitarfélög og byggðamál	21.760	22.800	23.420
08.10 Framlög til sveitarfélaga	19.580	20.402	21.340
08.20 Byggðamál	2.180	2.398	2.080

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefнасviðsins er sameiginleg öllum málefнасviðum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis: að 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.

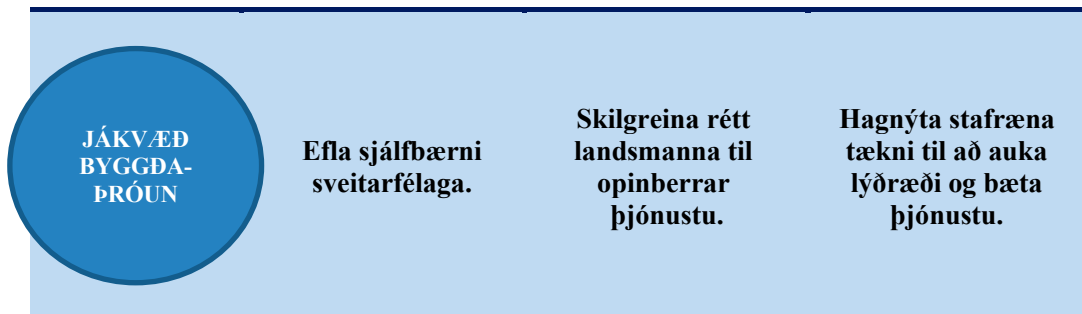
Meginmarkmið er sjálfbærar byggðir um land allt og að innviðir og þjónusta mæti þörfum almennings og atvinnulífs.

Byggðamál verði samhæfð 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

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 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
8 Sveitarfélög og byggðamál	21.989	22.564	23.318	23.837	24.263
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	21.989	22.564	23.318	23.837	24.263
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	0	0	0	0	0

HELSTU ÁHERSLUR 2021–2025**08.1 FRAMLÖG TIL SVEITARFÉLAGA****Verkefni**

Undir málaflokkinn falla tvö verkefni, Jöfnunarsjóður sveitarfélaga sem heyrir undir samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og skipulagsmál sveitarfélaga sem heyra 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.

Í þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga er mörkuð stefna stjórnvalda til 15 ára sem nánar er útfærð í aðgerðaáætlun til fimm ára. Í gildi er stefna í sveitarstjórnarmálum fyrir 2019–2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019–2023¹. Stefnan er samhæfð við aðrar áætlanir eins og við á.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Ein helsta áskoran sveitarfélaga er að takast á við sjálfbærni. Sveitarfélögin á Íslandi eru alls 69 talsins og mjög misjöfn að stærð, allt frá því að vera með innan við 50 íbúa en það fjölmennasta, Reykjavíkurborg, með um 131.000 íbúa. Rúmlega helmingur sveitarfélaga er með íbúafjölda innan við 1.000 íbúa og um þriðjungur þeirra er með íbúafjölda undir 500. Helsta tækifæri sveitarfélaga er því efling þess og aukin sjálfbærni. Það býður síðan upp á möguleika á að breyta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og endurskoðun tekjustofna. Markmið um aukna sjálfbærni íslenskra sveitarfélaga styður vel við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbærni borga og samfélaga. Niðurstöður greiningar² þar sem lagt er mat á það hver fjárhagsleg áhrif þess að íbúafjöldi sveitarfélaga yrði lögbundinn við töluna 1.000 sýna að fjárhagslegur ávinningur geti numið á bilinu 3,6–5 ma.kr. vegna breyttra áherslna við rekstur sveitarfélaga. Þá fjármuni mætti nota til að efla þjónustu og styrkja fjárhagsgrundvöll

¹ <https://www.althingi.is/altext/150/s/0148.html>

² Guðmundsson, S., & Karlsson, V. (2019). Öflugri sveitarfélög: Væntur ávinningur við sameiningu sveitarfélaga m.v. 1.000 íbúa að lágmarki. Skýrsla unnin fyrir samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið.

sveitarfélaga. Fækkun sveitarfélaga gerir jafnframt mögulegt að einfalda úthlutunarkerfi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Tækifæri skapast þannig til að minnka umsvif sjóðsins og færa fjármuni frá honum til sveitarfélaganna og styrkja þar með eigin tekjustofna þeirra.

Til að veita sameiningu sveitarfélaga brautargengi væri mikilvægt að ríkissjóður myndi styðja við þessar breytingar með sérstöku framlagi í Jöfnunarsjóð sem næði til tímabils áætlunarinnar. Heildarfjárhæð á 5 ára tímabili gæti numið allt að 600 m.kr. Almennt mun stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga einfalda mjög samskipti ríkis og sveitarfélaga, styrkja sveitarstjórnarstigið og efla stöðu þess varðandi þjónustu við íbúa og framkvæmd opinberra verkefna, auk þess að skapa frekari grundvöll fyrir tilfærslu verkefna og aukna valldreifingu.

Ný og stór áskorun sveitarfélaga birtist með heimsfaraldrinum COVID-19. Ætla má að samanlögð áhrif af breytingum á tekjum og gjöldum árið 2020 sé a.m.k. 33 ma.kr. sem mun hafa einhver áhrif á fjárhagslega sjálfbærni sveitarfélaga á tímabili fjármálaáætlunar. Ljóst er hins vegar að staða þeirra er afar misjöfn, mörg hver hafa t.d. rúmt svigrúm til að takast á við þessar tímabundnu þrengingar meðan önnur eiga erfiðara um vik, m.a. vegna skuldastöðu og íbúaþróunar. Þá hefur Jöfnunarsjóður orðið fyrir 4 ma.kr. tekjufalli á árinu 2020 sem mun einnig hafa áhrif á bolmagns sjóðsins næstu ár en það er um 18% af lögbundnu framlagi ríkisins í sjóðinn.

Endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs. Helstu áskoranir í starfsemi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga á tímabilinu er heildarendurskoðun á regluverki hans samhliða fækkun sveitarfélaga og endurskoðun tekjustofnakerfisins. Markmið endurskoðunarinnar verður að endurspegla fyrirhugaðar breytingar á sveitarstjórnarstiginu, bæta gæði jöfnunarframlaga sjóðsins og sameina framlög hans.

Mikill kostnaður hlýst af sameiningu sveitarfélaga, m.a. við að sameina stjórnsýslu í kjölfar sameiningar. Því er í einum lið í aðgerðaráætlun fyrir sveitarstjórnarstigið stefnt að því að reglum Jöfnunarsjóðs varðandi sameiningar sveitarfélaga verði breytt þar sem stuðningur hans við sameiningar verði stóraukinn en það hefur áhrif á önnur lögbundin framlög sjóðsins.

Stafræn stjórnsýsla. Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er lögð á það áhersla að íslensk stjórnsýsla sé skilvirk og réttlát. Því verður unnið að því að bæta aðgengi almennings að þjónustu og stjórnsýslu sveitarfélaga. Verkefninu er ætlað að bæta aðgengi almennings að þjónustu og stjórnsýslu sveitarfélaga til muna. Lögð er áhersla á að komið verði á miðlægu samstarfi milli sveitarfélaga til að auðvelda þeim að verða virkir þátttakendur í stafrænni framþróun og nýti nútímataekni til að bæta þjónustu, samskipti við íbúana og nýsköpun í opinberri stjórnsýslu. Verkefnið styður jafnframt við eina af velsældaráherslum í fjármálaáætlun ríkisins um betri samskipti hins opinbera við almenning sem og áherslna á grósku í nýsköpun.

Hlutverk landshlutasamtaka. Nefnd á vegum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins hefur skilað niðurstöðum sínum um starfsemi landshlutasamtaka sveitarfélaga þar sem lögð er áhersla á að skýrðar verði reglur um byggðasamlög, m.a. hvað varðar stjórnskipulag og lýðræðislegt umboð, reglur um framsal á valdi, reikningshaldi o.fl. Fækki sveitarfélögunum umtalsvert á næstu árum telur nefndin að sveitarfélögin verði mun betur í stakk búin til að sinna verkefnum sínum án aðkomu landshlutasamtakanna með þeim hætti sem nú er og þau fái nýtt hlutverk sem muni fyrst og fremst snúa að því að sinna svæðisbundinni hagsmunagæslu á sínu landsvæði.

Kynjasjónarmið í sveitarstjórnarmálum. Sýnt hefur verið fram á³ að hlutfallslega hætta konur frekar en karlar í sveitarstjórnnum að einu kjörtímabili liðnu og að í upphafi kjörtímabils séu sex af hverjum tíu fulltrúum nýliðar. Marktækur munur reynist vera á milli kynjanna varðandi starfsaðstæður sem og milli þeirra sem annars vegar vilja hætta í sveitarstjórnnum og þeirra sem vilja halda áfram en þar eru karlar í meirihluta. Til að stuðla að auknum stöðugleika og jafnrétti verður unnið að aðgerð sem ber heitið „Starfsaðstæður kjörinna fulltrúa“ og þar er verkefnismarkmiðið að bæta starfsaðstæður kjörinna fulltrúa og gæta að kynjajafnrétti sveitarstjórnarfólks. Jafnframt verði unnin jafnréttisáætlun fyrir sveitarstjórnarstigið í heild sinni, með markmiðum og mælikvörðum, fyrir kjörna fulltrúa og lykilstjórnendur sveitarfélaga.

Markmið og mælikvarðar

Markmið sveitarstjórnarmála eru:

1. Sveitarfélög verði öflug og sjálfbær vettvangur lýðræðislegrar starfsemi í landinu.
2. Sjálfstjórn og ábyrgð sveitarfélaga virt og tryggð verði sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu.

Verið er að vinna að öflun gagna fyrir mælikvarða vegna seinna markmiðsins og verður það sett fram með mælikvörðum og viðmiðum í næstu fjármálaáætlun.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Sveitarfélög verði öflug og sjálfbær vettvangur lýðræðislegrar starfsemi í landinu.		Að ekkert sveitarfélag hafi færri en 1.000 íbúa frá almennum sveitarstjórnar-kosningum 2026.	72 sveitarfélög	69 sveitarfélög	55 sveitarfélög
		Lýðræðisleg þátttaka íbúa mæld m.a. í kjörsókn milli almennra sveitarstjórnar-kosninga. ⁴	67,6% (2018)	70% (2022)	72% (2026)

08.2 BYGGÐAMÁL

Verkefni

Undir málaflokkinn falla Byggðastofnun, byggða- og sóknaráætlanir og sjóður um jöfnun flutningskostnaðar. Framangreint heyrir undir samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra. Hlutverk Byggðastofnunar er að vinna að eflingu byggðar og atvinnulífs á landsbyggðinni. Byggða-áætlun 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. Ríkið gerir samninga við öll landshlutasamtök sveitarfélaga og tóku nýir fimm ára samningar gildi þann 1. janúar 2020. Svæðisbundin

³ Eva Marín Hlynsdóttir. (2017). Dutiful citizen or a pragmatic professional? Voluntary retirement of Icelandic local councillors. *Stjórnmál & stjórnsýsla*, 13(2), 169-188.

⁴ Stefnumarkandi áætlun í málefnum sveitarfélaga var samþykkt fyrra hluta árs 2020 og hafin er vinna við að safna gögnum um stöðu og viðmið vegna mælikvarða.

flutningsjöfnun hefur það markmið að styðja við framleiðsluþæð og atvinnuuppbyggingu á landsbyggðinni með því að jafna flutningskostnað framleiðenda sem eru með framleiðslu og lögheimili fjarri innanlandsmarkaði eða útflutningshöfn. Flutningsjöfnunarsjóður olíuvara var lagður niður á árinu 2020 og í stað hans verður stuðlað að jöfnun dreifingar til byggðarlaga sem standa höllum fæti í samkeppnislegu tilliti með hliðsjón af íbúafjölda og landfræðilegri legu í gegnum byggðaáætlun.

Í þingsályktun um byggðaáætlun⁵ er mörkuð stefna stjórnvalda í byggðamálum fyrir árin 2018–2024. Byggðaáætlun er samhæfð við aðrar áætlanir og málaflokka eftir því sem við á. Til samræmis við aðrar áætlanir samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis skal endurskoða byggðaáætlun á að minnsta kosti þriggja ára fresti og mun hún þá ná til 15 ára, auk aðgerða-áætlunar sem nær til fimm ára. Áætlað er að endurskoðuð byggðaáætlun gildi fyrir tímabilið 2021–2036. Endurskoðunin mun fela í sér tækifæri til að gera byggðaáætlun enn skilvirkari en verið hefur.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Helstu áskoranir á sviði byggðamála eru að takast á við íbúapróun og íbúasamsetningu á einstökum svæðum, 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, samhæfa byggðamál við aðrar stefnur og áætlanagerð og tryggja ávallt skilvirka framkvæmd byggðaáætlunar. Skortur hefur verið á yfirsýn yfir opinbera þjónustu og aðgengi að henni hefur staðið skilvirkri stefnumótun fyrir þrífum, auk þess sem réttur landsmanna til þjónustu hefur ekki verið skilgreindur. Mikilvægt er að vinna að störfum án staðsetningar, á vegum ríkis og einkaaðila, en uppbygging innviða og hagnýting upplýsingatækni stóreykur tækifærin í því sambandi.

Aðgengi að þjónustu. Unnið er að því að skilgreina rétt fólks til opinberrar grunnþjónustu, svo sem heilbrigðisþjónustu, löggæslu, menntunar, samgangna og fjarskipta. Í kjölfarið þarf að útfæra tæknilega framkvæmd og jöfnun kostnaðar við að sækja einstaka þætti þjónustu á vegum ríkisins.

Mikil tækifæri felast í því að jafna búsetuskilyrði og aðgengi landsmanna að grunnþjónustu og lækka kostnað þeirra sem um lengri veg þurfa að fara til að sækja þjónustu og afþreyingu til höfuðborgarsvæðisins. Áfram verður unnið að því markmiði í gegnum byggðaáætlun. Í því felst m.a. að bæta enn frekar við þjónustukort sem mun nýtast stjórnvöldum til stefnumótunar og að skilgreina í viðtæku samráði rétt landsmanna til opinberrar þjónustu en áætlað er að sú skilgreining liggja fyrir árið 2021. Verkefnið *Loftbrú*⁶ hófst nýlega sem hefur það að markmiðið að bæta aðgengi íbúa á landsbyggðinni að miðlægri þjónustu og efla byggðir með því að gera innanlandsflug að hagkvæmari kosti til framtíðar. Loftbrú veitir afsláttarkjör til þeirra sem eiga lögheimili fjarri höfuðborgarsvæðinu og á eyjum. Verkefnið er samhæft verkefni byggða- og samgöngumála og fjármagnað af málaflokki 11.1 *Samgöngur*.

Fjölgun atvinnutækifæra á landsbyggðinni. Lögð er áhersla á að fjölga atvinnutækifærum á landsbyggðinni, m.a. með því að tryggja að búseta hafi ekki áhrif á val á starfsfólki. Þannig hefur ráðuneytum og stofnunum þeirra á höfuðborgarsvæðinu verið falið að skilgreina hvaða störf geta verið unnin án tiltekinnar staðsetningar og að metnir verði kostir þess að staðsetja nýja starfsemi á vegum ríkisins utan höfuðborgarsvæðisins.

Byggðamál þvera flesta málaflokka og hafa með beinum og óbeinum hætti snertifleti við allar sex velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar. Svo dæmi séu tekin styður byggðaáætlun við

⁵ Sjá nánar á: <https://www.althingi.is/altext/148/s/0690.html>

⁶ Sjá nánar á: <http://loftbru.is/>

áherslu um andlegt heilbrigði með framlagi til aðgerðar heilbrigðisráðuneytis sem snýr að því að auka aðgang að geðheilbrigðisþjónustu. Stutt er við öryggi í húsnæðismálum, m.a. með tveimur aðgerðum á byggðaáætlun á ábyrgð Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. Þær miða að því að gera mögulegt að veita einstaklingum stofnstyrki til að byggja íbúðarhúsnæði á svæðum þar sem misgengi byggingarkostnaðar og söluverðs er mikið. Snertiflöturinn við kolefnis-hlutlausu framtíð kemur t.d. fram í þeirri áherslu að stuðlað verði að notkun á vistvænni orku í stað jarðefnaeldsneytis sem felur í sér aðgerðir eins og uppbyggingu innviða fyrir endurnýjanlega orku á landi og í höfnum, stuðning við byggingu smávirkjana og varmadæluvæðingu á köldum svæðum. Að lokum má nefna betri samskipti við almenning en þeirri áherslu er m.a. mætt með því að efla og styðja enn frekar við sóknaráætlanir landshluta.

Sóknaráætlanir landshluta. Tækifæri felast einnig í því að efla sóknaráætlanir landshluta, m.a. með því að samhæfa þær markvisst við aðrar opinberar áætlanir, tengja með beinum hætti við stefnumótun annarra ráðuneyta og valdefla þannig landshlutana og sveitarfélögin innan þeirra. Unnið verður að því að styrkja lýðræðislega aðkomu íbúa að ákvörðunum um byggðamál í gegnum sóknaráætlun landshluta. Áhersla er á að önnur ráðuneyti komi að samningunum, t.d. á sviði nýsköpunar- og loftslagsmála.

Þá felast tækifæri í stuðningi við nýsköpun á landsbyggðinni með nýjum lánaflökkum Bygðastofnunar og með því að samhæfa enn frekar störf atvinnuráðgjafa við sóknaráætlanir landshluta.

Kynjasjónarmið í byggðamálum. Kynjasjónarmið eru mikilvæg í byggðamálum og staða kynjanna ólík í ýmsu tilliti. Í rannsókninni *Byggðafesta og búferlaflutningar: Bæir og þorp á Íslandi vorið 2019*⁷ kemur fram að konur búast frekar við að flytja á brott í framtíðinni en karlar, en ójafnt kynjahlutfall í smærri byggðarlögum virðist ekki síður stafa af minni aðflutningi kvenna en brottflutningi þeirra frá slíkum byggðarlögum. Vísbendingar eru um að minni aðflutningur kvenna sé eitt af einkennum dreifbýlla samfélaga í vanda og utan höfuðborgarsvæðisins eru konur víðast hvar færri en karlar. Við stefnumótun og ákvarðanatöku, sem snýr að jöfnum búsetuskilyrðum og atvinnutækifærum um land allt, verður að taka mið af kynjasjónarmiðum.

Tvær aðgerðir á byggðaáætlun hafa beina skírskotun við kynjajafnrétti. Önnur þeirra snýr að því að fjölga konum í sveitarstjórnnum og verður ráðist í herferð með góðum fyrirvara fyrir sveitarstjórnarkosningar árið 2022. Tölfræði síðustu ára sýnir að karlar eru enn í meirihluta frambjóðenda í 1. sæti og hafa því greiðast aðgengi að sveitarstjórnnum.

Markmið og mælikvarðar

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. Í stefnumótandi byggðaáætlun eru settir fram sex mælikvarðar, tveir við hvert markmið. Mælikvarðarnir verða endurskoðaðir samhliða endurskoðun byggðaáætlunar og áætlað að þeirri vinnu verið lokið á árinu 2021.

⁷ Sjá nánar: https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/byggdafesta/byggdafesta_34bls_2019_net.pdf.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mæli- kvarðar	Staða 2019			Viðmið 2021	Viðmið 2025
			<u>Heilsugæsla</u>	<u>Grunnskóli</u>	<u>Dagvörur.</u>		
1. Jafna aðgengi að þjónustu.	3.8, 1.4, 11.2 16. 10	1.2 Hlutfall þeirra sem eru í innan við 30 kílómetra fjarlægð frá heilsugæslustöð, grunn-skóla og dagvörverslun	Höfuðb. svæði: 100%	Höfuðb. svæði: 100%	Höfuðb. svæði: 100%	Hlutfall þeirra sem eru í innan við 30 km fjarlægð frá heilsugæslustöð lækki ekki miðað við stöðuna árið 2018.	Hlutfall þeirra sem eru í innan við 30 km fjarlægð frá heilsugæslustöð lækki ekki miðað við stöðuna árið 2018.
			Suðurnes: 100%	Suðurnes: 100%	Suðurnes: 100%		
			Vesturland: 92,2%	Vesturland: 98,7%	Vesturland: 92,6%		
			Vestfirðir: 92,7%	Vestfirðir: 95,9%	Vestfirðir: 88,6%		
			N. vestra: 91,4%	N. vestra: 96,8%	N. vestra: 91,6%		
			N. eystra: 98,5%	N. eystra: 99,3%	N. eystra: 97,9%		
			Austurland: 95,2%	Austurland: 97,8%	Austurland: 97,3%		
			Suðurland: 96,9%	Suðurland: 97,3%	Suðurland: 97,6%		
			Atvinnuþátt. Höfuðb. svæði.: 95,9%	Meðal- atvinnu- tekjur ím.kr. Höfuðb. svæði.: 5.633	Viðmiðið er að atvinnuþátttaka og meðal- atvinnu- tekjur lækki ekki.		
			Suðurnes: 92,1%	Suðurnes: 4.959	Viðmiðið er að atvinnuþátttaka og meðal- atvinnu- tekjur lækki ekki.		
Vesturland: 97,3%	Vesturland: 5.288						
Vestfirðir: 97,5%	Vestfirðir: 5.243						
N. vestra: 98,1%	N. vestra: 4.772						
N. eystra: 96,1%	N. eystra: 5.089						
Austurland: 97,4%	Austurland: 5.696						
Suðurland: 97,2%	Suðurland: 4.904						
2. Jafna tækifæri til atvinnu.	8.2, 8.5, 8.6, 8.9 5.b 11.a	2.1 Atvinnuþátttaka og meðal- atvinnu- tekjur.	Atvinnuþátt. Höfuðb. svæði.: 95,9%	Meðal- atvinnu- tekjur ím.kr. Höfuðb. svæði.: 5.633	Viðmiðið er að atvinnuþátttaka og meðal- atvinnu- tekjur lækki ekki.	Viðmiðið er að atvinnuþátttaka og meðal- atvinnu- tekjur lækki ekki.	
			Suðurnes: 92,1%	Suðurnes: 4.959	Viðmiðið er að atvinnuþátttaka og meðal- atvinnu- tekjur lækki ekki.	Viðmiðið er að atvinnuþátttaka og meðal- atvinnu- tekjur lækki ekki.	
	10.3	2.2 Fjöldi starfa í ráðuneytum og stofnunum auglýst „án staðsetningar“.	Upp- lýsinga- öflun stendur yfir.		5%	10%	

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
3. Stuðla að sjálfbærri þróun byggða.	9.1, 9.4, 11.3	Framfærslu- hlutfall ⁸	Höfuðb. svæði.: 63,2% Suðurnes: 56,8% Vesturland: 71,6% Vestfirðir: 67,7% N. vestra: 80,3% N. eystra: 72,3% Austurland: 73,6% Suðurland: 56,8%	Viðmiðið er að framfærslu- hlutfall hækki ekki.	Viðmiðið er að framfærslu- hlutfall hækki ekki.
	5.5, 5.b, 11.a	Lýð-fræðilegir veikleikar. ⁹	Höfuðb. svæði: 2 Suðurnes: 3 Vesturland: 4 Vestfirðir: 3 N. vestra: 4 N. eystra: 5 Austurland: 4 Suðurland: 3 Landið allt: 2	Viðmiðið er að stuðullinn fyrir landsbyggðina hækki ekki meira en fyrir landið allt.	Viðmiðið er að stuðullinn fyrir landsbyggðina hækki ekki meira en fyrir landið allt.

⁸ Framfærsluhlutfall: Hlutfallsfjöldi íbúa í aldurhópi 0–19 ára og 65 ára og eldri af fjölda í aldurhópi 15–64 ára. Í fjármálaáætlun 2020–2024 var yngsti aldurshópurinn 0–14 en hefur verið breytt í 0–19.

⁹ Lýðfræðilegir veikleikar: Landshluti er metinn í áhættuferli ef fæðingartíðni er < 10,6, dánartíðni > 8,9, brottfluttur umfram aðflutta < 0 og hlutfall 0–14 ára undir 17,3%, 15–24 ára undir 12%, 25–54 ára undir 39,1%, 55–64 ára yfir 12%, 65 ára og eldri yfir 19,5%. Færri en 93 konur á 100 karla á aldrinum 15–64 ára.

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 einstaka málaflokka á tímabilinu 2018–2020.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2018	Reikningur 2019	Fjárlög 2020
9 Almanna- og réttaröryggi	28.531	31.514	30.520
09.10 Löggæsla	15.506	16.898	17.111
09.20 Landhelgi	6.561	7.578	7.078
09.30 Ákærvald og réttarvarsla	1.532	1.680	1.734
09.40 Réttaraðstoð og bætur	2.938	3.120	2.376
09.50 Fullnustumál	1.994	2.239	2.221

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að þegnar landsins upplifi öryggi byggt á öflugri löggæslu bæði á sjó og landi, að 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

Stærsta breyting á útgjöldum málefnasviðsins frá gildandi fjármálaáætlun snýr að 13,6 ma.kr. auknu framlagi til að mæta stofnkostnaði við byggingu sameiginlegs húsnæðis fyrir alla viðbragðsaðila á höfuðborgarsvæðinu. Um ræðir húsnæði fyrir ríkislögreglustjóra lögreglustjóran á höfuðborgarsvæðinu, Landhelgisgæsluna, Tollgæsluna, Neyðarlínuna ohf. (112), Slysavarnafélagið Landsbjörg og yfirstjórn Slökkviliðs höfuðborgarsvæðisins. Frumathugun verkefnisins gerir ráð fyrir því að heildarstærð húsnæðisins sé um 26.000 m². Á móti hliðrast til framlög til þyrlukaupa sem falla niður á áætlunartímabilinu en í gildandi fjármálaáætlun var gert ráð fyrir 10 milljörðum króna til verkefnisins árin 2021-2023.

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 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
9 Almanna- og réttaröryggi	30.480	31.875	32.509	34.070	35.880
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	29.655	29.801	30.225	29.817	29.560
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	825	2.074	2.284	4.253	6.320

HELSTU ÁHERSLUR 2021–2025



**AUKIÐ
ÖRYGGI Á
LANDI OG
SJÓ**

**Auka öryggis- og
þjónustustig í leit
og björgun.**

**Skýra markmið og
mælikvarða í
þjónustu og
öryggisstigi
löggæslunnar.**

**Rafrænn flutningur
gagna þvert á
stofnanir
réttarvörslukerfisins
með áherslu á
skilvirka og örugga
þjónustuferla.**

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 Slysavarnafélagið Landsbjörg. Helstu lög sem falla undir málaflokkinn eru lögreglulög, nr. 90/1996, lög nr. 82/2008, um almannavarnir, og lög nr. 75/2019, um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Löggæsla á landinu stendur frammi fyrir ýmsum áskorunum á næstu árum, þar á meðal að tryggja viðunandi fjölda lærðra lögreglumanna og að halda uppi öruggri en jafnframt skilvirkri landamæravörslu. Eitt mikilvægasta skrefið í átt að því að yfirstíga þessar áskoranir er að vinna í samræmi við löggæsluáætlun fyrir árin 2019–2023, en hún setur löggæsluyfirvöldum raunhæf markmið með nothæfum mælikvörðum. Felur hún 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. Eitt markmið löggæsluáætlunar er besta mögulega þjónustustig. Til að uppfylla það er ætlunin að mæla viðbragðstíma vegna útkalla í þeim tilgangi að stytta hann og bæta þannig þjónustuna og samskiptin við almenning. Þá er lögð áhersla á að bæta stöðu kvenna innan lögreglunnar þannig að hlutfall kvenna meðal lögreglumanna verði komið upp í 30% fyrir 2028.

Á undanförunum árum hefur góður arangur náðst í málaflokknunum. Viðbótarfé undanfarinna ára hefur farið til ýmissa brýnna verkefna, m.a. í þágu ofangreindra atriða.

Í samræmi við áherslur ráðherra um aukið samráð og samstarf innan lögreglu var á síðari hluta ársins 2019 lagst í vinnu við að greina og meta þörfina á endurskipulagningu á sviði

löggæslumálefna, einkum hvaða varðar embætti ríkislögreglustjóra. Afrakstur þess birtist í lok síðasta árs með stofnun lögregluráðs. Lögregluráð er formlegur samráðsvettvangur allra lögreglustjóra þar sem tekin eru til umræðu og umfjöllunar öll mikilvæg málefni og verkefni lögreglu. Jafnframt hefur eftirlit með lögreglu verið tekið til endurskoðunar í því skyni að efla það og styrkja.

Á árinu 2019 fór fram endurúttekt á sviði Schengen-samstarfsins um það hvernig Ísland uppfyllir skyldur sínar á sviði landamæravörslu. Niðurstaða þeirrar úttektar kvað á um að ekki væru lengur alvarlegir veikleikar á landamærastjórn og -vörslu íslenskra stjórnvalda. Verður áfram unnið að úrbótum í samræmi við aðgerðaáætlun stjórnvalda.

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 2021, og upplýsingakerfi um heimild til ferðar (ETIAS).

Markmið og mælikvarðar

Löggæsluáætlun var gefin út af ráðherra í maí 2019. 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 setja markmið og mælikvarða um störf hennar. Þannig verður unnt að útdeila fjármagnin innan málaflokksins með gagnsæri og skilvirkari hætti en áður hefur tíðkast.

Stefnt er að því að efla löggæslu enn frekar, m.a. með því að leggja meiri áherslu á meðferð ofbeldisbrota, skipulagða glæpastarfsemi og almenna löggæslu, t.d. með því að fjölga menntuðum lögreglumönnum. Þá er allt kapp lagt á að efla landamæravörslu sem er sívaxandi hluti löggæslu og mikilvægur þáttur í öryggismálum þjóðarinnar.

Samkvæmt löggæsluáætlun hafa tvö markmið verið skilgreind fyrir málaflokkinn.

1. **Besta mögulega þjónustustig.** Markmið um þjónustustig lögreglu snýr að neyðarútkallsþjónustu, afbrotavörnum, rannsóknnum mála, þjónustu og hjálp og öryggistilfinning almennings.
2. **Hæsta mögulega öryggisstig.** Markmið um öryggisstig snýr að áhættustigi, framkvæmd áhættumats/áhættuskoðunar og öryggistilfinningu lögreglumanna.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Besta mögulega þjónustustig.		Viðbragðstími vegna útkalla.	Þróun mælinga á viðbragðstíma og nauðsynlegri tæknivæðingu.	Mælingar liggi fyrir um viðbragðstíma í öllum umdæmum landsins.	Viðbragðstími lögreglu verði innan við tíu 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 F3 og F4.

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
	5.2, 16.1	Hlutfall þeirra sem hafa orðið fyrir kynferðisbroti og tilkynntu það til lögreglu.	Ekki liggja fyrir mælingar árið 2019 en af þeim sem urðu fyrir kynferðisbroti tilkynntu 7% það til lögreglu árið 2018.	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 aukist á tímabilinu.
		a. hlutfall þeirra sem sögðu lögreglu skila mjög eða frekar góðu starfi.			
	16.4, 16.5	b. Hlutfall þeirra sem sögðust mjög eða frekar ánægð með þjónustu lögreglu.* Engin mæling fór fram 2019 svo miðað er við stöðu 2018.	a) 85% b) 86%	a) 90% b) 90%	a) 90% b) 90%
2. Hæsta mögulega öryggisstig.	11.5, 11.6	Áhættumæling í umdæmum lögreglu.	Í undirbúningi.	Komin til framkvæmdar í öllum umdæmum.	Áhættustig 2025 verði hvergi hærra en gult.

*<https://www.logreglan.is/vidhorf-til-logreglu-konnun-a-vidhorfum-almennings-til-thjonustu-og-starfa-logreglunnar-2017/>

Markmið 3 var tekið út þar sem ekki var unnt að útfæra það á þann hátt að markmiðið fæli í sér nothæfan mælikvarða sem sýnt gæti mælanlegan árangur næstu fjögur árin.

09.2 LANDHELGI

Verkefni

Meginverkefni málaflokksins eru m.a. löggæsla á hafinu umhverfis landið, gæsla fullveldis og landamæraeftirlit á hafi, leit og björgun á hafi, aðkallandi sjúkraflutningar, sprengju-eyðingar og sjómælingar. Undir málaflokkinn 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, opnunar 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. Unnið er að mælingum á hafsbotninum við Ísland með nútímataækni. Ábyrgðarsvæði Íslands vegna leitar og björgunar er tæplega tvöfalt stærra en íslenska efnahagslögsagan. Landhelgisgæslan fer með formennsku í samtökum strandgæslustofnanna norðurskaufríkjanna (Arctic Coast Guard Forum) til tveggja ára sem hófst í apríl 2019.

Ákveðið hefur verið að fresta til ársins 2021 fyrirhuguðum þyrlukaupum. Leigusamningur um núverandi þyrlur verður framlengdur og hann útvíkkaður þannig að hann nái einnig til þriðju þyrlunnar sem kemur í stað TF Líf sem er í eigu ríkissjóðs. Fyrir árslok 2021 verður ákveðið hvort farið verður í útboð á þremur leiguþyrlum eða kaupum eins og upphaflega var gert ráð fyrir. Flugskýli Landhelgisgæslunnar er frá árinu 1943 og ítrekaðar athugasemdir hafa verið gerðar varðandi brunavarnir, öryggismál og aðbúnað starfsfólks. Til að leysa það er gert ráð fyrir að núverandi flugskýli Landhelgisgæslunnar á Reykjavíkflugvelli verði stækkað og núverandi viðbyggingar rifnar. Þannig er gert ráð fyrir að skýlin geti rúmað viðhald og geymslu á núverandi flugflota Landhelgisgæslunnar.

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, þar á meðal samningsbundin þjónusta við NATO. Fjölgun þyrluáhafna úr fimm í sex árið 2019 og öflugri þyrlur hafa aukið viðbragðsgetuna frá því að vera tryggð rúmlega helming ársins í það að vera tryggð 73% ársins frá áramótum til miðs ágúst 2020. Aukin viðbragðsgeta skýrist þó að nokkru leyti af því að vegna COVID hefur ekki verið unnt að senda áhafnir í flugherma erlendis eins og annars hefði verið. Árið 2019 tók Landhelgisgæslan tvær mun nýrri og öflugri leiguþyrlur í notkun. Þá var eftirlitsdróni frá EMSA í prufuverkefni hér á landi í nokkra mánuði. Með nýrri þyrlum og fjölgun þyrluáhafna hefur viðbragðsgetan aukist og er stofnuninni gert betur kleift að sinna eftirlitshlutverki sínu

Fullnægjandi öryggis- og þjónustustig í leit og björgun á hafinu umhverfis Ísland gerir ráð fyrir að björgunarþjónusta með varðskipi innan efnahagslögsögu Íslands sé möguleg innan 24 klukkustunda. Árið 2019 voru úthaldsdagar varðskipa rétt um 360. 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. Huga þarf að breyttum skipakosti til að styrkja þjónustu og viðbragðsgetu en auka um leið hagkvæmni. Má m.a. í því efni horfa til nýrra orkugjafa sem er í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um kolefnishlutlausu framtíð. Dómsmálaráðuneytið hefur hafið vinnu við greiningu á þörfum Landhelgisgæslunnar varðandi varðskip og áhafnir á þau ásamt Landhelgisgæslunni og utanaðkomandi sérfræðingum.

Landhelgisgæslan ræður yfir flugvél til að sinna löggæslu og eftirliti á hafi úti. Fullnægjandi öryggis- og þjónustustig í leit og björgun innan leitar- og björgunarsvæðis Íslands gerir ráð fyrir að björgunarþjónusta með flugvél sé mögulega innan sex klukkustunda. Flugvélin 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 samhliða því sem þetta er þáttur í því að Ísland sinni skyldum sínum gagnvart stofnuninni.

Landhelgisgæslan mun áfram halda uppi öflugu 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 almannaöryggi á landi.

Markmið og mælikvarðar

Tvö markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn:

1. Tryggja almannaöryggi, 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.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Tryggja almannaöryggi löggæslu og eftirlit í auðlindalögsögu Íslands.	13.1, 13.2, 16.2, 16.6, 14.1, 14.4	Landamæraeftirlitsferðir í skip.	0	6	24
		Viðbrögð við greiningum á gervitunglamyndum. ¹	80%	90%	100%
		Fjöldi skyndiskoðana.	258	250	250
2. Viðbúnaður í leit og björgun verði í samræmi við Landhelgisgæslu-áætlun	13.1, 13.2, 16.2, 16.6, 14.1, 14.4	Björgunarþjónusta með þyrilu innan efnahagslögsögu Íslands er möguleg innan sex klukkustunda allt árið.	53%	80%	100%
	16.6	Björgunarþjónusta með varðskipi innan efnahagslögsögu Íslands er möguleg innan 24 klukkustunda allt árið (klst./dagar).	48 tímar 360 dagar á ári. Ótrygg geta fimm daga á ári.	48/365	48/365
		Björgunarþjónusta með flugvél innan leitar- og björgunarsvæðis Íslands er möguleg innan sex klukkustunda allt árið.	20%	57%	90%

09.3 ÁKÆRVALD 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.

¹ LHG fær 90 gervitunglamyndir á ári frá EMSA til greiningar á mengun og skipum.

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. Á þetta við um flestöll ákærvaldsembætti í landinu. Helsta áskorun ákærvaldsins fyrir næstu ár er fjölgun mála og hvernig skuli bregðast við þeirri þróun. 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 ríkar kröfur til ákæranda og stendur fyrir árlegu skyldunámskeiði fyrir þá sem hefja störf hjá ákærvaldinu sem og símenntun fyrir starfandi ákærændur.

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. Alþjóðlegt samstarf hefur mikla þýðingu á sviði menntunar og miðlunar þekkingar sem er til þess fallið að efla gæði innan ákærvaldsins hér á landi, auk þess sem það auðveldar rannsóknir á milli landa. Þá snúa breytt og aukin verkefni einnig að gildistöku samnings um evrópsku handtökuskipunina og auknu eftirliti með hlustunum og sérstökum rannsóknaraðgerðum.

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. Dómsmálaráðuneytið óskar reglulega eftir gögnum um innleiðingu aðgerðaáætlunarinnar og benda þær upplýsingar til að árangur sé að nást í þessum málaflokki.

Varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka eru mikilvægur liður í að standa vörð um trúverðugleika og tiltrú á fjármálakerfið. Aðgerðir þessu tengdar eru viðtækar og kalla á aðkomu margra innan stjórnkerfisins. 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. Á árinu 2019 var af hálfu FATF fundið alvarlega að annmörkum á innleiðingu tilmæla FATF hér á landi og vörnum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Ákvað FATF að setja Ísland á lista samtakanna yfir þau ríki sem teljast hafa ófullnægjandi varnir. Þá var samþykkt sérstök aðgerðaáætlun fyrir Ísland þar sem tilgreindar voru þær aðgerðir sem talið var að þyrfti að ráðast í til að efla varnir Íslands á þessu sviði.

Ríkislögmaður annast fyrir hönd ríkisins rekstur dómsmála sem höfðuð eru gegn því, meðferð bótakrafna og álitsgerðir.

Helstu óvissuþættir í rekstri eru fjölgun dómsmála og að hvert dómsmål er umfangsmeira en áður að jafnaði. Álag hefur aukist mikið frá því að embættið hóf að sinna fyrirsvari fyrir Mannréttindadómstól Evrópu (MDE) árið 2016. 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. Til að mæta auknu álagi hjá embættinu er rekstrargrunnur þess styrktur um 30 m.kr. Við það gefst tækifæri til þess að efla starfsemina og mæta þeim áskorunum sem embættið stendur frammi fyrir. Óbyggðanefnd heyrir einnig undir málaflokkinn en verksvið nefndarinnar tekur til alls lands innan íslensks forráðasvæðis. Nefndin hefur nú lokið málsmeðferð á tæplega 89% af flatarmáli landsins alls, að frátöldum eyjum og skerjum umhverfis landið. Nefndin hefur skipt meginlandinu niður í 16 svæði og er að jafnaði eitt þeirra tekið fyrir í einu og að auki er miðað

við að eyjar og sker umhverfis landið teljist 17. svæðið í þessu tilliti. Málsmeðferð nefndarinnar er nú lokið á 13 af þessum svæðum.

Nú er 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.

Markmið og mælikvarðar

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, unnið í samræmi við málsmeðferðarreglur og 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 liggja skýr mörk þjóðlendna** og eignarlanda á landinu öllu, þar með talið eyjum umhverfis landið, eigi síðar en 2024.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Aðgangur að réttarvörslukerfinu sé greiður, unnið í samræmi við málsmeðferðarreglur og af vandvirkni og mannréttindi virt í hvívetna.	16.3, 16.6, 16.10	Unnið að mælikvörðum fyrir lögreglu og ákærvald varðandi rannsókn og ákærumeðferð sakamála.	Fjögur embætti hafa sett sér markmið varðandi málsmeðferðartíma í tilteknum brota-flokkum.	Öll embætti hafi sett sér markmið málsmeðferðartíma og gæði máls-meðferðar sem ríkis-saksóknari samþykkir.	Öll embætti geti uppfyllt sett markmið.
2. Öryggi almennings, gagna og upplýsinga sé tryggt.	16.6, 16.10	Rafrænt gagnaflæði/ þjónustugátt sem uppfylli kröfur um viðunandi gagnaöryggi fyrir viðkvæm gögn.			Gagna-samskipti milli stofnana réttarvörslukerfisins og ytri aðila er þeim tengist verði að fullu rafræn.
3. Að fyrir liggja skýr mörk þjóðlendna og eignarlanda á landinu öllu, þar með talið eyjum umhverfis landið, eigi síðar en 2024.	16.6	Hlutfall landsvæða sem óbygðanefnd hefur úrskurðað um.	12 af 17 svæðum lokið.	15 af 17 svæðum lokið.	17 af 17 svæðum lokið.

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 brotaþola 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.

Markmið og mælikvarðar

Eðli málaflokksins er með þeim hætti að ekki verður fjallað um markmið og aðgerðir varðandi starfsemi hans.

09.5 FULLNUSTA

Verkefni

Meginverkefni málaflokksins eru fullnusta refsinga, framkvæmd gæsluvarðhalds, 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 innheimtumiðstöð 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 refsíðoma, nr. 56/1993, og lög um fullnustu refsíðoma sem kveðnir hafa verið upp í Danmörku, Finnlandi, Noregi eða Svíþjóð, o.fl., nr. 69/1963.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Þrátt fyrir mikla uppbyggingu og viðbót með tilkomu fangelsisins á Hólmsheiði hafa fangelsin ekki getað sinnt fullnustu allra dæmdra fangelsisrefsinga og vararefsinga en fjöldi þeirra sem biðu afplánunar óskilorðsbundinna fangelsisrefsinga var 552 í lok árs 2019. Mikilvægt er að draga úr bið eftir afplánun og koma í veg fyrir fyrningu refsinga en þeim fjölgaði talsvert síðustu ár og voru að jafnaði 33 á árunum 2014–2018 en á árinu 2019 fækkaði þeim niður í 16 sem rekja má til sérstaks átaksverkefnis sem Fangelsismálastofnun fór í varðandi samfélagsþjónustu.

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 er á ábyrgð heilbrigðisráðuneytis að framfylgja. Þann 1. janúar 2020 tók nýtt þverfaglegt geðheilsuteymi til starfa innan fangelsanna sem veita mun markvissa, samfellda og einstaklingsmiðaða geðheilbrigðisþjónustu við fanga meðan á afplánun stendur. Geðheilsuteymið mun einnig bjóða upp á fíknimeðferð og tryggja að innan sólarhrings frá komu í fangelsi skuli gerð kerfisbundin upphafsskimun vegna líkamlegs og geðræns heilbrigðisástands og áverkaskoðun ásamt nauðsynlegum fyrirmælum um lyfjameðferð. Innan sjö daga skal síðan gerð ítarlegri heildarskimun samkvæmt nýjustu klínísku leiðbeiningum. Með hliðsjón af nýju geðheilsuteymi er brýnt að skilgreina verklag og ábyrgð innan fangelsanna. Gera þarf skýran greinarmun á innkomu- og þjónustumati og áhættumati sem Fangelsismálastofnun framkvæmir nú og skimun heilbrigðisþjónustu sem geðheilsuteymi fangelsanna mun sinna.

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 málefnasvið 20. Endurskoða þarf einnig í því sambandi umgjörð og umsýslu náms í fangavarðafræðum.

Fangelsið á Litla-Hrauni á sér 90 ára sögu og byggingar og aðbúnaður bera þess merki. Heildstæð hönnun á Litla- Hrauni í takt við notkun hefur aldrei átt sér stað og ávallt er verið að reyna að notast við gamlar og stundum úreltar byggingar til að leysa vanda dagsins í dag. Núverandi byggingar gagnast ekki til aðgangsstýringar og aðskilnaðar fangahópsins sem gerir það að verkum að erfitt er að hamla fíkniefnadreifingu og líkur á ofbeldi aukast. Unnið er að þarfagreiningu sem felur í sér tillögur að aðstöðubreytingum til að ná tókum á þeim vanda sem fangelsið glímir við.

Einnig þarf að ráðast í ákveðnar endurbætur í fangelsunum á Kvíabryggju og að 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 um aðstöðu fangavarða, fanga og heilbrigðisstarfsfólk. Áhættumat hefur verið framkvæmt í öllum fangelsum landsins og komu þar fram ábendingar og athugasemdir sem nauðsynlegt er að bregðast við.

Fangelsismálastofnun hefur jöfnum höndum ráðist í aðgerðir sem lúta að kolefnishlutleysi í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar. Má þar nefna auknar áherslur á flokkun á sorpi, útskipti á bílum sem hafa notað jarðefnaeldsneyti yfir í rafmagnsbíla og uppsetningu á rafmagnshleðslustöðvum. Áfram verður unnið að bættri orkunýtingu í öllum fangelsum landsins.

Markmið og mælikvarðar

Þrjú markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn.

1. Fullnustuyfivöld tryggi að sérstök og almenn varnaðaráhrif refsinga séu virk og að stuðla að farsælli aðlögun dómpöla að samfélaginu.
2. Fullnustuyfivöld verði í stakk búin til að fullnusta refsingar með öruggum, skilvirkum og árangursríkum hætti í samræmi við samfélagslega og tæknilega þróun.
3. Öryggi almennings, gagna og upplýsinga sé tryggt.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Fullnustuyfivöld tryggi að sérstök og almenn varnaðaráhrif refsinga séu virk.		Tölur um endurkomu.	20%	Endurkomutíðni hækki ekki.	Lækka endurkomutíðni í <20%.
		Talning dómpöla á boðunarlista.	520	300	100
		Talning fyndra refsinga.	35	0	0

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
2. Fullnustuyfírvöld verði í stakk búin til að fullnusta refsingar með öruggum, skilvirkum og árangursríkum hætti í samræmi við samfélagslega og tæknilega þróun.		Breytingar í samræmi við þarfagreiningu sem stuðla að öruggari og betri aðstæðum fyrir bæði fanga og starfsmenn.	Nýr mælikvarði	Unnið að viðmiðum 2020 og þróun til næstu ára byggð á þarfagreiningu.	Aðstæður í samræmi við þarfagreiningu.
3. Öryggi almennings, gagna og upplýsinga sé tryggt.		Rafrænt gagnaflæði/þjónustugátt sem uppfylli kröfur um viðunandi gagnaöryggi fyrir viðkvæm gögn.			Gagnasamskipti milli stofnana réttarvörslukerfisins og ytri aðila sem þeim tengjast verði að fullu rafræn.

10 Réttindi einstaklinga

UMFANG

Málefna sviðið nær yfir starfsemi stjórnvalda sem miðar með einum eða öðrum hætti að því að veita einstaklingum þjónustu og tryggja grundvallarréttindi þeirra. Starfsemi málefna sviðsins er á ábyrgð dómsmálaráðherra og skiptist það í eftirfarandi fimm málaflokka:

- 10.1 *Persónuvernd*
- 10.2 *Trúmál*
- 10.3 *Sýslumenn*
- 10.4 *Stjórnsýsla dómsmálaráðuneytis*
- 10.5 *Útlendingamál*

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefna sviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2018-2020.

<u>Heildarútgjöld í m.kr.</u>	<u>Reikningur</u> 2018	<u>Reikningur</u> 2019	<u>Fjárlög</u> 2020
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnsýsla dómsmála	16.248	16.484	16.809
10.10 Persónuvernd	219	292	305
10.20 Trúmál	7.513	7.450	7.685
10.30 Sýslumenn	2.851	2.987	3.252
10.40 Stjórnsýsla dómsmálaráðuneytis	1.380	1.389	1.537
10.50 Útlendingamál	4.287	4.366	4.031

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

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.

Meginmarkmið málefna sviðsins eru:

- Réttindi einstaklinga séu gerð skýr og aðgengileg með greinargóðri upplýsingagjöf stjórnvalda
- Fagleg og skilvirk málsmeðferð stjórnvalda
- Ánægja viðskiptavina með þjónustu hennar og gæði


FJÁRMÖGNUN

Meginbreyting útgjalda á áætlunartímabilinu lýtur að aðhaldskröfu sem gerð er til málefna sviðsins.

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 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnýsla dómsmála	17.095	16.620	16.570	16.841	16.715
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	17.059	16.552	16.502	16.773	16.647
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	36	69	68	68	68

HELSTU ÁHERSLUR 2021–2025

 <p>BÆTT ÞJÓNUSTA</p>	<p>Styrking stafrænna innviða Bætt þjónusta við borgarana og betri nýting ríkisfjármuna með aukinni stafrænni málsmeðferð og gagnvirkri upplýsingagjöf.</p>	<p>Upplýsingagjöf og fræðsla gagnvart starfsfólki og þjónustubegum svo málsmeðferðin verði í senn samræmdari og vandaðri.</p>	<p>Endurskoðun ferla Tækniframfarir kalla á annan þankagang og nauðsynlega endurskoðun verklags.</p>
---	--	--	---

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, veitir umsagnir við setningu laga og reglna sem þýðingu hafa fyrir persónuvernd og afgreiðir leyfisumsóknir.

Um persónuvernd gilda lög nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, auk ákvæða í ýmsum sérlægum.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Umhverfi persónuverndar hefur tekið stakkaskiptum vegna tæknibyltinga 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.

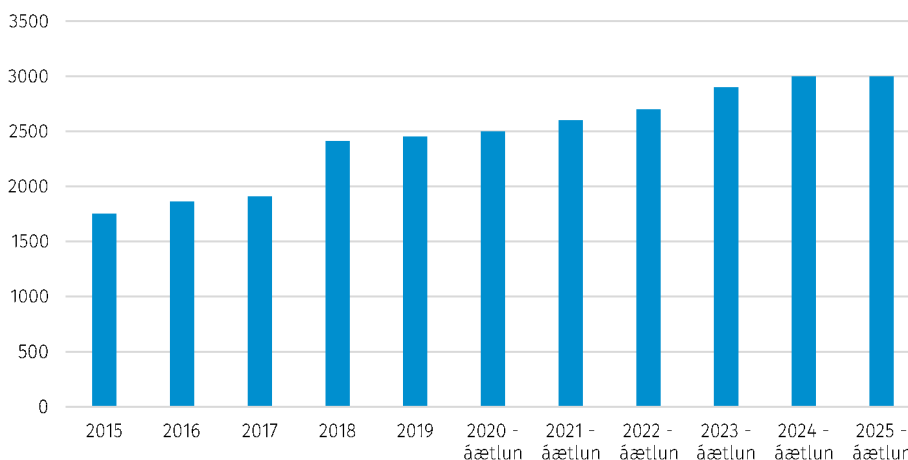
Sú staðreynd að notkun á nettengdri tækni, sem er greinanleg niður á einstaklinga, ryður sér til rúms í hverjum geira samfélagsins á fætur öðrum eykur enn á verkefni og skyldur Persónuverndar, sbr. þegar nettengd tækni er nýtt á sviði heilbrigðisþjónustu, í menntakerfinu eða í fjármálaumhverfi. Þessi 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. Evrópureglugerð um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga er ætlað að mæta þessum áskorunum og þar með tryggja öfluga persónuvernd einstaklinga óháð þeirri tækni sem er notuð til vinnslu persónuupplýsinga.

Persónuverndarlögin, sem tóku gildi 15. júlí 2018, færðu Persónuvernd umfangsmikil ný verkefni og valdheimildir við gildistöku þeirra og hlutverk stofnunarinnar er því enn víðtækara en áður.

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 hefur þátttaka Persónuverndar í Evrópska persónuverndarráðinu aukið 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).

Aukið álag á stofnuninni endurspeglast m.a. í auknum málafjölda.

Fjöldi nýrra mála á ári og spá til 2025



Brugðist hefur verið við auknum skyldum með því að auka fjárheimildir til Persónuverndar á síðustu árum. Fjárheimildir árið 2016 voru 101,6 m.kr. en á fjárlögum 2019 voru fjárheimildir komnar í 288,4 m.kr. Gríðarlegar breytingar hafa orðið á starfsemi stofnunarinnar og í ágúst 2019 tók nýtt skipurit Persónuverndar gildi. Þá var verklagi jafnframt breytt til að takast betur á við þann fjölda mála sem Persónuvernd berast, sem og í þeim tilgangi að stytta málsmeðferðartíma. Auknar fjárheimildir hafa verið nýttar til þess að efla mannauð og þekkingu ásamt því að endurnýja málaskrárkerfi og vefsíður.

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.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Stytting málsmeðferðartíma.	16.6	Málsmeðferðartími (skipt eftir flokkum mála) í samræmi við þau viðmið sem sett hafa verið í 90% tilvika.	Málsmeðferðartími frá viku, upp í þrjú ár.	60% mála afgreidd innan eins og hálfis árs.	70% mála afgreidd innan árs.
	16.10	Fjöldi mála til afgreiðslu og fjöldi óafgreiddra mála í lok árs.	Ný mál: 2.454. Mál til meðferðar: 3.625. Afgreidd mál: 2.915. Óafgreidd mál í árslok: 710.	Ný mál: 2.600 Óafgreidd mál í árslok: 750	Jafnvægi náð milli innkominna og lokinna mála á ári.
2. Aukin ánægja viðskiptavina með þjónustu og gæði hennar.	16.6, 16.10	Viðhorf til Persónuverndar (þjónustukönnun).	Jákvæðni: 48% þekking: 27,8%	Jákvæðni: 60% þekking: 40%	Jákvæðni: 65% þekking: 60%
3. Greinarbetri upplýsingagjöf um réttindi einstaklinga.	16.6	Skor í UT-úttekt ¹ á gæðum vefsíðu fari ekki undir 80 af 100.	83 (2017)	85	90

10.2 TRÚMÁL**Verkefni**

Undir málaflokkinn falla útgjöld til starfsemi þjóðkirkjunnar og kirkjugarða. Þá fellur einnig undir trúmál úthlutun sóknargjalda til skráðra lífsskoðunar- og trúfélaga.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Á undanförunum árum hefur skráðum trú- og lífsskoðunarfélögum og meðlimum þeirra fjlgjað 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.

Nýr viðbótarsamningur íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar var undirritaður þann 6. september 2019. Markmiðið með viðbótarsamningnum er að stórauka fjárhagslegt sjálfstæði þjóðkirkjunnar. Í samræmi við það eru ríki og kirkja sammála um að einfalda mjög allt laga- umhverfi og fyrirkomulag á þeim greiðslum sem þjóðkirkjan fær úr ríkissjóði. Með sérstakri viljayfirlýsingu sem fylgdi samningnum er gerð nánari grein fyrir þeim lagabreytingum sem stefnt skuli að og hafa þær þegar verið staðfestar.

Þá er gerð sú meginbreyting að kirkjan tekur sjálf við öllum starfsmönnum sínum og starfsmannamálum. Þær greiðslur sem kirkjan fær samkvæmt samkomulaginu munu hér eftir taka breytingum á þeim sömu almennu launa- og verðlagsforsendum sem liggja til grundvallar fjárlögum hvers árs.

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.

Með þessu nýja samkomulagi er stigið mjög stórt skref í þá átt að þjóðkirkjan verði fyrst og fremst trúfélög sem beri sjálft ábyrgð á eigin rekstri og fjárhag. Kirkjan nýtur enn stuðnings íslenska ríkisins líkt og kveðið er á um í stjórnarskrá Lýðveldisins en fjarlægist það mjög að vera ríkisstofnun með þessum samningi. Fyrir liggja áform um að auka sjálfstæði kirkjunnar enn frekar og tryggja efnisatriði viðbótarsamkomulagsins með frumvarpi til laga um ný heildarlög um þjóðkirkjuna. Í því verði lagaumhverfið einfaldað enn frekar og ákvarðanir um skipan mála í kirkjunni, sem nú er kveðið á um í lögum, verði í enn ríkara mæli færð til kirkjuþings.

10.3 SÝSLUMENN

Verkefni

Undir málaflokkinn fellur starfsemi sýslumannsembættanna sem eru níu talsins og fara með staðbundið framkvæmdarvald ríkisins í héruðum. Kjarnastarfsemi embættanna er fjölbreytt og á margvíslegum sviðum en almennt er þeim skipt í eftirtalda flokka: Fjölskyldumál, andlát og dánarbú, leyfi og löggildingar, skírteini, vegabréf og vottorð, þinglýsingar, staðfestingar og skráningar, nauðungarsölur og fullnustugerðir, gjöld og innheimta og önnur þjónusta, svo sem umboð Tryggingastofnunar og Sjúkratrygginga Íslands. Hver sýslumaður fer jafnframt með sérverkefni á landsvísu og má þar nefna í dæmaskyni innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar, heimagistingu, ættleiðingar, bætur til þolenda afbrota, útgáfu Lögbirtingablaðsins og umsjón með skipulagsskrám sjálfseignarstofnana, en sérverkefnin eru nú 30 talsins. Um sýslumenn gilda lög nr. 50/2014, um framkvæmdarvald og stjórnslu ríkisins í héraði, og eru umdæmismörk þeirra ákveðin með reglugerð. Árlega tilnefna sýslumenn úr sínum hópi þrjá fulltrúa í Sýslumannaráð. Hlutverk ráðsins er að vinna að stefnumótun og öðrum verkefnum sem varða öll sýslumannsembættin og leiða til úrbóta í störfum sýslumanna eða löggjöf sem um verkefni þeirra gildir.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Helstu áskoranir málaflokksins tengjast náið þremur velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar; kolefnishlutlausri framtíð, grósku í nýsköpun og betri samskiptum við almenning. Undanfarin ár hafa sýslumannsembættin glímt við erfiðan rekstrargrundvöll en með fjárlögum fyrir árið 2020 var fjárheimild málaflokksins hækkuð varanlega um 150 m.kr. til þess að styrkja rekstur embættanna með áherslu á niðurgreiðslu skulda, eflingu starfseminnar og stafræna innviði. Með auknum fjárheimildum skapast tækifæri fyrir embættin til að auka vægi stafrænnar málsmeðferðar með því bjóða upp á nýjar og skilvirkari aðferðir í þjónustu sýslumanna, svo sem sjálfsafgreiðslu vottorða og staðfestinga, rafræn eyðublöð og tengingar starfskerfa við aðrar opinberar skrár. Almennigur mun með tímanum geta nýtt sér stóran hluta af þjónustu sýslumanna hvar og hvenær sem er án þess að þurfa að gera sér sérstaka ferð á næstu sýsluskrifstofu. Þannig stuðla markmið málaflokksins að því að minnka losun og bindingar á gróðurhúsalofttegundum, auk þess að stuðla að framþróun í tæknilausnum.

Ljóst þykir að innleiðing rafrænna þinglýsinga mun með tímanum hafa áhrif á rekstur embættanna og mönnun í málaflokknum. Stefnt er að því að rafrænar þinglýsingar hefjist fyrir lok árs 2020 en á sama tíma verður áfram unnið með verkefnastofu um stafrænt Ísland að áframhaldandi þróun kerfisins og innleiðingu síðari áfanga.

Næstkomandi ár verður áfram unnið með og útfærðar þær hugmyndir sem fram komu í úttekt ráðgjafa á stöðu sýslumannsembættanna í landinu og ábendingum Ríkisendurskoðunar í skýrslu um samanburð milli sýslumannsembættanna, útgefinni í mars 2019. Árið 2019 hóf dómsmálaráðuneytið greiningarvinnu sem fólst í endurmati á útgjöldum sýslumannsembættanna. Sú vinna fólst m.a. í greiningu á rekstri embættanna og tækifærum til að styrkja

þau, þar á meðal með auknum verkefnum og innleiðingu stafrænnar málsmeðferðar. Verkefnið hefur leitt í ljós tækifæri til hagræðingar í málaflokknum með aukinni samvinnu embætta, endurskoðun stofnanauppbyggingar og eftir atvikum breyttu verklagi við framkvæmd starfans. Litið er svo á að framangreindir þættir séu líklegir til að styrkja rekstrargrundvöll embættanna til lengri tíma. Stefnt er að birtingu skýrslu um niðurstöðu greiningarinnar fyrir lok árs 2020 þar sem fram koma m.a. tillögur að umbótaverkefnum í framangreindum tilgangi.

Áframhaldandi þróun og úrbætur á starfskerfum sýslumanna skapa tækifæri til að bæta þjónustuna við almenning og nýta rekstrarfé embættanna betur. Með því að nýta í auknum mæli þau úrræði sem tæknin býður upp á má byggja upp kerfi sem bæði einfaldar stjórnarsýsluframkvæmdina og stytta málsmeðferðartímann með því að koma erindum til meðferðar á greiðari og öruggari hátt en nú er. Betrubætt starfskerfi gegna þannig veigamiklu hlutverki við að fylgja eftir skilgreindum viðmiðum um málshraða og samræmdu verklagi milli embætta. Með því að innleiða m.a. verkbókhald og verklagsreglur í starfskerfin og bæta aðgengi að tölfræðiupplýsingum verður unnt að tryggja betra utanumhald og eftirfylgni með málum og þannig bæta þjónustuna við almenning. Þá mun tenging starfskerfanna við island.is jafnframt bæta upplýsingagjöfina gagnvart almenningi og einfalda birtingar ýmissa erinda, sem aftur leiðir til hagræðis fyrir embættin og almenning. Reiknað er með að áframhaldandi þróun og hönnun upplýsingakerfis sýslumannsembættanna, ásamt frekari greiningar- og stefnumótunarynnu í tæknimálum sýslumanna, standi yfir næstu árin. Við forgangsröðun verkefna verður eins og fyrr horft til þess hvað skilar notendum og þjónustuþegum mesta hagræðinu. Mikilvægt er að hafa hugfast að samfélagslegir þættir, eins og hagtölur, íbúasamsetning, búseta og lagabreytingar, útskýra að vissu leyti þróun málafjölda hjá sýslumannsembættunum. Á uppgangstímum má t.d. ætla að verkefni tengd atvinnulífnum, 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 og mælikvarðar

Í fyrsta lagi ber að nefna markmiðið um bættu ímynd sýslumannsembættanna, bæði inn og út á við, en því markmiði verður náð með því að styrkja rekstur embættanna þannig að þau geti betur sinnt lögmæltum verkefnum. Í öðru lagi ber að nefna markmiðið um að bæta stafræna þjónustu sýslumanna með innleiðingu rafrænnar stjórnarsýslu og þróun upplýsingakerfa sýslumanna. Nútímavædd stjórnarsýsluframkvæmd 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 bættrar upplýsingagjafar.

Að lokum er stefnt að því markmiði að samræma málsmeðferðina þannig að verklagsreglur og þjónustustig verði sambærilegt hjá öllum embættunum. Þegar stjórnvöld sinna eins fjölbreyttum verkefnum og sýslumenn gera, allt frá útgáfu staðfestinga og vottorða til álagningar skatts, gengur ekki að ósamræmi sé milli embætta um framkvæmd verkefna.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Bætt ímynd sýslumanns-embættanna.	16.6	Ánægja viðskiptavina (hlutfall þeirra sem eru mjög ánægðir, frekar ánægðir og hvorki né). ²	82%	83%	85%
	16.6	Traust almennings (hlutfall þeirra sem bera fullkomið traust, mjög mikið traust, frekar mikið traust eða hvorki né). ³	88%	89%	90%
	16.6, 16.10, 5b, 9.1	Heildarskor í UT-úttekt á gæðum vefsíðu (skor yfir). ⁴	76. (Staðan 2017)	85	90
2. Að bæta stafræna þjónustu sýslumanna.	16.6	Fjöldi móttækinnna rafrænna eyðublaða í starfskerfin.		Viðmið sett.	Unnið í samræmi við sett viðmið.
	16.6	Hlutfall rafrænna færslna í sjálfvirka þinglýsingu.		50%	80%
3. Að efla samræmda málsmeðferð.	16.6, 16.10	Fjöldi daga í afgreiðslu erinda (flokkað eftir málaflokkum í starfskerfunum).		Viðmið sett.	Unnið í samræmi við sett viðmið.

Í fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024 voru markmiðin skilgreind sem bætt ímynd sýslumanns-embættanna, framþróun í rafrænni stjórnarsýslu og upplýsingakerfi og samræmd málsmeðferð. Markmiðið um framþróun hefur verið umorðað og felst nú í því að bæta stafræna þjónustu sýslumanna. Inntak markmiðsins er það sama þrátt fyrir þessa breytingu.

10.4 STJÓRNSÝSLA DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIS**Verkefni**

Undir stjórnarsýslu dómsmálaráðuneytis falla t.d. rekstur ráðuneytisins, Stjórnartíðindi og Schengen-landamærasjóður. Verkefni dómsmálaráðuneytisins varða m.a. dómstóla, réttarfar, almannavarnir, löggæslu, mannréttindi, trúmál og kosningar.

Ísland er þátttakandi í sjóði 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. Almennt markmið sjóðsins er að stuðla að háu öryggisstigi í Evrópu og greiða samtímis fyrir lögmætri för fólks með samræmdri og öflugri vörslu ytri landamæranna og skilvirkri afgreiðslu Schengen-vegabréfsáritana.

² Könnunin sem er framkvæmd af Gallup ber heitið „Ánægja með þjónustu sýslumanna, heildarskýrsla – öll embætti“.

³ Könnunin sem er framkvæmd af Gallup ber heitið „Ánægja með þjónustu sýslumanna, heildarskýrsla – öll embætti“.

⁴ UT-úttektin „Hvað er spurnið í opinbera vefi?“ sem snýst um að kanna gæði opinberra vefsíðna er gerð annað hvert ár: www.ut.is.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Réttarvörslugáttin. Markmiðið með verkefninu er að gögn réttarvörslukerfisins verði aðgengileg rafrænt þvert á stofnanir með öruggum hætti. Einnig að ferlar verði endurskoðaðir við vinnslu gagna með tilliti til nýrrar tækni og lögum breytt til samræmis. Markmiðið er einnig að bætt verði yfirsýn yfir réttarvörsluferfið í heild, t.d. tölfærði, tímalínu máls og rekjanleika. 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 verkefninu við önnur verkefni verkefnastofunnar, auk þess sem það styður mjög vel við markmið ríkisstjórnarinnar um að stafræn þjónusta verði meginmargmið hin opinbera við almenning, stofnanir og fyrirtæki.

Undanfarin tvö ár hefur verið unnin greining á því hvernig best sé að leysa þetta viðamikla verkefni með því að byggja á þeim innviðum sem eru til staðar í hlutaðeigandi stofnunum. Markmiðið er að árið 2025 verði hægt að senda gögn að fullu stafrænt á milli stofnana í réttarvörsluferfinu. Ein af stóru áskorunum sem skoða þarf og finna lausn á er eignarhald og rekstur á kerfi sem þessu. Í dag er engin miðlæg stýring á upplýsingatæknimálum hjá ríkinu né hjá þeim stofnunum sem um ræðir og því eitt af verkefnum á tímabilinu 2020–2025 að finna því farveg til framtíðar. Án þess næst ekki sá ávinningur sem þessu kerfi er ætlað að skila.

Þrátt fyrir að ekki sé hafin vinna við að smíða það kerfi sem á að leysa þessa gagnaflutninga hefur náðst ákveðinn árangur á árunum 2019–2020. Gögn í ákveðnum málum flæða nú á milli með rafrænum hætti byggt á fyrirbyggjandi tæknilausnum. Á næstu árum verður unnið markvisst að því að fjölga þeim, bæði með því að nýta þá innviði sem eru til staðar í dag og með því að koma þeim að fullu í stafrænt ferli í réttarvörslugáttinni sem fer í smíði á þessu ári.

Ásamt vinnu við réttarvörslugátt er markvisst unnið að því að koma erindum og bréfum til almennings á stafrænt form með því að nýta pósthólfíð á island.is, má sem dæmi nefna að nú fara sektarboð þá leið.

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 sífelldra breytinga eru stöðugt að koma upp nýjar áskoranir þegar kemur að mannréttindavernd. Öfgahyggja og útlendingahatur eru t.d. vaxandi áhyggjuefni víða um heim og er baráttan gegn slíkri þróun mikilvægur liður í að tryggja áframhaldandi vernd mannréttinda.

Markmið og mælikvarðar

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.

10.5 ÚTLENDINGAMÁL

Verkefni

Undir málaflokkinn heyrir starfsemi Útlendingastofnunar og kærunefndar útlendingamála samkvæmt lögum um útlendinga, nr. 80/2016, og gildandi reglugerðum á málefnasviðinu. Útlendingastofnun annast stjórnsýslulega meðferð umsókna og erinda vegna vegabréfsáritana, dvalarleyfa, ríkisborgaréttar, alþjóðlegrar verndar og brottvísana. Stofnunin ber ábyrgð á þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd með eigin móttöku- og búsetuúrræðum og 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 stjórnsýslunefnd með sömu valdheimildir og ráðherra sem úrskurðaraðili á æðra stjórnsýslustigi.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Bekking hefur aukist umtalsvert í málaflokksnum á undanförunum árum og því eru nú til staðar forsendur til að takast betur á við úrlausnarefnið og huga að stefnumótunarvinnu fyrir framtíðarskipulag málaflokksins. Hvað verndarmálin varðar hefur reynst erfitt að spá fyrir um fjölda umsókna um alþjóðlega vernd á ári hverju og á það við bæði hér á landi sem erlendis. Gera þarf ráð fyrir sveiflum í þessum málum með tilheyrandi ófyrirsjáanleika varðandi útgjöld. Áskorun næstu ára er að greina betur 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.

Mikilvægt er að málaflokkurinn sé ekki rekinn sem átaksverkefni, heldur að starfsemi stofnunarinnar og fjármögnun málaflokksins geti tekið mið af stöðunni hverju sinni þannig að hægt sé að bregðast við fjölgun og fækkun umsækjenda með nauðsynlegum mannafla og úrræðum í þjónustu.

Útlendingastofnun heldur utan um þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd. Fjöldi einstaklinga í þjónustu er sá þáttur sem hefur mest áhrif á útgjöld fjárlagaliðar stofnunarinnar. Mikill árangur hefur náðst í að fækka tilhæfulausum umsóknum um vernd, auk þess sem Útlendingastofnun hefur almennt tekist að stytta afgreiðslutíma umsókna. Þá hafa afköst í afgreiðslu mála jafnframt aukist en árið 2019 voru afgreidd 40% fleiri mál en árið á undan.

Þrátt fyrir styttri afgreiðslutíma Útlendingastofnunar hefur umsækjendum um alþjóðlega vernd í þjónustu fjölgað en að meðaltali voru 590 einstaklingar í þjónustu í hverjum mánuði árið 2019. Fjölgunin skýrist m.a. af því að kærunefnd útlendingamála bærust fleiri mál til meðferðar en áður. Þrátt fyrir að kærunefndin hafi náð að afgreiða fleiri mál árið 2019 en árið 2018 náði nefndin ekki að afgreiða jafn mörg mál og nefndin fékk til meðferðar. Málsmeðferðartími hjá kærunefnd útlendingamála lengdist óverulega á síðasta ári eða um fimm daga. Markmið þessa árs er að auka afköst í afgreiðslu mála hjá kærunefndinni og leggja áherslu á skilvirka afgreiðslu mála. Fjöldi þeirra einstaklinga sem dvelja hér á landi meðan beið er framkvæmdar á ákvörðun stjórnvalda hefur jafnframt áhrif á þessa stöðu.

Í kjölfar úttekta 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 héraðs lokað úrræði fyrir útlendinga sem bíða endursendingar. Unnið er áfram að mati á nauðsynlegu umfangi og æskilegu rekstrarfyrirkomulagi slíks úrræðis.

Undanfarið misseri má merkja fjölgun í umsóknum um alþjóðlega vernd frá einstaklingum sem hafa dvalist í öðrum Schengen-ríkjum 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 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.

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.

Umsóknum um dvalarleyfi hefur fjölgað umtalsvert síðustu ár og hefur það falið í sér nýjar áskoranir fyrir Útlendingastofnun. Ný og betrubætt upplýsingakerfi eru talin fela í sér tækifæri til að vinna gegn löngum málsmeðferðartíma, enda sé stafræn málsmeðferð talin líkleg til að stytta afgreiðslutíma umsókna og bæta þjónustuna við umsækjendur í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnar. Rafræn þjónusta getur því skipt sköpum þegar kemur að vandaðri og skilvirkri afgreiðslu umsókna um dvalarleyfi.

Helstu áskoranir í málaflokknum tengjast náið þremur velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar; kolefnislausri framtíð, grósku í nýsköpun og betri samskiptum við almenning. Bætt upplýsingakerfi og rafræn afgreiðsla á meirihluta þeirra umsókna sem stofnunin fær myndi auka aðgengi fyrir almenning að stofnuninni og hægt væri að nýta sér þjónustuna hvar sem er í heiminum og á hvaða tíma sólarhrings sem er, sem er sérstaklega mikilvægt fyrir þennan málaflokk þar sem fólk sem þarf að hafa samskipti við stofnunina er stutt viðs vegar um heiminn. Slíkt myndi jafnframt stuðla að því að minnka losun og bindingar á gróðurhúsalofttegundum.

Markmið og mælikvarðar

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. Greinarbetri upplýsingagjöf um réttindi einstaklinga.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
	16.6, 16.9, 16.10	Fjöldi daga þar til niðurstaða í dvalarleyfi liggur fyrir.	75	40	35-40
1. Fagleg og skilvirk málsmeðferð stjórnvalda.	16.6, 16.9, 16.10	Fjöldi daga þar til niðurstaða um alþjóðlega vernd liggur fyrir.	ÚTL: 144 KNÚ: 61	ÚTL: 90 KNÚ: 90	ÚTL: 90 KNÚ: 90
	16.6, 16.9, 16.10	Fjöldi einstaklinga í þjónustu á mánuði.	590	450 við lok árs	300 við lok árs

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
2. Aukin ánægja viðskiptavina og almennings.	16.6, 16.9, 16.10, 5.b	Hlutfall rafræna umsókna um endurnýjun dvalarleyfa og ríkisborgararétt hækkki.	Ekki hafið.	30%	90%
3. Greinarbetri upplýsingagjöf um réttindi einstaklinga.	16.10	Skor í UT-úttekt á gæðum vefsíðu fari ekki undir 80 af 100.	68 (Mæling frá 2017.)		

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 stjórnsýslu og að teknu tilliti til þess að rafræn stjórnsýsla stuðli að styttri málsmeðferðartíma, bættri þjónustu og betri, öruggari og skilvirkari samskiptum við samstarfsaðila þykir rétt að til staðar sé mælikvarði sem endurspeglir það.

11 Samgöngu- og fjarskiptamál

UMFANG

Málefнасviðið 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 málefнасviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2018–2020.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2018	Reikningur 2019	Fjárlög 2020
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	41.450	45.264	47.737
11.10 Samgöngur	38.903	42.914	45.462
11.20 Fjarskipti	1.692	1.371	1.391
11.30 Stjórnsýsla samgönguráðuneytis	856	979	883

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefнасviðsins er sameiginleg fyrir öll málefнасvið 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

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 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	58.765	48.844	46.556	41.866	40.241
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	17.984	17.813	17.922	17.822	17.722
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	40.781	31.031	28.634	24.044	22.519

HELSTU ÁHERSLUR 2021–2025

 ÖRUGGARA
SAMFÉLAG

Stórsókn í vegamálum með flýtingu framkvæmda og nýrri fjármögnun.

Jöfnun aðgengis að þjónustu með eflingu innanlandsflugs og háhraðatengingum í dreifbýli.

Aukin samkeppnishæfni með áherslu á net- og rafmagnsöryggi ásamt traustu sambandi við útlönd.

11.1 SAMGÖNGUR**Verkefni**

Undir málaflokkinn falla þrjár stofnanir og þjónustusamningar um rekstur flugvallakerfisins og flugleiðsöguþjónustu. Samgöngustofa fer með stjórnslu 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, sér um almenningssamgöngur, auk þess að sinna ýmsum samgöngurannsóknum. Rannsóknarnefnd samgönguslysa 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 eru í gildi þjónustusamningar við Isavia ohf. um rekstur flugvalla innan lands þar sem kveðið er á um opnunartíma og þjónustustig flugvallanna. Auk þess annast fyrirtækið viðhald, framkvæmdir, þjónustu á flugvallakerfinu og flugleiðsögu.

Í þingsályktun um samgönguáætlun¹ er mörkuð stefna stjórnvalda til 15 ára sem nánar er útfærð í aðgerðaáætlun² til fimm ára, samkvæmt lögum um samgönguáætlun. Samgönguáætlun er samhæfð við aðrar stefnur og áætlanir eins og við á.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Helstu áskoranir í samgöngukerfinu hafa undanfarin ár tengst almennum hagvexti samhliða hröðum vexti í ferðaþjónustu. Vöxtur í ferðaþjónustu hefur skapað fjárfestingarþörf víða, sérstaklega í vegakerfinu en einnig á flugvöllum. Þar við bætist að vöxturinn hófst mitt í samdráttarskeiði árána eftir bankahrunið en á þeim árum var fjárfesting í samgönguinnviðum lág í sögulegu samhengi og til varð mikil uppsöfnuð þörf, bæði í nýfjárfestingum og viðhaldi. Annar fylgifyrirkomur aukinna umsvifa í ferðaþjónustu og aukinnar umferðar um vegi er að þörf fyrir þjónustu hefur aukist umtalsvert, ekki síst í formi snjómoksturs og hálkuvana. Sú þjónusta er mikilvægt umferðaröryggismál og grundvöllur fyrir heilsársferðamennsku hér á landi.

Nýjar áskoranir í samgöngum snúa að afleiðingum COVID-19 heimsfaraldursins. Má þar helst nefna almenningssamgöngur þar sem tekjur hafa dregist verulega saman og mikil óvissa er um tekjumyndun á næstunni. Sérstöku tímabundnu fjárfestingarátaki ríkisstjórnarinnar hefur verið hrundið af stað til að mæta ýmsum afleiðingum heimsfaraldursins. Heildarfjárfesting í

¹ Sjá nánar á: <https://www.althingi.is/alttext/150/s/0599.html>

² Sjá nánar á: <https://www.althingi.is/alttext/150/s/0598.html>

samgöngumálum í fyrsta hluta átaksins, sem samþykkt var á Alþingi í mars 2020 og nær fram til apríl 2021, er 6,5 ma.kr. Í því felast tækifæri til að halda áfram og hraða uppbyggingu samgangna sem og að auka öryggi. Fjármálaáætlun endurspeglar áframhald á fjárfestingarátaki í samgöngumálum eða sem nemur tæplega 27 ma.kr. á tímabilinu.

Mikil tækifæri felast í því til framtíðar að nýta hina svokölluðu samvinnuleið í uppbyggingu og fjármögnun samgönguframkvæmda til þess að tryggja að þjóðhagslega hagkvæmar framkvæmdir verði unnar fyrr en ella. Lög um samvinnuverkefni við vegaframkvæmdir voru samþykkt á Alþingi á vorþingi 2020.

Í samgöngum er það stöðug áskorun að draga eins og mögulegt er úr neikvæðum áhrifum á umhverfið. Þannig tengjast samgöngumál velsældaráherslu um kolefnislausu framtíð sterkum böndum en samgöngur eru metnar sem hlutfallslega stór þáttur í heildarlosun gróðurhúsalofttegunda.

Uppsöfnuð fjárfestingarþörf, ferðaþjónusta og umhverfismál eru því stærsta viðfangsefni samgöngustofnana sem fást við stjórnsýslu, öryggismál, eftirlit, þjónustu, viðhald og framkvæmdir.

Flugvellir. Fjárveitingar til viðhalds og nýframkvæmda á flugvöllum hafa lækkað mikið að raungildi undanfarinn áratug þrátt fyrir hækkun síðustu árin. Fjármunum er forgangsraðað í brýnustu verkefni, rekstur og viðhald áætlanafflugvalla í grunnneti. Uppsöfnuð þörf er fyrir viðhald flugvalla innan lands sem nemur um 7–8 ma.kr. með nauðsynlegri endurnýjun flugbrauta og flughlaða á alþjóðaflugvöllum utan Keflavíkur, þ.e. á Reykjavíkurflugvelli, Akureyrarflugvelli og Egilsstaðaflugvelli. Í samræmi við áherslur ríkisstjórnar um að fjölga gáttum til landsins er nú unnið að því að stækka flugstöðina á Akureyri með það að markmiði að hún sé betur í stakk búin að taka á móti auknu alþjóðlegu flugi. Þá verður flughlaðið einnig stækkað til að tryggja öryggi loftfara á flugvelli og styrkja hlutverk flugvallarins sem varaflugvallar. Þar að auki verður unnið að viðhaldi á flugvöllum víða um land, svo sem á Reykjavíkurflugvelli, Vestmannaeyjaflugvelli, Ísafjarðarflugvelli, Þórshafnarflugvelli, og tilteknum lendingarstöðum, s.s. á Norðfirði. Aukið framlag til flugvalla í gegnum sérstakt tímabundið fjárfestingarátak nemur á árinu 2020 ríflega 800 m.kr. og á tímabili fjármálaáætlunar um 3,8 ma.kr.

Unnið er að því að endurskipuleggja rekstur alþjóðaflugvalla landsins og uppbyggingu þeirra. Stefnan er að með uppbyggingu þeirra verði afkastageta þeirra aukin með það að markmiði að þeir geti betur nýst sem varaflugvellir fyrir millilandaflug þegar Keflavíkurflugvöllur lokast. Þannig geta flugrekendur sparað umtalsverðar fjárhæðir, m.a. með því að bera minna eldsneyti en flytja þess í stað fleiri farþega eða farm.

Hafnir og sjóvarnir. Umsvif í höfnum aukast jafnt og þétt. Hvað varðar þróun í vöruflutningum um hafnir hafa þeir aukist á árabílinu 2010–2017 um tæp 28%, þ.e. úr um 6 milljónum tonna árið 2010 í tæplega 7,7 milljónir tonna árið 2017. Hafnir eru 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. Víða er kominn tími á endurnýjun hafnarkanta, stálþilja og fleiri hafnarmannvirkja. 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 undanföllum árum og gerir samgönguáætlun nú ráð fyrir í kringum 1 ma.kr. á ári til þeirra verkefna.

Við undirbúning tillögu að 15 ára samgönguáætlun 2020–2034 sóttu sveitarfélög um framlag til framkvæmda á höfnum fyrir um 36 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar þar sem hlutur ríkisins gæti numið allt að 18 ma.kr. Framlag ríkissjóðs til nýrra hafnarframkvæmda, að frádregnum hafnarframkvæmdum á eldri áætlun, auk framkvæmda við vita og sjóvarnir er um

9,5 ma.kr. og því er nauðsynlegt að forgangsraða framkvæmdunum. Styrkjum til framkvæmda er forgangsraðað annars vegar í þágu öryggis og hins vegar í þágu atvinnuuppbyggingar.

Ýmis stór verkefni hafa hlotið loforð um framlög úr Hafnarbótasjóði má nefna nýjan hafnarkant við Sundabakka á Ísafirði, lengingu Norðurgarðs á Grundarfirði, endurbyggingu stálþíls á Djúpvavogi og endurbyggingu Bjólfsbakka á Seyðisfirði.

Verkefni sem ekki hafa enn hlotið loforð um fjármögnun eru til að mynda hafnir í Reykjanesbæ vegna Njarðvíkurhafnar og á Sauðárkróki þar sem umfangsmiklar framkvæmdir til atvinnuþróunar hafa verið í undirbúningi og í Þorlákshöfn þar sem ráðgert er að breyta höfninni einkum til þess að bregðast við áformum um aukna vörflutninga.

Sérstakt tímabundið fjárfestingaráttak ríkisstjórnarinnar tekur einnig til hafnarframkvæmda en árið 2020 var samþykkt að verja 750 m.kr. til fjárfestinga í höfnum. Meðal verkefna sem eru þar fjármögnuð má telja landfyllingu austan hafnar á Bildudal auk dýpkunar og grjótgaraðaverkefna í Ólafsvík, á Þórshöfn og á Sauðárkróki. Á tímabili fjármálaáætlunar er gert ráð fyrir aukningu til hafna í gegnum fjárfestingaráttak að fjárhæð 577 m.kr.

Umferð og vegakerfið. Umferð á vegum hefur aukist verulega undanfarin ár. Þannig hefur umferð á hringvegi aukist um 35% milli árana 2015 og 2019. Á sama tímabili jókst umferð á höfuðborgarsvæðinu um rúmlega 20%, á Keflavíkurvegi um 45%, um Hvalfjarðargöng um 38% og umferð um hringveginn að meðaltali um 35%. Viða um land eru dæmi um enn meiri aukningu, þá sérstaklega þar sem ferðamannastraumurinn er þyngstur. Þessi mikla umferðaraukning á vegum landsins hefur leitt til samsvarandi aukinnar þarf fyrir viðhald, þjónustu og nýframkvæmdir. Þá fylgir umferðaraukningu aukin hætta á slysum í umferðinni sem þarf að bregðast við. Hins vegar hefur umferð á árinu 2020 dregist tímabundið saman fyrir áhrif COVID-19, svo sem vegna takmarkana á landamærunum og fækkunar ferðamanna.

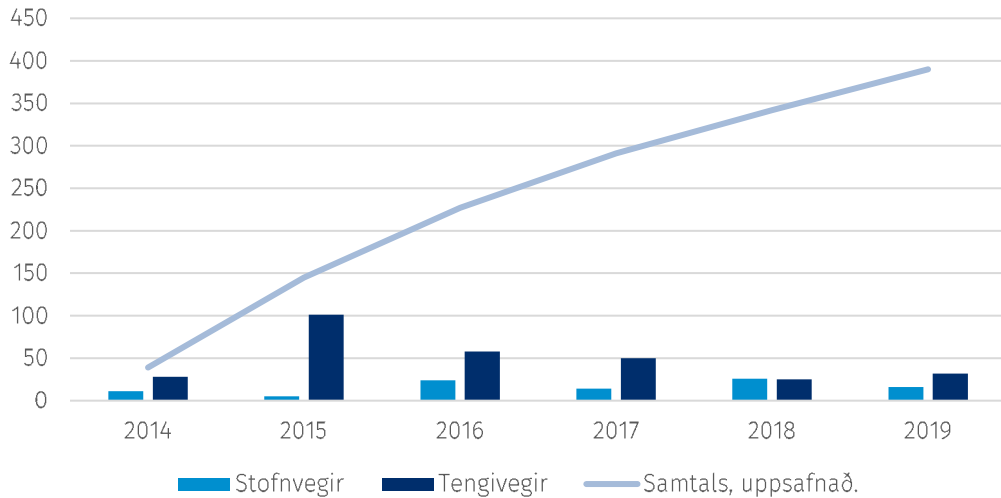
Mörg tækifæri eru til að auka greiðleika og öryggi umferðar í vegakerfinu. Á næstu árum verður unnið við margar brýnar framkvæmdir og má þar nefna tvöföldun Reykjanesbrautar, Suðurlandsvegur og Vesturlandsvegur um Kjalarnes, Skagastrandarveg, Vestfjarðaveg um Gufudalssveit, veg um Borgarfjörð eystri, brú yfir Jökulsá á Fjöllum. Í samgönguáætlun 2020–2024 er gert ráð fyrir framlagi til Fjarðarheiðarganga.

Hluti af sérstöku tímabundnu fjárfestingaráttaki til að vinna gegn samdrætti í hagkerfinu í kjölfar heimsfaraldurs eru vegaframkvæmdir. Árið 2020 er tæplega 5 ma.kr. varið aukalega til framkvæmda á vegakerfinu í tengslum við fjárfestingaráttakið og á tímabili fjármálaáætlunar er fyrirhugað að verja sem nemur ríflega 22 ma.kr. aukalega. Þá er á tímabili fjármálaáætlunar áætlað að verja ríflega 135 ma.kr. til framkvæmda og viðhalds á vegakerfinu. Mikilvægar framkvæmdir sem stefnt er að því að framkvæma sem samvinnuverkefni, sbr. ný lög um samvinnuverkefni við vegaframkvæmdir, eru t.d. ný Ölfusárbrú, láglendisvegur og göng í gegnum Reynisfjall, nýr vegur um Öxi, Sundabraut, brú yfir Hornafjarðarfljót og nýr vegur sem jafnframt leggur af fimm einbreiðar brýr. Áfram verður áttak í lagningu á bundnu slitlagi á stofnvegum í grunnneti utan hálendis.

Um nokkurt skeið voru fjárfirlög til viðhalds vegakerfisins takmörkuð og undir því sem talið er nauðsynlegt til að halda í horfinu. Uppsöfnuð viðhaldsþörf vegakerfisins er nú metin vera á bilinu 50–60 ma.kr. Framlag til viðhalds vegakerfisins hefur aukist frá um það bil 6 ma.kr. 2016 í tæpa 11 ma.kr. á ári samkvæmt fimm ára samgönguáætlun 2020–2024. Á tímabili fjármálaáætlunar er stefnt að því að ríflega 135 ma.kr. fari í nýframkvæmdir og viðhald vega. Síðastliðin ár hefur umferð um þjóðvegi hér á landi aukist talsvert, ekki síst yfir vetrarmánuðina. Þegar umferðarþunginn hefur náð næsta þrepi í fjölda bíla að meðaltali yfir daginn færast viðkomandi vegur upp um þjónustuflokk og kostnaður eykst. Þörf fyrir vetrarþjónustu fyrir aðra ferðamáta, svo sem göngur og hjólandi, hefur einnig vaxið með fjölgun gangandi og hjólandi. Mikilvægi góðrar þjónustu fyrir öryggi í samgöngum er óumdeilt. Framlög til þjónustu hafa því aukist talsvert undanfarin þrjú ár eða samtals um 1,8

ma.kr. Ríflega 6 ma.kr. er varið til þjónustu á vegakerfinu á ári eða ríflega 30 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar. Þrátt fyrir hækkun framlaga til þjónustu eru enn til staðar væntingar um meiri þjónustu á vegakerfinu bæði í þágu umferðaröryggis og til að liðka fyrir sameiningu sveitarfélaga.

Nýlögð á bundnu slitlagi á stofnvegum og tengivegum 2014–2019. Alls voru lagðir um 390 km af bundnu slitlagi á vegi sem ekki höfðu áður haft bundið slitlag.



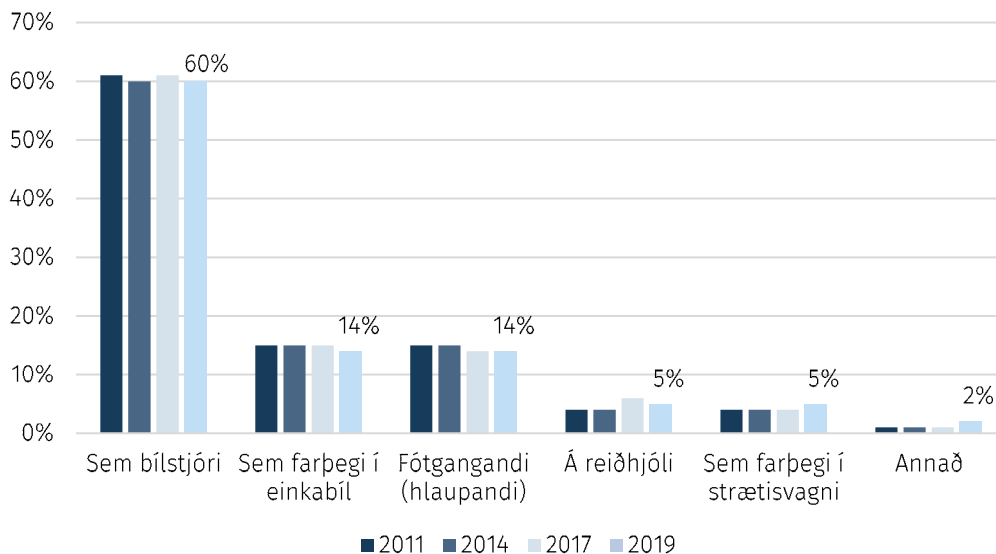
Almenningssamgöngur. Ný stefna í almenningssamgöngum milli byggða í lofti, láði og legi er hluti af tillögu að samgönguáætlun 2020–2034. Lögð er áhersla á að ferðalög með almenningssamgöngum verði samkeppnishæf við það að ferðast einn í bíl. Í samræmi við stjórnarsáttmála verður unnið að því að jafna aðstöðumun íbúa á landinu og bæta aðgengi að miðlægrri þjónustu í höfuðborginni með því að gera innanlandsflug að hagkvæmari kosti fyrir íbúa landsbyggðarinnar. Verkefnið gengur undir heitinu Loftbrú³. Niðurgreiðsla flugfarmaíða hófst í september 2020 og stefnt er að áframhaldandi niðurgreiðslu á tímabili fjármálaáætlunar. Verkefnið er samhæft verkefni byggða- og samgöngumála. Þann 1. janúar 2020 tók Vegagerðin yfir rekstur almenningssamganga á landi af landshlutasamtökum sveitarfélaga, fyrir utan Austurland. Vinna er hafin við að innleiða hina nýju stefnu en liður í því er að bjóða út akstur í nýju leiðakerfi árið 2020. Einnig verður hafin vinna við það að tryggja að upplýsingar um leiðakerfi allra almenningssamganga verði gerðar aðgengilegar í sameiginlegri gátt. Á árinu 2020 er gert ráð fyrir því að samkomulag ríkis og Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um eflingu almenningssamganga verði endurskoðað í samræmi við viljayfirlýsingu þar um sem undirrituð var samhliða undirritun samgöngusáttmála. Í þeirri viljayfirlýsingu er gert ráð fyrir að samkomulagið verði framlengt um 12 ár, þ.e. til ársins 2034.

Samgöngusáttmálinn. Þörf fyrir umfangsmiklar samgöngubætur á höfuðborgarsvæðinu hefur umferð aukist hratt á síðustu árum. Umferð á stofnbrautum hefur aukist ásamt tilheyrandi töfum og umhverfisáhrifum. Sömuleiðis hafa áskoranir í umhverfismálum auk stefnu-breytingar í skipulagsmálum svæðisins kallað á breyttar ferðavenjur þannig að fleiri sjái sér fært að ganga, hjóla eða nýta sér almenningssamgöngur í stað ferða með einkabíl. Á grunni

³ Sjá nánar: <http://loftbru.is/>

Þeirra áskorana hófu fulltrúar ríkis og sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu að leggja drög að uppbyggingaráætlun í samgöngum svæðisins haustið 2018.

Ferðavenjur á höfuðborgarsvæðinu 2011–2019. Stefnt er að því að hlutdeild gangandi, hjólandi og almenningssamgangna aukist í samtals 42% fyrir árið 2040.



Haustið 2019 náðist samkomulag á milli ríkisins og sex sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um umfangsmestu uppbyggingu samgönguinnviða í sögu höfuðborgarsvæðisins, svokallaðs samgöngusáttmála. Í sáttmálanum birtist uppbyggingaráætlun til 15 ára fyrir stofnvegi, borgarlínu, hjóla- og göngustíga auk annarra aðgerða sem stuðla að auknu öryggi og betra flæði, svo sem á sviði umferðarstýringar. Markmið uppbyggingarinnar eru að með þeim aukist lífsgæði íbúa á höfuðborgarsvæðinu með því að:

- stuðla að greiðum, skilvirkum, hagkvæmum og öruggum samgöngum,
- stuðla að því að ná loftslagsmarkmiðum stjórnvalda um sjálfbært, kolefnislaust borgarsamfélag,
- stuðla að auknu umferðaröryggi,
- tryggja skilvirka framkvæmd og umgjörð verkefnis.

Framkvæmdirnar eru fjármagnaðar með beinu framlagi af samgönguáætlun, framlagi frá sveitarfélögum, með ábata af sölu og þróun Keldnaland og með upptöku svokallaðra flýti- og umferðargjalda. Alþingi samþykkti á vorþingi 2020 frumvarp til laga um að stofna opinbert hlutafélag um uppbyggingu samgönguinnviða á höfuðborgarsvæðinu og er því ætlað að halda utan um framkvæmdaáætlunina, þróun Keldnaland og umsjón með innheimtu flýti- og umferðargjalda. Þessar samgöngubætur styðja við velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um kolefnislausu framtíð.

Tækniframfarir og nýsköpun. Tækniframfarir og nýsköpun hafa löngum verið lykilþáttur í að auka greiðleika samgangna og færa samfélög nær hvert öðru. Til framtíðar verður að teljast líklegt að tæknin muni ekki síður skipa stóran þátt í að draga úr óæskilegum ytri áhrifum samgangna, svo sem á umhverfið og í forni slysa. Það er því töluverð áskorun að hagnýta tækni og nýsköpun inn í málaflokkinn.

Fjarskiptatækni veitir mikil tækifæri til framfara í samgöngum. Má þar t.d. nefna rauntímamiðlun upplýsinga til vegfarenda og aukin samskipti farartækja sín á milli og við innviði. Aukin sjálfvirknivæðing farartækja gerir sömuleiðis ýmsar kröfur til innviða en líklegt verður að teljast að þau áhrif muni aukast til framtíðar. Lausnir sem byggjast á upplýsingatækni gætu sömuleiðis reynst fýsilegar við innheimtu notendagjalda af umferð og gætu boðið upp á að gjöld taki mið af notkun eftir stað og stund og nái þannig að endurspeгла betur endurheimtur á ytri kostnaði samgangna.

Mikil gerjun er í þróun margvíslegra farveitna sem m.a. byggist á deililausnum. Markmiðið þar er ekki síst að hægt sé að veita vegfarendum betri þjónustu en í boði er í dag fyrir lægra verð og auka þannig greiðleika og hagkvæmni samgangna.

Að endingu má svo telja til nýja ferðamáta en dæmi um slíkt er svokallað örflæði. Til örflæðis teljast lausnir á borð við rafknúin hlaupahjól (rafskútur) og deilihjól sem gætu skipað stóran sess í framtíðinni í þéttbýli. Þar stuðla létt farartæki með umhverfisvænum orkugjöfum að því að lágmarka umhverfisáhrif, auk þess sem notkun þeirra getur stutt við notkun annarra ferðamáta á borð við almenningssamgöngur.

Ein lykilaðgerð stefnu í almenningssamgöngum milli byggða er tilkoma sérstakrar upplýsingagáttar allra ferðamáta. Það er dæmi um lausn sem byggist á fjarskiptatækni og bætir aðgengi að almenningssamgöngum. Þar að auki er slík gátt lykilkáttur í því að auðvelda vegfarendum að átta sig á öðrum hugsanlegum valmöguleikum, svo sem í formi örflæðis- eða deililausna. Enn fremur styður tilkoma slíkrar gáttar við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar, svo sem varðandi grósku í nýsköpun og bætt samskipti við almenning.

Kynjasjónarmið í samgöngum. Rannsóknir⁴ hafa sýnt töluverðan kynbundin mun á notkun samgöngukerfisins sem endurspeglast m.a. í því að konur eru einungis skráðar fyrir þriðjungi bíla þrátt fyrir að vera helmingur íbúa. Þá eru ökutæki kvenna almennt smærri og vistvænni. Konur búa almennt nær vinnustað en karlar og því eru vinnusóknarsvæði þeirra minni. Rannsóknir⁵ á vegum ráðuneytisins gefa til kynna að marktæk stytting ferðatíma hefur meiri áhrif á vinnusóknarsvæði kvenna en karla vegna flóknari og fjölbreyttari samfélagslegra hlutverka kvenna. Þannig má telja líklegt að tenging þéttbýliskjarnanna á Mið-Austurlandi með jarðgöngum myndi hafa jákvæð áhrif á jafnrétti.

Konur á landsbyggðinni eru nokkru tekjulægri en karlar og hefur það m.a. áhrif á möguleika þeirra við að nýta innanlandsflug. Í tillögu að þingsályktun um samgönguáætlun 2020–2034 er lögð sérstök áhersla á að við forgangsöröðun samgönguverkefna verði jafnréttissjónarmið höfð til hliðsjónar. Þar að auki skal leita leiða til að auka hlut kvenna í samgöngugreinum sem búa við mikinn kynjahalla. Til dæmis eru konur um 1% sjómanna og 12% flugmanna. Sérstakt átaksverkefni er hafð með það að markmiði að fjölga konum í samgöngustörfum og er sjónum í fyrstu beint að siglingum.

⁴[https://www.vegagerdin.is/Vefur2.nsf/Files/Greining_a_framtid_innanlandsflugs/\\$file/Greining_a_framt%C3%AD%C3%B0_innanlandsflugs.pdf](https://www.vegagerdin.is/Vefur2.nsf/Files/Greining_a_framtid_innanlandsflugs/$file/Greining_a_framt%C3%AD%C3%B0_innanlandsflugs.pdf)

⁵[https://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/ferdamynstur_og_vinnusoknarsvaedi_Vestfirdir/\\$file/Fer%C3%B0amynstur%20og%20vinnus%C3%B3knarsv%C3%A6%C3%B0i_Vestfir%C3%B0ir%20\(002\).pdf](https://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/ferdamynstur_og_vinnusoknarsvaedi_Vestfirdir/$file/Fer%C3%B0amynstur%20og%20vinnus%C3%B3knarsv%C3%A6%C3%B0i_Vestfir%C3%B0ir%20(002).pdf),
[http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/Vinnusoknarmynstur_Mid_Austurland/\\$file/Vinnus%C3%B3knarmynstur%20og%20vinnus%C3%B3knarsv%C3%A6%C3%B0i_Austurland.pdf](http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/Vinnusoknarmynstur_Mid_Austurland/$file/Vinnus%C3%B3knarmynstur%20og%20vinnus%C3%B3knarsv%C3%A6%C3%B0i_Austurland.pdf),
[http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/Ferdamynstur_ferdafjoldi_hofudborgarsvaedid/\\$file/Fer%C3%B0amynstur_og_fer%C3%B0afj%C3%B6ldi_h%C3%B6fu%C3%B0borgarsv%C3%A6%C3%B0i%C3%B0.pdf](http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/Ferdamynstur_ferdafjoldi_hofudborgarsvaedid/$file/Fer%C3%B0amynstur_og_fer%C3%B0afj%C3%B6ldi_h%C3%B6fu%C3%B0borgarsv%C3%A6%C3%B0i%C3%B0.pdf),

[http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/ferdamynstur_vinnusoknasvaedi_akranes_selfoss_hveragerdi/\\$file/Fer%C3%B0amynstur%20og%20vinnus%C3%B3knarsv%C3%A6%C3%B0i%20Akranes_Selfoss_Hverage rdi.pdf](http://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/ferdamynstur_vinnusoknasvaedi_akranes_selfoss_hveragerdi/$file/Fer%C3%B0amynstur%20og%20vinnus%C3%B3knarsv%C3%A6%C3%B0i%20Akranes_Selfoss_Hverage rdi.pdf)

Markmið og mælikvarðar

Markmið samgangna eru tilgreind í lögum um samgönguáætlun. Þau eru greiðar, hagkvæmar, öruggar, umhverfislega sjálfbærar samgöngur og jákvæð byggðaðþróun. Jafnframt skal meta og taka tillit til þarfa ferðaðþjónustunnar.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Greiðar samgöngur.	9.1, 11.2	Fækkun einbreiðra brúa á hringvegi.	36	29	19
		Óbundið slitlag (km) á stofnvegum í grunnneti utan hálandis.	423	325	245
2. Öruggar samgöngur.	3.6, 11.2	Látnum og alvarlega slösuðum í umferð fækki að jafnaði um 5% á 100.000 íbúa á ári.	188	172	140
		Flugslysum og alvarlegum flugatvikum á 100.000 flugstundir fækki um að jafnaði 3% á ári. **	8,83	8,12	7,19
		Skráðum atvikum á sjó fækki að jafnaði um 5% á ári.	106	109*	89
3. Hagkvæmar samgöngur.	9.1, 11.2	Samgöngukostnaður heimila, %.	13,6%***	13,5%	11,5%
4. Umhverfislega sjálfbærar samgöngur.	9.1, 11.2	Meðaltalslosun gróðurhúsalofttegunda frá fólksbílum.	160 g/km	149 g/km	85 g/km
		Hlutfall almenningsamgangna, hjólandi og gangandi í fjölda ferða á höfuðborgarsvæðinu.	24%	26%	30%
5. Jákvæð byggðaðþróun.	11.2	Fjöldi farþega með innanlandsflugi.	348.771	390.000	440.000
		Óbundið slitlag (km) til byggða-kjarna með fleiri en 100 íbúa í samþættu kerfi.	21	15	0

* Gildi miðar við þróun yfir lengri tíma. Óvenjulega fá atvik á sjó voru skráð árið 2019.

** Mælikvarðaútreikningur tekur breytingum í samræmi við nýjar upplýsingar frá Samgöngustofu.

*** Hlutfall af heildarútgjöldum, tekur m.a. mið af kostnaði við kaup og rekstur ökutækja, fargjöldum og flutningum. Heimild: Hagstofan.

Breyting mælikvarða frá fyrri fjármálaáætlun:

- Mælikvarða varðandi fækkun flugslysa og alvarlegra flugatvika er breytt til samræmis við nýja flugstefnu.
- Mælikvarði varðandi fjölda vistvænna bíla sem hlutfall af öllum bílum fellur út. Í staðinn er litið til meðaltalslosunar fólksbíla en sá mælikvarði endurspeglar betur raunverulegan árangur í samdrætti losunar gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum.
- Mælikvarði varðandi hlutfall almenningsamgangna í heildarferðum á höfuðborgarsvæðinu breytist og tekur nú einnig inn hlutfall hjólandi og gangandi. Það að sameina ferðamatana þrjá endurspeglar betur árangur í að breyta ferðavenjum á svæðinu til samræmis við markmið svæðisskipulags höfuðborgarsvæðisins.

11.2 FJARSKIPTI, NETÖRYGGI OG PÓSTÞJÓNUSTA

Verkefni

Undir málaflokkinn heyra Póst- og fjarskiptastofnun, tveir sjóðir og liðurinn ýmis verkefni. Póst- og fjarskiptastofnun 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, tryggja lágmarksþjónustu og netöryggismál.

Fjarskiptasjóður hefur 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. Jöfnunarsjóður alþjónustu hefur það hlutverk að standa straum af greiðslu fjárframlaga til rekstraraðila alþjónustu í fjarskiptum til að tryggja eðlilegt endurgjald fyrir alþjónustu sem ekki er arðbær eða rekin með tapi.

Opinbera hlutafélagið Íslandspóstur sinnir alþjónustu í pósti á Íslandi. Dreifikerfi Íslandspósts nær til allra heimila og fyrirtækja landsins.

Í gildi er þingsályktun um stefnu í fjarskiptum 2019–2034⁶ sem nær til fjarskipta, netöryggis, málefna Þjóðskrár Íslands og pósthjónustu. Jafnframt er í gildi þingsályktun um aðgerðaáætlun í fjarskiptum fyrir árin 2019–2024⁷ sem nær til verkefna og aðgerða á þessu sviði.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Ísland stendur, líkt og aðrar þjóðir heims, frammi fyrir töluverðum áskorunum þegar kemur að því að byggja undirstöður fjórðu iðnbýltingarinnar þar sem fjarskipti, upplýsingatækni og netöryggi gegna lykilhlutverki.

Aðrar ytri áskoranir málaflokksins eru m.a. hröð fækkun bréfasendinga og mikill vöxtur í verslun á netinu með tilheyrandi pakkasendingum innan lands og milli landa. Pósthjónustan er því á breytingaskeiði þar sem pakkasendingar verða meginviðfangsefnið en bréfin verða litill hluti veltunnar innan fárra missera. Tekjur af bréfasendingum munu því minnka verulega en framlegð af þeim hefur verið meiri en af pakkasendingum.

Ör þróun í stafrænum samskiptum, regluverki ESB og tækni ásamt síbreytilegu viðskiptamódeli markaðsaðila veldur því að mikil þörf er á að fylgst sé náið með framvindu á sviðinu.

Netöryggi. Mikilvægt er að vinna að auknu netöryggi í samræmi við ný lög þess efnis sem tóku gildi 1. september 2020. Í þeim felst m.a. að móta stjórnskipulag netöryggismála, efla netöryggissveit Póst- og fjarskiptastofnunar 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 hefur verið þróuð vefgátt⁸ fyrir tilkynningar um öryggisbresti í samstarfi við dómsmálaráðuneytið, Þjóðskrár Íslands, netöryggissveit Póst- og fjarskiptastofnunar, Persónuvernd og lögregluna. Tilkynningagáttinni er ætlað að bæta þjónustu við þá aðila sem er skylt að tilkynna öryggisatvik samkvæmt lögum. Unnið er að innleiðingu þessarar mikilvægu löggjafar sem m.a. hefur mikil áhrif á starfsemi Póst- og fjarskiptastofnunar og þeirra stofnana sem undir lögin heyra. Í fjármálaáætlun nema bein framlög til netöryggismála ríflega 1,6 ma.kr.

⁶ Sjá nánar á: <https://www.althingi.is/altext/149/s/0545.html>

⁷ Sjá nánar á: <https://www.althingi.is/altext/149/s/0544.html>

⁸ Sjá nánar á: <https://oryggisbrestur.island.is/>

Fjarskipti við útlönd. Öruggr og góð fjarskipti við útlönd verða sífellt umfangsmeiri og mikilvægari fyrir samfélagið. Framtíðarskipan tenginga Íslands við umheiminn með tilliti til öryggis, afkasta og samkeppni felst m.a. í því að æskilegt sé að þrjár fjarskiptasæstrengir tengi landið við Evrópu á hverjum tíma frá mismunandi landtökustöðum. Ísland sem eyja í miðju Atlantshafi hefur nokkra sérstöðu varðandi fjarskiptasamband við umheiminn. Tengingar við umheiminn eru kostnaðarsamar og byggjast nær alfarið á fjarskiptasæstrengjum. Gott og skilvirkt fjarskiptasamband við umheiminn er lykill að þátttöku í þeim samfélagslegu breytingum sem hafnar eru. Meðal verkefna fram undan er að greina bestu leiðir og undirbúa fyrirkomulag ljósleiðarastofnnetts um landið og við útlönd þannig að stofnnetið styðji við markmið stjórnvalda. Fjarskiptasjóður hefur samið við Farice ehf. að vinna að nauðsynlegum undirbúningi til grundvallar kaupum, lagningu og tengingu nýs fjarskiptasæstrengs milli Íslands og Evrópu. Þá munu stjórnvöld, í samvinnu við Farice ehf., standa að lagningu þriðja fjarskiptasæstrengsins á tímabili þessarar fjármálaáætlunar. Nýi fjarskiptasæstrengurinn mun liggja á milli Íslands og Írlands (IRIS) og er stefnt að því að taka nýja strenginn í gagnið undir lok árs 2022 eða árið 2023 hið síðasta.

Háhraðatenging í dreifbýli. Ljósleiðaravæðingin er eitt stærsta byggðaverkefnið á seinni árum. Verkefnið er unnið í nánú samstarfi við sveitarfélög og býr samfélagið undir þær breytingar sem fyrirsjáanlegar eru í tækni og stafrænni þjónustu á næstu áratugum. Áður réðst búsetan af því hvar viðkomandi fékk starf. Nú er hægt að sjá fram á þá tíma að þessu verði öfugt farið og að fólk geti í auknum mæli valið sér búsetu óháð störfum. Þannig skapast hvatar fyrir ungt vel menntað fólk til að setjast að á landsbyggðinni og jafna þar með aðgang landsmanna að atvinnu og menntun. Verkefnið er samhæft verkefni fjarskipta- og byggðamála.

Ljósleiðaravæðing lögheimila og vinnustaða á Íslandi verður áfram forgangsverkefni stjórnvalda á tímabili þessarar fjármálaáætlunar en þætti stjórnvalda í átaksverkefni um ljósleiðaravæðingu dreifbýlis á Íslandi, Ísland ljóstengt, lýkur árið 2021.

Til að styðja við uppbyggingu háhraðatenginga verður enn fremur unnið að því að bæta áreiðanleika og öryggi fjarskipta á yfir 60 fjarskiptastöðum á landinu og stuðlað að því að fjarskipti rofni ekki vegna rafmagnsleysis með því að bæta varaafli við tiltekna lykilstaði fjarskipta. Snýr þetta annars vegar að því að tryggja virkni ljósleiðaragrunnnetts fjarskipta og hins vegar farsímaþjónustu, útvarpssendinga og neyðar- og öryggisfjarskipta í rafmagnsleysi.

5G. Stjórnvöld og hagsmunaaðilar standa nú frammi fyrir nýrri áskorun sem er hagkvæm uppbygging 5G-farneta og nauðsynlegra stuðningskerfa. Óaðskiljanlegur þáttur þessa er nýsköpun þjónustu sem byggist á notkun 5G og öðrum fjarskiptum. Útbreiðslu- og gæðakröfur farneta þarf að endurskoða í ljósi internets-hlutanna, nýrrar notkunar hárra fjarskiptatíðna og nýrrar þjónustu á 5G-netum. Tækifæri Íslands liggur í því að búið er að leggja í mikla ljósleiðaravæðingu og er Ísland nú meðal forysturíkja á því sviði. Þetta auðveldar mjög uppbyggingu 5G-innviða enda má segja að 5G-net sé að stórum hluta ofið úr ljósleiðurum. Fyrst um sinn miðar 5G-uppbygging að því að nýta meiri afkastagetu 5G-neta samanborið við fyrri kynslóðir og einnig að því að láta fólk í té hraðvirkari föst sambönd. Ljósveiðingin hér á landi þýðir að þessi þörf er vart til staðar og því hægt að setja áhersluna á að vinna betur að öðrum kostum 5G-tækninnar sem nýtast t.d. við innleiðingu fjórðu iðnbýltingarinnar. Regluverkið þarf að styðja við skynsamlega uppbyggingu innviða fyrir 5G. Ein stærsta áskorunin felst í því að tryggja öryggi 5G-neta og má vænta þess að stjórnvöld setji fram öryggiskröfur með svipuðum hætti og mörg nágrannalönd hafa gert. Fylgst verður náið með framvindu 5G-mála erlendis og hafinn tímanlegur undirbúningur og skipulagsvinna á grundvelli fjarskiptaáætlunar.

Rótarlénið .is. Í því skyni að bæta öryggi, gæta að jafnræði og auka traust verður að setja skýrar reglur um skráningu léna undir landshöfuðléninu .is. Endurflutt verður á Alþingi frumvarp þar sem lagt verður til að settar verði skýrar lágmarksreglur um skráningu léna undir

landshöfuðléninu .is og skráningarstofu þess en ekkert regluverk er í gildi um landslénið .is. Stjórnun og ráðstöfun léna hér á landi er nánast alfarið háð ákvörðunum einkafyrirtækis á tímum ört vaxandi netnotkunar og netógna.

Pósturinn. Til að mæta ýmsum áskorunum í pósthjónustu hefur einkaréttur Íslandspósts ohf. á sviði pósthjónustu verið afnuminn með lögum sem tóku gildi 1. janúar 2020 og var þá um leið opnað fyrir aukna samkeppni á póstmarkaði. Íslandspóstur ohf. hefur verið útnefndur alþjónustuveitandi tímabundið eða þar til mörkuð hefur verið stefna um fyrirkomulag alþjónustu. Því hefur verið tryggður aðgangur að lágmarkspósthjónustu um allt land, þ.e. alþjónustu.

Kynjasjónarmið í fjarskiptum. Öflug og örugg fjarskiptahjónusta getur stuðlað að aukinni fjölbreytni í störfum óháð staðsetningu og aukið möguleika fólks á sveigjanleika í vinnu. Konur eru líklegri til þess að flytjast úr dreifbýli í þéttbýli, m.a. vegna skorts á atvinnutækifærum. Með landsátakinu Ísland ljóstengt og stefnu stjórnvalda um að leggja áherslu á sem mest jafnræði landsmanna hvað varðar aðgang að fjarskiptainniðum styður málaflokkurinn við markmið um jafnrétti þó að fleiri þættir þurfi að liggja þar til grundvallar.

Markmið og mælikvarðar

Markmið fjarskipta eru tilgreind í lögum og þingsályktun um stefnu í fjarskiptum fyrir árin 2019–2033. Markmiðin eru að fjarskiptin verði aðgengileg, greið, örugg, hagkvæm, skilvirk og umhverfisvæn.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á uppbyggingu ljósleiðarakerfa á svæðum með skilgreindan markaðsbrest á landsvísu. Í því felst í reynd ljósleiðaravæðing heimila og fyrirtækja í dreifbýli um 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.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Aðgengileg og greið fjarskipti.	1.4, 5.B, 9.1, 9.C	Aðgengi lögheimila og fyrirtækja að 100 Mb/s.	81%	84%	99,9%
		Aðgengi lögheimila og fyrirtækja að 1 Gb/s.	77%	80%	96%
		Aðgengi lögheimila og fyrirtækja að ljósleiðaratengingu.	80%	80%	96%
2. Örugg fjarskipti.	11.5	Staða netöryggis á Íslandi skv. alþjóðlegum vísitölum (ITU/NCSI) ⁹ .	0,449/46,75 (nýjasta birta úttekt ITU er frá 2018)	0,60/55	0,85/75
		Talsamband/háhraðanet á vegum utan þéttbýlis.	91%/82%	93%/84%	97%/92%

⁹ ITU (2019), Global Cybersecurity Index 2018, Sjá nánar á: <http://www.itu.int/pub/D-STR-GCI.01-2018> og <https://ncsi.ega.ee/methodology/>

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
3. Hagkvæm og skilvirk fjarskipti.	9.1	Að verð fjarskipta-þjónustu á Íslandi sé lægra en meðaltal (PPP\$) þróaðra ríkja skv. ITU. ¹⁰	Gögn ná aðeins til 2017 en von er á nýjum tölum.		
4. Umhverfisvæn fjarskipti.	9.1, 9.C	Aðgengi lögheimila að farsíma og eða farneti.	99,9%	99,9%	99,9%

Breyting mælikvarða fyrir markmið 3 frá fyrri fjármálaáætlun: Beinir verðupplýsingar fjarskiptaþjónustu eru ekki lengur aðgengilegar og/eða ekki samanburðarhæfar og því er verið að leita annarra leiða til að afla viðeigandi gagna.

11.3 STJÓRNSÝSLA SAMGÖNGU- OG SVEITARSTJÓRNARRÁÐUNEYTIS

Verkefni

Undir málaflokkinn fellur aðalskrifstofa samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis, fastanefndir, svo sem úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála og yfirfasteignamatnefnd, ýmis verkefni og þjónustusamningar. Umfjöllunin einkorðast við verkefni aðalskrifstofu ráðuneytisins.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Helstu áskoranir stjórnsýslu samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins á næstu misserum er að samhæfa alla stefnumótun og áætlanagerð. Enn fremur að sýna árangur á aðgengilegan hátt sem og einföldun regluverks og umbætur í stjórnsýslunni.

Samhæfing stefna og áætlana. Áætlanirnar hafa lögum samkvæmt verið lagðar fram í formi tillögu til þingsályktunar, á sjálfstæðan hátt. Með því að samhæfa stefnur og áætlanir ráðuneytisins gefst kostur á horfa lengra en til verkefna einstakra málaflokka. Ráðuneytið vinnur því að samhæfingu á allri stefnu- og áætlanagerð ráðuneytisins, þ.m.t. lögbundnar áætlanir eins og samgönguáætlun, stefnu í fjarskiptum, byggðaáætlun og stefnu í sveitarstjórnarmálum. Þessu er ætlað að endurspeglar að allar stoðir ráðuneytisins mynda eina samofna heild þar sem starfsemi hvers málaflokks hefur áhrif á hina.

Samhæfing áætlana hefur undirstöðu í sameiginlegri framtíðarsýn og meginmarkmiðum fyrir alla málaflokka ráðuneytisins ásamt því að horft er til samspils sameiginlegra áherslna og aðgerða. Einnig verður horft til samhæfingar við aðrar áætlanir í Stjórnarráðinu þegar þær eru unnar, svo sem aðgerðaáætlun um loftlagsmál, heilbrigðisstefnu og landsskipulagsstefnu.

Samhæfing áætlana er hluti af stefnumótunarferlinu öllu og er langtímaverkefni í nokkrum áföngum. Mikilvægt er til framtíðar að efla samhæfingu við stefnur og áætlanir í málaflokkum annarra ráðuneyta þar sem þær eru til staðar, ekki síður en áherslur ríkisins varðandi velsældaráherslur og heimsmarkmiðin.

Einföldun regluverks og umbætur í stjórnsýslunni. Unnið verður að því að einfalda regluverk og gera stjórnsýsluna þjónustumiðaðri án þess að gengið sé á samfélagslega hagsmuni sem stjórnsýslu- og eftirlitsstofnunum er ætlað að verja. Með verkefninu er ætlunin að einfalda regluverk, verklag og ferla í þágu almennings og atvinnulífs og stuðla þannig að

¹⁰ Sjá nánar á: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/ICTprices/default.aspx>. Velja þarf „Developed“ til samanburðar og einnig þjónustu, „Fixed Broadband, Mobile Cellular o.s.frv.“

betri þjónustu, skilvirkari og réttlátari stjórnsýslu. Þetta tengist velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar um betri samskipti við almenning og grósku í nýsköpun.

Upplýsingagátt um árangur. 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. Styður slík gátt við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið mun fyrir árslok 2020 miðla í gegnum vefgátt á heimasíðu sinni upplýsingum um stefnur og áætlanir, framkvæmdir, fjárveitingar, mælikvarða og árangur sem að er stefnt í málaflokkum sínum á sviði samgöngu-, fjarskipta-, sveitarstjórnar- og byggðamála. Megintilgangur vefgáttarinnar er að almennir borgarar geti á aðgengilegan, einfaldan og stafrænan hátt nálgast helstu upplýsingar um áætlanir og árangur. Upplýsingarnar eru mestmegnis sjónrænar á Íslandskorti þar sem hægt er að kalla fram upplýsingar á landsvísu eða í einstökum landshlutum fyrir einn eða fleiri málaflokka.

12 Landbúnaður

UMFANG

Starfsemi á þessu málefнасviði varðar hagnýtingu auðlinda lands til framleiðslu matvæla og annarra afurða 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 2018–2020.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2018	Reikningur 2019	Fjárlög 2020
12 Landbúnaður	16.041	16.452	16.606
12.10 Stjórnun landbúnaðarmála	15.865	16.188	16.372
12.20 Rannsóknir, þróun og nýsköpun í landbúnaðarmálum	177	264	233

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn stjórnvalda er að á Íslandi sé stunduð heilnæm og sjálfbær matvælaframleiðsla í sveitum landsins.

Til að framtíðarsýn og meginmarkmið málefнасviðsins nái fram að ganga verður mótuð matvælastefna og landbúnaðarstefna fyrir Ísland. Með stefnumótuninni verði innleiddar áherslur stjórnvalda fyrir atvinnulíf og stjórnkerfi. Sérstaða landsins, sjálfbær þróun, uppbygging atvinnulífs, virðiskennda lífhagkerfisins og hagsmunir framleiðenda, atvinnulífs og neytenda verði höfð að leiðarljósi.

Meginmarkmið málefнасviðsins eru samkeppnishæf rekstrarskilyrði landbúnaðar í sátt við umhverfi og samfélag og að tryggja vernd búfjárstofna. Til þess að meginmarkmið nái fram að ganga til framtíðar er mikilvægt að skapa góð skilyrði til nýsköpunar, sveigjanleika til að aðlagast breytingum og til aukinnar verðmætasköpunar í góðri sátt við umhverfi og samfélag. Meginmarkmið og áherslur eru í samræmi við velsældaráherslur stjórnvalda um kolefnislausu framtíð, grósku í nýsköpun og betri samskipti við almenning og í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun.


Markmiðin fela m.a. í sér verndun, endurheimt og sjálfbæra nýtingu landvistkerfa, að spornað sé við hnignun líffræðilegs fjölbreytileika og að hlúð sé að nýsköpun.

FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefнасviðsins hækki um 98 m.kr. frá fjárlögum 2020 til ársins 2025. Breytingin skýrist fyrst og fremst af raunbreytingum á framlögum vegna búvörusamninga sem nema samtals um 624 m.kr. til lækkunar á tímabilinu. Er það í samræmi við ákvæði búvörusamninga þegar þeir voru undirritaðir árið 2016. Þá er gert ráð fyrir almennum aðhaldskröfum á sviðið sem nema um 151 m.kr. Á móti vega ýmsar breytingar til hækkunar en þar má nefna 200 m.kr. í tengslum við endurskoðaðan garðyrkjusamning, 100 m.kr. almennt útgjaldasvigrúm og 50 m.kr. framlag til að mæta raunkostnaði við varnir gegn dýrasjúkdómum, m.a. vegna riðuveiki og varnargirðinga. Þá hækkar málefнасviðið um rúmlega 400 m.kr. sem skýrist af flutningi fjármuna af málefнасviði 13 *Sjávarútvegur og fiskeldi* þar sem gert er ráð fyrir að verkefni er tengjast matvælaöryggi og sýklalyfjaónæmi verði öll færð undir málefнасvið 12. Stofnaður hefur verið nýr liður Matvælaöryggi á málefнасviðinu en þar undir munu framvegis verða samningur um matvælarannsóknir við Mátis, tilvísunarannsóknarstofur og aðgerðir vegna sýklalyfjaónæmis. Vakin er athygli á því að í töflunni hér á undan er búið að aðlaga tölur fyrir fjárlög 2020 og reikning 2018 og 2019 vegna flutnings þessa framlags af málefнасviði 13 yfir á 12.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
12 Landbúnaður	17.673	17.527	17.401	17.253	17.105
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	17.658	17.512	17.386	17.238	17.091
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	16	15	15	15	15

HELSTU ÁHERSLUR 2021–2025



**HEILNÆM OG
SJÁLFBER
MATVÆLA-
FRAMLEIÐSLA**

**Loftslagsvænni
landbúnaður og
matvælaöryggi
tryggt.**

**Aukið frelsi til
fjölbreyttari
framleiðslu og hvati
til nýsköpunar.**

**Einfaldari
stjórnsýsla og aukin
stafræn samskipti.**

12.1 STJÓRNUN LANDBÚNAÐARMÁLA

Verkefni

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 sem 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

Landbúnaður er meðal grundvallaratvinnugreina á Íslandi og gegnir mikilvægu hlutverki í fæðuöryggi þjóðarinnar. Virðiskeðjan frá haga í maga er burðarás í lífsviðurværi á mörgum dreifbýlissvæðum landsins. Margvísleg bein og óbein störf verða til á öllum stigum keðjunnar. Landbúnaður skiptir þjóðfélagið máli á margvíslegan hátt, svo sem fyrir lýðheilsu, menningu, efnahag og byggðaþróun. Þá er landbúnaður oftar en ekki sá grunnur sem ýmis þjónusta og nýsköpun hvíla á. Á næstu árum bíða margvíslegar áskoranir, svo sem á sviði loftslags- og umhverfismála, nýsköpunar, matvælaöryggis og örari breytinga á neyslumynstri.

Á síðustu áratugum hefur framleiðsla búvara tekið miklum breytingum. Bændum í hefðbundnum búskap hefur fækkað og þó nokkur samþjöppun átt sér stað. Framleiðni hefur aukist og búskapur breyst, m.a. í kjölfar innleiðingar tækninýjunga og betri vélbúnaðar, þó mismikið innan hverrar búgreinar. Búum í mjólkurframleiðslu hefur t.a.m. fækkað talsvert en á sama tíma hafa bændur stækkað bú sín og nyt kúa aukist til muna. Kjötframleiðsla hefur aukist á undanförunum áratugum en samsetning afurða hefur breyst þar sem neysla á alifugla- og svínakjöti hefur aukist, einkum á kostnað kindakjöts. Vöxtur hefur einnig verið í framleiðslu hinna ýmsu garðyrkjuafurða og gera neytendur sífellt meiri kröfur um fjölbreytt vöruúrval og ferskleika. Aukinni eftirspurn, m.a. með fjölgun ferðamanna undanfarin ár, hefur að nokkru leyti verið mætt með auknum innflutningi og má velta fyrir sér hvort vannýtt tækifæri séu í meiri ræktun hér á landi. Ákveðin áskorun er fólgin í því að aðlaga landbúnaðarkerfið í takt við neysluhegðun nútíðar og framtíðar.

Landbúnaðarkerfið grundvallast að miklu leyti í þeirri umgjörð sem stjórnvöld og bændur hafa í samvinnu sett sér. Mikilvægt er að búa landbúnaði þannig umhverfi að ekki séu óþarfar þröskuldar fyrir m.a. þróun í búskaparháttum, að heilnæmi og fjölbreytileika afurða sé ekki förnað, svo unnt sé að bregðast við breytingum í neyslumynstri eða umhverfismálum svo eitthvað sé nefnt.

Stefna varðandi framleiðslu landbúnaðarvara er sett fram í búvörulögum, nr. 99/1993, og búnaðarlögum, nr. 70/1998, en þar er kveðið á um opinber markmið í landbúnaðarstefnu Íslands. Á grundvelli opinberra markmiða semur íslenska ríkið við Bændasamtök Íslands um búvörusamninga þar sem nánar er kveðið á um stuðning og framkvæmd við framleiðslu búvara.

Í ársbyrjun 2017 tóku gildi nýir búvörusamningar. Samningarnir eru fjórir talsins og fjalla um almenn starfsskilyrði til landbúnaðar. Sérstakir samningar eru í gildi fyrir nautgriparrækt, sauðfjárrækt og garðyrkjurækt. Áætlað er að heildarútgjöld ríkisins til landbúnaðar dragist saman um tæp 7% á gildistíma samningsins til 2026 í stað rúmlega 8% sem skýrist af viðbótum við garðyrkjusamning. Er það í samræmi við ákvæði búvörusamninga sem undirritaðir voru árið 2016. Samningarnir gilda til tíu ára en þeir verða endurskoðaðir tvisvar á samningstímanum. Frá árinu 2018 hefur verið starfræktur samráðshópur um endurskoðun búvörusamninga sem skilað hefur tillögum um breytingar fyrir hvern samning fyrir sig. Vinna samráðshópsins hefur nýst vel við endurskoðun samninganna og skilur eftir sig mikilvægar upplýsingar fyrir stefnumótun framtíðarinnar, t.d. greinargóða sviðsmyndagreiningu um mögulega framtíð íslensks landbúnaðar. Fyrri endurskoðun samninganna er langt á veg komin en sú síðari verður árið 2023. Árið 2019 var endurskoðun samning um sauðfjárrækt og nautgriparrækt lokið og árið 2020 var lokið við endurskoðun á samningi um starfsskilyrði framleiðenda garðyrkjuafurða. Áætlað er að endurskoðun samnings um almenn starfsskilyrði landbúnaðarins verði lokið á árinu 2020. Árið 2019 voru gerðir aðlögunarsamningar við 15 sauðfjárbændur með það að markmiði að auðvelda aðlögun að breyttum búskaparháttum eða annarri starfsemi, m.a. ferðaþjónustu, skógrækt, orku- og umhverfismálum. Alls verður fækkun fjár á vetrarfóðrun um 3.500 kindur.

Í kjölfar endurskoðunar búvörusamninga verður lagður grunnur að ýmsum breytingum sem koma til framkvæmda á næstu árum. Markmið samkomulags um breytingar á samningi um

starfsskilyrði í sauðfjárrækt er að stuðla að auknu jafnvægi framboðs og eftirspurnar á markaði með sauðfjárafurðir og að auðveldara verði að takast á við sveiflur í ytra og innra umhverfi greinarinnar. Undanfarin ár hefur afurðaverð sauðfjárafurða verið sögulega lágt í kjölfar erfiðra ytri markaðsaðstæðna og er mikilvægt að jafnvægi skapist til að bæta rekstrarumhverfi greinarinnar. Meðalaldur sauðfjárþænda er hár og lítil nýliðun virðist vera í greininni, því er áskorun að skapa greininni góð skilyrði til framfara. Sérstök áhersla er lögð á að auðvelda aðlögun að breyttum búskaparháttum eða nýrri starfsemi með sérstökum aðlögunarsamningum. Aðlögunarsamningar voru gerðir í fyrsta sinn haustið 2019 við sauðfjárþænda. Þar var þændum boðið upp á áframhaldandi stuðning á meðan aðlögun við breytta búskaparhætti eða þróun nýrra atvinnutækifæri við bú sín stóð yfir. Gerðir voru aðlögunarsamningar við 15 sauðfjárþænda með það að markmiði að auðvelda aðlögun að breyttum búskaparháttum eða annarri starfsemi, m.a. ferðaþjónustu, skógrækt, orku- og umhverfismálum. Alls verður fækkun fjár um 3.500 kindur.

Árið 2019 var lokið við endurskoðun á samningi um starfsskilyrði nautgriparæktar. Markmið samkomulagsins er m.a. að stuðla að framþróun og nýsköpun í nautgriparækt með áherslu á rannsóknir og menntun ásamt sjálfbærari og umhverfisvænni framleiðslu. Liður í samkomulagi ríkis og þænda var að skoða möguleika til grundvallarbreytinga í loftslagsmálum, fyrirkomulagi um verðlagningu mjólkurafurða, aðlögunarsamninga og málefni smærri bóa. Þetta eru stór verkefni sem munu skila árangri strax á árinu 2020.

Í maí 2020 lauk endurskoðun á samningi um starfsskilyrði framleiðenda garðyrkjuafurða með samkomulagi. Markmið samkomulagsins er að stuðla að framþróun og nýsköpun í framleiðslu garðyrkjuafurða með áherslu á aðgerðir í loftslagsmálum og fjölbætta stefnumótun. Jafnframt er það markmið að við endurskoðun samningsins árið 2023 hafi framleiðsla á íslensku grænmeti aukist um 25% miðað við meðalframleiðslu árána 2017–2019, til að auka markaðshlutdeild innlendrar framleiðslu. Auknir fjármunir voru lagðir í samninginn sem nema 200 milljónum króna á ári út samningstímann.

Unnið er að endurskoðun samnings um almenn starfsskilyrði landbúnaðarins þar sem m.a. er áhersla á að hvetja enn frekar til nýsköpunar, fjölbreyttari framleiðslu og að efla aðrar greinar landbúnaðarins.

Einhver mesta áskorun sem landbúnaður og matvælaframleiðsla stendur frammi fyrir felst í loftslagsbreytingum og áhrifum þeirra. Loftslagsbreytingar geta haft mikil áhrif á landbúnað framtíðarinnar en ákveðin tækifæri eru fólgin í viðbragði þænda við loftslagsbreytingum. Stjórnvöld hafa sett sér markmið um kolefnishlutleysi fyrir árið 2040 og er lögð mikil áhersla á kolefnislausu framtíð í velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar. Slíkum markmiðum verður að fylgja fast eftir með viðamiklum aðgerðum. Mikilvægt skref í átt að sjálfbærni og vernd náttúru og loftslags er að auka kolefnisjöfnun búgreina, nýta möguleika á bættri landnýtingu og virkja tækifæri til að snúa loftslagsþróun í rétta átt. Samkvæmt Umhverfisstofnun er áætlað að landbúnaður beri ábyrgð á 578 kt. af CO₂-ígildum eða 12% af heildarlosun Íslands og hefur haldist því sem næst óbreytt sl. 30 ár. Þá er ekki tekið tillit til landnotkunar. Helstu losunarbættir í landbúnaði eru metanmyndun í meltingarvegi búfjár, framleiðsla og flutningur tilbúins áburðar og slæm meðferð og notkun búfjáraðurðar.

Við óbreyttar aðferðir við landbúnað eru margir þröskuldar á vegi þess að draga úr losun frá landbúnaði. Tækifæri til að draga enn frekar úr losun eru m.a. fólgin í bættri meðhöndlun búfjáraðurðar og skilvirkari notkun köfnunarefnisáburðar. Losun frá iðragerjun er að miklu leyti bundin við fjölda búfjár þótt ýmis tækifæri séu í breyttri fóðurgjöf. Í aðgerðaáætlun stjórnvalda kemur fram að hægt sé að draga úr losun um 10% til ársins 2030 (miðað við árið 2005) miðað við óbreyttan fjölda búfjár.

Í aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum eru margir snertifletir við landbúnað. Kolefnishlutleysi er sett í öndvegi í áætluninni og er hafin vinna við hvernig hægt sé að ná

slíkum markmiðum í helstu búgreinum. Annað mikilvægt verkefni snýr að bættri landnotkun þar sem verður dregið úr losun, m.a. með framræsingunni votlendis og bindingu kolefnis í andrúmslofti aukin, t.d. með aukinni skógrækt og landgræðslu. Fáir þekkinga sveitir landsins betur en bændur og gegna þeir því lykilhlutverki í verkefnum komandi ára.

Við endurskoðun búvörusamninga hefur færst mun meiri áhersla til verkefna sem snúa að verndun náttúru og umhverfis. Hafin er vinna við að móta verkefni og festa í sessi með það að markmiði að draga úr umhverfisáhrifum matvælaframleiðslu og kolefnisjafna landbúnaðs í samræmi við markmið stjórnvalda og velsældaráherslur um kolefnislausu framtíð. Eitt meginmarkmið breytinga á samningi um starfsskilyrði í nautgriparækt er að stuðla að sjálfbærari og umhverfisvænni framleiðslu og eru samningsaðilar sammála um það markmið að íslensk nautgriparækt verði að fullu kolefnisjöfnuð eigi síðar en árið 2040. Unnið er að því að gera fjárhags- og verkáætlun sem snýr að því að ná þeim markmiðum. Sambærilegt verkefni hefur verið unnið í samstarfi við sauðfjárbændur sem snýr að því að koma upp heildstæðri ráðgjöf og fræðslu fyrir bændur, hvernig þeir geti dregið úr losun gróðurhúsalofttegunda og aukið kolefnisbindingu á búum sínum og jörðum. Í aðgerðaáætlun stjórnvalda má finna a.m.k. átta aðgerðir sem snúa að öllu eða miklu leyti að landbúnaði. Verkefnið er unnið með virkri þátttöku bænda og snýr m.a. að heildstæðri greiningu á losun frá hverju býli. Í samstarfi við Landgræðslu ríkisins, Landssamtök sauðfjárbænda og Bændasamtök Íslands er unnið að verkefninu Grólinn sem hefur það markmið að meta og vakta gróður- og jarðvegsauðlindir Íslands, þróa sjálfbærniáætlanir og kortlagningu landnýtingar. Verkefnið leggur grunn að sjálfbærri landnýtingu og veitir mikilvægar upplýsingar til stefnumótunar á sviði landbúnaðar og landnýtingar.

Regluverk og stuðningsaðgerðir í þágu landbúnaðar hafa talsverð áhrif á starfsskilyrði og þróun verðmætasköpunar greinarinnar. Þegar hefur verið sett aðgerðaáætlun og er unnið markvisst að því að einfalda regluverk í þágu atvinnulífs og almennings og auka skilvirkni stjórnsýslunnar. Mikilvægt er að umgjörð matvælaframleiðslu og landbúnaðar sé vönduð til að tryggja m.a. skilvirkni, góða nýtingu fjármuna og matvælaöryggi. Þá er mikilvægt að stjórnsýsla og regluverk séu skilvirk og réttlát í þágu atvinnulífs og almennings. Í júní 2020 voru stigin mikilvæg skref í átt að einföldun regluverks þegar 33 lagabálkar voru felldir brott, fimm stjórnsýslunefndir lagðar niður og regluverk á málefna sviði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra var einfaldað töluvert. Líta má svo á að einföldun regluverks sé fyrsta skref í ákveðinni tiltekt þar sem lokamarkmiðið er heildstæð endurskoðun á löggjöf um búvöruframleiðslu í landinu.

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. Í tengslum við breytingar á regluverki um innflutning búfjárafurða hefur verið ráðist í ýmsar aðgerðir til að tryggja matvælaöryggi og vernd búfjárstofna. Lögð var fram aðgerðaáætlun í 17 liðum um að efla matvælaöryggi, tryggja vernd búfjárstofna og bæta samkeppnisstöðu innlendrar framleiðslu. Má sem dæmi nefna í því sambandi að innleiddar hafa verið svokallaðar viðbótartryggingar vegna salmonellu gagnvart helstu innfluttu kjötttegundum sem krefst sýnatöku og rannsókna úr sérhverri sendingu, að dreifing alifuglakjöts hefur verið bönnuð nema sýnt sé fram á að ekki hafi greinst kampýlóbakter í því, að sett hefur verið áhættumatsnefnd, m.a. til að stuðla að bættri áhættustjórnun og umsjón með vísindalegu áhættumati á sviði matvæla, fæðurs, áburðar og sáðvöru og að átak hefur verið gert til þess að draga úr útbreiðslu sýklalyfjaónæmra baktería á Íslandi. Þá hefur verið sett stefna opinberra aðila um innkaup á matvælum þar sem lögð er áhersla á að tryggja neytendum opinberra aðila matvæli úr heilnæmum afurðum með tilliti til framleiðsluhátta og umhverfisáhrifa. Stefnan tekur m.a. mið af því að opinber innkaup matvæla stuðli að minnkun

kolefnisspors við framleiðslu og flutning og miðar að því að tryggja neytendum aðgang að upplýsingum um uppruna matvæla ásamt því að taka mið af lýðheilsu- og markmiðum um næringu.

Matvælastefna fyrir Ísland verður kynnt á árinu 2020 þar sem áhersla er 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.

Á árinu 2020 hófst vinna við mótun landbúnaðarstefnu fyrir Ísland. Við stefnumótunina verður litið til þess að búa landbúnaði samkeppnishæf rekstrarskilyrði í sátt við umhverfi og samfélag. Tryggð verði byggðafesta með nýtingu tækifæra í krafti nýsköpunar og vöruþróunar sem taki mið af grænum lausnum, matarmenningu og sjálfbærni. Með hvötum verði dregið úr umhverfisáhrifum og stuðlað að verndun, endurheimt og nýtingu landvistkerfa í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun. Í slíkri stefnumótun felast tækifæri til að styrkja landbúnaðarframleiðsluna í því að mæta þörfum innanlandsmarkaðar og skapa frekari tækifæri til vöruþróunar og nýsköpunar.

Markmið og mælikvarðar

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 markmiðasetningu í málafloknum er tekið tillit til áskorana framtíðarinnar og tækifæra til umbóta. Þrjú markmið hafa verið skilgreind og eru þau byggð á sömu megin sjónarmiðum og sett voru fram í fjármálaáætlun 2020–2024. Markmiðum og mælikvörðum hefur þó öllum verið breytt með hliðsjón af velsældaráherslum stjórnvalda og á þann hátt að þau endurspeglí markmið sem stjórnvöld geta haft áhrif á og stjórnast ekki að megninu til af ytri þáttum.

1. **Loftslagsvænni landbúnaður og matvælaöryggi aukið.** Markmiðið felur í sér aukna áherslu á að ná fram meginmarkmiðum stjórnvalda í loftslagsmálum. Hlutverk stjórnvalda er að skilgreina aðgerðir sem leiði til samdráttar í losun gróðurhúsalofttegunda vegna starfsemi greinarinnar. Vitundarvakning hefur orðið á síðustu árum um þessi mál og ljóst að mikilvægt er að afla nauðsynlegra gagna og undirbúa aðgerðir vel til að spyrna við loftslagsþróun svo þær skili raunverulegum árangri. Enn fremur er áhersla lögð á sjálfbærni og matvælaöryggi. Hin síðustu ár hefur verið aukin áhersla á eflingu matvælaöryggis og má í því sambandi nefna aðgerðaáætlun um matvælaöryggi og vernd búfjárstofna, sbr. þingsályktun nr. 40/149. Mikilvægt er að tryggja matvælaöryggi hér á landi með öflugum aðgerðum. Markmiðið tengist heimsmarkmiði 12 um ábyrga neyslu og framleiðslu og heimsmarkmiði 13 um aðgerðir í loftslagsmálum og velsældarmarkmiði 4 um kolefnislausu framtíð.
2. **Aukið frelsi til fjölbreyttari framleiðslu og hvati til nýsköpunar.** Markmiðið felur í sér bætt skilyrði fyrir bændur að haga búskaparháttum sínum í takti við breytingar á eftirspurn afurða. Jafnframt er litið til lengri framtíðar um mótun heildstæðrar landbúnaðarstefnu. Markmiðið tengist heimsmarkmiði 8 um góða atvinnu og hagvöxt, heimsmarkmiði 9 um nýsköpun og uppbyggingu og velsældarmarkmiði 5 um grósku í nýsköpun.
3. **Einfaldari stjórnsýsla og aukin stafræn samskipti.** Markmiðið felur í sér að regluverk verði gert einfaldara og stjórnun landbúnaðarmála skilvirkari með það fyrir augum að fjármunir nýtist á sem bestan hátt fyrir atvinnulíf og neytendur. Jafnframt verði lögð aukin áhersla á stafræna þjónustu við bændur, matvælaframleiðendur og almenning. Markmiðið styður við góða framvindu í átt að heimsmarkmiðum og tengist velsældaráherslu um betri samskipti við almenning.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Loftslagsvænni landbúnaður og matvælaöryggi aukið.	8.4	Losun gróðurhúsalofttegunda, mæld í hitunargildi losunar (CO ₂ -ígildum).	624	585	550
	2.4	Átak til þess að draga úr útbreiðslu sýklalyfja-ónæmra baktería á Íslandi.	Stýrihópur skipaður og átak hafid.	Stefnumótun komin vel á veg og framtíðar-fjármögnun verkefnisins tryggð.	Stefnumótunarvinnu lokið og aðgerðir hafa komið til framkvæmda.
2. Aukið frelsi til fjölbreyttari matvælaframleiðslu og hvati til nýsköpunar.	8.2	Fjöldi aðlögunarsamninga við sauðfjárþændur í gildi.	15	40	70
	9.5	Fjöldi styrkumsókna í Matvælasjóð	Unnið að stofnun Matvælasjóðs.	250	250
3. Einfaldari stjórnsýsla og aukin stafræn samskipti.		Framvinda heildarendurskoðunar á löggjöf um búvöruframleiðslu.	Vinna hafin við einföldun regluverks og óþarfar reglugerðir felldar úr gildi.	Greiningu á löggjöf lokið og frumvörp langt á veg komin.	Heildstæðri endurskoðun löggjafar um búvöruframleiðslu lokið.
		Regluverk verði tæknióháð svo unnt sé að veita stafræna þjónustu.	Starfshópur skipaður vegna greiningarvinnu og lagasetningar.	Greining á hindrunum og formkröfum í regluverki lokið og breytingalög hafa tekið gildi.	Regluverk verður tæknióháð og stafræn þjónusta aukin.

Í grundvallaratriðum er meginmarkmið það sama og í fjármálaáætlun 2020–2024 en mælikvörðum hefur verið breytt umtalsvert. Í fjármálaáætlun 2021–2025 er lögð áhersla á að stjórnvöld geti haft raunveruleg áhrif á að viðmið um mælikvarða náist og stýrist ekki að megninu til af ytri aðstæðum.

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 m.a. að kolefnisjöfnun greinarinnar.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Til að styðja við nýsköpun, vöruþróun og nýtingu tæknimöguleika hefur verið stofnaður Matvælasjóður sem hefur það markmiðið að styrkja þróun og nýsköpun við vinnslu matvæla úr landbúnaði og sjávarútvegi. Áhersla er á nýsköpun, sjálfbærni, verðmætasköpun og samkeppnishæfni íslenskrar matvælaframleiðslu um land allt. Fjármunir til Matvælasjóðs eru á málefnasviði 7 eins og aðrir samkeppnissjóðir.

Árið 2019 var undirritað samkomulag um betri merkingar á matvælum og tryggja betur rétt neytenda til upplýsinga um uppruna, framleiðsluhætti, lyfjanotkun og umhverfisáhrif þeirra. Samráðshópur með fulltrúum neytenda, framleiðenda og verslunar, skilaði tillögum í september 2020 með tillögum um hvernig megi bæta merkingar á matvælum og tryggja þannig betur rétt neytenda.

Á árinu 2021 er áætlað að hafin verði birting upplýsinga um flokkun fyrirtækja eftir frammistöðu þeirra samkvæmt matvælaeftirliti. Birtingin er til þess fallin að neytendur fái upplýsingar sem auðvelda þeim að taka upplýstar ákvarðanir um neyslu sína og hvert þeir beina viðskiptum. Horft hefur verið til innleiðingar svokallaðs broskallakerfis þannig að neytendur fái á lýsandi mynd af frammistöðu fyrirtækja.

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 efnunum út frá hugtakinu „Ein heilsa“. Mikilvægt er því að umgjörð rannsókna, ráðgjafar og vöktunar dýrasjúkdóma sé byggð á traustum grunni. 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. Jafnframt hafa verið stofnaðir tveir starfshópar, annars vegar starfshópur um aðgerðaáætlanir vegna sýklalyfjaónæmra bakteria í dýrum, sláturafurðum og matvælum og hins vegar starfshópur um gerð leiðbeininga um ávísun og notkun sýklalyfja og sníkjudýralyfja hjá dýrum auk leiðbeininga um varnir við sníkjudýrasmiti. Auk þess hefur Sýklalyfjaónæmis- og súnusjóður verið stofnaður og er tilgangur hans að fjármagna verkefni undir formerkjum „Einnar heilsu“ í baráttunni gegn sýklalyfjaónæmi. Sjóðurinn mun m.a. styrkja grunnrannsóknir í sýklalyfjaónæmi, auk þess að greiða fyrir skimun og vöktun á sýklalyfjaónæmi í dýrum, matvælum, umhverfi og fóðri. Þá hafa verið gerðir samningar við Matvælastofnun og Tilraunastöð Háskóla Íslands í meinafræði að Keldum um auknar rannsóknir og vaktanir á sviði sýklalyfjaónæmis, auk þess að tryggja viðeigandi viðbrögð við jákvæðum sýnum vegna sýklalyfjaónæmis. Í desember 2019 voru innleiddar í íslenskan rétt samræmdar reglur um opinbert eftirlit er varðar matvælakeðjuna. Slíkt stuðlar að skilvirkara, einfaldara og aðgengilegra eftirlitskerfi fyrir matvælakeðjuna í heild sinni. Jafnframt er unnið að einföldun regluverks á sviðinu sem miðar m.a. að því að efla matvælaöryggi og auka skilvirkni í stjórnsýslu og opinberu eftirliti.

Í stjórnarsáttmála er áhersla lögð á að efla sérstaklega lífrænan landbúnað. Á árinu 2021 er gert ráð fyrir endurskoðun löggjafar um lífræna landbúnaðarframleiðslu vegna breytinga á regluverki innan EES og mun endurskoðunin taka mið af áherslum um eflingu lífræns landbúnaðar. Við endurskoðun búvörusamninga er jafnframt áhersla lögð á hvernig betur megi nýta stuðning til lífrænnar ræktunar henni til eflingar. Í samkomulagi um endurskoðun á samningi um starfsskilyrði framleiðenda garðyrkjuafurða kemur fram að greidd verða aukin framlög til aðlögunar að lífrænum framleiðsluháttum í garðyrkju. Markmiðið er að aðstoða framleiðendur við að uppfylla þær kröfur sem lífræn garðyrkjuframleiðsla hefur í för með sér og auka framboð slíkra vara á markaði.

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 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. Í febrúar 2020 var undirritaður samningur við Landbúnaðarháskóla Íslands um þjónustu á sviði rannsókna, þróunarvinnu og sérhæfðrar ráðgjafar. Í samningnum eru skilgreind ákveðin verkefni sem unnið verður að sem miða að því að styrkja stöðu landbúnaðar og greina tækifæri til að auka framleiðni og virðisaukningu landbúnaðarafurða.

Markmið

Í kaflanum koma fram markmið og eru lagðar fram aðgerðir sem miða að því að ná fram auknum árangri í þróun á vörum og starfsháttum landbúnaðar, matvælaöryggi og rannsóknum og upplýsingagjöf til neytenda. Við markmiðssetningu í málaflokknum er litið til þess að bein tengsl eru milli rannsóknastarfs og aukinnar framleiðni. Markmiðið sem skilgreint hefur verið er, ásamt þeim aðgerðum sem því fylgja, byggt á sömu meginsjónarmiðum og sett voru fram í fjármálaáætlun 2020–2024.

1. **Aukin vitund neytenda um matvæli og hvatning til atvinnulífs um auknið matvælaöryggi.** Markmiðið miðar að aukinni og skýrari birtingu upplýsinga um frammistöðu fyrirtækja sem framleiða matvæli og fóður. Markmiðið tengist heimsmarkmiði 12 um ábyrga neyslu og framleiðslu og velsældarmarkmiði 6 um betri samskipti við almenning.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Aukin vitund neytenda um matvæli og hvatning til atvinnulífs um auknið matvælaöryggi.	12	Birting upplýsinga um frammistöðu fyrirtækja sem framleiða matvæli eða fóður.	Samráðshópur vinnur að undirbúningi og mótun frammistöðumats og birtingu upplýsinga.	Fyrirkomulagi og regluverki um frammistöðumat fyrirtækja lokið.	Innleiðingu frammistöðumats lokið.

13 Sjávarútvegur og fiskeldi

UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra. Það skiptist í tvo málaflokka sem eru:

13.10 *Stjórnýsla fiskveiða og fiskeldis.*

13.20 *Rannsóknir, þróun og nýsköpun í sjávarútvegi og fiskeldi.*

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2018–2020.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur	Reikningur	Fjárlög
	2018	2019	2020
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	5.931	6.152	6.877
13.10 Stjórnun sjávarútvegs og fiskeldis	1.410	1.321	1.449
13.20 Rannsóknir, þróun og nýsköpun í sjávarútvegi	4.521	4.831	5.428

Vakin er athygli á því að í töflum er búið að aðlaga tölur fyrir fjárlög 2020 og reikning 2019 vegna flutnings á 401,7 m.kr. framlagi af málaflokki 13.20 yfir á 12.20 þar sem gert er ráð fyrir að verkefni er tengjast matvælaöryggi verði öll færð undir málaflokk 12.20.

FRAMTÍDARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn stjórnvalda er að tryggja að íslenskur sjávarútvegur sé áfram í fremstu röð á alþjóðavísu og skapa fiskeldi sambærilega stöðu.

Meginmarkmið málefnasviðsins er sjálfbær auðlindanýting og verðmætasköpun.

Til að framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins nái fram að ganga verður áfram lögð áhersla á sjálfbæra auðlindanýtingu sem byggir á vísindalegum grunni svo hægt sé að viðhalda stöðugleika í veiðum og regluverki sem uppfyllir alþjóðlegar kröfur um verndunar- og nýtingarsjónarmið.

Framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins eru í samræmi við áherslur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og heimsmarkmið sameinuðu þjóðanna nr. 2 um ekkert hungur, nr. 8 um góða atvinnu og hagvöxt og nr. 14 um að vernda og nýta hafíð og auðlindir þess á sjálfbæran hátt.


FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins lækki um 907 milljónir króna frá fjárlögum 2020 til ársins 2025. Á tímabilinu er gert ráð fyrir hækkun vegna smíði nýs hafrannsóknarskipis og kemur sú hækkun fram á árunum 2021 og 2022. Þá lækkar málefnasviðið um 400 m.kr. sem skýrist af því að verið er að færa fjármuni sem falla undir matvælarannsóknir (samningur við Matís) yfir á málefnasvið 12 Landbúnaður en þar verður til nýr liður þar sem matvælaöryggi, tilvísunarannsóknarstofur og aðgerðir vegna sýklalyfja-

ónæmis verður komið fyrir á einum stað. 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 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	9.396	7.556	6.695	6.450	6.372
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	6.019	5.984	6.224	5.982	5.906
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	3.377	1.573	470	468	466

HELSTU ÁHERSLUR 2021–2025



**SJÁLFBÆR
NÝTING
OG AUKIN
VERÐMÆTI**

**Samkeppnishæfni
sjávarútvegs.**

**Stuðningur við
minni sjávarbyggðir.**

**Aukin
verðmætasköpun og
styrking stjórnsýslu í
fiskeldi.**

13.1 STJÓRN SJÁVARÚTVEGS OG FISKELDIS

Verkefni

Stjórn fiskveiða lýtur að því hvað má veiða, hversu mikið má veiða af hverri tegund og hvernig má veiða, að tryggja góða umgengni um nytjastofna Íslands með skilvirku eftirliti, rétttri aflaskráningu og skýrum reglum. Auk stýringar á veiðum nytjastofna í íslenski efnahagslögsögu fellur líka undir málefnaviðið stýring veiða íslenskra fiskiskipa á deilistofnum í fiskveiðilögsögu Íslands sem og aðliggjandi úthöfum.

Stjórn fiskeldis lýtur að stefnumótun og framkvæmd laga um fiskeldi, þ.m.t. útboðum eldissvæða, leyfisveitingum og eftirliti ásamt mati á burðarþoli, svæðaskiptingu og áhættumati erfðablöndunar.

Undir málaflokkinn heyra Fiskistofa, Hafrannsóknastofnun, rannsókn- og ráðgjafarstofnun hafis og vatna og Matvælastofnun sem sinna stjórnsýslulegum verkefnum.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Ísland hefur lengi verið meðal helstu fiskveiðipjóða heims og árið 2018 var Ísland í hóp 20 stærstu fiskveiðipjóða heims, með 1,26 milljónir tonna sjávarafli, en það ár var heimsafli 84,41 tonn. Veiðar og vinnsla sjávarfangs hafa löngum verið meginstoð útflutningstekna Íslands þó að á síðasta áratug hafi aðrar greinar sótt á. Árið 2019 nam útflutningur sjávarafurða 260 ma.kr. eða um 19% af útflutningi vöru og þjónustu. Heildarafli íslenskra skipa á árinu 2019 var tæplega 1 milljón tonna og heildarverðmæti landaðs sjávarafli 145 ma.kr., þar af var verðmæti þorsks tæplega 70 ma.kr.

Fiskeldi er ört vaxandi atvinnugrein og nam framleiðsla á árinu 2019 alls 33.959 tonnum með útflutningsverðmæti um 25 ma.kr. Alls nam framleiðsla eldislax um 26.957 tonnum á árinu 2019 og ætla má að framleiðsla eldislax verði um 36.000 tonn á árinu 2021.

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 liðnum 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 standa frammi fyrir auknum kröfum um verndun vistkerfisins, heilnæmi afurða fæðu- og matvælaöryggis, kröfum um heilbrigði fiska í eldi, heilbrigðis-kröfum, kröfum um lágmarkun 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, meðafla og áhrif starfsemi á sjávarspendýr og sjófugla. Til að sýna fram á að íslenskar sjávarafurðir uppfylli þessar kröfur þarf að tryggja skráningu áreiðanlegra upplýsinga. Tryggja þarf nákvæma skráningu meðafla í afladagbækur, auka rannsóknir á stofnstærð sjávarspendýra og efla eftirlit með meðafla.

Ríkisendurskoðun skilaði skýrslu til Alþingis í desember 2018 um *Eftirlit Fiskistofu* þar sem farið var yfir helstu þætti í eftirliti Fiskistofu. Í framhaldinu skipaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra *verkefnastjórn um bætt eftirlit með fiskveiðiauðlindinni* til að fara yfir skýrslu Ríkisendurskoðunar og koma fram með tillögur um úrbætur. Nefndin hefur skilað skýrslu til ráðherra og verður í framhaldinu lagt fram frumvarp til laga um hvernig bæta megi eftirlit með fiskveiðiauðlindinni á 151. lögjafarþingi.

Áskoranir í fiskeldi snúa einkum að aðlögun leyfisveitinga og eftirlits að nýjum reglum. Þannig þarf að vinna að svæðaskiptingu eldissvæða, undirbúningi og framkvæmd útboða, auk mats á burðarþoli á nýjum svæðum.

Framangreindar áskoranir kalla á árvekni stjórnvalda varðandi stefnu og strauma á alþjóðavettvangi varðandi nýtingu og vernd lifandi auðlinda hafsins. Íslensk stjórnvöld þurfa að vera virk í alþjóðsamstarfi 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 ábyrgar veiðar svo íslenskur sjávarútvegur og fiskeldi séu í fremstu röð. Stjórnvöld og fyrirtæki sem starfa í sjávarútvegi verða að vera samhent í þeirri viðleitni að viðhalda góðu orðspori íslenskra sjávarafurða í samkeppni við önnur lönd á alþjóðamörkuðum.

Markmið og mælikvarðar

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 nauðsynjar á uppbyggingu stjórnsýslu og vöktunar auk þess að gæta þurfi hagsmuna minni sjávarbyggða.

1. **Aukin samkeppnishæfni íslensks sjávarútvegs.** Til að tryggja íslenskum sjávarafurðum samkeppnishæfni á alþjóðamörkuðum er áhersla lögð á sjálfbæra nýtingu fiskveiðiauðlindarinnar. Aðgerðir stjórnvalda til að auka samkeppnishæfni miða að verndun svæða til að tryggja verndun fiskstofna og nýliðun auk aðgerða sem varða gerð veiðarfæra til að takmarka veiðar á ungvíði og til að vernda lifríki sjávar og gæði aflans. Stýring miðar að því að tryggja stöðugt framboð til að auðvelda íslenskum sjávarútvegsfyrirtækjum að viðhalda erlendum mörkuðum.

Mikilvægt er að stjórn fiskveiða byggi á vísindalegri þekkingu og að eftirlit sé skilvirkt en það er grundvöllur þess að veiðar séu í samræmi við verndunarsjónarmið sem stjórnvöld setja og að veiðar séu ekki umfram vísindalega ráðgjöf Hafrannsóknastofnunar, rannsókn- og ráðgjafarstofnunar hafs og vatna.

- Íslensk stjórnvöld þurfa að vera sýnileg í alþjóðlegu samstarfi og taka virkan þátt og hafa áhrif þegar kemur að mótun alþjóðlegra reglna á sviði sjávarútvegs.
- Stuðningur við smærri sjávarbyggðir.** Í febrúar 2020 skilaði starfshópur skýrsla til ráðherra þar sem fram koma 12 tillögur að breytingum á atvinnu- og byggðakvótum. Á þingmálaskrá haustsins er gert ráð fyrir frumvarpi sem byggir m.a. á tillögum starfshópsins.
 - Aukin verðmætasköpun og styrking stjórnsýslu í fiskeldi.** Í ágúst 2017 var gefin út skýrsla um stefnumótun í fiskeldi og með lögum nr. 101/2019 voru meginatriði stefnumótunarinnar innleidd og ný stjórnþæki um atvinnugreinina þar sem lögð er áhersla á að ákvarðanir séu byggðar á vísindalegum grundvelli. Stefnt er að því að hægt verði að bjóða út eldissvæði á næstu misserum og styrkja enn frekar alla stjórnsýslu í fiskeldi, m.a. eftirlit og flýta útgáfu rekstrarleyfa. Framangreind vinna mun stuðla að sjálfbærum vexti atvinnugreinarinnar til lengri tíma og auka um leið enn frekar verðmætasköpun.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið2025
1. Samkeppnis-hæfni íslensks sjávarútvegs.	2, 8, 14	Bætt eftirlit.	Verkefnastjórn skipuð.	Tillögur starfshóps innleiddar.	Áhrif metin.
2. Stuðningur við minni sjávarbyggðir.	8, 14	Ráðstöfun aflaheimilda sem stjórnvöld fara með og hvernig hún nýtist til byggðafestu.	Störf starfshóps.	Tillögur koma til framkvæmda.	Úttekt og mat á áhrifum stuðnings við sjávarbyggðir.
	2, 8, 14	Útboð eldissvæða (fjöldi svæða).	0	2	6
3. Aukin verðmætasköpun í fiskeldi.	2 8 14	Útgefnar framleiðsluheimildir í rekstrarleyfum í fiskeldi	75000	95000	150000
	2, 8, 14	Aukning á lífmassa.	33.959	44.000	70.000

Í grundvallaratriðum eru ofangreind meginmarkmið sambærileg þeim sem fram koma í fjármálaáætlun 2020–2024 en þó hefur mælikvörðum verið breytt. Í fjármálaáætlun 2021–2025 er lögð áhersla á að stjórnvöld geti haft áhrif á að viðmið um mælikvarða náist og stýrist ekki að megninu til af ytri aðstæðum.

13.2 RANNSÓKNIR, ÞRÓUN OG NÝSKÖPUN Í SJÁVARÚTVEGI OG FISKELDI

Verkefni

Undir málaflokkinn falla verkefni Hafrannsóknastofnunar, matvælarannsóknir, Verkefna-sjóður sjávarútvegsins og framlög til ýmissa samninga og verkefna í sjávarútvegi og fiskeldi, svo sem vegna rannsókna, þróunar og nýsköpunar.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Sjálfbær og ábyrg nýting lifandi auðlinda hafsins byggist fyrst og fremst á góðri vísindabekkingu. 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.

Til að viðhalda þeim árangri sem hefur náðst í sjálfbærri nýtingu fiskstofna 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 forustu og miðla þekkingunni sem leitt hefur til þessa árangurs.

Áskoranir á næstu árum í sjávarútvegi tengjast breytingum í umhverfi, svo sem breytingar á loftslagi, vistkerfi sjávar og útbreiðslu fiskstofna. Loftslagsbreytingar með breytingu hafstrauma og súrnunar hafsins hafa margvísleg áhrif á vistkerfi þess. 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.

Íslenskt fiskeldi hefur verið að styrkjast og hefur alla burði til að verða enn sterkari og öflugri atvinnugrein. Ábyrgð stjórnvalda er að skapa greininni þannig lagaumhverfi að það verði vandað til verka í þeirri uppbyggingu sem fram undan er. Stuðla að því að hún sé sjálfbær, í sátt við umhverfið og ákvarðanir verði byggðar á vísindalegri ráðgjöf og rannsóknum. Framangreindar áherslur hafa verið leiðarljós stjórnvalda í uppbyggingu fiskeldis á þessu kjörtímabili og verða það áfram.

Markmið og mælikvarðar

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 skipulagðri sýnatöku og öflugri vöktun með stofnmælingum og nú er nær allur afli íslenskra skipa, sem veiddur er innan landhelgi, úr stofnum sem ráðgjöf liggur fyrir um. Þó er ráðgjöfin í mörgum minni stofnum byggð á veikari vísindagrunni en stærstu stofnanna. Vísindaaðferðir eru í sífelldri þróun ásamt endurskoðun aflareglna mikilvægustu nytjastofnanna, líkt og ýsu, þorsks og loðnu.
2. **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, m.a. á loðnustofninum.
3. **Sjálfbær nýting hafsvæða fyrir fiskeldi.** Sjálfbær vöxtur fiskeldis krefst þess að metið sé hversu mikið eldi einstök hafsvæði bera. Vöktun þarf á lífrænt álag hafsvæða

og vistkerfisáhrifa eldisins og meta áhættu vegna hugsanlegrar erfðablöndunar frá laxeldi á náttúrulega laxastofna.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Sjálfbær nýting fiskstofna.	2, 8, 14	Hlutfall af tegundum innan landhelgi sem er úr stofnum sem eru metnir og gefin út ráðgjöf um hámarks-afrakstur.	37%	43%	>50%
		Fjöldi aflareglna sem eru endurskoðaðar eða endurnýjaðar á hverju ári.	Aflareglur fyrir ýsu og ufsa framlengdar um eitt ár. Endurskoðaðar 2020/2021.	Tvær aflareglur endurskoðaðar á ári.	Tvær til þrjár aflareglur endurskoðaðar á ári. Tvær nýjar tegundir með aflareglu.
2. Efling grunnrannsóknna.	14	Hlutfall hafsvæðis innan landhelgi þar sem hafsbotninn hefur hefur verið kortlagður með fjölgeisla-mælingum.	22%	30%	46%
	14	Niðurstöður verkefna sem sett voru á áætlun í tengslum við sérstakt fjármagn til eflinga rannsókna á loðnu.	2020-2022	Niðurstöður hluta verkefna.	Niðurstöður úr öllum verkefnum sem sett voru á í tengslum við sérstakt fjármagn frá alþingi.
	14	Áfangar í hönnun og útboð á nýju hafrannsóknaskipi sem mun styrkja grunnrannsóknir á vistkerfi hafsins.	Smíði samþykkt.	Skip í smíðum.	Nýtt skip í notkun

Í grundvallaratriðum eru ofangreind meginmarkmið sambærileg þeim sem fram koma í fjármálaáætlun 2020–2024. Í fjármálaáætlun 2021–2025 er lögð áhersla á að stjórnvöld geti haft áhrif á að viðmið um mælikvarða náist og stýrist ekki að megninu til af ytri aðstæðum.

14 Ferðaþjónusta

UMFANG

Starfsemi á málefнасviði ferðaþjónustu 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 2018-2020.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur	Reikningur	Fjárlög
	2018	2019	2020
14 Ferðaþjónusta	2.022	2.015	2.005
14.10 Ferðaþjónusta	2.022	2.015	2.005

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Meginmarkmið málefнасviðsins samkvæmt Leiðarljósi og framtíðarsýn íslenskrar ferðaþjónustu til 2030, sem var birt árið 2019, er að vera leiðandi í sjálfbærri þróun á grunni efnahagslegs, umhverfislegs og samfélagslegs jafnvægis. Í því felst að ferðaþjónustan sé arðsöm og samkeppnishæf í sátt við land og þjóð, stuðli að bættum lífskjörum og hagsæld og sé þekkt fyrir sjálfbæra þróun, gæði og einstaka upplifun.

Grunnhlutverk stjórnvalda er að skapa ferðaþjónustu sem atvinnugrein forsendur til að þróast á sjálfbæran hátt. Til að framtíðarsýn og meginmarkmið málefнасviðsins nái fram að ganga verður lögð áhersla á innleiðingu aðgerðabundinnar stefnumótunar sem miðar að sjálfbærri þróun greinarinnar. Stefnuörkun stjórnvalda byggist á niðurstöðum Jafnvægisáss ferðamála ásamt öðrum gögnum um þróun og áhrif ferðaþjónustu.

Meginmarkmið málefнасviðsins er í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun sem fela m.a. í sér að ferðaþjónusta verði sjálfbær atvinnugrein og stuðli að auknum efnahagslegum tækifærum, aukinni velmegun og byggi á ábyrgri nýtingu auðlinda. Meginmarkmiðin eru jafnframt í samræmi við áherslur í formennskuverkefni Íslands í Norrænu ráðherranefndinni frá árinu 2019 varðandi sjálfbæra ferðaþjónustu.

FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefнасviðsins lækki um 207,8 m.kr. frá fjárlögum 2020 til ársins 2025. Lækkunin skýrist af því að tímabundin framlög vegna rannsókna í ferðamálum og þjónustu við þjóðvegi – uppbygging á salernisaðstöðu falla niður á tímabilinu, samtals 190 m.kr. frá og með árinu 2022. Frá fjárlögum 2020 til fjárlagafrumvarps 2021 er gert ráð fyrir að útgjaldarammi málefнасviðsins hækki um 573,4 m.kr. og skýrist hækkunin af því að ákveðið hefur verið að fara í tímabundin fjárfestingaráttök sem felast í uppbyggingu og þróun skilgreindra áfangastaða, stuðning við uppbyggingu áfangastaða á landsbyggðinni í gegnum Framkvæmdasjóð ferðamannastaða og uppbyggingu varanlegra salerna á áningarstöðum við hringveginn. Verkefnin eru hluti af fjárfestingarátaki ríkisstjórnarinnar til að sporna við

niðursveiflu í efnahagslífinu í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveirunnar. 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 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
14 Ferðaþjónusta	2.578	2.048	2.032	1.814	1.797
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	1.874	1.554	1.541	1.329	1.316
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	705	495	490	486	481

HELSTU ÁHERSLUR 2021–2025

LEIÐANDI Í
SJÁLFBÆRRI
ÞRÓUN

**Innleiðing aðgerða
samkvæmt
langtímastefnu
í ferðaþjónustu.**

**Áframhaldandi
þróun og innleiðing
Jafnvægisáss
ferðamála.**

**Bætt
rekstrarskilyrði og
einföldun
regluverks.**

14.1 FERÐAÞJÓNUSTA

Verkefni

Málaflokkurinn tekur til eftirtalinnna 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, rannsókna og gagnaöflunar í ferðamálum. Einnig innviðauppyggingar, m.a. í gegnum Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, nýsköpunar og markaðsstarfs sem varðar aðgerðir stjórnvalda til að stuðla að aukinni verðmætasköpun, framþróun og sjálfbærni ferðaþjónustu, m.a. í gegnum Flugþróunarsjóð og samninga við Íslandsstofu og markaðsstofur landshlutanna. Jafnframt verður áfram unnið að skilvirkri stjórnsýslu greinarinnar, m.a. með innleiðingu aðgerða í kjölfar framkvæmdar samkeppnismats í samvinnu við Efnahags- og framfarastofnunina (OECD). Bætt öryggi og upplifun ferðamanna, m.a. með stýringu áfangastaða í víðu samhengi, verður í fyrirrúmi ásamt verkefnum sem skilgreind eru í stjórnarsáttmála.

Undir málaflokkinn falla m.a. lög um Ferðamálastofu, lög um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða og lög um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Ferðaþjónusta er orðin undirstöðuáttvinnugrein hér á landi og þjóðhagslegt vægi hennar mikið. Það sést vel í ljósi COVID-19 faraldursins sem reið yfir landið í mars 2020 og hefur haft gríðarleg, neikvæð áhrif á ferðaþjónustu og afleiddar greinar. Engin svokölluð einkennandi grein ferðaþjónustu hefur farið varhluta af áhrifum faraldursins og aðgerða sem

gripið hefur verið til til að reyna að stemma stigu við honum. Þannig hafa flugsamgöngur nánast stöðvast á köflum með tilheyrandi fækkun erlendra ferðamanna. Ferðamenn hér á landi voru í ágúst sl. 75% færri en þeir voru í ágúst árið 2019.

Árið 2019 komu um 2 milljónir erlendra ferðamanna til landsins um Keflavíkflugvöll sem er 14,2% fækkun frá árinu áður. Þetta var í fyrsta skipti á níu árum sem erlendum ferðamönnum fækkaði á milli ára. Það skýrist aðallega af falli flugfélagsins WOW air í mars 2019. Nú er ljóst að forsendur farþegaspár Isavia frá því í árslok 2019 um fjölda ferðamanna á árinu 2020 eru brostnar en þær gerðu ráð fyrir því að álíka fjöldi erlendra ferðamanna myndi heimsækja Ísland 2020 og árið 2019. Til samanburðar fjölgaði ferðamönnum á heimsvísu um 3,8% milli árána 2018 og 2019. Ferðamálastofnun Sameinuðu þjóðanna gerði fyrir heimsfaraldurinn ráð fyrir 3–4% fjölgun á árinu 2020. Innlendir ferðamenn hafa einnig mikla þýðingu fyrir greinina eins og berlega hefur komið í ljós á sumarmánuðum.

Á árinu 2019 var fjöldi starfandi í einkennandi greinum ferðaþjónustu að meðaltali um 25.500 sem er um 13% starfandi á atvinnumarkaði. Samkvæmt gagnagrunni Hagstofu Íslands var fjöldi launagreiðenda í einkennandi greinum ferðaþjónustu 2.080 árið 2019. Neysla ferðamanna (erlendir ferðamenn, dagsgestir og innlendir ferðamenn) árið 2019 var um 521 ma.kr. Til samanburðar var neysla ferðamanna árið 2018 524 ma.kr. Hlutdeild ferðaþjónustu af vergri landsframleiðslu var 8% árið 2019.

Í kjölfar aukinna umsvifa ferðaþjónustu sem atvinnugreinar og þess álags sem þau hafa haft í för með sér á innviði og náttúru hafa stjórnvöld, í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar, lagt áherslu á öflun áreiðanlegra gagna og **innviðauppbyggingu** ásamt aðgerðum sem miða að því að dreifa ferðamönnum víðar um landið og yfir allt árið, auka **öryggi** og stuðla að **ábyrgri ferðahegðun**.

Almennt má segja að ýmis atriði á borð við þróun flugframboðs, þróun loftslagsmála, samkeppni við aðra áfangastaði, gengi krónunnar og orðspor kunna að hafa áhrif á þróun eftirspurnar til lengri tíma. Þótt dregið hafi úr flugtengingum til Íslands sem áfangastaðar undanfarið og að þær hafi nánast horfið í kjölfar COVID-19 faraldursins eru vísbendingar um að vænta megi hóflegar aukningar til lengri tíma.

Á undanförunum misserum hafa tvö viðamikil verkefni verið unnin í þágu stefnumótunar í ferðaþjónustu: **Framtíðarsýn og leiðarljós** ferðaþjónustunnar til 2030 og Jafnvægisás ferðamála. Þessi verkefni eru hugsuð sem undirstaða og afmörkun fyrir aðgerðabundna stefnumótun 2020–2025 en vinna við hana var langt komin þegar COVID-19 faraldurinn reið yfir landið með áðurgreindum afleiðingum. **Jafnvægisás ferðamála er stjórtæki til að meta reglulega áhrif ferðaþjónustu á umhverfi, innviði, samfélag og efnahag landsins þar sem horft er til skilgreindra sjálfbærnisáa.** Hann nýtist jafnframt við forgangsröðun aðgerða og stefnumarkandi ákvarðanatöku.

Hafa ber í huga að snertifletir ferðaþjónustunnar, svo sem samgöngur, náttúruvernd og byggðamál, heyra einnig undir málefnasvið annarra ráðuneyta. Í því samhengi má nefna samgönguáætlun sem inniheldur m.a. nýja flugstefnu, byggðaaætlun og landsáætlun um uppbyggingu innviða. Stjórnstöð ferðamála, sem hefur sinnt samhæfingu skilgreindra aðgerða þvert á stjórnkerfið, mun ljúka störfum árið 2020. Samhliða tekur nýtt ferðamálaráð til starfa sem ætlað er að vinna að samræmingu milli greinarinnar og stjórnvalda með hliðsjón af fjölbættu eðli ferðaþjónustunnar.

Virk álagsstýring er lykilatriði varðandi framþróun ferðaþjónustunnar og Íslands sem áfangastaðar. Uppbygging innviða þarf að taka mið af **jafnvægi milli hagnýtingar og verndar náttúru**. Verið hefur til skoðunar á vegum stjórnvalda hvernig staðið skuli að stýringu á ferðaþjónustu með hliðsjón af ákvæðum náttúruverndarlaga um almannarétt. Jafnframt hefur nefnd verið að störfum sem ætlað er að skila tillögum að lagaumhverfi sérleyfissamninga um leigu og starfsemi á landi í eigu ríkisins.

Flugþróunarsjóður og Framkvæmdasjóður ferðamannastaða eru starfræktir á vegum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins til að styðja við uppbyggingu áfangastaða um allt land. Gert er ráð fyrir að veita viðbótarfjármagni í Framkvæmdasjóð ferðamannastaða árið 2021 sem og til uppbyggingar varanlegrar salernisaðstöðu víða um land árin 2021–2022. Ráðuneytið gerir jafnframt samning við Íslandsstofu um markaðs- og kynningarstarf og Ferðamálastofa hefur gert samninga við markaðsstofur landshlutanna en um þessar mundir er unnið að þróun hlutverks þeirra í áfangastaðastofur í þeim tilgangi að **styrkja stoðkerfi** ferðaþjónustunnar á landsbyggðinni.

Í ráðuneytinu er unnið að því að skilgreina og byggja upp svokallaða Fyrirmyndar-áfangastaði í samvinnu við umhverfis- og auðlindaráðuneytið í því skyni að styðja enn frekar við jákvæða upplifun ferðamanna. Gert er ráð fyrir að veita viðbótarfjármagni í verkefnið árin 2021–2023. **Hæfnisetur ferðaþjónustunnar styður jafnframt við aukin gæði og fagmennsku í greininni með því að auka hæfni starfsfólks.** Þá er á vegum stjórnvalda einnig unnið að því að styðja við **nýsköpun og stafræna þróun** í greininni.

Í samræmi við nýja reglugerð um gagnaöflun og rannsóknir í ferðaþjónustu hefur verið unnin rannsóknaráætlun sem styður við stefnumótun stjórnvalda, m.a. varðandi gagnaöflun sem Jafnvægisís ferðamála byggir á. Áætlunin verður uppfærð reglulega.

Mikilvægt er að huga að kynja- og jafnréttissjónarmiðum þegar ákvarðanir eru teknar varðandi ferðaþjónustu. Á Íslandi hafa **kynjasjónarmið innan greinarinnar** lítið verið rannsökuð til þessa, svo sem hverjir vinna hvaða störf, skipting innlands og erlends vinnuafis, hvernig störf innan greinarinnar eru metin og hvert fjármagnið leitar. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið er að kanna leiðir til að greina þessi atriði í samstarfi við forsætisráðuneytið sem fer með jafnréttismál.

Þá eru hafnar **aðgerðir til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá ferðaþjónustu**, m.a. með áframhaldandi og vaxandi ívilnunum til vistvænna bíla, endurgreiðslum á virðisaukaskatti fyrir útleigu vistvænna bifreiða hjá bílaleigum, styrkjum til uppsetningar hleðslustöðva um landið, m.a. við gististaði, og styrkjum til rafvæðingar hafna.

Markmið og mælikvarðar

Í kaflanum koma fram markmið og aðgerðir sem miða að framþróun ferðaþjónustu sem atvinnugreinar. Við markmiðssetningu er lítið til þess að skapa jafnvægi milli efnahagslegra, umhverfislegra og samfélagslegra þátta á grunni sjálfbærrar þróunar. Markmið og aðgerðir eru einkum byggðar á Framtíðarsýn og leiðarljósi íslenskrar ferðaþjónustu til 2030 sem miðar að því að Ísland verði leiðandi í sjálfbærri þróun. Skilgreind hafa verið þrjú markmið fyrir málaflokkinn. Þau eru:

1. **Aukin verðmætasköpun.** Í Framtíðarsýn og leiðarljósi ferðaþjónustunnar til 2030 er áhersla á arðsemi framfar fjölda ferðamanna. Markmið hefur verið sett um að útgjöld ferðamanna hér á landi verði 700 ma.kr. árið 2030.
2. **Jákvæð upplifun heimamanna og ferðamanna.** Markmiðið felur í sér **jákvæða upplifun** heimamanna, starfsfólks í greininni og ferðamanna. Fylgjast þarf 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.

3. Umhverfisleg sjálfbærni í ferðaþjónustu. Markmiðið byggir á grunni Parísarsamkomulagsins. Með því að stuðla að **orkuskiptum** frá hefðbundnu jarðefnaeldsneyti yfir í rafmagns- og tengiltvinnbifreiðar hjá bilaleigum er unnið að því markmiði að ferðaþjónustan verði umhverfislega sjálfbær. Nú er staðan sú að einungis 1,35% 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 m.a. á umhverfismál. Í lok árs 2019 voru 99 fyrirtæki í ferðaþjónustu Svansvottuð eða í Vakanum. Fjöldi fyrirtækja með slíkar vottanir gefur vísbendingar um nálgun fyrirtækjanna í umhverfismálum. Þá er mikilvægt að koma á virkri stýringu á áfangastöðum til að stuðla að jafnvægi milli hagnýtingar og verndar náttúrunnar.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Aukin verðmætasköpun.	8.9, 12.B	Heildarneysla erlendra og innlendra ferðamanna.	508 ma.kr. ¹	560 ² ma.kr.	619 ³ ma.kr.
	8.9, 12.B	Árleg aukning útgjalda hvers erlends ferðamanns.	212.000 kr. ⁴	217.000 kr. ⁵	232.000 kr.
	8.9, 12.B	Hlutfall gistinguáttá á hótelum og gistiheimilum utan háannatíma á landsbyggðinni. ⁶	59% ⁷	61%	65%
2. Jákvæð upplifun heimamanna og ferðamanna.	8.9, 11.A, 12.B	Ánægja með fjölda ferðamanna í heimabyggð. ⁸	87%	87%	87%
	8.8, 8.9, 12.B	Ánægja starfsfólks í ferðaþjónustu (hlutfall ánægðra).	68%	70%	72%
	8.9, 11.A, 12.B	Meðmælaskor ferðamanna. ⁹	80/100	80/100	80/100

¹ Hagstofa Íslands. Atvinnuvegir. Ferðaþjónusta. Talan er fyrir 2017, nýrri tölur ligja ekki fyrir.

² Miðað við 2,5% árlega tekjuaukningu af ferðaþjónustu sem samsvarar markmiði um 700 ma.kr. tekjur árið 2030 samkvæmt Framtíðarsýn og leiðarljósi íslenskrar ferðaþjónustu til 2030.

³ Miðað við 2,5% árlega tekjuaukningu af ferðaþjónustu sem samsvarar markmiði um 700 ma.kr. tekjur árið 2030 samkvæmt Framtíðarsýn og leiðarljósi íslenskrar ferðaþjónustu til 2030.

⁴ Útgjaldatölur byggja á niðurstöðum könnunar Ferðamálastofu og Hagstofu Íslands meðal erlendra ferðamanna á Keflavíkurflugvelli þar sem ferðamenn eru beðnir um að leggja mat á kostnað vegna Íslandsferðar. Inni í tölum er áætlaður allur kostnaður, þ.m.t. flug með erlendum flugfélögum og kostnaður sem fellur til vegna bókkunar á gistingu, ferðum og afþreyingu í tengslum við pakkaferðir. Í sumum tilfellum getur Ísland verið einn af mörgum áfangastöðum í pakkaferð. Allar upphæðir eru reiknaðar í íslenskar krónur út frá gengi gjaldmiðla þann mánuð sem ferðast var (skv. gengisskráningu Seðlabanka Íslands).

⁵ Miðað við 1,5% árlega aukningu útgjalda hvers ferðamanns á föstu gengi.

⁶ Hagstofa Íslands 2019. Ferðaþjónusta. Gisting.

⁷ Hagstofa Íslands. Gistinguáttar á hótelum og gistiheimilum 1998–2019.

⁸ Rannsóknamiðstöð ferðamála. Þölmörk þessara viðmiða samkvæmt Jafnvægisás ferðamála liggja við 80%.

⁹ Ferðamálastofa. Landamærakönnun 2019. Meðmælaskor (e. Net Promoter Score).

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
	7.2, 8.9, 12.B, 13.2	Hlutfall vistvænna bíla hjá bilaleigum.	1,35%	5%	20%
3. Umhverfisleg sjálfbærni í ferðaþjónustu.	8.9, 12.6, 12.B	Fjöldi fyrirtækja í ferðaþjónustu sem eru með vottuð gæða- eða umhverfisstjórnunarkerfi.	99	105	150
	8.9, 11.4, 12.2, 12.B	Áfangastaðir í opinberri umsjón með virka álagsstýringu.	0	3	10

Eftirfarandi breytingar hafa verið gerðar á mælikvörðum frá fjármálaáætlun 2020–2024:

1. Mælikvarða við aukna verðmætasköpun var breytt í heildarneyslu erlendra og innlendra ferðamanna í stað árlegrar aukningar verðmætasköpunar í einkennandi greinum ferðaþjónustu til að gæta samræmis við framsetningu gagna hjá Hagstofu Íslands.
2. Mælikvörðum við jákvæða upplifun heimamanna og ferðamanna var breytt úr viðhorfi heimamanna til ferðaþjónustu í ánægju Íslendinga með fjölda ferðamanna í heimabyggð til að endurspeglar viðmið samkvæmt Jafnvægisás ferðamála.
3. Virk álagsstýring er nýr mælikvarði til samræmis við Framtíðarsýn og leiðarljós íslenskrar ferðaþjónustu til 2030.

15 Orkumál

UMFANG

Starfsemi á málefнасviði orkumála er á ábyrgð ráðherra ferðamála, iðnaðar og nýsköpunar. Undir málefнасviðinu er einn málaflokkur: 15.1 *Stjórnun og þróun orkumála*.

Málaflokkurinn varðar stjórnarsýslu 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 2018–2020.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2018	Reikningur 2019	Fjárlög 2020
15 Orkumál	4.012	4.110	4.522
15.10 Stjórnun og þróun orkumála	4.012	4.110	4.522

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 landsvísi og jöfnun orkukostnaðar. Stefnt er að kolefnishlutlausri framtíð með því að ná fullum orkuskiptum þar sem jarðefnaeldsneyti verður leyst af hólmi með orku af endurnýjanlegum uppruna. 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 landsvísi.

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 málefнасviðsins hækki um 570 m.kr. frá fjárlögum 2020 til ársins 2025. Helstu breytingar til hækkunar á árinu 2021 eru 730 m.kr. hækkun á framlagi

til jöfnunar á dreifingu raforku þar af hækkar jöfnunargjaldið um 130 m.kr. og framlag úr ríkissjóði verður 600 m.kr. Gert er ráð fyrir 100 m.kr. í tímabundið framlag í eitt ár vegna alþjóðlegrar rannsóknarmiðstöðvar í jarðvarma við Kröflu og 20 m.kr. vegna aukins eftirlits og bættrar yfirsýnar með varaafli raforku í landinu. Á móti lækkar framlag til stofnstyrkja vegna hitaveituframkvæmda um 308 m.kr. en um var að ræða tímabundna aðgerð til þriggja ára.

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 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
15 Orkumál	5.041	4.998	5.051	5.075	5.092
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	4.935	4.992	5.045	5.069	5.086
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	106	6	6	6	6

HELSTU ÁHERSLUR 2021–2025



**ORKU-
ÖRYGGI Í
FORGANG
OG JAFNT
ADGENGI**

**Orkuöryggi fyrir
alla landsmenn.**

Orkuskipti.

**Jöfnun
orkukostnaðar á
landsvísu.**

Í samræmi við tillögur átakshóps ríkisstjórnarinnar um úrbætur í innviðum, sem kynntar voru 28. febrúar 2020, er gert ráð fyrir að á tímabilinu 2021 til 2025 verði 500–600 m.kr. varið úr ríkissjóði í að flýta fyrir jarðstrengjavæðingu og þrífösun dreifikerfis raforku. Umræddur átakshópur var skipaður í kjölfar fjarviðrisins sem gekk yfir landið í desember 2019. Samkvæmt núverandi áætlunum lýkur jarðstrengjavæðingu dreifikerfisins eftir 15 ár, eða árið 2035. Lagt er til að verkið verði unnið þrefalt hraðar, eða á fimm árum. Því verði þannig að mestu lokið 2025. Þrífösun verður innleidd samhliða jarðstrengjavæðingunni. Áætlað er að jarðstrengjavæðingin muni fækka truflunum í dreifikerfinu um 85% og að þær verði að mestu óháðar veðri. Framkvæmdirnar lúta nær alfarið að dreifibýlisluta dreifikerfa RARIK og Orkubús Vestfjarða. Árið 2020 var 100 m.kr. varið í verkefnið. Gert er ráð fyrir að árið 2022 verði fjárveiting 200 m.kr., árið 2023 100 m.kr. og árið 2024 100 m.kr. samtals 500 m.kr.

Átakshópur stjórnvalda um uppbyggingu innviða lagði einnig til auknið eftirlit, bætt yfirsýn með tiltæki varaafli raforku í landinu og að stjórnþæki verði aukin til að bregðast við skorti á varaafli. Hefur Orkustofnun verið falið það verkefni og er kostnaður af því áætlaður 20 m.kr. á ári fyrir árin 2020–2022.

Gert er ráð fyrir 730 m.kr. hækkun á framlagi til jöfnunar á dreifingu raforku á árinu 2021, þar af hækkar jöfnunargjaldið um 130 m.kr. og nýtt sérstakt framlag úr ríkissjóði verður 600 m.kr. Sjá nánari umfjöllun í kafla 15.1.

Tímabundið framlag vegna stofnstyrkja til nýrra hitaveitna var veitt í þrjú ár, 2018–2020. Ekki er gert ráð fyrir framlagi vegna stofnstyrkja á árinu 2021.

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, sveiflukennu 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 raforkuframléiðsla 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.

Ríkisstjórnin hefur sett fram markmið um kolefnishlutleysi fyrir árið 2040. Önnur megináhersla aðgerðaáætlunar um loftslagsmál er að draga úr notkun jarðefnaeldsneytis með orkuskiptum. Stjórnvöld hafa 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. Veittir hafa verið styrkir til uppbyggingar innviða fyrir rafknúin farartæki um land allt og verður framhald þar á.

Sögulega séð hefur orkuframléiðsla á Íslandi einkum beinst að þörfum stóriðju en um 80% orkuframléiðslu fara til stóriðju. Áherslur í orkumálum eru nú lagðar á aukið hlutfall vistvænna orkugjafa, aukin orkuskipti á landi og í hafi, bætt 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. Tjón sem varð á flutnings- og dreifikerfi raforku veturinn 2019–2020 sýndi fram á þörfina á að treysta betur þá innviði sem felast í flutnings- og dreifikerfi raforku, tengja betur lykilsvæði og bæta málsmeðferð ákvarðana sem tengjast framkvæmdum í flutningskerfinu.

Til að ná framangreindum markmiðum hefur undanfarin tvö ár m.a. verið unnið að gerð orkustefnu til lengri tíma. Skýrsla starfshóps um tillögu að orkustefnu var kynnt í lok september og mun ráðherra leggja fram skýrslu á Alþingi á haustþingi um orkustefnu. Sú orkustefna miðar að sjálfbærri orkuframtíð og mun byggjast á samspili orkuöryggis, orkuskipta, orkunýtni, umhverfis, samfélags og efnahags.

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 loftslagsmálum 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 að 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 um 10%. Ferðaþjónustan hefur mikilvægu hlutverki að gegna við að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda með réttu vali samgöngutækja.

Í sjávarútvegi er mögulegt að auka notkun lífheldsneytis á vélar skipaflotans og er sú leið talin ódýr og geta minnkað losun gróðurhúsalofttegunda. Einnig eru möguleikar fólgnir í notkun rafeldsneytis, eins og metanóls eða 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 efnaíðnaði. Þá er hægt að binda kolefni frá jarðvarmavirkjunum með niðurdælingu í jarðlög og með metanólframléiðslu. 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 fólgnir í framleiðslu hauggass eða með þátttöku í verkefnum tengdum smávirkjunum í héraði.

Viða er unnið að stefnumótun 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 afurðaðróun sem markaðssettar hafa verið með góðum árangri á alþjóðamarkaði. Með djúpbörðun 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. Unnið er að úrbótum í átt til aukinnar skilvirkni og einföldunar á sviði ýmissa leyfisveitinga innan orkumála.

Í orkumálum eru ýmsar áskoranir og tækifæri til úrbóta þegar kemur að kynja- og jafnréttis-sjónarmiðum. Mikið hefur þó áunnist á undanförunum árum í þeim efnum og má þar t.d. 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 eru til staðar varðandi jöfnun orkukostnaðar vegna dreifingar raforku. Til skoðunar hafa verið nokkrar leiðir til að ná fram settum markmiðum um aukna jöfnun dreifikostnaðar raforku á milli dreifbýlis og þéttbýlis.

Jöfnun dreifikostnaðar var upphaflega sett með lögum nr. 98/2004, um jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku. Var það fyrirkomulag með svipuðum hætti og gildir um fjármögnun niðurgreiðslu húshitunarkostnaðar (sbr. lög nr. 78/2002, um niðurgreiðslur húshitunarkostnaðar). Um 2.000 m.kr. þarf í framlag til jöfnunar dreifikostnaðar á ári. Núgildandi jöfnunargjald raforku, sem innheimt er skv. lögum nr. 98/2004, skilar tæpum 1.000 m.kr. í ríkissjóð.

Frá upptöku jöfnunargjalds raforku árið 2015 hefur kostnaður við dreifingu raforku haldið áfram að aukast í dreifbýli umfram kostnað í þéttbýli. Þörf fyrir aukið framlag til jöfnunar dreifikostnaðar raforku hefur því vaxið jafnt og þétt á síðustu fimm árum. Ýmsar ástæður liggja þar að baki. Fyrst og fremst veruleg fjárfestingarþörf hjá RARIK og Orkubúi Vestfjarða í dreifbýli umfram fyrri áætlanir, m.a. í tengslum við vaxandi kröfur um þrífösun raforku, lagningu eldri loftlína í jörð, uppgang í ferðapjónustu undanfarin ár og aukna raforkunotkun í dreifbýli því tengt. Á sama tíma eru almennt færri notendur í dreifbýli til að standa undir þeim fjárfestingum í gegnum dreifbýlisgjaldskrár RARIK og Orkubús Vestfjarða. Hefur þessi þróun leitt til hækkana á gjaldskrár í dreifbýli sem leitt hefur til þess að munurinn á dreifikostnaði í dreifbýli og þéttbýli vaxið að nýju, eins og var fyrir 2015. Að óbreyttu mun sú þróun halda áfram næstu 4 til 5 ár. Farið hefur verið yfir það með RARIK, Orkubúi Vestfjarða og Orkustofnun að ekki sé hins vegar um áframhaldandi línulegan vöxt til framtíðar að ræða heldur muni hámarki fjárfestingarþarfar í dreifbýli verða náð á næstu 4 til 5 árum. Eftir það jafnist út og minnki fjárþörf til jöfnunar dreifikostnaðar.

Í samræmi við stefnu stjórnvalda um jöfnun orkukostnaðar á landsvísu er því í fjármálaáætlun 2021–2025, í útgjaldaramma málefnasviðs 15, gert ráð fyrir auknum framlögum til jöfnunar dreifikostnaðar raforku sem nemur 730 m.kr. á ári. Er þar annars vegar um að ræða 13% hækkun á jöfnunargjaldi raforku (130 m.kr.) og hins vegar framlag úr ríkissjóði upp á 600 m.kr.

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. Meirihluta 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 og stuðning við áætlanir um orkuskipti (t.d. varmadæluvæðingu á köldum svæðum, innviði fyrir rafbíla og rafvæðingu hafna). Einnig tengjast markmiðin heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna (markmiðum 7, 8, 10 og 13).

Nánar tiltekið eru markmiðin eftirfarandi:

- 1. Tryggt orkuöryggi fyrir alla landsmenn.** Markmiðið byggist annars vegar 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 og hins vegar á því að tryggja afhendingaröryggi raforku á landsvísu.
- 2. Aukið hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í orkubúskap Íslands.** Markmiðið felur í sér að auka hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa, bæði í samgöngum og haftengdri starfsemi. Markmiðið styður við velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um kolefnis-hlutlausu framtíð.
- 3. Jöfnun orkukostnaðar á landsvísu.** Markmiðið felur í sér að jafna orkukostnað á landsvísu sem snýr bæði að niðurgreiðslu húshitunarkostnaðar á köldum svæðum og dreifingu raforku í dreifbýli. Stefnt er að því að jöfnun dreifikostnaðar raforku í dreifbýli, og þar með jöfnun orkukostnaðar á landsvísu, verði aukin með 730 m.kr. framlagi árið 2021. Annars vegar með hækkun jöfnunargjalds raforku (130 m.kr.) og hins vegar með sérstöku framlagi á fjárlögum 600 m.kr.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Tryggt orkuöryggi fyrir alla landsmenn	7, 8, 10	Hlutfall framboðs og eftirspurnar raforku með hliðsjón af orkuspá. Aukið afhendingaröryggi raforku á landsvísu.	Eftirspurn umfram framboð.	Framboð nálgast að vera í takt við eftirspurn.	Framboð í takt við eftirspurn.
2. Aukið hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í orkubúskap Íslands.	7, 13	Hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í samgöngum.	9%	12%	16%
		Hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í sjávarútvegi og skyldri starfsemi.	0,3%	0,5%	3,5%
3. Jöfnun orkukostnaðar á landsvísu.	10	Hlutfall á jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku í dreifbýli.	49%	85% ¹	95%

¹ Viðmið vísar til hlutfalls af þeim kostnaði sem þarf að niðurgreiða til að ná fullri jöfnun í dreifikostnaði raforku.

16 Markaðseftirlit, neytendamál og stjórnsýsla atvinnamála og nýsköpunar

UMFANG

Starfsemi á málefнасviði markaðseftirlits, neytendamála og stjórnsýslu atvinnamála 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 *Stjórnsýsla atvinnamála 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 2018–2020.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur	Reikningur	Fjárlög
	2018	2019	2020
16 Markaðseftirlit, neytendamál og stj.sýsla atv.mála	4.295	4.324	4.813
16.10 Markaðseftirlit og neytendamál	2.886	2.855	3.210
16.20 Stjórnsýsla atvinnamála og nýsköpunar	1.409	1.468	1.604

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. Þá er mikilvægt að sátt ríki um starfsskilyrði atvinnuveganna og viðskiptahætti en að öðrum kosti dregur úr trausti almennings á atvinnulífinu sem aftur leiðir 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 og styðji við skilvirkan fjármálamarkað og öfluga neytendavernd. Á þann hátt er stuðlað að hagkvæmni, aukinni framleiðni og nýsköpun, og trúverðugleika atvinnulífs og grunnstoða þess.

Framtíðarsýn og meginmarkmið málefнасviðsins 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 efla og heimsmarkmið 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 málefнасviðsins hækki um 666,7 m.kr. frá fjárlögum 2020 til ársins 2025. Hækkunin skýrist af áætluðum breytingum á rekstrargjöldum Fjármálaeftirlitsins en þau eru fjármögnuð með eftirlitsgjaldi sem Fjármálaeftirlitið innheimtir af eftirlitsskyldum aðilum og rennur í ríkissjóð. Á árinu 2021 er gert ráð fyrir að eftirlitsgjaldið lækki í heild frá fyrra ári en þó bætast tveir nýir liðir við gjaldið að fjárhæð 80 m.kr. til að standa undir rekstri skilavalds. Gert er ráð fyrir að gengið verði á eigið fé eftirlitsins á árinu 2021. Þá er gert er ráð fyrir að flytja 35 m.kr. á málefнасvið 10 vegna aðgerða til að sporna við kennitöluflakki en aðgerðir sem farið verða í eru á hendi dómsmálaráðuneytisins.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
16 Markaðseftirlit, neytendamál og stj. sýsla atv.mála	4.485	4.787	5.148	5.339	5.480
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	4.468	4.771	5.132	5.323	5.464
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	16	16	16	16	15

HELSTU ÁHERSLUR 2021–2025

**BÆTT
SAMKEPPNIS-
HÆFNI**

**Aukið gagnsæi og
skilvirkni með
virkri samkeppni og
heilbrigðum
viðskiptaháttum.**

**Aukið traust með
góðri upplýsingagjöf
og rafrænni
stjórnsýslu.**

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 fyrirvar fyrir bættum samkeppnisskilyrðum 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 ýrustu kröfur á Evrópska efnahagssvæðinu og benda stjórnvöldum á leiðir til að efla samkeppni. Mikilvægt er að Samkeppniseftirlitið fylgist vel með þróun markaða og að samrunaefirlit sé öflugt.

Það leiðir af eðli samkeppniseftirlits að verkefnaálag getur sveiflast mjög frá einum tíma til annars enda er eftirlitinu ætlað að bregðast við og stöðva samkeppnishindranir sem komið geta til rannsóknar án mikils fyrirvara og leitt geta bæði af háttsemi fyrirtækja og opinberra aðila. Aukið álag vegna samrunarannsókna hefur t.d. óhjákvæmilega þau áhrif að Samkeppniseftirlitið hefur minna svigrúm til að sinna öðrum mikilvægum rannsóknum. Þessi staða hefur verið uppi undanfarin ár. Mikilvægt er að finna leiðir til að bregðast við slíkum sveiflum í verkefnaálagi þannig að fjárhagslegt svigrúm eftirlitsins taki að ákveðnu marki mið af aðstæðum hverju sinni og tryggi að ávallt sé til staðar nægjanlegt svigrúm til þess að rannsaka brot á samkeppnislögum. Þannig þarf að búa svo um hnútana að eftirlitið geti á hverjum tíma uppfyllt lögbundið hlutverk sitt. Fellur þessi áhersla m.a. vel að heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna nr. 1, 8, 9, 10 og 11 enda er virk samkeppni mikilvæg forsenda þess að þeim verði náð.

Í kjölfar fjármálaáfallsins 2008 hafa orðið miklar breytingar á eignarhaldi fyrirtækja en fyrir liggur að stjórnar- og eignatengsl í íslensku atvinnulífi geta haft veruleg áhrif á samkeppni og hagsæld. Miklir hagsmunir eru fölgirnir í því að sporna gegn hvers konar óæskilegri hringamyndun en Samkeppniseftirlitinu er einmitt ætlað mikilvægt hlutverk í þessu sambandi, sbr. d-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Mikilvægt er að tryggja að eftirlitið búi yfir upplýsingatækniumgjörð sem styður við þetta hlutverk.

Í ríkisstjórnarsáttmálanum er lögð áhersla á að fjármálakerfið skuli vera traust og þjóna samfélaginu á hagkvæman og sanngjarnan hátt. Fjármálaáfallið 2008, sem rekja mátti að hluta til þess að eftirlit með fjármálakerfinu fylgdi ekki vexti þess og umsvifum, olli ýmsum skakkaföllum í lífi fólks og starfi. Atvinnuleysi jókst umtalsvert og dró þar með úr möguleikum ákveðinna hópa til þess að afla sér tekna og ná markmiðum tengdum starfsframa. Einhverjir misstu heimili sín vegna þess að ekki tókst að finna lausnir á fjárhag yfirskuldsettra heimila eða þeirra sem ekki gátu staðið undir afborgunum. Þegar fjármálaeftirlit býr yfir nægri getu til þess að koma í veg fyrir að áföll af sambærilegri stærðargráðu skeki hagkerfið aftur styður það við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um andlegt heilbrigði, öryggi í húsnæðismálum og virkni í námi og starfi. Áhersla á gagnsæi og skilvirkni í fjármálaeftirliti hefur endurspeglast í aðgerðum til þess að bæta samskipti við almenning, t.d. með upplýsingagjöf á heimasíðu og í gegnum samskiptamiðla og í uppbyggingu rafrænnar gáttar þar sem eftirlitsskyldir aðilar geta skilað inn gögnum til Fjármálaeftirlitsins. Þá hefur Fjármálaeftirlitið aðstoðað sprotafyrirtæki í fjármálastarfsemi í gegnum svokallað FinTech-þjónustuborð með það að markmiði að stuðla að nýsköpun í fjármálakerfinu.

Við sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins tók markmið laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nokkrum breytingum enda hafði það verið óbreytt frá því að lögin tóku gildi árið 1999. Meðal nýjunga er áhersla á neytendavernd, markmið um að stuðla að traustum og öruggum fjármálamarkaði og að draga úr líkum á að starfsemi eftirlitsskyldra aðila leiði til tjóns fyrir almenning. Þessi breyting á lögunum var tímabær enda endurspeglar hún þá breytingu sem orðið hefur á eftirliti á fjármálamarkaði, bæði hér á landi og erlendis, einkum síðastliðinn rúman áratug. Á árunum 2021 og áfram munu sameining Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins og þær breytingar sem af henni leiða koma til framkvæmda. Við

sameininguna myndast tækifæri til þess að vinna enn betur að þessum markmiðum opinbers eftirlits og mögulega auka skilvirkni þess og hagkvæmni.

Áfram felast áskoranir í samræmingu leikreglna sem gilda á íslenskum fjármálamarkaði og innan Evrópska efnahagssvæðisins enda er verkefnið umfangsmikið og flókið. Töluverður árangur hefur þó náðst á þessu sviði síðustu ár og nú er vinna við að taka upp í EES-samninginn nýja löggjöf á öllum mörkuðum langt komin og margar þeirra hafa jafnframt verið innleiddar í lög hér á landi. Þer þar helst að nefna nýjar reglur er varða fjármálafyrirtæki, m.a. um endurreisn og skilameðferð þeirra og einnig nýjar reglur á váttryggingarmarkaði. Töluverðra breytinga má vænta á næstu árum, t.a.m. við innleiðingu nýrra reglna á verðbréfamarkaði og um greiðsluþjónustu. Ný löggjöf, sem iðulega er ítarlegri en sú eldri, mun óhjákvæmilega leiða til þess að umsvif Fjármálaeftirlitsins geti aukist. Þessi samræming er ein af grundvallarforsendum aukinnar samkeppnishæfni til hagsbóta bæði fyrir íslenska neytendur og fyrirtæki.

Nýsköpun á fjármálamarkaði hefur aukist undanfarin ár, m.a. vegna nýrrar tækni við að veita fjármálaþjónustu. Þá hafa fyrirtæki í auknum mæli sóst eftir fjármögnun á markaði á kostnað bankafjármögnunar. Fjármálaeftirlit þarf að ná utan um breytta starfsemi og nýja aðila á markaði til þess að heildaryfirsýn yfir áhættuna glattist ekki. Þá er tilefni til þess að endurskoða forsendur gjalds vegna opinbers eftirlits á fjármálamarkaði til að tryggja að skipting þess sé með sanngjörnum og eðlilegum hætti.

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. Nú hafa verið innleiddar í íslenskan rétt Evrópulöggjöf sem varðar úrlausn deilumála neytenda og seljenda utan dómstóla og samstarf og samræmingu valdheimilda eftirlitsstjórnvalda á sviði neytendamála á Evrópska efnahagssvæðinu.

Aformað er að endurskoða stjórnslu neytendamála hjá Neytendastofu og færa lögbundin verkefni stofnunarinnar á sviði mælifræði og vöruöryggis til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. Markmið breytinganna er að færa verkefni þangað sem skyld sérfræðipækking er fyrir hendi og að fækka stofnunum. Stefnt er að því að endurskilgreina og styrkja stjórnslu öryggismála hjá Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og endurskipuleggja verkefni og eftirlit á sviði mælifræði.

Hlutdeild verslunar og þjónustu í landsframleiðslu nemur um 21% 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 tiltekinna 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 og hefur verið gerður samningur þar um við Rannsóknasetur verslunarinnar.

Í íslensku atvinnulífi eru fjölmargar áskoranir þegar kemur að kynja- og jafnréttis-sjónarmiðum. Tryggja þarf að kynjahlutföll í stjórnnum fyrirtækja verði jöfn og að fleiri konur veljist til æðstu 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 og mælikvarðar

Markmið og aðgerðir innan málaflokksins miða að því að treysta alþjóðlega samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja og markaða á grunni skilvirks og trúverðugs eftirlits. Í því samhengi felast fyrirhugaðar aðgerðir, m.a. í bættri upplýsingagjöf milli stofnana málaflokksins, frá stofnununum til þeirra aðila sem þær hafa eftirlit með og almennings. Af sama meidi er endurskoðun á umgjörð neytendamála vegna örrar þróunar viðskiptahátta í verslun og þjónustu.

Samkvæmt meginmarkmiði málefnasviðsins byggist aukin samkeppnishæfni atvinnulífs á efnahagslegu og samfélagslegu jafnvægi. Markmiðið byggist á þeirri forsendu að arðsemi og viðskiptahættir atvinnuvega verði að haldast í hendur við þolmörk náttúru, umhverfis og samfélags, auk þess sem mikilvægt er að almenningur beri traust til starfsemi á markaði og til markaðseftirlits stjórnvalda. Slíkt 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 gagnsæi 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 starfsemi fyrirtækja 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, þ. á m. heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna, sbr. einnig 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. 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.

Þær breytingar sem hafa verið gerðar á markmiðum og mælikvörðum frá fjármálaáætlun 2020–2024 varða breytingar á markmiðum er varða aukna skilvirkni í samskiptum Samkeppniseftirlitsins við málsaðila, svo sem með rafrænum samskiptum og betri yfirsýn yfir eigna- og stjórnunartengsl. Í ljósi sameiningar Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins er nú markmið að sameinuð stofnun stuðli enn frekar að traustum og öruggum fjármálamarkaði og að draga úr líkum á að starfsemi eftirlitsskyldra aðila leiði til tjóns fyrir almenning. Þá skapast við sameininguna tækifæri til þess að auka skilvirkni og hagkvæmni opinbers eftirlits með fjármálastarfsemi. Þetta verður m.a. mælt með úttekt Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og skýrslu forsætisráðherra til Alþingis.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2020	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Aukið gagnsæi, virk samkeppni, og heilbrigðir viðskiptahættir fjármála- og viðskiptalífs.	10.5	Meðaltal VLF og reiknaðs ábata vegna ákvarðana Samkeppniseftirlitsins sl. tíu ár. ¹	0,5%	0,5% að meðaltali sl. tíu ár	0,5% að meðaltali sl. tíu ár
		Árleg aukning innkallaðrar ólöglegrar vöru á markaði.	16	>5%	>5%
		Hlutfall atriða í úttekt Alþjóðagjaldeyrissjóðsins á opinberu eftirliti á fjármálamarkaði sem uppfylla lágmarksviðmið að verulegu leyti.	24% (2014, úttekt á fylgni við kjarnaviðmið Basel-nefndar um bankaeftirlit (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%

Mælikvarðar fyrir opinbert eftirlit á fjármálamarkaði hafa tekið breytingum.

Felldur hefur verið brott mælikvarði um fjölda óinnleiddra Evrópugerða á fjármálamarkaði þar sem hann þykir ekki fanga nógu vel markmið um samræmdar reglur hér á landi við það sem gildir í EES til þess að stuðla að virkri samkeppni.

Vegna sameiningar Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands hefur hægst á þróun og innleiðingu rafrænnar þjónustugáttar. Áhersla hefur verið lögð á sameiginlegt gagnaskilakerfi þar sem haldið verður utan um öll skil til sameinaðs Seðlabanka. Þróun þjónustugáttarinnar mun vera tengd nýju sameiginlegu gagnaskilakerfi.

Í ársskýrslu ráðherra verður gert ráð fyrir þróun þessara mælikvarða.

16.2 STJÓRNSÝSLA ATVINNUMÁLA OG NÝSKÖPUNAR**Verkefni**

Stjórnsýsla atvinnumála og nýsköpunar er á höndum aðalskrifstofu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins. Meginverkefni atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis er að stuðla að skilvirkri stjórnsýslu 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 efld, 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.

¹ Gert er ráð fyrir því að reiknaður ábati vegna ákvarðana Samkeppniseftirlitsins verði reiknaður reglulega í samræmi við aðferðafræði OECD.

Tveir ráðherrar fara með þau verkefni sem falla undir atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og er fjallað um markmið og aðgerðir í landbúnaði, sjávarútvegi og fiskeldi, ferðaþjónustu og orkumálum í umfjöllun um hlutaðeigandi málefnasvið. Unnið hefur verið að því að færa smærri verkefni sem vistuð voru á málefnasvið 16 á málefnasvið viðkomandi ráðherra. Þannig hafa nefndir sem tilheyra sjávarútvegi verið fluttar á málefnasvið 13 *Sjávarútvegur og fiskeldi* og á það sama við um aðrar nefndir, þær hafa verið færðar á viðkomandi málefnasvið. Áhersla hefur verið lögð á að samræma vinnubrögð, úthlutunarreglur, fjármál og ferla sjóða sem ráðuneytið hefur umsýslu með en þeir eru vistaðir á þremur málefnasviðum og koma markmið þeirra fram á viðkomandi málefnasviðum.

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 Stjórnslýsla umhverfismála.

Eftirtaldir ríkisaðilar falla undir málefnasviðið: Landgræðslan, Skógræktin, Hekluslógar, Vatnajökulsþjóðgarður, Þjóðgarðurinn á Þingvöllum, Náttúrufræðistofnun Íslands, Náttúru-rannsóknastöðin við Mývatn, Úrvinnslusjóður, Ofanflóðasjóður, Skipulagsstofnun, Stofnun Vilhjálms Stefánssonar, umhverfis- og auðlindaráðuneytið, Umhverfisstofnun, úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála og Veðurstofa Íslands. 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 eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2018–2020.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2018	Reikningur 2019	Fjárlög 2020
17 Umhverfismál	19.612	19.138	20.586
17.10 Náttúruvernd, skógrækt og landgræðsla	5.626	5.300	5.551
17.20 Rannsóknir og vöktun á náttúru Íslands	3.389	3.511	3.555
17.30 Meðhöndlun úrgangs	4.631	4.821	5.607
17.40 Varnir vegna náttúruvá	1.592	786	1.076
17.50 Stjórnslýsla umhverfismála	4.374	4.720	4.797

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að Ísland verði meðal leiðandi þjóða í loftslagsmálum, verndun náttúruafarslegra verðmæta, minni myndun og urðun úrgangs og sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda og leggi þannig af mörkum fyrir komandi kynslóðir. Öryggi almennings gagnvart náttúruvá verði eins og best verður á kosið.

Meginmarkmið málefnasviðsins er:

- Að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og vinna að kolefnishlutleysi Íslands.
- Að koma á hringrásarhagkerfi með vörur og þjónustu til að stuðla að sjálfbærri auðlindanýtingu, draga úr myndun úrgangs og auka endurvinnslu hans.
- Að vernda náttúru Íslands, efla líffræðilega fjölbreytni og tryggja sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda.
- Að tryggja öryggi almennings gagnvart náttúruvá.

FJÁRMÖGNUN

Helstu breytingar á útgjaldaramma málefнасviðsins frá fjármálaáætlun 2020–2024 eru aukning til ofanflóðavarna að fjárhæð 1,6 ma.kr. á ári eða samtals 8 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar 2021–2025. Aukning til loftslagsmála að fjárhæð 600 m.kr. á ári eða samtals 3 ma.kr. á tímabilinu. Aukning til að bæta ástand fráveitumála í formi stuðnings til sveitarfélaga að fjárhæð 800 m.kr. á árinu 2021, 600 m.kr. árin 2022 og 2023 er síðan lækkar um 200 m.kr. út tímabilið eða samtals 2,8 ma.kr. Aukning til hringrásarhagkerfisins að fjárhæð 400 m.kr. til þriggja ára er síðan lækkar um 100 m.kr. fyrir árin 2024 og 2025 eða samtals 1,7 ma.kr. á tímabilinu. Aukning um samtals tæpar 1,8 ma.kr. á tímabilinu sem hluti af fjárfestingarátaki ríkisstjórnarinnar til að sporna gegn niðursveiflu í efnahagslífinu í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveirunnar og er aukningin breytileg á milli ára yfir tímabilið. Aukið fjármagn vegna Endurvinnslunnar hf. eykst um 690 m.kr. á tímabilinu og um 963 m.kr. vegna Úrvinnslusjóðs.

Helstu breytingar í fjármálaáætlun 2020–2024, er haldast óbreyttar í fjármálaáætlun 2021–2025, snúa annars vegar að auknum verkefnum í loftslagsmálum og hins vegar auknum verkefnum tengdum verndun náttúruvafarslegra verðmæta og sjálfbærri nýtingu, svo sem með aukinni landvörslu, uppbyggingu innviða og uppbyggingu þjóðgarðs á miðhálandinu. Þannig eykst fjármagn til verkefna í loftslagsmálum er fer úr 1.355 m.kr. á árinu 2021 í 2.155 m.kr. á árinu 2023 og er óbreytt út tímabilið. Aukið fjármagn til verkefna er snúa að verndun náttúruvafarslegra verðmæta og sjálfbærri nýtingu fer úr 1.550 m.kr. á árinu 2021 í 2.000 m.kr. á árinu 2023 og er óbreytt út tímabilið.

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 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
17 Umhverfismál	24.268	24.536	25.615	25.609	25.349
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	19.370	20.134	21.428	21.415	21.377
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	4.899	4.402	4.186	4.194	3.972

HELSTU ÁHERSLUR 2021–2025

KOLEFNIS- HLUTLEYSI OG ÍSLENSK NÁTTÚRA

Kolefnishlutlaust Ísland árið 2040, með samdrætti í losun gróðurhúsa-lofttegunda í samræmi við markmið Parísarsamningsins og aukinni bindingu kolefnis.

Vernd íslenskrar náttúru fyrir komandi kynslóðir, með áherslu á fjölbreytileika lífríkis og jarðminja, endurheimt jarðvegs og gróðurs og vernd landslags og víðerna.

Efling hringrásarhagkerfisins með verðmætasköpun byggðri á ábyrgari neyslu, samdrætti í myndun úrgangs og betri nýtingu auðlinda.

17.1 NÁTTÚRUVERNÐ, 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 skóga og skógrækt.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Helstu áskoranir í málaflokkinum og tækifæri til umbóta eru eftirfarandi:

- Land á Íslandi ber mjög víða merki hnignunar vistkerfa. Síðustu ár hafa fjölsóttir áfangastaðir átt undir högg að sækja vegna ágangs. Það er áskorun að tryggja að nýting lands sé sjálfbær og í samræmi við ástand þess, m.a. á svæðum þar sem hætta er á jarðvegsrofi og samfara álagi vegna ferðamanna síðustu ár. Unnið er að því að byggja innviði og efla landvörslu til að stýra nýtingu svæða. Þessar aðgerðir hafa bætt verulega úr á mörgum þessara svæða. Einnig er unnið að setningu sjálfbærni viðmiða og þróun leiðbeininga fyrir mismunandi landnýtingu í samræmi við lög um landgræðslu. Aukið eftirlit og vöktun lands getur einnig stuðlað að sjálfbærri nýtingu lands.
- Margar stofnanir sinna umsjón lands sem sótt er heim af ferðamönnum. Samhæfing stofnana til að sinna þjónustu og tryggja öryggi þeirra ferðamanna er því nokkur áskorun. Ná þarf fram aukinni samlegð í verkefnum stofnana sem fara með umsjón á náttúruverndarsvæðum og öðrum svæðum sem njóta verndar með sameiningu í eina stofnun sem mun hafa umsjón með þjóðgörðum og öðrum friðlýstum svæðum auk annarra verkefna í náttúruvernd.
- Losun gróðurhúsalofttegunda frá landi er stór þáttur í heildarlosun Íslands. Mikilvægt er að auka umfang kolefnisbindingar og draga úr losun frá landi til að ná markmiðum stjórnvalda á sviði loftslagsmála um kolefnishlutleysi. Unnið er að heildstæðri stefnumótun fyrir landgræðslu og skógrækt með gerð landgræðsluáætlunar og landsáætlunar í skógrækt. Sú stefnumörkun ætti að fela í sér forgangsröðun og samræmingu aðgerða og skerpa á tækifærum í samstarfi stofnana og annarra hagaðila til að tryggja að tilætluðum árangri verði náð. Þau tækifæri liggja ekki síst í samstarfi um aukna endurheimt birkiskóga og kjarrlendis.
- Líffræðilegri fjölbreytni hefur hnignað verulega á alþjóðavísu og ábyrgð Íslands hefur aukist varðandi verndun vistgerða, vistkerfa og tegunda hér á landi. Aukið álag á vistkerfi vegna landnotkunar eykur hættu á að líffræðilegri fjölbreytni sé ógnað. Unnið er að nýrri stefnumótun og framkvæmdaáætlun fyrir líffræðilega fjölbreytni hér á landi. Í þeirri vinnu þarf m.a. að leggja áherslu á verndun líffræðilegrar fjölbreytni, sjálfbæra nýtingu auðlinda lífríkisins og endurheimt þess sem raskað hefur verið, svo sem vistkerfa, búsvæða og tegunda.

Áhættuþættir. Helstu áhættuþættir innan málaflokksins eru:

Ferðamönnum hér á landi fjölgaði mikið til ársins 2019. Af þeirri ástæðu skapaðist álag á ferðamannastaði í náttúru Íslands. Til að bregðast við þessu hefur verið unnið að uppbyggingu innviða til verndar náttúrunni, samræmdum merkingum þar sem varað er við hættu og leiðbeint um góða umgengni og þróuð kerfi til að vara við hættulegum aðstæðum, svo sem veðri og

færð. Fækkun ferðamanna árið 2020 gefur svigrúm til að ná markmiðum um sjálfbæra nýtingu náttúruverndarsvæða.

Kynja- og jafnréttissjónarmið. Hvað málaflokkinn snertir hafa verið tilgreind möguleg kynja- og jafnréttisáhrif á ýmsum sviðum náttúruverndar, skógræktar og landgræðslu. Mat á áhrifum hinna ýmsu stefna, verkefna og/eða frumvarpa er þó mjög stutt á veg komið og eru skýringar helst þær að kyngreind gögn skortir og til að ráða bót á því þyrfti að ráðast í umfangsmeiri rannsóknir. Afmörkuð matsverkefni hafa verið unnin og má þar helst nefna verkefnið *Greining kynjaáhrifa í landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum* um kynjaáhrif í tengslum við framkvæmd landsáætlunarinnar og áhrif fjárveitinga til ýmissa verkefna um uppbyggingu innviða, og verkefnið *Kyn og loftslag* frá 2013 þar sem niðurstöður voru m.a. á þá leið að kynjahalli væri til staðar í samningum um skógrækt á lögbýlum.

Markmið og mælikvarðar

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.** Megintilgangur þessa markmiðs er að tryggja sjálfbæra nýtingu náttúruverndarsvæða, m.a. með viðeigandi innviðum og landvörslu til að stýra umferð ferðafólks og viðhalda verndargildi náttúruverndarsvæða. Ástand áfangastaða innan náttúruverndarsvæða verður metið reglulega með samræmdu mati til að fylgjast með þróun þeirra og til að undirbyggja aðgerðir sem taldar eru nauðsynlegar, svo sem með aukningu í landvörslu, uppbyggingu innviða og/eða öðrum aðgerðum. Árið 2019 var framkvæmt ástandsmat á 106 áfangastöðum ferðamanna innan friðlýstra svæða. Af þeim flokkudust tveir sem áfangastaðir í hættu og 19 sem staðir sem eiga á hættu að tapa verndargildi. Markmiðið tengist með beinum hætti meginmarkmiði málefnasviðsins er snýr að verndun náttúrunnar og sjálfbærni í nýtingu náttúruauðlinda.
- 2. Að auka árlegt umfang uppgræðslu, endurheimtar vistkerfa og skógræktar.** 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**. Bætt landnýting, uppgræðsla, endurheimt vistkerfa og skógrækt getur einnig stuðlað að fjölmörgum öðrum markmiðum, svo sem um vernd og eflingu líffræðilegrar fjölbreytni, auknu viðnámsþoli vistkerfa gagnvart náttúruvá, gróður- og jarðvegsvernd, bættri vatnsmiðlun og eflingu byggða.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Að bæta ástand áfangastaða innan náttúruverndarsvæða.	15.1	Hlutfall metinna áfangastaða innan þolmarka (%).	81	92	95
2. Að auka árlegt umfang uppgræðslu og endurheimtar vistkerfa og skógræktar.	13.1, 13.2, 15.1, 15.2, 15.3	Árleg ný uppgræðslu- og endurheimtarverkefni (ha).	6.800	9.800	15.000

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
		Árleg ný skógrækt (ha).	1.200	2.000	2.500
2. Að auka árlegt umfang uppgræðslu og endurheimtar vistkerfa og skógræktar.		Áætluð kolefnisbinding (t CO ₂ -ígildi á ári).	538.561	620.000	810.000
		Áætlaður samdráttur í losun gróðurhúsa-lofttegunda frá landi vegna endurheimtar votlendis (t CO ₂ -ígildi á ári).	5.900	21.300	55.000

Bætt er við mælikvarða fyrir markmið 2 þar sem gerð er grein fyrir áætluðum áhrifum bættrar landnýtingar í þágu loftslagsmála á kolefnisbindingu og samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda frá landi.

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 málaflokksnum og tækifæri til umbóta eru:

- Reglubundin vöktun náttúruvár er ekki fullnægjandi og því er helsta áskorunin að tryggja fullnægjandi og reglubundna vöktun vegna náttúruvár þannig að fyrir liggja nauðsynlegar upplýsingar til viðbragðsaðila. Fyrir liggur áætlun um eflingu vöktunar sem felur m.a. í sér þéttingu mælanets með áherslu á gosbeltið, til að tryggja að rýming í nágrenni eldstöðva geti hafist eins fljótt og auðið er ef kemur til eldgosa.
- Álag hefur aukist á náttúruverndarsvæðum hér á landi og loftslagsbreytingar geta haft í för með sér miklar breytingar á náttúrufari. Einnig í ljósi aukinna alþjóðlegra skuldbindinga þarf að fylgjast vel með þróun náttúrufars hér á landi. Vöktun náttúrufars er viðvarandi verkefni sem leggur grunninn að þekkingu á breytingum sem rekja má til umhverfis og mannlegra athafna. Unnið er að innleiðingu vöktunar á lykilorðum 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.

Áhættuþættir. 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 að öllum líkindum hafa mikil áhrif á náttúrufar á Íslandi og hafsvæði við landið en skortur er á rannsóknum og vöktun á lífríki landsins og hafsins í tengslum við loftslagsbreytingar. Ef ekki er nægileg þekking á líklegum afleiðingum loftslagsbreytinga bæði á landi og sjó, þ.m.t. varðandi súrnun hafsins, er ekki hægt að laga 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.

Kynja- og jafnréttissjónarmið. Við mat á kynja- og jafnréttisáhrifum málaflokka innan málefna sviðsins var talið að kynja- og jafnréttisáhrif væru lítil sem engin í þessum málaflokki. Þau verkefni er lúta að rannsóknum og vöktun á náttúru landsins eru tæknilegs eðlis og oft unnin með ýmiss konar mæla- eða fjarkönnunartækni. Mögulega mætti greina kynjaáhrif í því hvert sé hlutfall kynjanna í þeim störfum sem þarna skapast en þau áhrif eru talin óveruleg m.t.t. umfangs.

Markmið og mælikvarðar

Sett eru tvö markmið fyrir málaflokkinn:

1. **Að efla vöktunarkerfi vegna náttúruvár.** Megintilgangur þessa markmiðs er 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 málefna sviðsins 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. **Að efla rannsóknir á áhrifum loftslagsbreytinga.** Megintilgangur þessa markmiðs er að auka viðnámsþol og aðlögunargetu vegna áhrifa loftslagsbreytinga. Vöktun jökla er mikilvægur þáttur þar sem m.a. er unnið að uppfærslu gagna um heildarumfang jökla og frekari miðlun upplýsinga til almennings, m.a. með útgáfu jöklaatlass. Með því að vinna aðlögunaráætlun 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 málefna sviðsins er snúa annars vegar að því að móta skýra stefnu og hrinda í framkvæmd fjölþættri 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.

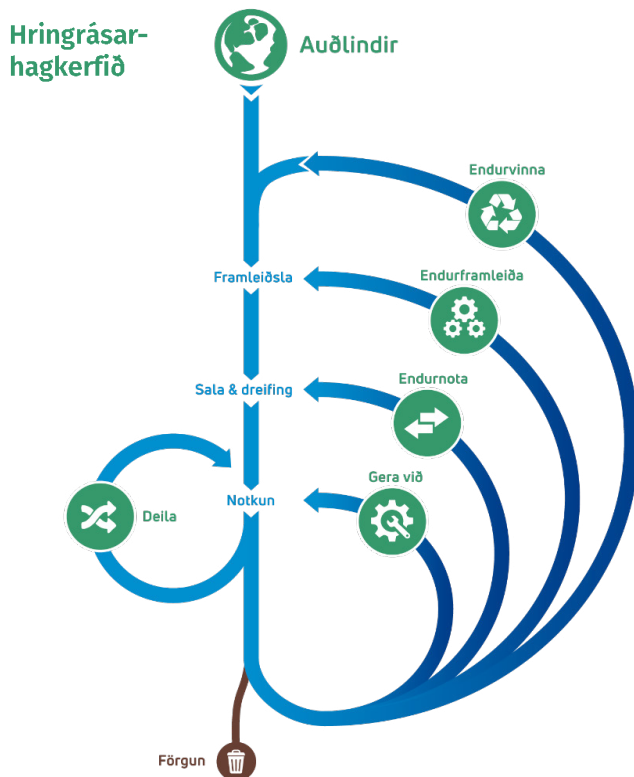
Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Að efla vöktunarkerfi vegna náttúruvár.	13.1, 13.2, 13.3	Hlutfall mælineta virkra eldstöðva standist kröfur um þéttleika og greiningarhæfni forboða.	60	80	100
		Hlutfall mælineta sem skila gögnum til náttúruváreftirlits í rauntíma og standast kröfur um rekstraröryggi.	60	90	100
2. Að efla rannsóknir á áhrifum loftslagsbreytinga.	13.1, 13.2, 13.3	Heildarumfang jökla (í %) uppfært reglulega og miðlað til almennings og í alþjóðlega gagnabanka.	50	75	90
		Samtengdir sjávarborðs- og GPS-mælur í rekstri (til vöktunar og greiningar meðfram strandlengju landsins).	1	6	8

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 fölgín í því að framfylgja stefnu um úrgangsforvarnir þar sem áhersla er lögð á að draga úr neyslu, nýta betur og minnka sóun. Aðgerðum stefnunnar er m.a. ætlað að auka sjálfbæra neyslu og stuðla að því að lífshættir haldist í hendur við aðferðir sem auka nýtni, nýta hluti betur svo þeir verði ekki að úrgangi, draga úr notkun einnota umbúða, stuðla að hönnun vöru með efnum sem ekki eru skaðleg heilsu og umhverfi og draga enn frekar úr förgun úrgangs.
- Magn heimilisúrgangs hér á landi á hvern íbúa er með því hæsta sem gerist þegar horft er til ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu. 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

råd fyrir að sett verði á árinu 2020, aðgerðaáætlun í plastmálefnum sem og aðgerðum til að draga úr matarsóun.

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. Gert er ráð fyrir að leggja fram frumvarp á Alþingi haustið 2020 þar sem lagður verður skattur á urðun almenns úrgangs, svokallaður grænn skattur. Ráðgert er að tekjum af skattinum verði varið til verkefna til að styðja við hringrásarhagkerfið.

Áhættuþættir. 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. Löggjöf Evrópusambandsins kveður á um metnaðarfullri markmið varðandi meðhöndlun úrgangs, svo sem sérsöfnun á einstaka úrgangsflokkum, aðgerðir til þess að draga úr plastnotkun og endurvinnsluhlutföll. Um er að ræða alþjóðlegar skuldbindingar sem þarf að uppfylla og hefur Eftirlitsstofnun EFTA eftirlit með framkvæmd innleiðingarinnar. 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.

Kynja- og jafnréttissjónarmið. Við mat á kynja- og jafnréttisáhrifum málaflokka innan málefna sviðsins komu fram margir þættir þar sem telja má að kynjaáhrif geti verið til staðar. Úrgangsmál eru undirorpin miklum og örum breytingum og mun svo verða til næstu ára. Urðun hefur miklar loftslagstengdar afleiðingar og aukin krafa um að draga úr urðun heimilisúrgangs með aukinni áherslu á endurvinnslu og endurnýtingu er líkleg til að hafa einhver kynjaáhrif, t.d. hvað varðar kynjaða verkaskiptingu á heimilum við úrgangsmál heimila. Jafnframt eru möguleg kynjaáhrif þeirra sem njóta fjárhagslegs ávinnings af úrvinnslugjaldi sem er m.a. ætlað að standa undir kostnaði við endurnýtingu úrgangs. En hér er mat á kynjaáhrifum skammt á veg komið, einkum vegna þess að kyngreind gögn skortir og frekari rannsóknir.

Markmið og mælikvarðar

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 verið á uppleið síðan þá. Árið 2016 var hlutfallið komið í 33% en árið eftir féll það reyndar niður í 26% sem er lægra en hlutfallið hefur verið síðan 2012. Árið 2018 var hlutfallið komið upp í 28%. Ljóst er að mikið vantar upp á til að ná markmiðinu um 50% endurvinnslu heimilisúrgangs árið 2020 og er því tafarlausa aðgerða þörf.

Markmiðið tengist með beinum hætti meginmarkmiði málefna sviðsins er snýr að verndun náttúrunnar og sjálfbærni í nýtingu náttúruauðlinda og 11. og 12. Heims-markmiði Sameinuðu þjóðanna um sjálfbærar borgir og samfélög og ábyrga neyslu og framleiðslu. Enn fremur felur markmiðið í sér mikilvæga tengingu við stefnu-yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar þar sem segir að ráðist verði í langtímaátak gegn einnota plasti.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Að auka endurvinnslu heimilisúrgangs.	11.6 12.1, 12.5	Hlutfall heimilisúrgangs sem er enduruninn.	28*	40	50

* Upplýsingar um hlutfall endurunns heimilisúrgangs fyrir árið 2019 liggja ekki fyrir. Hlutfallið var 26% árið 2017 og 28% árið 2018.

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 málaflokksnum 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.

Auknum fjármunum verður ráðstafað til málaflokksins á næstu árum til þess að ljúka framkvæmdum fyrr en áætlað var. Á grundvelli uppfærðrar áætlunar um uppbyggingu varnarmannvirkja er gert ráð fyrir að uppbyggingu verði lokið árið 2030 í stað 2050.

Áhættuþættir. Helstu áhættuþættir innan málaflokksins eru:

Hætta á ofanflóðum sker sig frá annarri náttúruvá á Íslandi þar sem líkur á manntjóni eru meiri af þeirra völdum en vegna annarrar náttúruvár. Unnið hefur verið að uppbyggingu ofanflóðamannvirkja mörg undanfarin ár og einnig hefur vöktun verið eflað og strangari kröfur gerðar um viðbrögð við yfirvofandi flóðahættu, sem og rýmingaráætlanir.

Kynja- og jafnréttissjónarmið. Hlutverk ofanflóðavarna er að auka öryggi og verja eignir íbúa og hafa markmiðin almennt sömu áhrif á kynin. Þó er rétt að vekja athygli á að aðgerðir og/eda útfærsla þeirra til þess að ná settum markmiðum getur haft ólík áhrif á kynin.

Við mat á kynja- og jafnréttisáhrifum málaflokksins hefur komið í ljós að þeir fjármunir, sem renna til uppbyggingar ofanflóðamannvirkja, renna að öllum líkindum frekar til karla en kvenna þar sem vinnumarkaðstölfræði sýnir að bygginga- og mannvirkjastarfsemi er karllæg atvinnugrein.

Enn fremur má telja líkindi fyrir því að ofanflóðamannvirki hafi mismunandi (kynbundin) áhrif á þá sem þeim er ætlað að verja fyrir náttúruvá. Engar slíkar rannsóknir liggja þó fyrir né er að finna kyngreind gögn er sýna fram á þá stöðu.

Markmið og mælikvarðar

Sett er eitt markmið fyrir málaflokkinn:

1. Að tryggja fullnægjandi öryggi fyrir íbúa landsins gegn ofanflóðum.

Megintilgangur þessa markmiðs er að ljúka við ofanflóðavarnir til að auka öryggi og verja eignir íbúa. Heildarfjöldi skilgreindra framkvæmda við ofanflóðavarnir er nú 47 talsins.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Að tryggja fullnægjandi öryggi fyrir íbúa landsins gegn ofanflóðum.	11.1 11.5	Fjöldi lokinna verkefna (af 47).	27	28	35

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, þátttökuréttindi almennings og að tryggja réttláta málsmeðferð, stjórn vatnamála og fráveitumál.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

- 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. Jafnframt verður unnið að því að bæta loftslagsbókhalda sem tengist landnýtingu (LULUCF). Til að ná þeim markmiðum hefur aðgerðaáætlun í loftslagsmálum verið uppfærð. Í áætluninni er mat lagt á væntan árangur þeirra aðgerða sem þar eru settar fram varðandi samdrátt í losun, auk þess sem fjármögnun er tilgreind þar sem við á.
- Að mæta auknum kröfum almennings og fyrirtækja um aukna skilvirkni, nútíma-væðingu 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. í því augnamiði að veita almenningi skilvirkari þjónustu ásamt aukinni stafrænni stjórnsýslu í samræmi við velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um betri samskipti við almenning. Á næstu árum verður unnið að forgangsröðun og samhæfingu verkefna á málefnasviðinu.
- Að tryggja friðlýsingu náttúruverndarsvæða og tegunda samkvæmt áformum stjórnvalda. Alþingi hefur annars vegar samþykkt 12 svæði í verndarflokki rammaáætlunar og hins vegar 18 svæði auk tegunda plantna og dýra á náttúruverndaráætlunum 2004–2008 og 2009–2013. Unnið er að gerð tillagna vegna framkvæmdaáætlunar náttúruminjasrár en á árinu 2021 verður lögð fram tillaga til þingsályktunar um innleiðingu hennar. Þverpólitísk nefnd hefur skilað tillögum varðandi stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og verður lagt fram frumvarp um stofnun hálandisþjóðgarðs haustið 2020. Jafnframt er unnið að þróun samstarfs við landeigendur um verkefni í náttúruvernd.
- Uppbygging og rekstur fráveitna er einn af lykilþáttum vatnsverndar og forsenda þess að skólþ valdi ekki tjóni á vatnavistkerfum eða heilsu manna. Samantekt á stöðu fráveitumála sýnir að þörf er á uppbyggingu í þessum málaflokki svo tryggja megi að

kröfur um fullnægjandi meðferð skólps séu uppfylltar um land allt. Sveitarfélög bera ábyrgð á fráveitumálum en ljóst er að um kostnaðarsamar framkvæmdir er að ræða. Í júní 2020 var samþykkt breyting á lögum um uppbyggingu og rekstur fráveitna sem gerir ráð fyrir að gert verði átak á þessu sviði í samstarfi ríkis og sveitarfélaga.

Helstu áhættuþættir. Helstu áhættuþættir innan málaflokksins eru:

Að ekki náist að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda, t.d. vegna aukins umfangs í hagkerfinu, skorts á samstöðu og samstarfi og að aðgerðir skili ekki þeim ávinningi sem stefnt er að. Með aðgerðaáætlun í loftslagsmálum og þeim aðgerðum sem þar eru settar fram er markvisst stefnt að því að tryggja að markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda náist.

Að ekki takist að koma á fullnægjandi verndun náttúruverndarsvæða þó að Alþingi hafi samþykkt að það skuli gert. Það gæti haft í för með sér óafturkræft rask á þessum sömu svæðum. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið og Umhverfisstofnun vinna saman að friðlýsingum þessara svæða í samstarfi við hlutaðeigandi hagsmunaaðila. Aukinni áherslu á uppbyggingu innviða og landvörslu er einnig ætlað að tryggja fullnægjandi verndun náttúruverndarsvæða.

Að ekki náist viðunandi árangur einstakra sveitarfélaga vegna fráveitumála sem getur valdið óafturkræfum skaða vegna mengunar, t.d. á lífríki. Átak verður gert í því að tryggja viðunandi ástand í samvinnu við sveitarfélögin.

Kynja- og jafnréttisjónarmið. Markmið sem málaflokknúmer er ætlað að ná fram eru almennt talin hafa sömu áhrif á kynin, hvort sem þau lúta að verndun náttúru, eflingu stjórnsýslunnar eða því að tryggja heilnæmt umhverfi. Þó er rétt að vekja athygli á að einstaka aðgerðir og/eða útfærsla þeirra geta haft ólík áhrif á kynin. Má þar m.a. nefna aðgerðaáætlun í loftslagsmálum og skipulagsmál. Þannig eru áhrif loftslagsbreytinga talin geta orðið alvarlegri fyrir efnaminni og viðkvæmari hópa í samfélaginu sem geta síður brugðist við efnahagslegum áföllum sem loftslagsbreytingar geta haft í för með sér. Tryggja þarf að aðgerðir í loftslagsmálum miði samhlíða að auknu jafnrétti og jöfnuði en verði ekki til að auka misrétti. Í ljósi þessa hefur verið ákveðið að aðgerðaáætlun í loftslagsmálum verði rýnd sérstaklega með þetta í huga. Vinna við þá rýni mun hefjast haustið 2020 og skal lokið ári síðar.

Hvað önnur málefni varðar er falla undir málaflokkinn er mat á kynja- og jafnréttisjónarmiðum skammt á veg komið eða ekki fyrir hendi. Skortir bæði á kyngreind gögn og rannsóknir á kynja- og jafnréttisáhrifum hvað þau varðar.

Markmið og mælikvarðar

Sett eru fjögur markmið fyrir málaflokkinn:

1. **Að draga úr nettólosun gróðurhúsalofttegunda í samræmi við aðgerðaáætlun í loftslagsmálum.** 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.

Samkvæmt samkomulagi við Evrópusambandið taka Ísland og Noregur þátt í sameiginlegu markmiði um 40% samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda á tímabilinu 2021–2030. Innan þess markmiðs er hlutur Íslands 29% samdráttur í losun sem fellur utan viðskiptakerfis Evrópusambandsins um losunarheimildir (ETS-kerfið). Stjórnvöld hafa sett sér markmið um 40% samdrátt í losun sem fellur utan ETS-kerfisins.

Aðgerðir sem falla undir aðgerðaáætlun í loftslagsmálum snerta mörg málefnavið og kalla því á víðtækt samstarf margra ráðuneyta. Aðgerðirnar fela m.a. í sér ívilnanir og styrki, innviðauppbyggingu, lagabreytingar, fræðslu og nýsköpun. Hér vega þýngst ívilnanir til kaupa á vistvænum ökutækjum, innviðauppbygging vegna orkuskipta, rafvæðing hafna, orkuskipti í sjávarútvegi, kolefnisbinding og samdráttur í losun frá

landi og samstarf við bændur um loftslagsvænni landbúnað. Tölusett markmið um væntan samdrátt í losun fylgir aðgerðunum sem og fjármögnun þar sem við á. 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 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 samþætту regluverki, m.a. með áherslu á stafrænar þjónustuleiðir. Markmiðið tengist með beinum hætti meginmarkmiði málefnasviðs 6 um að sjálfsafgreiðsla verði aðalsamskiptaleið í opinberri þjónustu. Á málefnasviði 6 er enn fremur verkefni/aðgerð er lýtur að áframbaldandi innleiðingu INSPIRE-áætlunar Evrópusambandsins um opin gjaldfrjáls gögn sem styður einnig við þetta markmið.
4. **Að efla hreinsun fráveitu.** Megintilgangur þessa markmiðs er að bæta ástand fráveitumála. Í skýrslu Umhverfisstofnunar um stöðu fráveitumála, sem gefin var út árið 2017, kemur fram að árið 2014 var 71% skólps frá þéttbýli hreinsað áður en því var veitt út í viðtaka, hlutfall óhreinsaðs skólps var 24%, en óvíst um afdrif 5% skólpsins. Í skýrslunni Innviðir á Íslandi, sem gefin var út árið 2017 af Samtökum iðnadarins og Félagi ráðgjafarverkfræðinga, kemur fram að ástand innviða sé mjög misjafnt og að fráveitur og vegir séu verst staddir af öllum innviðum. Í skýrslu vinnuhóps um fyrirkomulag stuðnings ríkisins við sveitarfélög vegna fráveitufamkvæmda frá árinu 2020 kemur fram að talið sé að 74% íbúa í þéttbýli búi við skólphreinsun sem uppfyllir kröfur sem gerðar eru í reglugerð um fráveitur og skólphreinsun sem búa við viðunandi skólphreinsun. Gert er ráð fyrir að sveitarfélög geti sótt um styrki til þess að mæta hluta kostnaðar við fráveitufamkvæmdir til ársins 2030.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Að draga úr nettólosun gróðurhúsalofttegunda í samræmi við aðgerðaáætlun í loftslagsmálum.	13	Fjöldi aðgerða í framkvæmd.	25	45	45*
		Samdráttur í nettólosun GHL. (%)			40**
2. Að efla náttúruvernd með friðlýsingu náttúruverndarsvæða.	15.1	Fjöldi friðlýstra svæða að lágmarki.	115	132	165
		Stærð friðlýstra svæða (km ²).	22.240		40.000***
3. Að bæta viðmót, gagnsæi og skilvirkni stjórnsýslu.	16.6	Hlutfall stafrænna þjónustuleiða.	25	50	100

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
4. Að efla hreinsun fráveitu.	6.3	Hlutfall hreinsaðs skólps	71%	75%	80%

* Í annarri útgáfu aðgerðaáætlunar hefur aðgerðum verið fjölgað úr 34 í 45.

** Markmið Íslands er að ná 40% samdrætti í losun sem fellur utan viðskiptakerfis Evrópusambandsins um losunarheimildir (ETS-kerfið) á tímabilinu 2021–2030 m.v. árið 2005. Ekki hefur verið sett markmið fyrir hvert ár á tímabilinu, heldur er um að ræða heildarmarkmið fyrir allt tímabilið

*** Miðast við að hálendisþjóðgarður sé kominn til framkvæmda en tekur ekki tillit til innleiðingar náttúruminjasrár.

18 Menning, listir, íþróttá- og æskulýðsmál

UMFANG

Stjórnarmálefni á þessu málefnasviði heyrá undir mennta- og menningarmálaráðherra og forsætisráðherra. Málefnasviðið skiptist í fjóra málaflokka en þeir eru:

- 18.1 *Safnamál.*
- 18.2 *Menningarstofnanir.*
- 18.3 *Menningarsjóðir.*
- 18.4 *Íþróttá- 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 málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2018–2020.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2018	Reikningur 2019	Fjárlög 2020
18 Menning, listir, íþróttá- og æskulýðsmál	14.240	15.308	16.158
18.10 Safnamál	4.380	4.370	4.647
18.20 Menningarstofnanir	5.175	5.438	5.421
18.30 Menningarsjóðir	3.574	4.257	4.851
18.40 Íþróttá- og æskulýðsmál	1.112	1.243	1.239

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn fyrir listir, menningu og íþróttá- og æskulýðsmál er að allir landsmenn geti aukið lífsgæði sín með því að njóta og taka þátt í öflugum og fjölbreyttu menningar-, lista-, íþróttá- og æskulýðsstarfi. Menningararfur þjóðarinnar verði aðgengilegur almenningi og komandi kynslóðum eins og kostur er. Málefnasviðið í heild hefur því góða samsvörun við velsældarmarkmið ríkisstjórnarinnar.

Meginmarkmið stjórnvalda á sviði menningar og lista er að jafna og bæta tækifæri til nýsköpunar í menningar- og listastarfsemi. Þá ber að vernda menningarminjar en jafnframt stuðla að góðu aðgengi og miðlun á menningu og listum. Stjórnvöld leggja ríka áherslu á mikilvægi barnamenningar og aukið aðgengi barna og ungmenna að safnastarfi í þeirra þágu.

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.


FJÁRMÖGNUN

Helstu breytingar á útgjöldum málefna sviðsins má skýra með auknu útgjaldasvigrúmi til málefna sviðsins á tímabilinu og breytingu á framlagi til máltækniverkefni en gert er ráð fyrir að verkefni ljúki á tímabilinu. Þá er gert ráð fyrir breytingu á tímabundnu framlagi til framkvæmda, s.s. vegna Náttúruminjasafns Íslands og vísinda- og upplifunarsafns fyrir börn.

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 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
18 Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál	17.560	17.106	16.605	15.356	15.209
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	16.108	15.870	15.817	14.576	14.437
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	1.452	1.236	787	779	771

HELSTU ÁHERSLUR 2021–2025



**ÁFRAM
ÍSLENSKA:
TUNGUMÁLID
Í ÖNDVEGI**

**Staða
íslenskunnar í
stafrænni framtíð.**

**Vísinda- og
upplifunarsafn fyrir
börn.**

**Undirbúningur að
byggingu
þjódarleikvanga
fyrir inni- og
útiþróttir.**

18.1 SAFNAMÁL

Verkefni

Undir málaflokkinn fellur starfsemi safna á vegum ríkisins, sveitarfélaga, sjálfseignarstofnana og annarra aðila. Lögjöf 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.

Málaflokkurinn styður við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar, þá helst grósku í nýsköpun og betri samskipti við almenning, með því að fjölga tækifærum fyrir listafólk í öllum greinum til að auka fjölbreytni í atvinnulífi og auðga líf almennings.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Vísinda- og upplifunarsafn fyrir börn. Tækifæri er til að setja á stofn barna- og vísindahús til að efla og styrkja áhuga ungu kynslóðarinnar á menningu, vísindum og tækni.

Náttúruminjasafn Íslands. Náttúruminjasafnið býr ekki yfir eigin húsnæði, hvorki til sýningarhalds né annarra starfa. Mikilvægt er að höfuðsafn landsins á sviði náttúrufræða komist undir þak og sé gert kleift að setja upp metnaðarfullar náttúruminjasýningar.

Stafræn skráning menningarverðmæta. Koma þarf menningararfi þjóðarinnar á stafrænt form. Skráning menningarverðmæta safna í eigu ríkisins á stafrænt form bætir aðgang almennings að menningararfinum og varðveitir hann fyrir komandi kynslóðir. Á fjarvinnslu-stöðvum víða um land er unnið að því 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 afhendingar-skyldra aðila og þá sérstaklega með uppbyggingu rafrænna gagnasafna. Með þeim hætti má stórauka aðgengi almennings og fræðimanna að gögnum sem eru í vörslu skjalasafna og annarra skjalavörsluaðila.

Geymsluhúsnæði safna. Helsta úrlausnarefni til framtíðar er að leysa geymsluvanda Listasafns Íslands, Þjóðskjalasafns Íslands, Landsbókasafns – Háskólabókasafns og Náttúru-minjasafns. Menningararfur þjóðarinnar er í hættu og getur glatast að einhverju leyti ef ekki er tekið á þessum geymslumálum með heildstæðum hætti.

Markmið og mælikvarðar

1. Bæta aðgang að og miðlun á menningu og listum. Með öflugu og samhæfðu safnastarfi og uppbyggingu nauðsynlegrar aðstöðu er stefnt að því að almenningur hafi 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.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Bæta aðgang að og miðlun á menningu og listum.	4.7	Fjöldi heimsókna í söfn landsins.	2.000.000	2.200.000	2.500.000**
2. Efla vernd á menningararfi þjóðarinnar í samræmi við alþjóðlegar kröfur.	11.4	Geymslum safna í eigu ríkisins verði komið í viðunandi horf í lok tímabilsins.*	Af söfnum í eigu ríkisins er Þjóðminjasafn Íslands komið með viðunandi varðveisluaðstöðu.	Fjargeymsla fyrir Þjóðskjalasafn verði tilbúin.	Listasafn Íslands, Landsbókasafn- Háskólabókasafn, Náttúruminjasafn og Þjóðskjalasafn verði öll komin með viðunandi varðveisluaðstöðu.

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
	11.4	Fjöldi skráninga í Sarp.	1.846.655	1.950.000	2.100.000
3. Efla rannsóknir og skráningu	11.4	Hlutfallsleg skil gripa/gagna úr rannsóknnum til lögbundinna vörsluaðila.	Heildarfjöldi gripanúmera 1990–2015 er 103.412 og eru 73,3% gripa/gagna skilað.	Skil á gripum/gögnum úr eldri rannsóknnum verði 80%. Skil á gripum/gögnum frá rannsóknnum á tímabilinu 2013–2017 verði 40%.	Skil á gripum/gögnum úr eldri rannsóknnum verði sem næst 100%. Skil á gripum/gögnum úr rannsóknnum 2015–2019 verði ekki minni en 60%.

*Mælikvarða breytt.

**Í ljósi heimsfaraldurs er meiri óvissa um viðmiðin.

18.2 MENNINGARSTOFNANIR

Verkefni

Löggjöf um málaflokkinn tekur til opinberra stofnana á sviði lista og menningar. Ríkið 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 stjórnslu 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.

Málaflokkurinn styður við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar, þá helst grósku í nýsköpun og betri samskipti við almenning, með því að fjölga tækifærum fyrir listafólk í öllum greinum til að auka fjölbreytni í atvinnulífi og auðga líf almennings.

Í menningarstefnu stjórnvalda er lögð áhersla á aðgang að menningarstarfi og verndun menningararfs. Menning 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 fjölmenningu og þátttöku barna með annað móðurmál en íslensku í menningarstarfi. Verkefnið List fyrir alla er hluti af 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 framboð og gæði listverkefna sem ætluð eru börnum. Þróa þarf áfram aukið samstarf á milli listamanna og menningarstofnana að þessu leyti. 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 og Eldheimar í Vestmannaeyjum hafa skipt sköpum fyrir aðstæður til menningarstarfs af ýmsum toga. Á tímabili fjármálaáætlunar verða byggð menningarhús á Fljótsdalshéraði og í Skagafirði í samvinnu við sveitarfélögin þar og þar með ákvörðun ríkisstjórnar frá 1999 að fullu efnd. Verið er að kanna forsendur fyrir aðkomu ríkisins að byggingu menningarsalar á Selfossi.

Sviðslistir. Ný lög um sviðslistir tóku gildi 1. júlí 2020. Sett verður á stofn miðstöð sviðslista til að annast kynningarmál á íslenskum sviðslistum hér á landi og erlendis, og efla alþjóðlegt samstarf íslensks sviðslistafólks og stofnana.

Unnið verður að því að bæta aðstöðu Íslenska dansflokksins. Einnig verða forsendur fyrir stofnun þjóðaróperu kannaðar.

Skoða þarf sérstaklega áhrif heimsfaraldurs á starfsemi menningarstofnana, bæði með tilliti til tekjumissis og skerðingar á starfsemi vegna sóttvarnareglna.

Minjavernd. Fornleifar eru frumheimildir um sögu Íslands sem mikilvægt er að vernda til framtíðar. Grundvöllur minjaverndar er að öðlast yfirsýn yfir þá fornleifastaði sem eru til í landinu með markvissri fornleifaskráningu. Einnig er vitneskja um fornleifar mikilvæg bæði fyrir skipulags- og framkvæmdaraðila sem og ferðaþjónustu. Veruleg áskorun er í því fólgin að eftir því sem skyldur stjórnvalda vegna minjaverndar aukast þarf að efla gagnagrunna, upplýsingaveitur og miðlun gagna um skráðar minjar. Unnið er að innleiðingu nýrrar stefnu um varðveislu og aðgengi að menningararfi þjóðarinnar. Lögum um verndarsvæði í byggð er ætlað að stuðla að vernd og varðveislu byggðar sem hefur sögulegt gildi.

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 hagvísar fyrir menningu til að bæta úr þessari þörf. Þá er í samráði við forsætisráðuneyti og Hagstofu Íslands verið að endurskoða tölfræði fyrir menningu og tölulegar upplýsingar um menningu og menningarþátttöku landsmanna. 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 og mælikvarðar

1. Efla miðlun á menningu og listum með bættum aðgangi.
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.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
	4.7, 5	Fjöldi og hlutfall grunnskóla sem tekur þátt í List fyrir alla.	94%; 154 af 163.	96%; (fjöldi af heildar-fjöldi).	100%; 177 af 177.
1. Efla miðlun á menningu og listum með bættum aðgangi.	4.7, 5	Fjöldi listviðburða í öllum grunnskólum í boði fyrir einstaka árganga.	*20 listviðburðir. Nemenda-fjöldi: 16.269. Fjöldi skóla: 182.	29 listviðburðir.	58 listviðburðir.
2. Vernda menningararf þjóðarinnar með markvissari hætti.	11.4	Hlutfall skráðra friðaðra fornleifa á Íslandi.	35%	40%	50%

*Nákvæmari upplýsingar mælikvarða.

18.3 MENNINGARSJÓÐIR**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 samfellu 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, húsafriðunarsjóður, safnasjóður, myndlistarsjóður, bókmenntasjóður, launasjóðir listamanna, kvikmyndasjóður, útflutningssjóður íslenskrar tónlistar, bókasafnssjóður höfunda, tónlistarsjóður, hljóðritasjóður tónlistar, starfsemi atvinnuleikhúsa, sóknaráætlun landshluta til stuðnings menningu, stuðningur við útgáfu bóka á íslensku, barna- og ungmennabókasjóður og barnamenningarsjóður Íslands. Hagræn áhrif lista og menningar eru töluverð í samspili við atvinnulífð í bókmenntum, hönnun, kvikmyndagerð, myndlist, sviðslistum, tónlist, tölvuleikjagerð og öðrum verkefnum sem byggjast á listsköpun. Rekstrarumhverfi bókaútgáfu hefur verið styrkt með setningu laga um stuðning við útgáfu bóka á íslensku, nr. 130/2018.

Unnið er eftir þingsályktun um að efla íslensku sem opinbert mál á Íslandi og að íslenska verði notuð á öllum sviðum íslensks samfélags. Áhersla er á mikilvægi þess að íslenska sé lifandi tungumál í stöðugri þróun og helsta samskiptamál samfélagsins. Til þess að aðgerðir skili árangri er einna brýnast að vekja almenning til umhugsunar um mikilvægi íslenskrar tungu, fjölbreytileika hennar, gildi og sérstöðu. Vitundarvakning undir merkjum slagorðsins *Áfram 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.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 30. nóvember 2017 er kveðið á um að gerð verði aðgerðaáætlun á grunni núverandi menningarstefnu sem samþykkt var sem þingsályktun frá Alþingi í mars 2013. Unnið er að gerð nýrrar menningarstefnu 2020–2030 sem tekur mið af sköpun, þátttöku og góðu aðgengi allra að listum og menningu, þátttöku og sköpun barna og ungmenna, þróun stafrænnar tækni og fjölmenningslegs samfélags. Stefnunni er ætlað að nýtast stjórnvöldum og Alþingi við frekari umræðu um menningarmál, til stefnumótunar á afmörkuðum sviðum og ákvarðanatöku.

Stuðningur við kvikmyndagerð fellur einnig undir málaflokkinn. Ný kvikmyndastefna gildir frá árinu 2020 til 2030. Þetta er í fyrsta sinn sem stjórnvöld móta heildstæða stefnu um kvikmyndamál. Í undirbúningi er gerð myndlistarstefnu í samráði við myndlistarráð.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Framtíð íslenskrar tungu. Þróun og framtíð íslenskunnar á tímum örrar alþjóðavæðingar og tæknibyltinga er mikilvæg til að styrkja stöðu þjóðtungunnar. Hætta er á að íslenska verði ekki lengur þjóðtunga nema allir leggist á eitt við að vernda hana. 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 aðgerðir sem tengjast máltækni, bókmenningu, bókaútgáfu, almenningsbókasöfnum, barna- og ungmenna-bókmenntasjóði o.fl. sem tilheyrir málaflokknum.

Starfslaun og sjóðir á sviði lista. Endurskoða þarf sjóðakerfi menningar og lista, m.a. með sameiningu og samhæfingu sjóða sem og starfslauna og heiðurslauna í því augnamiði að gera kerfið einfaldara og skilvirkara fyrir notendur. Við endurskoðun þarf e.t.v. einnig að athuga stöðu listamanna hér á landi með erlendan bakgrunn gagnvart sjóðunum. Sjóðirnir hafa fengið viðbótarframlag til að mæta áhrifum heimsfaraldurs og mikilvægt er að meta hvernig sjóðirnir hafa mætt því tekjutapi sem listamenn hafa orðið fyrir.

Kvikmyndastefna. Í nýrri kvikmyndastefnu sem gildir til 2030 verður unnið eftir aðgerðaáætlun sem nær yfir hlut kvikmynda í menningu þjóðarinnar og hlut menntunar í kvikmyndagerð, miðlun íslensks kvikmyndaefnis og stuðning við framleiðslu. Vaxtarsprotar eru fölgirnir 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 koma 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 og mælikvarðar

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 *Visindi og samkeppnissjóðir í rannsóknum og málaflokk 22.1 Leikskóla- og grunnskólastig*).

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 endurskoðuð og einfölduð. Tækifæri til nýsköpunar innan allra listgreina verða jöfnuð og staða ungs listafólks skoðuð sérstaklega. Áfram verður unnið að því að efla listgreinar sem vaxandi atvinnuveg á Íslandi.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Efla stöðu íslenskrar tungu í samfélaginu.	4	Áætlaður fjöldi seldra bókatitla.*	1950	15% aukning	25% aukning
2. Skapa betri skilyrði fyrir fjölbreytni, nýsköpun og frumkvæði í listum og menningu.	5, 11, 4	Fjöldi sjóða lista og menningar.	17	14	7 eða færri.
	5, 11, 4	Úthlutanir úr sjóðum til umsækjenda yngri en 35 ára.**	Upplýsingar liggja ekki fyrir.	Fer eftir viðmiðum sem skilgreind verða 2019.	Fer eftir viðmiðum 2021.

*Nýr mælikvarði.

**Mælikvarði orðinn nákvæmari.

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 sjálfbodastarfi 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.

Málaflokkurinn styður við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar, þá helst um að efla forvarnir og styðja við ípróttalíf og æskulýðsstarf, sem hefur m.a. jákvæð áhrif á andlegt heilbrigði einstaklinga. Mótvægisáðgerðum stjórnvalda vegna heimsfaraldurs hefur verið beint að ípróttá- og æskulýðsstarfi til að bregðast við tekjutapi félaga, stuðla að áframhaldandi virkni meðal iðkenda og nýsköpunar í starfi.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Afreksípróttir. Áskoranir felast í auknum kröfum í alþjóðlegu samhengi um faglega umgjörð fyrir afreksípróttafólk, þ.e. aðstæður, umhverfi og starfsskilyrði sem aukið geta líkur á framúrskarandi árangri á heimsvísu. Framlög til afreksjóðs ÍSÍ standa að hluta til undir kostnaði við umgjörð hjá íslenskum sérsamböndum sem stuðla að auknum möguleikum íslensks ípróttafólks til að ná árangri í alþjóðlegum keppnum. Áskorun felst í því að styðja betur við lífsafkomu afreksfólks í ípróttum til þess að ná betri árangri. Sérstaklega þarf að huga að afreksfólki sem vegna heimsfaraldurs getur ekki tekið þátt í stórmótum og nauðsynlegum undirbúningi og þjálfun.

Þjóðarleikvangar. Aðstaða ýmissa íþróttagreina sem standa framarlega í alþjóðlegri keppni er orðin gömul og uppfyllir ekki alþjóðlega staðla. Stjórnvöld vinna með Reykjavíkurborg og íþróttahreyfingunni að uppbyggingu þjóðarleikvangs í knattspyrnu í Laugardal í samræmi við nýja reglugerð um þjóðarleikvanga. Einnig fer fram undirbúningur vegna þjóðarleikvangs fyrir inniíþróttir.

Fólk af erlendum uppruna. Rannsóknir sýna að þátttaka fólks af erlendum uppruna í íþrótt- og æskulýðsstarfi er minni en fólks með íslenskan uppruna. Styðja þarf því við þátttöku barna og ungmenna með annað móðurmál en íslensku í íþrótt- 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.

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 og vinna að aukinni lýðræðisvitund þess. Stefna í æskulýðsmálum er í vinnslu.

Rekstrargrundvöllur. Rekstrargrundvöllur frjálsra félagasamtaka er viðkvæmur og felst áskorun í því að viðhalda fjölbreyttu félagsstarfi ekki síst á tímum heimsfaraldurs sem hefur óhjákvæmilega mikil áhrif á allt íþrótt- og æskulýðsstarf. Rannsóknir hafa sýnt fram á mikilvægi skipulagðs íþrótt- 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 íþrótt- og æskulýðssamtök á þessu sviði. Íþróttasjóður verður eflur til að styrkja frekar starfsemi íþróttafélaga.

Örugg umgjörð. Unnið er að því í samræmi við gildandi íþróttastefnu að skapa örugga umgjörð um íþrótt- og æskulýðsstarf, m.a. með samræmingu lagaákvæða sem fjalla um starfsskilyrði í íþrótt- og æskulýðsstarfi.

Hagræðing úrslita kappleikja. Vandamál sem tengjast veðmálum á íþróttakappleikjum hafa aukist á undanförunum árum. Í gildi er alþjóðasamningur gegn hagræðingu úrslita í íþróttakeppnum en áhætta á að leikjum sé hagrætt í tengslum við veðmálastarfsemi hefur aukist á undanförunum árum, m.a. með alþjóðavæðingunni. Samráðshópur stjórnvalda vinnur að eftirfylgni samningsins.

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 nágrennalöndunum.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Bæta umgjörð og auka gæði í skipulögðu íþrótt- og æskulýðsstarfi.	3.5, 5	Fjöldi og hlutfall skráðra iðkenda í skipulögðu íþróttastarfi af mannfjölda.	104.042 29,14% af mannfjölda. Karlar: 62.223 Konur: 41.819 (40%) (2018)	109.244 29,9% af mannfjölda. Karlar: 65.546 Konur: 43.697 (40%)	120.000 33% af mannfjölda. Karlar: 66.000 Konur: 54.000 (45%)
		Fjöldi iðkenda 16 ára*	2430 Karlar 1344 Konur 1094	2600 Karlar: 1420 Konur: 1180	3000 Karlar: 1650 Konur: 1350
		Fjöldi iðkenda í skipulögðu starfi æskulýðsfélaga á aldrinum 6–18 ára af mannfjölda á þeim aldri.	9,7 %	11%	15%
		Hlutfall af fjölda þátttakenda á námskeiðum og sumarbúðum á aldrinum 6–18 ára.	10,6%	12%	15%
		Fjöldi þátttakenda í leiðtogabjálfun æskulýðsfélaga.	2680	2900	3500
		2. Efla umgjörð og stuðning við afreksíþrótt-fólk.	3.5, 5	Meðaltal íþróttamanna á Ólympíuleikum og lokamótum alþjóðlegra stórmóta á þriggja ára tímabili.	183 árið 2019 Karlar: 122 Konur: 61

*Nýr mælikvarði til þess að fylgjast með brottfalli úr íþróttum.

19 Fjölmiðlun

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 2018	Reikningur 2019	Fjárlög 2020
19 Fjölmiðlun	4.391	4.711	5.302
19.10 Fjölmiðlun	4.391	4.711	5.302

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn fyrir fjölmiðlun er að fólk hafi greiðan aðgang að fjölbreyttum, ábyrgum og sjálfstæðum fjölmiðlum sem miðla fréttum, samfélagsumræðu og menningu. Allir hafi jafna möguleika á þátttöku í lýðræðislegri umræðu þar sem tjáningarfrelsi er virt.

Meginmarkmið stjórnvalda á sviði fjölmiðlunar er að viðhalda og efla lýðræðislega umræðu og lýðræðisþátttöku fólks með því að efla miðlalæsi, stuðla að fjölbreytni, gagnsæi og fjölræði í fjölmiðlum og að forsendur verði fyrir hendi til að mismunandi fjölmiðlar fái starfað. Eftirlit með fjölmiðlum 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 unglinga.

FJÁRMÖGNUN

Helstu breytingar á útgjöldum málefnasviðsins má rekja til breytinga á áætlun um tekjur 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 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
19 Fjölmiðlun	4.999	5.300	5.575	5.800	6.026
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	4.999	5.300	5.575	5.800	6.025
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	0	0	0	0	0

HELSTU ÁHERSLUR 2021–2025

FJÖLMIÐLUN
Í ALMANNA-
ÞÁGU

Stuðningur við
einkarekna
fjölmiðla.

Öflugt
Ríkisútvarp.

Skilvirk stjórnsýsla
á fjölmiðlamarkaði.

19.1 FJÖLMIÐLUN

Verkefni

Markmið laga um fjölmiðlun eru m.a. að stuðla að tjáningarfrelsi, rétti til upplýsinga, fjölmiðlalæsi, fjölbreytni og fjölræði í fjölmiðlum sem og að efla vernd neytenda á þeim vettvangi. Fjölmiðlanefnd hefur eftirlit með fjölmiðlum 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.

Fjölmiðlanefnd er sjálfstæð stjórnsýslunefnd sem heyrir undir ráðherra. Ákvörðunum nefndarinnar verður ekki skotið til annarra stjórnvalda. Hlutverk ráðuneytisins gagnvart fjölmiðlanefnd 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 fjölmiðlunar. Fjölmiðlaumhverfið hefur tekið gagngerum breytingum á undanförunum árum vegna áhrifa netsins á fjölmiðlun og hljóð- og myndmiðlaþjónustu. Sambærilegar breytingar hafa orðið í nágrennaríkjum okkar og stjórnvöld, einkum í Evrópu, hafa ýmist þegar gripið til aðgerða til að styrkja fjölmiðlaumhverfið eða eru að undirbúa aðgerðir. Þróunin hér á landi og víða í álfunni er einkum þannig að almenningur reidir sig í auknum mæli á samfélagsmiðla og netmiðla til fréttaoflunar og áskrifendum að fréttajónustu og dagblöðum fer sífellt fækkandi. Erlend samkeppni á fjölmiðlamarkaði, einkum um auglýsingar, ör tækniþróun og fleiri atriði eru áhættuþættir sem geta haft neikvæð áhrif á fjölbreytni og fjölræði í fjölmiðlun. Áskoran stjórnvalda felst í því að stuðla að fjölræði og fjölbreyttu fjölmiðlaumhverfi. Því er mikilvægt að sjá til þess að einkareknir fjölmiðlar og staðarmiðlar geti þrífist svo að almenningur hafi aðgang að fjölbreyttu efni, fréttum, samfélagsumræðu og íslenski menningu og þannig stuðlað að því að viðhalda og efla lýðræði í landinu.

Bætt rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla. Á grundvelli markmiðs stjórnvalda um að bæta starfsumhverfi fjölmiðla er í fyrirliggjandi frumvarpi til breytinga á fjölmiðlalögum nr. 38/2011 gert ráð fyrir styrkveitingum til einkarekinna fjölmiðla. Þeir geti, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, fengið tímabundinn stuðning í formi endurgreiðslu á hluta kostnaðar – við öflun og miðlun fréttu, fréttatengds efnis og umfjöllunar um samfélagsmálefni hér á landi. Samkvæmt frumvarpinu er aðgerðinni ætlað að renna traustari stoðum undir rekstur fjölmiðlanna og gera þeim betur kleift að framleiða vandað og faglegt fréttaeefni. Að auki er þess vænst að aðgerðin renni styrkari stoðum undir rekstur héraðsmiðla um allt land. Árangur

verði metinn í lok árs 2023 með því að kanna hvort stuðningskerfið hafi náð því markmiði að efla útgáfu á fréttum, fréttatengdu efni og umfjöllun um samfélagsleg málefni, hvort starfsfólki á ritstjórnnum fjölmiðla hafi fjölgað og fleiri þættir athugaðir. 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. Markmiði um samræmingu á virðisaukaskatti á fjölmiðla hefur þegar verið náð með setningu laga nr. 59/2018.

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 efnisframbóði 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 stórvíðburði. 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 og mælikvarðar

1. Bæta starfsumhverfi fjölmiðla. Tilgangurinn er að renna traustari stoðum undir rekstur fjölmiðla um allt land og gera þeim betur kleift að framleiða vandað og faglegt fréttafni og umfjöllun um samfélagsmálefni.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Auka sjálfstætt unnið efni í fjölmiðlum.	16.6, 16.10	Hlutfall íslensks efnis í línulegri dagskrá sjónvarps.	48,8% hjá RÚV og RÚV2 árið 2017.*	50%	55%

* Mat fjölmiðlanefndar á því hvort Ríkisútvarpið hafi uppfyllt almannaðjónustuhlutverk sitt 2017 (skýrsla útgefin 2019). Þörf er á sambærilegri úttekt hjá sjálfstætt starfandi fjölmiðlum.

20 Framhaldsskólastig

UMFANG

Stjórnarmálefni á þessu málefnasviði heyra undir mennta- og menningarmálaráðherra. Málefnasviðið 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 málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2017–2019.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2018	Reikningur 2019	Fjárlög 2020
20 Framhaldsskólastig	31.095	35.103	36.303
20.10 Framhaldsskólar	29.836	33.771	34.903
20.20 Tónlistarfræðsla	545	557	572
20.30 Vinnustaðanám og styrkir	201	277	243
20.40 Jöfnun námskostnaðar	513	499	586

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn fyrir framhaldsskóla er að fleiri einstaklingar verði virkir þátttakendur í samfélaginu, vel undirbúnir fyrir þátttöku á vinnumarkaði og fræðilegt og/eða starfstengt framhaldsnám.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að veita framúrskarandi menntun með áherslu á þekkingu, vellíðan, þrautseigju og árangur í umhverfi þar sem allir skipta máli og geta lært. Auknar væntingar verða gerðar til nemenda um þrautseigju, árangur í námi og að ljúka námi á tilsettum tíma að teknu tilliti til þarfa og aðstæðna.


FJÁRMÖGNUN

Fjárheimildum verður forgangsraðað til að fylgja eftir áherslumálum ríkisstjórnarinnar um að efla menntun í landinu með hagsmuni nemenda og þjóðarinnar allrar að leiðarljósi og í takt við þær áherslur sem fram koma 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 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
20 Framhaldsskólastig	37.535	37.620	37.932	37.835	37.789
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	36.813	36.913	37.228	37.134	37.090
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	722	707	704	701	698

HELSTU ÁHERSLUR 2021-2025



**NÁM Í
TAKT VIÐ
ÞARFIR
SAMFÉLAGS**

**Bæta aðgengi að
starfsnámi.**

**Aukið jafnræði
bóknáms og
starfsnáms, m.a. með
aðgengi að
háskólanámi.**

**Vellíðan og árangur
í skólastarfi.**

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 og innleiðing og eftirfylgni með aðalnámskrá. Um 40 skólar bjóða nám á framhaldsskólastigi, þar af bjóða 30 fjölbreytt heildstætt nám samkvæmt aðalnámskrá framhaldsskóla.

Málaflokkurinn styður við velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi þar sem lögð er áhersla á þýðingu menntunar fyrir samkeppnishæfni þjóða og lífsgæði einstaklinga.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Markmið stjórnvalda er að veita framúrskarandi menntun með áherslu á þekkingu, vellíðan, þrautseigju og árangur þar sem allir skipta máli og geta lært. Stefnt er að því að íslenskt menntakerfi verði sem best í stakk búið til að takast á við áskoranir framtíðarinnar, bæði hnattrænar og samfélagslegar. Mikilvægt er að skólastarf taki mið af aðstæðum hverju sinni og að boðið sé upp á þann sveigjanleika sem nauðsynlegur er á tímum heimsfarsóttar. Líta má á slíkar aðstæður sem tækifæri til breytinga í kennsluháttum en um leið áskorun um að endurmennta og þjálfar starfsfólk. Framhaldsskólar standa frammi fyrir þeirri áskorun að bregðast við nýjum kröfum í atvinnulífi með því að mæta fjölbreyttum námsþörfum einstaklinga og gera þeim kleift að ljúka námi sem nýtist þeim í starfi.

Menntastefna til ársins 2030 er mótuð með aðkomu fjölmargra aðila úr öllu samfélaginu. Neðangreind markmið og áherslur taka mið af henni.

Fjölgja 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. Fyrirsjáanlegt er að með tilkomu fjórðu iðnbyltingar verði verulegar breytingar á vinnumarkaði sem gera kröfur um þróun starfsnáms og öflugra samstarf stjórnvalda, skóla og

atvinnulífs. Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) hefur bent á að misræmis gæti milli þeirrar menntunar sem í boði er og þarfa atvinnulífs og vinnumarkaðar sem sækjast eftir starfsfólki með sérhæfða færni í verk- og tæknigreinum. Til að bregðast við því hefur ráðuneytið stutt við ýmis verkefni sem ætlað er að vekja athygli og áhuga grunn- og framhaldsskólanema á starfs- og tækninámi. Ráðherra hefur gert samkomulag við Samtök iðnaðarins og Samband íslenskra sveitarfélaga um markvissar aðgerðir í samráði við atvinnulífið, skóla-samfélagið og sveitarfélögin í þeim tilgangi að fjölga tækni- og starfsmenntuðum á vinnu-markaði. Er markmiðið að auka áhuga ungs fólks, einkum stúlkna, og fjölga þeim sem velja starfs- og tæknimenntun að loknum grunnskóla, búa í hagin fyrir framtíðina, mæta hæfnipörf samfélagsins og tryggja þannig velsæld í landinu.

Í samkomulaginu er lögð áhersla á að veita ungu fólki aukna innsýn í starfs- og tækninám á framhaldsskólastigi og kynna fyrir því með skipulögðum hætti þær fjölmörgu námsleiðir sem bjóðast og starfsmöguleika í kjölfar þeirra. Ætlunin er að bæta aðgengi að starfs- og tæknimenntun á landsbyggðinni og rýna skipulag starfsnáms og vinnustaðanáms. Mikilvægt er að einfalda skipulag starfsnáms og að námið verði á ábyrgð skóla frá innritun til útskriftar. Liður í því er þróun og innleiðing vefræns samskiptakerfis sem kallast rafrænar ferilbækur en því er ætlað að leiða saman starfsnámsnemendur, vinnustaði og skóla. Væntingar eru um að rafrænar ferilbækur muni gera námið nemendamiðaðra, auka samstarf skóla og atvinnulífs, auðvelda nemendum yfirsýn og skólum umsjón með starfsnámsnemendum. Jafnframt muni yfirsýn yfir námssamninga batna. Menntamálastofnun ritstýrir rafrænum ferilbókum en áhersla er lögð á að samábyrgð hagsmunaaðila ríki við innleiðingu þeirra.

Það að fjölga nemendum í starfs- og tækninámi leysist ekki einungis með því að vekja athygli og áhuga á náminu heldur þarf einnig að leggja góðan grunn í formi stærðfræði- og raungreinaþekkingar. Til að efla undirbúning strax í grunnskóla hefur verið stofnað fagråd um stærðfræði sem gera á raunhæfar tillögur um eflingu stærðfræði og aukinnar samfellu milli skólastiga. Til að styðja við nýsköpun, þróun og aukið framboð á sviði tæknigreina er stutt við þróunarverkefni í tölvuleikjagerð til stúdentsprófs. Einnig eru framhaldsskólar hvattir til að ýta undir nýsköpunarhugsun með því að nýta stafrænar smiðjur og sprotastarf í samvinnu við atvinnulífið. Í samkomulagi ráðuneytis, Samtaka iðnaðarins og Sambands íslenskra sveitarfélaga er einnig lögð áhersla á að bæta aðgengi fólks með starfs- og tæknimenntun að háskólum. Ráðherra hefur veitt aukið fjármagn til starfsnámskóla með það fyrir augum að efla starfsnám og draga úr kostnaði nemenda með lækkun efnisgjalda. Jafnframt er unnið að því að allar starfsnámsbrautir verði staðfestar.

Brotthvarf úr framhaldsskóla minnki. Liður í því að efla menntun í landinu og hækka menntunarstig þjóðarinnar er að minnka brotthvarf úr framhaldsskóla sem styður við velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi. Brýnt er að minnka brotthvarf og hækka hlutfall þeirra sem ljúka prófi úr framhaldsskóla á tilskildum tíma en það hefur hækkað úr 48% árið 2011 í 55% árið 2017. Ráðuneytið mælir nú árlegt brotthvarf nýnema. Niðurstöður sýna að það hefur minnkað verulega, úr u.þ.b. 7% árin 2011–2017 niður í 4,9% skólaárið 2018–2019. 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 mætir áhuga þeirra og framtíðarsýn. Niðurstöður kannana (sjá t.d. 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 grunnskólastig*).

Nýtt reiknilíkan framhaldsskóla felur í sér þjónustuframlög sem ætlað er að styðja við þjónustu og stuðning sem framhaldsskóli skipuleggur, t.d. við nemendur í brotthvarfshættu og

við nemendur sem þurfa aðstoð vegna fötlunar. Jafnframt hefur framlag vegna þjónustu við nemendur með annað móðurmál en íslensku verið aukið úr 20 m.kr. í 60 m.kr.

Námsframvinda. Framhaldsskólar hafa unnið að breytingum á námsbrautalýsingum með hagsmuni nemenda að leiðarljósi. Unnið verður að því að fylgjast með þróun námsárangurs nokkurra árganga og bera saman nemendur með þriggja ára og fjögurra ára langt stúdentspróf. Fram hafa komið vísbendingar um álag og streitu hjá framhaldsskólanemendum. Samtímis hefur verið unnið að því að auka aðgengi nemenda að geðheilbrigðisþjónustu (sbr. málaflokk 24.1 *Heilsugæsla*), í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um andlegt heilbrigði ungs fólks.

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 framhaldsskólastigi. Þá hefur ráðuneytið unnið með dómsmálaráðuneytinu og Fangelsismálastofnun að stefnumótun um nám fanga en aðkallandi er að skipuleggja umgjörð og innihald námstilboða sem hentar þeim (sjá málaflokk 9.5 *Fullnustumál*). Búið er að samþykkja lög nr. 65/2019 um lýðskóla sem annars konar valkost í námi (sjá málaflokk 22.2 *Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastig*).

Tryggja gæði náms og kennslu. Mikilvægt er að framhaldsskólanám standist alþjóðlegan samanburð og geti hagnýtt þróun þeirra tæknibreytinga sem fylgja fjórðu iðnbyltingunni. Jafnframt þarf framhaldsskólakerfið að geta brugðist við hnattrænum áskorunum á hverjum tíma. Liður í því að tryggja gæði náms og kennslu eru lög um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla, nr. 95/2019, sem tóku gildi í upphafi árs 2020. Vonir standa til þess að til lengri tíma litið muni löggin hafa viðtæk áhrif á stöðu kennara í íslensku samfélagi og innan skólakerfisins. Sá möguleiki að kennaranemar geti sérhæft sig á fleiri skólastigum og hafi fjölbreyttari tækifæri til starfsþróunar þvert á skólastig er talinn auka líkur á að kennarastarfið verði eftirsóttara. Fjölbreytileiki verði meiri þar sem menntað fólk með viðtæka reynslu og menntun muni sækja í kennarastarfið og afla sér kennsluréttinda (sjá einnig málaflokk 21.1 *Háskólar og rannsóknastarfsemi*).

Á síðustu árum hefur framlag til framhaldsskólastigsins hækkað hlutfallslega vegna fækkunar nemenda sem nam 12,6% milli árána 2016 og 2018. Í framhaldi hefur það svigrúm sem myndast hefur við fækkun nemenda verið nýtt til að efla starfsnám. Framlag á hvern framhaldsskólanemanda hefur hækkað. Svigrúmið hefur m.a. verið nýtt til að efla starfsnám í samræmi við sáttmála ríkisstjórnarinnar. 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 m.a. beint að aðgengi náms í öllum landshlutum. Með aukinni og betri tölfræði (sjá einnig málaflokk 22.3 *Stjórnsýsla mennta- og menningarmála*) og gagnsæri 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 útdeilir fjárveitingum til framhaldsskóla. Líkanið er deililíkan sem auðveldar sýn á hvernig t.d. 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 og mælikvarðar

- Hækka hlutfall nemenda sem ljúka starfs- og tækninámi og jafna kynjadreifingu.** 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 bóknám og á milli mismunandi starfsgreina.
- Fjölga nemendum sem ljúka prófi á tilskildum tíma.** Bætt námsframvinda gefur nemendum kost á að 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.
- Auka gæði menntunar í framhaldsskólum.** 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.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Hækka hlutfall nemenda sem ljúka starfs- og tækninámi og jafna kynjadreifingu.	4.4	Hlutfall skráðra nemenda í starfsnámi samanborið við nemendur í námi til stúdentsprófs.	Alls: 4,5:10 (Karlur;6,9:10 konur; 2,7:10) (2018).	5,0:10 á landsvisu.	5,5:10 á landsvisu.
		*Hlutfall brautskráðra nemenda í starfsnámi samanborið við nemendur í námi til stúdentsprófs.	Alls: 5,6:10 (Karlur; 7,2:10 konur; 4,5:10) (2017).	7,8:10 á landsvisu.	8,0:10 á landsvisu.
2. Fjölga nemendum sem ljúka prófi á tilskildum tíma.	4.4	Hlutfall nýnema sem ljúka námi innan fjögurra ára af bók- og starfsnámsbrautum (af ISCED3).	Alls: 54,1% (Karlur: 45,6%, konur: 63,0%) (2017).	≥54%	≥58%
		Hlutfall nýnema sem hverfa brott úr námi innan fjögurra ára frá innritun.	Alls: 25,3% (Karlur: 29,4%, konur: 21,2%) (2017).	≤26%	≤25%
		Námstími á námsleiðum til stúdentsprófs. Hlutfall stúdentsbrautnema sem útskrifast á ≤3 árum.	Alls: 55,1% (Karlur: 46,4%, konur: 61,4) (2016–2019).	60%	66%

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
		Fjöldi staðfesta starfsnámsbrauta á 2., 3. og 4. hæfniprepi, flokkaður í 12 starfssvið.	74 staðfestar á tíu starfssviðum.	Allar staðfestar á öllum starfssviðum.	
3. Auka gæði menntunar í framhaldsskólum.	4.3	Fjöldi virkra rafrænna ferilbóka í starfsnámi.	0	Að minnsta kosti tíu.	Virkar rafrænar ferilbækur á öllum starfssviðum.
		Kynjagreint hlutfall nýnema í háskólum af heildarfjölda stúdenta, yngri en 25 ára.	Alls: 86,1% karlar: 81,8% konur: 89,3% (2017).	87%	88%

Orðalagi markmiðs 3 er breytt til að gera það skýrara og jafnframt í takt við sambærileg gæðamarkmið á öðrum skólastigum. Til þess að tengja betur mælikvarða við markmið voru tveir mælikvarðar færðir milli markmiða 1 og 3.

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 samkvæmt 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 lögnum er m.a. 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 sem gefur tækifæri til úrbóta og aukins samræmis.

Eðli málaflokksins er með þeim hætti að ekki verða sett markmið um starfsemi hans.

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 gerð úttekt á starfsemi og úthlutunum úr sjóðnum með tilliti til markmiðs um að nemendum bjóðist heildstætt og markvisst starfsnám. Úttektinni var skilað haustið 2019 og er unnið að því að fylgja eftir ábendingum sem fram komu í úttektinni.

Eðli málaflokksins er með þeim hætti að markmið og aðgerðir í málaflokki 20.1 *Framhaldsskólar* eru að hluta til leiðandi fyrir úthlutun námsstyrkja.

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 mibþungri 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. Til stendur að gera 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.

21 Háskólastig

UMFANG

Stjórnarmálefni á þessu málefнасviði heyra undir mennta- og menningarmálaráðuneyti. Málefнасviðið skiptist í tvo málaflokka:

- 21.1 *Háskólar og rannsóknastarfsemi.*
- 21.3 *Stuðningur við námsmenn.*

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefнасviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2018–2020.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2018	Reikningur 2019	Fjárlög 2020
21 Háskólastig	42.451	47.143	45.275
21.10 Háskólar og rannsóknastarfsemi	35.957	38.716	41.117
21.30 Stuðningur við námsmenn	6.495	8.426	4.158

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 rannsóknastofnanir og háskólar skapi þekkingu, miðli henni og undirbúi nemendur til virkrar þátttöku í nútímaþekkingarsamfélagi og til verðmætasköpunar sem byggist á hugviti, nýsköpun og rannsóknum.

Framtíðarsýn og meginmarkmið eru í samræmi við velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi þar sem lögð er áhersla á þýðingu menntunar fyrir samkeppnishæfni þjóða og lífsgæði einstaklinga.

FJÁRMÖGNUN


Helstu breytingar á málefнасviðinu má rekja til breytinga á stuðningskerfi íslenskra námsmanna. Með samþykkt laga nr. 60/2020, um Menntasjóð námsmanna, hefur fyrirkomulagi námsaðstoðar verið breytt. Með nýju fyrirkomulagi felst stuðningur sá sem sjóðurinn veitir í lánum til framfærslu og vegna skólagjalda, styrkjagreiðslum vegna framfærslu barna og niðurfellingu á hluta námslána við lok prófgráðu innan tilskilins tíma. Aðrar breytingar á málefнасviðinu má m.a. rekja til hærri framlaga í því skyni að fjármögnun háskólastigsins verði sambærileg við fjármögnun háskóla á Norðurlöndunum árið 2025. Framkvæmdum við Hús

íslenskunnar lýkur á tímabilinu og gert er ráð fyrir auknum rekstrarkostnaði vegna hússins á seinni hluta tímabilsins. Framkvæmdir við hús Heilbrigðisvísindasviðs HÍ á Landspítalareit hefjast 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 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
21 Háskólastig	51.157	53.074	55.273	54.931	54.670
þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	48.618	50.734	52.631	52.597	52.495
þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	2.539	2.340	2.643	2.334	2.175

HELSTU ÁHERSLUR 2021-2025



**HÁSKÓLAR Í
FREMSTU
RÖÐ**

**Fjármögnun
sambærileg þeirri
á Norðurlöndum.**

**Sterk tengsl
háskóla við
samfélag.**

**Öflugt
rannsóknar-
umhverfi.**

21.1 HÁSKÓLAR OG RANNSÓKNASTARFSEMI

Verkefni

Löggjöf um málaflokkinn tekur til opinberra og einkarekinna háskóla. Háskólar eru sjálfstæðar mennta- og rannsóknastofnanir sem sinna kennslu, rannsóknnum, varðveislu þekkingar, þekkingarleit og sköpun á sviðum vísinda, fræða, tækniþróunar og lista. Rannsóknastofnanirnar 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 Háskóla Íslands í meinafræði er að stunda rannsóknir í líf- og lækisfræði dýra og manna. Undir málaflokkinn fellur einnig Stofnun rannsóknarsetra 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 unnið er að menntastefnu til ársins 2030 sem nær til allra skólastiga. Lögð verður rík áhersla á að hagsmunir nemenda og þjódarinnar allrar verði hafðir að leiðarljósi.

Nýliðun kennara (sjá einnig málefnasvið 22 *Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og menningarmála*). Ein mikilvægasta undirstaða öflugs menntakerfis er kennarar og

skólastjórnendur. Þeir eru hreyfiafl framfara, leiða breytingar til umbóta og stuðla að auknum gæðum skólastarfs. Meðalaldur kennara hér á landi fer hækkandi og benda spár um fjölgun nemenda við leik-, grunn- og framhaldsskóla til þess að fjöldi nýútskrifaðra kennara mæti ekki þörf fyrir nýliðun í kennarastétt verði ekki brugðist við. Brýnt er að fjölga þeim sem innritast í kennaranám og sporna við brotthvarfi nýútskrifaðra kennara fyrstu ár þeirra í starfi. Huga þarf sérstaklega að dreifbýli þar sem hlutfall leiðbeinenda í kennslustörfum er almennt hærra en í þéttbýli. Í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar hefur verið lögð rík áhersla á að efla menntun í landinu með hagsmuni nemenda og þjóðarinnar allrar að leiðarljósi. Unnið hefur verið að því að stuðla að viðurkenningu á störfum kennara, efla faglegt sjálfstæði þeirra og leggja áherslu á skólaþróun á öllum skólastigum. Mótaðar hafa verið leiðir til að auka nýliðun kennara í samstarfi ríkis, sveitarfélaga og stéttarfélaga. Vorið 2019 kynnti ráðherra aðgerðir sem unnar voru í samráði við hagsmunaaðila og miða að fjölgun kennara. Aðgerðirnar komu til framkvæmda síðastliðið haust og fela í sér launað starfsnám fyrir nemendur á lokaári meistaranáms til kennsluréttinda og námsstyrk vegna vinnu við lokaverkefni. Jafnframt gefst starfandi kennurum, sem leggja stund á nám með sérhæfingu í starfstengdri leiðsögn við Háskóla Íslands eða Háskólann á Akureyri, kostur á námsstyrk.

Öflugt kennaranám í takt við þarfir samfélagsins er liður í því að hvetja til þróunar og nýsköpunar á öllum skólastigum og undirbúa samfélagið fyrir breytingar tengdar fjórðu iðnbyltingunni. Forsenda þess að íslenskt menntakerfi búi nemendur undir líf og störf í sibreytilegu samfélagi og skapi þeim jöfn tækifæri til menntunar og þroska eru hæfir kennarar á öllum skólastigum. Liður í því að tryggja gæði náms og kennslu er lög um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leik-, grunn- og framhaldsskóla nr. 95/2019 sem tóku gildi í upphafi árs 2020. Vonir standa til þess að til lengri tíma litið muni lögin hafa víðtæk áhrif á stöðu kennara í íslensku samfélagi og innan skólakerfisins. Sá möguleiki að kennararnemar geti sérhæft sig á fleiri skólastigum og hafi fjölbreyttari tækifæri til starfsþróunar þvert á skólastig er talinn auka líkur á að kennarastarfið verði eftirsóttara. Fjölbreytileiki verði meiri þar sem menntað fólki með víðtæka reynslu og menntun muni sækja í kennarastarfið og afla sér kennsluréttinda (sjá einnig málefnasvið 20 *Framhaldsskólastig*).

Enn fremur er unnið að samhæfingu starfsþróunar kennara og skólastjórnenda með það að markmiði að skýra hlutverk kennaramenntunarstofnana að því er varðar starfsþróun og endurmenntun kennara og skólastjórnenda. Þá verður á tímabili fjármálaáætlunar hafinn undirbúningur að nýrri þarfagreiningu fyrir nýja byggingu Menntavísindasviðs 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 rannsóknastarfsemi 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 undanförunum 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 lykilhlutverki 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, og styðja við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um kolefnishlutlaust Ísland. Grænbók um háskólastigið hefur verið birt sem greinir helstu áskoranir á háskólastiginu og leggur grunn að frekari stefnumótun á málefnasviðinu, þar sem m.a. eru settar fram

hugmyndir um hvernig hægt er að endurskoða reiknilíkan háskóla með hliðsjón af reynslu nágrannalandanna. Unnið er að því að endurskoða reglur nr. 646/1999 um fjárveitingar til háskóla með það fyrir augum að háskólar verði betur í stakk búnir til að 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. Nýsköpun í kennsluháttum verður eflað með kennsluakademíu opinberra háskóla. Háskólar þurfa að halda áfram að hvetja nemendur til skiptináms við erlenda háskóla til að stuðla að fjölbreytni í námi og víðsýni nemenda þrátt fyrir þá áskorun sem felst í alþjóðastarfi á tímum heimsfaraldurs. Unnið verður að aðgerðum er snúa að opnu aðgengi að rannsóknargögnum. Slíkar aðgerðir eru unnar í nánú samstarfi við háskóla og er ætlað að stuðla að því að fjárfesting í rannsóknum greiði fyrir fjölbreyttri vísindastarfsemi og 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 rannsóknastofnunum. Stefna stjórnvalda er að efla listnám og hefur Listaháskóla Íslands verið falið að vinna að þróun kvikmyndanáms á háskólastigi. Framkvæmdir hefjast við hús fyrir heilbrigðisvísindasvið Háskóla Íslands, auk þess sem þarfagreining fyrir framtíðarhúsnæði Listaháskóla Íslands liggur fyrir með skýrum valkostum sem tekið verður mið af við ákvarðanir við framtíðaruppbyggingu skólans. Stefnt er að því að framkvæmdum við Hús íslenskunnar ljúki á tímabili fjármála-áætlunar. Til að viðhalda samkeppnishæfni og auka gæði verður unnið að því að framlög til háskóla verði sambærileg og annars staðar á Norðurlöndum árið 2025 og byggi á svipuðum mælikvörðum.

Ólík staða kynjanna. Háskólamenntuðu fólki hefur fjölgað á síðustu árum en þróunin hefur verið ólík eftir kynjum; ríflega helmingur kvenna á aldrinum 25–64 ára hefur lokið háskólagráðu á móti 35% karla (heimild: Hagstofa Íslands). Samkvæmt nýlegri könnun á högum háskólanema í 28 ríkjum Evrópu eru konur í samanburðarríkjunum alls staðar í meirihluta nemenda eins og hér á landi en hlutfall karla þó hvergi lægra. Orsafir þessa má m.a. rekja til brotthvarfs drengja úr framhaldsskólum og vísbendingar eru um að nemendur með erlendan bakgrunn 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 samhengi má líta til heimsmarkmiðs SP 4.5 um að afnema kynjamismunun í menntakerfinu 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, m.a. með það fyrir augum að auka aðgengi fólks að háskólum sem ekki hefur lokið stúdentsprófi en hefur reynslu af vinnumarkaði. Þannig verður unnið að velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi og velsæld borgaranna.

Markmið og mælikvarðar

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 og takast á við óvæntar áskoranir í framkvæmd 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 rannsóknastofnunum. 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 málefna svið 7 *Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar*).
3. **Auka áhrif og tengsl háskóla og rannsóknastofnana í samfélaginu.** Auk þess að annast kennslu og rannsóknir þjóna háskólar samfélaginu með fjölbreyttum hætti, svo sem með samstarfi við stjórnvöld, 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 færniuppbyggingu fólks á vinnumarkaði.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Auka gæði náms og námsumhverfis í háskólum.	4.4, 4.c	Hlutfall nemenda sem ljúka bakkalárnámi á þremur árum.	33,3%	35,0%	37,0%
	4.4, 4.c	Fjöldi nýnema í grunnnámi kennaranáms/fjöldi útskrifaðra nema með kennsluréttindi.	208	280	305
	4.4, 4.c	Fjöldi íslenskra skiptinema erlendis og erlendra gráðunema við háskóla hér á landi.	463/ 1.384 (2019/2020)	510/1.600	800/2.000
2. Styrkja rannsóknarstarf og umgjörð þess.		Ritrýndar birtingar háskóla (þriggja ára meðaltal).	2.294	2.625	3.125
		Hlutfall kvenna meðal prófessora.	32%	33%	41,5%
		Hlutfall akademískra starfsmanna undir 40 ára (fastráðnir starfsmenn)..	463/ 1.384 (2019/2020)	510/1.600	800/2.000
3. Auka áhrif og tengsl háskóla og rannsóknastofnana í samfélaginu.	4.3	Fjöldi nýstofnaðra sprotafyrirtækja sem starfsmenn háskóla eiga aðild að á ári.	0	3	5

Við markmið 1 var felldur út mælikvarðinn Fjöldi ársnema á hvert stöðugildi akademískra starfsmanna. Í stað þess 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. Mælikvarðinn um fjölda íslenskra skiptinema erlendis og erlendra gráðunema við háskóla hér á landi stendur sem langtímamælikvarði með fyrirvara um takmarkanir á framkvæmd alþjóðastarfs sem skapast hafa tímabundið vegna heimsfaraldurs.

21.3 STUÐNINGUR VIÐ NÁMSMENN

Verkefni

Löggjöf um málaflokkinn tekur til starfsemi Menntasjóðs námsmanna. Meginhlutverk sjóðsins 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

Ný lög um Menntasjóð námsmanna, nr. 60/2020, tóku gildi á árinu 2020. Með nýjum lögum er ætlunin að efla stuðning við námsmenn þar sem jafnræði og sanngirni eru höfð að leiðarljósi, styðja foreldra mun betur en áður hefur verið gert, hvetja til aukinnar námsframvindu og búa til betra, réttlátara og nútímalegra stuðningskerfi. 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 þátttökuríkjanna, og 41,2% yngstu barna voru yngri en þriggja ára.

Lögunum er ætlað að hvetja til markvissari námsframvindu nemenda og auka skilvirkni kerfisins, auk þess sem nýting ríkisfjár verður gagnsærri.

Markmið og mælikvarðar

Aðalmarkmið Menntasjóðs námsmanna eru:

1. **Jöfn og gagnsæ dreifing á framlagi ríkisins til nemenda.** Bætt námsframvinda nemenda í háskólum. Bætt námsframvinda dregur úr skuldsetningu nemenda og stuðlar að bættri nýtingu fjármuna í menntakerfinu og aukinni skilvirkni. Fjölga menntuðu fólki í ákveðnum starfsstéttum. Öflugt menntakerfi er forsenda framfara. Mikilvægt er að Menntasjóður námsmanna 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.

22 Önnur skólastig og stjórnsýsla 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 Stjórnsýsla mennta- og menningarmála.

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

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur	Reikningur	Fjárlög
	2018	2019	2020
22 Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og menn.mál	5.445	5.634	5.550
22.10 Leikskóla- og grunnskólastig	288	248	349
22.20 Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastig	2.084	2.034	2.011
22.30 Stjórnsýsla mennta- og menningarmála	3.073	3.352	3.190

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýnin fyrir málefnasviðið felur í sér að Ísland hafi ávallt á að skipa framúrskarandi menntakerfi sem er undirstaða samkeppnishæfs atvinnulífs á alþjóðavísu. Framtíðarsýn fyrir leikskóla- og grunnskólastig og framhaldsfræðslu er að einstaklingar verði sjálfstæðir og virkir þátttakendur í samfélaginu og vel undirbúnir undir frekara nám. Framtíðarsýn fyrir stjórnsýslu 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 stjórnsýslu mennta- og menningarmála er að umhverfi og stuðningur stuðli að öflugu starfi á sviði mennta og vísinda, lista og menningar, fjölmiðlunar og íþróttá- og æskulýðsmála.


FJÁRMÖGNUN

Helstu breytingar á tímabilinu má rekja til aukinnar áherslu á að bæta hæfni nemenda í íslensku, stærðfræði og náttúrufræði, og bæta stöðu nemenda með annað móðurmál en íslensku.

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 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
22 Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og menn.mála	5.612	5.571	5.582	5.528	5.474
þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	5.597	5.557	5.569	5.514	5.460
þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	14	14	14	14	14

HELSTU ÁHERSLUR 2021–2025



**MENNTA-
STEFNA 2030
MENNTUN TIL
FRAMTÍÐAR.**

**Aukin hæfni í
íslensku,
stærðfræði og
náttúrufræði.**

**Bætt staða nemenda
með annað
móðurmál en
íslensku.**

**Geðheilbrigði,
öryggi og vellíðan.**

22.1. LEIKSKÓLA- OG GRUNNSKÓLASTIG

Verkefni

Í löggjöf um málaflokkinn kemur m.a. 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 skólastarf 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.

Málaflokkurinn styður við velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi með áherslu á mikilvægi framúrskarandi menntunar í leikskólum og grunnskólum og virkan snemmbæran stuðning þar sem komið er til móts við náms- og félagslegar þarfir nemenda í almennum skóla án aðgreiningar.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Stjórnvöld stefna að því að efla enn frekar menntun í landinu og hefur undanfarin misseri verið unnið að mótun menntastefnu til ársins 2030 þar sem gætt hefur verið að víðtæku samráði við hagsmunaaðila. Lögð er rík áhersla á að hagsmunir nemenda og þjóðarinnar allrar séu hafðir að leiðarljósi og að menntakerfið geti tekist á við breytingar af völdum hnattrænna áskorana með sveigjanleika og fjölbreytni í starfsháttum. Gert er ráð fyrir að þingsályktunartillaga um menntastefnu til ársins 2030 verði lögð fram á haustþingi 2020 og að í kjölfarið verði unnin aðgerðaáætlun um menntaumbætur til ársins 2030.

Nýliðun kennara (sjá einnig málaflokk 21.1 *Háskólar og rannsóknastarfsemi*). Kennarar og skólastjórnendur eru lykilstarfsmenn menntakerfisins og það eru þeir sem leiða breytingar til umbóta og auka gæði í skólastarfi. Fjölgun hæfra kennara og skólastjórnenda 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 áratugi. Íslenskt menntakerfi þarf að búa nemendur undir líf og störf í síbreytilegu samfélagi og skapa þeim jöfn tækifæri til

menntunar og aukins þroska. Öflugir 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 að fá faglært fólk til starfa. Því fylgir ótvíræður samfélagslegur ávinningur að börn á leikskólaaldri 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 nemendum á næstu fimm árum. Áskorun felst í að fjölga enn frekar umsækjendum í kennaranám næstu árin og að þeir fari að vinna í leik- og grunnskólum að loknu kennaranámi. Nú þegar sjást merki um að aðgerðir menntayfirvalda hafi skilað sér í fleiri umsóknum í kennaranám og ef svo fer fram sem horfir mun þörf fyrir nýliðun á þessum skólastigum verða mætt á komandi árum. Í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar hefur verið lögð rík áhersla á að efla menntun í landinu með hagsmuni nemenda og þjódarinnar allrar að leiðarljósi. Unnið hefur verið að því að stuðla að viðurkenningu á störfum kennara, efla faglegt sjálfstæði þeirra og leggja áherslu á skólaþróun á öllum skólastigum. Einnig hafa verið mótaðar leiðir til að bregðast við kennaraskorti í samstarfi ríkis, sveitarfélaga og stéttarfélaga. Vorið 2019 kynnti ráðherra aðgerðir sem unnar voru í samráði við hagsmunaaðila og miða að fjölgun kennara. Umsóknum um kennaranám við alla háskólana fjóra sem mennta kennara fjölgaði um 46% milli árána 2019 og 2020. Aðgerðirnar komu til framkvæmda haustið 2019 og fela í sér launað starfsnám fyrir nemendum á lokaári meistaranáms til kennsluréttinda og námsstyrk vegna vinnu við lokaverkefni. Gert er ráð fyrir að samhliða almennri fjölgun kennara muni karlkyns kennurum jafnframt fjölga og höfðu helmingi fleiri karlar sótt um kennaranám við H.Í. með sérhæfingu á grunn- og framhaldsskólastigi vorið 2019. Einnig gefst starfandi kennurum kostur á námsstyrk vegna náms í starfstengdri leiðsögn enda er mikilvægt að fjölga kennurum sem hafa þekkingu á móttöku nýliða í kennslu. Markviss og góð leiðsögn skiptir lykilmáli við að sporna við brotthvarfi nýútskrifaðra kennara úr starfi.

Unnið verður að styrkingu leikskólans með áherslu á snemmbæran stuðning og hefur verið settur af stað verkefnishópur sem ætlað er að finna leiðir til styrkingar leikskólastigsins og fjölgunar leikskólakennara. Starfshópurinn mun m.a. skoða hvort gera þurfi breytingar á lögum eða aðalnámskrá leikskóla og hvort, og þá hvaða, breytingar þurfi að gera á starfsumhverfi leikskólakennara og annarra starfsmanna leikskóla, auk þess að skoða hvort gera ætti einn eða fleiri árganga leikskólans að skyldunámi. Hópurinn mun skila af sér tillögum fyrir árslok 2020.

Í ársbyrjun 2020 tóku gildi ný lög um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólastjórnenda 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. Lögnum er einnig ætlað að draga fram mikilvægi kennarastarfsins, hvetja til starfsþróunar kennara og skólastjórnenda, leiða til fjölgunar kennara með aukinni aðsókn í kennaranám og að kennarar sem ekki eru við kennslu snúi til baka í kennslu. Einnig er þeim ætlað að bæta stjórnýslyslu fyrir útgáfu leyfisbréfa og veitingu undanþága fyrir grunnskóla og framhaldsskóla til að ráða leiðbeinendur.

Menntastefna 2030. Menntunarstig þjóða ræður miklu um velsæld og tækifæri þeirra. Þær þjóðir sem farnast einna best til lengri tíma litið leggja mikla rækt og alúð við menntun og nýsköpun þekkingar. Íslenskt menntakerfi þarf að vera sem best í stakk búið til að takast á við breytingar og áskoranir framtíðarinnar, bæði hnattrænar og samfélagslegar. 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. Mikilvægt er að hafa væntingar til allra um að þeir geti lært og að allir skipti máli. Sérstaklega skal hlúð að nemendum í viðkvæmri stöðu, ekki síst þegar um skyndilegar breytingar á skólalaldi er að ræða vegna ófyrirsjáanlegra aðstæðna, svo sem vegna heimsfaraldurs. Menntastefna til ársins 2030 er mótuð með aðkomu

fjölmargra aðila úr skólasamfélaginu, m.a. með fundaröð um menntun fyrir alla haustið 2018 en einnig í samstarfi við Efnahags- og framfarastofnunina (OECD), atvinnulíf og aðra hagsmunaaðila og tekur mið af alþjóðlegum sáttmálum, samningum og skuldbindingum, svo sem heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun. Stefnan dregur einnig saman innihald fjölda stefna og skýrslna í margvíslegu samstarfi á vegum ráðuneytisins og má þar nefna aðalnámskrár, nýliðun kennara, kennararáð, starfsþróun kennara og skólastjórnenda, málefni nemenda af erlendum uppruna, framlög til háskóla, endurskoðun á regluverki framhaldsfræðslu og þróun samræmdra prófa. Mennta- og menningarmálaráðuneyti vinnur samhliða að aðgerðaáætlun á grundvelli menntastefnu þessarar og mun með reglubundnum hætti gera grein fyrir framgangi hennar.

Læsi og góð íslenskukunnátta er lykill að lífsgæðum og unnið verður áfram í skólasamfélaginu 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 viðvarandi slakrar útkomu úr PISA-rannsókn. Frá 2015 hefur verið unnið að bættum lesskilningi með fimm ára læsisverkefni á vegum Menntamálastofnunar. Á vegum stofnunarinnar hefur verið unnið að svokölluðum Lesferli sem ætlað er að meta stöðu og framvindu nemenda í hljóðkerfisvitund, lesfimi, lesskilningi, orðaforða, stafsetningu og ritun. Lesfimiþrófi, sem þróað hefur verið sem hluti af Lesferlinum og er nú almennt notað í skólum, er ætlað að meta stöðu nemenda í lestrarhraða og nákvæmni, þrisvar sinnum á hverju skólaári, til að auðvelda eftirfylgni og aðgerðir til umbóta þar sem þeirra er þörf. Sveitarfélögum og skólum hefur verið veitt ráðgjöf og fræðsla, m.a. um gerð læsisstefnu, læsi í leikskóla, nýtingu tölfræðilegra gagna og samstarf við foreldra. Mat á framvindu verkefnisins fór fram á vormánuðum 2018 og sýna niðurstöður að tekist hefur að ná flestum markmiðum sem stofnunin setti sér við framkvæmd verkefnisins en námsárangur nemenda samkvæmt PISA er ekki að batna og því er nauðsynlegt að grípa til víðtækari aðgerða en farið hefur verið í til að efla læsi og bæta orðaforða nemenda og málskilning. Heildarmat á verkefninu stendur yfir. Mikilvægt er að viðhalda skuldbindingu allra þeirra sem hlut eiga að máli til að vinna áfram að bættum árangri í læsi í víðum skilningi og á öllum námssviðum og ná fram sem víðtækastri samstöðu um útfærslu á Þjóðarsáttmála um læsi frá 2015. Leggja þarf sérstaka áherslu á starfsþróun kennara og skólastjórnenda allra skólastiga með það að markmiði að hún verði samhæfð og skilvirk og leiði til umbóta í skólastarfi. Einnig þarf að auka sérhæfingu kennara, auka samstarf kennara, efla menntarannsóknir og endurskoða inntak kennslu og kennsluhætti og bæta aðgengi að fjölbreyttu efni á íslensku. Fagråd í íslensku hefur verið stofnað.

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. Niðurstöður lágu fyrir í byrjun desember 2019 og sýna þær að enn hrakar íslenskum nemendum í náttúrufræði, árangur fór aðeins batnandi í stærðfræði en Ísland er engu að síður neðst allra Norðurlanda í báðum greinum. Ráðist verður í aðgerðir til að auka árangur nemenda í þessum greinum, t.d. með fjölgun kennaranema sem leggja áherslu á stærðfræði og náttúrufræði, aukinni sérhæfingu kennara og aukinni áherslu á menntarannsóknir. Þá eru í undirbúningi breytingar á viðmiðunarstundaskrá náttúrugreina á unglingsstigi þar sem gert er ráð fyrir aukinni áherslu á náttúrugreinar og í stað þess verði dregið úr vali nemenda. Engu að síður verður áfram hlutfallslega mikið val nemenda á unglingsstigi miðað við það sem almennt gerist á Norðurlöndum og víðast í Evrópu. Nú þegar hefur fagråd um stærðfræði verið stofnað og unnið er að stofnun fagráðs um náttúrufræði. Meðal verkefna fagráðs um stærðfræði er að vinna

tillögur til ráðherra um eflingu stærðfræði og aukna samfellu milli leik-, grunn-, framhalds- og háskólastigs og vera Menntamálastofnun til ráðgjafar við mótun og útfærslu verkefna um eflingu stærðfræði í grunnskólum, m.a. með þróun skimunarprófa í stærðfræði á grunnskólastigi, starfsþróun kennara og ráðgjöf til skóla. Jafnframt eru áform um að koma á fót teymi námstjóra sem vinni að samhæfingu og menntaumbótum stjórnvalda. Næsta fyrirlögn PISA frestast um eitt ár vegna heimsfaraldurs COVID-19, verður þá árið 2022 og því skapast frekari tækifæri til að vinna markvisst að umbótum.

Áfram íslenska. Ákveðnar blikur 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 alþjóðlegu menntarannsókninni PISA um hrakandi lesskilning nemenda. Nemendum sem hafa annað móðurmál en íslensku vegnar almennt verr í íslensku skólakerfi og þeim er mun hættara við brotthvarfi úr námi á framhaldsskólastigi. Mikil áskorun felst í þróun og framtíð íslenskunnar og á tímum örrar alþjóðavæðingar og tækni- og miðlunarbreytinga er mikilvægt að styrkja stöðu þjóðtungunnar í skólum og í öllu samfélaginu. Þingsályktun um að efla íslensku sem opinbert mál á Íslandi, sem var samþykkt á Alþingi 2019, er sett fram til að tryggja að tungumálið verði áfram notað á öllum sviðum íslensks samfélags og felur í sér aðgerðir í 22 liðum sem snerta flestar hliðar þjóðlífsins (sjá einnig málefna svið 18 *Menning, listir, iþrótt- og æskulýðsmál*). Mikilvægur liður í að styrka íslenskukennslu á grunnskólastigi er að auka hlutfall íslensku í viðmiðunarstundaskrá í 1.–7. bekk grunnskóla og áformað er að sú breyting taki gildi frá og með skólaárinu 2020–2021. Ekki verður fjölgað vikulegum mínútuþjölda en val skóla til ráðstöfunar kennslutíma verður nýttur í íslensku, til að efla læsi og ritun.

Starfs- og tæknimenntun. Það er áskorun að fleiri sækir sér starfs- og tæknimenntun til að mæta færnipörf samkeppnishæfs samfélags. Áhersla verður lögð á að auka áhuga nemenda á starfs- og tækninámi og tryggt að allir grunnskólanemendur fái lögbundna kennslu í verk-, tækni- og listgreinum samkvæmt aðalnámskrá. Náms- og starfsráðgjöf og náms- og starfsfræðsla gegna mikilvægu hlutverki í að aðstoða nemendur við að finna hvar styrkleikar þeirra og áhugi liggur og þarf að styrkja á öllum menntastigum enda er upplýst náms- og starfsval lykilatriði í velferð einstaklinga og þar með samfélagsins í heild. Mótuð verður heildræn stefna í verk- og starfsnámi á öllum skólastigum.

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. Í því samhengi hefur ráðuneytið í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga óskað eftir þátttöku sveitarfélaga í þróunarverkefni sem miðar að endurskoðun reglna um ráðstöfun fjármuna í grunnskólum. Meginmarkmið endurskoðunarinnar er að reglum um fjárframlög verði breytt þannig að horfið verði frá viðbragðsmiðuðum stuðningi og þess í stað verði lögð áhersla á íhlutun og forvarnir til þess að auka hæfni kerfisins til að starfa á grundvelli jafnaðar, skilvirkni og hagkvæmni. Gert er ráð fyrir að í árslok 2020 liggi fyrir leiðbeinandi viðmið um ráðstöfun fjármuna fyrir rekstraraðila grunnskóla. Einnig er nauðsynlegt að bregðast við þörf fyrir samræmd viðmið um þjónustu við nemendur og skóla á landsvísu. Ráðuneytið hefur í samstarfi við hagsmunaaðila lagt fram aðgerðaáætlun til úrbóta sem m.a. 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. Í lok árs 2018 voru 13,7% allra leikskólabarna með erlent móðurmál, samkvæmt tölum Hagstofu Íslands, samanborið við 9,6% leikskólabarna árið 2010. Árið 2019 höfðu 11,5% allra grunnskólanemenda annað móðurmál en íslensku samanborið við 5,5% grunnskólabarna árið 2010. Í sumum sveitarfélögum er þessi

tala mun hærri. Útlit er fyrir að þessi þróun haldi áfram. Niðurstöður PISA sýna talsverðan mun á frammistöðu innfæddra nemenda og þeirra sem eru með erlendan bakgrunn og hefur munurinn aukist. Nemendum sem eiga annað móðurmál en það sem kennt er í skólum gengur ekki jafn vel í þessari rannsókn og nemendum sem hafa viðkomandi tungumál að móðurmáli. Það er verulegt áhyggjuefni að börnum með erlendan bakgrunn vegnar verr í íslensku skólakerfi en jafnöldrum þeirra. Þau upplifa frekar útilokun, vanlíðan og einangrun. Þau eiga mörg í erfiðleikum með að aðlagast og ráða við námskröfur, þeim gengur verr í samræmdum prófum og þau hætta frekar í framhaldsskóla. Margir kennarar telja sig illa í stakk búna til að kenna þessum hópi og finnst þeir eiga erfitt með að sníða skólastarfið að þörfum nemenda með ólíkan menningar- og tungumálabakgrunn. 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 og hvetja foreldra til að rækta og viðhalda eigin móðurmáli og bæta þjónustu við nemendurna og fjölskyldur þeirra, þ.m.t. túlkþjónustu. Með þessu er stuðlað að virkri þátttöku þessara hópa í samfélaginu til jafns við aðra. Undanfarin misseri hefur starfshópur á vegum ráðuneytisins unnið að því að kortleggja og afla gagna um stöðu þessara nemenda í leik-, grunn- og framhaldsskólum og hefur hópurinn nýlega skilað tillögum að umbótaáherslum og aðgerðum. Byrjað verður að fylgja eftir skýrslu hópsins á seinni helmingi ársins 2020.

Námsgögn. Undanfarin ár hefur verið lögð á það áhersla að námsgögn á grunnskólastigi samræmist kröfum aðalnámskrár og taki mið af þróun í tölvu- og samskiptatækni og margbreytileika nemendahópsins. Þá hefur einnig verið lögð áhersla á að efla útgáfu námsefnis á táknmáli fyrir grunnskólanemendur. Það er áskorun að auka gæði og fjölbreytni námsgagna til að mæta ólíkum þörfum nemenda. Unnið hefur verið að stefnumótun um námsgögn þar sem staða námsgagna hefur verið kortlögð og viðhorf nemenda, kennara og skólastjórnenda og annarra hagsmunaaðila til námsgagna verið greint. Greiningin hefur m.a. snúið að hlutverki ríkisins í námsgagnaútgáfu, hlutverki Menntamálastofnunar, aðkomu sveitarfélaga, laga um námsgögn, nr. 71/2007, námsgagnasjóðs og þróunarsjóðs námsgagna. Einnig var fyrirkomulag námsgagnagerðar skoðað í alþjóðlegu samhengi og staða námsgagna fyrir leikskólastig og framhaldsskólastig.

Markmið og mælikvarðar

1. **Styrkja lestrarfærni grunnskólanemenda.** Góð hæfni í íslensku og góður lesskilningur og orðaforði 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 m.a. að sjá nemendum í skyldunámi fyrir vönduðum og fjölbreyttum námsgögnum. Sérstaklega þarf að huga að þessu varðandi nemendur sem nota táknmál.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Styrkja lestrarfærni grunnskóla-nemenda	4.1	Hlutfall nemenda sem nær viðmiði 1 í lesfimi en það tilgreinir hvað eðlilegt þykir að 90% nemenda ættu að	4. bekkur: 81%,	4. bekkur: 85%,	90% í 4., 7. og 10. bekk.**
	4.2		7. bekkur: 68,2%,	7. bekkur: 75%,	
		lágmarki að ná að lesa mörg rétt orð við lok skólaárs.	10. bekkur: 69,8%	10. bekkur: 75%.*	
	4.1.	PISA-rannsókn í lesskilningi, hlutfall nemenda, greint eftir kynjum sem nær 2. stigi eða hærra.	Staðan 2018: Allir: 73,6%	Allir: 83%	
4.2.	Drengir: 65,6% Stúlkur: 81,3%.		Drengir: 75% Stúlkur: 90%.	Drengir: 80% Stúlkur: 95%.	
4.1.	PISA-rannsókn í lesskilningi, hlutfall nemenda af erlendum uppruna sem nær 2. stigi eða hærra.	Staðan 2018: 48,8%	Meðaltali OECD náð.	Yfir meðaltali OECD.	
4.2.					
2. Styrkja færni grunnskólanemenda í stærðfræði og náttúrufræði.	4.1	PISA-rannsókn í stærðfræði og náttúrufræði; hlutfall nemenda sem nær 2. stigi eða hærra.	Staðan 2018 í stærðfræði: Allir: 79,3% Drengir: 76,6% Stúlkur: 82%	Stærð-fræði: Allir: 79,2% Drengir: 78,4% Stúlkur: 80%	Stærð-fræði: Allir 82,2% Drengir 81,4% Stúlkur 83%
	4.2		Staðan 2018 í náttúrufræði: Allir: 75% Drengir: 72,2% Stúlkur: 77,8%	Náttúrufræði: Allir: 78,2% Drengir: 75,8% Stúlkur: 77,9%	Náttúrufræði: Allir: 81,2% Drengir: 78,8% Stúlkur: 80,9%
	4.1.	PISA-rannsókn í stærðfræði og náttúrufræði, hlutfall nemenda af erlendum uppruna sem nær 2. stigi eða hærra.	62,3% í stærðfræði og	Meðaltali OECD náð.	Yfir meðaltali OECD.
	4.2.		52% í náttúrufræði.		
3. Auka gæði menntunar í leikskólum og grunnskólum.	4.1	Meðaltal viðmiða (á kvarða 1–4) metinna grunnskóla í ytra mati Menntamálastofnunar.* **	Stjórnun og fagleg forysta: 3,2	Stjórnun og fagleg forysta: 3,4	Stjórnun og fagleg forysta: 3,6
	4.2				
	4.5				
	4.7		Nám og kennsla: 2,9	Nám og kennsla: 3,1	Nám og kennsla: 3,5
	4.a		Innra mat: 2,5	Innra mat: 2,7	Innra mat: 3,3

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
3. Auka gæði menntunar í leikskólum og grunnskólum.		Hlutfall grunnskóla þar sem nemendur hafa aðgang að þjónustu náms- og starfsráðgjafa.	71%	80%	90%
		Hlutfall kennara í leik- og grunnskólum með leyfisbréf til kennslu.	28% í leikskóla og 87,6% í grunnskóla (2018).	33% í leikskóla 94% í grunnskóla.	40% í leikskóla 97% í grunnskóla.
4. Auka gæði námsgagna.	4.1	Framboð titla á táknmáli.	8	11	27
	4.7				
	4.a				
		Hlutfall námsefnisgagna sem er í samræmi við aðalnámskrá, þ.m.t. rafræn námsgögn.	45%	65%	90%

* Upplýsingar um grunnstöðu annarra lestrarfærniþátta liggi fyrir eigi síðar en 2020.

** Bæting í öðrum lesfærniþáttum, viðmið verður ákveðið þegar grunnstaða liggur fyrir.

*** Breyting á mælikvarða við markmið 3. Nánari greining viðmiða og vísbendinga metinna grunnskóla 2019. Mælikvarðinn byggir á árlægum niðurstöðum ytra mats Menntamálastofnunar á grunnskólum í flokkunum: stjórnun og fagleg forysta, nám og kennsla og innra mat. Hver flokkur byggir á mörgum vísbendingum sem fá einkunn á kvarðanum 1 til 4.

22.2 FRAMHALDSFRÆÐSLA OG MENNTUN ÓFLOKKUÐ Á SKÓLASTIG

Verkefni

Meginverkefni málaflokksins lögum samkvæmt eru 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. Málaflokkurinn styður við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi, þar sem áhersla er lögð á að styrkja möguleika á símenntun og starfsendurhæfingu, til að gefa starfsfólki á vinnumarkaði tækifæri til að búa sig undir þær breytingar sem verða með fjórðu iðnbyltingunni.

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 stjórnýslu og gæðaeftirliti, viðurkenningu fræðsluaðila og málefnum Fræðslusjóðs sem fjármagnar starfsemi framhaldsfræðslu. Símenntunarmiðstöðvar eru 11 talsins og tekur starfsemi þeirra mið af samningum við ráðuneytið. Undir málaflokkinn falla Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarkertra og Fjölmenn, símenntunarmiðstöð sem þjónar fullorðnu fötluðu fólki. Þá fellur íslenskukennsla fyrir útlendinga einnig undir málaflokkinn.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Mikilvægt er að fræðsluaðilar taki mið af aðstæðum hverju sinni og að boðið sé upp á þann sveigjanleika sem nauðsynlegur er jafnvel þegar nemendur geta ekki stundað staðnám. Líta má á slíkar aðstæður sem tækifæri til breytinga í kennsluháttum en um leið áskorun um að endurmennta og þjálfra starfsfólk. Fræðsluaðilar standa frammi fyrir þeirri áskorun að bregðast

við nýjum kröfum í atvinnulífi með því að mæta fjölbreyttum námsþörfum einstaklinga sem nýttist þeim í starfi.

Menntastefna til ársins 2030 er mótuð með aðkomu fjölmargra aðila úr öllu samfélaginu. Neðangreind markmið og áherslur taka mið af henni.

Jafn aðgangur að góðu undirbúningsnámi. Í skýrslunni „Ísland og fjórða iðnbyltingin“, sem forsætisráðuneyti gaf út í febrúar 2019, kemur fram að sjálfvirknivæðing verður mest í störfum sem krefjast minni menntunar. Sviptingarnar á vinnumarkaði verða því líklega mestar fyrir þá sem minnstu menntunina hafa. Áætlað er í vinnumarkaðsrannsókn Hagstofunnar frá 2019 að sá hópur telji rúmlega 40 þúsund manns á aldrinum 25–64 ára. Um helmingur þeirra starfa, sem þessi hópur sinnir, er líklegur til að hverfa með öllu og önnur 45% eru líkleg til að taka miklum breytingum samkvæmt skýrslu nefndar um fjórðu iðnbyltinguna. Þessari áskorun þarf að mæta með aukinni sí- og endurmenntun þar sem fullorðnum gefst kostur á að afla sér nýrrar þekkingar og fá þjálfun til nýrra starfa.

Námi innan framhaldsfræðslu er ætlað að vera góður undirbúningur fyrir frekara nám og tækifæri til starfsþróunar. Samkvæmt vinnumarkaðsrannsókn Hagstofunnar hefur hlutfall þeirra sem minnstu menntunina hafa farið lækkaði eða úr 27,1% einstaklinga á vinnumarkaði árið 2010 í 21% árið 2019. Margir skólar og fræðsluaðilar eiga þátt í þeim árangri en gera þarf enn betur. 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. Hlutfallslega hafa fleiri lokið formlegu námi á höfuðborgarsvæðinu en víða á landsbyggðinni og því má auka samstarf fræðsluaðila um allt land við framkvæmd náms og nýta þar bæði nýjustu tækni og vinnustaði sem mikilvægan vettvang náms.

Nýsköpun og aukið samstarf. Framkvæmdaraðilar framhaldsfræðslu eru símenntunarmiðstöðvar og aðrir viðurkenndir fræðsluaðilar um allt land sem kenna vottað nám, bjóða upp á náms- og starfsráðgjöf eða hafa frumkvæði að öðrum úrræðum fyrir markhóp laganna. Fræðsluaðilarnir eru hvattir til að þróa nám sem mætir nýjum áherslum og höfðar bæði til karla og kvenna. Mikilvægt er að fullorðnir hafi aðgang að námi sem eflir grunnleikni, starfshæfni og alhlíða læsi hjá símenntunarmiðstöðvum og geti þar lagt grunn að starfs-, tækni- og iðnnámi sem meta má inn í framhaldsskóla. Áhersla er því lögð á ævinám, samfellu í námi og markvissa uppbyggingu hæfni. Til að fullorðnir geti stundað nám við hæfi, þar sem best hentar og þeir kjósa, 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 þróa áfram í starfi og til að fá margvíslega hæfni metna inn í áframhaldandi nám. Með aðferðum raunfærnimats fær fullorðið fólk fyrri reynslu, svo sem þátttöku á vinnumarkaði eða í félagsstörfum, metna á móti námskrám eða hæfnikröfum starfa og getur þannig stytt sér leið að settu marki og flýtt fyrir námslokum. Vinna þarf að því að gera aðgengi að mati á hæfni greiðara og þróa áfram leiðir til að meta margs konar hæfni inn í formlegt nám eða til starfsþróunar, s.s. með stöðumati í íslensku fyrir innflytjendur eða mati á þeirri lykilhæfni sem verður til í lýðskólum.

Skýrleiki framhaldsfræðslukerfisins. Mikilvægt er að auka gagnsæi framhaldsfræðslukerfisins hvað varðar stígangna í námi, gæði náms og dreifingu fjármagns. Nám og þjálfunarræði 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. Verið er að kortleggja dreifingu fjármagns innan framhaldsfræðslukerfisins í þeim tilgangi að einfalda það og reglur um úthlutun fjárveitinga. Þá er fyrirhuguð úttekt á árangri framhaldsfræðslukerfisins en síðasta úttekt var

birt 2014. Meta þarf hvort lögin eigi að ná til stærri hóps fullorðinna námsmanna m.t.t. vaxandi mikilvægis ævináms þar sem áhersla er einnig lögð á nám innflytjenda og fatlaðs fólks. Einnig verða skoðaðir kostir og gallar þess að setja sérlög um Fræðslusjóð.

Lýðskólar sem nýr valkostur í námi. Alþingi samþykkti lög um lýðskóla, nr. 65/2019, og með því var sköpuð fagleg umgjörð utan um starfsemi þeirra. Lýðskólar þurfa að sækja um viðurkenningu til að starfa sem slíkir og uppfylla ýmis skilyrði sem m.a. eiga að auðvelda mat á hæfniviðmiðum til frekara náms eða atvinnuþátttöku. Lýðskólum er ætlað að auka á fjölbreytni í menntakerfinu og fylgjast þarf með hvernig þessi vaxtarsproti dafnar og nýttist nemendum og nærsamfélögum.

Íslenskukennsla fyrir útlendinga og mat á fyrra námi. Samkvæmt mælingum Hagstofunnar fjölga innflytjendum ár frá ári og eru um 14% af heildarmannfjölda. Aðgengi að úrvalsíslenskunámi og samfélagsfræðslu þarf að vera greitt og unnið verður að endurskoðun umgjörðar um íslenskukennslu 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. Í þingsályktun um að efla íslensku sem opinbert mál nr. 36/149 eru settar fram tillögur um að bæta þjónustu við útlendinga, aðgang þeirra að upplýsingum og námsefni og greiða leið þeirra í stöðu- og starfsmat.

Námstækifæri fyrir fólk með þroskahömlun. Fá námstækifæri bjóðast þroskahömluðum nemendum sem hafa lokið námi á starfsbrautum í framhaldsskólum. Jafnframt gengur þeim erfðilega að fá störf að námi loknu. Það er því mikil áskorun að fjölga námstilboðum sem ýta undir áframhaldandi virkni þeirra í þjóðfélaginu. Í tengslum við það skipaði ráðherra starfshóp árið 2018 um úrbætur í þessum málaflokki, skipaðan öllum helstu hagsmunaaðilum, og mun skýrsla með tillögum hópsins liggja fyrir á haustmánuðum 2020. Haustið 2019 veitti ráðherra Myndlistaskólanum í Reykjavík styrk til þriggja ára til að endurverkja nám fyrir nemendur með þroskahömlun.

Markmið og mælikvarðar

Auðvelda fullorðnu fólki með stutta skólagöngu að afla sér menntunar og starfsréttinda. Brynt er að stuðla að virkri samfélagslegri þátttöku fullorðinna og tryggja þeim aðgang að námi og þjálfunarræðum. Samhliða þessu er í málaflokki 20.1 *Framhaldsskólar* sett markmið um að fjölga nemendum sem ljúka prófi úr framhaldsskóla.

1. Að efla gæði og framboð íslenskukennslu fyrir fullorðna innflytjendur til að auðvelda þeim að taka virkan þátt í samfélaginu og fá hæfni sína metna.
2. Að auðvelda fullorðnu fólki með stutta skólagöngu að afla sér menntunar og starfsréttinda.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Að efla gæði og framboð íslensku- kennslu fyrir fullorðna innflytjendur til að auðvelda þeim að taka virkan þátt í samfélaginu.	4.3- 4.7, 4.a	Fjöldi skráninga á íslenskunámskeið viðurkenndra fræðsluaðila.	6.302	7.000	8.000
2. Að auðvelda fullorðnu fólki með stutta skólagöngu að afla sér menntunar og starfsréttinda.	4.3 - 4.7, 4.a	Hlutfall fólks á vinnumarkaði sem hefur lokið námi á framhaldsskólastigi.	79%	>80%	>85%

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, safnamál, fjölmiðlun, íþróttar- og æskulýðsstarfsemi, málefni íslenskrar tungu og táknaðs og nær starfsemin yfir 15 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 stoðir íslensks samfélags með stuðningi við rannsóknir, nýsköpun, menntun og menningu. Starfsemi Rannís tengist öllum málefna sviðum ráðuneytisins.

Hlutverk Menntamálastofnunar er að stuðla að auknum gæðum skólustarfs og framförum í þágu menntunar í samræmi við lög og stefnu stjórnvalda, bestu þekkingu og alþjóðleg viðmið. Starfsemi Menntamálastofnunar tengist aðallega leikskóla-, grunnskóla- og framhaldsskóla-stigi.

Markmið málaflokksins styður við velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um bætt samskipti við almenning sem miðar að því að gera þjónustuna skýrari, einfaldari og skilvirkari. Þáttur í því er að bæta upplýsingagjöf til almennings um þá starfsemi sem heyrir undir ráðuneytið.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Tryggja vandaða stjórnsýslu og vandaða starfshætti. Starfsemi ráðuneytisins og undirstofnana þess hefur undanfarin ár litast af breytingum sem fylgja lögum um opinber fjármál nr. 123/2015, sem þýða nýja forgangsröðun og nýtt verklag í mörgum stórum verkefnum.

Ráðuneytið mótar langtímastefnur í þeim stjórnarmálefnum sem undir það heyra, í samráði, og innleiðir þær með mælanlegum markmiðum og aðgerðum.

Stjórnsýslan stendur frammi fyrir þeirri áskorun að samræma alla stefnu og áætlanagerð sem undir það heyrir. Til að mæta þessum áskorunum var ráðist í endurskoðun á starfsemi ráðuneytisins. Afraksturinn af þeirri endurskoðun var nýtt skipurit fyrir ráðuneytið sem tók gildi árið 2020. Tilgangurinn er að efla kjarnastarfsemi ráðuneytisins og skerpa á verka-skiptingu milli skrifstofa, til þess að stjórnsýsla og þjónusta verði skilvirkari og nútímalegri. Með þessu er ætlunin að einfalda og hraða úrvinnslu erinda, endurskoða verkferla, og móta skýr markmið og mælikvarða um starfsemina og samskipti við almenning.

Efla upplýsinga- og gagnakerfi. Ráðuneytið notar tölfræðileg gögn, m.a. 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 og almenning. 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.

23 Sjúkrahúsjónusta

UMFANG

Starfsemi á þessu málefнасviði 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 málefнасviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2018–2020.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2018	Reikningur 2019	Fjárlög 2020
23 Sjúkrahúsjónusta	98.256	109.456	106.061
23.10 Sérhæfð sjúkrahúsjónusta	86.280	96.682	92.545
23.20 Almenn sjúkrahúsjónusta	9.368	9.552	10.806
23.30 Erlend sjúkrahúsjónusta	2.608	3.222	2.710

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefнасviðsins er sameiginleg öllum málefнасviðum heilbrigðisráðuneytisins, að íslensk heilbrigðisþjónusta sé á heimsmeðalvarða og lýðheilsustarf með áherslu á heilsueflingu og forvarnir sé hluti af allri þjónustu, sérstaklega þjónustu heilsugæslunnar, að árangur heilbrigðisþjónustunnar sé metinn með því að mæla gæði þjónustunnar, öryggi hennar, hversu aðgengileg hún er og hvað hún kostar.

Meginmarkmið heilbrigðisþjónustu er að veitt sé örugg, aðgengileg og hagkvæm heilbrigðisþjónusta þar sem sjúklingum er tryggt greið leið að réttri þjónustu á réttum stað.


FJÁRMÖGNUN

Helsta útgjaldabreyting málefнасviðsins snýr að framkvæmdum við nýjan Landspítala. Áætlað er að framkvæmdirnar nái hámarki á árunum 2022 og 2023 en að þeim verði þó ekki að fullu lokið við lok tímabilsins. Haldið verður áfram vinnu við nýtt legudeildarhúsnæði við Sjúkrahúsið á Akureyri og viðbyggingu við endurhæfingardeild Landspítalans á Grensá. Gert er ráð fyrir að efla sérhæfða sjúkrahúsjónustu með aukinni göngudeildarþjónustu og fjölgun starfsfólks og þannig auka afkastagetu. Gert er ráð fyrir að ráðast í sérstakar framkvæmdir við heilbrigðisstofnanir á landsbyggðinni. Undirbúningur að miðstöð fyrir liðskipti á Vesturlandi sem ætlað er að auka framleiðni liðskiptaaðgerða og stytta þannig biðtíma eftir slíkum aðgerðum er eitt af þeim verkefnum.

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 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
23 Sjúkrahúsjónusta	120.026	126.425	129.846	125.237	123.517
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	103.395	105.453	107.822	110.191	112.578
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	16.631	20.972	22.024	15.046	10.939

HELSTU ÁHERSLUR 2021–2025



**AÐGENGI,
GÆÐI,
HAG-
KVÆMNI**

**Efla mönnun í
heilbrigðis-
þjónustu.**

**Auka aðgengi að
réttri þjónustu á
réttum stað.**

Stytta biðtíma.

23.1 SÉRHÆFÐ SJÚKRAHÚSÞJÓNUSTA

Verkefni

Með sérhæfðri sjúkrahúsjónustu er átt við alla sjúkrahúsjónustu sem ekki telst almenn sjúkrahúsjónusta. Landspítalinn og Sjúkrahúsið á Akureyri veita sérhæfða sjúkrahúsjónustu hér á landi. 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 lækisfræði, hjúkrunarfræði og eftir atvikum öðrum greinum heilbrigðisvísinda sem stundaðar eru hér á landi, með aðgengi að stoðdeildum og rannsóknardeildum.

Heilbrigðisstefna til ársins 2030 var samþykkt á Alþingi í júní 2019. Stefnan tilgreinir framtíðarsýn fyrir íslenskt heilbrigðiskerfi ásamt sjö lykilviðfangsefnum sem eiga að varða leiðina að styrkingu heilbrigðiskerfisins. Horft er til fimm ára aðgerðaáætlunar fyrir árin 2019–2023 sem var lögð fram á 149. löggjafarþingi Alþingis með heilbrigðisstefnunni, velsæðar-áherslna ríkisstjórnar Íslands sem samþykktar voru á ráðherrafundi 5. desember 2019 og heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna.

Helstu lög sem gilda um málaflokkinn eru lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, og lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008. Þann 26. júní 2020 var samþykkt á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um heilbrigðisþjónustu. Unnið er að endurskoðun á reglugerð um markmið og hlutverk heilbrigðisstofnana í samræmi við þær breytingar sem gerðar voru.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Mikilvægt er að þjónusta sérhæfðra sjúkrahúsa á Íslandi standist samanburð við sambærileg sjúkrahús annars staðar á Norðurlöndum. Á Íslandi eru aðeins tvö sjúkrahús sem veita sérhæfða sjúkrahúsjónustu. Annað þeirra, Landspítalinn, veitir margs konar þjónustu sem ekki er hægt að fá annars staðar á landinu. Ein helsta áskorun varðandi þjónustu Landspítala í dag tengist því að fjárhagsstaða spítalans er mjög erfið og skortur hefur verið á hjúkrunarfræðingum. Mikilvægt er að verja kjarnastarfsemi spítalans og tryggja öruggt aðgengi að þeirri nauðsynlegu sérhæfðu þjónustu sem einungis er hægt að fá þar hér á landi.

Mönnun í heilbrigðisþjónustunni er hér sem annars staðar ein af stærstu áskorunum á málefnasviðinu og ljóst að leita þarf ýmissa leiða til að efla mönnunina. Með eflingu mönnunar er átt við að bæði þarf að fjölga heilbrigðisstarfsfólki og leita leiða til að nýta þekkingu þess sem best. Þar þarf m.a. að horfa til ábyrgðar út frá þekkingu og þeim möguleikum sem tækni og nýsköpun skapa þannig að nýta megi mannafla sem best og bæta aðgengi fólks að þjónustu, sbr. velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um nýsköpun. Sérstaklega þarf að vinna að fjölgun heilbrigðisstarfsfólks á þeim sviðum heilbrigðisþjónustunnar og stöðum þar sem þegar skortir fagfólk eða fyrirsjáanlegur skortur er í nánustu framtíð. Á landsbyggðinni snýr mönnunarvandinn helst að því að tryggja lækniþjónustu og þá ekki hvað síst sérfræðilækniþjónustu en á höfuðborgarsvæðinu vantar helst hjúkrunarfræðinga og sjúkraliða. Rýna þarf í vinnufyrirkomulag og starfsumhverfi með það fyrir augum að heilbrigðisstofnanir verði eftirsóttir vinnustaðir og mönnun sé í samræmi við þjónustuþarfir sjúklinga og gæða- og öryggisviðmið. Því þarf að fylgjast með mælikvörðum sem tengjast mönnun og álagi sem hefur áhrif á öryggi sjúklinga.

Mestur vandi tengist þó mönnun hjúkrunarfræðinga. Landspítali hefur þurft að loka rýmum vegna skorts á hjúkrunarfræðingum og sjúkraliðum. Umtalsverður hluti þessara stétta mun hefja töku lífeyris á næstu árum en nýliðun hefur ekki verið nægileg til að mæta því. Nauðsynlegt er að bregðast við þessari stöðu til að snúa þróuninni við. Árið 2018 lagði heilbrigðisráðherra fram á fundi ráðherranefndar um samræmingu mála 18 tillögur að aðgerðum til að laða fleiri hjúkrunarfræðinga til starfa. Samþykkt var að fela sérhæfðu sjúkrahúsum og öðrum heilbrigðisstofnunum útfærslu níu af þessum tillögum. Niðurstaða stofnananna var að hluti þessara aðgerða heyrði undir kjarasamninga og því ekki á þeirra valdi að koma þeim í framkvæmd. Hluti af aðgerðunum heyrir undir menntamálaráðherra. Því þarf að vinna að lausn í samvinnu fjármálaráðherra, heilbrigðisráðherra og menntamálaráðherra. Í framhaldi voru stofnaðir fjórir vinnuhópar á vegum heilbrigðisráðherra. Einn hópurinn skoðaði menntun lækna, annar menntun hjúkrunarfræðinga, sá þriðji menntun sjúkraliða og sá fjórði skoðaði sérstaklega mönnun hjúkrunarfræðinga. Hóparnir hafa lokið störfum og hafin er vinna við úrvinnsla tillagna þeirra.

Til að tryggja sem best aðgengi, gæði, öryggi og hagkvæmni þjónustunnar þarf að skoða hvernig auka megi samvinnu milli sjúkrahúsa, heilbrigðisstofnana og heilsugæslu enn frekar og samnýta þekkingu heilbrigðisstarfsmanna. Í þessari heildarmynd þarf að miða við að þjónustan sé veitt á réttum stað á réttum tíma.

Breytt aldurssamsetning þjóðarinnar á næstu árum er áskorun fyrir sjúkrahúsþjónustu. Hlutfallsleg fjölgun aldraðra er meiri en fjölgun landsmanna í heild og með hækkandi aldri fjölgar hlutfallslega þeim íbúum þjóðarinnar sem glíma við sjúkdóma af einhverju tagi og þurfa á sjúkrahúsþjónustu að halda. Við jafnréttismat á málaflokki 23.1 voru skoðuð gögn fyrir árið 2018 um einstaklinga sem lágu á Landspítala með gilt færni- og heilsumat og biðu eftir hjúkrunarrými. Skoðað var kynjahlutfall og afdrif þeirra sem biðu. Niðurstaðan var að gögnin sýndu ekki kynjamun á þeim sem fengu viðeigandi úrræði. Sjá nánar umfjöllun um aldurssamsetningu þjóðarinnar á málefnasviði 25.

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. Embætti landlæknis hefur sett fram það viðmið að ásættanleg bið eftir skipulögðum valaðgerðum sé styttri en 90 dagar. Með heilsueflingu og öflugum forvörnum má auka hlutfall þeirra sem ekki þurfa á sjúkrahúsþjónustu að halda en ef ekkert er að gert er hætt við að lífsgæði verði verri og kostnaður meiri.

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 veikindi. Tækifæri felast í því að fólk sé stutt til sjálfsbjargar, vinnufærni og sjálfstæðrar búsetu

heima sem lengst með því að efla fjölbreytta þjónustu heilsugæslu, heimahjúkrunar og endurhæfingar. Verulega hefur verið bætt í þá þjónustu, sjá nánari umfjöllun í köflum um málefnasvið 24 *Heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa* og 25 *Hjúkrunar og endurhæfingarþjónusta*.

Ein áskorun snýr að þjónustu við börn og ungmenni með neyslu- og fíknivanda. Fram að þessu hafa börn og ungmenni fengið meðferð hjá SÁÁ og Stuðlum. Landspítali hefur verið með slíka heilbrigðisþjónustu fyrir 18 ára og eldri en ekki fyrir yngri börn og ungmenni. Árið 2018 ákvað heilbrigðisráðherra að fela Landspítala að veita börnum og ungmennum með þennan vanda afeitrunarmeðferð, bráðameðferð og aðra þá sjúkrahúsmeðferð við þeim vanda sem þessu tengist og við er að etja hverju sinni. Af ýmsum ástæðum, m.a. þar sem þjónustan kallaði á töluverðar húsnæðisbreytingar, gekk sú fyrirætlan ekki eins hratt og ætlunin var, en deildin var opnuð í byrjun júní 2020.

Nýtt 75 herbergja sjúkrahótel á lóð Landspítalans var tekið í notkun á vormánuðum 2019 og mun verða rekið af Landspítala fyrstu tvö árin. Samkvæmt upplýsingum frá Landspítala hefur tilkoma sjúkrahótelsins skipt miklu máli til að bæta þjónustuna við fólk – ekki hvað síst á landsbyggðinni – og til að draga úr álagi á Landspítala. Þegar líður að lokum þessara fyrstu tveggja rekstrarára þarf að gera úttekt á því hvernig til hefur tekist til að undirbyggja frekari ákvarðanir.

Uppbygging húsnæðis Landspítala við Hringbraut er stærsta beina fjárfestingarverkefni ríkisins frá upphafi. Í fjármálaáætluninni er líkt og í fjármálaáætlun 2020–2024 gert ráð fyrir nauðsynlegum fjárveitingum til uppbyggingar meðferðarkjarna. Ljóst er að verkefnið er stærra en það og mun auk meðferðarkjarnans m.a. ná til uppbyggingar rannsóknahúss og bílastæða- og tæknihúss, tengibygginga milli nýbygginga og eldri bygginga, viðhalds eldri bygginga og tækjakaupa auk ráðstöfunar og sölu eldri bygginga þegar nýjar byggingar verða teknar í notkun. Þá þarf að rýna eldri útreikninga og forsendur um nýtingu húsnæðis og vænt rekstrarhagræði sem leiða mun af uppbyggingunni. Áformað er að setja á laggirnar sérstakan stýrihóp í því skyni að ná betri heildarsýn yfir þetta stóra verkefni, skýra ábyrgð þeirra fjölmörgu aðila sem að verkefninu koma, setja verkferla og sjá til þess að gert verði heildstætt kostnaðarmat sem ná til allra þátta.

Haldið verður áfram framkvæmdum við nýtt legudeildarhúsnæði við Sjúkrahúsið á Akureyri, viðbyggingu við endurhæfingardeild Grensáss – Landspítala og uppbyggingu húsnæðis Landspítala við Hringbraut. Þessar framkvæmdir skipta máli svo hægt sé að veita betri og öruggari þjónustu í takt við nýja tækni og þekkingu, auk þess sem aðbúnaður starfsfólks og sjúklinga verður betri.

Markmið og mælikvarðar

1. **Efla mönnun.** Ein af undirstöðum gæða og öryggis er mönnun. Með eflingu mönnunar er átt við að bæði þarf að fjölga heilbrigðisstarfsfólki og leita leiða til að nýta þekkingu þess sem best. Sérhæfð sjúkrahús veita flóknustu heilbrigðisþjónustuna. Því er afar mikilvægt að sú þjónusta sé markviss og að öflug samvinna sé milli sjúkrahúsa, heilbrigðisstofnana og heilsugæslu til að tryggja sem best að þekking heilbrigðisstarfsmanna sé samnýtt og þjónustan veitt á réttu þjónustustigi. Til að efla mönnun skiptir aðbúnaður og starfsumhverfi miklu máli.
2. **Sjúklingar fá heilbrigðisþjónustu á réttu þjónustustigi.** Á sjúkrahúsum liggja á hverjum tíma einstaklingar sem lokið hafa meðferð og bíða endurhæfingar utan sjúkrahúss eða eru með færni- og heilsumat en ekki er hægt að útskrifa vegna þess að skortur er á úrræðum við hæfi. Mikilvægt er að hægt sé að nýta rétt sjúkrarymi á bráðalegurýmum svo hægt sé að veita þeim þjónustu þar sem þess þurfa.

3. **Sjúklingar komist í skipulagðar valaðgerðir/liðskiptaaðgerðir innan ásættanlegs biðtíma miðað við viðmið embættis landlæknis.** Stytta þarf biðtíma eftir tilteknum valaðgerðum og meðferð. Mikil bið hefur orðið á undanförunum árum eftir tilteknum aðgerðum, svo sem liðskiptaaðgerðum. Með hækkandi aldri þjóðarinnar fjölga þeim sem þurfa á þessum aðgerðum að halda. Því þarf að mæta með því að fjölga aðgerðum í samræmi við aukna þörf. Ánægjulegt er að geta þess að ætlunin var að ná hlutfalli þeirra sem biðu eftir liðskiptum skemur en 90 daga úr 30% árið 2018 upp í 40% árið 2020 en það gekk vonum framár og markmið náðist árið 2019. Nú er ætlunin að setja markið enn hærra, en til að geta fjölgað aðgerðum þarf að vera til nægjanlegur fjöldi legurýma eftir aðgerðir. Þessar aðgerðir auka mjög lífsgæði fólks, auk þess sem annar kostnaður vegna biðar getur verið umtalsverður, svo sem vegna lyfja og hjálpartækja.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Efla mönnun.	3	Starfsmannavelta	LSH (2019): 14,3% SAK (2018): 5,8%	LSH: 13% SAK: <7%	LSH: 12% SAK: <7%
	3	Veikindafjarvistir – allir starfsmenn.	LSH (2019): 7,1% SAK (2018): 6,2%	LSH: 6% SAK: < 6%	LSH: 6% SAK: <5%
	3	Veikindafjarvistir hjúkrunarfræðinga og sjúkraliða.	LSH (2019): 8,77% SAK (2018): 7,7%	LSH: 8% SAK: <7,2%	LSH: 6% SAK: <6%
2. Sjúklingar fá heilbrigðisþjónustu á réttu þjónustustigi.	3	Hlutfall rúma á meðferðar- og aðgerðarsviði sem eru upptekin þar sem sjúklingar biða úrræða utan spítala LSH.	11%	10%	8%
3. Sjúklingar komist í skipulagðar valaðgerðir/liðskiptaaðgerðir innan ásættanlegs biðtíma miðað við viðmið embættis landlæknis.	3.8	Hlutfall þeirra sem beðið hafa eftir liðskiptum skemur en 90 daga.	40%	50%	Biðtími undir 90 dögum.

Aðeins hefur verið gerð breyting á áherslu markmiða og mælikvarða í þessum kafla frá síðustu áætlun. Í fyrsta markmiðinu er áherslan færð meira á mannaflann vegna mikilvægis hans í að veita góða heilbrigðisþjónustu. Mælikvarði við markmið tvö hefur aðeins verið þrengdur og afmarkaður annars vegar við sjúklinga með færni- og heilsumat og hins vegar við sjúklinga sem biða eftir að komast í endurhæfingu utan Landspítala. Markmið þrjú hefur einnig verið afmarkað meira en áður þar sem setja á aukið afl í liðskiptaaðgerðir.

23.2. ALMENN SJÚKRAHÚSÞJÓNUSTA

Verkefni

Með almennri sjúkrahúspjónustu er átt við almennar lyflækningar, göngudeildarþjónustu sérgreinalækningar, eftir atvikum skurðlæknisþjónustu ef um skilgreindan A-, B- og C-fæðingarstað¹ er að ræða, hjúkrun, slysamóttöku, endurhæfingu og nauðsynlega stoðdeildaþjónustu. Almenn sjúkrahúspjónusta er veitt á heilbrigðisstofnunum í heilbrigðisumdæmum. Landspítalinn og Sjúkrahúsið á Akureyri veita almenna sjúkrahúspjónustu 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.

Þann 26. júní 2020 var samþykkt á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um heilbrigðisþjónustu. Unnið er að endurskoðun á reglugerð um markmið og hlutverk heilbrigðisstofnana í samræmi við þær breytingar sem gerðar voru.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Mönnun heilbrigðisþjónustunnar verður áfram ein af stærstu áskorunum á málefnaviðinu. 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 þangað 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 til að snúa þróuninni við. Huga þarf einnig að framboði 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. Mikil áhætta felst í því ef ekki tekst að snúa þessari þróun við því að heilbrigðisþjónusta verður ekki veitt án heilbrigðisstarfsfólks, sjá nánari umfjöllun í málaflokki 23.1.

Breytt aldursamsetning þjóðarinnar á næstu árum er áskorun fyrir sjúkrahúspjónustu, sjá nánari umfjöllun í málaflokki 23.1 og málefnasviði 25.

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 veikindi. Þessum þætti eru gerð nánari skil á málefnasviðum 24 og 25.

Ein af áskorunum við veitingu heilbrigðisþjónustunnar er aðgengi íbúa alls landsins að heilbrigðisþjónustu. Nýting einstakra þátta heilbrigðisþjónustunnar er afar misjöfn eftir landsvæðum. Til að jafna aðgengi að sérhæfðri heilbrigðisþjónustu þarf m.a. að nýta fjarheilbrigðistækni til að færa þjónustuna nær íbúum svæðisins í samræmi við tillögur starfshóps ráðuneytisins um fjarheilbrigðisþjónustu, sbr. velsældaráherslur. Þá er stefnt að því að sérhæfðu sjúkrahúsin í samvinnu við heilbrigðisstofnanir færi tiltekna þjónustu í auknum mæli nær íbúum í dreifðum byggðum. Árið 2018 var hlutfall framboðs á heilbrigðisstofnunum á landsbyggðinni á skilgreindri almennri sérfræðiþjónustu um 20% en nálægt 77% árið 2019.

Samhæfð þjónusta um líknar- og lífslokameðferð í heilbrigðisumdæmi höfuðborgarsvæðisins, Norðurlands, Austurlands og Vestfjarða er hafin. Eftir að starfshópur skilaði ráðherra skýrslu um málið 2019 er nú stefnt að sams konar þjónustu og samstarfi í heilbrigðisumdæmum

¹ Skilgreiningar á þjónustustigi fæðingarstaða er að finna á vefsíðu embættis landlæknis, www.landlaeknir.is.

Vesturlands, Suðurlands og Suðurnesja. Um er að ræða almenna líknarmeðferð sem veitt er í heimahjúkrun og á hjúkrunarheimilum og sérhæfða líknarþjónustu sem veitt er frá Landspítala yfir á heimili fólks (sérhæfð heimaþjónusta). Ekki er búið að finna verkefniinu stað innan kerfisins en hluti þess er að stofna miðlæga miðstöð um sérhæfða líknarþjónustu á Landspítala.

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.

Slys og veikindi erlendra ferðamanna auka álag á heilbrigðisþjónustuna, svo sem heilsugæsluþjónustu, bráðaþjónustu sjúkrahúsa og sjúkraflutninga. Þá þurfa erlendir ferðamenn á rýmum á gjörgæsludeildum sjúkrahúsanna að halda. Það getur haft áhrif á skurðaðgerðir og þar með flæði á sjúkrahúsunum og gæði þjónustunnar. Nauðsynlegt er að styrkja innviði heilbrigðiskerfisins til að það sé í samræmi við umfang þjónustunnar.

Markmið og mælikvarðar

- 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 en áður á að veita fjölbætta 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 fjölbættari 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.
- Auka aðgang sjúklinga að sérhæfðri líknar- og lífslokameðferð á heimili sínu.** Mikilvægt er að gera sjúklingum kleift að búa sem lengst á eigin heimili þrátt fyrir mikil veikindi. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er tiltekið að leggja eigi áherslu á heimahjúkrun o.fl. Sérhæfð líknar- og lífslokameðferð er mikilvægur þáttur í þessari þjónustukeðju.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Efla aðgang sjúklinga að skilgreindri sérhæfðri heilbrigðisþjónustu á heilbrigðisstofnunum.	3.8	Hlutfall framboðs á skilgreindri almennri sérfræðiþjónustu til einstaklinga sem stofnun hefur aðgang að í gegnum ráðningarsamband eða samninga.	77%	85%	100%
2. Auka aðgang sjúklinga að sérhæfðri líknar- og lífslokameðferð á heimili sínu.	3.8	Fjöldi heilbrigðisumdæma þar sem aðgangur er að sérhæfðri líknar- og lífslokameðferð.	4	7	7

23.3 ERLEND SJÚKRAHÚSÞJÓNUSTA

Verkefni

Til erlendar sjúkrahúsjónustu telst sú heilbrigðisþjónusta sem veitt er erlendis og greitt er fyrir af Sjúkratryggingum 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 innan lands svo fremi sem gæði þjónustunnar og öryggi sjúklings sé sambærilegt því sem gerist erlendis. Ef þekking eða þjónusta er ekki fyrir hendi hérlendis þarf aðgangur sjúklinga að slíkri þjónustu erlendis að vera tryggður.

Sjúkratryggingar Íslands hafa undanfarin ár í samstarfi við sérgreinasjúkrahúsin unnið að þróunarverkefnum með samningum sem miða að því að flytja heim meðferð sem hefur einungis verið veitt erlendis. Verkefni þessi hafa verið afar mikilvæg fyrir fagfólk og hafa aukið þekkingu og bætt starfsþróun þeirra. Þau auka einnig 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 meðfylgjandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2018–2020.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2018	Reikningur 2019	Fjárlög 2020
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	53.405	59.893	56.736
24.10 Heilsugæsla	29.203	33.218	29.911
24.20 Sérfræðiþjónusta og hjúkrun	15.718	17.576	18.014
24.30 Sjúkraþjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun	5.895	6.322	5.799
24.40 Sjúkraflutningar	2.589	2.777	3.013

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er sameiginleg öllum málefnasviðum heilbrigðisráðuneytisins, að íslensk heilbrigðisþjónusta sé á heimsmælikvarða og lýðheilsustarf með áherslu á heilsueflingu og forvarnir sé hluti af allri þjónustu, sérstaklega þjónustu heilsugæslunnar, að árangur heilbrigðisþjónustunnar sé metinn með því að mæla gæði þjónustunnar, öryggi hennar, hversu aðgengileg hún er og hvað hún kostar.

Meginmarkmið heilbrigðisþjónustu er að veitt sé örugg, aðgengileg og hagkvæm heilbrigðisþjónusta þar sem sjúklingum er tryggð greið leið að rétttri þjónustu á réttum stað.

FJÁRMÖGNUN

Fjármögnunarlíkan Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins var tekið í notkun 2017 og frá og með janúar 2021 er áætlað að sams konar líkan verði tekið í notkun fyrir heilsugæslustöðvar á landsbyggðinni. Aðferðafræðin byggist á því að fjármagn til rekstrar hvernar heilsugæslustöðvar endurspeglir þann sjúklingahóp sem viðkomandi stöð þjónar. Líkanið mun þróast og breytast í samræmi við áherslur heilbrigðisyfirvalda hverju sinni.


Helstu útgjaldabreytingar málefnasviðsins lúta að lækun á greiðsluþátttöku sjúkratryggðra einstaklinga en einnig er stefnt að því að gera hana gegnsærri og skilvirkari. Ráðgert er að veita 4 ma.kr. til þessa á tímabilinu. Einnig er fyrirhugað að efla heilsugæsluna sem fyrsta viðkomustað í heilbrigðisþjónustunni og er gert ráð fyrir 3.4 ma.kr. til þessa verkefnis.

Fjárveitingunni mun að hluta til verða ráðstafað til að efla enn frekar heilbrigðisþjónustu sem veitt er í heimahúsum. Um er að ræða mjög mikilvæga styrkingu sem hefur m.a. áhrif á þörf á fjölgun hjúkrunarrýma. Þá er fyrirhugað að veita um 500 m.kr. til geðheilbrigðisþjónustu innan heilsugæslunnar.

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 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	60.733	62.701	65.443	65.987	67.789
þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	60.328	61.649	63.942	65.837	67.639
þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	405	1.052	1.501	151	150

HELSTU ÁHERSLUR 2021–2025



**RÉTT
ÞJÓNUSTA
Á RÉTTUM
STAÐ**

Heilsugæslan efl
sem fyrsti
viðkomustaður.

Geðheilbrigði í
öndvegi.

Innleiða
stefnuáherslur í
málefnum
sjúkraflutninga.

24.1 HEILSUGÆSLA

Verkefni

Í samræmi við heilbrigðisstefnu til ársins 2030 er miðað við að heilsugæslan sé fyrsti viðkomustaður sjúklinga í heilbrigðiskerfinu. Heilsugæsluþjónustu veita Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins, heilsugæsluvið heilbrigðisstofnana heilbrigðisumdæma og einkareknar heilsugæslustöðvar. Auk þess sinna sjálfstætt starfandi heimilislæknar ákveðnum þáttum heilsugæsluþjónustu. Innan heilsugæslunnar falla almennar lækningar, hjúkrun, þ.m.t. heima-hjúkrun, 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 þótt mismunandi sé hvaða áherslur eru á hverjum stað. Má þar nefna mæðra- og ungbarnavernd, bólusetningar, heilsuvernd aldraðra og skólabarna og sálfræðiþjónustu. Helstu lög sem gilda um málefnaflokkinn eru lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, og lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008. Þann 26. júní 2020 var samþykkt á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um heilbrigðisþjónustu. Unnið er að endurskoðun á reglugerð um markmið og hlutverk heilbrigðisstofnana í samræmi við þær breytingar sem gerðar voru.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Breytt aldurssamsetning þjóðarinnar á næstu árum er áskorun fyrir heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa því að hlutfallsleg fjölgun aldraðra er meiri en fjölgun landsmanna í heild, sjá nánari umfjöllun í málefnasviði 25 *Hjúkrunar- og endurhæfingarrými*.

Skortur er á viðeigandi þjónustuúrræðum utan stofnana til að mæta þörfum einstaklinga svo að þeir geti útskrifast af sjúkrahúsum. Framlag Íslands til heimahjúkrunar (sem hlutfall af vergri landsframleiðslu) var árið 2015 0,1% þegar aðrar Norðurlandþjóðir vorðu 0,8–1,5% af sinni landsframleiðslu til málaflokksins¹. Áfram hefur verið unnið að eflingu heimahjúkrunar með viðbótarfjármagni og aukinni mönnum. 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 heimahjúkrun og endurhæfingu í heimahúsi. Ýmis tækifæri felast í frekari samþættingu og samhæfingu á heilbrigðisþjónustu sem veitt er heim til fólks og heimaþjónustu á vegum sveitarfélaga, en hafið er formlegt samráð milli heilbrigðisráðuneytis og Sambands íslenskra sveitarfélaga um það hvernig ríki og sveitarfélög geta unnið betur saman að velferðarmálum. Einnig eru tækifæri til eflingar almennrar líknameðferðar í heimahjúkrun skv. tillögum starfshóps um framtíðarskipan líknaþjónustu á Íslandi. Ef ekki tekst að efla þjónustuúrræði utan stofnana er hætt á að sjúklingar leggist inn á hjúkrunar- eða sjúkrastofnanir án þess að þurfa á slíku dvalarúrræði að halda. Ótímabær innlögn getur dregið úr færni sjúklinga ef henni er beitt of fljótt og er auk þess kostnaðarsamari en þjónusta sem veitt er utan stofnana.

Allflestir landsmenn eiga erindi við heilsugæsluna með margþætt vandamál. Til að veita sem besta heilbrigðisþjónustu á sem hagkvæmastan hátt og nýta sem best þekkingu hvernar heilbrigðisstettar er mikilvægt að sjúklingar geti haft aðgang að þverfaglegri þjónustu og þeim þjónustuaðilum sem þörf er á hverju sinni. Sjúklingar geti t.d. leitað til sálfræðings vegna geðheilbrigðisvanda, til næringarfræðings vegna vannæringar eða ofþyngdar, til lyfjafræðinga vegna lyfjafræðilegrar umsjár og til sjúkraþjálfara vegna stoðkerfisvandamála. Ein tegund þverfaglegrar þjónustu sem þyrfti að efla enn frekar í heilsugæslu er endurhæfing. Aukinn aðgangur sjúklinga að öðrum faghópum en læknum eða hjúkrunarfræðingum getur einnig leitt til þess að biðtími eftir viðtali hjá lækni styttest.

Í tengslum við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar er sérstök áhersla lögð á bættu geðheilsu. Rannsóknir hér á landi og erlendis hafa sýnt að hátt í þriðjungur heimsókna á heilsugæslustöðvar er vegna geðraskana. Því hefur sálfræðiþjónusta í heilsugæslunni verið eflað í samræmi við stefnu í geðheilbrigðismálum og verður eflað enn frekar. Vísbendingar eru um aukna þörf á geðheilbrigðisþjónustu tengda Covid-19. Geðheilsuteymi hafa verið sett af stað og hafið starfsemi í öllum heilbrigðisumdæmum í samræmi við geðheilbrigðisáætlun. Til stendur að setja af stað sérhæft geðheilsuteymi sem starfi á landsvísi skipað þverfaglegum hópi sérfræðinga sem sinna ráðgjöf, stuðningi og geðheilbrigðisþjónustu við fólk með þroskahömlun og skyldar raskanir auk geðræns vanda. Geðheilsuteymi fyrir fanga var stofnað í desember 2019 og þjónar öllum fangelsum landsins. Þá hefur heilbrigðisráðherra lagt áherslu á að styrkja þurfi úrræði og stuðningsmeðferðir um allt land fyrir þá sem glíma við áfengis- og vímuefnavanda.

Vísbendingar eru um vaxandi einmanaleika meðal aldræðs fólks sem getur leitt til þróunar sjúkdóma. Því þarf að fjölga fagstétum á heilsugæslustöðvum, auka þverfaglega teymisvinnu og innleiða skipulagða heilsuvernd aldræðra, t.d. með heilsuefandi heimsóknum. Fjármagn hefur verið veitt í heilsugæsluna til að koma á heilsuefandi móttöku sem einnig mun nýtast þeim sem eru með flókna langvarandi sjúkdóma.

Rannsóknir sýna að versnandi loftgæði og önnur umhverfismengun víða um heim leiðir til aukinnar sjúkdómabyrði. Dauðsföll af völdum ósmitnæmra sjúkdóma eru vaxandi vandamál

¹<https://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item35191/Sk%C3%BDrsla%20KPMG%20-%20mat%20%C3%A1%20InterRAI%20m%C3%A6lit%C3%A6kjum%20og%20f%C3%A6mi%20og%20heilsuati.pdf>

um allan heim og hefur Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin bent á að 38 milljónir manna deyi árlega fyrir aldur fram af þeirra völdum.² Til ósmitnæmra sjúkdóma teljast m.a. hjarta- og æðasjúkdómar, krabbamein, sykursýki og langvinn lungnateppa. Þessa sjúkdóma má í vissum tilvikum tengja áhættuþáttum heilsu eins og offitu, hreyfingarleysi, óhollu mataræði og reykingum. Í gögnum frá embætti landlæknis kemur fram að offita fari vaxandi hér á landi en árið 2019 voru 27% Íslendinga eldri en 18 ára með líkamsþyngdarstuðul 30 eða hærri sem telst offita.³ Embætti landlæknis hefur gefið út klínískar leiðbeiningar um meðferð fullorðinna einstaklinga með offitu.⁴ Lýðheilsuvísar eru safn mælikvarða sem gefa vísendingar 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. 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. Heilsugæslustöðvar fjarri höfuðborgarsvæðinu hafa átt í erfiðleikum með að fá lækna til starfa í fastar stöður og víða er skortur á fagfólki annarra heilbrigðisstétta. 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. Nánar er fjallað um mönnunarvanda heilbrigðisstétta í málefnasviði 23 og hvaða aðgerða er fyrirhugað að grípa til.

Mikilvægt er að huga að bráðaviðbragði og mannauði smærri staða þar sem alvarleg slys eru algeng. Einnig eru áskoranir tengdar fjölgun erlends vinnuaflds sem kemur til lengri eða skemmri tíma. Efla þarf getu heilsugæslunnar til að sinna heilbrigðisþörfum þessa hóps. Helstu tækifæri heilsugæslunnar í dag til að mæta betur fjölbættum þjónustuþörfum skjólstaðinga hennar eru 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.

Huga þarf að stöðu karla og kvenna þegar ákvarðanir eru teknar í þessum málaflokki. Samkvæmt niðurstöðu jafnréttismats eru konur tæplega 60% þeirra sem koma á heilsugæslustöðvar en karlar um 40% þrátt fyrir að ýmsir mælikvarðar sem snúa að heilsufari séu verri hjá körlum en konum og tíðni margra sjúkdóma hærri hjá þeim. Hins vegar eru langtímaveikindi algengari meðal kvenna og árið 2018 bjó ein af hverjum þremur konum við heilsufarslega takmarkandi getu í daglegu lífi borið saman við einn af hverjum fimm körlum samkvæmt lífshagránnsókn Hagstofu Íslands. Áætluð æviár við góða heilsu eru mun færri hjá konum en körlum skv. upplýsingum frá Eurostat og langvarandi heilsuþrestur meðal fólks í lágsta tekjubili er algengari hjá konum en körlum í nær öllum sjúkdómaflokkum. Huga þarf að kynbundnum þáttum eins og mismunandi aðstæðum í einkalífi, þátttöku í umönnunarábyrgð og kynbundnum launamun í þessu sambandi.

Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins í samvinnu við embætti landlæknis heldur úti heilsuvera.is sem er vefur fyrir almenning um heilsu og áhrifaþætti hennar. Með heilsuveru.is

² <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs355/en/>.

³ http://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item22830/Framkvaemdaskyrsla_2012_loka.pdf

⁴ https://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item38667/Kliniskarleidbeiningar%20um%20medferd%20fulldorinna%20einstaklinga%20med%20offitu_LOK.pdf

er leitast við að auka aðgengi almennings að upplýsingum um sín mál innan heilbrigðisþjónustunnar og jafnframt að koma á framfæri áreiðanlegri þekkingu um þroska, heilsu og áhrifaþætti heilbrigðis.

Mikilvægt er að tryggja að jákvæð reynsla af breyttri þjónustu í heimsfaraldri kórónuveirunnar glattist ekki heldur verði nýtt til gagns og bættrar þjónustu þannig að rétt þjónusta sé veitt á réttum stað, sbr. stefnumarkmið tvö í heilbrigðisstefnu til ársins 2030. Því er mikilvægt að halda áfram þróun heilsuveru.is. Öflug gagnvirk rafræn þjónusta með góðu aðgengi að upplýsingum, ráðgjöf og fræðslu um heilsu og heilbrigðisþjónustu eflir virka notendur sem er eitt af stefnumarkmiðum heilbrigðisstefnu til 2030.

Markmið og mælikvarðar

Þrjú markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflokkinn.

1. **Skilvirkari og aðgengilegri þjónusta fyrir sjúklinga sem leita til heilsugæslu.** Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og markmiðum heilbrigðisstefnu til ársins 2030 er lögð áhersla á að efla heilsugæsluna sem fyrsta viðkomustað. Allflestir landsmenn eiga erindi við heilsugæsluna með margþætt vandamál. Aukinn aðgangur sjúklinga að öðrum faghópum en læknum eða hjúkrunarfræðingum getur einnig leitt til þess að biðtími eftir viðtali hjá lækni styttest. Starfsemi heilsugæslunnar skal einkennast af þverfaglegri teymisvinnu þar sem unnið er að stöðugum umbótum í nánu samstarfi við félagsþjónustuna með hagsmuni notenda í forgrunni. Einn liður í að auka skilvirkni þjónustunnar er vel skipulagt húsnæði sem sniðið er að þörfum þeirra sem leita til heilsugæslunnar. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er tilgreint að draga eigi úr greiðsluþátttöku sjúklinga í heilbrigðisþjónustu og gera hana gagnsærri og skilvirkari. Samkvæmt könnun Hagstofunnar frá 2017 er fólk líklegast til að neita sér um geðheilbrigðisþjónustu af þeirri þjónustu sem fólk telur sig þurfa á að halda og konur umfram karla.
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 aldraðs fólks, m.a. í ljósi vísbendinga um vaxandi einangrun og einmanaleika meðal þess. Mikilvægt er að efla enn frekar geðheilbrigðisþjónustu fanga í samstarfi við fangelsisvirkvöld svo og 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 sérstaklega er unnið að tillögum er varða sálfræðiþjónustu í framhaldsskólum.
3. **Lækkun 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.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Skilvirkari og aðgengilegri þjónusta fyrir sjúklinga sem leita til heilsugæslu.	3.8	Hlutfall heilbrigðisumdæma sem bjóða upp á samskipti í gegnum fjarheilbrigðistækni í heilsugæslu.	14%	43%	100%
	3.8	Vel leyst úr erindi sjúklinga á Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins (HH) (gildi 1–5 þar sem 5 er mjög vel).	4,33	4,5	4,6
	3.8	Bið eftir hentugum tíma HH (gildi 1–5, þar sem 5 er strax).	2,87	3	4
	3.8	Hlutfall greiðslna einstaklinga af heildarheilbrigðiskostnaði skv. samræmdu viðmiði OECD (nýjustu viðmið 16,5 eru frá 2017).	16,5	16,2	15,7
	3.8	Hlutfall fólks sem telur sig þurfa á þjónustu að halda en neitar sér um geðheilbrigðisþjónustu vegna kostnaðar.	33% (staða frá 2016)	20%	10%
2. Aukinn aðgangur sjúklinga að fjölbreyttri geðheilbrigðisþjónustu.		Fjöldi samskipta við geðheilsuteymi per 1.000 íbúa.	Mælikvarði í þróun.		
3. Lækkun tíðni sjúkdóma sem tengjast m.a. lifnaðarháttum.		Lýðheilsuvísir sem metur óstímabær dauðsföll vegna langvinnra sjúkdóma (undir 70 ára).	8%	8%	7,5%
	3.4	2.1. Fjöldi koma til sálfræðinga í heilsugæslu per 1.000 íbúa.	37 komur.	41 komur.	48 komur.
	3.4, 3.5	Samtal um lífsvenjur tengt komum á HH (hlutfall heimsóknna þar sem samtalið átti sér stað).	28,2%	32%	40%
		Hlutfall aldraðra og einstaklinga með ákveðna langvarandi sjúkdóma sem fá þjónustu, heilsueflandi móttaka.	Mæligilda-kvarði í þróun.		

Markmið mælikvarða 2 náðust við lok árs 2019 en þá höfðu geðheilsuteymi verið stofnuð í öllum heilbrigðisumdæmum og þrjú teymi hafið störf á höfuðborgarsvæðinu. Því var ákveðið að breyta mælikvarðanum á þann hátt að mæla áhrif þjónustunnar sem veitt er á heilsugæslustöðvum þó að gildi mælikvarðans liggja ekki fyrir.

Mælikvörðum við markmið 3 var breytt til að nýta þá landsvísa sem eru í notkun.

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 heilbrigðisumdæmum 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

Áformað er að lækka greiðsluþátttöku sjúklinga í heilbrigðiskerfinu á næstu árum, m.a. komugjöld í heilsugæslu, tannlæknisþjónustu, lyf, tiltekin hjálpartæki og auknar reglur um ferðakostnað.

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 er hún að verulegu leyti veitt af sérgreinalæknum á einkareknum starfsstofum. Ein af megináskorunum er að skort hefur afmörkun á hvaða þjónustu rikið ákveður að kaupa af sérgreinalæknum. Þá er einnig sú áskorun sem tengist sérgreinalæknaþjónustu að landsmenn hafa mismunandi aðgang að þeirri þjónustu eftir landsvæðum. Sem dæmi má nefna að notkun á þjónustu sérgreinalækna á suðvesturhorni landsins er margföld miðað við það sem er t.d. á Austurlandi. Jafnréttismat á komum til sjálfstætt starfandi sérfræðinga bendir ekki til þess að um sé að ræða kynjamun þrátt fyrir að margt bendi til þess að konur búi við verri heilsu en karlar, sbr. kafla 24.1, og ættu því að nýta sér í meira mæli umfram karla þjónustu sérgreinalækna. Samningar við sérgreinalækna runnu út í árslok 2018 og ekki hefur tekist að ná samningum við þá. Slíkt hefur áhrif á þróun þeirrar starfsemi.

Tilraunaverkefni á Austurlandi um sérgreinaþjónustu frá 2019, þar sem Heilbrigðisstofnun Austurlands gerði samning við Landspítala og Sjúkrahús Akureyrar um þjónustu sérfræðilækna í völdum sérgreinum, hefur gefist vel og bætt til muna aðgang Austfirðinga að sérgreina-læknaþjónustu. Það þarf að undirbyggja betur hvaða þjónustu sé best að veita hvar, ásamt því að velja farveg þjónustunnar, hvort sem um er að ræða milli stofnananna beint, með beinum fjárveitingum eða í gegnum samninga Sjúkratrygginga Íslands.

Í þessu samhengi er mögulegt að horfa til lausna sem tengjast fjarheilbrigðisþjónustu. Þriggja ára verkefni um eflingu fjarheilbrigðisþjónustu hófst á árinu 2019 en því er ætlað að styðja við heilbrigðisstofnanir um allt land í innleiðingu á fjarheilbrigðisþjónustu. Fjarheilbrigðisþjónusta hefur sýnt sig bæði örugga og skilvirka þar sem hún hefur verið innleidd og í mörgum tilfellum gefið betri árangur en hefðbundnar heimsóknir, sbr. úttekt í

OECD-löndum á fjarheilbrigðisþjónustu.⁵ Slíkar lausnir eru einnig í takt við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar þar sem um nýsköpun er að ræða og bætt samskipti við almenning. Þá hefur þörf fyrir sérhæfða heilbrigðisþjónustu í heimahúsum vaxið samhliða því að aldraðir 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 sem veitt er af sjálfstætt starfandi fagfólki stuðlar að því markmiði heilbrigðisstefnunnar að sjúklingar fái rétta þjónustu á réttum stað. Þess ber þó að geta að þróunin er sú að þjónusta smærri einkaaðila sem þjónusta samninga við Sjúkra-tryggingar Íslands flyst í vaxandi mæli yfir til stærri sjúkrahúsa þar sem hægt er að veita heildstæðari og tryggari þjónustu.

Rannsóknþjónusta sem skiptist í myndgreiningu og rannsóknþjónustu er mikilvægur þáttur í þjónustu utan sjúkrahúsa. Heilbrigðisráðuneytið telur mikilvægt að þjónustan hafi skýrt hlutverk innan heilbrigðiskerfisins. Unnið er að stefnumótun þar að lútandi.

Unnið er að stefnumótun um meðferð við neyslu- og fíknivanda sem taki til allra þjónustustiga heilbrigðisþjónustunnar. Stefnt er að því að gera samninga á þeim grundvelli sem tryggi þjónustuna með hagkvæmum og skilvirkum hætti. Hluti af þessari stefnumótun var að stofna starfshóp sem koma á með tillögur að heildstæðu framtíðarskipulagi að heilbrigðisþjónustu fyrir börn og ungmenni með neyslu- og fíknivanda og eiga tillögurnar að ná yfir öll þrjú heilbrigðisþjónustustig.

Markmið og mælikvarðar

Þrjú markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflokkinn.

1. **Auka samskipti með fjarheilbrigðistækni í íslenskri heilbrigðisþjónustu.** Bæði er um að ræða samskipti milli heilbrigðisstarfsfólks tengt ráðgjöf og samskipti milli sjúklinga og heilbrigðisstarfsfólks. Vinna þarf að mótun greiðslukerfis fyrir fjarheilbrigðisþjónustu, huga að skráningu og öryggi gagna ásamt menntun og þjálfun starfsfólks til að hægt sé að nýta sér þessar leiðir til miðlunar. Markmiðið er vel til þess fallið að bæta samskipti við almenning í gegnum stafræna þjónustugátt sem gerir hana aðgengilega fyrir almenning.
2. **Tryggja gott aðgengi sjúklinga að viðeigandi rannsóknþjónustu.** Um er að ræða blóð- og myndrannsóknir. Tryggja þarf tækjabúnað um landið sem auðveldar landsmönnum að sækja þessa þjónustu í sínu nærumhverfi. Innkaup á rannsóknþjónustu af einkaaðilum þurfa að vera hagkvæm og falla vel að sams konar starfsemi sem veitt er innan stofnana ríkisins. Nýta skal tækifæri og möguleika um miðlæga vinnslu við greiningu og úrvinnslu svara eins og hægt er. Fjarþjónusta er nýtt eins og hægt er til að ná fram hagkvæmni og bættri þjónustu við sjúklinga.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Auka samskipti með fjarheilbrigðistækni	3.5, 16.6, 8.2	Hlutfall heimsókna sérfræðiþjónustu sem nýta sér fjarheilbrigðistækni.	0%	3%	10%

⁵ https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/bringing-health-care-to-the-patient_8e56ede7-en#page4.

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
2. Tryggja gott aðgengi að rannsóknþjónustu	3.4, 3.5	Hlutfall stofnana sem nýta sér miðlæga rammasamninga um rannsóknþjónustu.	Mælikvarði í þróun	y	z

Markmiði númer 2 var breytt frá fyrri áætlun, en það gekk út á að jafna aðgang að sérgrænalæknaþjónustu um allt land. Hið nýja markmið býður upp á möguleika á að miðla þjónustu fleiri fagstétta og nýta til þess sérstaklega fjarheilbrigðisþjónustubúnað. Frekari þróun þjónustunnar hefur takmarkast af samningsleysi lækna við Sjúkratryggingar Íslands. Þriðja markmiðið er nýtt. Hið eldra markmið, að auka aðgengi sjúklinga að sérhæfðri líknarmeðferð á heimili sínu, var fært undir málefnasvið 23 þar sem hugmyndin er að slíkt verði rekið undir stjórn Landspítala.

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 málefnasviðið 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 stoðkerfisvandir 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.

Þjónusta sjúkraþjálfara var boðin út á árinu 2019 og voru útboð opnuð í janúar 2020 og barst aðeins eitt tilboð sem var ekki nægjanlegur grundvöllur til samningsgerðar. Samningarnir við sjúkraþjálfara eru í biðstöðu þar til nýju innkaupaferli lýkur.

Innleiðingu hreyfiseðla er nú lokið og eru þeir orðnir hluti af grunnþjónustu heilbrigðiskerfisins.

Fjölgun fagstétta í heilsugæslunni er liður til að tryggja sem best skilvirka og rétta þjónustu við fjölþættum vanda.

Markmið og mælikvarðar

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að sjúklingar skuli hafa greiðan aðgang að heilbrigðisþjónustu þegar hennar er þörf. Þingsályktun um heilbrigðisstefnu hefur verið samþykkt á Alþingi. 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. Vísbandingar eru um að aðgangur sjúklinga sem glíma við langvarandi færniskerðingar að þverfaglegri þjálfun og

endurhæfingu sé ekki nógu góður. Aðkomu ofangreindra fagstétta þarf í ríkari mæli er varðar þverfaglega endurhæfingu utan stofnana. Unnið verður að því að skilgreina markmið fyrir málaflokkinn og þá í framhaldi fundnir viðeigandi mælikvarðar sem styðja við nýja stefnu í endurhæfingu sem mun ljúka í byrjun árs 2020. Sú stefna mun hafa áhrif á alla samninga um endurhæfingu.

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 innan lands 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 aukningar ferðamanna hér á landi. Þá eru gerðar auknar kröfur um færni og þekkingu sjúkraflutningamanna sem tengjast fyrstu viðbrögðum við sjúkdómsástandi eða slysum. Misræmis gætir í þjónustunni á milli landsvæða og þjónustuaðila sem eru margir þar sem samræmingu skortir og boðleiðir eru dreifðar og óskýrar. Til að sjúkraflutningar gangi greiðlega þarf að tryggja að bílar og búnaður sé í lagi en víða er þörf á endurnýjun. Endurnýjun sjúkrabílaflotans er hafin og verður endurnýjun nær alls flotans lokið á tveimur árum. Fyrstu bílarnir voru afhentir í ágúst 2020. Örugg menntun og þjálfun sjúkraflutningamanna er ekki síður mikilvæg og tryggja þarf rekstrargrundvöll Sjúkraflutningaskólans ásamt því að auka þjálfunarmöguleika starfsmanna í dreifbýli við heilbrigðisstofnanir eða með aðkomu stærri rekstraraðila. Fyrir liggja tillögur nefndar um sjúkraflug og sjúkraflutninga með þylum, en ríkisstjórnin hefur samþykkt að kanna möguleika þess að fara í tveggja ára tilraunaverkefni um rekstur sjúkraþylu. Starfshópur hefur skilað inn tillögum til heilbrigðisráðherra um stefnu í bráðþjónustu og sjúkraflutningum til ársins 2030. Í þeim tillögum er lögð áhersla á að setja á fót miðstöð um bráðþjónustu og sjúkraflutninga. Slíkri miðstöð er ætlað að fara með stjórnun málaflokksins og hafa það hlutverk að samræma þjónustuna á landsvísu. Hún myndi sinna ráðgjöf við fagaðila bráðþjónustunnar í gegnum fjarskipti ásamt því að sinna gæðaeftirliti með þjónustunni og þjálfun starfsmanna.

Þjónustuviðmið skulu liggja til grundvallar skipulagi bráðþjónustu og sjúkraflutningum. Með þeim yrði lagður grundvöllur að samræmdri nálgun þjónustunnar fyrir alla landsmenn. Þjónustuviðmið taka til þátta eins og viðbragðstíma, þjálfunar, tækjabúnaðar og lyfja, sérhæfðrar meðferðar og tíma þar til komið er á sérhæft sjúkrahús.

Þá er mikilvægt að styrkja fyrsta viðbragð við slysum og bráðum veikindum. Móta þarf regluverk um vettvangsliða og byggja umgjörð í kringum þá er varðar þjálfun, ábyrgð og greiðslur. Vegna vaxandi álags á bráðadeildir sjúkrahúsa er horft til þess í vaxandi mæli að auka getu sjúkraflutningaaðila til að geta sinnt sjúklingum heima, að „afgreiða á staðnum“ þau útköll sjúkrabíla þar sem hægt er að skilja sjúkling eftir án þess að það rýri öryggi hans eða skerði þjónustu við hann. Nágrannþjóðir okkar hafa í auknum mæli farið þessa leið. Góð samskipti sjúkraflutningamanna og fjarskiptalæknis eru lykilatriði. Þá hafa hjúkrunarfræðingar

með bráðatæknimenntun nýst vel í þessum tilgangi. Eftirfylgd á heilsugæslu eða göngudeild er forsenda fyrir því að svona fyrirkomulag nýtist sem skyldi og sé öruggt.

Markmið og mælikvarðar

Þrjú markmið hafa verið skilgreind 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. Skjótt viðbragð getur skipt sköpum og því þarf að huga að mannafla og staðsetningu hans. Ábyrgðaraðilar sjúkraflutninga skulu tilgreina hvernig viðbragð og fagleg viðmið skulu tryggð þegar langt er í næsta sjúkrabil.
2. **Bættur faglegur stuðningur á vettvangi.** Fagleg og stjórnunarleg ábyrgð þarf að vera skýr í bráðaþjónustu og sjúkraflutningum, bæði hvað varðar flutninginn og þá heilbrigðisþjónustu sem veitt er. Unnið er að tillögum sem bæta faglegan stuðning í gegnum fjarskipti við neyðarsímverði, vettvangsliða, sjúkraflutningamenn, lækna og annað heilbrigðisstarfsfólk sem kemur að sjúkraflutningum og bráðaþjónustu utan sjúkrahúsa. Tillögurnar eru vel til þess fallnar að styðja við fagfólk í dreifbýli og efla nýsköpun.
3. **Aukin þjónusta á vettvangi.** Vettvangsliðar eru samheiti yfir fyrstuhjálparliða sem nýttir eru í auknum mæli til þess að stytta tímann þar til fyrsta viðbragð berst og brúa bilið milli skyndihjálpar og sérhæfðra sjúkraflutninga. Vettvangsliðar geta haft ýmiss konar menntun eða þjálfun þótt þeir skuli að lágmarki hafa sótt námskeið í vettvangshjálp. Öll starfsemi vettvangsliða sem hluti af bráðaþjónustu skal skipulögð á vegum þjónustuaðila sjúkraflutninga sem tekur á sig húsbónðaábyrgð gagnvart þeim. Efld þjónusta vettvangsliða ýtir undir sjálfbærni samfélaga og öflugri tengingu milli stofnana og samfélaga.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Skjótari viðbrögð við bráðaútköllum í dreifbýli.	3.4, 3.8	Hlutfall bráðaútkalla (F1 og F2) í dreifbýli þar sem viðbragðstími er undir 20 mínútum.	75%	82%	90%
2. Betti faglegur stuðningur á vettvangi.	3.5, 8.2	Hlutfall útkalla sem nýta sér miðlægan faglegan stuðning.	Mælikvarði í þróun.		
		Hlutfall bráðaútkalla sem lýkur með „afgreiðslu á staðnum“.	Mælikvarði í vinnslu.		
3. Aukin þjónusta á vettvangi.	3.5, 13.1, 11A, 17.17	Hlutfall heilbrigðisumdæma sem hafa sett upp skipulag um vettvangshjálp á öllum sínum starfsstöðvum.	0%		

25 Hjúkrunar- og endurhæfingarrými

UMFANG

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

25.1 *Hjúkrunar- og dvalarrými.*

25.2 *Endurhæfingarþjónusta.*

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2018–2020.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2018	Reikningur 2019	Fjárlög 2020
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta	46.540	48.727	56.673
25.10 Hjúkrunar- og dvalarrými	41.302	43.168	50.890
25.20 Endurhæfingarþjónusta	5.238	5.560	5.783

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er sameiginleg öllum málefnasviðum heilbrigðisráðuneytisins, að íslensk heilbrigðisþjónusta sé á heimsmeðlíkvarða og að 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.

Meginmarkmið heilbrigðisþjónustu er að veitt sé örugg, aðgengileg og hagkvæm heilbrigðisþjónusta þar sem sjúklingum er tryggð greið leið að réttri þjónustu á réttum stað.


FJÁRMÖGNUN

Stærsta verkefni málefnasviðsins er áætlun um verulega aukningu í byggingu hjúkrunarheimila með fjölgun nýrra hjúkrunarrýma og bættum aðbúnaði á um 705 rýmum, þar af eru um 488 ný hjúkrunarrými. Á árunum 2019 og 2020 voru 140 ný hjúkrunarrými tekin í notkun og aðstaða bætt með nýbyggingu í 59 hjúkrunarrýmum. Í kjölfar uppbyggingar hjúkrunarrýma þarf að gera ráð fyrir auknum fjárheimildum vegna rekstrar þeirra sem ekki er að fullu fjármagnaður allt tímabil fjármálaáætlunar.

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 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta	62.243	64.511	64.864	59.889	61.830
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	56.119	56.964	57.587	57.896	58.349
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	6.125	7.547	7.277	1.992	3.481

HELSTU ÁHERSLUR 2021–2025



**HUGSAD
TIL FRAM-
TÍÐAR**

**Áframhaldandi
sókn í byggingu
hjúkrunarrýma.**

**Uppbygging
sveigjanlegrar
þjónustu.**

**Viðhalda og efla
færni með
endurhæfingu.**

25.1 HJÚKRUNAR-, DVALAR- OG DAGDVALARRÝMI

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 sem stuðning við áframhaldandi sjálfstæða búsetu. Boðið er upp á dvöl í almennum hjúkrunarrýmum, geðhjúkrunarrýmum og hjúkrunarrýmum með endurhæfingu. Dvalarrými eru ætluð fólki sem ekki er eins lasburða og það sem dvelur í hjúkrunarrýmum en er ekki fært um að búa á eigin vegum þrátt fyrir aðstoð. Dvöl í hjúkrunar- og dvalarrýmum er óháð aldri. Sérstök færni- og heilsumatsnefnd 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 og sérhæfða dagdvöl, annars vegar fyrir fólk með heilabilun og hins vegar 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 2020 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 lög sem gilda um málaflokkinn eru lög um málefni aldraða, nr. 125/1999, lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007 með síðari breytingum, lög um landlækni og lýðheilsu, nr.

41/2007, og lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008. Unnið er að breytingum á lögum um málefni aldraðra hvað varðar fyrirkomulag á færni- og heilsumati.

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 12,4% árið 2020 í 19,2% árið 2040 og verði aldraðir þá orðnir um 78.000 talsins í stað um 45.000 árið 2020. 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 að fjölgun verði í hópi þeirra sem glíma við aldurstengda sjúkdóma af einhverju tagi. Einnig þarf að bregðast við aukinni sjúkdómabyrði og áhættuþáttum vegna lífsstílstengdra sjúkdóma. Þá hefur fólki með tímabundna eða varanlega færniskerðingu fjölgað vegna betri meðferðar eftir veikindi, áföll eða slys sem kallar á bætt aðgengi að viðeigandi þverfaglegri endurhæfingu. Mikilvægt er að þjónusta hverju sinni taki mið af því markmiði að fólk sé stutt til sjálfsþjargar, vinnufærni og sjálfstæðrar búsetu heima sem lengst og að þjónustan sé veitt á réttum tíma og á réttu þjónustustigi. Í fjármálaáætlun 2019–2023 var gert ráð fyrir byggingu og endurbótum 790 hjúkrunarrýma yfir tímabilið. Þegar hafa 140 þessara rýma verið opnuð á árunum 2019–2020 og fleiri bæst við á framkvæmdaáætlun. Á framkvæmdaáætlun fram til 2024 er nú bygging um 705 hjúkrunarrýma, þar af eru 488 þeirra ný.

Við ákvörðun á staðsetningu nýrra rýma er tekið mið af reiknaðri þörf fyrir slík rými í hverju heilbrigðisumdæmi sem byggir á mannfjöldaspám, dvalartíma íbúa hjúkrunarheimila og lengd biðtíma eftir hjúkrunarrými. Við byggingu og rekstur hjúkrunarheimila er mikilvægt að nýta tæknilausnir til fulls til að bæta aðbúnað íbúa og starfsumhverfi starfsmanna og að nýting mannafla verði sem best. Mikil sóknarfæri eru hér í tæknilausnum á borð við stafræna þjónustu við almenning eins og áhersla er lögð á í velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar sem leitt gætu til bættrar þjónustu á sama tíma og þörf fyrir flutning á hjúkrunarheimili myndi seinka hjá hverjum og einum.

Þrátt fyrir hjúkrunarrýmin sem bætast við þau sem fyrir eru er ein helsta áskorun málaflokks um hjúkrunar-, dvalar- og dagdvalarrými sú að skortur er á hjúkrunarrýmum og dagdvalarrýmum. Lengd biðtíma eftir hjúkrunarrými er misjöfn milli heilbrigðisumdæma en meðalbiðtími á landsvísu hefur síðustu ár lengst milli ára, þar til 2020 að hann styttist. Í fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024 var miðað við að meðalbiðtími eftir hjúkrunarrými á landsvísu yrði 100 dagar árið 2019 en reyndin varð að biðtími lengdist milli áronna 2018 og 2019 og var 131 dagar árið 2019. Miðgildi biðtíma, sem gefur skýrari mynd í þessu samhengi, var árið 2019 92 dagar og biðu 46% manns lengur en 90 daga eftir hjúkrunarrými. Af þeim sem fengu hjúkrunarrými á fyrsta ársfjórðungi 2020 biðu um 40% lengur en 90 daga, miðgildi biðtíma var 73 dagar. Þannig biðu 60% notenda 90 daga eða skemur.

Núverandi fyrirkomulag biðlista hjúkrunarheimila getur valdið því að einstaklingar séu skráðir í bið eftir hjúkrunarrými áður en þeir eru reiðubúnir til að þiggja þá þjónustu. Því geta einhverjir í lengst á biðlista ef þeir hafna hjúkrunarrými þegar það býðst og í fámennari heilbrigðisumdæmum getur þetta skekkt meðaltöl talsvert. Biðtími eftir hjúkrunarrými og fjöldi á biðlista gefur þannig ekki alltaf rétta mynd af þörf fyrir hjúkrunarrými. Því gefur miðgildi biðtíma raunhæfari mynd þar sem spönn mismunandi biðtíma er mikil. Mikilvægt er að einfalda framsetningu biðlista og tryggja að þeir endurspegli raunverulega þörf á

hjúkrunarrýmum. Eins eru áform um að bæta færni- og heilsumat til meiri skilvirkni með notkun RAI-HC (home care) mælitækisins¹.

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 bíða eftir dagdvalarúrræði og það hefur gert alla stefnumótun torveldari. Nú er hins vegar stefnt að því að meta þörf fyrir sérhæfð dagdvalarrými fyrir einstaklinga með heilabilun á hverju svæði þannig að yfirsýn verði yfir þörfina á landsvísu.

Gefin hefur verið út stefnumótun og aðgerðaáætlun í þjónustu við einstaklinga með heilabilun og er hluti verkefna á þeirri áætlun þegar kominn til framkvæmda. Þjónusta við fólk með heilabilun, þ.m.t. fólk yngra en 67 ára, og fjölskyldur þess fólks 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. Í fyrrnefndri aðgerðaáætlun er tekið tillit til allra þessara þátta og áhersla lögð á stofnun þjónustumiðstöðvar fyrir einstaklinga með heilabilun og aðstandendur þeirra þar sem þeir geta sótt fræðslu og stuðning til sjálfsbjargar á fyrri stigum sjúkdómsins.

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. Sú stefna er í takt við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um andlegt heilbrigði þar sem fjölbreytt geðheilbrigðisþjónusta og forvarnir eru í forgrunni. Vaxandi þörf er á aukinni þjónustu við aldraða sem eru með samþættan geð- og fíknivanda og eins er skortur á þjónustuúrræðum fyrir íbúa hjúkrunarheimila með krefjandi atferlistruflanir sem almenn hjúkrunarrými henta ekki fyrir. Skortur á sértækum úrræðum til að mæta þessum tveimur hópum getur leitt til þess að fólk fær ekki viðunandi þjónustu og aukið álag skapast annars staðar í þjónustukeðjunni. Vinnuhópur HRN, FRN og Reykjavíkurborgar vinnur nú að því að meta fýsileika þess að setja á fót hjúkrunarheimiliseiningu fyrir einstaklinga með samþættan geð- og fíknivanda.

Í desember 2019 gerðu Sjúkratryggingar Íslands samninga við rekstraraðila hjúkrunarheimila um allt land um rekstur og þjónustu hjúkrunarheimila. Samið var við hvern og einn rekstraraðila en samningarnir eru samhljóða og taka til 2.468 hjúkrunar- og dvalarrýma. Andvirði þeirra nemur um 32,5 ma.kr. á ári á verðlagi ársins 2020. Færð hafa verið rök fyrir því, m.a. út frá jafnræði, að æskilegt sé að öll hjúkrunar- og dvalarrými falli undir slíka samninga, hvort sem rekstraraðilinn er heilbrigðisstofnun eða annar rekstraraðili, en nú er fjárveiting til reksturs hjúkrunarrýma á vegum heilbrigðisstofnana á föstum fjárlögum.

Ágreiningur um rekstrarkostnað hjúkrunarheimila er einnig áskorun í málaflokknum og hafa nokkur sveitarfélög sagt upp rekstrarsamningi hjúkrunarheimila. Í samræmi við bókun er fylgdi áður nefndum samningi frá desember 2019 hefur heilbrigðisráðherra skipað nefnd með

¹ RAI-HC er mælitæki sem metur hjúkrunarþyngd og þar af leiðandi þjónustuþörf skjólstæðings og er notað í heimahjúkrun. Samstarfshópur heilbrigðisráðuneytisins, embættis landlæknis og Sjúkratrygginga Íslands vann skýrslu um færni- og heilsumat og RAI-matskerfið vorið 2019 í kjölfar úttektar sem KPMG gerði fyrir embætti landlæknis á þessu tvennu. Í skýrslunni lagði hópurinn til að RAI-HC yrði lagt til grundvallar færni- og heilsumats í stað núverandi fyrirkomulags; færni- og heilsufarsnefndum yrði fækkað úr sjö í eina og biðlisti eftir hjúkrunarheimilum yrði einn á landsvísu í stað sjö og með betra aðgengi hjúkrunarheimila. Unnið er að þessum breytingum.

fulltrúum allra hlutaðeigandi til óháðrar úttektar á rekstrargrunni hjúkrunarheimila sem skila mun niðurstöðu 1. nóvember 2020.

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. Takist ekki til sem skyldi með þá samþættingu er hætta á að það komi niður á þjónustunni sjálfri og kostnaði við hana. Því er samvinna og samráð milli þjónustuaðila afar mikilvægt til að skýra ábyrgð hvors um sig og hefur samráðsvettvangi verið komið á fót með reglulegum fundum heilbrigðisráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Í þriðja lagi er áskorun hvernig samþætta megi 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 fjórða lagi verður mönnun fagfólks og ófaglærðs fólks mikil áskorun á komandi árum vegna samkeppni um mannafla. Í heilbrigðisstefnu er fjallað um þessar áskoranir. Hérlandis eru 7,2 einstaklingar á aldrinum 16–69 ára á hvern einstakling 70 ára og eldri en árið 2050 verður þessi tala komin niður í 3,6. Þessi kúvending hefur bæði áhrif á forsendur til mönnunar þjónustunnar og tekjustofna til að standa undir henni. Því er ljóst að finna þarf leiðir til að minnka þörf fyrir dýrustu og mannfrekustu úrræði þjónustunnar, hjúkrunarheimilin. Það er bæði gert með seinkun á þörf fyrir þjónustuna með heilsuefingu og öðrum forvörnum aldraðra sem fjallað er um á málefnasviði 32 og uppbyggingu þjónustu utan stofnana sem nánar er lýst á málefnasviði 24 og öflugri endurhæfingarþjónustu.

Ákvarðanir varðandi hjúkrunar-, dvalar- og dagdvalarrými hafa mikil kynja- og jafnréttis-áhrif og á það við um þá sem starfa innan þessa geira sem og þá sem eiga rétt á þjónustunni og aðstandendur þeirra. Konur eru oftast skráðar aðalumönnunaraðilar en karlar og einnig annast þær oftast aðstandendur sína en karlar. Karlar eru yngri þegar þeir flytja inn á hjúkrunarheimili og hjúkrunarþyngd þeirra er metin meiri. Konur bíða að meðaltali lengur eftir hjúkrunarrými en karlar. Konur og karlar hafa ólíkar þarfir varðandi tómstundir 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. Ástæða er til að skoða hvernig jafna megi hlut kynjanna í þessum málaflokki, t.d. með því að auka aðdráttarafl umönnunarstarfa m.t.t. kjara, aðbúnaðar og orðræðu. Umönnunarbyrði kvenna kann að endurspeglast í hærri örorkutiðni þeirra eftir miðjan aldur og því þarf að huga að forvörnum, bæði hjá þeim sem hafa formlega umönnun að atvinnu í heilbrigðis- og félagsþjónustu og þeim sem veita óformlega umönnun í einkalífi gagnvart vinum og ættingjum. Eins þarf bæði félagslegt umhverfi og starfsumhverfi að stuðla að jafnvægi milli vinnu og einkalífs og öðrum þáttum er styðja við andlegt heilbrigði eins og fram kemur í velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar.

Markmið og mælikvarðar

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 fjarheilbrigðiþjónustu þar sem hún á við. Jafnframt þarf að fjölga fjölbreyttum stuðnings-úrræðum 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 hjúkrunarrýmum verði undir 90 dögum.** Skortur á hjúkrunarrýmum hefur leitt til þess að biðtími eftir slíku úrræði hefur lengst. Því þarf að fjölga hjúkrunarrýmum með hliðsjón af fjölgun aldraðra, fjölgun þeirra sem glíma við aldurstengda sjúkdóma og þeirra sem 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 heildarfjölda rýma sem er til ráðstöfunar. Nánar er fjallað um heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa á málefnasviði 24 og félagsþjónustu á málefnasviði 28 um málefni aldraðra.
2. **Bæta þjónustu við aldrað fólk sem þarf á hjúkrunarrými að halda en glímir við samþættan geðheilbrigðisvanda og neyslu- og/eða fíknivanda.** 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.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Biðtími eftir hjúkrunarrýmum verði undir 90 dögum.	3	Fjöldi hjúkrunarrýma.	2795	2924	3344
	3	Meðaltal (miðgildi) biðtíma þeirra sem fara í hjúkrunarrými.	131 (92) dagar.	Að meðaltali 100 dagar eða færri.	Að meðaltali 90 dagar eða færri.
	3	Hlutfall íbúa sem fá dvöl og hafa beðið skemur en 90 daga.	53%	65%	75%
2. Bæta þjónustu við aldrað fólk sem þarf á hjúkrunarrými að halda en glímir við samþættan geðheilbrigðisvanda og neyslu- og/eða fíknivanda.	3	Sérhæfð eining hjúkrunarrýma eða annars búsetuúrræðis með nauðsynlegri heilbrigðisþjónustu 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.	3	Fjöldi dagdvalarrýma.	833	878	928

Í fjármálaáætlun 2019–2023 var gert ráð fyrir byggingu og endurbótum 790 hjúkrunarrýma yfir tímabilið. Þegar hafa 140 þessara rýma verið opnuð á árunum 2019–2020 og fleiri bæst við á framkvæmdaáætlun. Á framkvæmdaáætlun fram til 2024 er nú fyrirhuguð bygging um 705 hjúkrunarrýma, þar af eru 488 ný.

25.2 ENDURHÆFINGARÞJÓNUSTA

Verkefni

Undir málaflokkinn falla endurhæfingarrými sem ætluð eru fólki, óháð aldri, sem þarfnast þverfaglegrar endurhæfingar vegna færniskerðingar af völdum veikinda, slysa eða annarra vandamála. Hér falla m.a. undir endurhæfingarrými á Reykjalandi og Heilsustofnun Náttúruvæðingafélags Íslands auk starfsemi SÁÁ. Þau eru rekin á grundvelli þjónustusamninga Sjúkratrygginga Íslands við rekstraraðila.

Í byrjun árs 2020 tók gildi samningur við Ljósið, endurhæfingarmiðstöð sem sinnir endurhæfingu og stuðningi við krabbameinsgreinda og aðstandendur þeirra, og gildir hann til ársloka 2023. Um er að ræða þverfaglega einstaklingsmiðaða þjónustu sem felst m.a. í iðjuþjálfun, sjúkraþjálfun, sálfræðiþjónustu, næringarráðgjöf og félagslegri virkni.

Helstu lög sem gilda um málaflokkinn 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

Vísendingar eru um að aðgangur sjúklinga, sem glíma við langvarandi færniskerðingar, að þverfaglegri þjálfun og endurhæfingu sé ekki nógu góður. Mikilvægt er að koma í ríkara mæli á þverfaglegri endurhæfingu utan stofnana til bættra lífsgæða einstaklinga og fyrirbyggingar ótímabærrar færniskerðingar sem kann að flýta þörf fyrir sérhæfðari og dýrari þjónustu eins og sjúkráhusdvöl eða flutning á hjúkrunarheimili. 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. Ein af velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar er andlegt heilbrigði. Endurhæfing sem stuðlar að því að ná fram hámarksfærni, hvort sem er líkamlega eða andlega, fellur því undir fyrstu velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar. Unnið er að gerð endurhæfingarstefnu.

Markmið og mælikvarðar

- Innleiða áherslur ráðherra byggðar á stefnumörkun í endurhæfingu.** Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að setja skuli stefnu í heilbrigðismálum og er stefna um endurhæfingarþjónustu hluti slíkrar stefnumótunar. Einnig er tilgreint að leggja eigi áherslu á þjónustubætti sem geta haft áhrif á þörf fyrir dvöl á hjúkrunarheimilum. Á árunum 2019–2020 hefur verið unnið að stefnumörkun í endurhæfingu og munu áherslur ráðherra í málaflokknum taka mið af niðurstöðum þeirrar vinnu.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Efling endurhæfingar samkvæmt áherslum ráðherra í nýrri endurhæfingarstefnu.	3	Mælikvarðar verða settir og tengdir aðgerðum sem skilgreindar verða í kjölfar stefnumótunar.	Engin.	Undirbúningur að sértækri þjónustu hafinn.	Sértæk þjónusta í boði fyrir 10–20 einstaklinga.

26 Lyf og lækningavörur

UMFANG

Starfsemi á þessu málefнасviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra. Málefнасviðið skiptist í þrjá 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 2018–2020.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2018	Reikningur 2019	Fjárlög 2020
26 Lyf og lækningavörur	22.552	25.509	27.020
26.10 Lyf	17.647	20.196	21.662
26.30 Hjálpartæki	4.906	5.313	5.359

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefнасviðsins er sameiginleg öllum málefнасviðum heilbrigðisráðuneytisins, að íslensk heilbrigðisþjónusta sé á heimsmeðlíkvarða og að 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.

Meginmarkmið heilbrigðisþjónustu er að veitt sé örugg, aðgengileg og hagkvæm heilbrigðisþjónusta þar sem sjúklingum er tryggð greið leið að réttri þjónustu á réttum stað.


FJÁRMÖGNUN

Helstu útgjaldabreytingar málefнасviðsins snúa að innleiðingu nýrra lyfja, kerfislægum vexti í notkun lyfja og kaupum á hjálpartækjum.

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 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
26 Lyf og lækningavörur	31.305	32.524	33.731	34.342	34.902
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	31.305	32.524	33.731	34.342	34.902
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	0	0	0	0	0

HELSTU ÁHERSLUR 2021–2025

	<p>Markvissari lyfjagjöf.</p>	<p>Aukin vitund og valdefling sjúklinga í eigin lyfjameðferð.</p>	<p>Aukinn aðgangur að hjálpartækjum.</p>
---	--------------------------------------	--	---

26.1 LYF

Verkefni

Lyfjamál fjalla m.a. um framleiðslu, dreifingu, notkun og sölu lyfja og skyldra vara (blóð, frumur og vefir). Eftirfarandi stofnanir, sem falla undir málefnasvið 32, koma með einum eða öðrum hætti að stjórnslu og framkvæmd verkefna á sviði lyfjamála: Lyfjastofnun (LST), lyfjagreiðslunefnd (LGN), embætti landlæknis (EL) og Sjúkratryggingar Íslands (SÍ). Auk þess hefur Landspítali (LSH) (málefnasvið 23) 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 (málefnasvið 32) hafa eftirlit með geislavirkum efnunum, þ.m.t. geislavirkum lyfjum, og Matvælastofnun (málefnasvið 12) 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

Tekið er mið af heilbrigðisstefnu og aðgerðaáætlun hennar, horft til velsældaráherslna ríkisstjórnarinnar og unnið samkvæmt lyfjastefnu til ársins 2022. Sé horft til velsældaráherslna má stuðla að bættu andlegu heilbrigði með gagnreyndri og skynsamlegri lyfjanotkun. Stuðla má að bættum samskiptum við almenning með því að auka stafræna þjónustu í umsýslu lyfja og upplýsingagjöf. Þá er hægt að hvetja til notkunar og kaupa á lyfjum sem framleidd hafa verið og er dreift með umhverfisvænni hætti.

Í heilbrigðisstefnu til ársins 2030 er markið sett á gæði, skilvirkari þjónustukaup, virkni notenda og að greiðsluþátttaka sjúklinga fyrir lyf jafnist á við það sem lægst er í nágrannalöndunum. Þá er tekið tillit til jafnréttismats sem unnið var fyrir fjármálaáætlun.

Stuðlað verður að andlegu heilbrigði og bættri geðheilsu með því að draga úr mis- og ofnotkun geð- og verkjalyfja. Miðað er við að notkun þessara lyfjaflokka verði sambærileg við meðaltalsnotkun á Norðurlöndunum. Dregið hefur verið úr aðgengi að sterkum verkjalyfjum og örvandi lyfjum í samræmi við tillögu starfshóps um hvernig mætti stemma stigu við mis-

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.

og ofnotkun geð- og verkjalyfja. Á árinu 2020 verður unnið að greiningu þeirra hópa sem útsettir eru fyrir svefnlyfjanotkun og gerð aðgerðaáætlun til úrbóta í kjölfarið. Notkun þunglyndislyfja er enn hæst hér á landi í samanburði við Norðurlöndin. Segja má að sú notkun endurspegli frekar líðan þeirra sem þau þurfa að nota og hugsanlega aðgengi að öðrum úrræðum frekar en að vera sjálfstætt áhyggjuefni eins og með notkun ávanabindandi lyfja. Þá eru þunglyndislyfin bæði ódýrt og aðgengilegt úrræði samanborið við aðra kosti. Til að draga úr þunglyndislyfjanotkun þarf því aðra nálgun en að hefta aðgengi. Skynsamlegt er að horfa til snemmtækrar skimunar og íhlutunar áður en þunglyndis- og kvíðasjúkdómur hefur grafið um sig. Nýleg rannsókn gefur til kynna að um 9% kvenna hér á landi á aldrinum 15–24 ára þjáist af alvarlegum þunglyndiseinkennum. Þar gætu bæði skólar og heilsugæsla verið í lykilhlutverki varðandi skimun og stuðlað að snemmtæku inngripi í kjölfarið (sjá umfjöllun um uppbyggingu geðheilsuteyma í málaflokki 24.1).

Mikilvægt er að bæta samskipti við almenning eins og kveðið er á um í velsældar-áherslunum, m.a. með notkun upplýsingatækni og stafrænna lausna. Með því er hægt að auka heilsulæsi fólks og möguleika þess til að axla í ríkara mæli ábyrgð á eigin heilsu. Helstu verkefni lyfjamála á því sviði eru að auka upplýsingagjöf til almennings með því að gera rafræna fylgiseðla aðgengilega í Heilsuveru. Þá myndi bætt lyfjafræðileg þjónusta auka öryggi við notkun lyfja og bæta upplýsingagjöf til almennings og stuðla þannig að auknu heilsulæsi. Þannig getur fólk orðið upplýstari og virkari þátttakendur í eigin meðferð. Til að svo megi verða þarf að styðja áframhaldandi menntun klínískra lyfjafræðinga og bjóða upp á viðbótarmenntun fyrir apótekslyfjafræðinga. Miðlægt lyfjakort leikur lykilhlutverk í lyfjafræðilegri þjónustu en með því má fá fram upplýsingar um öll þau lyf sem einstaklingur er á. Þá þarf að bæta þjónustu við almenning með upptöku samnorrænna lyfseðla þannig að einstaklingar geti leyst lyf sín út hindrunarlaust á hinum Norðurlöndunum þótt þeim sé ávísað hér á landi og öfugt.

Stuðla má að kolefnishlutlausri framtíð með lækkun kolefnisspors í lyfjamálum, t.d. með því að horfa bæði til framleiðsluferla lyfja og dreifingar þeirra. Sjálfsagt er að horfa til þessara þátta við bæði útboð og innkaup á lyfjum. Þá má draga úr kolefnisspori með skynsamlegum lyfjainnkaupum og draga þannig úr þjónustubörf gagnvart lyfjadreifingaraðila.

Í heilbrigðisstefnu til ársins 2030 er lögð áhersla á gæði þjónustunnar. Efla má gæði lyfjatengdrar þjónustu með margvíslegum hætti. Fyrst má nefna miðlægt lyfjakort sem veitir upplýsingar til heilbrigðisstarfsmanna um öll þau lyf sem einstaklingur er á. Er það lykilatríði við lyfjafræðilega þjónustu til að hægt sé að meta milliverkanir og aukaverkanir heildstætt og koma með tillögu að bættri lyfjameðferð eftir atvikum. Lyfjafræðileg þjónusta byggir á nýtingu gagnreyndrar þekkingar til að fækka lyfjum og draga úr fjöllyfjameðferð. Alþjóðaheilbrigðis-málastofnunin (WHO) hefur hvatt til átaks til að forða óþarfri og/eða óviðeigandi lyfjameðferð undir nafninu Lyfjameðferð án skaða og er bætt lyfjafræðileg þjónusta hluti af verkefninu. Samkvæmt WHO verður tíundi hver sjúklingur fyrir lyfjatengdum skaða við innlögn á sjúkrahús og fjórir sjúklingar af hverjum tíu í heilsugæslu og á göngudeildum. Landspítali, embætti landlæknis, Heilsugæslan, Lyfjastofnun og heilbrigðisráðuneytið hafa nú undir forystu Landspítala tekið höndum saman um að fækka lyfjatengdum atvikum um 50% á næstu fimm árum. Stofnanir hyggjast innleiða ýmsar aðgerðir til að bæta öryggi lyfjameðferðar.

Heilbrigðisstefna leggur einnig áherslu á skilvirkni við kaup á þjónustu. Leggja þarf áherslu á aukið samstarf við Norðurlöndin til að miðla þekkingu og reynslu, svo sem við innleiðingu á nýjum lyfjum sem og við sameiginleg útboð lyfja. Við innleiðingu nýrra lyfja þarf að hafa kostnaðar-/ábatagreiningar til grundvallar sem byggja á gagnreyndum niðurstöðum. Þá þarf að horfa til þess að aðgengishindranir hindri ekki innkomu nýrra lyfja á markaðinn eða ýti gamalreyndum lyfjum af markaði. Dæmi um aðgengishindranir getur verið prentun fylgiseðla fyrir lítil málsvæði eins og Ísland sem og krafa um ósjálfbært lyfjaverð.

Í heilbrigðisstefnu er einnig lögð áhersla á að greiðsluþátttaka sjúklinga fyrir lyf jafnist á við það sem lægst er í nágrannalöndunum. Uppi eru áætlanir um að mæta þeim hópum sem höllustum fæti standa í samfélaginu og má þar nefna þá hópa sem eru í lægra greiðsluþrepi lyfjakostnaðar (börn, örorkulífeyrisþega og eldri borgara) sem og bágstaddar konur. Beita þarf áfram jafnréttismati til að finna þá hópa sem hallar á. Almenn nota konur meira af lyfjum en karlar og meta þarf hvort karlar séu vanmeðhöndlaðir, konur ofmeðhöndlaðar eða hvort heilsa kvenna sé lakari. Þá skera ákveðnir lyfjaflokkar sig úr en þar má nefna svefn- og róandi lyf, þunglyndislyf og örvandi lyf. Spyrja má hvort stúlkur séu vangreindar með ofvirkni eða drengir ofgreindir og hvort konur séu ofgreindar með þunglyndi og karlar vangreindir. Er kynjaskekkja í notkun svefn- og róandi lyfja eðlileg eða er notkun þessara lyfja óhófleg meðal kvenna og þá hvers vegna? Notkun ofantalinna lyfjaflokka er nær tvöföld samanborið við önnur Norðurlönd og markmið í fjármálaáætlun er að ná henni á þar árið 2025. Unnið er að niðurgreiðslu getnaðarvarnarlyfja fyrir viðkvæma hópa en í þeim lyfjaflokki hallar augljóslega á annað kynið. Þá þarf að taka álíka afstöðu til lyfja við rístruflunum fyrir karla en til samburðar má nefna að lyf við einkennum tíðahvarfa eru niðurgreidd fyrir konur. Rístruflanir eru algengur fylgikvillur annarra sjúkdóma. Kanna þarf hvers vegna konur eru líklegri til að lifa við heilsufarslegar takmarkanir sem mögulega hefur meiri lyfjanotkun í för með sér. Að síðustu má velta fyrir sér hvort staðalmynd karla hindri þá í að leita sér að heilbrigðisþjónustu sem endurspeglar í minni lyfjanotkun. Jafnframt hvort staðalmynd kvenna hindri þær í að leita sér aðstoðar þegar í óefni er komið í notkun ávanabindandi lyfja.

Ýmis tækifæri felast í auknu samstarfi við erlenda háskóla um framhaldsmenntun heilbrigðisstarfsfólks hér á landi. Til dæmis má nefna sérnám í lyflæknisfræði og sérnám í klínískri lyfjafræði sem byggt hefur verið upp í samstarfi milli Háskóla Íslands, Landspítala, University College í London, Royal College of Physicians og hlutaðeigandi fagfélaga. Samstarf af þessu tagi getur gert mögulegt að veita menntun á framhaldsstigi í greinum þar sem það var áður ekki hægt, ýmist að hluta til eða að öllu leyti.

Heilbrigðisvísindunum hefur fleygt fram á liðnum árum og leitt til margvíslegra nýjunga á sviði meðferðar við sjúkdómum. Ný tækni og ný lyf hafa komið til sem skipt geta sköpum fyrir sjúklinga en í mörgum tilvikum fela nýjar meðferðir í sér stóraukin útgjöld til heilbrigðisþjónustu. Miklu skiptir við innleiðingu nýmæla, hvort heldur um er að ræða nýja tækni eða ný lyf, að fyrir liggi skýr stefna, forgangsröðun og mat á árangri fyrir sjúklinga og samfélagið í heild. Formlegt mat á gagnreyndu notagildi er forsenda fyrir innleiðingu nýrrar tækni, nýrra lyfja og nýrra aðferða í heilbrigðisþjónustu.

Markmið og mælikvarðar

1. **Bætt geðheilsa með því að 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.
2. **Aukin gæði.** Bætt lyfjafræðileg umsjá og fækkun lyfjatengdra atvika.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025*
1. Bætt geðheilsa með því að vinna gegn mis- og ofnotkun geð- og verkjalyfja.	3.5	Skilgreindir dagskammtar (DDD/1000 íbúa) í samanburði við meðaltal Norðurlanda:	Svefnlyf: 51,1 Örvandi lyf: 36,0 Ópíóíðar (sterk verkjalyf): 23,0	Svefnlyf: 47,0 Örvandi lyf: 32,6 Ópíóíðar (sterk verkjalyf): 21,9	Svefnlyf: 30,4 Örvandi lyf: 19,0 Ópíóíðar (sterk verkjalyf): 17,5
2. Aukin gæði.	3.8	Fjöldi lyfjatengdra atvika.	1400	1260	700

*Viðmið er meðaltal Norðurlandanna, nýjustu tölur hverju sinni, núverandi tölur frá 2016-2017

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 eftt 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 við 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 var ráð fyrir sameiginlegri gildistöku innan ESB á reglugerðum nr. 2017/745/ESB og 2017/746/ESB í maí 2020. Áætlað er að leggja fram frumvarp á árinu 2020 sem felur í sér innleiðingu á þessum tveimur reglugerðum. Markmið frumvarpsins er að tryggja gæði og öryggi lækningatækja með öryggi almennings og sjúklinga að leiðarljósi og tryggja að framleiðsla, viðhald og notkun lækningatækja sé í samræmi við bestu fagþekkingu á hverjum tíma. Reglugerðunum er ætlað að samræma löggjöf á Evrópska efnahagssvæðinu og tryggja eftirfylgni við þær reglur sem gilda um lækningatæki. Gildissvið reglnanna er útvíkkað að hluta. Undir reglugerðirnar falla nú einnig annars vegar tæki sem hafa tiltekna eiginleika sem lækningatæki, en eru ekki markaðssett sem slík, og hins vegar tæki án ætlaðs læknisfræðilegs tilgangs og eru upptalin í viðauka 16 við reglugerðirnar.

Reglugerðunum er ætlað að auka frekar 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.

Á síðustu fimm árum hafa margar Evrópuþjóðir tekið í notkun svokallaða HTA-aðferðafræði, þ.e. mat á heilsutækni. Þessari aðferð er ætlað að tryggja að ný tækni og nýjar aðferðir, sem fjármagnaðar eru af hinu opinbera, leiði til besta mögulegs árangurs fyrir sjúklinga og samfélagið (venjulega mælt í betri heilsu). Í samræmi við heilbrigðisstefnu er stefnt að formlegu samstarfi við aðrar Norðurlandþjóðir um mat á nýrri tækni og nýjum aðferðum. Formlegt mat á gagnreyndu notagildi er forsenda fyrir innleiðingu nýrrar tækni, nýrra lyfja og nýrra aðferða í heilbrigðisþjónustu.

Markmið og mælikvarðar

Ekki eru skilgreind markmið eða aðgerðir í þessum málaflokki og engin útgjöld eru reikningsfærð á fjárlagalið hans heldur.

26.3 HJÁLPARTÆKI

Verkefni

Hjálpartækjum er ætlað að draga úr áhrifum fötlunar og færniskerðingar á líf notenda, aðstoða þá við að takast á við umhverfi sitt, auka eða viðhalda færni og sjálfsbjargargetu og auðvelda umönnun og athafnir daglegs lífs.

Sjúkratryggðir einstaklingar eiga rétt á styrk til að afla nauðsynlegra hjálpartækja. Úthlutun tækja fer fram í þremur stofnunum eftir því um hvaða flokk tækja er að ræða. Sérstakar greiðsluþáttökureglur gilda um hvern flokk. Úthlutun hjálpartækja til sjálfsbjargar og öryggis og til þjálfunar og meðferðar er á hendi Hjálpartækjamiðstöðvar Sjúkratrygginga Íslands. Heyrnar- og talmeinastöð útvegar hjálpartæki vegna heyrnarskerðingar og Þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskertra og daufblinda einstaklinga annast úthlutun sérhæfðra hjálpartækja fyrir blinda. Síðastnefnda stofnunin heyrir undir félagsmálaráðherra. Sjúkratryggingar greiða ekki styrki vegna hjálpartækja til þeirra sem dveljast á sjúkrastofnunum eða öldrunarstofnunum og ekki hjálpartæki vegna náms og atvinnu.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Þann 3. október 2019 skilaði starfshópur ráðherra um hjálpartæki skýrslu til ráðherra. Í skýrslunni var greining á stöðu hjálpartækja og helstu áskorunum sem blasa við þjónustunni og tillögur að úrbótum.

Fullgilding samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks kallar á að farið verði yfir ýmsa þætti er snúa að rétti sjúkratryggðra til hjálpartækja og upplýsingamiðlun og stuðningi í tengslum við úthlutun tækjanna. Mikilvæg réttarbót með fullgildingunni samnings Sameinuðu þjóðanna er réttur til hjálpartækja til að nota í frístunda- og íþróttastarfi, sem ekki er heimilt samkvæmt núgildandi reglum. Því þarf að breyta ákvæði reglugerðar um styrki vegna hjálpartækja hvað þennan þátt varðar og mun breytingin kalla á aukin útgjöld til málaflokksins.

Úthlutunareglur þyrftu í meira mæli að byggja á mati á heildarþörfum fremur en læknisfræðilegri sjúkdómsgreiningu.

Jafnframt þarf að skoða hvort endurskoða þurfi greiðsluþáttöku hins opinbera vegna hjálpartækja. Nú eru sérstakar greiðslureglur vegna hvers flokks tækja sem getur leitt til ójafnaðar og hárrar greiðslubyrði.

Samþætting þjónustu stofnana sem útvega hjálpartæki þarf að auka til að einfalda og bæta þjónustu við notendur svo hægt sé að leysa fjölþættan vanda helst á einum stað. Í fyrrnefndri

skýrslu um hjálpartæki frá 2019 er lagt til að skoðað verði hvort úthlutun hjálpartækja til langtímanotkunar verði færð til Sjúkratrygginga Íslands til einföldunar.

Bæta þarf framboð af heildstæðum upplýsingum um hjálpartæki og auka fræðslu og þjálfun í notkun þeirra. Skoða þarf aukna aðkomu heilsugæslu að vali og ráðgjöf vegna hjálpartækja, m.a. til að tryggja aðgang landsbyggðarfólks að slíkri ráðgjöf. Með aðkomu Þróunar- miðstöðvar heilsugæslunnar á landsvísi að mótun vinnureglna um slíka aðkomu mætti tryggja samræmda þjónustu. Í tillögu starfshóps heilbrigðisráðherra um stefnumótun í endurhæfingu er lögð áhersla á að auka þekkingu innan heilsugæslunnar á endurhæfingu sem myndi um leið auka getu heilsugæslunnar til að koma í auknum mæli að ráðgjöf vegna hjálpartækja. Vísað er til málefnasviðs 24 varðandi þennan þátt.

Mikil framþróun hefur orðið í gerð hjálpartækja á undanförunum árum sem eykur möguleika fólks til að lifa sjálfstæðu lífi á heimili sínu. Mikilvægt er að fylgjast markvisst með þróun hjálpartækja þannig að nýta megi nýjungar eins og kostur er. Hjálpartæki gegna miklu hlutverki varðandi möguleika fólks til að búa á eigin heimili. Með því aukast lífsgæði notenda ásamt því að minnka álag á stofnanir sem bjóða almennt upp á dýrari úrræði. Aukin og bætt notkun hjálpartækja kallar á aukið fjármagn til málaflokksins. Góður aðgangur að hjálpartækjum ásamt fullnægjandi þjálfun í notkun þeirra getur hins vegar dregið úr kostnaði á öðrum sviðum.

Meðal þeirra skuldbindinga sem aðildarríki sammingsins undirgangast er að tryggja aðgengi fatlaðs fólks að hjálpartækjum og annarri stuðningstækni, t.d. upplýsinga- og samskiptatækni, sem auðveldar fólki að vera samfélagslega virkt. Þjóðir sem samþykkt hafa samninginn skulu efla þróun og rannsóknir á nýrri tækni sem nýtist fötluðum. Einnig er lögð áhersla á að auka þekkingu fagfólks og annars starfsfólks sem vinnur með fötluðu fólki til að tryggja faglega og góða þjónustu. Jafnframt fái þeir sem þess þurfa persónulega aðstoð. Mikil áhersla er lögð á að tryggja aðgang að hjálpartækjum til hæfingar og endurhæfingar til að auka færni.

Markmið og mælikvarðar

1. **Einfalda aðgang fólks að hjálpartækjum.** Meðal þeirra skuldbindinga sem aðildarríki sammingsins undirgangast er að tryggja aðgengi fatlaðs fólks að hjálpartækjum og annarri stuðningstækni, t.d. upplýsinga- og samskiptatækni, sem auðveldar fólki samfélagslega virkni. Margt fólk býr við fjölþættan vanda sem kallar á hjálpartæki úr mismunandi flokkum hjálpartækja. Þetta fólk þarf því oft að leita til margra aðila til að fá úrlausn. Einnig flækir enn málin að afhending hjálpartækja kann að vera hjá innflutningsaðila. Því er mikilvægt að leita leiða til að einfalda þetta ferli.
2. **Auka framboð og aðgang að heildstæðum upplýsingum um hjálpartæki.** Upplýsingar um hjálpartæki eru ekki aðgengilegar á einum stað sem gerir notendum og fagfólki erfitt fyrir að nálgast heildstæðar upplýsingar um réttindi til hjálpartækja, úthlutunarreglur og hvaða hjálpartæki eru í boði.
3. **Auka fræðslu og þjálfun í notkun hjálpartækja.** Reynslan sýnir að hjálpartæki koma ekki alltaf að fullum notum vegna þess að þjálfun í notkun þeirra er ekki nægileg og eftirfylgni ekki nægilega mikil. Sérstaklega á þetta við um flókin hjálpartæki.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Einfalda aðgang fólks að hjálpartækjum.	10	Fjöldi staða sem einstaklingur þarf að fara á til að fá úrlausn vegna fjölpætts vanda.	Fjórir staðir.	Samstarfs-samningur þeirra sem sjá um úthlutun hjálpartækja.	Einn staður.
2. Auka framboð og aðgang að heildstæðum upplýsingum og fræðslu um hjálpartæki.	16.6	Ein vefgátt til að fá upplýsingar um framboð hjálpartækja.	Upplýsingar eru dreifðar og ekki ljóst hvert skal leita eftir þeim.	Áætlun liggja fyrir.	Einni vefgátt hafi verið komið á fót.
3. Auka þjálfun í notkun hjálpartækja ásamt eftirfylgd.		Nýting á úthlutaðum hjálpartækjum.	Ekki til matskerfi vegna nýtingar hjálpartækja.	Fyrstu niðurstöður liggja fyrir.	Nýting úthlutaðra hjálpartækja hafi tvöfaldast.

27 Örorða og málefni fatlaðs fólks

UMFANG

Málefna sviðið 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. Málefna sviðið 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.*

Útgjaldarammar yfirstandandi árs og síðustu tveggja ára þar á undan fyrir málefna sviðið í heild sinni.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2018	Reikningur 2019	Fjárlög 2020
27 Örorða og málefni fatlaðs fólks	61.481	70.289	74.699
27.10 Bætur skv. lögum um almannatr., örorkulífeyrir	40.567	43.769	51.171
27.20 Bætur skv. lögum um fél. aðstoð, örorka	15.740	19.960	17.587
27.30 Málefni fatlaðs fólks	529	588	613
27.40 Aðrar örorkugr. (önnur velf.mál, lífeyristrygg.)	105	1.004	194
27.50 Jöfnun á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða	4.540	4.969	5.134

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefna sviðsins 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 efld, 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 reisn þess, sjálfræði og sjálfstæði. Nýsköpun og tækni verði nýtt til að bæta lífsgæði fólks með skerta starfsgetu í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar.

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.

Í samræmi við velsæðaráherslu ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi 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

Gert er ráð fyrir 2,5% árlegum kerfislægum vexti á tímabili fjármálaáætlunarinnar, heildarhækkun tímabilsins verður 8,4 ma.kr. árið 2025. Auk þess er gert ráð fyrir 1.500 m.kr. hækkun endurhæfingarlífeyris 2021 vegna aukinnar áherslu á endurhæfingu einstaklinga og fjölgunar endurhæfingarlífeyrisþega. Gert er ráð fyrir endurmati tilfærslukerfa sem geti leitt til hagræðingar og numið allt að 4,2 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar.

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 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks	79.524	80.531	82.901	84.857	86.899
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	79.524	80.531	82.901	84.857	86.899
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	0	0	0	0	0

HELSTU ÁHERSLUR 2021–2025



**STYRKJA
STÖÐU
ÖRYRKJA
OG
FATLAÐS
FÓLKS**

**Aukin gæði í
þjónustu við
fötlud börn og
fjölskyldur þeirra.**

**Aukin samþætting
og samsköpun í
þjónustu við börn.**

**Fólk með skerta
starfsgetu geti lifað
sjálfstæðu lífi með
viðeigandi stuðningi.**

27.1 BÆTUR SAMKVÆMT LÖGUM UM ALMANNATRYGGINGAR, ÖRORKA

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 að minnsta kosti 75% örorku þegar aðrar tekjur 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. Á því varð þó breyting milli áráanna 2018 og 2019. Þannig sýna mælingar að einstaklingum sem metnir hafa verið með að minnsta kosti 75% örorku hjá almannatryggingum fjölgaði um 2,1% milli áráanna 2017 og 2018 en fækkaði um 0,4% milli áráanna 2018 og 2019.¹ Af þeim sem metnir hafa verið með að minnsta kosti 75% örorku hjá Tryggingastofnun ríkisins fá um 95% greiddan örorkulífeyri frá almannatryggingum. Árið 2018 fengu 1.613 einstaklingar að minnsta kosti 75% örorkumat í fyrsta skipti hjá Tryggingastofnun ríkisins og 1.271 einstaklingur árið 2019 (nýgengi örorku) sem er fækkun á milli ára. Hlutfall fólks með 75% örorkumat hjá Tryggingastofnun af mannfjölda á aldrinum 18–66 ára var 8,5% árið 2019 en 8,8% árið 2018 og 8,9% árið 2017 sem er einnig fækkun á milli ára.

Tækifæri til að mæta þessari áskorun felst í aukinni áherslu á snemmtæka íhlutun og innleiðingu þverfaglegs mats á vinnufærni einstaklinga sem byggist á líkamlegum, sálfræðilegum og félagslegum áhættuþáttum og komi í stað gildandi örorkumats. 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. Það er í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í starfi. Endurhæfingarlífeyrisþegum hefur farið fjölgandi á undanförunum árum þar sem aukin áhersla hefur verið lögð á það að endurhæfing sé reynd áður en til örorkumats kemur og hefur það dregið nokkuð úr nýgengi örorku. Þessar aðgerðir kunna að leiða til þess að þeim sem fá greiddan endurhæfingarlífeyri fjölgi enn frekar en að sama skapi aukast líkur á að fleiri geti til lengri tíma framfleytt sér sjálfir, að hluta eða 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 lífsgör og aukin lífsgæði. Er það í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi. Sjá einnig málefnaávið 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 verður til að stuðst verði við samþætt sérfræðimat á vinnufærni 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 gert samræmt grunnmat sem byggist á líkamlegum, sálfræðilegum og félagslegum áhættuþáttum. Samhliða þessu þarf 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, Vinnuálastofnunar, VIRK og Tryggingastofnunar ríkisins.

Önnur áskorun er að lífeyriskerfi almannatrygginga styðji við markmið fyrrgreinds mats á vinnufærni 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.

¹ Einstaklingar með metna að minnsta kosti 75% örorku, miðað við desemberstöðu ár hvert, voru 19.068 árið 2016, 19.430 árið 2017, 19.835 árið 2018 og 19.763 árið 2019 samkvæmt upplýsingum frá Tryggingastofnun ríkisins. Tölur um fjölda geta breyst frá einum tíma til annars þar sem réttindi eru leiðrétt allt að tvö ár aftur í tímann hverju sinni.

Til að bregðast við þessari áskorun er gert ráð fyrir að í áður nefndu frumvarpi verði lagt til einfaldara, sveigjanlegra og gagnsærra örorkulífeyriskerfi almannatrygginga. Þar verði m.a. lagt til að bótaflokkar verði sameinaðir, útreikningar einfaldaðir og framfærsluuppþót 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.

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. Einnig sýna gögnin að aukning er í nýgengi örorkumats meðal ungra kvenna sökum geðraskana. 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 og mælikvarðar

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, þ.m.t. hvaða fjárhæð þeir hafi 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 fítlunar. Mikilvægt er að huga að möguleikum öryrkja á vinnumarkaði og draga fram styrkleika einstaklinga til virkrar þátttöku í samfélaginu, þar á meðal á vinnumarkaði. Þáttur í því er að þróað og innleitt verði 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.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Einfaldara og sveigjanlegra bótakerfi almannatrygginga vegna skertrar starfsgetu.	1.3	Hlutfall lífeyrisþega með of-/vangreiðslur innan 50.000 kr. viðmiðunarmarkaði.	61%	62%	65%

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
		Fjöldi einstaklinga sem fá árlega fyrsta örorkumat.	Karlar: 511 Konur: 759	Karlar: 480 Konur: 720	Karlar: 400 Konur: 650
2. Aukin áhersla verði lögð á getu einstaklinga til þátttöku á vinnumarkaði.	8.5	Hlutfall einstaklinga með að minnsta kosti 75% örorkumat af mannfjölda á aldrinum 18–66 ára.	Karlar: 5,8% Konur: 9,8%	Karlar: 5,5% Konur: 9%	Karlar: 5% Konur: 8%
		Hlutfall einstaklinga með 75% örorkumat með atvinnutekjur.	Karlar: 23,5% Konur: 22,7%	Karlar: 27% Konur: 24%	Karlar: 29% Konur: 26%

27.2 BÆTUR SAMKVÆMT LÖGUM UM FÉLAGSLEGA AÐSTOÐ, 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 greiðast 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.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Tækifæri til umbóta felast í aukinni áherslu á starfsendurhæfingu sem getur stuðlað að því að það dragi úr nýgengi örorku, sbr. umfjöllun um málaflokk 27.1. Eins og þar er lýst kann aukin áhersla á snemmtæka íhlutun að leiða til þess að þeim sem fá greiddan endurhæfingarlífeyri fjölgi en að sama skapi aukast líkur á að fleiri einstaklingar geti til lengri tíma framfleytt sér sjálfir, að hluta eða að öllu leyti, með þátttöku á vinnumarkaði. Er það í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi. Samhliða því að efla þau þjónustuúrræði sem ætluð eru til að styðja fólk til virkni, sérstaklega þátttöku á vinnumarkaði, er stefnt að því að lengja þann tíma sem heimilt er að greiða endurhæfingarlífeyri úr þremur árum í fimm ár. Þannig má stuðla að því að fleiri einstaklingar nái bata og gefist tækifæri til þátttöku á vinnumarkaði í stað þess að vera metnir óvinnufærir og fá greiddar örorkubætur til lengri tíma, jafnvel varanlega.

Fjölgun innflytjenda, sem af einhverjum ástæðum hafa ekki áunnið sér rétt til lífeyris í fyrra búsetu- eða starfslandi, er áhættuþáttur. Bæta þarf stuðning við þann hóp öryrkja og tryggja betur framfærslu þeirra en leiða má líkur að því að þessir einstaklingar hafi margir mjög takmörkuð efni og úrræði sér til framfærslu.

Markmið og mælikvarðar

Tvö markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflokkinn:

- Auka áherslu á starfsendurhæfingu.** Auka þarf áherslu á starfsendurhæfingu í því skyni að draga úr nýgengi örorku og gefa fleiri einstaklingum tækifæri til þátttöku á vinnumarkaði. Samhliða því verði tímabil endurhæfingarlífeyrisgreiðslna lengt úr þremur árum í fimm ár.
- Bæta stuðning við verst settu einstaklingana í hópi öryrkja.** Talið er að bæta þurfi stuðning við þá einstaklinga í hópi öryrkja 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. Líklegt má telja að þessir einstaklingar hafi margir mjög takmörkuð efni og úrræði sér til framfærslu og er því talið mikilvægt að styrkja stöðu þeirra.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Auka áherslu á starfsendurhæfingu.	1.3	Fjöldi einstaklinga sem fær greiddan endurhæfingarlífeyri.	2.444	2.600	2.800
	1.3	Hlutfall þeirra sem hætta í endurhæfingu og fá ekki örorkubætur innan þriggja ára eftir að greiðslum endurhæfingarlífeyris lýkur.	69%	72%	77%
2. Bæta stuðning við verst settu einstaklinga í hópi öryrkja.	1.3	Fjöldi örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega sem hefur ekki áunnið sér full réttindi í almannatryggingum og þarf á fjárhagsaðstoð frá sveitarfélögum að halda.	90	80	50

27.3 MÁLEFNI FATLAÐS FÓLKS

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 ráðgjafarstöð ríkisins (GRR) og Þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og einstaklinga með samþætta sjón- og heymarskerðingu (ÞPM). 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 tryggi 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.

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 sjálfsákvörðunar-réttur 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.

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, jöfnum tækifærum og lífskjörum, algildri hönnun og valdeflingu sem leið fyrir fatlað fólk til að vera við stjórnvölinn í eigin lífi. Breyttur tíðarandi og breyttar kröfur munu kalla á breytingar á framkvæmd þjónustu. Til að bregðast við þessu og í anda velsældaráherslna ríkisstjórnarinnar er mikilvægt að horfa til nýsköpunar, t.d. við mótun viðhorfa, skipulags, þróunar ferla og tæknilausna af ýmsu tagi sem einnig er í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um grósku í nýsköpun. Þjónusta við fatlað fólk spannar víðfeðmt svið, svo sem á heimili, menntastofnun, vinnustað, hjá félagsþjónustu, heilbrigðisþjónustu sem og í aðgengismálum. Velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um andlegt heilbrigði og virkni í námi og starfi falla að áskorunum varðandi þjónustu við fatlað fólk. Markmiðið er 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 fylgnar í því að stuðla að auknum mannréttindum, virkni, notendasamráði, 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 starfshópnum falið að vinna að úrbótum.

Markmið og mælikvarðar

Þrjú markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflokkinn.

1. **Að bæta gæði í þjónustu við fötluð börn og börn með seinkun í þroska og fjölskyldur þeirra.** Börn með fötlun og seinkun í þroska fá í leik- og grunnskóla snemmtæka, markvissa og heildstæða almenna og sértæka þjónustu í samþættu 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 lífsskeiðum svo að ekki verði rof á þjónustu.
2. **Að nýsköpun og tækni styðji fatlað fólk í ríkara mæli til sjálfstæðs lífs.** 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 sem og frelsi til þátttöku og virkni.
3. **Að öryggisgæsla og öryggisvistun sé í samræmi við lög alþjóðlegrar mannréttindaskuldbindingar og alþjóðlega viðurkennd gæðaviðmið.** Tryggja þarf að þeir sem þurfa á öryggisgæslu og öryggisvistun að halda, vegna öryggis síns og/eða annarra, fái viðeigandi stuðning þannig að fyllsta réttaröryggis sé gætt þegar brýna nauðsyn ber til að grípa inn í líf þeirra. Þá er nauðsynlegt að skýra ábyrgðarskiptingu milli þjónustu ríkisins og þjónustu sveitarfélaga.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Að bæta gæði í þjónustu við fötluð börn og börn með seinkun í þroska og fjölskyldur þeirra.		Fækkun barna á biðlista eftir fyrstu greiningu hjá GRR í lok tímabils.	270 (2018)	325 (2020)	200
	10.2	Fækkun tilvísana til GRR á ári.	320	290	220
		Hlutfall foreldra sem eru ánægðir með þjónustu GRR.*	83%	85–88%	88–90%
2. Að nýsköpun og tækni styðji fatlað fólk í ríkara mæli til sjálfstæðs lífs.	9.5	Fjöldi sveitarfélaga sem hafa samþykktar nýsköpunaráætlanir.	0	10	20
		Fjöldi sveitarfélaga sem hafa haldið námskeið FRN um nýsköpun og tækni í velferðarþjónustu.	1	11	33
3. Að öryggisgæsla og öryggisvistun sé í samræmi við lög alþjóðlegrar mannréttinda-skuldbindingar og alþjóðlega viðurkennd gæðaviðmið.	16.6	Viðeigandi þjónusta sé til staðar fyrir þá sem þurfa öryggisgæslu og öryggisvistun	Undirbúningur	Laga-setning	Að fullu

* Samkvæmt þjónustukönnun sem GRR framkvæmir.

27.4 AÐRAR ÖRORKUGREIÐSLUR

Undir þennan málaflokk falla aðrar greiðslur ótaldar vegna laga um almannatryggingar, nr. 100/2007, sem ekki falla undir málaflokka 27.1 og 27.2. Fyrst og fremst er um einskiptisgreiðslur að ræða vegna vaxtakostnaðar og kostnaðar vegna læknisvottorða. Að öðru leyti er eðli málaflokksins með þeim hætti að ekki verður fjallað um markmið og aðgerðir varðandi starfsemi hans.

27.5 JÖFNUN 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 heildar-skuldbindingum. Í fjárlögum fyrir árið 2020 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

Málefnaviðið er á ábyrgð félags- og barnamálaráðherra. Það skiptist í þrjú 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.*

Útgjaldarammar yfirstandandi árs og síðustu tveggja ára þar á undan fyrir málefnaviðið í heild sinni.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2018	Reikningur 2019	Fjárlög 2020
28 Málefni aldraðra	74.188	84.480	85.309
28.10 Bætur skv. lögum um almannatr., lífeyrir aldraðra	68.296	77.963	78.535
28.20 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, öldrun	5.877	6.504	6.758
28.30 Þjónusta við aldraða og aðrar greiðslur, óta.	14	13	16

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnaviðsins er að aldraðir njóti lífsgæða á efri árum og geti framfleytt sér með tekjum sínum, einkum úr lífeyrissjóðum, með vinnu og/eða séreignarlífeyrissparnaði. 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 málefnaviðsins er að þeir 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 ráðstöfunartekjur sínar, atvinnutengd lífeyrisréttindi og séreignarlífeyrissparnað. Þá er lögð áhersla á að auka atvinnuþátttöku þeirra sem hafa þegar hafið töku lífeyris í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í starfi en atvinna er talin geta aukið lífsgæði aldraðra og bætt heilsu fólks á efri árum. Er það einnig í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um andlegt heilbrigði. 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

Gert er ráð fyrir 3% kerfislægum vexti á tímabili áætlunarinnar sem verða í heildina 13,6 ma.kr. en auk þess er gert ráð fyrir 200 m.kr. hagræðingu vegna endurmats tilfærslukerfis frá árinu 2022.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
28 Málefni aldraðra	91.020	93.449	96.158	98.947	101.820
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	91.020	93.449	96.158	98.947	101.820
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	0	0	0	0	0

HELSTU ÁHERSLUR 2021–2025



**LÍFSGÆÐI
OG
SJÁLFEÐI
ALDRADA**

**Aukin
atvinnuþáttaka
aldraðra.**

**Aukinn
sveigjanleiki við
starfslok.**

28.1 BÆTUR SAMKVÆMT LÖGUM UM ALMANNATRYGGINGAR, LÍFEYRIR ALDRAÐRA

Verkefni

Undir málaflokkinn falla bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, bótaflokkarnir ellilífeyrir og ráðstöfunarfé. Tryggingastofnun ríkisins ber ábyrgð á framkvæmd greiðslna sem falla undir málefnaflokkinn. Meginreglan er sú að rétt til ellilífeyris öðlast þeir sem náð hafa 67 ára aldri og verið búsettir hér á landi í að minnsta kosti 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 málefna sviðinu eru breytt aldurssamsetning þjóðarinnar og fjölgun aldraðra. Áframhaldandi fjölgun aldraðra er fyrirsjáanleg á næstu áratugum og aldurs-samsetning þjóðarinnar mun halda áfram að breytast. Þessa þróun má rekja til hærri lífaldurs og færri fæðinga hér á landi. Reiknað er með að hlutfall fólks 67 ára og eldra af mannfjölda verði orðið 19% árið 2040 og aldraðir þá 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

fólki en yngra, andstætt því sem nú er. Þannig verða hlutfallslega færri á vinnumarkaði til að standa undir velferðarsamfélaginu.

Stefna stjórnvalda um sveigjanleg starfslok og aukna atvinnuþátttöku aldraðra var m.a. mótuð í þeim tilgangi að bregðast við áskorunum vegna fjölgunar aldraðra, auk þess sem almennt er viðurkennt að aukin lífsgæði séu fölgín í því fyrir aldraða að halda áfram störfum. Því er talið mikilvægt að auka valfrelsi aldraðra við starfslok og er það í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í starfi. 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. Þá er þeim ætlað að stuðla að því að almannatryggingakerfið verði í stakk búíð til að tryggja áfram lágmarksframfærslu ellilífeyrisþega svo að ekki þurfi að koma til þess að draga þurfi úr stuðningi ríkisins við aldraða eða hækka skatta.

Talið er mikilvægt að sveigjanleg starfslok og lífeyristaka verði meginreglan í því skyni 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 undanförmu hefur verið unnið að útfærslu á töku hlutalífeyris og hefur Alþingi nýverið samþykkt lög um breytingar á lögum um almannatryggingar er varða greiðslu hálf ellilífeyris í því skyni að fleiri hafi möguleika til að nýta sér það úrræði.

Í málaflokknum eru áskoranir sem snúa að kynjasjónarmiðum. Samkvæmt skýrslu starfshóps um kjör aldraðra frá desember 2018 kemur fram að af þeim íbúum 67 ára og eldri sem búa við lökust kjör séu 60–70% konur. Af þeim sem eru með tekjur á lægsta tekjubílinu (tekjutíund 1) séu 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. Þessir einstaklingar hafa margir mjög takmörkuð efni og úrræði sér til framfærslu. Talið er mikilvægt að vinna áfram í að styrkja stöðu þessa hóps en liður í því var setning laga um sérstakan félagslegan viðbótarstuðning við aldraða sem felur í sér greiðslur til viðbótar við greiðslur almannatrygginga að tilteknum skilyrðum uppfylltum.

Markmið og mælikvarðar

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 undanförmum árum og munu halda áfram að gera það eftir því sem atvinnutengda lífeyrissjóðakerfið þróast. 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. **Aukin atvinnuþátttaka 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 heilsuhaustari og njóti meiri lífsgæða en aðrir aldraðir. Er þetta markmið talið falla vel að velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar um virkni í starfi og andlegt heilbrigði.
3. **Auka stuðning við þá aldraða sem verst eru settir.** Mikilvægt er að halda áfram þeirri vinnu sem hafin er við að greina þá hópa sem hafa lökust kjörin meðal aldraðra, m.a. þá sem lifa nær eingöngu á bótum almannatrygginga og búa í leiguhúsnæði eða í mjög skuldsettu eigin húsnæði.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Hækka heildartekjur ellilífeyrisþega.	1.3	Hlutfall ellilífeyrisþega sem fá greiðslur frá TR af íbúafjölda 67 ára og eldri.	Karlar: 70,1% Konur: 82,4%	Karlar: 67% Konur: 80%	Karlar: 65% Konur: 78%
2. Aukin atvinnuþátttaka aldraðra.	8.5	Hlutfall aldraða sem fresta töku lífeyris fram yfir 67 ára og fram yfir 70 ára.	67 ára: 49% 70 ára: 21,2%	67 ára: 52% 70 ára: 23%	67 ára: 54% 70 ára: 25%
		Hlutfall lífeyrisþega með atvinnutekjur.	Karlar: 11,7% Konur: 5,5%	Karlar: 13% Konur: 7%	Karlar: 15% Konur: 9%
3. Auka stuðning við aldraða sem lifa nær eingöngu á bótum almannatrygginga og hafa háa greiðslubyrði vegna húsnæðis.	1.3	Fjöldi aldraða sem fær fjárhagsaðstoð hjá sveitarfélagi.	Karlar: 17 Konur: 29	Karlar: 15 Konur: 25	Karlar: 10 Konur: 20

28.2 BÆTUR SAMKVÆMT LÖGUM UM FÉLAGSLEGA AÐSTOÐ, ÖLDRUN

Undir bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, nr. 99/2007, falla bótaflokkarnir heimilisuppbót, uppbót á lífeyri og bifreiðakostnaður. 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 mælikvarða 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 aldraða, nr. 113/1994. Tryggingastofnun ríkisins ber ábyrgð á framkvæmd greiðslna sem falla undir málaflokkinn. Eðli málaflokksins er með þeim hætti að ekki verður fjallað um markmið og mælikvarða varðandi starfsemi hans.

29 Fjölskyldumál

UMFANG

Viðfangsefni málefnasviðsins 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.

Útgjaldarammar yfirstandandi árs og síðustu tveggja ára þar á undan fyrir málefнасviðið í heild sinni.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2018	Reikningur 2019	Fjárlög 2020
29 Fjölskyldumál	32.365	37.795	42.221
29.10 Barnabætur	10.606	12.338	13.100
29.20 Fæðingarorlof	12.407	14.686	16.931
29.30 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, fjölsk.	375	379	430
29.40 Annar stuðningur við fjölskyldur og börn	6.531	7.289	8.102
29.50 Bætur til eftirlifenda	401	431	437
29.60 Bætur vegna veikinda og slysa	1.729	1.842	2.056
29.70 Málefni innflytjenda og flóttamanna	316	830	1.166

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Gott samfélag er barnvænt samfélag.

Framtíðarsýnin er að Ísland verði samkeppnishæft við aðrar Norðurlandþjóðir um lífskjör en mikilvægur þáttur þess er að búa vel að börnum og fjölskyldum þeirra. Ísland verði meðal fremstu þjóða í þjónustu við börn, styðji ólíkar fjölskyldugerðir og virði réttindi barna. Þjónusta sé aðgengileg, góð og miðuð að þörfum íbúa og hugað sé að valdeflingu einstaklinga og fjölskyldna á sama tíma. Þannig verði hlúð að andlegu heilbrigði allra í samræmi við velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar. Í samræmi við heimsmarkmiðið um útrýmingu fátæktar og stjórnarsáttmálann 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 fjölpættan vanda sem þurfa á umfangsmikilli þjónustu að halda fái heildstæðan stuðning með aðkomu ólíkra þjónustukerfa. Stuðlað verði að góðri andlegri heilsu og virkni í námi og starfi með áherslu á þátttöku allra í samfélaginu. 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 valdeflingu og raunverulega þátttöku barna í samfélaginu og að börn taki þátt í að meta áhrif frumvarpa og aðgerða á vegum stjórnvalda á líf og hagsmuni þeirra. Jafnframt er lögð áhersla á að faglegt mat verði gert á áhrifum frumvarpa og opinberra aðgerða á líf og hagsmuni barna.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að þjónusta við börn og fjölskyldur þeirra verði eflð, samþætt og samfelld með samstarfi þvert á málaflokka, stofnanir og stjórnsýslu með samhæfingu, yfirsýn og heildarstefnu að leiðarljósi. Samvinna ólíkra þjónustukerfa verði aukin, grunnþjónusta styrkt og forvarnir eflar með fyrirbyggjandi aðgerðum og snemmtækri íhlutun. Börn, og eftir atvikum fjölskyldur þeirra, fái viðeigandi aðstoð sem allra fyrst með skilvirkum hætti og fullnægjandi úrræðum. Búa þarf öllum börnum og fjölskyldum þeirra gott líf þar sem allir búa við jöfn tækifæri og öryggi sem leiði til bættra lífsgæða.

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 jöfn tækifæri innflytjenda til félagslegrar þátttöku og virkni í íslensku samfélagi.

FJÁRMÖGNUN

Helstu breytingar á útgjöldum málefnasviðsins má rekja til fæðingarorlofssjóðs en framlög aukast um 4,8 ma.kr fram til 2025 vegna hækkunar hámarksgreiðslna til foreldra í fæðingarorlofi og lengingar fæðingarorlofs í 12 mánuði árið 2021. Í fjárfestingarátaki ríkisstjórnar vegna heimsfaraldursins er gert ráð fyrir 200 m.kr. framlagi til byggingar sérhæfðs húsnæðis vegna öryggisvistunar og öryggisgæslu í Reykjanesbæ og 150 m.kr. framlagi vegna hönnunar kerfa til samskipta fyrir barnaverndarnefndir vegna barnaverndarmála. Einnig er af sama tilefni gert ráð fyrir 600 m.kr. tímabundnu framlagi árið 2021 til að styrkja stöðu barna og ungmenna og er það í samræmi við áherslur í stjórnarsáttmála. Framlög til móttöku flóttamanna aukast um 100 m.kr. og verða árlega um 900 m.kr. á tímabilinu

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
29 Fjölskyldumál	45.760	46.805	47.373	47.988	48.014
þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	45.602	46.726	47.295	47.912	47.939
þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	157	79	78	76	74

HELSTU ÁHERSLUR 2021–2025


STYRKJA
STÖÐU
BARNA Í
ÍSLENSKU
SAMFÉLA

**Endurskoða
þjónustu við börn
og foreldra með
áherslu á
samþættan og
snemmtækan
stuðning.**

**Fá yfirsýn yfir stöðu
barna í íslensku
samfélagi með
markvissari öflun
og úrvinnslu
upplýsinga.**

**Auka samráð við
börn og ungmenni
varðandi þjónustu
og stefnumótun.**

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 byggjast á 68. gr. laga 90/2003, um tekjuskatt, og annast Skatturinn umsýslu barnabóta.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Á síðustu árum hafa verið stigin mikilvæg skref í endurbótum á barnabótakerfinu. Þau skref hafa verið tekin samhliða breytingum á tekjuskattskerfinu og eru sérstaklega hugsuð til að bæta hag lágtekjufólks og lægri millitekjuhópa. Veigamestu breytingarnar á forsendum til útreikninga barnabóta hafa snúið að hækkan skerðingarmarkna tekna auk nýrrar viðbótarskerðingarprósentu almennra barnabóta hjá tekjuhærri fjölskyldum til að tryggja að ábati breytinganna gangi ekki óþarflega langt upp tekjudreifinguna. Í fjárlögum ársins 2020 voru almennu skerðingarmörkin hækkuð um 8,3% prósent og útgjaldarammi barnabóta hækkaður úr 12,1 ma. kr. í 13,1 ma. kr. með hliðsjón af því.

Breytingarnar voru hluti af aðgerðum stjórnvalda í tengslum við gerð lífsskjarasamninganna og með þeim var jafnframt tekið mið af vinnu stýrinedndar og sérfræðingahóps um endurskoðun tekjuskatts- og bótakerfa hjá einstaklingum og fjölskyldum. Með þeim hafa almenn skerðingarmörk barnabóta hækkað um 62,5% frá útgreiðslu barnabóta árið 2016, eða rúm 48%, að teknu tilliti til verðlags en þar áður höfðu skerðingarmörkin staðið í stað yfir þrenn áramót.

Með ríkari áherslu á þróun skerðingarmarkanna síðustu ár hefur átt sér stað breyting á samsetningu barnabótaþega. Hækkanir þeirra urðu til þess að jafna að einhverju leyti stöðu hjúskaparstéttanna tveggja sem barnabætur taka til, einstæðra foreldra og foreldra í sambúð, en miðuðu ekki eingöngu að því að auka stuðning við tekjulægstu barnabótaþegana. Við skoðun á því hvort breytingarnar hafi náð markmiðunum sem að var stefnt hefur komið í ljós að þær hafa bætt stöðu sambúðarfólks en jafnframt stöðu einstæðra vegna hærri skerðingarmarkna. Staða hjúskaparstéttanna hefur jafnast þar sem sambúðarfólk stendur frammi fyrir hærri skerðingarmörkum sem hafa aukist í sama hlutfalli og hjá einstæðum foreldrum og leitt til þess að fjöldi sambúðarfólks með óskertar barnabætur hefur aukist.

Markmið og mælikvarðar

Tvö markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn sem eru að upplagi þau sömu og voru skilgreind í fyrri áætlun:

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. **Auka 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 og 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 t.d. 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 markmiðinu um aukinn stuðning við tekjulága foreldra án þess þó að núverandi fyrirkomulag sé skilvirkasta leiðin til þess að ná slíku fram.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Auka stuðning við tekjulága foreldra.	1.2	Hlutfall undir 60% af miðgildi ráðstöfunartekna á mann fyrir barnafjölskyldur.	8,0%	7,5%	7,0%
2. Gagnsætt og fyrirsjáanlegt barnabótakerfi.	1.2	Fjöldi ákvörðunarþátta við ákvörðun barnabóta.	15	15	Viðmið ekki skilgreint.

29.2 FÆÐINGARORLOF

Verkefni

Fæðingarorlofsjóður 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 hámarksgræiðslur til foreldra sem nýta rétt sinn til fæðingarorlofs í því skyni að auka möguleika þeirra til að fullnýta rétt sinn innan kerfisins. Er þetta í samræmi við þær áherslur sem koma

fram í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar, auk þess sem þetta hefur sterka tengingu við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um andlegt heilbrigði og jafnvægi vinnu og einkalífs.

Eftir að fæðingum hafði fækkað frá því að þær voru flestar árið 2009 tók þeim að fjölga að nýju árið 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. Árið 2018 fæddust 4.228 börn sem var mesti fjöldi fæðinga frá árinu 2014. Árið 2019 fæddust 4.452 börn sem er mesti fjöldi fæðinga frá árinu 2012 þegar 4.533 börn fæddust. Almennt er miðað við að hver kona þurfi að eignast 2,1 barn að meðaltali til að viðhalda mannfjölda til lengri tíma lítið. Árið 2017 átti hver kona að meðaltali 1,71 barn sem er það minnsta sem mælst hefur frá því að mælingar hófust árið 1853. Á árinu 2018 lækkaði talan enn frekar en það ár átti hver kona að meðaltali 1,70 börn. Árið 2019 hækkaði talan aftur á móti að nýju en það ár átti hver kona að meðaltali 1,74 börn.

Hámarksgreiðslur til foreldra í fæðingarorlofi voru hækkaðar á árinu 2018 í 600.000 kr. á mánuði. Gildir hækkunin um hámarksgreiðslur til foreldra barna sem fæðast, eru ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur 1. janúar 2019 eða síðar. Er hækkunin í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.

Helsta áskorun innan fæðingarorlofskerfisins er að tryggja báðum foreldrum jafna möguleika á að annast barn sitt í fæðingarorlofi án þess að það hafi í för með sér verulega röskun hvað varðar þátttöku hvors foreldris um sig á vinnumarkaði. 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.

Í lok maí 2020 voru umsóknir feðra um greiðslur í fæðingarorlofi 88,1% af umsóknum mæðra vegna ársins 2018 og 81,3% vegna ársins 2019. Hlutfall feðra, sem nýttu sér minna en þrjá mánuði af sjálfstæðum rétti til fæðingarorlofs, var 33,7% vegna ársins 2018 og 42,9% vegna ársins 2019. Þess ber að geta að endanlegar tölur fyrir árið 2018 liggja ekki fyrir fyrr en í árslok 2020 og endanlegar tölur fyrir árið 2019 liggja ekki fyrir fyrr en í árslok 2021 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. Í lok árs 2019 samþykkti Alþingi lög sem kveða á um lengingu á samanlögðum rétti foreldra til fæðingarorlofs í tólf mánuði en lögin taka gildi í tveimur áföngum. Þannig eiga foreldrar barna sem fæðast, eru ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur á árinu 2020 samanlagðan rétt til fæðingarorlofs í tíu mánuði sem skiptist þannig að hvort foreldri um sig á sjálfstæðan rétt til fæðingarorlofs í fjóra mánuði og er sá réttur ekki framseljanlegur milli foreldra nema í sérstökum undantekningartilvikum. Auk þess geta foreldrar skipt með sér að vild tveggja mánaða fæðingarorlofi til viðbótar. Með þessu er stuðlað að því að báðir foreldrar eigi jafna möguleika á að annast barn sitt í fæðingarorlofi án þess að það hafi í för með sér verulega röskun hvað varðar þátttöku þeirra á vinnumarkaði. Þá munu foreldrar barna sem fæðast, eru ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur frá og með 1. janúar 2021 eiga samanlagðan rétt til fæðingarorlofs í tólf mánuði en gert er ráð fyrir að skiptingin á milli foreldra verði nánar ákvörðuð með tilliti til tillagna nefndar sem ráðherra hefur skipað en nefndin hefur það hlutverk að endurskoða lög um fæðingar- og foreldraorlof í heild sinni. Nefndin tók til starfa á haustmánuðum 2019 og er gert ráð fyrir að hún ljúki störfum haustið 2020.

Markmið og mælikvarðar

- Efla fæðingarorlofskerfið.** Lenging á samanlögðum rétti foreldra til fæðingarorlofs er mikilvægur liður í því að tryggja báðum foreldrum möguleika á að annast barn sitt í fæðingarorlofi án þess að það hafi í för með sér verulega röskun hvað varðar þátttöku hvors foreldris um sig á vinnumarkaði. Þá eru ýmis tækifæri fólgin í heildarendurskoðun laga um fæðingar- og foreldraorlof en gert er ráð fyrir að nefnd sem skipuð var í því skyni ljúki störfum haustið 2020. Markmið um eflingu fæðingarorlofskerfisins er í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um andlegt heilbrigði og jafnvægi vinnu og einkalífs en í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er jafnframt vikið að lengingu fæðingarorlofs og hækkun orlofsgreiðslna í fæðingarorlofi.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Efla fæðingarorlofskerfið.	8.8	Samanlagður réttur foreldra til fæðingarorlofs í mánuðum.	9	12	12

Gerð hefur verið breyting á markmiði frá fyrri fjármálaáætlun. Í fyrri fjármálaáætlun var sett það markmið að tryggja báðum foreldrum jafna möguleika á að annast barn sitt í fæðingarorlofi þangað til barninu býðst dagvistun á leikskóla. Þykir rétt að gera breytingu hér á í ljósi þess að málefni leikskóla falla samkvæmt forsetaúrskurði ekki undir stjórnarmálefni félagsmálaráðuneytisins.

29.3 BÆTUR SAMKVÆMT LÖGUM UM FÉLAGSLEGA AÐSTOÐ, FJÖLSKYLDUR

Verkefni

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 ANNAR STUÐNINGUR VIÐ FJÖLSKYLDUR OG BÖRN

Verkefni

Málaflokkurinn skiptist í átta undirflokkar:

Umboðsmaður skuldara, starfar einkum samkvæmt lögum um umboðsmann skuldara, nr. 100/2010, lögum um greiðslu kostnaðar við rekstur umboðsmanns skuldara, nr. 166/2011, lögum um greiðsluaðlögun einstaklinga, nr. 101/2010, og lögum um fjárhagsaðstoð til greiðslu tryggingar fyrir kostnaði vegna gjaldþrotaskipta, nr. 9/2014.

Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins, starfar samkvæmt lögum nr. 83/2003.

Þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og einstaklinga með samþætta sjón- og heyrnarskerðingu, starfar samkvæmt lögum nr. 160/2008.

Umboðsmaður barna, starfar samkvæmt lögum nr. 83/1994.

Umönnunargreiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna, eru inntar af hendi 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, greidd samkvæmt barnalögum, nr. 76/2003.

Barnaverndarstofa, starfar samkvæmt barnaverndarlögum, nr. 80/2002.

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 á stöðu ungs fólks með örorku- eða endurhæfingarlífeyri¹ sýndi að stór hluti hópsins hafði fengið óviðunandi stuðning á yngri árum, bæði heima og í skóla. 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, sem og þjónustuþörf greinist snemma og að fjölskyldur og einstaklingar fái skilvirka og viðeigandi aðstoð sem allra fyrst með 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. Þessar áherslur falla að velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar um góða andlega heilsu og virkni í námi og starfi. 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 heyrja og snúa að velferð barna. Markmiðið er að brjóta niður múra sem kunna að myndast á milli kerfa þegar tryggja þarf börnum heildstæða og samhæfða 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 uppeldislutverkinu, m.a. með aukinni fræðslu og ráðgjöf en einnig með því að tryggja fjárhagslegan grunn og stöðugleika í lífi barnafjölskyldna. Engin fátækt er eitt af heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna. Í samanburði við aðrar Evrópuþjóðir eru lífskjör barna á Íslandi almennt góð en áskoranir felst í því að árið 2018 var hlutfall barna á heimilum með tekjur undir lágtekjumörkum 10,6%. Húsnæðiskostnaður þrengir auk þess meira að lífskjörum barna á lágtekjuheimilum á Íslandi en í öðrum Evrópulöndum. Það að búa í leiguhúsnæði felur í sér auknar líkur á að börn búi við fjárhagsþrengingar sem og að vera undir lágtekjumörkum að teknu tilliti til húsnæðiskostnaðar.² Á síðustu árum hefur umhverfi einstaklinga á fjármálamarkaði tekið miklum breytingum. Aðgangur að fjármagni verður sífellt auðveldari en á sama tíma verður umhverfið einnig flóknara. Það hefur m.a. sýnt sig í því að hlutfall ungmenna sem leita aðstoðar hjá embætti umboðsmanns skuldara hefur farið ört vaxandi. Efla þarf

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

² 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>

fjármálalæsi með áherslu á ungt fólk, auk þess að bjóða upp á almenna fræðslu um fjármál fyrir hópa, einstaklinga og fagfólk. Þá veitir embættið endurgjaldslausla aðstoð við úrlausn á fjárhagsvanda, sbr. lög nr. 100/2010.

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.

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 lækisfræðilegar 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. Um 85% þeirra sem fá greiðslur samkvæmt lögum um greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna eru konur en greiðsluþegar eru að jafnaði þeir sem sinna umönnun barna og geta því ekki verið á vinnumarkaði á sama tíma.

Markmið

Þrjú markmið hafa verið skilgreind 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. Bæta þarf aðgang barna að sérhæfðri ráðgjöf og upplýsingum um þjónustu og auka þannig stuðning við börn og ráðgjöf til foreldra í uppeldishlutverkinu. Tryggja þarf yfirsýn yfir stöðu barna í íslensku samfélagi með markvissri öflun og úrvinnslu upplýsinga.
2. **Bætt afkoma efnalítilla barnafjölskyldna.** Tryggja þarf fjárhagslegan grunn og stöðugleika í lífi barnafjölskyldna því að fátækt snýst ekki aðeins um skort á lífsnauðsynjum 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 atvinnuþátttöku, húsnaði 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 var hlutfall barna á heimilum með tekjur undir lágtekjumörkum 10,6% árið 2018.
3. **Styrkja stöðu barna í íslensku samfélagi.** Nauðsynlegt er að tryggja samræmda og markvissa stefnu í málefnum barna á öllum stigum stjórnsýslunnar 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 stjórnsáttmálanum 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. Þar sem Ísland er aðildarríki Sameinuðu þjóðanna ber stjórnvöldum jafnframt að líta til áherslna heimsmarkmiðanna um að tryggja öllum sjálfsögd mannréttindi.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Aukin snemmtæk ihlutun í málefnum barna.	3.5, 4	Fækkun nýrra barnaverndarmála á ári.	2828 (2018)	2828	2500
	3.5, 4	Fjölgun fjölskyldna sem fá PTMO-foreldrafærniþjálfun.	Árið 2018 fengu 360 fjölskyldur barna PTMO-þjálfun.	396	475
2. Bætt afkoma efnalítilla barnafjölskyldna.	1.2	Hlutfall barna á heimilum með tekjur undir lágtekjumörkum samkvæmt lífskjararannsókn Hagstofunnar.	10,6% (2018)	10,0%	9,5%
		Heimili með börn þar sem erfitt er að ná endum saman samkvæmt lífskjararannsókn Hagstofunnar.	31,4%	29%	27%
3. Styrkja stöðu barna í íslensku samfélagi.	16.7, 16.10	Fjöldi sveitarfélaga sem hafa hafið innleiðing á barnvænu samfélagi	3	21	61
	16.7, 16.10	Fjöldi sveitarfélaga sem hafa fengið viðurkenningu UNICEF sen barnvæn sveitarfélög	0	1	38
	16.7, 16.10	Greiningar umboðsmanns barna á stöðu á viðkvæmum hópum í íslensku samfélagi með sérstakri áherslu á að fá fram sjónarmið barnanna sjálfra.	0	4	12

29.5 BÆTUR TIL EFTIRLIFENDA

Verkefni

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

Verkefni

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.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Helsta áskorunin 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. Til skoðunar er að leggja fram frumvarp sem felur í sér umtalsverðar kerfisbreytingar á lögum um slysatryggingar almannatrygginga, m.a. rof á tengingu milli bóta slysatrygginga almannatrygginga og bóta samkvæmt lögum um almannatryggingar. Hugsunin að baki þeim breytingum er að einfalda almannatryggingakerfið. Jafnframt stendur til að gera breytingar á greiðslufyrirkomulagi laganna á næstu árum.

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, viðbótarvernd eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum. 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, og vegna kostnaðar sem hlýst af barnaverndarmálum sveitarfélaga með börnum sem ekki eiga lögheimili hér á landi eða eru hér án forsjáraðila sinna, skv. 15. gr. laga nr. 80/2002.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Í janúar 2019 voru innflytjendur 14,1% mannfjöldans á Íslandi eða 50.272 talsins samkvæmt tölum frá Hagstofu Íslands. Samanlagt telja fyrsta og önnur kynslóð innflytjenda 15,6% af mannfjöldanum á Íslandi samkvæmt tölum Hagstofunnar.

Markmið með lögum um málefni innflytjenda og framkvæmdaáætlunar í málefnum innflytjenda er að stuðla að samfélagi þar sem allir geta verið virkir þátttakendur óháð þjóðerni og uppruna. Aðgerðir í framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda byggjast á fimm stöðum sem miða að því að jafna tækifæri allra landsmanna, óháð einstaklingsbundnum þáttum og

aðstæðum. Stoðirnar fimm eru samfélag, fjölskylda, menntun, vinnumarkaður og flóttafólk. Í janúar 2019 birti Hagstofa Íslands í fyrsta sinn yfirgripsmikið efni um stöðu innflytjenda þar sem horft er til fjárhags, menntunar, atvinnu, húsnæðis, lýðræðis, jafnvægis atvinnu og einkalífs, umhverfisgæða og öryggis. Þar kemur fram að innflytjendur mæta hindrunum við að sækja sér menntun, fá síður störf við hæfi, búa við þrengri húsnæðiskost og hafa að hluta til verri fjárhagsstöðu en innlendir íbúar. Félagsmálaráðuneytið fékk Háskóla Íslands til að vinna fyrir sig skýrslu árið 2019 um konur af erlendum uppruna, Hvar kreppir að?³ Í þeirri skýrslu koma fram fjölbreyttar upplýsingar um stöðu kvenna af erlendum uppruna og hagnýtar ábendingar um hvar kreppir að. Sambærileg skýrsla um stöðu karla hefur ekki verið gerð. Auknum fjölbreytileika og breyttri samfélagsgerð hvað varðar meðal annars menningu, kynþætti, þjóðerni og tungumál í íslensku samfélagi fylgja áskoranir á mögum sviðum sem fela jafnframt í sér tækifæri sem nýta þarf til þess stuðla raunverulega að samfélagi þar sem allir geta verið virkir þátttakendur óháð uppruna. Aðgerðir í framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda kallast á við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi þar sem sérstök áhersla er lögð á að skapa innflytjendum jöfn tækifæri til virkrar þátttöku í námi, atvinnu og samfélaginu almennt. Rannsóknir hafa leitt í ljós að hlutfallslega fleiri innflytjendur búa við þröngan húsnæðiskost og upplifa þyngjandi húsnæðiskostnað en innlendir og er það áskoran sem ráðuneytið stendur frammi fyrir til þess að tryggja innflytjendum aukid öryggi í húsnæðismálum. Þá sýndi mæling, sem Hagstofan gerði árið 2018 og birti í upphafi árs 2019, að 8% launamunur er á milli innflytjenda og innlendra.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að tryggja samfellu í þjónustu og aðstoð við þá sem fá alþjóðlega vernd, viðbótarvernd eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Stefnt er að innleiðingu samræmds móttökukerfis fyrir flóttafólk á Íslandi sem felur í sér viðtækan stuðning þar sem áhersla er lögð á samfellda þjónustu milli þjónustukerfa. Er það í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um andlegt heilbrigði, öryggi í húsnæðismálum og virkni í námi og starfi. Fjölmenningssetur verður eflt og Vinnumálastofnun fær viðtækara hlutverk í þjónustu við flóttafólk sem m.a. felur í sér að annast samfélagsfræðslu og íslenskukennslu fyrir flóttafólk. Stefna stjórnvalda er að viðhalda reglubundinni móttöku kvótaflóttafólks og að fleira flóttafólki verði boðið að setjast að hér á landi.

Markmið og mælikvarðar

1. **Jafna tækifæri innflytjenda til félagslegrar þátttöku, virkni í íslensku samfélagi og á vinnumarkaði.** Lögð verði áhersla á tækifærin sem felast í ólíkum bakgrunni landsmanna og að nýta þekkingu innflytjenda til að efla íslenskt samfélag. Tekið verði tillit til innflytjenda í allri stefnumótun, stjórnsýslu og opinberri þjónustu og stuðlað að víðtæku samstarfi þjónustuaðila og innflytjenda. Stuðlað verði að virkri þátttöku innflytjenda í samfélaginu, jöfnum tækifærum til menntunar, mati 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 m.a. 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.
3. **Taka á móti fleira flóttafólki í samstarfi við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna.**

³ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=c6482f7c-570d-11ea-945f-005056bc4d74>

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Jafna tækifæri innflytjenda til félagslegrar þátttöku, virkni í íslensku samfélagi og á vinnumarkaði.	10.2	Hlutfall landsmanna sem þekkja einhverja innflytjendur.	83%	85%	87%
		Hlutfall landsmanna sem telja innflytjendur vera persónulega vini sína.	47%	49%	51%
		Hlutfall landsmanna sem telja innflytjendur hafa góð áhrif á íslenskan efnahag.	64%	66%	68%
2. Samræmd móttaka flóttafólks.	10.3	Samræmd samfélagsfræðsla og íslenskukennsla fyrir flóttafólk eldra en 18 ára.	Undirbúningur	Innleiðingu lokið.	50% flóttamanna sæki fræðsluna.
3. Taka á móti fleira flóttafólki.	10.3	Fjöldi flóttafólks sem kemur til landsins í samstarfi við flóttamanna-stofnun Sameinuðu þjóðanna.	74	100	100

30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi

UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð félags- og barnamálaráðherra. Málefnasviðið skiptist í tvo málaflokka en þeir eru:

30.1 *Vinnumál og atvinnuleysi.*

30.2 *Vinnumarkaður.*

Útgjaldarammar yfirstandandi árs og síðustu tveggja ára þar á undan fyrir málefnasviðið í heild sinni.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2018	Reikningur 2019	Fjárlög 2020
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	20.204	31.643	36.516
30.10 Vinnumál og atvinnuleysi	18.854	30.271	34.941
30.20 Vinnumarkaður	1.350	1.372	1.575

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 kyns, 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.

Framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins er þannig í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar, svo sem hvað varðar andlegt heilbrigði einstaklinga og virkni þeirra í námi og starfi.


FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir að framlög til atvinnuleysistryggingasjóðs aukist um 22,8 ma.kr. árið 2021 en lækki svo í þrepum fram til ársins 2025. Einnig eru framlög til ábyrgðarsjóðs launa aukin um ríflega 2 ma.kr. á árinu 2021. Vinnumálastofnun fær tímabundnar fjárveitingar 2021-2024 til að standa straum af auknum útgjöldum stofnunarinnar vegna aukins atvinnuleysis og fjölgunar gjaldþrota fyrirtækja. Að auki er gert ráð fyrir tímabundnum fjárveitingum árið 2021 að fjárhæð 1,6 ma.kr vegna lengingu tekjutengdra atvinnuleysisbóta og greiðslna í sóttkvi.

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 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	64.179	55.771	50.041	46.297	43.733
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	64.159	55.752	50.022	46.278	43.715
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	20	19	19	19	19

HELSTU ÁHERSLUR 2021–2025



**VIRKNI
OG
VELLÍÐAN
Á VINNUMARKAÐI**

**Draga úr fjarveru
frá vinnumarkaði.**

**Efla stuðningsúrræði
við fólk með skerta
starfsgetu.**

**Öruggari og
heilsusamlegri
vinnustaðir.**

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 starfsendurhæfingarsjóðir.

Vinnumálastofnun aðstoðar fólk í atvinnuleit, þ.m.t. 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, m.a. í því skyni að koma í veg fyrir félagsleg undirboð á vinnumarkaði.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Málefnasviðið hefur tengingu við velsæðaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi og andlegt heilbrigði. Meðal helstu áskorana málaflokksins er að auka virkni á vinnumarkaði en rannsóknir hafa sýnt að löng fjarvera frá vinnumarkaði geti ógnað heilsu og lífsgæðum einstaklinga. Enn fremur eru vísbendingar um að geðheilsu ungs fólks á Íslandi hraki með vaxandi einkennum þunglyndis og kvíða og að ungu fólk sem tekur ekki þátt á vinnumarkaði vegna heilsubreysts sé að fjölga.

Í ljósi aukinnar áherslu á virkni einstaklinga í samfélaginu og með hliðsjón af velsæðaráherslum ríkisstjórnarinnar er mikilvægt að samþætta betur þjónustu við einstaklinga með skerta starfsgetu með það að markmiði að bæta lífsgæði og lífskjör þeirra og gera þeim betur kleift að vera virkir þátttakendur í samfélaginu. Í ljósi fjölbreytileika þeirra þátta sem hafa áhrif á getu einstaklings til að vera virkur á vinnumarkaði er mikilvægt að efla þverfaglega

nálgun í þjónustu við þessa einstaklinga, svo sem við val á viðeigandi úrræðum. Vinnumálastofnun veitir einstaklingum með skerta starfsgetu aðstoð, þar á meðal fótluðu fólki og einstaklingum sem lokið hafa atvinnutengdri starfsendurhæfingu, en atvinnumál fatlaðs fólks heyra undir stofnunina. Mikilvægt er að fjölga bæði atvinnutækifærum og virkum vinnumarkaðsaðgerðum fyrir fólk með skerta starfsgetu en jafnframt er mikilvægt að mæta því ákalli sem verið hefur um aukna samvinnu ólíkra þjónustukerfa sem koma að þjónustu við einstaklinga með fjölbættan vanda og að umrædd þjónusta sé samþætt. Í því sambandi hefur ráðuneytið komið á fót samstarfsverkefni með Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins, Tryggingastofnun ríkisins, velferðarsviði Reykjavíkurborgar, Vinnumálastofnun og VIRK – starfsendurhæfingarsjóði. Vísbendingar eru um að samstarfsverkefnið hafi þegar skilað árangri en ráðuneytið telur jafnframt að stórt skref hafi verið stigið með reglulegu samtali þeirra þjónustuaðila sem í hlut eiga og að tækifæri séu í því fólgin að þetta samstarfið enn frekar.

Skráð atvinnuleysi jókst hraðar á árinu 2019 en spár höfðu gert ráð fyrir. Meðalatvinnuleysi árið 2019 var 3,6% en til samanburðar var það 2,4% árið 2018. Er það um 52% aukning á skráðu atvinnuleysi milli ára. Fjöldi kvenna sem skráðar voru án atvinnu hjá Vinnumálastofnun á tímabilinu desember 2018 til desember 2019 var ávallt nokkru minni en fjöldi karla og fjölgaði atvinnulausum körlum hraðar en konum á tímabilinu. Meðalatvinnuleysi kvenna var þó meira á umræddu tímabili eða 3,7% á móti 3,5% meðalatvinnuleysi karla. Skráð atvinnuleysi karla hefur aukist meira en kvenna, var 4,4% í desember 2019 á móti 4,2% hjá konum. Skráð atvinnuleysi jókst áfram í byrjun árs 2020 en það fór í 4,8% í janúar og í 5,0% í febrúar það ár. Í mars 2020 jókst atvinnuleysi enn hraðar vegna heimsfaraldurs kórónuveiru þegar almennt atvinnuleysi fór í 5,7% auk þess sem atvinnuleysi samhliða minnkuðu starfshlutfalli fór í 3,5%. Í apríl 2020 fór skráð atvinnuleysi innan almenna kerfisins í 7,5% og hélst hlutfallið svipað fram í júní en hækkaði í 7,9% í júlí 2020. Skráð atvinnuleysi tengt minnkuðu starfshlutfalli fór í 10,3% í apríl og var skráð atvinnuleysi því samtals 17,8% í þeim mánuði. Frá aprílmánuði 2020 hefur skráð atvinnuleysi samhliða minnkuðu starfshlutfalli farið minnkandi og fór það niður í 5,6% í maí, 2,1% í júní og 0,9% í júlí 2020.

Gert er ráð fyrir að skráð atvinnuleysi innan almenna kerfisins vaxi í um 8,6% í ágúst 2020, verði 8,7% í september 2020 og um eða yfir 10% í lok árs 2020. Þá er gert ráð fyrir að skráð atvinnuleysi vaxi áfram í byrjun árs 2021, í það minnsta í janúar og febrúar það ár.

Atvinnuþátttaka hefur dregist saman á síðustu árum samhliða því að hægt hefur á hagkerfinu. Atvinnuþátttaka hefur minnkað mest meðal þeirra yngstu (16–24 ára). Atvinnuþátttaka hefur einnig minnkað töluvert meðal þeirra elstu (55 ára og eldri) en minna meðal fólks á miðjum aldri. Langtímaatvinnulausum fjölgaði nokkuð á árinu 2019 en þeir voru að jafnaði um 900 árið 2018 og um 1.300 árið 2019. Gera verður ráð fyrir að auknu atvinnuleysi árin 2019 og 2020 muni fylgja aukið langtímaatvinnuleysi en þeim sem hafa verið skráðir án atvinnu í 4–8 mánuði fer fjölgandi. Það er mikilvægur þáttur í starfi Vinnumálastofnunar að hefja markvissa vinnu með einstaklingum sem hafa verið án atvinnu í svo langan tíma við að finna störf við hæfi og styrkja stöðu þeirra á vinnumarkaði með viðeigandi stuðningi og úrræðum.

Það eru helstu markmið Vinnumálastofnunar að koma í veg fyrir að fólk verði langtímaatvinnulaust og að finna langtímaatvinnulausum störf við hæfi, svo sem með samningum við fyrirtæki og stofnanir. Einnig er horft til aukinnar þátttöku í námi í samstarfi við menntakerfið og til þess að fjölga að einhverju marki þeim sem fara í endurhæfingarárræði í samstarfi við endurhæfingaraðila. Slíkar aðgerðir eru afar mikilvægar til að draga úr hættu á viðvarandi óvirkni og hugsanlegri örorku en rannsóknir hafa sýnt að löng fjarvera frá vinnumarkaði getur ógnað heilsu og lífsgæðum einstaklinga.

Markmið og mælikvarðar

Tvö markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn.

1. **Draga úr fjarveru frá vinnumarkaði.** 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. Er markmiðið þar með í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi og andlegt heilbrigði. Lögð er áhersla á að komið sé í veg fyrir langtímaatvinnuleysi einstaklinga án tillits til þjóðernis, menntunar eða aldurs þeirra en með langtímaatvinnuleysi er átt við að einstaklingur hafi verið skráður án atvinnu hjá Vinnumálastofnun í 12 mánuði eða lengur. Þá er lögð áhersla á gæði þeirrar þjónustu sem Vinnumálastofnun veitir atvinnuleitendum og þannig leitast við að þeir sem ekki eru lengur skráðir án atvinnu hjá stofnuninni vegna vinnu, náms eða vinnumarkaðsúrræðis skrái sig ekki aftur án atvinnu hjá stofnuninni innan sex mánaða.
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 og leggur ríkisstjórnin sérstaka áherslu á virkni í námi og starfi og andlegt heilbrigði. Mikilvægt er að bjóða upp á virk vinnumarkaðsúrræði til að auðvelda fólki með skerta starfsgetu, þar á meðal fötludu fólki, að komast inn á vinnumarkaðnum. Vinnusamningar öryrkja og atvinna með stuðningi hafa reynst afar vel í þeim tilgangi að hvetja fólk með skerta starfsgetu til þátttöku á vinnumarkaði.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Draga úr fjarveru frá vinnumarkaði.	8.5	Aukin virkni mæld sem fjöldi langtímaatvinnulausra sem afskrá sig hjá Vinnumálastofnun áður en þeir hafa fullnýtt bótarétt sinn innan atvinnuleysistryggingakerfisins.	799	860	960
		Árangur úrræða mældur sem hlutfall einstaklinga sem eru skráðir hjá Vinnumálastofnun í atvinnuleit en afskrá sig hjá stofnuninni vegna vinnu/náms/vinnumarkaðsúrræðis og hafa ekki skráð sig aftur án atvinnu hjá stofnuninni sex mánuðum síðar.	Vinna: 87% Nám: 81% Vinnumarkaðsúrræði: 73%	Vinna: 88% Nám: 82% Vinnumarkaðsúrræði: 74%	Vinna: 89% Nám: 83% Vinnumarkaðsúrræði: 75%
		Aukin virkni mæld sem fjöldi erlendra langtímaatvinnulausra sem afskrá sig áður en þeir hafa fullnýtt bótarétt sinn innan atvinnuleysistryggingakerfisins.	285	300	330

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
2. Efla stuðningsúrræði fyrir fólk með skerta starfsgetu í tengslum við þátttöku þess á vinnumarkaði.	8.3, 3.4	Aukin virkni mæld sem hlutfall einstaklinga með skerta starfsgetu sem nýtur sértækrar þjónustu hjá Vinnumálastofnun og fær starf eða úrræði sem leiðir til starfs.	70%	72%	75%

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 vinnuumhverfi vinnustaða á landinu og með vinnuvélum og tækjum. Lykilþættir í starfsemi stofnunarinnar eru að stuðla að öruggu og heilsusamlegu vinnuumhverfi með áherslu á forvarnir, auk þess að annast fræðslu um vinnuvernd, virka innleiðingu öryggismenningar á vinnustöðum og markvissar aðferðir í vinnuverndarstarfi. Vinnueftirlitið tekur jafnframt þátt í rannsóknarstarfi 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 þáttum sem geta valdið ágreiningi í samskiptum samtaka atvinnurekenda og samtaka stéttarféлага.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Málefnasviðið hefur tengingu við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi og andlegt heilbrigði. Ein af helstu áskorunum málaflokksins hvað varðar aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum er að koma í veg fyrir vinnuslys á innlendum vinnumarkaði og að starfsmenn þurfi að vera fjarverandi frá vinnu vegna aðstæðna sem rekja má til vinnuumhverfis. Vinnuslys hafa almennt neikvæðar afleiðingar fyrir þá starfsmenn sem fyrir þeim verða, atvinnulífið sjálft og samfélagið í heild sinni. Lítið hefur verið gert til þess að meta áhrif af afleiðingum vinnuslysa og annarra tilvika sem leiða til óvinnufærni starfsmanna fyrir íslenskt atvinnulíf, svo sem vegna fjarvista viðkomandi starfsmanna frá vinnu og minni framleiðni vegna vanlíðunar starfsmanna. Hið sama á við um þann kostnað sem til fellur fyrir samfélagið vegna heilbrigðisþjónustu, starfsendurhæfingar og greiðslu lífeyris. Miðað við fjölda vinnuslysa sem tilkynnt eru til Vinnueftirlitsins og leiða til fjarveru starfsmanna frá vinnu í fleiri daga en einn dag má leiða að því líkur að það feli í sér fjárhagslegan ávinning að fyrirtæki grípi til forvarna og stuðli að heilbrigðri vinnustaðamenningu innan sinna raða. Þá eru ótalin þau tilvik þegar starfsmenn verða óvinnufærir til lengri eða skemmri tíma og rekja má til vanbúnaðar á félagslegu vinnuumhverfi á vinnustað.

Önnur af helstu áskorunum málaflokksins tengist atvinnutengdum sjúkdómum. Stoðkerfis-sjúkdómar 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 til að draga úr tilvikum þar sem rekja má stoðkerfissjúkdóma og geðraskanir til vinnuáðstæðna.

Samkvæmt tölulegum upplýsingum frá Vinnueftirliti ríkisins vegna 2018 bárust stofnuninni samtals 2.238 tilkynningar um vinnuslys árið 2018; 1.469 vegna karla og 769 vegna kvenna. Af þessum tölum má ráða að konur verði fyrir þriðjung tilkynntra vinnuslysa hér á landi en hér er um að ræða slys sem hafa leitt til líkamlegra áverka sem rekja má m.a. til höggs, falls, hita, kulda eða hættulegra efna. Erlendar rannsóknir sýna að konur séu almennt meira frá vinnu vegna andlegs álags og streitutengdra einkenna en karlar. Í því sambandi verður að horfa til þess að vinnustaðir með meira sálrænt álag og verri vinnuskilyrði eru oftar en ekki vinnustaðir þar sem konur eru í meirihluta. Hafa skólar og heilbrigðiskerfi verið nefnd í þessu sambandi.

Liður í því að fækka vinnuslysum og atvinnutengdum sjúkdómum og auka vellíðan fólks á vinnustöðum er að stuðlað sé að því að stjórnendur og starfsfólk leggi áherslu á öruggt og heilsusamlegt vinnuumhverfi í daglegum rekstri. Í því felst t.d. aukin áhersla á forvarnastarf á vinnustöðum, þ.m.t. heilsuefningu sem byggist á greiningu á þeim áhættuþáttum sem einkenna störfin. Í því skyni að fylgja þessu eftir hefur Vinnueftirlitið það markmið að efla fyrirtækjaeftirlit sitt þannig að það verði bæði markvisst og skilvirkt. Áhersla verður á starfsumhverfi skóla og umönnunarstofnana, þar sem konur starfa í meirihluta, en áfram verður einnig áhersla á mannvirkjagerð, þ.m.t. starfsmannaleigur, orkufrekan iðnað og lögregluna þar sem karlmenn eru meirihluti starfsmanna. Enn fremur verður sjónum beint að störfum í hótél- og veitingaþjónustu og fiskvinnslu.

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. Má segja að við slíkar 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 í úrvinnslu og nýtingu launatölfræðiupplýsinga en í byrjun árs 2019 skilaði nefndin af sér skýrslu með tillögum um umbætur á þessu sviði. Í maí 2019 var með formlegum hætti stofnað til samstarfs heildarsamtaka á vinnumarkaði, ríkis og sveitarfélaga um gerð og hagnýtingu tölfræðigagna um laun og efnahag til undirbúnings og eftirfylgni með kjarasamningum. Nefndin hefur aðsetur í húsnæði embættis ríkissáttasemjara og er henni ætlað að stuðla að því að aðilar samkomulagsins hafi sameiginlegan skilning á eðli, eiginleikum og þróun þeirra hagtalna sem mestu varða við gerð kjarasamninga.

Markmið og mælikvarðar

Tvö markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn.

- 1. Öruggari og heilsusamlegri vinnustaðir.** Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að efla vinnueftirlit. Áhersla verður á starfsumhverfi skóla og umönnunarstofnana þar sem konur starfa í meirihluta en áfram verður einnig áhersla á mannvirkjagerð, þ.m.t. starfsmannaleigur, orkufrekan iðnað og lögregluna þar sem

karlmenn eru meirihluti starfsmanna. Enn fremur verður sjónum beint að störfum í hótél- og veitingaþjónustu og fiskvinnslu. Í því skyni að ná markmiðinu þykir m.a. mikilvægt að efla skilvirkt og markvisst fyrirtækjaeftirlit þannig að brugðist sé fljótt við fyrirmælum Vinnueftirlitsins um úrbætur.

2. **Styrkja fyrirbyggjandi sáttamiðlun.** Það hefur lengi tíðkast á innlendum vinnu- markaði að rof verði á samningssambandi aðila vinnu- markaðarins 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, ef aðilar þurfa á því að halda, 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 vinnu- markaði. Í því skyni að ná markmiðinu þykir mikilvægt að eiga í virku samtali við samtök aðila vinnu- markaðarins en í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á samstillt átak með aðilum vinnu- markaðarins.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Öruggeri og heilsusamlegri vinnustaðir.	8.8	Aukið vinnuverndarstarf, mælt í fjölda mánaða sem liður frá eftirlitsheimsókn og þar til máli er lokið.	Staða ekki þekkt.	Sex mánuðir.	Fimm mánuðir.
2. Styrkja fyrirbyggjandi sáttamiðlun.	8, 16.6	Hlutfall samninga þar sem ekki verður rof á samningssambandi milli samninga.	0%	5%	10%

31 Húsnæðisstuðningur

UMFANG

Málefнасviðið 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 sér útbúið húsnæði eða annarra félagslegra aðstæðna, óháð efnahag og búsetu. Starfsemi málefнасviðsins er á ábyrgð félags- og barnamálaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra. Á þessu málefnasviði er einn málaflokkur sem ber sama heiti og málefнасviðið. Undir málefнасviðið og þá málaflokkinn falla húsnæðisbætur og leiguíbúðir, þar á meðal almennar íbúðir, og hlutdeildarlán til kaupa á fyrstu íbúð, sem heyra undir félagsmálaráðuneytið, sem og vaxta- bætur, skattfrjáls ráðstöfun séreignarsparnaðar og annar stuðningur til kaupa fyrstu íbúðar sem falla undir fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Útgjaldarammar yfirstandandi árs og síðustu tveggja ára þar á undan fyrir málefнасviðið í heild sinni.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2018	Reikningur 2019	Fjárlög 2020
31 Húsnæðisstuðningur	12.969	13.319	13.497
31.10 Húsnæðisstuðningur	12.969	13.319	13.497

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefнасviðsins 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 málefнасviðsins er að stuðla að húsnæðisöryggi en öruggt húsnæði er ein af lykiláherslum ríkisstjórnarinnar hvað varðar velsæld enda sýna rannsóknir að öruggt húsnæði er grundvallarforsenda allrar velferðar. Með auknum stöðugleika og jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar á húsnæðismarkaði og auknum aðgangi fólks, ekki síst tekjulágra og eignalítilla fjölskyldna og fyrstu kaupenda, að öruggu og hagkvæmu húsnæði til leigu eða kaups á viðráðanlegu verði, verður raunverulegt val um búsetuform.

FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir auknum stofnframlögum til almennra íbúða og verða þau í heildina 3,8 ma.kr. árlega fram til ársins 2023. 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 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
31 Húsnæðisstuðningur	12.698	12.796	10.894	10.893	10.891
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	8.962	9.059	9.158	9.156	9.155
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	3.736	3.736	1.736	1.736	1.736

HELSTU ÁHERSLUR 2021–2025



**HÚSNÆÐI
FYRIR
ALLA**

**Aukið aðgengi að
öruggu húsnæði.**

**Fyrstu kaup
auðvelduð.**

**Stöðugleiki og
jafnvægi milli
frambóðs og
eftirspurnar.**

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 Húsnæðis- og mannvirkjastofnun 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 Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, og þar áður lán Íbúðalánasjóðs, 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 nr. 90/2003, um tekjuskatt, og annast Skatturinn 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 upp þaki yfir höfuðið í fyrsta sinn og felur úrræðið jafnframt í sér heimild einstaklinga til að taka út uppsafnaðan séreignarsparnað fyrir allt að tíu ára samfellt tímabil til að kaupa fyrstu íbúð. Þessi 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. Árið 2019 nam heildarúttekt séreignarsparnaðar nálægt 15,8 ma. kr., þar af nam úttekt samkvæmt úrræðinu um fyrstu kaup um 3,3 ma. kr. Áætluð áhrif þessa húsnæðisstuðnings á afkomu ríkissjóðs hafa samkvæmt því verið kringum 3,8 ma. kr. árið 2019 og áætla má að þau verði nálægt 4 ma. kr. árið 2020. Almenn heimild til skattfrjálsrar ráðstöfunar og úttektar viðbótariðgjalds til séreignarsparnaðar í tengslum við öflun íbúðarhúsnæðis til eigin nota, sem átti að falla úr gildi 30. júní 2019, var í fyrra framlengd um tvö ár, þ.e. til 30. júní 2021.

Húsnæðis- og mannvirkjastofnun annast framkvæmd húsnæðisbóta en sveitarfélög framkvæmd sérstaks húsnæðisstuðnings. Þá annast Húsnæðis- og mannvirkjastofnun einnig framkvæmd húsnæðisstuðnings stjórnvalda vegna leiguíbúða, þar á meðal almennra íbúða í samstarfi við sveitarfélög. Embætti ríkisskattstjóra annast framkvæmd vaxtabóta og stuðnings til kaupa á fyrstu íbúð.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Átakshópur um aukið framboð á íbúðum og aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði skilaði niðurstöðum sínum 19. janúar 2019 í formi tillagna í 40 liðum. Vinna hefur staðið yfir undanfarið ár við að koma tillögnum til framkvæmda og hefur það verkefni fengið heitið „Húsnæði fyrir alla“. Undir verkefnið falla nú tillögur í átta flokkum 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. Byggingarmál: Endurskoðun regluverks til einföldunar og rafvæðing stjórnsýslu.
5. Samgönguinnviðir: Hraðari uppbygging samgönguinnviða og almennings-samgangna.
6. Ríkislóðir: Ráðstöfun ríkislóða fyrir íbúðir, þar á meðal fyrir leigumarkað.
7. Upplýsingamiðlun: Samræmd söfnun og miðlun upplýsinga um húsnæðismál.
8. Hlutdeildarlán: Sérstök hlutdeildarlán veitt til að auðvelda ungu fólki og tekjulágum fyrstu fasteignakaup.

Tillögurnar tengjast velsældaráherslum stjórnvalda um öruggt húsnæði og hefur vinna staðið yfir á undanfögnu ári við að koma þeim til framkvæmda. Í því sambandi hafa m.a. verið gerðar breytingar á lögum um almennar íbúðir til að auka aðgang tekjulágra og eignalitilla einstaklinga að öruggu leiguhúsnæði á viðráðanlegu verði. Þá voru gerðar breytingar á lögum um húsnæðismál til lögfestingar á nýju úrræði til að auðvelda fyrstu kaup íbúðarhúsnæðis með svokölluðum hlutdeildarlánum. Auk þess eru tvö frumvörp til viðbótar á þingmálaskrá félags- og barnamálaráðherra fyrir 151. löggjafarþing sem hafa að markmiði að koma tillögum átakshópsins til framkvæmda. Hér er um að ræða frumvarp um breytingar á húsaleigulögum sem er ætlað að styrkja réttarstöðu og húsnæðisöryggi leigjenda og frumvarp um breytingu á lögum um mannvirki sem er liður í endurskoðun byggingarmála. Íbúðalánasjóði, nú Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, var falið að annast eftirfylgni með tillögum átakshópsins og er það 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.

Húsnæðis- og mannvirkjastofnun til aðstoðar við eftirfylgnina eru bakhjarlar frá forsætisráðuneytinu, félagsmálaráðuneytinu, fjármála- og efnahagsráðuneytinu og samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu. Haft hefur verið víðtækt samráð við útfærslu tillagna átakshópsins, ekki síst þeirra sem snúa að leiguvernd, byggingarmálum og upplýsingum um húsnæðismál. Húsnæðis- og mannvirkjastofnun gefur reglulega út framgangsskýrslu þar sem ítarlega er gerð grein fyrir stöðu úrvinnslu hverrar tillögu fyrir sig.

Enn er framboðsskortur á húsnæðismarkaði um allt land þótt útlit sé fyrir að óuppþyllt þörf á íbúðarhúsnæði dragist nokkuð saman. Áætlað er að um áramótin 2018–2019 hafi óuppþyllt

þörf á íbúðarhúsnæði verið um 5.000–8.000 íbúðir. Þörf á fjölgun íbúða er metin um 1.830 íbúðir á hverju ári á tímabilinu 2019–2040 til að vinna upp óuppfyllta íbúðaþörf og mæta fjölgun heimila á tímabilinu. Búist er við að á árunum 2019–2021 verði byggðar fleiri íbúðir en sem því nemur eða 3.300 íbúðir að meðaltali á hverju ári. Af því leiðir að óuppfyllt íbúðaþörf verði um 3.000 íbúðum minni í upphafi árs 2022 en hún var í upphafi árs 2020. Áætlað er að íbúðaskortur muni nema um 2.200 íbúðum í upphafi árs 2023. Óuppfyllt íbúðaþörf verði því ekki horfin að fullu. Húsnæðisáætlanir sveitarfélaga leiða í ljós að helst er þörf á minni og hagkvæmum íbúðum. Með tilkomu nýrra hlutdeildarlána til kaupa á nýjum hagkvæmum íbúðum má stuðla að fjölgun slíkra íbúða. Húsnæðisáætlanir leiða einnig í ljós mikla þörf á hagkvæmu leiguhúsnæði og því er áframhaldandi uppbygging almenna íbúðakerfisins mikilvæg.

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. Einstæðir foreldrar eru 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 meirihluta 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 oftar 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 nauðsynlegt að taka sérstaklega mið af stöðu þessara hópa við stefnumótun á sviði húsnæðismála.

Unnið er markvisst að því að auka upplýsingaöflun og -miðlun um húsnæðismál hjá Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og sveitarfélögum í því skyni að auka yfirsýn og efla stefnumótun stjórnvalda í húsnæðismálum. Sameining Íbúðalánasjóðs og Mannvirkjastofnunar í upphafi árs var lykilþáttur í því verkefni en þar með sameinast þær upplýsingar sem fyrir liggja í byggingargátt Mannvirkjastofnunar þeim upplýsingum sem Íbúðalánasjóður hafði safnað saman í svokallaðan húsnæðisgrunn. Langflest sveitarfélög hafa nú skilað þarfagreiningum og samræmdum húsnæðisáætlunum og þess er að vænta að þetta muni leiða til vandaðri ákvarðana um uppbyggingu húsnæðis og skipulag þar sem betri yfirsýn fáið yfir framboð og eftirspurn á sviði húsnæðismála. Þetta hefur einnig leitt til grósku í nýsköpun og betri samskipta og þjónustu við borgarana en aukning rafrænnar þjónustu er til mikils hæðarauka fyrir borgarana.

Stefnt er að því að vinna stefnumótun á sviði húsnæðismála til næstu fjögurra ára í formi þingsályktunartillögu félags- og barnamálaráðherra. Þar verða skilgreind verkefni sem er ætlað að tryggja landsmönnum öruggt húsnæði, sbr. 14. gr. b laga um húsnæðismál. Verður slík þingsályktunartillaga um stefnumótun á sviði húsnæðismála framvegis lögð fram á Alþingi á fjögurra ára fresti.

Það er markmið stjórnvalda að húsnæðiskostnaður leigjenda almennra íbúða, að teknu tilliti til húsnæðisbóta, fari að jafnaði ekki umfram fjórðung tekna. Hagkvæmari fjármögnun stofnframlagshafa er þýðingarmikil í því sambandi. Fjárveitingar til stofnframlaga hafa verið auknar til þess að koma til móts við tillögur átakshópsins um að styðja við óhagnaðardriffin húsnæðisfélög svo auka megi framboð á viðunandi húsnæði á viðráðanlegu verði fyrir millitekjuhópa til leigu eða kaupa. Þetta er liður í því markmiði að auka öryggi í húsnæðismálum en kannanir hafa sýnt að þeir sem eru á leigumarkaði upplifa mun minna húsnæðisöryggi en þeir sem búa í eigin íbúð.

Mikilvægt er að endurskoða tekjumörk húsnæðisbóta árlega í takti við árlega verðlagsuppfærslu lífeyrisgreiðslna almannatrygginga þannig að lífeyrisþegi, sem hefur ekki

aðrar tekjur sér til framfærslu, fái áfram óskertar húsnæðisbætur við árlega endurskoðun tekjumarkanna. 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 sækir ekki um þær. Á það m.a. við um erlenda ríkisborgara. Tilraunaverkefni Íbúðalánasjóðs um afgreiðslu sérstaks húsnæðisstuðnings leiddi til gífurlegrar fjölgunar umsókna um sérstakan húsnæðisstuðning í viðkomandi sveitarfélögum. Gert er ráð fyrir að það verði tekið til skoðunar í tengslum við fyrirhugað fræðsluáttak um réttindi og skyldur leigjenda og leigusala, í kjölfar breytinga á húsaleigulögum, 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 verið við lýði frá 1990 og hefur á þeim tíma haldist óbreytt í meginráttum. Kerfinu hefur verið stýrt með viðmiðunarfjárhæðum ásamt tekju- og eignatengingum. Þegar kerfinu var komið á fót var vaxtaumhverfi á Íslandi allt annað en það er nú. Á þeim tíma var vaxtastig mjög hátt á móti vöxtum sem nú eru í sögulegu lágmarki. Vandinn núna er að eiginfjármögnun reynist mörgum fasteignakaupendum erfið frekar en að vextir séu háir. Umfang vaxtabótakerfisins hefur þar af leiðandi dregist saman. Í vinnu stýrinfendar og sérfræðingahóps um endurskoðun tekjuskatts og bótakerfa hjá einstaklingum og fjölskyldum, sem skilaði niðurstöðum í febrúar 2019, var fjallað sérstaklega um vaxtabótakerfið. Í framhaldi af þeirri vinnu voru fjárhæðir og skerðingarmörk hækkuð. Í fjármálaáætlun 2017 kom fram yfirlýstur vilji stjórnvalda til að einblína síður á húsnæðisstuðning í formi vaxtabóta og auðvelda þess í stað fólki enn frekar að eignast húsnæði með skattfrjálstri nýtingu séreignarsparnaðar. Í þessari fjármálaáætlun hefur útgjaldarammi vaxtabóta verið lækkaður til að taka mið af áðurnefndum aðstæðum og verður hann þannig nær því sem í raun var greitt út í vaxtabætur árið 2019.

Áformaðar breytingar á lögum um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð munu auka ábata fólks með lágur tekjur og millitekjur af úrræðinu. Áformað er að útvíkka heimild til skattfrjálstrar ráðstöfunar lífeyrissparnaðar vegna fyrstu íbúðarkaupa þannig að einnig verði heimilað að ráðstafa að hluta eða heild 3,5% af lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóðs, svokallaða tilgreinda séreign, skattfrjálst til fyrstu kaupa. Þessi heimild komi til viðbótar nógildandi heimild til ráðstöfunar allt að 6% viðbótariðgjalds þannig að samtals verði heimilt að ráðstafa 9,5% af iðgjaldsstofni til fyrstu íbúðarkaupa. Jafnframt er áformað að kveðið verði á um þessar heimildir til handa einstaklingum sem ekki hafa átt íbúðarhúsnæði í fimm ár, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.

Hvað áhættuþætti varðar er ljóst að árangur í húsnæðismálum er háður áframhaldandi stefnumótun í málaflokknum og eftirfylgni með þeim aðgerðum sem stjórnvöld hafa ráðist í til samræmis við tillögur áttakshópsins og sem lið í þeim aðgerðum sem ríkisstjórnin lagði fram til að liðka fyrir gerð kjarasamninga á almennum vinnumarkaði árið 2019 til að styðja við markmið um efnahagslegan stöðugleika og að bæta kjör launafólks. Aðgerðirnar voru í alls 38 liðum og þar af snýr rúmlega þriðjungur þeirra að aðgerðum á sviði húsnæðismála. 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 og mælikvarðar

Þrjú markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflokkinn. Þau styðja heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um öruggt húsnæði sem og áherslur í ríkisstjórnarsáttmála og eina helstu velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar sem snýr að öruggu húsnæði óháð efnahag og búsetu.

1. Aukinn stöðugleiki á húsnæðismarkaði með auknu jafnvægi á milli framboðs og eftirspurnar.
2. Aukinn aðgangur að öruggu og viðeigandi húsnæði fyrir fyrstu kaupendur og tekjulága og eignalitla einstaklinga á viðráðanlegu verði.
3. Húsnæðiskostnaður efnaminni fjölskyldna og einstaklinga verði lækkaður.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Aukinn stöðugleiki á húsnæðismarkaði með auknu jafnvægi á milli framboðs og eftirspurnar húsnæðis.	11.1	Áætluð óuppfyllt íbúðapörf.	5.000–8.000	3.900	2.800
2. Aukinn aðgangur að öruggu og viðeigandi húsnæði fyrir fyrstu kaupendur og tekjulága og eignalitla á viðráðanlegu verði	11.1	Heildarfjöldi veittra stofnframlaga vegna almennra íbúða	2.123	2.800	3.300
	11.1	Heildarfjöldi veittra hlutdeildarlána til kaupa á fyrstu íbúð	0	400	2.000
3. Húsnæðiskostnaður efnaminni fjölskyldna og einstaklinga verði lækkaður.	11.1	Hlutfall húsaleigu af tekjum leigjenda á almennum markaði að teknu tilliti til húsnæðisbóta. ¹	30,5%	30,5%	25%

¹ Að lágmarki því að greidd leiga er mögulega hærri. Byggt á leigufjárhæðum samkvæmt skráðum þinglýstum leigusamningum sem sótt er um húsnæðisbætur vegna. Samkvæmt útreikningum félagsmálaráðuneytisins á grunngögnum frá Húsnæðis- og mannvirkjastofnun eru rúmlega 30% vegna leigusamninga á almennum markaði en um 20% hjá þeim sem leigja hjá ríki og sveitarfélögum.

32 Lýðheilsa og stjórnýsla velferðarmála

UMFANG

Málefнасviðið skiptist í fjóra málaflokka, en þeir eru:

32.1 *Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit.*

32.2 *Jafnréttismál.*

32.3 *Stjórnýsla heilbrigðismála.*

32.4 *Stjórnýsla félagsmála.*

Heilbrigðisráðherra ber ábyrgð á málaflokkum um lýðheilsu, forvarnir og eftirlit og stjórnýslu heilbrigðismála, félags- og barnamálaráðherra ber ábyrgð á málaflokki um stjórnýslu félagsmála og forsætisráðherra ber ábyrgð á málaflokki um jafnréttismál.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefнасviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2018–2020.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2018	Reikningur 2019	Fjárlög 2020
32 Lýðheilsa og stjórnýsla velferðarmála	9.165	11.177	10.992
32.10 Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit	2.916	3.431	3.031
32.20 Jafnréttismál	272	337	381
32.30 Stjórnýsla heilbrigðismála	5.977	3.591	4.105
32.40 Stjórnýsla félagsmála		3.818	3.476

FRAMTÍDARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Málaflokkar málefнасviðsins eru mjög ólíkir og því er umfjöllun þessa kafla skipt niður á málaflokka.

Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit og stjórnýsla heilbrigðismála. Framtíðarsýn málaflokka um lýðheilsu, forvarnir og eftirlit (32.1) og stjórnýslu heilbrigðismála (32.3) er sameiginleg öllum málefнасviðum heilbrigðisráðuneytisins; að íslensk heilbrigðisþjónusta sé á heims-mælikvarða og að 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.

Meginmarkmið lýðheilsu, forvarna 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. Til framtíðar er dregið úr beinum og óbeinum kostnaði fyrir samfélagið allt með því að efla starf á sviði forvarna og lýðheilsu með sérstakri áherslu á heilbrigða lífshætti, geðheilbrigði og heilsu og velferð barna og ungmenna.

Jafnréttismál. Jafnréttismál. Framtíðarsýn málaflokks um jafnréttismál (32.2) er að vera ávallt í fremstu röð í heiminum þegar kemur að mælingum á stöðu jafnréttis og að sjónarhorni jafnréttis verði ávallt beitt þegar opinberar ákvarðanir eru teknar.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er sérstök áhersla lögð á jafnréttismál en málaflókkurinn heyrir undir forsætisráðuneytið samkvæmt forsetaúrskurði nr. 155/2019. Lögð er áhersla á markviss skref til að tryggja jafnrétti á vinnumarkaði sem og að útrýma kynbundnum launamun. Koma á Íslandi í fremstu röð í málefnum hinsegin fólks. Eitt af meginmarkmiðum vinnu næstu missera er að efla samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða í stefnumótun og ákvarðanatöku ráðuneyta og ríkisstofnana. Unnið er að því að endurskoða nógildandi jafnréttislöggjöf með tilliti til áskorana komandi ára sem munu m.a. taka til hugmynda um útvíkkun jafnréttishugtaksins. Framtíðarsýn stjórnvalda er að útrýma kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni, þar á meðal ofbeldi í nánum samböndum, sem og hvers konar mismunun á vinnumarkaði og í samfélaginu öllu.

Stjórnsýsla félagsmála. Framtíðarsýn málaflokks um stjórnsýslu félagsmála (32.4) 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 málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála	11.249	11.010	11.004	10.606	10.516
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	11.136	10.899	10.894	10.498	10.408
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	113	111	110	109	108

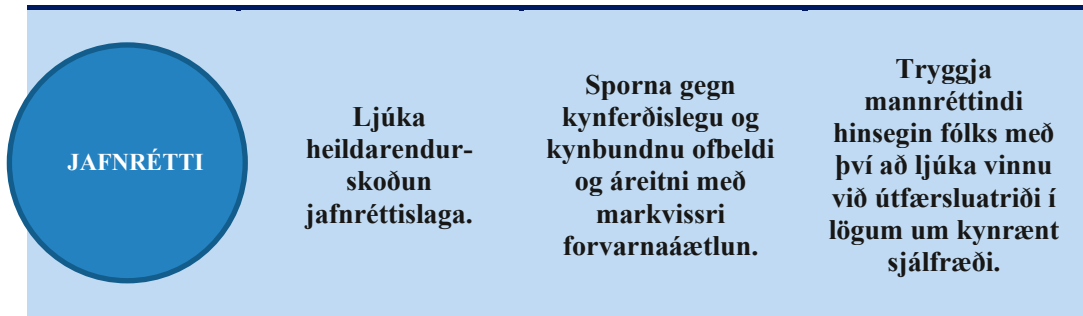
HELSTU ÁHERSLUR 2021–2025

EFLING
LÝÐHEILSU

Fella markmið málaflokksins að lýðheilsustefnu og heilbrigðisstefnu til ársins 2030.

Efla rafræna skráningu heilbrigðisupplýsinga.

Efla sóttvarnir og viðbúnað gegn heilsuvá.



32.1 LÝÐHEILSA, FORVARNIR OG EFTIRLIT

Verkefni

Heilbrigðisráðherra ber ábyrgð á málaflokknum en lögð er áhersla á samvinnu við aðra ráðherra varðandi málaflokka sem eiga sameiginlega tengifleti, svo sem vegna forvarna. Með lýðheilsu er átt við aðgerðir hins opinbera og annarra sem miða að því að viðhalda og bæta heilbrigði, líðan og aðstæður einstaklinga, þjóðfélagshópa og þjóðarinnar í heild með heilsuefningu, forvörnum og heilbrigðisþjónustu. Markmiðið er að efla og bæta lýðheilsu.

Mikilvægt er að skapa fólki aðstæður í samfélaginu sem auðvelda því að stunda heilbrigða lífshætti og efla vitund fólks og vitneskju um mikilvægi þess. Heilsuefning krefst samræmdra, þverfaglegra aðgerða á samfélagslegum grunni og nær til þátta utan hefðbundinnar heilbrigðisþjónustu.

Forvarnir eru aðgerðir sem beinast að samfélaginu öllu, hópum eða einstaklingum. Þær miða að því að efla heilbrigði, fyrirbyggja sjúkdóma og beita viðeigandi aðgerðum til að greina frávik svo beita megi snemmtækri íhlutun og hindra sjúkdómaþróun og fylgikvilla sjúkdóma sem þegar eru til staðar. Heilbrigðisráðuneytið fer með stefnumótun og reglusetningu á sviði lýðheilsu og forvarna og tekur þátt í samstarfi á því sviði innan lands og utan.

Embætti landlæknis (EL) annast m.a. verkefni á sviði forvarna og heilsuefningar í þágu lýðheilsu, samanber lög um landlækni og lýðheilsu, og veitir ráðherra og öðrum stjórnvöldum, fagfólki og almenningi ráðgjöf og fræðslu um málefni á þessu sviði. EL ber ábyrgð á sóttvörnum undir yfirstjórn ráðherra og þar starfar sóttvarnalæknir samkvæmt sóttvarnalögum. Miðstöð rafrænna heilbrigðislausna heyrir undir embætti landlæknis en öflugt starf hefur verið unnið á undanförunum árum við að byggja upp rafrænar sjúkraskrár. 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.

Lyfjastofnun (LST) heyrir undir heilbrigðisráðuneytið og eru helstu verkefni hennar að skrá lyf á Íslandi í samvinnu við lyfjafirvöld á Evrópska efnahagssvæðinu (EES), hafa eftirlit með lyfjaiðnaðinum á Íslandi og tryggja faglega og hlutlausu upplýsingagjöf til heilbrigðis starfsfólks og neytenda.

Geislavarnir ríkisins (GR) er stofnun undir yfirstjórn ráðherra sem hefur það hlutverk að annast öryggisráðstafanir gegn geislun frá geislavirkum efnum og geislatækjum, samanber lög um geislavarnir.

Einnig fellur undir málaflokkinn eftirlit með heilbrigðisþjónustu, sjúkraskrár, lífvísindi og starfsréttindi.

Unnið er að því að fella núgildandi stefnu í málaflokknum að nýrri heilbrigðisstefnu til 2030. Fyrir liggur lýðheilsustefna með áherslu á börn og ungmenni til 18 ára aldurs frá 2016, krabbameinsáætlun til 2030 og lyfjastefna til ársins 2022. Helstu lög sem skapa umgjörð um

málaflokkinn eru lög um landlækni og lýðheilsu, nr. 41/2007, sóttvarnalög, nr. 19/1997, lyfjalög, nr. 93/1994, 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 tóbaksvarnir, nr. 6/2002, lög um rafrettur og áfyllingar fyrir rafrettur, nr. 87/2018, lög um ráðgjöf og fræðslu varðandi kynlíf og barneignir, nr. 25/1975, lög um lífsýnasöfn og söfn heilbrigðisupplýsinga, nr. 110/2000, lög um ávana- og fíkniefni, nr. 65/1974, og lög um réttindi sjúklinga, nr. 74/1997.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Helstu áskoranir málaflokksins eru að stuðla að og viðhalda góðri heilsu og vellíðan landsmanna, m.a. með áherslu á heilsueflingu aldraðra. Starfshópur um heilsueflingu aldraða hóf störf 2020 en hlutverk hans var að leggja fram tillögur til heilbrigðisráðherra um fyrirkomulag samstarfsverkefna í heilsueflingu sem gera öldruðum kleift að búa í heimahúsum eins lengi og kostur er. Þar var sérstaklega horft til samstarfs ríkis og sveitarfélaga. Með vinnu starfshópsins var leitað lausna á því verkefni sem við stöndum frammi fyrir tengt hlutfallslegri fjölgun aldraðra á komandi árum og að samfara því fylgi aukin þörf fyrir heilbrigðisþjónustu með auknum kostnaði fyrir þjóðfélagið. Meðal þátta er varða lífsstíl og ójöfnuð í heilsu má nefna neyslu tóbaks, áfengis og vímuefna, kyrrsetu, óhollt mataræði, umhverfisáhrif og smitsjúkdóma. Einnig þarf að huga að áhrifum skjánotkunar á svefn, þroska og líðan barna og ungs fólks.

Frá árinu 2016 hefur embætti landlæknis árlega birt lýðheilsuvísu eftir heilbrigðisumdæmum á Íslandi sem er ætlað að auðvelda sveitarfélögum og heilbrigðisþjónustu að greina stöðuna í sínu umdæmi, finna styrkleika og veikleika og skilja þarfir íbúanna með því markmiði að bæta heilsu þeirra og líðan. Lýðheilsuvísar verða áfram þróaðir þannig að þeir geti sem best stutt við markvisst lýðheilsustarf um allt land.

Embætti landlæknis vinnur við að koma á heilsueflandi samfélagi um allt land og nú búa yfir 90% íbúa í heilsueflandi samfélagi en meginmarkmið verkefnisins er að styðja samfélög í að skapa umhverfi og aðstæður sem stuðla að heilbrigðum lifnaðarháttum, heilsu og vellíðan allra íbúa. Lýðheilsuvísar geta nýst þeim samfélögum sem vilja leggja áherslu á heilsu og líðan íbúa sinna með aðild að heilsueflandi samfélagi. Í heilsueflandi samfélagi er lögð áhersla á vellíðan fyrir alla þar sem heildræn nálgun er lykillinn að árangri. Dæmi um áherslur eru næring, hreyfing, geðrækt, líðan og félagsstarf, umhverfi og öryggi, lífsgæði og lífsstíll.

Fyrirhugað er að leggja fram þingsályktunartillögu um lýðheilsustefnu á yfirstandandi þingi. Unnið verður að nýrri geðheilbrigðisstefnu sem mun falla að velsæðaráherslum ríkisstjórnarinnar hvað snertir andlegt heilbrigði og má þar nefna tillögur starfshóps er varða innleiðingu geðræktarstarfs, forvarna og stuðnings við börn og ungmenni í skólum á Íslandi sem unnið er að í samstarfi við menntamálaráðuneytið og félagsmálaráðuneytið. Mikilvægt er að huga að geðheilbrigði vegna áhrifa Covid-19 faraldursins. Þá er unnið að framkvæmd aðgerðaáætlunar um sjálfsvígisforvarnir.

Mikilvægt er að styðja við landskönnun á mataræði sem er forsenda þess að hægt sé að fylgjast með þróun mataræðis, neyslu næringarefna, aukefna og aðskotaefna meðal landsmanna 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 af tegund 2. Þá er unnið að innleiðingu aðgerðaáætlunar til að draga úr sykurneyslu og m.a. skoðað hvernig beita megi efnahagslegum hvötum til eflingar lýðheilsu en starfshópur hefur skilað niðurstöðum sínum um aðgerðir sem sjá má fyrir sér að gætu skilað sér inn í þingsályktun um lýðheilsustefnu.

Áfram verður unnið að samstarfsverkefni til að útrýma lifrabólgu C á Íslandi. Verkefnið hefur komið Íslandi í fremstu röð þjóða í meðhöndlun á lifrabólgu C og óumdeilt er hversu þjóðhagslega hagkvæmt það er að ná tökum á þessum smitsjúkdómi.

Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin hefur skilgreint sýklalyfjaónæmi sem eina af stærstu heilbrigðisögnum heimsins. Sameiginlegur stýrihópur heilbrigðisráðherra og sjávar- og landbúnaðarráðherra um varnir gegn sýklalyfjaónæmi setti fram tillögur til þriggja ára sem unnið er eftir til ársins 2023.

Mikilvægt er að halda áfram að efla forvarnir sjúkdóma. Unnið er að innleiðingu krabbameinsáætlunar til ársins 2030 en þar er m.a. lögð áhersla á fyrirbyggjandi aðgerðir og snemmgreiningu krabbameina. Þátttaka í skimun fyrir leghálskrabbameini og krabbameini í brjósti hefur dregist saman og er verið að breyta fyrirkomulagi skimana á þann veg að Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins taki við ábyrgð leghálsskimana en Landspítalinn tekur við ábyrgð brjóstaskimana í samstarfi við Sjúkrahúsið á Akureyri.

Markvisst starf að vörnum gegn hvers kyns heilsuvá er unnið hjá embætti landlæknis og sóttvarnalækni. Má þar nefna skipulagningu og samræmingu sóttvarna, viðbrögð við smitsjúkdómum, mengun og öðru sem ógnar heilsu manna. Unnið hefur verið öflugt og markvisst sóttvarnastarf gegn kórónuveirunni og verður því haldið áfram á meðan farsóttin varir.

Kolefniefnislutlaus framtíð er afar mikilvæg til að sporna gegn skaðlegum áhrifum mengunar í umhverfi á heilsu í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar.

Til að tryggja aukið öryggi sjúklinga og heilbrigðisstarfsfólks er aðkallandi að auka samfellu, gæði, öryggi, hagkvæmni og skilvirkni í heilbrigðisþjónustunni með því að halda áfram þróun, framkvæmd og innleiðingu rafrænnar sjúkraskrár og rafrænna samskipta með heilbrigðisupplýsingar á landsvisu. Undir það fellur skrá um sykursýki, skrá um heilabilunar-sjúkdóma og slysaskrá.

Í velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á betri samskipti við almenning, m.a. með bættri stafrænni þjónustu, og í því sambandi verður áfram unnið að því að auka samskipti við sjúklinga og almenning í gegnum vefsvæðið Heilsuveru og unnið markvisst að því að auka hlutfall landsmanna 16 ára og eldri sem nota Heilsuveru í samskiptum við heilbrigðisþjónustuna. Gögn varðandi innskráningu á *mínun síðum* í Heilsuveru er hægt að greina eftir kyni og aldri. Það er ljóst að fleiri konur skrá sig inn á Heilsuveru en karlar en jafnframt nýta konur heilsugæsluna meira en karlar. Í framkvæmdaáætlun í jafnréttismálum 2020–2023 er verkefnið *karlar og heilbrigðisþjónusta*. Verkefnið er unnið í samstarfi við embætti landlæknis og gert er ráð fyrir að unnið verði að því til ársins 2023 og felur það m.a. í sér að skoðaðar verði ástæður að baki mismikilli notkun karla og kvenna út frá kynbundnum áhrifaþáttum og að tillögur um að sérstakar aðgerðir verði gerðar til að jafna hlut karla og kvenna og auka almenna notkun vefsins, m.a. með hliðsjón af fyrrnefndum þáttum.

Áætlun um gæðaþróun í heilbrigðisþjónustu til ársins 2030 var staðfest af heilbrigðisráðherra 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. Fjórir starfshópar skiluðu skýrslu á árinu 2020, þrír er varðar menntun þriggja heilbrigðisstétta, þ.e. lækna, hjúkrunarfræðinga og sjúkraliða, og einn varðandi betri mönnun hjúkrunarfræðinga og annarra heilbrigðisstarfsmanna, sjá einnig í 23.1. Auk þess stendur til að framkvæma mannaflaspá í heilbrigðisþjónustu og verið að bera saman mönnun og framleiðslu heilbrigðisstofnana við sambærilegar stofnanir á Norðurlöndum í því skyni að greina svið þar sem sérstakra aðgerða er þörf (málaflokkur 32.3).

Tryggja þarf aðstöðu og stuðning til öflugra vísindarannsókna með Heilbrigðisvísindasjóði til að auka gæði þjónustunnar og efla mannafla (málaflokkur 32.3).

Markmið og mælikvarðar

Þrjú markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflokkinn.

- 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, til að draga úr neyslu- og fíknivanda, 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 heilsueflandi skóla og heilsueflandi samfélag með því að styðja við íþróttir, æskulýðsstarf, öldrunarstarf, heilsueflingu aldraðra og heilsueflingu 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 brjóst- og leghálskrabbameini. Hefja skal skimun fyrir krabbameini í ristli og endaparmi hjá tilgreindum aldurshópi.
- Aukið öryggi sjúklinga og heilbrigðisstarfsfólks.** 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.
- Aukin gæði og efling rafrænnar heilbrigðisþjónustu.** Góð upplýsingamiðlun eflir skilvirkni, hagkvæmni, samfellu og gæði þjónustunnar og til þess þarf að halda áfram uppbyggingu og þróun rafrænnar skránir, rafrænna samskipta og uppbyggingu rafrænnar sjúkraskrár á landsvísi. Áætlun um gæðapróun í heilbrigðisþjónustu er auk þess þáttur í að tryggja og sýna fram á 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.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
		Hlutfall landsmanna 18 ára og eldri sem hafa aldrei reykt en nota rafrettur daglega eða sjaldnar.	1,1%	1,0%	< 1,0%
1. Efling heilsu og heilbrigðra lifnaðarháttá.	3.4, 3.5, 3.7, 3.A	Þátttaka í skimun fyrir:	Brjóstakrabbameini: 61% ¹ Leghálskrabbameini: 67% ²	Brjóstakrabbameini: 68% Leghálskrabbameini: 68%	Brjóstakrabbameini: > 75% Leghálskrabbameini: > 75%
		Hlutfall landsmanna sem býr í heilsueflandi samfélagi/sveitarfélagi.	91%	94%	95%

¹ Uppsöfnuð tveggja ára þátttaka kvenna á boðunarskrá. Konur 40–69 ára.

² Uppsöfnuð 3,5 ára þátttaka kvenna á boðunarskrá. Konur 23–65 ára.

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
2. Aukið öryggi sjúklinga og heilbrigðisstarfsmanna.	3.8	Fjöldi heilbrigðisstofnana sem hefur innleitt Datix-atvikaskráningu.	Aðlögun kerfis, uppfærsla og prófanir.	Innleiðingu lokið á fjórum stofnunum.	Innleiðingu lokið á tíu stofnunum.
		Hlutfall landsmanna 16 ára og eldri sem nota Heilsuveru í samskiptum við heilbrigðis-þjónustuna.	43%	55%	70%
3. Aukin gæði og efling rafrænnar heilbrigðisþjónustu.	3.4, 3.7, 3.8	Hlutfall karla sem nota Heilsuveru í samskiptum við heilbrigðis-þjónustuna.	39%	45%	60%
		Traust almennings til heilbrigðis-þjónustu.	69%	>60%	>65%

32.2 JAFNRÉTTISMÁL

Verkefni

Forsætisráðuneytið fer með yfirstjórn málaflokksins og hefur samráð við önnur ráðuneyti um verkefni á sviði jafnréttismála. Undir málaflokkinn falla aðgerðir hins opinbera á sviði kynjajafnréttis sem og jafnréttis í viðtækari merkingu og þau lög sem varða málaflokkinn, lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008 (jafnréttislög), sem nú er unnið að endurskoðun á, lög nr. 85/2018 um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna og lög nr. 86/2018 um jafna meðferð á vinnumarkaði (mismununarlöggjöfin). Þá falla lög um kynrænt sjálfræði nr. 80/2019 undir stjórnarmálefnið jafnréttismál ásamt málefnum hinsegin fólks.

Framkvæmdaáætlun ríkisstjórnarinnar í jafnréttismálum fyrir árin 2020–2023 var samþykkt á Alþingi í desember 2019. Þar er að finna 24 aðgerðir frá öllum ráðuneytum, tengdar heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna sem ráðuneytið mun fylgja markvisst eftir. Jafnframt er unnið að samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða í alla stefnumótun og ákvarðanatöku ráðuneyta og ríkisstofnana.

Forsætisráðuneytið ber ábyrgð á starfsemi Jafnréttissjóðs Íslands, en hefur falið Rannsóknamiðstöð Íslands (Rannís) umsjón og umsýslu sjóðsins. Um 100 m.kr. voru í sjóðnum á tímabilinu 2016-2020 og hefðu þær að óbreyttu að mestu átt að falla niður 2021. Í ljósi áherslu ríkisstjórnarinnar á málaflokkinn er talið brýnt að halda verkefninu gangandi og verður fjárveiting til sjóðsins um 30 m.kr. árlega á tímabili áætlunarinnar. Forsætisráðuneytið fer einnig með Framkvæmdasjóð jafnréttismála sem veitir styrki til smærri verkefna ráðuneyta sem fela í sér samstarf milli ráðuneyta og/eða stofnana, samanber verkefni 2 í framkvæmdaáætlun ríkisstjórnarinnar í jafnréttismálum fyrir árin 2020–2023.

Jafnréttisstofa heyrir undir yfirstjórn forsætisráðherra og er sú stofnun sem fellur undir málaflokkinn. Hlutverk Jafnréttisstofu er að annast stjórnsýslu á sviði jafnréttismála, í samræmi við lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 10/2008, lög um jafna meðferð óháð kynþætti og þjóðernisuppruna nr. 85/2018 og lög um jafna meðferð á vinnumarkaði nr. 86/2018. Jafnlaunavottun var lögfest í júní 2017 með breytingu á lögum um

jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 10/2018. Samkvæmt lögnum skal jafnlaunavottun byggja á jafnlaunastaðlinum ÍST 85:2012 og metur faggiltur vottunaraðili hvort öll skilyrði staðalsins hafi verið uppfyllt og veitir að skilyrðum uppfylltum viðkomandi fyrirtæki eða stofnun jafnlaunavottun. Jafnréttisstofa heldur skrá yfir fyrirtæki og stofnanir sem lokið hafa jafnlaunavottun og er skráin birt á vefsíðu stofnunarinnar, jafnretti.is.

Jafnréttisráð er ráðherra til ráðgjafar við faglega stefnumótun í málum sem tengjast jafnrétti kynjanna. Þá veitir Jafnréttisráð árlega í samstarfi við ráðherra jafnréttismála sérstaka jafnréttisviðurkenningu þeim einstaklingi, fyrirtæki, stofnun eða samtökum sem hafa sýnt sérstaka framtakssemi á sviði jafnréttismála.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Áskoranir á sviði jafnréttismála eru margþættar og tengjast m.a. viðvarandi launamun kvenna og karla, kynskiptum vinnumarkaði, ójafni valdastöðu kynjanna og kynbundnu og kynferðislegu ofbeldi og áreitni.

Innleiðing jafnlaunavottunar fer fram í áföngum til ársloka 2022 en með vottuninni er leitast við að draga úr kynbundnum launamun og stuðla að launajafnrétti kynjanna. Opinberir aðilar og stærri fyrirtæki með 250 starfsmenn eða fleiri eiga nú þegar að hafa innleitt jafnlaunavottun, auk annarra smærri aðila. Gera þarf launakönnun, meðal annars til að meta árangur aðgerða opinberra aðila til að vinna á óútskýrðum launamun kynjanna.

Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla frá 2008 hafa verið endurskoðuð með tilliti til áskorana komandi ára sem munu m.a. taka tillit til útvíkkunar jafnréttishugtaksins sem og til fólks með hlutlausu skráningu kyns verði þau samþykkt.

Á árinu 2019 var skerpt á heimild Jafnréttisstofu til að beita dagsektum við brotum á jafnréttislögum. Til að taka á óskýrleika heimildarákvæðisins var sett sérstök reglugerð nr. 933/2019 um beitingu dagsekta sem Jafnréttisstofa ákveður. Reglugerðin gildir um dagsektir gagnvart eftirlitsskyldum aðilum samkvæmt lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008. Þannig getur stofnunin betur sinnt eftirlitshlutverki sínu en fram að gildistöku nýrrar reglugerðar hafði heimild Jafnréttisstofu til beitingu dagsekta aldrei verið beitt. Starfsemi Jafnréttisstofu verður umfangsmeiri verði þau frumvörp sem varða heildarendurskoðun jafnréttislaga samþykkt. Í þingsályktun um forvarnir gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni sem Alþingi samþykkti 3. júní 2020 og á að koma til framkvæmda 2021 er jafnframt gert ráð fyrir verkefnum á forræði stofnunarinnar. Umfang og eðli verkefnanna varða vítt þekkingarsvið og eru m.a. fylgin í fræðsluáttaki um vernd kynferðislegrar friðhelgi og eflingu kynjafræðikennslu. Þá eru í áætluninni tiltekin verkefni sem gert er ráð fyrir að Jafnréttisstofa sinni en einnig er gert ráð fyrir að með viðbótarfjármunum sé hægt að fela stofnuninni umsjón með öðrum verkefnum í áætluninni í samstarfi við aðra ábyrgðaraðila. Brýnt er að styrkja starfsemina í samræmi við aukin verkefni og eru því færðar 20 m.kr. til stofnunarinnar til að sinna nýjum verkefnum.

Kynbundið og kynferðislegt ofbeldi og áreitni er bæði orsök og afleiðing kynjamisréttis og stjórnvöld leita allra leiða til að sporna við slíku ofbeldi. Samningur Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi (Istanbul-samningurinn) var fullgiltur þann 26. apríl 2018. Unnið er að eftirfylgni með aðgerðum þeim sem koma fram í þingsályktun um forvarnir gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni sem samþykkt var á Alþingi sumarið 2020. Þingsályktunin felur meðal annars í sér aðgerðir sem forsætisráðuneytið þarf bæði að fjármagna og fylgja eftir. Ákveðið hefur verið að nota 18,4 m.kr. af fjárheimildum málaflokksins í það verkefni en að auki verður styrking til Jafnréttisstofu nýtt í að koma aðgerðum áætlunarinnar til framkvæmda eins og komið hefur fram. Loks hefur verið ráðist í umfangsmiklar aðgerðir í kjölfar #églika eða #MeToo hreyfingarinnar og verður lögð áhersla á áframhaldandi aðgerðir í þeim efnunum á næstu árum.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Launajafnrétti verði náð – kynbundnum launamun verði útrýmt.	5	Fjöldi opinberra stofnana, sjóða og fyrirtækja sem eru að hálfu eða í meirihluta eigu ríkisins sem fá vottun.	41 (sveit.fél) 7	127 56	127 56
	8	Fjöldi fyrirtækja á markaði sem fá vottun.	87	86	1061
		Minnka kynbundinn (leiðréttan) launamun sem mældur er í launarannsóknnum Hagstofu Íslands.	4,5% ³	3%	2%
2. Sporna við kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni.	5	Hlutfall þeirra sem hafa orðið fyrir ofbeldi í nánu sambandi.	5,8% ⁴	25%	35%
	5	Hlutfall þeirra sem orðið hafa fyrir kynferðisbroti.	2,5% ⁵	10%	20%
	16	Fleiri förnarlömb ofbeldis í nánum samböndum tilkynni það til lögreglu.	20% ⁶	25%	35%
	16	Fleiri förnarlömb kynferðisbrota hafa tilkynnt það til lögreglu.	7,2% ⁷	10%	20%

³ Talan 4,5% er byggð á launakönnun Hagstofunnar frá 2016. Aðrar tölur eru áætlun og stefnt er að launakönnun á tímabilinu.

⁴ 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>.

⁵ 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>.

⁶ Skýrsla Ríkislögreglustjóra: Reynsla landsmanna af afbrotum og öryggistilfinning íbúa 2018, útgefið desember 2018. Sjá spurningu 8. Athugasemd: Skv. upplýsingum frá tölfræðideild Ríkislögreglustjóra á tilkynningahlutfallið eingöngu við um þá sem söguðust hafa orðið fyrir hótunum/ögnunum, líkamlegu og/eða kynferðislegu ofbeldi í nánu sambandi 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>

⁷ Skýrsla Ríkislögreglustjóra: Reynsla landsmanna af afbrotum og öryggistilfinning íbúa 2018, útgefið desember 2018. Sjá spurningu 5.

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
3. Réttindi hinsegin fólks tryggð.	16	Lagaleg staða og réttindi hinsegin fólks á lista the European Region of the International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA-Europe).	19. ILGA-Europe	Eitt af efstu 10 sætunum á ILGA-Europe.	Eitt af efstu 10 sætunum á ILGA-Europe.

32.3 STJÓRNSÝSLA HEILBRIGÐISMÁLA

Verkefni

Undir málaflokkinn heyra m.a. aðalskrifstofa heilbrigðisráðuneytisins, lyfjagreiðslunefnd, vísindasiðanefnd og Sjúkratryggingar Íslands (SÍ). SÍ sjá um framkvæmd annarra málaflokka er falla undir málefnasvið um sjúkrahúspjónustu (23), heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa (24), hjúkrunar- og endurhæfingarrými (25), lyf og lækningatæki (26). Þess hefur verið gætt að tilgreina stofnunina við umfjöllun um viðkomandi málaflokka og verður því umfjöllun í þessu stefnuskjali einskorðuð við heilbrigðisráðuneytið. Verkefni ráðuneytisins eru nánar tilgreind í forsetaúrskurði nr. 119/2018.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Heilbrigðisstefna til ársins 2030 var samþykkt á Alþingi í júní 2019. Stefnan tilgreinir framtíðarsýn fyrir íslenskt heilbrigðiskerfi og sjö lykilviðfangsefni sem eiga að varða leiðina að styrkingu heilbrigðiskerfisins. Leiðarljós stefnunnar er að almenningur á Íslandi búi við örugga og hagkvæma heilbrigðisþjónustu þar sem aðgengi allra landsmanna sé tryggt. Einnig er í gildi lýðheilsustefna með áherslu á börn og ungmenni til 18 ára aldurs til ársins 2030 þar sem meginmarkmið er að efla og bæta lýðheilsu landsmanna. Horft er til fimm ára aðgerða-áætlunar sem var lögð fram á 149. löggjafarþingi Alþingis með heilbrigðisstefnu fyrir árin 2019–2023, velsældaráherslna ríkisstjórnar Íslands sem samþykktar voru á ráðherrafundi 5. desember 2019 og heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna. Í undirbúningi er mótun fimm ára aðgerðaáætlunar fyrir lýðheilsustefnu árin 2021–2025.

Helstu áskoranir við stjórnsýslu heilbrigðismála eru fólgnar í því að samþætta og samræma alla stefnumótun og áætlanagerð.

Í tengslum við breyttar áherslur í upplýsingagjöf og í samræmi við niðurstöður þjónustukönnunar meðal stofnana árið 2019 verður aukin áhersla lögð á stafræna upplýsingagjöf. Fyrir liggur að auknar kröfur um töluleg gögn við stefnumótun hafa leitt til uppbyggingar hagnála 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 m.a. gefa aukin tækifæri til að greina umbótaverkefni ef með þarf til að jafna stöðu kynja.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Skilvirkari stjórnýsla heilbrigðismála.	3	Ánægja með þjónustu ráðuneytisins skv. könnun meðal forstöðumanna.	59%	85%	95%
	3	Meðalafgreiðslutími (í dögum) kærumála að lokinni gagnaöflun.	203	120	90

32.4 STJÓRNSÝSLA FÉLAGSMÁLA**Verkefni**

Undir málaflokkinn fellur m.a. rekstur aðalskrifstofu félagsmálaráðuneytisins, úrskurðarnefnd velferðarmála, Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu og barnaverndar auk reksturs Tryggingastofnunar ríkisins og Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar en síðastnefnda stofnunin varð til í upphafi árs 2020 með sameiningu Íbúðalánasjóðs og Mannvirkjastofnunar. Umfjöllun í fjármálaáætlun einskorðast við verkefni aðalskrifstofu ráðuneytisins.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Á yfirstandandi kjörtímabili hefur félags- og barnamálaráðherra lagt áherslu á málefni barna með það að markmiði að vinna í málefnum barna verði samþætt og samræmd á öllum stigum stjórnýslunnar. Framkvæmdáætlun í barnavernd 2019–2022 var samþykkt á Alþingi um mitt ár 2019. Þar er ný stefna, framtíðarsýn og markmiðssetning fyrir stjórnvöld í málefnum barna með hliðsjón af því að öll opinber þjónusta við börn verði samhæfð, samfelld og gangi þvert á þjónustukerfi. Einnig er unnið að breytingum á lagaumhverfi sem miða að því að bæta hag barna með ýmsum hætti til að tryggja samræmda framkvæmd og þjónustu við börn og ungmenni og fjölskyldur þeirra og betri eftirfylgni með aðgerðum. Áhersla á málefni barna samræmist mjög vel velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar um andlegt heilbrigði og bætt samskipti við borgarana. Áskoranir felast í því að tryggja skilvirka stjórnýslu svo markmiðin um bætt þjónustu við börn nái fram að ganga.

Félagsmálaráðuneytið ber einnig ábyrgð á málaflokkum sem tengjast gerð og framkvæmd lífsskjarasamninganna og þar má nefna húsnæðismál, lengingu fæðingarorlofsins og málefni sem tengjast ábyrgum vinnumarkaði. Þessi mál eru sömuleiðis nátengd velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar um öruggt húsnæði og bættan hag fjölskyldna. Til að greiða fyrir framgangi þessara mála eru áskoranir fólgnar í að tryggja bæði sérfræðipækkingu og góð samskipti ráðuneytis og stofnana þess.

Í félagsmálaráðuneytinu verður lögð áhersla á að þróa innri starfsemi ráðuneytisins í takt við lög um opinber fjármál, nr. 123/2015, með því að efla stefnumótunarhlutverk ráðuneytisins og byggja upp þekkingu starfsfólks á stefnumótun og þróa árangursmælikvarða í samræmi við ákvæði fyrrnefndra laga. Einn þáttur í eflingu á stefnumótunarhlutverkinu er að byggja upp vöruhús gagna svo hægt sé að byggja stefnumótandi ákvarðanir á raungögnum. Ýmsar áskoranir blasa við eflingu og uppbyggingu gagnagrunna en þær lúta að bættum aðgangi og gæðum gagna. Félagsmálaráðuneytið leggur áherslu á gott samstarf við stofnanir sínar til að tryggja skilvirka og vandaða stjórnýslu. Með það að markmiði er fyrirhugað að gera árlega könnun á viðhorfi forstöðumanna stofnana vegna samstarfs þeirra við ráðuneytið. Innleiðing ESB-gerða er einnig áskorun 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 og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Bætt stjórnslýsla félagsmála.	16.6	Ánægja með samstarf við ráðuneytið samkvæmt könnun meðal forstöðumanna.	54% (2018)	75%	85%
	16.6	Fjöldi ESB-gerða sem ekki hafa verið innleiddar innan tímamarka.	1	Fullt samræmi við innleiðingu innan tímamarka.	Fullt samræmi við innleiðingu innan tímamarka.

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 2018-2020.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2018	Reikningur 2019	Fjárlög 2020
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	118.086	68.061	99.676
33.10 Fjármagnskostnaður	63.682	47.867	43.228
33.20 Ríkisábyrgðir	149	847	110
33.30 Lífeyrisskuldbindingar	54.254	19.347	56.338

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefнасviðsins er að draga úr áhættu í rekstri ríkissjóðs og auka fyrirsjáanleika í ríkisfjármálum og bæta þannig ásýnd 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 hækka á tímabili fjármálaáætlunar um 12,6 ma.kr.. Meginskýringar á hækkuninni má rekja til hækkunar fjármagnskostnaðar og fjallað er um í kafla um málaflokk 33.1.

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 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	108.318	112.265	115.136	119.941	120.950
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	108.208	112.155	115.026	119.831	120.840
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	110	110	110	110	110

HELSTU ÁHERSLUR 2021-2025

TREYSTA
SJÁLF-
BÆRNI
RÍKISFJÁR
MÁLA

**Sjálfbær og
hagstæð**
fjármögnun
ríkissjóðs sem
stuðlar að stöðugum
og virkum skulda-
bréfamarkaði.

**Nýjar ríkisábyrgðir
ekki veittar** eða
útistandandi
endurnýjaðar.

Útistandandi skuldir
endurfjármagnaðar á
betri vaxtakjörum
þegar tækifæri gefst.

33.1 FJÁRMAGNSKOSTNAÐUR

Verkefni

Fjármagnskostnaður ríkissjóðs tekur til alls kostnaðar við lánaumsýslu ríkissjóðs, vaxtakostnað af lánum 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. Innlendar skuldir skiptast í markaðshæf verðbréf og ómarkaðshæfar skuldir. Erend lán samanstanda af fjórum markaðsútgáfum, þremur í evrum og einni í Bandaríkjadöllum. Ríkissjóður ber vaxtakostnað af framantöldum skuldum.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Skuldir ríkissjóðs námu 913 ma.kr. í lok árs 2019 til samanburðar við 866 í lok árs 2018. Hækkun skulda á milli ára skýrist fyrst og fremst af erlendri skuldabréfaútgáfu á sumarmánuðum 2019, en sú útgáfa ber hagstæðustu vexti sem ríkissjóður hefur fengið eða 0,1%. Skuldir ríkissjóðs hafa haldið áfram að hækka á yfirstandandi ári vegna afleiðinga heimsfaraldurs kórónuveiru á afkomu ríkissjóðs. Fjármálaáætlun gerir ráð fyrir áframhaldandi skuldaaukningu á næstu árum. Ríkissjóður stendur því frammi fyrir þeirri áskorun á tímabili fjármálaáætlunar að leita leiða til að mæta þeirri aukningu með lágmarks tilkostnaði að teknu tilliti til áhættu.

Áætlun fyrir vaxtagjöld ríkissjóðs hefur tekið stakkaskiptum frá síðustu fjármálaáætlun vegna talsvert verri afkomu en í síðustu útgefinni áætlun vorið 2019. Stefna í lánamálum stendur þó að mestu leyti óbreytt og áfram verður byggt á sömu grunngildum er varða m.a. samspil áhættustýringar og lágmarkun fjármagnskostnaðar. Áður var stefnt að lækkun skulda en nú er útlit fyrir að afkoma ríkissjóðs leiði til skuldahækkunar út áætlunartímabilið. Stefnt er að því að skuldaaukningin fari að mestu leyti fram innan markflokkakerfis innlendra ríkisskuldabréfa, þ.e. að ný tekin lán verði að stærstum hluta í markaðshæfum innlendum skuldabréfum.

Vorið 2020 var lausafjárstýring ríkissjóðs sameinuð lausafjárstýringu ÍL-sjóðs að hluta í þeim tilgangi að nýta fjármagn ÍL-sjóðs sem best og á sama tíma lágmarka fjármagnskostnað ríkissjóðs. Gert er ráð fyrir að um 190 ma.kr. verði alls teknir að láni frá ÍL-sjóði til þess að mæta hluta af fjárþörf árána 2020 og 2021 hjá ríkissjóði.

Markmið og mælikvarðar

Stefna í lánamálum ríkisins endurspeglar áform stjórnvalda um framkvæmd lánsfjármögnunar á tímabilinu. Meginmarkmið stefnunnar er að tryggja að lánsfjárþörf og fjárhagslegum skuldbindingum ríkissjóðs sé mætt með lágmarkskostnaði að teknu tilliti til varfærinnar 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 litið 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 varfærinnar áhættustefnu.

Til lengri tíma er stefna að tryggja sjálfbærni skulda ríkissjóðs. Á tímabili fjármálaáætlunar er þó útlit fyrir að skuldir ríkissjóðs fara hækkandi en gert er ráð fyrir að þær verði um 57% af VLF í lok árs 2025. Afkoma ríkissjóðs og þar með lánsfjárþörf er þó háð mikilli óvissu. Vaxtastig bæði hérlendis og erlendis hefur lækkað verulega á síðustu misserum, lántakendum til hagsbóta. Skuldavöxturinn leiðir því ekki af sér samsvarandi vöxt fjármagnskostnaðar þar sem ný lán bera lægri vexti en þau eldri. 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.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Viðhalda sjálfbærni skulda ríkissjóðs.	10.4	Heildarskuldir að nafnvirði (ma.kr.)	913	1.519	2.168
	16.6	Skuldir sem % af VLF.	31	50	57
2. Lágörkun fjármagnskostnaðar.	16.6	Fjármagnskostnaður (ma.kr.)	48	46	67
		Fjármagnskostnaður af VLF.	1,6	1,5	1,7

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 skuldbindinga ÍL-sjóðs og Landsvirkjunar. Þá falla einnig undir málaflókkinn minniháttar 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 920 ma.kr. í lok árs 2019 eða 31% af VLF til samanburðar við 957 ma.kr. í lok árs 2018 eða 34% af VLF. Nýjar ríkisábyrgðir vegna Covid-19 stuðnings og viðbótarlána voru veittar á árinu 2020 og er fjallað um markmið og mælikvarða í næsta kafla. 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 ÍL-sjóðs (áður Íbúðalánasjóðs) eða 82% af heildarútistandandi skuldbindingum. Ríkisábyrgðir hafa lækkað á síðustu árum í samræmi við niðurgreiðslu sjóðsins á útistandandi lánnum, en síðustu útgáfur sjóðsins eru frá árinu 2012. Ríkisábyrgðir vegna Landsvirkjunar hafa einnig lækkað verulega á síðustu árum eða úr 15% af heildarábyrgðum 2017 í rétt um 9% í lok síðasta árs. Landsvirkjun hefur á síðustu árum lagt aukna áherslu á fjármögnun án ríkisábyrgðar og markvisst hefur verið unnið að því að lækka nettóskuldir félagsins. Eiginfjárlutfall Landsvirkjunar hefur styrkst verulega á síðustu misserum og nam það 51% í lok árs 2019. Þriðja stærsta skuldbinding ríkissjóðs lýtur að lánnum til Lánasjóðs íslenskra námsmanna, en útistandandi ábyrgðir nema nú um 6% af heildarfjárhæð ríkisábyrgða.

Markmið og mælikvarðar

Stefna stjórnvalda er að draga úr ríkisábyrgðum eins og kostur er næstu árin. Eins og fram kemur hér að framan varðar stærsta einstaka skuldbinding ríkissjóðs ÍL-sjóð. Með samþykkt laga nr. 137/2019, um Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, og laga nr. 151/2019, um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs, er staðfest uppskipting Íbúðalánasjóðs. Með breytingunni flyst forræði ÍL-sjóðs til fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem mun hafa umsjón með úrvinnslu og uppgjöri eigna og skulda sjóðsins, enda er slík úrvinnsla nátengd almennri skulda- og lausafjárstýringu ríkissjóðs. Markmiðið með úrvinnslu sjóðsins er að lágmarka áhættu og kostnað ríkissjóðs vegna uppsafnaðs fjárhagsvanda Íbúðalánasjóðs. Við úrvinnslu eigna og skulda sjóðsins eru margar leiðir færar. Ein leið til að draga úr áhættu ríkissjóðs er að draga saman efnahagsreikning sjóðsins. Það myndi einnig hafa í för með sér lækkun útistandandi ríkisábyrgða.

Næststærsta skuldbinding ríkissjóðs varðar Landsvirkjun. Ríkisábyrgð hefur verið á flestum lánnum og eldri skuldabréfaútgáfum Landsvirkjunar. Á síðustu árum hefur það verið markmið félagsins að auka vægi fjármögnunar án ríkisábyrgðar og hefur það markvisst greitt upp eldri skuldbindingar með ríkisábyrgð í því skyni á síðustu árum.

Byggðastofnun hefur fengið heimild til skuldabréfaútgáfu með ríkisábyrgð á fjárlögum síðustu ára. Í stað útgáfu skuldabréfa á markaði tók stofnunin lán hjá ríkissjóði í ársbyrjun 2020. Með slíku endurláni dregur enn frekar úr ríkisábyrgðum.

Almennt er ekki gert ráð fyrir að ríkissjóður gefi út nýjar ríkisábyrgðir á tímabilinu, en einn liður í stuðningsaðgerðum stjórnvalda vegna efnahagsáhrifa Covid-19 var ábyrgð á lánnum til smærri og meðalstórra fyrirtækja. Í lok ágúst námu veittar ábyrgðir í þessu sambandi alls 2 ma.kr. Ríkisábyrgðir vegna Covid-19 stuðnings- og viðbótarlána eru að hámarki veittar til 30 mánaða. Þá samþykkti Alþingi ríkisábyrgð á lánalínu til handa Icelandair að fjárhæð 15 ma.kr. sem lið í mótvægisáðgerðum vegna kórónuveiru. Enn ríkir þó nokkur óvissa um endanleg efnahagsleg áhrif kórónuveirufaraldursins og áhrif hans á afkomu og rekstur fyrirtækja. Áhætta ríkissjóðs tekur mið af því. Markmið málaflóksins styður við heimsmarkmið 10.4 um að marka stefnu í ríkisfjármálum.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Draga úr ríkisábyrgðum.	16.6	Nafnvirði útistandandi ábyrgða.	920	850	665
	16.6	Ríkisábyrgðir % af VLF.	34%	26%	17%

Núverandi markmið um stöðu ríkisábyrgða gera ráð fyrir svipaðri þróun og í fyrri fjármálaáætlun að frátöldum veittum ábyrgðum vegna stuðningslána Covid-19. Tekið er mið af endurgreiðsluferli útistandandi ríkisábyrgða. Til viðbótar við fyrri aðgerðir til að ná þeim markmiðum er nú gert ráð fyrir að draga úr beinum lántökum ríkisaðila og að þess í stað láni ríkissjóður þeim beint.

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 felst í lífeyrisskuldbindingum vegna B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR) og eru þær háðar ytri eða hagrænum breytingum. Ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar hækkuðu um tæpa 75 ma.kr. á milli árunna 2018 og 2019 eða úr 647 ma.kr. í 722 ma.kr. Samsvarar það 11,6% hækkun á milli ára. Sem hlutfall af VLF hækkuðu lífeyrisskuldbindingar úr 23,3% í 24,3%. Hækkun lífeyrisskuldbindinga á milli ára skýrist fyrst og fremst af áhrifum reikningsskilabreytinga en einnig launahækkunum hjá opinberum starfsmönnum sem hafa beina tengingu við lífeyrisréttindi sjóðfélaga og tryggingafræðilegum forsendum. Áhrif reikningsskilabreytinganna nema um 63,6 ma.kr. Á móti vegur ávöxtun sjóðanna sem var há í sögulegu samhengi, um 14,8% að raungildi hjá B-deild LSR. Breyttar tryggingafræðilegar forsendur auka lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs um 19,8 ma.kr. á milli ára. An áhrifa breyttra reikningsskila og tryggingafræðilegra forsendna lækkuðu því hreinar lífeyrisskuldbindingar um 8,5 ma.kr. á árinu 2019.

Markmið og mælikvarðar

Áfram er gert ráð fyrir að draga úr ófjármögnum lífeyrisskuldbindingum á næstu árum með reglulegum innágreiðslum. Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir sérstökum greiðslum úr ríkissjóði sem nema 8 ma.kr. á ári að minnsta kosti til ársins 2025. Markmiðið er að hreinar lífeyrisskuldbindingar lækki í hlutfalli af VLF og verði komið undir 20% af VLF í lok gildistíma fjármálaáætlunar. Markmið málaflokksins styður við heimsmarkmið 10.4 um að marka stefnu í ríkisfjármálum.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Minnka ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar.	10.4	Hreinar lífeyrisskuldbindingar % af VLF.	24%	24%	19%

34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir

UMFANG

Málefнасviðið er ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra og skiptist í þrjá málaflokka en þeir eru:

- 34.1 *Almennur varasjóður.*
- 34.2 *Sértækar fjárráðstafanir.*
- 34.3 *Afskriftir skattkrafna.*

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefнасviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2018-2020.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2018	Reikningur 2019	Fjárlög 2020
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	25.191	24.605	28.315
34.10 Almennur varasjóður			10.761
34.20 Sértækar fjárráðstafanir			476
34.30 Afskriftir skattkrafna	25.191	24.605	17.079

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefнасviðsins er að hægt sé að bregðast við meiri háttar ófyrirséðum útgjöldum án þess að raska útgjaldaramma fjárlaga.

Meginmarkmið málefнасviðsins er að koma í veg fyrir að afla þurfi útgjaldaheimilda í fjárukalögum, að frávik frá fjárlögum verði sem minnst.

FJÁRMÖGNUN

Útgjaldabreytingar málefнасviðsins skýrast fyrst og fremst af því að annars vegar er verið að bæta fjárheimildum við almenna varasjóðinn og hins vegar er verið að bæta við fjárheimildum til samræmis við áætlun um afskrifaðar skattkröfur. Útgjöld vegna afskrifta skattkrafna fela ekki í sér greiðslu úr ríkissjóði þar sem um útgjöld vegna niðurfellingar viðskiptakrafna er að ræða. Varðandi almenna varasjóðinn er miðað við að fjárheimildir sjóðsins verði a.m.k. 1% af heildarfjárheimildum fjárlaga ár hvert. Þá er fjárheimild til málefнасviðsins aukin um 195 m.kr. árið 2021 til að standa straum að kostnaði vegna viðhalds og endurbóta á tónlistar- og ráðstefnuhúsinu Hörpu. Enn fremur er fjárheimild málefнасviðsins aukin um 1,1 ma.kr. vegna áhrifa gerðardóms í kjaradeilu Félags íslenskra hjúkrunarfræðinga og 1,5 ma.kr. á áætlunartímabilinu vegna breytinga á vaktavinnufyrirkomulagi í tengslum við kjarasamninga.

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 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	32.631	32.230	38.207	47.555	53.974
þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	32.248	31.991	35.083	41.459	45.967
þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	383	239	3.124	6.096	8.007

34.1 ALMENNUR VARASJÓÐUR

Verkefni

Ráðstöfun úr almennum varasjóði og sértækum fjárráðstöfunum felur í sér að fjárveiting er millifærð til þess verkefnis þar sem kostnaður sem mæta á 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 samkvæmt sömu lagagrein.

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 fyrir séð við ákvörðun fjárlaga.

Markmið og mælikvarðar

Markmið málaflokksins er að tryggja að til staðar séu fjárheimildir til að hægt sé að mæta útgjöldum vegna ófyrirséðra atvika og launa- verðlags og gengisþróunar umfram forsendur fjárlaga. Þetta á að styðja við að útgjöld málaflokka séu innan þeirra fjárheimilda sem þeim eru sett á fjárlögum og draga úr þörf fyrir að leita þurfi heimildar Alþingis fyrir ófyrirséðum útgjöld á fjáraukalögum.

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.

Ekki er talin þörf á að setja sérstakan mælikvarða á málaflokkinn heldur er honum, eins og áður er vísað til, ætlað að mæta ófyrirséðum útgjöldum annarra málaflokka og þar með styðja við að mælikvarðar um afkomu þeirra og árangur náist.

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 heimildargreinar fjárlaga, svo sem vegna kaupa á landareignum og fasteignum. Hins vegar að fjármagna eða styðja fjárhagslega við einstaka atburði 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 takast á við sérstök verkefni sem ríkisstjórn ákveður að vinna að eða veita styrki til innan ársins.

Markmið og mælikvarðar

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.

34.3 AFSKRIFTIR SKATTKRAFNA

Verkefni

Um er að ræða fjárheimild á móti gjaldfærslu á 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

Afskriftir skattkrafna eru færðar til gjalda í ríkisreikningi samkvæmt IPSAS-reikningsskiptaðlinum en á þjóðhagsgrunni samkvæmt GFS-framsetningu eru þær teknar út úr gjalda-hliðinni og koma til lækkunar á viðeigandi sköttum á tekjuhliðinni. Rétt er að benda á að gjaldfærðar afskriftir við ársuppgjör hafa verið talsvert óreglulegar milli ára en í áætluninni er einkum byggt á reynslu fyrri ára og stöðu efnahagsmála þar sem líkur á afskrift aukast í erfiðu efnahagslegu árferði. Ennfremur skal bent á að þótt afskrifaðar kröfur séu færðar til gjalda á þennan málaflokk í uppgjöri á rekstrargrunni hefur það ekki í för með sér greiðslur úr ríkissjóði. Fjárheimildir vegna afskrifaðra skattkrafna hafa ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs á þjóðhagsgrunni. Tækifæri eru til staðar til að betrubæta áætlanagerð um afskriftir skattkrafna.

Markmið og mælikvarðar

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 Íslands

UMFANG

Starfsemi á málefнасviði alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands er á ábyrgð utanríkis- og þróunarmálaráðherra. Í samræmi við lög um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands, nr. 121/2008, samþykkti Alþingi þingsályktun nr. 26/149 um stefnu um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2019–2023 þar sem sett eru fram markmið og áherslur Íslands í málaflokknum. Verkefnum er sinnt af alþjóða- og þróunarsamvinnuskrifstofu utanríkisráðuneytisins, tveimur sendiskrifstofum í Afríku, í Malaví og Úganda, og fastanefndum Íslands í New York, Genf, París og Róm.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2018	Reikningur 2019	Fjárlög 2020
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	6.152	6.042	5.918
35.10 Þróunarsamvinna	6.152	6.042	5.918

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Ísland styður framtíðarsýn heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra veröld þar sem hungri og sáráfatækt hefur verið útrýmt, dregið hefur úr ójöfnuði innan og á milli ríkja, mannréttindi allra eru virt, allir eru jafnir fyrir lögum og lifa við frið og öryggi í daglegu lífi. Mannréttindi, jafnrétti kynjanna og sjálfbær þróun eru leiðarljós í þróunarsamvinnu Íslands. Íslensk stjórnvöld leggja sitt af mörkum í baráttunni gegn sárri fátækt og hungri og beita sér fyrir því að aukin hagsæld samfélaga skili sér til þeirra fátækustu og leiði til aukins jafnaðar. Þá er lögð áhersla á að styðja við óstöðug ríki og þau fátækustu og stuðla að friði á alþjóðavettvangi.

Meginmarkmið Íslands er að draga úr fátækt og hungri og stuðla að almennri velferð á grundvelli mannréttinda, kynjajafnréttis og sjálfbærrar þróunar. Aðild Íslands að Sameinuðu þjóðunum er einn helsti grundvöllur þróunarsamvinnu Íslands.


FJÁRMÖGNUN

Fjarheimildir málefnasviðsins á fjárlögum 2020 eru 5.917,5 m.kr. Í samræmi við áherslur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er gert ráð fyrir að heildarframlög til opinberrar þróunarsamvinnu hækki á tímabilinu.

Ísland fylgir reglum þróunarsamvinnunefndar OECD (DAC) um hvaða útgjöld teljast til opinberrar þróunaraðstoðar. Útgjaldaliðir í rekstraráætlun hafa verið endurskilgreindir í samræmi við ný tilmæli DAC en innleiðingu þeirra lauk nýverið. Þeir endurspeglu nú betur ólíka þætti þróunarsamvinnu Íslands með það að markmiði að auka gagnsæi og gefa betri yfirsýn yfir framlög.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	6.847	8.331	8.627	8.940	8.938
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	6.847	8.331	8.627	8.940	8.938
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	0	0	0	0	0

HELSTU ÁHERSLUR 2021–2025



**KOLEFNIS-
LAUS
FRAMTÍÐ**

**Aukin nýting
jarðhita og
annarra
endurnýjanlegra
orkugjafa.**

**Verndun og sjálfbær
nýting hafs
og vatna.**

**Aukin mótvægis- og
aðlögunarhæfni
samfélaga vegna áhrifa
loftslagsbreytinga.**

35.1 ÞRÓUNARSAMVINNA

Verkefni

Alþjóðleg þróunarsamvinna er ein af meginstoðum íslenskrar utanríkisstefnu og mikilvægur hlekkur í þjóðaröryggisstefnu Íslands. Með virkri þátttöku leitast Ísland við að uppfylla pólitískar, lagalegar og siðferðislegar skyldur sínar sem ábyrg þjóð í samfélagi þjóðanna. Verkefni Íslands fela í sér tvíhliða samvinnu og svæðasamstarf, kjarnaframlög til áherslustofnana, framlög vegna stuðnings við áherslulönd og mannúðar- og neyðaraðstoð. Þá eru fjármunir veittir til sértækra verkefna fyrir þverlæg málefni jafnréttis, mannréttinda og umhverfismála, auk samstarfs við frjáls félagasamtök og aðila atvinnulífsins. Ísland mun áfram styðja við menntun og þjálfun sérfræðinga frá þróunarlöndum. Gró, þekkingarmiðstöð þróunarsamvinnu, hefur með höndum umsýslu sem tengist Jafnréttis-, Jarðhita-, Landgræðslu- og Sjávarútvegsskólunum en alþjóða- og þróunarsamvinnuskrifstofa utanríkisráðuneytisins sinnir hefðbundnu eftirliti með starfseminni.

Ísland tekur virkan þátt í fjölþjóðastarfi Alþjóðabankans í gegnum kjördæmi Norðurlandanna og Eystrasaltsríkjanna en ríkin átta deila stjórnarsæti í bankanum. Ísland á nú aðalfulltrúa í stjórn Alþjóðabankans sem gegnir starfinu fyrir hönd kjördæmisins og leiðir sérstök deild innan þróunarsamvinnuskrifstofu samræmingu á málefnum kjördæmisins í höfuðborgum kjördæmislanda fram á mitt ár 2021.

Ísland vinnur að uppbyggingu félagslegra innviða í samstarfslöndum með því að styðja við héraðsyfirvöld. Tvíhliða samstarfslönd Íslands eru Malaví og Úganda þar sem íslensk stjórnvöld hafa nú viðveru. Sierra Leóne og Líbería njóta áframhaldandi stuðnings Íslands og jafnframt verður áfram veittur stuðningur við jarðhitaþróun í þróunarlöndum og ný verkefni verða mótuð á komandi árum. 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 Sírlandi.

Samstarfssjóður við atvinnulíf sem styður samstarfsverkefni fyrirtækja í þróunarsamvinnu með það að markmiði að stuðla að atvinnusköpun og sjálfbærum hagvexti í fátækum

Þróunarríkjum verður starfræktur áfram með fyrirvara um niðurstöður endurmats sem fer fram 2021. Undir lið frjálsra félagasamtaka verða veittir styrkir til nýrra verkefna sem tengjast þróunarsamvinnu, mannúðarmálum, kynningum og fræðsluverkefnum félagasamtaka í samræmi við stefnumið utanríkisráðuneytisins.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Þróunarsamvinna Íslands styður við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar með áherslu á kolefnishlutlausu framtíð, grósku í nýsköpun og með bættem samskiptum við almenning en alþjóðleg þróunarsamvinna gegnir mikilvægu hlutverki við að draga úr fátækt í heiminum og bæta hag almennings í þróunarríkjum. Öll ríki veraldar standa nú frammi fyrir gífurlegum áskorunum í kjölfar COVID-19-faraldurs nýrrar kórónuveiru en staða þróunarlanda er sérstaklega alvarleg. Aukinn fjöldi flóttamanna hefur í för með sér viðtækar áskoranir og sívaxandi þörf er fyrir neyðar- og mannúðaraðstoð. Ísland leggur áherslu á fyrirsjáanlegan og skjótan stuðning í mannúðar- og neyðaraðstoð Íslands sem er tryggð með rammisamningum við helstu samstarfsstofnanir á málefna sviðinu. Ísland byggir m.a. á samþættri nálgun mannúðar- og þróunarsamvinnu í norðurhluta Úganda þar sem stuðningur er veittur í samvinnu við UNICEF til viðtökusamfélaga og flóttamanna frá Suður-Súdan.

Í kjölfar fullgildingar Parísarsamkomulagsins árið 2016 lýsti utanríkisráðuneytið yfir eflum stuðningi við fátækari ríki á sviði loftslagsmála með það að markmiði að hækka framlög á komandi árum. Neikvæð áhrif vegna loftslagsbreytinga koma illa niður á fátækum þjóðum og hafa í för með sér ólíkar afleiðingar fyrir jaðarhópa, konur og karla. Ísland sinnir fjölbreyttu starfi til að stuðla að kolefnislausri framtíð, og eru umhverfis- og loftslagsmál þverlæg málefni í öllu starfi Íslands. Framlag og starf Íslands beinist að mótvægisáðgerðum vegna áhrifa af loftslagsbreytingum og að því að sporna gegn hnattrænum áhrifum loftslagsbreytinga m.a. með því að auka nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa, takmarka landhnignun og stuðla að sjálfbærri nýtingu hafs og vatna. Viljayfirlýsing um samstarf á sviði landgræðslu við Umhverfisstofnun Sameinuðu þjóðanna hefur verið undirrituð og verður nánara samstarf útfært á þessu sviði en umhverfis- og loftslagstengdar áherslur endurspeglast m.a. í svæðasamstarfi Íslands, samstarfi við Gró og alþjóðlegar stofnanir.

Ytri áskoranir kalla á markvisst starf af hálfu Íslands til að ná markmiðum sínum í þróunarsamvinnu. Nauðsynlegt er að styrkja innri stoðir þróunarsamvinnu, samþætta hana utanríkisstefnunni og útfæra starfið með þeim hætti að afrakstur starfsins sé hámarkaður. Þannig verði Ísland best í stakk búíð til að byggja upp grunn til að auka umfang þróunarsamvinnu í náinni framtíð og takast á við þær fjölbreyttu áskoranir sem fylgja breyttri heimsmynd. Bætt samskipti við almenning fela í sér aðgerðir til að tryggja skilvirka og réttláta stjórnsýslu, m.a. með bættri stafrænni þjónustu og upplýsingamiðlun. Aðgerðir fela í sér umbætur á innra skipulagi þar sem upplýsingaflæði og samstarf innan utanríkisþjónustunnar er styrkt. Vönduð árangursstjórnun, endurskoðun ferla og öflugt eftirlit, ásamt bættem samskiptum, þ.m.t. með rafrænni stjórnsýslu, og markvissari upplýsingagjöf eru lykilatriði. Ábyrgð, árangur og áreiðanleiki er leiðarljós í starfinu. Það felur í sér áherslu á faglega starfshætti, gagnsæi, árangursstjórnun og skilvirkt eftirlit með meðferð og nýtingu þróunarsamvinnufármuna. Ísland veitir framlög í samræmi við skilgreiningar DAC og hefur starfsemi, framkvæmd og verklag verið þróað í samræmi við faglegan ramma DAC. Ný aðferðafræði við útreikninga á kostnaði við umsækjendur um vernd og móttöku kvótaflóttafólks hefur í för með sér breytingar á forsendum og starfar utanríkisráðuneytið með öðrum ráðuneytum sem sinna

¹ Parísarsamkomulagið er samþykkt innan rammisamnings Sameinuðu þjóðanna um loftslagsbreytingar sem verða við útblástur gróðurhúsalofttegunda frá og með árinu 2020.

fjárumsýslu með þróunarfé til að innleiða ný tilmæli. Önnur tækifæri til umbóta felast m.a. í að móta heildræna nálgun sem byggist á fullri samþættingu við utanríkisstefnu Íslands þar sem sendiskrifstofur á erlendri grundu eru virkjaðar í þágu málaflokksins.

Rými er til að virkja enn betur krafta ólíkra aðila á Íslandi í þágu þróunarsamvinnu með öflugri samvinnu við atvinnulíf, frjáls félagasamtök og fræðasamfélagið í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna (SÞ). Til að auka grósku í nýsköpun styður íslensk þróunarsamvinna við sókn á alþjóðavettvangi með því að nýta íslenska virðisaukandi sérþekkingu, þar sem þátttaka sérfræðinga í sérhæfðum verkefnum þróunarsamvinnu eykur þekkingu, hlúir að nýsköpun hámarkar virði framlags Íslands hámarkað. Ímynd Íslands í þróunarsamvinnu á alþjóðavettvangi er sterk og má segja að þar hafi rödd Íslands mikið vægi. Tvíhliða þróunarsamvinna Íslands er jafnframt einn hornsteina þróunarsamstarfs Íslands. Þar hefur Ísland lagt sín lóð á vogarskálarnar í þágu hinna fátækustu með því að styðja við innviði í samstarfshéruðum. Mikilvægt er að byggja undir þá sérstöðu sem Ísland hefur skapað sér á þessum vettvangi á undanförunum áratugum.

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, jafnt við nágrannalönd okkar, önnur samstarfslönd og ýmsar alþjóðastofnanir.

COVID-19-faraldur nýrrar kórónuveiru setur ríkulega mark sitt á starf Íslands á sviði alþjóðlegrar þróunarsamvinnu. Áætlanagerð og aðgerðir hafa tekið mið af nýjum áskorunum, og sem dæmi má nefna að bregðast þarf við nýjum aðstæðum við störf á vettvangi. Utanríkisráðuneytið hefur þegar stutt með beinum hætti við viðbrögð vegna COVID-19 í þróunarlöndum í gegnum alþjóðastofnanir, frjáls félagasamtök og samstarfslönd og mun slíkur stuðningur verða ríkur hluti af áherslum Íslands í náinni framtíð. Þá er virk þátttaka Íslands í margháttuðu alþjóðlegu samstarfi til að fást við afleiðingar faraldursins á heimsvísu mikilvægur þáttur í alþjóðlegri þróunarsamvinnu.

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:

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. Með framlagi á þessu sviði er unnið að fimm heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna: kynjajafnrétti og valdeflingu kvenna (HM 5), jöfnum aðgangi allra að góðri menntun (HM 4), bættri grunnheilbrigðisþjónustu og lækkaðri tíðni mæðra- og barnadauða (HM 3), bættu aðgengi að heilnæmu vatni og hreinlætisaðstöðu (HM 6) og skjótri endurreisn, auknum viðnámsþrótti og sterkari innviðum samfélaga (HM 16).

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 (HM 7), vernda höf og vötn og stuðla að sjálfbærri nýtingu þeirra (HM 14), að stuðla að endurheimt vistkerfa, sjálfbærri landnýtingu og takmörkun landhnignunar (HM15), stuðla að aukinni mótþægis- og aðlögunarhæfni samfélaga vegna

áhrifa loftslagsbreytinga (HM 13) og stuðla að sjálfbærum hagvexti og mannsæmandi atvinnu-tækifærum fyrir alla (HM 8).

Útanríkisráðuneytið beitir heildrænni árangursstjórnun fyrir þróunarsamvinnu sem mál-efnasvið og er hér gerð grein fyrir nokkrum forgangsattriðum Íslands undir hvoru þróunar-markmiði fyrir sig.²

Mælikvarðar

Fyrir fyrra markmið Íslands eru grunnmælikvarðar settir fram fyrir markmið fyrir uppbyggingu félagslegra innviða og störf í þágu friðar.³ Mælikvarðarnir beinast fyrst og fremst að starfi Íslands í tvíhliða þróunarsamvinnu í Úganda og Malaví, auk mannúðar- og neyðar-aðstoðar.

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 aukin mótvægis- og aðlögunarhæfni samfélaga vegna áhrifa loftslagsbreytinga.

Samfélags- og efnahagslegir óvissuþættir kórónuveirufaraldursins hafa umtalsverð áhrif á þau viðmið sem sett voru í ársbyrjun 2020. Fyrirsjáanlegt er að áhrif faraldursins verði bæði djúpstæð og langvarandi í þróunarlöndum og að endurskoða verði öll viðmið fyrir starf Íslands með tilliti til nýrra kringumstæðna.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar ⁴	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
1. Uppbygging félagslegra innviða og störf í þágu friðar: heilsa og hreinlæti á samstarfs-svæðum í Malaví og Úganda og alþjóðleg mannúðar- og neyðaraðstoð.	3.1	a. Hlutfall kvenna í skoðun snemma á meðgöngu.	a. 14,8% ⁵	a. 18%	Samningsbundnar skuldbindingar eru til ársins 2021, verkefnatímabilið er til 2025.
	3.2	b. Hlutfall fæðinga undir stjórn faglærðra.	b. 64%	b. 80%	
	3.7	c. Bólusetningar barna á fyrsta ári.	c. 86% ⁶	c. 86%	

² 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/altxt/pdf/149/fylgiskjol/s0416-f_I.pdf.

³ Sjá nánar aðgerðaáætlun í þróunarsamvinnu.

⁴ Mælikvarðar vísa í markmiðssetningu Íslands í alþjóðlegri þróunarsamvinnu, sjá: https://www.althingi.is/altxt/pdf/149/fylgiskjol/s0416-f_I.pdf.

⁵ Hlutfallið jókst frá grunnviðmælingum frá 2016–2017 sem var þá 12%.

⁶ Ath. að árangur er yfir viðmiði sem var 80% fyrir 2019.

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025	
1. Uppbygging félagslegra innviða og störf í þágu friðar: heilsa og hreinlæti á samstarfssvæðu m í Malaví og Úganda og alþjóðleg mannúðar- og neyðaraðstoð.		1.2: Bætt aðgengi að heilnæmu vatni og hreinlætisaðstöðu í skólum og heilbrigðisstofnunum í héruðum í norðurhluta Úganda sem taka á móti flóttamönnum frá Suður-Súdan:				
	6.1	a. Fjöldi kvenna og stúlkna sem njóta góðs af bættri þjónustu.	a. 0	a. 22.185 ⁷	Núverandi verkefni lýkur árið 2022 er áframhaldandi samstarf verður metið skv. stöðluðu verklagi.	
	6.2	b. Fjöldi karla og drengja sem njóta góðs af bættri þjónustu.	b. 0	b. 21.315		
		c. Fjöldi einstaklinga í skólanefndum sem hljóta þjálfun í hreinlætiskennslu og umsýslu með hreinlætisaðstöðu.	c. 0	c. 135		
		d. Fjöldi kennara sem hljóta þjálfun í vitundarvakningu og umhirðu hreinlætisaðstöðu.	d. 0	d. 135		
		1.3: Skjót endurreisn og aukinn viðnámsþróttur:				Samningar gilda til loka árs 2023, í samræmi við gildistíma þróunar-samvinnustefnu. Árleg framlög eru hærri, en ramma-samningar tryggja lágmarksframlag og fyrirsjáanlega mannúðar- og neyðaraðstoð.
	16.1	a. Framlög Íslands til samhæfingar-skrifstofu aðgerða SP í mannúðar-málum (OCHA).	a. 50 m.kr.	a. 64 m.kr. ⁸		
		b. Framlög Íslands til sjóðs SP vegna neyðaraðstoðar (CERF).	b. 50 m.kr.	b. 50 m.kr.		
		c. Framlög Íslands til Flóttamanna-stofnunar SP (UNHCR).	c. 50 m.kr.	c. 64 m.k. ⁹		

⁷ Viðmið fyrir 2022 skv. verkefnaskjali.

⁸ Háð gengi, upphæð skv. samningi 500.000 bandaríkjadalir.

⁹ Háð gengi, upphæð skv. samningi 500.000 bandaríkjadalir.

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
2. Kolefnislaus framtið: Verndun jarðarinnar og sjálfbær nýting náttúruauðlinda (orkumál, líf í vatni og mótvægis- og aðlögunarhæfni vegna loftslags- breytinga).		2.1: Aukin nýting jarðhita og annarra endurnýjanlegra orkugjafa. ¹⁰			
		a. Fjöldi útskrifaðra nemenda úr Jarðhitaskóla ¹¹ á ári.	a. 24	a. 26	a. 26
	7.2	b. Fjöldi styttri námskeiða Jarðhitaskólans í þróunarríkjum á ári.	b. 2	b. 3	b. 4
	7.a	c. Fjöldi jarðhitaverkefna sem íslenskir sérfræðingar veita ráðgjöf í á ári.	c. 2	c. 3	c. 3
	7.b	d. Fjöldi einstaklinga með aðgang að bættri eldunaraðstöðu í Mangochi-héraði.	d. 0	d. 120.000	d. Samningur gildir til 2021 er áframhaldan di samstarf verður metið skv. stöðluðu verklagi.
		2.2: Verndun og sjálfbær nýting hafs og vatna. ¹²			
		a. Fjöldi útskrifaðra nemenda úr Sjávarútvegsskóla ¹³ á ári.	a. 24	a. 26	a. 26
		b. Fjöldi styttri námskeiða Sjávarútvegsskólans í þróunarríkjum á ári.	b. 2	b. 3	b. 4
14.1		c. Fjöldi sjávarútvegs-verkefna. sem íslenskir sérfræðingar veita ráðgjöf í á ári.	c. 4	c. 5	c. 6
14.2					
14.7					
14.b		d. Fjöldi umhverfis- og heilsuvænna reykofna fyrir fisk byggður í sjávarþorpum á ári.	d. 14	d. 100	d. 200
		e. Fjöldi löndunarstöðva sem eru hreinsaðar af rusli og plasti á ári í Vestur-Afríku.	e. 5	e. 3	e. Núverandi svæða- verkefni lýkur 2020.

¹⁰ Byggist á kyngreindum gögnum fyrir liði a), b) og c).

¹¹ Fyrirvari er settur varðandi viðmið fyrir starf Jarðhitaskólans á starfsárinu 2021 vegna kórónuveirufaraldursins.

¹² Byggist á kyngreindum gögnum fyrir liði a), b) og c).

¹³ Fyrirvari er settur varðandi viðmið fyrir starf Sjávarútvegsskólans á starfsárinu 2021 vegna kórónuveirufaraldursins.

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2019	Viðmið 2021	Viðmið 2025
2. Kolefnislaus framtíð: Verndun jarðarinnar og sjálfbær nýting náttúruauðlinda (orkumál, líf í vatni og mótvægis- og aðlögunarhæfni vegna loftslagsbreytinga).		2.3: Aukin mótvægis- og aðlögunarhæfni samfélaga vegna áhrifa loftslagsbreytinga:			
	13.3	a. Fjöldi umhverfisverkefna sem íslenskir sérfræðingar veita ráðgjöf í á ári. ¹⁴	a. 0	a. 2	a. 5
	13.a	b. Framlög Íslands til Græna loftslagssjóðsins.	b. 200.000\$	b. 400.000\$	b. 400.000\$ (Núverandi samningur rennur út árið 2024).

¹⁴ Byggist á kyngreindum gögnum.

