



Fjármálaáætlun  
**2023–2027**

**Tillaga til þingsályktunar**  
**um fjármálaáætlun fyrir árin 2023–2027.**

PRENTMET ODDI

ISSN 1607-811X

**152. löggjafarþing 2021–2022.**  
**Þingskjal 735 — 513. mál.**  
**Stjórnartillaga.**

## **Tillaga til þingsályktunar**

**um fjármálaáætlun fyrir árin 2023–2027.**

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

Alþingi ályktar, sbr. lög nr. 123/2015, um opinber fjármál, að stjórnvöld fylgi fjármálaáætlun um opinber fjármál fyrir árin 2023–2027, sem byggð er á fyrirbyggjandi 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. Þannig fylgi stjórnvöld stefnumörkun sem stuðli að stöðugleika og sjálfbærni, sbr. grunngildi laga um opinber fjármál, með því að draga markvisst úr afkomuhalla frá ári til árs og stöðva hækkun skulda hins opinbera í hlutfalli af vergri landsframleiðslu eigi síðar en árið 2026.

Alþingi telur að fjármálaáætlunin sé í samræmi við markmið fjármálastefnu fyrir árin 2022–2026.



## Lykiltölur um afkomu og efnahag opinberra aðila

<i>ma.kr.</i>	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>Hið opinbera (A1-hluti ríkis og A-hluti sveitarfélaga)</b>					
Rekstrarafkoma .....	-63	-31	-9	0	2
Heildarafkoma .....	-125	-96	-81	-74	-73
Ráðstafanir <sup>1</sup> , uppsöfnuð áhrif .....		9	19	29	40
Heildarafkoma með ráðstöfunum .....	-125	-87	-62	-45	-33
Hrein eign <sup>2</sup> .....	572	508	465	451	440
Nafnvirði heildarútgjalda .....	1.670	1.728	1.800	1.868	1.940
Heildarskuldir, <sup>3</sup> % af VLF .....	75	75	74	73	72
Skuldir skv. viðmiði laga um op. fjármál, <sup>4</sup> % af VLF ...	41	43	44	44	44
<b>Opinber fyrirtæki:</b>					
Rekstrarafkoma .....	50	52	55	57	60
Heildarafkoma .....	33	38	45	54	57
Hrein eign <sup>2</sup> .....	897	927	962	990	1.038
<b>Opinberir aðilar í heild:</b>					
Rekstrarafkoma .....	-13	21	46	58	62
Heildarafkoma .....	-92	-58	-35	-20	-17
Ráðstafanir <sup>1</sup> , uppsöfnuð áhrif .....		9	19	29	40
Heildarafkoma með ráðstöfunum .....	-92	-49	-16	9	23
Hrein eign <sup>2</sup> .....	1.469	1.435	1.427	1.441	1.478

<sup>1</sup> Ráðstafanir að teknu tilliti til lækkunar vaxtagjalda vegna lægri lántöku.

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

<sup>3</sup> Brúttóskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

<sup>4</sup> 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 2023–2027

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>1.544,8</b>	<b>1.641,2</b>	<b>1.738,0</b>	<b>1.823,3</b>	<b>1.906,3</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>1.252,5</b>	<b>1.334,6</b>	<b>1.413,7</b>	<b>1.481,5</b>	<b>1.550,0</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	696,8	735,7	777,0	815,4	853,6
Skattar á launagreiðslur og vinnuafll .....	10,9	11,5	12,1	12,6	13,1
Eignarskattar .....	85,9	90,5	94,7	99,0	103,1
Skattar á vöru og þjónustu .....	439,3	476,3	508,3	532,0	556,7
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .....	4,0	4,2	4,5	4,7	4,9
Aðrir skattar .....	15,6	16,4	17,1	17,8	18,6
<b>Tryggingagjöld .....</b>	<b>123,3</b>	<b>130,1</b>	<b>136,6</b>	<b>143,2</b>	<b>149,2</b>
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>4,1</b>	<b>4,2</b>	<b>4,2</b>	<b>4,5</b>	<b>4,6</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>165,0</b>	<b>167,8</b>	<b>174,5</b>	<b>180,6</b>	<b>184,5</b>
Eignatekjur .....	76,4	76,5	80,5	83,4	84,0
þ.a. vaxtatekjur .....	18,0	18,0	19,0	20,0	20,7
þ.a. arðgreiðslur .....	35,1	33,7	35,4	36,0	35,1
Sala á vöru og þjónustu .....	79,9	83,1	85,6	88,5	91,6
Ýmsar aðrar tekjur .....	8,7	8,2	8,4	8,7	8,9
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....</b>	<b>-</b>	<b>4,5</b>	<b>9,0</b>	<b>13,5</b>	<b>18,0</b>
<b>Heildargjöld .....</b>	<b>1.670,1</b>	<b>1.728,0</b>	<b>1.799,7</b>	<b>1.868,2</b>	<b>1.940,0</b>
<b>Rekstrarútgjöld .....</b>	<b>1.607,9</b>	<b>1.667,1</b>	<b>1.737,0</b>	<b>1.807,8</b>	<b>1.883,1</b>
Laun .....	560,8	583,5	610,7	637,5	665,4
Kaup á vöru og þjónustu .....	427,2	449,8	464,8	481,3	500,5
Afskriftir .....	79,7	81,7	83,6	85,5	87,5
Vaxtagjöld .....	88,8	90,5	95,3	100,4	105,5
Framleiðslustyrkir .....	59,4	61,3	63,4	65,9	68,5
Fjárframlög .....	14,9	13,9	14,5	15,4	16,3
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	289,7	301,4	315,4	330,6	345,6
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	87,4	85,1	89,3	91,3	93,8
<b>Fas tafjárútgjöld .....</b>	<b>62,2</b>	<b>65,3</b>	<b>71,7</b>	<b>74,0</b>	<b>74,9</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	141,9	147,0	155,3	159,5	162,4
Afskriftir (-) .....	-79,7	-81,7	-83,6	-85,5	-87,5
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....</b>	<b>-</b>	<b>-4,5</b>	<b>-9,0</b>	<b>-13,5</b>	<b>-18,0</b>
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>-125,3</b>	<b>-86,7</b>	<b>-61,7</b>	<b>-44,9</b>	<b>-33,7</b>
<b>Peningalegar eignir, hreyfingar .....</b>	<b>-26,2</b>	<b>51,0</b>	<b>55,0</b>	<b>49,2</b>	<b>48,4</b>
Handbært fé, nettó .....	-7,5	-0,4	2,8	-1,6	-1,5
Lánveitingar .....	23,8	30,8	20,4	19,3	18,6
Hlutfé og stofnfjárframlög .....	-73,1	1,7	1,3	1,3	1,2
Viðskiptakröfur .....	30,6	18,9	30,5	30,3	30,1
<b>Skuldir, hreyfingar .....</b>	<b>99,1</b>	<b>137,8</b>	<b>116,8</b>	<b>94,1</b>	<b>82,1</b>
Lántökur .....	85,2	130,2	111,9	87,0	80,0
Lífeyrisskuldbindingar .....	-6,6	-8,9	-11,0	-12,7	-14,4
Viðskiptaskuldir .....	20,4	16,5	15,9	19,9	16,4

## Rekstraryfirlit fyrir ríkissjóð (A1-hluta) árin 2023–2027

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>1.084,9</b>	<b>1.156,6</b>	<b>1.230,3</b>	<b>1.291,0</b>	<b>1.350,2</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>851,2</b>	<b>911,1</b>	<b>969,2</b>	<b>1.014,7</b>	<b>1.061,7</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	380,2	401,0	424,3	444,3	464,8
Skattar á launagreiðslur og vinnuafli .....	10,9	11,5	12,1	12,6	13,1
Eignarskattar .....	9,9	10,3	10,5	10,9	11,2
Skattar á vöru og þjónustu .....	430,6	467,7	500,7	524,4	549,1
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .....	4,0	4,2	4,5	4,7	4,9
Aðrir skattar .....	15,6	16,4	17,1	17,8	18,6
<b>Tryggingagjöld .....</b>	<b>123,3</b>	<b>130,1</b>	<b>136,6</b>	<b>143,2</b>	<b>149,2</b>
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>6,5</b>	<b>6,7</b>	<b>6,9</b>	<b>7,3</b>	<b>7,5</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>103,9</b>	<b>104,2</b>	<b>108,6</b>	<b>112,3</b>	<b>113,8</b>
Eignatekjur .....	59,2	58,5	61,7	63,8	63,6
þ.a. vaxtatekjur .....	15,7	15,7	16,7	17,7	18,4
þ.a. arðgreiðslur .....	35,1	33,7	35,4	36,0	35,1
Sala á vöru og þjónustu .....	37,4	38,9	40,0	41,4	42,9
Ýmsar aðrar tekjur .....	7,3	6,8	6,9	7,1	7,3
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....</b>	<b>-</b>	<b>4,5</b>	<b>9,0</b>	<b>13,5</b>	<b>18,0</b>
<b>Heildargjöld .....</b>	<b>1.196,2</b>	<b>1.232,2</b>	<b>1.280,5</b>	<b>1.328,1</b>	<b>1.375,9</b>
<b>Rekstrarútgjöld .....</b>	<b>1.162,1</b>	<b>1.202,9</b>	<b>1.253,3</b>	<b>1.303,7</b>	<b>1.357,6</b>
Laun .....	270,5	281,3	294,8	307,4	320,5
Kaup á vöru og þjónustu .....	191,8	202,6	208,3	215,0	223,2
Afskriftir .....	57,8	59,3	60,8	62,3	63,9
Vaxtagjöld .....	76,4	77,4	81,4	85,9	90,4
Framleiðslustyrkir .....	53,4	55,1	56,9	59,0	61,3
Fjárframlög .....	421,6	439,6	460,1	481,9	504,3
Til sveitarfélaga .....	45,2	47,7	50,1	52,2	54,4
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	24,6	24,9	25,2	25,5	25,9
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	66,0	62,7	65,8	66,7	68,1
<b>Fastafjárútgjöld .....</b>	<b>34,1</b>	<b>33,8</b>	<b>36,2</b>	<b>37,9</b>	<b>36,3</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	91,9	93,1	97,0	100,2	100,2
Afskriftir (-) .....	-57,8	-59,3	-60,8	-62,3	-63,9
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....</b>	<b>-</b>	<b>-4,5</b>	<b>-9,0</b>	<b>-13,5</b>	<b>-18,0</b>
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>-111,3</b>	<b>-75,6</b>	<b>-50,2</b>	<b>-37,1</b>	<b>-25,7</b>
<b>Peningalegar eignir, hreyfingar .....</b>	<b>-37,1</b>	<b>35,3</b>	<b>36,4</b>	<b>34,2</b>	<b>32,9</b>
Handbært fé, nettó .....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lánveitingar .....	22,5	21,0	19,6	17,7	16,1
Hluta fé og stofnfjárframlög .....	-74,3	0,8	0,7	0,6	0,5
Viðskiptakröfur .....	14,7	13,5	16,1	15,9	16,3
<b>Skuldir, hreyfingar .....</b>	<b>74,2</b>	<b>110,9</b>	<b>86,6</b>	<b>71,3</b>	<b>58,6</b>
Lántökur .....	70,3	112,5	90,5	73,3	65,7
Lífeyrisskuldbindingar .....	-9,6	-12,4	-14,4	-16,2	-18,0
Viðskiptaskuldir .....	13,5	10,8	10,5	14,2	10,9

### Rekstraryfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga árin 2023–2027

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>503,3</b>	<b>530,4</b>	<b>555,9</b>	<b>582,6</b>	<b>608,6</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>401,3</b>	<b>423,5</b>	<b>444,5</b>	<b>466,8</b>	<b>488,3</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	316,6	334,7	352,7	371,1	388,8
Eignarskattar .....	76,0	80,2	84,2	88,1	91,9
Skattar á vöru og þjónustu .....	8,7	8,6	7,6	7,6	7,6
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>45,2</b>	<b>47,7</b>	<b>50,1</b>	<b>52,2</b>	<b>54,4</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>56,9</b>	<b>59,2</b>	<b>61,4</b>	<b>63,6</b>	<b>65,9</b>
Eignatekjur .....	17,2	18,0	18,8	19,6	20,4
þ.a. vaxtatekjur .....	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
Sala á vöru og þjónustu .....	38,3	39,8	41,1	42,4	43,9
Ýmsar aðrar tekjur .....	1,4	1,4	1,5	1,6	1,6
<b>Heildarútgjöld .....</b>	<b>517,3</b>	<b>541,6</b>	<b>567,5</b>	<b>590,4</b>	<b>616,6</b>
<b>Rekstrarútgjöld .....</b>	<b>489,2</b>	<b>510,1</b>	<b>532,0</b>	<b>554,3</b>	<b>578,0</b>
Laun .....	249,3	259,6	271,3	283,6	296,4
Kaup á vöru og þjónustu .....	161,7	169,4	176,5	183,7	191,5
Afskriftir .....	21,9	22,4	22,8	23,2	23,6
Vaxtagjöld .....	12,3	13,0	13,8	14,4	15,0
Framleiðslustyrkir .....	5,9	6,1	6,4	6,8	7,1
Fjárframlög .....	2,4	2,5	2,7	2,8	2,9
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	14,7	15,1	15,4	15,8	16,2
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	21,0	22,0	23,1	24,2	25,3
<b>Fastafjárútgjöld .....</b>	<b>28,1</b>	<b>31,5</b>	<b>35,5</b>	<b>36,1</b>	<b>38,6</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	50,0	53,9	58,3	59,3	62,2
Afskriftir (-) .....	-21,9	-22,4	-22,8	-23,2	-23,6
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>-14,0</b>	<b>-11,2</b>	<b>-11,6</b>	<b>-7,8</b>	<b>-7,9</b>
<b>Peningalegar eignir, hreyfingar .....</b>	<b>10,9</b>	<b>15,8</b>	<b>18,6</b>	<b>15,0</b>	<b>15,5</b>
Handbært fé, nettó .....	-7,4	-0,3	2,8	-1,6	-1,5
Lánveitingar .....	1,3	9,8	0,8	1,6	2,5
Hlutfé og stofnfjárframlög .....	1,2	0,9	0,6	0,7	0,7
Viðskiptakröfur .....	15,9	5,4	14,4	14,3	13,8
<b>Skuldir, hreyfingar .....</b>	<b>24,9</b>	<b>26,9</b>	<b>30,2</b>	<b>22,8</b>	<b>23,4</b>
Lántökur .....	14,9	17,7	21,4	13,7	14,3
Lífeyrisskuldbindingar .....	3,1	3,5	3,4	3,5	3,6
Viðskiptaskuldir .....	6,9	5,7	5,4	5,6	5,5

## Heildarútgjöld málefna sviða árin 2023–2027

Heildarútgjöld málefna sviða í m.kr. á verðlagi 2022	2023	2024	2025	2026	2027
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess .....	6.800	6.097	6.203	5.912	5.527
02 Dómstólar .....	3.657	3.657	3.657	3.657	3.657
03 Æðsta stjórnýsla .....	2.987	2.791	2.588	2.456	2.438
04 Utanríkisráðgjafi .....	15.797	13.541	13.653	13.474	13.412
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla .....	41.426	41.889	42.549	42.364	42.167
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár .....	4.033	3.845	3.805	3.785	3.746
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar .....	28.430	28.658	29.454	30.633	31.999
08 Sveitarfélög og byggðamál .....	28.419	29.372	30.245	30.847	31.392
09 Almanna- og réttaröryggi .....	35.106	36.277	37.760	35.996	36.362
10 Rétt. einstakl. trúmál og stjórnýsla dómsmála .....	17.426	17.752	17.440	16.956	16.774
11 Samgöngu- og fjarskiptamál .....	51.659	46.954	45.441	45.182	44.213
12 Landbúnaður .....	19.275	19.118	19.000	18.988	18.965
13 Sjávarútvegur og fiskeldi .....	6.824	6.573	6.489	6.403	6.353
14 Ferðaþjónusta .....	2.256	2.033	2.012	1.990	1.969
15 Orkumál .....	6.089	6.096	5.845	5.823	5.802
16 Markaðseftirlit og neytendamál .....	3.261	3.509	3.592	3.677	3.766
17 Umhverfismál .....	27.444	27.146	27.131	26.740	26.947
18 Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál .....	19.443	18.332	18.376	17.993	17.925
19 Fjölmíðlun .....	5.839	6.104	6.329	6.554	6.779
20 Framhaldsskólastig .....	40.590	39.969	39.929	39.889	39.848
21 Háskólastig .....	60.166	60.394	61.794	61.884	60.037
22 Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og bama mála .....	5.047	5.007	4.941	4.842	4.793
23 Sjúkrahúsþjónusta .....	141.447	147.358	150.379	154.029	144.680
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa .....	70.536	71.035	72.942	73.964	74.996
25 Hjúkrunar- og endurhæfingaráþjónusta .....	72.906	70.178	69.382	69.595	70.337
26 Lyf og lækningavörur .....	32.606	33.294	33.945	34.609	35.287
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks .....	90.104	92.349	94.677	97.038	99.453
28 Málefni aldraðra .....	103.996	107.096	110.289	113.578	116.965
29 Fjölskyldumál .....	54.734	54.847	54.880	54.915	54.953
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi .....	39.880	38.806	38.418	38.384	37.864
31 Húsnæðis- og skipulagsmál .....	14.889	14.911	14.935	14.961	14.989
32 Lýðheilsa og stjórnýsla velferðarmála .....	10.540	10.165	10.130	10.093	10.050
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar .....	102.807	106.421	108.781	112.164	115.749
34 Almennur varasjóður og sérþækar fjárráðstafanir .....	39.757	45.334	49.571	53.478	67.295
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna .....	11.517	12.412	13.105	13.798	14.513
<b>Heildargjöld á verðlagi ársins 2022 .....</b>	<b>1.217.687</b>	<b>1.229.318</b>	<b>1.249.665</b>	<b>1.266.648</b>	<b>1.282.001</b>
Uppsafn. áætl. launa- og verðlagsbætur frá árinu 2022 .....	44.424	77.104	111.059	146.539	183.995
<b>Heildargjöld á verðlagi hvers árs .....</b>	<b>1.262.111</b>	<b>1.306.423</b>	<b>1.360.724</b>	<b>1.413.187</b>	<b>1.465.996</b>
Heildargjöld aðlöguð að GFS-staðli <sup>1</sup> .....	-65.914	-69.689	-71.248	-71.542	-72.060
Ráðstafanir <sup>2</sup> , uppsöfnuð áhrif .....	-	-4.500	-9.000	-13.500	-18.000
<b>Heildarútgjöld samkvæmt GFS-staðli á verðl. hvers árs .....</b>	<b>1.196.196</b>	<b>1.232.234</b>	<b>1.280.476</b>	<b>1.328.145</b>	<b>1.375.936</b>

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Ráðstafanir á útgjaldahlöð.



## Útgjaldarammar málefna sviða árin 2023–2027

Málefna svið án liða utan ramma <sup>1</sup> í mkr. á verðlagi 2022	2023	2024	2025	2026	2027
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess .....	6.800	6.097	6.203	5.912	5.527
02 Dómstólar .....	3.657	3.657	3.657	3.657	3.657
03 Æðsta stjómsýsla .....	2.987	2.791	2.588	2.456	2.438
04 Utanríkisráðgjafi .....	15.797	13.541	13.653	13.474	13.412
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla .....	41.426	41.889	42.549	42.364	42.167
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár .....	4.033	3.845	3.805	3.785	3.746
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar .....	28.430	28.658	29.454	30.633	31.999
08 Sveitarfélög og byggðamál .....	3.352	3.267	3.237	3.207	3.177
09 Almanna- og réttaröryggi .....	35.106	36.277	37.760	35.996	36.362
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjómsýsla dómsmála .....	17.426	17.752	17.440	16.956	16.774
11 Sangöngu- og fjarskiptamál .....	51.659	46.954	45.441	45.182	44.213
12 Landbúnaður .....	19.275	19.118	19.000	18.988	18.965
13 Sjávarútvegur og fiskeldi .....	6.824	6.573	6.489	6.403	6.353
14 Ferðaþjónusta .....	2.256	2.033	2.012	1.990	1.969
15 Orkumál .....	6.089	6.096	5.845	5.823	5.802
16 Markaðseftirlit og neytendamál .....	3.261	3.509	3.592	3.677	3.766
17 Umhverfismál .....	27.444	27.146	27.131	26.740	26.947
18 Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál .....	19.443	18.332	18.376	17.993	17.925
19 Fjölmíðlun .....	5.839	6.104	6.329	6.554	6.779
20 Framhaldsskólastig .....	40.590	39.969	39.929	39.889	39.848
21 Háskólastig .....	60.166	60.394	61.794	61.884	60.037
22 Önnur skólastig og stjómsýsla mennta- og bama mála .....	5.047	5.007	4.941	4.842	4.793
23 Sjúkrahúsþjónusta .....	141.447	147.358	150.379	154.029	144.680
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa .....	70.536	71.035	72.942	73.964	74.996
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta .....	72.906	70.178	69.382	69.595	70.337
26 Lyf og lækningavörur .....	32.606	33.294	33.945	34.609	35.287
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks .....	90.104	92.349	94.677	97.038	99.453
28 Málefni aldraðra .....	103.996	107.096	110.289	113.578	116.965
29 Fjölskyldumál .....	54.734	54.847	54.880	54.915	54.953
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi .....	7.983	7.977	7.972	7.967	7.963
31 Húsnæðis- og skipulagsmál .....	14.889	14.911	14.935	14.961	14.989
32 Lýðheilsa og stjómsýsla velferðarmála .....	10.540	10.165	10.130	10.093	10.050
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar .....	-	-	-	-	-
34 Almennur varasjóður og sértekar fjárráðstafanir .....	20.497	25.994	29.191	32.088	44.985
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna .....	11.517	12.412	13.105	13.798	14.513
<b>Samtals frumgjöld innan ramma á verðl. 2022 .....</b>	<b>1.038.656</b>	<b>1.046.623</b>	<b>1.063.051</b>	<b>1.075.037</b>	<b>1.085.825</b>
Liðir utan ramma <sup>1</sup> .....	137.435	135.678	135.129	134.592	133.316
Aðlaganir að GFS-staðli, einkum innb. viðskipti <sup>2</sup> .....	-100.726	-100.099	-101.140	-100.430	-99.578
<b>Frumgjöld samkvæmt GFS-staðli á verðlagi 2022 .....</b>	<b>1.075.366</b>	<b>1.082.202</b>	<b>1.097.041</b>	<b>1.109.199</b>	<b>1.119.564</b>
Uppsafn. áætl. launa- og verðlagsbætur frá árinu 2022 .....	44.424	77.104	111.059	146.539	183.995
<b>Frumgjöld samkvæmt GFS-staðli á verðlagi hvers árs .....</b>	<b>1.119.790</b>	<b>1.159.307</b>	<b>1.208.099</b>	<b>1.255.738</b>	<b>1.303.559</b>
Vaxtagjöld samtals .....	76.407	77.428	81.377	85.907	90.377
Ráðstafanir <sup>3</sup> , uppsöfnuð áhrif .....	-	-4.500	-9.000	-13.500	-18.000
<b>Heildargjöld samkvæmt GFS-staðli á verðlagi hvers árs .....</b>	<b>1.196.196</b>	<b>1.232.234</b>	<b>1.280.476</b>	<b>1.328.145</b>	<b>1.375.936</b>

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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Ráðstafanir á útgjaldahlöð.

## Sjóðstreymi ríkissjóðs (A1-hluta) árin 2023–2027

Greiðslugrunnur, ma.kr.	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>Handbært fé frá rekstri<sup>1</sup></b> .....	<b>-76,2</b>	<b>-43,2</b>	<b>-21,4</b>	<b>-4,6</b>	<b>1,2</b>
<i>Fjárfestingarhreyfingar</i>					
Fjárfesting .....	-73,1	-73,3	-76,2	-78,4	-77,4
Sala eigna .....	75,7	0,8	0,9	1,0	1,1
Veitt löng lán .....	-29,5	-30,2	-31,3	-30,8	-30,8
Innheimtar afborganir af veittum lánum .....	7,1	9,2	11,7	13,1	14,8
Mótttekinn arður .....	35,1	33,7	35,4	36,0	35,1
Fyrirframgreiðsla til LSR .....	-8,0	-8,0	-8,0	-8,0	-8,0
Eiginfjárframlög og hlutabréfakaup .....	-1,4	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6
<b>Fjárfestingarhreyfingar samtals</b> .....	<b>5,9</b>	<b>-69,4</b>	<b>-69,1</b>	<b>-68,7</b>	<b>-66,9</b>
<b>Hreinn lánsfjárfjöfnuður</b> .....	<b>-70,3</b>	<b>-112,5</b>	<b>-90,5</b>	<b>-73,3</b>	<b>-65,7</b>
<i>Fjármögnunarhreyfingar</i>					
Tekin langtímalán .....	151,5	229,8	194,0	226,6	91,1
Afborganir af teknum lánum .....	-81,2	-117,3	-103,5	-153,3	-25,4
<b>Fjármögnunarhreyfingar samtals</b> .....	<b>70,3</b>	<b>112,5</b>	<b>90,5</b>	<b>73,3</b>	<b>65,7</b>
<b>Breyting á handbæru fé</b> .....	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

<sup>1</sup> 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.

## Efnisyfirlit

Inngangur.....	13
1. Áherslur og stefnumið.....	16
2. Efnahagsstefnan .....	24
2.1 Krappur efnahagssamdráttur og hraður viðsnúningur í heimsfaraldri.....	25
2.2 Efnahagshorfur .....	27
2.3 Hagstjórn í kjölfar faraldursins.....	35
2.4 Frávikssviðsmyndir .....	39
3. Fjármál hins opinbera og opinberra aðila .....	47
3.1 Fjármálareglur og framvinda stefnumörkunar í opinberum fjármálum.....	47
3.2 Fjármál hins opinbera .....	57
3.3 Fjármál opinberra fyrirtækja.....	64
3.4 Fjármál opinberra aðila í heild.....	65
4. Fjármál ríkissjóðs (A1-hluti).....	66
4.1 Stefnumið og helstu niðurstöður ríkisfjármálaáætlunar .....	67
4.2 Tekjur .....	74
4.3 Útgjöld.....	84
4.4 Skuldastýring og lánsfjáröflun.....	107
4.5 Fjárhagsáhætta ríkissjóðs.....	112
5. Fjármál sveitarfélaga.....	125
5.1 Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga .....	125
5.2 Fjármál sveitarfélaga .....	126
6. Umbætur í starfsemi hins opinbera .....	132
6.1 Starfsemi sem stuðlar að framþróun.....	133
6.2 Einföld þjónusta fyrir alla.....	135
6.3 Þjónusta í síbreytilegu umhverfi.....	140
6.4 Hið opinbera sem fyrirmynd í sjálfbærum umskiptum .....	143
6.5 Betri þjónusta við almenning og einfaldari stjórnsýsla .....	145
Viðaukar:	
Viðauki 1 – Reikningshaldsleg framsetning opinberra fjármála .....	146
Viðauki 2 – Viðmið og forsendur útgjaldaáætlunar ríkissjóðs (A1-hluta) .....	155
Töfluviðauki .....	157
Greinargerðir málefnasviða .....	172

Rammagreinar:

Rammagrein 1 – Hækkun fasteignaverðs.....	41
Rammagrein 2 – Tekjudreifing og hagstjórn.....	43
Rammagrein 3 – Töluleg skilyrði taka aftur í gildi árið 2026.....	48
Rammagrein 4 – Þróun skulda hins opinbera.....	61
Rammagrein 5 – Efnahagsúrræði stjórnvalda.....	69
Rammagrein 6 – Tekjur ríkissjóðs af ökutækjum og eldsneyti: Þróun og eftirgjöf.....	76
Rammagrein 7 – Fjárfesting ríkissjóðs.....	89
Rammagrein 8 – Velsældaráherslur í fjármálaáætlun.....	94
Rammagrein 9 – Viðkvæmum hópum tryggður stuðningur og þjónusta í faraldrinum .	101
Rammagrein 10 – Árangursupplýsingar styðja við áætlanagerð og framkvæmd.....	106
Rammagrein 11 – Endurfjármögnunaráhætta og kostnaður.....	114
Rammagrein 12 – Jaðarkostnaður skulda.....	115
Rammagrein 13 – Markmið og aðgerðir stefnu um stafræna þjónustu.....	136
Rammagrein 14 – Stafrænir innviðir sem standa opinberum aðilum til boða.....	138
Rammagrein 15 – Stefna ríkisins í mannauðsmálum.....	141
Rammagrein 16 – Nýsköpun eykur skimunargetu Landspítala um 60%.....	142

## Inngangur

Lögum samkvæmt á fjármála- og efnahagsráðherra að leggja þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun til fimm ára fyrir Alþingi eigi síðar en 1. apríl ár hvert. Um er að ræða fyrstu fjármálaáætlun á nýju kjörtímabili og byggist í meginatriðum á gildandi fjármálaáætlun og nýrri fjármálastefnu sem samþykkt var á Alþingi í febrúar síðastliðnum. Hún felur þannig í sér ítarlegri útfærslu á markmiðum gildandi fjármálastefnu og á stefnumörkun um þróun tekna, gjalda og efnahag opinberra aðila, þ.e. ríkis (A1-hluta), sveitarfélaga og fyrirtækja í þeirra eigu. Í þessu felst að markmið um afkomu- og skuldapróun skulu vera þau sömu í fjármálaáætlun og fram koma í fjármálastefnu. Á sama hátt og á við um fjármálastefnu skal fjármálaáætlun uppfylla skilyrði laganna um tölulegar fjármálareglur varðandi afkomu og skuldir hins opinbera og fimm grunngildi: sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi. Samkvæmt lögnum skal leggja fjármálaáætlun til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár.

Í fjármálaáætluninni er sett fram sundurliðuð tekjuáætlun fyrir hið opinbera en einnig sérstaklega fyrir ríkissjóð (A1-hluta) annars vegar og sveitarfélaga hins vegar. Í áætluninni er jafnframt settur útgjaldarammi og -stefna fyrir hvert málefnasvið í starfsemi ríkissjóðs (A1-hluta) 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.



### Efnisskipan fjármálaáætlunar

Í tillögugreininni eru sjö 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 ríkissjóðs (A1-hluta) á þjóðhagsgrunni. Þar er gerð grein fyrir meginflokkun tekna og hagrænni skiptingu útgjaldaþátta ríkissjóðs (A1-hluta) á tímabilinu. Þá er sett fram hvaða breytingar á peningalegum eignum og skuldum felast í heildarafkomu áætlunarinnar fyrir ríkissjóðs (A1-hluta).
- **Í yfirliti 4** er birt fjárstreymisyfirlit fyrir A1-hluta sveitarfélaga á þjóðhagsgrunni. Þar er gerð grein fyrir meginflokkun tekna og hagrænni skiptingu útgjaldaþátta A1-hluta sveitarfélaga á tímabilinu. Þá er sett fram hvaða breytingar á peningalegum eignum og skuldum felast í heildarafkomu áætlunarinnar fyrir A1-hluta sveitarfélaga.
- **Í yfirliti 5** er gerð grein fyrir heildarútgjöldum málefna sviða á tímabilinu á verðlagi ársins 2022.
- **Í yfirliti 6** er gerð grein fyrir útgjaldarömmum málefna sviða á tímabilinu á verðlagi ársins 2022. 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. A1-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 ríkissjóðs (A1-hluta) og A1-hluta sveitarfélaga. Í fjórða lagi er 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 sérstökum viðaukum** er umfjöllun um málefnasvið og málaflokka. Í þeirri umfjöllun er farið yfir umfang málefnasviða og málaflokka, starfsemi þeirra og helstu áskoranir, tækifæri til umbóta, framtíðarsýn, markmið, mælikvarða, aðgerðir og fjármögnun. Í viðaukum er einnig fjallað um breytta reikningshaldslega framsetningu og aðrar undirliggjandi forsendur fjármálaáætlunar 2023–2027.

# 1 Áherslur og stefnumið

Fyrsta fjármálaáætlun nýrrar ríkisstjórnar byggir á traustum grunni undanfarinna ára. Í áætluninni birtist skýr sýn ríkisstjórnarinnar um efnahagslegar framfarir og kraftmikla verðmætasköpun í framsæknu, samkeppnishæfu og sjálfbæru samfélagi.

Á síðasta kjörtímabili jókst kaupmáttur á hvern íbúa um 9%, störfum fjölgaði um 3 þúsund og 22 þúsund manns keyptu sína fyrstu íbúð. Nýjum stöðum efnahagslífsins óx ásmegin, kaupmáttur jókst þrátt fyrir heimsfaraldur, gjaldþrot fyrirtækja jukust ekki þrátt fyrir mikinn samdrátt og heimilin telja stöðu sína aldrei hafa verið sterkari. Verulegur halli á ríkissjóði er ekki tapað fé, heldur var hann nýttur til að verja líf skjör og styðja við kröftugan viðsnúning.

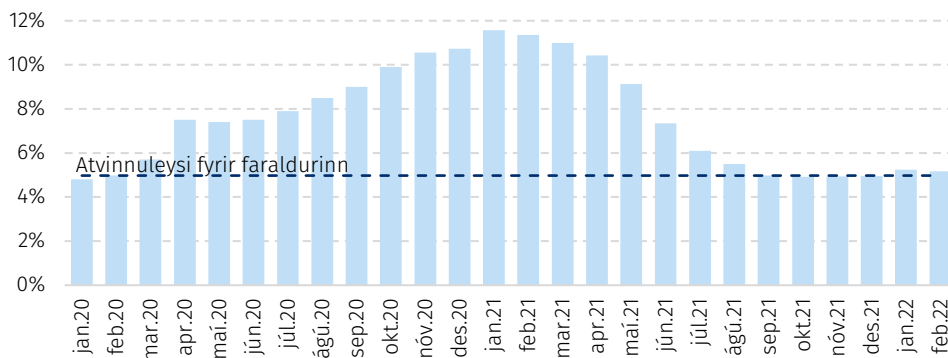
Til að stuðla að áframhaldandi árangri er grundvallaratriði að stefnan sé skýr. Hægja þarf á vexti útgjalda og treysta grunninn á ný til að verja kröftuga uppbyggingu opinberrar þjónustu sem hefur verið styrkt og varin í faraldrinum, en ekki síður til að geta mætt óvæntum áföllum framtíðar. Mikil tækifæri felast í bættum rekstri, nýtingu nýrrar tækni og stafvæðingu til að veita enn betri þjónustu án verulegs útgjaldavaxtar.

Með sókn í opinberri fjárfestingu, öflugum stuðningi við nýsköpun, rannsóknir og þróun og hagfelldu umhverfi fyrir vaxtarsprotu samfélagsins er lagður grunnur að nýju hagvaxtarskeiði. Á grundvelli þessarar fjármálaáætlunar munum við í öruggum skrefum endurheimta jafnvægi í ríkisfjármálunum og viðhalda lágum skuldahlutföllum. Áhersla verður lögð á að koma böndum á verðbólgu, tryggja stöðugleika í hagkerfinu og stuðla þannig að hóflegu vaxtastigi fyrir heimili og fyrirtæki. Þar gegnir gott samspil ríkisfjármála, peningastefnu og vinnumarkaðar lykilhlutverki.

## Rétt viðbrögð á traustum grunni

Með kröftugri innspýtingu ríkisfjármálanna á tímum faraldursins var stutt við innlenda framleiðslu og þjónustu, lífsneistanum haldið í fyrirtækjum og byggt undir umsvif framtíðarinnar. Ráðstafanir í ríkisfjármálum vegna faraldursins nema riflega 280 ma.kr. á árunum 2020–2022 en umfang þeirra var mest á árunum 2020 og 2021. Árangurinn endurspeglast skýrt í sterkri stöðu íslenskra heimila og fyrirtækja. Hlutfall atvinnulausra náði hæst 11,6% í janúar 2021, en dróst hratt saman eftir því sem leið á árið. Það er nú 5,2% og er þannig á svipuðum slóðum og fyrir faraldurinn.

### Atvinnuleysi orðið svipað og fyrir faraldurinn

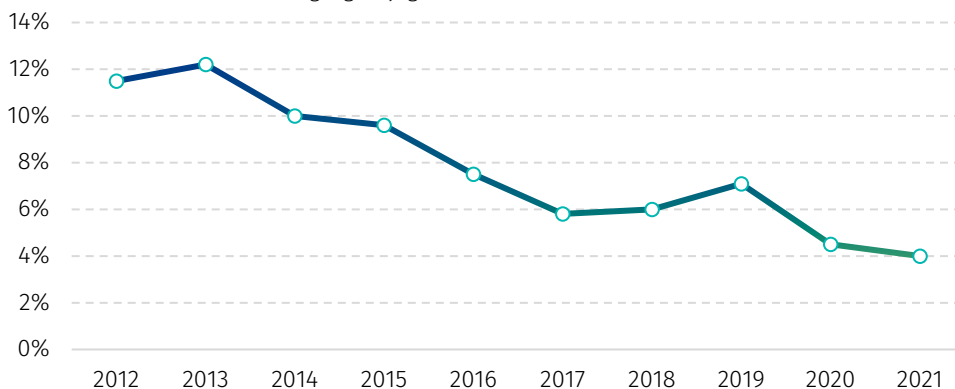


Heimild: Vinnumálastofnun.

Lífskjararannsókn Hagstofunnar bendir til þess að hlutfall heimila sem eiga erfitt með að ná endum saman hafi aldrei verið lægra en árið 2021, en auk þess hafa aldrei færri talið byrði húsnæðiskostnaðar þunga. Hlutfall heimila sem segjast búa við efnislegan skort er nálægt sögulegu lágmarki og aldrei hafa færri heimili sagst eiga í erfiðleikum með að mæta óvæntum útgjöldum.

### Aldrei hafa færri átt mjög erfitt með að ná endum saman

Hlutfall fólks sem telur sig eiga mjög erfitt með að ná endum saman



Heimild: Lífskjararannsókn Hagstofu Íslands.

Um 7.000 manns keyptu sína fyrstu íbúð árið 2021 og hafa ekki verið fleiri frá upphafi mælinga. Fyrstu kaupendur eru nú að meðaltali um 30 ára, um einu ári yngri en fyrir áratug síðan. Hlutfall vaxtakostnaðar af ráðstöfunartekjum hefur lækkað meðal allra tekjuhópa og í dag er ríflega helmingur útistandandi fasteignalána heimila óverðtryggður. Þá veittu viðskiptabankarnir hærri íbúðalán með föstum vöxtum en breytilegum árið 2021.

Þrátt fyrir vaxtahækkanir undanfarið gerast þær frá sögulega lágu stigi. Eignastaða heimila er heilt yfir sterk og uppsafnaður sparnaður mikill. Hlutfall heimila í vanskilum hefur aldrei verið lægra hér á landi en árið 2021, en það nam 0,9% í lok ársins.

Aftur á móti er brýnt að skrefin inn á fasteignamarkað verði ekki þeim mun þyngri. Byggja þarf meira af húsnæði þannig að til lengri tíma sé jafnvægi milli framboðs og eftirspurnar. Hér gegna sveitarfélögin mikilvægu hlutverki en verulegar umbætur hafa verið gerðar á umgjörð húsnæðismála sem ætlað er að bæta yfirsýn og skipulag á markaði. Þá skiptir miklu að heimilin hafi raunhæft val um búsetuform, hvort sem er í eigin húsnæði eða leigu. Ríkissjóður hefur á undanförunum árum stutt við uppbyggingu félagslegs leiguhúsnæðis í gegnum almenna íbúðakerfið. Meiri stöðugleiki á húsnæðismarkaði með aðkomu sveitarfélaga, aðila vinnumarkaðarins og ríkissjóðs er brýnt verkefni á áætlunartímabilinu, og munu stjórnvöld leggja sitt af mörkum hvað það varðar.

Loks má nefna að opinber stuðningur við barnafjölskyldur er óvíða meiri en á Íslandi. Útgjöld til fjölskyldna og barna, þar sem barnabætur og fæðingarorlofsgreiðslur veга um 75%, námu 47,5 ma.kr. árið 2021. Beinn stuðningur nemur þannig að meðaltali 572 þús. kr. á hvert barn árlega. Á undanförunum árum hafa fjárhæðir bóta verið hækkaðar og skerðingarmörk hækkuð árlega frá 2016, en sú hækkun hefur verið umfram launaþróun í landinu. Þá er niðurgreiðsla opinberrar þjónustu við barnafjölskyldur talsvert umfram meðaltal OECD ríkjanna og hærri en á hinum Norðurlöndunum. Á tímabili fjármálaáætlunar verður haldið áfram að efla kerfið, sníða af því vankanta og tryggja að það sé gagnsætt - með

það að markmiði að tryggja fjárhagslega stöðu barnafjölskyldna, aðgengi þeirra að góðri þjónustu og fækka stöðugt börnum sem búa við fátækt.

### Treystum grunninn á ný

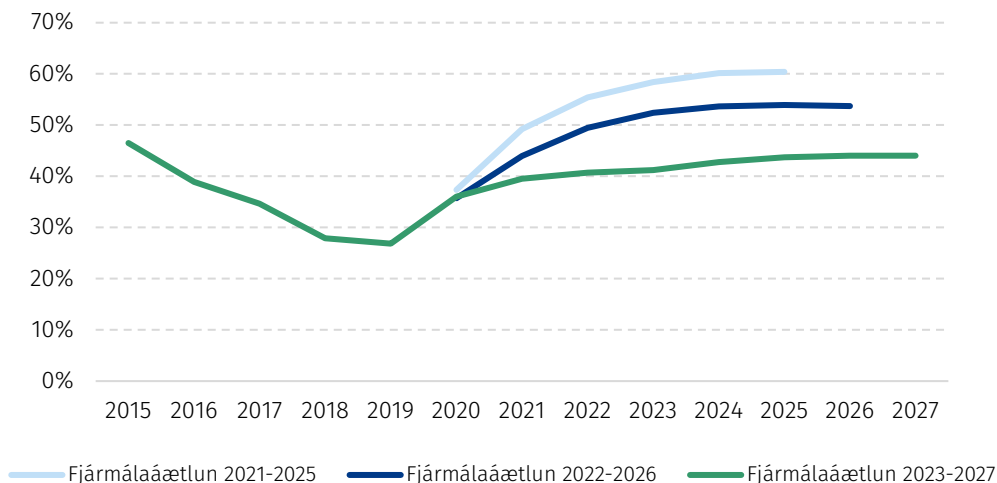
Það verður viðvarandi verkefni næstu ára að standa vörð um afkomu ríkissjóðs og endurheimta sjálfbærni ríkisfjármálanna í kjölfar heimsfaraldurs. Nú þegar faraldurinn er í rónun héraendis hverfist umræðan um efnahagsleg áhrif hildarleiksins í Úkraínu. Til þessa hafa þau ekki síst birst í verðhækkunum á hrávörumörkuðum, sem leggjast við misvægi framboðs og eftirspurnar eftir faraldurinn. Miklir fólksflutningar og enn meiri óvissa í alþjóðamálum geta svo skapað aðrar áskoranir þegar fram líður.

Skuldastaða hins opinbera var ekki fyrirstaða í baráttunni við efnahagslegar afleiðingar heimsfaraldursins þar sem nægt svigrúm var til skuldaaukningar. Samfélagið stóð á traustum grunni ábyrgðar hagstjórnar árin áður. Nú skiptir miklu máli að treysta grunninn á nýjan leik. Markmið stjórnvalda miðast við að draga jafnt og þétt úr afkomuhalla og stöðva hækkun skulda hins opinbera í hlutfalli af VLF eigi síðar en árið 2026.

Í því skyni er mikilvægt að vöxtur útgjalda verði minni en vöxtur landsframleiðslunnar á tímabilinu. Ef þær bættu horfur sem felast í þessari áætlun samanborið við fyrri áætlanir í upphafi faraldursins raungerast, þá mun þurfa langtum minni ráðstafanir á útgjaldahlið ríkisins til að bæta afkomuna og stöðva skuldasöfnun en áður var talið. Gangi það eftir þá næst að verja kröftuga uppbyggingu opinberrar þjónustu síðustu ár og það fjárfestingarstig sem fyrirhugað er á komandi árum.

### Horfur um skuldir hins opinbera hafa batnað verulega

% af VLF skv. skuldareglu laga um opinber fjármál



Betri opinber þjónusta hverfist ekki aðeins um aukin fjárútlát. Veruleg tækifæri liggja í nýtingu tæknilausna, fjarþjónustu og stafvæðingu, en ekki síður í áframhaldandi sameiningu stofnana og aukinni samlegð í innkaupum og rekstri kerfa. Lögð verður rík áhersla á þessa þætti á komandi misserum.

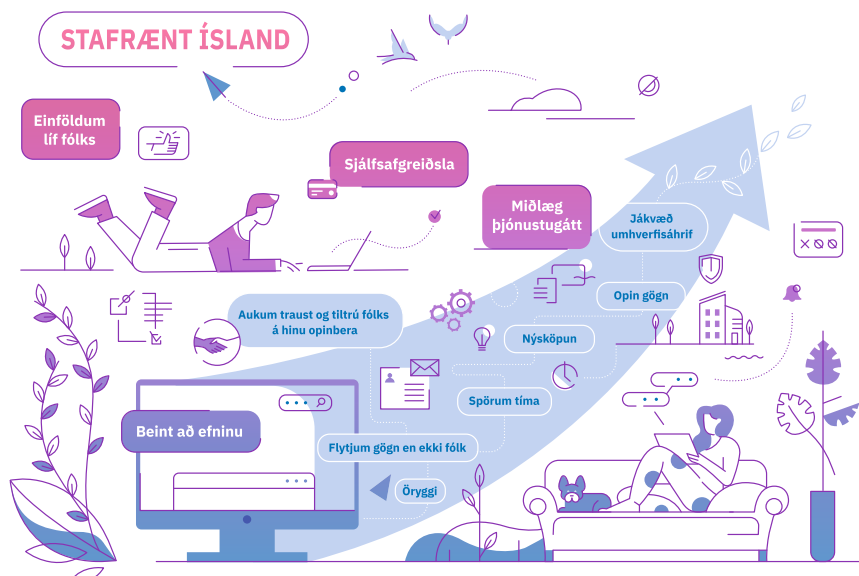
Á Ísland.is er nú hægt að nálgast yfir 900 þjónustuferli ríkisins, stafrænt pósthólf og fjölda sjálfsafgreiðsluumsókna, m.a. um fæðingarorlof, sakavottorð, sjúkratryggingu og ýmsa þjónustu sýslumanna. Þá er fjárfestingarverkefni um rafrænar þinglýsingar langt komið, en



samfélagslegur ávinningur þeirra einna og sér hefur verið metinn 1,2-1,7 milljarðar króna. Nú þegar eru yfir 60% allra aflýsinga framkvæmdar rafrænt, hundruðum bílalána hefur verið þinglýst rafrænt og fyrsta veðskuldabréfinu vegna fasteignar var nýlega þinglýst.

Alls hefur áætlaður ávinningur stafvæðingar í formi hagræðingar og aukinnar skilvirkni í ríkisrekstri verið metinn 9,6 milljarðar króna á ári í kjölfar fimm ára fjárfestingarátaks sem nú stendur yfir. Þá er gert ráð fyrir að óbeinn ávinningur samfélagsins alls, s.s. í formi styttri málsmeðferða hjá opinberum stofnunum auk tímasparnaðar fólks og fyrirtækja gæti numið allt að 20 milljörðum króna. Það er til mikils að vinna.

Enn eru sömuleiðis ónýtt tækifæri til að bæta hagnýtingu gagna við ákvarðanatöku svo auka megi skilvirkni í starfsemi ríkisins og tryggja skjóta ákvarðanatöku. Þá hefur hið opinbera að geyma mikið magn gagna, sem þriðji aðili getur nýtt til verðmætasköpunar, sem brýnt er að gera aðgengilegri.



Á síðustu árum hafa talsvert margar stofnanir verið sameinaðar með góðum árangri, sem lýsir sér bæði í bættri þjónustu og hagkvæmari rekstri. Á Íslandi eru hins vegar enn yfir 160 ríkisstofnanir, á sjöunda tug stjórnsýslu- og kærunefnda og tugir félaga í ríkiseigu. Um fjórðungur ríkisstofnana telur færri en 20 starfsmenn og ríflega helmingur er með færri en 50 starfsmenn.

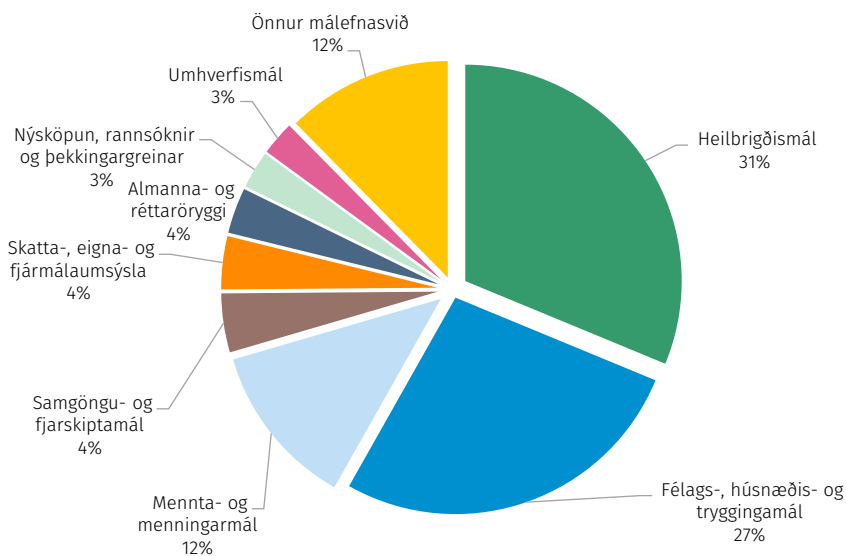
Á áætlunartímabilinu verður lögð áhersla á að nýta tækifæri til að fækka einingum og stækka, einfalda starfsemi og þjónustu og veita hana með hagkvæmari og skilvirkari hætti. Aukin fjarvinna og fjarfundir hafa sömuleiðis opnað fyrir nýjar leiðir í vinnufyrirkomulagi, en með áherslu á að auglýsa störf án staðsetningar er ekki aðeins stutt við byggðapróun og valfrelsi um búsetu á landinu, heldur einnig aukinn sveigjanleika í húsnæðismálum ríkisins. Þá verður haldið áfram að draga úr umsvifum ríkisins í áhætturekstri á samkeppnismarkaði með frekari sölu hluta í Íslandsbanka. Fyrsta skrefið var tekið með frumúboði á 35% hlut vorið 2021. Þar eignuðust tæplega 24.000 hluthafar hlut í bankanum, sem varð þannig fjölmennasta almenningshlutafélag á Íslandi. Verðmæti eftirstandandi hlutar ríkisins jókst talsvert í kjölfar útboðsins, en í mars 2022 var 22,5% hlutur seldur á tæplega 53 ma.kr. Haldið verður áfram sölu eftirstandandi hluta á ætlunartímabilinu, eftir því sem markaðsaðstæður leyfa.

## Velferð varin og sótt fram

Ólíkt því sem gert var eftir fjármálahrunið 2008 hafa opinber þjónusta og tilfærslukerfi verið eflað samhliða skattalækkunum og stórum fjárfestingarverkefnum á tímum faraldursins. Á áætlunartímabilinu verður staðinn vörður um uppbyggingu nýliðs kjörtímabils og haldið áfram að fjárfesta í enn sterkara samfélagi.

Útgjöld til heilbrigðismála vega þýngst á tímabili áætlunarinnar, eða 31% - en útgjöld til félags-, húsnæðis- og tryggingamála nema 27%. Alls eru tæplega 60% heildarútgjalda vegna þessara tveggja málaflokka. Þriðju veigamestu útgjöldin eru til mennta- og menningarmála, eða 12% af heildinni. Alls er gert ráð fyrir að uppsöfnuð aukning rammasettra útgjalda nemi 69 ma.kr. frá fjárlögum 2022 til ársins 2027, eða sem nemur 7% aukningu á föstu verðlagi ársins 2022.

### Hlutfallsleg skipting rammasettra útgjalda 2023-2027



Framlög til heilbrigðismála hafa aukist úr 198 ma.kr. á nafnvirði árið 2017 í 316 ma.kr. árið 2022, en horft afmarkað á Landspítalann hafa framlögin aukist úr 61,4 mö.kr. árið 2017 í 90 ma.kr. árið 2022. Efling geðheilbrigðisþjónustu hefur verið forgangsmál ríkisstjórnarinnar og í þessari áætlun er lagt til að auka enn frekar framlög til geðheilbrigðismála á tímabilinu. Þannig verður mögulegt að festa í sessi geðheilsuteymi heilsugæslunnar um land allt, bæta forvarnir og veita fjölbreytta og þverfaglega geðheilbrigðisþjónustu sem miðuð er að ólíkum þörfum notenda. Gert er ráð fyrir sérstakri varanlegri aukningu framlaga til geðheilbrigðismála sem nemur 500 m.kr. á fyrsta ári áætlunarinnar, en 100 m.kr. hækkun á ári næstu tvö ár eftir það. Af þessari fjárveitingu eru 400 m.kr. sem verða nýttar fyrstu þrjú árin í geðheilbrigðisverkefni til að mæta langtímaáhrifum faraldursins. Á árinu 2019 var ákveðið að verja 650 m.kr. til málefnisins ásamt því að auka framlög um 100 m.kr. árlega til ársins 2025 til samræmis við geðheilbrigðisstefnu. Í því fólst m.a. að styrkja heilsugæsluna og starfsemi barna- og unglिंगageðdeilda Landspítalans. Varanleg heildaraukning til geðheilbrigðismála nemur því 1.650 m.kr. á tímabilinu 2019–2025.

Mesta útgjaldaaukning á tímabili fjármálaáætlunarinnar er til félags-, húsnæðis og tryggingamála, þar sem framlög aukast samtals um 26,8 ma.kr. á milli árána 2022 og 2027

sem svarar til 10% hækkunar að raunvirði. Framlög til málaflokksins hafa verið umtalsverð á tímum faraldursins, en nefna má að sérstök framlög til félagslegra aðgerða til að mæta heimsfaraldri kórónuveirunnar námu 13,8 ma.kr. árin 2020 til 2022. Í áætluninni er gert ráð fyrir 1 ma.kr. tímabundnu framlagi á ári í þrjú ár sem veitt verður til félagslegra úrræða í kjölfar faraldursins. Á áætlunartímabilinu er sömuleiðis gert ráð fyrir auknum framlögum til endurskoðunar á örorkuhluta almannatrygginga þar sem áhersla verður lögð á starfsendurhæfingu og ýmis vinnumarkaðsúrræði. Strax á næsta ári verður tekið fyrsta skrefið í átt að nýju og sanngjarnara kerfi með 430 m.kr. framlagi sem varið verður til ýmissa verkefna sem eiga að stuðla að fjölbreyttari starfstækifærum fyrir fólk með skerta starfsgetu.

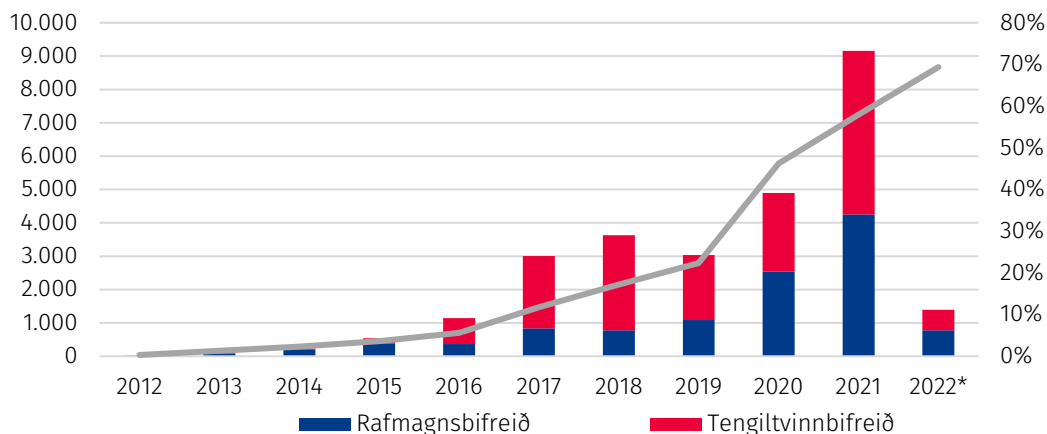
Af auknum framlögum til annarra málaflokka má m.a. nefna að 900 m.kr. verða lagðar í að innleiða nýja menntastefnu. Aukin áhersla verður sömuleiðis lögð á aðgerðir gegn kynferðisbrotum með 200 m.kr. varanlegri aukningu til ýmissa verkefna í samræmi við aðgerðaráætlun um meðferð kynferðisbrota og því til viðbótar kemur 100 m.kr. tímabundið framlag á árunum 2023 og 2024. Þá verður á næstu tveimur árum 100 m.kr. ráðstafað í aðgerðir gegn skipulagðri brotastarfsemi, svo dæmi séu nefnd.

### Breyttir tímar í samgöngum

Með tugmilljarða skattaávilnunum í þágu kaupa á vistvænum bílum hefur náðst gríðarlegur árangur í orkuskiptum fólksbílaflotans. Á fyrstu tveimur mánuðum ársins 2022 er hlutfall vistvænna bíla í nýskráningum komið upp í tæp 70%, þar sem hlutdeild rafmagnsbíla er 39% og tengiltvinnbíla 31%.

### Nýskráðar rafmagns- og tengiltvinnbifreiðar 2012–2022

Fjöldi og hlutdeild í nýskráningum fólksbifreiða



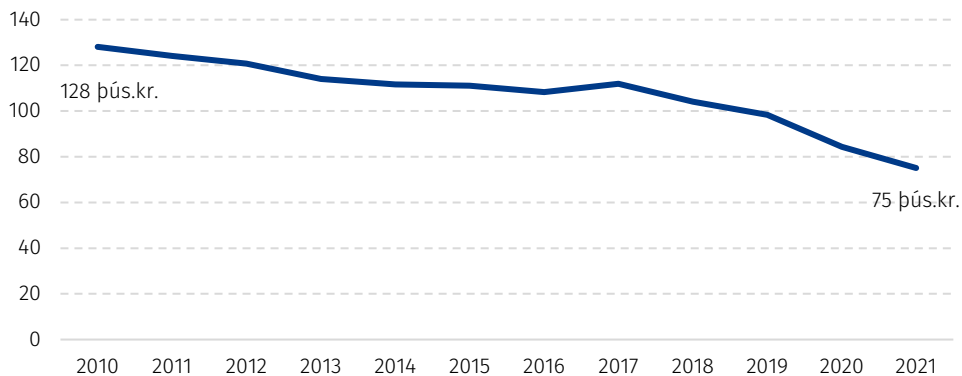
\*Árið 2022 eru gögn fyrir janúar og febrúar

Þróunin er mikilvægur liður í metnaðarfullu markmiði stjórnvalda um að Ísland nái kolefnishlutleysi og fullum orkuskiptum eigi síðar en árið 2040 og verði þá óháð jarðefnaeldsneyti fyrst ríkja. Ávinningurinn á sviði loftslagsmála er grundvallaratriðið, en þróunin endurspeglast ekki síður í minnkandi rekstrarkostnaði heimila vegna ókutækja. Þá hafa stríðsátökinn í Úkraínu varpað ljósi á mikilvægi þess að Íslendingar geti reitt sig á græna innlenda orku í stað innfluttrar olíu.

Samhliða þessari þróun hafa tekjur ríkisins aftur á móti dregist verulega saman, en skattlagning ökutækja hefur frá árinu 2011 að stórum hluta miðað við losun koltvísýrings. Í áætlun tímabilsins er gert ráð fyrir að tekjur af ökutækjum verði á bilinu 0,9-1,0% af VLF miðað við óbreytt fyrirkomulag, en til samanburðar voru þær að meðaltali 1,7% af VLF á árunum 2010-2017.

### Bensín- og olíugjald á hverja bifreið drógust saman um 40% á milli árána 2010 og 2021

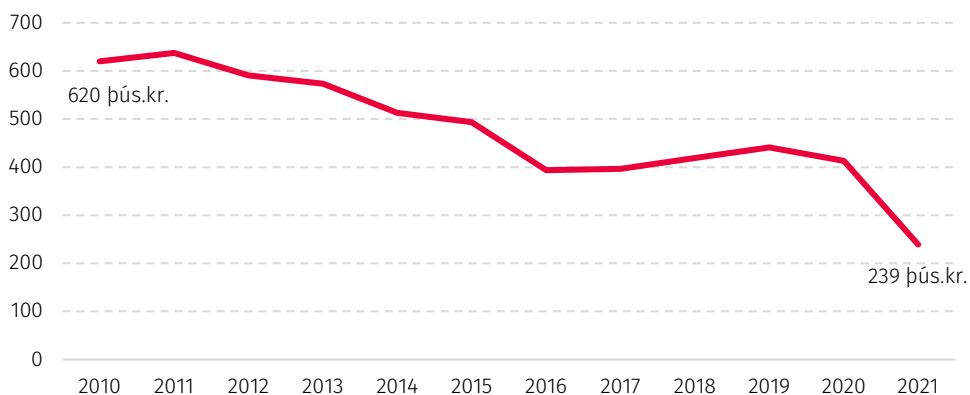
Tekjur af bensín- og olíugjaldi á hverja bifreið í umferð (þús.kr.)



Á verðlagi ársins 2021

### Vörugjald af fólksbifreiðum hefur lækkað að meðaltali um 60% frá því gjaldið tók fyrst mið af skráðri losun

Tekjur af vörugjaldi fólksbifreiða á hverja nýskráða fólksbifreið (þús.kr.)



Á verðlagi ársins 2021

Til að tryggja áframhaldandi tekjur í viðhald og uppbyggingu samgönguinnviða er þörf á heildarendurskoðun á skattlagningu ökutækja. Mikil tækifæri felast í einfaldara og skilvirkara kerfi, sem tekur mið af breyttum tímum og byltingunni í orkuskiptum í samgöngum. Vinna við þessa endurskoðun er þegar hafin, en stefnt er að því að fyrirkomulag gjaldtöku samræmist nýjum veruleika og þörf á áframhaldandi útgjöldum við nýframkvæmdir, viðhald og rekstur vegakerfisins.

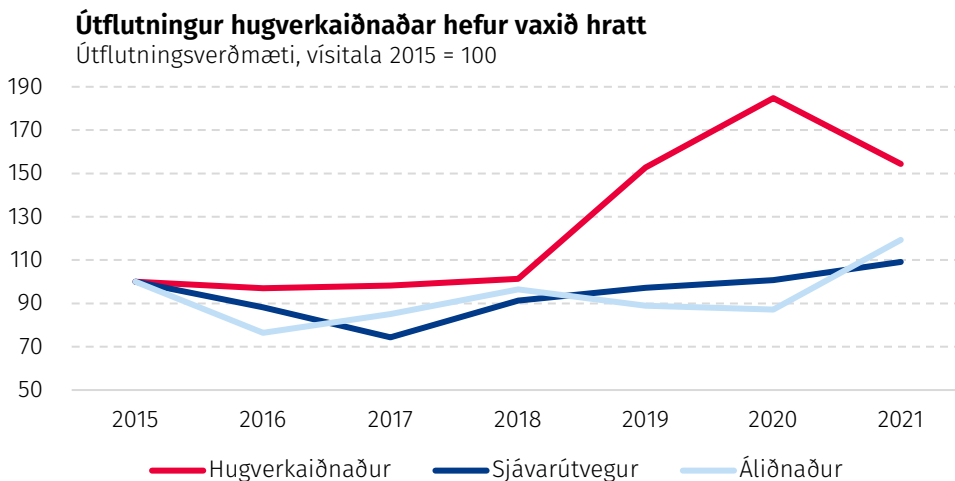
### Styrkum stoðum fjölgað

Öflugt atvinnulíf og verðmætasköpun er undirstaða vaxandi velferðar, en kórónukreppan reyndist dýrmæt áminning um mikilvægi fjölbreyttra stoða efnahagslífsins.

Á tímabili fjármálaáætlunarinnar verður áfram fjárfest í öflugra samfélagi og stutt við áframhaldandi sókn vaxandi útflutningsgreina. Fjárfesting hins opinbera mun að meðaltali nema 3,6% af landsframleiðslu á tímabilinu, en m.a. verður stutt við grænar fjárfestingar í gegnum skattkerfið og auknum stuðningi við rannsóknir og þróun viðhaldið. Þá er gert ráð fyrir 90 ma.kr. fjárfestingu í áframhaldandi framkvæmdir við byggingu Landspítalans við Hringbraut, en 24,4 ma.kr. voru lagðir til verkefnisins á nýliðnu kjörtímabili.

Fjárfesting hins opinbera á tímabili fjármálaáætlunar verður þannig talsvert meiri en árin fyrir faraldurinn en nokkuð undir meðaltali fyrri aldarfjórðungs sem stafar helst af því að fjárfesting sveitarfélaganna verður lægri en hún var fyrir fjármálahrunið.

Útflutningstekjur hugverkaiðnaðar eru nú áttaðar um 10% af útflutningi Íslands, en þær hafa tvöfaldast frá árinu 2014 og aukist um 50% frá 2018. Greinin samanstendur af fjölbreyttum fyrirtækjum sem selja ólíka þjónustu erlendis, en sérleyfi í lyfjaiðnaði hafa gjarnan verið fyrirferðarmikil. Þá óx velta tækni- og hugverkaiðnaðar um 20% á árunum 2018–2021. Velta í hátækniþjónustu hefur sömuleiðis vaxið ört. Þá hefur launagreiðendum í tækni- og hugverkaiðnaði, hátækniþjónustu, upplýsingatækni og fjarskiptum fjölgað um ríflega 300 á þremur árum og nema nú ríflega 18% af öllum laungreiðendum í viðskiptahagkerfinu. Til samanburðar nema launagreiðendur í ferðaþjónustu 12%.



Heimild: Hagstofa Íslands.

Ísland mælist nú í 17. sæti af 132 þjóðum hvað varðar nýsköpunarvirkni (WIPO global innovation index) og hefur hækkað úr 23. sæti á fjórum árum. Vöxtur hugverkaiðnaðar leggst við bættu afkomu stóriðju og sjávarútvegs. Þá hefur fiskeldi vaxið hraðar en aðrar greinar og hafa útflutningstekjur greinarinnar þrefaldast frá árinu 2018.

Mikil tækifæri eru til áframhaldandi vaxtar jafnt í ungum sem og rótgrónum atvinnugreinum ef búið er rétt um hnútana. Fjárfestingar okkar í bættu samfélagi, sterkari innviðum, rannsóknum og þróun munu styðja við vöxt næstu ára og mynda hryggjarstykki fyrir nýtt hagvaxtarskeið.

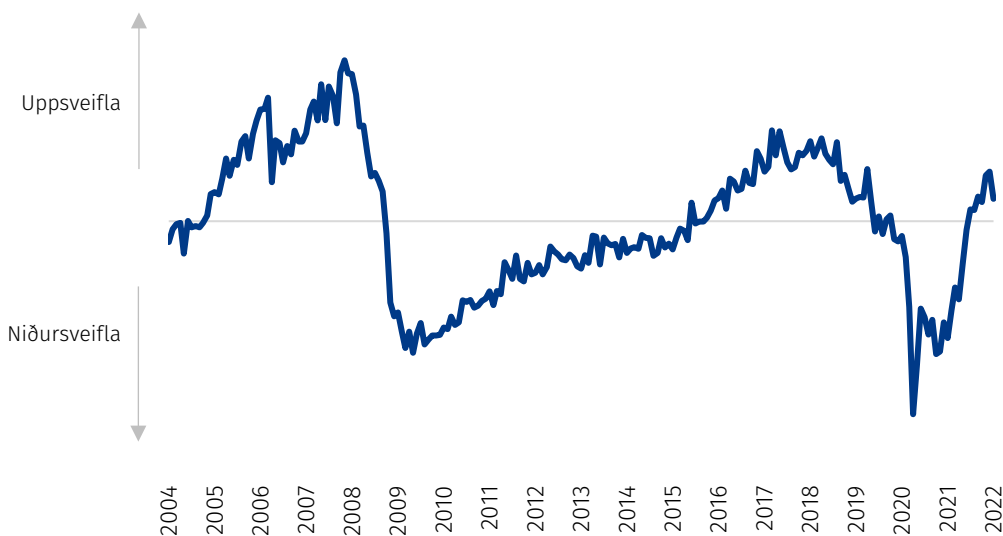


## 2 Efnahagsstefnan

Eftir atburði undanfarinna ára ætti öllum að vera orðið ljóst hversu mikla þýðingu það hefur að efnahagsstefnan styðji við og eflí viðnámsþrótt hagkerfisins. Sá viðnámsþróttur byggist að miklu leyti á því að hvorki hið opinbera né einkaaðilar séu bundnir á skuldaklafa, að hið opinbera og Seðlabankinn hafi svigrúm til að bregðast við þrengingum í hagþróuninni og að vinnumarkaðurinn sé sveigjanlegur og aðilar hans rói í sömu átt. Grunnstoðir samfélagsins á borð við heilbrigðiskerfið þurfa einnig að geta staðið af sér ágjöf. Nú þegar faraldurinn er í rénun hérlandis hverfist umræðan um efnahagsleg áhrif hildarleiksins í Úkraínu, sem hafa til þessa ekki síst birst í verðhækkunum á hrávörumörkuðum. Þær hækkunarir leggjast við misvægi framboðs og eftirspurnar sem varð þegar losnaði um heljargreipar faraldursins. Miklir fólksflutningar og enn meiri óvissa í alþjóðamálum geta svo skapað aðrar áskoranir þegar fram líður.

Við aðstæður sem þessar, þegar verðbólga og verðbólguvæntingar hækka, skiptir höfuðmáli að stefnan í opinberum fjármálum, aðilar vinnumarkaðarins og peningastefnan leggist á sömu sveif. Að öðrum kosti er hætt við að hátt atvinnuleysi festist í sessi eða að við taki þekkt stef hækkandi vaxta, versnandi samkeppnisstöðu og gengisóstöðugleika. Til þess að hægt sé að standa undir viðvarandi kaupmáttaraukningu, lækkandi skuldahlutföllum og sterkum samfélagslegum innviðum á sama tíma og kostnaður vegna loftslagsbreytinga og öldrunar þjóðarinnar ágerist þarf að róa öllum árum að því að undirbyggja vaxtargetu hagkerfisins. Stefna ríkisstjórnarinnar er að taka þann róður föstum tókum með áframhaldandi stuðningi við rannsóknir og þróun, fjárfestingum í innviðum og umbótum á umgjörð hagkerfisins.

### Viðtalitala hagsveiflunnar er yfir meðallagi



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið. Fyrsti frumþáttur 14 mælikvarða á umsvif.

OPINBER  
FJÁRMÁL  
STUÐLA AÐ  
EFNAHAGS-  
LEGUM  
STÖÐUGLEIKA

**Viðbragð  
opinberra  
fjármála** lagði  
grunn að  
**kröftugum  
efnahagsbata**

Opinber fjármál  
**sporna gegn  
verðbólgu og draga  
úr spennu í  
hagkerfinu**

**Hagstjórnin** þarf að  
geta brugðist við  
**stórum áföllum í  
náttúru, umhverfi  
og alþjóðamálum.**

## 2.1 Krappur efnahagssamdráttur og hraður viðsnúningur í heimsfaraldri

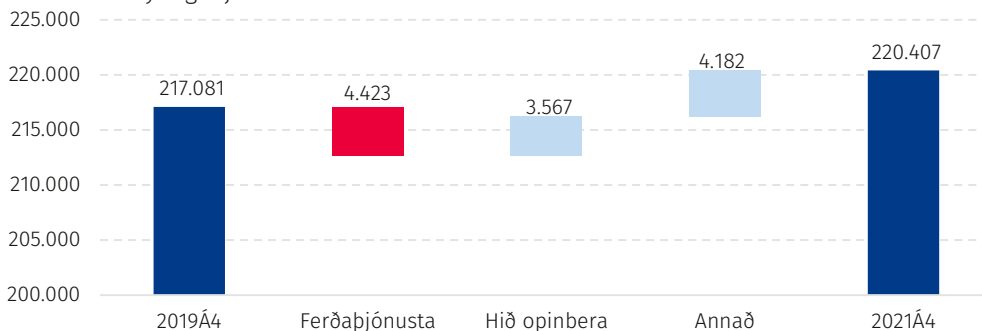
Eftir því sem leið á veturinn sem nú er að baki má telja að kreppunni af völdum heimsfaraldursins hafi lokið. Um það vitna margar vísbendingar en kannski þær helstar að atvinnuleysi hefur lækkað að fyrra stigi og störfum fjölgað að nýju. Ferðaþjónustan á þó enn talsvert langt í land að ná fyrri styrk, heildarvinnustundir eru enn lægri en fyrir faraldurinn og atvinnuleysi er hærra en venjan hefur verið hérlandis. Þrátt fyrir það fluttu nær 7.000 fleiri til landsins en frá því árin 2020–2021. Samkvæmt þjóðhagsspá Hagstofunnar, sem liggur til grundvallar fjármálaáætluninni, verður landsframleiðslan 1,4% meiri árið 2022 en árið 2019. Til samanburðar náði landsframleiðslan ekki fyrra hámarki fyrr en sjö árum eftir fjármálakreppuna. Þessi hraði vöxtur endurspeglar m.a. fjölgun fólks á vinnufærum aldri en á hinn bóginn felur það í sér að árið 2022 verður landsframleiðsla á mann enn ekki orðin meiri en hún var árið 2016.

Samsetning efnahagssumsvifa breyttist í faraldrinum. Eftirspurn hefur verið drifin áfram af innlendra einkaneyslu, samneyslu og fjárfestingu en hlutdeild ferðaþjónustunnar í efnahagssumsvifum dróst hratt saman. Af þessum sökum hefur orðið verulegur tilflutningur á vinnuafli; störfum hefur fækkað í ferðaþjónustu en fjölgað í geirum sem hið opinbera greiðir fyrir að mestu. Samkvæmt þjóðhagsspá Hagstofunnar mun hagvöxtur á árinu 2022 þó verða drifinn áfram að nýju af fjölgun ferðamanna upp í 70% af fjölda þeirra árið 2019.

Verðbólga er um þessar mundir mun meiri en fyrir faraldurinn, bæði á Íslandi og alþjóðavísu, og vextir fara hækkandi eftir langt lágvaxtatímabil. Á mælikvarða samræmdrar vísitölu neysluverðs er verðbólga hér þó lægri en víðast hvar annars staðar á innri markaði Evrópu. Viðskiptaafgangur undanfarinna ára snerist í halla árið 2021 og skuldir hins opinbera og hluta atvinnulífsins hækkuðu. Hrein erlend staða þjóðarbúsins hefur þó haldið áfram að batna. Þá eru efnahagsreikningar flestra heimila og fyrirtækja ámóta sterkir eða sterkari en fyrir faraldurinn, ekki síst vegna mikillar hækkunar íbúðaverðs. Fjallað er um þróunina á fasteignamarkaðinum í rammagrein 1.

### Flest töpuð störf eru í ferðaþjónustu

Breyting í fjölda starfandi frá 2019Á4 til 2021Á4

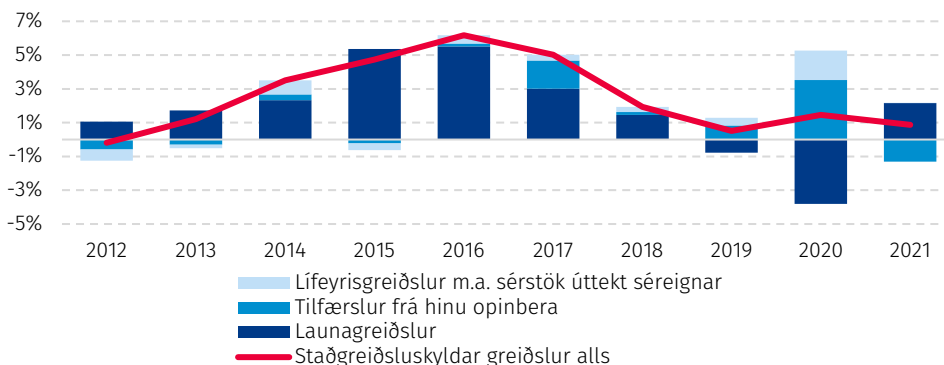


### 2.1.1 Ráðstafanir stjórnvalda sköpuðu aðstæður fyrir skjótan efnahagsbata

Stjórnvöld beittu ríkisfjármálunum af svo miklum þunga að efnahagssamdrátturinn vegna kórónuveirufaraldursins varð til muna minni en ella hefði orðið. Gríðarlegur hallarekstur á ríkissjóði var óhjákvæmileg afleiðing af því. Stuðningur ríkissjóðs við eftirspurnarhlið hagkerfisins var annars vegar í mynd sjálfvirkra sveiflujafnara ríkisfjármálanna, þ.e. minnkandi skatttekna vegna minni umsvifa og aukinna atvinnuleysisbóta, og hins vegar sértækra efnahagsaðgerða sem stjórnvöld ákváðu að grípa til. Þessi stuðningur var óvída meiri en hér á landi. Nánar er fjallað um efnahagsúrræði stjórnvalda í rammagrein í kafla 4. Efnahagsleg áhrif af um 20 ma.kr. lækkun á tekjuskatti einstaklinga, sem stjórnvöld lögfestu í tengslum við kjarasamninga ársins 2019, höfðu einnig mikla þýðingu í þessum efnun sérstaklega þar sem skattbyrði lægstu tekna lækkaði hlutfallslega mest. Í rammagrein 2 er fjallað um samspil tekjudreifingarinnar og jaðarneysluhneigðar.

#### Staðinn var vörður um kaupmátt heimilanna

Ársbreyting í staðgreiðsluskyldum greiðslum á mann, raunvirt



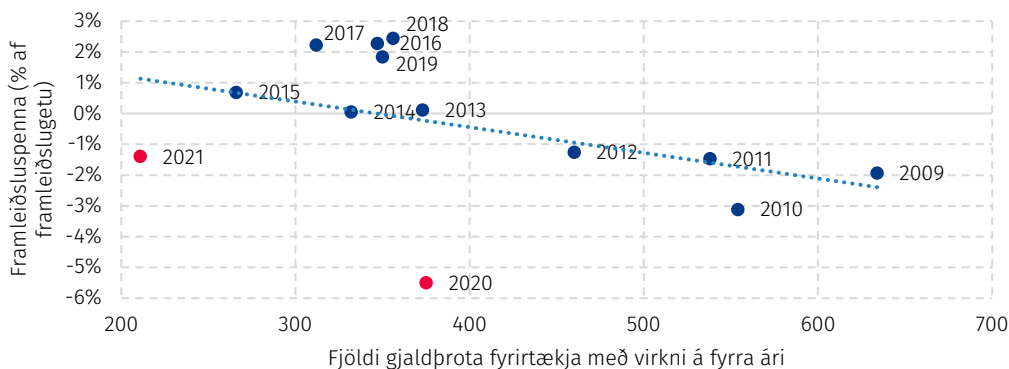
Heimild: Hagstofa Íslands.

Sterk þjóðarútgjöld með öflugri einkaneyslu, ekki síst á grundvelli vaxtar kaupmáttar heimilanna, og hraður bati á vinnumarkaði benda til þess að vel hafi til tekist. Á síðasta ári var kaupmáttur ráðstöfunartekna á mann orðinn þriðjungur hærri en fyrir áratug. Þá bendir lífshjararannsókn Hagstofunnar til þess að hlutfall þeirra heimila sem eiga erfitt með að ná endum saman hafi aldrei verið lægra en árið 2021, enda voru vanskil heimilanna nálægt sögulegu lágmarki.

Mótvægisáðgerðum ríkisfjármálanna var einnig ætlað að varðveita framleiðslugetu hagkerfisins með því að viðhalda tengslum fólks við vinnumarkaðinn og forða óþarfa gjaldþrotum vegna tímabundins vanda og stuðla þannig að sterkari efnahagsbata en ella. Vísibendingu um að þetta hafi tekist má finna í þeirri staðreynd að gjaldþrot fyrirtækja árið 2020 voru mun færri en ætla mætti af skýru línulegu sambandi sem hefur ríkt milli fjölda gjaldþrota og framleiðsluspennu.

## Gjaldþrot voru talsvert færri en búast mátti við

Samband framleiðsluspennu og gjaldþrota



Heimild: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

## 2.2 Efnahagshorfur

Efnahagshorfur á tímabili fjármálaáætlunarinnar ráðast líklega einna helst af úrvinnslu hagkerfisins á afleiðingum faraldursins og aðlögun hagkerfisins að þeim, sem og af áhrifum hækkanði hrávöruverðs og niðurstöðu kjarasamninga. Þá munu fólksflutningar vafalítið áfram setja mark sitt á hagþróunina auk annarra ófyrirsjáanlegra áhrifa af átökum í Evrópu og þróun alþjóðamála. Um hagþróunina ríkir sem fyrr mikil óvissa.

Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands, sem fjármálaáætlunin byggist á, gerir ráð fyrir að hagkerfið leiti hratt í jafnvægisvöxt frá árinu 2023. Spáin lýsir aðlögun hagkerfis að jafnvægi þar sem nýting framleiðsluþátta í ferðaþjónustu eykst, atvinnuleysi minnkar en helst þó nokkuð mikið í sögulegum samanburði samhliða því að vextir hækka til að koma böndum á verðbólgu. Samkvæmt spánni er ekki að vænta viðlíka þensluskeiðs og hefur gjarnan fylgt samdráttarskeiðum í íslensku efnahagslífi.

Gert er ráð fyrir því að verðbólga verði nær 6% árið 2022 en taki að lækka þegar á þessu ári og verði við 2,5% verðbólgu markmiðið frá og með árinu 2024 gangi spá Hagstofunnar eftir. Hver niðurstaðan verður í þeim efnum mun ekki síst ráðast af kjarasamningum.

Þjóðhagsspá Hagstofunnar er eina opinbera spáin sem tekur tillit til nýbirtra og endurskodaðra þjóðhagsreikninga fyrir árin 2020–2021. Enn fremur hefur hún að einhverju marki tekið tillit til þeirra verðlagshækkana og versnandi verðbólguhorfa sem hafa orðið í kjölfar innrásar Rússlands í Úkraínu. Þjóðhagsspá Seðlabankans sem kom út í byrjun febrúar er þó í meginráttum svipuð spá Hagstofunnar. Helst greinir á varðandi viðskiptajöfnuð, en Hagstofan telur að jafnvægi verði á viðskiptum við útlönd á meðan Seðlabankinn gerir ráð fyrir að viðvarandi afgangur árin 2012–2020 hafi snúist í halla. Verðbólga í spá Hagstofunnar er nokkru hærri árið 2022 en leitar fyrr að verðbólgu markmiði. Í báðum spánum er landsframleiðsla árið 2022 orðin meiri en árið 2019 en í spá Hagstofunnar er landsframleiðslan árið 2024 einu prósentustigi minni en í spá Seðlabankans. Stafar það að minni vexti samneyslu og meiri vexti innfluttrar vöru og þjónustu en vöxtur fjárfestingar er nokkru sterkari í spá Hagstofunnar.

Breytingar, %	2021 - ma.kr.	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Einkaneysla .....	1.671	7,6	4,2	3,4	3,0	2,8	2,6	2,5
Samneysla .....	887	1,8	1,1	1,5	1,3	0,8	0,7	0,9
Fjármunamyndun .....	739	13,6	5,0	0,9	1,6	2,7	2,6	2,4
Atvinnuvegafjárfesting .....	429	23,1	6,1	-1,9	2,1	2,2	3,2	2,9
Íbúðarhúsnaði .....	177	-4,4	6,8	9,0	3,7	3,4	3,0	3,1
Opinber fjárfesting .....	132	12,4	-1,0	-1,2	-3,4	3,4	-0,1	-0,7
Útflutningur .....	1.233	12,3	16,0	5,8	4,7	3,1	2,5	2,4
Innflutningur .....	1.302	20,3	12,4	4,9	5,0	2,7	2,4	2,2
Verg landsframleiðsla .....	3.233	4,3	4,6	2,7	2,2	2,4	2,2	2,2
Þjóðarútgjöld .....	3.302	7,2	3,5	2,3	2,3	2,2	2,1	2,1
Vöru- og þjónustujöfnuður, % af VLF .....		-2,1	0,1	0,3	0,5	0,6	0,5	0,6
Viðskiptajöfnuður, % af VLF .....		-2,8	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,1	-0,1
Neysluverðsvísitala .....		4,4	5,9	3,5	2,6	2,5	2,5	2,5
Atvinnuleysi .....		7,7	4,7	4,1	4,0	3,9	3,9	3,8
Laun .....		6,6	6,7	4,6	3,6	3,6	3,5	3,5

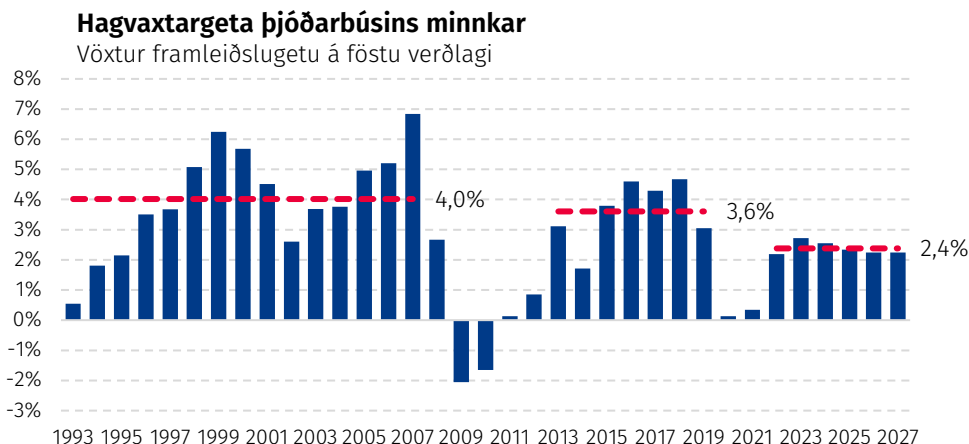
Heimild: Hagstofa Íslands

### 2.2.1 Áhrifaþættir hagvaxtar vaxa hægar en áður

Sá vaxtartaktur sem hagkerfið leitar í samkvæmt þjóðhagsspánni er um einu prósentustigi minni en meðalhagvöxtur síðustu tveggja áratuga fyrir faraldurinn. Hér leggjast saman lækkandi framleiðnivöxtur og hægari aðflutningur vinnuafls samkvæmt spánni en framleiðslugeta hagkerfisins ræðst af fjölda fólks á vinnualdri, vexti fjármagnsstofnsins og framleiðni.

Líkt og komið hefur fram í skýrslu fjármála- og efnahagsráðuneytisins um langtímahorfur<sup>1</sup> hefur hægt á vexti helstu áhrifaþátta langtímahagvaxtar. Einskorðast þessi þróun ekki við Ísland heldur hefur hún einkennt flest þróuð hagkerfi undanfarna áratugi. Einnig hefur hægt á vaxtargetu ýmissa nýmarkaðsríkja, þ.m.t. Kína. Til lengri tíma er líklegt að framleiðslugetan vaxi einnig hægar eftir því sem þjóðin eldist. Samkvæmt miðspá mannföldaspár Hagstofu Íslands fjölga landsmönnum um 16.000 milli 2022 og 2027 sem er helmingi minna en undanfarin fimm ár. Um þessa þróun ríkir mikil óvissa. Meiri aðflutningur vinnuafls og aukin framleiðni geta aukið vaxtargetuna og auðveldað aðlögun opinberra fjármála.

<sup>1</sup> Fjármála- og efnahagsráðuneytið (maí 2021). *Langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum*. [https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Vef-fylgiskjal-s1497-f\\_I.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Vef-fylgiskjal-s1497-f_I.pdf)

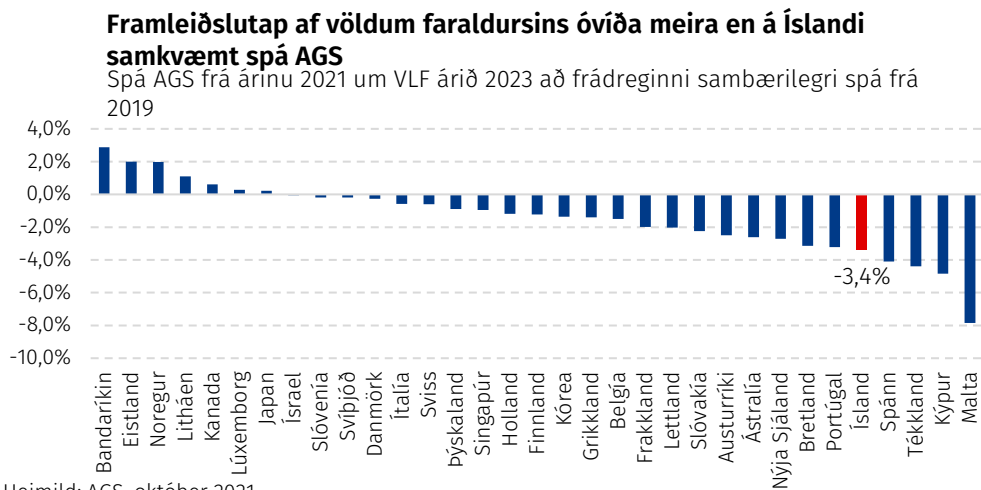


Heimild: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

#### 2.2.2 Framleiðslutap mikið líkt og í öðrum hagkerfum sem reiða sig á ferðaþjónustu

Fjölgun ferðamanna mun ráða miklu um hagþróun næstu missera. Spá Hagstofunnar gerir ráð fyrir að árið 2024 verði erlendir ferðamenn jafnmargir og fyrir faraldurinn og ríflega 2 milljónir fyrir lok spátímans. Á móti vegur að neysla Íslendinga færist úr landi í sama mæli með auknum ferðalögum gangi spáin eftir. Þannig verður framlag utanríkisviðskipta til hagvaxtar aðeins lítillega jákvætt þegar líður á tímabil fjármálaáætlunar.

Þrátt fyrir væntan bata í ferðaþjónustu gera fyrirbyggjandi spár ráð fyrir því að framleiðslutap af völdum faraldursins verði áþekkt því sem spáð er fyrir um önnur ríki sem reiða sig mikið á ferðaþjónustu og þar með að það verði hlutfallslega meira hér en víða í samanburðarríkjum. Myndin hér fyrir neðan sýnir að spá AGS fyrir verga landsframleiðslu hér á landi er 3,4% lægri en spár frá árinu 2019 gerðu ráð fyrir. Framleiðslutapið er enn meira ef miðað er við spár Hagstofu. Ljóst er að framleiðslugeta ferðaþjónustunnar verður nokkuð vannýtt árin 2022 og 2023 gangi spárnar eftir.

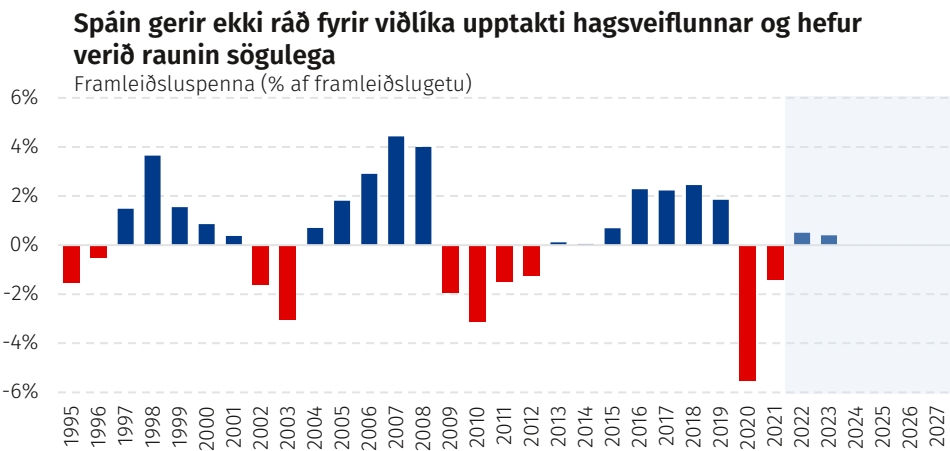


Heimild: AGS, október 2021.

### 2.2.3 Í ljósi sögunnar verður að teljast líklegt að framleiðsluspenna verði meiri

Gangi spá Hagstofunnar eftir er ekki að vænta viðlíka þenslu og gjarnan hefur fylgt samdráttarskeiðum í íslensku efnahagslífi þegar landsframleiðsla hefur verið umfram jafnvægisstig framleiðslugetunnar. Hugsanlega mætti rekja þessa þróun í nærtíma til þess að sérstaklega vel hefur tekist að varðveita framleiðslugetu þjóðarþúsins í faraldrinum og því geti framleiðslugetan vaxið hratt með auknum hagvexti.

Af hagsögunni að dæma eru líkur til þess að landsframleiðslan verði umfram framleiðslugetuna á einhverjum tíma fjármálaáætlunar. Afleiðing þess getur verið hærri hagvöxtur til skemmri tíma sem gætu leitt til meiri vaxtahækkana sem dempa myndu hagvöxt seinna á áætlunartímabilinu. Gengi krónunnar, viðskiptakjör og aðflutningur vinnuafis munu þó ráða miklu um þróunina. Aðhaldssöm ríkisfjármálastefna sem þó styður við vaxandi framleiðslugetu þjóðarþúsins getur unnið með hækkandi hagvexti til millilangs tíma sem myndi samræmast efnahagslegum stöðugleika.



Heimild: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

### 2.2.4 Atvinnuleysisstíg hærra út tímabil fjármálaáætlunar

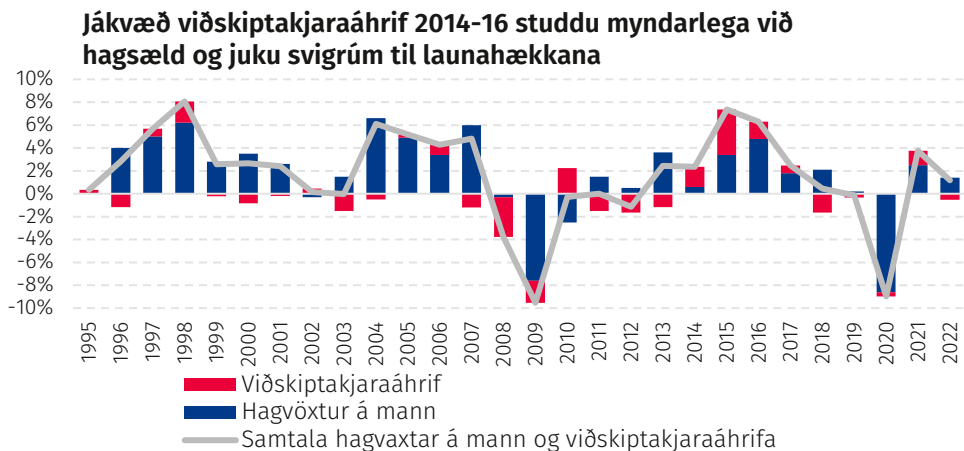
Viðbendingar eru um kerfislegan vanda á vinnumarkaði. Mikil eftirspurn er eftir vinnuafli og margir flytja til landsins í atvinnuleit. Á sama tíma er atvinnuleysi hærra en íslenska hagkerfið hefur átt að venjast, ekki síst meðal erlendra ríkisborgara. Athygli vekur að bæði atvinnuleysi og eftirspurn eftir vinnuafli er mest í greinum sem krefjast lítillar sérhæfingar.

Í þessu felst kerfislegur vandi sem verður líklega ekki leystur með aukinni eftirspurn nema til skamms tíma. Hluta þessa vanda má líklega finna í þróun launakostnaðar. Svigrúm hagkerfisins til launahækkana á hvern vinnandi einstakling ræðst í raun annars vegar af þróun framleiðni og hins vegar af þróun viðskiptakjara, þ.e. þróun verðlags þess sem við flytjum út í samanburði við það sem við flytjum inn. Hækki laun umfram samtölu framleiðnivaxtar og viðskiptakjarabata getur aukningin falist í breyttu hlutfalli þess sem fer í laun annars vegar og arðsemi fyrirtækja hins vegar. Umfram það brýst aukinn launakostnaður fram í verðbólgu eða atvinnuleysi, nema hvort tveggja sé.

Laun hafa ítrekað hækkað umfram það sem samræmist verðstöðugleika. Þrátt fyrir það var verðbólga nærri markmiði Seðlabankans árin 2014–2020. Á þessu tímabili var verðbólga erlendis afar lág, olíuverð lækkaði, krónan styrktist sem lækkaði verð á innfluttum vörum og verð á innlendum útflutningi hækkaði. Þessi jákvæðu viðskiptakjaraáhrif juku óvænt svigrúm hagkerfisins til að takast á við launahækkana án þess að þær hækkuðu verðbólgu eða atvinnuleysi að ráði. Að sama skapi hækkaði hlutfall launa af verðmætasköpuninni af lágu

stigi. Viðskiptakjör versnuðu svo árin 2018–2020 sem dró úr svigrúmi hagkerfisins til að mæta launahækkunum.

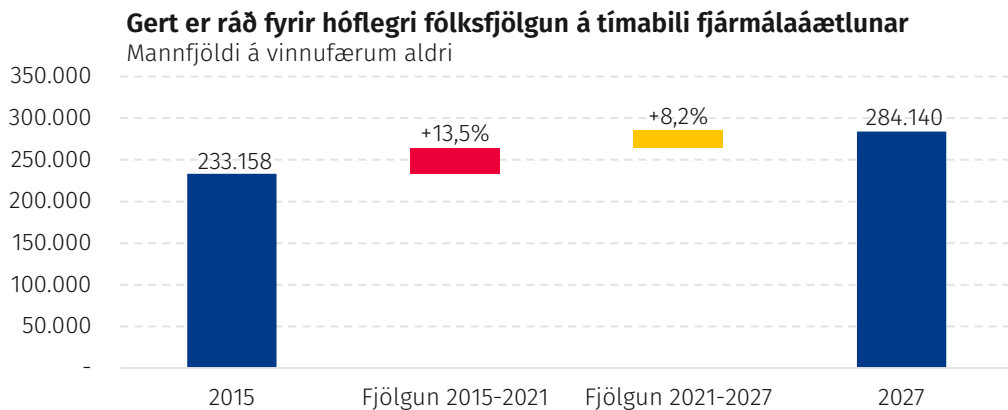
Þjóðhagsspá Hagstofunnar gerir ráð fyrir áframhaldandi viðskiptakjarabata á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Hækkanir hrávöruverðs, ekki síst olíu, í kjölfar innrásar Rússa í Úkraínu gætu hæglega breytt þeirri mynd. Rýrni viðskiptakjör markvert minnkar það enn frekar svigrúm hagkerfisins til launahækkana án þess að verðstöðugleika sé ógnað eða að jafnvægisatvinnuleysi hækki enn. Eins og fjallað er um í bjartsýnni frávikssviðsmynd hér á eftir gæti svigrúm til launahækkana einnig reynst meira en í spá Hagstofunnar, en til þess að svo verði er þó ljóst að þörf er á auknum framleiðnivexti. Aukinn vöxtur tækni- og hugvitsgreina er mikilvægur til þess að svo megi verða.



Spá um viðskiptakjarabata 2022 byggir á neikvæðu fráviksdæmi fjármála- og efnahagsráðuneytisins um viðskiptakjör. Heimild: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneytið.

### 2.2.5 Hagvöxtur og framleiðslugeta gætu vaxið hraðar ef fólksfjölgun reynist vanmetin

Snöggum efnahagsbata eftir mikinn samdrátt efnahagssumsvifa af völdum faraldursins, sem skýrist að hluta af þungu vægi ferðaþjónustu í hagkerfinu, hefur fylgt skortur á vinnuafli. Þeim skorti hefur a.m.k. að hluta verið mætt með aðflutningi vinnuafls.



Heimild: Hagstofa Íslands.

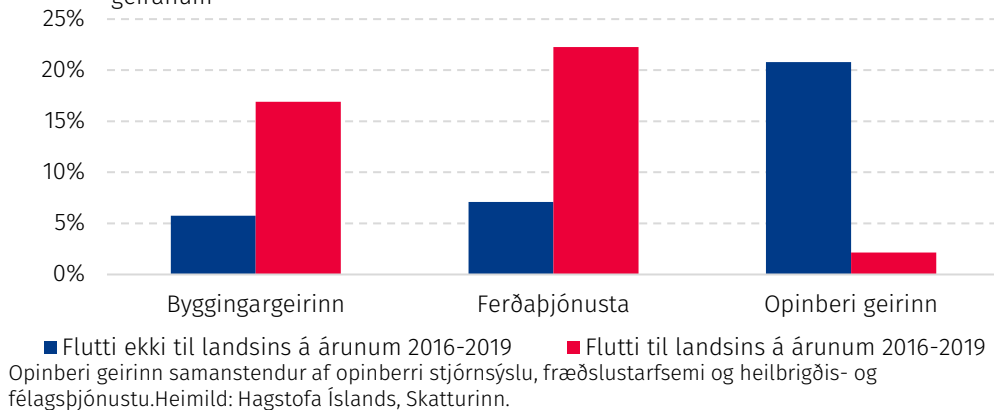


Erlent vinnuafli hefur til þessa ekki síst haft áhrif á umsvif og framleiðslugetu í byggingargeinum og ferðaþjónustu. Í þeim greinum starfa um 40% þeirra sem hafa nýverið flutt til landsins. Á móti vegur að mun hærra hlutfall fólks sem hefur búið hér lengur eða alla tíð starfar í opinbera geiranum.<sup>2</sup> Í öðrum atvinnugreinum er minni munur á þjóðerni starfsfólks. Fyrirnefndu atvinnugreinarnar eru bæði sveiflukennandi og næmari gagnvart sveiflum. Staða fólks sem hefur nýverið flutt til landsins er því um margt viðkvæmari en þess sem bjó hér fyrir. Ljóst er að hátt hlutfall þeirra sem eru á atvinnuleysisráði gæti starfað í ferðaþjónustu, en mikil eftirspurn greinarinnar eftir starfsfólki mun líklega ágerast eftir því sem ferðamönnum fjölga.

Líklegast er að fjórir þættir spili saman við að auka framleiðslugetu ferðaþjónustunnar, þ.e. að atvinnuleysi lækki, vinnuafli flytji til landsins, vinnuafli færast frá öðrum greinum eða að framleiðni aukist í greininni, s.s. með aukinni stærðarhagkvæmni. Spá Hagstofunnar virðist gera ráð fyrir því að tilfærslu- og framleiðniáhrifin verði ráðandi. Verði vinnuafleiftirspurn í greininni hins vegar að verulegu leyti mætt með innflutningi vinnuafli þá gæti hagvöxtur og vöxtur framleiðslugetu hagkerfisins hæglega reynst meiri en spáin áætlar. Við þær aðstæður er líklegt að framleiðslutap af völdum faraldursins verði, þegar upp er staðið, minna en lesa má af nýlegum hagspám.

### Innflytjendur liðkuðu fyrir vaxandi umsvifum í ferðaþjónustu og byggingargeiranum

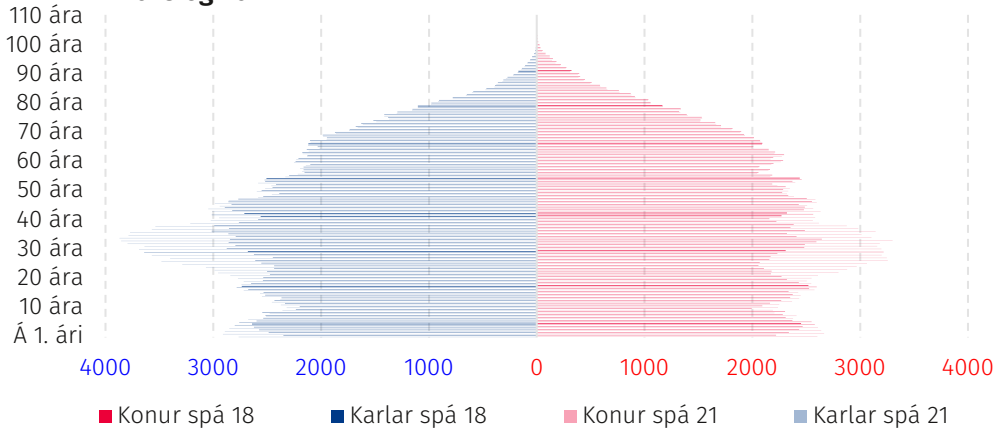
Hlutfall fólks sem starfar í byggingargeiranum, ferðaþjónustu og opinbera geiranum



Aukinn aðflutningur hefur einnig áhrif á aldurssamsetningu landsmanna og þar með á opinber fjármál. Um 90% þeirra sem flutt hafa til landsins að undanförmu eru á vinnufærum aldri; flestir eru á aldrinum 25–40 ára. Þessir miklu fólksflutningar hafa lækkað framfærslu- eða öldrunarbyrði umtalsvert á síðustu tveimur áratugum. Árið 2027, sem er síðasta árið sem fjármálaáætlunin nær til, er t.d. nú gert ráð fyrir að 4,6 einstaklingar verði á vinnufærum aldri fyrir hvern á lífeyrisaldri. Hefur spáin breyst mikið frá árinu 2018 þegar reiknað var með að fjórir yrðu á vinnufærum aldri fyrir hvern aldraðan á þeim tíma.

<sup>2</sup> Til opinbera geirans teljast opinber stjórnsýsla, varnarmál og almannatryggingar, fræðslustarfsemi og heilbrigðisþjónusta.

### Mannfjöldaspá fyrir árið 2027 hefur breyst mikið á milli árunna 2018 og 2021



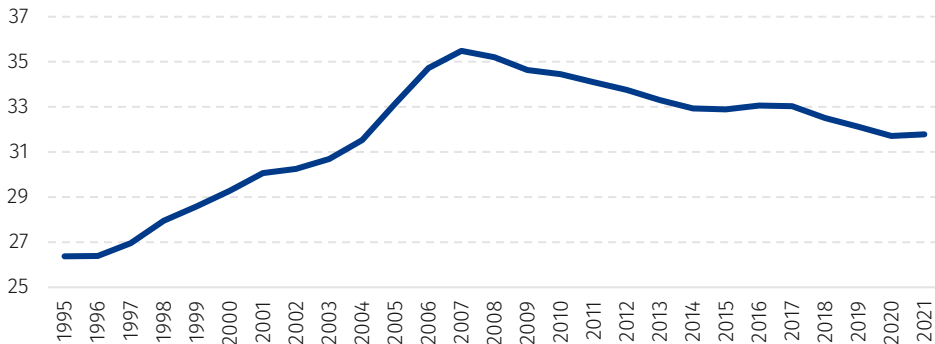
Heimild: Hagstofa Íslands.

#### 2.2.6 Fjárfesting gæti aukist hraðar en spáð er

Það er ekki aðeins hraðari fjölgun ferðamanna sem gæti leitt til meiri efnahagsbata en nú er spáð. Lægri og sveiflukennndari hlutdeild fjárfestingar í landsframleiðslu en í flestum ríkjum OECD frá fjármálahruni hefur leitt til þess að fjármagnsstofn hagkerfisins á hvern íbúa hefur lækkað nær stöðugt síðastliðin 15 ár. Á tímabili fjármálaáætlunarinnar er gert ráð fyrir því að fjárfesting í heild verði nærri meðaltali fyrri aldarfjórðungs þrátt fyrir fjárfestingaráttak stjórnvalda. Lágt fjárfestingarstig dregur úr hagvexti og rýrir vaxtargetu hagkerfisins til lengri tíma.

#### Fjármagnsstofn á mann hefur lækkað stöðugt sl. 15 ár

Fjármagnsstofn á mann á vinnualdri, m.kr.

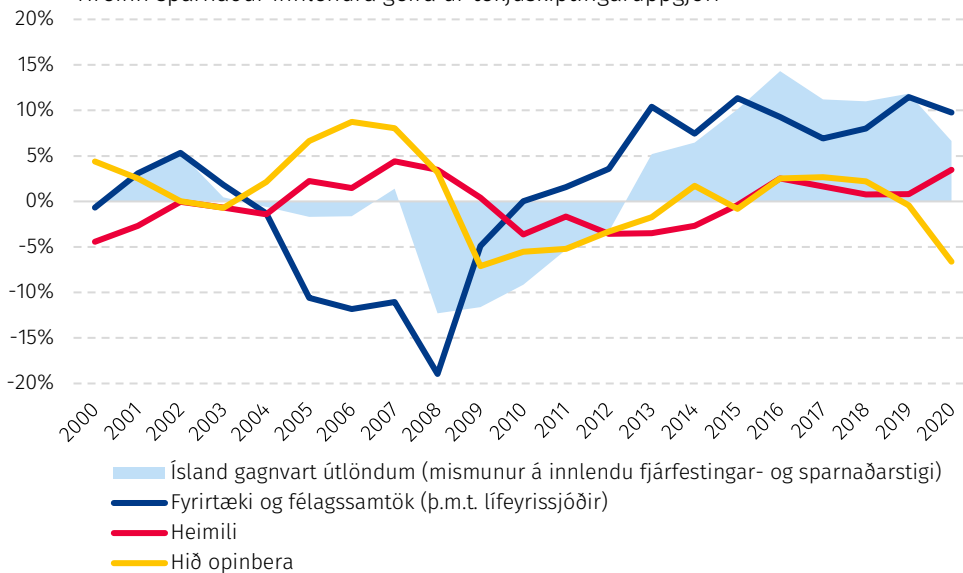


Heimild: Hagstofa Íslands.

Þróttlítill fjárfesting hefur farið saman með háu sparnaðarstigi fyrirtækja og bættri ytri stöðu þjóðarþúsins. Efnahagsreikningar fyrirtækja hafa því styrkst markvert undanfarinn áratug. Sterkari efnahagsreikningar og rúm lausafjárstaða gera fyrirtækjum mögulegt að ráðast í arðbærar fjárfestingar sé útlit fyrir efnahagslegan stöðugleika. Minnkandi sparnaður fyrirtækja gæti dregið úr sparnaði hagkerfisins gagnvart útlöndum. Sterk jákvæð staða hagkerfisins gagnvart útlöndum dregur úr hættunni af þeirri þróun.

## Aukinn sparnaður einkageirans hefur leitt til aukins viðskiptaafgangs

Hreinn sparnaður innlendra geira úr tekjuskiptingaruppgjöri



Heimild: Hagstofa Íslands.

### 2.2.7 Opinber fjármál þurfa að vinna gegn verðbólgu

Verðbólga hefur reynst hærrí og þrálátari bæði hér á landi og erlendis en flestir greiningaraðilar hafa gert ráð fyrir. Að sama skapi hafa verðbólguhorfur næstu mánaða og missera farið versnandi.

Til skemmri tíma getur verðbólga bætt afkomu hins opinbera. Eftir því sem verðbólga reynist þrálátari og verðbólguvæntingar hækka aukast líkur á meiri vaxtahækkunum sem munu að lokum draga úr efnahagsbatanum og þar með bata ríkisfjármálanna. Á smáu myntsvæði eins og Íslandi hafa miklar vaxtahækkningar umfram stærstu hagkerfi heims einnig óæskileg hliðaráhrif í formi aukinna líkinda á innstreymi sveiflukennnds skammtímafjármagns. Meðal annars af þeim ástæðum er mikilvægt að stefna í fjármálum hins opinbera sé almennt aðhaldssamari en í stærri hagkerfum.

### 2.2.8 Efnahagsforsendur hafa ekki versnað og stefnuferlar eru því óbreyttir

Samkvæmt fjármálastefnu fyrir árin 2022-2026 skal birta árlega í fjármálaáætlun mat á frávikum frá upprunalegum efnahagsforsendum stefnunnar og mat á því hvort og í hvaða mæli það hefur áhrif á stefnuferla afkomu og skulda A1-hluta hins opinbera. Heimilt er að aðlaga stefnuferla innan óvissubils fjármálastefnunnar reynist hagþróun og efnahagsforsendur hafa versnað frá upphaflegum forsendum stefnunnar. Óvissubilið sjálf skal jafnframt endurreiknað. Fjallað er um endurreikning þess í kafla 3.

Frávik frá upphaflegum efnahagsforsendum eru óveruleg og hagstæð gagnvart afkomu hins opinbera. Uppsafnaður vöxtur magns vergrar landsframleiðslu á árunum 2021-2026 er 0,4 prósentustigum minni samkvæmt nýrri þjóðhagsspa en þeirri sem lá til grundvallar fjármálastefnu. Aftur á móti er nafnvirði vergrar landsframleiðslu nú talið verða 2% meira

árið 2026 en í fjármálastefnu. Afkoma hins opinbera er lítið eitt betri öll árin 2023-2026 samkvæmt þessari fjármálaáætlun en samkvæmt forsendum fjármálastefnu, að hluta til vegna hagstæðari efnahagsforsenda. Stefnuferlar fjármálastefnu eru því óbreyttir enda hafa efnahagsforsendur ekki versnað.

## 2.3 Hagstjórn í kjölfar faraldursins

### 2.3.1 Dregur úr stuðningi opinberra fjármála við eftirspurn

Eftir gríðarlegan stuðning við eftirspurn í hagkerfinu árið 2020 munu opinber fjármál vinna gegn þenslu og stuðla þannig að efnahagslegum stöðugleika árið 2022 og á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Þessi stefna birtist í því að útgjaldaaukning hins opinbera verði hófleg á næstu árum eftir mikinn útgjaldavöxt undanfarinna ára, ekki síst í heilbrigðis- og velferðarmálum, samhliða því að tekjur vaxa í nokkru meiri mæli með auknum efnahagssumsvifum. Þá er stefnt að endurskipulagningu á skattheimtu af ökutækjum og eldsneyti þannig að hún haldist á svipuðu stigi og hún var að meðaltali á síðasta áratug. Undanfarin ár hafa tekjur ríkissjóðs af ökutækjum og eldsneyti farið lakkandi samhliða umfangsmiklum skattaívilnunum til kaupa á vistvænum bifreiðum og minnkandi eldsneytisnotkun. Nú þegar hefur ríkið fellt niður 25 ma.kr. vegna kaupa á vistvænum bifreiðum sem hefur skilað því að Ísland er meðal fremstu þjóða á heimsvísu í rafbílavæðingu. Þessi þróun er vissulega jákvæð en skapar áskoranir fyrir áframhaldandi fjármögnun samgönguinnviða og ekki getur gengið til lengdar að vaxandi fjöldi þeirra sem nota samgöngukerfið greiði fremur lítið fyrir það.

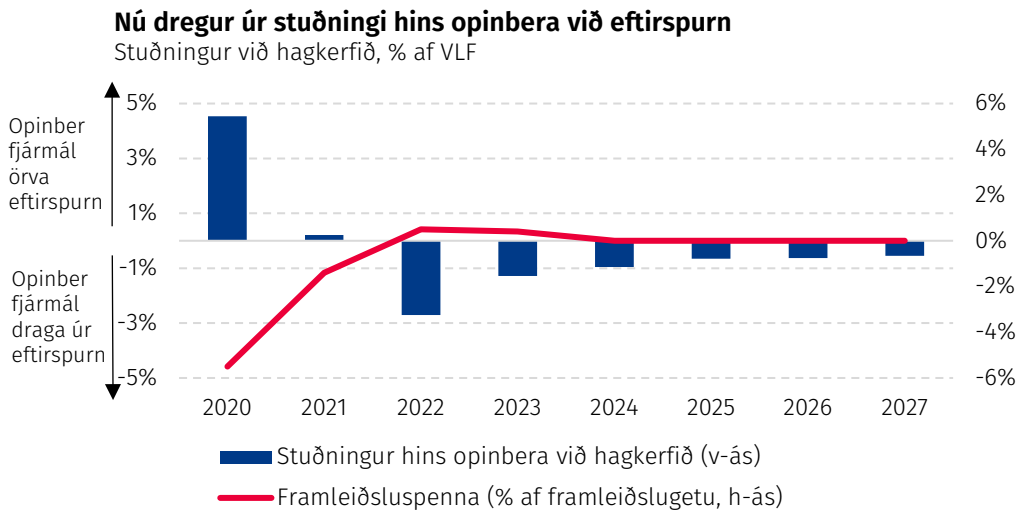
Til þess að tryggja ríkissjóði tekjur til framtíðar er þörf á heildarendurskoðun á fyrirkomulagi við skattlagningu ökutækja og eldsneytis. Sú vinna er nú þegar hafin og mun ljúka á árinu. Nánari umfjöllun er að finna í kafla 4.2. Með þessari stefnumörkun munu opinber fjármál vinna gegn verðbólguþrýstingi sem við núverandi efnahagsaðstæður myndi leiða af auknum ófjármögnuð útgjöldum hins opinbera án þess að það hefði teljandi jákvæð áhrif á umsvif. Meiri ábati er af því að draga úr stuðningi opinberra fjármála í þágu efnahagslegs stöðugleika. Reynsla undanfarinna ára sýnir einnig skýrt fram á mikilvægi þess að dregið sé úr skuldum og að viðnámsþróttur opinberra fjármála sé endurreistur. Stigminnkandi halli hins opinbera á tímabili fjármálaáætlunarinnar mun stuðla að þeirri þróun án þess að efnahagsbatanum sé ógnað. Samkvæmt áætluninni mun draga talsvert hægar úr skuldsetningu hins opinbera en eftir fjármálaáfallið. Drifkraftar breytinga í skuldahlutfalli hins opinbera hafa þó breyst talsvert og allar horfur á að ekki verði þörf á jafn miklu aðhaldi og áður til að draga úr skuldsetningu. Nánar er fjallað um þróun skulda hins opinbera í rammagrein í kafla 3.

Sterk staða opinberra fjármála með lágri skuldsetningu er forsenda þess að ríkissjóður geti dregið úr efnahagslegum kostnaði efnahagsáfalla og tekist á við áskoranir framtíðarinnar. Áætlað er að framlag opinberra fjármála til hagvaxtar hafi numið 5% á árinu 2020 þegar framleiðsluslakinn er áætlaður 5,5%. Stuðningur hins opinbera við hagkerfið var aukinn lítillega á árinu 2021.<sup>3</sup> Árið 2022 var fyrirséð að flestar greinar hagkerfisins myndu starfa nærri fullum afköstum og þá myndi áframhaldandi stuðningur hins opinbera við eftirspurn í

---

<sup>3</sup> Matið tekur ekki inn áhrif aðgerða sem hafa ekki bein áhrif á afkomu hins opinbera, s.s. ríkistryggð lán, skattfrestanir og úttekt séreignarsparnaðar. Auk þessa átti viðbragð stjórnvalda þátt í því að draga úr efnahagslegri óvissu og eru áhrif þessa ennþá óáþreifanlegri.

hagkerfinu frekar stuðla að aukinni verðbólgu en lægra atvinnuleysi. Í ljósi þess er dregið úr stuðningi opinberra fjármála árið 2022, fyrst og fremst með því að sértækar stuðningsaðgerðir vegna faraldursins renna sitt skeið.



Heimild: Fjármála og efnahagsráðuneytið, Hagstofa Íslands.

Eftir mikla hækkun í heimsfaraldrinum verður samneysla hins opinbera á tímabili fjármálaáætlunarinnar vel yfir sögulegu meðaltali eða sem nemur 26% af landsframleiðslu. Samneysla hins opinbera mun vaxa árlega um að meðaltali 1% að raunvirði á tímabilinu. Er það lítið í sögulegum samanburði en samneysla hefur vaxið um að meðaltali 2% árlega það sem af er 21. öldinni.

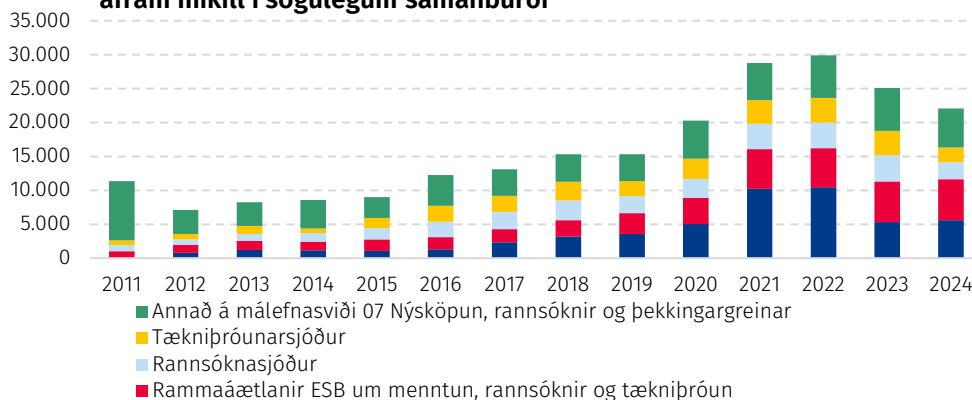
### 2.3.2 Stutt við hagvaxtargetuna og unnið gegn spennu

Þótt dregið verði úr stuðningi opinberra fjármála við eftirspurn í hagkerfinu verður lögð áhersla á að styðja við vaxtargetu hagkerfisins. Í því augnamiði verður hlutfall opinberra fjárfestinga áfram nokkuð hátt, stutt verður við grænar fjárfestingar í gegnum skattkerfið og auknum stuðningi við rannsóknir og þróun verður viðhaldið.

Fjárfesting hins opinbera verður að meðaltali 3,6% af landsframleiðslu á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Því til viðbótar er stefnt að fjárfestingum *Betri samgangna* fyrir um 0,2-0,3% af VLF árlega. Fjárfesting verður þannig talsvert meiri en árin fyrir faraldurinn en nokkuð undir meðaltali frá 1995 sem stafar af því að fjárfesting sveitarfélaganna verður lægri en hún var fyrir fjármálahrunið.

Framlög til rannsókna og þróunar voru aukin verulega í faraldrinum, auk þess sem kraftur var settur í stafvæðingu opinberrar þjónustu. Endurgreiðslur vegna rannsókna og þróunar hafa verið auknar gríðarlega. Gætu þær numið um 15% af tekjuskatti fyrirtækja í ár. Gerð verður úttekt á virkni þess fyrirkomulags, framkvæmd þess og eftirlits með því í samstarfi við Efnahags- og framfarastofnunina (OECD) í ár. Þá er umgjörð skattaafsláttar af tekjum erlendra sérfræðinga í endurskoðun en árið 2020 nýttu 267 erlendir sérfræðingar sér skattaafslátt af tekjum. Hafði þeim fjölgað úr 58 árið 2017. Flestir þeirra hafa starfað við lyfjaframleiðslu, í háskólasamfélaginu og við rannsóknir og þróunarstarf í raunvísindum, verkfræði og líftækni. Talsverður fjöldi sérfræðinga hefur einnig starfað við hugbúnaðargerð og útgáfu tölvuleikja.

### Stuðningur við rannsóknir og nýsköpun hefur stóruaukist og verður áfram mikill í sögulegum samanburði



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið.

#### 2.3.3 Heimilin draga úr sparnaði og greiðslubyrði íbúðalána hækkar

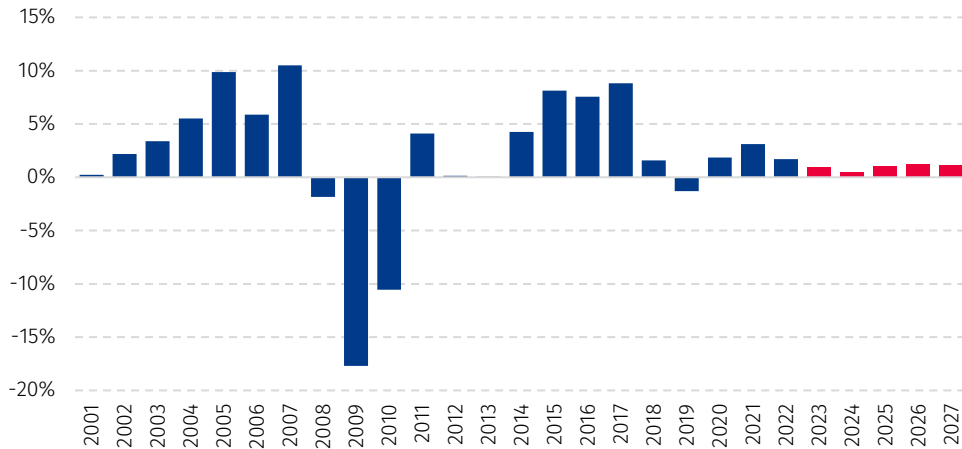
Samkvæmt spá Hagstofunnar má ætla að kaupmáttur ráðstöfunartekna vaxi að meðaltali um 1% á árunum 2023–2027. Er það minni vöxtur en undanfarin þrjú ár þegar hann var að meðaltali um 2% árlega. Heimilin munu á sama tíma ganga á sparnað sem hefur byggst upp í faraldrinum. Bankainnstæður heimila jukust um 115 ma.kr. árið 2020 og námu þá sem samsvarar ríflega 60% af ráðstöfunartekjum þeirra. Aukning í innstæðum var hlutfallslega mest hjá lægri tekjufundum. Þessu til viðbótar jókst verðbréfaeign heimila um 70 ma.kr.

Lágir vextir frá árinu 2020 hafa einnig auðveldað heimilum aðgengi að lánsfjármagni sem þau hafa einkum nýtt til fjármögnunar á húsnæði. Fjallað er um húsnæðismarkaðinn í rammagrein 1.

Nú þegar vextir fara hækkandi eykst greiðslubyrði húsnæðislána frá sögulegu lágmarki sínu árið 2020. Vanskilatölur gefa þó ekki til kynna að greiðsluvandi heimili fari vaxandi. Í lok árs 2021 hafði vanskilahlutfallið lækkað frá upphafi faraldursins og er nú bæði lágt í sögulegu samhengi og í alþjóðlegum samanburði. Þótt hækkandi greiðslubyrði muni koma niður á skuldsettari heimilum ættu heimilin á heildina litið að hafa svigrúm til að mæta hækkandi vaxtakostnaði eins og Seðlabankinn segir í riti sínu, Fjármálastöðugleiki. Þar ættu umbætur á veitingu íbúðalána og stjórnþæki Seðlabankans að draga úr áhættu heimila og fjármálakerfisins. Með minni stuðningi hins opinbera við eftirspurn og launahækkunum sem eru reistar á undirliggjandi hagþróun má draga úr þörf Seðlabankans fyrir frekari vaxtahækkunir.

### Hóflægur vöxtur kaupmáttar ráðstöfunartekna

Breyting í kaupmætti ráðstöfunartekna á mann



Heimild: Hagstofa Íslands.

#### 2.3.4 Verðmætasköpun á breiðari grunni

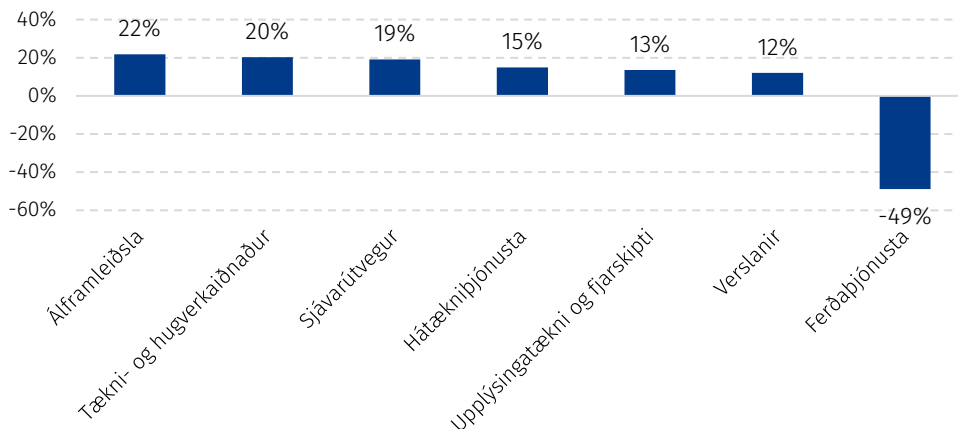
Stuðningi við rannsóknir og þróun í gegnum sjóði og skattkerfið hefur m.a. verið ætlað að styðja við framleiðnivöxt og fjölga undirstöðum hagkerfisins. Greina má vísbendingar um vöxt í greinum sem ættu sérstaklega að njóta þessarar stefnu. Þannig hefur útflutningur hugverkaiðnaðar<sup>4</sup> aukist um 50% frá árinu 2018. Greinin samanstendur af margvíslegum fyrirtækjum sem selja ólíka þjónustu erlendis en sérleyfi í lyfjaiðnaði hafa gjarnan verið fyrirferðarmikil. Þá óx velta tækni- og hugverkaiðnaðar um 20% á árunum 2018–2021 þegar leiðrétt hefur verið fyrir verðlagsbreytingum. Velta í hátækniþjónustu hefur sömuleiðis vaxið ört. Þá hefur launagreiðendum í tækni- og hugverkaiðnaði, hátækniþjónustu, upplýsingatækni og fjarskiptum fjölgað um ríflega 300 á þremur árum og eru nú ríflega 18% af öllum laungreiðendum í viðskiptahagkerfinu. Til samanburðar eru laungreiðendur í ferðaþjónustu 12%.

Vöxtur hugverkaiðnaðar leggst við bættu afkomu stóriðju og sjávarútvegs sem hafa notið góðs af hækkanði verði á alþjóðamörkuðum og auknum fiskveiðikvóta. Fiskeldi hefur þó vaxið hraðar en aðrar greinar. Hafa útflutningstekjur greinarinnar þrefaldast frá árinu 2018. Vöxturinn kemur þó af lágum grunni og stóð greinin aðeins að baki um 3% af heildarútflutningi á árinu 2021.

<sup>4</sup> Hugverkaiðnaður nær hér yfir eftirfarandi flokka þjónustuútflutnings: gjöld fyrir notkun hugverka ót.a., fjarskipta-, tölvu- og upplýsingaþjónustu, rannsókn- og þróunarþjónustu, menningar- og afþreyingarþjónustu, arkitekta-, verkfræði-, vísinda- og aðra tækniþjónustu. Notast er að hluta við bráðabirgðatölur Hagstofu svo tölunum ber að taka með fyrirvara fyrir árið 2021.

### Talsverður vöxtur stærstu greina utan ferðapjónustu

Veltauaukning 2021 m.v. árið 2018, fast verðlag



Meðtaldar eru atvinnugreinaflokkar sem standa baki a.m.k. 5% af heildarveltu í hagkerfinu.  
Heimild: Hagstofa Íslands.

#### 2.3.5 Loftslagsbreytingar munu hafa áhrif á hagþróun

Í lok tímabils fjármálaáætlunar verður meðalhitastig á jörðinni rúmlega 0,1 gráðu hærra en í dag og 1,4 gráðum hærra en á seinni hluta 19. aldar samkvæmt niðurstöðum nýrrar skýrslu milliríkjanefndar Sameinuðu þjóðanna um loftslagsmál.<sup>5</sup> Eftir því sem lengra líður án fullnægjandi aðgerða á heimsvísu verður erfiðara fyrir heimsbyggðina að ná markmiði Parísarsamningsins um að takmarka hnatthlýnun við 1,5 gráður. Þar með aukast líkur á miklum varanlegum kostnaði af völdum loftslagsbreytinga og að grípa þurfi til enn róttækari og kostnaðarsamari aðgerða í loftslagsmálum en nú er stefnt að. Aukið vægi hugvitsgreina í útflutningi, sem ekki reiða sig í jafnmiklum mæli á náttúruauðlindir og jarðfnaeldsneyti og t.d. sjávarútvegur og ferðapjónusta, minnkar þá áhættu sem að þjóðarbúinu steðjar að þessu leyti.

#### 2.4 Frávikssviðsmyndir

Eins og fjallað er um hér fyrir framan ríkir margvísleg óvissa um hagþróunina sem leiðir til óvissu um framvindu opinberra fjármála. Til þess að fanga áhrif nokkurra mikilvægra óvissuþátta eru hér birtar niðurstöður tveggja frávikssviðsmynda um efnahagshorfur. Ekki er tekin afstaða til þess hversu líkleg sú þróun er sem í sviðsmyndunum felst en þær varpa ljósi á samhengi hagþróunar og opinberra fjármála. Fjallað er um afkomuþróun hins opinbera í sviðsmyndunum í kafla 3.1.

##### 2.4.1 Svartsýn sviðsmynd: Meiri hækkanir hrávöruverðs og minni alþjóðahagvöxtur

Stríðið í Úkraínu hefur leitt til mikilla sveiflna í hrávöruverði og aukinnar svartsýni um alþjóðlegar efnahagshorfur. Í svartsýnu sviðsmyndinni eru könnuð áhrif þess ef stríðið leiðir

<sup>5</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change. (2022). *Climate Change 2022. Impacts, Adaptation and Vulnerability. Summary for Policymakers.*



til meiri hækkunar á verði olíu og annarrar innfluttrar hrávöru, minni alþjóðlegs hagvaxtar og meiri áhættufælni en samkvæmt grunnspánni. Í upphafi árs 2022 var verð á Brent-hráolíu um 80 dollarar á tunnu en það hækkaði verulega í kjölfar innrásarinnar og var hæst 130 dollarar á tunnu snemma í mars. Í grunnspánni er gert ráð fyrir að olíuverð verði að meðaltali um 40% hærra árið 2022 en á fyrra ári en í sviðsmyndinni er gert ráð fyrir tvöföldun olíuverðs milli ára, sem samsvarar því að olíuverð hækki í 150 dollara á tunnu, og að það haldist þar út spátímann. Verð á annarri hrávöru hækkar einnig til samræmis. Þá er gert ráð fyrir því að heimsframleiðsla verði 1–1,5% minni á spátímanum en samkvæmt grunnspánni. Gert er ráð fyrir því að samspil þessara þátta leiði til þess að 200.000 færri ferðamenn sæki landið heim á hverju ári en í grunnspánni.

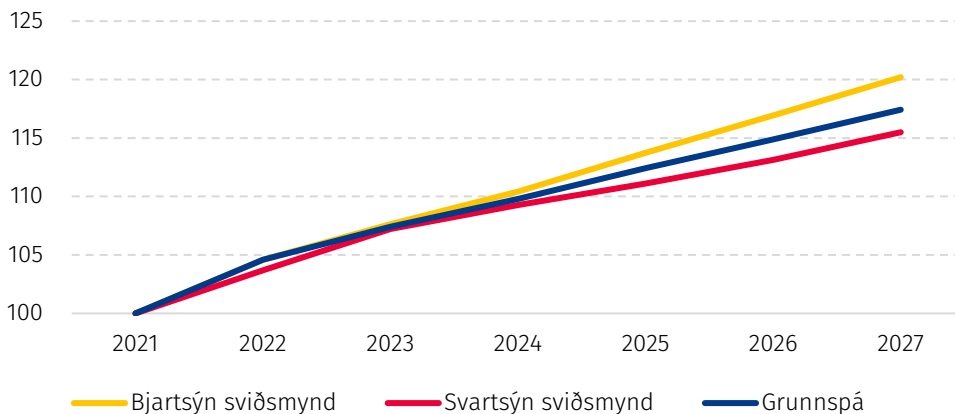
Í sviðsmyndinni eykst verðbólga meira á næstu misserum en samkvæmt grunnspá og yrði að meðaltali um 6,5% á yfirstandandi ári. Stýrivextir þurfa því að hækka meira. Atvinnuleysi er lítillaga meira og kaupmáttur ráðstöfunartekna dregst saman á spátímanum í stað þess að aukast eins og í grunnspánni. Vöxtur einkaneyslu er lítill 2023–2026, eða 0–1% á ári, en eykst í lok spátímans. Verg landsframleiðsla er alls 1,6% minni í lok spátímans en samkvæmt grunnspá eða sem nemur 220 ma.kr. að nafnvirði.

#### 2.4.2 Bjartsýn sviðsmynd: Meiri framleiðnivöxtur og aukinn tækni- og hugvitstengdur útflutningur

Eins og fjallað er um að framan hefur vöxtur í tækni- og hugvitsgreinum verið hraður. Eftir því sem greinin stækkar verður þessi þróun mikilvægari í þjóðhagslegu samhengi. Í bjartsýnu sviðsmyndinni eru könnuð áhrif af jákvæðari forsendum um vöxt tiltekinna flokka tækni- og hugvitstengds útflutnings sem nam um 13% af heildarútflutningi árið 2021. Nánar tiltekið er gert ráð fyrir því að þessi útflutningur vaxi um 12% á ári í samanburði við 1–3% í grunnspánni. Til viðbótar er gert ráð fyrir jákvæðari forsendum um framleiðnivöxt. Í grunnspánni er gert ráð fyrir því að framleiðni vinnuafis vaxi um 0,8% á ári á tímabili áætlunarinnar. Þetta er lítill vöxtur í sögulegum samanburði en þó í samræmi við þá staðreynd að framleiðnivöxtur er talinn hafa farið minnkandi á alþjóðavísu. Í sviðsmyndinni er gert ráð fyrir því að framleiðnivöxtur á tímabili fjármálaáætlunar verði einu staðalfráviki meiri en í grunnspánni, eða 2% á ári. Væri það nærri meðaltali undanfarinna þriggja áratuga.

#### Um 350 ma.kr. munar á VLF í sviðsmyndunum í lok spátímans

Verg landsframleiðsla, 2021 = 100



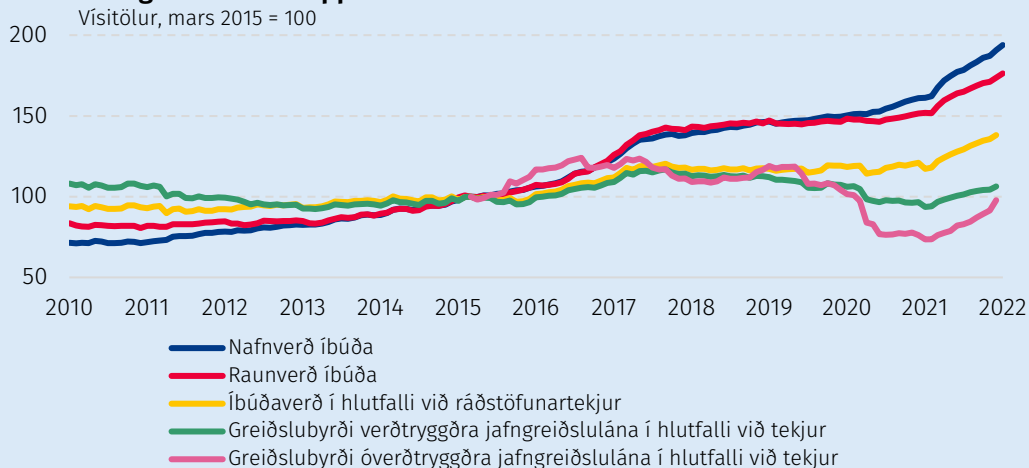
Í sviðsmyndinni leiðir aukinn framleiðnivöxtur til þess að meira svigrúm er til launahækkana en ella. Kaupmáttur ráðstöfunartekna á mann er því um 5% meiri í lok tímabils fjármálaáætlunarinnar en í grunnspánni og einkaneysla 4% meiri eða sem nemur 100 ma.kr. Útflutningur er 6% meiri en í grunnspánni og verg landsframleiðsla um 2,5% meiri í lok tímabils áætlunarinnar.

### Rammagrein 1 – Hækkun fasteignaverðs

Mikil hækkun fasteignaverðs frá upphafi faraldursins hefur komið greiningaraðilum á óvart. Frá upphafi árs 2020 hefur íbúðaverð á landsvísu hækkað um 29% og raunverð íbúða um 16%. Þróunin skýrist ekki síst af lækkun vaxta á íbúðalánum, sérstaklega óverðtryggðum lánum samhliða dræmum vexti í framboði nýrra íbúða. Þrátt fyrir hækkun vaxta og íbúðaverðs að undanfögnu var greiðslubyrði nýrra óverðtryggðra jafngreiðslulána á breytilegum vöxtum enn þá lægri í upphafi árs 2022 en árin 2016–2019 að teknu tilliti til íbúðaverðs og í hlutfalli við tekjur. Greiðslubyrði verðtryggðs jafngreiðsluláns á föstum vöxtum var nálægt meðaltali árána 2010–2019 á þennan mælikvarða. Hækkun raunverðs íbúða á Íslandi sker sig ekki úr í samanburði við nágrannalönd.

Aðrir þættir sem hafa ýtt undir hækkun íbúðaverðs eru einkum hækkun ráðstöfunartekna ásamt því sem smekkur og þarfir fólks fyrir húsnæði virðast hafa breyst sem m.a. endurspeglast í mikilli eftirspurn eftir sérbyli. Mikil eftirspurn eftir húsnæði hefur valdið því að íbúðum á sölusíðum hefur fækkað hratt. Sú þróun eykur enn á verðþrýsting. Á sama tíma er fjöldi nýbyggðra íbúða nokkuð undir hápunkti ársins 2020. Uppbygging er þó enn mikil í sögulegum samanburði.

#### Þótt íbúðaverð hafi hækkað hratt voru sumar verðkennitölur nálægt meðaltali í upphafi árs



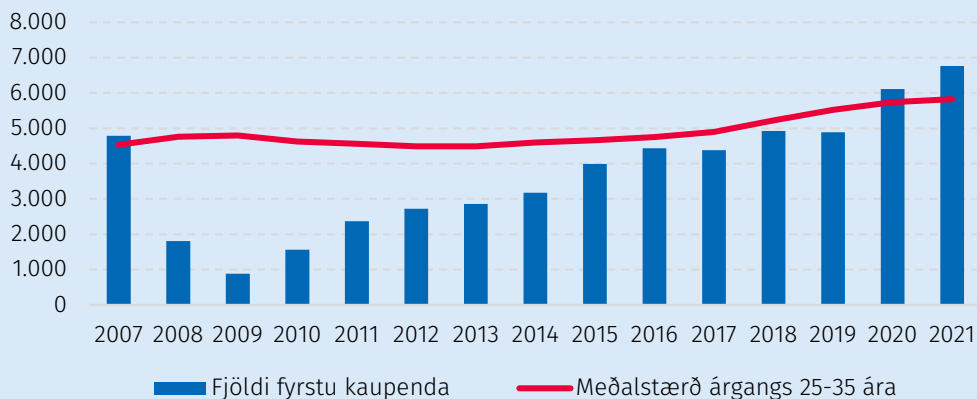
Heimild: Þjóðskrá Íslands, Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneytið. Greiðslubyrði lána miðast við íbúðaverð á hverjum tíma. Árstíðaleiðréttar ráðstöfunartekjur samkvæmt þjóðhagsuppgjöri, án vaxtagjalda. Vöxtur ráðstöfunartekna á 4. ársfjórðungi 2021

Það tekur talsverðan tíma fyrir íbúðaverð að bregðast við breyttum efnahagsaðstæðum og samkvæmt rannsóknum er líklegt að húsnæðisverð hækki áfram hafi það hækkað mikið á undangengnu ári. Samkvæmt rannsókn Alþjóðagreiðslubankans kemur um eða innan við

helmingur af áhrifum vaxtalækkana á raunverð húsnæðis fram á fyrstu tveimur árunum eftir lækkunina.<sup>6</sup> Ástæðurnar kunna m.a. að liggja í kostnaði tengdum húsnæðisviðskiptum. Hækkun húsnæðisverðs getur komið af stað sjálfnærandi þróun þar sem aukið veðrymi húsnæðiseigenda eykur kaupgetu þeirra. Þetta kann að skýra hvers vegna húsnæðisverð hækkar enn hratt þótt nokkuð sé liðið frá því að vaxtalækkanir tóku enda.

Hækki íbúðaverð hratt umfram laun er hætt við því að erfiðara verði fyrir þá sem eru utan markaðarins að safna fyrir útborgun í íbúð. Á móti vegur að lækkun vaxta gerði tilteknum hópi kleift að kaupa íbúð sem hafði e.t.v. nægan sparnað en ónæga greiðslugetu áður. Þá jókst sparnaður sem hlutfall af ráðstöfunartekjum í faraldrinum. Fyrir leigjendur kann hækkun launa umfram leiguverð að hafa aukið sparnaðargetu. Auk þess var byrjað að veita hlutdeildarlán í lok árs 2020 en með þeim geta fyrstu kaupendur eignast íbúð með minna eigin fé en á almennum markaði. Um 7.000 manns keyptu sína fyrstu íbúð árið 2021, þar af um 400 með hlutdeildarláni, og hafa ekki verið fleiri frá upphafi mælinga. Það bendir til þess að þeir þættir sem hafa auðveldað fyrstu kaup hafi vegið þyngra undanfarið en þættir sem hafa torveldað þau. Fyrstu kaupendur eru að meðaltali um 30 ára sem er um einu ári yngri en fyrir áratug síðan.

### Fyrstu kaup hafa ekki verið fleiri í hlutfalli við fjölda ungs fólks frá upphafi mælinga



Heimild: Þjóðskrá Íslands, Hagstofa Íslands.

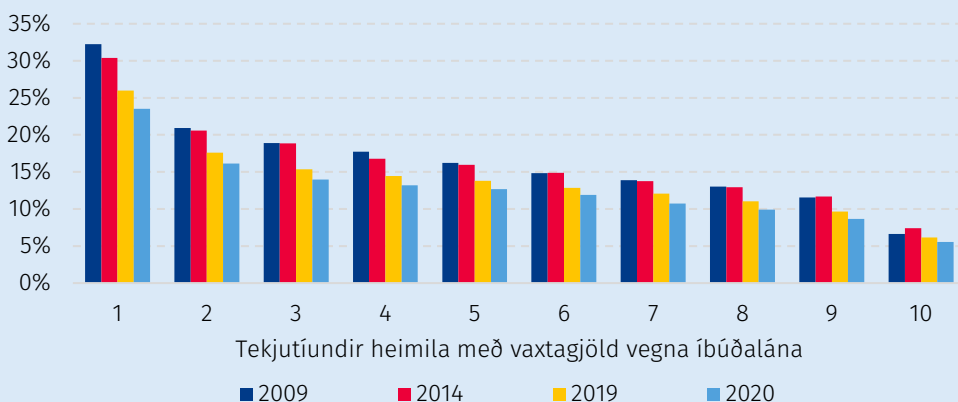
Hækkun stýrivaxta undanfarna mánuði hefur áhrif á greiðslubyrði íbúðalána. Mest eru áhrifin á óverðtryggð lán með breytilegum vöxtum en hlutdeild þeirra meðal útistandandi íbúðalána hefur aukist úr 19% í 31% á tveimur árum. Greiðslubyrði nýrra óverðtryggðra lána með breytilegum vöxtum og jafngreiðsluskilmálum til 40 ára er nú um þriðjungji hærri hjá stærstu viðskiptabönkunum en þegar vextir voru lægstir og mun aukast frekar ef vextir halda áfram að hækka.

<sup>6</sup> Sutton, G., Mihaljek, D. og Subelyte, A. (2017). *Interest rates and house prices in the United States and around the world*. Bank for International Settlements.

Hækkun vaxta á sér þó stað frá sögulega lágu stigi og það sama á við um byrði vaxtakostnaðar hjá heimilum. Hlutfall vaxtakostnaðar af ráðstöfunartekjum hefur lækkað meðal allra tekjuhópa á undanförunum árum og það sama á við um hlutfall heimila sem greiða yfir 15% af ráðstöfunartekjum í vaxtagjöld. Tölur um þetta úr álagningarskrá ná til ársins 2020 en þá lækkaði vaxtabyrði heimila mikið eins og sést á meðfylgjandi mynd. Verðbætur sem leggjast á höfuðstól teljast ekki til vaxtagjalda á myndinni og því er lækkun heildarkostnaðar við íbúðalán enn meiri en myndin sýnir í ljósi þess hversu mikið hlutdeild óverðtryggðra lána, þar sem verðbótahluti vaxtakostnaðar er staðgreiddur, hefur aukist. Miðað við þróun vaxta er líklegt að vaxtabyrði hafi verið svipuð eða lægri árið 2021. Flest heimili geta því mætt hækkun vaxta á íbúðalánunum.

### Byrði vaxtakostnaðar hefur farið lækkandi meðal allra tekjuhópa

Vaxtagjöld vegna íbúðalána sem hlutfall af tekjum



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið. Vaxtagjöld að frádrögnum vaxtabótum. Tölurnar ná til heimila með meiri vaxtagjöld en 50.000 kr. á ári og hærri tekjur á mann en sem nemur miðgildi greiðslna örorkubóta (fyrir árið 2020 nemur það 200 þús. kr. á mánuði).

## Rammagrein 2: Tekjudreifing og hagstjórn

Tekjudreifing hefur umtalsverða þýðingu fyrir efnahagsumsvif hagkerfisins í heild. Ástæðuna má rekja til þess að tekjulægri heimili spara lægri hluta tekna sinna en tekjuhærrí heimili. Þetta hefur mikilvæga þýðingu fyrir hagstjórn, bæði til skamms og langs tíma.

Til skamms tíma felur þetta í sér að þegar hagkerfið er í niðursveiflu eru tilfærslur og endurdreifing tekna til viðkvæmra hópa, s.s. þeirra tekjulægri eða þeirra sem hafa veik tengsl við vinnumarkaðinn, ekki aðeins til þess fallnar að bæta efnahagslega stöðu þeirra sem þeim tilheyrja heldur styðja þær einnig við eftirspurn og umsvif í hagkerfinu í heild. Líkt og rakið er í megintexta kaflans er eftirspurn sterk nú um mundir og slaki í hagkerfinu sem myndaðist við útbreiðslu faraldursins líklega þegar horfinn. Auknar tilfærslur til lágtekjuhópa þyrfti því að fjármagna með meiri hækkun skatta en samsvarar fjárhæð tilfærslanna ef koma á í veg fyrir að tilfærsluútgjöld auki enn á heildareftirspurn.

Til lengri tíma felur þetta í sér að jöfn tekjudreifing er til þess fallin að draga úr þeim sveiflum sem hagkerfið verður fyrir. Lítil og opin hagkerfi, líkt og hið íslenska, eru að jafnaði

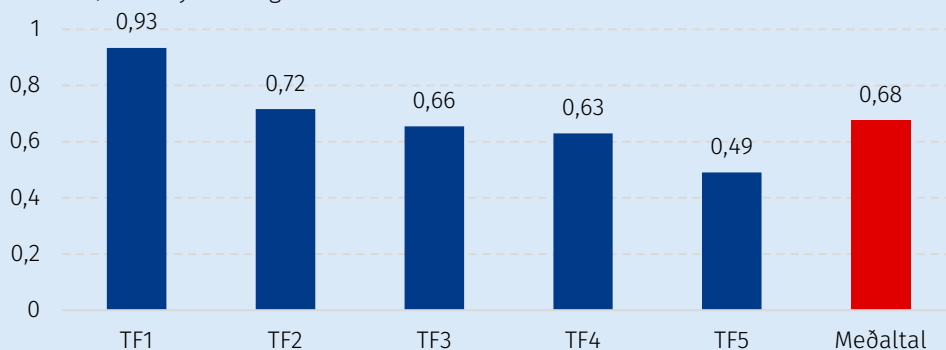
viðkvæmari fyrir ýmiss konar skellum en stærri ríki, enda er hagvöxtur hér á landi sveiflukenndari en í flestum stærri iðnríkjum. Tekjudreifingin á Íslandi er hins vegar mjög jöfn, bæði í alþjóðlegu og sögulegu samhengi, sem hvoru tveggja dregur úr stærð hagsveiflna og verndar viðkvæma hópa við áhrifum hennar.

Athuganir fjármála- og efnahagsráðuneytisins benda til þess að tekjulægri heimili ráðstafi hærri hluta óvæntra viðbótartekna í neyslu en tekjuhærri heimili, sem spara stærri hluta þeirra. Heimili í neðri hluta tekjudreifingarinnar hafa m.ö.o. hærri jaðarneysluhneigð en heimili í efri hluta tekjudreifingarinnar.

Þetta hefur mikilvæga þýðingu fyrir hagstjórn. Til að mynda felur þetta í sér að ytri skellir sem hagkerfið verður fyrir hafa minni áhrif á lífskjör heimila eftir því sem tekjudreifing hagkerfisins er jafnari, að gefnum heildartekjum hagkerfisins. Þá leiðir af þessu að tilfærslur til viðkvæmra hópa, hvort sem um ræðir sértækar eða sjálfvirkar ráðstafanir í ríkisfjármálum, við efnahagsáfall vernda ekki aðeins fjárhag þessara sömu hópa heldur geta haft jákvæð eftirspurnaráhrif á hagkerfið í heild.

### Tekjulægri heimili verja stærri hluta viðbótartekna í neyslu en tekjuhærri heimili

Jaðarneysluhneigð heimila



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Hagstofa Íslands. TF táknar tekjufimmting. TF1 vísar þannig í 20% tekjulægstu heimilin, TF2 í næstu 20% og svo koll af kolli.

Matið á jaðarneysluhneigð heimila sem birtist í myndinni að ofan byggir á gögnum úr skattframtölum árána 2005–2019. Tekið skal fram að jaðarneysluhneigðin breytist líklega yfir hagsveifluna. Sú staðreynd að jaðarneysluhneigð fellur með tekjum bendir til þess að hún kunni að vera lág í uppsveiflum, þegar tekjur allra heimila eru hærri, en hærri í niðursveiflum, þegar tekjur allra heimila eru hlutfallslega lægri.<sup>7</sup> Það felur í sér að áhrif útgjaldaráðstafana í ríkisfjármálum á efnahagssumsvif eru meiri í niðursveiflum en þegar hagkerfið starfar nálægt jafnvægi, líkt og nú um mundir.

#### Áhrif ráðstafana í opinberum fjármálum á heildareftirspurn

Ólík jaðarneysluhneigð tekjuhópa felur í sér að ráðstafanir í opinberum fjármálum sem auka tilfærslur og endurdreifingu tekna til tekjulægri heimila eru til þess fallnar að auka

<sup>7</sup> Þrátt fyrir þetta benda athuganir ráðuneytisins til þess að jaðarneysluhneigð heimilanna hafi lækkað í niðursveiflunni sem fylgdi fjármálahruninu 2008.

heildareftirspurn í hagkerfinu, umfram það sem leiddi af því að tilfærslunum væri dreift jafnt á öll heimili landsins. Til útskýringar eru hér framkvæmdar fimm tilraunir sem allar ganga út frá því að hið opinbera auki tilfærsluútgjöld um sem nemur 1% af samanlögðum ráðstöfunartekjum heimila.<sup>8</sup> Tilraunirnar eru eftirfarandi:

1. Tilfærslurnar dreifast jafnt á öll heimili og eru fjármögnuð með skuldsetningu hins opinbera.
2. Tilfærslurnar dreifast jafnt á neðstu tvo tekjufimmtungana og eru fjármögnuð með skuldsetningu.
3. Tilfærslurnar dreifast jafnt á efstu tvo tekjufimmtungana og eru fjármögnuð með skuldsetningu.
4. Tilfærslurnar dreifast jafnt á neðstu tvo tekjufimmtungana og eru fjármögnuð með sköttum á efstu þrjá tekjufimmtungana.
5. Tilfærslurnar dreifast jafnt á efstu tvo tekjufimmtungana og eru fjármögnuð með sköttum á neðstu þrjá tekjufimmtungana.

Taflan að neðan sýnir vöxt heildarneyslu sem leiðir af framangreindum ráðstöfunum. Hún sýnir að eftirspurnaráhrif ráðstafananna er meiri eftir því sem þær einblína meira á þá hópa sem hafa lægsta jaðarneyslunheigð, þ.e. þá hópa sem hafa lægstar tekjur. Vöxtur heildarneyslu í tilraun 1 er 0,68%, sem er bein afleiðing þess að jaðarneyslunheigð heimila samkvæmt framangreindu mati er 0,68 (rauð súla í mynd að ofan). Með öðrum orðum, þegar tekjur heimila vaxa um 1.000 kr. ráðstafar meðalheimili 680 kr. í neyslu. Með því að beina millifærslunni alfarið á neðstu tvo tekjufimmtungana, líkt og gert er í tilraun 2, má auka vöxt heildarneyslu í 0,87%. Sé sú millifærsla fjármögnuð með skattheimtu á efstu þrjá tekjufimmtungana verður vöxtur heildarneyslu riflega þrefalt minni, eða 0,24%. Tilraunir 4 og 5 sýna að tilfærslur og endurdreifing tekna til tekjuhæstu fimmtunganna leiðir til minni vaxtar heildarneyslu en sambærilegar tilfærslur og endurdreifing tekna til tekjulægstu fimmtunganna. Vöxtur heildarneyslu í tilraun 4 er 0,59% og heildarneysla dregst saman um 0,22% í tilraun 5.<sup>9</sup>

**Tafla 1: Vöxtur heildarneyslu eftir tilraunum**

<i>Tilraun 1</i>	<i>Tilraun 2</i>	<i>Tilraun 3</i>	<i>Tilraun 4</i>	<i>Tilraun 5</i>
0,68%	0,87%	0,59%	0,24%	-0,22%

Ásamt því að veita mikilvægar upplýsingar inn í mat á eftirspurnaráhrifum útgjalda- og skattkerfisbreytinga þá fela framangreindar niðurstöður í sér, líkt og rakið var í upphafi rammagreinarinnar, að tekjudreifing, sem er óviða jafnari en hér á landi, hefur áhrif á eftirspurn í hagkerfinu í heild. Þá gefa þær einnig vísbendingu um að áhrifamáttur fjármálastefnu hins opinbera sé meiri í niðursveiflum, þegar tekjur flestra heimila eru

<sup>8</sup> Tilraunirnar fylgja aðferðafræði í Jappelli & Pistaferri (2014).

<sup>9</sup> Þann fyrirvara verður að gera við niðurstöðurnar í töflu 1 að ekki er tekið tillit til heildarjafnvægisáhrif sem felast m.a. í áhrifum skattheimtu og tekna á atvinnu. Því ber að túlka niðurstöðurnar sem efri mörk á áhrifum framangreindra ráðstafana í opinberum fjármálum á vöxt heildarneyslu.

hlutfallslega lágur og jaðarneysluhneigðin því há, en í uppsveiflum. Hlutfallslega há jaðarneysluhneigð lágtekjuhópa felur enn fremur í sér að auknar tilfærslur til lágtekjuhópa þyrfti að fjármagna með meiri hækkun skatta en samsvarar tilfærslunum ef hið opinbera á ekki að auka enn á eftirspurn í hagkerfinu. Þetta samhengi er mikilvægt að hafa í huga við aðstæður hárrar verðbólgu og hækkandi vaxta.

### 3 Fjármál hins opinbera og opinberra aðila

**EFNAHAGS-  
AÐGERÐIR  
HAFA SKILAÐ  
ÁRANGRI**

**Samanlagður halli** hins opinbera árin 2020–2022 **er um 200 ma.kr. minni** en áætlað var í upphafi faraldursins.

Dregið verður úr hallarekstri og **söfnun skulda** sem % af VLF verður **stöðvuð fyrir árslok 2026**.

Hægt verður að **virkja fjármálareglur** að nýju **frá árinu 2026**.

- Efnahagslegar mótvægisáðgerðir hafa skilað árangri og mildað efnahagslegan samdrátt undanfarin tvö ár. Sá árangur endurspeglast í minni hallarekstri og skuldsetningu en óttast var í upphafi faraldursins og jákvæðari efnahagshorfum. Hallarekstur hins opinbera er engu að síður sá annar mesti í lýðveldissögunni og ljóst að talsverðan tíma mun taka að byggja aftur upp fyrri styrk opinberra fjármála.
- Megin hagstjórnarmarkmið ríkisstjórnarinnar er að styðja við áframhaldandi lífsskjrabata, stuðla að efnahagslegum stöðugleika og tryggja að hækkun skulda hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu stöðvist eigi síðar en í árslok 2026.
- Við núverandi aðstæður þegar dregur hratt úr framleiðslulaka í hagkerfinu er framlag opinberra fjármála að auknum stöðugleika sá að útgjalda- og skattastefnu hins opinbera verði hagað á þann veg að hún verði ekki þenslu- og verðbólguhvetjandi. Þannig er dregið úr stuðningi hins opinbera við eftirspurn í hagkerfinu sem stuðlar að því að stefnumörkun í opinberum fjármálum og peningamálastefnan gangi í takt.
- Ríki og sveitarfélög munu á komandi árum draga úr hallarekstri sínum þannig að afkoma hins opinbera fari frá því að vera í halla um rúmlega 5% af VLF á yfirstandandi ári í að vera innan við 1% af VLF í lok tímabilsins. Skuldir hins opinbera staðnæmast þá við um 44% af VLF.
- Með lagasetningu um tímabundið lengra hlé frá tölulegum fjármálareglum var stjórnvöldum veitt nauðsynlegt svigrúm til að aðlaga opinberu fjármálin að áhrifum kórónuveirufaraldursins. Áætlunin stuðlar að því að reglurnar geti gengið í gildi aftur frá og með árinu 2026.

#### 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 hafa þær það hlutverk 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 ber við mótun og framfylgd fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Þau fela þar með í sér 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 lögunum kveðið á um **tölusett skilyrði um afkomu, skuldahlutfall og skuldapróun**. 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.

Með lagasetningu í árslok 2020 var tölulegu skilyrðunum vikið til hliðar til ársloka 2025 til að gefa stjórnvöldum nægilegt svigrúm til að bregðast við efnahagslegum afleiðingum kórónuveirufaraldursins (sjá í rammagrein 3). Grunnildi laganna, ásamt yfirlýstu markmiði stjórnvalda um að stöðva hækkun hlutfall skulda af VLF fyrir árslok 2026, verða meginleiðarljós stefnumörkunar á næstu árum þangað til tölulegu skilyrðin taka aftur gildi. Þá er í gildi samþykkt fjármálastefna árin 2022–2026 sem grundvölluð er á þessari stefnumörkun.

### Rammagrein 3: Töluleg skilyrði taka aftur gildi árið 2026

Efnahagsleg áhrif heimsfaraldursins hafa leitt til verulegra áskorana fyrir regluverk opinberra fjármála hér á landi sem víða erlendis. Þessar áskoranir hafa ekki síst komið fram gagnvart tölulegum fjármálareglum sem yfir 100 ríki höfðu tekið upp fyrir árslok 2021.<sup>1</sup> Flest þessara ríkja hafa í gildi fleiri en eina reglu og er þar helst um að ræða sambland af afkomu- og skuldareglu. Ríki hafa brugðist með ólíkum hætti við þeim áskorunum sem falist hafa í áhrifum faraldursins fyrir þessar fjármálareglur. Þau hafa þannig ýmist vikið tímabundið frá reglunum með sérstakri lagasetningu eða með því að virkja sérákvæði í gildandi lögum, breytt tölulegum markmiðum eða farið í breytingar á regluverki opinberra fjármála. Hér á landi var farin sú leið við endurskoðun fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 að víkja reglunum til hliðar í þrjú ár, þ.e. árin 2020–2022, líkt og lögin heimila. Því til viðbótar var ákveðið með sérstakri lagasetningu að gera tímabundið lengra hlé á tölulegu skilyrðunum til ársloka 2025. Með þessum breytingum var talið að stjórnvöld hefðu nægan sveigjanleika og svigrúm til að aðlaga opinber fjármál að afleiðingum efnahagsáfallsins. Að öðrum kosti var fyrir séð að ráðast hefði þurft í umfangsmiklar ráðstafanir sem gætu dregið úr þrótti efnahagsbatans og jafnvel unnið gegn markmiðum um minni hallarekstur.

<sup>1</sup> Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/01/21/Fiscal-Rules-and-Fiscal-Councils-512128>

Reglurnar taka að óbreyttu aftur gildi í ársbyrjun 2026 en það felur eftirfarandi í sér:

1. **Afkoma hins opinbera má ekki vera í meiri halla en 2,5% af VLF frá og með árinu 2026 og þá þarf heildarafkoman að vera í jafnvægi á hverju fimm ára tímabili eftir það – fyrst árin 2026–2030.** Samkvæmt áætluninni þá verður afkoma hins opinbera vel fyrir innan 2,5% reglunnar en áætlaður halli á rekstri hins opinbera nemur 1% af VLF á árinu 2026 og 0,7% á árinu 2027. Til að uppfylla fimm ára afkomuregluna mun afkoma hins opinbera á árunum 2028–2030 þurfa að vera jákvæð sem nemur 0,6% af VLF að meðaltali.
2. **Skuldir hins opinbera mega ekki vera umfram 30% af VLF.** Samkvæmt forsendum áætlunarinnar þá stefnir í að skuldahlutfallið verði 44% af VLF í árslok 2026. Við það skuldastig virkjast skuldalækkunarreglan sbr. lið 3.
3. **Sá hluti skuldahlutfallsins sem er umfram skuldaregluna þarf að lækka um 1/20 (5%) að meðaltali á ári á hverju þriggja ára tímabili frá og með árinu 2026.** Það felur t.a.m. í sér að á árunum 2026–2028 þurfa skuldir að lækka um 0,7% af VLF á ári að meðaltali til að uppfylla skilyrði laganna.

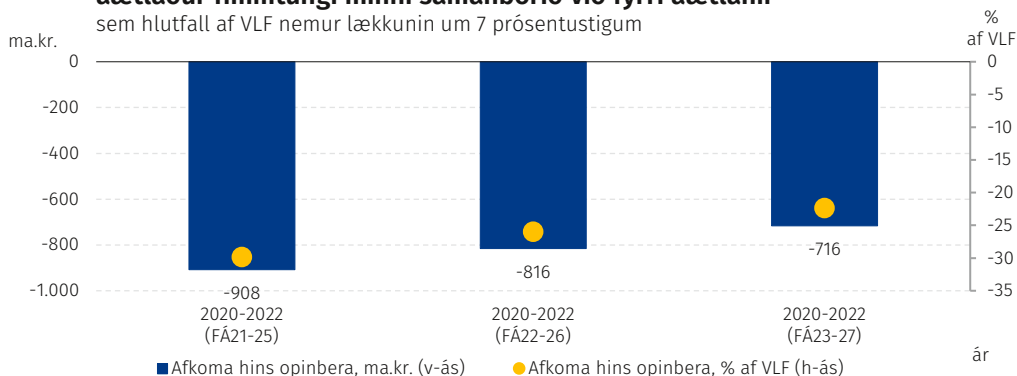
Lagabreytingin kvað einnig á um breytt hlutverk fjármálaráðs. Meginhlutverk ráðsins hefur verið að meta hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi grunngildum og tölulegu fjármálaeignum laganna. Á meðan tölulegum skilyrðum laganna hefur verið vikið til hliðar mun ráðið ekki leggja mat á framfylgd þeirra en mun þó áfram leggja mat á hvort stefnumörkun stjórnvalda uppfylli grunngildi laganna. Hið breytta hlutverk fjármálaráðs felst í því að á meðan tölulegu skilyrðin eru óvirk skal ráðið í umsögnum sínum til þingsins leggja mat á það hvort yfirlýst markmið stjórnvalda í opinberum fjármálum og framfylgd þeirra muni gera kleift að tölulegu fjármálaeignum taki aftur gildi frá og með árinu 2026. Mat á slíkum áformum verður þá tímabundið annar mælikvarði á árangur við stjórn opinberra fjármála. Í því mati felst mikilvægt aðhald fyrir stjórnvöld við stefnumörkun sína.

### *3.1.1 Meginmarkmið stjórnvalda hafa verið skýr og skilað árangri*

Meginmarkmið stjórnvalda í hagstjórn og opinberum fjármálum á tímum kórónuveirufaraldursins hafa verið skýr og skilað árangri. Stjórnvöld hafa þannig stutt tímabundið við eftirspurn í hagkerfinu á sama tíma og framleiðslugeta þess er styrkt og unnið að því að stöðva hækkun skuldasöfnunar í hlutfalli við VLF. Vel hefur tekist til við að verja hagkerfið með markvissri beitingu ríkisfjármála fyrir þeirri niðursveiflu sem varð vegna faraldursins. Samdráttur í hagkerfinu hefur verið minni en sviðsmyndir gerðu ráð fyrir og fjárhagsstaða heimila og margra fyrirtækja verið sterk, sem birtist meðal annars í því að kaupmáttur heimilanna hefur vaxið og gjaldþrotum ekki fjölgað í þeim mæli sem búast mátti við líkt og fjallað er um í kafla 2. Þá hefur hallarekstur og skuldasöfnun hins opinbera ekki aukist í þeim mæli sem reiknað hafði verið með. Óhjákvæmilega hefur ríkt mikil óvissa um efnahagsþróunina og þróun opinberra fjármála frá því faraldurinn hófst. Fyrstu áætlanir gerðu ráð fyrir að uppsafnaður hallarekstur hins opinbera árin 2020–2022 gæti numið ríflega 900 milljörðum króna eða sem svarar til nálægt 30% af VLF. Slíkt áfall hefði verið nálægt stærðargráðu afleiðinga bankahrunsins en uppsafnaður hallarekstur árunum 2008–2010 nam ríflega 30% af VLF. Samkvæmt núverandi horfum um afkomu hins opinbera er áætlað að uppsafnaður halli árunum verði gríðarlegur eða meira en 700 milljarðar króna. Það er þó um 200 milljörðum minna en fyrri áætlanir höfðu gert ráð fyrir.

## Uppsafnaður hallarekstur hins opinbera árin 2020-2022 er nú áætlaður fimmtungi minni samanborið við fyrri áætlanir

sem hlutfall af VLF nemur lækkunin um 7 prósentustigum

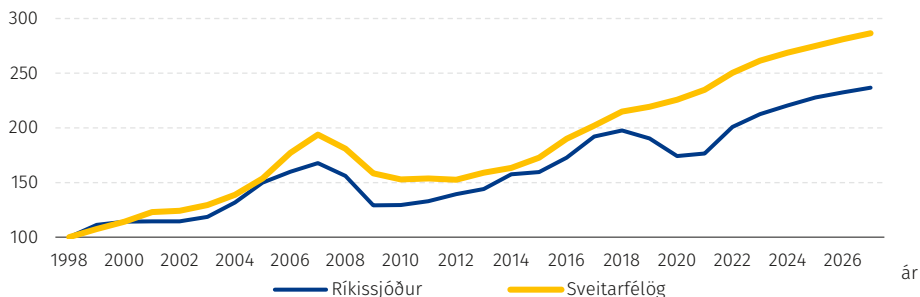


Minni hallarekstur birtist einnig í því að skuldaaukning og fjármögnunarþörf ríkis og sveitarfélaga hefur reynst mun minni en upphaflega var reiknað með. Þannig er skuldaaukningin nú áætluð þriðjungur minni en í upphafi faraldursins fyrir árin 2020–2022 en upphaflega var gert ráð fyrir um tæplega 1.000 milljarða skuldaaukningu þessi þrjú ár. Auk bættrar afkomu ríkis og sveitarfélaga má rekja minni skuldaaukningu til sölu á hluta ríkisins í Íslandsbanka sem var ekki gert ráð fyrir í fjármálaáætlun árána 2021–2025 sem lögð var fyrir Alþingi haustið 2020.

Hinar kröftugu mótvægisáðgerðir stjórnvalda, sem hafa nær alfarið farið í gegnum ríkissjóðs, ásamt virkni sjálfvirku sveiflujafnarana hafa átt sinn þátt í því að hagkerfið hefur dregist minna saman en óttast var í upphafi. Þá hefur eðli áfallsins og afleiðingar þess, í bland við áhrif mótvægisáðgerða stjórnvalda, haft áhrif á það hvernig dreifing áfallsins hefur verið gagnvart ríki og sveitarfélögum. Þrátt fyrir sögulega mikið efnahagsáfall þá hafa tekjur sveitarfélaga haldið áfram að vaxa. Má rekja þá þróun til sterks útsvarstofs og hækkunar fasteignaverðs sem endurspeglast í hærri fasteignasköttum. Á sama tíma þá lækkuðu tekjur ríkissjóðs verulega árin 2020 og 2021 samanborið við árið 2019.

## Tekjur sveitarfélaga hafa haldið áfram að vaxa þrátt fyrir kórónuveirufaraldurinn

Vísitala, tekjur\* að raunvirði 1998=100



\* án einskis og óreglulegra tekna

Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Þrátt fyrir að útlit sé fyrir að hagkerfið sé komið yfir erfiðasta hjallann eftir kórónuveirufaraldurinn og að horfur í fjármálum ríkis og sveitarfélaga hafi vænkast nokkuð frá því sem fyrri áætlanir gerðu ráð fyrir þá biða stjórnvöldum áfram áskoranir við að koma opinberum fjármálum aftur á réttan kjöl.

### 3.1.2 Ábyrg hagstjórn og stöðvun skuldasöfnunar í forgrunni stefnumörkunar í opinberum fjármálum

Á hagvaxtarskeiðinu sem lauk með kórónuveirufaraldrinum náðist að koma jafnvægi á fjármál ríkissjóðs og hins opinbera og hélst afkoman nálægt jafnvægi árin 2014–2018. Á þeim uppgangstímum var auknum tekjum ríkis og sveitarfélaga að miklu leyti varið til uppbyggingar efnislegra og samfélagslegra innviða sem setið höfðu á hakanum eftir afleiðingar bankahrunsins 2008. Þegar kórónuveirufaraldurinn hófst var mörkuð sú efnahagsstefna sem fylgt hefur verið eftir sl. tvö ár að nýta opinberu fjármálin til að stíga ölduna og reyna eftir fremsta megni að milda efnahagsáfallið. Hefur það leitt til hallareksturs og aukinnar skuldsetningar sem nemur mörg hundruð milljörðum króna eins og kom fram í kaflanum hér að framan. Í framangreindri stefnumörkun vógust á grunngildi um efnahagslegan stöðugleika og sjálfbærni opinberra fjármála til skemmri og lengri tíma.

Ábyrg hagstjórn er í forgrunni þeirrar fjármálastefnu sem Alþingi samþykkti í febrúar sl. og fylgt er eftir með þessari fjármálaáætlun. Mikilvægt er að á komandi árum verði staðinn vörður um þann árangur sem þegar hefur náðst og styðja við stöðugleika í hagkerfinu. Við núverandi aðstæður felst stefnumörkun í opinberum fjármálum í því að ríki og sveitarfélög styðji við efnahagslegan stöðugleika og að fjárhagslegur styrkur opinberra fjármála verði endurheimtur eftir mikinn hallarekstur og skuldaaukningu án þess að efnahagsbatanum verði stefnt í hættu. Til að ná settum markmiðum hafa stjórnvöld sett sér það markmið í gildandi fjármálastefnu að dregið verði úr hallarekstri hins opinbera á tímabili fjármálaáætlunarinnar og að stöðva hækkun skulda hins opinbera í hlutfalli af vergri landsframleiðslu eigi síðar en árið 2026. Ríki og sveitarfélög munu því leitast við að haga útgjalda- og skattastefnu sinni á þann veg að hún verði ekki þenslu- og verðbólguhvetjandi nú þegar dregur hratt úr framleiðsluslaka. Þá er einnig gengið út frá þeirri forsendu að ef tekjur reynast vera talsvert umfram þær forsendur sem lágu til grundvallar fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar þá yrði sá tekjubati nýttur til að draga úr lántökubörf. Þannig verði auknum tekjuauka ekki varið til nýrra og aukinna útgjalda enda myndi slíkt hafa í för með sér aukinn eftirspurnar- og verðbólguþrýsting. Þá hefur á útgjaldahlið verið horft til þeirrar forsendu að raunvöxtur útgjalda verði hóflegur á áætlunartímabilinu þannig að útgjöldin vaxi ekki umfram vöxt landsframleiðslunnar. Slík stefnumörkun felur enn fremur í sér að fjármögnun nýrra eða aukinna verkefna mun að stærstum hluta þurfa að fara fram með breyttri forgangsöröðun og bættri nýtingu fjármuna.

Líkt og fjallað er um í greinargerð áætlunarinnar þá hafa afkomu- og skuldahorfur ríkis og sveitarfélaga batnað frá þeirri áætlun sem lá til grundvallar við vinnslu fjármálastefnunnar fyrir árin 2022–2026. Bættar afkomuhorfur felast fyrst og fremst í umtalsverðum breytingum á tekjuhlið fyrir yfirstandandi ár sem hefur áfram jákvæð áhrif næstu ár. Þrátt fyrir batnandi horfur er áfram útlit fyrir samfelldan og umtalsverðan hallarekstur á tímabilinu og vaxandi skuldir í lok tímabilsins. Bjartari horfur með umtalsverðum bata á tekjuhliðinni gerir það þó mun viðuráðanlegra að stöðva hækkun skuldahlutfallsins, færa afkomu hins opinbera að því stigi sem samrýmist markmiðum fjármálastefnu og tryggja að hinar tölusettu fjármálaeignir geti tekið aftur gildi árið 2026. Þótt meginmarkmiðið um stöðvun skuldasöfnunar nái út fyrir kjörtímabil þessarar ríkisstjórnar mun hún engu að síður þurfa á næstu árum að vinna að framgangi stefnumörkunarinnar með trúverðugum og raunsæjum hætti.

Að stöðva hækkun skuldahlutfallsins er einungis fyrsta varðan í átt að sjálfbærni opinberra fjármála. Ekki verður hægt að láta staðar numið þar heldur mun á árunum þar á eftir vera áframhaldandi þörf á að byggja aftur upp fyrri styrk og viðnámsþrótt opinberra fjármála. Það verður fyrst og fremst gert með bættum rekstri hins opinbera og öflugum hagvexti en ekki verður hægt að stóla á einskíptis eða tilfallandi tekjur til að bæta stöðu hins opinbera. Tryggja þarf að afkomu- og skuldaþróun ríkis og sveitarfélaga uppfylli tölusettu

fjármálaeignar eftir að þær taka að nýju gildi og þá þurfa ríki og sveitarfélög að vera í stakk búin til að geta mætt framtíðaráföllum og einnig framtíðaráskorunum, s.s. fyrrisjáanlegum auknum kostnaði vegna öldrunar þjóðarinnar.

### 3.1.3 Afkomu- og skuldahorfur samanborið við markmið fjármálastefnu 2022–2026

Fjármálastefna fyrir árin 2022–2026 hefur það leiðarljós að hækkun á skuldum hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu stöðvist á árinu 2026. Í stefnunni felst að afkoma hins opinbera verði ekki í meiri halla en 7% af VLF á yfirstandandi ári og að afkoman batni ár frá ári þannig að hallinn verði ekki meiri en 1% af VLF árið 2026. Þannig verði afkoma hins opinbera í lok tímabils stefnunnar með þeim hætti að vöxtur hlutfalls skulda af landsframleiðslu stöðvist. Í stefnunni er jafnframt tilgreint hámark skulda hins opinbera á tímabilinu. Þannig gerir stefnan ráð fyrir að skuldir hins opinbera verði ekki hærrí en 43,5% af VLF árið 2022 og að þær hækki ekki umfram 51,5% af VLF í lok tímabilsins. Rétt er að minna á að markmið stefnunnar fela í sér lágmark fyrir afkomuþróun og hámark fyrir skuldaþróun milli ára en að útfærsla í árlegri fjármálaáætlun kann því að sýna hagfelldari niðurstöðu á gefnu ári.

Eins og rakið er nánar í kafla 2 þá hafa efnahagshorfur glæðst eftir því sem efnahagsleg áhrif heimsfaraldursins gefa eftir. Frá því að markmið fjármálastefnu voru sett hefur uppfærð þjóðhagsspá og endurmetin tekjuáætlun hins opinbera, sem tekur mið af m.a. nýjustu upplýsingum um innheimtu skatta, leitt til þess að afkomu- og skuldahorfur hins opinbera hafa batnað. Þessi bati leiðir til þess að meginviðfangsefni fjármálastefnunnar um að draga úr halla hins opinbera þar til hann verður ekki umfram 1% af VLF árið 2026 verður ekki jafn krefjandi og áður var óttast. Þótt bættar efnahagshorfur og ráðdeild í útgjöldum dugi að mestu til að þessu markmiði verði náð þá þarf lítilliga meira að koma til. Miðað við núverandi spár og horfur um afkomu og skuldir þarf að bæta afkomu hins opinbera um 9 ma.kr. á ári frá og með árinu 2024 eða 36 ma.kr. uppsafnað til ársins 2027 umfram þann bata sem yrði að óbreyttu. Í áætluninni er gert ráð fyrir að þessar ráðstafanir komi að fullu fram hjá ríkissjóði og að ekki verði þörf fyrir ráðstafanir hjá sveitarfélögum. Umfang þessara ráðstafana er umtalsvert lægra en í gildandi fjármálaáætlun sem gerði ráð fyrir 34 ma.kr. árlegum ráðstöfunum hins opinbera árin 2023–2025 eða 102 ma.kr. uppsafnað. Þannig er umfangið sem nú er gert ráð fyrir nær hjartarsýnu sviðsmynd þeirrar áætlunar og jafnframt hefur reynst mögulegt að færa innleiðingu þeirra aftar um eitt ár. Í samhengi heildarumfangs hins opinbera er núverandi stig ráðstafana óverulegt og vel viðráðanlegt eða innan við 2% af veltu hins opinbera uppsafnað í lok tímabilsins.

Í töflunni hér að neðan er sýnd áætluð afkoma ríkissjóðs,<sup>2</sup> sveitarfélaga og hins opinbera árin 2022–2026 í samanburði við gildandi fjármálastefnu. Gert er ráð fyrir að afkoma hins opinbera batni umtalsvert á tímabilinu og fari úr yfir 180 ma.kr. halla eða sem nemur rúmlega 5% af VLF á þessu ári og verði hallinn um 45 ma.kr. eða 1% af VLF árið 2026. Slík afkomuþróun er innan þeirra markmiða sem sett voru í gildandi fjármálastefnu og talsvert fyrir innan markmið stefnunnar á fyrri hluta tímabilsins bæði hvað varðar afkomuþróun ríkis og sveitarfélaga.

<sup>2</sup> Framsetning fjármála hins opinbera byggist á alþjóðlegum hagskýrslustaðli, svonefndum GFS-staðli (Government Finance Statistics), frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum. Með ríkissjóði er í textanum átt við A1-hluta ríkissjóðs. Nánar er fjallað um A2- og A3- hluta ríkissjóðs ásamt samstæðuuppjörri A-hluta ríkissjóðs í heild í viðauka 1.

### Afkomuhorfur hins opinbera samanborið við markmið fjármálastefnu

Afkoma, ma.kr.	2022	2023	2024	2025	2026
<b>I. Hið opinbera</b>					
Heildartekjur .....	1.430	1.545	1.641	1.738	1.823
Heildargjöld .....	1.614	1.670	1.728	1.800	1.868
<b>Afkoma .....</b>	<b>-183</b>	<b>-125</b>	<b>-87</b>	<b>-62</b>	<b>-45</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>-5,1</b>	<b>-3,3</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,0</b>
Fjármálastefna .....	-7,0	-4,8	-3,6	-2,4	-1,0
Frávik % af VLF .....	1,9	1,5	1,4	0,9	0,0
Óvissubíl .....		-1,5	-2,0	-2,5	-3,0
<b>II. Ríkissjóður</b>					
Heildartekjur .....	1.000	1.085	1.157	1.230	1.291
Heildargjöld .....	1.158	1.196	1.232	1.281	1.328
<b>Afkoma .....</b>	<b>-158</b>	<b>-111</b>	<b>-76</b>	<b>-50</b>	<b>-37</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>-4,4</b>	<b>-2,9</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,8</b>
Fjármálastefna .....	-6,0	-4,0	-3,0	-2,0	-0,8
Frávik % af VLF .....	1,6	1,1	1,1	0,8	0,0
<b>III. Sveitarfélög</b>					
Heildartekjur .....	471	503	530	556	583
Heildargjöld .....	496	517	542	568	590
<b>Afkoma .....</b>	<b>-26</b>	<b>-14</b>	<b>-11</b>	<b>-12</b>	<b>-8</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,2</b>
Fjármálastefna .....	-1,0	-0,8	-0,6	-0,4	-0,2
Frávik % af VLF .....	0,3	0,4	0,3	0,1	0,0

Í samþykktri fjármálastefnu er gert ráð fyrir tilteknu óvissubíli gagnvart afkomu hins opinbera sem nýta má til að aðlaga afkomumarkmið stefnunnar reynist hagþróun lakari en gert var ráð fyrir við myndun stefnunnar. Þannig megi bregðast við breyttum efnahagshorfum án þess að endurskoða stefnuna í heild sinni enda hafi Alþingi þegar samþykkt slíkan sveigjanleika. Óvissubílið gildir gagnvart þeim markmiðum um heildarafkomu sem ákveðin eru í árlegum fjármálaáætlunum og skal samkvæmt ákvæðum fjármálastefnunnar vera endurreiknað og birt í árlegri fjármálaáætlun fyrir komandi fimm ár. Óvissubílið felur í sér tölfræðileg líkindi á að frávik frá efnahagsforsendum verði innan þeirra marka sem það setur á þeim tímabili þegar stefnan er lögð fram. Eins og fram hefur komið í kafla 2.2 í þessari greinargerð þá hafa efnahagsforsendur ekki versnað frá myndun stefnunnar og eru stefnuferlar því óbreyttir. Þannig er ekki gert ráð fyrir að gengið verði á óvissubílið á tímabilinu miðað við þær hagspár sem liggja til grundvallar áætluninni.

Tölfræðimatið sem fór fram við gerð fjármálastefnunnar notaðist við gögn fyrir undanfarna hálfu öld. Vegna þess hversu skammt er liðið frá vinnslu matsins í samanburði við það tímabil sem það spannaði er ekki ástæða til þess að framkvæma á nýtt mat á spáóvissu eða mat á áhrifum þess á afkomu hins opinbera. Í ljósi þess tíma sem liðinn er frá framlagningu fjármálastefnunnar verður óvissubílið þó þrengt með hliðrun um eitt ár fyrir hvert ár stefnunnar. Þannig er tekið tillit til þess að óvissa um hagþróun minnkar eftir því sem

líður á stefnutímabilið. Óvissubilið fyrir árið 2022 fellur niður og verður bilið 1,5% af VLF fyrir árið 2023 sem eykst svo um 0,5% af VLF árlega út tímabilið.

Leiðarljós fjármálastefnunnar er að hækkun á skuldum hins opinbera sem hlutfall af VLF stöðvist á árinu 2026. Sú afkomuþróun sem er lögð til með þessari fjármálaáætlun er í samræmi við það markmið og gangi áætlanir eftir munu skuldir hins opinbera staðnæmast við 44% af VLF árið 2026. Það er talsvert fyrir innan það hámark sem tilgreint er í stefnunni sem er 51,5% af VLF.

### Skuldahorfur hins opinbera samanborið við markmið fjármálastefnu

Skuldir, ma.kr.	2022	2023	2024	2025	2026
<b>I. Hið opinbera</b>					
Skuldir skv. fjármálareglu <sup>1</sup> .....	1.467	1.578	1.724	1.849	1.949
% af VLF .....	40,7	41,2	42,8	43,7	44,0
Stefna, % af VLF .....	43,5	46,0	49,0	51,0	51,5
Frávik % af VLF .....	-2,8	-4,8	-6,2	-7,3	-7,5
<b>II. Ríkissjóður</b>					
Skuldir skv. fjármálareglu <sup>1</sup> .....	1.226	1.315	1.443	1.549	1.634
% af VLF .....	34,0	34,3	35,8	36,6	36,9
Stefna, % af VLF .....	36,0	38,0	40,5	42,0	42,5
Frávik % af VLF .....	-2,0	-3,7	-4,7	-5,4	-5,6
<b>III. Sveitarfélög</b>					
Skuldir skv. fjármálareglu <sup>1</sup> .....	241	263	281	300	315
% af VLF .....	6,7	6,9	7,0	7,1	7,1
Stefna, % af VLF .....	7,5	8,0	8,5	9,0	9,0
Frávik % af VLF .....	-0,8	-1,1	-1,5	-1,9	-1,9

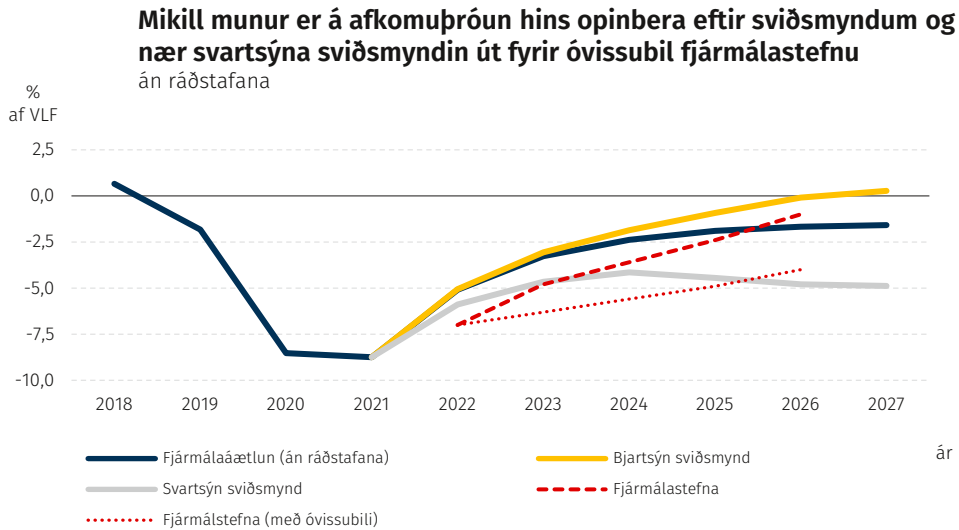
<sup>1</sup> Heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádragnum sjóðum og bankainnstæðum, sbr. 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál.

Þótt nú sjái fyrir endann á áhrifum kórónuveirufaraldursins þá ríkir áfram veruleg óvissa um framvindu efnahagsmála. Áfram mun þurfa að endurmeta með reglubundnum hætti hversu mikið muni þurfa að aðlaga afkomu ríkis og sveitarfélaga á hverjum tíma til að stöðva hækkun skuldahlutfallsins fyrir árslok 2026. Ekki er hægt að útiloka að efnahagslegar afleiðingar ýmissa áhættuþátta verði umfangsmeiri en hér er gert ráð fyrir og að það kalli á umfangsmeiri ráðstafanir sem gætu ef til vill dreifst með öðrum hætti yfir tíma. Á hinn bóginn gæti hagþróun hér á landi orðið hagfelldari en horfur eru á núna og það gæti gert stjórnvöldum auðveldara um vik að takast á við aðlögun opinberra fjármála, bæði í tíma og umfangi. Hér á eftir er fjallað um tvær fráviksspár sem útbúnar hafa verið í tengslum við vinnslu fjármálaáætlunar. Þær sviðsmyndir gefa til kynna hvert umfang ráðstafana gæti orðið við mismunandi framvindu efnahagsmála til að ná settu markmiði stjórnvalda.

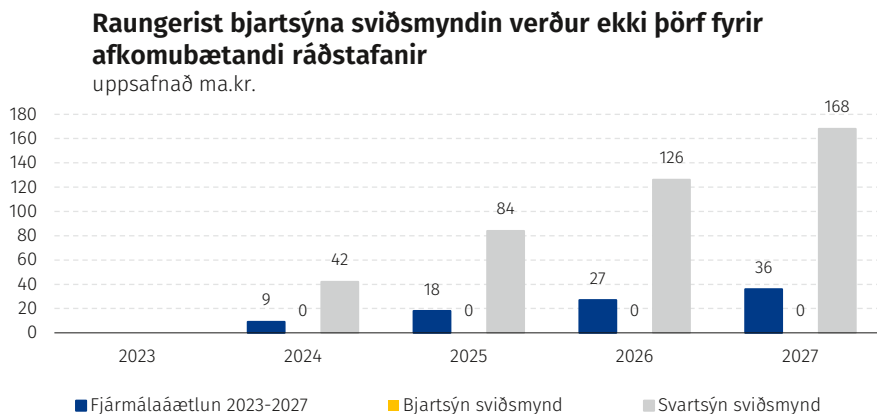


### 3.1.4 Frávíkssviðsmyndir um afkomu- og skuldahorfur hins opinbera

Til glöggvunar á áhrifum mismunandi efnahagsþátta á þörf fyrir ráðstafanir hefur í dæmaskyni verið útbúnað tvær sviðsmyndir um efnahagsþróun sem útlitaðar eru í kafla 2.4. Vakin er athygli á því að ekki er lagt mat á hversu líklegt er að sviðsmyndirnar raungerist heldur er hlutverk þeirra að gefa hugmynd um áhrif mismunandi efnahagsframvindu á afkomuhorfur hins opinbera.



Forsendur bjartsýnu sviðsmyndarinnar gera ráð fyrir að framleiðni reynist hærrí en forsendur núverandi þjóðhagsspár og að tækni- og hugvítstengdur útflutningur verði meiri. Miðað við þær forsendur þá gæti afkoma hins opinbera orðið um 45 ma.kr. á ári betri að jafnaði árin 2023–2027 í samanburði við forsendur fjármálaáætlunar að frátöldum ráðstöfunum. Þessi afkomubati kemur einkum fram á síðari hluta tímabilsins og má nær alfarið rekja til hærrí tekna. Afkoma hins opinbera verður þá orðin lítillaga jákvæð í lok tímabilsins og skuldir um 40% af VLF og fara lækkandi. Skuldir hins opinbera sem hlutfall af VLF ná þá hámarki árið 2025. Ef forsendur bjartsýnu sviðsmyndarinnar myndu raungerast þá væri ekki þörf fyrir afkomubætandi ráðstafanir á tímabilinu til þess að ná markmiðum fjármálastefnu.





Reynist efnahagsþróunin hins vegar lakari og í samræmi við svartsýnu sviðsmyndina, þar sem gert er ráð fyrir minni alþjóðahagvexti, meiri hækkunum hrávöruverðs og um 200 þúsund færri ferðamönnum á ári, gera áætlanir ráð fyrir umtalsverðum neikvæðum áhrifum á afkomu hins opinbera. Þannig gæti afkoman orðið að jafnaði um 100 ma.kr. á ári lakari árin 2023–2027 en miðað við forsendur áætlunarinnar. Vegur þar þyngst lækkun tekna um 65 ma.kr. á ári að jafnaði auk um 20 ma.kr. hærri útgjalda vegna herra verðlags og um 10 ma.kr. hækkun vaxtagjalda að jafnaði vegna hærri lántöku og vaxtastigs. Þá gætu útgjöld vegna atvinnuleysis orðið um 2 ma.kr. hærri á ári. Slik afkomuþróun myndi brjóta gegn afkomumarkmiði stefnunnar að teknu tilliti til óvissubilsins á síðari hluta tímabilsins að öðru óbreyttu. Skuldir hins opinbera yrðu þá um 60% af VLF og færu hratt hækkandi. Miðað við óbreytta stefnumörkun er nauðsynlegt umfang afkomubætandi ráðstafana til þess að stöðva vöxt skulda sem hlutfall af VLF innan tímabilsins samkvæmt þessari sviðsmynd um 42 ma.kr. á ári frá og með árinu 2024 eða 168 ma.kr. uppsafnað fram til ársins 2027. Að teknu tilliti til þeirra ráðstafana staðnæmast skuldir hins opinbera við um 50% af VLF árið 2026.

### Umfang afkomubætandi ráðstafana hins opinbera eftir sviðsmyndum miðað við óbreytta stefnumörkun

Hið opinbera	Afkoma að meðaltali 2023-2027 án ráðst.	Skuldir 2027 % af VLF án ráðst.	Árlegt umfang ráðstafana 2024-2027	Uppsöfnuð áhrif* 2027	Afkoma að meðaltali 2023-2027 með ráðst.	Skuldir 2027 % af VLF með ráðst.
Fjármálaáætlun	-90 ma.kr. -2,2% af VLF	46%	9 ma.kr.	36 ma.kr.	-70 ma.kr. -1,7% af VLF	44%
Bjartsýn frávíkssviðsmynd	-45 ma.kr. -1,1% af VLF	40%	-	-	-	40%
Svartsýn frávíkssviðsmynd	-185 ma.kr. -4,6% af VLF	60%	42 ma.kr.	168 ma.kr.	-100 ma.kr. -2,5% af VLF	50%

\* að frátöldum áhrifum á vaxtagjöld

Það er ljóst að umfang afkomubætandi ráðstafana samkvæmt svartsýnu sviðsmyndinni að gefinni óbreyttri stefnumörkun um að stöðva vöxt skulda sem hlutfall af VLF árið 2026 er þess eðlis að ólíklegt er að afkomuþróunin myndi samrýmast hagstjórnarhlutverki hins opinbera eða grunnildi laga um opinber fjármál um stöðugleika. Þá fæli slik aðlögun í sér talsverðar breytingar á skattkerfinu og samdrátt í gæðum þeirrar þjónustu sem hið opinbera veitir. Raungerist sú þróun, sem lýst er í svartsýnu sviðsmyndinni, yrði samkvæmt gangverki fjármálastefnunnar farið inn á óvissubil stefnunnar og dregið úr afkomumarkmiðum hins opinbera til næstu ára. Við mat á hversu langt þyrfti að ganga í þeim efnum vegast á sjónarmið grunnilda laganna um stöðugleika og sjálfbærni. Þetta samspil hefur verið gegnumgangandi stef í áætlanagerð hins opinbera á síðustu misserum.

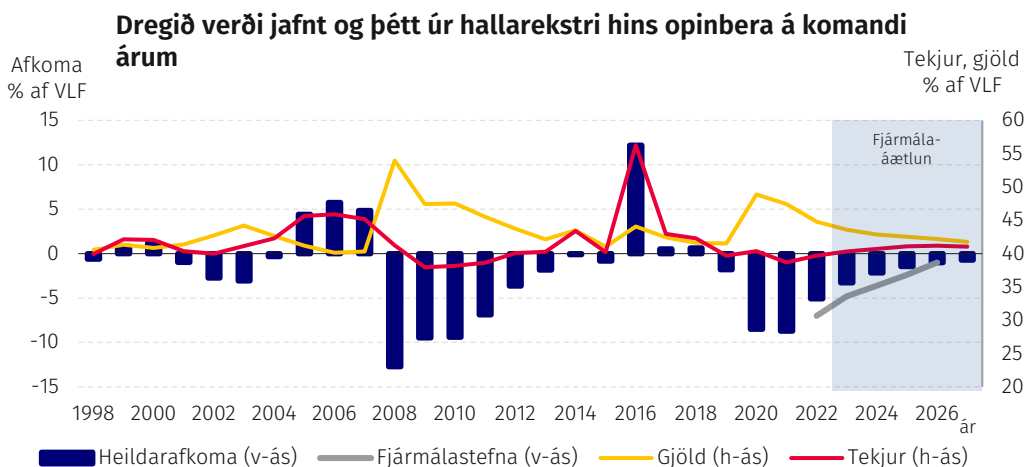
### 3.2 Fjármál hins opinbera

Í þessum kafla er farið nánar yfir afkomuþróun hins opinbera undanfarin ár í samhengi við áætlun fyrir hið opinbera og opinbera aðila í heild<sup>3</sup> á tímabilinu 2023–2027. Byggist sú heildaráætlun á þeirri stefnumörkun sem rakin er í kaflanum hér að fram og 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.

#### 3.2.1 Afkoma hins opinbera

Samkvæmt bráðabirgðatölum Hagstofu Íslands þá er áætlað að halli á afkomu hins opinbera hafi verið 8,7% af VLF árið 2021 og er umfang hallarekstursins nær óbreytt frá árinu 2020. Horfur eru á að afkoman batni umtalsvert á yfirstandandi ári nú þegar dregur úr efnahagslegum áhrifum kórónuveirufaraldursins og er áætlað að halli á afkomu hins opinbera verði um 180 ma.kr. eða rúmlega 5% af VLF. Líkt og kom fram í umfjölluninni í kaflanum hér að framan er stefnt að því að draga jafnt og þétt úr hallarekstri á komandi árum og stöðva þannig hækkun skuldahlutfallsins fyrir árslok 2026. Þannig er gert ráð fyrir að halli á rekstri hins opinbera verði að hámarki 45 ma.kr. eða rúmlega 1% af VLF árið 2026 og um 35 ma.kr. eða 0,7% af VLF árið 2027. Gangi sú þróun eftir er áætlað að frumjöfnuður hins opinbera orðinn jákvæður á síðari hluta tímabilsins.

Bætt afkoma hins opinbera á tímabilinu hvílir á forsendu um hægfara útgjaldavöxt á sama tíma og tekjuhlíð hins opinbera tekur við sér. Heildartekjur hins opinbera eru áætlaðar um 40% af VLF að jafnaði á þessu og næsta ári en gert er ráð fyrir að tekjur vaxi um u.þ.b. 1 prósentustig á tímabilinu og verði um 41% af VLF árið 2027. Útgjöld hins opinbera eru áætluð rúmlega 44% af VLF á þessu og næsta ári en forsendur áætlunarinnar gerir ráð fyrir að þetta hlutfall lækki smám saman og verði orðið tæplega 42% af VLF undir lok tímabilsins.



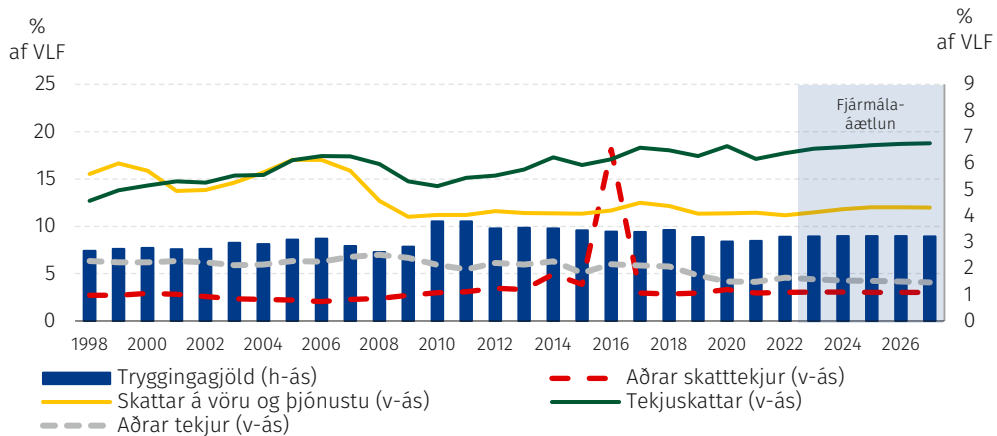
<sup>3</sup> Hið opinbera nær til þeirrar starfsemi í þjóðarþúskapnum sem fjármögnuð er að mestu með skatttekjum, þ.e. A1-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga. Fyrirtæki í eigu hins opinbera taka til atvinnustarfsemi sem er í meirihluta eigu hins opinbera og er fjármögnuð að meirihluta með sölu á vöru og þjónustu á markaði. Hugtakið opinberir aðilar í heild nær til bæði hins opinbera og fyrirtækja í meirihluta eigu hins opinbera.

### 3.2.2 Tekjur hins opinbera

Tekjur hins opinbera eru áætlaðar um 1.430 ma.kr. á þessu ári eða tæplega 40% af VLF. Tekjuhorfur ríkis og sveitarfélaga fyrir yfirstandandi ár hafa batnað nokkuð frá þeim forsendum sem lágu til grundvallar afgreiðslu fjármálastefnunnar. Þannig hafa helstu skattstofnar ríkis og sveitarfélaga styrkst vegna betri innheimtu á sl. ári og aukinnar veltu í hagkerfinu.

Gert er ráð fyrir að tekjur vaxi jafnt og þétt á áætlunartímabilinu og verði rúmlega 41% af VLF í lok tímabilsins. Forsendur fjármálaáætlunar gera meðal annars ráð fyrir heildarendurskoðun á skattlagningu ökutækja á tímabilinu í samræmi við markmið fjármálastefnu um tekjuþróun ríkissjóðs en fjarað hefur undan þessum skattstofni á undanförunum árum og verður áframhald á þeirri þróun verði ekkert að gert (sjá rammagrein 6). Stefnt er að því að þessar umbætur leiði til þess að skatttekjur af ökutækjum og umferð verði um 1,7% af VLF árið 2025 líkt og að jafnaði á árunum 2010–2017 og haldist stöðugar út tímabilið. Áætlað er að það svari til þess að veða á móti rýrnun tekna af þessum toga sem að öðrum kosti næmi um 0,7–0,8% af VLF. Því til viðbótar er gert ráð fyrir áframhaldandi bata í skattheimtu af tekjum og hagnað sem drógust saman sem hlutfall af VLF í kjölfar heimsfaraldursins.

#### Tekjur hins opinbera aukast um 1% af VLF á áætlunartímabilinu



### 3.2.3 Útgjöld hins opinbera

Útgjöld hins opinbera eru áætluð um 1.610 ma.kr. á þessu ári eða tæplega 45% af VLF. Það er umtalsvert minna umfang en árin 2020 og 2021 þegar stuðningur við hagkerfið var mestur en til samanburðar voru útgjöld hins opinbera tæplega 49% af VLF árið 2020. Forsendur áætlunarinnar gera ráð fyrir að útgjaldavöxtur hins opinbera verði hóflegur á áætlunartímabilinu og að þau hækki ekki umfram vöxt landsframleiðslunnar. Það felur í sér að útgjöld munu smám saman dragast saman sem hlutfall af landsframleiðslu og stefna í að verða um 42% af VLF í lok tímabilsins til samræmis við markmið fjármálastefnu. Það er svipað umfang hins opinbera og var á árunum 2017–2019 áður en kórónuveirufaraldurinn skall á.

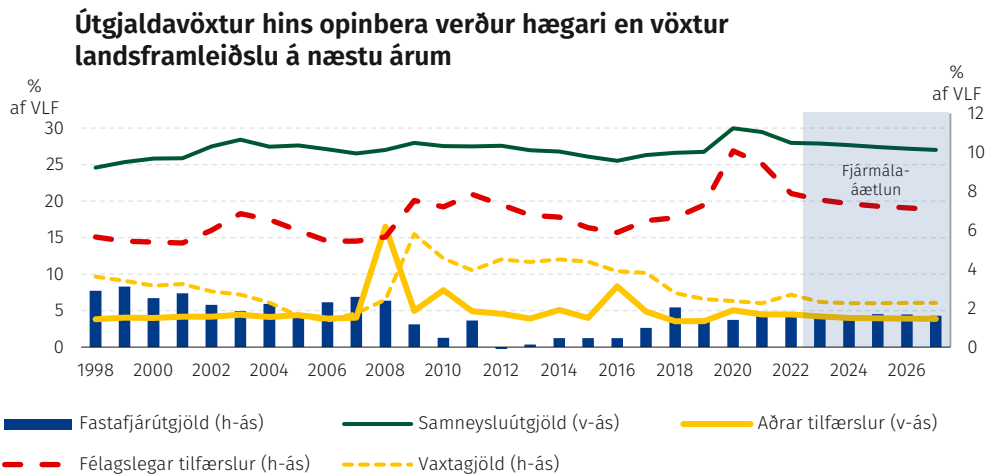
Samneysla hins opinbera á íbúa á föstu verðlagi var aukin umtalsvert á tímum kórónuveirufaraldursins sem rekja má til viðbragða stjórnvalda við faraldrinum. Gert er ráð fyrir að þau útgjöld lækki á næstu árum frá þeim toppi og verði áþekkt að umfangi árið 2027

og árin 2018–2019. Þrátt fyrir nokkra lækkun verður samneysla á íbúa að raunvirði áfram umfram langtímameðaltal árunna 1998–2019 á tímabili áætlunarinnar.

Horfur eru á að félagslegar tilfærslur fari lækkandi á tímabili áætlunarinnar, en lækkunina má að hluta rekja til lækkandi atvinnuleysis samkvæmt forsendum þjóðhagsspárinnar. Þegar horft er til tilfærslna án atvinnuleysisbóta á hvern íbúa á föstu verðlagi ná þær hámarki árið 2021 en fara svo lækkandi á tímabilinu og verða að endingu í samræmi við umfang ársins 2019.

Forsendur fjármálaáætlunar gera ráð fyrir að útgjöld hins opinbera til vaxtagjalda haldist nokkuð stöðug sem hlutfall af VLF við um 2,3% á tímabilinu þrátt fyrir hækkandi skuldastig. Þannig hefur vaxtabyrði hins opinbera ekki hækkað í takt við auknar skuldir frá upphafi faraldursins en vaxtagjöld hins opinbera voru um 2,6% af VLF að jafnaði árin 2018–2019. Að hluta til skýrist þessi þróun af því að eldri óhagstæð lán hafa verið greidd upp auk þess sem fjármögnunarkjör á mörkuðum hafa verið hagstæð fram til þessa. Það er umtalsverð breyting frá árunum á eftir fjármálaáfallinu en bent er á að vaxtaáhætta kunni að fara hækkandi. Vaxtagjöld hins opinbera eru enda viðkvæm fyrir breytingum á alþjóðlegum lánsfjármörkuðum þar sem vísbendingar eru um hækkandi vaxtastig.

Þá er gert ráð fyrir að fastafjárútgjöld, þ.e. verg fjárfesting að frádregnum afskriftum, haldist nokkuð stöðug á tímabili áætlunarinnar og verði um 1,6% af VLF að jafnaði. Eftir bankahrunið 2008 var farið í verulega lækkun á útgjöldum hins opinbera þ.m.t. fjárfestingu. Á um fimm ára tímabili 2012–2016 dugðu fjárfestingar vart til að halda í við afskriftir en síðan þá hefur fjárfestingarstig hins opinbera vaxið talsvert. Brúttó fjárfesting hins opinbera á árunum 2023–2027 nemur um 3,6% af VLF sem er nokkuð lægra en langtímameðaltal árunna 1998–2020 sem nemur um 3,9% af VLF. Það má einkum rekja til sögulega lágs fjárfestingastigs sveitarfélaga.



### 3.2.4. Efnahagur hins opinbera

Gríðarlegur hallarekstur hins opinbera í kjölfar kórónuveirufaraldursins hefur leitt til mikillar skuldaaukningar hins opinbera en heildarskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum námu rúmum 2.650 ma.kr. í árslok 2021 eða sem svarar til um 82% af VLF. Fjármálaáætlunin gerir ráð fyrir að heildarskuldir haldi áfram að aukast að nafnvirði á tímabilinu og verði tæplega 2.800 ma.kr. í lok þessa árs og yfir 3.300 ma.kr. í lok árs 2027. Sem hlutfall af VLF lækka heildarskuldir hins vegar og fara úr um 77% af VLF í lok þessa árs og verða um 72% af VLF í lok árs 2027. Nafnvöxtur skulda á tímabilinu er þannig lægri en nafnvöxtur landsframléiðslunnar á tímabilinu, einkum vegna lækkandi lífeyrisskuldbindinga, en þannig lækkar brúttó skuldahlutfallið eftir því sem líður á tímabil áætlunarinnar. Nánar er fjallað um lífeyrisskuldbindingar í kafla 4.5.5.

Gert er ráð fyrir að hrein eign hins opinbera, þ.e. efnislegar eignir og peningalegar eignir að frádregnum heildarskuldum, verði um 660 ma.kr. í árslok 2022. Þá er gert ráð fyrir að hrein eign fari lækkandi á tímabilinu vegna hækkandi skulda og verði um 440 ma.kr. í árslok 2027.

### Lykiltölur í fjármálum hins opinbera

<i>ma.kr.</i>	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
Heildartekjur .....	1.430	1.545	1.637	1.729	1.810	1.888
Rekstrargjöld .....	1.551	1.608	1.667	1.738	1.810	1.887
<b>Rekstrarafkoma .....</b>	<b>-121</b>	<b>-63</b>	<b>-31</b>	<b>-9</b>	<b>0</b>	<b>2</b>
Fjárfesting .....	63	62	65	72	74	75
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>-183</b>	<b>-125</b>	<b>-96</b>	<b>-81</b>	<b>-74</b>	<b>-73</b>
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif <sup>1</sup> .....	-	-	9	19	29	40
<b>Heildarafkoma með ráðstöfunum .....</b>	<b>-183</b>	<b>-125</b>	<b>-87</b>	<b>-62</b>	<b>-45</b>	<b>-34</b>
<b>Staða í árslok:</b>						
Efnislegar eignir .....	2.158	2.233	2.291	2.349	2.407	2.467
Peningalegar eignir .....	1.280	1.224	1.246	1.268	1.288	1.302
Heildarskuldir <sup>2</sup> .....	2.779	2.885	3.029	3.151	3.244	3.330
<b>Hrein eign .....</b>	<b>659</b>	<b>572</b>	<b>508</b>	<b>465</b>	<b>451</b>	<b>440</b>
Hrein eign % af VLF .....	18	15	13	11	10	9
Heildarskuldir % af VLF .....	77	75	75	74	73	72
Heildarafkoma % af VLF .....	-5,1	-3,3	-2,2	-1,5	-1,0	-0,7

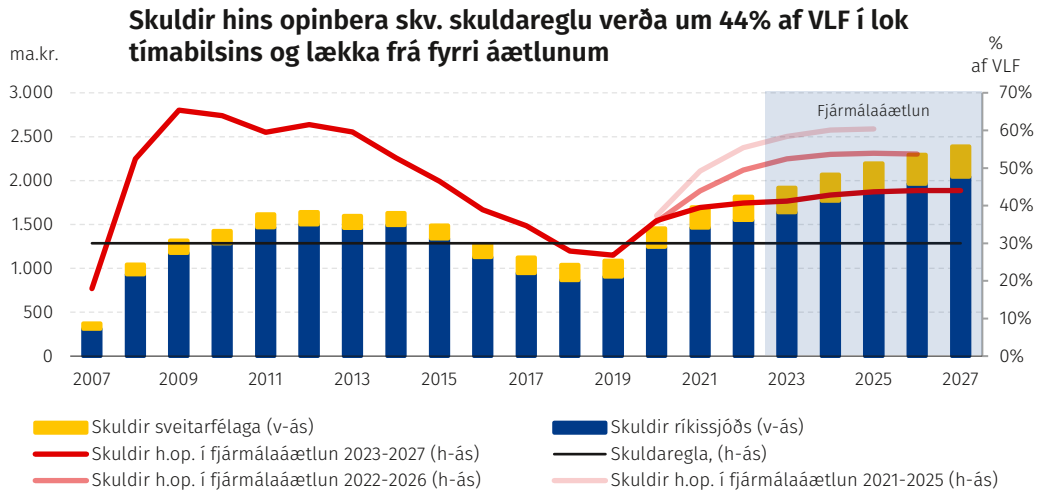
<sup>1</sup> Ráðstafanir að teknu tilliti til lækkunar vaxtagjalda vegna lægri lántöku.

<sup>2</sup> 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 tekur til heildarskulda að frádregnum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum ásamt því að sjóðir og bankainnstæður koma til frádráttar. Markmiðasetning stjórnvalda um skuldaþróun í fjármálastefnunni miðast við þessa skilgreiningu.

Stefnumið um skuldaþróun, sem er lagt til með þessari fjármálaáætlun, hefur það meginmarkmið að stöðva hækkun skulda sem hlutfall af vergri landsframléiðslu árið 2026 í samræmi við markmið fjármálastefnu eins og áður segir. Á yfirstandandi ári er gert ráð fyrir að heildarskuldir hins opinbera samkvæmt fjármálareglunni verði um 41% af VLF og hækki samhliða hallarekstri hins opinbera þannig að hlutfallið verði orðið um 44% af VLF árin

2026 og 2027. Á þeim tíma munu tölulegu fjármálareglurnar hafa tekið gildi aftur líkt og fjallað var um í kaflanum hér að framan og mun því skuldahlutfallið í framhaldinu þurfa að fara lækkandi.



Skuldahorfur hins opinbera hafa batnað umtalsvert að undanförmu. Í síðustu fjármálaáætlun var útlit fyrir að skuldir hins opinbera skv. skuldareglu laga um opinber fjármál myndu ná hámarki við 54% af VLF árið 2025. Meiri hagvöxtur og tekjuöflun hins opinbera ásamt áætlaðri sölu Íslandsbanka hefur dregið verulega úr fjárþörf frá síðustu áætlun.

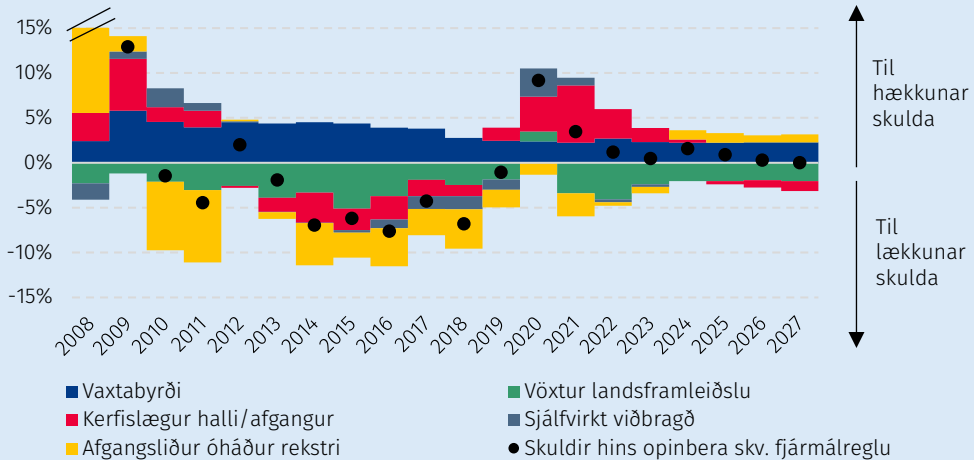
#### Rammagrein 4: Þróun skulda hins opinbera

Þróun skuldahlutfalls hins opinbera ræðst af hagvexti, vaxtabyrði, rekstri hins opinbera – annars vegar stefnu stjórnvalda sem endurspeglast í kerfislægum afgangi eða halla og hins vegar sjálfvirku viðbragði skatt- og bótakerfis – og loks einskíptisliðum óháðum rekstrinum. Áhrif þessara þátta eru mismikil yfir tíma. Samanlögð áhrif vaxtabyrði og hagvaxtar á skuldahlutfallið eru gjarnan nefnd snjóboltaáhrif. Ef samtalan er jákvæð, þ.e. áhrif vaxtakostnaðar til hækkunar skuldahlutfallsins eru meiri en áhrif hagvaxtar til lækkunar skuldahlutfallsins, má ætla að þrátt fyrir að reksturinn sé í jafnvægi muni skuldir vaxa óhindrað eins og snjóbolti að rúlla niður brekku; m.ö.o. eru skuldir þá ósjálfbærar. Öfugt er farið ef samtalan er neikvæð. Þá lækkar skuldahlutfallið án nokkurs aðhalds í rekstri hins opinbera sem má rekja til kröftugs vaxtar landsframleiðslu og lágrar vaxtabyrði.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Gangverki opinberra skulda (e. Public debt dynamics) má lýsa með eftirfarandi jöfnu:  $\Delta d_t = \frac{i_t}{1+y_t} d_{t-1} - \frac{y_t}{1+y_t} d_{t-1} + pb_t^{cyc} + pb_t^{struc} + sfa_t$ . Fyrsti liðurinn nær til áhrifa vaxtabyrði á skuldahlutfallið og sá seinni til áhrifa af vexti landsframleiðslu. Saman mynda þessir tveir liðir snjóboltaáhrifin sem gefa til kynna hvort skuldastaðan sé sjálfbær. Þriðji og fjórði liður jöfnunnar ná til áhrifa af frumjöfnuði hins opinbera, annars vegar sjálfvirku viðbragði bóta- og skattkerfis og hins vegar kerfislægum halla/afgangi eða stefnu stjórnvalda. Lokur nær afgangliðurinn yfir ýmsar breytingar í sjóðstreymi, endurfjármögnun lána, vaxtatekjur og einskíptistekjur og -gjöld hins opinbera. Frekari heimildir um aðferðafræði má finna í ritum Alþjóðafarmfarastofnunarinnar, Evrópuráðsins og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins.

### Drifkraftar skuldaþróunar hafa breyst

Framlag liða til breytinga í skuldum hins opinbera milli ára, í VLF prósentustigum

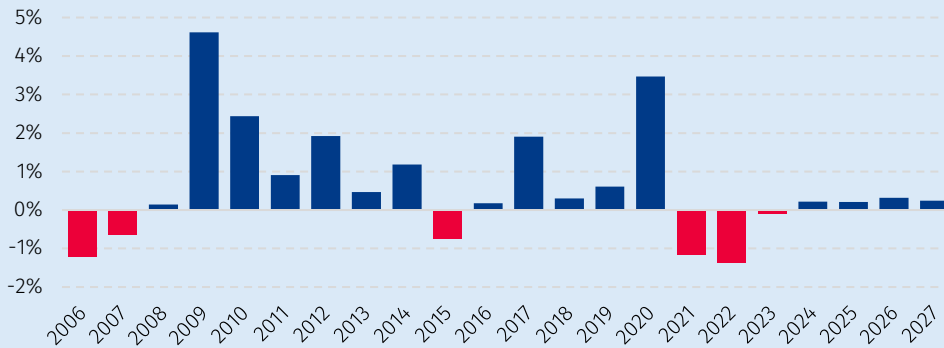


\*Skuldir hækkuðu um 35 prósentustig árið 2008 frá fyrra ári, framlag afgangslíðar var 33 prósentustig m.a. vegna falls viðskiptabankanna. Þannig fer súlan langt út fyrir mörk y-ásins.  
Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Hagstofa Íslands.

Skuldir hins opinbera jukust árið 2008 vegna þátta sem voru nær algerlega óháðir rekstri hins opinbera, s.s. vegna veðlánaviðskipta Seðlabanka Íslands, fjármögnunar nýju bankanna og gengisfalls krónunnar. Frá og með 2010 fór skuldahlutfall hins opinbera að lækka nokkuð ört, að undanskildu árinu 2012. Skuldalækkunin var hröð í alþjóðlegum samanburði og á sér hvorki hliðstæðu sögulega á Íslandi né alþjóðlega. Helstu ástæðu lækkunarinnar má rekja til kröftugs og langvarandi hagvaxtarskeiðs, auk þess sem háir einkisliðir óháðir reglubundnum rekstri hins opinbera lækkuðu skuldastöðuna enn meira þegar á leið, s.s. gengisstyrking krónunnar, endurfjármögnun Seðlabankans, tekjur af stöðugleikaframlögum og arðstekjur af eignarhlutum í bönkunum. Stjórnvöld nýttu þá hagfelldu efnahagsþróun til niðurgreiðslu skulda en ekki til frekari hallareksturs. Aðhaldsstig opinberra fjármála var aukið strax árið 2010. Þá var fjármögnun ríkissjóðs orðin verulega óhagstæð í kjölfar verra lánsþáttar og verri skuldastöðu, auk þess sem skuldir hins opinbera voru ekki sjálfbærar miðað við vöxt hagkerfisins á þeim tíma. Þá hefði frekari hallarekstur skapað hættu á að ríkið kæmist í þrot. Vaxtabyrði af skuldum hins opinbera var verulega íþyngjandi eftir fjármálaáfallið og var framlag vaxtabyrði til hækkunar skulda hærra en áhrif hagvaxtar allt fram til ársins 2015.

## Snjóbolta áhrif opinberra skulda óveruleg í sögulegum samanburði

Samtala áhrifa af vaxtabyrði og vaxtar landsframleiðslu á skuldahlutfall hins opinbera



Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Hagstofa Íslands.

Skuldastaða hins opinbera var ekki fyrirstaða í baráttunni við efnahagslegar afleiðingar af faraldrinum þar sem nægt svigrúm var til skuldaaukningar. Ólíkt því sem var raunin við fjármálaáfallið voru það helst sértækar aðgerðir stjórnvalda auk sjálfvirks viðbragðs ríkisfjármálanna sem orsökuðu skuldahækkunina og þeim var ætlað að draga úr efnahagslegum kostnaði faraldursins. Samkvæmt fyrirbyggjandi fjármálaáætlun mun skuldalækkunarferlið verða mun hægara en eftir fjármálahrunið. Á tímabilinu er ekki að vænta viðlíka búhnykkja líkt og eftir fjármálahrunið þegar óvæntur vöxtur ferðaþjónustu dreif kröftugan hagvöxt hér á landi í langan tíma og dró hratt úr skuldahlutfallinu. Á móti kemur að vaxtabyrði af skuldum hins opinbera er um helmingi minni en á árunum eftir fjármálaáfallið. Í því ljósi eru snjóboltaáhrif opinberra skulda óveruleg og skuldirnar nær sjálfbærar á þennan mælikvarða. Þannig ætti skuldahlutfallið ekki að breytast ef rekstur hins opinbera er nálægt jafnvægi. Að draga úr skuldsetningu hins opinbera og auka á viðnámsþrótt opinberra fjármála krefst því nú ekki jafnmikils aðhalds og áður. Kerfislægur halli á rekstri ríkissjóðs er helsta ástæða áframhaldandi skuldasoðfnunar hins opinbera fram til 2025.

Skuldahlutfall hins opinbera á tímabili fjármálastefnu getur þróast með hagfelldari hætti en gert er ráð fyrir. Það eru líkur til þess að hagvöxtur verði meiri en nú er spáð á einhverju tímabili fjármálastefnunnar, t.d. ef spenna myndast í hagkerfinu, aðflutningur fólks verður hraðari en nú er spáð eða vannýtt framleiðslugeta ferðaþjónustunnar tekur hraðar við sér. Auk þess gæti frekari eignasala en nú er áætluð lækkað skuldir enn frekar.



### 3.3 Fjármál opinberra fyrirtækja

Áætlun um rekstur fyrirtækja hins opinbera<sup>5</sup> bendir til þess að afkoma þeirra fari batnandi þegar líður á áætlunartímabilið. Kórónuveirufaraldurinn hafði mikil áhrif á rekstur þeirra, einkum Isavia og Hörpu og var Isavia t.a.m. rekið með verulegum rekstrarhalla árin 2020 og 2021. Á áætlunartímabilinu dregur verulega úr hallanum eftir því sem áhrif kórónuveirufaraldursins dvína og er gert ráð fyrir af rekstrarafkoman verði orðin jákvæð 2024. Fjárfesting fyrirtækja að frádregnum afskriftum er áætluð 25 ma.kr. á yfirstandandi ári og 10-16 ma.kr. næstu þrjú ár þar á eftir. Gert er ráð fyrir að það dragi úr fjárfestingunni þegar líður undir lok tímabilsins sem skýrist einkum af þróun á uppbyggingu innviða á Keflavíkurflugvelli.

Að teknu tilliti til fjárfestinga þá gert ráð fyrir að heildarafkoma opinberra fyrirtækja verði jákvæð um 0,5% af VLF á þessu ári sem er aðeins lakari afkoma en gert var ráð fyrir í gildandi fjármálaáætlun. Afkoman er aftur á móti umtalsvert betri en áætlað var árin þar á eftir og er áætlað að hún verði um 1,2% af VLF undir lok tímabilsins. Heildarskuldur fyrirtækjanna lækka sem hlutfall af vergri landsframleiðslu yfir tímabilið. Gert er ráð fyrir að þær verði um 19% af VLF árið 2022 en nemi um 16% af VLF í lok þess.

#### Lykiltölur fyrirtækja hins opinbera

<i>ma.kr.</i>	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
Heildartekjur .....	313	330	345	357	368	386
Rekstrargjöld .....	270	280	293	302	310	325
<b>Rekstrarafkoma .....</b>	<b>43</b>	<b>50</b>	<b>52</b>	<b>55</b>	<b>57</b>	<b>60</b>
Fjárfesting .....	25	16	14	10	3	4
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>18</b>	<b>33</b>	<b>38</b>	<b>45</b>	<b>54</b>	<b>57</b>
<i>Staða í árslok:</i>						
Efnislegar eignir .....	1.457	1.489	1.521	1.547	1.589	1.666
Peningalegar eignir .....	115	101	106	108	114	119
Heildarskuldir <sup>1</sup> .....	695	692	700	693	713	747
<b>Hrein eign .....</b>	<b>878</b>	<b>897</b>	<b>927</b>	<b>962</b>	<b>990</b>	<b>1.038</b>
Hrein eign % af VLF .....	24	23	23	23	22	22
Heildarskuldir % af VLF .....	19	18	17	16	16	16
Heildarafkoma % af VLF .....	0,5	0,9	0,9	1,1	1,2	1,2

<sup>1</sup> Brúttóskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

<sup>5</sup> Til opinberra fyrirtækja hér teljast fyrirtæki úr A3-hluta, B- og C-hluta ríkisins og B-hluta sveitarfélaga. Afkoma og skuldir fjármálafyrirtækja og sjóða eru, eins og verið hefur, ekki meðtalin hér. Nánari upplýsingar um flokkun á ríkisaðilum er að finna í viðauka 1 um reikningshaldslega framsetningu opinberra fjármála.

### 3.4 Fjármál opinberra aðila í heild

Opinberir aðilar í heild samanstanda af ríki og sveitarfélögum og fyrirtækjum þeirra samanber umfjöllunina í köflum 3.2 og 3.3 hér að framan. Horfur um jákvæða afkomuþróun og nokkra skuldalækkun fyrirtækjanna gera það að verkum að afkoma opinberra aðila í heild er áætluð nokkuð hagfelldari en ef aðeins væri horft til hins opinbera, auk þess sem lækkun heildarskulda sem hlutfall af VLF er hraðari. Áætlað er að rekstrarafkoma opinberra aðila verði verulega neikvæð á yfirstandandi ári eða um 78 ma.kr. sem svarar til 2,2% af VLF. Þegar tekið hefur verið tillit til fjárfestinga að frádregnum afskriftum er áætlað að heildarafkoma verði neikvæð um 165 ma.kr., eða 4,6% af VLF á þessu ári. Gert er ráð fyrir að heildarafkoma opinberra aðila í heild verði neikvæð um 2,4% af VLF á næsta ári en að afkoman fari svo smám saman batnandi á tímabili fjármálaáætlunar og verði orðin jákvæð frá og með árinu 2026.

Áætlunir um þróun efnahagsreiknings opinberra aðila sýna að hrein eign þeirra muni lækka að nafnvirði fram til ársins 2025 vegna hækkandi skulda en fari svo hægfara hækkandi vegna bata í heildarafkomu. Í hlutfalli við verga landsframleiðslu er hrein eign lækkandi á öllu tímabilinu þar sem batinn á síðari hluta tímabilsins er að nafnvirði ekki umfram vöxt landsframleiðslunnar. Að sama skapi eru heildarskuldir sem hlutfall af VLF lækkandi á öllu tímabilinu þar sem vöxtur skulda er að nafnvirði lægri en vöxtur landsframleiðslunnar en þar munar miklu um lækkandi lífeyrisskuldbindingar hins opinbera.

Fjárfesting opinberra aðila að meðtöldum fyrirtækjum er áætluð um 88 ma.kr. á yfirstandandi ári þegar tekið hefur verið tillit til afskrifta og verður samkvæmt áætlun um 79 ma.kr. á sama mælikvarða á næsta ári. Fjárfesting opinberra aðila í heild helst nokkuð stöðug yfir tímabilið en aðeins dregur úr fjárfestingu opinberra fyrirtækja undir lok tímabilsins.

#### Lykiltölur fjármála opinberra aðila í heild

<i>ma.kr.</i>	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
Heildartekjur .....	1.743	1.875	1.981	2.086	2.178	2.274
Rekstrargjöld .....	1.821	1.888	1.960	2.040	2.120	2.212
<b>Rekstrarafkoma .....</b>	<b>-78</b>	<b>-13</b>	<b>21</b>	<b>46</b>	<b>58</b>	<b>62</b>
Fjárfesting .....	88	79	79	82	77	78
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>-165</b>	<b>-92</b>	<b>-58</b>	<b>-35</b>	<b>-20</b>	<b>-17</b>
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif <sup>1</sup> .....	-	-	9	19	29	40
<b>Heildarafkoma með ráðstöfunum .....</b>	<b>-165</b>	<b>-92</b>	<b>-49</b>	<b>-17</b>	<b>9</b>	<b>23</b>
<i>Staða í árslok:</i>						
Efnislegar eignir .....	3.615	3.722	3.812	3.896	3.997	4.134
Peningalegar eignir .....	1.395	1.325	1.352	1.376	1.401	1.422
Heildarskuldir <sup>2</sup> .....	3.474	3.577	3.729	3.844	3.957	4.077
<b>Hrein eign .....</b>	<b>1.536</b>	<b>1.469</b>	<b>1.435</b>	<b>1.427</b>	<b>1.441</b>	<b>1.478</b>
Hrein eign % af VLF .....	43	38	36	34	33	32
Heildarskuldir % af VLF .....	96	93	93	91	89	88
Heildarafkoma % af VLF .....	-4,6	-2,4	-1,2	-0,4	0,2	0,5

<sup>1</sup> Ráðstafanir að teknu tilliti til lækkunar vaxtagjalda vegna lægri lántöku.

<sup>2</sup> Brúttóskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

## 4 Fjármál ríkissjóðs (A1-hluta)

**AFKOMA  
RÍKISSJÓÐS  
BATNAR  
UMTALSVERT**

**Ábyrg stefna í ríkisfjármálum** um að draga úr hallarekstri styður við **stöðugleika í hagkerfinu.**

Farið verður í **heildarendurskoðun á skattlagningu ökutækja** á næstu árum.

**Minni fjármögnunarpörf** og hækkun skuldahlutfalls ríkissjóðs verður stöðvað við lægra stig en áður.

- Með markvissri beitingu ríkisfjármála hefur tekist vel til við að verja hagkerfið fyrir þeirri niðursveiflu sem óttast var að myndi raungerast í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveirunnar. Í samanburði við gildandi fjármálaáætlun er útlit fyrir 170 ma.kr. betri afkomu á tímabilinu 2022–2026. Sú áskorun sem er fram undan við stjórn opinberra fjármála felst í því að standa vörð um þennan árangur en styðja á sama tíma við stöðugleika í hagkerfinu.
- Áætlað er að halli á rekstri ríkissjóðs hafi numið 8% af VLF árin 2020 og 2021 en gert er ráð fyrir að það dragi umtalsvert úr hallarekstri á yfirstandandi ári og að hann verði um 4,4% af VLF. Stjórnvöld hafa einsett sér það að stuðlað verði að stöðugleika og sjálfbærni í samræmi við grunngildi laga um opinber fjármál með því að áfram verði dregið jafnt og þétt úr afkomuhalla og stöðvuð hækkun skulda hins opinbera í hlutfalli af vergri landsframleiðslu eigi síðar en árið 2026.
- Tekjur ríkissjóðs vaxa sem hlutfall af VLF fram á mitt tímabil fjármálaáætlunar og verður tekjustigið þá orðið sambærilegt því sem var árin 2016–2018. Tekjuhorfur eru betri en við síðustu áætlun og munar þar mest um kröftugri vöxt á helstu tekjustofnum ríkissjóðs, þ.e. veltutengdum sköttum og sköttum á tekjur og hagnað. Þá er áformuð heildarendurskoðun skattlagningar ökutækja á næstu árum og verður fyrsta skrefið stigið á næsta ári.
- Aðlögun ríkisfjármálanna felur í sér að raunútgjaldavöxtur mun þurfa að vera hóflegur á komandi árum. Þannig munu útgjöld ríkissjóðs ekki vaxa umfram vöxt landsframleiðslunnar á tímabilinu. Fjármögnun nýrra eða aukinna verkefna mun að stærstum hluta þurfa að fara fram með breyttri forgangsröðun og bættri nýtingu fjármuna innan gildandi útgjaldaramma.
- Framlög til fjárfestinga og nýsköpunarmála verða í fyrirrúmi á áætlunartímabilinu. Samanlagt er áætlað að hátt í 400 ma.kr. muni fara í nýsköpunarmál, samgöngumál og byggingu nýs Landspítala og verkefni tengd honum á áætlunartímabilinu.
- Vel hefur gengið að mæta fjármögnunarpörf ríkissjóðs eftir að heimsfaraldurinn skall á þrátt fyrir margfalda lánsfjárbörf miðað við árin þar á undan. Þá hefur vaxtabyrði ríkissjóðs ekki aukist hlutfallslega í sama mæli og aukin skuldsetning. Árangursrik hagstjórn hefur gert það viðráðanlega að stöðva hækkun skuldahlutfallsins fyrir árslok 2026 og er útlit fyrir að hlutfallið verði stöðvað við lægra stig en áður var gert ráð fyrir vegna bættra afkomu- og skuldahorfa.

#### 4.1 Stefnumið og helstu niðurstöður ríkisfjármálaáætlunar

Í kaflanum hér á undan var fjallað um afkomu og efnahag hins opinbera en í þessum kafla er fjallað um nánari útfærslu fyrir ríkissjóð, s.s. þróun afkomu, tekna, útgjalda og efnahags. Þetta er fyrsta fjármálaáætlun þessa kjörtímabils og byggist hún í öllum meginatriðum á samþykktri fjármálastefnu í samræmi við lög um opinber fjármál.

Stefnumið	Lýsing
Skuldir	Meginmarkmið fjármálaáætlunarinnar er að stöðva hækkun skulda sem hlutfall af VLF eigi síðar en árið 2026. Forsendur áætlunarinnar gera ráð fyrir 9 ma.kr. árlegum afkomubætandi ráðstöfunum frá árinu 2024 til þess að tryggja þá þróun, en umfang þeirra verður endurmetið árlega með hliðsjón af uppfærðum enahagshorfum og þróun opinberra fjármála.
Afkoma	Frumjöfnuður ríkissjóðs verður jákvæður árið 2025. Halli á heildarafkomu ríkissjóðs verði ekki meiri en 0,8% af VLF árið 2026 og 0,6% af VLF árið 2027.
Gjöld	Vöxtur útgjalda verði ekki meiri en sem nemur vexti landsframléiðslunnar á tímabili áætlunarinnar. Raunvöxtur frumgjalda verði hóflegur og ekki meiri en 1% á ári að meðaltali.

##### 4.1.1 Bráðabirgðatölur sýna minni hallarekstur á árinu 2021 en áætlað var

Bráðabirgðaniðurstöður Hagstofunnar gefa til kynna að halli á rekstri ríkissjóðs<sup>1</sup> hafi numið 262 ma.kr., eða 8,1% af VLF sem er sambærilegt hlutfall og árið 2020. Samkvæmt því nemur uppsafnaður halli ríkissjóðs árin 2020 og 2021 nálægt 500 ma.kr. eða 15% af VLF ársins 2021. Til samanburðar má nefna að árin 2008 og 2009 eftir fjármálahrun var uppsafnaður halli beggja áranna 20% af VLF ársins 2009. Þennan mikla hallarekstur sl. tvö ár má rekja til efnahagslegra áhrifa heimsfaraldursins og þess fjárhagsstuðnings sem stjórnvöld hafa veitt til að milda áhrif faraldursins, bæði með beinum efnahagslegum aðgerðum en einnig með því að leyfa sjálfvirku sveiflufjöfnunum að virka til fulls.

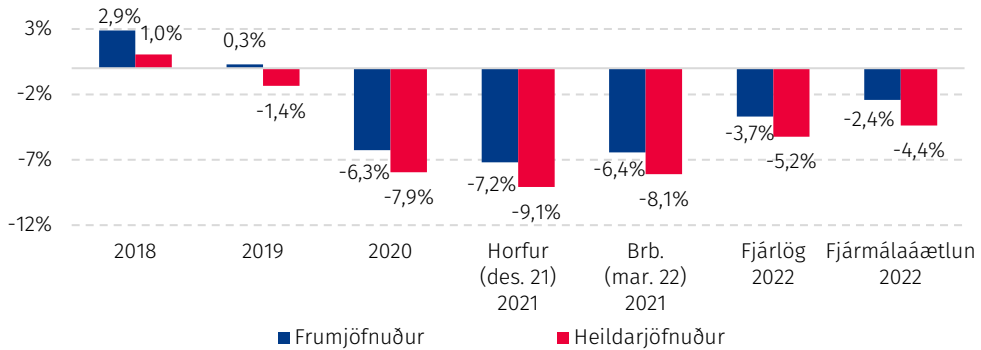
Samkvæmt bráðabirgðatölum, sem Hagstofa Íslands birti í mars, var halli á rekstri ríkissjóðs árið 2021 um 32 ma.kr. eða 1% af VLF lægri en gert var ráð fyrir í þeirri áætlun sem birt var með fjárukalagafrumvarpi í lok síðasta árs<sup>2</sup>. Afkomuhorfur ríkissjóðs hafa verið að batna að undanförmu í takt við bjartari efnahagshorfur en um fjórðung af fráviki bráðabirgðauppgjörins frá fyrri áætlun má rekja til hærri tekna en áætlað var. Á gjaldahlíð skýrist frávikið einkum af lægri útgjöldum vegna tilfærslna á árinu.

<sup>1</sup> Rétt er að vekja athygli á því að þær tölur sem Hagstofan birti ná til A-hluta ríkissjóðs í heild. Í þessum kafla er fjallað um afkomu- og skuldahorfur ríkissjóðs (A1-hluta), þ.e. starfsemi sem einkanlega er fjármögnuð með skatttekjum, lögbundnum þjónustutekjum og framlögum og hefur bráðabirgðauppgjör Hagstofu verið aðlagð að þeirri skilgreiningu. Nánar er fjallað um A2- og A3-hluta ríkissjóðs og samstæðuuppgjör A-hluta ríkissjóðs í heild sem er samanburðarhæfur við uppgjör Hagstofunnar í viðauka 1.

<sup>2</sup> Sjá umfjöllun í kafla 4 á bls. 53–55 í frumvarpi til fjárukalaga (desember 2021), sbr. þingskjal 176 á 152. lögjafarþingi.

## Afkoma ríkissjóðs batnar verulega á þessu ári en halli er áfram umtalsverður

Heildar- og frumjöfnuður ríkissjóðs, % af VLF



### 4.1.2 Afkomuhorfur ársins 2022 batna umtalsvert í samanburði við áætlun fjárlaga – afkoman batnar verulega á milli árunna 2021 og 2022

Afkomuhorfur ríkissjóðs árið 2022 eru um 30 ma.kr. betri en í fjárlögum. Áætlun fjárlaga gerði ráð fyrir um 186 ma.kr. halla eða 5,2% af VLF en nú er gert ráð fyrir að hallinn verði 158 ma.kr. eða 4,4% af VLF. Þennan afkomubata má rekja til áframhaldandi hækkunar tekjuáætlunar, m.a. með hliðsjón af hærri en áætluðum tekjum síðasta árs. Rekja má hluta tekjuaukans til aukinnar verðbólgu sem hefur áhrif á ýmsar nafnstærðir í þjóðhagsspánni, t.a.m. einkaneyslu, en jafnframt er þar að finna hagfelldari þjóðhagsforsendur frá þeirri spá sem lá til grundvallar fjárlögum. Gert er ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs verði um 1.000 ma.kr. á næsta ári eða um 27,7% af VLF sem er um 50 ma.kr. herra en gert var ráð fyrir í fjárlögum.

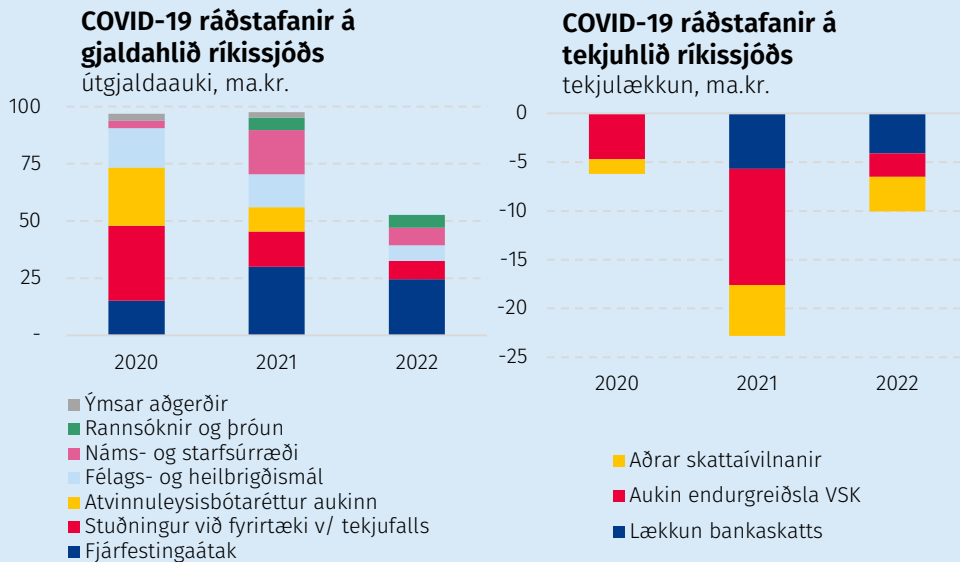
Á móti bættum tekjuhorfum vegur að hluta veruleg hækkun á vaxtagjöldum ríkissjóðs. Áætlað er að þau verði 18 ma.kr. hærri á yfirstandandi ári en reiknað var með. Það skýrist að stærstum hluta af hærri gjaldfærslu á verðbótum verðtryggðra lána en gert hafði verið ráð fyrir, en forsendur um breytingu á vísitölu neysluverðs hækka úr 3,3% skv. áætlun fjárlaga í 5,9% skv. uppfærðri þjóðhagsspá. Í áætlun ársins 2022 er einnig tekið mið af 6,5 ma.kr. auknum útgjöldum vegna nýrra og útvíkkaðra mótvægisáðgerða vegna faraldursins á árinu sem kynntar voru eftir samþykkt fjárlaga, m.a. útvíkkun og framlenging viðspyrnustyrkja til loka mars 2022. Á hinn bóginn lækka áætluð útgjöld vegna atvinnuleysisbóta um 3,5 ma.kr. í ljósi áætlana um lægra stig atvinnuleysis. Forsendur þjóðhagsspar gera ráð fyrir um 0,5% lægra atvinnuleysisstigi en gert var ráð fyrir í fjárlögum.

Afkomuhorfur ársins 2022 fela í sér mikinn viðsnúning frá uppgjöri árunna 2020 og 2021 en afkomubattinn á milli ára er yfir 100 ma.kr. Þennan bata má rekja til bættra efnahagshorfa sem leiðir til markvert hærri tekna ríkissjóðs og lægri útgjalda vegna atvinnuleysis ásamt því að það fjari undan þörf fyrir sértækar áðgerðir til þess að mæta efnahagslegum afleiðingum heimsfaraldursins. Bein áhrif mótvægisráðstafana vegna faraldursins á afkomu ríkissjóðs er metin 2% af VLF árið 2022 samanborið við 3,6% af VLF árið 2021 og 3,3% af VLF árið 2020.

## Rammagrein 5: Efnahagsúrræði stjórnvalda

Fjölbreyttur stuðningur stjórnvalda við heimili og fyrirtæki hefur miðað að því að draga úr óvissu, viðhalda eftirspurn, styðja við fjárhagsstöðu heimila og varðveita framleiðslugetu hagkerfisins.<sup>3</sup> Veittir voru beinir styrkir úr ríkissjóði til fyrirtækja og einyrkja í rekstrarerfiðleikum (tekjufalls-, viðspyrnu- og lokunarstyrkir og greiðsla launakostnaðar) en af öðrum ráðstöfunum má nefna skattfrestanir, lækkun skatta og ríkistryggð lán, ásamt því sem stjórnvöld beittu eftirspurnarörvandi aðgerðum, s.s. með ferðagjöfum, útvíkkun á endurgreiðslu VSK og aukinni opinberri fjárfestingu. Auk þessa var stutt við ráðningasambönd með hlutabótleið og atvinnusköpun með margvíslegum ráðningastyrkjum. Aðgerðirnar áttu að auðvelda fyrirtækjum í tímabundnum fjárhagsvanda að viðhalda störfum enda var slíkt mikilvægur þáttur í því að varðveita fjárhagslegan styrk heimilanna. Þessu til viðbótar var ráðist í átak í opinberum fjárfestingum, aðgengi aukið að menntun og stuðningur við rannsóknir og þróun aukinn. Sérstakar aðgerðir miðuðu að því að varðveita ráðstöfunartekjur heimila, s.s. lenging tekjutengdra atvinnuleysisbóta, sérstakur barnabótaauki og úttekt séreignarsparnaðar. Lögðust þær á árar með kröftugu sjálfvirku viðbragði atvinnuleysisbótakerfisins. Aðrar aðgerðir miðuðu að því að vernda og styðja við viðkvæma hópa.

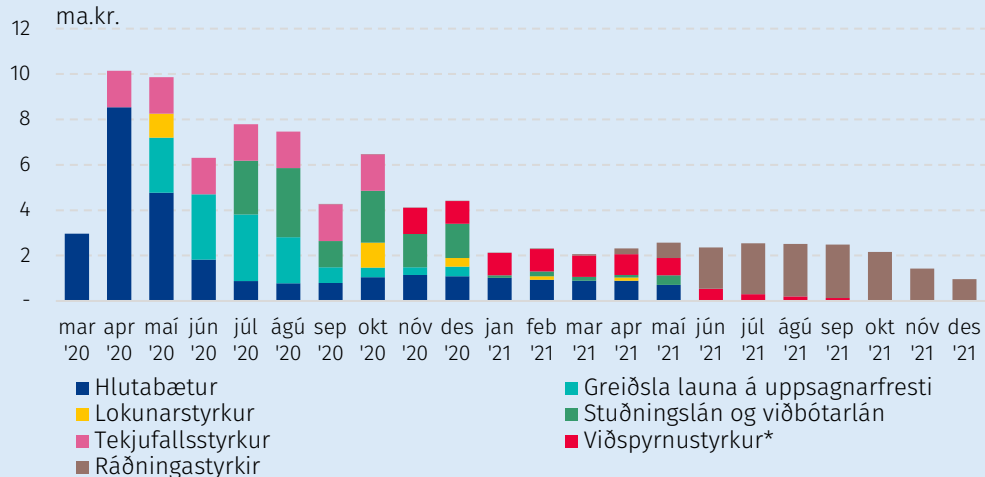
Ráðstafanir í ríkisfjármálum vegna faraldursins nema ríflega 280 ma.kr. á árunum 2020–2022 en umfang þeirra var mest á árunum 2020 og 2021. Aðgerðir sem juku útgjöld ríkissjóðs vógu þyngra en aðgerðir sem minnkuðu tekjur hans. Alls námu útgjaldaaðgerðir tengdar faraldrinum nær 100 ma.kr. á hvoru árunna 2020 og 2021 en verulega dregur úr útgjöldunum á árinu 2022. Rétt er að halda því til haga að þessu til viðbótar hefur sjálfvirkt viðbragð skatt- og bótakerfisins áhrif á afkomu ríkissjóðs. Jafnframt eru tiltekin úrræði ekki meðtalin, þ.e. þau sem hafa ekki bein áhrif á ríkissjóð að svo stöddu, s.s. ríkistryggð lán, skattfrestanir og útgreiðsla úr séreignarsjóðum.



<sup>3</sup> Aðgerðum stjórnvalda til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru eru gerð skil í skýrslu sem unnin var af fjármála- og efnahagsráðuneytinu í samráði við Arnór Sighvatsson í framhaldi af beiðni efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis.

Helstu sértæku mótvægisáðgerðirnar til stuðnings rekstraraðilum í tímabundnum rekstrar-erfiðleikum runnu sitt skeið á árinu 2021 en samhliða sterkum efnahagsbata hafði aðsóknin í úrræðin minnkað. Frá hausti 2021 voru aðeins ráðninga- og viðspyrnustyrkir eftir og af aðsókninni að dæma var sífellt minni þörf fyrir opinberan stuðning. Þannig lækkuðu greiðslur vegna viðspyrnustyrkja hratt um mitt ár 2021. Sömu sögu má segja um ráðningastyrki. Alls voru nær 8.000 einstaklingar ráðnir af atvinnuleysissskrá með ráðningastyrk en flestar ráðningarnar áttu sér stað á sumarmánuðum 2021 og voru þær í ferðaþjónustu.

### Margvíslegur sértækur stuðningur við rekstraraðila fór minnkandi þegar leið á faraldurinn

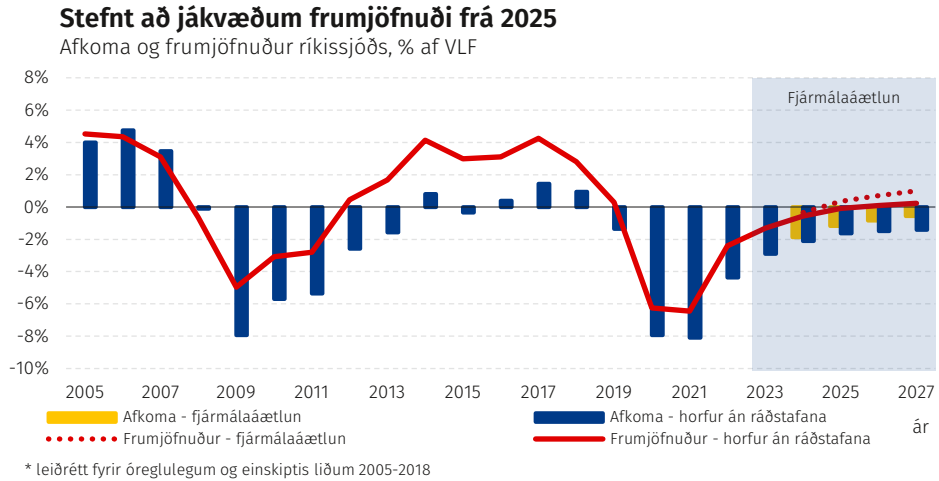


\*Endanlegt umfang viðspyrnustyrkja á fjórða ársfjórðungi 2021 liggur ekki fyrir.  
Heimild: Hagstofa Íslands, Vinnuáætlun, Skatturinn.

Efnahagsbatinn tafðist nokkuð í kjölfar þess að ómíkrón-afbrigði kórónuveirunnar tók að breiðast út og takmarkanir voru hertar af þeim sökum í lok árs 2021. Brugðust stjórnvöld við með því að framlengja greiðslu launa í sóttkví, lokunarstyrki og viðspyrnustyrki inn á árið 2022. Því til viðbótar hefur verið samþykkt að greiða sérstakan styrk til veitingaaðila með vinnveitingaleyfi vegna takmarkana á opnunartíma og þeim verður einnig heimilt að fresta skattgreiðslum á árinu. Þessar áðgerðir eru talsvert minni að umfangi en þær sem beitt var í upphafi faraldursins.

#### 4.1.3 Ríkisfjármálaáætlunin 2023–2027 grundvallast á ábyrgri hagstjórn

Með markvissri beitingu ríkisfjármála hefur tekist vel til við að verja hagkerfið fyrir þeirri niðursveiflu sem óttast var að myndi raungerast í kjölfar heimsfaraldurs kórónuveirunnar. Samdráttur í hagkerfinu hefur verið minni en sviðsmyndir gerðu ráð fyrir og þá hefur hallarekstur og skuldafélag ekki aukist í þeim mæli sem reiknað hafði verið með. Sú áskorun sem er fram undan við stjórn opinberra fjármála felst í því að standa vörð um þennan árangur en styðja á sama tíma við stöðugleika í hagkerfinu.



Ábyrg hagstjórn er í forgrunni fjármálaáætlunar 2023–2027. Meginhagstjórnarmarkmið og stefnumörkun í opinberum fjármálum voru sett fram í fjármálastefnu 2022–2026 sem Alþingi samþykkti í febrúar. Stjórnvöld hafa einsett sér það að stuðlað verði að stöðugleika og sjálfbærni í samræmi við grunngildi laga um opinber fjármál með því að draga jafnt og þétt úr afkomuhalla og stöðva hækkun skulda hins opinbera í hlutfalli af vergri landsframleiðslu eigi síðar en árið 2026. Fjármálaáætlunin fylgir eftir þessum meginmarkmiðum og verður fjármálum ríkissjóðs hagað með þeim hætti að þau hafi ekki þenslu- og verðbólguáhrif nú þegar hagkerfið færast í framleiðsluspennu á yfirstandandi vaxtarskeiði.

Nú fjarar hratt undan efnahagslegum áhrifum af völdum faraldursins en ýmsar áskoranir eru enn fram undan. Verðbólga er sú mesta í um áratug og líkur á að hún hækki enn frekar, ekki síst vegna hækkunar eldsneytisverðs. Vextir fara hækkandi af þeim sökum. Hagstjórnarleg meginmarkmið fjármálastefnu – um að draga úr stuðningi við eftirspurn í hagkerfinu til að sporna við verðbólguþrýstingi og minnka þörf á stýrivaxtahækkunum – eru því enn í fullu gildi. Þá eru sviptingar á alþjóðasviðinu áminning um mikilvægi þess að ríkissjóður og hið opinbera sé alltaf í stakk búið að milda áhrif óvæntra áfalla á heimili og fyrirtæki og hafi til þess fjárhagslegt svigrúm.

Afkomu- og skuldahorfur ríkissjóðs hafa batnað umtalsvert en áfram er áætlaður verulegur hallarekstur. Bjartari horfur byggjast fyrst og fremst á umtalsverðum bata í tekjuhliðinni sem gerir það mun viðráðanlegra verkefni að stöðva hækkun skuldahlutfallsins og færa afkomu ríkissjóðs að því stigi sem samrýmist markmiðum fjármálastefnu. Gert er ráð fyrir að afkoma ríkissjóðs verði í halla sem nemur 2,9% af VLF árið 2023 en að hallinn fari lækkandi og verði um 0,6% af VLF í lok tímabilsins.



### Áætluð afkoma ríkissjóðs 2023–2027

<u>Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.</u>	<u>Áætl.</u> <u>2023</u>	<u>Áætl.</u> <u>2024</u>	<u>Áætl.</u> <u>2025</u>	<u>Áætl.</u> <u>2026</u>	<u>Áætl.</u> <u>2027</u>
Frumtekjur .....	1.069,2	1.140,9	1.213,6	1.273,3	1.331,8
Frumgjöld .....	1.119,8	1.154,8	1.199,1	1.242,2	1.285,5
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>-50,6</b>	<b>-13,9</b>	<b>14,5</b>	<b>31,1</b>	<b>46,3</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>-1,3</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,7</b>	<b>1,0</b>
Vaxtatekjur .....	15,7	15,7	16,7	17,7	18,4
Vaxtagjöld .....	76,4	77,4	81,4	85,9	90,4
þar af gjaldfærðir vextir .....	41,6	47,0	51,5	57,0	62,9
þar af reiknaðir vextir á lífeyrisskuldb. ....	15,0	14,8	14,5	14,2	13,8
þar af verðbætur .....	19,8	15,6	15,4	14,7	13,7
<b>Fjármagnsjöfnuður .....</b>	<b>-60,7</b>	<b>-61,7</b>	<b>-64,7</b>	<b>-68,2</b>	<b>-72,0</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,6</b>
Heildartekjur .....	1.084,9	1.156,6	1.230,3	1.291,0	1.350,2
Heildarútgjöld .....	1.196,2	1.232,2	1.280,5	1.328,1	1.375,9
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>-111,3</b>	<b>-75,6</b>	<b>-50,2</b>	<b>-37,1</b>	<b>-25,7</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>-2,9</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,6</b>
Þar af tekjuráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....	-	4,5	9,0	13,5	18,0
Þar af útgjaldaráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....	-	4,5	9,0	13,5	18,0
<b>Þar af ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....</b>	<b>-</b>	<b>9,0</b>	<b>18,0</b>	<b>27,0</b>	<b>36,0</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>-</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,6</b>	<b>0,8</b>

Þá munu skuldir ríkissjóðs staðnæmast við um 37% af VLF, en nánar er fjallað um skuldaþróun í kafla 4.4. Núverandi áætlun gerir ráð fyrir að umfang afkomubætandi ráðstafana muni nema 9 ma.kr. árlega frá árinu 2024 til þess að tryggja þessa afkomu- og skuldaþróun. Uppsafnað nemur umfangið 36 ma.kr. árið 2027 og er ráðstöfunum dreift jafnt á tekju- og gjaldahlíð í áætluninni. Þetta umfang jafngildir um 2,5% af veltu ríkissjóðs á því ári og er þetta langtum minna umfang en fyrri áætlanir gerðu ráð fyrir.

Árangursrík hagstjórn og bætta afkomuhorfur gera það mun viðráðanlegra að stöðva hækkun skuldahlutfallsins og dregur úr þörf fyrir ráðstafanir. Gangi þetta eftir verður betur hægt að verja þann árangur sem náðst hefur í mikilvægum velferðarmálum á síðustu árum, m.a. með auknum réttindum í tilfærslukerfum, og viðhalda núverandi stigi opinberrar þjónustu. Þá mun það gera stjórnvöldum betur kleift að viðhalda fyrirhuguðu fjárfestingarstigi sem styður við framleiðslugetu í hagkerfinu til lengri tíma. Til mikils er að vinna ef hagkerfið tekur við sér af miklum krafti, en eins og sýnt var fram á í bjartsýnu sviðsmyndinni í kafla 3 gæti áframhaldandi bati í hagkerfinu leitt til þess að mögulegt muni reynast að hverfa að fullu frá ráðstöfunum á tímabilinu en jafnframt ná þeim markmiðum um afkomu- og skuldaþróun ríkissjóðs sem hér eru sett fram.

Á tímabili áætlunarinnar verður farið í heildarendurskoðun á skattlagningu ökutækja og framtíðarfyrirkomulagi komið á. Breyttu fyrirkomulagi er m.a. ætlað að taka á þeirri áskorun að tekjur ríkissjóðs af skattlagningu ökutækja og eldsneytis hafa farið lækkaði undanfarin ár og myndu að óbreyttu halda áfram að lækka á komandi árum. Með breyttu kerfi verður stefnt að því að varna því að þessi þróun raungerist og að tekjur af ökutækjum skili um 1,7% af VLF

eða sem svarar til meðaltals áráanna 2010–2017. Fyrstu skref að nýju kerfi verða tekin á næsta ári.

Til þess að ná markmiðum um afkomuþróun og stuðla að stöðugleika þarf raunútgjalda-vöxtur að vera hóflegur á komandi árum. Þannig munu útgjöld ríkissjóðs ekki vaxa umfram vöxt landsframleiðslunnar á tímabilinu. Fjármögnun nýrra eða aukinna verkefna mun að stærstum hluta þurfa að fara fram með breyttri forgangsörðun og bættri nýtingu fjármuna innan gildandi útgjaldaramma.

Framlög til fjárfestinga og nýsköpunarmála verða umfangsmikil á áætlunartímabilinu. Fjárfestingarstig ríkissjóðs verður yfir meðaltali á næstu árum og þá mun áfram vera vel stutt við nýsköpunarmál. Árlegar fjárheimildir til fjárfestinga og í fjármagnstilfærslur nema yfir 100 ma.kr. á áætlunartímabilinu en þar af munu yfir tveir þriðju hlutar þeirra fara í nýsköpunarmál, samgöngumál og byggingu nýs Landspítala og verkefni tengd honum. Samanlagt er áætlað að hátt í 400 ma.kr. muni fara í þessi verkefni á áætlunartímabilinu öllu.

#### 4.1.4 Samanburður við gildandi fjármálaáætlun 2022–2026

Samaburður við gildandi fjármálaáætlun sýnir glöggst hversu miklar sviptingar hafa verið á tekju- og útgjaldahorfum ríkissjóðs á síðustu mánuðum.

Tekjuhorfur hafa batnað umtalsvert að undanfögnu samhliða batanum í hagkerfinu. Sjálfvirk sveiflujöfnun skattkerfisins, sem dró úr skattheimtu ríkissjóðs þegar áhrifa heimsfaraldursins gætti hvað mest, verður nú til þess að tekjur hækka hraðar en vöxtur landsframleiðslunnar. Þá er nú tekið tillit til tekjuáhrifa af heildarendurskoðun á skattlagningu ökutækja líkt og fjallað er um hér að framan. Heildartekjur eru áætlaðar að jafnaði 130 ma.kr. hærri árin 2022–2026 en fyrri áætlun gerði ráð fyrir. Nánar er fjallað um tekjuáætlun ríkissjóðs í samaburði við síðustu fjármálaáætlun í kafla 4.2.4.

Á gjaldahlíð eru áætluð frumgjöld ársins 2022 um 30 ma.kr. hærri en gert var ráð fyrir í gildandi fjármálaáætlun og má rekja hækkunina að mestu til breytinga sem samþykktar voru í fjárlögum. Til viðbótar þeim er á árinu gert ráð fyrir auknum kostnaði vegna framlengingar og útvíkkunar efnahagslegra úrræða vegna kórónuveirufaraldursins sem kynnt voru eftir samþykkt fjárlaga, en á móti vegur að hluta lækkun útgjalda vegna minnkandi atvinnuleysis.

Árin 2023–2026 eru frumgjöld um 45–70 ma.kr. hærri en gert var ráð fyrir í síðustu fjármálaáætlun á verðlagi hvers árs. Útgjaldarammar á föstu verðlagi eru um 35–40 ma.kr. hærri í samaburði við fyrri áætlun en nánar er fjallað um þær breytingar í kafla 4.3.5. Þessu til viðbótar eru launa- og verðlagsbreytingar nokkru hærri en í fyrri áætlun.

Fjármagnsjöfnuður batnar á tímabilinu ef frá er talið árið 2022 en á því ári aukast vaxtagjöld umtalsvert vegna hærri verðbóta. Forsendur fjármálaáætlunar gera ráð fyrir herra vaxtastigi en í síðustu áætlun en á móti vegur að lánsfjárbörf er lægri vegna bættrar afkomu auk þess sem vaxtatekjur eru hærri. Nánar er fjallað um lánsfjármál í kafla 4.4.

Bættar afkomuhorfur hafa gert það að verkum að reynst hefur mögulegt að draga verulega úr forsendum um afkomubætandi ráðstafanir á tímabilinu í samaburði við gildandi fjármálaáætlun. Umfang ráðstafana fer úr því að vera 30 ma.kr. á ári árin 2023–2025 í 9 ma.kr. á ári frá árinu 2024 og er í áætluninni sem fyrr gert ráð fyrir að þeim verði dreift til jafns á tekju- og gjaldahlíð.

Að teknu tilliti til breyttra ráðstafana hækka áætlaðar tekjur um 100–125 ma.kr. á ári í samaburði við gildandi fjármálaáætlun og heildarútgjöld eru áætluð 50–100 ma.kr. hærri. Uppsafnað nemur batinn í heildarafkomu ríkissjóðs um 170 ma.kr. á árunum 2022–2026.

## Samanburður við fjármálaáætlun 2022–2026 (br. frá fyrri áætlun)

Þjóðhagsgrunnur <sup>1</sup> , ma.kr.	Áætl. 2022	Áætl. 2023	Áætl. 2024	Áætl. 2025	Áætl. 2026
Horfur án ráðstafana					
Frumtekjur .....	105,5	112,2	120,1	138,0	148,3
Frumgjöld .....	30,3	44,5	53,7	63,2	69,8
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>75,2</b>	<b>67,7</b>	<b>66,4</b>	<b>74,8</b>	<b>78,5</b>
% af VLF .....	2,1	1,8	1,6	1,8	1,8
Vaxtatekjur .....	6,8	6,6	5,8	6,3	6,9
Vaxtagjöld .....	16,8	2,8	-3,8	-3,4	-3,5
<b>Fjármagnsjöfnuður .....</b>	<b>-10,0</b>	<b>3,8</b>	<b>9,6</b>	<b>9,7</b>	<b>10,4</b>
% af VLF .....	-0,3	0,1	0,2	0,2	0,2
Heildartekjur .....	112,3	118,8	125,9	144,3	155,2
Heildarútgjöld .....	47,1	47,3	49,9	59,8	66,3
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>65,2</b>	<b>71,5</b>	<b>76,0</b>	<b>84,5</b>	<b>88,9</b>
% af VLF .....	1,8	1,9	1,9	2,0	2,0
Breyttar ráðstafanir á tekjuhlíð .....		-15,0	-25,5	-36,0	-31,5
Breyttar ráðstafanir á gjaldahlíð .....		15,0	25,5	36,0	31,5
Heildartekjur með ráðstöfunum .....	112,3	103,8	100,4	108,3	123,7
Heildarútgjöld með ráðstöfunum .....	47,1	62,3	75,4	95,8	97,8
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>65,2</b>	<b>41,5</b>	<b>25,0</b>	<b>12,5</b>	<b>25,9</b>
% af VLF .....	1,8	1,1	0,6	0,3	0,6

<sup>1</sup> Tekjur og gjöld hafa verið leiðrétt fyrir breyttri framsetningu vegna endurgreiðslu VSK til opinberra aðila til samræmis við uppgjör Hagstofu Íslands á rekstraruppgjöri ríkissjóðs á þjóðhagsgrunni. Breytingin felur í sér að í stað þess að færa nettó útgjöld ráðuneyta og stofnana vegna útgjalda sem uppfylla skilyrði fyrir endurgreiðslu á VSK eru útgjöldin færð brúttó en skráðar eru tekjur hjá ríkissjóði á móti. Breytingin hefur þau áhrif að tekjur og útgjöld hækka um 13-15 ma.kr. á ári en breytingin er hlutlaus gagnvart afkomunni.

## 4.2 Tekjur

### 4.2.1 Skattastefnan

Stefna hins opinbera í skattamálum er í eðli sínu pólitísk og mótast á þeim vettvangi. Hún er þó háð þeim efnahagslega veruleika sem við blasir hverju sinni og markast því í senn af markmiðum til skemmri og lengri tíma. Hefur það sjaldan verið eins ljóst og síðustu ár. Efnahagslegar afleiðingar heimsfaraldursins urðu til þess að greina þurfti á milli markmiða sem standa okkur nær í tíma en þau undurspeglast í grunnildum um stöðugleika og varfærni, til að auknar álögur drepi ekki hagkerfið í dróma, og markmiða langtímastefnumótunar, en þar ber hæst grunnildi um sjálfbærni, að tekjur nægi til lengdar fyrir útgjöldum. Hið fyrra styður við hið síðara. Þótt kórónuveirufaraldurinn hafi varað lengur en vonast var til í fyrstu, og að áhrifa hans muni gæta áfram, var frá fyrsta degi gengið út frá því að um tímabundnar þrengingar væri að ræða. Í þeirri stöðu þjónar það best langtímamarkmiðum í opinberum rekstri að fólk og fyrirtæki nái að stíga ölduna og að ekki sé gengið of nærri þeim með skattheimtu. Þeirri stefnu

hafa stjórnvöld fylgt og verður ekki annað séð af gangi hagkerfisins en að hún hafi borið góðan ávöxt.

Staðan er önnur og betri en þegar fjármálaáætlun var birt fyrir ári og þótt enn séu blikur á lofti, ekki síst í austurátt, gefast á ný tækifæri til að auka vægi langtíamarkmiða við mótun skattastefnunnar. Áfram verður unnið að endurbótum á íslensku skattkerfi þannig að ríkissjóður búi til lengri tíma að tekjuöflun sem nægir til að standa undir þeim verkefnum sem honum eru falin og valdi um leið sem minnstum neikvæðum áhrifum á verðmætasköpun. Skattkerfið þarf í senn að standast kröfur um sanngirni og skilvirkni og vera í stakk búið til að takast á við breytingar á samfélagi og viðskiptaháttum.

Þó að mikilvægt sé að líta til framtíðar getur skyggnið reynst lélegt. Kórónuveiran var ekki fyrsti faraldurinn sem lagðist á mannkyn og að sama skapi hóf Rússland ekki fyrsta stríðið í Evrópu í febrúar síðastliðnum. Hvorugt var þó fyrirséð og sannarlega ekki að finna í áætlunum stjórnvalda. Síbreytilegar aðstæður kalla á stöðugt endurmat. Með þeim fyrirvörum gefur ný þjóðhagsspá Hagstofu Íslands tilefni til ákveðinnar bjartsýni. Samkvæmt henni gefa breyttar efnahagsaðstæður tækifæri til að draga úr tímabundnum stuðningi ríkissjóðs við hagkerfið sem ráðist var í vegna veirufaraldursins. Stefnir í efnahagsspennu frekar en slaka á tímabili fjármálaáætlunarinnar og munu tekjur því vaxa með auknum efnahagsumsvifum.

Það er jafnvægislist að draga úr tímabundnum stuðningi og nauðsynlegt að stjórnvöld taki mið af aðstæðum þegar úrræði eru numin úr gildi. Sum þeirra hafa þegar runnið sitt skeið en önnur hafa verið framlengd í skamman tíma. Allar tímabundnar skattalækkanir vegna heimsfaraldursins verða þó að baki á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Lækkun tryggingagjalds árið 2021 gekk til baka um áramótin 2022 en auknar endurgreiðslur virðisaukaskatts verða enn við lýði fram á haust 2022. Niðurfelling gistináttaskatts mun gilda út árið 2023 meðan ferðahjónustan nær vopnum sínum og veitingahúsum er heimilað að fresta skattgreiðslum sem eru á gjaldlega á fyrri helmingi yfirstandandi árs.

Þótt aðgerðir tengdar heimsfaraldurinum hafi verið fyrirferðarmiklar síðustu ár hefur áfram verið unnið að almennum umbótum á skattkerfinu. Ber þar að nefna breytingar á tekjuskatti einstaklinga með tilkomu þriggja þrepa kerfis sem innleitt var á síðasta kjörtímabili og nýs framleiðni viðmiðs við útreikning persónuafsláttar og þrepamarka sem tók gildi nú um áramótin. Hið nýja viðmið festir betur í sessi tekjujöfnunareiginleika skattkerfisins um leið og það kemur í veg fyrir kerfislega aukningu skattbyrði samhliða sjálfbærri kaupmáttaraukningu launa. Lækkun bankaskatts var flýtt vegna faraldursins og er sú lækkun varanleg og til þess fallin að bæta kjör fólks og fyrirtækja.

Skattkerfið þarf alltaf að fylgja þeim breytingum sem verða á íslensku samfélagi og ekki síst að aðlaga sig örri tækniþróun. Stafvæðingu í gagnaskilum og samskiptum við skattyfirvöld má nýta í auknum mæli til að draga úr undanskotum. Er það í senn til þess fallið að auka jafnræði skattborgara og með því sátt um skattkerfið, styrkja skattstofna og auka svigrúm hins opinbera til að draga úr álögum.

Aukning stafrænnar þjónustu í alþjóðlegum viðskiptum kallar einnig á viðbrögð skattyfirvalda. Mikilvægi þess að jafnræðis sé gætt og að sú þjónusta verði skattlögð til jafns við aðra skylda starfsemi hefur orðið ríkjum heims hvati til að leita samkomulags um sanngjarna og samræmda skattlagningu slíkra viðskipta yfir landamæri. Yfirgripsmikil athugun hefur staðið yfir á vettvangi OECD á þeim áskorunum er varða stafræna hagkerfið og skattlagningu stafrænna viðskipta yfir landamæri. Þær felast helst í því að stórfyrirtæki á sviði stafrænna viðskipta greiði sanngjarnan skatt vegna slíkra viðskipta í þeim ríkjum þar sem viðskiptavinir þeirra eru staðsettir og hagnaður myndast. Samkomulag náðist seint á árinu 2021 undir forystu OECD um skilyrði fyrir samþykkt tillagna um alþjóðlegan lágmarksskatt á fyrirtæki og skattlagningu tekna yfir landamæri. Væntingar standa til þess að breytingarnar taki gildi hjá aðildarríkjum árið 2023.

Annað dæmi um örar samfélagslegar breytingar snertir skattlagningu bifreiða. Tekjur af göldum á ökutæki og eldsneyti hafa minnkað síðustu ár og má rekja það til nýrra orkugjafa, sparneytnari bifreiða og minni koltvísýringslosunar frá þeim. Stjórnvöld hafa sett sér það markmið að hraða orkuskiptum og auka hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í samgöngum svo dragi úr losun gróðurhúsalofttegunda. Heildarendurskoðunar er þörf á þessum hluta skattkerfisins en fjallað er nánar um það hér fyrir neðan og í rammagrein 6.

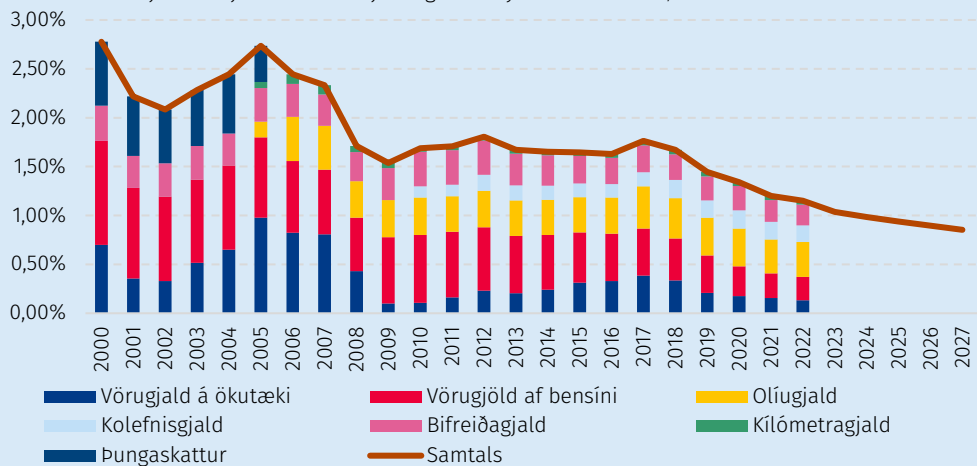
Auknar lífslíkur almennings og færri barneignir, oft nefnt öldrun þjóðar, verða ofarlega á baugi næstu árin og áratugina. Um grundvallarbreytingu er að ræða á vinnumarkaði og forsendum þeirra velferðarkerfa sem við treystum á. Áhrifin á skattkerfið verða einnig umtalsverð en eftir því sem fólki á vinnufærum aldri fækkar hlutfallslega miðað við þá sem eldri eru er óhjákvæmilegt að skattstofnar sem byggja á tekjum og launum vaxi minna en íbúafjöldi. Líklegt er að skattbyrði færist því að einhverju leyti frá launum yfir á neyslu. Hér er um að ræða hægfara þróun sem hefur ekki veruleg áhrif á tímabili þessarar fjármálaáætlunar en litíð til lengri tíma kallar hún á að endurskoðað verði hvernig best er að byggja upp skattkerfið á Íslandi.

### Rammagrein 6 – Tekjur ríkissjóðs af ökutækjum og eldsneyti: Þróun og eftirgjöf

Mikill árangur hefur náðst í orkuskiptum bílaflorens hér á landi og hafa skattalegir hvatar skipt þar sköpum. Þeir hafa stuðlað að því að Ísland er komið meðal fremstu þjóða á heimsvísu í rafbílavæðingu. Það hefur hins vegar leitt til þess að tekjur ríkissjóðs af skattlagningu ökutækja og eldsneytis hafa verið í rénun og munu að öllu óbreyttu halda áfram að lækka verði ekkert að gert. Sú þróun skýrist ekki aðeins af fjölgun vistvænna bifreiða heldur einnig af því að hefðbundnar bifreiðar verða sífellt sparneytnari en skattlagning ökutækja hefur frá árinu 2011 að stórum hluta miðað við losun koltvísýrings (CO<sub>2</sub>).

#### Tekjur ríkissjóðs af ökutækjum og eldsneyti hafa dvínað og myndu að óbreyttu halda áfram að fjara út á komandi árum

Tekjur ríkissjóðs af ökutækjum og eldsneyti án ráðstafana, % af VLF



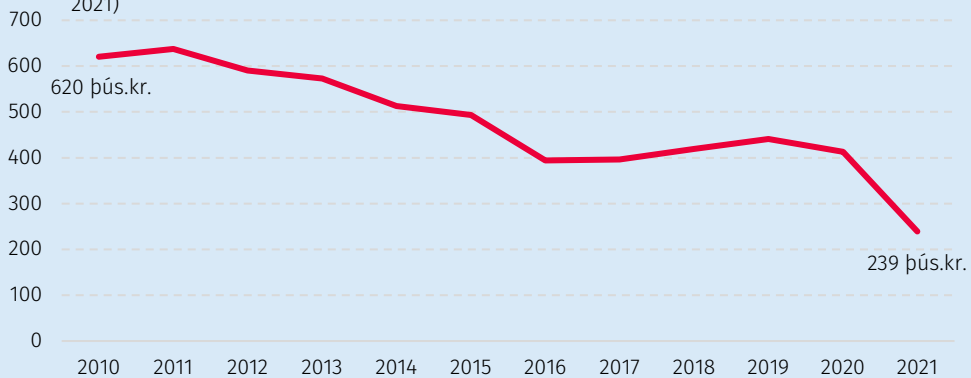
Nú þegar hefur ríkið gefið eftir 25 ma.kr. vegna kaupa á vistvænum bifreiðum frá árinu 2012. Auk þess bera vistvænar bifreiðar í fæstum tilvikum vörugjald við innflutning líkt og hefðbundnar bifreiðar og greiða lágmark bifreiðagjalds. Þá þarf vart að nefna að eigendur hreinorkubifreiða greiða engin vörugjöld af orkunotkun. Tekjur ríkissjóðs af vistvænum

bifreiðum eru því afar takmarkaðar og ljóst að það gengur ekki til lengdar þar sem um hefur verið að ræða mikilvæga stoð í tekjuöflunarkerfinu, þar á meðal til að fjármagna samgöngu-kerfið. Má telja að þróunin í þessum efnunum hafi verið það hröð að ekki megi dragast lengur að bregðast við, þar sem greiðslur vaxandi fjölda bifreiðaeiganda fara lækkanði.

Sá skattstofn sem gert er ráð fyrir að minnki hraðast á komandi árum er vörugjald af ökutækjum en það er aðeins lagt á nýskráð ökutæki. Á síðasta ári voru sex af hverjum tíu nýjum fólksbifreiðum með losun undir 90 g/km en slík ökutæki bera ekki vörugjald. Líkt og sést á myndinni hér á eftir hafa tekjur ríkissjóðs af vörugjaldi lækkað úr 620.000 kr. af hverri nýskráðri fólksbifreið í 239.000 kr. á 12 árum. Þessi mikla lækkun skýrist einna helst af fjölgun sparneytinna og vistvænna bifreiða. Aðrir þættir líkt og þróun gengis hafa einnig áhrif í gegnum innflutningsverðmæti bifreiða sem er gjaldstofn vörugjalds. Gróflega má áætla að ríkissjóður hafi séð á bak allt að 34 ma.kr. tekjum af vörugjaldi á árunum 2011–2021 sökum þessa. Hér er miðað við þá einföldu forsendu að gjaldfært vörugjald nýrra fólksbifreiða hefði haldist óbreytt yfir tímabilið. Sú eftirgjöf skiptist nokkurn veginn jafnt á milli sparneytnari og vistvænni bifreiða. Mikilvægt er að áréttu að um er að ræða mikla einföldun þar sem ekki er tekið tillit til þess að eftirspurn eftir bifreiðum hefði þá orðið önnur en hún var í reynd. Þó er óumdeilanlegt að ríkissjóður hefur veitt töluverða eftirgjöf með því að halda hlutföllum vörugjalds óbreyttum og hefur það skilað sér til neytenda í formi lægra vörugjalds.

### Vörugjald af fólksbílum hefur lækkað að meðaltali um 60% frá því að gjaldið tók fyrst mið af skráðri losun

Tekjur af vörugjaldi fólksbifreiða á hverja nýskráða fólksbifreið (þús.kr. á verðlagi árs 2021)

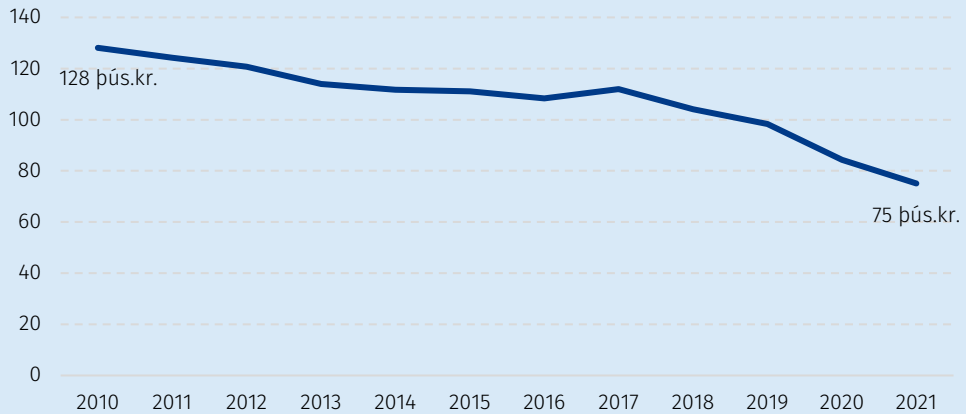


Á verðlagi ársins 2021

Tekjur af eldsneytisgjöldum minnka hægar enda mun breiðari tekjustofn. Meiri hluti bifreiða í umferð gengur enn fyrir jarðefnaeldsneyti og er fjöldi þeirra um 240.000, eða um 90% af bifreiðaflotanum. Tekjur ríkissjóðs af bensín- og olíugjaldi hafa þó lækkað sem hlutfall af bifreiðum í umferð og sem hlutfall af daglegri umferð á hringveginum og á höfuðborgarsvæðinu. Það má rekja til ýmissa þátta og ber þar helst að nefna fjölgun vistvænna bifreiða og að nýjar eldsneytisbifreiðar, sem hafa verið teknar í notkun á síðustu árum, eru sparneytnari en eldri bifreiðar. Hefðu vistvænar bifreiðar greitt ígildi eldsneytisskatta má áætla að tekjur ríkissjóðs hefðu orðið allt að 4 ma.kr. meiri á tímabilinu 2011–2021.

### Bensín- og olíugjald á hvern bíl drógust saman um 40% á milli árána 2010 og 2021

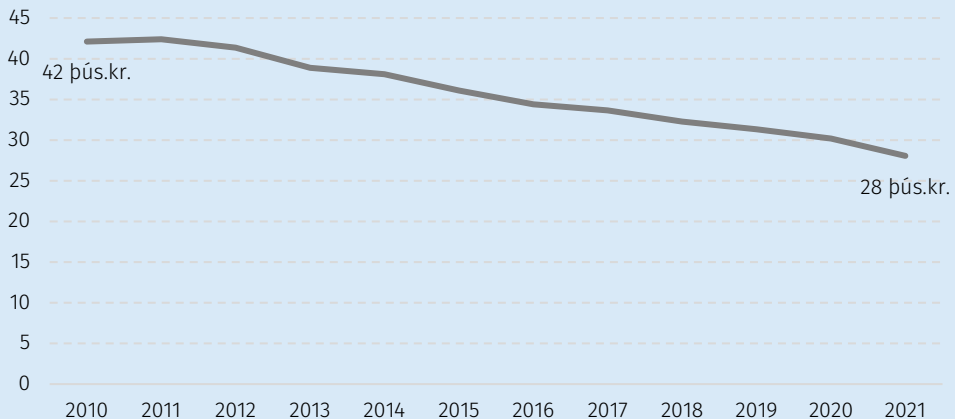
Tekjur af bensín- og olíugjaldi á hverja bifreið í umferð (þús.kr. á verðlagi ársins 2021)



Svípaða sögu er að segja af bifreiðagjaldi en það er lagt á allar bifreiðar í umferð. Bifreiðagjald er afar stöðugur skattur í þeim skilningi að tekjur af því sveiflast lítið með efnahagsástandi. Á síðustu árum hafa tekjur af gjaldinu á hverja bifreið farið lækkandi jafnt og þétt sem skýrist af minni meðallosun frá bifreiðum en skattstofninn tekur mið af skráðri losun og er stighækkandi með losun umfram 146 g/km. Um áramótin var lágmark bifreiðagjalds hækkað um 1.000 kr. til að draga úr þeirri þróun.

### Meðalbifreiðagjald hefur lækkað samhlíða minni losun frá bílafloða landsmanna

Tekjur af bifreiðagjaldi á hverja bifreið í umferð (þús.kr. á verðlagi ársins 2021)



Orkuskiptin marka jákvæða þróun á sviði loftslagsmála, en ekki síður í minnkandi rekstrar- og kostnaði heimila vegna ökutækja og eru til marks um grundvallarbreytingu í neysluhegðun á örfáum árum. Þau skapa þó einnig áskorun fyrir tekjuöflun ríkissjóðs vegna þess að í núverandi kerfi greiða eigendur vistvænna bifreiða takmarkað fyrir notkun vegakerfisins. Með fjölgun



Þeirra eru skatttekjur ríkissjóðs af ökutækjum og eldsneyti á undanhaldi. Þessi þróun á sér heldur ekki samsvörum í útgjöldum sem ríkið hefur af vegasamgöngum. Þar er ekki einungis um að ræða mikil útgjöld við nýframkvæmdir, viðhald og rekstur vegakerfisins. Einnig falla til ýmis önnur útgjöld, s.s. vegna löggæslu á vegum, stjórnslu, skráningar og eftirlits og heilbrigðisþjónustu vegna umferðarslysa svo dæmi séu nefnd. Auk þess veldur bruni jarðefnaeldsneytis útstreymi gróðurhúsalofttegunda sem hefur þjóðhagslegan kostnað í för með sér. Um þriðjung af losun gróðurhúsalofttegunda sem telst til alþjóðlegra skuldbindinga Íslands má rekja til vegasamgangna. Skattlagningu ökutækja og eldsneytis hefur verið beitt gegn þeim neikvæðu ytri áhrifum en vörugjald og bifreiðagjald er tengt með beinum hætti við koltvísyringslosun bifreiða og eldsneytisskattar líka með óbeinum hætti.

Með fjölgun vistvænna bifreiða mun beinn og óbeinn kostnaður ríkissjóðs sem hlýst af vegakerfinu og ökutækjum haldast að mestu óbreyttur, að undanskildum kostnaði af losun gróðurhúsalofttegunda. Af þessum ástæðum má telja óhjákvæmilegt að breyta skattlagningu ökutækja og umferðar í samræmi við breytta tíma enda getur tekjuöflun af skattstofnum sem stefna stjórnvalda er að minnka ekki verið sjálfbær til frambúðar. Þessháttar breytingar fela í sér tækifæri til að efla skattkerfið með tilliti til einfaldari og skilvirkari skattheimtu sem samræmist breyttum tímum.

#### 4.2.2. Fyrirhugaðar skattkerfisbreytingar

##### *Heildarendurskoðun á skattlagningu ökutækja*

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram áhersla á endurskoðun á skattlagningu ökutækja. Þar er tiltekið að innleitt verði framtíðartekjuöflunarkerfi vegna umferðar á kjörtímabilinu og að tekjustofnar ríkissjóðs vegna vegasamgangna verði lagaðir að markmiðum um orkuskipti. Í því skyni verður horft til þess að heildarendurskoðun á fyrirkomulagi við skattlagningu ökutækja og umferðar tryggi ríkissjóði nægar tekjur, m.a. til að standa undir uppbyggingu og viðhaldi samgöngumannvirkja, samhliða því að hún hvetji til frekari orkuskipta. Einn kostur er að skattleggja notkun ökutækja og er undirbúningur að því nú þegar hafinn. Tílefnið fyrir umbreytingu á tekjuöflun af þessum toga er fyrst og fremst að varna því að hún fjari út á komandi árum. Nánar er fjallað um ástæður fyrir þessu í rammagrein 6.

Á næsta ári er fyrirhugað að efla hvata til kaupa á bifreiðum með litla eða enga losun til að styðja við markmið um orkuskipti. Sú aðgerð er tvíþætt. Það verður gert annars vegar með því að herða losunarviðmið sem ráða skatthlutfalli vörugjalds á ökutæki en þau hafa að meðaltali haldist óbreytt frá því að vörugjald á ökutæki tók fyrst mið af losun árið 2011. Það hefur leitt til þess að vörugjald af hverri bifreið hefur lækkað jafnt og þétt samhliða auknu framboði af sparneytnum og vistvænum bifreiðum. Tillagan beinist einungis að nýjum mengandi bifreiðum en hver jarðefnaeldsneytisbifreið er á götunni að meðaltali í 12 ár. Hins vegar stendur til að endurskoða bráðabirgðaákvæði um VSK-ívilnun fyrir hreinorkubifreiðar. Drög að frumvarpi hafa nú þegar verið kynnt í samráðsgátt. Þar er m.a. lagt til að fjöldi rafmagnsbifreiða sem hljóta VSK-ívilnun verði aukinn úr 15.000 í 20.000 til að styðja áfram við markmið stjórnvalda um orkuskipti.

Líkt og fram hefur komið stendur til að innleiða framtíðartekjuöflunarkerfi þar sem skattlagning ökutækja endurspeglar notkun. Gert er ráð fyrir að innleiðingin hefjist árið 2024. Félagið *Betri samgöngur* er einnig að skoða gjaldheimtu í samræmi við samgöngusáttmálann til að tryggja nauðsynlega fjármögnun svo hægt verði að hraða framkvæmdum og létta á umferð. Aður hafði starfshópur á vegum fjármála- og efnahagsráðherra skoðað skattlagningu á notkun ökutækja. Starfshópurinn skilaði tillögum um að skattlagning taki mið af aflestri á



kílómetrastöðu og verði mishá eftir þyngd bifreiða til að endurspegla vegslit. Tillagan er fremur tæknilega einföld í framkvæmd. Hópurinn skoðaði auk þess skattlagningu byggða á GPS-staðsetningartækni og komst að þeirri niðurstöðu að þess háttar tæknilausn yrði að sinni of kostnaðarsöm fyrir fámennt land eins og Ísland. Í tillögum sínum lagði starfshópurinn til að umráðaaðili bifreiða skili með rafrænum hætti aflestri á kílómetrastöðu annaðhvort mánaðarlega eða árlega inni á Ísland.is eða í smáforriti á þeirra vegum. Þá verði bæði hægt að skrá kílómetrastöðuna handvirkt inn og taka mynd af henni. Auk þess er lagt til að skattlagning á notkun verði gerð upp við kaup og sölu bifreiða og við komu og brottför bifreiða til landsins, ásamt því að vera endurskoðuð við bifreiðaskoðun. Verði tillagan að veruleika mun nýr skattur á notkun taka við af skattlagningu eldsneytis með tímanum enda ljóst að skattur af jarðefnaeldsneyti mun hverfa vegna orkuskipta í samgöngum. Fram undan er vinna við frekari útfærslu á tillögu starfshópsins samhliða greiningu á áhrifum á ólíka félagsþópa, s.s. kyn, tekjutíundir og landsvæði. Unnið verður í samráði við haghafa til að tryggja að kerfið sé hannað með þarfir notenda að leiðarljósi.

Áhrif af breytingum á skattlagningu ökutækja voru skoðuð með tilliti til kynjajafnréttis og tók sú greining fyrst og fremst mið af áfangaskýrslu um samgöngur og jafnrétti frá ágúst 2021. Tillögur um eflingu hvata til kaupa á bifreiðum með litla eða enga losun hafa óljós áhrif á stöðu kynjanna. Ætla má að lækkan losunarviðmiða, sem hefur áhrif á nýjar bifreiðar með skráða koltvísyringslosun, leggist í meiri mæli á karla en konur þar sem þeir voru skráðir fyrir fleiri nýjum bifreiðum eða um 57% nýrra bifreiða árið 2021. Á móti munu karlar frekar njóta góðs af aukningu á fjölda rafmagnsbifreiða sem fá VSK-niðurfellingu þar sem þeir voru í 66% tilvika skráðir eigendur nýrra rafmagnsbifreiða. Ekki liggur fyrir hvor aðgerðin vegur þyngra og því eru áhrifin í heild óljós. Tekið skal fram að í tilviki hjúskaparaðila er erfitt að fullyrða neitt um aðgengi og fjármögnun ökutækja eftir kyni út frá skráðu eignarhaldi. Þótt algengara sé að karl sé skráður fyrir bifreið kann hún vera fjármögnuð til jafns af konu. Innleiðing á framtíðar tekjuöflunarkerfi, mögulega með tilkomu notkunarskatts, er mun umfangsmeiri breyting. Ekki hefur verið gerð greining á jafnréttisáhrifum af slíku fyrirkomulagi þar sem útfærslan liggur ekki fyrir. Sú greining mun eiga sér stað samhliða vinnu að útfærslu á skattlagningunni þannig að hægt sé að móta markvissar mótvægisáðgerðir sé talin þörf á þeim. Nú þegar liggja fyrir ýmsar upplýsingar um ferðavenjur kynjanna, m.a. að konur fari öllu jafna styttri og fleiri ferðir en karlar yfir daginn. Þessar upplýsingar munu nýtast við greiningu á jafnréttisáhrifum af nýju tekjuöflunarkerfi.

Stefnt er að því að þessar umbætur leiði til þess að skatttekjur af ökutækjum og umferð verði um 1,7% af VLF árið 2025 líkt og að jafnaði á árunum 2010–2017 og haldist stöðugar út tímabilið. Áætlað er að það svari til þess að veða á móti rýrnun tekna af þessum toga sem að öðrum kosti næmi um 0,7–0,8% af VLF. Í forsendum nýsamþykkrar fjármálastefnu fyrir árin 2022–2026 var gert ráð fyrir að þessar tekjur tækju að hækka aftur í samræmi við þetta markmið á næsta ári. Vegna breyttra aðstæðna með hækkandi heimsmarkaðsverði á olíu, sem þó kann að verða tímabundin, er í forsendum fjármálaáætlunarinnar gengið út frá því að aðlögunin verði nokkru hægari á næstu tveimur árum.

#### 4.2.3 Viðmið og helstu forsendur tekjuáætlunar

##### *Þjóðhagsforsendur*

Tekjur ríkissjóðs eru að stærstum hluta skattar og tryggingagjöld og því andlag þeirra verðmæta sem til verða hjá fólki og fyrirtækjum. Tekjuáætlun ríkissjóðs fyrir árin 2023–2027 byggir af þeim sökum að mestu á þróun efnahagsmála yfir tímabilið eins og hún birtist í þjóðhagsspá Hagstofu Íslands sem gerð var nú í mars og nánar er fjallað um í 2. kafla. Mikið vatn hefur runnið til sjávar frá því að fjármálaáætlun var gefin út í fyrravor og hefur reynst meiri töggur í íslenskum efnahag en þá var gert ráð fyrir. Hagvöxtur var meiri á árinu sem leið og

jafnframt tekjur ríkissjóðs. Í þessum efnum hafa umfangsmiklar mótvægisráðstafanir stjórnvalda vegna heimsfaraldurs kórónuveirunnar án efa átt mikinn hlut að máli. Gert er ráð fyrir áframhaldandi hagvexti allt tímabil fjármálaáætlunar og þar af leiðandi vaxandi tekjum ríkissjóðs þrátt fyrir að óvissutímar séu síst að baki. Nánast upp á dag tók innrás Rússa í Úkraínu við af neyðarástandi vegna veirufaraldursins og litast hagspáin nú af annars konar sviptingum en í fyrra.

#### *Aðrar helstu forsendur*

Tekjur af fjármunalegum eignum í formi vaxtatekna og arðs nema að jafnaði 4,3% af heildartekjum ríkisins á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Mestur hluti áætlaðra arðgreiðslna er af hlut ríkisins í Landsvirkjun og viðskiptabönkunum tveimur. Áætlun um arð frá Íslandsbanka hefur verið endurmetin út frá áformum um næstu skref í sölu bankans og er nú ekki gert ráð fyrir arði frá bankanum eftir árið 2023. Ekki er gert ráð fyrir breytingum á eignarhlut í Landsbankanum á tímabilinu í þeirri áætlun. Helstu forsendur um útgreiðslu arðs af hagnaði félaga í eigu ríkisins eru óbreyttar frá síðustu fjármálaáætlun. Rekstur stærstu félaganna gekk vel á síðasta ári og eru arðgreiðslur á árinu 2022 nú áætlaðar talsvert meiri en áður eða alls um 40 ma.kr. Þrátt fyrir sölu Íslandsbanka verða samanlagðar arðgreiðslur í ríkissjóð áþekkar á næstu árum og áður var áætlað eða um 35 ma.kr. árlega.

Vaxtatekjur frá og með árinu 2022 hækka talsvert frá fyrri áætlun og nema að jafnaði 17 ma.kr. árlega. Koma þar einkum til áhrif aukinnar verðbólgu á nafnvaxtastig og verðbætur á veitt lán. Einnig má nefna breytt fyrirkomulag vegna fasteigna Háskóla Íslands sem leiðir til um 2 ma.kr. vaxtatekna árlega samhliða tilsvarendi gjaldfærslu. Liðlega helmingur vaxtatekna er vegna veittra lána ríkissjóðs en einnig eru umtalsverðar tekjur af dráttarvöxtum og álagi á ógreiddar skattkröfur.

#### *4.2.4 Tekjuáætlun tímabilsins*

##### *Tekjur ríkissjóðs 2021 og 2022*

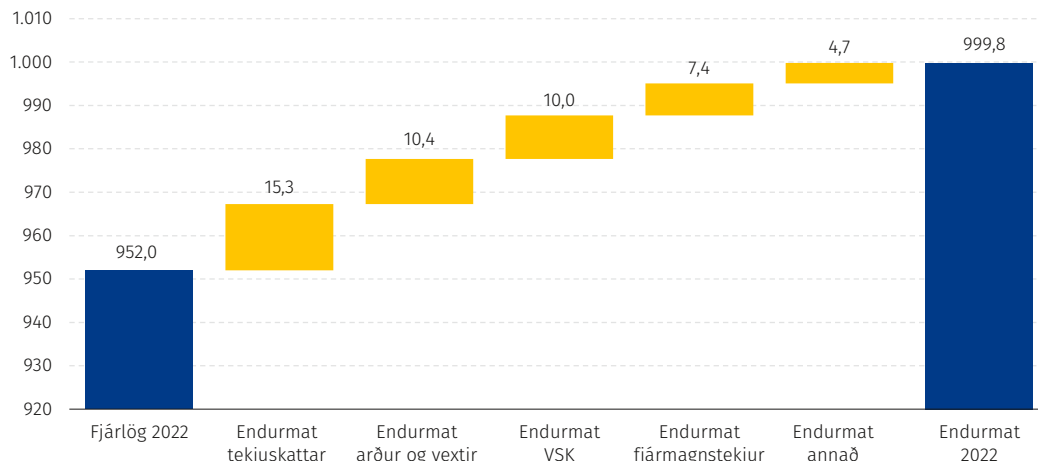
Endurmat tekjustofna er ein af grunnstoðum tekjuáætlunar ásamt þjóðhagsspá Hagstofu Íslands og fyrirhuguðum skattkerfisbreytingum. Endurmatið leggur grunninn sem aðrar forsendur byggja við þegar tekjur ríkissjóðs næstu ár eru áætlaðar. Því er gagnlegt að gera skil á helstu breytingum sem orðið hafa á tekjuáætlun fyrra og yfirstandandi árs frá því að fjárlög voru samþykkt.

Tekjur ársins 2021 verða nokkru meiri en áætlað var síðla árs. Tekjuhorfur ársins 2022 hafa einnig batnað nokkuð, bæði vegna bættra efnahagshorfa eins og þær birtast í nýrri þjóðhagsspá en ekki síður vegna grunnáhrifa þeirra sem endurmat ársins 2021 hefur í för með sér. Samkvæmt bráðabirgðaupplýsingum um innheimtu skatttekna ársins 2021 voru tekjustofnar í flestum tilvikum sterkari en áætlanir gerðu ráð fyrir. Þar af reyndust tekjur ríkissjóðs af sköttum og tryggingagjöldum 16 ma.kr. meiri en í síðasta endurmati, eða um 2%. Vega þar þungst auknar heimtur af stórum tekjustofnum á borð við virðisaukaskatt og tryggingagjald.

Endurmat á heildartekjum ársins 2022 leiðir einnig til aukningar frá tekjuáætlun fjárlaga 2022. Nemur aukning tekna 47,9 ma.kr. frá samþykktum fjárlögum en líkt og fyrir árið 2021 er aukning tekna af ólíkum skattstofnum nokkuð gegnumgangandi í áætluninni. Er það engin tilviljun þar sem grunnáhrif sterkari tekjustofna síðasta árs vega þungt í endurmatinu.

## Tekjur eru áætlaðar 48 ma.kr. hærrí en í fjárlögum 2022

Helstu breytingar á tekjuáætlun fjárlaga 2022 (ma.kr.)



Samkvæmt endurmetinni tekjuáætlun ársins 2022 aukast tekjur ríkissjóðs af sköttum og tryggingagjöldum um 37,6 ma.kr. Tekjuáætlunin er unnin á nafnvirði og má því rekja hluta tekjuaukans til aukinnar verðbólgu en hagfelldari þjóðhagsforsendur og grunnáhrif fyrra árs hafa einnig töluverð áhrif til hækkunar. Aukningin er mest í virðisaukaskatti, tryggingagjöldum og fjármagnstekjuskatti.

Af einstökum sköttum hækkar virðisaukaskattur mest milli áætlana enda um að ræða stærsta tekjulið ríkissjóðs. Aukninguna má að hálfu rekja til mikillar innheimtu á lokafjórðungi ársins 2021 en ný hagspá leiðir einnig til verulegrar hækkunar VSK. Munar mest um hve mikið einkaneysla hækkar að nafnvirði frá fyrri spá. Hið sama má segja um aðra liði hagspárinnar sem tengjast VSK. Áætlun tekjuskatts einstaklinga og tryggingagjalds hækkar í samræmi við betri innheimtu á árinu 2021. Forsendur nýrrar þjóðhagsspár um minna atvinnuleysi, hærrí launavísitölu og fleiri heildarvinnustundir á tímabili fjármálaáætlunarinnar eru þar þó megin-kraftar. Aukningin er meiri í tryggingagjaldi en tekjuskatti enda vega áhrif minnkandi atvinnuleysis þar þyngra. Væntingar um aukinn fjármagnstekjuskatt má einkum rekja til þeirra grundvallarbreytinga sem orðið hafa á vaxtahorfum. Þrálátari verðbólga en áður var spáð hefur hrundið af stað vaxtahækkunarferli sem ekki sér fyrir endann á. Innheimta umfram væntingar árið 2021, auk hækkunar nafnvirðis landsframleiðslu út spátímabilið, hafa einnig áhrif til aukningar fjármagnstekjuskatts á tímabilinu.

### Tekjuáætlun 2023–2027

Tekjuáætlun 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. Gera má ráð fyrir að tekjuáætlun ársins 2022 taki breytingum eftir því sem frekari upplýsingar verða aðgengilegar. Eins og fjallað var um hér að framan hefur það áhrif á framreikningsgrunn fjármálaáætlunar 2023–2027.

Tekjuhorfur hafa batnað frá útgáfu fjármálaáætlunarinnar í fyrravor, bæði í krónum talið og sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Áætlað er að heildartekjur nemi á tímabilinu 28,3–29,2% af VLF en þar af nema skatttekjur og tryggingagjöld 25,4–26,1% af VLF. Sjálfvirk sveiflujöfnun skattkerfisins dró úr skattheimtu ríkissjóðs í kórónuveirufaraldrinum en veldur því nú að samhliða aukinni verðmætasköpun og kjarabótum aukast tekjur meira en sem nemur

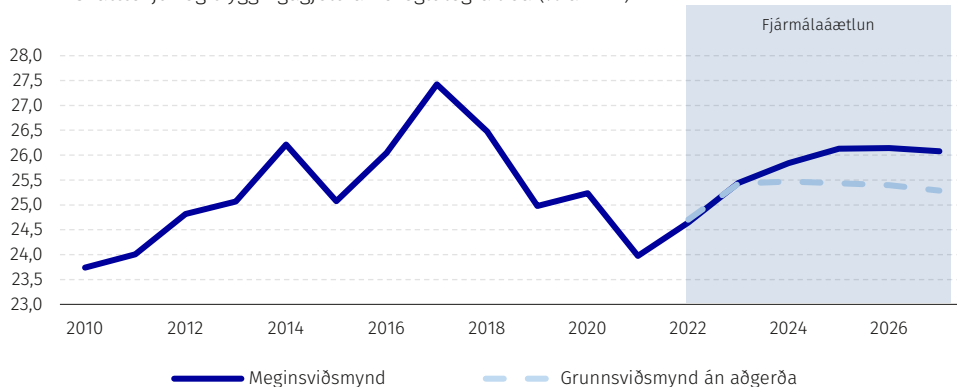
aukningu landsframleiðslu. Er sá viðsnúningur þegar hafinn og verða tekjur ríkissjóðs 28,3% af landsframleiðslu árið 2023 samkvæmt þessari fjármálaáætlun en fyrri fjármálaáætlun gerði ráð fyrir að hlutfallið yrði 27,0%. Gert er ráð fyrir að gripid verði til afkomubætandi ráðstafana á tekjuhlið frá og með árinu 2024 en þær ráðstafanir eru ekki útfærðar frekar í fjármálaáætlun.

Þjóðhagsgrunnur	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<i>ma.kr.</i>					
Skatttekjur og tryggingagjöld .....	974,5	1.041,2	1.105,8	1.157,9	1.210,9
Vaxtatekjur .....	15,7	15,7	16,7	17,7	18,4
Aðrar tekjur .....	94,7	95,2	98,9	101,9	102,8
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....	0,0	4,5	9,0	13,5	18,0
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>1.084,9</b>	<b>1.156,6</b>	<b>1.230,3</b>	<b>1.291,0</b>	<b>1.350,2</b>
<b>Frumtekjur .....</b>	<b>1.069,2</b>	<b>1.140,9</b>	<b>1.213,6</b>	<b>1.273,3</b>	<b>1.331,7</b>
<i>% af VLF</i>					
Skatttekjur og tryggingagjöld .....	25,4	25,8	26,1	26,1	26,1
Vaxtatekjur .....	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Aðrar tekjur .....	2,5	2,4	2,3	2,3	2,2
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>28,3</b>	<b>28,7</b>	<b>29,1</b>	<b>29,2</b>	<b>29,1</b>
<b>Frumtekjur .....</b>	<b>27,9</b>	<b>28,3</b>	<b>28,7</b>	<b>28,8</b>	<b>28,7</b>

Tekjur af sköttum og tryggingagjöldum nema um 90% af heildartekjum ríkissjóðs. Umfang þeirra ræðst af gildandi skattalöggjöf og þróun skattstofna en myndin hér á eftir sýnir þær tekjur í hlutfalli við VLF. Á myndinni er greint á milli meginsviðsmyndar fjármálaáætlunarinnar og grunnsviðsmyndar án ólögfesta aðgerða. Það sem ber í milli þessara tveggja ferla eru áhrif af áformum um endurskoðun skattlagningar á ökutæki og umferð. Í fjármálaáætluninni er gert ráð fyrir að í lok tímabilsins verði tekjur ríkissjóðs um 0,8 prósentustigum hærra hlutfall af VLF en yrði raunin með óbreyttu tekjuöflunarkerfi. Nánar er fjallað um tildrög þessara áforma í rammagrein 6.

### Endurskoðun skattlagningar á ökutæki eykur tekjur um 0,8% af VLF

Skatttekjur og tryggingagjöld án óreglulegra liða (% af VLF)



Heimild: Hagstofa Íslands og fjármálaáætlun 2022-2027, 2021 eru bráðabirgðatölur frá Hagstofu Íslands.

### 4.3 Útgjöld

Í þessum hluta eru sett fram stefnumið um þróun útgjalda ríkissjóðs fyrir árin 2023–2027 og helstu breytingar frá fyrri áætlun. Þá er fjallað um þróun heildarútgjalda ríkissjóðs á þjóðhagsgrunni og sundurliðun eftir hagrænni skiptingu. Loks er fjallað um útgjaldaramma ríkissjóðs og skiptingu hans eftir málefnasviðum ráðuneyta.

#### 4.3.1 Útgjaldaáætlun ríkissjóðs

Útgjaldaáætlun ríkissjóðs á áætlunartímabilinu grundvallast á markmiðum fjármálastefnu 2022–2026 og ákvörðunum sem teknar voru í fyrri fjármálaáætlunum á síðasta kjörtímabili og fjárlögum fyrir árið 2022. Má þar nefna ýmis áherslumál stjórnvalda, svo sem aukin framlög til fjárfestingaverkefna, heilbrigðismála, nýsköpunar og loftslagsmála. Áætlunin hefur verið uppfærð með hliðsjón af uppfærðri þjóðhagsspá Hagstofu Íslands, lýðfræðilegum forsendum og yfirferð á ætluðum útgjaldaskuldbindingum ráðuneyta, s.s. með greiningu á framlögum til tímabundinna verkefna, fyrirsjáanlegri fjárþörf og endurmati á helstu útreiknuðum og kerfis-lægum útgjaldaþáttum, auk ákvarðana ríkisstjórnarinnar um ný verkefni og málefnaáherslur. Þá ber áætlunin þess merki að á árunum 2022 og 2023 er dregið verulega úr tímabundnum stuðningi vegna kórónuveirufaraldursins og þarf að hafa slíkt í huga þegar umfang útgjalda-hliðar ríkisins á undanförunum árum er borið saman við tímabil þessarar áætlunar.

Á síðari hluta þess uppgangstíma sem rann sitt skeið þegar faraldurinn hófst var mikil áhersla á að efla og auka opinbera þjónustu, bæta réttindi í tilfærslukerfum og auka fjárfestingastig ríkisins sem hafði verið sögulega lágt á árunum 2010–2017. Frumgjöld ríkisins á árunum 2016–2019 jukust af þessum sökum verulega eða um 5–6% að raunvirði á ári en slíkur útgjaldavöxtur hefði ekki getað varað um langt skeið þótt ekki hefði komið til faraldursins. Í ljósi gríðarlegs hallareksturs ríkissjóðs nú og að teknu tilliti til framleiðsluspennu og að stutt sé við verðstöðugleika er brýnt að raunútgjaldavöxtur ríkisins á næstu árum verði hóflegur. Áætlunin gerir því ráð fyrir að vöxtur útgjalda verði hægfara og minni en vöxtur landsframleiðslunnar á tímabilinu. Þannig er gert ráð fyrir að frumgjöld ríkissjóðs sem hlutfall af VLF lækki smám saman á tímabili áætlunarinnar og verði nálægt 28% af VLF í lok þess. Það væri áþekkt umfang og var á árunum 2017–2019, áður en kórónuveirufaraldurinn hófst. Í þessu felst að raunvöxtur frumgjalda verði u.þ.b. 1% á ári að meðaltali á áætlunartímabilinu á föstu verðlagi. Hægfara raunvöxtur felur í sér að lítið svigrúm er til nýrra eða aukinna útgjalda á tímabilinu. Fjármögnun nýrra eða aukinna verkefna mun því að stórum hluta fara fram með forgangsröðun og bættri nýtingu fjármuna innan gildandi útgjaldaramma. Þetta felur jafnframt í sér að meiri áhersla verður á að bæta opinbera þjónustu með aukinni skilvirkni eins og fjallað eru um í kafla 1 um áherslur og stefnumið.

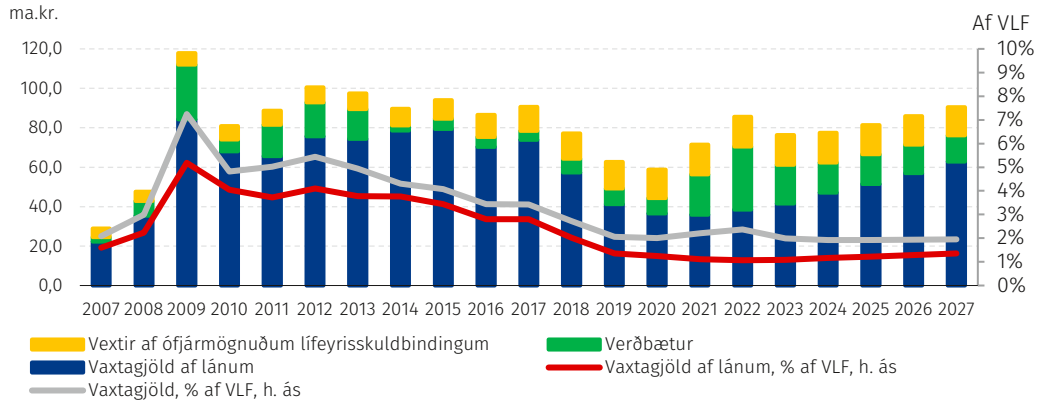
Í þessu sambandi er rétt að benda á að ef þær bættu afkomu- og skuldahorfur sem felast í þessari áætlun raungerast, þá mun þörfin fyrir ráðstafanir á útgjalda-hlið ríkisins til að bæta afkomuna og stöðva skuldaförðun verða langtum minni en áður var talið líkt og fjallað er um framar í kaflanum. Með því móti næst að verja þá uppbyggingu opinberrar þjónustu sem átti sér stað á árunum fram að faraldrinum og það fjárfestingastig sem fyrirhugað er á komandi árum. Til samræmis við markmið fjármálastefnunnar og að teknu tilliti til afkomuhorfa ríkisins er gert ráð fyrir slíkum ráðstöfunum frá og með árinu 2024. Þær ráðstafanir eru þó óverulegar sem hlutfall af heildarumfangi ríkisins eða uppsafnað um 18 ma.kr. á gjaldahliðinni í lok tímabilsins en það svarar til 1,4% af veltu útgjalda ríkissjóðs árið 2027. Líkt og fjallað er um í greinargerð áætlunarinnar þá mun þurfa að endurmeta umfang þessara ráðstafana með reglu-bundnum hætti á áætlunartímabilinu til samræmis við efnahagsframvindu og framvindu opinberra fjármála. Af þeirri ástæðu hafa þær að svo stöddu ekki verið útfærðar niður á einstök málefnasvið eða eftir hagrænni skiptingu og tekur umfjöllunin hér á eftir mið af því.

ma.kr. á verðlagi hvers árs	2023	2024	2025	2026	2027
<b>Rekstrarútgjöld</b> .....	<b>1.162,1</b>	<b>1.202,9</b>	<b>1.253,3</b>	<b>1.303,7</b>	<b>1.357,6</b>
Laun .....	270,5	281,3	294,8	307,4	320,5
Kaup á vöru og þjónustu .....	191,8	202,6	208,3	215,0	223,2
Afskriftir .....	57,8	59,3	60,8	62,3	63,9
Vaxtagjöld .....	76,4	77,4	81,4	85,9	90,4
Framleiðslustyrkir .....	53,4	55,1	56,9	59,0	61,3
Fjárframlög .....	421,6	439,6	460,1	481,9	504,3
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	24,6	24,9	25,2	25,5	25,9
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	66,0	62,7	65,8	66,7	68,1
<b>Fastafjárútgjöld</b> .....	<b>34,1</b>	<b>33,8</b>	<b>36,2</b>	<b>37,9</b>	<b>36,3</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	91,9	93,1	97,0	100,2	100,2
Afskriftir (-) .....	-57,8	-59,3	-60,8	-62,3	-63,9
<b>Útgjaldaráðstafanir, uppsöfnuð áhrif</b> .....	<b>-</b>	<b>-4,5</b>	<b>-9,0</b>	<b>-13,5</b>	<b>-18,0</b>
<b>Frumútgjöld</b> .....	<b>1.119,8</b>	<b>1.159,3</b>	<b>1.208,1</b>	<b>1.255,7</b>	<b>1.303,5</b>
Frumútgjöld sem % af VLF .....	29,2%	28,8%	28,6%	28,4%	28,1%
<b>Heildarútgjöld</b> .....	<b>1.196,2</b>	<b>1.232,2</b>	<b>1.280,5</b>	<b>1.328,1</b>	<b>1.375,9</b>
Heildarútgjöld sem % af VLF .....	31,2%	30,6%	30,3%	30,0%	29,6%

Út frá þeim forsendum, viðmiðum og stefnumiðum sem rakin eru í kaflanum hér á undan er gengið út frá því í áætluninni að frumútgjöld ríkissjóðs aukist um tæpa 48 ma.kr. frá áætlun yfirstandandi árs eða sem nemur 4,5% og verði um 1.120 ma.kr. á árinu 2023 eða 29,2% af VLF. Að jafnaði vaxa útgjöldin um 46 ma.kr. að nafnvirði á ári eftir það eða um 3,9%. Stærstur hluti þeirrar aukningar er vegna áætlaðra launa- og verðlagshækkana á tímabilinu en þær nema um 37 ma.kr. á ári að meðaltali.

Vaxtagjöld ríkissjóðs eru áætluð um 85,5 ma.kr. árið 2022 og hækka um 14 ma.kr. á milli ára. Þar af er áætlað að vaxtagjöld vegna lána verði 38,5 ma.kr., verðbætur 31,9 ma.kr. en þær eru áætlaðar óvenju háar á yfirstandandi ári vegna mikillar verðbólgu og reiknaðir vextir af ófjármögnum lífeyrisskuldbindingum 15,1 ma.kr. Áætlað er að vaxtagjöld aukist svo ár frá ári út áætlunartímabilið í krónum talið og nemi um 90,4 ma.kr. við lok þess. Vaxtagjöld ríkissjóðs vegna tekinnna lána samanstanda einkum af vöxtum af innlendum og erlendum skuldaþréfum, víxlum og öðrum lánnum. Samkvæmt staðli þjóðhagsreikninga (GFS) teljast verðbætur á höfuðstól verðtryggðra lána og reiknaðir vextir af ófjármögnum lífeyrisskuldbindingum einnig til vaxtagjalda.

## Vaxtagjöld ríkissjóðs vaxa á tímabili áætlunarinnar



Á meðfylgjandi mynd eru vaxtagjöld frá árinu 2007 í ma.kr. ásamt hlutfalli heildarvaxtagjalda og 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). Þau fóru niður í 36,6 ma.kr. (1,2% af VLF) árið 2020 en taka þá að hækka vegna versnandi afkomu ríkissjóðs og aukinnar lántöku. Á síðasta ári fjármálaáætlunar er áætlað að vaxtagjöld af lánum verði 62,9 ma.kr. (1,4% af VLF) og verðbætur 13,3 ma.kr.

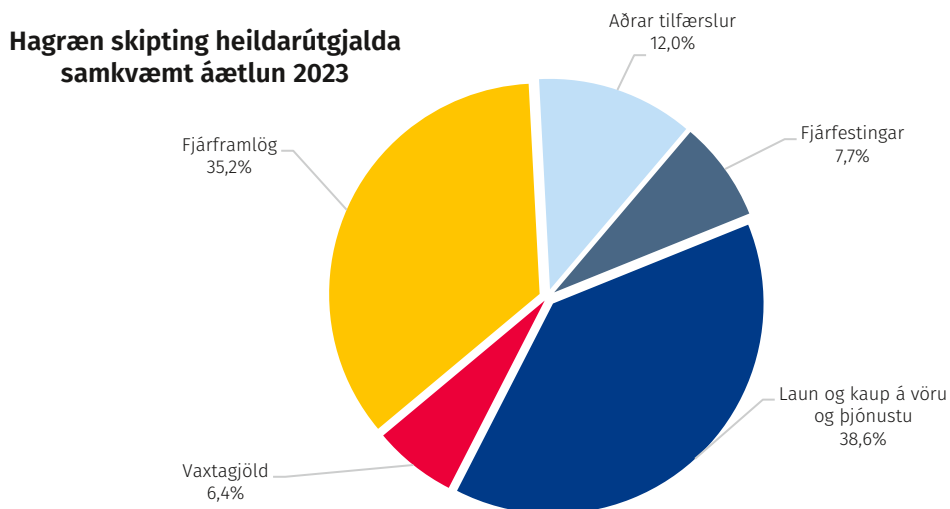
Vaxtastig á Íslandi tók að hækka á miðju ári 2020 eftir að hafa náð sögulegu lágmarki við upphaf heimsfaraldursins. Í fyrstu þrýsti vaxandi spenna í hagkerfinu vöxtum upp ásamt horfum á mikilli lántöku ríkissjóðs en síðustu mánuði hefur verðbólga hækkað nokkuð bæði erlendis og innanlands. Vegna sögulega lágs vaxtastigs er útlit fyrir að vaxtagjöld hækki minna en skuldir ríkissjóðs á næstu árum. Þrátt fyrir mikla lækkun vaxtastigs er það hærra en víðast hvar erlendis. Meirihluti innlendra lána ber hærri nafnvexti en þau lán sem ríkissjóður tekur í dag og áætlað er að hann taki á áætlunartímabilinu. Vaxtakostnaður af erlendum lánum var aðeins innan við 5% af heildarvaxtagjöldum á árinu 2021 þrátt fyrir að erlend lán hafi verið um 24% af lánasafninu í árslok 2021 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 vextir af þeim lækki lítillega á tímabilinu ef ekki verða frekari forinnngreiðslur en gert er ráð fyrir í áætluninni, eða 8 ma.kr. árlega.

Að teknu tilliti til þróunar vaxtagjalda er áætlað að heildarútgjöld ríkissjóðs á árinu 2023 verði ríflega 1.196 ma.kr. eða sem svarar til 31,2% af VLF. Gert er ráð fyrir að heildarútgjöld aukist um 36–48 ma.kr. á ári eða sem svarar til 3,0–3,9% nafnvaxtar á ári.



### 4.3.2. Hagræn skipting útgjalda



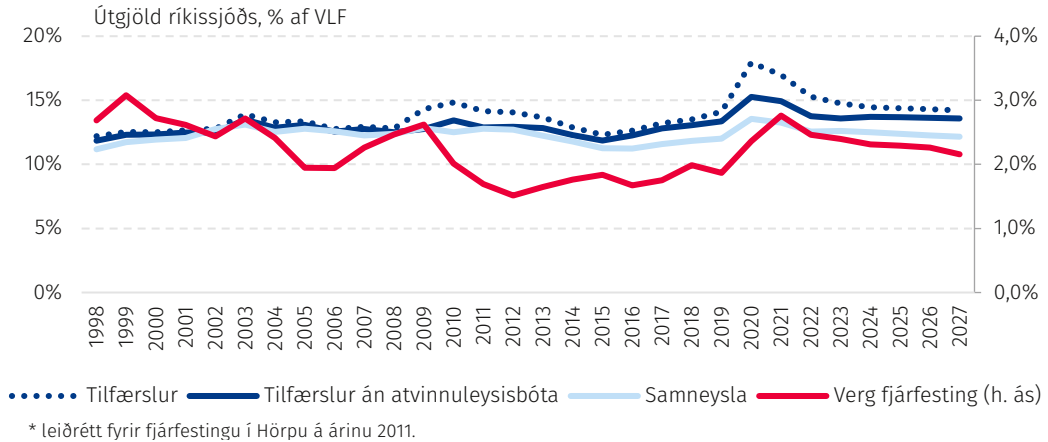
Fjárframlög eru stærsti einstaki útgjaldaliður ríkissjóðs eða um 35,2% af heildargjöldum þegar horft er til hagrænnar skiptingar<sup>4</sup> útgjalda á árinu 2023. Stærsti hluti þeirra rennur til almannatrygginga eða sem nemur 30,2% af heildargjöldum samkvæmt áætlun. Samanlagt vege laun og kaup á vöru og þjónustu um 38,6% af heildargjöldum ríkissjóðs, þar af nema laun 22,6% og kaup á vöru og þjónustu 16%. Aðrar tilfærslur, fjárfestingar og vaxtagjöld nema samtals 26,1%. 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 2024–2027 og áður hefur verið vikið að.

Eins og að framan greinir endurspeglast stefna í ríkisfjármálum í hægari vexti frumgjalda en vergri landsframleiðslu á tímabili áætlunarinnar. Þegar horft er til hagrænnar skiptingar útgjalda má sjá að eftir mikla hækkun á árunum 2020–2022 dregur úr útgjöldum sem hlutfall af VLF, þá sérstaklega tilfærsluútgjöldum og samneyslu. Hluti hækkunarinnar heldur sér út tímabilið.

<sup>4</sup> 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.



## Tilfærsluútgjöld eru um 2,5% af VLF hærri á áætlunartímabilinu en árið 2015\*



Varanlegur vöxtur útgjalda liggur fyrst og fremst í tilfærslukerfum ríkisins. Framlög til elli-lífeyrisþega og öryrkja hafa aukist mikið sl. áratug, m.a. með umfangsmiklum kerfisbreytingum á réttindum og bættum kjörum eldri borgara sem tóku gildi í ársbyrjun 2017. Þrátt fyrir hækkun á framlögum örorkulífeyris á tímabilinu er gert ráð fyrir 2 ma.kr. lækkun frá fyrri áætlun á árinu 2023 vegna grunnáhrifa af lækkun á nýgengi örorku á árinu 2021. Er talið að þau megi rekja að einhverju leyti til þeirrar stefnubreytingar að efla endurhæfingarkerfið með það að markmiði að draga úr örorku. Þróun fjölda örorkulífeyrisþega á næstu árum mun leiða í ljós hvort sú lækkun skilar sér varanlega eins og vonir standa til. Áhrifa heimsfaraldursins gætir einnig í auknum barneignum sem birtist í auknum útgjöldum vegna fæðingarorlofstöku foreldra til viðbótar við lengingu fæðingarorlofsins og hækkunar hámarksgræiðslna. Að lokum má einnig nefna að tilfærsluútgjöld hafa aukist vegna aukins stuðnings við rannsóknir, þróun og nýsköpun. Þannig verða styrkir til nýsköpunarfyrirtækja ríflegir ásamt því að stór hluti af þeirri aukningu sem varð til Rannsóknasjóðs og Tækniþróunarsjóðs verður varanleg, eins og nánar er fjallað um í kaflanum um útgjöld málefnaþiðnaðs hér á eftir.

Samneysla hefur haldist nokkuð stöðug sem hlutfall af umfangi hagkerfisins sl. aldarfjórðung. Á árunum 2020–2021 tók samneysla stökk sem hlutfall af VLF, eins og önnur útgjöld ríkisins sem skýrist af samspili aukinnar opinberrar þjónustu á meðan faraldurinn geysar og minnkandi landsframleiðslu. Hlutfallið var í hámarki árið 2020, 13,5%, og hefur ekki mælst hærra þegar horft er yfir tímabilið frá árinu 1998. Áætlað er að á komandi árum fari hlutfallið lækkandi og nálgist aftur hlutfallið eins og það var fyrir heimsfaraldurinn undir lok áætlunartímabilsins en þá er gert ráð fyrir að það verði 12,2% af VLF en var 12% á árinu 2019.

Framlög til fjárfestinga hafa verið aukin umtalsvert sl. ár og voru aukin enn frekar til að sporna við efnahagslegum áhrifum kórónuveirufaraldursins. Á árinu 2023 lýkur að stórum hluta sérstöku fjárfestingar- og uppbyggingarátaki sem hófst árið 2020 en áttakinu er ætlað að draga úr efnahagslegum áhrifum kórónuveirufaraldursins. Hluti átaksins spannar þó lengra tímabil sem skýrist m.a. af því að í áttakinu er gert ráð fyrir nýbyggingum sem ná yfir lengra tímabil og má þar helst nefna Samhæfingarmiðstöð viðbragðsaðila almannavarna. Þá er bygg-ing nýs Landspítala umfangsmikil, en þar er um að ræða stærsta einstaka fjárfestingarverkefni ríkisins. Fjárfestingarstigið helst þannig nokkuð hátt á tímabili áætlunarinnar og yfir meðaltali tímabilsins 1998–2019. Meðaltalið nam 2,2% af VLF á því tímabili en gert er ráð fyrir að það

verði 2,3% á árunum 2023–2027. Til samanburðar var hlutfallið 2,8% á árinu 2021 þegar það var í hámarki.

Í meðfylgjandi rammagrein er farið nánar yfir fjárfestingar ríkissjóðs. Vert er að nefna að í þeirri umfjöllun er horft til fjárfestinga samkvæmt fjárheimildum í útgjaldarömmum einstakra málefna sviða í stað fjárfestingu í þjóðhagsreikningum.

### Rammagrein 7: Fjárfesting ríkissjóðs

Ríkisstjórnin hefur lagt töluverða áherslu á að auka við fjárfestingu í ýmsum innviðum samfélagsins m.a. til að styðja við hagvöxt til lengri tíma. Á tíma fjármálaáætlunar er gert ráð fyrir að fjárheimildir til fjárfestinga og fjármagnstilfærslna<sup>5</sup> verði yfir 100 ma.kr. á hverju ári, m.a. vegna fjárfestingar- og uppbyggingarátaks árána 2023–2025.

<i>Fjárheimildir ríkissjóðs til fjárfestinga og fjármagnstilfærslna</i>	2023	2024	2025	2026	2027
<i>ma.kr.</i>					
Samgönguframkvæmdir .....	31,6	28,2	26,7	26,7	26,0
Húsbyggingar .....	35,1	33,2	35,8	36,1	23,6
Framlög til rannsókna og nýsköpunarmála .....	25,3	25,7	26,5	27,8	29,3
Tæki og búnaður .....	7,0	6,9	6,7	6,7	6,7
Önnur ótilgreind fjárfesting .....	8,4	9,3	10,6	11,7	23,4
<b>Samtals fjárheimildir í útgjaldarömmum málefna sviða .....</b>	<b>107,5</b>	<b>103,3</b>	<b>106,3</b>	<b>109,0</b>	<b>109,0</b>
Aðlaganir að fjárfestingu á þjóðhagsgrunni (GFS) .....	-15,7	-10,2	-9,4	-8,9	-8,9
<b>Samtals fjárfesting A1-hluta ríkissjóðs (GFS) .....</b>	<b>91,8</b>	<b>93,1</b>	<b>96,9</b>	<b>100,1</b>	<b>100,1</b>
% af VLF .....	2,4	2,3	2,3	2,3	2,2

Fjárheimildum á áætlunartímabilinu má skipta í þrjár nánast jafnstórar stoðir: samgönguframkvæmdir, húsbyggingar og framlög til rannsókna og nýsköpunarmála.

**Framlög til samgönguframkvæmda** haldast nokkuð stöðug á síðari hluta tímabilsins en áhrifa tímabundinnar aukningar í tengslum við fjárfestingarátakið gætir árin 2023 og 2024. Áætlað umfang samgönguframkvæmda á tíma fjármálaáætlunar nemur tæplega 140 ma.kr. sem skiptist í fjölda verkefna. Þar eru vegna framkvæmdir þyngst en auk þess eru ýmis verkefni tengd flugvöllum og höfnum. Meðal framlaga til samgöngumála er ríflega 2 ma.kr. árlegt framlag ríkisins til félagsins *Betri samgöngur* til uppbyggingar samgönguinnviða á höfuðborgarsvæðinu en sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu leggja til 1 ma.kr. árlega á móti. Þá er mögulegt að á meðan endanlegri útfærslu á frekari fjármögnunarpörf félagsins er ekki lokið þurfi að mæta henni með lántökum þar til aðrir tekjustofnar taka við, svo sem flýti- og umferðargjöld og sala á Keldnalandi.

**Húsbyggingar** eru nokkuð sveiflukenndari þar sem einstaka stórfamkvæmdir eins og bygging nýs Landspítala (NLSH) hafa afgerandi áhrif á þann flokk. Bygging nýs Landspítala er stærsta einstaka framkvæmdaverkefnið á vegum ríkisins. Áætluð framlög til verkefnisins nema yfir 90 ma.kr. á tíma fjármálaáætlunar, þar af 22 ma.kr. vegna verkefna sem nauðsynlegt er að ráðast í samkvæmt niðurstöðu þarfagreiningar. Þar undir eru tækjakaup, fjárfesting í hugbúnaði og innviðum stoðþjónustu. Umfangsmikil endurskipulagning verkefnisins hófst á síðasta ári því skyni að styrkja heildarsýn og til að tryggja skýra forgangsroðun og góða nýtingu fjármuna. Upphaflegar áætlanir um verkefni nýja Landspítalans lutu fyrst og fremst að uppbyggingu fjögurra nýrra bygginga en vörðuðu að litlu leyti ráðstöfun og aðlögun eldra húsnæðis eða kaup á nýjum tækjabúnaði. Samhliða breytingum á skipulagi verkefnisins var ráðist

<sup>5</sup> Sjá nánar um aðlaganir milli fjárheimilda í útgjaldarömmum málefna sviða yfir á fjárfestingu skv. þjóðhagsgrunni (GFS) í viðauka 1.

í þarfagreiningu sem tók bæði til nýrra og eldri bygginga, lækningatækja og annarra innviða. Þessari vinnu er að hluta lokið sbr. skýringu á framlögum hér að framan. Hins vegar er mati á ástandi eldri bygginga ekki lokið og mun ákvörðun um nýtingu eða sölu þeirra ekki liggja fyrir fyrr en á seinni hluta þessa árs. Kostaðaráætlanir munu þar af leiðandi taka breytingum frá þeim sem nú er unnið út frá.

Varðandi önnur stærri nýbyggingarverkefni þá er gert ráð fyrir yfir 18 ma.kr. í samhæfingarmiðstöð löggæslu- og viðbragðsaðila. Þá er áætlað að nokkrum stærri framkvæmdaverkefnum ljúki á árunum 2022 og 2023 eins og Hús íslenskunnar, nýtt hjúkrunarheimili í Árborg og nýbygging við Alþingi auk ofanflóðaframkvæmda við Siglufjörð og Patreksfjörð. Kostnaður við þessar fjárfestingar er yfir 17 ma.kr. Til viðbótar má nefna að á gildistíma fjármálaáætlunar er í undirbúningi að reisa a.m.k. sex ný hjúkrunarheimili til að takast á við breytta aldurssamsetningu þjóðarinnar og er áætlaður kostnaður þessara verkefna um 12 ma.kr.

**Framlög til rannsókna og nýsköpunarmála** eru orðin mikilvæg stoð í fjárfestingu hins opinbera. Stærsti einstaki liður nýsköpunar eru skattaendurgreiðslur til fyrirtækja vegna kostnaðar þeirra við rannsóknir og þróun en auk þess hafa framlög í ýmsa samkeppnissjóði verið aukin á undanförunum árum. Stuðningur við rannsóknir og þróunarstarf fyrirtækja var stóraukið til að styðja við framleiðslugetu hagkerfisins í ljósi áhrifa faraldursins. Var það gert með því að rýmka tímabundið, skilyrði fyrir endurgreiðslur vegna rannsókn- og þróunarkostnaði rekstraráranna 2020 og 2021. Útgjöld vegna endurgreiðslna raungerast ári síðar. Endurgreiðslurnar fóru því úr 5 ma.kr. árið 2020 í 10 ma.kr. árið 2021 og er áætlað er að endurgreiðslurnar verði 11,7 ma.kr. árið 2022.

Hluti af fjárfestingum ríkisins í rannsóknum og nýsköpun eru framlög til rammaáætlana ESB. Þau framlög veita Íslendingum aðgang að sjóðum ESB sem styðja við framþróun. Áætlað er að framlög ríkissjóðs til sjóðanna verði um 6 ma.kr. á hverju ári áætlunarinnar. Önnur framlög stjórnvalda til nýsköpunar eru mun umfangsminni. En þau eru Rannsóknasjóður, Tækniþróunarsjóður, Matvælasjóður, Innviðasjóður, verkefnasjóður sjávarútvegsins og markáætlun á sviði vísinda og tækni. Samanlagt er áætlað að yfir 130 ma.kr. fari í verkefni tengd rannsóknum og þróun á tímabili áætlunarinnar.

**Tæki og búnaður** er samansafn slíkra liða hjá stofnunum ríkisins og vega tækja- og búnaðarkaup stofnana heilbrigðiskerfisins þar þyngst.

**Önnur ótilgreind fjárfesting** samanstendur m.a. af framlögum til Ofanflóðasjóðs en gert er ráð fyrir að tæplega 14 ma.kr. verði varið til sjóðsins á tímabilinu. Þá fellur einnig undir þennan lið tiltekið fjárfestingarsvigrúm sem innbyggt er í forsendur áætlunarinnar til að viðhalda fjárfestingarstigi ríkisins og vega á móti lækku á framlögum til fjárfestinga þegar stærri verkefnum lýkur. Svigrúmið vex yfir tíma í áætluninni þannig að við vinnslu fjármálaáætlana á næstu árum verður hægt að ráðstafa því svigrúmi til nýrra eða aukinna fjárfestingarverkefna eftir því sem forsendur þeirra verkefna skýrast betur.

Tækifæri eru til staðar til að stýra fjárfestingum ríkisins betur með markvissari ramma um opinberar fjárfestingar. Vinna stendur yfir við heildarendurskoðun á þeim reglum sem gilda á þessu sviði þar sem markmiðið er m.a. að samræma áætlanir og skapa betri grundvöll fyrir forgangsröðun verkefna. Einnig er þörf á að auka sveigjanleika við nýtingu fjárfestingarheimilda til að halda uppi því fjárfestingarstigi sem ákveðið hefur verið einkum ef tafir eru fyrirjáanlegar sem hefur raungerst í mörgum stærri innviðaverkefnum sem sett hafa verið á stað á undanförunum árum.

### **Fjárfestingar- og uppbyggingaráttak 2021–2023**

Meðal fyrstu aðgerða ríkisstjórnarinnar til að sporna gegn efnahagslegum áhrifum faraldursins var 18 ma.kr. fjárfestingaráttak á árinu 2020. Alþingi samþykkti þingsályktunartillögu þess efnis í lok mars 2020 og var fjárheimilda í því skyni aflað með fjáráukalögum sem

samþykkt voru í maí sama ár. Átakið var síðar framlengt til árana 2021–2023 en sum verk-efnin spönnuðu yfir lengra tímabil eins og nánar er vikið að hér á eftir. Lok þess tímabundna átaks er helsta ástæða þess að fjárfestingar ríkissjóðs lækka á milli árana 2023 og 2024. Alls er áætlað að fjárfesting í heildarfjárfestingaráttakinu nemi samtals um 119 ma.kr. á árunum 2020 til 2025. Fjárfestingarátakið hefur í megindráttum gengið samkvæmt áætlun. Verkefnum í fyrsta hluta átaksins lauk á fyrri hluta 2021 líkt og að var stefnt. Unnið er að verkefnum árunum 2021 til 2023. Umfjöllun um framgang helstu verkefnanna í áttakinu er eftirfarandi<sup>6</sup>:

### *Samgöngumannvirki*

Framkvæmdum við samgöngumannvirki í fjárfestingaráttakinu hefur miðað vel og hefur tekist að ljúka flestum minni verkefnum. Þar má nefna breikkun einbreiðra brúa, viðhald á innanlandsflugvöllum og hafnarframkvæmdir. Jafnframt eru stærri framkvæmdir sem taka lengri tíma í vinnslu og búið að ljúka fyrstu áföngum þeirra svo sem á Suðurlandsvegi og Vesturlandsvegi.

### *Nýbyggingar og viðhald fasteigna*

Viðhalds- og endurbótaverkefni hafa almennt gengið eftir áætlun en helst hafa tafir orðið á nýbyggingarverkefnum. Nýbyggingar og stærri framkvæmdir krefjast töluverðs undirbúnings og greiningarvinnu og af þeim sökum tekur meiri tíma að hefja framkvæmdarfasa í slíkum verkefnum. Sem dæmi um verkefni sem hafa tafist er samhæfingarmiðstöð viðbragðsaðila, ný legudeild við Sjúkrahúsið á Akureyri, viðbygging við endurhæfingardeild á Grensási og bygging heilsugæslustöðva á Akureyri. Auk þess hefur faraldurinn og vandi í alþjóðlegum aðfangakjöjum orðið til þess að framkvæmdir hafa tafist.

### *Stafrænt Ísland og upplýsingatekniverkefni*

Fjárfestingaráttak um stafræna umbreytingu í þjónustu ríkisins hefur gengið mjög vel. Miðlæg þjónustugátt stjórnvalda, Ísland.is, þar sem hægt er að nálgast yfir 900 þjónustuferli ríkisins með stafrænum hætti var sett á laggirnar. Þá hefur verið gefið út smáforritið Ísland.is, stafrænt pósthólf og mikill fjöldi af umsóknum í sjálfsafgreiðslu í samstarfi við yfir 30 þjónustustofnanir ríkisins. Meðal annars má nefna stafræna umsókn um fæðingarorlof, sakavottorð, umsókn um sjúkratryggingu, tilkynningu um slys, fjölda umsókna og leyfisveitinga hjá Sýslumönnum. Hér eru aðeins talin upp brot af þeim verkefnum sem fjárfest hefur verið í. Þá er fjárfestingarverkefni um rafrænar þinglýsingar langt komið og hefur þremur af fimm áföngum verkefnisins verið lokið.

### *Rannsóknir og nýsköpun*

Í fjárfestingar- og uppbyggingaráttaki stjórnvalda vegna heimsfaraldursins var lögð áhersla á fjölbreytt verkefni og að styðja við nýsköpun. Þar var t.d. veitt 2,7 ma.kr. árlega til Rannsóknasjóðs og Tækniþróunarsjóðs á tímabilinu 2021–2023. Þrátt fyrir aukin framlög í sjóðina hefur hlutfall þeirra umsókna sem hljóta brautargengi ekki hækkað að sama skapi þar sem fjöldi umsókna í sjóðinn hefur einnig aukist.

Hægt er að merkja aukna áhersla á nýsköpun hér á landi á nokkrum mælikvörðum. Heildarútgjöld til rannsókna og þróunarstarfs, bæði á einkamarkaði og hjá hinu opinbera, á árinu 2020 jafngiltu 2,5% af vergri landsframleiðslu (VLF) sem er hæsta hlutfall útgjalda til málaflokksins frá því að Hagstofa Íslands tók við mælingum. Ísland mælist nú í 17. sæti af 132 þjóðum hvað varðar nýsköpunarvirkni (WIPO global innovation index) og hefur hækkað úr 23. sæti á fjórum

<sup>6</sup> Sjá yfirlit verkefna á bls. 94 í fjármálaáætlun fyrir 2021–2025, sbr. þingskjal 2 á 151. löggjafarþingi 2020–2021.

árum. Útflutningstekjur byggðar á hugvitsgreinum eru um 10% af útflutningi Íslands. Þær hafa tvöfaldast frá árinu 2014 og vaxið um 50% frá árinu 2018, mælt í krónum á verðlagi hvers árs.

Í fjármálaáætlun 2023–2027 er lagt til að haldið verði áfram á þeirri braut að styðja ríkulega við nýsköpun. Tímabundin hækkun á endurgreiðslum vegna kostnaðar við rannsóknir og þróun átti að renna út í árslok 2022 en nú er gert ráð fyrir að því verði mætt með 3 ma.kr. varanlegu framlagi frá árinu 2023. Jafnframt er gert ráð fyrir að lækkun vegna loka tímabundinnar hækkunar til samkeppnissjóða á árunum 2021 til 2023 verði mætt með 2,3 ma.kr. varanlegu framlagi frá og með árinu 2024.

### *Orkuskipti og grænar lausnir*

Orkuskipti og grænar lausnir er samsafn fjölbreyttra verkefna sem eiga það sameiginlegt að hafa jákvæð umhverfisáhrif. Úthlutað var 845 m.kr. til sveitarfélaga vegna framkvæmda við fráveituverkefni árin 2020–2021. Umsóknir bárust frá 30 sveitarfélögum vegna 51 verkefnis og var áætlaður heildarkostnaður vegna þeirra um 3,5 ma.kr. Sveitarfélögin greiða sjálf mismuninn. Smávægilegar tafir urðu á upphaflegum áætlunum á verkefnum til fráveitumála en þau eru nú komin vel á veg. Mörg sveitarfélög eru nú þegar farin af stað með fráveituframkvæmdir, má þar nefna Grindavíkurbæ, Dalabyggð, Fjallabyggð, Múlaþing og Vestmannaeyjabæ.

Verkefni tengd hringrásarhagkerfinu hafa gengið í samræmi við áætlun. Fjármunum hefur m.a. verið varið í margvíslegan stuðning við sveitarfélög og einkafyrirtæki vegna bættrar meðhöndlunar úrgangs og nýsköpunar sem stuðlar að aukinni hringrás hráefna. Jafnframt hefur fé til rannsókna á plastmengun í hafi verið aukið og árið 2021 var fimm ára hreinsunarátaki í hreinsun stranda hleypt af stokkunum.

Töluverðum fjármunum hefur verið varið í loftslagstengd verkefni svo sem skógrækt og landgræðslu og vel hefur gengið að úthluta fjármagni úr Orkusjóði til að styðja við orkuskipti. Flestar úthlutanir úr Orkusjóði hafa farið í hleðslustöðvar víða um land.

### *4.3.3 Útgjaldarammi ríkissjóðs 2023–2027*

Í kaflanum hér fyrir framan var farið stuttlega yfir þróun heildarútgjalda ríkissjóðs, hagræna skiptingu þeirra og áhrif þróunarinnar á hagkerfið. Í þessum hluta er sjónarhornið fært frá alþjóðlegum reikningsskilastaðli (GFS) yfir á útgjaldaramma ríkissjóðs skv. reikningsskilastaðli um opinber fjármál (IPSAS). 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 útgjaldaramma málefna-sviða. Um er að ræða nokkra útgjaldaliði sem geta sveiflast mikið milli ára, s.s. vegna hagþróunar eða samkvæmt mati 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 auk vaxtagjalda:

- **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 útsvarstofns.

Taflan hér á eftir er nokkurs konar brú á mismunandi sjónarhorn útgjalda ríkissjóðs. Þannig sýnir efri hluti töflunnar rammasett útgjöld samkvæmt reikningsskilastaðli um opinber fjármál (IPSAS) sem er sá hluti sem Alþingi veitir fjárheimildir fyrir á fjárlögum ár hvert. Því næst eru útgjöld vegna undanskilinna liða og þar á eftir aðlaganir til að sýna útgjaldaáætlunina á þjóðhagsgrunni (GFS-staðli) til samræmis við umfjöllun í kafla 4.3.1. 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.

Útgjöld í ma.kr.	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>Rammasett útgjöld á verðlagi 2022.....</b>	<b>1.038,7</b>	<b>1.046,6</b>	<b>1.063,1</b>	<b>1.075,0</b>	<b>1.085,8</b>
þar af áætluð rekstrarútgjöld og tilfærslur.....	931,3	943,4	956,9	966,1	976,9
þar af áætluð framlög til fjárfestinga.....	107,4	103,2	106,2	108,9	108,9
<b>Liðir utan ramma á verðlagi 2022</b>					
Lífeyrissjóðsskuldbindingar.....	61,1	59,3	57,2	55,0	52,8
Jöfnunarsjóður sveitarfélaga.....	25,1	26,1	27,0	27,6	28,2
Framlög til Atvinnuleysistryggingasjóðs.....	31,9	30,8	30,4	30,4	29,9
Ríkisábyrgðir, tapaðar kröfur og tjónabætur.....	19,4	19,4	20,5	21,5	22,4
<b>Alls liðir utan ramma.....</b>	<b>137,4</b>	<b>135,7</b>	<b>135,1</b>	<b>134,6</b>	<b>133,3</b>
<b>Frumgjöld .....</b>	<b>1.176,1</b>	<b>1.182,3</b>	<b>1.198,2</b>	<b>1.209,6</b>	<b>1.219,1</b>
Frumgjöld aðlöguð gagnvart GFS-staðli <sup>1</sup> .....	-100,7	-100,1	-101,1	-100,4	-99,6
<b>Frumgjöld skv. GFS-staðli á verðlagi 2022.....</b>	<b>1.075,4</b>	<b>1.082,2</b>	<b>1.097,0</b>	<b>1.109,2</b>	<b>1.119,5</b>
Uppsafnaðar áætlaðar launa- og verðlagsbreytingar....	44,4	77,1	111,1	146,5	184,0
<b>Frumgjöld á skv. GFS-staðli á verðlagi hvers árs.</b>	<b>1.119,8</b>	<b>1.159,3</b>	<b>1.208,1</b>	<b>1.255,7</b>	<b>1.303,5</b>
Vaxtagjöld skv. GFS-staðli.....	76,4	77,4	81,4	85,9	90,4
<b>Útgjaldaráðstafanir, uppsöfnuð áhrif<sup>2</sup>.....</b>		<b>-4,5</b>	<b>-9,0</b>	<b>-13,5</b>	<b>-18,0</b>
<b>Heildarútgjöld skv. GFS-staðli.....</b>	<b>1.196,2</b>	<b>1.232,2</b>	<b>1.280,5</b>	<b>1.328,1</b>	<b>1.375,9</b>

<sup>1</sup> Hér er einkum um að ræða aðlaganir vegna innbyrðis viðskipta milli A-hluta aðila, þannig að ekki komi til vítalningar útgjalda. Einnig er um að ræða aðlögun á meðferð lífeyrisskuldbindinga.

<sup>2</sup> Útgjaldaráðstafanir á verðlagi hvers árs.

Gengið er út frá því að rammasett útgjöld verði um 1.039 ma.kr. á árinu 2023 og má áætla að þau hækki um 22 ma.kr. á föstu verðlagi 2022 eða sem nemur 2,2% raunhækkun frá gildandi fjárlögum. Þá aukast rammasett útgjöld öll árin eftir það á verðlagi fjárlaga 2022 um samtals 47 ma.kr. eða rétt um 1% að meðaltali á ári.

Samanlagt er gert ráð fyrir að liðir sem standa utan útgjaldarammans, að vaxtagjöldum frátöldum, verði á bilinu 133,3–137,4 ma.kr. á ári og verði mest á fyrsta ári áætlunarinnar en lækki svo ár frá ári allt tímabilið. Samdrátturinn á milli ára er mestur árið 2023, eða rúmir 12



ma.kr. og ráða þar lægri framlög til atvinnuleysistrygginga mestu um til samræmis við spár um minnkandi atvinnuleysi. Þróun fjárveitinga vegna lífeyrisskuldbindinga ræðst helst af spá um launaþróun hjá starfsmönnum ríkisins en gert er ráð fyrir að þessar skuldbindingar lækki á áætlunartímabilinu m.a. vegna fækkunar lífeyrisþega í deildinni og að framlag vegna þeirra nemi um 61 ma.kr. árið 2023 en á lokaári áætlunarinnar verði framlagið tæplega 53 ma.kr. Gengið er út frá því að framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga verði á bilinu 25,1–28,2 ma.kr. og fari hækkandi eftir því sem líður á áætlunartímann. Er það í samræmi við spá um þróun lögbundinna framlaga í hann. Þá taka framlög Atvinnuleysistryggingasjóðs mið af spá um atvinnuleysi á tímabilinu og lækka úr tæplega 32 ma.kr. árið 2023 í tæplega 30 ma.kr. árið 2027. Mest er lækkun á fyrsta árinu eða sem nemur 14,1 ma.kr. frá fyrra ári. Ríkisábyrgðir, tapaðar kröfur, tjónabætur og afskriftir skattkrafna eru liðir sem getur verið erfitt að spá fyrir um. Af þessum liðum vega afskriftir skattkrafna þyngst og eru áætlaðar á tímabilinu með hliðsjón af áætluðum eftirstöðvum álagningar og afskriftahlutfalli samkvæmt sögulegri reynslu fyrir stærstu tekjustofna ríkisins. Áætlað er að frumgjöld samkvæmt IPSAS verði á bilinu 1.176–1.219 ma.kr. á tímabilinu á verðlagi ársins 2022 og fari hækkandi út tímabilið.

Gerðar eru tilteknar aðlaganir á útgjaldahlíðinni til að samræma fjárheimildir og útgjöld samkvæmt IPSAS og heildarútgjöld samkvæmt GFS-staðlinum. Þær aðlaganir eru einkum gerðar til að koma í veg fyrir tvítalningu útgjalda þegar horft er á heildarútgjöld ríkissjóðs en slík tvítalning gefur villandi mynd af raunverulegu umfangi ríkisstarfseminnar. Að teknu tilliti til þeirra er gert ráð fyrir að frumgjöld samkvæmt GFS-staðli verði á bilinu 1.075–1.120 ma.kr. á verðlagi ársins 2022.

Áætlaðar launa-, bóta- og verðlagshækkanir í áætluninni eru á bilinu 32,7–44,4 ma.kr. á ári, eða um 3,4% að meðaltali, og samanlagt tæplega 184 ma.kr. uppsafnað til ársins 2027. Hækkanirnar taka mið af forsendum um þróun launa ríkistarfsmanna og verðlags í áætluninni en nánar er fjallað um þær forsendur í viðauka 2.

Að þeim meðtöldum er áætlað að frumútgjöld á verðlagi hvers árs vaxi úr því að vera tæpir 1.120 ma.kr. árið 2023 í 1.304 ma.kr. í lok tímabilsins. Mestur er vöxturinn í upphafi tímabilsins eða 4,8% en verður á bilinu 3,5–4,2% árin á eftir.

Gert er ráð fyrir að vaxtagjöld ársins 2023 verði 76,4 ma.kr. og að þau fari hækkandi á tímabilinu og nemi rúmum 90 ma.kr. í lok þess. Að teknu tilliti til vaxtagjaldanna og útgjaldaráðstafanna sem eru óútfærðar er gert ráð fyrir að heildargjöld áætlunarinnar verði 1.196,2 ma.kr. árið 2023 og muni vaxa um 36,0–48,2 ma.kr. á ári eða sem nemur 3,0–3,9% vexti og áætlað er að þau verði um 1.376 ma.kr. árið 2027 sem samsvarar um 19,2% hækkun yfir tímabil fjármálaáætlunar.

Í næsta kafla er fjallað um rammasett útgjöld málefna sviða og breytingar frá annars vegar fjárlögum ársins 2022 og hins vegar fjármálaáætlun 2022–2026.

### **Rammagrein 8: Velsældaráherslur í fjármálaáætlun**

Árangur samfélaga birtist ekki einungis í fjárhagslegum þáttum líkt og vergri landsframleiðslu eða hagvexti heldur skipta einnig máli aðrir þættir, eins og heilsa, húsnæði, atvinna, menntun og afkoma, og hafa áhrif á daglegt líf fólks. Ríkisstjórnin hefur sett sex velsældaráherslur sem hafa að markmiði að auka hagsæld og lífsgæði landsmanna til grundvallar við gerð fjármálaáætlunar. Jafnframt hefur verið unnið að því að setja fram heildstætt safn mælikvarða sem er ætlað að meta langtímaáhrif af ákvörðunum stjórnvalda við fjárlagagerðina á lífsgæði fólks. Mælikvarðarnir gefa færi á að efla samþætta stefnumótun þvert á stjórnkerfið á grundvelli áherslna stefnu ríkisstjórnarinnar um aukna velsæld þjóðarinnar.

Ríkisstjórnin leggur áherslu á að efla og þróa samstarf ríkja um hvernig megi auka velsældaráherslur í ríkisfjármálum þar sem heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra

Þróun eru leiðarljós. Markmiðið er að stuðla að samvinnu stjórnvalda sem vilja dýpka skilning á hugtakinu velsæld og innleiða í stefnumótun þvert á stjórnkerfið. Áhersla er á að Ísland verði meðal forysturíkja í þróun og eftirfylgni mælikvarða um hagsæld og lífsgæði sem treysti stöðu landsins sem velsældarhagkerfis. Því er mikilvægt að tryggja að þeir mælikvarðar sem skilgreindir hafa verið að meta framvindu og árangur í þessu sambandi séu uppfærðir reglulega og birtist tímanlega.<sup>7</sup>

#### *Velsældaráherslur á málefnasviðum*

Öll ráðuneyti styðjast við velsældaráherslurnar í sinni markmiðasetningu á yfir 30 málefnasviðum af 35 í þessari fjármálaáætlun. Velsældaráherslurnar sex, sem ríkisstjórnin hefur sett í forgrunn, hafa mismunandi skírskotun til málefnasviðanna. 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 og notkun geðlyfja er meiri en í nágrannalöndum okkar. Bregðast verður við þessum vanda með auknum aðgangi að fjölbreyttri geðheilbrigðisþjónustu, einkum með sýnilegri heilsugæslu í framhaldsskólum og almennt 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.

Efling geðheilbrigðisþjónustu hefur verið forgangsmál ríkisstjórnarinnar og í þessari áætlun er lagt til að auka enn frekar framlög til geðheilbrigðismála á tímabilinu. Þannig verður mögulegt að festa í sessi geðheilsuteymi heilsugæslunnar um land allt, bæta forvarnir og veita fjölbreytta og þverfaglega geðheilbrigðisþjónustu sem miðuð er að ólíkum þörfum notenda.

#### *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 heildarsamtök á vinnumarkaði, m.a. með auknu framboði félagslegs húsnæðis og tillögum um skilvirkari leigumarkað og úrræðum fyrir fyrstu kaupendur, s.s. með hlutdeildarlánnum sem auðvelda tekju- og eignalitlum einstaklingum að eignast sína fyrstu íbúð. Mikilvægt er að fylgja þessum tillögum vel eftir og skapa betri húsnæðismarkað um land allt þar sem fólk getur búið við fyrirsjáanleika og langtímaöryggi í húsnæðismálum, hvort heldur á leigu- eða séreignamarkaði. Í samræmi við áherslur ríkisstjórnarinnar í stjórnarsáttmála um m.a. stöðuga uppbyggingu húsnæðis um land allt, einföldun regluverks, félagslegar aðgerðir í gegnum almenna íbúðakerfið og bættá réttarstöðu leigjenda er unnið að umbótum í húsnæðismálum.

<sup>7</sup> Nánari umfjöllun um velsældaráherslur og mælikvarða um hagsæld og lífsgæði er að finna í rammagrein 7 í fjármálaáætlun 2021–2025, bls. 112–115 sbr. þingskjal 2 á 151. löggjafarþingi.



### *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 á framhaldskólastigi er umtalsvert 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 til að afla nýrrar hæfni í starfi með símenntun og starfsendurhæfingu og búa jafnframt í haginn fyrir fjórðu iðnbyltinguna með aukinni áherslu á endurmenntun.

Unnið er að ýmsum aðgerðum á grundvelli metnaðarfullrar menntastefnu fyrir árin 2020–2030 og er gert ráð fyrir fjármögnun til innleiðingar stefnunnar í þessari fjármálaáætlun. Þá er unnið að endurskoðun á örorkulífeyriskerfinu og hafa tækifæri lífeyrisþega til atvinnuþátttöku verið aukin. Annars vegar með tvöföldun frítekjumarks aldraðra við síðustu áramót og hins vegar með auknum framlögum í áætluninni til vinnumarkaðsúræða til að styðja við atvinnuþátttöku fólks með skerta starfsgetu.

### *Kolefnishlutlaus framtíð.*

Ein stærsta áskorunin sem heimurinn stendur frammi fyrir er loftslagsbreytingar og afleiðingar þeirra. Ríkisstjórnin hefur einsett sér að Ísland verði í fararbroddi í umhverfismálum á alþjóðavísu og sett sér markmið um að Ísland nái kolefnishlutleysi og fullum orkuskiptum fyrir árið 2040 og verði þá meðal fyrstu ríkja til þess að vera óháð jarðefnaeldsneyti. Því markmiði verður að fylgja fast eftir með viðamiklum aðgerðum til að draga úr losun, minnka soun og auka kolefnisbindingu og er aðgerðaáætlun í loftslagsmálum leiðarvísir í þessum aðgerðum. Auk þess sem sett verða áfangaskipt markmið fyrir hvern geira í samstarfi við sveitarfélög og atvinnulífið. Hagsmunir barna og ófæddra kynslóða verða að liggja þar til grundvallar. Þessi velsældaráhersla ríkisstjórnarinnar snertir fjölmarga málaflokka opinberra fjármála og snýr m.a. að nýtingu endurnýjanlegrar orku, rafvæðingu bíla, hafna og fiskiskipa, endurvinnslu, úrgangsmálum og kolefnisbindingu og endurheimt vistkerfa svo fátt eitt sé talið enda snerta loftslagsváin og aðgerðir gegn henni öll svið samfélagsins. Þá þarf með markvissum hætti að beita hagrænum hvötum á borð við gjaldtöku, ívilnanir og stuðning við fjárfestingar og nýsköpun til stuðla að því að sett markmið náist. Meðal aðgerða þar sem mikill árangur hefur náðst á undanförunum árum eru orkuskipti bílaflotans hér á landi og hafa hagrænir hvatar skipt þar sköpum. Þegar hafa verið kynnt áform um að auka fjölda rafmagnsbifreiða sem fá notið VSK-ívilnana. Efla á enn frekar hvata til kaupa á bifreiðum með litla eða enga losun með því að herða losunarviðmið sem ráða skatthlutfalli vörugjalds á ökutæki.

### *Gróska í nýsköpun.*

Öflugt hagkerfi á forsendum sjálfbærrar þróunar getur skapað einstaklingum aukin lífsgæði. Nýsköpun er lykillinn að öflugri og fjölbreyttari 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, fjölga störfum í þekkingargeiranum og auka samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs. Bæta þarf enn frekar tengsl háskóla og rannsóknasamfélagsins til að efla nýsköpun. Tryggja þarf stöðugleika hagkerfisins og sjálfbærni útflutningsatvinnuvega. Ríkisstjórnin hefur í samræmi við þetta lagt mikla áherslu á eflingu nýsköpunar, rannsókna og þekkingargreina. Í samræmi við forsetaúrskurð nr. 6/2022 um skiptingu stjórnarmálefna á milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands hefur málefnum vísinda, tækniþróunar og nýsköpunar verið skipað undir nýtt ráðuneyti háskóla-, iðnaðar og nýsköpunar. Lykilmálefnum vísinda og þekkingarsköpunar hefur þar með verið búin sameiginleg umgjörð í nýju ráðuneyti

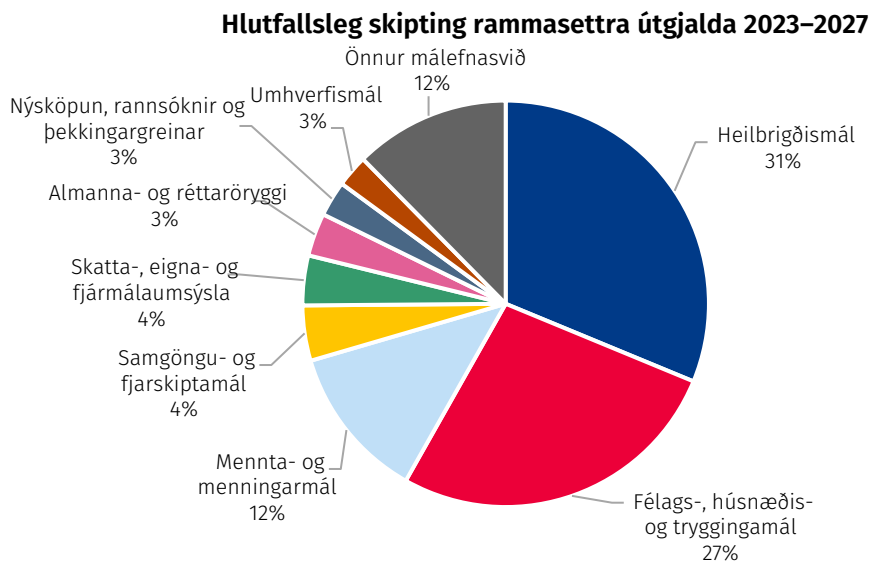
sem hefur það hlutverk að vera leiðandi í stefnumótun og stjórnsýslu og stuðla að aukinni sérþekkingu og áherslu á málefnasvið vísinda, tækniþróunar og nýsköpunar. Framlög til málaflokksins hafa aukist umtalsvert á undanförunum árum og halda þau áfram að vaxa á tímabili þessarar áætlunar.

#### *Betri samskipti við almenning.*

Ísland hefur verið eftirbátur nágrannaríkja sinna í stafrænni þjónustu við almenning jafnvel þótt fjarskiptainviðir séu óvíða betri. Bæta þarf stafræna þjónustu við almenning með því að gera þjónustuna skýrari, einfaldari og hraðvirkari. Aðgengileg opinber þjónusta sem er sniðin að þörfum notenda er í fyrirrúmi. Jafnframt þarf að gera ríkisreksturinn skilvirkari og einfalda regluverk. Átak hefur verið gert á síðustu árum við að bæta og auka framboð stafrænnar þjónustu og má þegar sjá af því mikinn árangur. Í áætluninni er lagt til að tryggja framhald verkefnisins með áframhaldandi fjárframlagi.

#### 4.3.4 Rammasett útgjöld málefnasviða

Útgjöld til heilbrigðismála vega þyngst á tímabili áætlunarinnar, eða 31% af rammasettum útgjöldum. Því næst koma útgjöld til félags-, húsnæðis- og tryggingamála en þau nema 27%. Af þessu má sjá að tæplega 60% heildarútgjalda eru vegna fyrrgreindra mála. Þriðju veigamestu útgjöldin eru til mennta- og menningarmála, eða 12%. Útgjöld til annarra málaefnasviða eru hlutfallslega lægri og sjá má skiptingu þeirra á eftirfarandi mynd.



Hér á eftir eru raktar helstu breytingar á rammasettum útgjöldum á tímabili fjármálaáætlunar og greint frá helstu verkefnum. Á tímabili áætlunarinnar er gert ráð fyrir að uppsöfnuð aukning rammasettra útgjalda nemi 69 ma.kr. frá fjárlögum 2022<sup>8</sup> til ársins 2027, eða sem nemur 6,8% aukningu á föstu verðlagi ársins 2022. Þá er gert ráð fyrir að rammasett útgjöld

<sup>8</sup> Vakin er athygli á því að eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins 2022 í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka til samræmis við breytta skipan Stjórnarráðsins sem tók gildi 1. febrúar sl.

aukist um 22 ma.kr. milli gildandi fjárlaga 2022 og ársins 2023 eða sem nemur 2,2% aukningu á verðlagi ársins 2022. Á tímabili áætlunarinnar aukast rekstrar- og tilfærsluútgjöld að meðaltali um 11,4 ma.kr. að raunvirði á ári eða sem nemur um 1,2%. Til samræmis við markmið áætlunarinnar er um að ræða hægfara raunvöxt sem er fyrst og fremst ráðstafað til heilbrigðismála og stærstu tilfærslukerfanna.

Frá upphafi kórónuveirufaraldursins hafa stjórnvöld gripið til margvíslegra efnahagslegra mótvægisráðstafana en markmið þeirra hefur verið tvíþætt, annars vegar að bregðast við heilsufars- og félagslegum áhrifum faraldursins og hins vegar að vinna gegn efnahagssamdrætti. Þrátt fyrir að dregið hafi verið verulega úr tímabundnum stuðningsaðgerðum gætir áhrifa enn á útgjaldahlíð á tímabili áætlunarinnar. Þar er fyrst og fremst um að ræða framlög vegna fjárfestingar- og uppbyggingaráttaks fyrir árin 2021–2023. Nánari umfjöllun um mótvægisáðgerðir vegna heimsfaraldurs er að finna í rammagrein 5 í kafla 4.1.2. Þá er ítarlega yfirferð á fjárfestingum ríkisins að finna í rammagrein 7 í kafla 4.3.2 en á tímabili áætlunarinnar eru fjárheimildir til fjárfestinga og fjármagnstilfærslna yfir 100 ma.kr. á ári.

Í meðfylgjandi töflu má sjá yfirlit yfir fjárheimildir samandreginna málefnasviða á tímabili áætlunarinnar. Vakin er athygli á því að í yfirliti 5–7 í töfluviðauka áætlunarinnar eru útgjaldaræmmar málefnasviða settir fram á verðlagi ársins 2022 ásamt sundurliðun eftir rekstri og fjárfestingu.

Rammasett útgjöld á verðlagi 2022, ma.kr.	2023	2024	2025	2026	2027
Heilbrigðismál .....	324,5	328,9	333,6	339,2	332,3
Félags-, húsnæðis- og tryggingamál .....	275,2	280,3	285,9	291,6	297,4
Mennta- og menningarmál .....	131,1	129,8	131,4	131,2	129,4
Samgöngu- og fjarskiptamál .....	51,7	47,0	45,4	45,2	44,2
Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla .....	41,4	41,9	42,5	42,4	42,2
Almanna- og réttaröryggi .....	35,1	36,3	37,8	36,0	36,4
Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar ...	28,4	28,7	29,5	30,6	32,0
Umhverfismál .....	27,4	27,1	27,1	26,7	26,9
Önnur málefnasvið .....	123,8	126,7	129,8	132,2	145,1
<b>Samtals .....</b>	<b>1.038,7</b>	<b>1.046,6</b>	<b>1.063,1</b>	<b>1.075,0</b>	<b>1.085,8</b>
br. milli ára .....	<b>22,0</b>	<b>8,0</b>	<b>16,4</b>	<b>12,0</b>	<b>10,8</b>
br. milli ára, % .....	<b>2,2%</b>	<b>0,8%</b>	<b>1,6%</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,0%</b>

Útgjöld til heilbrigðismála<sup>9</sup> vega þyngst á tímabili áætlunarinnar og nema þau samtals 1.659 ma.kr. Þar af nema framlög til rekstrar og tilfærslna um 1.525 m.kr. og hækka samtals um 26 ma.kr. á milli árána 2022 og 2027 sem svarar til 9% hækkunar að raunvirði, eða 1,7% að meðaltali á ári. Af einstökum breytingum má nefna að áfram er gert ráð fyrir raunvexti í þjónustu heilbrigðisstofnana og sjúkratrygginga vegna fjölgunar og öldrunar þjóðarinnar. Þá verður haldið áfram að draga úr greiðsluþátttöku sjúkratryggðra ásamt því að stuðla að auknu gagnsæi og skilvirkni með 800 m.kr. árlegri aukningu framlaga næstu þrjú árin. Verkefnið hófst árið 2018 með lækun greiðsluþátttöku aldraðra og öryrkja vegna tannlæknaþjónustu. Í kjölfarið var lækun greiðsluþátttöku útvíkuð á fleiri sjúkratryggingaliði og komugjöld sjúklinga á heilbrigðisstofnanir.

Áfram verður áhersla á að efla geðheilbrigðisþjónustu á tímabili áætlunarinnar. Á árinu 2019 var ákveðið að verja 650 m.kr. til málefnisins ásamt því að auka framlög um 100 m.kr. árlega til ársins 2025 til samræmis við geðheilbrigðisstefnu. Í því fólst m.a. að styrkja

<sup>9</sup> Til heilbrigðismála heyrna málefnasvið 23–26 og málaflokkar 32.10 og 32.30.

heilsugæsluna og starfsemi barna- og unglingsgeðdeildar Landspítalans. Á tímum heimsfaraldursins voru framlög einnig aukin tímabundið og nú eru þau gerð að hluta til varanleg. Á næsta ári nemur hækkunin 500 m.kr., þar af eru 400 m.kr. sem tengjast ýmsum félagslegum úrræðum sem ráðist verður í og hugsaðar eru til að mæta langtímaáhrifum faraldursins eins og nánar er fjallað um í rammagrein 9 síðar í þessum kafla. Varanleg heildaraukning til geðheilbrigðismála nemur þá 1.650 m.kr. á tímabilinu 2019–2025.

Fjárfestingar vega þungt í framlögum til heilbrigðismála og verða á bilinu 19–30 ma.kr á ári og samtals rúmir 133 ma.kr. á tímabilinu. Stærsta einstaka fjárfesting ríkisins er bygging nýs Landspítala og nema heildarframlög til framkvæmdarinnar á tíma áætlunarinnar yfir 90 ma.kr. Eftir árið 2026 dregur úr framkvæmdum. Þá mun byggingu viðbyggingar við endurhæfingaræld Landspítalans við Grensás ljúka á tímabili áætlunarinnar með 2,8 ma.kr. framlagi á árunum 2023 og 2024 og nemur þá heildarkostnaður byggingarinnar um 3,5 ma.kr. Þá er gert ráð fyrir 7,3 ma.kr. í byggingu nýrrar legudeildar við Sjúkrahúsið á Akureyri á tímabilinu og að verkefninu ljúki á árinu 2027.

Mesta útgjaldaaukning á tímabili fjármálaáætlunarinnar er til **félags-, húsnæðis- og tryggingamála**<sup>10</sup>. Framlög aukast samtals um 26,8 ma.kr. á milli árunna 2022 og 2027 sem svarar til 9,9% hækkunar að raunvirði, eða 1,9% að meðaltali á ári. Heildarútgjöldin á tímabilinu nema 1.430 ma.kr. Helstu drifkraftar þessara hækkana eru kerfislægur vöxtur vegna fjölgunar öryrkja og ellilífeyrisþega. Framlög til málefna sviðs *28 Málefni aldraðra* aukast um tæplega 16 ma.kr. á árunum 2022–2027 og framlög til málefna sviðs *27 Öroroka og málefni fatlaðs fólks* hækka um 10,5 ma.kr. á sama tíma. Þrátt fyrir hækkun á framlögum örorkulífeyris á tímabilinu er gert ráð fyrir 2 ma.kr. lækkun frá fyrri áætlun á árinu 2023 vegna grunnáhrifa af lækkun á nýgengi örorku á árinu 2021. Þessa lækkun má að hluta til rekja til þeirrar áherslu sem verið hefur á aukna endurhæfingaráþjónustu á síðustu árum til að aðstoða fólk til virkni. Þá hækka útgjöld jafnframt um 2,6 ma.kr. á árinu 2023 vegna aukinna framlaga til Fæðingarorlofssjóðs vegna aukins fjölda fæddra barna ásamt áhrifa af breytingum á fæðingarorlofskerfinu sem gerðar hafa verið á síðustu árum og felast í lengingu orlofsins í 12 mánuði og hækkunar hámarksgreiðslna.

Framlög til húsnæðisbóta eru aukin um 500 m.kr. á árinu 2023 til samræmis við spá um aukinn fjölda leigjenda. Árleg framlög til húsnæðisbóta nema þá 7,7 ma.kr. eða samtals 38,5 ma.kr. á tímabilinu. Tímabundið 2 ma.kr. framlag sem veitt var í stofnframlög til kaupa eða bygginga almennra leiguíbúða á árunum 2020–2022 fellur niður á árinu 2023 en framlög til verkefnisins verða áfram 1,7 ma.kr. árlega. Þess má geta að heildarendurskoðun á húsnæðismálum stendur yfir.

Aðrar breytingar frá gildandi fjárlögum eru varanlegt 430 m.kr. framlag til nýs kerfis starfsendurhæfingar og vinnumarkaðsúræða til að styðja við atvinnuþátttöku fólks með skerta starfsgetu með það að markmiði að stuðla að fjölbreyttari starfstækifærum. Er þetta liður í heildarendurskoðun örorkulífeyriskerfinu þar sem er m.a. gert ráð fyrir einföldun kerfisins og auknum hvötum til virkni. Þá aukast framlög vegna NPA samninga varanlega um 320 m.kr. frá árinu 2023 til að standa straum af gildandi samningum en í fjárlögum var gert ráð fyrir samsvarandi hækkun tímabundið. Þessu til viðbótar hefur verið gert ráð fyrir 1 ma.kr. tímabundnu framlagi í þrjú ár eða samtals 3 ma.kr. til félagslegra aðgerða á ýmsum málefna sviðum vegna langtímaáhrifa af heimsfaraldri kórónuveiru. Aðgerðirnar koma til framkvæmda á árunum 2023–2025 og verða útfærðar í fjárlögum 2023 á grundvelli greiningar starfshóps um langtímaáhrif faraldursins. Framlöggin eru nú á málefna sviði *34 Almennur varasjóður og sér-tækar fjárráðstafanir* en verða færðar á viðeigandi málefna svið við vinnslu fjárlaga 2023.

<sup>10</sup> Til félags-, húsnæðis- og tryggingarmála heyrna málefna svið 27-31 og mála flokkar 32.20 og 32.40.

Nánar má lesa um félagslegar aðgerðir vegna heimsfaraldurs í rammagrein 9 síðar í þessum kafla.

Framlög til **mennta- og menningarmála**<sup>11</sup> aukast um 1,3 ma. kr. á milli árunna 2022 og 2027 sem svarar til 1% hækkunar að raunvirði. Heildarútgjöldin á tímabilinu nema 653 ma.kr. Á tímabilinu sveiflast framlög til menntamála töluvert vegna byggingar á húsi heilbrigðisvísindasviðs Háskóla Íslands. Heildarkostnaður byggingarinnar nemur 11,2 ma.kr. og er fjármagnaður í gegnum Happraðtti Háskóla Íslands. Þessu til viðbótar er samtals gert ráð fyrir að 900 m.kr. verði veittar á tímabili áætlunarinnar til innleiðingar nýrrar menntastefnu 2021–2030. Þá stendur til að stofna Tónlistarmiðstöð Íslands og eru 600 m.kr. veittar til þess á árunum 2023–2025. Tónlistarmiðstöðin mun hafa það hlutverk að byggja upp og styðja við tónlistarstarfsemi sem atvinnugrein, styðja við útflutningsverkefni tónlistar og hafa umsjón með skráningu, umsýslu og miðlun íslenskra tónverka.

Framlög til málefna sviðs *11 Samgöngu- og fjarskiptamál* dragast saman um 7,2 ma.kr. á milli árunna 2022 og 2027 sem svarar til 14% lækkunar að raunvirði, eða að meðaltali 2,9% á ári. Heildarútgjöldin á tímabilinu nema 233 ma.kr. Ástæða lækkunar yfir tíma fjármálaáætlunar eru verklok einstakra framkvæmda og niðurfelling tímabundinna framlaga til samgöngumannvirkja úr fjárfestingaráttaki stjórnvalda til að sporna gegn efnahagslegum áhrifum af heimsfaraldri. Alls voru veittir 33,5 ma.kr. til samgöngumannvirkja á árunum 2020–2023 í tengslum við átakið. Sum verkefni spönnuðu yfir lengra tímabil en lok þessa tímabundna átaks er helsta ástæða lækkunar á fjárfestingum á milli árunna 2023 og 2024. Þrátt fyrir lækkun útgjalda til samgöngumála á tímabili áætlunarinnar eru framlögin enn há í sögulegu samhengi og nema að meðaltali 26% af heildarfjárheimildum ríkissjóðs til fjárfestinga og fjármagnstilfærslna á tímabilinu. Vert er að nefna að á tíma áætlunarinnar eru áformaðar framkvæmdir úr samþykktum samgöngusáttmála á höfuðborgarsvæðinu um uppbyggingu stofnvega, borgarlínu, hjóla- og göngustíga auk annarra aðgerða. *Betri samgöngur ohf.* heldur utan um framkvæmd sáttmálans og nema bein framlög úr ríkissjóði um 12 ma.kr. til verkefnisins á árunum 2023–2027. Þá er mögulegt að á meðan endanlegri útfærslu á frekari fjármögnunarbörf *Betri samgangna* er ekki lokið þurfi að mæta henni með lántökum þar til aðrir tekjustofnar geta tekið við, s.s. flýti- og umferðargjöld og sala á Keldnalandi. Frá gildandi fjárlögum er gert ráð fyrir aukningu um árlegt 1,5 ma.kr. fjárfestingarframlag til lagningar bundins slitlags á tengivegum um land allt.

Framlög til málefna sviðs *9 Almanna- og réttaröryggi* aukast um 1,4 ma.kr. á milli árunna 2022 og 2027 sem svarar til 4,1% hækkunar að raunvirði, eða að meðaltali 0,8% á ári. Heildarútgjöldin á tímabilinu nema 182 ma.kr. Á tíma fjármálaáætlunar vega útgjöld til byggingar nýrrar samhfingarmiðstöðvar viðbragðsaðila þungt. Áætlaður heildarkostnaður við bygginguna er 22 ma.kr. og af því falla 18 ma.kr. til á tíma áætlunarinnar. Þá verður áfram unnið að aðstöðubreytingu á Litla Hrauni með 1 ma. kr. framlagi á árinu 2023 og eru verklok sama ár. Framkvæmdir við Litla Hraun hófust árið 2022 og nemur heildarkostnaður 1,9 ma.kr. Ný og aukin verkefni frá gildandi fjárlögum eru viðbótarframlög í átak til menntunar lögreglumanna, aukin framlög til aðgerða gegn kynferðisbrotum og gegn skipulagðri glæpastarfsemi. Til viðbótar við fjárheimildir gildandi fjárlaga til Schengen samstarfs þá verður árlega varið rúmum 500 m.kr. í landamærasjóð samstarfsins og innleiðingu upplýsingatæknikerfa.

Framlög til málefna sviðs *7 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar* hafa stóraukist á undanförunum árum. Framlög í fjárlögum voru 13,6 ma.kr. á nafnvirði árið 2017 og síðan þá hafa þau ríflega tvöfaldast en fjárheimildir fjárlaga ársins 2022 eru 29,1 ma.kr. Á tímabili þessarar áætlunar halda framlögin áfram að vaxa og verða 32 ma.kr. árið 2027. Uppsöfnuð hækkun á árunum 2022–2027 til nemur 2,9 ma.kr. sem svarar til tæplega 10% hækkunar að raunvirði. Samtals verða heildarútgjöld til nýsköpunar, rannsókna og þekkingargreina 149

<sup>11</sup> Til mennta- og menningarmála heyrna málefna svið 18-22.

ma.kr ma.kr. á tímabili áætlunarinnar. Í heimsfaraldrinum voru framlög til málaflokksins stór- aukin með tímabundnum ráðstöfunum fyrir árin 2021–2023 til að auka framleiðslugetu og skapa ný störf. Á tímabili þessarar áætlunar er gert ráð fyrir að mæta lækkunum þegar þessar tímabundnu ráðstafanir falla niður eins og nánar er fjallað um í rammagrein 7 í kafla 4.3.2 en þar er líka að finna ítarlegri lýsingu á framlögum til málefna sviðsins. Tímabundnar breytingar á styrkjum til nýsköpunarfyrirtækja vegna rannsókn- og þróunarkostnaði ættu að óbreyttu að renna sitt skeið árið 2023 en tekin hefur verið ákvörðun um að halda þeim áfram að mestu óbreyttum. Gert er ráð fyrir að útgjöld hækki um 3 ma.kr. á ári vegna þessa. Þá áttu tímabundin framlög til Tækniþróunarsjóðs og Rannsóknasjóðs að falla niður að óbreyttu árið 2024 en gert er ráð fyrir að 75% af hækkuninni verði varanleg, sem samsvarar 2,3 ma.kr. hækkun til málefna sviðsins á ári. Jafnframt á að styðja betur við Matvælasjóð þegar tímabundnum framlögum í tengslum við fjárfestingarátakið 2021–2023 lýkur og nema framlög til hans 2,9 ma.kr. á tíma- bili áætlunarinnar.

Framlög til málefna sviðs 4 *Utánríkismál* taka breytingum frá síðustu áætlun. Framlög í uppbyggingarsjóð EES aukast frá síðustu áætlun og verða 2,6 ma.kr. árið 2023 og nema samtals um 4,8 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar. Þá fara framlög til varnarmála vaxandi á tímabili áætlunar og nemur aukningin 500 m.kr. frá og með árinu 2025, m.a. vegna netöryggismála og fjölþáttaógnna. Gengið er út frá því að markmið stjórnvalda um framlög til alþjóðlegrar þróunar- samvinnu verði áfram 0,35% af vergum þjóðartekjum en hlutfallið hefur verið hækkað í á- fðingum á síðustu árum og gildandi markmiði var náð í fyrsta skipti í fjárlögum á yfirstandandi árs. Framlög til málefna sviðs 35 *Alþjóðleg þróunarsamvinna* eru áætluð 11,5 ma.kr. árið 2023 og hækka þau á tímabili áætlunarinnar í samræmi við þá hagspá sem liggur til grundvallar fjármálaáætlunar og verða 14,5 ma.kr. árið 2027.

Vert er að nefna að áfram er unnið að undirbúningi nokkurra umfangsmikilla mála sem eru í stjórnarsáttmála. Unnið er að heildarendurskoðun á stuðningskerfi í örorku- og húsnæðismálum en þar sem sú vinna er enn á undirbúningsstigi er enn óvissa um endanlega útfærslu og kostnaðaráhrif og því er ekki gert ráð fyrir breytingum í þessari áætlun. Þess í stað verða málin aftur tekin til skoðunar við undirbúning og gerð næstu fjármálaáætlunar. Þá hafa á undanförunum misserum ýmis stærri fjárfestingarverkefni einnig verið í skoðun og undirbúningi. Má þar nefna verkefni á borð við byggingu þjóðarleikvanga í íþróttum ásamt nýju húsnæði fyrir Listaháskóla Íslands og Tækniskólann. Enn sem komið er eru þessi áform á byrjunarstigi og endanlegt umfang framkvæmdanna liggur ekki fyrir. Í ljósi þeirrar óvissu þykir ekki tímabært að gera ráð fyrir þeim í þessari áætlun. Rétt er að nefna í þessu sambandi að í forsendum áætlunarinnar er gert ráð fyrir tilteknu óráðstöfuðu fjárfestingarsvigrúmi m.a. til að mæta óvissu í áætlanagerð en einnig til að tryggja tiltekið fjárfestingastig ríkisins á tímabilinu eftir því sem stærri og tímabundin fjárfestingaverkefni klárast. Þetta svigrúm vex smám saman yfir tíma og verður orðið allnokkuð undir lok tímabilsins og gæti það ef til vill rúmað einhver stærri fjárfestingarverkefni á síðari hluta tímabilsins.

### **Rammagrein 9: Viðkvæmum hópum tryggður stuðningur og þjónusta í faraldrinum**

Stjórnvöld hafa frá upphafi heimsfaraldursins lagt áherslu á að vinna gegn félagslegum á- hrifum hans líkt og þeim efnahagslegu. Þar hefur verið litið til reynslunnar af áhrifum fjár- málahrunsins og nýlegra rannsókna um möguleg áhrif faraldursins í bráð og lengd.

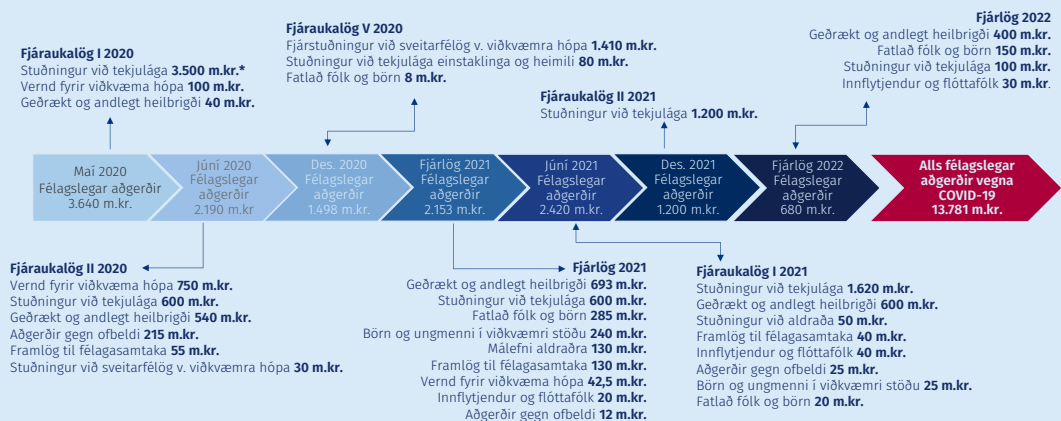
Stjórnvöld hafa af þessum sökum varið alls 13,8 ma.kr. til stuðnings og þjónustu við við- kvæmstu hópna samfélagsins. Hér er eingöngu átt við beinar fjárveitingar til félagslegra verk- efna og málaflokka í þeim tilgangi að tryggja þjónustu og stuðning til viðkvæmra hópna og bein fjárframlög til að styðja við afkomu tekjulágra einstaklinga og heimila. Í sumum tilvikum er um varanlegar hækkunir fjárheimilda að ræða. Hér er ótalinn kostnaður sem fallið hefur til í



tengslum við vinnumarkaðsaðgerðir, styrkingu heilbrigðisþjónustunnar og annarra ráðstafana sem nauðsynlegar hafa verið til að bregðast við áhrifum faraldursins.

Félagslegar aðgerðir stjórnvalda hafa sérstaklega beinst að geð- og lýðheilsu með það að markmiði að auka lífsgæði og heilbrigði í þeim sérstökum aðstæðum sem faraldurinn hefur haft í för með sér. Mikil áhersla hefur verið á að auka aðgengi að geðheilbrigðisþjónustu en alls voru framlög til geðheilbrigðismála aukin um tæpa 2,2 ma.kr. á meðan faraldurinn stóð sem hæst en framlög til geðheilbrigðismála hafa og munu hækka varanlega í áföngum um 1.650 m.kr. frá 2019 til 2025. Þá var ráðist í aðgerðir sem vinna gegn félagslegri einangrun aldraðra, fatlaðs fólks og barna en sérstök áhersla var lögð á að tryggja tækifæri barna úr tekjulágum fjölskyldum til þátttöku í íþrótt- og tómstundastarfi með 1,1 ma.kr. framlagi sem náði til allt að 13.000 barna á árunum 2020–2022. Félagasamtökum sem gegna mikilvægu samfélagslegu hlutverki í þjónustu við viðkvæma hópa voru tryggðar samtals 225 m.kr. í tveimur fjáruka-lögum ársins 2020 og í fjárlögum ársins 2021. Kapp var lagt á aðgerðir til að sporna við auknu heimilisofbeldi en tilkynningum til barnaverndarnefnda vegna ofbeldis og vanrækslu fjölgaði í kjölfar faraldursins. Alls námu framlög til tímabundinna verkefna til að bregðast við auknu kynbundnu ofbeldi og ofbeldi gegn börnum 242 m.kr. Í fjárlögum ársins 2022 hefur verið gert ráð fyrir 200 m.kr. varanlegum framlögum í aðgerðir til að sporna við kynferðisbrotum auk samtals 100 m.kr. tímabundnum framlögum 2023 og 2024. Þá var lögð áhersla á að tryggja aðgengi innflytjenda og flóttafólks að upplýsingum og fræðsluefni vegna kórónuveirunnar.

Kórónuveirufaraldrinum er enn ekki lokið þrátt fyrir að eðli hans hafi breyst. Aðgerðir stjórnvalda endurspeglar þá þróun. Nú þarf hins vegar að huga að langtímaáhrifum veirunnar og munu stjórnvöld grípa til aðgerða eftir því sem við á. Á árunum 2023–2025 er gert ráð fyrir tímabundnu 1 ma.kr. árlegu framlagi eða samtals 3 ma.kr. til verkefna sem hafa það að markmiði að vinna gegn félagslegum- og heilsufarslegum langtímaáhrifum faraldursins. Þar af er gert ráð fyrir 400 m.kr. varanlegri aukningu til geðheilbrigðismála. Verður fjármagninu ráðstafað í samræmi við niðurstöður starfshóps um langtímaáhrif heimsfaraldursins en verkefni hópsins er m.a. að meta þörf fyrir áframhaldandi aðgerðir og setja fram tillögur um aðgerðir til skemmri og lengri tíma.



\*Með talið er barnabótaauki sem allar barnafjölskyldur fengu greiddan 2020.

#### 4.3.5 Breytingar á útgjaldarömmum málefнасviða frá gildandi fjármálaáætlun

Í þessum kafla er fjallað um helstu breytingar á útgjaldarömmum málefнасviða frá fjármálaáætlun 2022–2026. Síðan sú áætlun var samþykkt hefur ný ríkisstjórn tekið við og samþykkt hefur verið ný fjármálastefna árána 2022–2026, eins og áður hefur komið fram.

Í fjármálaáætluninni sem samþykkt var í lok maí í fyrra voru settir fram útgjaldarammar fyrir málefнасvið í rekstri ríkissjóðs fyrir tímabilið 2022–2026 og var gengið út frá því að rammarnir héldust óbreyttir að raungildi í fjárlagagerð ráðuneyta. Í fjárlögum ársins 2022 voru útgjaldarammar áætlunarinnar ásamt nýjum áherslum ríkisstjórnarinnar útfærðir niður á málaflokka. Í framhaldinu útfærðu ráðuneyti fjárveitingar niður á einstakar stofnanir og verkefni sem birtar voru í fylgiriti með frumvarpinu. Sú útfærsla var í samræmi við forsendur fyrri áætlunar að frátöldum framsetningarbreytingum og öðrum minniháttar 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 hliðranir verkefna. Auk þess voru gerðar nokkrar breytingar í tengslum við uppfærða spá Hagstofu Íslands sem gerði m.a. ráð fyrir auknum umsvifum í hagkerfinu, hærri tekjum ríkissjóðs og meiri verðbólgu en í hagspánni sem lá til grundvallar fjármálaáætlun. Fjárheimildir vegna launa-, gengis- og verðlagsforsendna frumvarpsins voru hækkaðar. Þá voru gerðar breytingar á hagrænni skiptingu málefнасviða og málaflokka og ýmsar breytingar á framsetningu og aðlaganir á fjárheimildum málefнасviða og málaflokka við endanlega meðferð frumvarpsins á Alþingi. Að framansögðu hafa því ýmsar breytingar verið gerðar á veltu málefнасviða frá gildandi fjármálaáætlun, m.a. vegna áherslna í nýjum stjórnsáttmála ríkisstjórnarinnar.

Borið saman við fjármálaáætlun 2022–2026 er gert ráð fyrir að útgjöld verði að meðaltali 37 ma.kr. hærri ár hvert á tímabili þessarar áætlunar miðað við fast verðlag ársins 2022, samtals um 148 ma.kr. Í meðfylgjandi töflu sést umfang þeirra breytinga sem orðið hafa á rammasettum útgjöldum milli gildandi fjármálaáætlunar og fjármálaáætlunar 2023–2027, að frátöldum launa- og verðlagsbreytingum í fjárlögum 2022 en þær námu um 35 ma.kr.

Breyting frá gildandi fjármálaáætlun, ma.kr.	2023	2024	2025	2026
Heilbrigðismál .....	8,8	13,5	16,1	20,5
Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar .....	3,8	7,0	9,9	11,2
Félags-, húsnæðis- og tryggingamál .....	7,4	7,1	7,4	8,0
Mennta- og menningarmál .....	4,5	4,9	6,7	6,9
Samgöngu- og fjarskiptamál .....	2,5	2,3	2,3	2,3
Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla .....	2,3	2,1	2,0	2,0
Almanna- og réttaröryggi .....	0,9	0,5	0,2	0,5
Umhverfismál .....	0,4	-0,1	-0,1	0,2
Önnur málefнасvið .....	2,5	-3,1	-5,5	-10,4
<b>Samtals .....</b>	<b>33,1</b>	<b>34,3</b>	<b>38,9</b>	<b>41,2</b>

Útgjöld aukast mest til heilbrigðismála á milli áætlana eða á bilinu 9–21 ma.kr. árlega og alls um tæplega 59 ma.kr. á tímabilinu 2023–2026. Þar veða þyngst aukin framlög til framkvæmda við nýjan Landspítala. Kostnaðaráætlun framkvæmdanna hefur verið uppfærð auk þess sem ný verkefni hafa bæst við. Er þar um að ræða kaup á tækjum og búnaði fyrir spítalann, þar á meðal hugbúnaði, og einnig ýmis uppbygging á innviðum vegna stoðþjónustu. Þá skýrist breytingin einnig af ákvörðunum sem teknar voru í fjárlögum ársins 2022 og má þar nefna 4,6 ma.kr. aukningu framlaga til sjúkratrygginga til að mæta aukinni eftirspurn eftir



þjónustubáttum, svo sem lyfjum, sjúkraþjálfun og hjálpartækjum, ásamt rúmlega 2 ma.kr. rekstrarframlagi til að auka viðbúnað heilbrigðiskerfisins til að takast á við farsóttir. Framlagið fer til Landspítala en með því verður honum m.a. gert mögulegt að starfsrækja sérstaka farsóttardeild og 5–6 hágæslurými sem ætlað er að létta undir gjörgæsludeild spítalans.

Aukin áhersla á nýsköpun birtist skýrt í þessum samanburði en á árunum 2025–2026 eru framlögin árlega 10–11 ma.kr. hærri en þau voru í fyrri áætlun og samanlagt aukast framlögin um 31,9 ma.kr. á árunum 2023–2026. Að uppistöðu til er það vegna tillagna í þessari fjármálaáætlun um að styðja enn frekar við fyrirtæki sem stunda rannsóknir og þróun og aukin framlög í samkeppnissjóði sem fjallað er um í kaflanum, 4.3.4 *Útgjöld málefnasviða*, hér á undan.

Framlög til félags- og tryggingamála verða 30 ma.kr. hærri á gildistíma þessarar fjármálaáætlunar en gert var ráð fyrir í fjármálaáætlun 2022–2026. Skýrist sú aukning einna helst af kerfislægum vexti í fjölda lífeyrisþega og endurmati á áætlunum Fæðingarorlofssjóðs í fjárlögum ársins 2022 þegar framlög til sjóðsins hækkuðu um 3,2 ma.kr. Skýrist sú hækking af auknum fjölda fæddra barna og áhrifa af fyrri ákvörðunum, s.s. vegna lengingar orlofsins í 12 mánuði og hækkingar hámarksgreiðslna.

Framlög til mennta- og menningarmála á tímabilinu aukast um 4,5–6,9 ma.kr. á ári frá fyrri áætlun. Inni í þessari hækkingu eru aukin framlög vegna fjölgunar nemenda, bæði í framhalds- og háskólum, vegna heimsfaraldursins en gert er ráð fyrir þau verði endurskoðuð í næstu fjármálaáætlun með hliðsjón af þróun nemendafjölgunar. Þá er gert ráð fyrir að reist verði nýtt hús heilbrigðisvísindasviðs Háskóla Íslands á tímabili áætlunarinnar og hefur framkvæmdarferillinn hliðrast aftur í tíma frá síðustu áætlun.

Meðal breytinga á öðrum málefnasviðum má nefna að gert er ráð fyrir 800 m.kr. einskiptis framlagi á árinu 2023 til málefnasviðs 17 *Umhverfismál* vegna skuldbindinga um skil á losunarheimildum samkvæmt Kyoto-bókuninni og framlög til Ofanflóðasjóðs vaxa úr 2,7 ma.kr. á árinu 2022 í 3,2 ma.kr. árið 2027. Áfram verður unnið að stafvæðingu opinberrar þjónustu á málefnasviði 5 *Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla* og verða tímabundin framlög til þess gerð varanleg frá árinu 2024. Framlög voru aukin á árinu 2021 sem hluti af fjárfestingarátaki stjórnvalda í kjölfar heimsfaraldurs og nema 1 ma.kr. á ári. Þá aukast framlög til málefnasviðs 4 *Utanríkismál* vegna uppbyggingarsjóðs EES, netöryggismála og fjölpáttaðgna og á málefnasviði 35 *Alþjóðleg þróunarsamvinna* er einnig aukning í samræmi við hagspá. Nánar var fjallað um þessi atriði í kaflanum, 4.3.4 *Útgjöld málefnasviða*, hér á undan.

#### 4.3.6 *Áhrif á jafnrétti kynjanna*

Helstu ráðstafanir, þ.e. breytingar á útgjöldum frá gildandi fjármálaáætlun, voru greindar með aðferðum kynjaðrar fjárlagagerðar. Áhersla var lögð á að meta áhrif ráðstafana sem byggjast á nýjum ákvörðunum ríkisstjórnar. Á grundvelli upplýsinga um stöðu kynjanna á hlutaðeigandi sviðum var lagt mat á hvort ráðstafanirnar séu líklegar til að stuðla að jafnrétti kynjanna, viðhalda óbreyttu ástandi eða auka kynjamisrétti eða kynjabil. Byggt er á upplýsingum sem fram koma í stöðuskýrslu um kortlagningu kynjasjónarmiða og gögnum Hagstofu Íslands. Greiningin beinist fyrst og fremst að stöðu kvenna og karla þar sem takmarkaðar upplýsingar liggja fyrir um önnur kyn. Greiningar eru misítarlegar og æskilegt er að sumar ráðstafananna verði greindar nánar.

Stór hluti ráðstafananna er talinn stuðla að jafnrétti en fylgjast þarf með því hver áhrifin verða í raun. Hluti ráðstafana eru líklegar til að viðhalda eða auka kynjabil. Tækifæri eru til mótvægisráðstafana til að bregðast við stöðunni og mikilvægt að því verði fylgt eftir.

Ekki liggur fyrir jafnréttismat á byggingu nýs Landspítala en tilefni væri til að vinna slíkt mat þannig að tryggja mætti að tekið væri mið af þörfum allra kynja og jaðarsettra hópa við

hönnun og framkvæmd. Það liggur þó fyrir að mikill meiri hluta þeirra sem starfa við byggingarframkvæmdina er karlar en konur eru í miklum meiri hluta þeirra sem munu starfa í nýjum byggingum. Sama gildir um framkvæmdir við aðrar heilbrigðisstofnanir líkt og viðbyggingu við endurhæfingardeild Landspítalans við Grensás og nýja legudeild við Sjúkrahúsið á Akureyri.

Bætt fjármögnun geðheilbrigðisþjónustu er talin stuðla að jafnrétti en margt bendir til að geðheilsa kvenna sé almennt lakari en karla. Mun hærra hlutfall stúlkna en drengja í framhaldsskóla finnur fyrir vanlíðan og mun lægra hlutfall stúlkna telur andlega heilsu sína góða. Konur nota einnig meira af þunglyndislyfjum, kvíðastillandi og svefnlyfjum en karlar. Þá eru geðraskanir nú algengasta fyrsta sjúkdómsgreining kvenna sem fá örorkulífeyri og fleiri konur en karlar fá greiddan örorkulífeyri á grundvelli geðraskana.

Fjármögnun gildandi NPA-samninga er fyrst og fremst ætlað að bæta lífsskilyrði jaðarsettra hópa en getur einnig stuðlað að jafnrétti kynjanna. Líklegt er að fatlaðar konur verði fyrir margþættri mismunun, þ.e. að þær séu jaðarsettar bæði á grundvelli fötlunar og kyns. Þjónustan getur þá verið til að draga úr þeirri margþættu mismunun eða jaðarsetningu sem fatlaðar konur upplifa. Vinnumarkaðsúræði til að styðja við atvinnuþátttöku einstaklinga með skerta starfsgetu eru talin stuðla að jafnrétti. Fleiri konur en karlar fá örorkugreiðslur frá almannatryggingum og gert er ráð fyrir að sveigjanleg störf og fjölbreyttari starfstækifæri muni bæta lífsgæði og afkomu þessa hóps.

Lagt er til að fjármagna félagslegar aðgerðir til að bregðast við langtímaáhrifum kórónuveirufaraldursins í áætluninni. Almennt séð eru félagslegar aðgerðir líklegar til að stuðla að kynjajafnrétti og/eða bæta stöðu jaðarsettra hópa. Við forgangsöröðun og frekari útfærslu aðgerða er engu að síður gert ráð fyrir að tekið verði mið af kynja- og jafnréttissjónarmiðum þannig að tryggja meggi að aðgerðirnar stuðli að jafnrétti. Jafnframt á að tryggja að upplýsingar um nýtingu úrræða og árangur af þeim verði sundurgreindar eftir kyni og öðrum bakgrunnsbreytum eftir því sem við á.

Innleiðing menntastefnu felur m.a. annars í sér átak til að stuðla að fjölbreyttri nýsköpun í námsgagnagerð og auknu framboði af nýju námsefni fyrir öll skólastig auk aukins stuðnings við börn af erlendum uppruna í skólakerfinu. Áhrif þessa á kynin velta á útfærslunni. Læsi og námsárangur drengja í grunnskóla er lakari en stúlkna og fjölbreyttara námsefni getur komið betur til móts við þarfir ólíkra hópa, sér í lagi ef tekið er mið af kynja- og jafnréttissjónarmiðum við þróun efnisins. Þá hefur aukinn stuðningur við börn af erlendum uppruna augljós jákvæð áhrif á jaðarsettan hóp. Stofnun Tónlistarmiðstöðvar Íslands er ætlað að byggja upp og styðja við tónlistarstarfsemi sem iðnaðar og atvinnugreinar auk þess að styðja við útflutningsverkefni. Lítil kynjamunur er í hópi þeirra sem starfa við skapandi listir og afþreyingu en karlar eru meiri hluti þeirra sem starfa við framleiðslu og upptöku efnis og þeirra sem eru sjálfstætt starfandi við menningu. Það er því tilefni til að huga sérstaklega að kynja- og jafnréttissjónarmiðum þegar miðstöðinni og sjóðum á sviðinu er komið á fót.

Fjármögnun endurbóta á tengivegum er líkleg til að stuðla að jafnrétti ef lítið er til áhrifa til lengri tíma. Um tengivegi fer m.a. stór hluti skólaaksturs barna. Bætt ástand þeirra tryggir öruggari samgöngur innan vinnu- og skólasóknarsvæða, styður við atvinnuþróun, ekki síst á sviði ferðamennsku og stuðlar þannig að fjölbreyttari atvinnutækifærum og bættum búsetuskilyrðum. Kannanir hafa sýnt að sambærilegir þættir hafa alla jafna meiri áhrif á konur en karla. Þó þyrfti að greina betur staðbundin áhrif einstaka framkvæmda á jafnrétti og æskilegt væri að taka mið af niðurstöðum við forgangsöröðun verkefna.

Fjölgun nemenda í lögreglunámi er talin stuðla að jafnrétti þar sem kynjahlutfall útskrifaðra nemenda er tiltölulega jafnt og þannig má stuðla að jafnara kynjahlutfalli meðal starfandi lögreglumanna en þar hallar verulega á konur. Efling rannsóknar og saksóknar kynferðisbrota, forvarna og þjónustu við þolendur slíkra brota er einnig talin stuðla að jafnrétti en konur eru í

miklum meiri hluta þolenda kynferðisbrota. Þá er fjármögnun aðgerða gegn skipulagðri glæpastarfsemi einnig talin stuðla að jafnrétti en í slíkri starfsemi felst m.a. mansal og vændi þar sem konur eru í meiri hluta þeirra sem eru misnotuð.

Unnið hefur verið ítarlegt jafnréttismat vegna samhæfingarmiðstöðvar viðbragsaðila á höfuðborgarsvæðinu og m.a. dregin fram sjónarmið er varða umönnunar- og heimilisbyrði fólks, öryggi starfsfólks og gesta, jafnan aðgang kynjanna að opinberum byggingum, staðalmyndir og kynhlutverk og jöfn tækifæri kynjanna til góðrar heilsu. Í kjölfar vinnunnar liggja fyrir tillögur að viðmiðum sem eiga að tryggja að húsnæðið, starfsemin og þjónustan styðji við markmið um jafnrétti kynjanna og fjölbreytileika. Þetta er í fyrsta skipti sem gert er jafnréttismat í tengslum við fyrirhugaða byggingarframkvæmd á vegum ríkisins og á grundvelli þess er unnið að mótun verklags fyrir slíkt mat sem nýtt verður við stærri framkvæmdaverkefni.

Töluverðar breytingar eru lagðar til á fjárheimildum sem snúa að nýsköpun, rannsóknum og þróun og eru aukin framlög inn í óbreytt stuðningsumhverfi við nýsköpun talin líkleg til að viðhalda ójafnri stöðu kynjanna eða skekkja hana enn frekar. Undanfarin ár hefur staðan verið sú að meiri hluti fjármagns á þessu sviði fer til verkefna sem leidd eru af körlum. Kynjamenurinn er hvað mestur í tengslum við endurgreiðslur vegna rannsókna og þróunar en þar hafa karlar verið að baki þremur af hverjum fjórum umsóknum enda eru flest fyrirtækin sem njóta endurgreiðslna tæknifyrirtæki þar sem karlar eru í meiri hluta starfandi. Staðan er jafnari þegar kemur að samkeppnissjóðum þótt þar halli í flestum tilfellum einnig á konur. Alla jafna eru konur álíka líklegar og karlar til að fá styrki sækja þær um og því virðist ekki um kynjaslag síðu að ræða við mat á umsóknum. Tækifæri eru þó til breytinga í áherslum og viðmiðum sem tækju betur mið af ólíkri stöðu og þörfum kynjanna. Þá mætti einnig gefa mati á áhrifum verkefna á jafnrétti aukið vægi.

Aukin framlög til varnarmála eru ætluð til að sinna brýnum verkefnum á sviði netöryggismála og fjölþáttaógnna en jafnréttismat á þessu sviði liggur ekki fyrir. Þótt ætla megi að aukið öryggi komi öllum til góða geta áhrifin engu að síður verið kynjuð, t.d. með tilliti til starfa sem skapast og stærstu haghafa líkt og fyrirtækja sem stafar hvað mest hættu af netárásam. Það væri því vert að greina jafnréttisáhrifin frekar.

Jafnréttisáhrif tillögu um bættu fjármögnun stafvæðingar opinberrar þjónustu liggja ekki fyrir að fullu en unnið er að greiningu á kynbundnum áhrifum stafvæðingar þjónustu á notendur. Þó er nokkuð ljóst að meiri hluti fjármagns vegna stafvæðingar fer til karla þar sem þeir eru í meiri hluta starfandi á þessu sviði. Þá hafa breytingarnar sér í lagi áhrif á störf sem sinnt er af konum og mikilvægt að huga að starfsþróun þeirra.

### **Rammagrein 10: Árangursupplýsingar styðja við áætlanagerð og framkvæmd**

Í árangurstengdri áætlanagerð (e. Performance Budgeting) er leitast við að tengja saman fjármagn við stefnumörkun og árangur. Þetta er gert með því að nýta mælanlegar upplýsingar í auknum mæli við gerð fjármálaáætlunar, fjárlagagerðar og við framkvæmd fjárlaga til að styðja við upplýsta ákvarðanatöku, auka gagnsæi og skilvirkni í ríkisrekstrinum. Þetta þýðir að þegar ákvarðanir eru teknar um fjárveitingar liggja fyrir hvaða árangri skuli náð á tilteknu tímabili og hverju fyrri fjárveitingar hafa skilað. Árangurstengd áætlanagerð er verklag sem Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) hefur talað fyrir og fjöldamörg ríki og alþjóðastofnanir tileinkað sér á síðustu árum. Þá byggist stefnumótunarákvæði laga um opinber fjármál á þessari nálgun.

Í lögum um opinber fjármál er kveðið á um að við gerð fjármálaáætlunar sé gerð grein fyrir stefnumótun fyrir einstök málefna svið ríkissjóðs (A1-hluta). Þá sé jafnframt greint frá almennum og sértækum markmiðum sem skulu vera auðsæ, hlutlæg og mælanleg og jafnframt gerð grein fyrir fyrirhuguðum ráðstöfunum, þ.e. hvers konar aðgerðum eða framkvæmdum

sem áformuð eru til að ná markmiðum fjármálaáætlunar. Þá eru í lögnum ákvæði um framkvæmd fjárlaga sem ætlað er að stuðla að virkara eftirliti með stjórn og ráðstöfun opinbers fjár. Með árangurstengdri áætlanagerð er ferlið sem felst í áætlanagerð og framkvæmd fjárlaga styrkt enn frekar þar sem útgjöld til einstakra málefna sviða og málaflokka eru sett í frekara samhengi við stefnumörkun stjórnvalda. Þá eru mælikvarðar nýttir til að fylgjast með framgangi aðgerða m.t.t. mats á áhrifum og ávinningi. Þannig getur aðferðarfræðin varpað skýrara ljósi á það hvort að ráðstöfun fjárheimilda sé með þeim hætti sem lagt er upp með í byrjun, þ.e. hvort tiltekin starfsemi eða verkefni skili tilætluðum árangri fyrir samfélagið en ekki eingöngu að rekstur og afkoma séu í samræmi við fjárveitingar.

Áhersla hefur verið lögð á verklag árangurstengdrar áætlanagerðar frá því að lög um opinber fjármál tóku gildi árið 2016 enda lögnum ætlað að tryggja heildstæða stefnumörkun í opinberum fjármálum til lengri og skemmri tíma og vandaðan undirbúning áætlana sem varða meðferð opinbers fjár. Áætlanagerð hins opinbera er hins vegar í sífelldri endurskoðun og unnið er að því að styrkja enn frekar það verklag sem viðhaft hefur verið. Sú vinna felst m.a. í því að betrumbæta þau verkfæri sem notuð eru í áætlanuferlinu, s.s. með því að tryggja miðlægt utanumhald um markmið, mælikvarða og aðgerðir stjórnvalda í áætlanakerfi ríkissjóðs en það er grunnforsenda þess að hægt sé að nýta árangurstengdar upplýsingar á kerfisbundinn hátt við áætlanagerðina. Þá verða áætlanir ríkisaðila og fjárveitingarbréf nýtt með markvissari hætti við framkvæmd fjárlaga og eftirlit innan fjárlagaárs mun í auknum mæli snúast um framgang aðgerða og ávinning af ráðstöfun fjármuna með tilliti til settra markmiða en ekki eingöngu um fjárhag ríkisaðila. Hlutverk ársskýrslna ráðherra verður eftt og upplýsingatækni nýtt umfram það sem nú er til að tryggja betri yfirsýn Alþingis og almennings á aðgerðum stjórnvalda þegar litið er til árangurs af ráðstöfun fjármuna.

Markmiðið með þessu er að styðja enn frekar við upplýsta ákvarðanatöku, bæta eftirfylgni og nýtingu á almannafé.

#### 4.4 Skuldastýring og lánsfjáröflun

Fjármögnun ríkissjóðs hefur gengið vel undanfarin tvö ár þrátt fyrir margfalda fjárþörf miðað við árin á undan. Hún verður áfram áskorun en fer þó minnkandi gangi áætlanir eftir.

Aukinni fjárþörf ríkissjóðs hefur að mestu leyti verið mætt með útgáfu ríkisbréfa. Ríkisskuldabréfaútgáfa nam samtals 363 ma.kr. á árunum 2020 og 2021. Að teknu tilliti til afborgana og gjalddaga nemur nettóútgáfa ríkissjóðs 174 ma.kr. á þessum tveimur árum. Á sama tímabili jukust útstandandi ríkisvixlar um 57 ma.kr. og innlendar innstæður lækkuðu um 14 ma.kr. Einnig hefur ríkissjóður fengið 190 ma.kr. að láni frá ÍL-sjóði sem hafði tímabundið yfir að ráða umframlausafé vegna uppgreiðslna. Í samræmi við áætlanir um þróun í afkomu ríkissjóðs er áfram gert ráð fyrir nokkurri fjárþörf þótt stórlega hafi dregið úr henni frá fyrri áætlunum. Fyrir yfirstandandi ár hefur verið tilkynnt um ríkisskuldabréfaútgáfu fyrir 160 ma.kr. til samamburðar við 180 ma.kr. á síðasta ári. Til viðbótar við ríkisbréfaútgáfu á ríkissjóður kost á því að auka útgáfu ríkisvixla eða ganga á innlendar innstæður til að mæta fjárþörf. Einnig er gert ráð fyrir að hluta af fjárþörf verði mætt með hagnýtingu gjaldeyrisinnistæðna eða erlendri skuldabréfaútgáfu. Þá dregur sala á eignarhluta í Íslandsbanka úr fjárþörf ársins.

Traust á stefnu í ríkisfjármálum og væntingar um að þær ráðstafanir sem gripið verður til dugi til að snúa vörn í sókn og leiða okkur út úr þeirri efnahagslægd sem heimsfaraldurinn hafði í för með sér dregur úr líkum á neikvæðum áhrifum á lánshæfismat ríkissjóðs. Þrátt fyrir mikla hækkun skulda á síðustu misserum hefur lánshæfismat ríkissjóðs staðið óbreytt ef frá er talin breyting á horfum Fitch Ratings úr neikvæðum í stöðugar í mars 2022. Aðgengi ríkissjóðs að erlendum lánsfjármörkuðum hefur verið gott, eins og skuldabréfaútgáfa í evrum í janúar 2021 ber með sér, en þá gaf ríkissjóður út bréf fyrir 750 milljónir evra vaxtalaust til sjö ára.

#### 4.4.1 Sjóðstreymi ríkissjóðs (A1-hluta)

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 2022 verði handbært fé frá rekstri ríkissjóðs (A1-hluta) neikvætt um 119 ma.kr., neikvætt um 76 ma.kr. árið 2023 en fari batnandi ár frá ári eftir það. Handbært fé frá rekstri verður minna neikvætt þegar líður á áætlunartímabilið með bættri afkomu ríkissjóðs og batnar um rúmlega 120 ma.kr. frá árinu 2022 til loka tímabils fjármálaáætlunar.

Fjárfestingar í efnislegum eignum, lánveitingar, móttækinn arður o.fl. teljast til fjárfestingarhreyfinga sjóðstreymis. Útlit er fyrir að fjárfestingarhreyfingar verði jákvæðar um 2,8 ma.kr. árið 2022 en þar vegast á annars vegar ýmsar fjárfestingar og lánveitingar ríkissjóðs og hins vegar frekari sala á hlut ríkissjóðs í Íslandsbanka og móttækinn arður. Árið eftir eru fjárfestingarhreyfingar jákvæðar upp á 5,9 ma.kr. en þá er stefnt að sölu á síðustu hlutum ríkissjóðs í Íslandsbanka. Fjárfestingarhreyfingar verða neikvæðari á síðari hluta fjármálaáætlunar þegar sölu á hlut í Íslandsbanka verður lokið. Til fjárfestingarhreyfinga teljast einnig innborganir ríkissjóðs vegna ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins sem nema 8 ma.kr. á ári út áætlunartímabilið. Nánar er fjallað um lífeyrisskuldbindingar í umfjöllun um áhættu ríkissjóðs í kafla 4.5, um fjárhagsáhættu ríkissjóðs. Áætlað er að hreinn lánsfjárfjórðunur, þ.e. það fé sem taka þarf að láni til þess að fjármagna rekstur og fjárfestingarhreyfingar ríkissjóðs, verði neikvæður um 116 ma.kr. á árinu 2022 en batni á áætlunartímabilinu um 51 ma.kr. vegna bættrar afkomu ríkissjóðs. Án áhrifa af áætlaðri sölu ríkissjóðs á hlut í Íslandsbanka er bati lánsfjárfjórðunar 126 ma.kr. á áætlunartímabilinu.

Sjóðstreymi ríkissjóðs (A1-hluta), ma.kr.	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
Handbært fé frá rekstri .....	-119,4	-76,2	-43,2	-21,4	-4,6	1,2
Fjárfestingarhreyfingar .....	2,8	5,9	-69,4	-69,1	-68,7	-66,9
Hreinn lánsfjárfjórðunur .....	-116,6	-70,3	-112,5	-90,5	-73,3	-65,7
<b>Fjármögnunarhreyfingar</b>						
Tekin langtímalán .....	251,1	151,5	229,8	194,0	226,6	91,1
<i>þar af innlend</i> .....	179,7	151,5	158,7	194,0	155,5	91,1
Afborganir af teknum lánum .....	-183,4	-81,2	-117,3	-103,5	-153,3	-25,4
<i>þar af innlendar</i> .....	-100,6	-81,2	-46,2	-103,5	-82,2	-25,4
Fjármögnunarhreyfingar .....	67,7	70,3	112,5	90,5	73,3	65,7
Breyting á handbæru fé .....	-48,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Afborganir af teknum lánum verða nokkuð þungar næstu árin þegar stórir flokkar innlendra og erlendra ríkisskuldbréfa eru á gjalddaga. Afborganir að viðbættum hreinum lánsfjárfjórðunum mynda þörf fyrir lántöku. Í töflunni hér á undan eru sýnd áætluð tekin langtímalán sem eru framhlaðin í takt við hreinan lánsfjárfjórðun og afborganir lána ef frá er talið árið 2023 þegar áætlað er að selja seinni helming eftirstandandi hlutar ríkissjóðs í Íslandsbanka. Af þessu leiðir að heildarlántaka á áætlunartímabilinu 2023–2027 nemur 893 ma.kr. Umfjöllun um hvernig að fjármögnun ríkissjóðs verður staðið er að finna í köflum 4.4.3 og 4.4.4.

#### 4.4.2 Samsetning skulda ríkissjóðs

Í lok árs 2021 námu innlendar skuldir ríkissjóðs 1.118 ma.kr. en þær samanstanda einkum af ríkisvixlum og verðtryggðum og óverðtryggðum ríkisbréfum. Á sama tíma námu erlendar skuldir 344 ma.kr. Þær samanstanda að stærstum hluta af fjórum markaðsútgáfum í evrum frá árunum 2017, 2019, 2020 og 2021, samtals að fjárhæð um 2.250 milljónir evra, en að auki voru útistandandi eftirstöðvar af útgáfu í Bandaríkjadöllum frá árinu 2012 að fjárhæð 92 milljónir

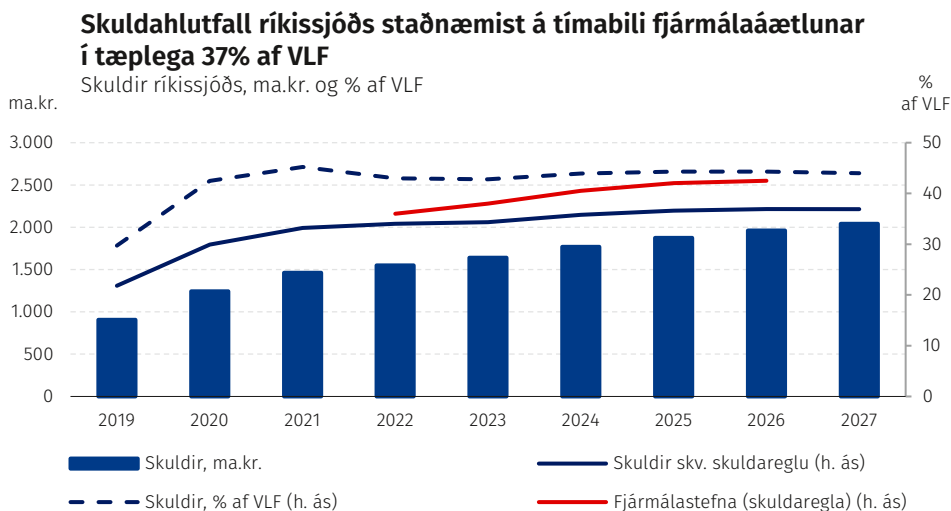
Bandaríkjadala sem er á lokagjalddaga í maí 2022. Samsetning lána ríkissjóðs hefur tekið nokkrum breytingum á síðustu árum. Hlutdeild markaðshæfra bréfa hefur aukist á kostnað ómarkaðshæfra bréfa og dregið hefur úr hlutfalli óverðtryggðra skulda en hlutfall verðtryggðra skulda og erlendra skulda hefur aukist.

#### 4.4.3 Öflun lánsfjár á yfirstandandi ári

Lánsfjárþörf á yfirstandandi ári verður að mestu leyti mætt með útgáfu ríkisskuldabréfa. Í frumvarpi til fjárlaga ársins 2022 nam fjárþörf ríkissjóðs 228 ma.kr. Hún hækkaði í meðförum Alþingis og nam tæplega 250 ma.kr. í forsendum fjárlaga. Endurmat ársins lækkar lánsfjárþörfina að nýju í 201 ma.kr. Það sem af er ári hefur fjárþörf ríkissjóðs einkum verið mætt með útgáfu ríkisbréfa og víxla. Í ársáætlun í lánamálum er gert ráð fyrir um 160 ma.kr. útgáfu ríkisbréfa árið 2022. Fjármögnun ríkissjóðs í ár hefur farið vel af stað. Þegar þetta er ritað hefur ríkissjóður gefið út ríkisbréf fyrir 58 ma.kr. sem er rúmlega þriðjungur af áætlaðri útgáfu ársins. Einn stór gjalddagi ríkisbréfa er á árinu, óverðtryggði flokkurinn RIKB 22 sem er á gjalddaga í október og nemur útistandandi fjárhæð flokksins rúmlega 95 ma.kr. Tvö erlend skuldabréf eru á gjalddaga á árinu. Skuldabréf útgefið í evrum er á gjalddaga í desember og nemur 500 milljónum evra. Eftirstöðvar skuldabréfs sem nema 92 milljónum Bandaríkjadala eru á gjalddaga í maí. Innstæður ríkissjóðs í erlendri mynt hafa hækkað á undanförunum árum og nema nú um 300 ma.kr. Hluta af fjárþörf kann að vera mætt með hagnýtingu á gjaldeyriseign eða erlendri útgáfu.

#### 4.4.4 Fjárþörf og fjármögnun til næstu ára

Í þessari fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að skuldir ríkissjóðs aukist um 493 ma.kr. til ársloka 2027 og verði þá 2.042 ma.kr.



Á tímabili fjármálaáætlunar þarf ríkissjóður að tryggja sér lánsfé til að mæta bæði neikvæðri greiðsluafkomu, fjárfestingarhreyfingum og endurfjármögnun lána sem eru á gjalddaga. Þessi lánsfjárþörf er áætluð 100 ma.kr. umfram afborganir á árinu 2022 en fer lækkandi með bættri afkomu í 66 ma.kr. árið 2027.

Vel hefur gengið að mæta fjármögnunarþörf ríkissjóðs eftir að heimsfaraldurinn skall á. Í ljósi þeirrar óvissu sem honum fylgdi var í fyrstu horft til þess að mæta fjárþörf með aukinni



útgáfu víxla og annarri skammtímafjármögnun. Eitt af markmiðum skuldastýringarinnar hefur verið að draga úr vægi víxla og færa fjármögnun í auknum mæli yfir í skuldabréf til lengri tíma eftir því sem tækifæri gefast. Sú aukning skulda sem fyrirsjáanleg er á næstu árum er áskorun, ekki síst að mæta henni á ásættanlegum kjörum fyrir ríkissjóð. Þessi áskorun er þó viðráðanlegri en ella vegna hóflegrar skuldastöðu hins opinbera við upphaf faraldursins, góðs láns hæfis, sterkar vaxtargetu hagkerfisins og aukins trúverðugleika hagstjórnarinnar undanfarinn áratug. Þá má einnig benda á að hallareksturinn endurspeglar aukna sparnaðarhneigð heimila og fyrirtækja vegna faraldursins. Ef það dregur úr henni og hagkerfið tekur hraðar við sér og af meiri krafti en nú er búist við munu sjálfvirkir sveiflujafnarar draga hratt úr skuldaföfnuninni.

Kjör ríkissjóðs á erlendum lánamörkuðum endurspeglar góðan árangur í hagstjórn og opinberum fjármálum á síðustu árum og tiltrú og traust fjárfesta. Síðustu mánuði hafa vaxtakjör þó verið að versna almennt á erlendum fjármálamörkuðum. Ákvarðanir um lántökur byggjast alltaf á vel ígrunduðu mati á stöðu fjármálamarkaða og þeim kjörum sem þar bjóðast hverju sinni.

#### 4.4.5 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. Stefnan skilgreinir markmið um samsetningu fjármögnunar ríkissjóðs. Nánar vísast til umfjöllunar í greinargerð með fjármálaáætlun 2021–2025, sbr. þingskjal 2, bls. 103–104.

Í fjármálaáætlun er ekki gerð grein fyrir nákvæmri áætlun um samsetningu fjármögnunar enda tekur hún mið af ótal þáttum, s.s. markaðsaðstæðum, afkomu ríkissjóðs og lausafjástöðu sem getur breyst með skömmum fyrirvara. Nýta þarf ólíkar fjármögnunarleiðir til að mæta þeirri fjárþörf sem ríkissjóður stendur frammi fyrir á næstu árum til viðbótar við þær sem ríkissjóður hefur til þessa einkum horft til, eins og ríkisbréfa og víxla. Aðrar fjármögnunarleiðir sem helst verður horft til eru:

##### *Erlend lántaka*

Erlendar innstæður ríkissjóðs í Seðlabanka nema nú um 300 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 hluti af gjaldeyrisforða en ekki verið nýtt til að fjármagna rekstur ríkissjóðs. Sá möguleiki er þó ávallt fyrir hendi að ríkissjóður gangi á erlendar innstæður sínar í Seðlabankanum eða gefi út erlend skuldabréf til að fjármagna rekstur ríkissjóðs. Ákvörðun um að mæta hluta af fjárþörf ríkissjóðs með erlendum lánnum fer eftir markaðsaðstæðum og öðrum fjármögnunarmöguleikum hverju sinni og sé það talið hagkvæmt eða skynsamlegt með tilliti til lánskjara og áhættu.

##### *Græn og sjálfbær fjármögnun*

Útgáfa grænna skuldabréfa hefur aukist á heimsvísu á síðustu árum og eins hefur áhersla á sjálfbæra fjármögnun aukist. Græn og sjálfbær fjármögnun getur bæði verið í innlendri og erlendri mynt. Fram að heimsfaraldri hafði ríkissjóður mjög takmarkaða fjármögnunarþörf og var það því nægileg áskorun að viðhalda almennri útgáfu ríkissjóðs. Áhrif heimsfaraldursins gefa 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 fjárfestaflóru í núverandi ríkisbréfum, innlendum og erlendum. Í september 2021 birti fjármála- og efnahagsráðuneytið ramma utan um sjálfbæra fjármögnun ríkissjóðs. Ramminn gerir ríkissjóði kleift að gefa út græn, blá eða félagsleg skuldabréf sem fjármagnar skýrt skilgreind verkefni á ákveðnum sviðum. Aukin framlög til loftslagsmála og grænna verkefna gefur möguleika á að skoða útgáfu grænna skuldabréfa innan lands eða

erlendis. Slík útgáfa væri hluti af aðgerðaáætlun í loftslagsmálum og styður þannig við markmið stjórnvalda. Ef hagkvæmt þykir og markaðsaðstæður leyfa kann hluta af fjárförf komandi ára að hafa verið mætt með grænni eða sjálfbærri fjármögnun.

#### Verkefna fjármögnun

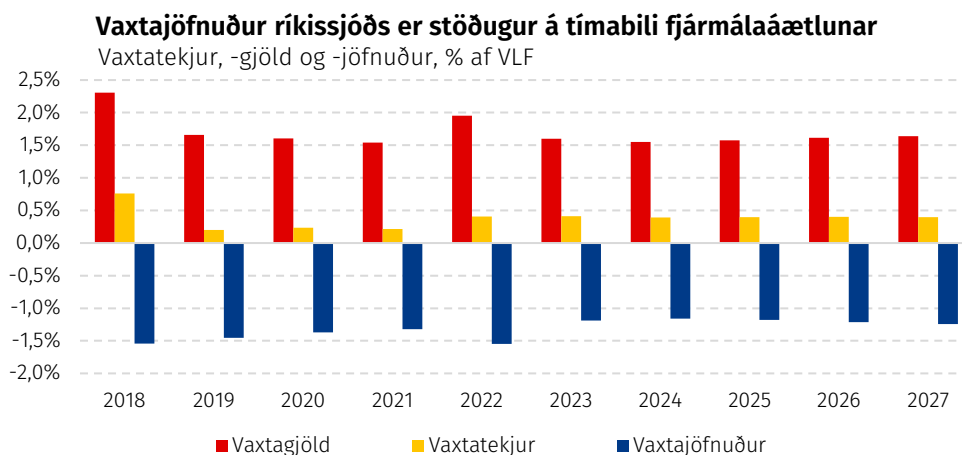
Hægt er að mæta fjármögnunarþörf vegna sérstakra verkefna eða fjárfestinga með sérstökum lántökum, t.d. frá fjölþjóðlegum fjármálastofnunum. Það gæti bæði átt við verkefni sem ríkið fjármagnar að fullu og þau sem eru skilgreind sem samstarfsverkefni ríkis og einkaaðila.

#### Sala eigna

Ríkið hefur möguleika á að mæta fjárförf með andvirði af sölu eigna. Stjórnvöld áforma nú sölu á hluta af eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka á árunum 2022 og 2023. Með því er unnt að nýta söluandvirðið til að draga úr fjármögnunarþörf eða lækka skuldir á móti. Frekari sala eigna gæti verið vænlegur kostur á síðari hluta fjármálaáætlunar og þar með yrði hægt að draga úr skuldaaukningu og fjármagnskostnaði fyrir en ella.

#### 4.4.6 Vaxtjöfnuður

Umfjöllunin hér tekur mið af hreinum vaxtjöfnuði, þ.e. hreinn vaxtakostnaður af teknum lánunum að frádregnum vaxtatekjum af peningalegum eignum. Verðbætur eru meðtaldar en ekki reiknaðir vextir af ófjármögnuðum lífeyrisskuldbindingum. Vaxtjöfnuður helst stöðugur á tímabili fjármálaáætlunar þar sem annars vegar hækkun skulda og hins vegar vaxandi VLF vegast á þar til hækkun skuldahlutfalls ríkissjóðs stöðvast. Ávöxtunarkrafa á ríkisskuldabréf, sem gert er ráð fyrir að gefa út á tímabili fjármálaáætlunar, er áætluð út frá vaxtaferli óverðtryggðra ríkisskuldabréfa eins og hann var í febrúar 2022. Notast er við fölgna framvirka vexti á vaxtaferlinum miðað við fimm ára meðallíftíma. Vaxtatekjur breytast lítillega til hækkunar á síðari hluta tímabils. Sökum lágs vaxtastigs eru áhrif versnandi vaxtjöfnuðar á afkomu ríkissjóðs minni en sem nemur hækkun skulda.



Vaxtjöfnuður er áætlaður neikvæður um 1,5% af VLF á yfirstandandi ári og nú á árinu er spáð hærri verðbólgu en hin árin sem kemur m.a. fram í hærri verðbótum á verðtryggð lán ríkissjóðs. Þar sem verðtryggðar skuldir ríkissjóðs eru meiri en verðtryggðar eignir koma áhrifin fram í verri vaxtjöfnuði. Í fjármálaáætlun batnar vaxtjöfnuðurinn árið eftir í 1,2% af



VLF og helst þar sem eftir lifir af áætlunartímabilinu. Til samanburðar má nefna að vaxtajöfnuðurinn 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

Efnahagsreikningi ríkissjóðs hefur síðustu tvö ár verið beitt til þess að takast á við afleiðingar heimsfaraldurs kórónuveiru. Þetta hefur leitt til þess að efnahagsreikningur ríkissjóðs hefur stækkað og er þar með orðinn viðkvæmari fyrir áföllum en áður. Sú þróun heldur áfram á tímabili fjármálaáætlunar. Áhættu í fjármálum ríkissjóðs þarf nú og til framtíðar að stýra út frá hærri skuldastöðu og minni framleiðslugetu hagkerfisins en áætlað var fyrir farsóttina.

Fjárhagsáhætta sú sem ríkissjóður stendur frammi fyrir í rekstri og á efnahagsreikningi er margvísleg. Í þessum kafla er fjallað um helstu áhættuþætti sem geta haft neikvæð áhrif á afkomu og skuldastöðu ríkissjóðs á tímabilinu. Í ljósi hraðrar skuldaföfnunar ríkissjóðs undanfarin tvö ár er sérstök áhersla lögð á markaðsáhættu. Hún innifelur m.a. þá áhættu sem getur skapast af breytingum í vaxtastigi, gengi krónunnar og verðbólgu. Í kaflanum er einnig fjallað um aðra áhættuþætti sem snúa að ríkissjóði. Í fyrsta lagi ber að nefna endurfjármögnunaráhættu. Stórir flokkar ríkisskuldabréfa sem fjármagna þarf að mestu leyti með annarri útgáfu verða á gjalddaga á næstu árum. Í öðru lagi er um að ræða útlánaáhættu. Með tilkomu nýrra sjóða á sviði námslána og íbúðalána verða breytingar á útlánnum ríkissjóðs. Í þriðja lagi eru veittar ríkisábyrgðir. ÍL-sjóður er þar stærstur en sérstaklega er fjallað um hann í kafla 4.5.4. Þá voru ýmsar ábyrgðir veittar fyrirtækjum á síðasta ári til þess að bregðast við afleiðingum heimsfaraldursins. Að síðustu má nefna aðrar áhættuskuldbindingar. Þar undir falla lífeyrisskuldbindingar en ófjármagnaðar skuldbindingar ríkissjóðs gagnvart B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og fleiri sjóðum námu 746 ma.kr. í árslok 2020.

##### 4.5.1 Markaðsáhætta

Markaðsáhætta er sú áhætta sem ríkissjóður stendur frammi fyrir vegna sveiflna á fjármálamörkuðum, ýmist vegna breytinga á vöxtum, gengi eða verðbólgu. Þessir þættir geta haft áhrif á afkomu og skuldir ríkissjóðs. Áhættustýring miðar að því að draga úr markaðsáhættu samtímis því að lágmarka vaxtakostnað ríkissjóðs. Hér á eftir verður gerð nánari grein fyrir einstökum þáttum.

##### *Vaxtaáhætta*

Vaxtaáhætta lýtur að þeirri áhættu að fjármögnunarkostnaður ríkissjóðs hækki vegna breytinga á vaxtakjörum. Það getur bæði haft áhrif á kjör á því lánasafni sem þegar er útstandandi og á vaxtakjör á framtíðarlántökum. Vaxtaáhættan er þannig háð samsetningu lánasafnsins. Ef um breytilega vexti er að ræða felst áhættan í að vextir hækki og þar með vaxtakostnaður ríkissjóðs. Ef vextir á langtímalánnum eru fastir er hættu á að ríkissjóður verði af vaxtasparnaði ef vextir lækka á markaði. Breytingar á vaxtastigi hafa líka áhrif á fjármögnunarkostnað af framtíðarlántökum. Vextir hafa lækkað á síðustu árum með jákvæðum áhrifum á fjármagnskostnað ríkissjóðs en að undanfögnu hefur sú þróun snúist við. Seðlabankinn hefur hækkað stýrivexti til að bregðast við vaxandi spennu í hagkerfinu og aukinni verðbólgu sem hefur farið vaxandi í heiminum á síðustu mánuðum, auk þess sem stríðið í Úkraínu hefur neikvæð áhrif á þróun verðlags, m.a. með hækkanði hráefnisverði. Því má gera ráð fyrir að fjármögnunarkostnaður ríkissjóðs fari nú hækkanði.

Meiri hluti útgefinna ríkisverðbréfa, innlendra og erlendra, ber fasta vexti og greiðsluflæði þeirra er því þekkt út líftímamann ef frá eru taldir vextir af verðbótum verðtryggðra lána. Líttill hluti lána ríkissjóðs ber breytilega vexti þannig að greiðsluflæði þeirra mun breytast með breytingum á grunnvöxtum lánanna. Með vaxtaskiptasamningum er hægt að hafa áhrif á vaxta-

kostnað ríkissjóðs, hlutfall breytilegra og fastra vaxta, vægi verðtryggingar í lánasafni og stýra meðallíftíma lánasafnsins. Í stefnu í lánamálum síðustu ára hefur það komið fram að ríkissjóður kunni að nýta sér slíka samninga þyki það hagfellt fyrir ríkissjóð.

Lánshæfismat ríkissjóðs hefur farið batnandi og er nú komið í A-flokk hjá matsfyrirtækjunum þremur, Moody's, Standard & Poors og Fitch Ratings. Síðasta hækkun lánshæfismatsins átti sér stað í nóvember 2019 þegar Moody's hækkaði lánshæfiseinkunn ríkissjóðs í A2. Bætt lánshæfismat hefur að óbreyttu áhrif til bættra vaxtakjara ríkissjóðs, bæði innan lands og erlendis.

### *Verðbólguáhætta*

Vaxta- og verðbólguáhætta eru nátengdar en verðbólguáhætta er sú áhætta að verðbætur verðtryggðra ríkisbréfa hækki fjármögnunarkostnað ríkissjóðs ef verðbólga eykst en við þessar aðstæður hækka nafnvextir oftast einnig og þá vextir á nýjum óverðtryggðum skuldum. Á móti kemur að verðbólga hefur jákvæð áhrif á afkomu ríkissjóðs, a.m.k. til skamms tíma, þar sem áhrif hennar koma fyrir fram á tekjur en gjöld. Einnig lækkar verðbólga raunvirði óverðtryggðra skulda. Í árslok 2021 námu verðtryggð lán ríkissjóðs 397 ma.kr. sem eru um 28% af lánasafni. Á móti kemur að ríkissjóður á margar verðtryggðar eignir, s.s. útistandandi lán sem voru veitt Lánasjóði íslenskra námsmanna, sem dregur nokkuð úr verðbólguáhættu en verðtryggingarjöfnuður í lok árs 2021 var neikvæður um 364 ma.kr. Sé tekið tillit til ÍL-sjóðs er sá munur enn meiri. Hægt er að stýra verðbólguáhættu með afleiðum.

Á haustmánuðum 2018 tók ríkissjóður fyrstu skref í notkun vaxtaskiptasamninga á innlendum markaði með það að markmiði að draga úr verðtryggingaráhættu ríkissjóðs. Í árslok 2021 var ríkissjóður með útistandandi samninga að nafnvirði 18 ma.kr. Meginmarkmið með notkun þeirra er að stýra vaxtaáhættu ríkissjóðs. Ákvörðun um útgáfu þeirra tekur mið af aðstæðum á markaði hverju sinni.

### **Rammagrein 11: Endurfjármögnunaráhætta og kostnaður**

Helstu áhættuþættir ríkisskulda er vaxtaáhætta við fjármögnun á nýjum verkefnum og endurfjármögnun núverandi skulda á óþekktum framtíðarvöxtum. Draga má úr áhættunni með ýmsum ráðum en því fylgir kostnaður sem nauðsynlegt er að vega gegn væntum ábata af minni áhættu.

Fjármálaráðuneyti margra landa hafa þróað magnbundið (e. quantitative) líkan til að bera kennsl á væntanlega kostnað og áhættu við endurfjármögnun og tengslin þar á milli (Cost-at-Risk, CaR). Hægt er að meta og stýra áhættu og kostnaði með mismunandi samsetningu skulda, s.s. dreifingu á gjalddögum, meðallíftíma, tegund útgáfu, gjaldmiðli útgáfu og stærð árlegra innlausna.

Vaxtaáhættu við skuldastýringu ríkissjóðs má skilgreina sem áhættu við endurfjármögnun á óþekktum framtíðarvöxtum. Skuldafn þar sem innlausnir dreifast jafnt yfir tiltölulega langan tíma minnkar vaxtaáhættu við endurfjármögnun þar sem lítill hluti safnsins er endurfjármagnaður á hverju ári. Að draga úr áhættu við endurfjármögnun krefst þess því að hluti skulda sé gefinn út til fremur langs tíma. Því fylgir kostnaður þar sem langtímalán eru yfirleitt á hærri vöxtum en skammtímalán.

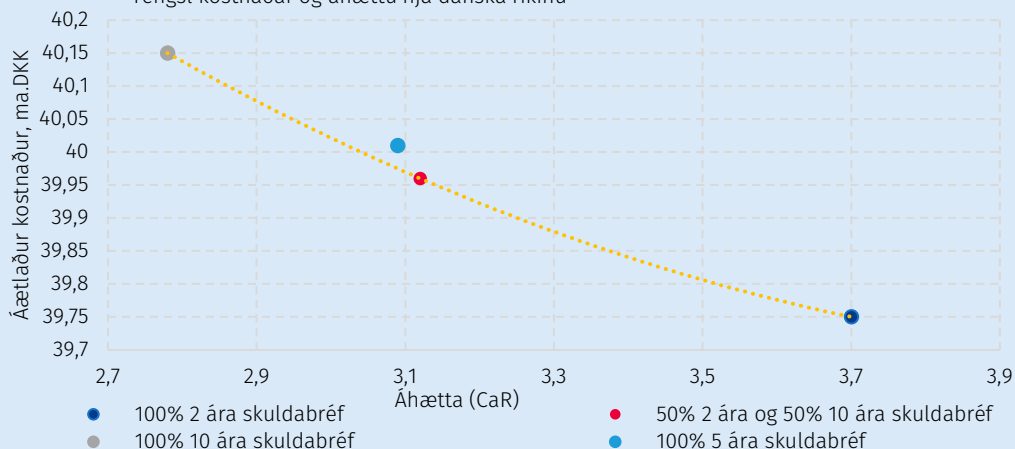
CaR-líkanið er aðferðafræðilega tengt Value-at-Risk (VaR) líkönum, sem notað er til að stýra áhættu eignasafna. Í stað þess að líta á vænta ávöxtun eignasafns er VaR-líkani ætlað að draga fram tapsáhættu eignasafnsins, þ.e. það áætlað vænt hámarkstap eignasafnsins yfir

tímabil, að gefnum ákveðnum líkum. Að sama skapi áætla CaR tapsáhættu af skulda vegna mögulegrar hækkunar á árlegum vaxtagreiðslum yfir tiltekið tímabil, að gefnum ákveðnum líkum. Hægt er því að áætla væntan kostnað og áhættu mismunandi samsetningu skuldasafna til að finna þá samsetningu skuldasafns sem hentar.

Myndin hér að neðan sýnir tengsl kostnaðar og áhættu hjá danska ríkinu samkvæmt CaR-líkaninu.

### Ná má betri árangri í skuldastýringu með blandaðri útgáfu styttri og lengri skuldabréfa

Tengsl kostnaðar og áhættu hjá danska ríkinu



Grafið sýnir að útgáfa eingöngu í tveggja ára skuldabréfum er með lægsta kostnaðinn því vextir eru yfirleitt lægri í styttri bréfum en mestu áhættuna vegna þess að stutta útgáfu þarf oftast að endurfjármagna á óþekktum framtíðar vaxtakjörum. Útgáfa eingöngu í tíu ára skuldabréfi er að jafnaði með hæsta kostnaðinn en lægstu áhættuna því vextirnir eru þekktir og breytast ekki í langan tíma. Áhugavert er að blönduð útgáfa tveggja og tíu ára skuldabréfum með fimm ára meðallíf tíma er hlutfallslega betri með tilliti til áhættu og kostnaðar en eingöngu fimm ára útgáfa sem liggur fyrir ofan ferilinn á myndinni. Ástæðan felst í ávöxtunarkerlinum sem er oft íhvolfur, þ.e. fimm ára skuldabréf bera gjarnan hærri ávöxtunarkröfu en bein lína milli tveggja og tíu ára skuldabréfa til fimm ára myndi segja til um. Ávöxtunarkrafa mismunandi tegunda skuldabréfa, s.s. verðtryggð, óverðtryggð og erlend, hafa neikvæða fylgni sem þýðir að þegar ávöxtunarkrafa á einni tegund skulda hækkar þá er líklegt að ávöxtunarkrafa á annarri tegund skulda lækki. Vel dreift skuldasafn dregur því úr vaxtaáhættunni á skuldasafninu.

Hægt er því að stýra áhættunni og kostnaði með dreifingu á gjalddögum, meðallíf-tíma, tegund útgáfu, gjaldmiðli og stærð árlegra innlausna. Ríkissjóður hefur hingað til ekki hagnýtt gjaldeyrisforðann en vegna neikvæðrar fylgni milli skuldasafnsins og erlendra skulda þá er skuldasafn sem innifelur skuldir í erlendum gjaldmiðlum með lægri endurfjármögnunaráhættu en skuldasafn sem er eingöngu með útgáfu í innendum gjaldmiðli. Hóflæg gjaldmiðlaáhætta er því jákvæð fyrir skuldasafnið út frá kostnaði og endurfjármögnunaráhættu.

### *Gjaldeyrishætta*

Gjaldeyrishætta er sú áhætta að skuldastaða ríkissjóðs versni vegna breytinga á gengi íslensku krónunnar gagnvart öðrum gjaldmiðlum. Gengisbreytingar krónunnar hafa áhrif á stöðu erlendra lána en að sama skapi hafa þær áhrif á gjaldeyriseignir. Bein gjaldeyrishætta ríkissjóðs er takmörkuð þar sem innstæður ríkissjóðs í erlendri mynt og endurlán ríkissjóðs í erlendum gjaldeyri standa á móti erlendum skuldum ríkissjóðs að mestu leyti.

Gjaldeyrissinnstæður ríkissjóðs eru hluti af gjaldeyrisforða Seðlabanka Íslands og bankinn ber stærstan hluta kostnaðar eða hagnaðar af gjaldeyrisforðanum eftir atvikum. Gjaldeyrisforða er stýrt með virkum hætti samkvæmt viðmiðum sem sett eru um gjaldmiðlasamsetningu og áhættu. Seðlabanki Íslands leitast við að halda gjaldeyrishættu gjaldeyrisforðans í lágmarki með því að dreifa forðaeignum milli gjaldmiðla og dregur úr kostnaði við forðahaldið með fjárfestingum í skuldabréfum. Ríkissjóður leitast almennt við að hafa gjaldeyrisjöfnuð í jafnvægi og draga þannig úr gjaldeyrishættu ríkissjóðs. Ef ríkissjóður hagnýtir hluta af gjaldeyriseignum og skiptir þeim í krónur munu gengisbreytingar hafa aukin áhrif á stöðu ríkissjóðs þar sem skuldir verða óbreyttar en gjaldeyriseign minnkar. Sé hins vegar litið til samstæðu ríkissjóðs og Seðlabanka hefur það engin áhrif. Hagnaður eða tap af gjaldeyrisforða mun lenda á ríkissjóði á endanum, hvort sem staðan er óvarin eða ekki á milli ríkissjóðs og Seðlabankans, vegna fjárhagslegra tengsla Seðlabankans og ríkissjóðs. Gjaldeyrishætta í efnahagsreikningi samstæðunnar og þar með ríkissjóðs ræðst einnig af því til hvaða aðgerða Seðlabankinn grípur selji ríkissjóður gjaldeyri. Haldi hann gjaldeyrinum má segja að áhættan sé óbreytt en selji hann gjaldeyrinn áfram minnkar hún á meðan samstæðan á gjaldeyriseignir umfram gjaldeyrisskuldir eins og nú er.

### **Rammagrein 12: Jaðarkostnaður skulda**

Vegna aðgerða í tengslum við kórónuveirufaraldurinn hafa skuldir hins opinbera hækkað mikið á síðustu tveimur árum. Þar sem markaðsvextir lækkuðu á sama tíma vegna sértækra aðgerða var aukin skuldsetning fjármögnuð á hlutfallslega góðum kjörum. Með hækkanði vöxtum á skuldir hins opinbera og aukinni skuldsetningu ríkissjóðs er eykst jaðarkostnaður aukinnar skuldsetningar. Sá kostnaður er mun hærri en lesa má einfaldlega af meðalvöxtum opinberra skulda.

### **Opinberar skuldir og áhættuálag**

Margir þættir koma að því hvernig grunnvextir hins opinbera ákvarðast, en þegar skuldir hins opinbera hafa náð ákveðnum mörkum þá hækka markaðsvextir opinberra skulda með skuldstigi (sem hlutfall af landsframleiðslu)<sup>12</sup>. Með almennu innsæi er þetta einfalt – ef hið opinbera stofnar til meiri skulda þarf að greiða vexti af þeirri viðbótarskuldb. Hins vegar, með því að stofna til meiri skulda, eykst áhættuálag á útistandandi skuldir sem eykur þannig kostnaðinn við endurfjármögnun yfir tíma fyrir allan stofn núverandi skulda. Þessi seinni áhrif geta verið mjög mikilvæg ef skuldir eru miklar.

Í litlum opnum hagkerfum með eigin gjaldmiðil má gera ráð fyrir að áhættuálag hækki um a.m.k. 5 punkta (0,05%) fyrir hverja prósentu hækkan á hlutfalli skulda af landsframleiðslu umfram 60% skv. þumalputtareglu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins<sup>13</sup>. Skuldahlutfall hins opinbera

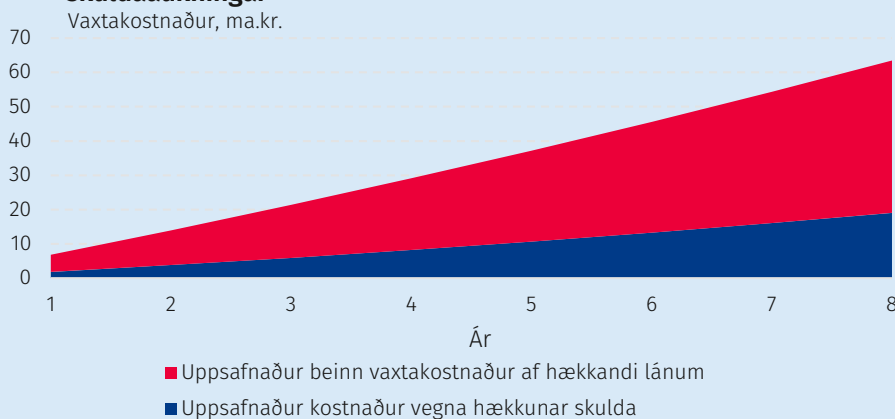
<sup>12</sup> Laubach, T (2009), “New Evidence on the Interest Rate Effects of Budget Deficits and Debt” Journal of the European Economic Association, June.

<sup>13</sup> Alcidi, C. and D Gros (2018), “Debt Sustainability Assessments: The state of the art”, In-Depth Analysis, Requested by the Econ Committee of the European Parliament.

á Íslandi er hærra en 60% samkvæmt Maastricht-skilgreiningu á skuldum og má því gera ráð fyrir að kostnaður af heildarskuldum aukist um a.m.k. 0,05% fyrir hvert prósent af landsframleiðslu sem skuldir hækka.

Sem dæmi má nefna að ef skuldir hækka um 100 ma.kr. þá samsvarar það um 3% hækkun skulda í hlutfalli við landsframleiðslu. Gera má því ráð fyrir að kostnaður af heildarskuldum hækki um a.m.k. 0,15% ( $3 * 0,05\%$ ) á ári. Skuldir ríkissjóðs stefna í að verða um og yfir 2.000 ma.kr. á næstu árum. Til lengri tíma hækkar þá árlegur vaxtakostnaður um a.m.k. 3 ma.kr. ( $0,15\% * 2000$ ) sem rekja má beint til þess að skuldarnar hafi hækkað um 100 ma.kr. Hér er ekki gert ráð fyrir beinum vaxtakostnaði af 100 ma.kr. skuldaaukningunni sem er auðvitað töluverður. Ef gert er ráð fyrir 5% ávöxtunarkröfu þá kostar 100 ma.kr. skuldaaukning um 5 ma.kr. í beinan vaxtakostnað á ári, auk 3 ma.kr. á ári í óbeinan vaxtakostnað vegna hækkunar heildarskulda yfir tíma. Verulegur ávinningur getur því verið að því að lækka skuldir frekar en að hækka.

### Hækkun vaxtakostnaðar vegna 100 ma.kr. árlegrar skuldaaukningar



Aðgerðir stjórnvalda og stuðningur ríkissjóðs til að styðja við efnahagsbata hafa þýtt að skuldir ríkissjóðs hafa hækkað. Hækkun ríkisskulda umfram ákveðin mörk, hækkar þó einnig kostnað af öllum útistandandi skuldum ríkissjóðs. Fjármögnunarkostnaður banka og stórra fyrirtækja er venjulega tengdur áhættuálagi ríkissjóðs sem þýðir að hærra skuldastig ríkissjóðs er einnig líklegt til að draga úr hagvexti.

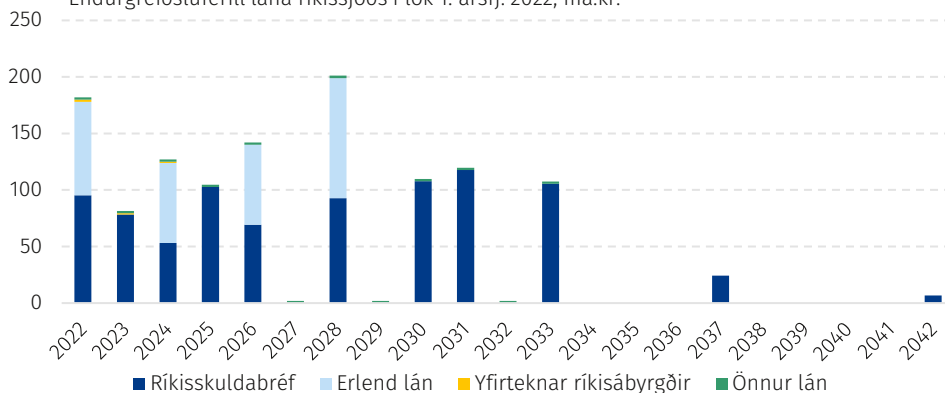
#### 4.5.2 Endurfjármögnunar- og lausafjáráhætta

Endurfjármögnun er einn stærsti áhættuþáttur sem ríkissjóður stendur frammi fyrir á næstu árum í kjölfar mikillar skuldaaukningar. Endurfjármögnunaráhætta er sú áhætta sem fylgir því að lántaki geti lent í erfiðleikum með að fá nýtt lán til þess að fjármagna gjalddaga á eldra láni. Hún eykst eftir því sem skuldir vaxa og meðaltími skulda er styttri vegna þess að það krefst tíðari endurfjármögnunar. Til að draga úr endurfjármögnunaráhættunni er miðað við að endurgreiðsluferill ríkisverðbréfa sé sem jafnastur til lengri tíma litið og ekki of framhlaðinn. Stórir flokkar ríkisskuldaþreifa verða á gjalddaga á næstu árum. Gjalddaga þeirra þarf að fjármagna samhliða neikvæðri greiðsluafkomu ríkissjóðs. Bregðast þurfti skjótt við stórauðinni fjárþörf

ríkissjóðs vorið 2020 með stuttri lántöku eins og útgáfu ríkisvíxla og nýtingu á lausafé ÍL-sjóðs sem hafði safnast upp vegna uppgreiðslna á lánnum sjóðfélaga. Flestar þjóðir innan OECD brugðust við með svipuðum hætti í upphafi COVID-19 faraldursins, þ.e. með styttri lántökum. Í kjölfarið hefur verið unnið að því að lengja lánstímann þegar tækifæri hafa gefist til þess að draga úr endurfjármögnunaráhættu en einnig með uppkaupum eða skiptiútboðum áður en til gjalddaga kemur. Í árslok 2020 nam veginn lánstími skulda ríkissjóðs 4,4 árum sem sögulega er lágt en hefur hækkað í 5,4 ár í lok febrúar 2022. Á fyrsta ársfjórðungi 2022 voru gefnir út tveir nýir flokkar ríkisskuldabréfa. Annar er á gjalddaga árið 2037 og hinn árið 2042 en svo langur óverðtryggður flokkur hefur ekki verið gefinn út síðan árið 2011.

### Stórir flokkar ríkisskuldabréfa á gjalddaga á næstu árum

Endurgreiðsluferill lána ríkissjóðs í lok 1. ársfj. 2022, ma.kr.



Lausafjáraáætla er hættan á því að ríkissjóður geti ekki staðið við eða lendi í erfiðleikum með að mæta fjárskuldbindingum sínum eftir því sem þær gjaldfalla. Markmið ríkissjóðs er að stýra lausafé þannig að tryggt sé að alltaf sé nægt laust fé til að mæta skuldbindingum á gjalddaga. Virk lausafjárstýring var tekin upp á vormánuðum 2017 og felur m.a. í sér að ríkissjóður geti tekið og veitt skammtímalán á markaði til að jafna út sveiflur á innstæðureikningum sínum. Miðað er við að innstæður skuli að jafnaði standa sem næst 40 ma.kr. Aðstæður geta komið upp þar sem tímabundin þörf er á hærri innstæðum, til að mynda þegar styttest í stóra gjalddaga á ríkisskuldabréfum en með lausafjárstýringu er hægt að lána út hluta innstæðna meðan á uppbyggingu þeirra stendur og fá vaxtatekjur af þeim á meðan. Sjóðstreymi ríkissjóðs er í stórum dráttum fyrirsjáanlegt. Komi hins vegar til þess að hún lækki umfram áætlanir hefur ríkissjóður ýmis tæki til að bregðast við eins og t.d. með skiptum á gjaldeyriseign sinni til skamms tíma með skiptasamningi við Seðlabankann eða víxlaútgáfu.

#### 4.5.3 Mótaðilaáætla

Mótaðilaáætla er hættan á fjárhagslegu tapi ríkissjóðs ef viðskiptamaður eða mótaðili á í vanskilum eða getur ekki staðið við skuldbindingar sínar. Mótaðilaáætla ríkissjóðs er takmörkuð og verður fyrst og fremst til vegna útlána en einnig vegna afleiðusamninga, verðbréfalána og handbærs fjár. Almenn eru útlán ríkissjóðs til annarra aðila en ríkisaðila tryggð með veðum eða ábyrgðum frá viðskiptavinum og mótaðilaáætlan þar með takmörkuð. Þegar kemur að vörslu handbærs fjár og í afleiðuviðskiptum eins og vaxtaskiptasamningum er almennt miðað við að mótaðilar séu með láns hæfiseinkunn í fjárfestingaflokk. Til viðbótar þurfa



mótaðilar í vaxtaskiptasamningum á innlendum markaði að reiða fram tryggingu í upphafi sem nemur 3% af fjárhæð samnings.

#### *Útlánaáætlaða vegna lánveitinga ríkissjóðs*

Stjórnvöld ákvarða í fjármálaáætlun og á fjárlögum heimildir til útlána í nafni ríkissjóðs til tiltekinna verkefna, í samræmi við pólitísk markmið og stefnumótun þar um. Þetta á við um öll útlán ríkissjóðs, hvort sem þau eru veitt af ríkissjóði beint eða lánasjóðum í eigu ríkissjóðs sem eru fjármagnaðir með endurlánunum. Samhliða fær ríkissjóður heimild til að taka lán til að fjármagna lánveitingar þessar. Þetta fyrirkomulag er í samræmi við markmið laga um opinber fjármál og er til þess fallið að tryggja hagkvæma nýtingu á fjármunum ríkissjóðs og að umsvif útlána séu endurspegluð í áætlunum ríkisins og séu í samræmi við hagstjórnaráherslur hvers tíma.

Þeir lánasjóðir sem helst um ræðir eru Húsnæðissjóður, Menntasjóður námsmanna og Bygðastofnun, en um þessa aðila gilda sérlög. Er þeim ætlað að sjá um veitingu útlána og rekstur lánasafna ríkissjóðs í samræmi við markmið og ákvæði laga. Helstu verkefni sem stjórnvöld hafa ákveðið að veita með þessum hætti lán til eru útlán Húsnæðissjóðs til fjármögnunar húsnæðis á félagslegum forsendum og byggðasjónarmiðum, til almennra leigufélaga og einstaklinga, Menntasjóður námsmanna sem veitir námsmönnum lán og stuðning að uppfylltum ákveðnum skilyrðum og Bygðastofnun sem veitir fyrirtækjum á landsbyggðinni lán í samræmi við markmið um byggðastefnu og atvinnuuppbyggingu á landsbyggðinni.

ÍL-sjóður ber einnig áhættu af veittum útlánunum en þar sem ekki er um ný útlán að ræða og sjóðurinn er í úrvinnslu má gera ráð fyrir að dragi úr áhættu lánasafnsins yfir tíma. Lánin eru tryggð með veðum í húsnæði og hefur veðsetningarhlutfall farið lækkanði, bæði vegna þess að greitt er af lánunum en líka með hækkun fasteignaverðs. Nánar er fjallað um ÍL-sjóð hér að neðan, í kafla 4.5.4 um veittar ríkisábyrgðir.

Lánveitingum ríkissjóðs, hvort sem er í nafni lánasjóða eða ríkissjóðs beint, fylgir margvísleg áhætta. Því er mikilvægt að um veitingu útlána gildi skýrar reglur og að í tilviki lánasjóða taki skipulag þeirra, bæði hvað varðar fjármagnsskipan og verklag, mið af því að lágmarka áhættu og kostnað ríkissjóðs með markvissum hætti. Í tilviki lánasjóða liggur útlánaáætlaða hjá sjóðunum en gert er ráð fyrir að vaxtamunur sjóðanna endurspegli þá áhættu og að eigið fé standi undir því tapi sem gæti myndast. Mikilvægt er að haldið sé utan um þessa áhættu hjá sjóðunum þrátt fyrir að útlánaáhættan sé á endanum ríkissjóðs, þ.e. ríkissjóður ber ábyrgð á að eigið fé sjóðanna sé í samræmi við markmið. Verði sjóðirnir fyrir áfalli þarf ríkissjóður að leggja þeim til eigið fé.

Markmiðið er að uppgreiðslu-, vaxta- og verðbólguáhætta vegna þessara útlána sé borin af ríkissjóði, en gert er ráð fyrir að útlán lánasjóða aukist á komandi árum. Varðandi sjóðstýringu eininga er því mikilvægt að sjóðstýring þeirra sjóða sem njóta beinnar fjármögnunar ríkissjóðs sé felld að sjóðstýringu ríkissjóðs í heild. Með því næst hagkvæmni í minni heildarkostnaði við sjóðstýringu þar sem einstaka aðilar þurfa ekki að byggja upp einingar til að sinna virkri stýringu. Einnig er komið í veg fyrir að ríkissjóður þurfi að afla sér lausafjár á markaði á sama tíma og ríkisaðilar séu að leita að ávöxtun á lausafé, sem ekki er þörf fyrir í starfsemi þeirra. Misræmi í innstreymi vegna afborgana og uppgreiðslna veittra lána og fjármögnunar ríkissjóðs getur valdið vaxtaáhættu og lausafjárstýringaráhættu. Með speglun á skilmálum endurlána ríkissjóðs og útlána lánasjóða dregur úr heildaráhættu eininga og sú áhætta sem starfsemi fylgir færirst til ríkissjóðs. Ríkissjóður þarf því að hafa góða heildaryfirsýn yfir þróun lánasafna lánasjóða til að geta brugðist við breytingum í lánasöfnum.



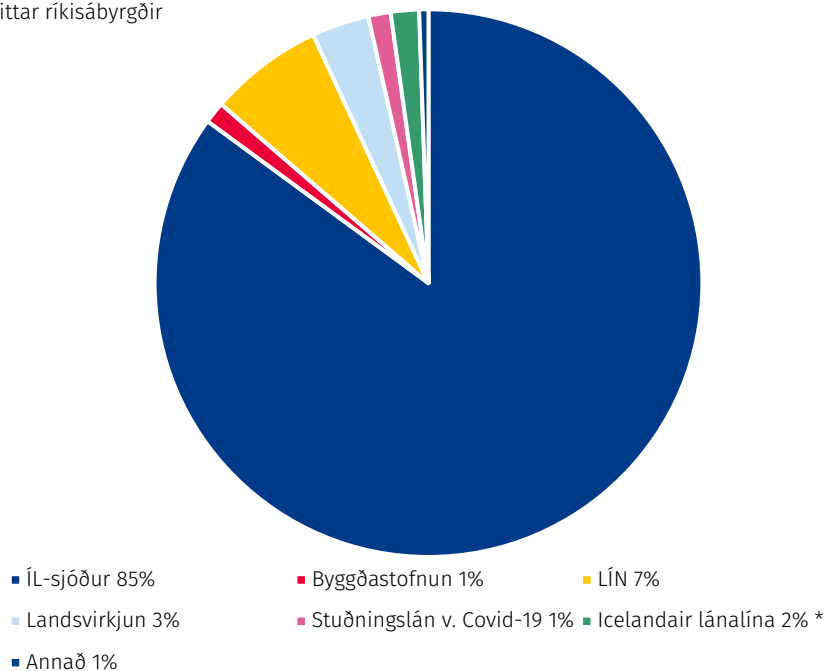
#### 4.5.4 Veittar ríkisábyrgðir

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. Helstu óbeinu skuldbindingar ríkissjóðs felast í veittum ríkisábyrgðum, sbr. lög nr. 121/1997. Ekki er gert ráð fyrir að ríkissjóður gefi út nýjar hefðbundnar ríkisábyrgðir á tímabili þessarar fjármálaáætlunar umfram þær sem þegar hafa verið veittar vegna kórónuveirufaraldurs sem ætlaðar eru til skemmri tíma.

Eins og sjá má á myndinni hér á eftir er langstærsti hluti útistandandi ábyrgða vegna ÍL-sjóðs, eða 85%, næst á eftir kemur LÍN með 7% og þá Landsvirkjun með 3%. Staða veittar ríkisábyrgða hefur farið lækkandi á síðustu árum og námu þær 845 ma.kr. í lok árs 2021 sem samsvarar 26% af VLF. Undanfarin ár hefur dregið úr umfangi áhættu ríkissjóðs, m.a. vegna uppgreiðslu skulda Landsvirkjunar sem bera ríkisábyrgð. Þá felur uppsögn Icelandair á ábyrgð á lánalínu í sér að ábyrgðir lækka enn frekar og verða 25% af VLF.

#### Langstærsti hluti ríkisábyrgða er vegna ÍL-sjóðs

Veittar ríkisábyrgðir



\*Icelandair sagði upp samningi um ábyrgð á lánnum í febrúar 2022.

#### Ábyrgðir vegna COVID-19

Afleiðingar kórónuveirufaraldursins settu mark sitt á þá almennu stefnu ríkissjóðs að draga úr ríkisábyrgðum. Þannig var einn meginþáttur stuðningsaðgerða stjórnvalda vegna efnahagsáhrifa kórónuveirufaraldursins veiting ríkisábyrgða á lánnum til fyrirtækja. Með því gekk ríkissjóður í ábyrgð á almennum stuðnings- og viðbótarlánnum sem veitt voru fyrir milligöngu Seðlabankans og fjármálafyrirtækja. Lánin voru ætluð fyrirtækjum, einkum smáum og meðalstórum, sem urðu fyrir verulegu tekjufalli og áttu þar af leiðandi við tímabundinn rekstrarvanda eða lausafjársvanda að etja vegna heimsfaraldursins. Ríkissjóður gekk í ábyrgð fyrir 70–100% af fjárhæð lána sem fyrirtæki fengu að uppfylltum ákveðnum fjárhagslegum og öðrum skilyrðum, m.a. að lántaki greiði ekki arð eða kaupði eigin hluti á meðan ríkisábyrgðar nýtur við. Við

frágang fjármálaáætlunar stóðu veitt lán undir þessum lánaúrræðum í um 12,6 ma.kr. Lánstími vegna slíkra lána er að hámarki 30 mánuðir.

Í byrjun septembermánaðar 2020 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. Icelandair sagði upp ábyrgðarsamningnum í febrúar 2022 og er hún því fallin úr gildi þegar þetta er skrifað.

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 höfðu niður vegna heimsfaraldursins. Nánar tiltekið hafði sjóðurinn það hlutverk að bregðast sérstaklega við lausafjáranda ferðaskrifstofa með því að endurgreiða neytendum þær greiðslur sem þeir höfðu innt af hendi vegna pakkaferða sem voru afbokaðar eða afpantaðar vegna ófyrirsjáanlegra og óviðráðanlegra aðstæðna tengdum heimsfaraldri kórónuveiru. Jafnframt var ferðaskrifstofum heimilt að taka lán hjá sjóðnum vegna ferða sem felldar voru niður og þær höfðu áður endurgreitt. Áhætta af þessum lánnum er hliðstæð áhættu vegna ríkisábyrgða vegna lána til fyrirtækja. Heildarumfang lána er um 3 ma.kr. um síðustu áramót.

Enda þótt ákveðin óvissa ríki um endanleg efnahagsleg áhrif þeirrar áhættu sem ríkissjóður stendur frammi fyrir vegna þeirra ábyrgða sem veittar hafa verið sem hluti af mótvægisáðgerðum stjórnvalda er umfang þeirra óverulegt í samhengi við efnahag ríkissjóðs.

### *ÍL-sjóður*

Langstærstur hluti ríkisábyrgða er tilkominn vegna ábyrgðar ríkissjóðs á skuldbindingum ÍL-sjóðs (áður Íbúðalánasjóðs), eða 85% af útstandandi ríkisábyrgðum árið 2021. ÍL-sjóður er á forræði fjármála- og efnahagsráðherra skv. lögum nr. 151/2019, um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs. Ráðherra fer með yfirstjórn sjóðsins og hefur yfirumsjón með úrvinnslu og uppgjöri eigna og skulda sem verða eftir í ÍL-sjóði við uppskiptingu Íbúðalánasjóðs. Er þar um að ræða útgefnar skuldir sjóðsins, þ.e. íbúðabréf, húsbref og húsnæðisbréf, sem allt eru verðtryggðar skuldir með föstum vöxtum. Eignir sjóðsins telja eldra útlánasafn og keypt lánasöfn, verðbréfasafn og innstæður, auk þess sem sjóðurinn lánaði Húsnæðissjóði fyrir félagslega hluta lánasafnsins sem fylgdi Húsnæðissjóði við uppskiptin.

Markmið uppgjors og úrvinnslu ÍL-sjóðs er að lágmarka áhættu og kostnað ríkissjóðs vegna uppsafnaðs fjárhagsvanda Íbúðalánasjóðs sem tilkominn er vegna uppgreiðslna á útlánnum sjóðsins sem hófust á árinu 2004 og standa enn. Sjóðurinn er útsettur fyrir lækkun vaxta sem endurspeglast bæði í auknum uppgreiðslum útlána sjóðsins þar sem ávinningur lántaka við endurfjármögnun vex, auk þess sem möguleikar sjóðsins til að ávaxta uppgreiðslur taka mið af lægri vöxtum á markaði. Sjóðnum er að hluta til bætt það tap sem verður vegna uppgreiðslna í formi uppgreiðslugjalda en uppgreiðslugjaldinu var upphaflega ætlað að gera sjóðinn skaðlausan af uppgreiðslum miðað við útlánavexti á hverjum tíma. Þar sem útlán voru orðin óveruleg og vaxtakjör sjóðsins sem útreikningur uppgreiðslugjalda tekur mið af eru talsvert hærri en markaðsvextir bætir uppgreiðslugjaldið aðeins að hluta tjónið við uppgreiðsluna. Höfðuð hafa verið dómsmál vegna uppgreiðslugjalda sjóðsins og staðfesti Hæstiréttur lögmati þeirra í máli nr. 3/2021 og í máli nr. 4/2021. Var því vísað aftur í hérað þar sem. Héraðsdómur Reykjavíkur dæmdi sjóðnum í vil í máli nr. E-3061/2020 (dómur féll 22. september 2021). Málinu var áfrýjað til Landsréttar og má vænta niðurstöðu á vormánuðum.

Umfang uppgreiðslna er þannig fall af vöxtum og uppgreiðslur auka síðan verðbólgu- og vaxtaáhættu sjóðsins. Verðtryggingarjöfnuður er neikvæður þar sem ekki hefur tekist að ráðstafa öllum uppgreiðslum í verðtryggðar eignir og sjóðurinn því útsettur fyrir hækkun verðlags. Þessir áhættuþættir gera það að verkum að yfir tíma verður misvægi í greiðsluflæði sjóðsins.

Árlegt greiðsluflæði fjáreigna og skulda sjóðsins er jákvætt vegna uppgreiðslna sem gerir það að verkum að ríkissjóður þarf ekki að leggja sjóðnum til fjármagn fyrr en um 2034 þrátt fyrir að vaxtamunur sé orðinn neikvæður og afkoman þar með.

Fljótlega eftir uppskiptingu var tekin ákvörðun um að sameina lausafjárstýringu ÍL-sjóðs og ríkissjóðs og horfa til þess að ríkissjóður gæti nýtt sér rúma lausafjárstöðu ÍL-sjóðs til að fjármagna útgjöld vegna COVID-19 faraldursins. Með þessu var létt á útgáfuförf ríkissjóðs og hefur ÍL-sjóður lánað ríkissjóði 190 ma.kr. Afborgunarferill lánanna tekur mið af þörfum ÍL-sjóðs til að standa skil á greiðslu af skuldum sínum og greiðir ríkissjóður verðtryggð kjör í takt við kjör á útgefnum ríkisskuldabréfum. Þannig má segja að úrvinnsla ÍL-sjóðs hafi verið sett í biðstöðu þar til staða ríkissjóðs vegna áhrifa faraldursins verður skýrari.

Frá uppskiptum hafa vextir lækkað, auk þess sem uppgreiðslur og verðbólga hafa reynst hærrí en áætlað var, sem leitt hefur til þess að núvirt framtíðartap sjóðsins er metið um 230 ma.kr. eða um 70 ma.kr. til viðbótar við þá 160 ma.kr. sem færðir voru í ríkisreikning við uppskiptingu og þá tæplega 60 ma.kr. sem ríkissjóður lagði sjóðnum til á árunum 2010–2015.

Áætlanir um afkomu ríkissjóðs og lánsfjárbörf hafa farið hratt batnandi og ekki er gert ráð fyrir frekara framlagi lánsfjár úr ÍL-sjóði. Því var talið rétt að taka aftur upp formlega úrvinnslu ÍL-sjóðs og um miðjan mars var verkefnisstjórn sjóðsins skipuð en henni er ætlað að vera ráðherra til ráðgjafar varðandi úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs. Verkefnisstjórnin mun m.a. taka mið af því í sínum störfum að ríkisábyrgð er á skuldum sjóðsins og að metin staða hans gerir ráð fyrir að reynt geti á þá ábyrgð á komandi árum.

#### *Landsvirkjun*

Um 3% af útistandandi ríkisábyrgðum í árslok 2021 eru tilkomin vegna ábyrgða ríkissjóðs á skuldum Landsvirkjunar. Á sama tíma í fyrra var hlutfallið 6% en félagið hefur markvisst unnið að því að greiða niður eldri skuldir með ríkisábyrgð. Afkoma Landsvirkjunar hefur verið góð á síðustu árum og var eiginfjárlutfall félagsins í sögulegu hámarki í árslok 2021, eða 53,3%.

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 langstærstur hluti orku félagsins fer til þriggja álvera eru tekjur Landsvirkjunar einnig háðar samkeppnishæfni þeirra álvera sem hér starfa.

Raforkuverð til stórnotenda hækkaði umtalsvert á síðasta ári vegna hagstæðra skilyrða á ál- og orkumörkuðum, auk þess sem endursamið hefur verið við flest fyrirtækin sem greiða nú sambærileg verð fyrir raforku hér og þau greiða í þeim löndum sem við viljum bera okkur saman við. Skuldahlutföll Landsvirkjunar eru nú orðin í takt við hlutföll sambærilegra fyrirtækja á Norðurlöndum en lykilmælikvarðinn skuldir/EBITDA lækkaði umtalsvert á síðasta ári. Í ljósi fyrrgreindra þátta er því minni þörf á áherslu á hraða lækkan skulda á sama tíma og arðgreiðslugeta félagsins er að aukast. Í tillögum stjórnar Landsvirkjunar til aðalfundar er til lagna um arðgreiðslu upp á um 15 ma.kr. vegna 2021.

#### *4.5.5 Aðrar áhættuskuldbindingar*

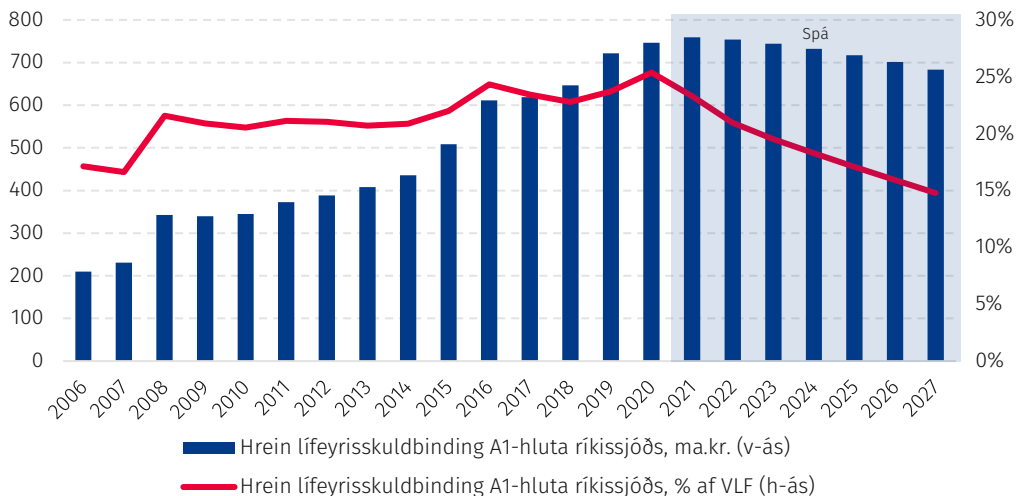
Ríkissjóður er skuldbundinn til greiðslu lífeyris til þeirra starfsmanna sem hafa greitt í Beild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR), auk skuldbindinga vegna hluta starfsmanna sem greitt hafa í Brú lífeyrissjóð. Jafnframt er ríkissjóður ábyrgur fyrir skuldbindingum lífeyrissjóðs alþingismanna og ráðherra auk eftirlauna tiltekinna fyrrverandi starfsmanna Útvegsbanka Íslands og Landsbanka Íslands.

### Lífeyrisskuldbindingar

Í árslok 2020 námu lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs 1.030 ma.kr. en eignir til greiðslu lífeyris (í B-deild LSR) námu 283 ma.kr. Eftir stendur 746 ma.kr. ófjármögnuð skuldbinding sem getur tekið nokkrum breytingum á milli ára. Launahækkunar opinberra starfsmanna, ávöxtun eigna, lífslíkur sjóðfélaga og forinnngreiðslur eru allt breytur sem geta haft mikil áhrif á nettóstöðu sjóðsins á milli ára. Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir 8 ma.kr. árlegum forinnngreiðslum inn á skuldbindingu ríkissjóðs hjá B-deild LSR. Um 96% af ófjármagnaðri lífeyrisskuldbindingu ríkissjóðs liggja hjá B-deild LSR en deildinni var lokað fyrir nýjum sjóðfélögum í ársbyrjun 1997. Þar af leiðandi eru stórir hópar innan deildarinnar í hlutfalli við heildarsjóðsfélaga að hefja töku lífeyris á tímabili fjármálaáætlunar. Það kallar á aukna fjárþörf deildarinnar næstu ár á meðan greiðslur úr henni eru miklar. Samhliða útgreiðslunum og fækkun lífeyrisþega í deildinni fer ófjármögnuð skuldbinding ríkissjóðs lækkanði á áætlunartímabilinu eins og sést á eftirfarandi mynd.

### Ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs lækka

Ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs, ma.kr. og % af VLF



Í framreikningi hreinnar lífeyrisskuldbindingar fyrir fjármálaáætlun er reiknað með launahækkunum opinberra starfsmanna og ávöxtun eigna út frá reynslu árána á undan. Verði hins vegar mikil frávik frá meðaltali fyrri ára getur það haft nokkur áhrif á hreina lífeyrisskuldbindingu ríkissjóðs. Vísitala lífeyrisskuldbindinga fyrir opinbera starfsmenn hefur u.þ.b. tvöfaldast á síðustu 10 árum. Á móti hefur ávöxtun eigna B-deildar verið góð og þær tæplega tvöfaldast á sama tímabili, en innborganir og útgreiðslur hafa haft áhrif á eignastöðu. Áhætta ríkissjóðs vegna lífeyrisskuldbindinga snýr því að miklu leyti að launahækkunum opinberra starfsmanna og slæmri ávöxtun í framtíðinni.

### Eignarhald á viðskiptabönkum

Eignarhaldi ríkisins á tveimur af þremur viðskiptabönkum landsins fylgir áhætta. Ef horft er til eigin fjár Landsbanka og Íslandsbanka samkvæmt ársuppgjöri þeirra fyrir 2021 var ríkissjóður með um 415 ma.kr. bundna í eignarhlutum í viðskiptabankakerfinu. Áföll á fjármála-markaði eða breytt landslag vegna annarra ytri þátta geta leitt til þess að verðmæti

eignarhlutanna rýrnar. Það verður að teljast afar jákvætt að áhrif heimsfaraldurs kórónuveiru virðist ekki hafa haft neikvæð áhrif á rekstur bankanna, en afkoma þeirra hefur verið góð og hafa þeir greitt eigendum sínum arð á árinu.

Ríkissjóður seldi á síðasta ári 35% hlut í Íslandsbanka og 22,5% hlut í viðbót í byrjun þessa árs og dró með því úr áhættu við eignarhaldið. Með seinni sölunni er ríkissjóður orðinn minnihluta eigandi með 42,5% hlut í bankanum. Þá eru áform um að selja eftirstandandi hlut ríkissjóðs í bankanum á þessu ári og því næsta, háð markaðsaðstæðum. Lagaumgjörð og eftirlit með fjármálakerfinu hefur tekið miklum breytingum frá árinu 2008. Kröfur um magn og gæði eigin fjár og stjórnarhætti í fjármálafyrirtækjum eru nú gerbreyttar og miða að því að áhættan af rekstri þeirra verði í meira mæli borin af eigendum fyrirtækjanna. Með nýjum lögum um endur-reisn og skilameðferð fjármálafyrirtækja er enn dregið úr líkum á því að áföll í rekstri þeirra lendi á almenningi og ríkissjóði. Framkvæmd eftirlits á fjármálamarkaði hefur tekið stakka-skiptum á síðustu árum, t.d. með upptöku áhættumiðaðs eftirlits. Þá hafði 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 fjármála-fyrirtækja og að kostnaður af áföllum, þegar af þeim verður, lendi á ríkissjóði umfram það sem leiðir af eignarhlut hans í bönkunum.

Áframhaldandi sala á eignarhlutum ríkissjóðs í fjármálafyrirtækjum dregur þannig verulega úr áhættu ríkissjóðs. Því að þrátt fyrir að ýmislegt hafi verið gert til að takmarka áhættu ríkisins ef til áfalla kemur verður sú áhætta ávallt til staðar.

### *Seðlabanki Íslands*

Ríkissjóður stendur frammi fyrir áhættu vegna afkomu Seðlabanka Íslands. Á grundvelli 3. gr. laga nr. 122/2014, um breytingu á lögum um Seðlabanka Íslands, getur Seðlabankinn kallað eftir því að ríkissjóður leggi honum til aukið eigið fé ef eigið fé bankans fer undir ákveðið viðmið og afkomuhorfur hans eru þess eðlis að útlit er fyrir frekari lækkun eigin fjár. Eiginfjár-framlagið getur orðið allt að 52 ma.kr. sem tryggðir eru með vísitölu neysluverðs frá desember 2014, en það svarar til um 65 ma.kr. á verðlagi í janúar 2022. Seðlabankinn skal á hverju ári ákveða eiginfjármarkmið fyrir bankann sem endurspeglar þörf hans fyrir eigið fé sem 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

Afkoma Seðlabankans ræðst að stóru leyti af þróun gjalddeyriforðans, en veiking eða styrking krónunnar hefur veruleg áhrif á stöðu hans og þar með á stöðu eigin fjár bankans sem getur því sveiflast verulega. Við uppfærslu á eiginfjármarkmiði bankans eins og kynnt er í ársreikningi hans skýrist hvort og hvenær komi til innköllunar eigin fjár.

### *Samstarfsverkefni hins opinbera og einkaaðila*

Samstarfsverkefni ríkissjóðs og einkaaðila (e. Public private partnership) geta falið í sér fjárhagsáhættu fyrir ríkissjóð þótt engin ríkisábyrgð hvíli á verkefnum. Í slíkum samstarfs-verkefnum geta komið upp aðstæður þar sem verkefni þurfa fjármagn umfram það sem áætlað er í gildandi fjárlögum. 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 fjárbörf þess svo hægt væri að ljúka frágangi við göngin og jókst áhætta ríkisins í samræmi við það. Tekjur ganganna hafa verið undir upphaflegum áætlunum vegna minni umferðar um göngin en gert var ráð fyrir, að hluta til vegna áhrifa af kórónuveirufaraldrinum. Einnig var kostnaður við göngin hærri en gert var ráð fyrir og áður

hefur komið fram. Í lánasamningum milli ríkisins og Vaðlaheiðarganga vegna ganganna var gert ráð fyrir að lánin yrðu endurgreidd í maí 2021 eða þau framlengd, en í ljósi umferðarþróunar stendur nú yfir skoðun á mögulegri fjárhagslegri endurskipulagningu til að stýra betur þeirri fjárhagsáhættu ríkissjóðs sem tengd er verkefninu.

Rekstur ganganna hefur verið undir áætlunum vegna minni umferðar um göngin en gert var ráð fyrir, að hluta til vegna áhrifa af kórónuveirufaraldrinum. Gert var ráð fyrir í lánasamningum að lán ríkissjóðs til Vaðlaheiðarganga yrðu endurgreidd á árinu 2021 eða þau framlengd, en í ljósi umferðarþróunar nú stendur yfir skoðun á mögulegri fjárhagslegri endurskipulagningu sem getur haft áhrif á þá fjárhagsáhættu ríkissjóðs sem tengist verkefninu.

## 5 Fjármál sveitarfélaga

### 5.1 Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga

Í lögum um opinber fjármál er kveðið á um að fjármála- og efnahagsráðherra, í samráði við ráðherra sveitarstjórnarmála, skuli tryggja formlegt og reglubundið samstarf við sveitarfélög um mótun fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Þar kemur einnig fram að leitað skal formlegs samkomulags við sveitarfélög um þá þætti sem þau varða og sérstaklega eru tilgreindir í lögnum. Markmið samkomulagsins eru að ríki og sveitarfélög stuðli að góðri hagstjórn og styrkri og ábyrgri stjórn opinberra fjármála. Þá byggist samkomulagið, eins og fjármálastefna og fjármálaáætlunin, á grunngildum laganna, þ.e. sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi, og samræmist jafnframt skilyrðum um heildarjöfnuð og heildarskuldir.

Ríki og sveitarfélög hafa í aðdraganda fjármálaætlunar gert með sér samkomulag og felur það í sér sameiginlega sýn á markmiðum ríkis og sveitarfélaga í opinberum fjármálum. Samkomulagið er hið fimmta sem gert er á grundvelli laga um opinber fjármál. Er það sameiginlegur skilningur aðila að þótt margt hafi áunnist sé enn tækifæri til að þróa samstarfið og framkvæmd samkomulagsins á næstu árum.

Í samkomulaginu sammælast ríki og sveitarfélög um efnahagslegar forsendur og hagstjórnarleg markmið sem ná yfir gildistíma fjármálaáætlunar. Hagstjórnarleg markmið opinberra fjármála við núverandi aðstæður felast annars vegar í því að stutt verði við verðstöðugleika og hins vegar að fjárhagslegur styrkur hins opinbera eftir mikinn hallarekstur og skuldaaukningu verði endurheimtur, án þess að efnahagsbatanum verði stefnt í hættu. Ríki og sveitarfélög munu því leitast við að haga útgjalda- og skattastefnu sinni á þann veg að hún verði ekki þensluhvetjandi. Við forgangsroðun fjármuna þarf auk þess að líta til þess hvernig hið opinbera geti stuðlað að aukinni framleiðni. Þessari stefnumörkun er ætlað að viðhalda fengnum lífskjarabata og gera hinu opinbera kleift að bregðast við frekari áföllum reynist þess þörf. Þá mun Samband íslenskra sveitarfélaga hvetja sveitarfélög til að:

- launaþróun samræmist forsendum efnahagslegs stöðugleika
- haga fjárfestingum sínum þannig að þær stuðli að því að fjármagnsstofn þeirra á hvern íbúa vaxi á tímabilinu.
- stuðla að jöfnu og nægilegu framboði nýs húsnæðis sem endurspeglir eftirspurn og taki tillit til lýðfræðilegrar þróunar

Þá hafa ríki og sveitarfélög sammælst um að efla samstarf og samráð í launa- og kjaramálum, m.a. þannig að opinber launastefna og kjarasamningar styðji við markmið um jafnvægi í efnahagsmálum og kaupmátt ráðstöfunartekna.

Til að ná hagstjórnarlegum markmiðum gildandi fjármálastefnu eru aðilar sammála um að dregið verði jafnt og þétt úr hallarekstri ríkis og sveitarfélaga á tímabili áætlunarinnar í þeim mæli að hækkan hlutfalls skulda af vergri landsframleiðslu verði stöðvuð eigi síðar en árið 2026. Með þessari stefnumörkun er stuðlað að stöðugleika til næstu ára og sjálfbærni til lengri tíma litið í samræmi við grunngildi laga um opinber fjármál.

Fjallað er um afkomumarkmið sveitarfélaga 2023–2027 í kafla 5.2.2 og um skuldamarkmið í kafla 5.2.4.



## 5.2 Fjármál sveitarfélaga

### Báttur sveitarfélaga í þjóðarbúskapnum

Sveitarfélög landsins eru nú 69 talsins en þeim mun fækka um fimm og verða 64 að afloknum sveitarstjórnarkosningum þann 14. maí nk. Sveitarfélögin Þingeyjarsveit og Skútustaðahreppur hafa samþykkt sameiningu, einnig Akrahreppur og Sveitarfélagið Skagafjörður og Blönduósþéttbýli og Húnavatnshreppur. Kosið var um tvær sameiningar til viðbótar 26. mars sl. og samþykktu Stykkishólmsbær og Helgafellssveit sameiningu sem og Langanesbyggð og Svalbarðshreppur.

Sveitarfélögin mynda annað tveggja stjórnsýslustiga landsins. Þau fara með tæplega 30% af opinberum útgjöldum og sjá um margháttada nærþjónustu sem er fjármögnuð með skatttekjum (80%), fjárframlögum (9%) og öðrum tekjum, s.s. eignatekjum og sölu á vöru og þjónustu (11%). Fjöldi stöðugilda var um 22.500 hjá sveitarfélögum (A-hluti, byggðasamlög meðtalin) og rúmlega 19.000 hjá ríkinu árið 2021. Skipting íbúa sveitarfélaga eftir þéttbýlisstöðum er skv. Hagstofu Íslands þannig að 63% landsmanna búa á Stór-Reykjavíkursvæðinu, þ.e. samfelldri byggð frá Hafnarfirði til Mosfellsbæjar, ríflega 5% í Reykjanesbæ og einnig um 5% á Akureyri og nágrenni en þetta eru tveir næststærstu þéttbýlisstaðirnir. Tæplega 6% búa í strjálbýli, en sú flokkun nær yfir sveit eða byggðakjarna með færri en 200 íbúa og um 21% dreifist á aðra byggðakjarna.

#### 5.2.1 Fjármál A-hluta sveitarfélaga

Þótt afkomuhalli væri verulegur árið 2020 eða 26,5 ma.kr. sem svarar til 0,9% af VLF var niðurstaðan betri en sveitarfélögin höfðu óttast. Tekjur voru mun hærri en reiknað hafði verið með og sýna að efnahagsaðgerðir þær sem stjórnvöld gripu til m.a. ýmis stuðningur til fyrirtækja til að varðveita framleiðslugetuna og ráðningarsambönd við starfsfólk sitt skiluðu árangri. Nýbirtar bráðabirgðatölur Hagstofu Íslands um afkomu 2021 benda til þess að heildarafkoman verði einnig betri en gert var ráð fyrir í gildandi fjármálaáætlun og einnig ef borið er saman við áætlun sem gerð var í lok síðasta árs og lá til grundvallar fjármálastefnu. Tekjur ársins 2021 jukust verulega sem og rekstrarútgjöld, sér í lagi vegna meiri launakostnaðar sem jókst um tæp 11% frá fyrra ári. Fjárfestingar reyndust vera í samræmi við áætlun. Halli á heildarafkomu sveitarfélaga var þó verulegur bæði þessi ár og sem hlutfall af vergri landsframleiðslu hefur hann ekki verið meiri síðan í bankahruninu.

Hátt og langvarandi atvinnuleysi var áhyggjuefni sveitarfélaga við gerð fjármálaáætlunar 2022–2026 á síðasta ári þar sem búist var við því að hluti þeirra sem klára atvinnuleysisrétt sinn myndi leita til sveitarfélaganna eftir aðstoð. En skjótt skipast veður í lofti. Atvinnuleysi fer minnkandi og er komið í það horf sem var fyrir kórónuveirufaraldurinn og virðist frekar stefna í spennu á vinnumarkaði þar sem skortur er á starfsfólki – sérstaklega ef ferðaþjónusta fer verulega á skrið.

Í fjármálaáætlun 2021–2025 kom inn það meginmarkmið að stöðva skyldi skuldaföfnun hins opinbera í hlutfalli af vergri landsframleiðslu eigi síðar en árið 2025, sem yrði þá fyrsta varðan í átt að sjálfbærni og stöðugleika opinberra fjármála til lengri tíma litið eftir efnahagsáfallið sem leiddi af faraldrinum. Í fjármálaáætlun 2022–2025 var umfang ráðstafana minna þar sem staða hagkerfisins og opinberra fjármála var talsvert betri en gert hafði verið ráð fyrir. Í gildandi fjármálastefnu settu stjórnvöld sér það markmið að dregið skyldi úr hallarekstri hins opinbera á tímabili fjármálaáætlunarinnar og að stöðva hækkun skulda hins opinbera í hlutfalli af vergri landsframleiðslu eigi síðar en árið 2026. Nú hafa afkomu- og skuldahorfur ríkis og sveitarfélaga batnað frá þeirri áætlun sem lá til grundvallar við vinnslu fjármálastefnunnar fyrir árin 2022–2026. Bættar afkomuhorfur felast fyrst og fremst í umtalsverðum breytingum á tekjuhlíð fyrir yfirstandandi ár sem hefur áfram jákvæð áhrif næstu ár. Hvað sveitarfélög varðar leiðir þessi bættu staða til þess að heildarafkoma

sveitarfélaga verður einnig betri árin 2022 og 2023 en áður hafði verið áætlað. Þessi betri afkoma hefur þau áhrif á lánsfjárförf sveitarfélaga og skuldastöðu að það næst að stöðva skuldasoöfnun fyrir árslok 2026. Gangi forsendur fjármálaáætlunarinnar eftir er því ekki útlit fyrir að grípa þurfi til sérstakra ráðstafana að hálfu sveitarfélaga til að skuldasoöfnun þeirra stöðvist. Raskist á hinn bóginn afkomuþróunin á þann veg að útlit verður fyrir að sveitarfélög nái ekki því markmiði að skuldasoöfnun stöðvist þá taki aðilar upp viðræður um til hvaða ráðstafana sveitarfélögin þurfi að grípa í því skyni eins og 11. gr. laga um opinber fjármál gera ráð fyrir.

Í 3. kafla er fjallað um afkomu og efnahag hins opinbera í heild ásamt því að í kafla 3.1.4 er fjallað um tvær frávikssviðsmyndir – önnur er bjartsýn og hin svartsýn – til að endurspegla þá óvissu sem hagkerfið stendur frammi fyrir.

### 5.2.2 Fjármálaáætlun 2023–2027

Reiknilíkan um fjármál sveitarfélaga er notað til að áætla afkomu sveitarfélaga árin 2023–2027. Grunnöggn líkansins eru bráðabirgðatölur frá Hagstofu Íslands um afkomu sveitarfélaga árið 2021. Til upplýsingar ber að geta þess að innifalið í tölum Hagstofunnar er afkoma Strætó sem Hagstofan telur nú til A-hluta. Við útreikninga í reiknilíkaninu er Strætó ekki meðtalinn. Við framreikning er stuðst að hluta við samþykktar fjárhagsáætlanir sveitarfélaga 2022–2025. Meðfylgjandi tafla sýnir yfirlit yfir áætlaða afkomu og helstu útgjalda- og tekjuliði sveitarfélaga árin 2021–2027.

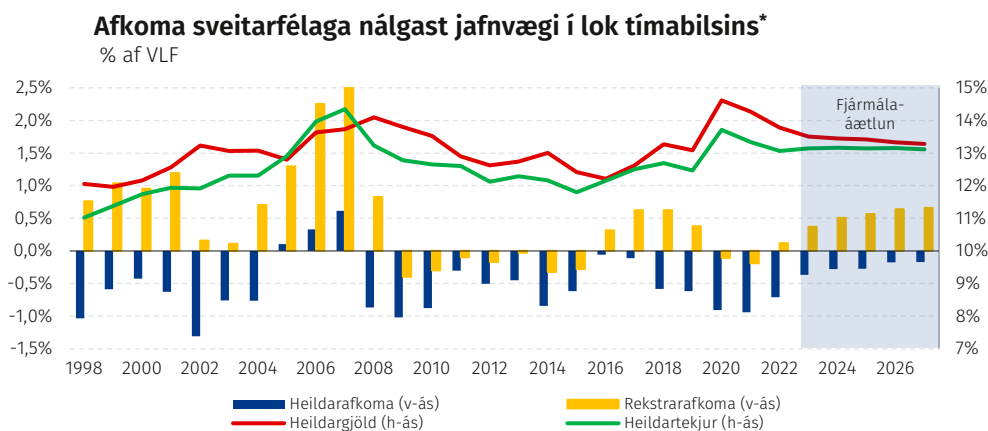
#### Afkoma A-hluta sveitarfélaga 2021–2027

ma.kr.	brb. 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
Skatttekjur.....	343,2	375,1	401,3	423,5	444,5	466,8	488,3
Fjárframlög.....	38,4	42,1	45,2	47,7	50,1	52,2	54,4
Aðrar tekjur.....	49,5	53,6	56,9	59,2	61,4	63,6	65,9
<b>Heildartekjur.....</b>	<b>431,1</b>	<b>470,9</b>	<b>503,3</b>	<b>530,4</b>	<b>555,9</b>	<b>582,6</b>	<b>608,6</b>
% af VLF.....	13,3	13,1	13,1	13,2	13,1	13,2	13,1
Rekstrarútgjöld.....	437,3	466,6	489,2	510,1	532,0	554,3	578,0
Fastafjárútgjöld.....	24,2	29,8	28,1	31,5	35,5	36,1	38,6
<b>Heildarútgjöld.....</b>	<b>461,4</b>	<b>496,5</b>	<b>517,3</b>	<b>541,6</b>	<b>567,5</b>	<b>590,4</b>	<b>616,6</b>
% af VLF.....	14,3	13,8	13,5	13,4	13,4	13,3	13,3
<b>Rekstrarafkoma.....</b>	<b>-6,2</b>	<b>4,3</b>	<b>14,1</b>	<b>20,4</b>	<b>24,0</b>	<b>28,3</b>	<b>30,6</b>
% af VLF.....	-0,2	0,1	0,4	0,5	0,6	0,6	0,7
<b>Heildarafkoma.....</b>	<b>-30,3</b>	<b>-25,6</b>	<b>-14,0</b>	<b>-11,2</b>	<b>-11,6</b>	<b>-7,8</b>	<b>-7,9</b>
% af VLF.....	-0,9	-0,7	-0,4	-0,3	-0,3	-0,2	-0,2

Tekjur sveitarfélaga hafa haldið sér miklu betur í faraldrinum en upphaflega var óttast og hafa í raun haldið áfram að vaxa. Þannig hækkuðu þær um tæp 6 % árið 2020 frá fyrra ári, meðan tekjur ríkissjóðs aftur á móti lækkuðu um tæp 6%. Efnahagslegar mótvægisáðgerðir stjórnvalda hafa m.a. átt sinn þátt í því að útsvarssstofninn hélt sér eins vel og hann gerði og tekjur sveitarfélaga jukust umfram áætlanir.

Samkvæmt bráðabirgðatölum Hagstofu er gert ráð fyrir að halli á afkomu sveitarfélaga hafi verið um 30 ma.kr. árið 2021 sem er 6 ma.kr. betri niðurstaða en gert var ráð fyrir í þeirri áætlun sem lá til grundvallar við vinnslu fjármálastefnu 2022–2026 í lok síðasta árs. Heildartekjur og rekstrarútgjöld voru svipuð en fjárfesting reyndist minni en gert var ráð fyrir.

Betri afkoma árið 2021 hefur áhrif út tímabil fjármálaáætlunar. Einnig virðist viðsnúningur úr heimsfaraldrinum vera hraður en samkvæmt Þjóðhagssþá Hagstofunnar, sem liggur til grundvallar fjármálaáætlun, verður raunvirði landsframleiðslu 2,4% hærra árið 2022 en 2019. Betri efnahagshorfur endurspeglast í afkomu sveitarfélaga en gert er ráð fyrir að heildartekjur aukist meira en heildargjöld árin 2022–2024 og afkoman batnar þessi ár miðað við fyrri áætlanir. Áætlanir gera ráð fyrir að rekstrarafkoma sveitarfélaga verði jákvæð frá yfirstandandi ári og út tímabil áætlunarinnar. Að teknu tilliti til fjárfestingu þá er gert ráð fyrir að halli á heildarafkomu verði litillega minni á yfirstandandi ári en árið 2021 eða tæplega 26 ma.kr. Áætlanir gera ráð fyrir hallarekstri út tímabilið en til samræmis við markmið fjármálastefnu er gert ráð fyrir að það dragi smám saman úr honum þannig að undir lok tímabilsins verði hann tæplega 8 ma.kr. eða sem svarar til 0,2% af VLF.



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

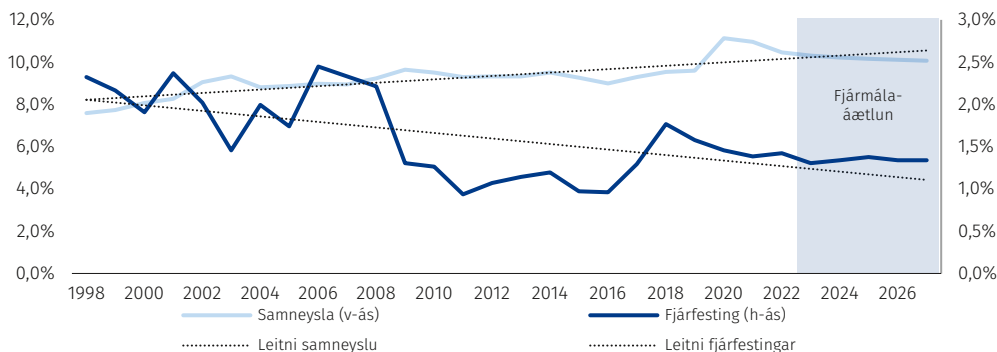
Heildarútgjöld sveitarfélaga skiptast í annars vegar rekstrarútgjöld og hins vegar fastafjárútgjöld skv. rekstrarreikningi á þjóðhagsuppgjöri. Fastafjárútgjöld eru fjárfesting í efnislegum eignum nettó (þ.e. sala eigna er dregin frá fjárfestingu) að frádregnum afskriftum. Hluttur fjárfestinga í heildarútgjöldum sveitarfélaga hefur breyst allnokkuð á þessu 30 ára tímabili 1998–2027. Mun meira var fjárfest á fyrri hluta þessa tímabilsins en líkt og hjá ríkissjóði þá var eftir bankahrunið dregið verulega úr fjárfestingu. Á árunum 2009–2016 var fjárfesting umfram afskriftir einungis um 0,4% af VLF að meðaltali sem er sögulega lágt. Það er ekki fyrr en 2017 eða þegar rekstrarafkoma sveitarfélaga var farin að taka við sér aftur sem fjárfesting var aukin að ný sem hlutfall af vergri landsframleiðslu. Gert er ráð fyrir að fjárfesting nemi að jafnaði ríflega 1,3% af VLF 2023–2027.

Stærstu liðir rekstrarútgjalda sveitarfélaga árið 2021 voru launagjöld, en ríflega helmingur af heildartekjum sveitarfélaga fór í launakostnað og um þriðjungur í kaup á vörum og þjónustu. Um 10% af heildartekjum var varið í fjárfestingu.

Myndin hér á eftir sýnir hvernig samneysla sveitarfélaga hafa aukist á kostnað fjárfestinga yfir lengra tímabil, en samneysla sýnir gjöld vegna launa, kaupa á vöru og þjónustu og afskrifta að frádregnum tekjum af sölu á vörum og þjónustu. Gert er ráð fyrir að samneyslan verði 10,1% af VLF 2027, samanborið við 7,6% af VLF árið 1998.

## Samneysla sveitarfélaga hefur aukist á kostnað fjárfestinga\*

Samneysla og fjárfesting sveitarfélaga, % af VLF



\*Leiðrétt fyrir flutningi málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga árið 2011 og 32 ma.kr. fjármagnstilfærslu sveitarfélaga til Brúar lífeyrissjóðs árið 2017.

Tveir málaflokkar, *menntamál* og *almannatryggingar og velferðarmál*, vega þyngst í útgjöldum sveitarfélaga, eða um 57% af heildarútgjöldum. Ef málefni *menningar-, íþróttá- og trúmála* er bætt við ná þessir þrjú málaflokkar yfir þrjá fjórðu hluta allra útgjalda sveitarfélaga.

Útgjöld til vegasamgangna, íþróttá- og tómstundamála og til barnaskólastigsins hafa aukist mest að raunvirði á árabílinu 2011–2020. Útgjöld til íþróttá- og tómstundamála jukust sem dæmi um tæplega 17 ma.kr. (55%). Útgjöld vegna örorku og fötlunar hafa aukist svipað hlutfallslega en þau jukust um tæpa 12 ma.kr. (53%). Áhrif faraldursins má merkja á framlögum til menningarmála en þau jukust verulega milli áráanna 2019 og 2020 og skýrir sú aukning um 40% af breytingunni frá 2011. Sama á við um útgjöld liðarins fjölskyldur og börn þar sem fjórðungur af útgjaldaaukningu þessa árabíls er vegna breytinga milli 2019 og 2020.

Hlutfallsleg aukning er mest til skipulagsmála og vegasamgangna en útgjöld lækkuðu þó í báðum tilfellum árið 2020 frá fyrra ári. Mannfjöldi eykst um 14% á þessu árabíli.

### Breyting á útgjöldum frá árinu 2011

Fast verðlag 2020, m.kr.	2011-2020 (m.kr.)	2011-2020 (%)
Vegasamgöngur.....	18.481	98%
Íþróttá- og tómstundamál.....	17.374	55%
Barnaskólastig (1-7 bekkur grunnskóla).....	17.189	30%
Fjölskyldur og börn.....	11.410	45%
Örorku og fötlun.....	10.467	53%
Unglingastig (8-10 bekkur grunnskóla).....	9.988	40%
Leikskólastig.....	8.446	46%
Menningarmál.....	6.739	43%
Skipulagsmál.....	5.913	129%

Heimild: Hagstofa Íslands. Byggt er á flokkun útgjalda skv. COFOG

### 5.2.3 Helstu breytingar frá fjármálaáætlun 2022–2026

Í meðfylgjandi töflu má sjá samanburð á áætlunum sveitarfélaga samkvæmt þessari fjármálaáætlun og gildandi fjármálaáætlun fyrir árin 2022–2026. Innifalið í gildandi fjármálaáætlun eru afkomubætandi ráðstafanir árin 2023–2025 til að stöðva vöxt skuldasoðfnunar hins opinbera.

#### Samanburður við fjármálaáætlun 2022–2026 (br. frá fyrri áætlun)

ma.kr.	brb. 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026
Skatttekjur.....	17,5	26,8	33,1	37,8	40,9	44,1
Fjárframlög.....	3,5	5,4	6,4	6,9	7,4	8,2
Aðrar tekjur.....	-0,9	1,2	2,8	3,6	4,0	3,9
<b>Heildartekjur.....</b>	<b>20,2</b>	<b>33,4</b>	<b>42,3</b>	<b>48,2</b>	<b>52,4</b>	<b>56,2</b>
% af VLF.....	0,6	0,9	1,1	1,2	1,2	1,3
Rekstrarútgjöld.....	15,8	25,6	30,9	33,9	37,1	37,6
<i>þar af laun.....</i>	<i>7,1</i>	<i>11,0</i>	<i>11,2</i>	<i>17,4</i>	<i>25,2</i>	<i>37,4</i>
Fastafjárútgjöld.....	-0,6	5,4	4,1	10,2	12,2	10,8
<i>þar af fjárfesting í efnislegum eignum...</i>	<i>1,7</i>	<i>8,1</i>	<i>7,1</i>	<i>13,2</i>	<i>15,2</i>	<i>13,9</i>
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif.....			4,0	8,0	12,0	12,0
<b>Heildarútgjöld .....</b>	<b>15,2</b>	<b>30,9</b>	<b>39,0</b>	<b>52,1</b>	<b>61,3</b>	<b>60,4</b>
% af VLF.....	0,5	0,9	1,0	1,3	1,4	1,4
Heildarafkoma.....	5,0	2,4	3,3	-3,9	-8,9	-4,2
% af VLF.....	0,2	0,1	0,1	-0,1	-0,2	-0,1

Hraðari viðsnúningur hagkerfisins en áður var gert ráð fyrir skýrir verulega aukningu skatttekna frá gildandi fjármálaáætlun. Á móti vega aukin heildarútgjöld, einkum á seinni hluta samanburðartímabilsins sem skýrist m.a. af því að ekki er gert ráð fyrir framangreindum ráðstöfunum í fjármálum sveitarfélaga til að stöðva skuldasoðfnun í fjármálaáætlun 2023–2027, en ráðstafanir gildandi áætlunar voru settar fram á gjaldahlið og námu uppsafnað 12 ma.kr. árin 2025 og 2026. Líkt og fram kemur hér frammar í kafla 5.2.1 og enn frekar er fjallað um í 3. kafla þá hefur því meginmarkmiði að stöðva soðfnun skulda hins opinbera verið seinkað um eitt ár í nýrri fjármálastefnu en í ljósi bættra afkomu- og skuldahorfa sveitarfélaga er útlit fyrir að þau þurfi ekki að grípa til sérstakra ráðstafana nú.

Við samanburð á tekjum og gjöldum sveitarfélaga sem hlutfall af VLF á tveimur fimm ára tímabilum fyrir og eftir kórónuveirufaraldurinn kemur í ljós að hlutfall heildartekna var að meðaltali 12,3% af VLF 2015–2019 en áætlað er að þau verði 13,1% 2023–2027. Hlutfall skatttekna, sem er stærsti tekjuliður sveitarfélaga, hækkar um 0,9 prósentustig milli þessara tímabila. Heildarútgjöld fara úr 12,7% að meðaltali 2015–2019 í 13,4% af VLF. Gert er ráð fyrir að launakostnaður, sem er stærsti einstaki útgjaldaliðurinn, aukist um 0,4 prósentustig af VLF milli tímabilanna. Í *Árbók sveitarfélaga* birtast upplýsingar um fjölda stöðugilda hjá sveitarfélögum 1. apríl ár hvert. Síðustu upplýsingar sem liggja fyrir miðast við 1. apríl 2021. Fjölgun stöðugilda á árabílinu 2015–2021 nam um 17%, en íbúafjölgun yfir sama tímabil var rúmlega 12%. Stöðugildum virðist einkum hafa fjölgað á síðustu þremur árum. Sennilega hefur stytting vinnuvikunnar óveruleg áhrif á fjölda stöðugilda 2021 þar sem betri vinnutími dagvinnufólks tók gildi 1. janúar 2021, en nýjustu upplýsingar um fjölda stöðugilda eru frá 1.

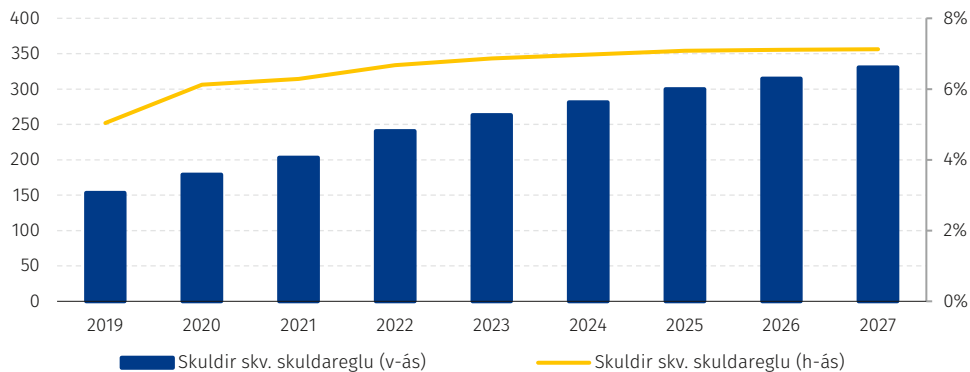
apríl 2021. Vænta má að fjölgun starfsfólks hafi frekar orðið þegar leið á árið 2021 þar sem styttingin tók gildi 1. maí 2021 hjá vaktavinnufólki.

#### 5.2.4 Skuldir sveitarfélaga

Afkoma sveitarfélaga hefur bein áhrif á skuldsetningu sveitarfélaga skv. skuldaviðmiði laga um opinber fjármál sem er það viðmið sem notað er við markmiðssetningu stjórnvalda um skuldaþróun í fjármálastefnu og fjármálaáætlun. Skuldir skv. þessu viðmiði eru heildarskuldir að frádregnum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum ásamt því að sjóðir og bankainnstæður koma til frádráttar. Það dregur úr áætluðum halla á afkomu sveitarfélaga árin 2021–2023, samanborið við gildandi fjármálaáætlun og það hefur áhrif á lánsfjárförf og heildarskuldir þeirra á tímabilinu. Skuldir sveitarfélaga aukast því minna en áður var reiknað með og til viðbótar er gert ráð fyrir að verg landsframleiðsla verði hærri en áætlað var í undirliggjandi þjóðhagsspa gildandi fjármálaáætlunar. Árið 2023 er áætlað að skuldir sveitarfélaga skv. skilgreiningu laga um opinber fjármál nemi 6,9% af VLF. Halli á afkomu sveitarfélaga eykst síðan árin 2024–2026 miðað við gildandi áætlun, m.a. vegna þess að þá gæti ekki áhrifa af afkomubætandi ráðstöfunum eins og fram hefur komið. Samkvæmt áætluninni þá mun hlutfall skulda stöðvast í 7,1% af VLF árið 2025 og helst það hlutfall út áætlunartímabilið.

#### Hækkun skulda sveitarfélaga skv. skuldareglu sem % af VLF stöðvast árið 2025

Skuldir sveitarfélaga í ma.kr. (v-ás) og % af VLF (h-ás)



## 6 Umbætur í starfsemi hins opinbera

Starfsemi hins opinbera snertir daglegt líf okkar allra og því er sameiginlegt hagsmunamál þjóðarinnar að starfsemin sé skilvirk og að stöðugt sé leitað leiða til að gera hana betri, hagkvæmari og ekki síst sveigjanlegri, í samfélagi þar sem aðstæður geta breyst á svipstundu, hvort sem er með heimsfaraldri eða viðburðum á alþjóðavettvangi.

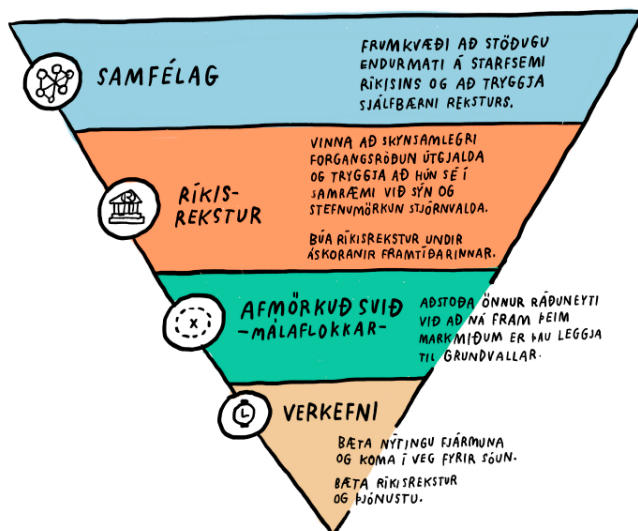
Skipulag hins opinbera verður þannig að vera sveigjanlegt og geta lagað sig að síbreytilegum aðstæðum. Skoða þarf skipulag stofnanakerfisins í ljósi þess hversu margir aðilar og ólíkir veita opinbera þjónustu með það fyrir augum að tryggt sé að kerfið stuðli að framþróun og árangri. Skipulag og þjónusta þarf að þróast með nútímasamfélagi í stað þess að samfélagið þurfi að laga sig að kerfinu.

Hið opinbera þarf á sama tíma að vera fyrirmynd í sjálfbærum umskiptum og leiðandi í aukinni sjálfbærni í samfélaginu. Ein helsta áskorun næstu ára er að tryggja að við náum að standa við þau markmið er við höfum sett í loftslagsmálum. Þar er opinber starfsemi ekki undanskilin. Hægt er að mynda hvata að jákvæðum áhrifum á umhverfið í gegnum ýmis átaksverkefni og styrki. Einnig er mikilvægt að minnka kolefnisspor ríkisstarfseminnar í heild. Árangur byggist á samstilltu átaki og þar leika stjórnendur hjá hinu opinbera lykilhlutverk, hver á sínum vinnustað. Brýnt er í þessu sambandi að nýta tækifæri til umbóta sem skapast við innkaup stofnana, aukna stafvæðingu og nýsköpun.

Verkefni sem fjallað er um í umbótakafla fjármálaáætlunar fyrir 2023–2027 snúa að því hvernig hið opinbera getur náð auknum árangri í starfsemi sinni með hagsmuni samfélags og umhverfis að leiðarljósi; að hið opinbera sé fyrirmynd í sjálfbærum umskiptum, að veitt sé betri og einfaldari opinber þjónusta með auknum árangri fyrir samfélagið allt. Er þetta í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar. Hlutverk fjármála- og efnahagsráðuneytisins í umbótum í ríkisrekstri er víðtækt og nær m.a. til stafvæðingar hins opinbera, hagræðingar í ríkisrekstri, mannauðsmála og árangursstjórnunar.

*Mynd: Umbótahlutverk fjármála- og efnahagsráðuneytis*

**VÍÐTÆKT HLUTVERK:** AÐBYRÐ Á ALMENNVM UMBÓTUM Í RÍKISREKSTRI, ÞAR Á MEDAL HAGRÆÐINGU Í RÍKISREKSTRI, ÁRANGURSSTJÓRNUN & MÁLEFNI UPPLÝSINGASAMFÉLAGSINS.





Hér að neðan verður fjallað um áherslur í umbótum til næstu fimm ára á verksviði fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem unnin eru undir forystu þess. Eru verkefni unnin í samvinnu við önnur ráðuneyti, stofnanir, sveitarfélög, almenning og fyrirtæki. Umbótaverkefni sem unnið er að eiga það sameiginlega markmið að stuðla að framförum fyrir samfélagið í gegnum árangursríka og nútímalega opinbera þjónustu og starfsemi.

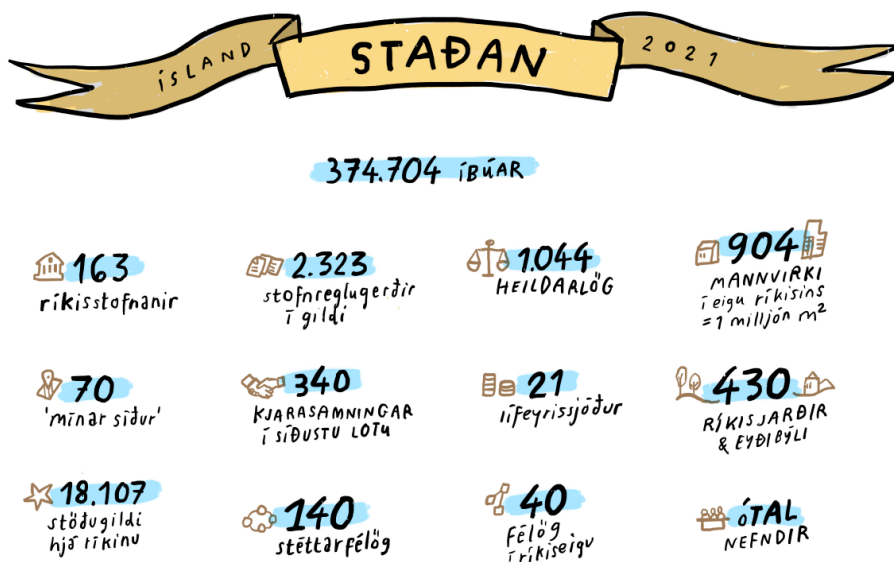
## 6.1 Starfsemi sem stuðlar að framþróun

Starfsemi hins opinbera verður, rétt eins og önnur starfsemi, að laga sig að síbreytilegum þörfum og kröfum sem fylgja þróun samfélagsins. Skipulag þarf þannig að taka breytingum og aðlögunarhæfni að vera til staðar svo hægt sé að ná fram þeim árangri sem vænst er. Þannig skiptir starfsemin og skipulag máli svo starfsemin stuðli að framþróun og þjónustu sem hentar nútímasamfélagi.

### 6.1.1 Skipulag fyrir nútímann

Á Íslandi eru yfir 160 ríkisstofnanir, rúmlega 60 sveitarfélög, á sjöunda tug stjórnsýslu- og kærufnda og tugir félaga í ríkiseigu. Um fjórðungur ríkisstofnana telur færri en 20 starfsmenn og ríflega helmingur er með færri en 50 starfsmenn. Núverandi stofnanaumhverfi er því um margt flókið og að mörgu leyti veikburða, ekki síst sökum smæðar og fjölda stofnana. Á sama tíma verður starfsumhverfi þeirra sífellt flóknara, hvort sem horft er til reksturs eða þjónustuveitingar.

Mynd: Starfsumhverfi hins opinbera 2021



Ríkisendurskoðun birti nýlega stjórnsýsluúttekt á stofnanakerfi ríkisins þar sem horft er til fjölda, stærðar og stærðarhagkvæmni og ýmsir sameiningarmöguleikar dregnir fram. Mikil tækifæri felast í því að fækka einingum og stækka, einfalda starfsemi og þjónustu og veita hana með bæði hagkvæmari og skilvirkari hætti. Litlar og fámennar stofnanir eru margar hvorki sjálfbærar né nægilega sterkar með tilliti til stjórnsýslu og of veikar til að takast á við margvíslegar áskoranir, s.s. flóknari mannauðstengd verkefni, stafræna vegferð, fjármál stofnunar eða réttindagæslu borgara.

Á síðustu árum hafa talsvert margar stofnanir verið sameinaðar og má þar nefna sameiningar skattaembættanna í eitt embætti sem svo sameinast við tollinn og skattrannsóknarstjóra, breytingar á sýslumannsembættum og lögreglustjórum til fækkunar og breytingar sem leiddu til stofnunar Samgöngustofu úr smærri einingum. Hins vegar hefur ekki verið til staðar heildstæð sýn á hvernig stofnanakerfi þjóni best íbúum landsins með hliðsjón af þeim verkefnum sem því er ætlað að leysa. Mikilvægt er að slík sýn verði mótuð þar sem horft er til framtíðar-áskorana og síbreytilegra þarfa samfélagsins. Umgjörðin um stofnanir ríkisins þarf að búa yfir nauðsynlegum sveigjanleika til að hægt sé að bregðast við breytingum, t.d. á fyrirkomulagi verkefna og hvernig þau eru leyst af hendi. Í þessu samhengi þurfa húsnæðismál hjá ríkinu að vera sveigjanleg og nútímavædd þannig að tilfærsla verkefna og starfsfólks sé ekki of íþyngjandi og eðlilegt teljist að örar breytingar séu hluti af stofnanakerfinu.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið mun fylgja tillögum Ríkisendurskoðunar eftir og horfa í því sambandi m.a. til þeirra tillagna sem lagðar voru fram um einfaldara ríkiskerfi árið 2015 af verkefnisstjórn sem fulltrúar allra ráðuneyta áttu aðild að. Meðal annars verður horft til þess að móta umgjörð um eðlislíkar einingar, s.s. sjálfstæðar stjórnsýslunefndir til að styrkja faglega getu og auka hagkvæmni. Fjárhagslegur ávinningur þess að sameina stofnanir getur verið umtalsverður og sameiningar því stór þáttur í því að nýta betur þá fjármuni sem varið er í opinbera þjónustu. Hagræðingin getur t.d. legið í því að húsnæði sé betur nýtt en áður og að kostnaður við stoðþjónustu minnki. Erfitt getur verið að áætla heildarávinning en eðlilegt er að stefna að því að hver sameining geti skilað um 5–10% hagræðingu í rekstri á nokkrum árum.

### 6.1.2 *Umbætur skili auknum árangri fyrir samfélagið*

Stöðugt er unnið að endurmati á starfsemi ríkisins og breiðum umbótaverkefnum þvert á ríkiskerfið. Að undanfögnu hefur jafnframt verið unnið að umbótastraumum undir merkjum umbótastofu sem er samvinnuvettvangur þvert á Stjórnarráðið. Þar er annars vegar um að ræða afmörkuð verkefni þar sem tækifæri eru til umbóta í starfsemi ríkisins. Hins vegar eru verkefni sem miða að því að þróa frekar og virkja þann ramma sem mótaður er með lögum um opinber fjármál og hafa aukinn árangur ríkisrekstursins að leiðarljósi. Slík nálgun styður við hina almennu rammasetningu og útgjaldastýringu og þar með sjálfbærni ríkisrekstursins en ekki síður kröfur samfélagsins um stöðugt betri opinbera þjónustu og áherslur ríkisstjórnar þar um.

Það verður verkefni næstu ára að endurheimta sjálfbærni ríkisfjármálanna í kjölfar heimsfaraldurs. Við slíkar aðstæður skiptir miklu að forgangsröðun sé skýr og útgjöld í samræmi við sýn og stefnumörkun stjórnvalda. Í þeirri vinnu sem nú stendur yfir í samvinnu við öll ráðuneyti er horft til þess að nýta betur þau stjórnþæki sem til staðar eru, jafnt í áætlanagerð sem framkvæmd fjárlaga, til að ráðuneytin nái markmiðum sínum með sem skilvirkastri nýtingu fjármuna.

Að undanfögnu hefur verið unnið að því að þróa og móta verklag sem styður við árangursstjórnun og árangursmiðaða áætlanagerð (performance budgeting) þar sem fjármunir eru í auknum mæli tengdir við stefnumörkun og árangur. Flest ríki OECD hafa um árabíl unnið að slíkri nálgun en hún felur m.a. í sér að nýta stjórnunarhugmyndir úr einkageiranum og að í auknum mæli sé horft til ríkisins sem þjónustuveitanda gagnvart íbúum. Í stað þess að leggja áherslu á það hversu miklum fjármunum hverri stofnun er úthlutað er skoðað hverju stofnunin skilar til samfélagsins. Með lögum um opinber fjármál var sett heildarlöggjöf um fjármál hins opinbera þar sem áhersla er lögð á langtímastefnumörkun og aukinn aga við framkvæmd fjárlaga. Þannig er til staðar grunnur til að stíga frekari skref til að styrkja yfirsýn yfir nýtingu fjármuna og árangursmat. Nánar er fjallað um árangursmiðaða áætlanagerð í rammagrein 10 í 4. kafla.

Annað verkfæri í þessu sambandi er mat á árangri fjárveitinga með endurmati útgjalda (e. spending review) þar sem unnin er greining á útgjöldum og lagt mat á hvort hægt sé að ná

sambærilegum eða meiri árangri með betri nýtingu fjármuna. Þessi nálgun felur í sér að fjármála- og efnahagsráðuneytið er í samvinnu við önnur fagráðuneyti um að greina tiltekin útgjöld og útgjaldaþróun og móta valkosti um hvernig megi vinna að hagræðingu, skilvirkni og forgangsriðun takmarkaðra fjármuna.

Þrjú slík verkefni voru sett af stað á síðasta ári í samvinnu ráðuneyta, þ.e. mat á útgjöldum til örorkumála, hjúkrunarþjónustu fyrir aldraða og framhaldsfræðslu, og verða niðurstöður þeirra nýttar til að þróa nálgun í viðkomandi málaflokkum með það að markmiði að sinna verkefnum með skilvirkari og samfélagslega arðbærari hætti.

Verklag um endurmat útgjalda er í stöðugri endurskoðun og þróun með hliðsjón af reynslunni og samspili þeirrar vinnu við árangursmiðaða áætlanagerð og kynjaða fjárlagagerð. Stefnt er að því að mat á árangri fjárveitinga með samræmdum hætti verði hluti af reglubundnu verklagi og bæti yfirsýn yfir rekstur og útgjöld ríkisins. Byrjað er að leggja drög að næstu verkefnum sem unnin verða með þessari nálgun.

### 6.1.3 Gagnadrifin ákvarðanatöku

Aukin hagnýting gagna er forgangsverkefni stjórnvalda. Þannig geta bæði stofnanir og ráðuneyti fengið betri innsýn í stöðu einstakra málaflokka og verkefna auk reksturs stofnana og þjónustu og greint tækifæri til umbóta og aukinnar skilvirkni. Þannig má bæði bæta rekstur og þjónustu og styrkja stefnumótun stjórnvalda.

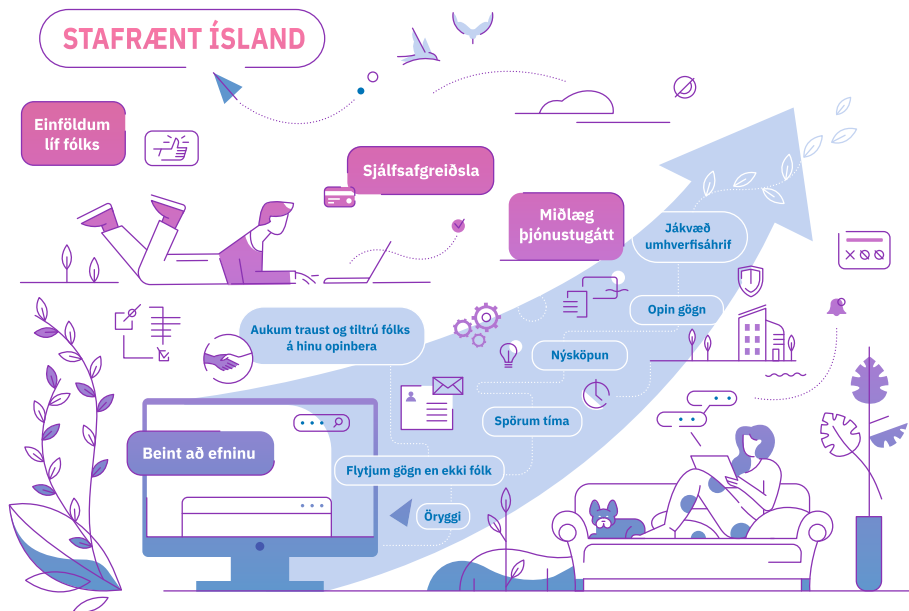
Kynjuð fjárlagagerð er dæmi um gagnadrifna ákvarðanatöku en jafnrétti kynjanna er eitt leiðarstefja sáttmála ríkisstjórnarinnar og lögð áhersla á að jafnréttismál verði ávallt í forgrunni við ákvarðanatöku. Kynja- og jafnréttissjónarmið eru samþætt í fjárlagferlinu með það að markmiði að stuðla að jafnrétti, betri nýtingu opinbers fjár og almennri velferð. Stefna stjórnvalda á hverjum tíma birtist með hvað skýrustum hætti í fjármálaáætlun og í fjárlögum hvers árs og þetta er því góður vettvangur til að stuðla að jafnrétti kynjanna. Hugað er að því hvaða áhrif ákvarðanir varðandi útgjöld og tekjuöflun ríkisins hafa á jafnrétti kynjanna áður en þær eru teknar og byggt á kyngreindum gögnum sem varpa ljósi á stöðu kynjanna. Í ljósi ólíkrar stöðu kynjanna geta slíkar ákvarðanir ýmist stuðlað að jafnrétti, viðhaldið núverandi stöðu eða aukið kynjamisrétti eða kynjabil. Með þessum hætti má stuðla að jafnrétti ásamt því að auka líkur á því að ráðstafanir skili tilætluðum árangri. Tækifæri eru til þess að taka í auknum mæli tillit til fjölþættrar mismununar með því að sundurgreina gögn, einnig eftir öðrum bakgrunnsbreytum líkt og aldri, uppruna, fötlun og búsetu. Þá eru mikil tækifæri í samþættingu ólíkra samfélagslegra sjónarhorna við ákvarðanatöku og við fjárlagagerð. Þannig mætti sem dæmi taka mið af áhrifum ákvarðana á t.d. jafnrétti, velsæld, byggðamál og loftslagsmál. Æskilegt er að byggja á reynslu af kynjaðri fjárlagagerð og nýta þau ferli sem þegar liggja fyrir þannig að ekki verði til mörg ólík ferli með auknu flækjustigi. Á vettvangi OECD fer fram þróunarvinna sem tekur mið af sambærilegum hugmyndum og verður litið til bestu nálgunar við frekari þróun í þessa átt.

### 6.2 Einföld þjónusta fyrir alla

Stafvæðing er ein helsta leið stjórnvalda til að einfalda og bæta opinbera þjónustu og styrkja um leið samkeppnishæfni landsins. Flestir eru orðnir vanir því að nýta stafræna þjónustu og hefur framboð hennar stóraukist undanfarin misseri, ekki síst vegna heimsfaraldurs kórónuveiru sem hafði í för með sér aukna nýtingu stafrænna þjónustulausna. Með stafrænni auðkenningu er nú hægt að nálgast margs konar opinbera þjónustu og framboð hennar eykst stöðugt. Á miðlægri þjónustugátt hins opinbera, Ísland.is, er hægt að nálgast margs konar opinbera þjónustu. Heimsóknir á síðuna voru nærri 3 milljónir á síðasta ári sem er þreföldun á 18 mánaða tímabili. Til að styðja enn betur við þessa þróun er mikilvægt að auka traust almennings á upplýsingatækni og persónuvernd og styrkja stafræna færni.

Í stefnu hins opinbera um stafræna þjónustu er lögð áhersla á aukna stafvæðingu svo minnka megi kolefnisspor ríkisstarfseminnar. Fjölmörg tækifæri felast í fækkun bílferða, fækkun flugferða og minni pappírnotkun. Stafræn þjónusta hefur í för með sér aukna og bætta þjónustu við landsbyggðir og bætt aðgengi þeirra sem eiga erfitt með ferðir til stofnana enda jafnt aðgengi að þjónustu einn helsti kostur stafvæðingar. Á miðlægri þjónustugátt hins opinbera, Ísland.is, má nú nálgast notendavænar upplýsingar um helstu lífsviðburði en aukin áhersla verður á næstu árum á að gera þessa þætti sjálfvirka sem mun stórbæta opinbera þjónustu bæði ríkis og sveitarfélaga. Stefnan er að Ísland verði meðal allra fremstu landa við veitingu stafrænnar þjónustu en samkvæmt könnun EU eGovernment Benchmark 2020 er Ísland nú í 7. sæti af 36 löndum og hefur færst ofar með hverju árinu.

*Mynd: Framtíðarsýn um Stafrænt Ísland*



Með stafrænni stefnu hins opinbera er lögð rík áhersla á að stafræn opinber þjónusta sé fyrir alla, óháð búsetu, fötlun eða öðrum hömlum. Liður í þessu var að endurnýja innskráningarkerfi Ísland.is með innskráningu fyrir alla að leiðarljósi. Ný innskráningarkerfi Ísland.is byggir á rafrænum skilríkjum til auðkenningar. Því til viðbótar er í smíðum umboðskerfi sem gefur þeim sem ekki geta fengið rafræn skilríki tækifæri til að veita öðrum umboð til að sýsla með sín mál. Þá er unnið að nýrri grunnskrá, umboðsmannakerfi, í samstarfi við félags- og vinnumarkaðsráðuneytið sem mun halda utan um réttindi persónulegra talsmanna og einstaklinga sem þeir aðstoða.

### Rammagrein 13: Markmið og aðgerðir stefnu um stafræna þjónustu:

**Aukin samkeppnishæfni:** Almennigur og fyrirtæki geti nýtt möguleika stafrænnar þjónustu og innviði hins opinbera til aukinnar nýsköpunar, verðmætasköpunar og lýðræðislegrar þátttöku.

Aðgerðir 2022:

- Samvinna um stafræna þjónustu þvert á landamæri, t.a.m. tilraunaverkefni um virkjun rafrænna skilríkja milli Norðurlandanna og Eyrstrasaltsríkjanna.

- Stefnumótun um gögn sett af stað með áherslu á samræmda úrvinnslu, geymslu og framsetningu opinberra gagna ásamt því að stuðla að greiðara aðgengi almennings að gögnum.
- Rafrænin innviðir opinberrar skjalavörslu endurnýjaðir til að mæta auknum kröfum um stafræn skil.
- Samvinnu við fjölbreytt fyrirtæki í gegnum opinn hugbúnað haldið áfram á vegum Ísland.is.
- Unnið markvisst að því að auka traust almennings á upplýsingatækni með áherslu á netöryggi og upplýsingaöryggi á sama tíma og áhersla verður lögð á stafræna færni samfélagsins.

**Betri opinber þjónusta:** Almenninngur og fyrirtæki hafi jafnt aðgengi að framúrskarandi opinberri þjónustu sem er veitt út frá þörfum notenda á skilvirkan og hagkvæman hátt.

Aðgerðir 2022:

- Helstu lífsviðburðir aðgengilegir stafrænt í gegnum Ísland.is.
- Ísland.is app gefið út fyrir snjallsíma til að auka aðgengi að stafrænni þjónustu.
- Endurbætt umboðskerfi og umboðsmannagrunnur gefinn út.
- Samræmdir vefir ýmissa stofnana gerðir aðgengilegir á Ísland.is.
- Stutt verði áfram við þjónustustofnanir ríkisins um að öll helstu umsóknar- og leyfisveitingaferli þeirra verði aðgengileg í sjálfsafgreiðslu.

**Öruggari innviðir:** Upplýsingatækni verði hagað á öruggan, skilvirkan og hagkvæman hátt í gegnum trausta innviði sem mæta bæði kröfum almennings til grunnþjónustu stofnana og stuðla að auknum sveigjanleika opinberrar þjónustu.

Aðgerðir 2022:

- Áframhaldandi vinna við tengingar stofnana við öruggt gagnaflutningslag Straumsins (X-Road).
- Öryggisflokkun gagna ríkisins gefin út.
- Skýjastefna gefin út.
- Samræmd högun upplýsingatækni þvert á ríkið aukin í náninni samvinnu við ráðuneyti og stofnanir.

**Nútímalegra starfsumhverfi:** Opinberar stofnanir búi yfir nýjustu tæknilausnum og nútímalegu starfsumhverfi sem hvetur til framþróunar og sveigjanleika og er grundvöllur betra og skilvirkara vinnuskipulags. Jákvætt hugarfar ríkir gagnvart tækifærum nútímalegra starfshátta.

Aðgerðir 2022:

- Innleiðing á verkefnaíðudu starfsumhverfi.
- Innleiðing og námskeið í Microsoft Office 365 fyrir ríkisstarfsmenn.
- Könnun á stafrænni hæfni framkvæmd.

### 6.2.1 Upplýsingatækni sem styður við framþróun

Stafræn umbreyting opinberrar þjónustu er langtímaverkefni sem krefst þess að skipulag og stuðningur sé til staðar svo unnið sé á skilvirkan og hagkvæman hátt að sameiginlegum markmiðum. Áætlaður ávinningur stafvæðingar í formi hagræðingar og/eða aukinnar skilvirkni í ríkisrekstri hefur verið metinn 9,6 ma.kr. á ári í kjölfar fimm ára fjárfestingarátaks sem nú stendur yfir. Ávinningsmatið, unnið af utanaðkomandi ráðgjöfum, gerir auk þess ráð fyrir að óbeinn ávinningur samfélagsins alls, s.s. í formi styttri málsmeðferðartíma hjá opinberum stofnunum, tímasparnaðar fólks og fyrirtækja og þess háttar gæti skilað allt að 20 ma.kr. árlegum samfélagslegum ávinningi. Einstaka verkefni geta skipt miklu máli í þessu samhengi. Samkvæmt arðsemismati á framkvæmd rafrænna þinglýsinga, einnig unnið af utanaðkomandi

ráðgjöfum, er væntur árlegur samfélagslegur ávinningur rafrænna þinglýsinga 1,2–1,7 ma.kr. Verkefnið er vel á veg komið og nú þegar eru yfir 60% allra aflýsinga framkvæmd rafrænt, hundruðum bílálána hefur verið þinglýst rafrænt og fyrsta veðskuldabréfinu vegna fasteignar var nýlega þinglýst rafrænt.

Horfa má á stafræna umbreytingu sem fjárfestingu í innviðum sem skilar sér yfir lengri tíma. Verkefnið er ærið og þótt upplýsingatækni sé undirliggjandi þáttur felst það að stórum hluta í að innleiða samræmda tilhögun í ríkisrekstrinum og aðstoða stofnanir við að aðlaga og breyta ferlum til að styrkleikar tækninnar séu nýttir. Stofnunum stendur til boða að nýta tæknilega innviði sem eru til staðar til að spara tíma og fjármuni og hefur þetta reynst vel. Þjónustuframboð Ísland.is tryggir líka að ásýnd opinberrar þjónustu verður samræmdari og um leið einfaldari fyrir þá sem hana þurfa. Innleiðing á samræmdu skrifstofuumhverfi ríkisins hefur jafnframt haft áhrif á vinnuumhverfi nær alls starfsfólks ríkisins. Með því er öryggi gagna aukið, flýtt fyrir nútímavæðingu starfsumhverfis og þannig ýtt undir nýsköpun og framfarir í opinberri þjónustu. Sú aðferðafræði að auka samrekstur á þjónustu sem er sameiginleg þvert á ríkiskerfið er bæði skynsamleg og hagkvæm. Stofnanir fá með því aukin tækifæri til að einbeita sér að sinni kjarnastarfsemi. Sama þróun á sér stað í þeim löndum sem Ísland vill gjarnan bera sig saman við.

Alls eru um 3.000 þjónustuferli til staðar á vegum 165 stofnana og er enn aðeins lítill hluti þeirra í boði með stafrænum hætti í gegnum sjálfsafgreiðslu. Þrátt fyrir að umtalsverður árangur hafi náðst á síðustu árum er því ljóst að mikið verk er enn óunnið til að leysa úr læðingi þann hagræna ávinning sem í verkefnunum felst en ekki síður í óáþreifanlegri mælikvörðum á borð við ánægju fólks með þjónustu ríkisins.

Unnið er að því að auka stuðning við stofnanir þegar kemur að högun upplýsingatækni og þjónustuveitingu henni samfara. Stofnanir verða að endurnýja samninga sína í samræmi við lög um opinber innkaup sem tryggja hagkvæmni í rekstri og samkeppni hæfra aðila. Upplýsingakerfi sem hafa verið lengi í rekstri hafa oft ekki þróast í takt við breytta tækni og kröfur og stuðningur við þau er oft mjög takmarkaður. Gjarnan er vísað til slíkra kerfa sem arfleifðarkerfa. Ráðuneytið hefur gefið út ráðleggingar til þess að mæta þessari stöðu. Vitað er að mörg af grunnkerfum ríkisins gætu fallið undir þá skilgreiningu og víða er mikil tækniskuld. Ljóst er að endurnýjun þeirra er risavaxið verkefni, tímafrekt, kostnaðarsamt og flókið. Hafin er vinna við kortlagningu á helstu grunnkerfum ríkisins, m.a. með tilliti til arfleifðar en einnig læsingar í samningsstöðu, en það skiptir miklu að stofnanir læsist ekki inni til lengri tíma hjá einstaka tæknibirgjum. Unnin verða drög að vegvísi um hvernig staðið verði að endurnýjun einstakra kerfa.

#### **Rammagrein 14: Stafrænir innviðir sem standa opinberum aðilum til boða**

Með því að sameina þjónustu opinberra aðila á Ísland.is geta þeir nýtt tækifæri í samrekstri í gegnum lausnir sem eru hannaðar með þarfir þeirra að leiðarljósi. Þetta flýttir fyrir innleiðingu stafrænna lausna og kemur í veg fyrir tvíverksað í ríkisrekstrinum. Eftirfarandi lausnir eru í boði:

**Innskráningarþjónusta** Ísland.is býður örugga innskráningu á stafrænar sjálfsafgreiðslulausnir opinberra aðila, félagasamtaka og fyrirtækja. Ný innskráningarþjónusta fór í loftið um mitt ár 2021.

**Pósthólf** Ísland.is er samskiptalausn sem gerir stjórnvöldum kleift að senda efni með öruggum hætti til einstaklinga og lögaðila. Með lögum um stafrænt pósthólf í miðlægri þjónustugátt stjórnvalda kemur fram stefna stjórnvalda um að árið 2025 geti einstaklingar og fyrirtæki nálgast öll helstu gögn frá hinu opinbera í pósthólfinu. Í lok árs 2021 nýttu 32 opinberir aðilar sér stafrænt pósthólf til að miðla gögnum og 8 milljónir skjala voru birtar. Samkvæmt greinar-



gerð með lögum um stafrænt pósthólf er áætlað að hagræðing ríkisins vegna notkunar stafræna pósthólfsins í stað bréfsendinga á pappír geti skilað ávinningi á bilinu 300–700 m.kr. á ári þegar innleiðingu verður að fullu lokið fyrir árslok 2024.

**Straumurinn (X-Road)** er gagnaflutningslag sem er ætlað að auðvelda samskipti milli upplýsingakerfa á öruggan hátt. Straumurinn er nýttur af 34 lögaðilum í dag en 10 aðilar veita upplýsingar inn í hann. Kerfið mun gera sjálfvirknivæðingu þjónustunnar mun auðveldari með því að stuðla að aukinni sjálfvirknivæðingu hennar.

**Umboðskerfi** sem verður tekið í notkun árið 2022 er hluti af nýrri innskráningaráþjónustu Ísland.is, innskráning fyrir alla. Með umboðskerfinu geta einstaklingar, sem umboð hafa til, skráð sig inn fyrir hönd fyrirtækja. Sömuleiðis þeir sem hafa forsjártengsl sem og persónulegir talsmenn fatlaðra. Umboðskerfið tryggir rekjanleika þess sem skráir sig inn fyrir hönd annars og tryggir því öryggi þess sem umboð veitir.

**Umsóknarkerfi** er verkfæri sem stofnanir geta nýtt til þess að taka við innsendingum umsókna eða erinda frá almenningi og færa yfir á stafrænt, notendavænt viðmót. Umsóknarkerfið gerir stofnunum kleift að nýta stafræna tækni til að draga úr kostnaði og um leið stórbæta þjónustu við notendur. Umsóknarkerfi Ísland.is fór í loftið í apríl 2021 en 12 stofnanir innleiddu nýtt umsóknarkerfi á árinu sem leið.

## Stofnanir sem nota umsóknarkerfið



**Stofnanasiður Ísland.is** gefa stofnunum tækifæri til að flytja vefsvæði sín undir tæknistakk Ísland.is með tilheyrandi hagræðingu. Með því geta þær einblínt á kjarnahlutverk sín og þjónustu við almenning en nýtt sér tæknistakk, hönnunarkerfi og efnisstefnu Ísland.is. Sýslumenn fluttu vefsvæði sitt inn á Ísland.is árið 2021 en á árinu 2022 verða stofnanirnar átta talsins sem nýta lausnina.

**Mínar síður** á Ísland.is voru endurgerðar á árinu 2021 með þarfir notenda og aðgengismál að leiðarljósi. Stofnanir eiga þess kost að tengja sín gögn *Mínum síðum* á Ísland.is en með því má draga úr fjölda *minna síðna* hjá hinu opinbera. Það eykur ekki aðeins hagræði heldur munu notendur hafa aðgang að eigin gögnum á færri stöðum sem styrkir notendaupplifun.



### 6.3 Þjónusta í síbreytilegu umhverfi

Aherslur í stafrænni þjónustu og notendamiðaðri þjónustuhönnun gera auknar kröfur til opinberra aðila um hraða og skilvirka þjónustu. Á sama tíma er öryggi opinberra þjónustu mikilvæg forsenda fyrir ánægju og trausti samfélagsins gagnvart stjórnvöldum.

#### 6.3.1 Örugg þjónusta sem er skilvirk og hröð

Öryggis- og þjónustustefna um hýsingarumhverfi er hluti af þeim stuðningi sem opinberir aðilar geta sótt í þegar unnið er að stafvæðingu. Öryggi gagna er þar lykilatriði en möguleikar á varðveitingu gagna hafa aukist gífurlega undanfarin ár. Mikilvægt er að aðstoða opinbera aðila við hvar og hvernig best er að geyma gögn og vinna með þau svo þeir nýti þá möguleika sem í boði eru til þess að bæta þjónustu.

Skýjalausnir eru dæmi um verkfæri sem stytta afhendingartíma upplýsingatækniþjónustu og geta stuðlað að hraðari, hagkvæmari og öruggari þróun og stafrænni þjónustu. Skýjalausnir eru nú þegar í notkun hjá mörgum opinberum aðilum og því er brýnt að unnið sé að samræmingu þessara verkefna til hagræðingar og aukins öryggis. Stefna hins opinbera um öryggi og þjónustu fyrir hýsingarumhverfi setur fram leiðir til að samræma verklag og notkun á skýjaþjónustu fyrir ríki og sveitarfélög hvað varðar þætti eins og ákvarðanatöku um notkun, fýsileika lausna, stöðlun, kostnað og val á birgjum auk þekkingaruppbyggingar. Þá er mikilvægt að opinberir aðilar geri sér grein fyrir því að skýjaþjónusta opnar einnig fyrir nýja notkunarmöguleika, m.a. á sviði gervigreindar og dýpri gagnagreininga, sem annars væri erfitt eða ómögulegt að hagnýta. Innleiðing stefnunnar felur í sér fræðslu, innkaupaferil um kaup á skýjalausnum og útgáfu á öryggisflokkun gagna ríkisins.



#### Skýjaþjónusta

Með skýjaþjónustu (e. cloud computing / cloud services) er átt við þjónustu þar sem notandi getur sjálfur afgreitt sig á netinu eftir þörfum hverju sinni, hvað varðar notkun á tölvukerfum, tölvuumhverfum eða tölvuinnviðum.

Þannig er skýjaþjónusta sveigjanleg, aðgengileg, mælanleg, samnýtt og sjálfstýrð upplýsingatækniþjónusta. Notendur eru óháðir hver öðrum en samnýta tæknilega innviði sem eru á ábyrgð þjónustuveitandans.

Skýjaþjónusta þýðir hvorki að gögn ótengdra viðskiptavina séu sameiginleg né að þau séu opin öllum án takmarkana.

#### 6.3.2 Breytt vinnufyrirkomulag hefur jákvæðar afleiðingar

Aukin fjarvinna og fjarfundir undanfarinna tveggja ára hafa opnað fyrir nýjar leiðir í vinnufyrirkomulagi hjá hinu opinbera. Skýr áhersla stjórnvalda er á að störf séu auglýst án staðsetningar nema sérstakar ástæður krefjist annars. Er það mikilvægur liður í því að styðja við byggðaðróun og valfrelsi um búsetu á landinu. Unnið verður að því að bæta tölfræði um hlutfall auglýstra starfa á milli höfuðborgarsvæðis og landsbyggða og tölfræði um fjölda starfa sem auglýst eru án staðsetningar svo hægt sé að meta framgang markmiða. Þessar breytingar hafa ýmsar afleiðingar. Hver sem afstaða fólks er varðandi breytt starfsumhverfi er ljóst að kolefnisspor starfseminnar er minna þegar alþjóðlegir fundir fara fram í netheimum og starfsfólk vinnur hluta vinnuvikunnar heima en þegar ferðast er til útlanda á fundi og ekið til og frá vinnu. Mikilvægt er að horfa til þessara jákvæðu áhrifa á umhverfið þegar ákvarðanir eru teknar um vinnuskipulag.

Fjarvinna og störf án staðsetningar krefjast aukinnar færni stjórnenda við að stýra teyimum sem að hluta til vinna utan hefðbundinna starfsstöðva. Huga þarf að markmiðasetningu, verkefnastjórnun og upplýsingaflæði. Stjórnendur bera ábyrgð á því að starfsfólk sem starfar í fjarvinnu eða án staðsetningar viðhaldi góðum tengslum við samstarfsfólk og vinnustað og hafi sömu tækifæri til starfsþróunar og annað starfsfólk. Þá ber alltaf að huga að því að framleiðni og skilvirkni í starfi haldist. Fjármála- og efnahagsráðuneytið mun hafa frumkvæði að því að móta umgjörð um ríkisþjónustu í tengslum við heimavinnu og störf án staðsetningar til þess að styðja við stjórnendur og starfsfólk.

### **Rammagrein 15: Stefna ríkisins í mannauðsmálum**

Tryggja verður að starfsfólk ríkisins búi yfir nauðsynlegri þekkingu og hæfni til að styðja við stöðugar umbætur og stafrænar þjónustuleiðir í starfsemi ríkisins. Áfram verður því unnið að samræmdri heildarstefnu ríkisins í mannauðsmálum með það að leiðarljósi að stofnanir geti mætt þeim áskorunum sem fram undan eru.

#### Áherslur:

- Boðið verði upp á sveigjanleika í störfum með fjarvinnu og störfum án staðsetningar.
- Unnið verði markvisst að því að fjölga sveigjanlegum störfum og hlutastörfum í samvinnu ríkis, sveitarfélaga og atvinnulífs.
- Þátttaka og endurkoma einstaklinga með skerta starfsgetu á vinnumarkað verði auðvelduð þannig að fólk hafi fjárhagslegan hag af atvinnuþátttöku og fái tækifæri á vinnumarkaði án þess að afkomaþryggi þess sé ógnað.
- Eldra fólki verði gert kleift að taka virkan þátt á vinnumarkaði og horft verði til aukins sveigjanleika í starfslokum hjá hinu opinbera.
- Gripið verði til aðgerða til að draga úr kynbundnum launamun og jafnréttismál verði ávallt í forgrunni við ákvarðanatöku.

Stefna ríkisins í mannauðsmálum þarf að styðja við starfsumhverfi sem kemur til móts við breyttar áherslur, forgangsröðun og kröfur um sveigjanleika á vinnumarkaði. Eins verður tækifærið nýtt til að styrkja ímynd ríkisins sem vinnuveitanda. Sem hluti af stefnumótuninni og í samræmi við áherslu á stafrænar lausnir og sjálfsafgreiðslu mun almenn ráðgjöf í mannauðsmálum gagnvart ríkisaðilum verða að mestu í gegnum stafrænt mannauðstorg, upplýsingabrunn fyrir stjórnendur og mannauðsstjóra ríkisins um mannauðsmál. Mannauðstorg verður kynnt og tekið í notkun fyrri part árs 2022. Vöruhús fjárhagsupplýsinga verður áfram í þróun og jafnframt verður unnið að því að byggja upp mannauðsvöruhús og á grunni þeirra aukið aðgengi að góðum stjórnendaupplýsingum. Með því eykst yfirsýn og geta til góðrar ákvarðanatöku og sveigjanlegra skipulags. Með aðgengilegum greiningum á mönnunarþörf og þróun starfa til langs tíma verða stofnanir betur í stakk búnar til að svara áskorunum framtíðar. Gögnin nýtist við stefnumörkun og ákvarðanatöku bæði fyrir einstaka stjórnendur og ráðuneyti.

#### *6.3.3 Ný tækni einn helsti drifkraftur nýsköpunar*

Áhersla er á að nýta nýsköpun í auknum mæli til lausna á viðfangsefnum hins opinbera. Samkvæmt Nýsköpunarvögginu 2021 hafa 82% stofnana innleitt eitt eða fleiri nýsköpunarverkefni á síðustu tveimur árum sem er hærra hlutfall en fyrir þremur árum. Ný tækni er einn helsti drifkraftur nýsköpunar hjá opinberum aðilum samkvæmt niðurstöðunum og kemur fyrir í yfir helmingi þeirra verkefna sem nefnd eru ásamt því að tækni er talin vera ein af helstu ástæðum þess að nýsköpunarverkefni voru sett af stað. Starfsfólk spilar stórt hlutverk þegar

kemur að nýsköpun og er sá þáttur sem ýtir einna mest undir verkefnum. Opinberir aðilar geta náð miklum árangri í samvinnu með nýsköpunar- og sprotafyrirtækjum í því að hanna og þróa lausnir sem geta leyst viðfangsefni hins opinbera á betri og hagkvæmari hátt en gert er. Líkt og í síðustu könnun eru einkafyrirtæki helsti samstarfsaðili opinberra aðila í nýsköpunarverkefnum hér á landi eða í 38% tilvika sem er hæsta hlutfall meðal Norðurlandanna. Ríkiskaup styður opinbera aðila þegar kemur að nýsköpunarsamstarfi við fyrirtæki og frumkvöðla og eru ýmsar leiðir færar til þess að auka þetta hlutfall enn frekar. Sem dæmi um farsælt samstarf á milli opinbers aðila og fyrirtækja eru samningar Verkefnastofu um stafrænt Ísland við 18 teymi frá fjölmörgum hugbúnaðarfyrirtækjum sem vinna að stafvæðingu hins opinbera.

### **Rammagrein 16: Nýsköpun eykur skimunargetu Landspítala um 60%**

Fjárfestingaráttak ríkisstjórnarinnar um nýsköpun í heilbrigðisþjónustu hafði það markmið að auka nýsköpun við veitingu heilbrigðisþjónustu og samvinnu við nýsköpunarfyrirtæki og frumkvöðla. Eitt af þeim verkefnum sem var valið í áttakinu var verkefni Landspítala og fyrirtækisins RetinaRisk. RetinaRisk-algrímið reiknar út líkurnar á sjónskerðandi augnsjúkdómi hjá fólki með sykursýki sem er stærsta orsök blindu meðal fólks á vinnualdri í heiminum. Kerfið forgangsraðar heimsóknnum þeirra sem eru í aukinni hættu á sjónskerðingu á meðan hinir sem hafa minni þörf mæta sjaldnar á spítalann. Verkefnið eykur með þessu skimunargetu göngudeildar Landspítala um allt að 60% á sama tíma og skjólstæðingar í sérstakri áhættu fá aukna þjónustu og klínískt öryggi eykst. Þessi aukning í skilvirkni er án annarra fjárfestinga í tækjabúnaði eða starfsfólki, er aðeins fengin með aukinni forgangsröðun og mun framvegis eiga sér stað ár hvert. Með því að nota RetinaRisk-appið getur skjólstæðingurinn jafnframt tekið virkan þátt í sinni meðferð og aukið sitt eigið klíniska öryggi. Verkefnið sýnir fram á hvernig hægt er að tengja hugvit einstaklinga og fyrirtækja við raunveruleg viðfangsefni hins opinbera og ná fram bættri þjónustu og aukinni hagræðingu í kerfinu um leið og verðmætasköpun verður til í samfélaginu.

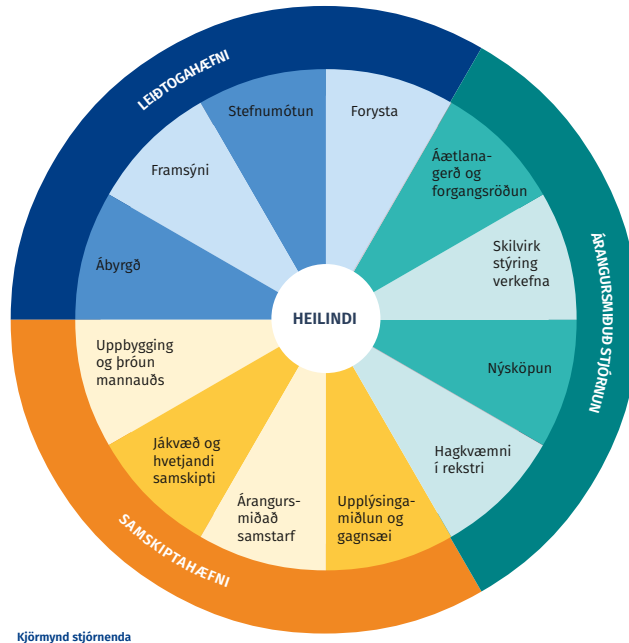
#### *6.3.4 Stjórnendur lykill að árangri*

Stjórnendur ríkisstofnana gegna víðtæku og mikilvægu hlutverki í umbótastarfi gagnvart þjónustu við samfélagið. Stjórnendur þurfa að hafa framtíðarsýn og búa yfir hæfni og þekkingu til að bregðast við og eiga frumkvæði að breytingum í sífellt flóknara starfsumhverfi. Með innleiðingu *betri vinnutíma* hafa stofnanir ríkisins t.d. þurft að rýna skipulag sitt með það að markmiði að auka skilvirkni og bæta þjónustu. Í þeirri vinnu allri hefur skapast dýrmætur vettvangur sem hægt er að nýta sem grunn að frekari umbótum. Þarna skipta stjórnendur miklu máli í að tryggja umbætur í starfsemi sinni og festa í sessi markmiðasetningu, stöðugar mælingar og eftirfylgni. Samvinna stjórnenda og starfsfólks er lykillinn að árangri og með góðu samtalum við stjórnendur er hægt að forgangsraða verkefnum í þágu bættrar þjónustu í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar. Umbætur eru forsenda þess að hægt sé að bæta vinnutímann.

Í stjórnendastefnu ríkisins eru sett fram verkefni sem er ætlað að efla stjórnendafærni forstöðumanna ríkisins og skapa þeim eftirsóknarvert starfsumhverfi. Í stefnunni er kveðið á um hvaða hæfni, þekkingu og eiginleika stjórnendur þurfa að bera svo þeir geti sinnt skyldum sínum. Einnig er fjallað um hvernig ríkið ætlar að styðja þá til árangurs. Innleiðing er hafin á öllum aðgerðum, s.s. leiðbeinandi verklagi við ráðningar og móttöku nýrra stjórnenda. Innleidd hafa verið stjórnendasamtöl og stjórnendamát þar sem áhersla er lögð á reglulega endurgjöf til stjórnenda. Þá hefur verið mótuð áætlun um starfsþróun stjórnenda sem og aðgerðir og áherslur er snerta heilsu og líðan stjórnenda. Áfram verður unnið á grunni stefnunnar að bættri

stjórnendafærni hjá ríkinu enda er efling stjórnendafærni stöðugt verkefni sem tekur breytingum eftir áskorunum ríkisrekstursins hverju sinni.

Mynd: Kjörmynd stjórnenda



## 6.4 Hið opinbera sem fyrirmynd í sjálfbærum umskiptum

Ísland stendur að ýmsu leyti vel með góðri þátttöku stofnana í verkefnum eins og *Grænum skrefum* sem ætlað er að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum og efla umhverfisvitund starfsmanna, en engu að síður eru enn fjölmörg tækifæri til að hafa áhrif á kolefnisspor starfseminnar og auka jákvæð áhrif. Eina samfélagið sem verður í boði í framtíðinni er kolefnishlutlaust samfélag og hið opinbera þarf að stíga stór skref á stuttum tíma til að stuðla að því markmiði.

### 6.4.1 Sjálfbær opinber innkaup stuðla að nýsköpun

Stór hluti útgjalda íslenska ríkisins fer í gegnum opinbera innkaupaferla á hverju ári. Innkaupin hlaupa á milljörðum króna, hvort sem um er að ræða verklegar framkvæmdir, þjónustukaup eða vörukaup. Ríkið er stór aðili á markaði og innkaup þess geta því haft áhrif á framleiðslu og framboð. Ríkið getur haft margvísleg jákvæð áhrif, m.a. á umhverfið, með því að beita skýrri stefnu þegar kemur að samningskröfum. Innkaup skipta máli fyrir umhverfið því að með þeim má minnka kolefnisspor hins opinbera og hvetja til þróunar sjálfbærra lausna á markaði. Ahersla ríkisins til næstu ára er að auka þekkingu innkaupafólks og stjórnenda á vistvænum innkaupum og þeim tækifærum sem felast í útreikningi á vistferliskostnaði við innkaup. Þá verði markvisst dregið úr innkaupum opinberra aðila, t.d. með því að nýta notaðar vörur. Ríkiskaup stuðla að þróunar- og nýsköpunarverkefnum opinberra aðila í samvinnu við fyrirtæki og frumkvöðla sem m.a. auka framboð á vistvænum valkostum á markaði. Dæmi um nýsköpunarverkefni Ríkiskaupa er samvinnuverkefni opinberra framkvæmdaraðila um upplýsingar um jarðveg sem fellur til við opinberar framkvæmdir til að minnka akstur, kolefnisspor og kostnað, en verkefnið hefur hlotið vinnuheitid „Mölundur“.

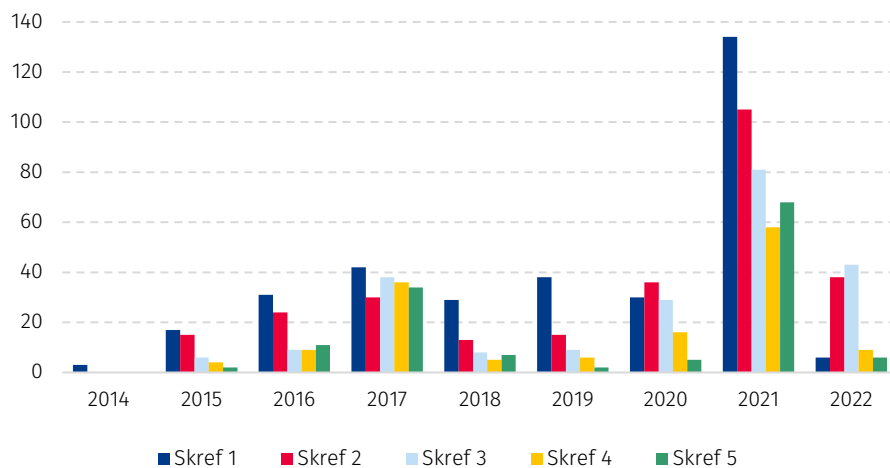
Gagnsæi í meðferð almannaþjór er meginmarkmið sjálfbærrar innkaupastefnu og er mikilvægt að ríkisaðilar fari að þeim reglum sem settar hafa verið á sviði opinberra innkaupa. Til að auka gagnsæi birtir Fjársýslan lykiltölur úr rekstri ráðuneyta og ríkisstofnana á vefsvæði ríkisreiknings og má þar sjá ýmsa kostnaðarliði setta í samhengi við t.d. starfsmannafjölda stofnana. Skráning og greining á samningum stofnana verður sett af stað og innkaupaþarfir ríkisins settar í betra áætlunarferli með það að markmiði að auka hagkvæmni. Gríðarlegar fjárhæðir eru greiddar út ár hvert á grundvelli eldri samninga og til að skerpa á framkvæmd verður farið í kerfisbundna greiningu á framkvæmd ríkisaðila á lögum um opinber innkaup og innkaupastefnu.

#### 6.4.2 Grænni ríkisrekstur

Alls taka 160 stofnanir þátt í verkefni Umhverfisstofnunar um græn skref í ríkisrekstri og hátt í 340 starfsstöðvar. Verkefnið hefur það að markmiði að auka umhverfisvitund starfsmanna og aðstoða vinnustaði í að minnka neikvæð umhverfisáhrif. Aðgerðir *Grænu skrefanna* snúa t.a.m. að því að fræða starfsmenn um flokkun úrgangs, koma á skilvirkri flokkun á vinnustaðnum, mæla matarsóun og fara í markvissar aðgerðir til að draga úr henni, gera greiningu á úrgangsmagni og ná allt að 80% endurvinnsluhlutfalli. Verkefnið hefur einnig þau jákvæðu áhrif að auka vellíðan starfsmanna með bættu starfsumhverfi og dregur jafnframt úr rekstrar-kostnaði. Umhverfisverkefni hafa oft þann kost að með því að draga úr neyslu og nýta betur það sem til er minnkar um leið kostnaður og fjármunir nýtast í önnur verkefni. Allar stofnanir eiga að vera búnar að ljúka síðustu *Grænu skrefunum* og þurfa nú að viðhalda þeim góða árangri sem náðst hefur. Samvinna á alþjóðavettvangi um þessi mál er einnig mikilvæg og tekur fjármála- og efnahagsráðuneytið þátt í samvinnuverkefni 40 þjóða um grænni ríkisrekstur þar sem þær deila árangursríkum aðferðum og leiðum til að gera ríkisreksturinn umhverfisvænni. Öllum stofnunum ber jafnframt að setja sér loftslagsstefnu í samræmi við lög þar um og draga markvisst úr áhrifum vegna losunar gróðurhúsalofttegunda af starfsemi sinni.

Mynd: Þróun Grænna skrefa hjá ríkinu <sup>1</sup>

Fjöldi starfsstöðva sem lokið hafa hverju skrefi eftir ári



<sup>1</sup> Fyrir árið 2022 miðast fjöldi skrefa við árangur fyrstu þrjú mánuði ársins.

#### 6.4.3 Sjálfbær fjármögnun grænna verkefna

Stjórnvöld hafa sett sér skýr markmið um sjálfbærni og jafnframt tekið á sig alþjóðlegar skuldbindingar um aðgerðir í loftslagsmálum. Einn liður í aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum er sjálfbær fjármögnun ríkissjóðs. Fjármögnun, sem styður við markmið um sjálfbærni, hefur vaxið hratt undanfarinn áratug um heim allan og er dæmi um það hvernig hið opinbera getur haft margvísleg jákvæð áhrif á umhverfið. Hefur sú þróun endurspeglast í hratt vaxandi áhuga á sjálfbærri fjármögnun og fjárfestingum. Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur gefið út fjármögnunarramma fyrir sjálfbæra fjármögnun ríkissjóðs. Þau verkefni sem skal fjármagna skulu stuðla að langtímasýn í átt að lágkolefnafram tíð og aðlögun að loftslagsbreytingum. Með útgáfu undir þessum fjármögnunarramma er verið að fjármagna skilgreind útgjöld ríkissjóðs og má skipta þeim í þrjá flokka:

1. Græn verkefni (loftslags- og umhverfismál); t.d. innviðir fyrir rafhjól og reiðhjól, orkuskipti í bílafloata og þungaflutningum, grænar byggingar, varnir gegn snjóflóðum og náttúruvá, aðlögun að hringrásarhagkerfinu, endurheimt votlendis o.fl.
2. Blá verkefni (loftslags- og umhverfismál tengd hafinu, sjávarútvegi og tengdum greinum); t.d. rafvæðing hafna, orkuskipti skipa og ferja, átak í fráveitumálum o.fl.
3. Félagsleg verkefni; t.d. félagslegt húsnæði, sjúkrarými, atvinnusköpun, m.a. COVID-tengd útgjöld sem stuðningur við samfélagið og atvinnulífið o.fl.

#### 6.5 Betri þjónusta við almenning og einfaldari stjórnsýsla

Með opinberum rekstri sem er skipulagður út frá þörfum nútímasamfélags má ná markvissum árangri fyrir íslenskt samfélag. Tækifærin til umbóta eru mörg og þau þarf að grípa því að án þess er hættu á að opinber þjónusta standi ekki undir þeim kröfum sem til hennar eru gerðar. Þjónustan þarf að vera til staðar þegar þörf krefur og í síbreytilegum heimi þýðir það að sveigjanleiki og viðbragðsgeta eru nauðsynleg. Hér að ofan hafa ýmis verkefni verið nefnd sem eiga að styrkja starfsemina og tryggja að þjónustan sé til staðar fyrir alla sem þarfnast hennar. Opinberir aðilar þurfa að nýta öll tækifæri til nýsköpunar, stafvæðingar og eflingar mannauðs svo þessi árangur náist og starfsemin þróist í takt við samfélagið sem hún þjónar.

## Viðauki 1

### Reikningshaldsleg framsetning opinberra fjármála

Lög nr. 123/2015, um opinber fjármál, kveða m.a. á um að framsetning ríkisfjármála og reikningsskil skuli byggð á alþjóðlegum stöðlum. Lögin gera ráð fyrir að reikningsskil fyrir A-hluta ríkisins og ríkisaðila í A1- og A2- hluta skuli gerð á grundvelli alþjóðlegra reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila sem miða við rekstrargrunn, IPSAS (e. *International Public Sector Accounting Standard*). Þá gera lögin ráð fyrir að framsetning og flokkun upplýsinga um fjármál A-hluta ríkisins, sem og um ríkissjóðs (A1-hluta), skuli vera samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustaðli, svokölluðum GFS-staðli (e. *Government Finance Statistics Manual*) sem Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hefur umsjón með.

Ein meginástæða fyrir innleiðingu framangreindra staðla var að auka samræmi og gagnsæi við framsetningu upplýsinga um opinber fjármál sem er mikilvægt m.a. til að meta áhrif ákvarðana í opinberum fjármálum á aðra geira hagkerfisins og er í samræmi við það sem tíðkast hjá öðrum þjóðum og alþjóðastofnanir leggja áherslu á. Íslenskum stjórnvöldum ber að fylgja stöðlunum í hvívetna en þar til bærir aðilar leggja mat á með hvaða hætti upplýsingarnar eru settar fram samkvæmt stöðlunum. Hagstofa Íslands ber ábyrgð á gerð þjóðhagsreikninga og hagskýrslna um opinber fjármál sem m.a. felur í sér ábyrgð á túlkun og innleiðingu þeirra staðla og reglna sem um gerð þeirra gilda. Þá er það hlutverk reikningsskilaráðs ríkisins að taka ákvarðanir um innleiðingu reikningsskilastaðla og álitaefni sem þá varða.

Innleiðing á breyttum reikningsskilum er umfangsmikið verkefni og verður ekki að fullu lokið fyrir útgáfu á ríkisreikningi fyrir árið 2021. Reikningsskil fyrir það ár eru gerð á grundvelli IPSAS-staðlanna með frávikum sem reikningsskilaráð heimilar frestun á innleiðingu í samræmi við heimildir 52. gr. laga um opinber fjármál um gerð og framsetningu reikningsskila. Áfram er unnið að því að þróa áætlanir og reikningsskil ríkisins að kröfum GFS og IPSAS-staðlanna í samráði við Fjárfýslu ríkisins og Hagstofu Íslands með það að markmiði að tryggja samræmi gagna og upplýsinga og gagnsæi um frávík milli staðlanna tveggja.

#### Framsetning ríkisfjármála samkvæmt GFS

Með lögum um opinber fjármál voru gerðar talsverðar breytingar varðandi framsetningu og meðferð tekna og gjalda hjá A-hluta ríkissjóðs. Meginyfirlit fjármálaáætlunarinnar sem og fjárfreymisýfirliti í 1. gr. fjárlaga er sett fram samkvæmt GFS-staðli en þar er lögð áhersla á að gefa heildarmynd af tekjum, gjöldum og efnahagshreyfingum hjá ríkissjóði (A1-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 gjaldahlíð samkvæmt eldri framsetningu. Rekstrartekjurnar eru þó lækkaðar sem nemur innbyrðis viðskiptum milli ríkisstofnana í A1-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;
- 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 færast 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 vaxtakostnaðar af útistandandi lífeyrisskuldbindingu um rekstrarreikning. Aðrar breytingar á lífeyrisskuldbindingum, s.s. 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 frávik 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 færast um rekstrarreikning eða um endurmat á efnahagsreikningi. 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. Frávik á milli staðlanna eru í aðalatriðum eftirfarandi:

- a. allur gengismunur færast 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 færast um rekstrarreikning, s.s. 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 fyrrgreindra 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 gjaldfærist við kaup eru þeir eignfærðir eins og vikið var að hér á undan. Það felur í sér að á móti eignfærslunni færast eignamyndunarframlag í skuldahlið 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 gjaldahlið;
- g. samkvæmt IPSAS staðli er afskrift óinnheimtra skattkrafna og annarra tekna færð sem útgjöld. Samkvæmt GFS staðli er hún færð til lækkunar á viðkomandi tekjum. Í báðum tilvikum er um að ræða færslu um rekstrarreikning og áhrif á afkomu eru því hin sömu óháð því hvorum staðlinum er fylgt;
- h. samkvæmt IPSAS-staðli er endurgreiðsla virðisaukaskatts til opinberra aðila færð til lækkunar á tekjum af virðisaukaskatti. Samkvæmt GFS-staðli er slík endurgreiðsla færð sem gjöld. Í báðum tilvikum er um að ræða færslu um rekstrarreikning og áhrif á afkomu eru því hin sömu óháð því hvorum staðlinum er fylgt;
- i. 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, s.s. arðgreiðslur, færast um rekstrarreikning á meðan aðrar breytingar, s.s. matsbreytingar, færast um endurmatsreikning yfir á efnahag.

## Framsetning og flokkun ríkisaðila

Lög um opinber fjármál kveða á um að flokkun á starfsemi ríkisins sé gerð á grundvelli alþjóðlegs hagskýrslustaðals um opinber fjármál. Líkt og kemur fram í inngangi kaflans er það Hagstofa Íslands sem ber ábyrgð á túlkun og innleiðingu þeirra staðla og reglna sem gilda um hagskýrslugerð þjóðhagsreikninga og hagskýrslna um opinber fjármál.

Í lok árs 2020 fór Hagstofa Íslands í heildarendurskoðun tímaraða í samræmi við samþykktu stefnu og leiðbeiningar Hagstofu Evrópusambandsins (e. Eurostat) um reglulegar heildarendurskoðanir þjóðhagsreikninga og samræmda tímasetningu þeirra. Meginbreyting endurskoðunarinnar fólst í breyttri flokkun hagaðila og voru alls 24 stofnanir, þar af 23 hjá ríkissjóði, sem áður voru flokkaðar utan hins opinbera endurflokkaðar og teljast nú innan þess. Rekstur og efnahagur þessara aðila telst nú með hefðbundnum rekstri ríkis og sveitarfélaga og kemur fram í opinberum hagtölum um Ísland. Þessi breytta flokkun er í samræmi við álitserðir Eurostat sem og álit reiknings-skilaráðs ríkisins.

Til að bregðast við endurflokkun Hagstofunnar voru gerðar breytingar á ýmsum lagaákvæðum í lögum um opinber fjármál í árslok 2021 auk þess sem verulegar breytingar voru gerðar á flokkun ríkisaðila í fjárlögum ársins 2022. Nánar er fjallað um breytingarnar og aðdraganda þeirra í greinargerð fjárlagafrumvarps fyrir árið 2022.<sup>1</sup>

Með breytingunum í fjárlögum 2022 voru ríkisaðilar sem ýmist höfðu verið flokkaðir sem B- eða C-hluta fyrirtæki eða sjóðir og þar með utan hins opinbera endurflokkaðar þannig að þær tilheyra nú hinu opinbera. Munurinn á milli B- og C-hluta aðila er sá að einingar innan B-hluta starfa á ábyrgð ríkissjóðs og þurfa heimild til að taka og veita lán í fjárlögum líkt og á við um aðila í A-hluta, auk þess sem upplýsingar um fjárreiður þeirra skulu koma fram í fjárlögum. C-hluta aðilar eru sjálfstæðir lögaðilar með stjórnir sem bera ábyrgð á rekstri þeirra og njóta því meira sjálfstæðis en B-hluta aðilar. Þessar forsendur um B- og C-hluta eiga nú einnig við tiltekna aðila sem tilheyra A-hluta með lagabreytingunni sem gerð var á lögum um opinber fjármál.

Endurflokkun Hagstofunnar fól í sér umtalsverð áhrif á umfang reksturs og efnahag ríkissjóðs og hins opinbera. Umfang flestra þessara aðila var þó óverulegur hluti af umfangi hins opinbera en það voru fyrst og fremst lánasjóðir sem höfðu teljandi áhrif, ÍL-sjóður, Húsnæðissjóður, Bygðastofnun og Menntasjóður námsmanna. Að auki var umfang Náttúruhamfaratrygginga einnig verulegt þegar horft var til stærðar efnahagsreiknings. Heildarafkoma hins opinbera tók óverulegum breytingum en á hinn bóginn tók t.d. umfang vaxtatekna og vaxtagjalda ríkissjóðs stakkaskiptum við það að þessir lánasjóðir færðust inn í A-hlutann en þar sem vaxtatekjur þeirra eru áþekkar vaxtagjöldum er vaxtagnuðurinn í heild nær óbreyttur. Stærstu og veigamestu breytingarnar voru á efnahagshlið ríkissjóðs þar sem umfang eigna og skulda jókst verulega frá því sem áður var.

Framangreindar breytingar hefðu að óbreyttu haft veruleg áhrif á skuldir ríkisins (og þar með hins opinbera) eins og þær eru metnar í skuldareglu laga um opinber fjármál. Þá er afkomuþróun þeirra lánasjóða sem færast yfir í A-hlutann sveiflukennnd og háð þróun á mörkuðum, t.d. breytingum á ávöxtunarkröfum, fremur en pólitískri stefnumörkun eða ákvarðanatöku. Þannig eru áhrif þeirra á afkomumarkmið hins opinbera ófyrirsjáanleg og án beinnar tengingar við stefnumörkun og ákvarðanir stjórnvalda á sama máta og hefðbundinn rekstur hins opinbera. Því falla fjárreiður þessara aðila ekki vel að því

<sup>1</sup> Sjá umfjöllun í köflum 6-8 á bls. 139-148 í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2022.

fyrirkomulagi á stefnumörkun stjórnvalda um afkomu- og skuldaþróun, fjármálareglum sem um það gilda og eftirfylgni sem gert er ráð fyrir í regluverki laga um opinber fjármál. Af þessum sökum var gerð breyting á lögum um opinber fjármál í árslok 2021 til að samhæfa breytta framsetningu við fyrirkomulag stefnumörkunar opinberra fjármála. Tilgangurinn með því er einnig sá að umfjöllun stjórnvalda og Alþingis um opinber fjármál geti að þessu leyti verið með sama hætti og átt hefur við um A-hluta ríkissjóðs á undanförunum árum þannig að inntaki og verklagi fjárlagagerðarinnar verði ekki raskað vegna þessa.

Breytt flokkun fól í sér að eftirleiðis verða sjálfstæðir lögaðilar hluti af A-hluta ríkissjóðs, þar með talin ákveðin hlutafélög í eigu ríkissjóðs. Einnig voru eftir þessa endurflokkun ýmsar einingar sem áður heyrðu til B- og C-hluta flokkaðar með A-hluta.

Við breytinguna reyndist nauðsynlegt að skipta A-hluta ríkisins upp þar sem um hann gilda mismunandi forsendur eftir eðli og tilgangi starfseminnar. Því mun A-hluti eftirleiðis skiptast í þrjá hluta: Í A1-hluta er starfsemi sem fallið hefur undir ríkissjóð og er einkanlega fjármögnuð með skatttekjum, lögbundnum þjónustutekjum og framlögum úr ríkissjóði, í A2-hluta er starfsemi sem samanstendur af starfsemi fyrirtækja, lána- og fjárfestingarsjóða og önnur starfsemi sem er rekin undir beinni stjórn ríkisins en stendur undir sér með sölu á vöru eða þjónustu, leigu og lánastarfsemi, í A3- hluta er starfsemi hlutafélaga sem eru að meirihluta í eigu ríkissjóð en sinna hlutverkum á sviði opinberrar þjónustu samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustöðlum.

Eftir sem áður verða flokkar B- og C- áfram til og undir þá falla aðrar fullgildar hageiningar samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustöðlum.

Hluti	Lýsing
A1-hluti	Starfsemi sem er einkanlega fjármögnuð með skatttekjum, lögbundnum þjónustutekjum og framlögum.
A2-hluti	Starfsemi lána- og fjárfestingarsjóða og önnur starfsemi sem er rekin undir stjórn ríkisins og stendur undir sér með sölu á vöru eða þjónustu, leigu og lánastarfsemi.
A3-hluti	Starfsemi hlutafélaga sem eru að meiri hluta í eigu ríkissjóðs en sinna hlutverkum á sviði opinberrar þjónustu samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustöðlum.
B-hluti	Önnur fyrirtæki og lánastofnanir sem eru undir beinni stjórn ríkisins og rekin eru á ábyrgð ríkissjóðs og ekki teljast til A-hluta. Þessir aðilar starfa á markaði og standa að stærstum hluta undir kostnaði við starfsemi sína með tekjum af sölu á vöru eða þjónustu til almennings og fyrirtækja.
C-hluti	Sameignar- eða hlutafélög í meirihlutaeigu ríkisins sem starfa á markaði. Til C-hlutans telst einnig Seðlabanki Íslands.

Tilfærsla lánastofnana í A-hluta fjárlaga kallaði einnig á aðgreiningu þeirra innan A-hluta frá annarri starfsemi með tilliti til regluverks og framsetningar í fjárlögum. Því voru þessir aðilar flokkaðir í A2-hluta. Um þá aðila gilda sérreglur þannig að þeir eru undanþegnir skilyrðum 7. gr. laga um opinber fjármál við mat á markmiðum fjármálaáætlunar og fjármálastefnu þar sem fjármögnun þeirra var undanskilin þegar fjármálareglan í lögnum var sett á. Jafnframt njóta þessir aðilar ákveðins sjálfstæðis umfram hefðbundna ríkisaðila í A1-hluta og eru undanþegnir ýmsum öðrum ákvæðum laganna, s.s. varðandi framsetningu í fjárlögum, lánareglur, framkvæmd fjárlaga o.fl., en þess í stað gilda ákvæði líkt og gilda nú um B- og C-hluta aðila.

Ríkisaðili	Flokkun
Byggðastofnun .....	A-2
Húsnæðissjóður .....	A-2
ÍL-sjóður .....	A-2
Menntasjóður námsmanna .....	A-2
Náttúruhamfaratrygging Íslands .....	A-2
Betri samgöngur ohf. ....	A-3
Eignahlutir ehf. ....	A-3
Fasteignir Háskóla Íslands ehf. ....	A-3
Fjárföng ehf. ....	A-3
Harpa ohf. ....	A-3
Landskerfi bókasafna .....	A-3
Leigufélagið Bríet ehf. ....	A-3
Lindarhvoll ehf. ....	A-3
Neyðarlínan ohf. ....	A-3
Nýr landspítali ohf. ....	A-3
Rannsókn- og háskólanet Ísl. ....	A-3
Ríkisútvarpið ohf. ....	A-3
Sítus ehf. ....	A-3
Tæknigarður ehf. ....	A-3
Tæknisetur ehf. ....	A-3
Vísindagarðar HÍ ehf. ....	A-3
Vísindagarðurinn ehf. ....	A-3
Þróunarfélag Kefl.flugv.ehf. ....	A-3
Öryggisfjarskipti ehf. ....	A-3
Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins .....	B
Happdrætti Háskóla Íslands .....	B
Hvanneyrarbúið ehf. ....	B
Íslenskar orkurannsóknir .....	B
Vigdísarholt ehf. ....	B
Farice ehf. ....	C
Isavia ohf. ....	C
Íslandspóstur ohf. ....	C
Landsvirkjun .....	C
Matís ohf. ....	C
Orkubú Vestfjarða ohf. ....	C
Rarik ohf. ....	C

Almennt leiddi breytt flokkun í fjárlögum 2022 til þess að aðilar sem fram að þeim tíma höfðu verið færðir í B-hluta færðust í A2-hluta og þeir sem höfðu verið í C-hluta færðust í A3-hluta. Á þessu voru þó örfáar undantekningar þar sem flokkun nokkurra aðila hafði ekki verið sem skyldi. Orkusjóður og Bjargráðasjóður höfðu verið flokkaðir sem B-hluta aðilar en eru nú taldir með A1-hluta, Náttúruhamfaratryggingar Íslands voru í

C-hluta en eru nú í A2-hluta og þá mun Hugverkasjóður Íslands sem var í C-hluta flokkast með öðrum eignum í ríkisreikningi.

Í yfirlitinu hér að framan má sjá með hvaða hætti fyrirtæki og sjóðir ríkisins eru nú flokkaðir á grundvelli 50. gr. laga um opinber fjármál. Líkt og áður hefur komið fram framan þá ná fjármálareglur laga um opinber fjármál yfir A1-hluta ríkisins og A-hluta sveitarfélaga. Fjármálastefna og fjármálaáætlun taka á hinn bóginn einnig tillit til umfangs opinberra fyrirtækja sem nú falla ýmist undir A3-, B- og C-hluta ríkissjóðs. Í þeirri umfjöllun er þó einungis horft til áhrifa framleiðslufyrirtækja en umfang fyrirtækja sem teljast til fjármálastofnana s.s. innlánsstofnana og útlánasjóða er ekki meðtalið.

### **Samstæðuyfirlit A-hluta ríkissjóðs í heild**

Fjárreiður allra A-hluta aðila verða eftirleiðis birtar í samstæðuyfirliti fyrir ríkið í heild í fjárlögum og ríkisreikningi. Samstæðuyfirlitið sýnir yfirlit yfir rekstur A1-, A2- og A3-hluta ríkissjóðs þar sem tekið hefur verið tillit til innbyrðis viðskipta. Til innbyrðis viðskipta teljast m.a. framlög úr A1-hluta til reksturs aðila í A2- og A3-hluta. Slík framlög eru skráð sem gjöld hjá A1-hluta en tekjur hjá A2- og A3-hluta. Til innbyrðis viðskipta teljast einnig vaxtagreiðslur til A1-hluta vegna veittra lána til aðila í A2- og A3-hluta. Þegar leiðrétt er fyrir innbyrðis viðskiptum er tekju- og gjaldahlið samstæðunnar lækkuð í jöfnum hlutum og er leiðréttingin því hlutlaus gagnvart afkomunni. Þannig verður samstæðuyfirlit A-hluta ríkissjóðs í heild að fullu samanburðarhæfur við framsetningu þjóðhagsreikninga.

ma.kr.	2022	2023	2024	2025	2026	2027
<b>I. Áætluð afkoma A2- og A3-hluta ríkissjóðs</b>						
Frumtekjur .....	22	24	25	26	27	29
Frumgjöld .....	19	20	21	22	23	24
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
Vaxtatekjur .....	66	57	48	48	49	51
Vaxtagjöld .....	77	71	62	60	60	59
<b>Fjármagnsjöfnuður .....</b>	<b>-11</b>	<b>-14</b>	<b>-14</b>	<b>-13</b>	<b>-11</b>	<b>-9</b>
Heildartekjur .....	89	81	73	74	76	79
Heildargjöld .....	96	91	83	82	83	84
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>-7</b>	<b>-10</b>	<b>-10</b>	<b>-9</b>	<b>-7</b>	<b>-4</b>
<b>II. Innbyrðis færslur gagnvart A1-hluta ríkissjóðs</b>						
Frumtekjur .....	-14	-15	-16	-17	-18	-19
Frumgjöld .....	-14	-15	-16	-17	-18	-19
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Vaxtatekjur .....	-13	-13	-12	-13	-14	-15
Vaxtagjöld .....	-13	-13	-12	-13	-14	-15
<b>Fjármagnsjöfnuður .....</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Heildartekjur .....	-27	-28	-29	-30	-32	-34
Heildargjöld .....	-27	-28	-29	-30	-32	-34
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>III. Áhrif á samstæðuyfirlit A-hluta ríkissjóðs í heild</b>						
Frumtekjur .....	8	8	9	9	10	10
Frumgjöld .....	4	5	5	5	5	5
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
Vaxtatekjur .....	53	45	36	35	35	36
Vaxtagjöld .....	64	58	49	47	46	44
<b>Fjármagnsjöfnuður .....</b>	<b>-11</b>	<b>-14</b>	<b>-14</b>	<b>-13</b>	<b>-11</b>	<b>-9</b>
Heildartekjur .....	61	53	44	44	44	46
Heildargjöld .....	68	63	54	52	51	50
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>-7</b>	<b>-10</b>	<b>-10</b>	<b>-9</b>	<b>-7</b>	<b>-4</b>



Taflan hér að framan sýnir áætlaða afkomu A2- og A3-hluta aðila á tímabili fjármálaáætlunar ásamt mati á umfang innbyrðis viðskipta þeirra gagnvart A1-hluta ríkissjóðs og þar með áhrif þeirra á samstæðuyfirlit A-hluta ríkissjóðs í heild. Samstæðuyfirlit A-hluta ríkissjóðs í heild er svo að finna í töflu 11 í töfluviðauka.

### Samanburður á fjárheimildum ríkissjóðs til fjárfestinga og fjármagnstílfærslna og fjárfestingu skv. Þjóðhagsreikningum

Nokkur munur er á fjárfestingu samkvæmt útgjaldarömmum ráðuneytanna og þeirri fjárfestingu sem birtist sem fjárfesting ríkissjóðs í þjóðhagsreikningum. Í fjárlögum eru veittar heimildir til fjárfestingar annars vegar í formi fjárfestingarheimilda sem eru eignfærðar hjá ríkissjóði í ríkisreikningi. Hins vegar eru veittar fjárheimildir vegna fjármagnstílfærslna sem er fjárfesting sem ríkið stuðlar að en eignfærast ekki hjá ríkinu og telst því ekki til fjárfestingar ríkisins skv. GFS-staðlinum. Það á t.d. við um framlög í Ofanflóðasjóð sem eignfærast hjá sveitarfélögum og framlög í hina ýmsu sjóði sem er úthlutað til almennings og fyrirtækja. Framlög til rannsókna og þróunar, sem flokkast sem fjármagnstílfærslur í fjárlögum, eru því dregin frá í framsetningu fjárfestingar í rekstraryfirliti ríkissjóðs skv. GFS-staðlinum. Á móti vegur að hlutfall launa og annarra gjalda hjá ríkisaðilum innan A1-hluta ríkissjóðs er skilgreint sem fjárfesting ríkisins skv. GFS vegna þess að hluti af vinnu opinberra starfsmanna fer í að gera hugverk og kerfi sem teljast til fjárfestingar. Í útgjaldarömmum teljast framlög til skógræktar og landgræðslu til reksturs en skv. GFS-staðlinum er slíkt fært sem fjárfesting.

Af ofangreindum ástæðum er nokkur munur á fjárfestingu í útgjaldarömmum málefna sviða í fjármálaáætlun og fjárlögum annars vegar og fjárfestingu ríkissjóðs í þjóðhagsreikningum hins vegar. Í meðfylgjandi töflu er mismunur milli þessara tveggja aðferða rakinn í grófum dráttum út frá þeim tölum sem birtar eru í áætluninni.

ma.kr.	2023	2024	2025	2026	2027
Fjárheimildir til fjárfestinga og fjármagnstílfærslna	107,5	103,3	106,3	109,0	109,0
<b>GFS aðlaganir</b>	<b>-15,7</b>	<b>-10,2</b>	<b>-9,4</b>	<b>-8,9</b>	<b>-8,9</b>
R&Þ: tílfærslur til aðila utan A-hluta .....	-24,9	-25,2	-26,1	-27,4	-28,8
R&Þ: Ríkisaðilar innan A-hluta .....	18,8	19,8	20,8	21,8	22,8
Fjármagnstílfærslur sem eignfærast ekki hjá A-hluta .....	-9,5	-8,5	-8,5	-8,2	-8,0
Skógrækt og landgræðsla .....	3,6	3,7	3,7	3,7	3,8
Sala fastafjármuna .....	-1,0	-1,1	-1,2	-1,3	-1,4
Annað .....	-2,7	1,1	1,9	2,5	2,7
<b>Samtals fjárfesting A-hluta ríkissjóðs (GFS) .....</b>	<b>91,8</b>	<b>93,1</b>	<b>96,9</b>	<b>100,1</b>	<b>100,1</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>2,4</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>	<b>2,3</b>	<b>2,2</b>

## Viðauki 2

### Viðmið og forsendur útgjaldaáætlunar ríkissjóðs (A1-hluta)

Í þessum kafla er farið yfir helstu forsendur og viðmið útgjaldaáætlunar ríkissjóðs fyrir árin 2023–2027. Áætlunin byggist á gildandi fjárlögum og greiningu á breytingum á helstu útgjaldaskuldbindingum málefnasviða ráðuneyta, s.s. hvað varðar reiknaða og kerfislæga útgjaldaþætti. Hún inniheldur einnig aukin framlög vegna ýmissa áherslumála ríkisstjórnarinnar sem og breytingar vegna framlaga sem veitt hafa verið til tímabundinna verkefna og falla niður á tímabilinu. Þá byggist áætlunin einnig á tilteknum forsendum um launa- og verðlagsbreytingar og spá Hagstofu Íslands um efnahagshorfur frá mars 2022, forsendum um magnbreytingar í umfangi ríkisstarfseminnar og forsendum um aðhaldsmarkmið.

Í meðfylgjandi töflum eru helstu forsendur og viðmið útgjaldaáætlunarinnar birtar og er þeim skipt upp í þrjá hluta. Í fyrsta lagi er yfirlit yfir launa- og verðlagsforsendur og forsendur um hagrænar breytingar. Í öðru lagi eru birtar forsendur um vöxt útgjaldaahlíðar 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, s.s. almannatryggingar, búvörusamningar og óreglulegir liðir á borð við lífeyrisskuldbindingar.

Launa- og verðlagsforsendur og forsendur um hagrænar breytingar	
Vísitala neysluverðs	Spáin gerir ráð fyrir að verðbólga verði 3,5% á árinu 2023, 2,6% á árinu 2024 og 2,5% á ári eftir það.
Laun opinberra starfsmanna	Launastefna áætlunarinnar gengur út frá því að launabætur í launa- og verðlagsútreikningi verði í samræmi við kjarasamninga árið 2022. Gert er ráð fyrir að almenn launahækkun ríkisstarfsmanna verði 3,9% það ár. Frá og með árinu 2023 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.
Atvinnuleysi	Útgjöld atvinnuleysistrygginga þróast miðað við spá Hagstofu Íslands um skráð atvinnuleysi hjá Vinnumálastofnun yfir tímabilið en gert er ráð fyrir að atvinnuleysi verði 4,1% árið 2023 og 4,0% árið 2024 en á bilinu 3,8–3,9% 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 í kringum rúmlega 5 ma.kr. á ári eða um 26 ma.kr. uppsafnaðri hækkun á árinu 2027.

<b>Almennt aðhaldsmarkmið útgjaldahlíðar ríkissjóðs</b>	
<b>Aðhalds- markmið</b>	Gengið er út frá því að aðhaldsmarkmiðið verði hluti af útgjaldaramma málefnasviða og að ráðuneyti ákvarði hvernig 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 2 ma.kr. lækkun á útgjaldavexti að nafnvirði á fyrsta ári tímabilsins eða sem svarar til 0,2% af veltu frumgjalda ársins 2023 skv. GFS-staðli. Gert er ráð fyrir að uppsöfnuð lækkun á útgjaldavexti ríkissjóðs nemi tæpum 12 ma.kr. í lok tímabilsins.
	Gerð er 1% almenn aðhaldskrafa (utan undanskilinna liða) en engin aðhaldskrafa er gerð á heilbrigðis- og öldrunarstofnanir, skóla, dómstóla, bótakerfi og sjúkratryggingar.
	<b>Útgjaldaráðstafanir 2024–2027.</b> Til viðbótar almennri aðhaldskröfu er gert ráð fyrir 4,5 ma.kr. óútfærðum ráðstöfunum árlega á tímabilinu 2024–2027. Gert er ráð fyrir að sú ráðstöfun verði endurskoðuð árlega í ljósi óvissu um efnahagsþróun.

Viðauki  
**Töfluviðauki**

**Efnisyfirlit**

1. Rekstraryfirlit fyrir hið opinbera.....	158
2. Rekstraryfirlit ríkissjóðs (A1-hluta).....	159
3. Skipting tekna ríkissjóðs (A1-hluta).....	160
4. Skipting útgjalda ríkissjóðs (A1-hluta).....	161
5. Útgjaldarammar ríkissjóðs (A1-hluta) eftir málefnasviðum.....	162
6. Áætluð rekstrar- og tilfærsluútgjöld í útgjaldarömmum málefnasviða.....	163
7. Áætluð framlög til fjárfestinga í útgjaldarömmum málefnasviða.....	164
8. Eignir og skuldir ríkissjóðs (A1-hluta).....	165
9 Sjóðstreymi ríkissjóðs (A1-hluta).....	166
10. Rekstraryfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga.....	167
11. Samstæðuyfirlit A-hluta ríkissjóðs í heild.....	168
12. Þjóðhagsspa 2022–2027.....	169

Tafla 1

Rekstraryfirlit fyrir hið opinbera<sup>1</sup>

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	brb. 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>1.250,7</b>	<b>1.430,4</b>	<b>1.544,8</b>	<b>1.641,2</b>	<b>1.738,0</b>	<b>1.823,3</b>	<b>1.906,3</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>1.018,9</b>	<b>1.149,7</b>	<b>1.252,5</b>	<b>1.334,6</b>	<b>1.413,7</b>	<b>1.481,5</b>	<b>1.550,0</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	553,1	639,2	696,8	735,7	777,0	815,4	853,6
Skattar á launagreiðslur og vinnuafll .....	9,0	10,1	10,9	11,5	12,1	12,6	13,1
Eignarskattar .....	68,7	79,8	85,9	90,5	94,7	99,0	103,1
Skattar á vöru og þjónustu .....	370,2	402,2	439,3	476,3	508,3	532,0	556,7
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .....	4,3	3,8	4,0	4,2	4,5	4,7	4,9
Aðrir skattar .....	13,6	14,6	15,6	16,4	17,1	17,8	18,6
<b>Tryggingagjöld .....</b>	<b>98,4</b>	<b>115,6</b>	<b>123,3</b>	<b>130,1</b>	<b>136,6</b>	<b>143,2</b>	<b>149,2</b>
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>3,4</b>	<b>3,9</b>	<b>4,1</b>	<b>4,2</b>	<b>4,2</b>	<b>4,5</b>	<b>4,6</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>130,0</b>	<b>161,1</b>	<b>165,0</b>	<b>167,8</b>	<b>174,5</b>	<b>180,6</b>	<b>184,5</b>
Eignatekjur .....	47,2	78,0	76,4	76,5	80,5	83,4	84,0
þ.a. vaxtatekjur .....	10,5	17,0	18,0	18,0	19,0	20,0	20,7
þ.a. arðgreiðslur .....	21,4	39,8	35,1	33,7	35,4	36,0	35,1
Sala á vöru og þjónustu .....	71,5	75,5	79,9	83,1	85,6	88,5	91,6
Ýmsar tekjur og óskilgreindar tekjur .....	11,3	7,6	8,7	8,2	8,4	8,7	8,9
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>4,5</b>	<b>9,0</b>	<b>13,5</b>	<b>18,0</b>
<b>Heildargjöld .....</b>	<b>1.533,5</b>	<b>1.613,6</b>	<b>1.670,1</b>	<b>1.728,0</b>	<b>1.799,7</b>	<b>1.868,2</b>	<b>1.940,0</b>
<b>Rekstrarútgjöld .....</b>	<b>1.475,0</b>	<b>1.550,9</b>	<b>1.607,9</b>	<b>1.667,1</b>	<b>1.737,0</b>	<b>1.807,8</b>	<b>1.883,1</b>
Laun .....	508,8	532,3	560,8	583,5	610,7	637,5	665,4
Kaup á vöru og þjónustu .....	367,6	398,7	427,2	449,8	464,8	481,3	500,5
Afskriftir .....	76,1	77,3	79,7	81,7	83,6	85,5	87,5
Vaxtagjöld .....	72,7	97,3	88,8	90,5	95,3	100,4	105,5
Framleiðslustyrkir .....	49,6	66,6	59,4	61,3	63,4	65,9	68,5
Fjárframlög .....	7,7	11,9	14,9	13,9	14,5	15,4	16,3
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	304,6	284,4	289,7	301,4	315,4	330,6	345,6
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	87,8	82,5	87,4	85,1	89,3	91,3	93,8
<b>Fastafjárútgjöld .....</b>	<b>58,5</b>	<b>62,7</b>	<b>62,2</b>	<b>65,3</b>	<b>71,7</b>	<b>74,0</b>	<b>74,9</b>
Fjárfesting í eignislegum eignum .....	134,6	140,0	141,9	147,0	155,3	159,5	162,4
Afskriftir (-) .....	-76,1	-77,3	-79,7	-81,7	-83,6	-85,5	-87,5
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-4,5</b>	<b>-9,0</b>	<b>-13,5</b>	<b>-18,0</b>
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>-220,6</b>	<b>-103,0</b>	<b>-54,5</b>	<b>-14,3</b>	<b>14,5</b>	<b>35,4</b>	<b>51,1</b>
<b>Vaxtajöfnuður .....</b>	<b>-62,2</b>	<b>-80,3</b>	<b>-70,8</b>	<b>-72,5</b>	<b>-76,3</b>	<b>-80,4</b>	<b>-84,8</b>
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>-282,8</b>	<b>-183,3</b>	<b>-125,3</b>	<b>-86,7</b>	<b>-61,7</b>	<b>-44,9</b>	<b>-33,7</b>
<i>% af VLF</i>							
Frumtekjur .....	38,4	39,2	39,9	40,3	40,6	40,7	40,6
Frumgjöld .....	45,2	42,1	41,3	40,6	40,3	39,9	39,5
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>-6,8</b>	<b>-2,9</b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,3</b>	<b>0,8</b>	<b>1,1</b>
Vaxtatekjur .....	0,3	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,4
Vaxtagjöld .....	2,2	2,7	2,3	2,2	2,3	2,3	2,3
<b>Vaxtajöfnuður .....</b>	<b>-1,9</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,8</b>
Heildartekjur .....	38,7	39,7	40,3	40,7	41,1	41,2	41,1
Heildargjöld .....	47,4	44,8	43,6	42,9	42,5	42,2	41,8
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>-8,7</b>	<b>-5,1</b>	<b>-3,3</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,7</b>

<sup>1</sup> A1-hluti ríkissjóðs og A-hluti sveitarfélaga.

Tafla 2

## Rekstraryfirlit ríkissjóðs (A1-hluta)

Þjóðhagsgrunnur <sup>1</sup> , ma.kr.	brb.	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
<b>Heildartekjur</b> .....	<b>859,1</b>	<b>999,8</b>	<b>1.084,9</b>	<b>1.156,6</b>	<b>1.230,3</b>	<b>1.291,0</b>	<b>1.350,2</b>
<b>Skatttekjur</b> .....	<b>675,6</b>	<b>774,6</b>	<b>851,2</b>	<b>911,1</b>	<b>969,2</b>	<b>1.014,7</b>	<b>1.061,7</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	281,3	341,8	380,2	401,0	424,3	444,3	464,8
Skattar á launagreiðslur og vinnuafli .....	9,0	10,1	10,9	11,5	12,1	12,6	13,1
Eignarskattar .....	9,6	11,7	9,9	10,3	10,5	10,9	11,2
Skattar á vöru og þjónustu .....	357,8	392,6	430,6	467,7	500,7	524,4	549,1
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .....	4,3	3,8	4,0	4,2	4,5	4,7	4,9
Aðrir skattar .....	13,6	14,6	15,6	16,4	17,1	17,8	18,6
<b>Tryggingagjöld</b> .....	<b>98,4</b>	<b>115,6</b>	<b>123,3</b>	<b>130,1</b>	<b>136,6</b>	<b>143,2</b>	<b>149,2</b>
<b>Fjárframlög</b> .....	<b>6,3</b>	<b>6,1</b>	<b>6,5</b>	<b>6,7</b>	<b>6,9</b>	<b>7,3</b>	<b>7,5</b>
<b>Aðrar tekjur</b> .....	<b>78,8</b>	<b>103,5</b>	<b>103,9</b>	<b>104,2</b>	<b>108,6</b>	<b>112,3</b>	<b>113,8</b>
Eignatekjur .....	32,9	62,1	59,2	58,5	61,7	63,8	63,6
þ.a. vaxtatekjur .....	8,1	14,7	15,7	15,7	16,7	17,7	18,4
þ.a. arðgreiðslur .....	16,9	39,8	35,1	33,7	35,4	36,0	35,1
Sala á vöru og þjónustu .....	35,8	35,1	37,4	38,9	40,0	41,4	42,9
Ýmsar aðrar tekjur .....	10,1	6,3	7,3	6,8	6,9	7,1	7,3
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif</b> .....	-	-	-	<b>4,5</b>	<b>9,0</b>	<b>13,5</b>	<b>18,0</b>
<b>Heildargjöld</b> .....	<b>1.121,0</b>	<b>1.157,5</b>	<b>1.196,2</b>	<b>1.232,2</b>	<b>1.280,5</b>	<b>1.328,1</b>	<b>1.375,9</b>
<b>Rekstrarútgjöld</b> .....	<b>1.087,3</b>	<b>1.124,6</b>	<b>1.162,1</b>	<b>1.202,9</b>	<b>1.253,3</b>	<b>1.303,7</b>	<b>1.357,6</b>
Laun .....	245,9	254,6	270,5	281,3	294,8	307,4	320,5
Kaup á vöru og þjónustu .....	162,9	177,6	191,8	202,6	208,3	215,0	223,2
Afskriftir .....	55,5	55,9	57,8	59,3	60,8	62,3	63,9
Vaxtagjöld <sup>2</sup> .....	61,6	85,5	76,4	77,4	81,4	85,9	90,4
þ.a. reiknaðir vextir lífeyrisskuldb. ....	15,1	15,1	15,0	14,8	14,5	14,2	13,8
Framleiðslustyrkir .....	44,5	61,0	53,4	55,1	56,9	59,0	61,3
Fjárframlög .....	423,1	404,2	421,6	439,6	460,1	481,9	504,3
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	24,4	23,4	24,6	24,9	25,2	25,5	25,9
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	69,3	62,4	66,0	62,7	65,8	66,7	68,1
<b>Fastafjárútgjöld</b> .....	<b>33,7</b>	<b>32,9</b>	<b>34,1</b>	<b>33,8</b>	<b>36,2</b>	<b>37,9</b>	<b>36,3</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	89,2	88,8	91,9	93,1	97,0	100,2	100,2
Afskriftir (-) .....	-55,5	-55,9	-57,8	-59,3	-60,8	-62,3	-63,9
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif</b> .....	-	-	-	<b>-4,5</b>	<b>-9,0</b>	<b>-13,5</b>	<b>-18,0</b>
<b>Frumjöfnuður</b> .....	<b>-208,4</b>	<b>-86,9</b>	<b>-50,6</b>	<b>-13,9</b>	<b>14,5</b>	<b>31,1</b>	<b>46,3</b>
<b>Vaxtajöfnuður</b> .....	<b>-53,5</b>	<b>-70,8</b>	<b>-60,7</b>	<b>-61,7</b>	<b>-64,7</b>	<b>-68,2</b>	<b>-72,0</b>
<b>Heildarjöfnuður</b> .....	<b>-261,9</b>	<b>-157,7</b>	<b>-111,3</b>	<b>-75,6</b>	<b>-50,2</b>	<b>-37,1</b>	<b>-25,7</b>
<i>% af VLF</i>							
Frumtekjur .....	26,3	27,3	27,9	28,3	28,7	28,8	28,7
Frumgjöld .....	32,8	29,7	29,2	28,7	28,3	28,0	27,7
<b>Frumjöfnuður</b> .....	<b>-6,4</b>	<b>-2,4</b>	<b>-1,3</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,7</b>	<b>1,0</b>
Vaxtatekjur .....	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Vaxtagjöld <sup>3</sup> .....	1,9	2,4	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9
<b>Vaxtajöfnuður</b> .....	<b>-1,7</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,6</b>
Heildartekjur .....	26,6	27,7	28,3	28,7	29,1	29,2	29,1
Heildargjöld .....	34,7	32,1	31,2	30,6	30,3	30,0	29,6
<b>Heildarjöfnuður</b> .....	<b>-8,1</b>	<b>-4,4</b>	<b>-2,9</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,6</b>

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Til vaxtagjalda teljast reiknuð vaxtagjöld vegna ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga en þau eru áætluð 15,1 ma.kr. í áætlun ársins 2022.

Tafla 3

## Skipting tekna ríkissjóðs (A1-hluta)

Þjóðhagsgrunnur <sup>1</sup> , ma.kr.	brb. 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>859,1</b>	<b>999,8</b>	<b>1.084,9</b>	<b>1.156,6</b>	<b>1.230,3</b>	<b>1.291,0</b>	<b>1.350,2</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>675,6</b>	<b>774,6</b>	<b>851,2</b>	<b>911,1</b>	<b>969,2</b>	<b>1.014,7</b>	<b>1.061,7</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	281,3	341,8	380,2	401,0	424,3	444,3	464,8
Skattar á launagreiðslur og vinnuafl .....	9,0	10,1	10,9	11,5	12,1	12,6	13,1
Eignarskattar .....	9,6	11,7	9,9	10,3	10,5	10,9	11,2
Skattar á vöru og þjónustu .....	357,8	392,6	430,6	467,7	500,7	524,4	549,1
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .....	4,3	3,8	4,0	4,2	4,5	4,7	4,9
Aðrir skattar .....	13,6	14,6	15,6	16,4	17,1	17,8	18,6
<b>Tryggingagjöld .....</b>	<b>98,4</b>	<b>115,6</b>	<b>123,3</b>	<b>130,1</b>	<b>136,6</b>	<b>143,2</b>	<b>149,2</b>
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>6,3</b>	<b>6,1</b>	<b>6,5</b>	<b>6,7</b>	<b>6,9</b>	<b>7,3</b>	<b>7,5</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>78,8</b>	<b>103,5</b>	<b>103,9</b>	<b>104,2</b>	<b>108,6</b>	<b>112,3</b>	<b>113,8</b>
Eignatekjur .....	32,9	62,1	59,2	58,5	61,7	63,8	63,6
þ.a. vaxtatekjur .....	8,1	14,7	15,7	15,7	16,7	17,7	18,4
þ.a. arðgreiðslur .....	16,9	39,8	35,1	33,7	35,4	36,0	35,1
Sala á vöru og þjónustu .....	35,8	35,1	37,4	38,9	40,0	41,4	42,9
Ýmsar aðrar tekjur .....	10,1	6,3	7,3	6,8	6,9	7,1	7,3
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>4,5</b>	<b>9,0</b>	<b>13,5</b>	<b>18,0</b>
<i>% af VLF</i>							
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>26,6</b>	<b>27,7</b>	<b>28,3</b>	<b>28,7</b>	<b>29,1</b>	<b>29,2</b>	<b>29,1</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>20,9</b>	<b>21,5</b>	<b>22,2</b>	<b>22,6</b>	<b>22,9</b>	<b>22,9</b>	<b>22,9</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	8,7	9,5	9,9	10,0	10,0	10,0	10,0
Skattar á launagreiðslur og vinnuafl .....	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Eignarskattar .....	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
Skattar á vöru og þjónustu .....	11,1	10,9	11,2	11,6	11,8	11,8	11,8
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .....	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Aðrir skattar .....	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
<b>Tryggingagjöld .....</b>	<b>3,0</b>	<b>3,2</b>	<b>3,2</b>	<b>3,2</b>	<b>3,2</b>	<b>3,2</b>	<b>3,2</b>
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>2,4</b>	<b>2,9</b>	<b>2,7</b>	<b>2,6</b>	<b>2,6</b>	<b>2,5</b>	<b>2,5</b>
Eignatekjur .....	1,0	1,7	1,5	1,5	1,5	1,4	1,4
þ.a. vaxtatekjur .....	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
þ.a. arðgreiðslur .....	0,5	1,1	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8
Sala á vöru og þjónustu .....	1,1	1,0	1,0	1,0	0,9	0,9	0,9
Ýmsar aðrar tekjur .....	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>

<sup>1</sup> 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 ríkissjóðs (A1-hluta)

Þjóðhagsgrunnur <sup>1</sup> , ma.kr.	brb. 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>Heildargjöld</b> .....	<b>1.121,0</b>	<b>1.157,5</b>	<b>1.196,2</b>	<b>1.232,2</b>	<b>1.280,5</b>	<b>1.328,1</b>	<b>1.375,9</b>
<b>Rekstrarútgjöld</b> .....	<b>1.087,3</b>	<b>1.124,6</b>	<b>1.162,1</b>	<b>1.202,9</b>	<b>1.253,3</b>	<b>1.303,7</b>	<b>1.357,6</b>
Laun .....	245,9	254,6	270,5	281,3	294,8	307,4	320,5
Kaup á vöru og þjónustu .....	162,9	177,6	191,8	202,6	208,3	215,0	223,2
Afskriftir .....	55,5	55,9	57,8	59,3	60,8	62,3	63,9
Vaxtagjöld <sup>2</sup> .....	61,6	85,5	76,4	77,4	81,4	85,9	90,4
þ.a. reiknaðir vextir lífeyrisskuldbindinga .....	15,1	15,1	15,0	14,8	14,5	14,2	13,8
Framleiðslustyrkir .....	44,5	61,0	53,4	55,1	56,9	59,0	61,3
Fjárframlög .....	423,1	404,2	421,6	439,6	460,1	481,9	504,3
Til erlendra stjórnvalda .....	7,7	11,9	14,9	13,9	14,5	15,4	16,3
Til almannatrygginga .....	377,8	350,2	361,5	378,0	395,5	414,3	433,6
Til sveitarfélaga .....	37,6	42,1	45,2	47,7	50,1	52,2	54,4
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	24,4	23,4	24,6	24,9	25,2	25,5	25,9
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	69,3	62,4	66,0	62,7	65,8	66,7	68,1
<b>Fastafjárútgjöld</b> .....	<b>33,7</b>	<b>32,9</b>	<b>34,1</b>	<b>33,8</b>	<b>36,2</b>	<b>37,9</b>	<b>36,3</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	89,2	88,8	91,9	93,1	97,0	100,2	100,2
Afskriftir (-) .....	-55,5	-55,9	-57,8	-59,3	-60,8	-62,3	-63,9
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif</b> .....	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-4,5</b>	<b>-9,0</b>	<b>-13,5</b>	<b>-18,0</b>

% af VLF

<b>Heildargjöld</b> .....	<b>34,7</b>	<b>32,1</b>	<b>31,2</b>	<b>30,6</b>	<b>30,3</b>	<b>30,0</b>	<b>29,6</b>
<b>Rekstrarútgjöld</b> .....	<b>33,6</b>	<b>31,2</b>	<b>30,3</b>	<b>29,9</b>	<b>29,6</b>	<b>29,4</b>	<b>29,2</b>
Laun .....	7,6	7,1	7,1	7,0	7,0	6,9	6,9
Kaup á vöru og þjónustu .....	5,0	4,9	5,0	5,0	4,9	4,9	4,8
Afskriftir .....	1,7	1,6	1,5	1,5	1,4	1,4	1,4
Vaxtagjöld .....	1,9	2,4	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9
þ.a. reiknaðir vextir lífeyrisskuldbindinga .....	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3
Framleiðslustyrkir .....	1,4	1,7	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3
Fjárframlög .....	13,1	11,2	11,0	10,9	10,9	10,9	10,9
Til erlendra stjórnvalda .....	0,2	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4
Til almannatrygginga .....	11,7	9,7	9,4	9,4	9,3	9,4	9,3
Til sveitarfélaga .....	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	2,1	1,7	1,7	1,6	1,6	1,5	1,5
<b>Fastafjárútgjöld</b> .....	<b>1,0</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	2,8	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2,2
Afskriftir (-) .....	-1,7	-1,6	-1,5	-1,5	-1,4	-1,4	-1,4
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif</b> .....	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,4</b>

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Til vaxtagjalda teljast reiknuð vaxtagjöld vegna ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga en þau eru áætluð 15,1 ma.kr. árið 2022.

Tafla 5 Útgjaldarammar ríkissjóðs (A1-hluta) eftir málefna sviðum<sup>1</sup>

Rekstrarnumur, m.kr. á verðlagi 2022	Fjárlög 2022 <sup>2</sup>	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
01 Alþingi og eftirlitstofnanir þess .....	7.318	6.800	6.097	6.203	5.912	5.527
02 Dómstólar .....	3.685	3.657	3.657	3.657	3.657	3.657
03 Æðsta stjórnysla .....	3.547	2.987	2.791	2.588	2.456	2.438
04 Utanríkisráð .....	13.962	15.797	13.541	13.653	13.474	13.412
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla .....	39.412	41.426	41.889	42.549	42.364	42.167
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár .....	4.164	4.033	3.845	3.805	3.785	3.746
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar .....	29.117	28.430	28.658	29.454	30.633	31.999
08 Sveitarfélög og byggðamál .....	3.804	3.352	3.267	3.237	3.207	3.177
09 Almanna- og réttaröryggi .....	34.939	35.106	36.277	37.760	35.996	36.362
10 Rétt, einstaki, trúmál og stjórnysla dómsmála .....	17.901	17.426	17.752	17.440	16.956	16.774
11 Samgöngu- og fjarskiptamál .....	51.434	51.659	46.954	45.441	45.182	44.213
12 Landúnaður .....	20.009	19.275	19.118	19.000	18.988	18.965
13 Sjávarútvegur og fiskeldi .....	8.847	6.824	6.573	6.489	6.403	6.353
14 Ferðabjónusta .....	2.279	2.256	2.033	2.012	1.990	1.969
15 Orkumál .....	6.195	6.089	6.096	5.845	5.823	5.802
16 Markaðsférlit og neytendamál .....	3.172	3.261	3.509	3.592	3.677	3.766
17 Umhverfismál .....	24.971	27.444	27.146	27.131	26.740	26.947
18 Menning, listir, íþróttir og eskuljósmál .....	19.492	19.443	18.332	18.376	17.993	17.925
19 Fjölmötlun .....	5.563	5.839	6.104	6.329	6.554	6.779
20 Framhaldsskólastig .....	40.584	40.590	39.969	39.929	39.889	39.848
21 Háskólastig .....	57.662	60.166	60.394	61.794	61.884	60.037
22 Önnur skólastig og stjórnysla mennta- og barnamála .....	4.778	5.047	5.007	4.941	4.842	4.793
23 Sjúkrahúsþjónusta .....	137.688	141.447	147.358	150.379	154.029	144.680
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa .....	66.897	70.536	71.035	72.942	73.964	74.996
25 Hjúkrunar- og endurhæfingjarþjónusta .....	71.359	72.906	70.178	69.382	69.595	70.337
26 Lyf og lækingavörur .....	31.280	32.606	33.294	33.945	34.609	35.287
27 Örotka og málefni fatlaðs fólks .....	88.935	90.104	92.349	94.677	97.038	99.453
28 Málefni aldraðra .....	100.985	103.996	107.096	110.289	113.578	116.965
29 Fjölskyldumál .....	51.778	54.734	54.847	54.880	54.915	54.953
30 Vinnuarkaður og atvinnuleysi .....	9.092	7.983	7.977	7.972	7.967	7.963
31 Húsnæðis- og skipulagsmál .....	16.271	14.889	14.911	14.935	14.961	14.989
32 Lýðheilsa og stjórnysla velferðarmála .....	11.863	10.540	10.165	10.130	10.093	10.050
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar .....	-	-	-	-	-	-
34 Almennur varasiðbur og sértekar fjáráðstafnir .....	17.473	20.497	25.994	29.191	32.088	44.985
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna .....	10.247	11.517	12.412	13.105	13.798	14.513
<b>Samtals .....</b>	<b>1.016.701</b>	<b>1.038.656</b>	<b>1.046.623</b>	<b>1.063.051</b>	<b>1.075.037</b>	<b>1.085.825</b>

<sup>1</sup> Útgjöldin eru hér sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningsskiptaáði í samræmi við framsetningu fjárhæmilda í fjárlögum. Í rekstraryfirliti á ætluinni eru útgjöldin hins vegar sett fram samkvæmt staðli Alþjóðgjaldeyrissjóðsins um framsetningu opinberra fjármála (GFS). Um muninn á framsetningu úrfalda samkvæmt þessu stöðlum er fjallað í greinargerð áætlunarnnar.

<sup>2</sup> Fjárlög ársins 2022 að teknu tilliti til breytingu í frumvarpi til fjárukaála 2022 vegna breyttrar skipanar Stjórnarráðsins.

Tafla 6 Áætluð rekstrar- og tilfærsluútgjöld í útgjaldarömmum málefna sviða<sup>1</sup>

Rekstrargrunnur, m.kr. á verðlagi 2022	Fjárlög 2022 <sup>2</sup>	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
01 Alþingi og efrittisstofnir þess	5.658	5.661	5.644	5.750	5.460	5.424
02 Dómstólar	3.614	3.585	3.585	3.585	3.585	3.585
03 Æðsta stjórnýsla	2.479	2.439	2.412	2.395	2.378	2.360
04 Utanríkisráðgjöld	13.657	15.494	13.242	13.357	13.181	13.123
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	36.318	38.362	38.855	39.545	39.391	39.224
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár	4.065	3.935	3.748	3.709	3.690	3.652
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	3.099	3.605	3.548	3.547	3.530	3.531
08 Sværtarfélag og bygðamál	3.804	3.352	3.267	3.237	3.207	3.177
09 Almanna- og réttarýggi	32.402	32.563	32.171	31.748	31.451	31.152
10 Rétt, einstakl., trúmál og stjórnsýsla dómsmála	17.817	17.351	17.678	17.366	16.883	16.701
11 Sangöngu- og fjarskiptamál	19.338	19.689	19.444	19.477	19.265	19.070
12 Landúnaður	19.973	19.240	19.083	18.966	18.953	18.931
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	6.221	6.205	5.960	5.883	5.803	5.760
14 Ferðþjónusta	1.674	1.657	1.440	1.425	1.410	1.395
15 Orkumál	6.116	6.011	6.018	5.768	5.748	5.727
16 Markaðsfirilit og neytendamál	3.166	3.255	3.503	3.586	3.672	3.760
17 Umhverfismál	21.242	23.828	23.416	23.517	23.636	23.753
18 Menning, listir, íþróta- og æskulýðsmál	18.216	18.645	17.542	17.594	17.219	17.160
19 Fjölmjóðun	5.562	5.838	6.103	6.328	6.553	6.778
20 Framhaldsskólastig	39.825	39.837	39.222	39.188	39.154	39.119
21 Háskólastig	56.115	57.827	58.059	58.517	58.799	58.751
22 Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og barnamála	4.767	5.036	4.996	4.930	4.831	4.782
23 Sjúkrahúsþjónusta	118.584	119.812	122.258	124.706	126.356	128.007
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	65.838	69.028	70.877	72.784	73.806	74.838
25 Hjúkrunar- og endurhæfingþjónusta	63.810	65.608	68.037	67.742	67.955	68.696
26 Lyf og lækningavörur	31.280	32.606	33.294	33.945	34.609	35.287
27 Örorða og málefni fatlaðs fólks	88.934	90.103	92.348	94.677	97.037	99.452
28 Málefni aldraðra	100.985	103.996	107.096	110.289	113.578	116.965
29 Fjölskyldumál	51.544	54.502	54.617	54.653	54.690	54.730
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	9.068	7.960	7.954	7.950	7.945	7.941
31 Húsnæðis- og skipulagsmál	12.379	12.997	13.019	13.043	13.069	13.097
32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála	11.814	10.491	10.116	10.082	10.046	10.003
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	17.229	19.265	22.464	24.463	25.462	26.461
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	10.247	11.517	12.412	13.105	13.798	14.513
<b>Samtals</b>	<b>906.840</b>	<b>931.298</b>	<b>943.430</b>	<b>956.856</b>	<b>966.146</b>	<b>976.904</b>

<sup>1</sup> Útgjöldin eru hér sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningsklassaðli í samræmi við framsetningu fjárhæmilda í fjárlögum. Í rekstraryfirliti í ætluninni eru útgjöldin hins vegar sett fram samkvæmt staðli. Alþjóðgjaldrýssjóðsins um framsetningu opinberra fjármála (GFS). Um muninn á framsetningu útgjalda samkvæmt þessu stöðlum er fjallað í greinargerð áætlunarinnar.

<sup>2</sup> Fjárlög ársins 2022 að teknu tilliti til breytingu í frunvarpi til fjárukalaga 2022 vegna breyttrar skipanar. Sjórnarráðsins.

**Tafla 7** Áætluoð framlög til fjárfestinga í útgjaldaröðnum málefna sviða<sup>1</sup>

Rekstrargrunnur, m.kr. á verðlagi 2021	Fjárlög 2022 <sup>2</sup>	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess .....	1.659	1.138	453	453	452	104
02 Dómstólar .....	72	72	72	72	72	72
03 Eðsta stjórnsýsla .....	1.068	548	379	194	78	78
04 Utanríkisráðuneytið .....	305	302	299	296	293	290
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla .....	3.094	3.064	3.034	3.004	2.973	2.942
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár .....	99	98	97	96	95	94
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar .....	26.018	24.825	25.110	25.907	27.102	28.469
09 Almanna- og réttaröryggi .....	2.537	2.542	4.107	6.012	4.545	5.210
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnsýsla dómsmála .....	84	75	74	74	73	72
11 Samgöngu- og fjarskiptamál .....	32.096	31.970	27.510	25.964	25.917	25.143
12 Landbúnaður .....	36	35	35	35	34	34
13 Sjávarútvegur og fiskeldi .....	2.625	619	613	607	600	594
14 Ferðþjónusta .....	605	599	593	587	580	574
15 Orkuskipti .....	79	78	77	77	76	75
16 Markaðseftirlit og neytendamál .....	6	6	6	6	6	6
17 Umhverfismál .....	3.728	3.616	3.730	3.614	3.104	3.194
18 Menning, listir, iþróttir og æskulýðsmál .....	1.276	798	790	782	773	765
19 Fjölmisli .....	1	1	1	1	1	1
20 Framhaldsskólastig .....	759	753	747	741	735	729
21 Háskólastig .....	1.547	2.338	2.335	3.277	3.085	1.286
22 Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og barnamála .....	11	11	11	11	11	11
23 Sjúkrahúsþjónusta .....	19.105	21.635	25.100	25.674	27.674	16.674
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa .....	1.058	1.508	158	158	158	158
25 Hjúkrunar- og endurhæfingjarþjónusta .....	7.548	7.298	2.141	1.641	1.641	1.641
27 Örorða og málefni fatlaðs fólks .....	1	1	1	1	1	1
29 Fjölskyldumál .....	234	232	230	227	225	222
30 Vinnuarkaður og atvinnuleysi .....	23	23	23	23	22	22
31 Húsnæðis- og skipulagsmál .....	3.892	1.892	1.892	1.892	1.892	1.892
32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála .....	49	49	48	48	47	47
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir .....	244	1.232	3.530	4.728	6.626	18.524
<b>Samtals .....</b>	<b>109.861</b>	<b>107.358</b>	<b>103.194</b>	<b>106.195</b>	<b>108.891</b>	<b>108.922</b>

<sup>1</sup> Útgjöldin eru á verðlagi ársins 2022 og eru hér sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningskilastaði (IPSAS) og er í samræmi við framsetningu fjárheimilda eins og þau birtast í fjárlögum. Fjárestreymisfrétt ríkissjóðs er hins vegar sett fram samkvæmt staðli Alþjóðgjaldveirissjóðsins um framsetningu opinberra fjármála (GFS). Um muninn á framsetningu útgjalda samkvæmt stöðlunum er fjallað í greinargerð áætlunarinnar.

Vakin er athugið á því að áætluoð framlög til fjárfestinga hér eru annars vegar fjármagnstilfærslur og hins vegar heimildir í formi fjárfestingarframlaga. Fjárfestingarframlög í útgjaldaröðnum málefna sviða eru ekki gjaldfærð í ríkisreikningi heldur verða þau eignafærð og afskrifuð yfir líffítta viðkomandi eigna.

<sup>2</sup> Fjárlög ársins 2022 að teknu tilliti til breytingu í frumvarpi til fjárfestingaframlaga 2022 vegna breyttrar skipunar Stjórnarráðsins.

Eignir og skuldir ríkissjóðs (A1-hluta)

Tafla 8

	Aætlun 2021	Aætlun 2022	Aætlun 2023	Aætlun 2024	Aætlun 2025	Aætlun 2026	Aætlun 2027
Stóðtölur í m.kr. á verðlagi í lok hvers árs (áætlun)							
<b>Skuldir ríkissjóðs</b> .....	<b>1.461.822</b>	<b>1.549.016</b>	<b>1.639.304</b>	<b>1.768.947</b>	<b>1.875.006</b>	<b>1.961.425</b>	<b>2.041.857</b>
Ríkisbréf, ríkisvixlar og spariskirteini .....	1.096.422	1.205.707	1.295.978	1.423.646	1.529.424	1.614.413	1.693.639
Erlend lán .....	344.100	321.159	319.843	319.954	320.090	320.041	320.041
Áfallnir ógjaldfallnir vextir .....	21.300	22.150	23.483	25.347	25.493	26.970	28.177
<b>Kröfur ríkissjóðs</b> .....	<b>135.670</b>	<b>176.510</b>	<b>201.533</b>	<b>223.349</b>	<b>241.602</b>	<b>262.560</b>	<b>278.262</b>
Veitt lán .....	62.167	98.603	124.784	149.330	173.164	195.782	216.857
Viðskiptareikningur, nettó .....	73.503	77.906	76.749	74.019	68.438	66.778	61.405
<b>Hreinar lántökur ríkissjóðs</b> .....	<b>1.326.152</b>	<b>1.372.506</b>	<b>1.437.771</b>	<b>1.545.598</b>	<b>1.633.404</b>	<b>1.698.865</b>	<b>1.763.595</b>
Handbært fé vegna gjaldeyrisvaraförða .....	310.028	260.500	260.500	260.500	260.500	260.500	260.500
Handbært fé, annað, nettó .....	56.468	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000
<b>Hrein staða ríkissjóðs</b> .....	<b>-959.656</b>	<b>-1.072.006</b>	<b>-1.137.271</b>	<b>-1.245.098</b>	<b>-1.332.904</b>	<b>-1.398.365</b>	<b>-1.463.095</b>
Hlutfé, eignarhlutir, stofnfé og stöðugleikaframlög .....	852.311	777.829	703.541	704.347	705.053	705.659	706.165
<b>Hrein staða ríkissjóðs að teknu tilliti til eigna</b> .....	<b>-107.345</b>	<b>-294.177</b>	<b>-433.730</b>	<b>-540.751</b>	<b>-627.851</b>	<b>-692.706</b>	<b>-756.930</b>
<b>Skuldir ríkissjóðs m.v. skuldareglu</b> .....	<b>1.074.025</b>	<b>1.226.366</b>	<b>1.315.321</b>	<b>1.443.100</b>	<b>1.549.014</b>	<b>1.633.954</b>	<b>1.713.180</b>
<i>hlutfáll af VLF (%)</i>							
<b>Skuldir ríkissjóðs</b> .....	<b>45,2</b>	<b>43,0</b>	<b>42,8</b>	<b>43,9</b>	<b>44,3</b>	<b>44,3</b>	<b>44,0</b>
<b>Kröfur ríkissjóðs</b> .....	<b>4,2</b>	<b>4,9</b>	<b>5,3</b>	<b>5,5</b>	<b>5,7</b>	<b>5,9</b>	<b>6,0</b>
<b>Hrein staða ríkissjóðs að teknu tilliti til eigna</b> .....	<b>-3,3</b>	<b>-8,2</b>	<b>-11,3</b>	<b>-13,4</b>	<b>-14,8</b>	<b>-15,6</b>	<b>-16,3</b>
<b>Skuldir ríkissjóðs m.v. skuldareglu</b> .....	<b>33,2</b>	<b>34,0</b>	<b>34,3</b>	<b>35,8</b>	<b>36,6</b>	<b>36,9</b>	<b>36,9</b>

Tafla 9

## Sjóðstreymi ríkissjóðs (A1-hluta)

Greiðslugrunnur, ma.kr.	Fjárlög 2022	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>Handbært fé frá rekstri<sup>1</sup> .....</b>	<b>-150,5</b>	<b>-119,4</b>	<b>-76,2</b>	<b>-43,2</b>	<b>-21,4</b>	<b>-4,6</b>	<b>1,2</b>
<i><b>Fjárfestingarhreyfingar</b></i>							
Fjárfesting .....	-71,4	-71,1	-73,1	-73,3	-76,2	-78,4	-77,4
Sala eigna .....	75,7	75,7	75,7	0,8	0,9	1,0	1,1
Veitt löng lán .....	-29,3	-36,3	-29,5	-30,2	-31,3	-30,8	-30,8
Innheimtar afborganir af veittum lánum .....	4,8	3,8	7,1	9,2	11,7	13,1	14,8
Mótttekinn arður .....	31,8	39,8	35,1	33,7	35,4	36,0	35,1
Fyrirframgreiðsla til LSR .....	-8,0	-8,0	-8,0	-8,0	-8,0	-8,0	-8,0
Eiginfjárframlög og hlutabréfakaup .....	-1,2	-1,2	-1,4	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6
<b>Fjárfestingarhreyfingar samtals .....</b>	<b>2,3</b>	<b>2,8</b>	<b>5,9</b>	<b>-69,4</b>	<b>-69,1</b>	<b>-68,7</b>	<b>-66,9</b>
<b>Hreinn lánsfjárfjöfnuður .....</b>	<b>-148,2</b>	<b>-116,6</b>	<b>-70,3</b>	<b>-112,5</b>	<b>-90,5</b>	<b>-73,3</b>	<b>-65,7</b>
<i><b>Fjármögnunarhreyfingar</b></i>							
Tekin langtímalán .....	320,8	251,1	151,5	229,8	194,0	226,6	91,1
Afborganir af teknum lánnum .....	-184,0	-183,4	-81,2	-117,3	-103,5	-153,3	-25,4
<b>Fjármögnunarhreyfingar samtals .....</b>	<b>136,7</b>	<b>67,7</b>	<b>70,3</b>	<b>112,5</b>	<b>90,5</b>	<b>73,3</b>	<b>65,7</b>
<b>Breyting á handbæru fé .....</b>	<b>-11,5</b>	<b>-48,9</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

<sup>1</sup> 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

## Rekstraryfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	brb. 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>431,1</b>	<b>470,9</b>	<b>503,3</b>	<b>530,4</b>	<b>555,9</b>	<b>582,6</b>	<b>608,6</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>343,2</b>	<b>375,1</b>	<b>401,3</b>	<b>423,5</b>	<b>444,5</b>	<b>466,8</b>	<b>488,3</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	271,8	297,4	316,6	334,7	352,7	371,1	388,8
Eignarskattar .....	59,1	68,1	76,0	80,2	84,2	88,1	91,9
Skattar á vöru og þjónustu .....	12,3	9,6	8,7	8,6	7,6	7,6	7,6
<b>Tryggingagjöld .....</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>38,4</b>	<b>42,1</b>	<b>45,2</b>	<b>47,7</b>	<b>50,1</b>	<b>52,2</b>	<b>54,4</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>49,5</b>	<b>53,6</b>	<b>56,9</b>	<b>59,2</b>	<b>61,4</b>	<b>63,6</b>	<b>65,9</b>
Eignatekjur .....	14,3	15,9	17,2	18,0	18,8	19,6	20,4
þ.a. vaxtatekjur .....	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
Sala á vöru og þjónustu .....	34,0	36,4	38,3	39,8	41,1	42,4	43,9
Ýmsar aðrar tekjur .....	1,2	1,3	1,4	1,4	1,5	1,6	1,6
<b>Heildargjöld .....</b>	<b>461,3</b>	<b>496,5</b>	<b>517,3</b>	<b>541,6</b>	<b>567,5</b>	<b>590,4</b>	<b>616,6</b>
<b>Rekstrarútgjöld .....</b>	<b>437,2</b>	<b>466,6</b>	<b>489,2</b>	<b>510,1</b>	<b>532,0</b>	<b>554,3</b>	<b>578,0</b>
Laun .....	225,5	239,1	249,3	259,6	271,3	283,6	296,4
Kaup á vöru og þjónustu .....	142,1	152,9	161,7	169,4	176,5	183,7	191,5
Afskriftir .....	20,6	21,4	21,9	22,4	22,8	23,2	23,6
Vaxtagjöld .....	10,8	11,7	12,3	13,0	13,8	14,4	15,0
Framleiðslustyrkir .....	5,0	5,5	5,9	6,1	6,4	6,8	7,1
Fjárframlög .....	2,0	2,2	2,4	2,5	2,7	2,8	2,9
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	13,4	14,2	14,7	15,1	15,4	15,8	16,2
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög ..	17,8	19,7	21,0	22,0	23,1	24,2	25,3
<b>Fastafjárútgjöld .....</b>	<b>24,1</b>	<b>29,8</b>	<b>28,1</b>	<b>31,5</b>	<b>35,5</b>	<b>36,1</b>	<b>38,6</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	44,7	51,2	50,0	53,9	58,3	59,3	62,2
Afskriftir (-) .....	-20,6	-21,4	-21,9	-22,4	-22,8	-23,2	-23,6
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>-21,7</b>	<b>-16,2</b>	<b>-4,0</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,1</b>	<b>4,3</b>	<b>4,8</b>
<b>Vaxtajöfnuður .....</b>	<b>-8,5</b>	<b>-9,4</b>	<b>-10,0</b>	<b>-10,7</b>	<b>-11,5</b>	<b>-12,1</b>	<b>-12,7</b>
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>-30,2</b>	<b>-25,6</b>	<b>-14,0</b>	<b>-11,2</b>	<b>-11,6</b>	<b>-7,8</b>	<b>-7,9</b>
<i>% af VLF</i>							
Frumtekjur .....	13,3	13,0	13,1	13,1	13,1	13,1	13,1
Frumgjöld .....	13,9	13,5	13,2	13,1	13,1	13,0	13,0
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
Vaxtatekjur .....	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Vaxtagjöld .....	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
<b>Vaxtajöfnuður .....</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,3</b>
Heildartekjur .....	13,3	13,1	13,1	13,2	13,1	13,2	13,1
Heildargjöld .....	14,3	13,8	13,5	13,4	13,4	13,3	13,3
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>-0,9</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,2</b>



Tafla 11

Samstæðuyfirlit A-hluta ríkissjóðs í heild<sup>1</sup>

Þjóðhagsgrunnur <sup>2</sup> , ma.kr.	brb. 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>911,6</b>	<b>1.061,0</b>	<b>1.137,8</b>	<b>1.201,1</b>	<b>1.274,0</b>	<b>1.335,3</b>	<b>1.396,0</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>675,6</b>	<b>774,6</b>	<b>851,2</b>	<b>911,1</b>	<b>969,2</b>	<b>1.014,7</b>	<b>1.061,7</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	281,3	341,8	380,2	401,0	424,3	444,3	464,8
Skattar á launagreiðslur og vinnuafll .....	9,0	10,1	10,9	11,5	12,1	12,6	13,1
Eignarskattar .....	9,6	11,7	9,9	10,3	10,5	10,9	11,2
Skattar á vöru og þjónustu .....	357,8	392,6	430,6	467,7	500,7	524,4	549,1
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .....	4,3	3,8	4,0	4,2	4,5	4,7	4,9
Aðrir skattar .....	13,6	14,6	15,6	16,4	17,1	17,8	18,6
<b>Tryggingagjöld .....</b>	<b>98,4</b>	<b>115,6</b>	<b>123,3</b>	<b>130,1</b>	<b>136,6</b>	<b>143,2</b>	<b>149,2</b>
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>5,8</b>	<b>6,1</b>	<b>6,5</b>	<b>6,7</b>	<b>6,9</b>	<b>7,3</b>	<b>7,5</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>131,8</b>	<b>164,7</b>	<b>156,8</b>	<b>148,7</b>	<b>152,3</b>	<b>156,6</b>	<b>159,6</b>
Eignatekjur .....	79,1	115,5	103,8	94,3	96,2	98,5	99,4
þ.a. vaxtatekjur .....	54,3	68,1	60,3	51,5	51,2	52,4	54,2
þ.a. arðgreiðslur .....	16,9	39,8	35,1	33,7	35,4	36,0	35,1
Sala á vöru og þjónustu .....	38,3	39,2	41,8	43,5	44,9	46,5	48,2
Ýmsar aðrar tekjur .....	14,4	10,0	11,2	10,9	11,2	11,6	12,0
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>4,5</b>	<b>9,0</b>	<b>13,5</b>	<b>18,0</b>
<b>Heildargjöld .....</b>	<b>1.177,6</b>	<b>1.225,8</b>	<b>1.259,2</b>	<b>1.286,5</b>	<b>1.332,9</b>	<b>1.379,3</b>	<b>1.425,8</b>
<b>Rekstrarútgjöld .....</b>	<b>1.143,9</b>	<b>1.192,0</b>	<b>1.224,1</b>	<b>1.256,2</b>	<b>1.304,7</b>	<b>1.353,9</b>	<b>1.406,4</b>
Laun .....	248,1	260,0	276,3	287,3	301,1	314,0	327,4
Kaup á vöru og þjónustu .....	163,9	182,9	197,5	208,5	214,5	221,5	230,0
Afskriftir .....	55,5	55,9	57,8	59,3	60,8	62,3	63,9
Vaxtagjöld <sup>3</sup> .....	121,2	149,5	134,7	126,9	128,7	131,9	134,9
Framleiðslustyrkir .....	44,5	61,2	53,6	55,3	57,1	59,2	61,5
Fjárframlög .....	423,1	403,5	420,9	438,8	459,3	481,1	503,4
Félagsslegar tilfærslur til heimila .....	24,4	23,4	24,6	24,9	25,2	25,5	25,9
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	63,2	55,6	58,8	55,2	57,9	58,4	59,4
<b>Fastafjárútgjöld .....</b>	<b>33,7</b>	<b>33,8</b>	<b>35,1</b>	<b>34,8</b>	<b>37,3</b>	<b>39,0</b>	<b>37,4</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	89,2	89,7	92,9	94,1	98,1	101,3	101,3
Afskriftir (-) .....	-55,5	-55,9	-57,8	-59,3	-60,8	-62,3	-63,9
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-4,5</b>	<b>-9,0</b>	<b>-13,5</b>	<b>-18,0</b>
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>-199,1</b>	<b>-83,4</b>	<b>-47,1</b>	<b>-10,1</b>	<b>18,6</b>	<b>35,4</b>	<b>50,9</b>
<b>Vaxtajöfnuður .....</b>	<b>-66,9</b>	<b>-81,4</b>	<b>-74,3</b>	<b>-75,4</b>	<b>-77,5</b>	<b>-79,5</b>	<b>-80,7</b>
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>-266,0</b>	<b>-164,8</b>	<b>-121,4</b>	<b>-85,5</b>	<b>-58,9</b>	<b>-44,1</b>	<b>-29,8</b>
<i>% af VLF</i>							
Frumtekjur .....	26,5	27,5	28,1	28,5	28,9	29,0	28,9
Frumgjöld .....	32,7	29,9	29,4	28,8	28,5	28,2	27,8
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>-6,2</b>	<b>-2,3</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,8</b>	<b>1,1</b>
Vaxtatekjur .....	1,7	1,9	1,6	1,3	1,2	1,2	1,2
Vaxtagjöld <sup>3</sup> .....	3,7	4,1	3,5	3,1	3,0	3,0	2,9
<b>Vaxtajöfnuður .....</b>	<b>-2,1</b>	<b>-2,3</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,7</b>
Heildartekjur .....	28,2	29,4	29,7	29,8	30,1	30,2	30,1
Heildargjöld .....	36,4	34,0	32,9	31,9	31,5	31,1	30,7
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>-8,2</b>	<b>-4,6</b>	<b>-3,2</b>	<b>-2,1</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,0</b>	<b>-0,6</b>

<sup>1</sup> Nánar er fjallað um samstæðuyfirlit A-hluta ríkissjóðs í heild í viðauka 1.<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup> Til vaxtagjalda teljast reiknuð vaxtagjöld vegna ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga en þau eru áætluð 15,1 ma.kr. í áætlun ársins 2022.

Tafla 12

Þjóðhagsspá 2022-2027<sup>1</sup>

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Einkaneysla .....	4,2	3,4	3,0	2,8	2,6	2,5
Samneysla .....	1,1	1,5	1,3	0,8	0,7	0,9
Fjármunamyndun .....	5,0	0,9	1,6	2,7	2,6	2,4
Atvinnuvegafjárfesting .....	6,1	-1,9	2,1	2,2	3,2	2,9
Íbúðarhúsnaði .....	6,8	9,0	3,7	3,4	3,0	3,1
Opinber fjárfesting .....	-1,0	-1,2	-3,4	3,4	-0,1	-0,7
Þjóðarútgjöld .....	3,5	2,3	2,3	2,2	2,1	2,1
Útflutningur .....	16,0	5,8	4,7	3,1	2,5	2,4
Innflutningur .....	12,4	4,9	5,0	2,7	2,4	2,2
Verg landsframleiðsla .....	4,6	2,7	2,2	2,4	2,2	2,2
Vöru- og þjónustujöfnuður % af VLF ...	0,1	0,3	0,5	0,6	0,5	0,6
Viðskiptajöfnuður % af VLF .....	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,1	-0,1
VLF, nafnvirði í ma.kr. ....	3.604	3.831	4.029	4.231	4.429	4.642
Neysliverðsvísitala .....	5,9	3,5	2,6	2,5	2,5	2,5
Atvinnuleysi .....	4,7	4,1	4,0	3,9	3,9	3,8
Laun .....	6,7	4,6	3,6	3,6	3,5	3,5

<sup>1</sup> Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands í mars 2022.



Viðauki  
**Greinargerðir málefnasviða**

**Efnisyfirlit**

<b>Inngangur</b> .....	<b>172</b>
1. Alþingi og eftirlitsstofnanir þess .....	174
2. Dómstólar .....	181
3. Æðsta stjórnarsýsla .....	186
4. Utanríkismál .....	190
5. Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla .....	203
6. Hagskýrslugerð og grunnskrár .....	215
7. Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar .....	220
8. Sveitarfélög og byggðamál .....	228
9. Almanna- og réttaröryggi .....	237
10. Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnarsýsla dómsmála .....	251
11. Samgöngu- og fjarskiptamál .....	264
12. Landbúnaður .....	279
13. Sjávarútvegur og fiskeldi .....	285
14. Ferðaþjónusta .....	291
15. Orkumál .....	297
16. Markaðseftirlit og neytendamál .....	303
17. Umhverfismál .....	309
18. Menning, listir, íþrótta- og æskulýðsmál .....	323
19. Fjölmíðlun .....	334
20. Framhaldsskólastig .....	337
21. Háskólastig .....	344
22. Önnur skólastig og stjórnarsýsla mennta- og barnamála .....	352
23. Sjúkrahúsþjónusta .....	364
24. Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa .....	376
25. Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta .....	389
26. Lyf og lækningarvörur .....	395
27. Örorka og málefni fatlaðs fólks .....	405
28. Málefni aldraðra .....	414
29. Fjölskyldumál .....	419
30. Vinnumarkaður og atvinnuleysi .....	432
31. Húsnæðis- og skipulagsmál .....	439
32. Lýðheilsa og stjórnarsýsla velferðarmála .....	448
33. Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar .....	459
34. Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir .....	464
35. Alþjóðleg þróunarsamvinna .....	467

## Greinargerð ráðuneyta um málefnasvið og málaflokka

Í köflum greinargerðarinnar hér á eftir fer umfjöllun um áherslur og markmið til næstu fimm ára fyrir þau 35 málefnasvið og 105 málaflokka sem fjármálaáætlun tekur til. Um stefnumótun málefnasviða og málaflokka gildir ákvæði 20. gr. laga um opinber fjármál, sem stuðlar að heildstæðri áætlanargerð fyrir tímabil fjármálaáætlunar.

Um framsetningu og framkvæmd stefnumótunar fyrir öll málefnasvið eiga við sömu sjónarmið, þrátt fyrir ólíkt eðli og umfang starfsemi. Í því samhengi skal lögð áhersla á skýrleika, einfaldleika og gegnsæi, sbr. lög um opinber fjármál. Framsetning stefnu málefnasviða og málaflokka er því samræmd og umfjöllun um efnisþætti eðlislík. Slíkt auðveldar yfirsýn og einfaldar samanburð þvert á málefnasvið og málaflokka.

### Uppbygging málefnasviða

- Ábyrgð hlutaðeigandi ráðherra er tilgreind í upphafi málefnasviðs, einnig þar sem málefnasvið skarast við ábyrgðarsvið tveggja eða fleiri ráðherra. Í slíkum tilfellum móta ráðherrar í samráði stefnu með hliðsjón af því stjórnamálefni sem þeim tilheyrir.
- Fjárhagsleg þróun málefnasviðs og viðkomandi málaflokka er birt fyrir tímabilið 2020–2022. Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni milli málefnasviða eða málaflokka.
- Framtíðarsýn fyrir málefnasvið lýsir þeim framförum sem ætlað er að ná til lengri tíma, sem dæmi um aukið virði fyrir samfélagið.
- Meginmarkmið fyrir málefnasvið lýsir tilætluðum áhrifum fyrir samfélagið, sem dæmi um hag fyrir borgara og skattgreiðendur – og styður jafnframt við framtíðarsýn.
- Töluleg umfjöllun dregur fram helstu lykilatriði eða breytingar á fimm ára fjárhagsramma málefnasviðs. Þá eru tilgreindar fjárheimildir málefnasviðsins á tímabili fjármálaáætlunar.
- Helstu áherslur lýsa forgangsmálum á málefnasviðinu á tímabili áætlunarinnar.

### Uppbygging málaflokka

- Verkefnum hvers málaflokks er lýst í byrjun, þ.e. hvaða málefni/verkefni falla þar undir.
- Helstu áskoranir í málaflokkinum eru tíundaðar fyrir tímabil áætlunarinnar og gerð grein fyrir tækifærum til að mæta þessum áskorunum. Lögð er áhersla á að gera grein fyrir áskorunum út frá kynja- og jafnréttissjónarmiðum, sbr. stöðuskýrslu um kortlagningu kynjasjónarmiða. Mörg af þeim tækifærum sem tíunduð eru birtast síðar sem verkefni í greinargerð um viðkomandi málaflokk í fjárlagafrumvarpi fyrir næsta ár.
- Markmið fyrir hvern málaflokk lýsa hreyfingu sem ætlað er að ná fram og styðja við meginmarkmið málefnasviðs. Leitast er við að framsetning markmiða miði að áhrifum fyrir heildina, samfélagið og almenna borgara.
- Mælikvarðar um árangur mæla framgang markmiðs, þ.e. ólíka þætti árangurs, skilvirkni og þjónustu, með hlutlægum hætti. Mælikvörðunum er þannig 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.
- HM-dálkur lýsir tengingu mælikvarða við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna, sbr. umfjöllun hér að aftan.

## Áherslur til grundvallar stefnumótun

Áherslur ríkisstjórnarinnar, sem gerð er grein fyrir í stjórnarsáttmála, eru grundvöllur allrar umfjöllunar um málefanasvið og málaflokka og mótun stefnu fyrir þau. Þannig ættu áherslur í stjórnarsáttmála að endurspeglast í helstu áherslum hvers málefnasviðs, í tækifærum til umbóta og í markmiðum og mælikvörðum hvers málaflokks.

Jafnframt mynda sex velsældaráherslur, sem saman endurspeglar stefnu ríkisstjórnarinnar og horfa til framtíðar á mikilvægum sviðum, grundvöll að umfjöllun á málefnasviðum. Vísanir til einstaka velsældaráherslna er að finna í yfir 30 málefnasviðsstefnum af 35. Nánari grein er gerð fyrir velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar í rammagrein 8 í 4. kafla almennrar greinargerðar.

## Stefna til meðallangs tíma

Stefnumörkun í fjármálaáætlun byggist á hagstjórnarmarkmiðum og stefnumörkun í opinberum fjármálum sem sett voru fram í fjármálastefnu 2022–2026 og samþykkt á Alþingi 24. febrúar sl. Til að ná þeim markmiðum sem sett eru fram í stefnunni er gert ráð fyrir að gripið verði til ráðstafana til að bæta afkomu á síðari hluta tímabilsins áætlunarinnar. Miðað við fyrirliggjandi horfur er umfang slíkra ráðstafana þó langtum minna en gert er ráð fyrir í gildandi fjármálaáætlun. Í áætluninni hefur þeim ráðstöfunum ekki verið dreift niður á einstök málefnasvið að svo stöddu. Þar sem áfram ríkir nokkur óvissa um efnahagsframvindu og framvindu opinberra fjármála er ekki hægt að útiloka að efnahagslegar afleiðingar veirufaraldursins eða áhrif annarra áhættuþátta verði umfangsmeiri en nú er gert ráð fyrir. Það gæti kallað á umfangsmeiri ráðstafanir sem e.t.v. dreifast með öðrum hætti yfir tíma. Á hinn bóginn eins og sýnt er fram í bjartsýnu sviðsmyndinni í áætluninni gæti áframhaldandi bati í hagkerfinu leitt til þess að mögulegt væri að hverfa að fullu frá slíkum ráðstöfunum á tímabilinu en ná á sama tíma markmiði stefnunnar um að stöðva skuldásöfnun fyrir árslok 2026. Slíkar ráðstafanir kunna að hafa áhrif á stefnu einstakra málefnasviða og málaflokka þegar fram í sækir án þess þó að þær muni kollvarpa þeirri stefnu sem hér er kynnt.

## 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.

## 01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnaviði er á ábyrgð forseta Alþingis. Það skiptist í tvo málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnaviðsins í heild á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2022
	2020	2021	
<b>1 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess</b>	<b>6.145</b>	<b>6.961</b>	<b>7.318</b>
01.10 Alþingi	4.988	5.798	6.105
01.20 Eftirlitsstofnanir Alþingis	1.157	1.163	1.213

\* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnaviða eða málaflokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

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

Unnið er að því að bæta starfsumhverfi Alþingis og tryggja þingmönnum góða starfsaðstöðu með byggingu skrifstofu- og fundahúsnæðis á Alþingisreit. Húsnæðið kemur í stað þess dreifða húsnæðis sem Alþingi leigir nú fyrir skrifstofur þingmanna og nefndastarfið í nágrenni þingsins. Það verður til mikilla bóta fyrir störf Alþingis þegar allt húsnæði þess verður í samtengdum byggingum á einum stað, auk þess sem það er hagkvæmara.

Alþingi fer með eftirlit gagnvart framkvæmdarvaldinu og á vegum þess starfa tvær sjálfstæðar stofnanir, umboðsmaður Alþingis og ríkisendurskoðandi. Umboðsmaður Alþingis hefur eftirlit með stjórnýslu 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


Helstu þættir sem hafa áhrif á útgjaldarammann næstu fimm árin eru flutningur aðstöðu fastanefnda Alþingis, þingmanna, þingflokka og hluta af starfsfólki skrifstofunnar í nýtt skrifstofu- og fundahúsnæði á árinu 2023 þegar byggingu þess lýkur. Auk þess verður Norðurlandaráðsþing haldið á Íslandi árið 2024 og gert ráð fyrir alþingiskosningum árið 2025.

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



Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>1 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess</b>	<b>6.800</b>	<b>6.097</b>	<b>6.203</b>	<b>5.912</b>	<b>5.527</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	5.661	5.644	5.750	5.460	5.424
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	1.138	453	453	452	104

## HELSTU ÁHERSLUR 2023–2027



**EFLING  
ALÞINGIS**

**Auka aðgengi  
þingmanna að  
upplýsingum** með  
stafrænum hætti

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

**Vönduð lagasetning**  
með endurskoðun  
verkferla

### 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 stjórnáslu 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 fjölþætta 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 og rekstri Skólaþings (kennsluvers Alþingis). Einnig hefur skrifstofan á hendi ýmis föst verkefni sem tengjast Alþingi, m.a. rekstur Jónshúss í Kaupmannahöfn, auk þess að hafa á hendi ýmis tímabundin verkefni í tilefni af sérstökum viðburðum. Þegar Alþingi tekur ákvörðun um skipun rannsóknarnefnda samkvæmt lögum nr. 68/2011 kemur það jafnframt í hlut skrifstofu þingsins að hafa á hendi umsýslu í tengslum við starfsemi rannsóknarnefndanna.

#### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Helstu áskoranir skrifstofu Alþingis snúa að því að bæta enn frekar þjónustu við þingmenn, með því að efla upplýsinga- og gagnakerfin, ná markmiðum um betri vinnutíma (styttri vinnuviku) og ná fram hagræðingu í rekstri fasteigna.

Á síðasta kjörtímabili var aukin áhersla lögð á að styrkja Alþingi og bæta almennt sérfræðipjónustu við þingmenn sem og vinna að starfrænum lausnum. Svonefnd *þingmannagátt* er í vinnslu en hún er hluti af þróun stafrænnar þjónustu fyrir þingmenn þar sem öll gögn sem tengjast þingstörfum þeirra eru á einum stað. Endurgerð þingmálakerfisins er langt komin og mun, þegar verkið verður fullklárað, skipta sköpum við vinnslu ýmissa verkefna við vinnslu þingmála og þingfunda. Þá er unnið að umbótum verkferla við

lagasetningu til að auka gæði lagasetningarinnar. Nauðsynlegt er að bæta aðgengi og aðstöðu þingmanna í þingsal með endurhönnun á salnum og tæknilegum þáttum hans og er samkeppni þar að lútandi í undirbúningi. Í tengslum við styttingu vinnuvikunnar og betri vinnutíma er markvisst unnið að endurskoðun á verkferlum í anda straumlínustjórnunar. Áfram er lögð rík áhersla á gæði og verkferlar lagasetningar eru til sérstakrar skoðunar.

Unnið er að því að auka fræðslustarf Alþingis, einkum meðal ungs fólks, enda mikilvægt að efla lýðræðisvitund fólks og fræða almenning um þá stofnun sem er grundvöllur íslensks lýðræðisskipulags. Til að sýna samfélagsábyrgð og stefna að kolefnishlutleysi er Alþingi m.a. búið að taka öll *Grænu skrefin* og sérsníðuð lausn fyrir ferðakerfið gerir mögulegt að setja inn kolefnisspor hvernar ferðar sem farin er til útlanda á vegum þingsins.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið Alþingis snúa að því að bæta aðgengi þingmanna að upplýsingum með smíði þingmannagáttar og að bæta enn frekar gæði og öryggi þingfundakerfa með endurnýjun þeirra.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Bæta aðgengi þingmanna að upplýsingum og utanumhaldi sinna gagna með stafrænum hætti	9	Þingmannagátt	Í vinnslu	Verklok	Lokið
Bæta gæði og öryggi upplýsingakerfa á Alþingi	9	Endurnýjun þingmálakerfa, 4 kerfi	3 kerfi	4 kerfi	Lokið

## 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 stjórnslu og fjárreiðum hins opinbera.

### Umboðsmaður Alþingis

#### Verkefni

Umboðsmaður hefur eftirlit með stjórnslu ríkis og sveitarfélaga í umboði Alþingis. Stærsti þáttur reglulegrar starfsemi umboðsmanns felst í því að taka við kvörtunum frá borgurum og láta uppi álit sitt um hvort athafnir stjórnvalda brjóti í bága við lög eða séu andstæðar vönduðum stjórnsluháttum. Umboðsmaður getur þó einnig 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-eftirliti samkvæmt samningi Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum o.fl., sem beinist að stofnunum og heimilum þar sem frelsissviptir einstaklingar dveljast. Að síðustu er umboðsmanni falið að gæta þess að stjórnslan fari fram í samræmi við siðareglur settar á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands og laga um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Í gildandi fjármálaáætlun var miðað við að á árinu 2019 yrði fjöldi kvartana 411 og 460 á árinu 2021. Árið 2020 bárust hins vegar 540 kvartanir og 570 á árinu 2021 og verður því að gera ráð fyrir að kvörtunum muni áfram fjölga á næstu árum. Leitað hefur verið leiða til þess að létta á málsmeðferðinni, bæði til þess að viðhalda viðhlítandi málhraða, en einnig til þess að skapa embættinu svigrúm til annarra verkefna, s.s. frumkvæðismála og OPCAT-eftirlits. Einn þáttur í þessu er undirbúningur að rafrænni móttöku kvartana og samskipta en einnig hefur verið unnið að sveigjanlegra skipuriti og auknu flæði milli starfsmanna við verkefni.

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. Slík heimild er m.a. mikilvæg með hliðsjón af því að í sumum málaflokkum er af ýmsum ástæðum ólíklegur en ella að kvartanir, sem tækar eru til efnismeðferðar, berist umboðsmanni. Hér má sem dæmi nefna álitamál tengd COVID-19, ýmsum réttindum geðfatlaðra, rafrænni stjórnsýslu og einveruherbergjum í grunnskólum. Eðli málsins samkvæmt fer svigrúm embættisins til að sinna frumkvæðismálum að verulegu leyti eftir því hvort nægilegur mannaflí sé til að afgreiða kvartanir innan hæfilegs tíma.

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 hefur verið sinnt af einum eða tveimur starfsmönnum undir umsjón skrifstofustjóra frumkvæðiseiningar embættisins en einnig koma að eftirlitinu aðrir starfsmenn, svo og utanaðkomandi sérfræðingar sem verktakar. Miðað er við að árlega séu slíkar heimsóknir að lágmarki þrjár til fjórar og hefur það markmið náðst þrátt fyrir takmarkaðan mannafla og erfíðleika samfara COVID-19. Komið hefur í ljós að fjöldi og fjölbreytileiki þeirra stofnana sem hér um ræðir er mun meiri en gengið var út frá í upphafi en jafnframt liggur fyrir að eftirlitið hefur skilað umtalsverðum árangri í formi umbóta hjá þeim stofnunum sem í hlut eiga, setningar stjórnvaldsfyrirmæla og jafnframt í undirbúningi að lagasetningu. Komið hefur fram vilji Alþingis til að efla OPCAT-eftirlitið og er á þeim grundvelli stefnt að því að fjölga heimsóknum/skýrslum úr fjórum í sex og þá þannig að leitast sé við að könnun beinist að mismunandi tegundum stofnana. Rætt hefur verið um að embættið taki að sér á þessum grundvelli eftirlit með flutningi brottvísaðra manna samkvæmt lögum um útlendinga. Þar sem sú vinna er enn á hugmyndastigi er ekki gert ráð fyrir þessari mögulegu viðbótarstarfsemi hér.

Veigamikill þáttur í starfi skrifstofu umboðsmanns hefur jafnan einnig verið að svara fyrirspurnum og leiðbeina borgurunum í samskiptum þeirra við stjórnvöld og um möguleika til að leggja fram kvartanir. Þessum fyrirspurnum hefur fjölgað það sem af er á árinu 2021 og þær hafa í auknum mæli snúist um álitaefni tengd ráðstöfunum og afleiðingum af COVID-19.

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 leysi úr þeim kvörtunum sem berast frá borgurunum af vandvirkni innan hæfilegs tíma.
2. Að umboðsmaður geti sinnt hæfilegum fjölda af frumkvæðis- og vettvangsathugunum.
3. Að umboðsmaður geti sinnt verkefnum á sviði svonefnds OPCAT-eftirlits í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar.

4. Að upplýsingagjöf á vefsíðu embættisins um úrlausnir og störf umboðsmanns sé viðhaldið.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
	16.6	Innkomnar	570	600	620
Að UA leysi úr kvörtunum innan hæfilegs tíma	16.6	Afgreiddar	593	600	620
	16.6	Afgreiddar innan þriggja mánaða	88%	90%	90%
Að UA geti sinnt hæfilegum fjölda frumkvæðisathugana	16	Nýjar frumkvæðisathuganir	10	15	20
		Heimsóknir	3	6	6
Að UA geti sinnt OPCAT-eftirliti	16	Skýrslur	4	6	6
Að viðhaldið verði upplýsingagjöf um störf UA	16.1	Fjöldi reifana, álita og bréfa	517	550	600

## Ríkisendurskoðun

### Verkefni

Ríkisendurskoðandi starfar á vegum Alþingis og er trúnaðarmaður þess samkvæmt lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga nr. 46/2016. Skrifstofa ríkisendurskoðanda nefnist Ríkisendurskoðun. Hlutverk stofnunarinnar er að hafa eftirlit með rekstri og fjármálum ríkisins og 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 undanförunum árum unnið markvisst að breytingum á skipulagi embættisins og starfsháttum. Nýrri stefnumótun var ýtt úr vör, ýmsir starfshættir hafa verið endurmetnir, verkferlar endurskoðaðir og breytingar gerðar á stjórnsýsluúttektum og framsetningu þeirra. Leiðbeiningastarf við ríkisaðila hefur verið formfest, stofnað hefur verið nýtt svið sem sinnir eftirliti með tekjum ríkisins, hvatt er kerfisbundið til stafrænnar stjórnsýslu og leitast er við að auka skilvirkni og hagkvæmni við meðferð ríkisfjár. Þá hefur verið opnuð ný starfsstöð á Akureyri, sem sinnir fjölbreyttum verkefnum á sviðum fjárhagsendurskoðunar, tekjueftirlits og stjórnsýsluendurskoðunar.

Á undanförunum árum hefur verið gert átak í jafnréttismálum hjá stofnuninni, konum hefur fjölgað í hópi starfsfólks og hlutfall þeirra vaxið í stjórnunarstöðum.

Helstu afurðir Ríkisendurskoðunar eru úttektir í formi skýrslna 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 leggur áherslu 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. Hefur sú stefna verið mörkuð að fylgjast á komandi árum sérstaklega með stjórnsýslu og fjárhag stærri ríkisaðila. Þetta leiðir til þess að úttektir verða færri en þeim mun mikilvægari og árangursríkari fyrir opinber fjármál og stjórnsýslu.

Undanfarin tvö ár hefur fjárhagur ríkissjóðs verið undir auknum þrýstingi vegna áhrifa heimsfaraldurs kórónuveiru með tilheyrandi tekjutapi, útgjaldaauka og skuldsetningu. Þótt þar horfi nú til betri vegar er ljóst að viðkvæmari staða ríkisfjármála kallar í meira mæli á glögga og tímanlega upplýsingagjöf um stöðu og horfur. Fleiri þættir, s.s. breytingar á aldursamsetningu þjóðarinnar, koma til með að valda þrýstingi á ríkisfjármálin og gefa verkefnum Ríkisendurskoðunar aukið vægi á komandi árum er ríkisreksturinn leitar aukinnar hagkvæmni og jafnvægis.

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 halda áfram að bera með sér kostnaðarauka vegna þess að endurskoðun stofnana og ríkisreiknings verður ítarlegri og þar með tímafrekari en áður. Nýju lögín fólu m.a. í sér innleiðingu alþjóðlegra reikningsskilastaðla (IPSAS) fyrir ríkissjóð í heild, auk ýmissa breytinga á reikningsskilum einstakra stofnana. Reikningsskilaráð hefur frestað tímabundið innleiðingu á fimm stöðlum vegna umfangs breytinganna og ýmissa flækjubátta. Ekki liggur fyrir hvenær innleiðingu staðlanna verður að fullu lokið.

Þá hefur A-hluta stofnunum fjölgað sem leiðir til aukins kostnaðar við endurskoðun sem fellur á Ríkisendurskoðun. Í þessu sambandi ber m.a. að horfa til þeirrar breytinga á flokkun ríkisaðila sem varð með fjárlögum fyrir árið 2022. Með skiptingu A-hluta ríkissjóðs í þrennt (A1, A2 og A3) og flutningi ýmissa aðila í A-hlutann, einkum fyrirtækja og sjóða sem áður heyrðu undir B- og C-hluta skv. lögum um opinber fjármál, eykst umfang A-hlutans verulega. Breytt skipting A-hlutans mun hafa áhrif á endurskoðunarstarf embættisins á komandi árum sem mun þá í vaxandi mæli beinast að þeim ríkisaðilum í A-hluta sem máli skipta fyrir ríkisreikning.

### **Markmið og mælikvarðar**

Markmið Ríkisendurskoðunar miða að betri nýtingu ríkisfjármuna og bættri opinberri stjórnsýslu og þjónustu. Fylgni ríkisaðila við tillögur og ábendingar Ríkisendurskoðunar verða til 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 eftirlit með tekjuöflun ríkisins, með rekstrartekjum stofnana og innheimtu opinberra gjalda. Ríkisendurskoðun leggur áherslu á að þessum verkefnum sé ávallt sinnt 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 stjórnsýsla og að efla eftirlit með tekjuöflun ríkisins, rekstrartekjum stofnana og innheimtu opinberra gjalda.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Skýrari ábyrgð í opinberri þjónustu	16.6	Hlutfall ábendinga sem teknar eru til greina	>80%	>80%	>85%
Betri nýting ríkisfjármuna	16.6	Hlutfall ábendinga sem teknar eru til greina	>80%	>80%	>85%
Bætt stjórnsýsla	16.6	Hlutfall ábendinga sem teknar eru til greina	>80%	>80%	>85%
Efla eftirlit með tekjuöflun ríkisins	16.6	Hlutfall ábendinga sem teknar eru til greina	>80%	>80%	>85%

## 02 Dómsstólar

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefнасviði er á ábyrgð dómsmálaráðherra. Það skiptist í fjóra málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2022
	2020	2021	
<b>2 Dómsstólar</b>	<b>3.243</b>	<b>3.480</b>	<b>3.685</b>
02.10 Hæstiréttur	428	458	469
02.20 Héraðsdómsstólar	1.814	1.930	2.067
02.30 Landsréttur	718	742	793
02.40 Dómsstólasýslan	283	351	356

\* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að allir njóti réttaröryggis og grundvallar-mannréttinda á Íslandi.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að aðgangur að dómstólum verði greiður, málsmeðferð réttlát og upplýsingar um starfsemi þeirra aðgengilegar og að þeir njóti trausts í samfélaginu jafnframt sem öryggi almennings, gagna og upplýsinga sé tryggt.


### FJÁRMÖGNUN

Útgjaldarammi málefnasviðsins helst óbreyttur frá fjárlögum 2022 út áætlunartímabilið ef frá er talin niðurfelling 30 m.kr. tímabundins framlags til héraðsdómsstólanna og smávægilegar breytingar á lækkun ferðakostnaðar sem gengur til baka. Áform um stafrænar umbreytingar þurfa að rúmast innan útgjaldaramma málefnasviðsins.

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 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>2 Dómsstólar</b>	<b>3.657</b>	<b>3.657</b>	<b>3.657</b>	<b>3.657</b>	<b>3.657</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	3.585	3.585	3.585	3.585	3.585
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	72	72	72	72	72



**HELSTU ÁHERSLUR 2023–2027**


**Aukin skilvirkni í starfsemi héraðsdómstóla** með áherslu á samvinnu milli umdæma.

**Stafræn málsmeðferð frá innkomu mála** með áherslu á stafrænar birtingar og þinghöld fram að aðalmeðferð.

**02.1–02.4 MÁLAFLOKKAR DÓMSMÁLA****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, héraðsdómstólana átta sem skera úr um réttarágreining á fyrsta dómstigi og Endurupptökudóm sem er sérdómstóll sem sker úr um hvort heimila skuli endurupptöku dómsmála sem dæmd hafa verið í héraði, Landsrétti og Hæstarétti.

Í II. kafla laga um dómstóla er fjallað um hlutverk og verkefni dómstólasýslunnar sem er að annast og vera í fyrirsvari fyrir sameiginlega stjórnýslu 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. Endurupptökudómur hefur aðsetur hjá dómstólasýslunni og nýtur aðstoðar löglærðs starfsmanns hennar og annarrar þjónustu, s.s. skjalavörslu.

**Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta**

Unnið er að stafrænum umbótum í dómskerfinu sem fela í sér tækifæri til að bæta aðgengi borgaranna að dómstólum og upplýsingagjöf til lögmanna, málsaðila, brotaþola og alls almennings. Einnig fela þær í sér tækifæri til að auka skilvirkni í starfsemi dómstólanna og hagkvæmni við meðferð mála og að minnka umhverfisáhrif. Sérstaklega skapast tækifæri til að auka skilvirkni í starfsemi héraðsdómstólanna þar sem aukið svigrúm skapast til samvinnu á milli umdæma. Með því má nýta mannauð þeirra betur og bæta þjónustu. Áhrif stafrænnar málsmeðferðar og þróun stafrænna lausna styðja þannig við velsældaráherslur ríkisstjórnar hvað varðar bætt samskipti við almenning, nýsköpun og kolefnishlutlausu framtíð.

Markmið stafrænna umbóta er að dómskerfið verði einfaldara, notendavænna og skilvirkara en áður, án þess að gæðum og réttaröryggi sé fórnað. Stefnt er að því að hámarka ávinning stafrænnar þróunar fyrir notendur, dómskerfið og samfélagið. Stafræn málsmeðferð kallar á aðlögun réttarfarslöggjafar að breyttri málsmeðferð, nýjar áherslur varðandi mannauð í dómskerfinu með aukna áherslu á lögfræði- og tækniþekkingu hjá starfsfólki og endurskoðun verkferla við rekstur dómsmála. Unnið er að þróun á sérhæfðum hugbúnaði sem styður

stafræna málsmeðferð og rafræn samskipti innan dómsskerfisins við aðrar stofnanir réttarvörslukerfisins, fullnustustofnanir, lögmenn og málsaðila. Tryggja þarf að sá hugbúnaður sem er í þróun styðji við málsmeðferð frá innkomu mála að lyktum þeirra.

Samfélagslegur ávinningur af stafrænni málsmeðferð innan dómsskerfisins er verulegur. Gert er ráð fyrir að gagnaframlagning verði með stafrænum hætti og að gögn flæði í auknum mæli rafrænt á milli dómstiga. Þannig má auka öryggi gagna og upplýsinga og draga úr kostnaði hjá dómstólunum og notendum, bæta skilvirkni og ná fram verulegum umhverfislegum ávinningi vegna mun minni pappírnotkunar. Þá er gert ráð fyrir að upplýsingar um mál verði aðgengilegar notendum í gegnum samskiptagátt. Með því verði aðgangur notenda, s.s. lögmanna, málsaðila og brotþola, að gögnum og upplýsingum um meðferð mála til muna betri en áður. Með stafrænum birtingum stefnu, ákæru, fyrirkalls og ýmissa tilkynninga má einnig ná fram miklum fjárhagslegum sparnaði, einkum hjá notendum, og auk þess betri nýtingu á tíma starfsfólks. Á hinn bóginn má gera ráð fyrir að talsverð vinna færist til dómstólanna með bættu aðgengi að dómstólunum sem leiði til aukins kostnaðar þar. Gert er ráð fyrir að þinghöld, önnur en aðalmeðferð, fari að meginstefnu fram í gegnum fjárfundarbúnað. Þá muni slíkur búnaður í auknum mæli verða nýttur við skýrslutökur. Með því má spara verulegan tíma og fjármuni, einkum hjá notendum, og draga úr umhverfisáhrifum af akstri og flugi í þinghöld. Með stafrænni málsmeðferð á fyrstu stigum dómsmála og notkun fjárfundarbúnaðar á síðari stigum sparast bæði tími og fjármagn og aðgengi að dómstólunum verður betra og síður háð aðstæðum eins og t.d. búsetu. Þannig má tryggja betri þjónustu, bæta jafnræði notenda og draga úr umhverfisáhrifum.

Með þessum stafrænu breytingum má búast við að unnt verði að stytta málsmeðferðartíma og ná fram auknum sveigjanleika á héraðsdómstiginu þar sem auðveldara verður að flytja meðferð og úrlausn dómsmála á milli starfsstöðva innan dómsskerfisins. Með því skapast forsendur til að sameina héraðsdómstólana í einn dómstól sem hefði áfram starfsstöðvar þar sem héraðsdómstólarnir eru nú. Þannig má jafna álagið hjá dómstólunum, nýta mannafla þeirra betur, skapa jafnari tækifæri til starfa óháð ólíkum þörfum og aðstæðum fólks og bæta jafnræði notenda. Með sameiningu héraðsdómstólanna má því styrkja starfsstöðvar á landsbyggðinni og bæta þjónustu dómstólanna við notendur.

Helstu áskoranir og áhættuþættir sem tengjast stafrænum umbótum og haft geta áhrif á hvort sett markmið náist lúta m.a. að óvissuþáttum vegna nauðsynlegra lagabreytinga og þróunar sérhæfðs hugbúnaðar sem hefur þá eiginleika og virkni sem greið stafræn málsmeðferð krefst. Nokkur óvissa er um umfang og kostnað verkefnisins en óhjákvæmilegt er að gera ráð fyrir talsverðum þjónustu- og fjárfestingarkostnaði vegna þessa á næstu árum. Til að draga úr óvissunni þarf að vanda greiningu á þeim kröfum sem hugbúnaður þarf að uppfylla og hvernig standa skuli að innleiðingu hans. Í því sambandi er samvinna á milli ýmissa stofnana í réttarvörslukerfinu og við lögmenn og aðra hagaðila mikilvæg.

Mögulegt er að bætt aðgengi að dómstólunum leiði til aukins málafjölda þar sem borgurunum verður gert auðveldara að bera mál sín undir dómstóla. Með því getur álag á dómstólana aukist sem getur haft áhrif á mannaflaþörf, a.m.k. fyrst um sinn. Einnig þarf að gera ráð fyrir aukinni þörf á tæknifærni hjá starfsmönnum dómstólanna og dómstólasýslunnar á meðan á þróun og innleiðingu stafrænna umbóta stendur og til framtíðar í breyttu umhverfi. Í þessu sambandi þarf að huga að þjálfun starfsmanna og þeim kröfum sem gerðar eru við nýráðningar. Til lengri tíma litið ætti stafræn umbreyting hins vegar ekki að krefjast aukins mannafla hjá dómstólunum miðað við óbreyttan málafjölda.

Innleiðing á stafrænni málsmeðferð felur einnig í sér áskoranir fyrir notendur út frá tæknifærni. Í því sambandi er mikilvægt að tryggja að stafræn málsmeðferð hindri ekki aðgengi þeirra að dómstólum sem af ólíkum ástæðum geta ekki nýtt stafrænar lausnir.

Aukin og bætt upplýsingagjöf til almennings um starfsemi dómstólanna er mikilvægur þáttur í að auka traust til dómskerfisins og stuðla að opinni og betur grundvallaðri umræðu og frekari rannsóknnum. Slíkt styður við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar hvað varðar betri samskipti við almenning. Stefnt er að því að tryggja samræmi í upplýsingagjöf hjá dómskerfinu og að því að auka kynningu á starfsemi dómstóla og bæta skráningu og aðgengi að tölfraediupplýsingum og öðrum gagnlegum upplýsingum um starfsemina og þjónustu þeirra. Þannig er m.a. stefnt að því að safna kyngreindum tölfraediupplýsingum sem geta varpað betra ljósi á stöðu kynjanna í dómsmálum og nýst í rannsóknnum. Þá er stefnt að því að almenningur geti sótt með stafrænum hætti bæði almennar upplýsingar um dómskerfið og sértæk tölfraedigögn eftir málaflokkum.

Húsnæðismál dómstólanna hafa verið til skoðunar. Landsréttur hefur starfað í bráðabirgðahúsnæði frá því að hann tók til starfa árið 2018. Þá er nú unnið að þarfagreiningu fyrir Héraðsdóm Reykjavíkur og Héraðsdóm Reykjaness sem og Héraðsdóm Norðurlands eystra. Einnig liggur fyrir að bæta þarf öryggisaðbúnað í húsnæði Héraðsdóms Vesturlands. Ýmsar áskoranir fylgja breytingum á húsnæði dómstóla vegna sérstakra þarfa dómstólanna, m.a. út frá aðgengi og öryggi. Þannig kann að vera vandkvæðum bundið að finna hentugt húsnæði eða aðlaga núverandi húsnæði að þörfum dómstólanna. Ýmis tækifæri felast á hinn bóginn í umbótum á húsnæði dómstólanna út frá sjónarmiðum um öryggi og aðbúnað notenda og starfsfólks og hagkvæmni húsnæðisins.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
	16.6, 16.3	Málsmeðferðartími (meðaltal) áfrýjaðra einkamála <sup>1</sup> í dögum. <i>Hæstiréttur</i>	200	200	200
		Málsmeðferðartími (meðaltal) áfrýjaðra sakamála <sup>2</sup> í dögum. <i>Hæstiréttur</i>	164	150	150
Réttlát og opinber málsmeðferð	16.6, 16.3	Málsmeðferðartími (meðaltal) áfrýjaðra einkamála <sup>3</sup> í dögum. <i>Landsréttur</i>	351	320	290
		Málsmeðferðartími (meðaltal) áfrýjaðra sakamála <sup>4</sup> í dögum. <i>Landsréttur</i>	254	240	210
	16.6, 16.3	Málsmeðferðartími (meðaltal) munnlega fluttra einkamála <sup>5</sup> í dögum. <i>Héraðsdómstólar</i>	363	300	300
		Málsmeðferðartími (meðaltal) allra ákærumála <sup>6</sup> í dögum. <i>Héraðsdómstólar</i>	139	105	100
Aukin skilvirkni og gæði	16.6,	Hlutfall stafrænna gagna <sup>7</sup>	-	40%	90%
		Hlutfall stafrænna þinghaldna utan aðalmeðferðar. <sup>8</sup>	-	50%	80%
		Hlutfall mála sem fara í gegnum réttarvörslugátt í prósentum. <sup>9</sup>	6	25	90

Aukið traust til dómstóla	16,6,	Traust til dómstóla mælt í könnun Gallup í prósentum.	46	>50	>55
---------------------------	-------	---	----	-----	-----

<sup>1</sup>Málsmeðferðartími áfrýjaðra einkamála telst frá því að áfrýjunarstefna er gefin út fram að lyktum máls.

<sup>2</sup>Nýr mælikvarði. Málsmeðferðartími áfrýjaðra sakamála telst frá því að útgefin áfrýjunarstefna berst frá ríkissaksóknara fram að lyktum máls.

<sup>3</sup>Málsmeðferðartími áfrýjaðra einkamála telst frá nýskráningu máls fram að lyktum þess.

<sup>4</sup>Nýr mælikvarði. Málsmeðferðartími áfrýjaðra sakamála telst frá þingfestingu máls hjá Landsrétti fram að lyktum þess.

<sup>5</sup>Málsmeðferðartími í munnlega fluttum einkamálum telst frá þingfestingu máls fram að lyktum þess.

<sup>6</sup>Nýr mælikvarði. Málsmeðferðartími allra ákærumála telst frá móttökudegi máls fram að lyktum þess.

<sup>7</sup>Nýr mælikvarði. Upplýsingar eru ekki til fyrir árið 2021.

<sup>8</sup>Nýr mælikvarði. Upplýsingar eru ekki til fyrir árið 2021.

<sup>9</sup>Hlutfall þeirra R-mála sem afgreidd voru árið 2021 í gegnum réttarvörslugátt við heildarmálafjölda.

## 03 Æðsta stjórnsýsla

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð forsætisráðherra. Það skiptist í þrjá málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2020	Heimildir* 2021	Fjárlög 2022
<b>3 Æðsta stjórnsýsla</b>	<b>2.634</b>	<b>2.744</b>	<b>3.604</b>
03.10 Embætti forseta Íslands	322	337	342
03.20 Ríkisstjórn	666	681	771
03.30 Forsætisráðuneyti	1.646	1.726	2.491

\* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn forsætisráðuneytisins er að Ísland verði í fremstu röð þegar kemur að samhæfðri og framsækinni stjórnsýslu sem styður við góða þjónustu við íbúa landsins.

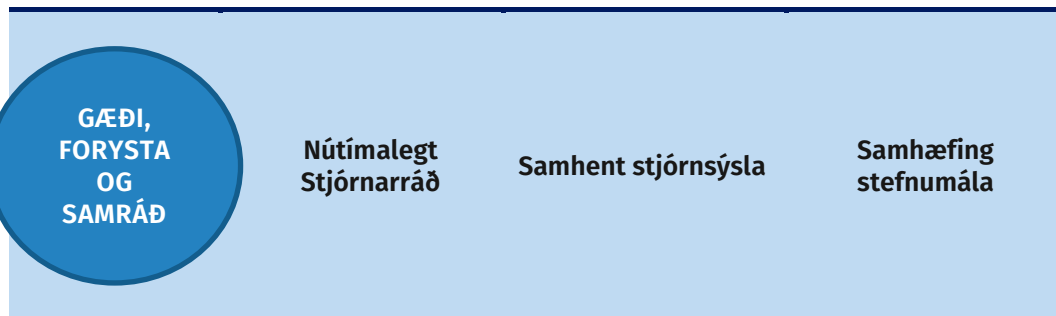
Meginmarkmið forsætisráðuneytisins er að styðja forsætisráðherra til að sinna forystu- og samhæfingarhlutverki sínu í samfélaginu, á vettvangi ríkisstjórnar og innan Stjórnarráðs Íslands.

### 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 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>3 Æðsta stjórnsýsla</b>	<b>2.987</b>	<b>2.791</b>	<b>2.588</b>	<b>2.456</b>	<b>2.438</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	2.439	2.412	2.395	2.378	2.360
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	548	379	194	78	78

## HELSTU ÁHERSLUR 2023–2027



### 03.1 EMBÆTTI FORSETA ÍSLANDS

#### Verkefni

Undir málaflokkinn fellur rekstur forsetaembættisins. Það er viðvarandi verkefni að treysta umgjörð embættisins í samræmi við stöðu forseta Íslands sem þjóðhöfðingja, æðsta handhafa framkvæmdarvalds og annars handhafa löggjafarvalds í landinu og tryggja þannig að forsetinn fái sinnt embættisskyldum sínum innan lands og erlendis af kostgæfni og virðuleik.

### 03.2 RÍKISSTJÓRN

#### Verkefni

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

### 03.3 FORSÆTISRÁÐUNEYTI

#### Verkefni

Forsætisráðherra stýrir og samhæfir störf ríkisstjórnarinnar, er helsti málsvari hennar og ber höfuðábyrgð á því að stjórnarsáttmálinn sé innleiddur. Forsætisráðuneytið styður við þetta hlutverk forsætisráðherra og tryggir að starfsemi ríkisstjórnarinnar sé í samræmi við lög. Forsætisráðuneytið leiðir og samhæfir störf ríkisstjórnarinnar á vettvangi Stjórnarráðsins. Forsætisráðuneytið liðkar fyrir framþróun, leiðir saman aðila og tekur frumkvæði í nýsköpun og framþróun innan stjórnsýslunnar. Undir málaflokkinn fellur m.a. rekstur ráðuneytisins, fasteigna þess og Stjórnarráðsins, úrskurðarnefndar um upplýsingamál o.fl.

Með forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, nr. 125/2021, flytjast margvísleg stjórnarmálefni á milli ráðuneyta. Hvað forsætisráðuneytið varðar þá færðust mannréttindi og mannréttindasáttmálar til forsætisráðuneytis frá dómsmálaráðuneyti. Um er að ræða almenna stefnumótun á sviði mannréttindamála, innleiðingu og eftirfylgni alþjóðlegra mannréttindaskuldbindinga og yfirumsjón með framkvæmd og stöðu mannréttindamála með hliðsjón af þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem Ísland hefur undirgengist. Um er að ræða margþætt verkefni sem felur m.a. í sér yfirumsjón með lagabreytingum þegar þeirra er þörf vegna þjóðréttarlegra skuldbindinga og skýrslugjöf til nefnda um framkvæmd þeirra mannréttindasamninga sem Ísland er aðili að.

Þá færðust verkefni frá forsætisráðuneyti til dómsmálaráðuneytis er varðar framfylgd laga og reglna um undirbúning stjórnarfrumvarpa. Með forsetaúrskurði fær ráðuneytið einnig aukið hlutverk þegar kemur að samhæfingu á sviði loftslagsmála. Samkvæmt stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar verður hugmyndafræði sjálfbærni og réttláttra umskipta og aukinnar samkeppnishæfni leiðarstef í yfirstandandi umbreytingum vegna loftslagsváringarinnar og tæknibreytinga sem hafa áhrif á öllum sviðum samfélagsins. Þessum markmiðum sem og framkvæmd og eftirfylgni aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum verður fylgt eftir í samvinnu forsætisráðherra og ráðherra umhverfismála til að auka samhæfingu, samvinnu og slagkraft innan Stjórnarráðsins. Sett verður samræmd stefna um sjálfbæra þróun í samræmi við Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

Jafnréttismál eru á verksviði forsætisráðuneytis og ítarlega er fjallað um þau mál undir málaflokki 32.2 *Jafnréttismál*.

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, að 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, Nýja-Sjálandi, Wales og Finnlandi. 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 um samþættingu markmiðanna í alla stefnumótun og áætlanagerð stjórnvalda. Í því miði verður sett samræmd stefna um sjálfbæra þróun í samræmi við Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

### **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. Þá er unnið að framtíðarskipan húsnæðismála Stjórnarráðsins undir forystu forsætisráðuneytisins.

Það er viðvarandi áskorun að tryggja vandaða stjórnsýslu og samhæfingu stjórnarmálefna þegar unnið er þvert á ráðuneyti. 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 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 til almennings á vefnum upplýsingum úr málaskrár ráðuneyta. Áskorunin snýr að útfærslunni og tækifærin felast í auknu gagnsæi og bættri innsýn almennings á stjórnsýsluframkvæmd. Tækifæri eru til að auka virkni opins samráðs sem fram fer 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. 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 loftslagsbreytingar 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.

## 04 Utanríkismál

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnaviði er á ábyrgð utanríkisráðherra. Það skiptist í fjóra málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnaviðsins í heild á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2020	Heimildir* 2021	Fjárlög 2022
<b>4 Utanríkismál</b>	<b>12.246</b>	<b>14.101</b>	<b>13.962</b>
04.10 Utanríkisþjónusta og stjórnábyrgð utanríkismála	6.477	6.927	7.003
04.20 Utanríkisviðskipti	842	812	885
04.30 Samstarf um öryggis- og varnarmál	2.497	2.872	3.004
04.50 Samningsbundin framlög vegna fjölþjóðasamstarfs	2.430	3.490	3.071

\* Fjárlög að viðbættum fjáráaukalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnaviða eða málaflokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Utanríkisþjónustan fer með utanríkismál og gætir í hvívetna hagsmuna Íslands gagnvart öðrum ríkjum samkvæmt lögbundnu hlutverki, einkum er snertir stjórnsmál og öryggismál, utanríkisviðskipti og menningarmál. Utanríkisþjónustan sinnir varnar- og öryggismálum, og veitir einnig ríkisborgurum vernd og aðstoð gagnvart erlendum stjórnvöldum, stofnunum og einstaklingum, ásamt því að sinna samningagerð við önnur ríki.

Framtíðarsýn utanríkisþjónustunnar er að hagsmunir lands og þjóðar séu tryggðir og að Ísland leggi sitt af mörkum til að stuðla að velsæld hvarvetna. Meginmarkmiðin eru að stuðla að aukinni hlutdeild í alþjóðaviðskiptum, að tryggja varnir landsins og efla samstarf á alþjóðavettvangi. Friðsamlegar lausnir deilumála, sjálfbær þróun, jafnrétti kynjanna, lýðræði og mannréttindi eru hornsteinar íslenskrar utanríkisstefnu. Enn fremur eru heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna vegvísir í alþjóðasamstarfi til ársins 2030.

### FJÁRMÖGNUN

Fjárheimildir til málefnaviðsins lækka um rúmlega 2.380 m.kr. á áætlunartímanum. Auk aðhalds skýrist breytingin aðallega af tveimur þáttum. Annars vegar er lækkun á framlögum til Uppbyggingarsjóðs EES sem ná hámarki á árinu 2023 en fara svo lækkandi, hins vegar renna tímabundin verkefni sitt skeið á enda á tímabilinu. Á móti koma til hækkunar auknar fjárheimildir til öryggis- og varnarmála.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>4 Utanríkismál</b>	<b>15.797</b>	<b>13.541</b>	<b>13.653</b>	<b>13.474</b>	<b>13.412</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	15.494	13.242	13.357	13.181	13.123
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	302	299	296	293	290

## HELSTU ÁHERSLUR 2023–2027

**VELSÆLD  
OG  
FRELSI**

**Öflugt  
alþjóðasamstarf.**  
Fylgja eftir gildum Íslands og hagsmunum með öfluglu alþjóðlegu samstarfi og forystu.

**Græn framtíð og  
nýsköpun.**  
Nýsköpun og lausnamiðað alþjóðastarf í loftslags-, auðlinda- og umhverfismálum.

**Mannréttindi í  
forgrunn.**  
Vinna að frelsi, öryggi og friði, stuðla að jafnrétti og lýðræði.

## 04.1 UTANRÍKISÞJÓNUSTA OG STJÓRNSÝSLA UTANRÍKISMÁLA

### Verkefni

Á grundvelli laga nr. 39/1971<sup>1</sup> stendur utanríkisþjónustan vörð um hagsmuni þjóðarinnar á alþjóðavettvangi og veitir ríkisborgurum vernd og aðstoð gagnvart erlendum stjórnvöldum, stofnunum og einstaklingum, ásamt því að sinna samningagerð við önnur ríki. Málsvarastarf og hagsmunagæsla byggir á grunnildum Íslands þar sem staðið er vörð um alþjóðastofnanir, alþjóðalög, friðsamlegar lausnir, frjáls viðskipti, lýðræði, jafnrétti kynjanna, mannréttindi og sjálfbærni á öllum sviðum. Í samræmi við stjórnarsáttmála er við hagsmunagæslu á alþjóðavettvangi unnið að því að tryggja að Ísland hafi fullt forræði yfir öllum auðlindum sínum og staðinn vörður um það kerfi alþjóðlegra samninga og þjóðréttarskuldbindinga sem ríki heims hafa tekist á hendur.

Hér undir fellur að mestu starfsemi aðalskrifstofu ráðuneytisins og 26 sendiskrifstofa sem Ísland starfrækir í 21 ríki. Þær skiptast í sendiráð, fastanefndir og aðalræðisskrifstofur með útsendum starfsmönnum. Starfsfólk sendiskrifstofa og heimasendiherrar með aðsetur í Reykjavík vinna ýmis verkefni á sviði hagsmunagæslu, þjónustu við íslenska ríkisborgara erlendis, kynningarstarfs og markaðssetningar erlendis á íslenskum vörum, þjónustu og menningu, auk þess að sinna fyrirsvari gagnvart ríkjum sem Ísland á í stjórnmalasambandi við.

Borgarþjónustan er ein af grunnstoðum utanríkisþjónustunnar og þjónar hún þeim 50 þúsund Íslendingum sem búsettir eru erlendis og öðrum sem eru á faraldsfæti hverju sinni. Sendiskrifstofur og net kjöræðismanna Íslands, sem eru um 200 talsins í rúmlega 90 löndum, gegna mikilvægu öryggis- og þjónustuhlutverki fyrir Íslendinga erlendis.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Velsæld og frelsi eru sett í forgrunn í starfi utanríkisþjónustunnar þar sem sérstök áhersla er lögð á öflugt alþjóðasamstarf, græna framtíð og nýsköpun, og að setja mannréttindi í

<sup>1</sup> Sjá: <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1971039.html>

forgrunn í starfi í takt við velsældaráherslur og stjórnarsáttmála ríkisstjórnar. Heimsfaraldur hefur sett mark sitt á framkvæmd utanríkisstefnu Íslands eins og annarra ríkja. Ráðist hefur verið í umbætur á grundvelli skýrslunnar *Saman á útivelli, framkvæmd utanríkisstefnu í kjölfar COVID-19*, auk þess sem umbótastarf tekur mið af tillögum sem settar eru fram í *Utanríkisþjónusta til framtíðar*.

Reynsla undanfarinna ára hefur glögglega sýnt fram á mikilvægi þess að fámenn utanríkisþjónusta með umfangsmikil verkefni og ábyrgð setji eigin viðbragðsgetu, hæfni og sveigjanleika í forgunn. Þannig verði unnt að bregðast skjótt við nýjum áskorunum og síbreytilegri heimsmynd. Á grundvelli fyrrnefndrar skýrslu hefur verið gert átak í mannauðsmálum og þekkingarstjórnun. Áframhaldandi áhersla verður lögð á að hlúa að mannauði utanríkisþjónustunnar og veita vandaða starfsumgjörð. Umbætur í starfi munu byggja á árangursmiðaðri sýn og að nýta þau tækifæri sem felast í stafvæðingu starfseminnar og stafrænni utanríkisþjónustu. Markmiðið er að bæta þjónustu og upplýsingamiðlun í samræmi við *Saman á útivelli*, stefnu um málefni borgaraþjónustunnar og velsældaráherslur ríkisstjórnar um betri samskipti við almenning. Áfram verður unnið að endurbótum á starfsáætlanagerð sendiskrifstofa og stutt við markaðsverkefni stjórnvalda og Íslandsstofu, *Skapandi Ísland*, til að efla samstarf og auka slagkraft í kynningu á íslenski menningu erlendis. Tækifæri til umbóta felast í nýsköpun, hvoru tveggja í innra starfi ráðuneytisins og til að greiða leið íslensks hugvits og nýsköpunar á markaði.

Græn framtíð og nýsköpun verða lögð til grundvallar starfi utanríkisþjónustunnar á komandi árum. Virk þátttaka í alþjóðasamstarfi og lausnamiðað starf á sviði loftslags-, auðlinda- og umhverfismála er eitt af meginverkefnum utanríkisþjónustunnar til að stuðla að sjálfbærri þróun og tryggja að Ísland geti nýtt þau tækifæri sem felast í grænni þróun, innleiðingu hringrásarhagkerfisins og grænni umbreytingu á öllum sviðum. Utanríkisráðuneyti hefur um áratugaskeið verið virkur málsvári á vettvangi hafréttar í samstarfi við fagráðuneyti og fylgir stefnumörkun ríkisstjórnar um samningsmarkmið í viðræðum um nýja alþjóðasamninga á því sviði. Samstarf við umhverfis- orku- loftslagsráðuneytið verður eflt í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar um uppfærð markmið Íslands í loftslagsmálum. Sérstaklega verður horft til aukinnar áherslu og fjármögnunar Íslands á loftslagstengdum þróunarverkefnum og þátttöku í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar og markmið, ásamt áherslum í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar um baráttuna við loftslagsbreytingar og aðlögun að þeim. Kröfugerð Íslands vegna landgrunns til suðurs verður fylgt eftir á grundvelli vísindarannsókna og samráðs til að ná fram sem skýrastrí afmörkun umráðasvæðis Íslands á hafsbotni. Þá verður lögð áhersla á alþjóðasamvinnu í baráttunni við plastmengun í hafi á norðurslóðum sem og fyrirvar og hagsmunagæslu Íslands í málefnum hafsins á alþjóðavettvangi.

Samstarf Norðurlanda á alþjóðavettvangi verður áfram einn af hornsteinum utanríkisstefnu Íslands með velsældar- og loftslagsmarkmið ríkisstjórnarinnar að leiðarljósi og nýja framtíðarsýn um *Norðurlöndin sem sjálfbærasta og samþættasta svæði heims árið 2030*.<sup>2</sup> Forgangsmál til næstu ára verða græn, samkeppnishæf og félagslega sjálfbær Norðurlönd með sérstakri áherslu á aðgerðir í loftslagsmálum. Ísland fer með formennsku í Norrænu ráðherranefndinni árið 2023 þar sem unnið verður samkvæmt metnaðarfullri formennskuáætlun. Í kjölfar *skýrslu um samskipti Íslands og Færeyja* verða sóknarfæri skoðuð til að efla enn frekar tvíhliða tengsl og samstarf á milli landanna.

<sup>2</sup> Sjá: <https://pub.norden.org/politiknord2020-727/>

Áhersla verður lögð á gerð áætlunar um framkvæmd þingsályktunar um stefnu Íslands í málefnum norðurslóða<sup>3</sup> í samráði við þá fjölmörgu aðila innanlands sem vinna að norðurslóðamálum. Á grundvelli stefnunnar og stjórnarsáttmála er miðað að því að efla stöðu Akureyrar sem miðstöðvar norðurslóðamála á Íslandi. Markmiðið er að byggja enn frekar upp innlenda þekkingu á málefnum svæðisins og öflugt fræðastarf um málefni norðurslóða. Fram undan er einnig að efla samstarf Íslands við Grænland í kjölfar skýrslunnar *Samstarf Grænlands og Íslands á nýjum Norðurslóðum* og fylgja eftir þeim tillögum sem þar eru settar fram.

Áhersla er lögð á að hagsmunir og fullveldi Íslands í samstarfi og viðskiptum við önnur ríki sé trygggt. Pólitísk, efnahagsleg og menningarleg samskipti Íslands og Póllands hafa aukist verulega á undanförunum árum og fara hagsmunir landanna saman í mikilvægum málaflokkum, ekki síst vegna fjölda Pólverja sem eru búsettir á Íslandi og Íslendinga af pólskum uppruna. Á grundvelli tillagna í skýrslunni *Vinátta og vaxtarbroddar. Samskipti Íslands og Póllands* verður enn frekar stutt við og byggt undir samskipti landanna á komandi árum.

Rödd Íslands er sterk á alþjóðavettvangi. Til að svo verði áfram er hvarvetna lögð áhersla á virka hagsmunagæslu, þátttöku og samráð við samstarfsríki. Fyrir smárikið Ísland veltur mikið á því að skýrar og réttlátar leikreglur gildi á alþjóðlegum vettvangi og heyrir það því undir ábyrgð utanríkisþjónustunnar að vinna að því, m.a. með þátttöku á vettvangi alþjóða- og svæðastofnana. Þar er lögð áhersla á að Ísland axli ábyrgð og gegni forystuhlutverki þegar slík tækifæri gefast enda mikilvægt að gildi Íslands endurspeglit innan alþjóðasamfélagsins og í starfi og áherslum alþjóðastofnana.

Virk þátttaka og forystuhlutverk Íslands í alþjóðlegri samvinnu er því hluti af nauðsynlegri hagsmunagæslu sem krefst undirbúnings, fjármuna og mannafla. Á komandi árum er nauðsynlegt að standa straum af kostnaði af setu Íslands í framkvæmdastjórn Mennta-, menningar- og vísindamálastofnunar Sameinuðu þjóðanna (UNESCO) 2021–2025, formennsku Íslands í ráðherranefnd Evrópuráðsins 2022–2023 og áframhaldandi starfsemi fastanefndar í Strassborg. Einnig krefst formennska Íslands í Norrænu ráðherranefndinni 2023 aukinna fjármuna sem og formennska í Fríverslunarsamtökum Evrópu (EFTA) 2025–2026 auk þess sem umfangsmikið verkefni er falið í mögulegu framboði Íslands til setu í Mannréttindaráði Sameinuðu þjóðanna 2025–2027.

Mannréttindi eru sett í forgrunn í starfi utanríkisþjónustunnar þar sem aðgerðir miða að því að tryggja öryggi borgaranna og stuðla að kynjajafnrétti, lýðræði og friði. Þessi gildi endurspeglast í málsvarastarfi Íslands um heim allan, í tvíhliða samstarfi við önnur ríki og fjölþjóðasamstarfi, s.s. á vettvangi allsherjarþings Sameinuðu þjóðanna, Mannréttindaráðs Sameinuðu þjóðanna og Evrópuráðsins í Strassborg. Mannréttindi kvenna, hinsegin fólks og barna verða áfram miðlæg í öllu málsvarastarfi Íslands og staðinn vörður um frelsi einstaklingsins, bæði hvað varðar ferðafrelsi, viðskiptafrelsi og öryggi.

Ein helsta áskorun utanríkisþjónustunnar er að sinna sínum meginverkefnum eftir umtalsvert aðhald á undanförunum árum, bæði hvað varðar þau verkefni sem henni eru falin samkvæmt lögum og grunnstoðir í rekstri aðalskrifstofu og sendiskrifstofa Íslands á erlendri grundu. Meðal stórra áskorana, sem hafa augljósa efnahagslega þýðingu og Ísland á mikið undir, er hagsmunagæsla tengd loftslags-, orku-, auðlinda- og umhverfismálum, þar með talin hafréttar- og landgrunnsmál, auk þess að tryggja viðskiptahagsmuni og aðgengi að alþjóðamörkuðum. Þá er krafan um eflingu norrænnar samvinnu áskorun miðað við núverandi rekstur. Samstarf

<sup>3</sup> Sjá: <https://www.althingi.is/altext/151/s/1478.html>

Norðurlanda sem og samstarf ríkja á norðurslóðum er lykilþáttur í svæðasamstarfi og þar með fyrir hagsmunagæslu Íslands.

Þær áskoranir og tækifæri til úrbóta sem tilgreind eru hér fyrir ofan eru þó ekki fjármögnuð sérstaklega og framvinda verkefnanna ræðst því af því hvernig tekst að skapa svigrúm og forgangsraða þeim innan útgjaldarammans.

### **Kynja- og jafnréttissjónarmið**

Jafnréttismálin eru sem fyrr miðlæg í öllum málefnaflutningi Íslands á alþjóðavettvangi. Í ljósi frammistöðu Íslands í alþjóðlegum samanburði á þessu sviði er mikill áhugi til staðar meðal annarra ríkja á þeim leiðum sem Ísland hefur farið til að tryggja kynjajafnrétti og eru jafnréttismálin ein af útflutningsvörum Íslands.

Innra umbótastarf hefur skilað umtalsverðum árangri. Hlutfall kvenna í diplómáttiskum stöðum innan íslensku utanríkisþjónustunnar hefur hækkað í 57,2% úr 54,5% árið 2020. Nú er 55,5% af yfirstjórn ráðuneytisins skipuð af konum, eða fimm af níu stöðum. Utanríkisráðuneytið hefur jafnframt framfylgt jafnlaunastefnu Stjórnarráðsins og hlaut jafnlaunavottun árið 2019. Framúrskarandi árangur hefur náðst í þessu tilliti en aðhvarfsgreining sem tekur tillit til þátta sem hafa málefnalega skýringu sýnir að kynbundinn launamunur innan utanríkisráðuneytisins reyndist vera 0,65% í byrjun árs 2022 og er því hverfandi.

Þá fer einnig fram jafnréttisstarf innan ólíkra málaflokka. Ítarleg skýrsla um jafnrétti á norðurslóðum var gefin út í tengslum við lok tveggja ára formennskutiðar Íslands í Norðurskautsráðinu. Vinna við eftirfylgni með skýrslunni felur m.a. í sér kynningu á niðurstöðu skýrslunnar, mat á áhrifum heimsfaraldurs á jafnrétti á norðurslóðum og markvissa innleiðingu á samþættingu kynjasjónarmiða í störfum Norðurskautsráðsins sjálfs.

### **Áhættuþættir**

Utanríkisþjónustan starfar í síbreytilegu umhverfi og eru áhættuþættir af margvíslegum toga, margir hverjir sem orsakast af utanaðkomandi áhættu. Mikilvægt er að utanríkisþjónustan sé í stakk búin til að takast á við ólíkar aðstæður og áföll á alþjóðavettvangi, hvort sem um er að ræða heimsfaraldur, efnahagslegan eða stjórnmálalegan óstöðugleika eða afleiðingar loftslagsvárs. Um talsverður hluti af verkefnum utanríkisþjónustunnar felur í sér að fást við áföll af ýmsu tagi sem gerir áætlanagerð vandasama og nauðsynlegt að hún miði að því að viðhalda viðbragðsgetu utanríkisþjónustunnar. Með skömmum fyrirvara getur reynst nauðsynlegt að sinna brýnum verkefnum sem upp koma, breyta skipulagi og að starfsfólk taki að sér ný hlutverk til að bregðast við. Því er brýnt að hlúa að innviðum og tryggja að þjónustan geti sinnt sínum grundvallarhlutverkum.

### **Markmið og mælikvarðar**

Þrjú markmið málaflokksins endurspeglar helstu grunnhlutverk utanríkisþjónustu og stjórnsýslu utanríkismála. Hið fyrsta felur í sér að standa vörð um grunnildi Íslands á vettvangi fjölþjóðlegrar samvinnu, annað um að standa vörð um hagsmuni íslenskra ríkisborgara erlendis og loks er markmið er varðar það að standa vörð um hagsmuni Íslands með tvíhliða samvinnu við þjóðríki. Vinna að markvissari árangursmælingum stendur yfir innan utanríkisráðuneytisins. Má í því samhengi nefna þátttöku Íslands í samningaviðræðum og samningagerð, pólitísku samráði á tvíhliða og fjölþjóðlegum vettvangi, auk vilja- og samstarfsyfirlýsinga milli Íslands og annarra þjóðríkja.

## Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
	16.3				
	16.6	Virk þátttaka árlega á vettvangi alþjóðastofnana og svæðasamstarfs: fjöldi formennska og forystuhlutverk Íslands.	2	2	2
	16.7				
	17.13				
	17.14				
Standa vörð um grunnildi Íslands á vettvangi fjölþjóðlegrar samvinnu.	16.6	Hlutfall Íslendinga sem eru jákvæðir gagnvart aðild að/þátttöku Íslands á vettvangi alþjóðastofnana: <sup>4</sup> a) Sameinuðu þjóðanna b) Mannréttindaráði SP c) UNESCO d) Evrópuráðinu e) Norðurskautsráðinu f) norrænu samstarfi	75,6% 72,3% 58,8% 44,4% 70,1% 89,8%	76% 73% 59% 45% 71% 90%	≥76% ≥73% ≥59% ≥45% ≥71% ≥90%
	16, 17	Sæti Íslands á hnattrænum lista fyrir „mjúkt vald“ ríkja. <sup>5</sup>	30	≤30	29
Standa vörð um hagsmuni íslenskra ríkisborgara erlendis.	16.6	Fjöldi kjöræðismanna Íslands erlendis.	215	≥217	≥220
	16.6	Hlutfall Íslendinga sem þekkja til borgaraþjónustu UTN og hlutverks hennar. <sup>6</sup>	50,3% <sup>7</sup>	52%	55%
	16.6	Sæti Íslands á hnattrænum aðengislista fyrir vegabréf ríkja. <sup>8</sup>	9	≤9	≤9
Standa vörð um hagsmuni Íslands með tvíhliða samvinnu við þjóðríki.	16.6	Fjöldi menningar- <sup>9</sup> og viðskiptaviðburða á vegum sendiráða á ári.	Ekki mælt	230	240

<sup>4</sup> Byggt á árlegri viðhorfskönnun meðal íslensks almennings. Mælikvarðar endurspeglar með óbeinum hætti starf utanríkisþjónustunnar á vettvangi viðkomandi stofnana.

<sup>5</sup> E. Global Soft Power Index. Mjúkt vald (soft power) felst í hæfni ríkja til þess að hafa áhrif á val og/eða vilja annarra með því að beita t.d. jákvæðum þrýstingi og stuðla að uppbyggilegum samskiptum og landkynningu. Sjá: <https://brandirectory.com/globalsoftpower/>.

<sup>6</sup> Byggt á árlegri viðhorfskönnun meðal íslensks almennings.

<sup>7</sup> Hlutfallið jókst úr 37,6% árið 2019 í 50,3% árið 2021 í kjölfar COVID-19 faraldursins.

<sup>8</sup> Global Passport Power Rank, sjá: <https://www.passportindex.org/byRank.php>

<sup>9</sup> Byggt er á skilgreiningu í *Saman á útivelli*, og er átt við viðburði sem tengjast menningu, list og skapandi greinum. Tölfræði byggist á starfsáætlunum sendiskrifstofa frá og með árinu 2022.



## 04.2 UTANRÍKISVIÐSKIPTI

### Verkefni

Undir málefnaflokkinn fellur Íslandsstofa en um hana gilda lög nr. 38/2010, með síðari breytingum frá 2018. Íslandsstofa er vettvangur markaðs- og kynningarmála landsmanna á erlendri grundu og er hlutverk hennar að efla ímynd og orðspor Íslands, styrkja samkeppnisstöðu íslensks atvinnulífs á erlendum mörkuðum og laða erlenda ferðamenn og fjárfestingu til landsins. Unnið er á grundvelli *framτίðarstefnu fyrir íslenskan útflutning*.

Alþjóðlegt og tvíhliða samstarf um utanríkisviðskipti, tengd hagsmunagæsla og samninga-gerð er fjármögnuð undir málaflokki 04.1. Þar ber helst að nefna starf ráðuneytisins sem viðkemur framkvæmd samningsins um Evrópska efnahagssvæðið (EES), málefnum Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA), Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) og Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO). *Áfram gakk! Utanríkisviðskiptastefna Íslands* fjallar um áherslur Íslands þegar kemur að utanríkisviðskiptum ásamt *Norðurljós, skýrslu starfshóps um efnahagstækifæri á norðurslóðum*. Áfram er lögð áhersla á að tryggja stuðning við íslenska útflutningshagsmuni enda lögbundið hlutverk utanríkisþjónustunnar og forgangsmál. Viðskiptaþjónusta er einn lykilþátta í starfi sendiskrifstofa Íslands erlendis sem ásamt Íslandsstofu kynna Ísland, íslenska menningu, vörur og þjónustu og veita ráðgjöf til fyrirtækja.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Aðild Íslands að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES) er undirstaða samvinnu Íslands og viðskipta við Evrópusambandið. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð aukin áhersla á framkvæmd og þróun EES-samningsins þannig að hagsmunir og fullveldi Íslands í samstarfi og viðskiptum við önnur ríki sé tryggt. Hagsmunagæsla innan EES hefur verið eflað til muna og á grundvelli stjórnarsáttmála standa viðræður yfir við Evrópusambandið varðandi endurskoðun viðskiptasamningsins við sambandið um landbúnaðarafurðir. Að undanfögnu hefur umfangsmikið starf verið unnið í tengslum við nýjan fríverslunarsamning við Bretland sem brýnt er að fylgja eftir á komandi árum.

Áfram er lögð áhersla á fríverslunarviðræður EFTA og tvíhliða viðskiptasamráð Íslands á stærstu mörkuðum. Tækifæra verður leitað fyrir nýsköpun og íslenskar lausnir sem styðja við kolefnislausu framtíð og grænan hagvöxt, s.s. með grænum fríverslunar- og viðskiptasamningum og að nýta þau tækifæri sem gefast innan græna sáttmála Evrópusambandsins. Í samræmi við stjórnarsáttmála verður jafnframt lögð áhersla á frjáls og opin alþjóðaviðskipti, greiðan aðgang íslensks atvinnulífs að alþjóðamörkuðum, afnám viðskiptahindrana og fjölgun fríverslunarsamninga.

Bættur árangur við upptöku og innleiðingu EES-reglna og að koma íslenskum sjónarmiðum um ESB-gerðir fyrir að í upptökufurlinu er stöðug áskorun. Jafnframt felst ákveðin áskorun í að tryggja samráð við fyrirtæki, bæði hvað varðar áherslur í gerð viðskiptasamninga og nýtingu þeirra sem þegar hefur verið samið um.

Ísland tekur þátt í fjármögnun Uppbyggingarsjóðs EES en markmið hans er að draga úr félags- og efnahagslegum ójöfnuði á Evrópska efnahagssvæðinu og stuðla að tvíhliða samstarfi framlags- og viðtökuríkja. Í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um kolefnis-hlutlausu framtíð og grósku í nýsköpun leggur Ísland áherslu á markmið sjóðsins til 2027 snúi að samvinnu á sviði nýsköpunar, rannsókna, jafnréttismála, menntunar, menningarmála og umhverfis-, loftslags- og orkumála. Á sama tíma og tækifæri til samstarfs á vettvangi evrópskra samstarfssjóða og innan Uppbyggingarsjóðs EES aukast, verða umsóknarferlin flóknari.



Öfluga stoðþjónusta þarf til að hámarka mögulega aðkomu íslenskra félagasamtaka, fræðasamfélagsins, fyrirtækja og einstaklinga að verkefnum styrktum af sjóðunum.

Breytingar á Íslandsstofu og skýr stefnumörkun í markaðssetningu á íslenskum vörum, þjónustu og fjárfestingarkostum er enn eitt framfaraspör íslenskum fyrirtækjum til hagsbóta. *Framtíðarstefna fyrir íslenskan útflutning*, sem Íslandsstofa hefur unnið eftir síðan 2019, veitir grunn fyrir starfið þar sem áhersla er lögð á hugvit, nýsköpun og grænar lausnir og byggt er á styrkleikum Íslands. Stefnan nýtist því vel við forgangsróðun þegar kemur að vali á markaðsverkefnum og markaðssetningu. Samstarf atvinnulífs og stjórnvalda við markaðsstarf á erlendum mörkuðum hefur verið eflt og er enn unnið að því að auka samþættingu og samstarf milli ólíkra haghafa. Sendiskrifstofur Íslands erlendis búa yfir góðri þekkingu á sínum markaðssvæðum og gegna lykhillutverki við greiningu sóknarfæra fyrir íslenskt atvinnulíf auk þess að sinna því hlutverki að styðja við íslenskt atvinnu- og viðskiptalíf erlendis með því að opna dyr og hjálpa til við sókn á nýja markaði og koma til aðstoðar þegar greiða þarf úr vanda-málum gagnvart stjórnvöldum

Undanfarinn áratug hefur verið gætt að hagkvæmni í rekstri og forgangsraðað í þágu stærstu verkefna innan ramma og verður svo áfram.

### **Kynja- og jafnréttissjónarmið**

Jafn aðgangur kynjanna að alþjóðamörkuðum er mikilvægur, eykur samkeppnishæfni og stuðlar að fjölbreyttari viðskiptaháttum. Helstu atvinnuvegir tengdir viðskiptasamningum Íslands eru fremur karllægir geirar. Erlend gögn gefa til kynna að konur eigi aðeins um 15-20% útflutningsfyrirtækja og að fyrirtæki í eigu kvenna séu almennt smærri og frekar í þjónustugeirum. Fram undan er stöðumat af hálfu ráðuneytisins til að greina stöðuna á Íslandi.

Ísland vinnur markvisst að markaðssetningu íslenskrar jafnréttisþekkingar innan Uppbyggingarsjóðs EES og hefur beitt sér fyrir því að setja ákvæði um jafnrétti í fríverslunar- og viðskiptasamninga. Fríverslunarsamningur Íslands, Noregs og Liechtenstein við Bretland er fyrsti samningurinn sem Ísland er aðili að sem inniheldur slíkt jafnréttisákvæði. Þá leggur Ísland áherslu á málefnavark til að auka efnahagslega valdeflingu kvenna, afnema kynbundnar viðskiptahindranir og greiða fyrir aðgangi viðskiptakvenna á alþjóðamarkaði, helst á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO).

### **Áhættuþættir**

COVID-19 faraldurinn hafði ýmis áhrif á ýmsa þætti utanríkisviðskipta, s.s. á aðfangakeðjur inn- og útflutnings. Áhrifa gætir enn og ófyrirséð hversu lengi þau áhrif vara. Þá mun innrás Rússlands í Úkraínu, viðskiptaþvinganir og margvíslegar áskoranir á alþjóðamörkuðum hafa í för með sér fjölpættar áskoranir fyrir viðskipti á einstaka mörkuðum.

### **Markmið og mælikvarðar**

Fyrsta af hinum þremur meginmarkmiðum fyrir málaflokkinn varðar hlutverk og starf Íslandsstofu, að efla ímynd og orðspor Íslands og styrkja samkeppnisstöðu íslensks atvinnulífs á erlendum mörkuðum. Þau markmið sem á eftir koma fela í sér að tryggja íslenskum fyrirtækjum sem bestan aðgang að erlendum mörkuðum og að bæta vaxtarskilyrði fyrir íslenskt athafnalíf og nýsköpun og tryggja velsæld. Þessi hlutverk eru á hendi utanríkisráðuneytisins.

## Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Efla ímynd og orðspor Íslands og styrkja samkeppnisstöðu íslensks atvinnulífs á erlendum mörkuðum.	5, 8, 9, 10, 12, 13, 17	Árangursviðmið Íslandsstofu. <sup>10</sup>			
Tryggja íslenskum fyrirtækjum sem bestan aðgang að alþjóðlegum mörkuðum.	5, 8, 9, 10, 12, 13, 17	Hagsmunir Íslands tryggðir með aðild að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið: a) hlutfall Íslendinga sem eru jákvæðir gagnvart aðild Íslands að EES <sup>11</sup> b) frammistaða við innleiðingu EES-tilskipana <sup>12</sup> c) frammistaða við innleiðingu EES-reglugerða <sup>13</sup> d) fjöldi samningsbrotamála fyrir EFTA-dómstólnum	54,9% 98,7% 94,5% 1	56% >99% 96% 1	57% >99% >98% 0
Bæta vaxtarskilyrði fyrir íslenskt athafnalíf og nýsköpun og tryggja velsæld.	8, 9	Aðgengi Íslands að mörkuðum tryggt með fríverslunar- og loftferðarsamningum: a) fjöldi fríverslunarsamninga á vettvangi EFTA b) fjöldi tvíhliða fríverslunarsamninga c) fjöldi loftferðasamninga	40 2 115	41 2 120	42 4 137
Bæta vaxtarskilyrði fyrir íslenskt athafnalíf og nýsköpun og tryggja velsæld.	8, 9	Fjöldi áhugasamra íslenskra aðila sem komið er á framfæri fyrir samstarfsverkefni á vegum Uppbyggingarsjóðs EES. <sup>14</sup>	47	70	100

<sup>10</sup> Sex stefnumótandi áherslur stefnu Íslandsstofu eru orka og grænar lausnir; hugvit, nýsköpun og tækni, listir og skapandi greinar, ferðaþjónusta, sjávarútvegur og sérhæfð matvæli og náttúruafurðir. Skilgreind hafa verið árangursviðmið fyrir fimm og tíu ára tímabil til að meta árangur stefnunnar.

<sup>11</sup> Byggt á árlegri viðhorfskönnun meðal íslensks almennings.

<sup>12</sup> Byggt á frammistöðumati ESA.

<sup>13</sup> Byggt á frammistöðumati ESA.

<sup>14</sup> Virkir samstarfsaðilar samkvæmt gagnagrunni utanríkisráðuneytisins, sjá: Government of Iceland | Partnership opportunities in Iceland

8,	Hlutfall Íslendinga sem telja að			
9	hagsæld Íslands byggist á	74,6%	>75%	>80%
	alþjóðlegum viðskiptum. <sup>15</sup>			

## 04.3 SAMSTARF UM ÖRYGGIS- OG VARNARMÁL

### Verkefni

Utanríkisráðherra fer með yfirstjórn varnarmála og mótun og framkvæmd öryggis- og varnarstefnu Íslands á alþjóðavettvangi. Þjóðaröryggisstefna<sup>16</sup> fyrir Ísland er það leiðarljós sem starfað er eftir. Hornsteinar öryggis og varna Íslands eru annars vegar aðildin að Atlantshafsbandalaginu sem Ísland var stofnríki að árið 1949 og hins vegar varnarsamningurinn við Bandaríkin frá árinu 1951. Ísland er herlaus þjóð sem tryggir öryggi sitt og varnir markvisst með virku alþjóðlegu samstarfi og samráði við grannríki.

Ráðuneytið ber ábyrgð á að byggja upp og samhæfa viðbúnað og getu gagnvart ógnum sem kunna að stöðja að öryggi þjóðarinnar. Þar með taldar eru fjölþáttaógnir og netöryggismál. Íslensk stjórnvöld ábyrgjast einnig rekstur íslenska loftvarnakerfisins, eftirlitskerfa með hafsvæðum, samskiptakerfa og annarra mannvirkja og búnaðar á Íslandi, þ.m.t. mannvirkja á eignalista Atlantshafsbandalagsins hér á landi. Þá er rekstur varnarmannvirkja á öryggis-svæðunum, gistiríkisstuðningur og starfræksla ratsjár- og fjarskiptakerfis Atlantshafsbandalagsins veigamikill þáttur í framlagi Íslands til sameiginlegra varna bandalagsins og aðildarríkja þess, auk þess sem ráðuneytið sinnir eftirliti með flutningi hergagna. Ísland er aðili að fjölþjóðlegum samningum er varða afvopnun og vígbúnaðartakmarkanir og taka íslensk stjórnvöld virkan þátt í alþjóðlegu samstarfi um afvopnunarmál.

Framkvæmd varnartengdra rekstrarverkefna er í höndum Landhelgisgæslu Íslands og ríkis-lögreglustjóra samkvæmt samningum ráðuneytisins við þessar stofnanir. Náíð samstarf er við dómsmálaráðuneytið og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti hvað netöryggismál varðar.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Þjóðaröryggisstefnan varðar veginn í öryggis- og varnarmálum Íslands og er í stjórnarsáttmála lögð áhersla á að öryggismál þjóðarinnar séu í traustum skorðum í samræmi við markmið stefnunnar.

Í takt við þróun öryggismála í Evrópu hefur áhersla Atlantshafsbandalagsins á Norður-Atlantshafi aukist og umsvif og reglubundin viðvera bandalagsríkja á Íslandi samhliða því. Íslensk stjórnvöld taka þátt í reglulegum varnaræfingum og krefst undirbúningur þeirra víðtæks samráðs. Þá leggur Ísland einnig sitt af mörkum til varnarsamstarfs með þátttöku í þróunarverkefnum á vegum Atlantshafsbandalagsins, m.a. í áhersluverkefnum tengdum Kósóvo og Úkraínu.

Í fjárlögum fyrir árið 2022 eru 300 m.kr. veittar til viðhaldsverkefna til þess að tryggja að íslensk varnarmannvirki standist þær alþjóðlegu skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist. Þannig er viðhaldsþörf varnarmannvirkja áfram sinnt, en á vettvangi Atlantshafsbandalagsins er áhersla lögð á að auka viðveru, efla viðbúnað og mæta betur vaxandi ógnum.

<sup>15</sup> Byggist á árlegri viðhorfskönnun meðal almennings.

<sup>16</sup> Sjá: <https://www.althingi.is/alttext/145/s/1166.html>

Viðhaldsframkvæmdir eru fjármagnaðar af Íslandi, Bandaríkjunum og úr sjóðum Atlantshafsbandalagsins.

Brýnt er að styrkja varnir innviða á Íslandi á áætlunartímanum. Meðal þess sem huga þarf vandlega að eru verkefni sem lúta að auknu öryggi neðansjávarkapla sem tengja Ísland við Evrópu og Norður-Ameríku. Einnig er mikilvægt að tryggja betur í sessi varasambönd um gervihnetti. Þá er unnið að endurnýjun á ratsjár- og fjarskiptakerfum en ljósleiðarakerfi Atlantshafsbandalagsins er grunnstoð í öryggisfjarskiptum landsins. Auk þess er fjarskiptabúnaður fyrir flugleiðsögu og öryggisfjarskipti hýstur í ratsjár- og fjarskiptastöðvum Atlantshafsbandalagsins umhverfis landið. Tryggja þarf þátttöku Íslands í alþjóðlegum samvinnuverkefnum á sviði netöryggismála og fjölþáttaógna og vinna að úrbótum sem varða örugg samskipti milli starfsstöðva utanríkisþjónustunnar og við samstarfslönd. Enn fremur er nauðsynlegt að huga áfram að endurbótum og uppbyggingu mannvirkja á varnarsvæðinu. Á tímabilinu er ráðgert að verja auknum fjármunum í framangreind varnartengd verkefni.

Jafnframt verður áskorun að auka færni og getu starfsmanna með þjálfun til að sinna auknu umfangi í rekstri loftvarnakerfisins, eftirlits- og samskiptakerfa. Aukin viðvera felur í sér fleiri og umfangsmeiri rekstrarverkefni á öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli sem kallar á fjölgun stöðugilda varnarmálasviðs Landhelgisgæslunnar.

Tryggja þarf að geta og sérfræðiþekking í varnarmálum sé til staðar í landinu og náði fylgt með þróun öryggisumhverfisins og pólitískrar umræðu um öryggis- og varnarmál. Í samræmi við áherslur stjórnarsáttmála er það m.a. gert með því að efla norræna samvinnu á þessu sviði sem og annað grannríkjasamstarf en einnig með þátttöku í starfi alþjóðastofnana. 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. Í takt við breytt öryggisumhverfi og ákall um aukin framlög og eflingu sameiginlegra varna á vettvangi Atlantshafsbandalagsins hefur borgaralegum sérfræðingum á vegum utanríkisráðuneytisins í verkefnum og sérfræðistörfum á sviði öryggis- og varnarmála fjölgað á vettvangi bandalagsins 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 og öðlast verðmæta reynslu. 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.<sup>17</sup>

Alþjóðlegar skuldbindingar á sviði afvopnarmála og vígbúnaðartakmarkana eiga undir högg að sækja. Mikilvægt er að sporna við þeirri þróun og er lögð rík áhersla á að varðveita og styrkja samninga á þessu sviði.

---

<sup>17</sup> Sjá: [https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/NORDIC\\_FOREIGN\\_SECURITY\\_POLICY\\_2020\\_FINAL.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/NORDIC_FOREIGN_SECURITY_POLICY_2020_FINAL.pdf).

### Kynja- og jafnréttissjónarmið

Jafnréttissjónarmið eru höfð til grundvallar í starfi á sviði varnar- og öryggismála, líkt og í öllu starfi utanríkisráðuneytisins. Konum sem körlum eru markvisst tryggð jöfn tækifæri til starfa á málefnasviðinu, hvort sem um ræðir störf innan ráðuneytisins eða fyrir borgaralegar sérfræðistöður. Þá styður Ísland málefni sem varða ályktun öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1325 um konur, frið og öryggi og aðrar tengdar ályktanir, með margvíslegum hætti. Sýnileiki og þátttaka í málsvarastarfi á alþjóðavettvangi er mikil en auk þess er fræðslu sinnt og fjármagnar Ísland stöðu útsends sérfræðings í jafnréttismálum innan höfuðstöðva Atlantshafsbandalagsins. Þá gera fastanefndir Íslands gagnvart Sameinuðu þjóðunum, Atlantshafsbandalaginu og Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu nú árlega áætlun um hvernig vinna megi að framgangi ályktunar 1325. Úttekt á núverandi landsáætlun<sup>18</sup> Íslands um konur, frið og öryggi er lokið og mun ný landsáætlun vera mótuð og gefin út í byrjun árs 2023.

### Áhættuþættir

Hnattræn og tæknileg þróun, loftslagsbreytingar og nýjar ógnir eru meðal áskorana og úrlausnarefna. Innrás Rússlands í Úkraínu hefur á stuttum tíma gjörbreytt öryggisumhverfi Evrópu og kallar á eflingu sameiginlegra varna Atlantshafsbandalagsríkja. Þá er áskorun fólgin í því að uppfæra áætlanir um viðbrögð, samstarf og getu, að framkvæma stöðutöku og tryggja að Ísland hafi getu til að framfylgja áætlunum sem tengjast öryggis- og varnarmálum á fullnægjandi máta, þ.m.t. hvað varðar netöryggi og fjölþáttaógnir.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið eru þrjú. Í fyrsta lagi er að tryggja varnir og viðbúnaðargetu Íslands, í öðru lagi að efla virka þátttöku Íslands í öryggis- og varnarsamstarfi og loks að efla gistiríkjastuðning Íslands.

#### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Tryggja varnir og viðbúnaðargetu Íslands.	16, 17	Fjöldi varnar- og skrifborðsæfinga sem Ísland tekur þátt í.	2	1	3
Efla þátttöku Íslands í öryggis- og varnarsamstarfi.	16, 17	Viðvera bandalagsríkja hér á landi, mæld í fjölda daga og fjölda þátttakenda.	365/1404	365/1500	365/1500
	16, 17	Hlutfall fjárveitinga og styrkja til framkvæmda hér á landi úr sjóðum NATO og með vísan til varnarsamningsins.	2.500 m.kr. 114%	3.000 m.kr. 123%	500 m.kr. 21%
	16,	Fjöldi krafna um úrbætur eða breytingar á þjónustu úr	<5%	<5%	<5%

<sup>18</sup> Sjá: <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Utanrikisraduneytid/PDF-skjol/UTR-Landsaetlun-konur-fridur-oryggi-2018.pdf>.

Efla gistiríkjastuðning Íslands.	17	gæðaeftirlitsskoðunum Landhelgisgæslu og stofnana NATO skv. skýrslum þjóða sem nýta gistiríkjastuðning.			
	16,	Fjöldi gistirýma innan	220	320	500
	17	öryggissvæðisins.			

## 04.5 BUNDIN FRAMLÖG VEGNA FJÖLÞJÓÐASAMSTARFS

### Verkefni

Undir málaflokkinn falla skylduframlög og aðildargjöld Íslands til alþjóðastofnana sem hafa þann tilgang að styðja alþjóðakerfið og þátttöku Íslands á vettvangi viðkomandi stofnana. Framlöggin eru þess eðlis að þau sveiflast nokkuð á milli ára m.a. vegna breytinga á hlutdeild Íslands í samræmi við reiknireglur viðkomandi stofnunar og fjárhagsáætlana alþjóðastofnana. Núverandi áætlun gerir ráð fyrir talsverðri lækkun framlaga til málaflokksins á tímabilinu. Skýrist það einkum af því að ekki hefur verið lokið við gerð nýrrar áætlunar fyrir Uppbyggingarsjóð EES í stað þeirrar sem rann út á árinu 2021. Viðbúið er að ný áætlun muni gera ráð fyrir hærri framlögum. Þátttaka Íslands í fjölþjóðasamstarfi fellur þvert á verkefni og fer stefnumótun fram undir öðrum málaflokkum sem falla undir málefna svið *04 Utanríkismál*.

## 05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla

### UMFANG

Starfsemi á málefнасviðinu er á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra. Það skiptist í fjóra málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefнасviðsins í heild á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2020	Heimildir* 2021	Fjárlög 2022
<b>5 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla</b>	<b>32.998</b>	<b>37.057</b>	<b>39.424</b>
05.10 Skattar og innheimta	8.643	9.059	9.438
05.20 Eignaumsýsla ríkisins	11.776	15.513	15.820
05.30 Fjármálaumsýsla ríkisins	5.185	4.980	5.443
05.40 Stjórnsýsla ríkisfjármála	7.394	7.505	8.723

\* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefнасviðsins er samfélag verðmætasköpunar og velsældar.

Meginmarkmið málefнасviðsins er að ríkisfjármál, rekstur og þjónusta ríkisins styðji við samfélagslegar framfarir, samkeppnishæfni, bætt lífskjör og velferð á Íslandi.

### FJÁRMÖGNUN

Breytingar á fjárheimildum til málefнасviðsins skýrast í fyrsta lagi af 100 m.kr. auknum framlögum árið 2023 í verkefni á sviði skatteftirlits. Í öðru lagi er frá árinu 2023 gert ráð fyrir 500 m.kr. fyrir auknu framlagi til endurnýjunar á upplýsingakerfum ríkisins. Þá er 1 ma.kr. framlag til að hraða stafvæðingu opinberrar þjónustu framlengt en fyrri áætlanir gerðu ráð fyrir að framlögin væru tímabundin til ársins 2023. Í þriðja lagi er gert ráð fyrir samtals 60 m.kr. auknum framlögum vegna aukinnar notkunar stafrænnar þjónustu og rafrænnar innskráningar.

Að auki eru gerðar leiðréttingar á rekstrarumfangi sem fjármagnað er með rekstrartekjum en þær leiða til 1.424,9 m.kr. hækkunar á ramma málefнасviðsins á áætlunartímanum. Þær breytingar hafa ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs þar sem þær hafa samsvarandi áhrif á tekjuhlíð. Umfang málefнасviðsins eykst um 1,8 ma.kr. í heild á tímabilinu vegna áframhaldandi innleiðingar á markaðsleigu. Þá falla niður tímabundin framlög sem nema samtals 318,7 m.kr. en útgjaldasvigrúm málefнасviðsins nemur samtals 180 m.kr. Auk þess lækka fjárheimildir málefнасviðsins samtals um 1 ma.kr. á áætlunartímanum í takt við aðhaldskröfu.

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 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
5 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	41.426	41.889	42.549	42.364	42.167
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	38.362	38.855	39.545	39.391	39.224
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	3.064	3.034	3.004	2.973	2.942

## HELSTU ÁHERSLUR 2023–2027

**SJÁLFBÆR  
OG SAM-  
KEPPNISHÆF**

**Tryggja sjálfbæra  
skuldastöðu  
ríkisjóðs og  
markvissa  
nýtingu eigna.**

**Beiting hagrænna  
hvata til grænna  
umskipta.**

**Stafræn og  
núttímaleg þjónusta  
sem mætir þörfum  
borgaranna.**

### 05.1 SKATTAR OG INNHEIMTA

#### Verkefni

Skattframkvæmd er á hendi Skattsins og yfirs kattaneftndar. 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, bæta þjónustu við almenning og fyrirtæki í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um betri samskipti við almenning. Þann 1. maí 2021 sameinaðist embætti skattrannsóknarstjóra Skattinum. Markmið sameiningarinnar var m.a. að einfalda málsmeðferð við rannsókn og saksókn skattalagabrota, stytta málsmeðferðartíma við rannsókn, bæta innheimtu sekta og stuðla að jafnræði skattaðila við afgreiðslu mála og þar með fjárfjárleika um hvar málum verði lokið. Mikilvægt er að fylgja sameiningunni eftir og aðlaga og móta áherslur í umbótastarfi og innra eftirliti auk þess að fylgja eftir annars konar stefnumótunarvinnu til lengri tíma svo tryggja megi að stofnunin verði áfram öflug og leiðandi á sviði skatta- og tollamála, m.a. með mælingum á samlegðaráhrifum sameiningarinnar.

Markmið stjórnvalda er að stafræn samskipti verði meginsamskiptaleið fólks og fyrirtækja við hið opinbera. Með aukinni stafvæðingu verður opinber þjónusta á sviði skattamála eflað enn frekar. Samhliða þarf að bregðast við breyttum viðskiptaháttum, aukinni netverslun og rafrænum viðskiptum yfir landamæri sem kalla á aukna innleiðingu stafrænna kerfa og framþróun hugbúnaðarkerfa.

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 fjárfjárleik er að verði í tæknilegum útfærslum á slíkri skattlagningu. Mótun á tekjuöflunarkerfi vegna umferðar og orkuskipta til framtíðar er hluti af stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Ýmsar aðrar áskoranir eru fram undan á sviði skattamála, bæði varðandi stefnumótun og skattframkvæmd. Stjórnvöld hafa síðustu misseri



brugðist við ófyrirséðum efnahagslegum áhrifum af völdum kórónuveirunnar með umfangsmiklum efnahagsaðgerðum sem hafa miðað að því að tryggja afkomu fólks og fyrirtækja, verja grunnstoðir samfélagsins og skapa öfluga viðspyrnu fyrir efnahagslífið. Til þess að bregðast við flóknara viðskiptaumhverfi innlendra fyrirtækja með alþjóðlega starfsemi hefur auknum fjármunum verið varið til verkefna á sviði skattrannsóknna og skatteftirlits. Samhliða er nauðsynlegt að styrkja samkeppnisstöðu Íslands með fjölgun samninga á sviði tvísköttunar og upplýsingaskipta, efla alþjóðlegt samstarf og vernda skattstofna í alþjóðaviðskiptum. Mikilvægt er að þeir samningar taki mið af hagsmunum Íslands og að mörkuð sé stefna sem endurspeglast í landslögum og samningsfyrirmynd Íslands. Áfram verður unnið að markvissum stuðningi við nýsköpunarfyrirtæki vegna rannsóknna- og þróunarverkefna í samræmi við stjórnarsáttmála og velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um grósku í nýsköpun. Mikilvægt er að viðhalda skattalegum hvötum vegna rannsókna og þróunar og ívilnunum til grænna fjárfestinga með það að leiðarljósi að samfélagslegur ávinningur stuðningsins verði sem mestur.

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 óæskilegra gróðurhúsalofttegunda.

Í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar verður áfram unnið í aðgerðum gegn skattsvikum og skattundanskotum. Í því sambandi hefur m.a. verið horft til BEPS-aðgerðaáætlunar Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) sem ætlað er að koma í veg fyrir rýrnun skattstofna og tilflutning hagnaðar. Fylgja þarf eftir niðurstöðum vinnu innan OECD um skattlagningu á stafræna hagkerfið með innleiðingu reglna í íslenskan skattarétt. Annars vegar er um að ræða innleiðingu á reglum er varða skattlagningu tekna erlendra stórfyrirtækja með stafræna nærveru á Íslandi og hins vegar reglur til að koma á alþjóðlegum lágmarksskatti.

Til að bæta skil og nútímavæða skattframkvæmd á virðisaukaskatti er nauðsynlegt að ráðast í heildarendurskoðun á lögum um virðisaukaskatt. Aukinn vöxtur alþjóðaviðskipta og miklar tæknibreytingar og þróun á sviði stafrænna viðskipta kallar m.a. á endurskoðun á innheimtu virðisaukaskatts. Samhliða er nauðsynlegt að endurskoðun fari fram á uppgjörstímabilum í virðisaukaskatti með það að markmiði að bæta lausafjárstýringu og draga þannig úr vaxtakostnaði ríkissjóðs og bæta tölfræði um veltu í hagkerfinu.

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 ákvarðanatöku og stefnumótun í málaflokknum. Áhersla verður áfram lögð á greiningu gagna innan skattkerfisins til að leggja mat á mismunandi áhrif skattkerfisbreytinga á stöðu kynjanna.

## Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Bæta skattskil með skilvirkara og einfaldara skattkerfi.	17.1, 10	Hlutfall eftirlitsmála sem byggð eru á gagnadrifnum ákvörðunum.	35%	65%	80%
		Innheimtuhlutfall á vanskilum vegna a) tekjuskatts einstaklinga, b) tekjuskatts lögaðila, c) virðisaukaskatts við áramót.	a) 73% b) 85% c) 98%	a) 80% b) 95% c) 98%	a) 85% b) 95% c) 98%
Efla þjónustu og upplýsinga-gjöf við einstaklinga og fyrirtæki	16.6, 17.1	Ánægja viðskiptavina skv. þjónustukönnun.	(2020) 4,0	4,3	4,6
		Hlutfall fyrirspurna, erinda og kæra sem fer í gegnum þjónustuvef á skatturinn.is.	50%	>65%	>90%
Skattkerfið styðji við stefnu stjórnvalda í loftlags-málum og nýsköpun.	7.2, 13	Meðaltalsmálshraði í kærumálum vegna virðisaukaskatts í dögum frá upphafi máls þar til úrskurður liggur fyrir.	80	70	60
		Hlutfall hreinorkubifreiða af heildarfjölda innfluttra fólksbifreiða.	27%	50%	80%
		Útgjöld til rannsókna og þróunar sem hlutfall af VLF.	(2020) 2,5%	2,8%	3,2%

Í fjármálaáætluninni eru sett fram þrjú ný markmið ásamt mælikvörðum sem endurspeglar betur stefnu og framtíðaráskoranir á málefnasviðinu. Tveir nýir mælikvarðar sem falla undir markmið um bætt skattskil með skilvirkara og einfaldara skattkerfi eru hlutfall eftirlitsmála sem byggð eru á gagnadrifnum ákvörðunum og innheimtuhlutfall á vanskilum. Þeim er ætlað að endurspeglar stöðuna á betri skattskilum og þá áherslu sem snýr að áhættugreiningu auk þess sem horft er á vanskil í tekjuskatti einstaklinga og lögaðila og virðisaukaskatti við hver áramót. Einn mikilvægur mælikvarði sem væri ákjósanlegt að þróa undir sama markmiði er mæling á skattagapi í virðisaukaskatti. Þessi mælikvarði þarfnast hins vegar áframhaldandi skoðunar. Viðmið eða stöðu hans er því ekki að finna í þeirri áætlun sem hér er birt en stefnt er að því að svo verði í fjármálaáætlun 2024–2028.

Nýtt markmið felur í sér eflingu þjónustu og upplýsingagjafar við einstaklinga og fyrirtæki sem endurspeglar þá áherslu að stafræn samskipti verði meginsamskiptaleið fólks og fyrirtækja við hið opinbera. Þar eru þrjú mælikvarðar og er þeim ætlað að mæla ánægju viðskiptavina með þjónustu Skattsins, fjölda fyrirspurna sem fara í gegnum þjónustuvef stofnunarinnar og málsmeðferðartíma.

Undir markmiðinu að skattkerfið styðji við stefnu stjórnvalda í loftslagsmálum og nýsköpun er nýr mælikvarði sem styður við áherslur um markvissari stuðning við nýsköpunarfyrirtæki vegna rannsókn- og þróunarverkefna. Auk þess er stefnt að því að birta nýjan mælikvarða um hlutfall fyrirtækja sem nýta sér skattalega hvata til grænna fjárfestinga, en upplýsingar um nýtingu slíkra hvata liggja ekki fyrir fyrr en í framtali 2022. Loks er settur fram mælikvarði sem tekur til hlutfalls hreinorkubifreiða af heildarfjölda innfluttra bifreiða. Sá mælikvarði var í fyrri áætlun en hefur verið breytt úr því að ná yfir nýorkubifreiðar en nær nú eingöngu til hreinorkubifreiða sem eru bifreiðar sem ganga fyrir rafmagni, metani, metanóli og vetni.

## 05.2 EIGNAUMSÝSLA RÍKISINS

### Verkefni

Fjármála- og efnahagsráðuneytið fer með yfirumsjón og fyrirvar eigna í eigu ríkisins, þ.m.t. í félögum, fasteignum, jörðum og auðlindum, auk þess að vera ábyrgðaraðili opinberra framkvæmda. Starfsemi sem hér fellur undir er að hluta falin Bankasýslu ríkisins og Framkvæmdasýslu – Ríkiseignum.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Við eignaumsýslu ríkisins er markvisst unnið að því að meðferð eignarhalds allra eigna ríkisins 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, fjárhagslegt gagnsæi og upplýsingagjöf til almennings varðandi meðferð eigna ríkisins.

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

- háþröskun hagræns og samfélagslegs ábata af eignarhaldi ríkisins, með skýrari kröfum og markmiðssetningu frá eiganda til stjórna félaga, árangursmati stjórna og bættu upplýsingaflæði milli stjórna félaga og eiganda;
- bættri nýtingu efnahagsreiknings ríkisins með reglubundinni endurskoðun á eignarhaldi ríkisins á einstökum félögum, þ.m.t. hvort auka megi samfélagslega og hagræna arðbærni með því að nýta fjármuni sem liggja í einstaka félögum í betri verkefni;
- skilvirkari ákvörðunartöku, með 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, með aukinni notkun stafrænnar miðlunar.

Endurskoðuð almenn eigandastefna ríkisins fyrir félögin var birt á árinu 2021. Í henni er lögð áhersla á að skilgreina grundvöll fyrir eignarhaldi ríkisins á fyrirtækjum, samspili fjárfestinga og efnahagsstjórnar, ítarlegri leiðbeiningar um góða stjórnarhætti og kröfur ríkisins um upplýsingagjöf og umhverfislega og samfélagslega ábyrgð í takt við áherslur stjórnvalda.

Ein lykiláskorun og áhersla varðandi félögin er að jafna kynjahlutfall í forystu ríkisfyrirtækja, bæði hvað varðar stjórnarformennsku og forstjóra. Þá er unnið að því að efla notkun gagnagrunns um félögin, þ.m.t. að setja markvissari árangursmælikvarða og auka greiningar og skilvirkari framsetningu þeirra, til að styðja við ákvarðanir um stefnu og áherslur ríkisins varðandi rekstur og markmið ríkisins með eignarhaldinu og bættu upplýsingagjöf til almennings.

Einnig er lögð aukin áhersla á gagnsæi og jafnræði við val í stjórnir sem mun leiða til jafnari stöðu kynjanna í stjórnnum. Þá er lögð aukin áhersla á mannauðs- og jafnréttismál félaga sem m.a. er ætlað að stuðla að jafnari kjörum og jafnari hlut karla og kvenna meðal stjórnenda og starfsfólks félaganna. Skýrar, aðgengilegar og gagnsæjar upplýsingar um skipun stjórna og kynjahlutfall stjórna eru lykillinn að aðhaldi við ákvarðanatöku og bætir yfirsýn þeirra sem taka ákvörðun um skipun stjórna. Þá er bættri upplýsingagjöf um kynjahlutfall framkvæmdastjóra og lykilstjórnenda ríkisfyrirtækja einnig ætlað að auka hvata fyrirtækjanna til að bæta jafnrétti og jafna kynjahlutföll í stjórnendateymi sínu. Upplýsingum um kynjahlutföll lykilstjórnenda og starfsmanna ríkisfyrirtækja er gert skil í ársskýrslu ríkisfyrirtækja 2020 sem fjármála- og efnahagsráðuneytið gaf út í desember 2021.

Ein af helstu áskorunum í málafloknum er að viðhalda viðunandi framvindu fjárfestingaverkefna sem settar voru af stað af hálfu ríkisins og félaga í ríkiseigu til að vinna gegn samdrætti í hagkerfinu í kjölfar heimsfaraldursins.

Töluverð áskorun og tækifæri eru til að bæta stýringu fjárfestinga ríkisins með samræmdari og markvissari ramma um slíkar fjárfestingar. Unnið er að mótun nýrrar umgjjarðar vegna undirbúnings og ákvarðana um allar stærri fjárfestingar ríkisins sem mun koma í stað núgildandi reglna um skipan opinberra framkvæmda. Markmið frumvarpsins er að stuðla enn frekar að skilvirkni, hagkvæmni, samræmdri málsmeðferð og faglegri umgjörð við fjárfestingar og eignaumsýslu ríkisins. Þá er einnig stefnt að því að samræma áætlanir ríkisins og skapa betri grundvöll fyrir forgangsstöðun verkefna byggt á faglegu mati á samfélagslegri arðbærni og hagkvæmni.

Mikil tækifæri felast í virkari og markvissari nýtingu á efnahagsreikningi ríkisins, t.d. með sölu eða þróun á vannýttum lóðum og óhagkvæmum eða óhentugum fasteignum í eigu ríkisins. Aðferðafræði við þróun stærri fasteignareita liggur að mestu fyrir sem þarf að virkja. Unnið verður að því að skilgreina sérstaka þróunarreiði á höfuðborgarsvæðinu með það að markmiði að hámarka virði þeirra áður en þeir verða seldir, hugsanlega með stofnun einkahlutafélags sem tæki yfir umsjón þeirra eigna. Samhliða verður unnin heildstæð áætlun til að ná fram markmiðum um bættu húsnæðisnýtingu með kaupum eða leigu á húsnæði.

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, veita almennings betri þjónustu og bæta vinnustaðamenningu. Þá mun aukin stafræn þjónusta á vegum ríkisins og aukin notkun upplýsingatækni gefa meira svigrúm til sveigjanlegrar staðsetningar verkefna og starfsfólks.

Í ljósi ólíkrar stöðu og þarfa kynjanna og ýmissa jaðarsettra hópa er mikilvægt að hafa kynja- og jafnréttissjónarmið í huga við hönnun og framkvæmd opinberra byggingarframkvæmda. Fyrsta ítarlega jafnréttismatið á fyrirhugaðri byggingarframkvæmd á vegum ríkisins var unnið á árinu 2021 og á grundvelli þess er unnið að mótun verklags við slíkt mat sem nýtt verður við stærri opinberar framkvæmdir.

Mótaður hefur verið rammi um nýtingu sérleyfissamninga vegna nýtingar á landi ríkisins í atvinnuskyni sem varð að lögum um mitt árið 2021. Tryggja þarf eftirfylgni regluverksins þannig að það nýtist með viðeigandi hætti vegna uppbyggingar á mikilvægum ferðamannastöðum í eigu ríkisins.

## Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Bætt yfirsýn, aukið gagnsæi og samfélagslega arðbær og ábyrgur rekstur eigna í eigu ríkisins.	12.6	Samfélagslegur ávinningur: Hlutfall rekstrarfélaga í eigu ríkisins sem sett hafa sér mælanleg samfélagsleg markmið tengd heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna.	40%	60%	100%
	16.6	Ábyrgur rekstur: Hlutfall rekstrarfélaga í eigu ríkisins sem lúta arðsemiskröfu ríkisins á eigið fé.	10%	60%	100%
	5.5	Bætt kynjahlutfall stjórnarformanna í ríkisfyrirtækjum: Hlutfall kvenna sem eru formenn stjórna ríkisfyrirtækja.	26%	35%	50%
Markvissari stýring á fjárfestingum ríkisins.	9.1	Hlutfall fjárfestingakosta sem eru metnir út frá arðsemi og hagkvæmni áður en þeir fara inn í fjármálaáætlun.	Í mótun.	20%	60%
		Hlutfall stærri fjárfestingakosta sem eru gæðarýndir af óháðum aðila til að efla áhættustýringu.	Í mótun.	25%	70%
		Hlutfall fjárfestingakosta sem eru umhverfis- og jafnréttismetnir.	Í mótun.	25%	60%
Aukin sjálfbærni og hagkvæm nýting lands, náttúru og auðlinda í umráðum ríkisins.	7, 13, 15	Hlutfall skilgreindra ferðamannastaða í eigu ríkisins þar sem fram hefur farið mat á uppbyggingarþörf á innviðum og möguleikum á sérleyfasamningum.	Unnið að mótun ramma um sérleyfi.	25%	70%
	7, 13, 15	Hlutfall ríkisjarða í sjálfbærri nýtingu sem samræmist loftlagsskuldbindingum Íslands.	Í mótun.	35%	60%

Mælikvarði 1.1 er nú tengdur nýju heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna (12.6 í stað 16.6). Þá tengjast mælikvarðarnir einnig nokkrum liðum nýs stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar, t.d. um aukið aðgengi almennings að upplýsingum um ríkisrekstur, kynjajafnrétti og sjálfbærni í rekstri. Mælikvarðar 1.1 og 1.2 eiga nú einnig við öll rekstrarfélög. Mælikvarði 1.3 er nýr sem tekur mið af áherslum stjórnvalda um jöfn tækifæri kynjanna.

Markmið 2 er nýtt markmið sem tekur mið af áherslum ríkisstjórnarinnar um að stuðla að hagkvæmum og arðbærum fjárfestingum á vegum ríkisins með áherslu á skýrari langtímasýn og að fjárfestingarkostir séu metnir með samræmdum hætti. Nýir mælikvarðar koma einnig fram vegna markmiðs 2. Lítilleg breyting er gerð á markmiði 3 og þá eru nýir mælikvarðar settir undir markmiðið sem endurspeglar betur áherslur ríkisstjórnarinnar um uppbyggingu á ferðamannastöðum og sjálfbærri nýtingu ríkisjarða.

## 05.3 FJÁRMÁLAUMSÝSLA, REKSTUR OG MANNAUÐSMÁL RÍKISINS

### Verkefni

Fjármála- og efnahagsráðuneytið fer með yfirstjórn ríkisrekstrar og vinnur að gagnsæjum rekstri ríkisins og einföldu skipulagi sem tryggir góða þjónustu. Hlutverk ráðuneytisins í umbótum í ríkisrekstri er víðtækt og nær meðal annars til stafvæðingar hins opinbera, hagræðingu í ríkisrekstri og árangurstjórnunar. Undir málaflokkinn falla þær stofnanir sem annast rekstrarlega innviði ríkiskerfisins og veita miðlæga grunnþjónustu til ríkisstofnana í mannaúðsmálum, fjármálum og innkaupum, þ.e. Fjársýsla ríkisins, Ríkiskaup og Umbra, þjónustumiðstöð Stjórnarráðsins. Jafnframt falla verkefni fjármála- og efnahagsráðuneytis undir þennan málaflokk, svo sem verkefni Stafræns Íslands, kjara- og mannaúðssýslu ríkisins og verkefni um nýsköpun hjá hinu opinbera.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Í ríkisrekstrinum felast mikil tækifæri til þess að vinna að markmiðum stjórnvalda um framfarir í samfélaginu og beita má rekstrinum til þess að hafa jákvæð áhrif á umhverfi, jafnrétti og jafnvægi byggða og kynslóða eins og fram kemur í stjórnarsáttmála. Þjónusta hins opinbera ber jafnframt alltaf að hafa hag almennings að markmiði og endurspeglast markmið málaflokksins í því að ríkisreksturinn stuðli að bættri þjónustu við almenning og fyrirtæki í landinu og tryggja að starfsemin öll sé í samræmi við markmið stjórnvalda um sjálfbært Ísland. Rekstur ríkisins þarf að vera til fyrirmyndar þegar kemur að umhverfissjónarmiðum.

Í núverandi fjármálastefnu kemur fram að stjórnvöld þurfi að bregðast við með skýrri forgangsröðun og bættri nýtingu fjármuna, m.a. með umbótum í rekstri hins opinbera og fjárfestingu í tæknilegum innviðum sem stuðlar að hagræðingu og bættri þjónustu. Ýmsar áskoranir eru í málaflokknum og miða verkefni næstu ára að því að mæta þeim. Í umhverfi síbreytilegra áskorana þarf ríkisrekstur að vera í stakk búinn að takast á við krefjandi verkefni með litlum fyrirvara. Tækniskuld hins opinbera er viðvarandi áskorun sem unnið verður að á tíma fjármálaáætlunar á grunni stöðutöku og fjárfestingaráætlunar sem mun skila sér í mun betri rekstri og þjónustu.

Áskoranir í rekstri hins opinbera snúa enn fremur að nauðsyn þess að auka sveigjanleika og skilvirkni og nýta betur þá fjármuni sem til umráða eru og mæta þeim mönnunarvanda sem til staðar er víða í opinberri þjónustu. Án aðgerða verður erfitt að mæta þjónustuþörf og væntingum almennings til opinberrar þjónustu án þess að útgjöld til málaflokka hækki verulega. Þessu verður að mæta með nýsköpun og stafrænni framþróun og ná þannig auknum árangri og framleiðni í starfseminni þar sem sjálfvirknivæðing getur verulega minnkað mannaflaþörf. Með því skapast svigrúm til að bæta í á þeim sviðum þar sem sjálfvirknivæðing kemur síður inn.

Þróun og efling mannaúðs, betri nýting á vinnutíma á grundvelli aukinnar skilvirkni ásamt áframhaldandi innleiðinga á stjórnendastefnu ríkisins eru verðug verkefni sem unnið er að hjá kjara- og mannaúðssýslu ríkisins. Þá þarf að auka gagnadrifna ákvarðanatöku og auðvelda stjórnendum og stofnunum að nýta gögn í starfsemi sinni meðal annars í gegnum Fjársýsluna sem býr yfir dýrmætum gögnum um rekstur ríkisins.

Stafvæðing hins opinbera hefur farið hratt af stað en enn eru mörg tækifæri til staðar til að einfalda og nútímavæða þjónustuna með það að markmiði að tryggja jafnt aðgengi að opinberri þjónustu fyrir alla. Á grunni stefnu hins opinbera um stafræna þjónustu munu verkefni Stafræns Íslands áfram beinast að því að aðstoða opinbera aðila að veita framúrskarandi þjónustu í gegnum stafræna kjarnainnviði Ísland.is.

Áfram verður unnið að nútímavæðingu starfsumhverfis opinberra starfsmanna ásamt því að auka samvinnu og samrekstur svo reksturinn verði styrkari og sjálfbærari að öllu leyti.

Áhersla verður á að nýta áður ónýtt tækifæri sem stafvæðingin hefur í för með sér til þess að ferlar hjá hinu opinbera séu nútímavæddir og skili þeirri hagræðingu sem ætlast er til. Þá mun starfsemi Ríkiskaupa beinast í auknu mæli að því að efla samvinnu á milli opinberra aðila og fyrirtækja með það að markmiði að innkaup ríkisins séu sjálfbær, nýskapandi og gagnsæ á grunni stefnu þar um. Frekari umfjöllun um umbótaverkefni hins opinbera má finna í umbótakafla fjármálaáætlunar ár hvert.

### Markmið

Markmið málaflokksins miða að bættri og skilvirkari þjónustu ríkisstofnana við almenning og fyrirtæki í landinu með aukinni sjálfsafgreiðslu, öflugri og vistvænni rekstri og markvissri mannaútsjórnun.

#### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Betri og skilvirkari þjónusta ríkisstofnana.	16.6	Ánægja almennings með þjónustu ríkisstofnana.	Alls: 3,9 <sup>1</sup> (Konur: 3,9 Karlar: 3,8 )	4,0–4,2	4,2–4,5
	16.6	Hlutfall A-hluta stofnana sem nýta stafræna pósthólfíð á Ísland.is.	19%	25%	100%
	16.6	Frammistaða í stafrænni þjónustu stjórnvalda, skv. EU eGovernment Benchmark.	7. sæti (einkunn 84)	3-5. sæti (einkunn 86)	1-3. sæti (einkunn 88)
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 styrkleikabili (4,2–5): 54%	Á styrkleikabili (4,2–5): 60%	Á styrkleikabili (4,2–5): 65%
	8.2	Hlutfall svara skv. niðurstöðu stofnunar ársins varðandi stjórnun:	Á styrkleikabili (4,2–5): 48%	Á styrkleikabili (4,2–5): 50%	Á styrkleikabili (4,2–5): 55%
Öflugari og vistvænni rekstur ríkisstofnana.	8.2	Hlutfall ríkisaðila sem vinna í verkefnaþiðguðum vinnuumhverfi.	Í vinnslu	20%	60%
	12.7	Hlutfall innkaupaferla sem eru með vistvænum skilyrðum.	55% <sup>2</sup>	60%	75%

<sup>1</sup>.Samkvæmt Þjónustukönnun meðal almennings úr spurningavagni Gallups, niðurstöðurnar eru fyrir 25 stofnana úrtak í janúar 2022 á skalanum 0-5.

<sup>2</sup> Hlutfall útboða hjá Ríkiskaupum 2021 sem voru með vistvænum skilyrðum.



16.6	Fjöldi virkra vefþjónusta í Straumnum.	23	60	150
16.6	Hlutfall stofnana með undir 50 starfsmenn.	53%	50%	45%

Skerpt hefur verið á markmiðum og mælikvörðum málaflokksins. Skýrari tenging er nú á milli markmiðssetningar og mats á árangri við markmið nr. 1 og kyngreindur mælikvarði tilgreindur fyrir ánægju almennings. Mælikvarði um tengingu gagna við pósthólf hefur tekið við talningu á sjálfsafgreiðsluferlum í samræmi við áherslur Alþingis og lagasetningu þar um. Frammistaða í stafrænni þjónustu endurspeglar betur í EU eGovernment Benchmark en að nota bakgrunnsmælingu í annarri könnun sem tilgreind var áður. Í markmiði 2 hafa viðmið um starfhæft bíl verið tekin út enda er sjálfgefið viðmið að allar ríkisstofnanir séu starfhæfar. Nýr mælikvarði um vinnuumhverfi ríkisstofnana er í vinnslu og endurspeglar áherslur í málaflokknum og tekur við eldri mælikvarða um sameiginlegt stofnanahúsnæði sem var á markmiði 3. Í markmiði 3 hafa verið skilgreindir þrjú nýir mælikvarðar, vistvæn innkaup taka við af mælikvarða um þátttöku í sameiginlegum innkaupaverkefnum sem nú er skylda fyrir alla. Fjöldi virkra vefþjónusta endurspeglar getu stofnana til öflugr reksturs og stuðningi við stafræna þjónustu og tekur við af eldri mælikvarða um tengingu við tölvuský ríkisins sem samræmist ekki nýrri skýjastefnu. Mælikvarði um stærð stofnana endurspeglar áherslur á einföldun ríkisrekstrar, samrekstur og sameiningar til að efla getu ríkisstofnana til að fást við framtíðaráskoranir.

## 05.4 STJÓRNSÝSLA RÍKISFJÁRMÁLA

### Verkefni

Undir málaflokkinn fellur aðalskrifstofa fjármála- og efnahagsráðuneytis, ráðstöfunarfé og ýmis önnur verkefni sem ekki verða auðveldlega felld undir önnur málefnasvið eða málaflokka. Fjármunir sem ráðstafað er í verkefni kjara- og mannauðssýslu ríkisins og verkefnastofu um Stafrænt Ísland falla undir málaflokkinn en gerð er grein fyrir markmiðum og áherslum þessara verkefna í málaflokki 5.3.



### **Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta**

Helstu áskoranir snúa að breyttri stöðu í ríkisfjármálum í kjölfar kórónuveirufaraldursins og mikilvægi þess að leiðarljós fjármálastefnunnar nái fram að ganga um að hækking á skuldum hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu stöðvist eigi síðar en í árslok 2026 ásamt því að ríkissjóður stuðli að efnahagslegum stöðugleika til skemmri tíma. Því hefur aldrei verið mikilvægara að þeim stjórnþækjum sem stjórnsýsla ríkisfjármála hefur til umráða sé beitt með réttum hætti með það markmið að standa vörð um fjárhagslegan viðnámskraft hins opinbera og getu stjórnvalda til að milda áhrif óvæntra efnahagsáfalla á heimili og fyrirtæki.

Bætt nýting fjármuna er ávallt áskorun og að starfsemi ríkisins endurspegli markvissa stjórnun og skili árangri fyrir samfélagið. Á þeim grunni er unnið að árangursstjórnun og árangursmiðaðri áætlunargerð 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. Það verður viðvarandi verkefni næstu ára að standa vörð um afkomu ríkissjóðs og endurheimta sjálfbærni ríkisfjármálanna. Við slíkar aðstæður skiptir miklu að forgangsroðun sé skýr og útgjöld í samræmi við sýn og stefnumörkun stjórnvalda. Í þeirri vinnu sem nú er í gangi í samvinnu við öll ráðuneyti er horft til þess hvernig nýta megi stöðugt betur þau stjórnþæki sem til staðar eru jafnt í áætlanagerð sem framkvæmd fjárlaga til að ráðuneyti nái markmiðum sínum með sem skilvirkastri nýtingu fjármuna.

Mikil tækifæri felast í áframhaldandi þróun þessa verklags með því að stuðla að því að kerfisbundin notkun á árangursupplýsingum styðji við ákvarðanatöku. Með áframhaldandi þróun felast auk þess tækifæri til að styrkja sjálfbærni opinberra fjármála til lengri tíma sem er í samræmi við áherslur ríkisstjórnarinnar.

Tækifæri felast í betri hagnýtingu gagna um starfsemi ríkisins. Bæði vegna eftirfylgni við framkvæmd fjárlaga og eftirlits með nýtingu á fjármunum. Þannig skapar hagnýting upplýsingatækni tækifæri til aukinnar sjálfvirkni við öflun, úrvinnslu og framsetningu gagna og styður við áherslur í stjórnarsáttmála um samræmda úrvinnslu, geymslu og framsetningu opinberra gagna.

Ríkisfjármálin hafa mikil kynjaáhrif og er lögd áhersla á að samþætta kynjasjónarmið við alla ferla þeirra, bæði hvað varðar tekjur og gjöld. Þetta er gert undir formerkjum kynjaðrar fjárlagagerðar. Við innleiðingu kynjaðrar fjárlagagerðar hefur skortur á kyngreindum tölfræðigögnum verið ákveðin áskorun en helsta áskorunin felst þó í að tryggja að þau séu nýtt og kynja- og jafnréttissjónarmið höfð til hliðsjónar við ákvarðanatöku um ráðstöfun opinberra fjármuna. Tækifæri felast því einna helst í markvissari söfnun slíkra gagna, aukinni 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. Verkefni 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 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Skýrari tengingar milli stefnu, fjármuna og árangurs.	16.6, 6.7	Hlutfall mælikvarða í fjármálaáætlun sem mæla virði fyrir samfélagið: afurðir, áhrif eða framfarir.	58%	60%	70%
		Fjöldi lykilarangursmælikvarða þvert á ríkisreksturinn	2	4	6
	16.6, 5.c	Hlutfall mælikvarða í fjármálaáætlun sem eru kynnæmir. <sup>3</sup>	8,5%	12%	20%
	16.6, 16.7	Hlutfall aðgerða komið vel á veg eða lokið innan tímamarka í fjárlagafrumvarpi. <sup>4</sup>	74%	80%	85%
Bætt upplýsinga-gjöf um fjármál og rekstur ríkisins.	16.6, 16.10	Gagnsæi og greinanleiki fjárhagsupplýsinga mælt með aukningu heimsóknna á ríkisreikningur.is og opinber umsvif.	N/A	25%	25%
Bætt áætlanagerð og eftirfylgni með fjármunum ríkisins.	16.6	Hlutfall ríkisaðila og verkefni þar sem rekstur er innan 4% vikmarka fjárveitinga í árslok.	85%	90%	95%
		Hlutfall málaflokka þar sem rekstur er innan fjárheimilda.	73%	95%	100%

Viðmið mælikvarða við markmið 1 hafa verið uppfærð. Áætluð staða fyrir árið 2021 var 37% en fór fram úr væntingum, reyndist 58%. Nýr mælikvarði hefur verið skilgreindur undir markmiði 2 og mælikvarði við markmið 3 um hlutfall samþykkra ársáætlana fellur brott þar sem tilætluðum árangri hefur verið náð.

<sup>3</sup> Mælikvarðarnir geta verið sundurgreindir eftir kyni, mældar aðgerðir sem eru sérstaklega ætlaðar öðru kyninu eða verið í eðli sínu kynjaðar.

<sup>4</sup> Stöðumat fyrir mælikvarðann miðast við stöðuna í árslok 2020 þar sem upplýsingar fyrir 2021 liggja ekki fyrir.

## 06 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð forsætisráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra, innviðaráðherra og umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra. Undir það heyrir einn málaflokkur sem ber sama heiti og sviðið. Eftirfarandi þættir varða málefnasviðið:

- 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.
- Stefnumótun, innleiðing og samræming opinberra gagna.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2022
	2020	2021	
<b>6 Hagskýrslugerð og grunnskrár</b>	<b>4.175</b>	<b>4.098</b>	<b>4.183</b>
06.10 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál	4.175	4.098	4.183

\* Fjárlög að viðbættum fjárukaalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að opinber þjónusta verði byggð upp með lýðræði, skilvirkni, öryggi og þarfir almennings og atvinnulífs að leiðarljósi.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að í opinberri þjónustu verði sjálfsafgreiðsla reglan og að gögn stjórnsýslunnar verði örugg, opin, gjaldfrjáls, heilleg, tímanleg, aðeins skráð einu sinni og varin með bestu tæknilegu lausnum á hverjum tíma.

### 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	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun
	2023	2024	2025	2026	2027
<b>6 Hagskýrslugerð og grunnskrár</b>	<b>4.033</b>	<b>3.845</b>	<b>3.805</b>	<b>3.785</b>	<b>3.746</b>
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	3.935	3.748	3.709	3.690	3.652
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	98	97	96	95	94

## HELSTU ÁHERSLUR

**SAMKEPPNIS-  
HÆFARA  
STAFRÆNT  
SAMFÉLAG**

**Aukið öryggi  
upplýsinga  
og kerfa.**

**Aukið framboð  
stafrænnar  
þjónustu.**

**Aukið framboð af  
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 innviðaráðherra, málefni um hagnýtingu opinberra gagna heyra undir fjármála- og efnahagsráðherra og Landmælingar Íslands heyra undir umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra.

Hagstofa Íslands er miðstöð opinberrar hagskýrslugerðar í landinu og hefur forystu um tilhögun, samræmingu og framkvæmd hennar, svo og um samskipti við alþjóðlegar stofnanir um hagskýrslu- og tölfræðimálefni.

Þjóðskrá Íslands hefur það hlutverk að halda fasteignaskrá, þjóðskrá, ákveða brunabóta- og fasteignamat, gefa út vegabréf, nafnskírteini og ýmis vottorð. Stofnunin leggur áherslu á stafræna stjórnsýslu. Stefnt er að flutningi fasteignaskrár til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar vegna samlegðar verkefna. Frumvarp þess efnis verður lagt fyrir Alþingi.

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.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið fer með málefni stafrænnar umbreytingar í ríkisrekstrinum og hagnýtingu opinberra gagna. Bæði málefni styðja við markmið stafrænnar stefnu hins opinbera og öryggis- og þjónustustefnu fyrir hýsingarumhverfi (skýjaþjónustur).

#### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Skýr sýn er á að opinber þjónusta verði byggð upp með lýðræði, skilvirkni, öryggi og þarfir almennings og atvinnulífs að leiðarljósi eins og fram kemur bæði í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og framtíðarsýn málefna sviðsins. Mikið er lagt upp úr því að í opinberri þjónustu verði sjálfsafgreiðsla reglan og að gögn stjórnsýslunnar verði m.a. tímanleg, aðeins skráð einu sinni og varin með bestu tæknilegu lausnum á hverjum tíma. Ýmsar áskoranir eru þó til staðar sem vinna þarf með. 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. Almennigur, 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 fjóleignarhúsum, kyngreind tölfraeðigögn 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 stafrænnar umbreytinga 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. Aukin stafræn færni er því lykilþáttur til að mæta þessari áskorun og hefur m.a. verið brugðist við því með því að bjóða starfsfólki ríkisins upp á námskeið í hagnýtri notkun skrifstofuhugbúnaðarins Microsoft 365 og annarra námskeiða. Að auki hefur verið veittur stuðningur við Stafræna hæfniklasann sem hefur það verkefni að auka stafræna hæfni í atvinnulífinu.

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, tölfraedi og hvers kyns ópersónugreinanleg gögn.

**Hagskýrslugerð.** Til að mæta aukinni eftirspurn og kröfum um áreiðanleika varðandi opinberar hagskýrslur og hagtölur verður á tímabilinu m.a. unnið að endurbótum í gerð þjóðhagsreikninga og styrkingu á kjara- og vinnumarkaðstölfraedi. 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 óvilhøllum hætti. Hagskýrslugerð byggir á slíkri tölfraedi og trúverðugleiki opinberrar hagskýrslugerðar er ein af forsendum þess að traust ríki á hagtölum.

Á undanförunum árum hafa opinber tölfraeðigögn 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. Almenningsgerir 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 áherslum ríkisstjórnarinnar um bætt samskipti við almennings og grósku í nýsköpun sem stuðli að því að Ísland verði meðal forysturíkja í þróun og eftirfylgni velsældarmælikvarða sem treysti stöðu landsins sem velsældarhagkerfis.

**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. 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 heildarafhendingu en ráðherra getur kveðið á um 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.

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 velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar. Framþróun grunnskraa og aðgengileiki upplýsinga tengist velsældaráherslum 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 hafið innleiðingu á gagnaflutningslaginu Straumurinn (X-Road) með það að markmiði að tengja saman öll upplýsingakerfi hins opinbera þannig að upplýsingar séu skráðar í eitt skipti 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. Markmiðið er þannig að flytja gögn en ekki fólk, sem tryggir betri þjónustu, minnkar sóun, eykur skilvirkni og hefur jákvæð umhverfisáhrif.

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, t.a.m. með vefþjónustum.

*Stafræn stefna um þjónustu hins opinbera* leggur m.a. áherslu á aukna samkeppnishæfni Íslands í alþjóðasamhengi. Hluti af því er að gögn hins opinbera verði gerð aðgengileg og hagnýtt að teknu tilliti til persónuverndarsjónarmiða og samþykkis einstaklinga. Að sama skapi skuli möguleikar stafrænna innviða nýttir til að auka lýðræðislegar þátttöku með gagnvirkni og samráði við almenning.

**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. Ráðgerðar eru breytingar á lögum um endurnot opinberra upplýsingar á grundvelli tilskipunar ESB 2019/1024 til að styrkja þá vegferð. Á vefsvæðinu opingogn.is veita opinberir aðilar aðgengi að gögnum sínum. Ráðgert er að endurskipuleggja vefsvæðið með tilliti til framsetningar og betra aðgengis að þeim gagnasettum og vefþjónustum sem ríkisaðilar bjóða upp á.

**Kynja- og jafnréttissjónarmið.** Til að auka jafnrétti og velsæld er grundvallaratriði að styðja við jafnt aðgengi ólíkra samfélagshópa að stafrænni þjónustu og að gögnum sem hópinn

varðar beint. Mikilvægt er að greina frekar gögn í málaflokknum eftir kyni og öðrum bakgrunnsbreytum en haldbær gögn skortir um stöðu jaðarsettra hópa.

Þróun umboðskerfis fyrir einstaklinga með skert aðgengi eða færni í stafrænum aðgerðum er mikilvægt verkefni og tækifæri til að jafna aðstöðumun að stafrænum þjónustu ríkisins. Að sama skapi styrkir umboðskerfið öryggi og rekjanleika í stafrænni þjónustu. Umboðskerfið er þróað af Stafrænu Íslandi í samstarfi við önnur ráðuneyti.

Auknir sjálfsafgreiðslumöguleikar auka tækifæri einstaklinga af öllum kynjum til að taka þátt í ákvörðunum er varða þeirra eigin hagsmuni og eru til þess fallnir að auka jafnrétti. Þá auka þeir einnig aðgengi þeirra sem búið hafa við ójafnt aðgengi að stafrænni þjónustu eða stafrænni hæfni. Ekki liggur fyrir mat á áhrifum á ólaunaða vinnu sem þessu kann að fylgja fyrir aðstandendur en konur sinna almennt meiri ólaunaðri vinnu en karlar. Unnið er að verkefni sem ætlað er að varpa ljósi á áhrif stafvæðingar þjónustu á jafnrétti kynjanna út frá sjónarhóli notenda.

### Markmið og mælikvarðar

Markmiðin vísa til þeirra mikilvægu skrefa sem þarf að stíga í átt að því að í opinberri þjónustu verði sjálfsafgreiðsla reglan og að gögn stjórnsýslunnar verði örugg, opin, gjaldfrjál, heilleg, tímanleg, aðeins skráð einu sinni og varin með bestu tæknilegu lausnum á hverjum tíma.

#### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Auka framboð öruggrar, stafrænnar þjónustu. <sup>1</sup>	16.6	Frammistaða í stafrænni þjónustu stjórnvalda, skv. EU eGovernment Benchmark <sup>2</sup>	7. sæti (einkunn 84)	3.-5. sæti (einkunn 86)	1.-3. sæti (einkunn 88)
		Fjöldi vefþjónusta (API) aðgengilegar fyrir grunnskrár ríkisins <sup>3</sup>	12 (11%)	50 (45%)	111 (100%)
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 <sup>4</sup> sem hlutfall af hæsta gildi stigagjafarinnar.	61	70	80

Tveir mælikvarðar falla út frá síðustu fjármálaáætlun vegna flutnings verkefna eða vegna vals á sterkari mælikvarða. Ekki verður lengur fjallað um mælingar á frumvörpum í samráðsgátt stjórnvalda eða fjölda sjálfsafgreiðsluferla hjá island.is heldur á frekar við að mæla fjölda aðgengilegra vefþjónusta fyrir opin gögn.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> EU eGovernment Benchmark ber saman stafræna þjónustu hins opinbera í 36 Evrópulöndum.

<sup>3</sup> Skv. skilgreiningu um hávirðisgagnasett í tilskipun ESB 2019/1024.

<sup>4</sup> European Data Portal hefur gert úttekt (e. maturity assessment) vegna opinna gagna hjá þjóðum Evrópu sem metur stefnu, vefgátt, ávinning og gæði. Hæsta samanlagða gildi er 2.600 stig og er þjóðunum ráðað eftir því hver árangur þeirra er að ná því marki, mælt í prósentum. <https://data.europa.eu/en/dashboard/2021#country-overview>



## 07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð fjögurra ráðherra. Forsætisráðherra ber ábyrgð á starfsemi Vísinda- og tækniráðs. Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra ber ábyrgð á vísindum, nýsköpun og hugverkeiðnaði, að frátöldum endurgreiðslum vegna kvikmyndagerðar og hljóðritunar tónlistar, málefnum skapandi greina og faggildingar sem menningar- og viðskiptaráðherra ber ábyrgð á. Matvælaráðherra ber ábyrgð á málefnum Matvælasjóðs.

Málefnasviðið skiptist í tvo málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2020	Heimildir* 2021	Fjárlög 2022
<b>7 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar</b>	<b>20.280</b>	<b>30.174</b>	<b>29.108</b>
07.10 Vísindi og samkeppnissjóðir í rannsóknnum	10.714	14.531	14.600
07.20 Nýsköpun, samkeppni og þekkingargreinar	9.566	15.643	14.508

\* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Íslendingar þekja ástandið þegar fiskimiðin bregðast, náttúruöflin herja á landbúnað, álverð hrynur á heimsmarkaði og heimsfaraldur kippir stoðum undan ferðaþjónustu. Besta leiðin til að draga úr hagsveiflum er að efnahagslífið byggji í vaxandi mæli á auðlindum sem eru hvorki takmarkaðar né í sama mæli háðar utanaðkomandi aðstæðum og sveiflum. Þess vegna er lykillinn að bættum lífsgæðum og fleiri tækifærum sá að hugvitið verði stærsta útflutningsgrein þjóðarinnar. Rannsóknir, þróun, nýsköpun og hagnýting hugvits eiga því að vera inngróin í menningu og efnahagslíf þjóðarinnar. Við eigum að nýta okkur smæð þjóðfélagsins sem styrkleika en taka áfram virkan þátt í alþjóðlegu umhverfi vísinda, nýsköpunar, menningar og athafnalífs. En meginforsenda þess er að til staðar séu innviðir til að starfrækja alþjóðlega samkeppnishæf fyrirtæki og rannsóknastofnanir.

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

Í samræmi við áherslur ríkisstjórnarinnar á mikilvægi nýsköpunar hækkar rammi málefnasviðsins um 2,9 ma.kr. á áætlunartímabilinu frá fjárlögum ársins 2022. Haldið verður áfram að byggja upp hugverkeiðnað og nýsköpun líkt og gert var á liðnu kjörtímabili. Á árinu



2023 kemur til varanleg aukning að fjárhæð 3 ma.kr. sem fer til fyrirtækja vegna endurgreiðslu á kostnaði sem fellur til vegna rannsókna og þróunar þegar m.a. tímabundnar mótvægisáðgerðir vegna heimsfaraldurs COVID-19 falla niður. Þá eykst framlag til Rannsóknasjóðs og Tækniþróunarsjóðs varanlega um 2,3 ma.kr. árið 2024 þegar tímabundin aukning fellur niður. Auk þess er gert ráð fyrir að árleg útgjöld til nýsköpunar vaxi um 5 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar. Halda á áfram að fjárfesta til framtíðar í hugviti þannig að það verði ein af grunnstoðum íslensks efnahagslífs. Þá kemur á árinu 2023 einnig til varanleg hækkun á styrkjum til endurgreiðslna vegna kvikmyndagerðar á Íslandi að fjárhæð 300 m.kr.

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 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
7 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	28.430	28.658	29.454	30.633	31.999
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	3.605	3.548	3.547	3.530	3.531
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	24.825	25.110	25.907	27.102	28.469

## HELSTU ÁHERSLUR 2023–2027

**VELSÆLD  
BYGGIR Á  
ÁFRAMHALDANDI  
SÓKN Í  
RANNSÓKNUM  
OG NÝSKÖPUN**

**Öflug fjárfesting í  
vísindum og  
nýsköpun í þágu  
velsældar**

**Krefjandi áskorunum,  
s.s. í loftslagsmálum  
og heilbrigðismálum,  
mætt með öflugum  
tækni- og  
hugverkaiðnaði**

**Áframhaldandi  
sókn í vísindum og  
nýsköpun  
grundvallast á  
öflugum  
alþjóðasamstarfi**

## 7.1 SAMKEPPNISSJÓÐIR OG ALÞJÓÐLEGT SAMSTARF

### Verkefni

Málaflokkurinn nær yfir starfsemi Vísinda- og tækniráðs, samkeppnissjóði á sviðum vísinda og nýsköpunar, s.s. Rannsóknasjóð og Tækniþróunarsjóð, stefnumótandi fjármögnun, s.s. Markáætlun og Innviðasjóð, og samstarfsáætlun ESB 2023–2027 um rannsóknir og nýsköpun. Lög sem gilda um málaflokkinn eru m.a. lög um Vísinda- og tækniráð, nr. 2/2003, lög um Tækniþróunarsjóð, nr. 26/2021, lög um opinberan stuðning við vísindarannsóknir, nr. 3/2003, og lög um Matvælasjóð, nr. 31/2020.

### Þekkingarsamfélag í fremstu röð

Samkeppnishæft þekkingarsamfélag þarf markvissa fjárfestingu, jafnt í grunnrannsóknnum sem hagnýtum rannsóknnum, og mikilvægt er að tryggja gott rannsóknarumhverfi fyrir framúrskarandi vísindafólk. Þetta á sér í lagi við á tímum örra tæknibreytinga. Öflugir samkeppnissjóðir í rannsóknnum og nýsköpun eru ein af forsendum samkeppnishæfni íslensks vísinda- og nýsköpunarumhverfis og eru þeir mikilvægur grunnur að sókn í erlenda sjóði og samstarfsáætlanir. Stærstu samkeppnissjóðirnir hér á landi eru annars vegar Rannsóknasjóður sem

styrkir vísindarannsóknir og rannsóknatengt framhaldsnám á Íslandi og hins vegar Tækniþróunarsjóður sem styður við þróunarstarf og rannsóknir á sviði tækniþróunar sem miða að nýsköpun í íslensku atvinnulífi. Hækkun framlög í samkeppnissjóðina voru afar mikilvægur þáttur í aðgerðum stjórnvalda vegna COVID-19 og áttu þátt í aukinni rannsókn- og nýsköpunarvirkni á tímabilinu. Árangur af þeim aðgerðum er smám saman að koma í ljós og til að tryggja að þær skili sér til lengri tíma er afar mikilvægt að ekki verði dregið úr þeim. Áskorun nýrrar fjármálaáætlunar felst í því að viðhalda og virkja frekar þann slagkraft sem myndast hefur á sviði vísinda og nýsköpunar.

Unnið er að áhrifa- og árangursmati á Rannsóknasjóði og Tækniþróunarsjóði og 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 á tímabilinu unnið að innleiðingu laga um vandaða starfshætti í vísindum.

Ein af forsendum þess að íslenskir vísindamenn og frumkvöðlar dragist ekki aftur úr á alþjóðavísu er gott aðgengi að hágæðarannsóknarinnviðum, s.s. tækjum, aðstöðu og gagnagrunnum. Innviðasjóður hefur það hlutverk að styðja við markvissa uppbyggingu rannsóknarinnviða og unnið er að nýjum Vegvísi um rannsóknarinnviði með það að markmiði að stuðla að markvissri uppbyggingu innviða til framtíðar.

Stefnumótandi sjóðum á sviði rannsókna og nýsköpunar er ætlað að styðja við áherslur stjórnvalda, einkum gagnvart samfélagslegum áskorunum. Helstu stefnumótandi sjóðir á þessu málefnaviði eru Markáætlun og Matvælasjóður. Framlög í þessa sjóði voru aukin í tengslum við heimsfaraldur og mikilvægt er að þeir nýtist áfram á skilvirkan hátt við að ná fram áherslum stjórnvalda. Mikilvægur stuðningur gæti falist í því að Markáætlun gegni hlutverki sem framlag stjórnvalda til stuðnings við umsóknir í erlendar stefnumótandi áætlanir ESB um rannsóknir og nýsköpun, m.a. á sviði loftslagsmála.

### **Alþjóðasamstarf**

Undir málaflokkinn fellur þátttaka Íslands í samstarfsáætlunum Evrópusambandsins um rannsóknir og nýsköpun 2021–2027, Horizon Europe. Mikil þátttaka hefur verið í fyrri samstarfsáætlunum ESB og góður árangur náðst. Hér á landi hafa hærri styrkir runnið til stofnana, fyrirtækja og samtaka en þekktist annars staðar, miðað við höfðatölu, og segja má að fyrir hverja greidda evru hafi tæplega tvær evrur skilað sér til baka. Auk fjárhagslegs ávinnings hefur þátttakan skilað sér í aukinni rannsóknvirkni, þekkingu og nýsköpun, auknum alþjóðlegum tengslum og bættri samkeppnishæfni. Segja má að fjárfesting í samstarfsáætlunum ESB um rannsóknir og nýsköpun styðji við allar helstu velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar, þ.m.t. virkni í námi og starfi, kolefnishlutlausri framtíð, grósku í nýsköpun og bættu andlegu heilbrigði borgaranna.

Stærstu ESB-áætlanirnar á sviðum rannsókna og nýsköpunar 2021–2027 eru rannsókn- og nýsköpunaráætlunin Horizon Europe og mennta-, æskulýðs- og íþróttamálaáætlunin Erasmus+. Meðal verkefna í nýrri áætlun má nefna Digital Europe, sem miðar að því að byggja upp stafræna innviði og færni, s.s. þróun stafrænnar hæfni og gervigreindar, þróun ofurtölva og uppbyggingu netöryggis. Sömuleiðis er þátttaka í fjárfestinga- og ábyrgðarlánaáætluninni InvestEU í undirbúningi, en henni er ætlað að styðja við fjárfestingar í innviðum, rannsóknum og nýsköpun.

Afar mikilvægt er að áfram takist vel til um þátttöku í því alþjóðlega samstarfi og tengslaneti sem felst í samstarfsáætlun ESB um rannsóknir og nýsköpun. Góður árangur á þeim vettvangi kallar á skilvirkt samstarf stjórnvalda, stofnana og hagaðila á viðkomandi sviði.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Aukinn stuðningur stjórnvalda við vísindi og nýsköpun undanfarin ár er þegar farinn að skila mælanlegum árangri þegar litið er til ýmissa alþjóðlegra mælikvarða. Heildarútgjöld til rannsókna og þróunarstarfs á árinu 2020 jafngiltu 2,47% af vergri landsframleiðslu (VLF), útflutningstekjur byggðar á hugvitsgreinum hafa tvöfaldast frá árinu 2013 og Ísland mælist nú í 17. sæti af 132 þjóðum hvað varðar nýsköpunarvirkni (WIPO Global Innovation Index).

Á sama tíma og fjárframlög til málefnisins hafa aukist þarf að tryggja að þau nýtist með skilvirkum hætti og á þeim sviðum þar sem helst er þörf á opinberri aðkomu hverju sinni. Þá er mikilvægt að opinbert stuðningskerfi vísinda og nýsköpunar taki mið af hnattrænum og samfélagslegum áskorunum.

Loftslagsmál, heilbrigðisþjónusta og stafræn umbreyting eru meðal stærstu áskorana sem stjórnvöld standa frammi fyrir og þeim verður best mætt með öflugu vísindastarfi, rannsóknum, þróun og nýsköpun sem er lykillinn að öflugu og fjölbreyttu hagkerfi á forsendum sjálfbærrar þróunar. Samspil atvinnulífsins, háskóla- og rannsóknasamfélagsins leikur lykilhlutverk til að svo megi verða.

Markmið um kolefnishlutlausu framtíð er ein af velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar, í samræmi við alþjóðlegar áherslur í loftslagsmálum. Leggja þarf áherslu á vísindalegar aðferðir, hugvit og nýsköpun sem verkfæri í baráttunni við að ná þessum markmiðum. Hér er m.a. um að ræða vísindalegar greiningar á stöðu loftslagsmála í heiminum, aðferðir hringrásarhagkerfis til að tryggja sjálfbæra nýtingu hráefna og þróun grænna tæknilausna til að minnka losun koltvísýrings í andrúmsloftið.

Jafnframt er það mikil samfélagsleg áskorun að halda uppi öflugu heilbrigðiskerfi á landsvísi, í dreifðri byggð og litlu hagkerfi. Aukin tíðni lífsstílsjúkdóma og hækkandi aldur landsmanna er ein af ástæðum þess að heilbrigðiskerfið verður sífellt umfangsmeira og kostnaðarsamara. Heimsfaraldur síðustu ára varpaði ljósi á margvíslega veikleika í opinberri heilbrigðisþjónustu en beindi jafnframt sjónum fólks að mikilvægi vísindastarfs og nýsköpunar í þágu bættis heilbrigðis. Nauðsynlegt er að efla samstarf opinberra aðila og einkaaðila á þessu sviði og móta stuðningsumhverfi og regluverk sem hvetur til framfara og aukins heilbrigðis.

Þá er að nefna að hinar öru tæknibreytingar og stafræn umbreyting fela í sér hvort tveggja í senn, tækifæri til framfara og áskorun fyrir atvinnulíf og samfélag. Mikilvægt er bæði fyrir samkeppnisstöðu og velferð þjóðarinnar að virkja þau tækifæri sem fylgja stafrænni umbreytingu á alþjóðlegum vettvangi en tryggja jafnframt að samfélagið og innviðir þess séu nógu sterkir og öruggir til að takast á við þær breytingar. Þá þarf að huga að því að tæknibreytingar skili sér í aukinni hagsæld á landsvísi og feli ekki í sér aukna aðgreiningu í þjóðfélaginu.

Eins og fram kemur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar verður tekist á við samfélagslegar áskoranir með hag almennings að leiðarljósi á þeirri forsendu að velsæld verði best tryggð með traustum efnahag, jöfnum tækifærum og aðgerðum í þágu nýsköpunar, umhverfis og loftslags. Þessi áform eru í samræmi við áður útgefnar stefnur; Nýsköpunarlandið Ísland, Klasastefnu fyrir Ísland, stefnu Vísinda- og tækniráðs og aðra stefnumörkun á þessu málefnasviði.

Hlutfall kvenna sem starfar við rannsóknir er mun hærra innan háskóla og opinberra stofnana en hjá einkafyrirtækjum hérlendis. Hvað umsóknir úr Rannsóknasjóði varðar er enn þó nokkur kynjaður munur á milli fagsviða. Þá sker úthlutun öndvegisstyrkja, sem eru hæstu styrkir Rannsóknasjóðs og til lengsts tíma, sig úr hvað hlutfall kvenna varðar. Þar hafa einungis fjórar konur fengið styrk frá upphafi og 48 karlar.

### Markmið og mælikvarðar

- 1. Vísindastarf á heims mælikvarða.** Markmiðið er að efla grunnrannsóknir og stuðla að beitingu vísindalegra aðferða. Það felur í sér öflugan fjárhagslegan stuðning við hágæðarannsóknastarf, tryggan aðgang að rannsóknargögnum og niðurstöðum, samhliða því að þeim sé miðlað með skýrum hætti til samfélagsins og þær hafðar til grundvallar í stefnumótandi ákvörðunum.
- 2. Þekking, hugvit og nýskapandi lausnir nýtist við úrlausnir á brýnum samfélagslegum áskorunum.** Markmiðið felur í sér tækniþróun, uppbyggingu innviða, öflugt frumkvöðlastarf og hagnýtingu hugvits sem verkfæri gegn samfélagslegum áskorunum. Aðgerðir þessu tengdar felast m.a. í öflugum stuðningi við Tækniþróunarsjóð og stefnumótandi fjármögnun, s.s. Markáætlun, Innviðasjóð og Matvælasjóð.
- 3. Virkt alþjóðlegt samstarf.** Ísland sé eftirsóttur samstarfsaðili í alþjóðlegu samstarfi, sem njóti trausts og auki virði þeirra verkefna sem tekið er þátt í. Sérstök áhersla sé á samvinnu á alþjóðlegum vettvangi við úrlausn samfélagslegra áskorana.

### Markmið og mælikvarðar\*

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Vísindastarf á heims mælikvarða.	8.2	Hlutfall R&D af VLF.	2,5%	2,7%	3%
	8.2	R&D-störf (virkni).	3172 (2017)	4000	4600
	8.2	Fjöldi birtinga í ritrýndum tímaritum.	2084	2400	2800
Hagnýting hugvits og nýskapandi lausnir á brýnum samfélagslegum áskorunum.	8.2	Opinn aðgangur að rannsóknarniðurstöðum.	46%	70%	85%
	8.2	Fjöldi veittra einkaleyfa.	7	18	32
Virkt alþjóðlegt samstarf á sviði menntunar, vísinda og nýsköpunar.	8.2	Styrkir í evrum á hvern íbúa.	394 (2014–2019)	415	425
	8.2	Árangurshlutfall í ESB-áætlunum.	20% (2014–2019)	18%	18%
	8.2	Heildarþátttökutíðni á hverja 10.000 íbúa.	u.þ.b. 51	55	58

\*Nýjum markmiðum og mælikvörðum hefur verið bætt við í 7.1 til að endurspeglar frekar áherslur málaflokksins. Það er gert til að ná fram viðtækara mati á árangri verkefna.

## 7.2 NÝSKÖPUN, HUGVITSIÐNAÐUR OG SAMKEPPNISHÆFNI

### Verkefni

Málaflokkurinn nær yfir stuðningsumhverfi og aðgerðir í þágu nýsköpunar og hugvitsiðnaðar. Undir málaflokkinn heyrir m.a. starfsemi Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins og Hugverkastofu. Styrkir til nýsköpunarfyrirtækja, m.a. í formi skattendurgreiðslna vegna rannsókna og þróunar, falla einnig undir þennan málaflokk sem og endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar og hljóðritunar á tónlist. Lög sem gilda um málaflokkinn eru m.a. lög um opinberan stuðning við nýsköpun, nr. 25/2021, 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 tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi, nr. 43/1999, og lög um tímabundnar endurgreiðslur vegna hljóðritunar á tónlist, nr. 110/2016.

### **Efla opinbera stuðning**

Mikilvægar aðgerðir á sviði nýsköpunar hafa verið innleiddar á síðustu árum, í kjölfar nýsköpunarstefnu sem kynnt var árið 2019. Þar má nefna lög um Kríu, sprota- og nýsköpunarsjóð, hækkun framlaga í samkeppnissjóði og aðgerðir sem tengjast aukinni notkun opinna gagna og nýskapandi lausna hjá fyrirtækjum og stofnunum. Þá tók opinbert stuðningsumhverfi nýsköpunar miklum breytingum með samþykkt laga nr. 25/2021, um opinberan stuðning við nýsköpun. Mikilvægt er að sá árangur sem náðst hefur á undanförunum árum skili sér í áframhaldandi framförum í nýsköpun og uppbyggingu hugvitsgreina hér á landi.

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. Í því skyni að stuðningur nýtist þar sem þörfin er mest fyrir opinbera aðkomu og til að stuðningsumhverfið virki sem ein heild verður lagt mat á áhrif opinbers stuðnings við nýsköpunarfyrirtæki. Það á einkum við um endurgreiðslur vegna rannsókna og þróunar, starfsemi Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins og Kríu, sprota- og nýsköpunarsjóðs. Þá verður leitast við að auka straumlínustjórnun og einfalda ferla í opinberum stuðningi við atvinnulíf og samfélag.

Kvikmyndagerð er vaxandi grein í íslensku atvinnu- og menningarlífi. Unnið er að því að efla stuðningskerfi við framleiðslu kvikmynda- og sjónvarpsefnis með hækkun endurgreiðslna á skýrt afmörkuðum þáttum og auka fyrirsjáanleika í fjármögnun kerfisins.

### **Samkeppnishæft atvinnulíf með grænum lausnum**

Unnið verður að því að auka nýsköpun og styrkja innviði í stafrænni tækni og fjarskiptum, m.a. í samstarfi við Digital Europe áætlanir ESB. Stefnt er að eflingu nýsköpunar á landsvísu með sérstökum framlögum til verkefna á landsbyggðinni og áhersla lögð á stuðning við sprota- og frumkvöðlafyrirtæki á sviði hátækni, í nánú samstarfi við háskólasamfélagið. Þá verður sjónum beint að nýsköpun í heilbrigðisþjónustu og heilbrigðistækni og auknu samstarfi milli sprotafyrirtækja og stofnana í heilbrigðisþjónustu, um innleiðingu nýrra tæknilausna og aukinnar stafrænnar væðingar í heilbrigðisþjónustu um allt land.

Af öðrum stefnumótandi stuðningi stjórnvalda má nefna stuðning við grænar tæknilausnir og hugverkaiðnað í þágu loftslagsmála, þ.á m. stuðning við sókn í alþjóðleg samstarfsverkefni. Áhersla verður á að styðja ímynd og gæði íslensks iðnhandverks í samstarfi stjórnvalda og samtaka á vinnumarkaði.

Áhersla er á samkeppnishæft atvinnulíf og samkeppnishæfni á alþjóðamarkaði. Í því skyni er stefnt að einföldun regluverks og markvissum aðgerðum sem gera erlendum sérfræðingum og fjölskyldum þeirra kleift að búa og starfa hér á landi um lengri eða skemmri tíma. Áherslur í málaflokknum eru í samræmi við stefnu og aðgerðaáætlun Vísinda- og tækniráðs, sem lýst er í kafla 7.1, og velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar.

### **Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta**

Áskoranir í málaflokki 7.2 eru að mestu leyti þær sömu og lýst er í málaflokki 7.1 og hið sama á við um tækifæri til umbóta. Í báðum málaflokkum felast áskoranir í að efla vísindi, nýsköpun og þekkingargreinar til að styrkja samkeppnishæfni þjóðarinnar á alþjóðavettvangi. Í báðum málaflokkum er leitast við að beita verkfærum vísinda, nýsköpunar og þekkingargreina til að mæta helstu samfélagslegu áskorunum framtíðarinnar, s.s. loftslagsmálum, heilbrigðismálum og örum stafrænum breytingum. Breytt stjórnskipan með nýju ráðuneyti

háskóla- iðnaðar- og nýsköpunar gefur tækifæri til aukinnar samhæfingar þvert á málaflokka ráðuneytisins.

Aðgerðir tengdar málefnasviði 7 miða þannig að því að byggja upp samfélag vísinda, þekkingar, nýsköpunar og hugverkaiðnaðar með það að markmiði að hugvitið verði stærsta útflutningsgrein þjóðarinnar. Málefnasviðið styður við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi, grósku í nýsköpun, kolefnishlutlausla framtíð, andlegt heilbrigði og betri samskipti við almenning.

Hlutfall kvenna á meðal frumkvöðla er lágt á Íslandi sem og öðrum Norðurlöndum. Þegar litið er til umsókna um endurgreiðslur vegna rannsókna og þróunar eru karlar um 75% umsækjenda og flest fyrirtæki sem njóta endurgreiðslna eru í tæknigeiranum þar sem karlar eru að meiri hluta starfandi. Það eru tækifæri á málefnasviðinu til þess að líta til aukinnar fjölbreytni hvað varðar atvinnugreinar og þarfir. Stuðningskerfi nýsköpunar á Íslandi er víðfeðmt en misjafnt hvernig kynin nýta sér það. Karlar eru t.d. líklegri til að bregðast við hefðbundinni auglýsingu og þá hafa rannsóknir sýnt að persónulegri nálgun og aukið utanumhald hentar konum betur.

### Markmið og mælikvarðar

1. **Bætt samkeppnisstaða og velsæld byggð á nýsköpun og hugviti.** Markmiðið er að auka útflutningsverðmæti og samkeppnishæfni atvinnulífs á tímum aukinnar alþjóðavæðingar og tæknipróunar. Lögð verður áhersla á skilvirkni í stuðningskerfi nýsköpunar þannig að opinber stuðningur og fjármögnun beinist þangað sem mest er þörf fyrir aðkomu hins opinbera. Þetta verður m.a. gert með endurskoðun laga um endurgreiðslur skatta til fyrirtækja vegna rannsókna og þróunar og endurskoðun á lögum um Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins. Þetta markmið kallast á við velsældaráherslur stjórnvalda um grósku í nýsköpun.
2. **Aukin hagnýting tæknilausna í þágu samfélagslegra áskorana.** Markmiðið felur í sér að stjórnvöld stuðli að þróun hagnýtra lausna sem dragi úr losun gróðurhúsalofttegunda, þvert á atvinnugreinar, í samræmi við skuldbindingar Parísarsamningsins. Markmiðið felur einnig í sér aukið samstarf milli sprotafyrirtækja og opinberra stofnana í heilbrigðisþjónustu, áherslu á stafræna umbreytingu hjá stofnunum og atvinnulífi og eflingu nýsköpunar um allt land. Þetta markmið styður við velsældaráherslur stjórnvalda um kolefnishlutlausla framtíð, betri samskipti við almenning og grósku í nýsköpun.
3. **Ný störf skapist í hugverkaiðnaði.** Markmiðið felur í sér að nýsköpun og samkeppni stuðli að vexti atvinnugreina sem byggjast á hugviti og færni og stuðli þannig að aukinni fjölbreytni í störfum á vinnumarkaði um allt land. Í þessu felast líka áherslur um aukið alþjóðlegt samstarf á sviði hugvits og þekkingargreina og að Ísland sé ákjósanlegur starfsvettvangur fyrir erlenda sérfræðinga og fjölskyldur þeirra. Þetta markmið kallast á við velsældaráherslur um grósku í nýsköpun, virkni í námi og starfi og andlegt heilbrigði.

**Markmið og mælikvarðar\***

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Bætt samkeppnisstaða í alþjóðlegu samhengi.	9.b.1	Global Innovation Index (137 lönd) og WEF-skýrsla um samkeppnishæfni ríkja.	17./21. sæti	<17./20. sæti	Ísland meðal 15/20 efstu ríkja
	9.b.1	Hlutfall hugverkaiðnaðar af útflutningstekjum.	16%	20%	>25%
	9.b.1	Útgjöld fyrirtækja til rannsóknna og þróunar sem hlutfall af vergri landsframleiðslu.	1,68%	1,8%	2,0%
Aukin hagnýting tæknilausna í þágu loftslagsmála.	9.4.1	Losun GHG frá Íslandi (ESD), kt CO <sub>2</sub> -íg.	2965	2827	<2700
	9.4.1	Losun GHG frá samgöngum á Íslandi (innanlandsflug, vegasamgöngur, strand-siglingar), kt CO <sub>2</sub> -íg.	1034	900	<700
Ný störf skapist í þekkingargreinum.	9.b.1	Fjöldi erlendra sérfræðinga í vísindalegri og tæknilegri starfsemi.	12.000	13.000	14.000
	9.5.2		800	900	1200

\*Nýr mælikvarði hefur verið settur inn um fjölda launþega í tækni- og hugverkaiðnaði í stað fjölda starfa í sérfræðilegri, vísindalegri og tæknilegri starfsemi. Báðir mælikvarðar koma frá Hagstofunni en nýr mælikvarði er talinn fanga betur umfang hugverkastarfsemi hér á landi. Þá hafa nýir mælikvarðar verið settir inn um losun GHG í samræmi við framreiknaðar áætlanir Umhverfisstofnunar.



## 08 Sveitarfélög og byggðamál

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð innviðaráðherra. Það skiptist í tvo málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2020	Heimildir* 2021	Fjárlög 2022
<b>8 Sveitarfélög og byggðamál</b>	<b>24.893</b>	<b>22.521</b>	<b>26.947</b>
08.10 Framlög til sveitarfélaga	21.783	20.521	24.869
08.20 Byggðamál	3.110	2.000	2.078

\* Fjárlög að viðbættum fjárukalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er sameiginleg öllum málefnasviðum innviðaráðuneytis; að 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.

Meginmarkmið málefnasviðsins er sjálfbærar byggðir og sveitarfélög um land allt og að innviðir og þjónusta mæti þörfum samfélagsins.

Byggða- og sveitarstjórnaramál 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.

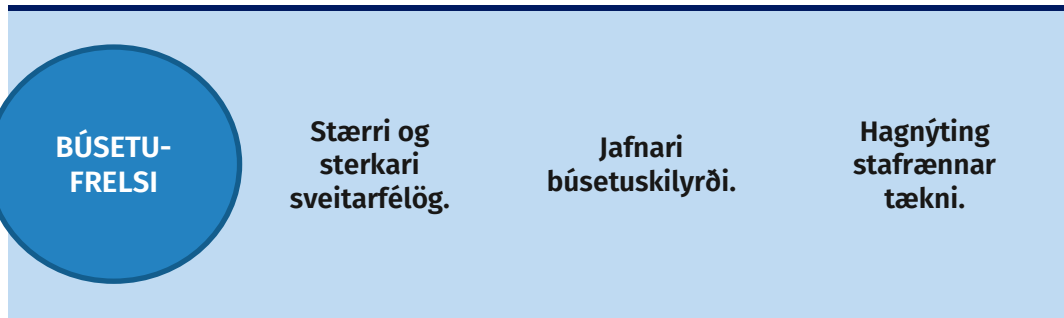
### FJÁRMÖGNUN

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>8 Sveitarfélög og byggðamál</b>	<b>28.419</b>	<b>29.372</b>	<b>30.245</b>	<b>30.847</b>	<b>31.392</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	28.419	29.372	30.245	30.847	31.392



## HELSTU ÁHERSLUR



### 08.1 FRAMLÖG TIL SVEITARFÉLAGA

#### Verkefni

Undir málaflokkinn fellur Jöfnunarsjóður sveitarfélaga. Hann 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 um starfsemi sjóðsins. Þá greiðir sjóðurinn framlög til samtaka sveitarfélaga, stofnana þeirra og annarra aðila í samræmi við ákvæði laga.

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 er unnið að aðgerðaáætlun fyrir árin 2019–2023.<sup>1</sup> Stefnt er að því að uppfæra stefnuna fyrir árið 2023. Stefnan er samhæfð við aðrar áætlanir eins og við á.

#### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Helsta áskorun málaflokksins felst í því að stuðla að öflugum sveitarfélögum með getu til að veita íbúum sínum jöfn réttindi, aðgengi að þjónustu og sambærilegum búsetuskilyrðum og í öðrum sveitarfélögum. Grundvöllurinn að því takmarki er að stuðla að efnahagslegri, samfélagslegri og umhverfislegri sjálfbærni sveitarfélaganna. Húsnæðisáætlun stjórnvalda gegnir lykilhlutverki í að tryggja aðgengi að öruggu húsnæði og stöðugleika á húsnæðismarkaði. Samhlíða því er brýnt að nýta stafrænar leiðir til að bæta samskipti við íbúa í samræmi við velsældaráherslur stjórnvalda, bæði í því skyni að auðvelda aðgengi að þjónustu og ýta undir aukna þátttöku íbúa í stefnumótun í gegnum íbúalýðræði.

#### Sjálfbær, lýðræðisleg sveitarfélög

Ríkisstjórnin leggur í stjórnarsáttmála sínum áherslu á að stuðla að uppbyggingu öflugra og sjálfbærra sveitarfélaga þar sem samfélagslegir og fjárhagslegir hvatar eru til sameiningar. Stuðlað er að sameiningu sveitarfélaga með aðgerðum í aðgerðaáætlun stjórnvalda á sviði sveitarstjórnarmála. Sveitarfélögin á Íslandi eru 69 talsins og fer ört fækkandi. Íbúafjöldi sveitarfélaga er mjög ólíkur eða allt frá 42 íbúum upp í tæplega 136.000 íbúa. Rúmlega helmingur sveitarfélaga á landinu er með íbúafjölda innan við 1.000 íbúa og um þriðjungur sveitarfélaga með íbúafjölda undir 500. Helsta áskorun sveitarstjórnarstigsins og um leið helsta tækifæri þess er því fólgin í eflingu þess og aukinni sjálfbærni sveitarfélaga. Með sameiningu

<sup>1</sup> <https://www.althingi.is/altext/150/s/0148.html>

sveitarfélaga skapast tækifæri til að breyta verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og endurskoða tekjustofna. Markmið um aukna sjálfbærni íslenskra sveitarfélaga styður vel við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbærni borga og samfélaga og velsældarmarkmið stjórnvalda um aukna virkni, bætt heilbrigði og búsetuskilyrði íbúa alls staðar á landinu.

Niðurstöður greiningar<sup>2</sup> um fjárhagsleg áhrif þess að íbúafjöldi sveitarfélaga yrði ekki undir 1.000 íbúum sýna að fjárhagslegur ávinningur þeirra gæti numið á bilinu 4–5,5 ma.kr. vegna breyttra áherslna í rekstri. Þá fjármuni mætti nota til að bæta þjónustu og lækka skuldir. Fækkun sveitarfélaga gerir jafnframt mögulegt að einfalda úthlutunarkerfi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Tækifæri skapast til að draga úr umsvifum sjóðsins, færa fjármuni frá honum til sveitarfélaganna og styrkja þar með eigin tekjustofna þeirra. Þetta mætti m.a. gera með því að lækka það hlutfall af úrsvari sveitarfélaga sem rennur beint í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Vegna hækkunar framlaga Jöfnunarsjóðs til sameininga sveitarfélaga undanfarin ár hefur ríkissjóður á árunum 2020–2022 greitt sjóðnum viðbótarframlag að fjárhæð 935 m.kr. Koma mun í ljós hvort fjárþörf sjóðsins muni aukast frekar á næstu árum eftir því sem sameiningum vindur fram.

Efling sveitarfélaga skapar nýjan grundvöll fyrir ákvarðanatöku um hvaða verkefni eiga best heima hjá hvoru stjórnáráðgjafastofnun fyrir sig. Með því skapast tækifæri til enn frekari eflingar sveitarstjórnarstigsins. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að aðgerðaáætlunin feli í sér að þjónustu á svokölluðum *gráum svæðum* milli ríkis og sveitarfélaga verði komið í varanlegan farveg til að tryggja samfellu í þjónustu við viðkvæma hópa.

Lykilþáttur í stefnumótun stjórnvalda á sveitarstjórnarstiginu og eflingu sveitarfélaga felst í því að stuðla að efnahagslegri, samfélagslegri og umhverfislegri sjálfbærni sveitarfélaga. Nokkrar skilgreiningar liggja fyrir á hugtakinu efnahagsleg sjálfbærni. Flestar þeirra fela í sér fjárhagslega getu sveitarfélags til að standa undir grundvallarþjónustu, innviðauppbýggingu, fjárhagslegum áföllum og áskorunum til framtíðar.

Í því skyni að styrkja og auka fjárhagslegt sjálfstæði sem og að auka jöfnuð sem styður við langtímastefnumótun, m.a. á sviði opinberra fjármála, er unnið að endurskoðun á tekjustofnum sveitarfélaga. Í þeim tilgangi er unnið að gerð og þróun sviðsmyndalíkans fyrir fjárhagslega sjálfbærni sveitarfélaga. Tækifæri til að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga endurspegli fyrirhugaðar breytingar á sveitarstjórnarstiginu og bæti gæði jöfnunarframlaga sjóðsins og sameini framlög hans felst í heildarendurskoðun á regluverki hans samhliða endurskoðun tekjustofnakerfisins og jafnframt að einfalda útreikninga og skipulag sjóðsins og bæta þar með heildarsýn yfir starfsemi hans. Stjórnvöld stóðu vörð um framlag Jöfnunarsjóðs til sveitarfélaga þegar tekjur drógust saman í kjölfar heimsfaraldurs COVID-19. Áætlanir gerðu ráð fyrir að samdrátturinn væri tímabundinn og eru þær áætlanir að raungerast þar sem tekjur sveitarfélaga eru að aukast.

Skatttekjur sveitarfélaganna hækkuðu um 4,2% milli árana 2019 og 2020 sem skýrist m.a. af því að þær aðgerðir sem ráðist var í vegna atvinnuleysis höfðu þau áhrif að útsvarstekjur lækkuðu minna en ella. Jafnframt má nefna að mikil hækkun á fasteignamarkaði skilaði auknum fasteignaskattstekjum til sveitarfélaga. Til samanburðar lækkuðu skatttekjur ríkissjóðs milli árana 2019 og 2020 úr 761 ma.kr. í 745 ma.kr., eða um rúm 2%. Áætlað er að skatttekjur ríkissjóðs hækki um 4% á árinu 2021 og um 10% 2022. Samkvæmt útkomuspá 2021 hækka skatttekjur A-hluta sveitarfélaga um 5,3% á árinu 2021 og fjárhagsáætlanir ársins 2022 gera ráð fyrir 7,8% hækkun skatttekna. Á móti kemur að útgjöld sveitarfélaga hækkuðu á árinu 2021 og þá sérstaklega launakostnaður sem spáð er að hækki um 7,6%. Útkomuspá 2021 sýnir að

<sup>2</sup> Guðmundsson, S. & Karlsson, V. (2019). Öflugri sveitarfélög: Væntur ávinningur við sameiningu sveitarfélaga m.v. 1000 íbúa að lágmarki. Skýrsla unnin fyrir samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið.

afkoma sveitarfélaga var neikvæð um rúma 11,7 ma.kr. og að veltufé frá rekstri er um 2,7% af heildartekjum. Hlutfallið hefur ekki verið svona lágt um áráðir. Skuldastaða sveitarfélaga hefur því versnað, en áætlað er að skuldahlutfallið fari úr 104% á árinu 2019 í 115% árið 2021.

Í samræmi við velsældaráherslu stjórnvalda um betri samskipti við almenning er áhersla lögð á virkari þátttöku íbúa í stefnumótun innan sveitarfélaganna. Áfram verður stutt við Samband íslenskra sveitarfélaga um að þróa samráðsleiðir í þeim tilgangi að byggja upp þekkingu á ólíkum leiðum til samráðs. Leitað verður leiða til að gera fámennari sveitarfélögum kleift að nýta aðgengilegar stafrænar lausnir við íbúalýðræði.

### **Sjálfstjórn og jafnt aðgengi að réttindum og þjónustu**

Með eflingu sveitarstjórnarstigsins er stutt við sjálfstjórn sveitarfélaganna í landinu. Í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og velsældaráherslur verður nýsköpun á sviði stafrænnar þróunar nýtt til að bæta samskipti hins opinbera við almenning. Miðlægt samstarf sveitarfélaganna hefur lagt grunninn að samstarfi sveitarfélaga og ríkis um samhæfingu stafrænna þjónustuferla í gegnum Ísland.is. Stofnuð hefur verið formleg samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um stafræna þróun, nýtingu stafrænna innviða og samþættingu þjónustu. Fyrsta samvinnuverkefni stafræns ráðs sveitarfélaganna fólst í sjálfsafgreiðsluferli um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, frá umsókn til afgreiðslu. Næsta sjálfsafgreiðsluferli felur í sér umsóknarferli um félagslegt leiguhúsnæði. Stefnumörkun um hvaða ferlar fylgja í kjölfarið stendur yfir.

### **Kynja- og jafnréttissjónarmið**

Stjórnvöld leggja áherslu á að jafna stöðu kvenna og karla innan sveitarfélaganna í landinu. Á vef Hagstofunnar kemur fram að talsvert færri konur en karlar búa í fámennustu sveitarfélögunum (undir 1.000 íbúar).<sup>3</sup> Norræna rannsóknastofnunin um byggðapróun (Nordregio) segir þrennt valda mestu um að konur kjósi fremur að búa í þéttbýli en strjálbýli, þ.e. takmarkaðra aðgengi að fjölbreyttum atvinnutækfærum, menntun og leiðum til áhrifa innan viðkomandi samfélags.<sup>4</sup> Í sáttmála nýrrar ríkisstjórnar er stuðlað að fjölbreyttari atvinnutækifærum á landsbyggðinni með þeirri ákvörðun að auglýsa öll störf án staðsetningar nema eðli starfa beinlínis krefjist annars ásamt því setja ákveðið markmið um fjölda opinberra starfa á landsbyggðinni. Með því er um leið stuðlað að aukinni þjónustu á landsbyggðinni.

Verkefnisstjórn um starfsaðstæður kjörinna fulltrúa vinnur að tillögum til að bæta starfsaðstæður kjörinna fulltrúa, m.a. í því skyni að draga úr nýliðun í sveitarstjórnnum. Sex af hverjum tíu nýjum fulltrúum í sveitarstjórnnum hafa verið nýir eftir tvennar síðustu sveitarstjórnarkosningar. Hlutfall kvenna og karla í sveitarstjórnnum hefur verið svipað en konur eru að jafnaði styttri tíma í sveitarstjórnnum en karlar. Verkefnisstjórnin fylgir eftir vinnu Jafnréttisstofu við gerð leiðbeininga og fræðsluefnis til sveitarfélaga um gerð jafnréttisstefnu.

Verkefnin í málaflokknum tengjast heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna töluvert enda eru sveitarfélögin mikilvægur aðili þegar kemur að innleiðingu þeirra.

### **Markmið**

Markmið sveitarstjórnarmála eru:

- Sveitarfélög verði öflug og sjálfbær vettvangur lýðræðislegrar starfsemi í landinu.

<sup>3</sup> Af 15.414 íbúum eru 8.106 karlar og 7.308 konur. Karlar voru því 798 fleiri en konur í þessum byggðarlögum.

<sup>4</sup> <https://nordregio.org/maps/gender-balance-of-total-population-2016/>

- Sjálfstjórn og ábyrgð sveitarfélaga verði virt og að sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu verði tryggð.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Sveitarfélög verði öflug og sjálfbær vettvangur lýðræðislegrar starfsemi í landinu.		Hlutfall sveitarfélaga með yfir 1.000 íbúa.	47% sveitarfélaga	50% sveitarfélaga	100% sveitarfélaga
	8	Lýðræðisleg þátttaka íbúa mæld í kjörsókn í sveitarstjórnarkosningum. <sup>5</sup>	67,6% kk 66,5% kvk 68,8 (2018)	70% (2022)	72% (2026)
	9.1		Hbsv.: 1		
	9.4		S-nes: 2		
	9.c		V-land: 6	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.
	11–15	Lýðfræðilegir veikleikar. <sup>6</sup>	V-firðir: 5 N-vestra: 4 N-eystra: 5 A-land: 5 S-land: 3 Landsbyggð: 3 Landið allt: 2		
Sjálfstjórn og ábyrgð sveitarfélaga verði virt og að sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu verði tryggð.	1.4	Þátttaka sveitarfélaga í miðlægu samstarfi á sviði rafrænnar þjónustu.	0 sveitarfélög.	65 af 66 sveitarfélögum.	Öll sveitarfélög.
	9.1				
	10.3	Þjónustuferlar sveitarfélaga í gegnum Ísland.is.	0 (2020)	2 (2022)	Markmið í mótun (2027).
	16.b				

Bætt hefur verið við tveimur mælikvörðum fyrir markmið stjórnvalda á sviði sveitarstjórnamála um sjálfstjórn sveitarfélaga, jöfn réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu.

## 08.2 BYGGÐAMÁL

### Verkefni

Undir málaflokkinn fellur Byggðastofnun, byggðaáætlun, sóknaráætlanir landshluta, atvinnuráðgjafar á landsbyggðinni og flutningsjöfnunarsjóður, auk stjórnsýslu á sviði póstmála. Hlutverk Byggðastofnunar er að vinna að eflingu byggðar og atvinnulífs á landsbyggðinni. Byggðaáætlun lýsir stefnu ríkisins í byggðamálum hverju sinni og samhæfingu við aðra stefnumótun og áætlanagerð hins opinbera. Sóknaráætlanir landshluta eru stefnumótandi áætlanir sem taka til starfssvæða landshlutasamtaka sveitarfélaga. Byggða-

<sup>5</sup> Stefnumarkandi áætlun í málefnum sveitarfélaga var samþykkt á fyrri hluta árs 2020 og hafin er vinna við að safna gögnum um stöðu og viðmið vegna mælikvarða.

<sup>6</sup> Lýðfræðilegir veikleikar: Landshluti er metinn í áhættuferli ef fæðingartíðni < 10,6, dánartíðni > 8,9, brottfluttir 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. Staðan 31. desember 2020. Nýjar upplýsingar liggja fyrir vorið 2022. Þessi mælikvarði er einnig í byggðamálum. Hér um að ræða sama mælikvarða og er í byggðaáætlun.

stofnun gerir samninga við landshlutasamtök sveitarfélaga um atvinnuráðgjöf á landsbyggðinni þar sem m.a. er kveðið á um ráðgjöf varðandi stofnun og rekstur fyrirtækja, markaðssókn, vöruþróun, fjármögnun, kynningu og endurskipulagningu. Svæðisbundin flutningsjöfnun hefur það markmið að styðja við framleiðslu og atvinnuuppbyggingu á landsbyggðinni með því að jafna flutningskostnað framleiðenda sem eru með framleiðslu og lögheimili fjarri innanlandsmarkaði eða útflutningshöfn. Stjórnsýsla póstmála miðar að því að stuðla að hagkvæmri, virkri og áreiðanlegri pósthjónustu um land allt og til og frá landinu. Byggðastofnun annast framkvæmd laga um pósthjónustu og tekur ákvarðanir á málefna-sviðinu.

Í þingsályktun um byggðaaáætlun<sup>7</sup> er mörkuð stefna stjórnvalda í byggðamálum fyrir árin 2018–2024. Byggðaaáætlun er samhæfð við aðrar áætlanir og málaflokka eftir því sem við á. Til samræmis við aðrar áætlanir innviðaráðuneytis skal endurskoða byggðaaáætlun á a.m.k. þriggja ára fresti og mun hún þá ná til 15 ára, auk aðgerðaaáætlunar sem nær til fimm ára. Áætlað er að endurskoðuð byggðaaáætlun gildi fyrir tímabilið 2022–2037.

### **Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta**

Helstu áskoranir á sviði byggðamála eru að takast á við fækkun íbúa og breytta íbúa-samsetningu, einhæft atvinnulíf, tækniþróun, samspil þéttbýlis og dreifbýlis, uppbyggingu innviða, umhverfis- og loftslagsmál og samkeppnishæfni.

### **Aðgengi að þjónustu**

Mikil tækifæri felast í því að jafna búsetuskilyrði og aðgengi landsmanna að þjónustu og lækka kostnað þeirra sem um lengri veg þurfa að fara til að sækja þjónustu og afþreyingu. Áfram verður unnið að því markmiði, m.a. með bættum innviðum og tæknilausnum. Sérstaklega verður hugað að því að nýta tækni og stafrænar lausnir í velferðar- og heilbrigðisþjónustu. Stefnt er að því að gera greiningu á heildarkostnaði þjónustusóknar, þ.m.t. ferða- og uppihaldskostnaði, vinnutapi og öðrum samfélagslegum kostnaði sem til fellur, auk þess sem áfram verður unnið að því að skilgreina rétt landsmanna til opinberrar þjónustu. Þessari vinnu er ætlað að undirbyggja vandaða stefnumótun og aðgerðaaáætlanir og nýtist þannig landsmönnum öllum. Þjónustukort sem nú er komið í gagnið nýtist stjórnvöldum til stefnumótunar og aðgerða. Unnið verður að viðmótshönnun, auk þess að gera þjónustukortið aðgengilegt á ensku og pólsku.

### **Tækifæri til atvinnu**

Heimsfaraldur COVID-19 hefur skapað tækifæri og stuðlað að auknu búsetufrelsi sem felst í því að störf verði ekki staðbundin nema eðli starfsins krefjist þess sérstaklega. Þannig á búseta ekki að hafa áhrif á ráðningar starfsfólks. Mikil tækifæri í byggðaðróun felast í því að jafna tækifæri til atvinnu. Eins og fram kemur í stjórnarsáttmálanum verður stuðlað að uppbyggingu vinnustaðaklasa í samstarfi ríkis, sveitarfélaga og annarra aðila eftir atvikum þannig að góð vinnuaðstaða verði í boði sem víðast um landið. Jafnframt verða ráðuneyti og stofnanir hvattar til að staðsetja hluta starfsemi sinnar utan hins svokallaða Hvítár-Hvítár svæðis. Stefnt er að því að settir verði upp samkeppnispottar til að styðja annars vegar við uppbyggingu vinnustaðaklasa en hins vegar til stuðnings við einkisþjónustu vegna starfa sem staðsett verða í skilgreindum vinnustaðaklösum eða annars staðar utan vinnusóknar höfuðborgarsvæðisins. Slíkir klasar eru mikilvæg forsenda fyrir störfum óháð staðsetningu.

Eins og fram kemur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar verður skoðað hvort og þá hvernig beita megi hagrænum hvötum sem tæki í byggðaðróun, líkt og t.d. Norðmenn hafa gert. Þannig

<sup>7</sup> <https://www.althingi.is/altext/148/s/0690.html>

verður m.a. skoðað að nýta ívilnanaheimildir laga um Menntasjóð námsmanna til endurgreiðslu námslána vegna tiltekinnar námsgreina og svæða. Þá er gert er ráð fyrir að unnin verði atvinnusóknargreining þar sem ferðaleiðir milli heimilis og vinnustaðar verða greindar, en slík greining er nauðsynleg forsenda þess að beita hagrænum hvötum við þróun vinnusóknarsvæða.

### Sjálfbærar byggðir

Tækifæri felast í því að efla sóknaráætlanir landshluta eins og fram kemur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar, m.a. með því að samhæfa þær markvisst við aðrar opinberar áætlanir, tengja með beinum hætti við stefnumótun allra ráðuneyta og valdefla þannig landshlutana og sveitarfélögin innan þeirra. Áhersla er á að önnur ráðuneyti komi í auknum mæli að sóknaráætlunum, ekki hvað síst á sviði nýsköpunar- og loftslagsmála. Lagaleg staða landshlutasamtaka sveitarfélaga verður skýrð gagnvart þeim verkefnum sem þau sinna, m.a. í gegnum sóknaráætlanir.

Hlutverk stærstu þéttbýlissvæðanna í byggðaþróun verða skilgreind og eflað. Í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar verður þannig mótuð stefna þar sem svæðisbundið hlutverk Akureyrar sem stærsta þéttbýliskjarnans á landsbyggðinni er skilgreint og stuðlað að uppbyggingu sem býður upp á fjölbreytileika í þjónustu, menningu og atvinnutækifærum. Jafnframt verður mótuð stefna sem skilgreinir hlutverk Reykjavíkur sem höfuðborgar allra landsmanna og stuðlar að aukinni alþjóðlegri samkeppnishæfni höfuðborgarsvæðisins og þar með landsins alls.

Áfram verður áhersla á verkefnið *Tryggð byggð*<sup>8</sup> sem er ætlað að stuðla að stórauðingum uppbyggingu íbúðarhúsnæðis utan suðvesturhornsins. Um er að ræða samstarfsvettvang allra þeirra sem koma að húsnæðismálum á landsbyggðinni. Í gegnum *Tryggða byggð* hefur verið bætt aðgengi að upplýsingum um sérstök landsbyggðarlán, stofnframlög og byggðaframlög, samstarf við opinbera leigufélagið Bríeti og stuðning sem Húsnæðis- og mannvirkjastofnun veitir á hönnunar- og undirbúningsstigi.

### Kynja- og jafnréttissjónarmið

Kynja- og jafnréttissjónarmið eru mikilvæg í byggðamálum og staða kynja og þjóðfélagsþróunar ólík í ýmsu tilliti. Vísbandingar eru um að minni aðflutningur kvenna sé eitt af einkennum dreifbýlla samfélaga í vanda og utan höfuðborgarsvæðisins eru konur víðast hvar færri en karlar. Í rannsókninni *Byggðafesta og búferlaflutningar: Bæir og þorp á Íslandi 2019*<sup>9</sup> 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.

Við vinnu við gerð grænbókar um byggðamál<sup>10</sup> (desember 2020) var unnið tilraunaverkefni undir forystu forsætisráðuneytis þar sem hugað var sérstaklega að kynja- og jafnréttissjónarmiðum. Í grænbókinni er birt tafla um stöðu kynjanna og lögð fram tækifæri til úrbóta. Lögð var áhersla á að taka mið af kynja- og jafnréttissjónarmiðum við mótun þingsályktunar- tillögu um stefnumótandi byggðaáætlun og aðgerðum sem henni fylgja.

Byggðamál þvera flesta málaflokka og hafa með beinum og óbeinum hætti snertifleti við allar sex velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar. Svo dæmi séu tekin þá styður gildandi byggðaáætlun við áherslu um andlegt heilbrigði með framlagi til aðgerðar heilbrigðisráðuneytis sem snýr að því að auka aðgang að geðheilbrigðisþjónustu. Stutt er við öryggi í húsnæðismálum,

<sup>8</sup> <https://tryggdbyggd.is>, þetta verkefni er einnig að finna á málefnasviði 31 *Húsnæðisstuðningur*.

<sup>9</sup> Sjá: [https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/byggdafesta/byggdafesta\\_34bls\\_2019\\_net.pdf](https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/byggdafesta/byggdafesta_34bls_2019_net.pdf)

<sup>10</sup> <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/Skjol--->

Frettatengt/Byggd%3%b0a%3%a1%3%a6tlun\_gr%3%a6nb%3%b3k\_2020.pdf



m.a. með tveimur aðgerðum á byggðaaætlun sem eru á ábyrgð Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og miða að því að gera mögulegt að veita einstaklingum stofnstyrki til að byggja íbúðarhúsnæði á svæðum þar sem misgengi byggingarkostnaðar og söliverðs er mikið. Snertiflöturinn við kolefnishlutlausu 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.

Kappkostað er að vinna sem best í takt við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna. Við endurskoðun byggðaaætlunar hafa bæði lykilverðfangsefni og allar aðgerðirnar verið tengdar við heimsmarkmiðin.

### 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 byggðaaætlun eru settir fram sex mælikvarðar, tveir við hvert markmið. Mælikvarðarnir verða endurskoðaðir samhliða endurskoðun byggðaaætlunar.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Jafna aðgengi að þjónustu.	1.4 11.2, 16.10 3.8	Hlutfall þeirra sem eru í innan við 30 km fjarlægð frá heilsugæslustöð, grunnskóla og dagvöruverslun. <sup>11</sup>	Sjá töflu að neðan.	Hlutfall á landsbyggð vegna mismunandi þjónustu lækki ekki.	Hlutfall á landsbyggð vegna mismunandi þjónustu lækki ekki.
Jafna tækifæri til atvinnu. <sup>12</sup>	8.2, 8.5, 8.6 8.9 5.b 11.a	Atvinnuþátttaka <sup>13</sup> og meðalatvinnutekjur. <sup>14</sup>	Sjá töflu að neðan.	Viðmiðið er að atvinnuþátttaka og meðal-atvinnutekjur lækki ekki.	Viðmiðið er að atvinnuþátttaka og meðal-atvinnutekjur lækki ekki.
Stuðla að sjálfbærri þróun byggða.	9.1. 9.4 11.3	Framfærsluhlutfall. <sup>15</sup>	Sjá töflu að neðan.	Viðmiðið er að framfærsluhlutfall hækki ekki.	Viðmiðið er að framfærsluhlutfall hækki ekki.

<sup>11</sup> Heimild: Bygðastofnun. Staðan miðast við 31. desember 2021.

<sup>12</sup> Í fjármálaáætlun 2021–2025 var mælikvarði um fjölda starfa óháð staðsetningu í ráðuneytum og stofnunum. Sá mælikvarði er tekinn út þar sem ekki liggja fyrir fullnægjandi gögn.

<sup>13</sup> Heimild: Vinnuálastofnun (fjöldi á vinnumarkaði = vinnuafli mínus atvinnuleysi). Staðan 31. desember 2021.

<sup>14</sup> Bygðastofnun og Hagstofa Íslands. Aldurshópurinn er 18–69 ára. Staðan 31. desember 2020. Nýjar upplýsingar liggja fyrir vorið 2022.

<sup>15</sup> Framfærsluhlutfall: Hlutfallsfjöldi íbúa í aldurhópi 0–19 ára og 65 ára og eldri af fjölda í aldurhópi 15–64 ára. Staðan 31. desember 2020. Nýjar upplýsingar liggja fyrir vorið 2022.

5.5		Sjá	Viðmiðið er að	Viðmiðið er að
5.b	Lýðfræðilegir veikleikar. <sup>16</sup>	töflu	stuðullinn fyrir	stuðullinn fyrir
11.a		að	landsbyggðina	landsbyggðina
		neðan.	hækki ekki meira	hækki ekki meira en
			en fyrir landið allt.	fyrir landið allt.

Sjá hér stöðu 2021 vegna mælikvarða að ofan.

Heilsugæsla	Grunnskóli	Dagvöruverslun	Atvinnu- þátttaka	Meðalatvinnutekjur	Framfærslu- hlutfall	Lýðfræðilegir veikleikar
Hbsv.: 99,98%	99,99%	99,99%	95,10%	5.505 m.kr.	63,40%	1
S-nes: 100%	100%	100%	91,20%	4.431 m.kr.	57,90%	2
V-land: 92,62%	98,78%	92,62%	96,70%	5.334 m.kr.	73,80%	6
V-firðir: 93,0%	95,83%	92,10%	97,20%	5.669 m.kr.	67,90%	5
N-vestra: 90,73%	96,87%	96,29%	97,70%	5.004 m.kr.	78,70%	4
N-eystra: 98,65%	99,29%	99,00%	95,40%	5.335 m.kr.	73,00%	5
A-land: 96,16%	97,34%	96,67%	97,30%	5.943 m.kr.	71,70%	5
S-land: 97,29%	98,40%	97,80%	95,60%	4.763 m.kr.	69,00%	3
					Landsbyggð: 67,9%	Landsbyggð: 3
					Allt landið: 65,3%	Landið allt: 2

<sup>16</sup> Lýðfræðilegir veikleikar: Landshluti er metinn í áhættuferli ef fæðingartíðni < 10,6, dánartíðni > 8,9, brotfluttur 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. Staðan 31. desember 2020. Nýjar upplýsingar liggja fyrir vorið 2022.



## 09 Almanna- og réttaröryggi

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð dómsmálaráðherra og forsætisráðherra. Það skiptist í fimm málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2022
	2020	2021	
<b>9 Almanna- og réttaröryggi</b>	<b>33.457</b>	<b>32.640</b>	<b>34.939</b>
09.10 Löggæsla	18.672	19.880	21.463
09.20 Landhelgi	7.664	5.640	5.565
09.30 Ákærvald og réttarvarsla	1.881	1.895	2.068
09.40 Réttaraðstoð og bætur	2.998	2.890	2.474
09.50 Fullnustumál	2.242	2.334	3.370

\* Fjárlög að viðbættum fjárukaalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að borgarar 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

Breytingar á rekstrarframlögum málefnasviðsins frá fjármálaáætlun 2022–2026 skiptast í þrennt og tengjast allar áherslum sem fram koma í stjórnarsáttmála. Í fyrsta lagi 64 m.kr. tímabundið framlag til 2028 til að fjölga í lögreglunámi á háskólastigi. Í öðru lagi 50 m.kr. tímabundið framlag til 2024 til að mæta aðgerðum gegn kynferðisbrotum. Í þriðja lagi 50 m.kr. tímabundið framlag til 2024 til að mæta aðferðum gegn skipulagðri brotastarfsemi. Þetta er til viðbótar 300 m.kr. framlögum til þessara áherslumála í fjárlögum 2022. Lækkun rekstrarframlaga milli ára á áætlunartímabilinu skýrist aðallega af 1% hagræðingarkröfu sem gerð er til rekstursins. Fjárfestingaframlög vegna framkvæmda við samhæfingarmiðstöð viðbragðsaðila og Litla Hraun uppfærast í samræmi við áætlanir þar um. Gert er ráð fyrir að verja 631 m.kr. úr ramma málefnasviðsins í tvö ný verkefni. Annars vegar 431 m.kr. til að mæta áhrifum innleiðingar upplýsingatæknikerfa Schengen-samstarfsins. Hins vegar 200 m.kr. til að bregðast við veikleikum í starfsemi Landhelgisgæslunnar sem fram komu í niðurstöðum nýlegrar úttektar Ríkisendurskoðunar á verkefnum og fjárreiðum stofnunarinnar.

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 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>9 Almanna- og réttaröryggi</b>	<b>35.106</b>	<b>36.277</b>	<b>37.760</b>	<b>35.996</b>	<b>36.362</b>
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	32.563	32.171	31.748	31.451	31.152
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	2.542	4.107	6.012	4.545	5.210

## HELSTU ÁHERSLUR 2023–2027

AUKIÐ  
ÖRYGGI Á  
LANDI OG  
SJÓ

Efling löggæslu með áherslu á aukið menntunarsstig og stefnumiðaða stjórnun.

Auka öryggis- og þjónustustig í leit og björgun.

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 lögregluembættis, landamæraeftirlit, menntun lögreglumanna, almannavarnir og leit og björgun á landi. Einnig fellur undir málaflokkinn samræmd neyðarsvör og ýmis löggæslu- og öryggismál, svo sem tilkynningarskylda íslenskra skipa og Slysavarnarfélagið Landsbjörg. Helstu lög sem falla undir málaflokkinn eru lögreglulög nr. 90/1996, lög nr. 82/2008 um almannavarnir og lög nr. 75/2019 um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Hlutverk lögreglu er að gæta að öryggi borgaranna með ýmsum hætti, þ.á.m. með útkallsþjónustu og við rannsóknir sakamála. Löggæslan stendur frammi fyrir ýmsum áskorunum á næstu árum við að rækja þetta hlutverk sitt. Lögreglan og önnur lögreglufyrirvöld þurfa að vera í stakk búin til að mæta þeim miklu samfélagslegu áskorunum sem meðal annars leiða af skipulagðri brotastarfsemi og netglæpum sem eru skipulagðir þvert á landamæri ríkja.

Mönnun löggæslunnar þarf að fylgja þörfum samfélagsins. Gert verður tímabundið átak til að fjölga nemendum í lögreglunámi á háskólastigi en með auknum fjölda menntaðra lögreglumanna er meðal annars unnt að auka gæði lögreglustarfa og bæta þjónustu. Samhliða fjölgun menntaðra lögreglumanna þarf að tryggja sem besta nýtingu mannafla lögreglu og meta mannaflapörf með samræmdum hætti. Í upphafi árs 2022 skipaði ráðherra starfshóp sem hefur það hlutverk að fara heildstætt yfir verkefni lögreglu og gera tillögur að breytingum með það að markmiði að auka skilvirkni í störfum lögreglu og tryggja sem besta nýtingu mannafla og þekkingar.

Núgildandi aðgerðaáætlun um meðferð kynferðisbrota gildir út árið 2022. Nú þegar er farið að leggja grunninn að gerð nýrrar áætlunar og er það í samræmi við áherslur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar um að fylgja áfram eftir aðgerðaáætlun um meðferð kynferðisbrota. Mikilvægt er að efla lögreglu og ákærvald í þeim tilgangi að ná fram skilvirkni í málaflokknum þannig að þessi mál verði unnin á styttri tíma þrátt fyrir að þeim fari fjölgandi.

Í nýsamþykktum fjárlögum fyrir árið 2022 var samþykkt að hækka framlag til löggæslu um 200 m.kr. til að efla rannsókn og saksókn kynferðisbrota í samræmi við áherslur stjórnarsáttmálans. Til grundvallar tillögunum var lögð áhersla á það að horfa á kerfið í heild sinni þannig að það taki til allra áskorana sem meðferð kynferðisbrota felur í sér og til að þolendur njóti réttlátrar málsmeðferðar ásamt því að mál þeirra séu afgreidd innan eðlilegs tíma.

Haustið 2021 skipaði ráðherra starfshóp sem hefur það hlutverk að gera stöðuskýrslu um málshraða í refsivörslukerfinu, allt frá broti og þar til afplánun hefst. Niðurstöður skýrslunnar munu eftir atvikum leiða til breytinga á verklagsreglum og lögbundnum frestum við meðferð sakamála og munu nýtast við að stytta málshraða í refsivörslukerfinu.

Árið 2022 fer fram úttekt á framkvæmd íslenskra stjórnvalda á öllum sviðum Schengen-samstarfsins. Undirbúningur er þegar hafinn og er öll áhersla lögð á að ekki verði að finna alvarlega veikleika á framkvæmdinni, einkum hvað varðar landamærastjórn og -vörslu. Á tímabilinu verður áfram unnið að innleiðingu ýmissa upplýsingakerfa á vegum Schengen-samstarfsins, m.a. í tengslum við komur og brottfarir inn á Schengen-svæðið og upplýsingakerfi um heimild til ferðar (ETIAS).

Ríkislögreglustjóri hefur að undanförmu unnið að því að efla samstarf og samvinnu innan lögreglu í því skyni að sporna við skipulagðri brotastarfsemi, m.a. með því að samnýta mannafla og búnað. Settur var á stofn stýrihópur til að tryggja samræmingu lögreglu á landsvísu auk þess sem stofnaðir voru sameiginlegir aðgerða- og rannsóknahópar. Þá mun dómismálaráðherra leggja fram frumvarp um breytingar á lögreglulögum til að efla heimildir lögreglu í þágu afbrotavarna, einkum til að stemma stigu við skipulagðri brotastarfsemi. Auka þarf þekkingu og styrk lögreglu til þess að gera rannsóknir og aðgerðir gegn skipulagðri brotastarfsemi markvissari og skilvirkari. Margvíslegir brotaflokkar geta fallið undir hugtakið „skipulögð brotastarfsemi“ og ber þar meðal annars að nefna fíkniefnabrot, mansal, net- og tölvubrot og peningaþvætti.

Árið 2019 kynnti dómismálaráðherra áherslur stjórnvalda í aðgerðum gegn mansali en aðgerðaáætlunin er ótímabundin. Markmiðið með áætluninni er m.a. að styrkja vernd þolenda, í þeim tilgangi til að fá fleiri mál upp á yfirborðið og stöðva hina meintu brotastarfsemi. Vel hefur gengið að innleiða aðgerðir sem lögð hefur verið áhersla á og enn er unnið ötullega að innleiðingu þeirra sem eftir standa. Þá eru fleiri þolendur að leita sér aðstoðar þar sem upplýsingagjöf til þolenda hefur verið aukin og samhæfingarmiðstöð fyrir þolendur ofbeldis opnuð hjá Bjarkarhlíð. Í júní 2021 samþykkti Alþingi lagabreytingar sem rýmkuðu ákvæði hegningarlaga um mansal sem ætlað var að treysta vernd þolenda mansals.

Auka þarf þekkingu og getu lögreglu og ákærvalds til að takast á við tölvu- og netglæpi. Tölvu- og netglæpir eru oft og tíðum liður í skipulagðri brotastarfsemi og tengjast einnig öðrum brotaflokkum, t.d. ofbeldisbrotum gegn börnum, fíkniefnabrotum, peningaþvætti og hryðjuverkum. Fjöldi brota af þessu tagi hefur aukist og rannsóknir orðið stærri og flóknari. Þá eru rannsóknir á stafrænum gögnum sífellt algengari við rannsóknir mála almennt. Framangreint hefur leitt til þarfar á aukinni sérhæfingu hjá lögreglu og ákærvaldi. Á sama tíma er gerð krafa um aukna skilvirkni í alþjóðlegri samvinnu á þessu sviði. Aukin alþjóðleg samvinna og að lögregla sé í stakk búin til að sinna öflugum forvarna- og rannsóknarstarfi á þessu sviði er í samræmi við áherslur stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.

Á síðasta ári voru gerðar breytingar á lögreglulögum í þeim tilgangi að auka skilvirkni í störfum nefndar um eftirlit með lögreglu og auka heimildir nefndarinnar. Efla þarf enn frekar ytra eftirlit með störfum lögreglu og samhliða styrkja innra gæðaeftirlit með starfsemi lögreglu þannig að tryggt verði að unnið sé eftir lögum, reglum og verkferlum.

Stefna stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum var gefin út vorið 2021. Í stefnunni er gerð grein fyrir ástandi og horfum í almannavarna- og öryggismálum á Íslandi og fjallað um áhersluatriði varðandi skipulag almannavarna- og öryggismála, forvarnarstarf, nauðsynlega samhæfingu á efni viðbragðsáætlana og starfsemi opinberra stofnana á því sviði, nauðsynlegar birgðir til að tryggja lífsafkomu þjóðarinnar á hættutímum, endurreisn eftir hamfarir og aðrar aðgerðir sem almannavarna- og öryggismálaráð telur nauðsynlegar til þess að markmið almannavarnalaga náist. Meginmarkmið stefnunnar er að tryggja öryggi almennings, umhverfi og eignir og samhæfa varnir og viðbrögð við hamförum, hvers eðlis sem þær eru. Í stefnunni var lögð megináhersla á eflingu almannavarnakerfisins, meðal annars með heildarendurskoðun almannavarnalaga. Frumvarp til breytinga á almannavarnalögum hefur verið lagt fyrir Alþingi en fyrirhugað er að á árunum 2022–2025 verði áfram unnið í viðtæku samráði, m.a. með almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, að heildarendurskoðun laganna.

Mikilvægt er að samsetning lögregluliðsins endurspegli fjölbreytni samfélagsins sem best. Karlar eru í meirihluta þeirra sem starfa innan lögreglunnar. Hins vegar eru vísbendingar eru um að hlutfall kvenna innan lögreglu fari vaxandi, einkum eftir að nám í lögreglufræðum var fært á háskólastig. Í því sambandi má nefna að á tímabilinu 2018–2021 útskrifuðust samtals 69 karlar og 73 konur úr námi í lögreglufræðum.

Lögreglan hefur sett af stað ýmis verkefni í þeim tilgangi að auka jafnrétti kynjanna innan lögreglu. Má þar nefna rannsóknir á kynjadrí vinnustaðamenningu en dómsmálaráðuneytið í samstarfi við embætti ríkislögreglustjóra hefur gert samkomulag um framkvæmd nýrrar rannsóknar á vinnumeningu innan lögreglu. Þá er unnið að gerð jafnréttisvísis innan embættis ríkislögreglustjóra.

### Markmið og mælikvarðar

Stefnumótun málaflokksins á grunni löggæsluáætlunar fyrir tímabilið 2019–2023 byggir á ítarlegri greiningu á starfsemi lögreglunnar sem endurspeglast í fyrirbyggjandi þjónustu- og öryggisstigi. Á grunni þess hafa markmið og mælikvarðar verið skilgreindir. Stefnumiðuð stjórnun lögreglu byggir þannig á skýrum mælikvörðum þar sem gert er ráð fyrir því að mönnun einstaka lögregluembætta og úthlutun fjárheimilda ráðist að stærstum hluta af niðurstöðum mælinga á þjónustu- og öryggisstigi.

Samkvæmt löggæsluáætlun hafa tvö markmið verið skilgreind fyrir málaflokkinn.

1. **Besta mögulega þjónustustig.** Markmið um þjónustustig lögreglu snýr að neyðarútkallsþjónustu, afbrotavörnum, rannsóknum mála, þjónustu og hjálp og öryggistilfinningu almennings.
2. **Hæsta mögulega öryggisstig.** Markmið um öryggisstig snýr að áhættustigi, framkvæmd áhættumats/áhættuskoðunar og öryggistilfinningu lögreglumanna.

## Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
	3.6, 5.2, 11.5, 16.1, 16.2, 16.4 16.5.	Viðbragðstími vegna útkalla.	Mæling liggur fyrir um viðbragðstíma í mörgum umdæmum. Innleiðing hafin. Unnið er að söfnun upplýsinga um fjölda lausra ökutækja.	Mælingar liggja fyrir um viðbragðstíma í öllum umdæmum landsins. Mælingar liggja fyrir um það hve oft ekkert ökutæki er laust og í hvaða fjarlægð frá atviki.	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.
Besta mögulega þjónustustig.	5.2, 16.1	Hlutfall þeirra sem hafa orðið fyrir kynferðisbroti og tilkynntu það til lögreglu.	Hlutfall þeirra sem urðu fyrir broti og tilkynntu það til lögreglu eykst (7,9%).	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.
	16.4, 16.5	a. Hlutfall þeirra sem sögðu lögreglu skilar mjög eða frekar góðu starfi.  b. Hlutfall þeirra sem sögðust mjög eða frekar ánægð með þjónustu lögreglu. <sup>1</sup>	a) 86,4% b) 83,5%	a) 90% b) 90%	a) 90% b) 90%
Hæsta mögulega öryggisstig.	11.5, 11.6	Áhættumæling í umdæmum lögreglu.	Í undirbúningi.	Komin til framkvæmdar í öllum umdæmum.	Áhættustig 2027 verði hvergi hærra en gult.*

\*Gult áhættustig: : Lágmarkskrafa varðandi öryggi með tilliti til viðbúnaðargetu lögreglu byggist á að áhættan fari ekki upp fyrir mögulega áhættu (gult) á áhættumatslíkani að teknu tilliti til mótvægisáðgerða sem taka mið af hættumati/ögnarmati ríkislögreglustjóra.

<sup>1</sup> Engin mæling fór fram 2019 svo miðað er við stöðu 2018. <https://www.logreglan.is/vidhorf-til-logreglu-konnun-a-vidhorfum-almennings-til-thjonustu-og-starfa-logreglunnar-2017/>

## 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, sprengjueyðingar 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.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Landhelgisgæsla Íslands stendur frammi fyrir ýmsum áskorunum. Má þar m.a. nefna opnun nýrra siglingaleiða á norðurslóðum, þróun í alþjóða- og öryggismálum og alþjóðlegar ábendingar um að styrkja þurfi landamæragæslu á hafinu. Þá felst áskorun í aukinni áherslu á umhverfismál og breytingum á þróun fiskveiða. Ábyrgðarsvæði Íslands vegna leitar og björgunar er tæplega tvöfalt stærra en íslenska efnahagslögsagan. Einnig stendur Landhelgisgæslan frammi fyrir áskorunum varðandi að tryggja viðunandi rekstur stofnunarinnar en halda um leið uppi fullnægjandi viðbragðsgetu í lögbundnum verkefnum.

Á undanförunum árum hefur vel verið stutt við Landhelgisgæslu Íslands með endurnýjun tækjakosts og aðstöðu. Landhelgisgæslan býr nú yfir tveimur öflugum varðskipum, Þór og Freyju og þremur öflugum leigubýrlum og verið er að reisa nýtt flugskýli. Áskorunin fram undan er hins vegar að styðja við rekstur stofnunarinnar svo unnt sé að reka, viðhalda og endurnýja tækjakostinn til að fullnægja öryggiskröfum, auka getu til löggæslu, eftirlits og leitar og uppfylla þær kröfur sem gerðar eru til stofnana í dag varðandi ýmsa rekstrarþætti og starfsumhverfi.

Rekstur Landhelgisgæslunnar er afar flókinn og yfirgripsmikill, stofnunin bæði á og leigir dýran tækjabúnað sem krefst reglulegs viðhalds. Viðhaldsáætlanir eru gerðar fyrir allt reglubundið viðhald en skyndilegar bilanir dýrra tækja geta leitt til umfangsmikils kostnaðar sem erfitt er að mæta. Gert er ráð fyrir 100 m.kr. varanlegu viðbótar viðhaldsframlagi frá og með árinu 2023 til að styrkja reksturinn að þessu leyti.

Stýrihópur innanríkisráðherra, sem hafði það hlutverk að kanna hvernig tryggja mætti leitar- og björgunarþjónustu innan efnahagslögsögu Íslands til framtíðar með endurnýjun á þýrlum Landhelgisgæslunnar, skilaði niðurstöðum sínum árið 2016. Stýrihópurinn taldi að hagkvæmara væri að kaupa þrjár nýjar þýrlur fyrir Landhelgisgæsluna í stað þess að leigja. Fjárveitingar til þess voru því veittar í fjármálaáætlun og undirbúningur útboðs hafinn. Vegna efnahagslegra áhrifa COVID-19 heimsfaraldursins var hins vegar ákveðið að fresta fyrirhuguðu útboði og fengnar fjárveitingar voru því felldar út úr fjármálaáætlun og samhliða veitt heimild til að framlengja þáverandi leigusamningi tveggja þýrlna og leigja þriðju þýrluna af sama leigusala. Nú eru því í rekstri þrjár öflugar leigubýrlur sem hafa reynst vel. Það liggur þó fyrir að um mitt ár 2022 þarf að taka afstöðu til þess hvort áfram eigi að leigja þýrlur gæslunnar eða hvort ráðast eigi í kaup á nýjum eða notuðum þýrlum. Þá væri einnig hægt að kanna þann möguleika að bjóða út flugrekstur Landhelgisgæslunnar í heild sinni.

Undanfarin ár hefur verið þrengt að varðskipum og skipastól Landhelgisgæslunnar í Reykjavíkurhöfn vegna aukinnar umferðar skemmtiferðaskipa. Ekki hefur verið hægt að tryggja vöktun skipanna á sumrin eins og vera skyldi og vegna plássleysis er ekki unnt að koma upp þeirri aðstöðu sem nauðsynleg er til skipareksturs og starfsemi

Landhelgisgæslunnar. Landhelgisgæslan hefur lengi horft til þess að komast í varanlega aðstöðu með skipakost sinn þar sem hægt er að tryggja öryggi og starfsaðstöðu fyrir áhafnir og búnað sem þarf til reksturs varðskipanna. Unnið verður áfram að því á næstu misserum að finna Landhelgisgæslunni fullnægjandi aðstöðu.

Ríkisendurskoðun gerði stjórnsluúttekt á starfsemi Landhelgisgæslunnar og skilaði niðurstöðum sínum í febrúar 2022. Fyrirséð er að bregðast þurfi við ábendingum sem settar eru fram í skýrslunni sem verður ákveðin áskorun á næstu árum. Ríkisendurskoðun leggur m.a. áherslu á að skilgreina verði með afdráttarlausum og hlutlægum hætti öryggis- og þjónustustig Landhelgisgæslu Íslands og marka viðbúnaðargetu hennar bæði skýr og raunhæf markmið. Einnig þyrfti að auka eftirlit með aukinni viðveru flugvélarinnar TF-SIF hér á landi. Á grundvelli þeirra markmiða þurfi svo að festa í sessi langtíma fjárfestingaráætlun um tækjakost stofnunarinnar sem þolir tímabundna ágjöf í efnahag ríkissjóðs. Þá leggur Ríkisendurskoðun áherslu á að kanna hvaða hagræðingarmöguleikar séu fyrir hendi í rekstrinum. Þá er lagt til að ráðuneytið og Landhelgisgæslan kanni hvaða ávinningur væri fölginn í því að nýta heimild til að útvista verkefnum sjómælinga og það fé sem fer til reksturs sjómælingaskipsins Baldurs til að styrkja útgerð varðskipa. Það verður því áskorun komandi ára að vinna úr ábendingum Ríkisendurskoðunar innan starfsemi Landhelgisgæslunnar og tryggja fjármagn til að bregðast við þeim kostnaði sem getur falist í þeim aðgerðum sem ráðast þarf í.

Til framtíðar verður einnig mikilvægt að líta til tækniþróunar við mat á því hvernig sinna megi best lögbundnum hlutverkum stofnunarinnar, líkt og eftirliti með landhelginni, auðlindum og mengun í hafi. Í því ljósi verður að taka til skoðunar hvernig þeim verkefnum verði best sinnt með flugi í kringum landið eða hvort hægt verði að nýta t.a.m. aðrar tæknilegar lausnir í þeim efnum, s.s. drónaflug og gervihnattaeftirlit. Ávallt þarf þó að vera til staðar geta til að bregðast við og skoða betur þau atriði sem kunna að koma upp í slíku fjareftirliti.

Landhelgisgæslan hefur unnið markvisst að jöfnun kynjahlutfalla í allri starfsemi stofnunarinnar. Á undanförunum árum hefur konum innan stofnunarinnar fjölgað en árið 2018 var 88% starfsmanna karlar og 12% starfsmanna konur. Árið 2021 var 81% starfsmanna karlar og 19% starfsmanna konur.

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 almannaoöryggi á landi.

### **Markmið og mælikvarðar**

Tvö markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn:

1. Tryggja almannaoöryggi, löggæslu og eftirlit í auðlindalögsögu Íslands í samræmi við öryggis- og þjónustustig.
2. Viðbúnaður í leit og björgun verði í samræmi við öryggis- og þjónustustig.



**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Tryggja almannaoýggi löggæslu og eftirlit í auðlindalögsögu Íslands.	13.1,	Landamæraeftirlitsferðir í skip.	0	6	6
	13.2,				
	16.2,	Eftirlit skipa (dagar).	314	360	360
	16.6,	Eftirlit loftfara (klst.).	226	450	500
	14.1,				
	14.4	Fjöldi skyndiskoðana.	74	250	250
Viðbúnaður í leit og björgun verði í samræmi við Landhelgisgæslu-áætlun.	13.1,	Björgunarþjónusta með þyrilu innan efnahagslögsögu Íslands er möguleg innan sex klukkustunda allt árið.	55%	70%	70%
	13.2				
	16.2,				
	16.6,				
	14.1,				
	14.4				
		Björgunarþjónusta með varðskipi innan efnahagslögsögu Íslands er möguleg innan 24 klukkustunda allt árið (klst./dagar).	48 tímar 365 dagar á ári.	48/365	48/365
	16.6	Björgunarþjónusta með flugvél innan leitar- og björgunarsvæðis Íslands er möguleg innan sex klukkustunda allt árið.	8,5%	25-30%	35-30%

Viðmið í mælikvörðum í töflunni hafa breyst frá síðustu fjármálaáætlun þar sem áætlanir um viðbótarfjárveitingar hafa ekki gengið eftir.

**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.

**Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta**

Málsmeðferðartími sakamála bæði hjá lögreglu og ákærvaldi er stöðug áskorun. Á undanförunum árum hefur málsmeðferðartími hjá ákærvaldinu lengst vegna fjölgunar mála sem má m.a. rekja til aukins fólksfjölda og lagabreytinga en ekki síður vegna þess að frekar er tekið til varna í sakamálum. Á þetta við um flestöll ákærvaldsembætti í landinu. Helsta áskorun ákærvaldsins fyrir næstu ár er því fjölgun mála og hvernig skuli bregðast við þeirri þróun. Til að sporna við löngum málsmeðferðartíma er mikilvægt að ráðast í þjálfun og fræðslu ákæranda og ekki hvað síst fjölga þeim. Embætti ríkissaksóknara gerir ríkar kröfur til



ákærenda og stendur fyrir árlegu skyldunámskeiði fyrir þá sem hefja störf hjá ákæruvaldinu sem og símenntun fyrir starfandi ákærendur.

COVID-faraldurinn hefur jafnframt sett starfsemi lögreglu og ákæruvalds nokkuð úr lagi á liðnum tveimur árum þar sem tafir hafa orðið á meðferð mála og mál hafa safnast upp bæði fyrir dómi og í rannsóknum vegna tafa og frestunar. Veruleg áskorun felst í því að vinna niður uppsöfnuð mál og ná aftur þeirri stöðu sem var fyrir faraldurinn en fyrir hann hafði málum einnig verið að fjölga umtalsvert innan kerfisins. Þessar áskoranir kalla á ákveðna forgangsstöðun en einnig á fjölgun í starfslíði ákæruvaldsins.

Haustið 2021 skipaði ráðherra starfshóp sem hefur það hlutverk að gera stöðuskýrslu um málshraða í refsivörslukerfinu, allt frá broti og þar til afplánun hefst. Niðurstöður skýrslunnar munu verða nýttar til að vinna að nauðsynlegum breytingum til að stytta málsmeðferðartíma í refsivörslukerfinu, eftir atvikum á verklagsreglum og lögbundnum frestum við meðferð sakamála.

Embætti ríkissaksóknara hefur ekki síst fundið fyrir þeim áskorunum sem aukinn málaþjöldi hefur leitt til en hefur sú fjölgun einnig verið tengd lagabreytingum sem gerðar hafa verið á undarförnum árum til að tryggja ákveðnar réttarbætur innan kerfisins. Má þar m.a. nefna tilkomu Landsréttar og Endurupptökudómstóls. Beiðnum um áfrýjunarleyfi til Hæstaréttar hefur fjölgað umtalsvert ásamt samþykktum áfrýjunarleyfum sem fela þá í sér málflytning fyrir Hæstarétti. Þá hefur málum fjölgað þar sem fallist hefur verið á endurupptöku mála bæði í Landsrétti og mála sem flutt voru í Hæstarétti á árunum 2013–2016 en um stór og umfangsmikil mál er að ræða, m.a. í flóknum efnahagsbrotum. Um ný verkefni er að ræða sem bætist ofan á þungan málaþjólda embættisins.

Með breyttum verkefnum ríkissaksóknara verður einnig lögð meiri áhersla á alþjóðlegt samstarf. Ísland hefur átt gott samstarf við Eurojust og stefnt er að því að efla samstarf við Eurojust, stofnun Evrópusambandsins á sviði sakamála sem teygja sig yfir landamæri. Alþjóðlegt samstarf í rannsóknum sakamála er nauðsynlegur þáttur í því að rannsaka sakamál sem teygja anga sína yfir landamæri. Málum vegna slíkra brota hefur fjölgað talsvert, þ.á m. í tengslum við skipulagða brotastarfsemi auk tölvu- og netglæpa. Auk þess hefur slíkt samstarf mikla þýðingu á sviði menntunar og miðlunar þekkingar sem er til þess fallið að efla gæði innan ákæruvaldsins hér á landi.

Núgildandi aðgerðaáætlun um meðferð kynferðisbrota gildir út árið 2022. Nú þegar er farið að leggja grunninn að gerð nýrrar áætlunar og er það í samræmi við áherslur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar um að fylgja áfram eftir aðgerðaáætlun um meðferð kynferðisbrota. Við gerð nýrrar aðgerðaáætlunar er litið til meðferða kynferðisbrota frá öllum hliðum, einnig hvað varðar réttarstöðu brotþola. Mikilvægt er að efla lögreglu og ákæruvald í þeim tilgangi ná fram skilvirkni í málaflokknum þannig að þessi mál verði unnin á styttri tíma þrátt fyrir að þeim fari fjölgandi.

Varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka eru mikilvægur liður í að standa vörð um trúverðugleika og tiltrú á fjármálakerfið. Halda verður áfram aðgerðum til að sporna við peningabætti með auknu alþjóðlegu samstarfi og samstarfi þar til bærra stjórnvalda innanlands. Stýrihópur á vegum dómsmálaráðuneytisins samræmir aðkomu ríkisstofnana sem eru tengdar verkefninu. Alþjóðleg samvinna á þessu sviði er mikilvæg í ljósi alþjóðlegs samspils fjármálakerfa. Áfram verður virk þátttaka 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. Skrifstofa fjármálagreininga lögreglu vinnur greiningar vegna tilkynninga frá fjármálastofnunum og öðrum tilkynningaskyldum aðilum um grunsamlegar fjármagnstílfærslur og þær greiningar eru sendar til lögreglu og annarra lögbærra stofnana til ákvörðunar um rannsókn. Skrifstofan hefur á síðustu árum verið styrkt verulega meðal annars vegna athugasemda sem fram komu við síðustu úttekt FATF. Fyrir

vikið er búið að setja upp afkastameiri einingu sem nýtist til að greina brotastarfsemi út frá fjármagnstilfærslum sem gefur tækifæri til nýrrar nálgunar við rannsóknir og saksókn vegna m.a. skipulagðrar brotastarfsemi.

Skýrsla ríkislögreglustjóra um skipulagða brotastarfsemi bendir til þess að sú brotastarfsemi fari vaxandi hér á landi. Við þeirri stöðu þarf að bregðast með því að leggja meira í umfangsmeiri lögreglurannsóknir og tryggja aðkomu ákærenda að þeim málum á rannsóknarstigi líkt og gert er við rannsóknir efnahagsbrotamála. Með því verði rannsóknirnar afmarkaðar út frá sakargreiningum auk þess sem ákærendur leggja fyrir dómstóla beiðnir um rannsóknarúrskurði svo sem afléttingu bankaleyndar og húsleitir. Þar sem oft er um hagnaðardrífna starfsemi að ræða þarf sérstakt átak til að gera upptækan ávinninginn af þessari ólögsmætu háttsemi en til þessa alls þarf ákærendur sem ekki eru á sama tíma hlaðnir öðrum verkefnum.

Í apríl 2021 var gerð viðtæk breyting á skattalögum sem felur í sér að Skatturinn lýkur nú fleiri málum með sektum þar sem sektarhámark Skattsins var hækkað upp í 100 m.kr. Alvarlegustu skattalagabrotin sæta áfram rannsókn og ákærumeðferð hjá embætti héraðssaksóknara. Við lagabreytinguna var innleitt meira samstarf og samráð á milli héraðssaksóknara og skattrannsóknarstjóra til að afmarka og greina þau mál sem skattrannsóknarstjóri tekur til meðferðar í því skyni að marka þeim farveg annars vegar í sektarmeðferð hjá skattrannsóknarstjóra eða hins vegar til meðferðar hjá héraðssaksóknara. Skattrannsóknarstjóri aflar gagna í þeim málum sem vísað er til héraðssaksóknara en héraðssaksóknari annast síðan rannsóknir þeirra og frekari gagnaöflun. Stærstu og flóknustu skattalagabrotin útheimta verulega vinnu og sérhæfni bæði meðal rannsakenda og ákærenda enda algenget að tekið sé til kröftugra varna í þeim málum þar sem um verulega hagsmuni er að ræða. Miklu skiptir að styrkja rannsóknir og saksókn skattamála þannig að sem fyrst verði málum þannig fyrir komið að þau verði unnin á sem skemmstum tíma án þess að það komi niður á gæðum málsmeðferðarinnar en málsmeðferðartími skattamála hér á landi hefur margoft verið tilefni alvarlegra athugasemda Mannréttindadómstóls Evrópu í málum sem þangað hefur verið vísað.

Áfram verður unnið að réttarvörslugáttinni en markmiðið er að gera réttarvörslukerfið einfaldara, notendavænna og skilvirkara en áður án þess að gæðum og réttaröryggi sé förnað. Stafræn málsmeðferð kallar á aðlögun þar sem löggjöfin er sniðin að breyttri málsmeðferð. Ávinningurinn af verkefnum er margþættur og ber þar helst að nefna lægri málskostnað, styttri málsmeðferðartíma, minnkað kolefnisspor, bætta yfirsýn mála og aukið gagnsæi. Samhliða því að taka upp stafrænar lausnir er unnið að því að breyta ferlum með því að auka sjálfvirkni og minnka óþarfa handavinnu þegar teknar eru upp stafrænar lausnir. Mun þetta hafa mikil áhrif á allt ákærvaldið og efla það og einfalda störf þess. Samhliða þessari vegferð þarf að huga að endurnýjun sakaskrákerfis ríkisins en ríkissaksóknari heldur sakaskrá fyrir allt landið þar sem skráð eru úrslit sakamála.

Embætti ríkislögmanns annast rekstur dómsmála sem höfðuð eru gegn íslenska ríkinu og stofnunum þess á öllum dómstigum auk Félagsdóms. Ríkislögmaður er fyrirvarsmaður íslenska ríkisins fyrir Mannréttindadómstól Evrópu og annast málflutning ríkisins fyrir dómstólnum. Þá flytur embættið einnig mál fyrir EFTA-dómstólnum. Ríkislögmaður fer jafnframt með uppgjör bótakrafna sem beint er að ríkinu og veitir ráðherrum lögfræðileg álit þegar eftir því er leitað.

Helstu áhættuþættir í rekstri eru fjölgun dómsmála og bótakrafna og að hvert dómsmál er umfangsmeira en áður að jafnaði. Álag hefur aukist mikið frá því að embættið hóf að sinna fyrirsvari fyrir Mannréttindadómstól Evrópu (MDE). 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.

Óbyggðanefnd heyrir einnig undir málaflokkinn en verksvið nefndarinnar tekur til alls lands innan íslensks forráðasvæðis. Nefndin hefur nú lokið málsmeðferð á 91% 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 14 af þessum svæðum og hún hefur til meðferðar þau tvö svæði meginlandsins sem eftir standa.

Aætlað er að nefndin kveði upp síðustu úrskurði sína árið 2024 og ljúki öðrum frágangi sama ár. 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 ákærmeðferð 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, þ.m.t. eyjum umhverfis landið, eigi síðar en 2024.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Aðgangur að réttarvörslukerfinu sé greiður, unnið í samræmi við málsmeðferðar reglur og af vandvirkni og mannréttindi virt í hvívetna.	16.3, 16.6, 16.10	Unnið að mælikvörðum fyrir lögreglu og ákærvald varðandi rannsókn og ákærmeðferð sakamála.	Átta embætti hafa sett sér markmið varðandi málsmeðferðartíma í tilteknum brotaflokkum.	Öll embætti hafi sett sér markmið varðandi málsmeðferðartíma og gæði málsmeðferðar sem ríkis-saksóknari samþykkir.	Öll embætti geti uppfyllt sett markmið.
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.

Að fyrir liggja skýr mörk þjóðlendna og eignarlanda á landinu öllu, þ.m.t. eyjum umhverfis landið, eigi síðar en 2024	16.6 15.1 11.4	Hlutfall landsvæða sem óbyggðanefnd hefur úrskurðað um.	14 af 17 svæðum lokið.	16 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 mælikvarða 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 refsidóma, nr. 56/1993, og lög um fullnustu refsidóma sem kveðnir hafa verið upp í Danmörku, Finnlandi, Noregi eða Svíþjóð, o.fl., nr. 69/1963.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Undirbúningur við uppbyggingu á Litla-Hrauni er hafinn en ríkisstjórn Íslands samþykkti árið 2021 fjárveitingu til mikilla endurbóta á fangelsinu. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að haldið verði áfram uppbyggingu á Litla-Hrauni. Mikilvægt er að standa vel að þessum breytingum. Áformað er að byggja þar nýtt þjónustuhús, nýja varðstofu og nýtt fjölnotahús, auk þess sem ráðist verður í lagfæringar á núverandi húsnæði. Þar að auki verður byggð upp aðstaða fyrir heilbrigðisþjónustu og endurhæfingu fyrir allt fangelsiskerfið. Þessi vinna er í samræmi við velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um öryggi í húsnæðismálum og andlegt heilbrigði. Í samræmi við þessar áherslu þarf einnig að ráðast í ákveðnar endurbætur í fangelsunum á Kviabryggju 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 fangavarda, fanga og heilbrigðisstarfsfólk. Áhættumat hefur verið framkvæmt í öllum fangelsum landsins og komu þar fram ábendingar og athugasemdir sem nauðsynlegt er að bregðast við.

Mikilvægt er að halda áfram að draga úr bið eftir afplánun og koma í veg fyrir fyrningu refsinga sem hefur fækkað síðustu þrjú árin eftir að hafa fjölgað mikið árin þar á undan. Fyrningar refsinga hafa neikvæð áhrif á varnaðaráhrif refsinga, bæði almenn og sérstök en vitað er að varnaðaráhrif mögulegrar fangelsisvistar verður minni þegar bið eftir afplánun getur tekið nokkur ár. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að áfram verði unnið að styttingu boðunarlista í fangelsi. Á síðasta ári tóku í gildi lög til bráðabirgða sem heimila dómþolum að afplána, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, allt að tveggja ára fangelsisrefsingu með samfélagsþjónustu. Reynslan af þessu hefur verið góð og síðan lögin tóku gildi um mitt árið 2021 hafa 26 dómþolar, sem annars hefðu ekki uppfyllt skilyrði um samfélagsþjónustu, hafið afplánun með samtals 38 fangelsisár á bakinu. Þessu þarf að fylgja eftir og skoða hvort festa skuli þetta úrræði í sessi en þá væri jafnframt rétt að taka til skoðunar hvort ákvörðun um samfélagsþjónustu skuli áfram vera í höndum stjórnvalda eða hvort kveða eigi á um slíkt í dómi. Jafnframt þarf að taka til skoðunar hvort frekari afplánun utan fangelsa eða í opnum fangelsum geti komið til greina. Samhliða þessum breytingum, sem hafa átt sér stað í tengslum við aukna fullnustu utan fangelsa í stað fangelsisvistar, hefur orðið breyting á samsetningu hópsins sem afplánar í fangelsunum.

Þeir dómþolar sem ekki uppfylla skilyrði fyrir fullnustu utan fangelsa hafa oft og tíðum miklar og flóknar þjónustuþarfir og þurfa meiri stuðning, meðferð og aðhald til að fóta sig, hvort sem það er innan veggja fangelsanna eða þegar út í samfélagið er komið á ný. Mikilvægt er að skapa þessum einstaklingum viðeigandi tækifæri og meðferð sem miðar að því að draga úr áhættuþáttum og styrkja verndandi þætti. Til þess þarf samhenta nálgun allra þeirra sem starfa innan fangelsa. Starfsfólk fangelsanna í heild verða að hafa getu og ráðrúm til að sinna dómþolum með markvissri, gagnreyndri langtímaþjónustu til að draga úr skaðlegri hegðun. Í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar þarf að auka aðkomu fangavarda að meðferð með sérhæfðri þekkingu og fræðslu og þjálfun um hvernig skuli mæta þörfum þeirra sem vistast í fangelsi og jafnframt að fjölga meðferðaraðilum.

Í stjórnarsáttmálanum kemur einnig fram að stuðlað verði að auknu aðgengi fanga að fjölbreyttri menntun, virkni og stuðningi að afplánun lokinni. Menntun skiptir máli fyrir lífsgæði einstaklinga en margir dómþolar eru jaðarsettir áður en þeir koma til afplánunar og segja má að enn fleiri séu jaðarsettir þegar kemur að lokum afplánunar. Til að draga úr líkum á frekari brotum og skaða er mikilvægt að hafa örugga afplánun en einnig örugga losun og því mikilvægt að þessir einstaklingar fái viðeigandi tækifæri sem og meðferð og þjónustu sem miðar að því að draga úr áhættuþáttum og styrkja verndandi þætti. Er þetta í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi sem og áherslur um andlegt heilbrigði. Þessu verður ekki náð nema með góðu samstarfi ólíkra stjórnvalda, einkum yfirvalda fangelsismála, heilbrigðismála og félagsmála. Fangelsismálastofnun hefur ráðist í aðgerðir sem lúta að kolefnishlutleysi í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar. Í fangelsunum er unnið að því að spara rafmagn, meðal annars með því að skipta út við endurnýjun á ljósum og perum yfir í Led-lýsingar og breyta styrkleika lýsingar. Á Kvíabryggju hafa verið settar upp vatnsdælur sem minnka talsvert rafmagnsnotkun. Þá hafa verið settar upp rafhleðslustöðvar við stofnunina sjálfa og unnið er að uppsetningu við stærri fangelsin. Lögð hefur verið aukin áhersla á flokkun á sorpi. Áfram verður unnið að bættri orkunýtingu í öllum fangelsunum sem og að stórauka áherslu á flokkun í þeim öllum.

Konur eru lítill hluti þeirra sem hljóta refsíðna og stendur til að taka saman nánari upplýsingar um stöðu þeirra sem hljóta slíka dóma á vegum Háskóla Íslands í samstarfi við dómsmálaráðuneytið og Fangelsismálastofnun sem og fjármálaráðuneytið. Jafnframt þarf að leggja frekari áherslu á taka saman kyngreinda tölfræði yfir þá sem hljóta refsíðna.

**Markmið og mælikvarðar**

Þrjú markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn.

1. Fullnustuyfivöld tryggja að sérstök og almenn varnaðaráhrif refsinga séu virk og að stuðla að farsælli aðlögun dómpóla 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	Mæli- kvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Fullnustuyfivöld tryggja að sérstök og almenn varnaðaráhrif refsinga séu virk.	16.3	Tölur um endurkomu.	21%	Endurkomutíðni hækki ekki.	Lækka endurkomutíðni í <20%.
	16.6	Talning dómpóla á boðunarlista.	579	525	450
	16.3 16.6	Talning fyrndra refsinga.	28	18	14
Öruggari og betri fullnusta refsinga.	16.6	Breytingar í samræmi við þarfagreiningu sem stuðla að öruggari og betri aðstæðum fyrir bæði fanga og starfsmenn.	Viðtæk þarfagreining og kostnaðarmat liggur fyrir. Framkvæmdir munu hefjast árið 2022. Verkaskipting á milli meðferðarsviðs FMS og geðheilsuteymis liggur fyrir. Ekki nægur fjöldi starfsmanna á meðferðarsviði FMS.	Framkvæmdum á LH sé lokið 2023, skv. áætlun. Vinna við breytingar á opnu fangelsunum sé hafin. Bæta eftirfylgni á skilorðstíma.	Aðstæður í samræmi við þarfagreiningu. Meðferðarsvið verði mannað með þeim hætti að það sé í stakk búð til að sinna skjólstaðingum FMS með viðunandi hætti.
Öryggi almennings, gagna og upplýsinga sé tryggt.	16.10	Rafrænt gagnaflæði/þjónustugátt sem uppfylli kröfur um viðunandi gagnaöryggi fyrir viðkvæm gögn.		Rafrænar undirskriftir, rafrænar umsóknir, rafrænt pósthólf á Ísland.is.	Gagnasamskipti milli stofnana réttarvörslu-kerfisins og ytri aðila sem þeim tengjast verði að fullu rafræn.
Kolefnishlutleysi, orkusparnaður og umhverfismál.		Minni notkun rafmagns og eldsneytis, magn sorps.		15% minni rafmagnsnotkun. 25% minni eldsneytisnotkun. 10% minna af óflokkuðum úrgangi.	30% minni rafmagnsnotkun. 40% minni eldsneytisnotkun. 25% minna af óflokkuðum úrgangi.

## 10 Réttindi einstaklinga

### UMFANG

Málefнасviðið nær yfir starfsemi stjórnvalda sem miðar með einum eða öðrum hætti að því að veita einstaklingum þjónustu og tryggja grundvallarréttindi þeirra. Starfsemi málefнасviðsins er á ábyrgð dómsmálaráðherra. Það skiptist í fimm málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefнасviðsins í heild á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2020	Heimildir* 2021	Fjárlög 2022
<b>10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórn-sýsla dómsmála</b>	<b>17.434</b>	<b>17.586</b>	<b>17.844</b>
10.10 Persónuvernd	306	312	334
10.20 Trúmál	7.640	8.097	8.351
10.30 Sýslumenn	3.225	3.314	3.483
10.40 Stjórn-sýsla dóm-smálaráðuneytis	1.893	1.882	1.597
10.50 Útlendingamál	4.370	3.980	4.080

\* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefнасviðsins er að tryggja öllum einstaklingum skilvirka og sanngjarna þjónustu svo að þeir fái notið þeirra réttinda sem þeim ber hér á landi.

Meginmarkmið málefнасviðsins eru: Réttindi einstaklinga séu gerð skýr og aðgengileg með greinargóðri upplýsingagjöf stjórnvalda. Fagleg og skilvirk málsmeðferð stjórnvalda. Ánægja viðskiptavina með þjónustu hennar og gæði.

### FJÁRMÖGNUN

Útgjaldarammi málefнасviðsins helst nokkuð óbreyttur frá fjármálaáætlun 2022–2026. Gert er ráð fyrir að verja 171 m.kr. úr ramma málefнасviðsins í tvö ný verkefni, annars vegar 105 m.kr. til að mæta áætluðum auknum aðildargjöldum í nýjan landamærasjóð Schengen samstarfsins og hins vegar 66 m.kr. til að styrkja starfsemi Persónuverndar. Þá er gert ráð fyrir að 180 m.kr. verði varið til stafrænna umbreytinga hjá sýslumannsembættunum árin 2023 og 2024 sem skili sér til baka árið 2025 vegna áhrifa af endurskipulagningu sýslumannsembætta og niðurfellingu lögsagnarumdæma. Breytingar á öðrum rekstrarframlögum milli ára á áætlunartímabilinu skýrast aðallega af hagræðingarkröfu sem gerð er til rekstursins og framlaga til kosninga.

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 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
10 Rétt. einstakl., trúsmál og stjórnýsla dómsmála	17.426	17.752	17.440	16.956	16.774
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	17.351	17.678	17.366	16.883	16.701
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	75	74	74	73	72

## HELSTU ÁHERSLUR 2023–2027

**BÆTT  
ÞJÓNUSTA**

**Styrking stafrænna innviða.** Bætt þjónusta við borgarana og betri nýting ríkisfjármuna með aukinni stafrænni málsmeðferð og gagnvirkri upplýsingagjöf.

**Upplýsingagjöf og fræðsla** gagnvart starfsfólki og þjónustuþegum svo málsmeðferðin verði í senn samræmdari og vandaðri.

**Endurskoðun ferla**  
Tækniframfarir kalla á annan þankagang og nauðsynlega endurskoðun verklags.

## 10.1 PERSÓNUVERND

### Verkefni

Undir málaflokkinn fellur starfsemi Persónuverndar sem annast m.a. eftirlit með framkvæmd laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, reglugerðar (ESB) 2016/679 og laga nr. 75/2019, um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi.

Hlutverk Persónuverndar er að hafa eftirlit með allri vinnslu persónuupplýsinga á Íslandi, m.a. hjá ríki, sveitarfélögum, fyrirtækjum og samtökum. Auk þess ber Persónuvernd að gæta hagsmuna almennings þannig að mannréttindi séu ekki brotin við vinnslu persónuupplýsinga. Þá ber Persónuvernd að efla vitund og skilning almennings á áhættu, reglum og réttindum í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga, svo og vitund þeirra sem vinna með persónuupplýsingar. Persónuvernd úrskurðar í ágreiningsmálum um vinnslu persónuupplýsinga og mælir fyrir um ráðstafanir að því er varðar tækni, öryggi og skipulag vinnslu persónuupplýsinga. Þá getur stofnunin fjallað um einstök mál og tekið í þeim ákvörðun að eigin frumkvæði. Stofnunin leiðbeinir þeim sem ráðgera að vinna með persónuupplýsingar, veitir umsagnir við setningu laga og reglna sem þýðingu hafa fyrir persónuvernd og afgreiðir leyfisumsóknir. Nánar er fjallað um málsmeðferð hjá Persónuvernd í nýjum reglum um málsmeðferð Persónuverndar nr. 1246/2021.

Að persónuvernd og málefnum tengdum lögbundnu hlutverki Persónuverndar er vikið í ýmsum stefnum ríkisins, t.d. *Menntastefnu 2021–2030*, *Stefnu Íslands um gervigreind*, *Netöryggisstefnu Íslands fyrir árin 2021–2036* og *stefnu um stafræna þjónustu hins opinbera*.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Ísland stendur frammi fyrir áskorunum þegar kemur að uppbyggingu stafrænnar þróunar þar sem persónuvernd og upplýsingaöryggi leika lykilhlutverk. Aðrar áskoranir eru þær að umhverfi vinnslu persónuupplýsinga sem og hlutverk Persónuverndar hefur tekið stakkaskiptum í kjölfar fjórðu iðnbyltingarinnar. Vinnsla persónuupplýsinga eykst stöðugt og óteljandi möguleikar myndast á aukinni dreifingu, miðlun og vinnslu upplýsinga. Samhliða hraðri tækniþróun sækja bæði einstaklingar og þeir sem vinna með persónuupplýsingar í



auknum mæli í ráðgjöf og leiðbeiningar frá Persónuvernd. Samræmdum leikreglum innan EES er ætlað að mæta þessum áskorunum og þar með tryggja öfluga persónuvernd einstaklinga.

Tækifæri á sviðinu liggja í nokkrum þáttum og byggja á því sem fram kemur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar um að vinna verði markvisst að því að auka traust almennings á upplýsingatækni með áherslu á netöryggi, persónuvernd, upplýsingarétt, tjáningarfrelsi og upplýsingaöryggi. Þessir þættir byggja einnig á velsældarmarkmiðum ríkisstjórnarinnar um grósku í nýsköpun og betri samskiptum við almenning. Það fellur vel að hinu lögbundna hlutverki Persónuverndar að efla vitund og skilning almennings á áhættu, reglum og réttindum í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga. Slík verkefni geta m.a. falið í sér úttektir á fyrirtækjum sem vinna með persónuupplýsingar. Þá eru tækifæri í aukinni stafvæðingu stofnunarinnar. Persónuvernd hefur m.a. tekið í notkun nýtt málaskrárkerfi og farið í rafræn skil, stytt málsmeðferð, endurskoðað verklag og skipurit, málshraði hefur verið skilgreindur og unnið hefur verið rafrænt kvörtunareyðublað ásamt fleiru. Bæta má samskipti við almenning og rekstraraðila, s.s. með auknum stafrænum samskiptum.

Álag á stofnuninni endurspeglast m.a. í auknum málafjölda. Stór áhættuþáttur er að miklar tafir eru á málsmeðferð vegna málafjölda og máláhala sem ekki hefur náðst að vinna á. Eins er mikill ófyrirsjáanleiki í starfsemi stofnunarinnar þar sem hún hefur litla stjórn á ytri aðstæðum, s.s. fjölda kvartana eða tilkynningum um öryggisbrest. Þessi staða gerir rekstur Persónuverndar viðkvæman.

### **Markmið og mælikvarðar**

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að allir þeir sem eigi í samskiptum við Persónuvernd fái skilvirka og sanngjarna úrlausn sinna mála. Með breytingum á löggjöf er vonast til að áhersla og umfang við úrvinnslu mála færist frá smærri kvörtunarmálum yfir í stærri frumkvæðisathuganir og úttektir sem hafi meira aukið samfélagslegt gildi.

Markmið og aðgerðir innan málaflokksins miða að því að tryggja að farið sé að persónuverndarlögum í hvívetna á grunni skilvirks og trúverðugs eftirlits með vinnslu persónuupplýsinga.

Samkvæmt meginmarkmiði málefnasviðsins byggist betri vernd persónuupplýsinga á bættri þjónustu til almennings og þeirra sem vinna persónuupplýsingar. Markmiðin tengjast náið því verkefni sem lýst er í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar um að unnið verði markvisst að því að auka traust almennings á upplýsingatækni með áherslu á netöryggi, persónuvernd, upplýsingarétt, tjáningarfrelsi og upplýsingaöryggi, sem og heimsmarkmiði 16.6. Eftirtalin markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn:

**Aukið gagnsæi og skilvirkni, lögmæt og sanngjörn vinnsla persónuupplýsinga til að tryggja samræmda vernd einstaklinga á EES-svæðinu.** Markmiðið felur í sér að Persónuvernd taki þátt með virkum hætti í evrópska samræmingarkerfinu og þar með sé vernd einstaklinga tryggð. Aukinn kraftur verði settur í þýðingar á leiðbeiningum og tilmælum Evrópska persónuverndarráðsins til hagsbóta fyrir rekstraraðila.

**Aukið traust almennings og fyrirtækja til atvinnulífs og eftirlits með vinnslu persónuupplýsinga.** Markmiðið felur í sér að trúverðugleiki rekstraraðila og eftirlitsstjórnvalda dragi úr óvissu og leiði til aukins stöðugleika og skilvirkni í vernd persónuupplýsinga.

**Bætt stefnumótun, vandaðri áætlanagerð og markvissara árangursmat.** Markmiðið byggist á því að eftirlit Persónuverndar með vinnslu persónuupplýsinga sé skilvirkt, verkefnum sé forgangsráðað og leitað sé að tækifærum til umbóta og hagræðingar. Áhersla verður lögð á að útbúa verklag til að fylgjast með árangri af framkvæmd aðgerða og nýtingu fjármagns.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
	16.6	Þátttaka í samræmingarkerfi.	1% mála afgreitt	70% mála afgreidd	80% mála afgreidd
Aukið gagnsæi og skilvirkni, lögmæt og sanngjörn vinnsla til að tryggja samræmda vernd einstaklinga á EES-svæðinu.	16.6	Upplýsingar um vernd einstaklinga og framkvæmd persónuverndarlaga gerðar aðgengilegri með þýðingu leiðbeininga, tilmæla og ákvarðana frá Evrópska persónuverndarráðinu.	0	50% skjala birt og þýdd á ári	90% skjala birt og þýdd á ári
	16.6	Auka þekkingu á persónuvernd og persónuverndarreglum með gerð myndbanda og hlaðvarpa.	37,2%*	40%	60%
	16.6	Jákvætt viðhorf til Persónuverndar.	48,6%*	60%	65%
Aukið traust almennings og fyrirtækja til atvinnulífs og eftirlits með vinnslu persónuupplýsinga.	16.6	Afgreidd frumkvæðismál og úttektir.	5	40 mál afgreidd á ári	60 mál afgreidd á ári
	16.6	Ánægja með hraða þjónustu sbr. þjónustukönnun hjá stofnunum ríkisins (Likert-skali).	3	3,2	3,6
Bætt stefnumótun, vandaðri áætlanagerð og markvissara árangursmat.	16.6	Ánægja með stafræna þjónustu sbr þjónustukönnun hjá stofnunum ríkisins.	3,4	3,6	4,0

\*Samkvæmt könnun Maskínu.

Breytingar hafa verið gerðar á markmiðum og mælikvörðum málaflokksins til að endurspegla betur eftirlitshlutverk og starfsemi Persónuverndar. Aukin áhersla er lögð á gagnsæi og skilvirkni, bæði gagnvart almenningi og rekstraraðilum. Mælikvarðar um málsmeðferðartíma voru birtir á vefsíðu Persónuverndar þann 9. nóvember 2021. Þeir endurspegla mælikvarða sem skilgreindir hafa verið í málaskrárkerfi stofnunarinnar þar sem miðað er við að málsmeðferðartími 80% mála hjá stofnuninni verði innan við 18 mánuðir en mælikvarðar eru mismunandi eftir tegund máls. Markmið um aukna ánægju viðskiptavina með þjónustu og greinabetri upplýsingar um réttindi einstaklinga má finna í breyttri mynd undir markmiðunum hér í töflunni að ofan.

**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 fjölgað talsvert en meðlimum í Þjóðkirkjunni hefur að sama skapi fækkað. Þar koma bæði til ýmsar breytingar á samsetningu og viðhorfum þjóðarinnar og breytingar á lögum og verklagi varðandi skráningar í trúfélög.

Markmið með viðbótarsamningi íslenska ríkisins og þjóðkirkjunnar, sem gerður var 2019, er að stórauka fjárhagslegt sjálfstæði þjóðkirkjunnar, einfalda lagaumhverfi og greiðslur úr ríkissjóði. Með viljayfirlýsingu sem fylgdi samningum var gerð grein fyrir þeim lagabreytingum sem stefnt var að og hafa þær verið staðfestar.

Við þessa breytingu tók kirkjan við öllum starfsmannamálum sínum. Greiðslur vegna þessa taka breytingum á launa- og verðlagsforsendum sem liggja til grundvallar fjárlögum hvers árs. Með samningnum var stigið stórt skref í þá átt að þjóðkirkjan beri ábyrgð á eigin rekstri og fjárhag. Kirkjan nýtur enn stuðnings íslenska ríkisins en fjarlægist það mjög að vera ríkisstofnun.

Í júlí 2021 tóku gildi ný heildarlög um þjóðkirkjuna en með þeim var regluverk þjóðkirkjunnar einfaldað og aukið mjög sjálfstæði hennar með því að fela kirkjuþingi ákvörðunarvald í mun meira mæli með setningu starfsreglna um helstu málefni hennar.

Ráðuneytið hefur um nokkurt skeið haft til skoðunar málefni er varða bálstofur. Ástæða þess er m.a. sú að bálstofan í Fossvogi, sem er eina bálstofa landsins og hefur verið rekin af Kirkjugörðum Reykjavíkurprófastsdæma (KGRP) frá árinu 1948, hefur greint frá því að endurnýja þurfi brennsluofna bálstofunnar og að samhliða því þurfi að byggja nýja bálstofu vegna plássleysis. Þá hafa fleiri aðilar lýst yfir áhuga á rekstri bálstofu. Ljóst er að um kostnaðarsamar framkvæmdir verður að ræða sem ekki hefur verið gert ráð fyrir í rekstrarmódeli kirkjugarða. Áfram verður unnið að stefnumótun í málaflokknum.

## 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, s.s. 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 sérverkefni eru nú um 30 talsins. Um sýslumenn gilda lög nr. 50/2014, um framkvæmdarvald og stjórnarsýslu ríkisins í héraði, og eru umdæmismörk þeirra ákveðin með reglugerð. Árlega tilnefna sýslumenn úr sínum hópi þrjá fulltrúa í Sýslumannaráð. Hlutverk ráðsins er m.a. að vinna að stefnumótun og öðrum verkefnum sem varða öll sýslumannsembættin og eru til þess fallin að leiða til úrbóta í störfum sýslumanna eða löggjöf sem um verkefni þeirra gildir.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Í ríkisstjórnarsáttmálanum er m.a. lögð áhersla á að unnið verði að umbótum í þjónustu og rekstri sýslumanna í samræmi við útgefna framtíðarsýn þar um, auk þess að ráðast í hagræðingu verkefna samhliða stafrænni þróun. Fyrstu árin eftir sameiningar

sýslumannsembættanna, hinn 1. janúar 2015, glímdu embættin við slæma rekstrarstöðu sem hafði þau áhrif að framþróun verkefna og starfshátta var frekar takmörkuð. Úttektir sem unnar voru á rekstri og stjórnsýslufrákvæmd embættanna af Ríkisendurskoðun, Intellecta og dómsmálaráðuneytinu bentu til þess að rekstur nýrra embætta hafi ekki samræmst fjárheimildum fyrstu rekstrarárin, að upplýsingatæknimálin væru ófullnægjandi og þörf væri fyrir aukið framboð stafrænnar stjórnsýslu ásamt samvinnu og samræmingu milli embættanna. Brugðist var við framangreindu með því að hækka fjárheimildir málaflokksins varanlega um 150 m.kr. með fjárlögum fyrir árið 2020, með áherslu á niðurgreiðslu skulda, eflingu starfseminnar og stafræna innviði. Framangreindar úttektir ásamt stefnum í málefnum sýslumanna og byggðamála vísa til sömu niðurstöðu, þ.e. að tækifæri séu til að ráðast í frekari endurskipulagningar með aukna áherslu á framþróun stafrænnar málsmeðferðar og fjölgun verkefna á landsbyggðinni.

Helstu áskoranir málaflokksins tengjast náð þremur velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar; kolefnishlutlausri framtíð, grósku í nýsköpun og betri samskiptum við almenning. Með auknum fjárheimildum hefur skapast tækifæri fyrir embættin til bæta þjónustuna við almenning með auknu vægi stafrænnar málsmeðferðar og þar með skilvirkari og samræmdari framkvæmd verkefna. Breyttar rekstrarforsendur hafa jafnframt stutt við frekari þróun starfskerfanna og skapað tækifæri fyrir tengingar milli opinberra kerfa, með það að markmiði að draga úr óþarfa ferðum almennings milli opinberra stofnana vegna úrlausna erinda hjá hinu opinbera. Almennigur getur í dag nýtt sér stóran hluta af þjónustu sýslumanna hvar og hvenær sem er, án þess að þurfa að gera sér sérstaka ferð á næstu sýsluskrifstofu, þó þykir mega gera enn betur þegar kemur að þjónustu við almenning ef verkefnin verða fjármöggnuð að fullu. Þannig stuðla markmið málaflokksins að því að minnka losun og bindingar á gróðurhúsalofttegundum, frekari framþróun í tæknilausnum og bæta samskipti og þjónustu við almenning.

Ljóst þykir að innleiðing rafrænna þinglýsinga og annarra umbótaverkefna, sem eru á dagskrá embættanna, mun með tímanum hafa áhrif á rekstur þeirra og störf í málaflokknum. Breytt framkvæmd leiðir til breytinga á störfum enda mun aukið framboð stafrænna lausna fækka óþarfa handtökum, s.s. við skráningar, yfirferð gagna og afgreiðslu staðfestinga/vottorða þegar tölvukerfi sinna þeim sjálfvirk. Breytt verklag kann þannig að leiða til fækkunar á ákveðnum sviðum og breytinga á eðli starfa sem nauðsynlegt er að bregðast við nýjum verkefnum til sýslumanna.

Helstu áskoranir sýslumannsembættanna út frá kynja- og jafnréttissjónarmiðum varða hlutfallsskiptingu kynjanna eftir því hvort um er að ræða almennt skrifstofufólk eða sérfræðinga. Samkvæmt fyrirliggjandi gögnum munu í ársbyrjun 2021 hafa verið starfandi alls 225 einstaklingar hjá sýslumannsembættunum. Hlutfallsskipting háskólamenntaðra (sýslumanna, lögfræðinga og sérfræðinga) var 55% karlar og 45% konur en skiptingin hjá skrifstofufólki var 11% karlar og 89% konur. Ef gengið er út frá þeirri forsendu að tækniframfarir kalli í auknum mæli á sérfræðiþekkingu má áætla að kynjahlutfallið hjá sýslumönnum verði með tímanum jafnara en nú er. Í dag er hlutfallsskipting allra starfsmanna 18% karlar á móti 82% konum. Meðalaldur starfsmanna er nokkuð hár en um 55% allra starfsmanna er 50 ára eða eldri. Gangi áætlanir um breytta og bættu framkvæmd eftir má reikna með að áhrif breytinga fyrir núverandi starfsmenn verði frekar takmarkaðar og að þær fari saman við mótun nýrra og sérhæfðari starfa. Að auki má benda á að skv. velsældarvísi Hagstofu Íslands hefur hlutfall háskólamenntunar og starfs- og framhaldsmenntunar verið hærra hjá konum en hjá körlum yfir undanfarin ár og því má álykta að konur séu líklegri til að taka við nýjum og sérhæfðari störfum hjá sýslumönnum en karlar.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Velsældarvísar Hagstofu Íslands (Menntunarstig): <https://visar.hagstofa.is/velsaeld/menntun/menntunarstig/>

Framtíðarsýn fyrir sýslumenn miðar að því að embættin veiti framúrskarandi þjónustu, óháð búsetu og staðsetningu almennings, hvar og hvenær sem er, allt eftir því sem hentar hverju sinni. Til stuðnings þessari stefnu gaf ráðuneytið út í mars 2021 skýrslu sem ber heitið: Sýslumenn – Framtíðarsýn; umbætur á þjónustu og rekstri, sbr. þingskjal 1043 – 609. mál, 151. löggjafarþing 2020–2021. Í skýrslunni er lagt til að meginmarkmiðin um bættu þjónustu, bættu stjórnun og rekstur og aukið framboð þjónustu verði sett í forgang hjá embættunum. Eftirfylgni með markmiðunum felst í gagngerri endurskoðun á skipulagi sýslumannsembættanna sem felst nánar tiltekið í því að efla þá starfsemi sem fyrir er ásamt því að mynda eina, heildstæða þjónustustofnun, eins konar stjórnsýslustöð ríkis í héraði sem veitir framúrskarandi þjónustu óháð staðsetningu borgarans eða stjórnsýslustöðvarinnar. Með niðurfellingu lögsagnarumdæma, ríkara samstarfi á milli starfsstöðva og aukinni áherslu á stafræna þjónustu verður hægt að byggja upp mismunandi sérhæfingu á hverjum stað sem þjónar öllu landinu og getur auk þess tekið við auknum verkefnum hins opinbera. Hver starfsstöð verður því áfram öflugur vinnustaður í héraði, þjónusta við borgarana verður betri, reksturinn hagkvæmari og stjórnsýslan skilvirkari.

Helstu áhættuþættirnir innan málaflokksins snúa að áframhaldandi fjármögnun stafrænna umbótaverkefna og flutningi nýrra verkefna til embættu sýslumanna á landsbyggðinni. Fyrirséð er að nútímalegir stjórnsýsluhættir munu með tímanum leiða til umtalsverðrar hagræðingar fyrir málaflokkinn ásamt því að bæta þjónustuna við almenning. Mikilvægt er að hraða framþróuninni eftir föngum og forgangsraða fjárheimildum þannig að þeim verði varið í þau umbótaverkefni sem talin eru skila mestum ávinningi á sem skemmstum tíma samhliða því að ganga úr skugga um að starfsemin á landsbyggðinni verði ekki fyrir áhrifum vegna þess. Ráðuneytið þarf að vinna áfram að því að efla starfsemi sýslumanna á landsbyggðinni með nýjum verkefnum og eiga öflugt samráð við önnur ráðuneyti og ríkisstofnanir um flutning verkefna sem þykja betur fyrir komið hjá sýslumönnum. Með slíku samráði verður unnt að efla stjórnsýslu ríkisins í héraði, bæta þjónustuna við almenning og ná fram almennri hagræðingu í ríkisrekstri. Verði ekki hugað að framangreindu er hætt við að starfsemi sýslumanna á landsbyggðinni fjari út með tímanum og markmiðum málaflokksins verði því ekki náð.

### **Markmið og mælikvarðar**

Í fyrsta lagi ber að nefna markmiðið um bættu þjónustu sýslumannsembættanna en markmiðinu verður náð með því að styrkja þjónustuframboð og rekstur embættanna þannig að þau geti betur sinnt lögmæltum verkefnum. Ánægja og traust viðskiptavina eru mælikvarðar á árangri markmiðsins. Í öðru lagi ber að nefna markmiðið um að bæta stafræna þjónustu sýslumanna með aukinni innleiðingu stafrænnar stjórnsýslu og áframhaldandi þróun upplýsinga- og starfskerfa sýslumanna. Mikilvægt er að tryggja sýslumönnum aðstæður til að vinna að frekari framþróun stjórnsýslufrákvæmdar enda ber árangur undanfarinna ára með sér að nútímavædd stjórnsýslufrákvæmd muni án vafa leiða til skilvirkari málsmeðferðar, meiri ánægju hjá viðskiptavinum og bættari upplýsingagjafar. Auk framangreinds er brýnt að vinna að því að fjölga stöðugildum sérfræðinga á landsbyggðinni með því að dreifa verkefnunum betur yfir landið og fullnýta húsakynni sýslumanna.

Að lokum er stefnt að því markmiði að samræma málsmeðferðina þannig að þjónustustigið verði sambærilegt óháð því hvaða starfsstöð á í hlut. Þegar stjórnvöld sinna eins fjölbreyttum verkefnum og sýslumenn gera, allt frá útgáfu staðfestinga og vottorða til álagningar skatts, er mikilvægt að málsmeðferðin sé samræmd milli embættanna. Aukið framboð stafrænnar þjónustu og lausna fyrir frákvæmd verkefna ásamt öflugu samstarfi embættanna mun stuðla að því að árangur náist í þeim efnum.

Framangreind markmið þykja vel til þess fallin að treysta stöðir starfsstöðva sýslumanna um land allt sem öflugar stjórnsýslustöðvar ríkisins í héraði, ásamt því að skapa aðstæður fyrir frekari umbætur og framþróun til samræmis við áherslur í stjórnarsáttmála.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Bætt þjónusta sýslumannsembættanna.	16.6	Ánægja viðskiptavina með þjónustu. <sup>2</sup>	84%	85%	87%
	16.6	Traust almennings til sýslumannsembættanna. <sup>3</sup>	90%	91%	93%
	16.6, 16.10, 5.b, 9.1	Nýting á vef sýslumanna. <sup>4</sup>	34%	37%	45%
Að bæta stafræna þjónustu sýslumanna	16.6	Fjöldi stafræna umsókna (eyðublöð og sjálfsafgreiðsla). <sup>4</sup>	83%	85%	87%
	16.6	Fjöldi rafræna færslna í sjálfvirka þinglýsingu. <sup>5</sup>	57%	65%	80%
	11.a, 11.b, 16.7	Fjöldi stöðugilda sérfræðinga á landsbyggðinni.	13%	15%	25%
Að efla samræmda málsmeðferð.	16.6, 16.10	Fjöldi daga í afgreiðslu erinda. <sup>6</sup>	76	72	65

Í fjármálaáætlun fyrir árin 2020–2024 voru markmiðin skilgreind sem bætt ímynd sýslumannsembættanna, framþróun í rafrænni stjórnsýslu og upplýsingakerfa og samræmd málsmeðferð. Markmiðið um bætt ímynd sýslumannsembættanna hefur verið umorðað og felst nú í því að bæta þjónustu sýslumannsembættanna. Markmiðið um framþróun hefur jafnframt verið umorðað og felst nú í því að bæta stafræna þjónustu sýslumanna. Inntak markmiðanna er það sama þrátt fyrir þessar breytingar.

<sup>2</sup> Hlutfall þeirra sem eru mjög ánægðir, frekar ánægðir og hvorki né með þjónustu sýslumannsembættanna skv. könnun sem er framkvæmd af Gallup og ber heitið „Ánægja með þjónustu sýslumanna“.

<sup>3</sup> Hlutfall þeirra sem bera fullkomið traust, mjög mikið traust, frekar mikið traust eða hvorki né til sýslumannsembættanna skv. könnun sem er framkvæmd af Gallup og ber heitið „Ánægja með þjónustu sýslumanna“.

<sup>4</sup> Hlutfall þeirra sem öfluðu sér upplýsinga af þjónustuvef sýslumanna skv. könnun sem er framkvæmd af Gallup og ber heitið „Ánægja með þjónustu sýslumanna“.

<sup>5</sup> Fjöldinn reiknast sem hlutfall þeirra áfanga sem hafa verið innleiddir og í notkun yfir 12 mánaða tímabil, miðað við stöðuna í lok árs.

<sup>6</sup> Fjöldinn daga reiknast sem miðgildi á meðaldagafjölda málaflokka skv. skráningu í starfskerfi sýslumanna (sifjamála-, dánarbús-, lögráða-, aðfarar- og nauðungarsölukerfi).



## 10.4 STJÓRNSÝSLA DÓMSMÁLARÁÐUNEYTISINS

### Verkefni

Undir stjórnarsýslu dómismálaráðuneytis falla t.d. rekstur ráðuneytisins, Stjórnartíðindi og Schengen-landamærasjóður. Verkefni dómismálaráðuneytisins varða m.a. dómstóla, réttarfar, almannavarnir, löggæslu, mannréttindi, trúmál og kosningar.

Hinn 1. janúar 2022 tóku gildi ný kosningalög. Með þeim lögum voru gerðar grundvallar breytingar á því fyrirkomulagi sem verið hefur á framkvæmd kosninga. Fram til gildistöku laganna var almenn framkvæmd kosninga í höndum dómismálaráðuneytisins en er nú í höndum sjálfstæðrar stjórnarsýslunefndar, landskjörstjórnar. Samkvæmt lögnum er yfirumsjón með framkvæmd kosninga og með framkvæmd kosningalaga nú í höndum fimm manna landskjörstjórnar. Þá skipar landskjörstjórn framkvæmdastjóra til fimm ára í senn og setur honum erindisbréf. Verkefni landskjörstjórnar eru nánar tíunduð í lögnum en hlutverk landskjörstjórnar við yfirstjórn kosninga og þeirra sem að framkvæmd kosninga koma er meira og heimildir nefndarinnar til að gefa almenn fyrirmæli um undirbúning og framkvæmd kosninga víðtækari en dómismálaráðuneytið hafði. Þá ber landskjörstjórn skv. lögnum að móta stefnu og áherslu skrifstofu sinnar og setja skrifstofunni starfsreglur.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Réttarvörslugátt er stafræn vegferð íslenska réttarvörslukerfisins en hún gengur út á að koma á nýrri og betri umgjörð fyrir formleg samskipti allra aðila í kerfinu, með öruggri nýtingu stafrænna samskiptaleiða og aflagningu flutnings á pappírsgögnum alls staðar þar sem því verður við komið. Einkunnarorðin eru að flytja gögn en ekki fólk.

Markmiðið er að réttarvörslukerfið verði einfaldara, notendavænna og skilvirkara en áður án þess að gæðum og réttaröryggi sé förnað. Stafræn málsmeðferð kallar á aðlögun þar sem löggjöfin er sniðin að breyttri málsmeðferð. Ávinningurinn af verkefninu er margþættur og ber þar helst að nefna minni kostnað, styttri málsmeðferðartíma, minnkað kolefnisspor, bætt yfirsýn mála og aukið gagnsæi. Samhliða því að taka upp stafrænar lausnir er unnið að því að breyta ferlum með því að auka sjálfvirkni og fækka óþarfa handtökum þegar teknar eru upp stafrænar lausnir.

Verkefnið nær til allra stofnana innan réttarvörslukerfisins en gera má ráð fyrir að áhrifa þess muni gæta enn víðar. Verkefnið er jafnframt unnið í samvinnu við hlutadeigandi 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 auka nýtingu og þróun stafrænna innviða til ýta undir nýsköpun og kolefnishlutlausu framtíð. Verkefni samræmist einnig vel velsældaráherslum eins og kolefnishlutlaus framtíð, gróska í nýsköpun og betri samskipti við almenning þar sem það er einn af útgangspunktunum verkefnisins að bæta yfirsýn og aðgengi mála í réttarvörslukerfinu.

Árið 2020 hófst vinna við þróun og smíði á þessari lausn sem nú nýtist við gagnaflutning og samskipti milli lögreglu, dómstóla og fangelsa við að flytja gögn og upplýsingar í rannsóknarmálum, sem dæmi um slík mál eru gæsluvarðhald og farbann. Á næstu árum verður svo unnið að því að fjölga málategundum sem fara í gegnum þessa gátt. Því má segja búið sé að ná heilmiklum árangri og leggja þar með grunn að nýju og skilvirkara kerfi með þróun og smíði þessarar lausnar.

Markmiðið er að árið 2025 verði hægt að senda gögn að fullu stafrænt á milli stofnana í réttarvörslukerfinu. 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 er eitt af verkefnum á gildistíma fjármálaáætlunarinnar að finna því farveg til framtíðar. Án þess næst ekki sá ávinningur sem þessu kerfi er ætlað að skila.

Samhliða vinnu við réttarvörslugátt er markvisst unnið að því að koma erindum og bréfum til almennings á stafrænt form með því að nýta pósthólfið á island.is en árið 2021 voru samþykkt lög sem kveða á um að birta skuli gögn frá stjórnvöldum í pósthólfinu. Nú þegar hafa margar stofnanir valið að nýta sér pósthólfið og eru stöðugt fleiri að stefna í þá átt. Samkvæmt innleiðingaráætlun sem Stafrænt Ísland hefur gefið út er gert ráð fyrir að dómsmálaráðuneytið og stofnanir þess hafi lokið fullri innleiðingu á þriðja ársfjórðungi 2023.

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 var starfræktur á tímabilinu 2014–2020 en þá tók við nýr sjóður fyrir árin 2021–2027 sem starfræktur er á sama grundvelli. Almenn 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.

### **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 skv. 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. Fram til loka árs 2021 bar dómsmálaráðuneytið ábyrgð á verkefninu þjónusta við umsækjendur um alþjóðlega vernd og sá Útlendingastofnun um framkvæmdina með eigin móttöku- og búsetuúrræðum og samningum við sveitarfélög og aðra þjónustuaðila. Kostnaður vegna þessa var greiddur af sérstökum fjárlagalið sem stofnunin bar ábyrgð á. Þann 28. nóvember 2021 tók félagsmálaráðuneytið við ábyrgð á þjónustunni í samræmi við nýjan forsetaúrskurð þar um. Í gildi er sex mánaða samningur frá 1. janúar 2022 milli ráðuneytanna og Útlendingastofnunar um framkvæmd verkefnisins af hálfu stofnunarinnar með óbreyttu fyrirkomulagi en að samningstíma liðnum mun félagsmálaráðuneytið alfarið sjá um verkefnið. Kærunefnd útlendingamála er sjálfstæð stjórnsýslunefnd með sömu valdheimildir og ráðherra sem úrskurðaraðili á æðra stjórnsýslustigi.

### **Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta**

Líkt og undanfarin ár mun áfram reynast erfitt að spá fyrir um fjölda umsókna um alþjóðlega vernd á ári hverju. Ótal atriði spila þar inn í, þ.á m. ytri þættir sem ómögulegt er að hafa stjórn eða áhrif á. Gera þarf ráð fyrir sveiflum í þessum málum með tilheyrandi

ófyrrisjáanleika varðandi útgjöld en þó má reikna með minni fjárhagssveiflum á málaflokknum eftir flutning þjónustu við umsækjendur um vernd frá Útlendingastofnun til félagsmálaráðuneytisins. Sá þáttur útlendingamála hefur gjarnan haft mest áhrif á útgjöld. Til að koma í veg fyrir sveiflur þegar kemur að málsmeðferð er mikilvægt að kostnaður sé sveigjanlegur og hægt sé að bregðast hratt við auknum fjölda umsókna með fjölgun starfsfólks, eða eftir atvikum fækkun. Án slíks sveigjanleika aukast líkur á sveiflum þegar umsóknum fjölga enda má þá búast við að stjórnvöld ráði illa við að afgreiða umsóknir innan viðmiðunarmarka, málsmeðferð lengist og kostnaður eykst. Áfram verður áskorun 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 svo skilvirk og skjót málsmeðferð sé tryggð hverju sinni.

Útlendingastofnun hefur almennt tekist að stytta afgreiðslutíma umsókna sem stofnuninni berast þrátt fyrir COVID-19 og þrátt fyrir 10–40% aukningu innan leyfategunda. Aukning í afgreiðslu er að meðaltali 10% frá árinu 2020 þó er aukningin sjáanlega mest í afgreiðslu ríkisborgarumsókna, eða yfir 40%.

Útlendingastofnun gerir ráð fyrir áframhaldandi aukningu umsókna í öllum málaflokkum og gerir ráð fyrir að þeim áskorunum verði mætt með rafrænu umsóknarferli og tímabundnum ráðningum ef þörf krefur. Svo unnt verði að ná afgreiðslumarkmiðum verður stofnunin að innleiða nýtt upplýsingakerfi sem styður rafrænt og stafrænt umsóknarferli.

Þann 24. febrúar 2022 hóf rússneski herinn innrás inn í Úkraínu. Í kjölfarið lagði fjöldi úkraínskra borgara á flóttu, m.a. til Evrópu. Tekin var ákvörðun um að virkja 44. gr. útlendingalaga nr. 80/2016 en það þýðir að flóttamenn frá Úkraínu geta komið hingað til lands og fengið vernd á grundvelli hópmarks. Afar erfitt er að ákvarða á þessum tímamarki hver fjöldinn verður sem hingað kemur en lögregla hefur í því samhengi nefnt allt að 1500 manns. Meðal stærstu áskorana næstu missera er annars vegar móttaka flóttamanna frá Úkraínu og hins vegar sá fjöldi einstaklinga sem bíður flutnings úr landi eftir að hafa fengið endanlega synjun á umsókn sinni um alþjóðlega vernd á stjórnarsýslustigi. Sá hópur hefur stækkað jafnt og þétt undanfarið ár sökum sóttvarnarráðstafana ríkja á landamærum sínum vegna COVID-19 heimsfaraldursins.

Í kjölfar úttektar föstu eftirlitsnefndarinnar með Schengen-samstarfinu, sem fram fór árið 2017, 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. Næsta úttekt föstu eftirlitsnefndarinnar með Schengen-samstarfinu er fyrirhuguð um mitt ár 2022. Fyrirsjáanlega mun Ísland fá alvarlegar athugasemdir við að hafa ekki þegar brugðist við athugasemdum fram settum árið 2017.

Bregðast þarf við þeirri stöðu að umsóknir um alþjóðlega vernd frá einstaklingum, sem hafa dvalist í öðrum Schengen-ríkjum áður en komið var til Íslands, er stór hluti þeirra umsókna sem berast. 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. Áfram verður unnið að því að framkvæmd útlendingalaga hér á landi styðji við markmið hæliskerfisins um að fólk í þörf á alþjóðlegri vernd hafi skjótan aðgang að henni. Fyrir liggur að frumvarp til breytinga á lögum um útlendinga verður lagt fram á Alþingi þar sem áfram er unnið að því að bæta íslenskt regluverk með aukna skilvirkni og mannúð að leiðarljósi.

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, þ.e. kolefnalausri framtíð, grósku í nýsköpun og betri samskiptum við almenning. Umræddar áherslur hafa bein áhrif og kalla á verulegar kerfislægar breytingar sem eru í sífelldri þróun og endurskoðun hjá stofnuninni. Stór skref hafa verið stigin á sl. árum við að straumlínuvæða umsóknarferli til hagsbóta fyrir umsækjendur, einfalda heimasíðu og gera aðgengi almennings betri, þá er ótalið að þegar eru umsóknir um ríkisborgararétt orðnar rafrænar og fyrir árslok 2022 verða umsóknir um endurnýjanir og ótímabundin dvalarleyfi einnig orðnar rafrænar. Hér verður einnig að nefna nýja heimasíðu í samvinnu við island.is sem verður tekin í gagnid fyrir mitt ár 2022. Síðan verður gagnvirk þegar fram líða stundir, leiðir fólk betur áfram og styður það í umsóknarferli sínu. Samhliða er verið að stíga fyrstu skref við innleiðingu á nýju upplýsingatæknikerfi sem einnig mun verða gagnvirk þegar fram líða stundir. Þessar tvær aðgerðir styðja beint við þau þrjú markmið ríkisstjórnarinnar sem hér hafa verið nefnd.

Með aukinni rafrænni þjónustu er dregið úr þörf fólks til að ferðast til og frá stofnuninni og senda gögn á pappír, gera má ráð fyrir minni þörf á almennum rekstrarvörum hjá stofnuninni og minni geymsluþörf á skjalasafni sem allt stuðlar að kolefnishlutlausri framtíð.

Upplýsingar um kyn eru hluti af grunnskráningu einstaklinga í upplýsingakerfi Útlendingastofnunar. Gögn sýna að kynjahlutfall umsækjenda um alþjóðlega vernd var jafnara árið 2021 en áður. Konur komu oftast sem hluti af fjölskyldu eða sem einstætt foreldri. Gögn um alþjóðlega vernd endurspeglar að einhverju leyti þau stöðluðu kynjahlutverk að konur beri ábyrgð á umönnun barna og fjölskyldulífi. Lög um útlendinga nr. 80/2016 gerir ráð fyrir að einstaklingsbundnar þarfir umsækjenda um alþjóðlega vernd séu greindar og metnar og þjónusta veitt hverjum og einum umsækjenda í samræmi við þær þarfir. Þá er ávallt tekið mið af einstaklingsbundnum aðstæðum umsækjenda við mat á því hvort viðkomandi teljist hafa þörf fyrir alþjóðlega vernd hér á landi. Gögn um dvalarleyfi bera með sér að konur fái heldur útgefin leyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar en karlar á grundvelli atvinnu. Fyrirliggjandi gögn á sviðinu endurspeglar ákveðnar staðalmyndir kynjanna, þ.e. að konur beri frekar ábyrgð á umönnun barna og fjölskyldulífi á meðan karlmenn bera frekar ábyrgð á að ala önn fyrir fjölskyldum sínum með því að leita starfa annars staðar. Staða kynjanna á málefnasviðinu er vissulega ólík. Ekki hefur verið talin þörf á sérstökum aðgerðum þar sem sá kynbundni munur sem gögn sýna fram á er óviðráðanlegur.

### **Markmið og mælikvarðar**

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að tryggja öllum einstaklingum skilvirka og sanngjarna málsmeðferð svo að þeir fái notið þeirra réttinda sem þeim ber hér á landi. Unnið hefur verið að því að þróa útlendingalöggjöfina 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 málefnasviðsins:

- Réttindi einstaklinga séu gerð skýr og aðgengileg með greinargóðri upplýsingagjöf stjórnvalda. Greinarbetri upplýsingagjöf um réttindi einstaklinga.
- Fagleg og skilvirk málsmeðferð stjórnvalda. Lög um útlendinga verða tekin til endurskoðunar með það að markmiði að auka skilvirkni með einföldun ferla.

Umsóknarferli um dvalar- og atvinnuleyfi fyrir einstaklinga sem sinna störfum sem krefjast sérfræðiþekkingar verður einfaldað.

- Ánægja viðskiptavina með þjónustu og gæði hennar. Kerfi og stofnanir sem meta einstaklingsbundnar aðstæður og hagsmuni eiga að vera skilvirk, laga- og regluverk skýrt og mannúðlegt og framkvæmd fullnægjandi. Rýna þarf framkvæmd og stytta málsmeðferðartíma í núverandi kerfi þannig að tryggja megi hraða og skilvirka afgreiðslu mála í samræmi við flóttamannasamning Sameinuðu þjóðanna og koma í veg fyrir langvarandi óvissu hjá einstaklingum og fjölskyldum.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Fagleg og skilvirk málsmeðferð stjórnvalda í þágu þjónustuþega.	16.6, 16.9, 16.10	Fjöldi daga þar til niðurstaða um dvalarleyfi liggur fyrir.	75	40	35-40
	16.6, 16.9, 16.10	Fjöldi daga þar til niðurstaða um alþjóðlega vernd liggur fyrir.	ÚTL: 95* KNÚ: 61	ÚTL: 90 KNÚ: 90	ÚTL: 90 KNÚ: 90
Aukin ánægja viðskiptavina og almennings.	16.6, 16.9, 16.10, 5.b	Hlutfall rafræna umsókna um endurnýjun dvalarleyfa og ríkisborgararétt hækkki.	Ekki hafið.	60%	95%
Greinarbetri aðgengi og upplýsingagjöf um réttindi einstaklinga.	16.10	Niðurstaða úr skönnun opinberra vefja.	90,1%		

\* ATH það vantar tölur vegna síðustu þriggja mánaða ársins 2021.

Áfram verður unnið með 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

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð innviðaráðherra og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunaráðherra. Það skiptist í þrjú málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2020	Heimildir* 2021	Fjárlög 2022
<b>11 Samgöngu- og fjarskiptamál</b>	<b>54.991</b>	<b>59.631</b>	<b>51.445</b>
11.10 Samgöngur	51.963	57.068	49.196
11.20 Fjarskipti	2.104	1.666	1.295
11.30 Stjórnýsla innviðaráðuneytis	924	897	953

\* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að 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 og sveitarfélaga um land allt.

### 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 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>11 Samgöngu- og fjarskiptamál</b>	<b>51.659</b>	<b>46.954</b>	<b>45.441</b>	<b>45.182</b>	<b>44.213</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	19.689	19.444	19.477	19.265	19.070
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	31.970	27.510	25.964	25.917	25.143

## HELSTU ÁHERSLUR

### ÖRUGGIR INNVIÐIR

**Traustir innviðir** með fjölbreyttri fjármögnun.

**Orkuskipti í samgöngum** til að draga úr í losun gróðurhúsalofttegunda.

**Aukin samkeppnishæfni** með áherslur á stafræna þróun, áreiðanleg og örugg fjarskipti og öflugna netöryggismenningu.

## 11.1 SAMGÖNGUR

### Verkefni

Undir málaflokkinn falla þrjár stofnanir og þjónustusamningar um rekstur flugvallakerfisins og flugleiðsöguþjónustu. Samgöngustofa fer með stjórnsýslu 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 almenningsamgöngur milli byggða, 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 og flugleiðsöguþjónustu. Þá annast fyrirtækið viðhald, framkvæmdir, þjónustu á flugvallakerfinu og flugleiðsögu.

Í þingsályktun um samgönguáætlun<sup>1</sup> er mörkuð stefna stjórnvalda til 15 ára sem nánar er útfærð í aðgerðaáætlun<sup>2</sup> 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

Góðar samgöngur eru ein af forsendum þess að á Íslandi búi sjálfstæð nútímaþjóð. Samgöngur hafa mikil áhrif á þróun byggðar og atvinnumála.

Umferð er umtalsvert meiri í dag en hún var fyrir áratug. Vísitala umferðar<sup>3</sup> gefur til kynna að umferð á hringvegi hafi vaxið um tæp 52% frá 2011 til 2021. Skýrist það ekki síst af vexti í ferðaþjónustu ásamt annarri atvinnuþróun, s.s. í fiskeldi og búsetubreytingum fólks. Það leiðir af sér að áfram verður fjárfestingarþörf í öllum samgöngugreinum, bæði í aukinni afkastagetu með nýframkvæmdum en einnig í viðhaldi. Þá þarf að halda áfram fjárfestingu í þjónustu, ekki síst að vetri til, til að mæta þörf hverju sinni. Sú þjónusta er mikilvægt umferðaröryggismál og grundvöllur fyrir heilsársferðamennsku hér á landi.

Stór hluti losunar gróðurhúsalofttegunda hér á landi kemur frá samgöngum. Megnið af þeirri losun kemur frá vegasamgöngum og skipum. Árangur í því að draga úr losun

<sup>1</sup> <https://www.althingi.is/alttext/150/s/0599.html>

<sup>2</sup> <https://www.althingi.is/alttext/150/s/0598.html> og <https://www.althingi.is/alttext/151/s/1561.html>

<sup>3</sup> [https://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/Hringvegur\\_2022/\\$file/Hringvegur-2022\\_neti%C3%B0.pdf](https://www.vegagerdin.is/vefur2.nsf/Files/Hringvegur_2022/$file/Hringvegur-2022_neti%C3%B0.pdf)

gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum er því lykilþáttur í því að Ísland nái að standast þau markmið sem sett hafa verið á því sviði. Tækifærin til úrbóta eru mörg, þau helstu tengjast orkuskiptum í samgöngum og breytingum á ferðavenjum.

Undanfarin tvö ár hefur heimsfaraldur COVID-19 haft mikil áhrif á samgöngur um allan heim og skapað nýjar áskoranir. Faraldurinn hefur valdið miklum röskunum, ekki síst í farþegaflutningum milli landa en einnig í almenningssamgöngum innan lands. Á hinn bóginn hafa vinsældir annarra ferðamáta, s.s. hjólríða og rafhlaupahjóla, aukist. Aukin notkun rafrænna lausna til vinnu og samskipta hafa svo stuðlað að breyttum ferðavenjum.

### Umferð og vegakerfið

Umferð á vegum jókst hratt til ársins 2020 samfara hröðum vexti ferðaþjónustu. Heimsfaraldur COVID-19 dró tímabundið úr aukningunni. Til framtíðar má búast við að umferð ferðamanna muni aftur aukast en þar að auki eru horfur á því að vöxtur útflutningsgreina, s.s. í fiskeldi, muni valda aukningu í umferð þyngri farartækja. Með hliðsjón af vexti umferðar undanfarin ár ásamt horfum um þróun umferðar er ljóst að þörf fyrir fjárfestingu í nýframkvæmdum, viðhaldi og þjónustu á vegum er og verður mikil.

Vegagerðin hefur metið að uppsöfnuð þörf fyrir fjárfestingu í viðhaldi vegakerfisins sé á bilinu 80–85 ma.kr. sem á sér ekki síst orsök í of lágu fjárfestingarstigi á árunum eftir fjármálahrun. Mat á árlegri þörf á fjárfestingu í viðhaldi er áætlað um 15,5 ma.kr. Framlög til viðhalds hafa farið hækkandi undanfarin ár og hafa tvöfaldast frá 2016, en 6 ma.kr. runnu til viðhalds 2016 og eru nú 12 ma.kr. á ári.

Þróun verðlags er áskorun og hefur mikil áhrif á það svigrúm sem fjárveitingar til málaflokksins leyfa. Gildandi samgönguáætlun var undirbúin og lögð fram á verðlagi ársins 2019 en vísitala áætlana hefur hækkað um 13,5% og vísitala brúargerðar um 27,2% til október 2021 og endurspeglast það í tilboðum verkataka. Þá hefur endurmat kostnaðaráætlana leitt í ljós frekari kostnaðarauka.

Í kjölfar vel heppnaðs fjárfestingarátaks dregur úr beinum framlögum ríkisins til framkvæmda og viðhalds. Á sama tíma bætast við óbein framlög ríkisins til nýframkvæmda og er gert ráð fyrir talsverðum fjárfestingum sem fjármagnaðar eru að hluta eða öllu leyti með öðrum hætti. Er þar þrennt sem helst ber að líta til, samgöngusáttmáli höfuðborgarsvæðisins, samvinnuverkefni og jarðgangaáætlun, en nánar verður fjallað um þau hér að neðan.

Framkvæmdum við aðskilnað akstursstefna var flýtt í samgönguáætlun 2020–2034 m.v. fyrri áform. Unnið er að breikkun og aðskilnaði akstursstefna á umferðarmestu vegum í kringum höfuðborgarsvæðið, á Reykjanesbraut, Suðurlandsvegi og Vesturlandsvegi um Kjalarnes. Á Vestfjarðavegi er unnið að tveimur stórum verkefnum á Dynjandisheiði annars vegar og um Teigsskóg hins vegar. Á Norðausturvegi verður unnið við Köldukvíslargil og á Breknaheiði og ný brú byggð á hringvegi yfir Skjálfandafljót.

Tengivegir þjóna mikilvægu hlutverki í samgöngum um dreifðar byggðir um land allt. Um þá fer m.a. stór hluti skólaaksturs barna. Vegirnir eru enn að stærstum hluta malarvegir. Markvisst verður unnið að því að bæta ástand þeirra til að stuðla að öruggum samgöngum innan vinnu- og skólasóknarsvæða. Því verður haldið áfram með átaki sem hófst í fjárfestingarátaki ríkisstjórnarinnar í uppbyggingu þessara vega og lagningu bundins slitlag á þá.

Sterkt ákall er um aukna þjónustu á vegum í þjóðfélaginu. Aukin þjónusta að vetrarlagi hefur mikil áhrif á þróunarmöguleika atvinnu- og mannlífs víða um land og mun þörfin að öllum líkindum aukast til framtíðar. Þar við bætist þörf annarra ferðamáta, s.s. göngu, hjólríða og rafhlaupahjóla, sem útlit er fyrir að muni halda áfram að vaxa. Almenn verðlagsþróun hefur valdið því að kostnaður við þjónustuna hefur vaxið.



### Samvinnuverkefni og opinber hlutafélög

Stefnt er að verulegum fjárfestingum í innviðum með samvinnuverkefnum og á vettvangi opinberra hlutafélaga með þrennum hætti:

1. Samningur ríkis og sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu sem kveður á um að ráðist verði í uppbyggingu innviða á höfuðborgarsvæðinu fyrir 120 ma.kr. á verðlagi 2019. Bein framlög ríkisins standa undir fjórðungi upphæðarinnar. Þar að auki leggur ríkið til Keldnaland til þróunar og uppbyggingar, þar sem gert er ráð fyrir að söluandvirði landsins renni til uppbyggingar samgönguinnviða. Gert er ráð fyrir að sú upphæð verði að lágmarki 15 ma.kr. sem telst til óbeins framlags ríkisins.

Stór hluti heildarumferðar á Íslandi fer fram innan höfuðborgarsvæðisins á degi hverjum. Á þessu svæði eru áskoranir að mörgu leyti öðruvísi en annars staðar. Samgöngusáttmáli ríkis og sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu mætir áskorunum um einsleitir ferðavenjur, tafakostnað, hávaða og svifryk sem veldur óhóflega miklum þjóðhagslegum kostnaði. Samgöngusáttmálinn er uppbyggingaráætlun til 15 ára fyrir stofnvegi, borgarlínu, hjóla- og göngustiga auk annarra aðgerða sem stuðla að auknu öryggi og betra flæði, s.s. á sviði umferðarstýringar á höfuðborgarsvæðinu. Aðgerðaáætlun er í vinnslu um umferðarljósastýringu. 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.

Betri samgöngur ohf. heldur utan um framkvæmd samgöngusáttmálans. Félagið hefur samið við Vegagerðina um framkvæmdirnar, en vinnur á sama tíma að þróun Keldnalandssins og undirbúningi flýti- og umferðargjalda. Á næstu árum verður unnið að uppbyggingu Arnarnesvegjar við Breiðholtsbraut, gatnamótum Bústaðavegar og Reykjanesbrautar, stokkum á Miklubraut og Sæbraut ásamt fyrsta áfanga Borgarlínu, þ.m.t. brúa yfir Fossvog og Elliðaárósa.

2. Samvinnuleið í uppbyggingu og fjármögnun tryggir að þjóðhagslega hagkvæmar framkvæmdir verði unnar fyrir en ella og svigrúm skapast til að forgangsraða öðrum mikilvægum framkvæmdum í samgönguáætlun. Framkvæmdir sem unnið er að með þeim hætti eru t.d. ný Ölfusárbrú, Axarvegur og ný brú yfir Hornafjarðarfljót sem leggur af þrjár einbreiðar brýr á hringvegi. Sundabraut verður samvinnuverkefni en á næstu árum verður unnið að undirbúningi, s.s. mati á umhverfisáhrifum, skipulagsmálum og hönnun, með það að markmiði að hún geti opnað fyrir umferð eigi síðar en 2031. Leitun er að arðsamari framkvæmd hér á landi en félagshagfræðileg greining hefur metið þjóðhagslegan ábata Sundabrautar til 30 ára á bilinu 186–236 ma.kr. Greining sýnir að heildarumfang fjárfestingar í samvinnuverkefni geti verið álíka mikil og gert er ráð fyrir í verkefnum samgöngusáttmálans og að langstærstur hluti hennar komi frá einkaaðilum.

3. Mótun verður áætlun um uppbyggingu og fjármögnun jarðganga og stofnað opinbert félag um jarðgangagerð. Tilgangur félagsins er að hægt verði að framfylgja jarðgangaáætlun, þ.m.t. að fjárfesta í öryggi núverandi ganga og vinna að undirbúningi næstu ganga. Jarðgangaáætlun er hluti af samgönguáætlun sem lögð verður fyrir Alþingi á 153. löggjafarþingi. Yfir 15 ára tímabil jarðgangaáætlunar er stefnt að því að bein framlög til gangagerðar nemi um 25 ma.kr. og muni sú upphæð standa undir helmingi framkvæmdakostnaðar. Það sem upp á vantar muni koma úr gjaldtöku af umferð í jarðgöngum. Fyrstu göng áætlunarinnar eru Fjarðarheiðargöng.

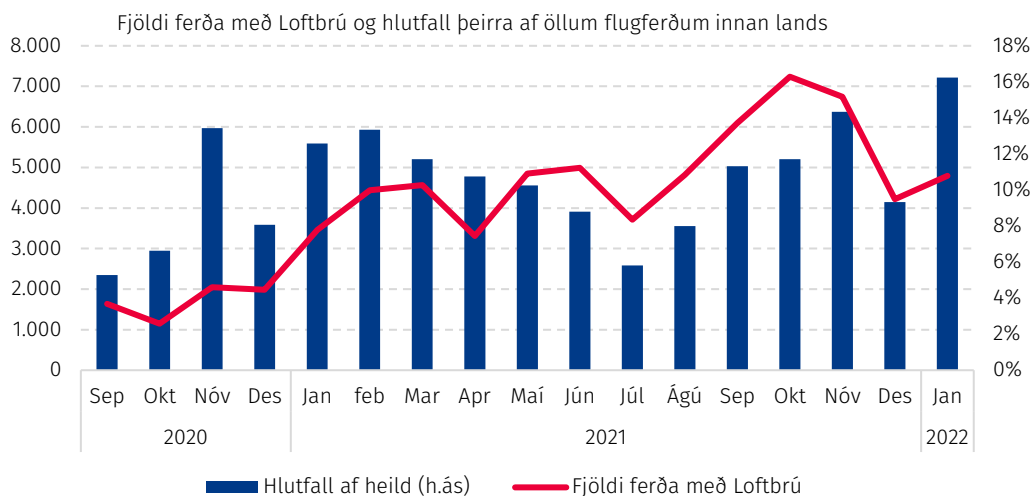
### Almenningssamgöngur

Um nokkurt skeið hafa almenningssamgöngur milli byggða átt undir högg að sækja þar sem farþegum hefur fækkað. Það er helst að fjöldi farþega með ferjum hafi haldist. Verðlagsþróun undanfarin ár hefur valdið því að kostnaður hefur vaxið. Efling almenningssamgangna og aukin hlutdeild þeirra í ferðamatavali stuðlar með veigamiklum hætti að velsældaráherslu um kolefnishlutlausu framtíð.

Í gildi er stefna í almenningssamgöngum milli byggða í lofti, á láði og legi. Lögð er áhersla á að efla þjónustuna með það að markmiði að hún þjóni íbúum og stuðli að jöfnun aðstöðu.

Loftbrú var hleypt af stokkunum í september 2020 með það að markmiði að bæta aðgengi íbúa á landsbyggðinni að miðlægi þjónustu og efla byggðir með því að gera innanlandsflug að hagkvæmari samgöngukosti. Loftbrú veitir 40% afslátt af flugfargjaldi til þeirra sem eiga lögheimili á landsbyggðinni fjarri höfuðborgarsvæðinu og á eyjum án vegasambands. Undir Loftbrú falla Vestfirðir, hluti af Norðurlandi vestra, Norðurland eystra, Austurland, Hornafjörður og Vestmannaeyjar. Rúmlega 60.000 íbúar geta nýtt sér Loftbrú en hver einstaklingur getur fengið lægri fargjöld fyrir allt að sex flugleggi á ári. Tæplega 70.000 flugleggir hafa verið bókaðir síðan Loftbrú fór í loftið fyrir tæpum 18 mánuðum. Notkun Loftbrúarinnar, bæði fjöldi flugferða og hlutdeild þeirra af öllum flugferðum innan lands, hefur aukist stöðugt frá því hún hófst eins og mynd 1 sýnir.

### Notkun Loftbrúar hefur aukist

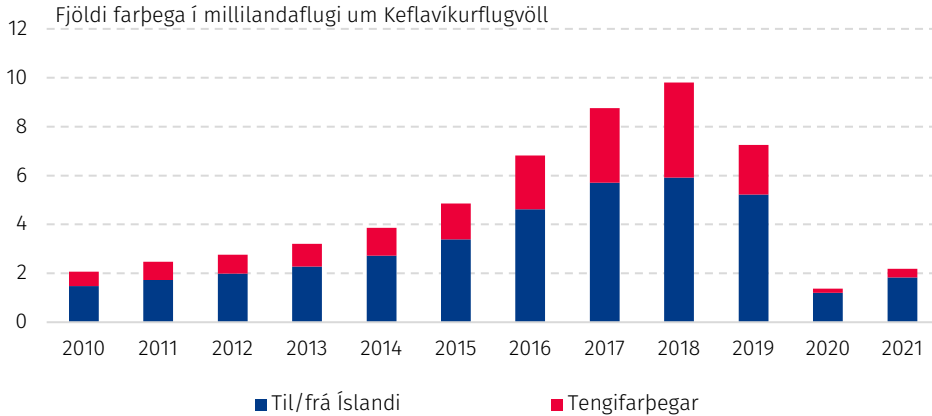


Unnið er að endurskoðun á samningi ríkis og Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um eflingu almenningssamgangna í samræmi við viljayfirlýsingu þar um sem undirrituð var samhliða undirritun samgöngusáttmála. Samkvæmt samningnum hefur ríkið lagt um 1 ma.kr. til reksturs almenningssamgangna á höfuðborgarsvæðinu á ári hverju. Gert er ráð fyrir að gildistími samningsins verði framlengdur um 12 ár eða til ársins 2034. Stefnt er að því að farþegum muni fjölga á tímabilinu og þar með farþegatekjur. Eins og hingað til munu sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu áfram bera ábyrgð á rekstri á almenningssamgöngum innan höfuðborgarsvæðisins.

## Flugvellir

Komum erlendra ferðamanna til Íslands fjölgaði hratt fram til 2018. Fall WOW air og síðan heimsfaraldur COVID-19 orsakaði mikinn viðsnúning, eins og sést á mynd 2.

### Gríðarleg farþegafækkun í kjölfar falls WOW air og útbreiðslu heimsfaraldurs



Áætlanir fyrir flugtengdar greinar gera ráð fyrir auknum umsvifum til lengri tíma og áframhaldandi sókn íslenskra flugrekenda á alþjóðamarkaði. Fjölgun farþega leiðir til vaxtar í tengdum verkefnum hjá flugfélögum, flugvernd, flugvirkt, nýskráningu flugvéla og neytendavernd. Aukning á millilandaflugi kallar einnig á aukna afkastagetu alþjóðaflugvalla til að gegna hlutverki varaflugvalla fyrir flug á leið til landsins.

Aukið fjármagn hefur verið sett í framkvæmdir á innanlandsvöllum í fjárfestingarátaki stjórnvalda. Lokið verður við að reisa nýja millilandaflugstöð á Akureyri 2023 með viðbyggingu vestur af norðurenda núverandi flugstöðvar. Er nýja millilandaflugstöðin liður í að fjölga fluggáttum inn til landsins til að dreifa ferðafólki um landið. Mun það styrkja ferðapjónustu á norður- og austurlandi.

## Hafnir

Umsvif í höfnum hafa farið vaxandi undanfarin ár. Hafnir landsins eru í eigu sveitarfélaga, að Landeyjahöfn undanskilinni, og samkvæmt hafnalögum er ríkissjóði heimilt að styrkja framkvæmdir í höfnum að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Framlög til framkvæmda í höfnum í gegnum Hafnabótasjóð hafa vaxið umtalsvert á undanförunum árum, sérstaklega með tilkomu fjárfestingarátaks ríkisstjórnarinnar 2019–2023. Þannig er í samgönguáætlun gert ráð fyrir að framlög nemi um 1,7 ma.kr. á ári til ársins 2024, en framlög höfðu áður verið í kringum 1 ma.kr. á ári. Styrkjum til framkvæmda er forgangsraðað annars vegar í þágu öryggis og hins vegar í þágu atvinnuuppbyggingar.

Mikil þróun og uppbygging á sér nú stað í hafnsækinni atvinnustarfsemi, s.s. vöruflutningum, og því mikilvægt að hægt sé að bregðast fljótt við svo uppbygging hamli ekki atvinnuþróun. Því er unnið ötullega að hafna- og strandrannsóknnum en þær eru grundvöllur þess að hægt sé að undirbúa og þróa ný áform í uppbyggingu hafnainnviða og sjóvarna og bregðast við umhverfisbreytingum, m.a. vegna loftslagsáhrifa.

Uppsöfnuð framkvæmdaþörf er í höfnum sveitarfélaganna þar sem margir viðlegukantar, þil o.fl. sem tilheyrir hafnarmannvirkjum er komið til ára sinna. Unnið er að verkefnum um land allt. Meðal umfangsmestu framkvæmda má nefna áform um endurbætur á höfninni í

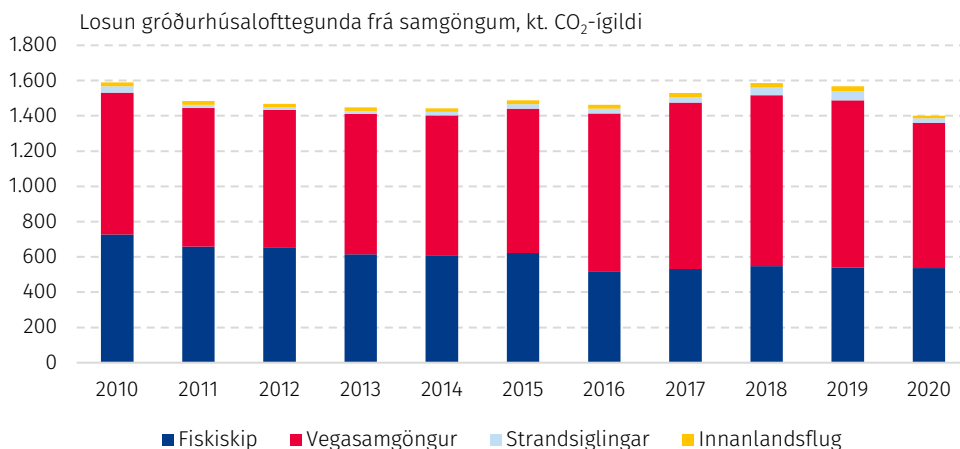
Þorlákshöfn, lengingu Sundabakka á Ísafirði auk framkvæmda í Njarðvíkurhöfn og á Sauðárkróki.

### Umhverfismál

Samgöngur hafa áhrif á umhverfið, bæði staðbundin í formi svifryksmengunar, hávaða og vatnsmengunar og einnig hnattræn í formi loftslagsáhrifa. Eitt af markmiðum samgönguáætlunar er að dregið verði úr þessum umhverfisáhrifum.

Um þriðjungur losunar gróðurhúsalofttegunda hér á landi kemur frá samgöngum. Megnið af þeirri losun kemur frá vegasamgöngum og skipum, en losun í millilandaflugi er þar undanskilin. Árangur í því að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum er því lykilþáttur í því að tryggja kolefnishlutlausu framtíð hér á landi og að standast þau markmið sem sett hafa verið í loftslagsmálum. Tækifærin til úrbóta eru mörg, þau helstu tengjast orkuskiptum í samgöngum og breytingum á ferðavenjum.

### Um þriðjungur losunar gróðurhúsalofttegunda er frá samgöngum



Í orkuskiptum er sérstaklega litið til rafvæðingar sem og framleiðslu á innlendu lífoldsneyti. Áformað er að styðja við þróunarverkefni í orkuskiptum í flugi ásamt ræktun lífolíu til að flýta orkuskiptum í fiskiskipum. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar birtast víðtæk áform til orkuskipta í almenningssamgöngum, þungaflutningum og höfnum, auk þess sem stefnt er að því að net hleðslustöðva verði þétt um land allt til stuðnings orkuskiptum í dreifðum byggðum og ferðaþjónustu. Stórt skref var tekið í orkuskiptum með tilkomu nýrrar rafdrifinnar Vestmannaeyjaferju.

Í samgönguáætlun hafa framlög til uppbyggingar göngu- og hjólreiðastíga aukist á undanförunum árum og áfram verður haldið á sömu braut. Efling almenningssamgangna ásamt aukinni hlutdeild göngu og hjólreiða um allt land er lykilþáttur í því að draga úr umhverfisáhrifum samgangna og samræmist vel velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um kolefnishlutlausu framtíð.

### Tækniframfarir og nýsköpun

Tækniframfarir og nýsköpun hafa löngum verið lykilþáttur í að stuðla að framförum í samgöngum. Til framtíðar verður að teljast líklegt að tæknin muni ekki síður skipa stóran þátt í að draga úr óæskilegum ytri áhrifum samgangna, s.s. á umhverfið og fækkun slysa.

Fjarskiptatækni skipar þegar mikilvægan sess í samgöngum, s.s. með rauntímamiðlun upplýsinga til vegfarenda. Aukin sjálfvirknivæðing farartækja gerir 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 endurspeglar 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 eru smáfarartæki. Til þeirra teljast lausnir á borð við rafknúin hlaupahjól (rafskútur) og deilihjól sem gætu skipað stóran sess í framtíðinni, ekki síst í þéttbýli. Þar stuðla létt farartæki með umhverfisvænum orkugjöfum að því að lágmarka umhverfisáhrif, auk þess sem notkun þeirra getur auðveldað notkun annarra ferðamáta á borð við almenningsamgöngur.

### **Kynja- og jafnréttissjónarmið**

Umtalsverður kynjahalli er í mörgum samgöngugreinum. Hann er hvað mestur í sjótengdum greinum og má nefna að konur eru innan við 1% skipstjórnamanna. Staðan er betri í flugi þar sem hlutfallslega flestar konur starfa sem flugmenn og var hlutfall starfandi kvenflugmanna hjá Icelandair árið 2019 það hæsta í heiminum, 13%. Þörf fyrir aðgerðir er mikil enda hefur kynjahallinn viðtæk samfélagsleg áhrif. Greiningar benda til þess að helstu þröskuldar þess að konur sækir sér menntun á sviði samgöngugreina séu skortur á sterkum fyrirmyndum og að þessar greinar krefjist of langrar fjarveru frá heimili. Innviðaráðuneytið hefur hafið vinnu við að leita leiða til hvetja konur til að hasla sér völl við fjölbreytt störf í samgöngum og að brjóta niður hefðbundna kynjamúra í samgöngugreinum. Sem dæmi má nefna átakið „Konur og siglingar“.

Greiningar gefa til kynna að ábyrgð á fjölskyldu og heimilisstörfum, svokölluð „önnur<sup>4</sup> vakt“, hvíli meira á herðum kvenna. Birtingarmynd þessa í samgöngum er m.a. sú að konur ferðast að jafnaði fleiri og styttri ferðir en karlar. Líkleg skýring á því er að konur vinna oftast nær heimili og bera oftast ábyrgð á skutli enda hefðbundin „kvennastörf“, s.s. kennsla og umönnun, oft í boði í göngufjarlægð innan þéttbýliskjarna. Raunveruleg vinnusóknarsvæði kvenna virðast minni en karla en kannanir sýna að konur veigra sér frekar en karlar við að ferðast á fjallvegum og í hættulegri færð. Fyrir byggðapróun er ljóst að huga þarf sérstaklega að þörfum kvenna við skipulag og forgangsroðun framkvæmda í samgöngum, sér í lagi í dreifðari byggðum. Þar undir fellur að skoða til hlítar ástæður þess hversu fáar konur keyra lengri vegalengdir til vinnu. Loks ber að nefna marktækan mun á öryggisupplifun kynjanna og mat á eigin færni sem aftur endurspeglast í miklum mun á tíðni og orsökum slysa.

Karlar eru mun líklegri til þess að aka of hratt eða undir áhrifum. Þannig hafa karlar borið ábyrgð í ríflega 70% hraðakstursbrota undanfarin tíu ár og 80% ölvunarakstursbrota. Þá eru hlutfallslega mun fleiri karlar en konur sem látast eða slasast alvarlega í umferðarslysum.

Ljóst er að bætтар tengingar innan vinnusóknarsvæða, fækkun fjallvega og hættulegra vegkafla koma betur til móts við þarfir kvenna. Þá er einnig ljóst að rík þörf er á að móta átaksverkefni sem miða að því að draga úr áhættuhegðun karla í samgöngum.

Aukið jafnrétti í samgöngum er eitt af lykilviðfangsefnum grænbókar um samgöngumál sem kom út haustið 2021.

<sup>4</sup> Þriðja vaktin vísar til hugrænu byrðarinnar sem leggjst ofan á launaða vinnu (fyrsta vaktin) og umönnunar- og heimilisstörf (önnur vaktin)

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið samgangna eru tilgreind í lögum um samgönguáætlun. Þau eru greiðar, hagkvæmar, öruggar, umhverfislega sjálfbærar samgöngur og jákvæð byggðaðróun. Jafnframt skal meta og taka tillit til þarfa ferðapjónustunnar.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Greiðar samgöngur	9.1, 11.2	Fækkun einbreiðra brúa á hringvegi.	32	29	19
		Óbundið slitlag (km) á stofnvegum í grunnneti utan hálendis.	332	303	250
Öruggar samgöngur	3.6, 11.2	Látnum og alvarlega slösuðum í umferð fækki að jafnaði um 5% á 100.000 íbúa á ári.	209	148	120
		Flugslysnum og alvarlegum flugatvikum fækki í almannaflugi um 10% á ári.	3	2	2
		Skráðum atvikum á sjó fækki að jafnaði um 5% á ári.	83	75	67
Hagkvæmar samgöngur	9.1, 11.2	Samgöngukostnaður heimila %.	14,1%*	13,5%	13%
Umhverfislega sjálfbærar samgöngur	9.1, 11.2	Meðaltalslosun gróðurhúsalofttegunda frá fólksbílum.	137 g/km	122 g/km	88 g/km
		Hlutfall almenningsgangna, hjólandi og gangandi í fjölda ferða á höfuðborgarsvæðinu.	24%	27%	32%
Jákvæð byggðaðróun	11.2	Fjöldi farþega með innanlandsflugi.	283.368	415.000	465.000
		Bundið slitlag (km) á tengivegum.	1.252	1.361	1.500

\* Hlutfall af heildarútgjöldum, tekur m.a. mið af kostnaði við kaup og rekstur ökutækja, fargjöldum og flutningum. Heimild: Hagstofan.

Breyting mælikvarða frá fyrri fjármálaáætlun: Mælikvarði varðandi bundið slitlag (km) til byggðakjarna með fleiri en 100 íbúa í samþættu kerfi fellur á brott þar sem markmiði hefur verið náð að fullu, þ.e. allir slíkir byggðakjarnar eru nú tengdir með bundnu slitlagi. Í staðinn kemur nýr mælikvarði varðandi lagningu bundins slitlags á tengivegi. Mælikvarða varðandi fækkun flugslysa og alvarlegra flugatvika er breytt m.t.t. skýrleika.

## 11.2 FJARSKIPTI OG STAFRÆN ÞRÓUN<sup>5</sup>

### Löggjöf og þingsályktanir

Í samræmi við lög um fjarskipti<sup>6</sup> með síðari breytingum, hefur Alþingi með fjarskiptaáætlun 2019-2033 ályktað<sup>7</sup> um stefnu og markmið í fjarskiptamálum. Markmiðin skulu stuðla að aðgengilegum og greiðum, hagkvæmum og skilvirkum, öruggum og umhverfisvænum fjarskiptum. Fjarskiptaáætlun felur einnig í sér aðgerðaáætlun í fjarskiptamálum fyrir árin 2019-2023<sup>8</sup>, þar sem gerð er grein fyrir fjáröflun og útgjöldum vegna verkefna og aðgerða á sviði fjarskipta. Aðgerðaáætlunin tekur mið af ramma fjármálaáætlunar fyrir árin 2019–2023.

Í samræmi við lög um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða<sup>9</sup> hefur ráðherra markað netöryggisstefnu Íslands 2022-2037<sup>10</sup>. Í mótun er aðgerðaáætlun fyrir árin 2022-2027, sem byggir á áherslum netöryggisstefnunnar.

### Umfang málaflokks

Til málaflokksins teljast fjarskipti og stafræn þróun<sup>11</sup>, þ.m.t. netöryggi og til hans heyra eftirtaldar stofnanir, sjóðir, nefndir og ráð: Fjarskiptastofa<sup>12</sup> ásamt netöryggisveit Fjarskiptastofu, fjarskiptasjóður<sup>13</sup>, jöfnunarsjóður alþjónustu, úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála, fjarskiptaráð og netöryggisráð.

Fjarskiptastofa annast stjórnarsýslu og eftirlit með framkvæmd fjarskipta- og netöryggismála. Verkefni stofnunarinnar eru m.a. markaðseftirlit og lausn deilumála, að stuðla að samkeppni, að hvetja til skilvirkra fjárfestinga í fjarskiptainnviðum og fjarskiptaþjónustu, að taka þátt í þróun markaða, að vinna gegn hindrunum í þjónustu, tryggja lágmarksþjónustu, eftirlit með öryggi net- og upplýsingakerfa fjarskiptafyrirtækja og mikilvægra innviða og rekstur netöryggisveitarinnar CERT-IS.

Fjarskiptasjóður hefur það hlutverk að úthluta fjármagni til verkefna sem miða að uppbyggingu fjarskiptainnviða og stuðla að öryggi og samkeppnishæfni þjóðfélagsins á sviði fjarskipta 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 er með tapi.

<sup>5</sup> Til fjarskipta teljast hvers konar rafræn (og þar með stafræn) samskipti, „Electronic Communication“. Til stafrænnar þróunar telst hvers konar þróun samfélagsins sem byggir á stafrænum lausnum. Slíka þróun má einnig kalla stafvæðingu samfélagsins, „Digital Development“ og „Digital Agenda“.

<sup>6</sup> Lög um fjarskipti, nr. 81/2003, sjá <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2003081.html>. Sjá einnig lög um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraðafjarskiptaneta, nr. 125/2019 og lög um íslensk landshöfuðlén, nr. 54/2021

<sup>7</sup> Þingsálykun nr. 1688/149, sjá <https://www.althingi.is/altext/149/s/1688.html>

<sup>8</sup> Þingsályktun nr. 1687/149, sjá <https://www.althingi.is/altext/149/s/1687.html>

<sup>9</sup> Lög um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða, nr. 78/2019, sjá <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2019078.html>

<sup>10</sup> Netöryggisstefna Íslands 2022-2037, sjá [https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/220221\\_HVIN\\_Netoryggisstefna\\_2022\\_V2.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/220221_HVIN_Netoryggisstefna_2022_V2.pdf)

<sup>11</sup> Til málaflokksins teljast nú, auk fjarskipta, hvers konar mál sem varða stafræna þróun samfélagsins sem birtist í ýmsum áherslum stjórnvalda sem og alþjóðlegum skuldbindingum og samstarfi. Auk annarra mála teljast netöryggismál til þessara stafrænu mála. Hér er um nýmæli að ræða þar sem málaflokkurinn náði áður til fjarskipta, netöryggis, póstmála og málefna Þjóðskrár Íslands.

<sup>12</sup> Lög um Fjarskiptastofu, nr. 75/2021, sjá <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2021075.html>

<sup>13</sup> Lög um fjarskiptasjóð, nr. 132/2005, sjá <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2005132.html>



### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Fjarskipti og stafrænar lausnir eru undirstaða hvers konar framfara í nútíma þjóðfélagi, þar með talið á sviði menntunar, nýsköpunar og hugverkaiðnaðar. Fjarskipta- og upplýsingatækni gegnir þar lykilhlutverki og hefur þróunin verið með þeim hætti að ekki greint þar á milli með skýrum hætti. Fjarskipti byggja orðið að mestu á stafrænum lausnum og segja má að fjarskipti, netöryggi og ýmis önnur viðfangsefni á því sviði myndi stafræna innviði samfélagsins og geri aðra stafræna þróun mögulega.

Í þessari fjármálaáætlun málaflokks 11.2 skv. skilgreiningu hans í lögum<sup>14</sup> er umfang málaflokksins því útvíkkað á þann hátt að til hans telja hvers konar mál sem varða stafræna þróun samfélagsins.

Traustar undirstöður, í formi áreiðanleika og öryggis fjarskipta og stafrænna lausna og nútímalegs regluverks á því sviði, eru lykilforsenda hugvitsdrifinnar verðmætasköpunar og alþjóðlegrar samkeppnishæfni samfélagsins. Sú krafa endurspeglast einnig í öllu alþjóðlegu samstarfi og alþjóðlegum skuldbindingum á borð við samninginn um EES.

**Háhraðatenging um ljósleiðara:** Ljósleiðaravæðing dreifbýlis, sem unnið hefur verið í formi átaksverkefnisins *Ísland ljóstengd*, er eitt stærsta byggðaverkefni seinni ára. Framhald ljósleiðaravæðingar lögheimila og vinnustaða verður áfram forgangsverkefni stjórnvalda. Í ársbyrjun 2022 eru u.þ.b. 12.000 heimili á landsvísu sem ekki hafa aðgang að ljósleiðaratengingu.

Mikilvægur þáttur við uppbyggingu háhraðatenginga um ljósleiðara er að tryggja að fyrirkomulag ljósleiðarastofnnetts um landið styðji við markmið stjórnvalda um áreiðanleg og landsdekkandi fjarskiptanet, þ.m.t. gagnvart þjóðvegakerfinu og ferðamannastöðum.

Aður réðst búseta af því hvar viðkomandi fékk starf. Nú er hægt að sjá fram á þá tíma að þessu verði ófugt 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. Þessi uppbygging fjarskiptainnviða býr samfélagið undir þær breytingar sem fyrirsjáanlegar eru í tækni og stafrænni þjónustu á næstu áratugum.

**Farnet:** Stjórnvöld og hagsmunaaðilar standa frammi fyrir nýrri áskorun sem er hagkvæm uppbygging 5G-farneta. Útbreiðslu- og gæðakröfur farneta þarf að endurskoða í ljósi Internets hlutanna, nýrrar notkunar hárra fjarskiptatiðna og nýrrar þjónustu á 5G-farnetum. Tækifæri Íslands liggur í því að búið er að leggja í mikla ljósleiðaravæðingu og er Ísland á meðal forysturíkja á því sviði. Fyrst um sinn miðar uppbygging 5G-farneta að því að nýta meiri afkastagetu samanborið við fyrri kynslóðir farneta. Regluverkið þarf að styðja við skynsamlega uppbyggingu innviða fyrir 5G-farnet. Ein stærsta áskorunin felst í því að tryggja öryggi þeirra.

5G-farnet nær nú til um helmings heimila á landinu. Stefnt er að því að nánast öllum heimilum bjóðist aðgangur að 5G farneti fyrir árslok 2025.

**Fjarskipti við útlönd:** Örug og góð fjarskipti við útlönd verða sífellt umfangsmeiri og mikilvægari fyrir samfélagið. Þá hefur Ísland, sem eyja í miðju Atlantshafi, nokkra sérstöðu varðandi fjarskiptasamband við umheiminn, tengingar eru kostnaðarsamar og byggjast nær alfarið á fjarskiptasæstrengjum.

Með tilliti til öryggis, afkasta og samkeppni er nauðsynlegt að a.m.k. þrjár afkastamiklir og áreiðanlegir fjarskiptasæstrengir tengi landið við útlönd á hverjum tíma, frá mismunandi landtökustöðum. Þá er nauðsynlegt að huga að varasamböndum um gervihnetti. Nauðsynlegt er að skoða vel með hvaða hætti megi lækka kostnað vegna fjarskipta við útlönd og með því

<sup>14</sup> Lög um opinber fjármál, nr. 123/2015, sjá <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2015123.html>

auka samkeppnishæfni þeirra aðila sem starfa á alþjóðlegum markaði, s.s. fjarskiptafyrirtækja og gagnavera.

Stjórnvöld standa nú, í samvinnu við Farice ehf., að lagningu þriðja fjarskiptasæstrengsins (IRIS) sem liggja mun á milli Íslands og Írlands. Stefnt er að því að taka IRIS í gagnid undir lok árs 2022 eða árið 2023.

**Stafræn þróun:** Til að ná markmiðum stjórnvalda um aukna áherslu á stafræna þróun samfélagsins er mikilvægt að styrkja og formgera frekar samstarf, bæði innan stjórnkerfisins sem og við atvinnulíf og almenning. Þá þarf að nýta eins og kostur er samstarfsáætlun ESB, *Digital Europe Programme*, sem fjallar um þróun mikilvægra atvinnugreina og þekkingaruppbyggingu og að brúa bilið á milli rannsóknar, þróunar og markaðssetningar á eftirtöldum sviðum: Ofurtölvumál, gervigreind, netöryggi, almenn færni á sviði stafrænnar tækni og að tryggja viðtæka notkun á stafrænni tækni.

Áskoranir Íslands í þessum eignum eru að mestu þær sömu og hjá aðildarríkjum ESB og varða þær:

- a) Netöryggi og traust á stafrænum lausnum og samskiptum.
- b) Samræmdan aðgangur að gögnum bæði opinberum og öðrum sem nýta má fyrir virðisaukandi þjónustu.
- c) Að tryggja persónuvernd og neytendavernd.
- d) Að tryggja eðlilega samkeppni á stafrænum markaði.

**Netöryggi:** Mikilvægt er að efla netöryggi í samræmi við netöryggislag og netöryggisstefnu. Í mótun er aðgerðaáætlun til fimm ára sem byggja mun á áherslum stefnunnar, t.d. með aðgerðum sem efla vitund, menntun, rannsóknir og þróun á sviði netöryggis, aðgerðir sem efla viðbrögð við netárásum og stuðla að bættu lagaumhverfi og löggæslu þar sem sérstaklega er hugað að vernd barna og annarra viðkvæmra hópa.

Lögð er áhersla á netöryggismál og í því samhengi er gert ráð fyrir 146 m.kr. varanlegu framlagi til að mæta útgjöldum vegna EES-innleiðingar um net- og upplýsingaöryggi. Fjárfesting í netöryggi er grundvöllur þess að hægt verði að nýta til fulls möguleika stafrænna lausna. Þörf er á enn frekari áherslu atvinnulífs á áfallapol og viðbragðsgetu vegna netöryggisatvika, en einnig aukna áherslu stjórnvalda þar sem brýn þörf er á að efla netöryggisveit Fjarskiptastofu enn frekar og sem allra fyrst. Þá er mikilvægt að vera fullgildur aðili að alþjóðlegu samstarfi á sviði netöryggi, svo sem með íslenskri samhæfingarmiðstöð um netöryggi. Þá þurfa stjórnvöld að skoða vel þann möguleika að setja á fót sérstaka netöryggisstofnun, líkt og mörg önnur ríki hafa gert, þar sem leiða mætti saman alla krafta stjórnvalda á þessu sviði.

Í samstarfi við netöryggisveit Fjarskiptastofu, lögregluna og Persónuvernd hefur verið þróuð vefgátt<sup>15</sup> þar sem tilkynna má um netöryggisatvik. Tilkynningagáttinni er ætlað að bæta þjónustu við þá aðila sem er skylt að tilkynna netöryggisatvik samkvæmt netöryggislagum.

**Kynjasjónarmið:** Öflug og örugg fjarskiptaþjónusta getur stuðlað að aukinni fjölbreytni í störfum óháð staðsetningu og aukið möguleika fólks á sveigjanleika til vinnu. Áhrif uppbyggingar fjarskipta eru jákvæð á öll kyn og er lítill munur á milli hópa. Þó má greina að bættar nettengingar auka byggðafestu kvenna umfram karla í dreifbýli<sup>16</sup>. Þá benda nýlegar kannanir Fjölmiðlanefndar til þess að kynin upplifi ógnir á netinu með mismunandi hætti<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Sjá nánar á: <https://oryggisbrestur.island.is/>

<sup>16</sup> Sjá [https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/Skjol---Frettatengt/%C3%8Dslan%20lj%C3%B3stengt\\_sk%C3%BDrsla\\_vor2021.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/Skjol---Frettatengt/%C3%8Dslan%20lj%C3%B3stengt_sk%C3%BDrsla_vor2021.pdf)

<sup>17</sup> Sjá <https://fjolmidlanefnd.is/wp-content/uploads/2021/11/Hluti-3-Hatursordraeda-og-neikvaed-upplifun-af-netinu-copy.pdf>

**Markmið og mælikvarðar**

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að unnið verði markvisst að því að efla net- og fjarskiptaöryggi og jafnframt að tryggð verði geta og fjármagn til áframhaldandi uppbyggingar háhraðaneta þar sem markaðsaðilar sinna ekki þeirri þjónustu eða öryggissjónarmið krefjast þess.

Markmið stjórnvalda eru að fjarskipti séu aðgengileg, greið, örugg, hagkvæm, skilvirk og umhverfisvæn. Að sama skapi hafa stjórnvöld sett markmið um afburða hæfni og nýtingu netöryggistækni og um öruggt netumhverfi.

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	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2025	Viðmið 2027
Aðgengileg og greið fjarskipti (lögheimili og fyrirtæki).	1.4, 5.B, 9.1, 9.C	Aðgengi að 100 Mb/s.	85%	92%	98%
		Aðgengi að 1 Gb/s.	82%	90%	96%
		Aðgengi að ljósleiðara.	85%	95%	98%
		Hlutfall í þéttbýli/dreifbýli innan við 50m/500m frá <sup>18</sup> ljósleiðara.	96%/ 93%	99% /96%	99,9% /98%
		Aðgengi <sup>19</sup> að 4G / 5G.	99,9%/57%	99,9% /75%	99,9% /87%
Örugg fjarskipti.	11.5	Aðgengi að talsambandi / 10 Mb farneti á helstu stofnvegum og þjóðvegum utan þéttbýlis.	98%/ 98%	98,5% / 98,5%	99% / 99%
Hagkvæm og skilvirk fjarskipti.	9.1	Verð á fjórum flokkum fjarskiptaþjónustu á Íslandi sé undir meðaltali í Evrópu <sup>20</sup> .	Markmið náðist í flokkum b – d.	Markmið náist í öllum flokkum	Markmið náist í öllum flokkum
Afburða hæfni og nýting netöryggistækni.	9.5	Staða skv. matskerfi ITU <sup>21</sup> hvað varðar hæfni og vitund.	60%	75%	>90%

18 Meðaltals stofnkostnaður við að leggja allt að 50m / 500m heimtaug inn fyrir húsvegg bygginga í þéttbýli / dreifbýli, er áætlaður um 500.000 kr. án VSK við sæmilegar eða betri aðstæður. Byggingar sem eru innan þessara lengdarviðmiða er talið hagkvæmara en ella að tengja með ljósleiðara.

19 Aðgengi heimila og fyrirtækja að GSM og/eða 3G hefur til margra ára verið um 99,9%.

20 Gögn úr ITU ICT price basket (2020) fyrir a) fast háhraðanet 5GB, b) litla farnetsnotkun (70min+20SMS+500MB), c) Farnets háhraðatengingu (1.5 GB ) og d) mikla farnetsnotkun (140min+70 SMS+ 1.5GB). Sjá: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Dashboards/Pages/IPB.aspx>

<sup>21</sup> Sjá: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Pages/global-cybersecurity-index.aspx>

		Stöðumat <sup>22</sup> skv. Oxfordlíkani <sup>23</sup> hvað varðar grunnþætti markmiðs.	9 af 32 þáttum uppfylla grunnviðmið.	21 af 32 þáttum uppfylli grunnviðmið.	32 af 32 þáttum uppfylli grunnviðmið.
		Staða skv. matskerfi ITU <sup>24</sup> hvað varðar lagalegt umhverfi, tækni og skipulag.	86%	88%	>90%
Öruggt netumhverfi.	11.5	Stöðumat <sup>25</sup> skv. Oxfordlíkani <sup>26</sup> hvað varðar grunnþætti markmiðs.	14 af 30 þáttum uppfylla grunnviðmið.	22 af 30 þáttum uppfylli grunnviðmið	30 af 30 þáttum uppfylli grunnviðmið

## 11.3 STJÓRNSÝSLA INNVIÐARÁÐUNEYTIS

### Verkefni

Undir málaflokkinn falla aðalskrifstofa innviðaráðuneytis, fastanefndir, s.s. yfirfasteignamatsefnd, ýmis verkefni og þjónustusamningar. Umfjöllunin einskorðast við verkefni aðalskrifstofu ráðuneytisins.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Við mótun nýs innviðaráðuneytis hafa orðið töluverðar breytingar á málaflokkum. Í því felast mikil tækifæri. Á næstu misserum mun nýtt innviðaráðuneyti halda áfram samhæfingu á allri stefnumótun og áætlanagerð. Enn fremur er það stöðugt verkefni að sýna árangur á aðgengilegan hátt sem og einföldun regluverks og umbætur í stjórnsýslunni.

### Samhæfing stefnu og áætlana

Mikil tækifæri liggja í samhæfingu stefna og áætlana en ráðuneytið hefur lagt áherslu á samhæfingu um nokkurt skeið. Með því að samþæfa stefnur og áætlanir gefst kostur á að hámarka árangur og jákvæð áhrif stefnumótunarinnar enda er þannig tekið mið af tengdum málefnum og horft lengra en til sérstakra verkefna einstakra málaflokka. Samhæfing áætlana er byggð á sameiginlegri framtíðarsýn og meginmarkmiðum fyrir alla málaflokka ráðuneytisins. Í samhæfingu áætlana felst að þær vinni saman að umbótum í samfélaginu. 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.

<sup>22</sup> Stöðumatið snýr að markmiði Netöryggisstefnu Íslands 2022-2037 um að auka afburða hæfni og nýtingu á netöryggistækni.

<sup>23</sup> Samkvæmt líkani Háskólans í Oxford (<https://gcsc.ox.ac.uk/the-cmm#/>) er staða þátta netöryggis flokkuð í fimm mismunandi stig. Hér er miðað við að allir þættir uppfylli grunnviðmið sem felst í því að netöryggi á viðkomandi sviði er komið á og það orðið virkt.

<sup>24</sup> Sjá: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Pages/global-cybersecurity-index.aspx>

<sup>25</sup> Stöðumatið snýr að markmiði Netöryggisstefnu Íslands 2022-2037 um að byggja upp öruggt netumhverfi.

<sup>26</sup> Samkvæmt líkani Háskólans í Oxford (<https://gcsc.ox.ac.uk/the-cmm#/>) er staða þátta netöryggis flokkuð í fimm mismunandi stig. Hér er miðað við að allir þættir uppfylli grunnviðmið sem felst í því að netöryggi á viðkomandi sviði er komið á og það orðið virkt.

**Umbætur og einföldun regluverks**

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 betri þjónustu, skilvirkari og réttlátari stjórnsýslu. Þetta tengist velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar um betri samskipti við almenning og grósku í nýsköpun.

**Stafræn þróun og upplýsingagjöf**

Með breyttum áherslum í upplýsingagjöf og samtali við þjóðina hefur ráðuneytið komið 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. Í vefgáttinni vegvisir.is miðlar ráðuneytið upplýsingum um stefnur og áætlanir, framkvæmdir, fjárveitingar, mælikvarða og árangur í málaflokkum sínum. Gáttin er í stöðugri þróun og við hana munu bætast fleiri málaflokkar á næstu misserum. 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 málefnasviði er á ábyrgð matvælaráðherra. Það skiptist í þrjú málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2022
	2020	2021	
<b>12 Landbúnaður</b>	<b>19.033</b>	<b>19.998</b>	<b>20.467</b>
12.10 Stjórnun landbúnaðarmála	16.610	18.008	18.449
12.20 Rannsóknir, þróun og nýsköpun í landbúnaðarmálum	1.125	757	768
12.60 Stjórnarsýsla matvælaráðuneytis	1.299	1.233	1.250

\* Fjárlög að viðbættum fjárukaulögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Matvælaframleiðsla á Íslandi er í fremstu röð. Framleiðsla er hagkvæm og byggir á sjálfbærri nýtingu auðlinda, stenst öll viðmið um sjálfbæra nýtingu og hefur vísindi vistkerfisnálgunar að leiðarljósi. Vinnsla afurða hefur hámarkað nýtingu aðfanga og lágmarkað myndun ónýtanlegs úrgangs. Forsenda framþróunar í framleiðslu matvæla er öflugt umhverfi nýsköpunar og rannsókna. Matvælaframleiðsla er kolefnishlutlaus og kolefnisjöfnun byggir á náttúrumiðuðum lausnum sem samræmast alþjóðlegum skuldbindingum. Matvæla- og fæðuöryggi stendur á traustum stöðum og öll framleiðsla miðar að heilbrigðu umhverfi, heilsu fólks og heilbrigði dýra. Framleiðsla styður við byggð og uppbyggingu þekkingar í samfélaginu. Akvarðanir um nýtingu auðlinda taka jafnframt mið af samfélagsgæðum, jöfnuði óháð efnahag, kyni, uppruna og búsetu, og hagur heildarinnar í efnahagslegu tilliti er leiðarljós.

Meginmarkmið málefnasviðsins eru að styrkja sjálfbærni nýtingar auðlinda og efla vernd og viðgang viðkvæmra og hnignaðra vistkerfa á grunni vistkerfisnálgunar. Draga á úr losun gróðurhúsalofttegunda vegna framleiðslu og auðlindanýtingar og efla hugmyndafræði hringrásar við framleiðslu. Tryggja skal matvælaöryggi í þágu heilsu fyrir alla og hámarka velferð dýra.

### 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. Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins lækki um 1.502 m.kr. frá fjárlögum 2022 til ársins 2027. Þar munar mest um niðurfellingu á 700 m.kr. tímabundnu framlagi sem kom inn í fjárlögum 2022 til eins árs til stuðnings bænda vegna hækkunar áburðaverðs. Aðrar helstu breytingar

skýrast m.a. af raunbreytingum á framlögum vegna búvörusamninga sem nema samtals um 380 m.kr. til lækkunar á tímabilinu. Er það í samræmi við ákvæði búvörusamninga þegar þeir voru undirritaðir árið 2016. Þá færast um 458 m.kr. af málefнасviðinu á árinu 2023 í tengslum við breytta skipan Stjórnarráðsins skv. forsetaúrskurði nr. 6/2022 um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands. Í því sambandi er vakin athygli á því að á árinu 2022 er búið að gera ráð fyrir færslu fjárheimildar aðalskrifstofunnar af málefнасviði 16 yfir á málefнасvið 12. Að lokum má nefna að gert er ráð fyrir almennum aðhaldskröfum á sviðið sem nema um 200 m.kr. á tímabilinu.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>12 Landbúnaður</b>	<b>19.275</b>	<b>19.118</b>	<b>19.000</b>	<b>18.988</b>	<b>18.965</b>
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	19.240	19.083	18.966	18.953	18.931
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	35	35	35	34	34

## HELSTU ÁHERSLUR 2023–2027

**HEILNÆM OG  
SJÁLFBÆR  
MATVÆLA-  
FRAM-  
LEIÐSLA**

Skapa skilyrði til fjölbreyttari landbúnaðarframleiðslu með sjálfbæra landnýtingu og nýsköpun að leiðarljósi.

Draga úr losun gróðurhúsalofttegunda vegna landbúnaðar og auka bindingu.

Efla fæðuöryggi og standa vörð um heilbrigði plantna, velferð dýra og öryggi matvæla.

## 12.1 STJÓRNUN LANDBÚNAÐARMÁLA

### Verkefni

Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru: stjórnun landbúnaðarmála og framkvæmd búvörusamninga, stjórnsýsla Matvælastofnunar, nýting auðlinda lands, vöktun og eftirlit stjórnvalda. 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 stendur frammi fyrir margvíslegum áskorunum á komandi árum. Ein helsta áskorunin felst í loftslagsbreytingum, áhrifum þeirra á matvælaframleiðslu og aðlögun að þeim. Stjórnvöld hafa sett sér markmið um kolefnishlutleysi fyrir árið 2040 og er lögð mikil áhersla á kolefnishlutlausu framtíð í velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar. Landbúnaður gegnir mikilvægu hlutverki í loftslagsverkefnum sem miða að því að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og auka bindingu kolefnis. Við fyrri endurskoðun búvörusamninga var lögð aukin áhersla á loftslagsmál og sett voru markmið um að landbúnaðurinn verði að fullu kolefnisjafnaður 2040. Í aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum eru aðgerðir sem snúa að landbúnaði og unnið er að framgangi þessara aðgerða ásamt aðgerðum sem snúa að landnotkun en 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. Samhliða því að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda er afar mikilvægt að huga að aðlögun landbúnaðar að loftslagsbreytingum. Efla þarf rannsóknir á áhrifum loftslagsbreytinga á íslenskan landbúnað einkum með tilliti til fæðu- og matvælaöryggis og grípa til aðgerða sem búa landbúnaðinn undir mögulegar breytingar í framtíðinni.

Ákveðin áskorun er fólgin í því að laga landbúnaðarkerfið að breytingum sem landbúnaðurinn stendur frammi fyrir, svo sem á sviði loftslags- og umhverfismála, nýsköpunar, matvælaöryggis, örari breytinga á neyslumynstri og auknum kröfum neytenda um upplýsingar um uppruna matvæla, framleiðsluhætti og umhverfisáhrif. Mikilvægt er að skapa landbúnaðinum þau skilyrði að hann geti þróast í takt við breytingar og að kerfið og regluverk þess hamli ekki nýsköpun og framþróun í atvinnugreininni án þess þó að slá af kröfum um matvælaöryggi, velferð dýra og sjálfbærri nýtingu auðlinda. Landbúnaðarkerfið grundvallast að miklu leyti í þeirri umgjörð sem stjórnvöld og bændur hafa í samvinnu sett sér í gegnum búvörusamninga þar sem nánar er kveðið á um stuðning og framkvæmd við framleiðslu búvara. Núgildandi samningar tóku gildi árið 2017 og gilda til tíu ára með tveimur endurskoðunum á tímabilinu. Fyrri endurskoðun samninganna lauk 2020 og er seinni endurskoðun árið 2023. Við síðari endurskoðun búvörusamninga verður samkvæmt stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar lögð áhersla á að tryggja fæðuöryggi á Íslandi með því að efla innlenda landbúnaðarframleiðslu. Horft verður til þess að styrkja og fjölga stöðum landbúnaðar á grunni sjálfbærrar nýtingar í þágu loftslagsmála, umhverfis- og náttúruverndar og fjölbreytni í ræktun.

Tryggja þarf heilnæmi matvæla og aukið matvælaöryggi, til að mynda með því að viðhalda góðri stöðu Íslands í baráttunni við sýklalyfjaónæmi. Ráðast þarf í heildstæða endurskoðun á fyrirkomulagi matvæla- og heilbrigðiseftirlits á Íslandi. Markmið þeirrar vinnu er að stuðla að samræmdu, einfölduðu og skilvirku eftirliti í þágu atvinnulífs og almennings. Til þess að Ísland geti orðið leiðandi í framleiðslu á heilnæmum afurðum þarf að tryggja vernd og sjálfbærni búfjárstofna. Það tengist jafnframt lýðheilsu þar sem heilsa manna verður ekki aðskilin frá heilbrigði dýra og heilnæmu umhverfi. Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin og Alþjóðadýraheilbrigðisstofnunin hafa hvatt þjóðir til að nálgast umfjöllun og aðgerðir í þessum efnum út frá hugtakinu „Ein heilsa“ en síðustu ár hafa verið stigin þó nokkuð mörg skref til að efla vitund og rannsóknir á sýklalyfjaónæmi bæði í mönnum og dýrum. Sem matvælaþjóð ber okkur skylda til þess að tryggja að framleiðsluhættir séu á þann veg að velferð dýra sé höfð að leiðarljósi. Það er ekki bara samfélagsskylda okkar heldur er það vel þekkt að heilsa og velferð dýra eru þættir sem hafa áhrif á gæði og öryggi matvæla og þar með hagsmuni neytenda. Þar til viðbótar eru kröfur neytenda sífellt að aukast hvað varðar heilnæmi matvæla og þar með talið velferð dýra.

Hvað kynja- og jafnréttissjónarmið varðar gefa opinber gögn ákveðna mynd af stöðu kynjanna í atvinnugreininni en endurspeglar ekki alltaf raunverulega stöðu. Til að geta lagt raunhæft mat á kynja- og jafnréttisáhrif verkefna, aðgerða og stefnumótandi ákvarðana á málefnasviðinu þurfa nauðsynleg gögn að liggja fyrir og þess vegna er mikilvægt að afla upplýsinga sem gefa rétta mynd af núverandi stöðu kynja- og jafnréttis í atvinnugreininni. Við öflun slíkra gagna þarf að horfa á atvinnugreinina út frá víðara sjónarhorni og horfa einnig til stöðu kynja- og jafnréttis á meðal nýsköpunarfyrirtækja og frumkvöðla í landbúnaði, smáframleiðenda og annarra aðila í matvælaframleiðslu á sviði landbúnaðar.

Með skýra sýn á matvælaframleiðslu á Íslandi sem eina heild, hvort heldur á sviði landbúnaðar, sjávarútvegs eða fiskeldis, gefst tækifæri til að fjalla um áskoranir og tækifæri til framtíðar í víðu samhengi. Þá er lögð áhersla á að matvælaframleiðsla styðji í enn meira

mæli en áður við loftslagsmarkmið ríkisstjórnarinnar og mikilvægi sjálfbærrar nýtingar á auðlindum lands og hafs.

### Markmið og mælikvarðar

Þrjú markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflokkinn. Við markmiðasetningu í málaflokknum er tekið tillit til áskorana framtíðarinnar og tækifæra til umbóta. Framtíðarsýn málaflokksins er heilnæg og sjálfbær matvælaframleiðsla og er markmiðunum, sem hér eru sett fram, ætlað að endurspeglar þrjár víddir sjálfbærrar þróunar, þ.e. efnahagsleg, umhverfisleg og samfélagsleg sjálfbærni.

1. Skapa skilyrði til fjölbreyttari landbúnaðarframleiðslu með sjálfbæra landnýtingu og nýsköpun að leiðarljósi.
2. Draga úr losun gróðurhúsalofttegunda vegna landbúnaðar og auka bindingu.
3. Efla fæðuöryggi og standa vörð um heilbrigði plantna, velferð dýra og öryggi matvæla.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Skapa skilyrði til fjölbreyttari landbúnaðarframleiðslu með sjálfbæra landnýtingu og nýsköpun að leiðarljósi.	2.4, 8.4	Hlutfall stuðnings í búvörusamningum sem ekki er bundinn ákveðnum búgreinum.	17,3%	17,3% <sup>1</sup>	17,3% <sup>2</sup>
	2.4	Framleiðsla á innlendu grænmeti, tonn (vöxtur frá 2021).	13.968 <sup>3</sup>	17.460 (25%)	19.500 (40%)
Draga úr losun gróðurhúsalofttegunda vegna landbúnaðar og auka bindingu.	8.4, 13.2	Losun gróðurhúsalofttegunda í landbúnaði, þúsund tonn CO <sub>2</sub> -ígilda.	618 <sup>4</sup>	603	587 <sup>5</sup>
	8.4, 13.2	Fjöldi þátttakenda (bú) í verkefninu Loftslagsvænn landbúnaður.	41	80	120
Efla fæðuöryggi og standa vörð um heilbrigði plantna, velferð dýra og öryggi matvæla.	2,2.4	Notkun sýklalyfja í búfé. <sup>6</sup>	0,6	0,55	0,5
	14,15	Hlutfall skoðunaratriða „í lagi“ í öllu eftirliti með frumframleiðslu matvæla. <sup>7</sup>	77%	78%	80%
	14, 15	Hlutfall skoðunaratriða er varða dýravelferð “í lagi”.	86%	87%	88%

<sup>1</sup> Hlutfall stuðningsins er háð búvörusamningum. Seinni endurskoðun núgildandi búvörusamninga fer fram árið 2023 og breytingar taka gildi 2024. Hlutfallið er því óbreytt árið 2023.

<sup>2</sup> Núgildandi búvörusamningar gilda til ársins 2026 og er viðmið 2027 háð nýjum búvörusamningum.

<sup>3</sup> Miðað við innlenda framleiðslu á helstu grænmetistegundum skv. Hagstofu Íslands.

<sup>4</sup> Samkvæmt tölum Umhverfisstofnunar fyrir árið 2020.

<sup>5</sup> Samkvæmt spá Umhverfisstofnunar.

<sup>6</sup> Notkun sýklalyfja í dýrum, mælt í tonnum (ESVAC), lokaskýrsla starfshóps um aðgerðaráætlanir o.fl. vegna sýklalyfjaónæmra baktería í dýrum, sláturafurðum og matvælum.

<sup>7</sup> Heildarniðurstöður eftirlits Matvælastofnunar eftir starfsgreinum bænda og frumframleiðenda.

Markmið og mælikvarðar hafa tekið breytingum. Meginmarkmið og framtíðarsýn eru óbreytt, markmið eitt og tvö eru efnislega þau sömu en markmiði þrjú hefur verið breytt með aukinni áherslu á matvæla- og fæðuöryggi, heilbrigði plantna og velferð dýra. Í fjármálaáætlun 2021–2025 var markmið þrjú *einfaldari stjórnsýsla og aukin stafræn samskipti*. Breytingarnar taka mið af áherslum nýs ráðuneytis matvæla og endurspeglar markmiðin skýrari heildarsýn á matvælaframleiðslu, með auknum þunga á loftslagsmál og sjálfbæra nýtingu auðlinda. Mælikvarðar hafa verið endurskoðaðir með það fyrir augum að markmiðin séu tölulega mælanleg.

Annar mælikvarðinn, sem settur er fram fyrir markmið eitt, er framleiðsla á innlendu grænmeti, mælt í tonnum. Við fyrri endurskoðun samnings um starfskilyrði framleiðenda garðyrkjuafurða voru sett markmið um 25% aukningu á framleiðslu á innlendu grænmeti, m.a. í því skyni að auka markaðshlutdeild innlendarar framleiðslu. Markaðshlutdeild innlendarar framleiðslu var rúm 60% árið 2020. Verkefnið Loftlagsvænn landbúnaður hefur það markmið að veita heildstæða ráðgjöf og fræðslu fyrir bændur um hvernig þeir geti dregið úr losun gróðurhúsalofttegunda og aukið kolefnisbindingu á búum sínum og jörðum. Verkefnið er aðgerð í aðgerðaráætlun stjórnvalda í loftlagsmálum. Verkefnið er nýtt og er horft til þess að efla það á komandi árum og gera það aðgengilegt fleiri búgreinum. Mælikvarðinn sem stuðst er við er fjöldi búa sem taka þátt í verkefninu en sami mælikvarði er notaður í áðurnefndri aðgerðaráætlun. Horft er til þess að þróa mælikvarða sem mælir fæðuöryggi á Íslandi en slíkur mælikvarði er ekki fyrir hendi eins og staðan er í dag. Að öllu óbreyttu verður hægt að nota þann mælikvarða á komandi árum til að mæla árangur af markmiði þrjú.

Tilgangur breytinganna á markmiðum og mælikvörðum er að festa þau enn frekar í sessi og halda markmiðum og mælikvörðum óbreyttum næstu ár til að tryggja sem best eftirfylgni þeirra.

## 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.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Í greinargerð fyrir málaflokk 12.1 er fjallað um áskoranir og tækifæri í matvælaframleiðslu. Rannsóknir, þróun, miðlun þekkingar og nýsköpun er grundvöllur þess að landbúnaðurinn geti mætt þessum áskorunum og nýtt tækifæri til framtíðar. Stofnun matvælasjóðs og sýklalyfja- og súnusjóðs ásamt sérstökum samningum við Landbúnaðarháskóla Íslands og Matís er liður í því að efla rannsóknir og nýsköpun. Þar af leiðandi er matvælaframleiðsla á Íslandi betur í stakk búin að mæta þeim áskorunum sem henni fylgja og ná fram markmiðum á málefnasviði landbúnaðar sem sett eru fram í málaflokki 12.1.

Matvælasjóður hefur verið starfræktur frá árinu 2020 og er hlutverk hans að styrkja þróun og nýsköpun við framleiðslu og vinnslu matvæla og hliðarafurða úr landbúnaðar- og sjávarafurðum. Í stefnu sjóðsins er lögð áhersla á nýsköpun, sjálfbærni, verðmætasköpun og samkeppnishæfni íslenskra matvæla um land allt. Stofnun sjóðsins var liður í aðgerðaáætlun um matvælaöryggi og vernd búfjárstofna og var ein þeirra aðgerða sem ætlað var að efla matvælaöryggi og bæta samkeppnisstöðu innlendarar matvælaframleiðslu. Tvisvar hefur verið úthlutað úr sjóðnum og augljóst er á fjölda og gæðum umsókna að mikil gróska er í

matvælatengdri nýsköpun. Árið 2020 bárust 263 umsóknir og veittir voru styrkir upp 480 m.kr. til 62 verkefna. Árið 2021 bárust 272 umsóknir og hlutu 64 verkefni styrki upp á alls 566,6 m.kr. Sjóðurinn og ferlið í kringum hann hefur tekið miklum breytingum frá því að fyrst var úthlutað og m.a. er nú unnið að því að forrita umsóknarkerfi sem heldur utan um úthlutunarferlið frá upphafi til enda, allt frá því að auglýst er eftir umsóknum og þar til gengið er frá samningum við styrkþega og styrkir eru greiddir út.

Sem liður í því að auka þekkingu og efla vitund og á sýklalyfjaónæmi og þar með að styðja við markmið um „Eina heilsu“ var komið á fót sýklalyfja- og súnusjóði. Sjóðurinn nýtur framlaga frá matvælaráðuneytinu og heilbrigðisráðuneytinu og fjármagnar verkefni undir formerkjum „Einnar heilsu“ í baráttunni gegn sýklalyfjaónæmi. Tilgangur sjóðsins er að styrkja grunnrannsóknir í sýklalyfjaónæmi og fjármagna tilteknar skimningar fyrir ónæmum sýklum. Jafnframt er það tilgangur sjóðsins að fjármagna umframkostnað vegna rannsókna í almannabágu í því skyni að rekja uppruna sýkla sem dreifast á milli manna og dýra, þ.e. súnur, í þeim tilvikum þegar upp koma hrinur, hópsýkingar eða faraldrar en stórar sýkingar hjá mönnum og dýrum er tilkomnar vegna þeirra 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 sem er m.a. mælikvarði fyrir markmið þrjú í málaflokki 12.1.

## 12.6 STJÓRNSÝSLA MATVÆLARÁÐUNEYTIS

### Verkefni

Stjórnsýsla matvælaráðuneytis er á höndum aðalskrifstofu matvælaráðuneytisins. Meginverkefni matvælaráðuneytisins er að stuðla að skilvirkri stjórnsýslu og eftirliti með þeirri starfsemi sem fellur undir ráðuneytið, sbr. starfsemi innan málefna sviða 7, 12 og 13. Til að styrkja stjórnunar- og eftirlitshlutverk ráðuneytisins hefur stefnumótun og áætlanagerð fyrir málefna svið ráðuneytisins verið eflað, m.a. á grunni samræmds verklags og samvinnu ráðuneytisins og undirstofnana þess. Áherslur í starfi ráðuneytisins snúa m.a. að því að bæta enn frekar eftirfylgni með gæðum og afrakstri verkefna og aðgerða innan ráðuneytisins og meðal stofnana þess. Jafnframt hefur verið lögð áhersla á að samræma vinnubrögð, úthlutunarreglur, fjármál og ferla sjóða sem ráðuneytið hefur umsýslu með. Fjallað er um markmið og aðgerðir í landbúnaði, sjávarútvegi og fiskeldi í umfjöllun um hlutaðeigandi málefna svið. Þar er áhersla lögð á að matvælaframleiðslan sé heilnæm og að stuðlað sé að sjálfbærri þróun framleiðslunnar, hvort sem litið er til efnahagslegrar, umhverfislegrar eða samfélagslegrar sjálfbærni.

## 13 Sjávarútvegur og fiskeldi

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð matvælaráðherra. Það skiptist í tvo málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2022
	2020	2021	
<b>13 Sjávarútvegur og fiskeldi</b>	<b>6.056</b>	<b>9.433</b>	<b>8.847</b>
13.10 Stjórnun sjávarútvegs og fiskeldis	1.497	1.553	1.672
13.20 Rannsóknir, þróun og nýsköpun í sjávarútvegi	4.559	7.880	7.175

\* Fjárlög að viðbættum fjárukalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### FRAMTÍDARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Matvælaframleiðsla á Íslandi er í fremstu röð. Framleiðsla byggir á sjálfbærri auðlindanýtingu og hefur vísindi vistkerfisnálgunar að leiðarljósi. Fullnýting afurða er hámerknuð. Forsenda framþróunar við framleiðslu matvæla er öflugt umhverfi nýsköpunar og rannsókna. Matvælaframleiðsla er kolefnishlutlaus og kolefnisjöfnun byggir á náttúrumiðuðum lausnum sem samræmast alþjóðlegum skuldbindingum. Matvæla- og fæðuöryggi stendur á traustum stöðum og öll framleiðsla miðar að heilbrigðu umhverfi, heilsu fólks og heilbrigði dýra. Framleiðsla styður við samkeppni á alþjóðavettvangi, byggð og uppbyggingu þekkingar í samfélaginu. Ákvarðanir um nýtingu auðlinda taka jafnframt mið af samfélagsgæðum, jöfnuði óháð efnahag, kyni, uppruna og búsetu og hagur heildarinnar í efnahagslegu tilliti er leiðarljós.

Meginmarkmið málefnasviðsins eru að styrkja sjálfbærni auðlindanýtingar og efla vernd og viðgang viðkvæmra vistkerfa á grunni vistkerfisnálgunar. Draga úr losun gróðurhúsalofttegunda vegna framleiðslu og auðlindanýtingar. Efla hugmyndafræði hringrásar við veiðar, framleiðslu og hámarksnýtingu afurða. Tryggja matvælaöryggi í þágu heilsu fyrir alla og hámarka velferð dýra í allri framleiðslu.

### FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins lækki um 2.494 m.kr. frá fjárlögum 2022 til ársins 2027. Á árinu 2023 nemur lækkunin 2.023 m.kr. sem rekja má að stærstum hluta til lækkunar fjárheimilda vegna smíði nýs hafrannsókar skips eða 2.000 m.kr. Á árinu 2024 lækkar fjárheimildin um 250 m.kr. en þar af nemur lækkun vegna hvalatalningar 200 m.kr. en um var að ræða tímabundna fjárheimild. Lækkun fjárheimilda á tímabilinu 2025 til 2027 er einkum vegna aðhalds á málefnasviðinu.

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 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>13 Sjávarútvegur og fiskeldi</b>	<b>6.824</b>	<b>6.573</b>	<b>6.489</b>	<b>6.403</b>	<b>6.353</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	6.205	5.960	5.883	5.803	5.760
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	619	613	607	600	594

## HELSTU ÁHERSLUR 2023–2027

### HEILNÆM OG SJÁLFBÆR MATVÆLA- FRAM- LEIÐSLA

Skapa sjávarútvegi og fiskeldi skilyrði til aukinnar verðmætasköpunar með sjálfbæra nýtingu og vistkerfisnálgun að leiðarljósi.

Draga úr losun gróðurhúsalofttegunda við fiskveiðar og fiskeldi, auka nýtingu afurða og lágmarka úrgang.

## 13.1 STJÓRNUN SJÁVARÚTVEGS OG FISKELDIS

### Verkefni

Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru: stjórnun sjávarútvegs og fiskeldis, þ.m.t. stjórnsýsla Fiskistofu og Verðlagsstofu skiptaverðs, nýting auðlinda hafsins, stýring, vöktun og eftirlit stjórnvalda. Undir málaflokkinn falla einnig styrktarsjóðir vegna fiskeldis, þ.m.t. Fiskræktarsjóður, Umhverfissjóður sjókvíaeldis og Fiskeldissjóður. Helstu stjórnvaldi stjórnvalda varðandi atvinnugreinarnar tvær eru í gegnum gildandi löggjöf á sviði atvinnugreinanna. Undir málaflokkinn falla m.a. lög um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, lög um umgengni um nytjastofna sjávar, nr. 57/1996, og lög um fiskeldi, nr. 71/2008.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Sjávarútvegur og fiskeldi standa frammi fyrir fjölmörgum áskorunum á næstu árum. Ein stærsta áskorun sem samfélög og þjóðir standa frammi fyrir eru loftslagsbreytingar af mannavöldum sem áhrif hefur á lífríki hafsins. Sjávarútvegur og fiskeldi eru atvinnugreinar sem nýta auðlindir hafsins við Ísland. Sjávarútvegur nýtir lifandi auðlindir hafsins á meðan fiskeldi nýtir staðbundin hafsvæði til eldis á laxfiskum. Atvinnugreinarnar eiga allt undir að nýting þeirra sé byggð á vísindalegri varfærnislegri nálgun með sjálfbæra nýtingu að leiðarljósi. Sjávarútvegur og fiskeldi búa við mikla alþjóðlega samkeppni og því þarf að búa starfsemi þeirra samkeppnishæft umhverfi til að standa undir því hlutverki sem þær hafa í íslensku samfélagi. Íslensk stjórnvöld eru virk í alþjóðasamstarfi þar sem reglur um nýtingu auðlinda hafsins eru mótaðar hjá alþjóðastofnunum sem og að tryggja að rekstrarskilyrði greinanna standist ýtrustu kröfur um sjálfbæra nýtingu og vernd lifandi auðlinda hafsins svo tryggja megi að íslenskur sjávarútvegur og fiskeldi séu í fremstu röð. Sjávarútvegur og fiskeldi standa á ákveðnum tímamótum en í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er kveðið á um metnaðarfulla nálgun varðandi atvinnugreinarnar.



Til að kortleggja áskoranir og tækifæri í sjávarútvegi verður skipuð nefnd sem hefur yfirsýn yfir starf fjögurra starfshópa sem munu fást við fjögur þemu, samfélag, aðgengi, umgengni og tækifæri. Með þessu næst á markvissari hátt utan um verkefnið og skilvirkni við vinnuna eykst. Fyrirhugaðar lokaafurðir vinnunnar eru m.a. frumvarp til nýrra laga um stjórn fiskveiða eða heildarlaga um auðlindir hafsins á árinu 2024, verkefni á sviði orkuskipta, nýsköpunar, hafrannsóknna og gagnsæi eignatengsla í sjávarútvegi.

Í fiskeldi hefur orðið mikill vöxtur síðustu ár. Eins og gjarnan vill verða við hraða uppbyggingu í flókinni atvinnugrein hafa fylgt nokkrir vaxtarverkir og hafa stjórnvöld átt fullt í fangi með að fylgja þróuninni. Er þá sama hvort litið er til setningar laga, stjórnvaldsfyrirmæla, uppbyggingar í stjórnsýslu og eftirlits eða skiptingar tekna af greininni. Í stjórnarsáttmálanum er lagt upp með að farið verði í heildstæða stefnu um uppbyggingu, umgjörð og gjaldtöku í fiskeldi.

Stjórnvöld hafa sett sér metnaðarfull markmið um kolefnishlutleysi fyrir árið 2040 og er lögð mikil áhersla á kolefnishlutlausu framtíð í velsæðaráherslum ríkisstjórnarinnar. Atvinnugreinar eins og sjávarútvegur og fiskeldi eru mikilvægur hluti af því að ná markmiðum stjórnvalda. Loftslagsbreytingar með breytingum hafstrauma og súrnunar hafsins hafa margvísleg og ófyrirséð áhrif á vistkerfi hafsins. Í stjórnarsáttmála er kveðið á um orkuskipti í sjávarútvegi og verður áframhaldandi vinna í þeim efnum byggð á tillögum úr nýlega útgefni skýrslu um græn skref í sjávarútvegi. Vistkerfisnálgun og verndun viðkvæmra vistkerfa til framtíðar verður fléttuð málaflokkunum og m.a. er stefnt að verndun viðkvæmra botnvistkerfa í efnahagslögsögu Íslands. Vöxtur í fiskeldi hefur verið gríðarlegur undanfarin ár og hafa mörg jákvæð skref verið stigin til að tryggja sjálfbæran vöxt. Aftur á móti er það svo að efla þarf vöktun og skoða vöktunaraðgerðir til að tryggja að vöxtur fiskeldis verði áfram í sátt við umhverfi og þar með vistkerfi sjávar. Sjálfbær vöxtur fiskeldis krefst þess að metið sé hversu mikið eldi einstök hafsvæði bera og vakta þarf lífrænt álag hafsvæða og vistkerfisáhrifa eldis.

Sjálfbær og ábyrg nýting lifandi auðlinda hafsins byggist fyrst og fremst á góðri vísindabekkingu. Slík þekking er 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 að tryggja góðar grunnrannsóknir á vistkerfi hafsins, umhverfisáhrifum og samspili og áhrifum veiða og eldis á vistkerfið.

Stutt verður við öflugt styrkjakerfi, samstarf við háskólasamfélagið og stuðningsumhverfi rannsókna og þróunar til að stuðla að framþróun, fullvinnslu og nýsköpun í sjávarútvegi og fiskeldi. Áskoranir á næstu árum tengjast breytingum í umhverfi, loftslagsbreytingum, vistkerfi sjávar og útbreiðslu fiskstofna. Til að nýta auðlindir hafsins á skynsamlegan og sjálfbæran hátt þarf öflugar hafrannsóknir og er nýsmíði hafrannsóknaskips mikilvægur liður í að treysta þær. Gert er ráð fyrir að smíði nýs hafrannsóknaskips hefjist haustið 2022 og verði lokið fyrir árslok 2024 og verði skipið eins umhverfisvænt og kostur er. Umhverfissjóður sjókvíaleldis hefur stutt vel við rannsóknir á sviði sjókvíaleldis og má þar helst nefna burðarþolsmat fjarða og uppsetningu árvaka sem eru lykilþættir í aukinni þekkingu og forsenda þess að hér sé hægt að vera með sjálfbært sjókvíaleldi. Áfram þarf að vanda til verka við uppbyggingu fiskeldis af hálfu stjórnvalda og skapa greininni þannig lagaumhverfi að uppbygging stuðli að því að hún sé sjálfbær og í sátt við umhverfið og að ákvarðanir verði byggðar á vísindalegri ráðgjöf og rannsóknum. Með miklum vexti fiskeldis hafa samfélögin notið góðs af því með fjölgun íbúa og auknum atvinnutækifærum en þó er það svo að samfélögin hafa upplifað ákveðna vaxtarverki. Með hröðum vexti greinarinnar eykst þörf fyrir þjónustu og þar með sterkari innviði. Fiskeldissjóður hefur það hlutverk að veita styrki til



sveitarfélaga þar sem sjókvíaeldi er stundað til að styrkja innviðaupbyggingu á þeim svæðum. Þessir styrkir renna til sveitarfélaga á Austfjörðum og Vestfjörðum en á þessum atvinnusvæðum hefur orðið mikill uppgangur með tilkomu eldis og þar af leiðandi hefur skapast frekari þörf á uppbyggingu á þjónustu og innviðum. Reiknað er með að fjármagn til sjóðsins muni aukast verulega á næstu árum vegna aukinnar framleiðslu. Auk þess hafa stjórnvöld markvisst stutt við fjölgun starfa á landsbyggðinni, t.d. með samningum við undirstofnanir.

Hvað kynja- og jafnréttissjónarmið varðar hefur sjávarútvegurinn ávallt verið mjög karllæg atvinnugrein, einkum þegar kemur að sjómennsku og er fjarvera frá heimili þar helsti skýringarþáttur. Mikill fjöldi kvenna starfar þó við fiskvinnslu. Sjá nánar á vef Stjórnarráðsins stöðuskýrslu um kortlagningu kynjasjónarmiða. Fiskeldið er ung grein en þó eru nokkrar vísbendingar um að karlar séu í meiri hluta í greininni. Til að geta lagt raunhæft mat á kynja- og jafnréttisáhrif verkefna, aðgerða og stefnumótandi ákvarðana á málefnasviðinu þurfa nauðsynleg gögn að liggja fyrir og þess vegna er mikilvægt að afla upplýsinga sem gefa rétta mynd af núverandi stöðu kynja og jafnréttis í atvinnugreininni. Við öflun slíkra gagna þarf að horfa á atvinnugreinina út frá víðara sjónarhorni og horfa einnig til stöðu kynja og jafnréttis á meðal nýsköpunarfyrirtækja og frumkvöðla í sjávarútvegi og fiskeldi, smáframleiðenda og annarra aðila í matvælaframleiðslu.

Með skýra sýn á matvælaframleiðslu á Íslandi sem heild, hvort heldur á sviði landbúnaðar, sjávarútvegs eða fiskeldis, gefst tækifæri til að fjalla um áskoranir og tækifæri til framtíðar í víðu samhengi. Þá er lögð áhersla á að matvælaframleiðsla styðji í enn meira mæli en áður við loftslagsmarkmið ríkisstjórnarinnar og mikilvægi sjálfbærrar nýtingar á auðlindum lands og hafs.

### **Markmið og mælikvarðar**

Tvö markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflokkinn. Við markmiðasetningu í málaflokknum er tekið tillit til áskorana framtíðarinnar og tækifæra til umbóta. Framtíðarsýn málaflokksins er heilnæm og sjálfbær matvælaframleiðsla og er markmiðunum sem hér eru sett fram ætlað að endurspeglar þrjár víddir sjálfbærrar þróunar, þ.e. efnahagsleg, umhverfisleg og samfélagsleg sjálfbærni.

1. Skapa sjávarútvegi og fiskeldi skilyrði til aukinnar verðmætasköpunar með sjálfbæra nýtingu og vistkerfisnálgun að leiðarljósi.
2. Draga úr losun gróðurhúsalofttegunda við fiskveiðar og fiskeldi, auka nýtingu afurða og lágmarka úrgang.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2027
Skapa sjávarútvegi og fiskeldi skilyrði til aukinnar verðmætasköpunar með sjálfbæra nýtingu og vistkerfisnálgun að leiðarljósi.	2,8,14	Staðinn verður vörður um samkeppnis-hæfni sjávarútvegs og fiskeldis.	Starfs-hópar skipaðir vegna stefnu-mótunar.	Stefnu-mótun tilbúin og ný heildar-lög um auðlindir hafsins.	Búið að skilgreina ný markmið og mælikvarða.
		Verndarsvæði á hafi skilgreind í EEZ. <sup>1</sup>	0%	10%	30%
	2,8,14	Hlutfall hafsvæðis innan landhelgi þar sem hafsbottinn hefur verið kortlagður með fjölgeislamælingum.	40%	50%	65%
	2,8,14	Fjöldi burðarþolsmetinna svæða.	10	11	13
Draga úr losun gróðurhúsaloft-tegunda við fiskveiðar og fiskeldi, auka nýtingu afurða og lágmarka úrgang.	2,8,13, 14	Kolefnishlut-leysi við fiskveiðar.	30% minnk-un frá 2005	7,5% til viðbótar	10% til viðbótar
	2,8,13, 14	Fjármagn í umhverfissjóð í sjókvíaeldi.	200	220	300

Markmið og mælikvarðar frá síðustu fjármálaáætlun hafa tekið breytingum. Breytingarnar taka mið af áherslum nýs ráðuneytis matvæla og endurspeglar markmiðin skýrari heildarsýn á matvælaframleiðslu, með auknum þunga á loftslagsmál og sjálfbæra nýtingu auðlinda.

**13.2 RANNSÓKNIR, ÞRÓUN OG NÝSKÖPUN Í SJÁVARÚTVEGI****Verkefni**

Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru: rannsóknir, þróun og nýsköpun í sjávarútvegi og fiskeldi og aðgerðir stjórnvalda til að stuðla að sjálfbærri nýtingu lifandi og staðbundinna náttúruauðlinda, þróun nýrra afurða og aukin verðmætasköpun í matvælaframleiðslu. Undir málaflokkinn fellur stjórnsýsla Hafrannsóknastofnunar.

**Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta**

Í greinargerð fyrir málaflokk 13.1 er fjallað um áskoranir og tækifæri í matvælaframleiðslu. Rannsóknir, þróun, miðlun þekkingar og nýsköpun er grundvöllur þess að sjávarútvegur og fiskeldi geti mætt þessum áskorunum og nýtt tækifæri til framtíðar. Stærsti hluti af fjármagni til málaflokksins er vegna rannsókna sem Hafrannsóknastofnun framkvæmir. En rannsóknir stofnunarinnar eru grundvöllur þess að hér sé hægt að stunda

<sup>1</sup> Exclusive economic zone (efnahagslögsaga).

sjálfbæra nýtingu nytjastofna við Ísland, nýta hafsvæði við landið og gæta að líffræðilegum fjölbreytileika. Mikilvægur þáttur stjórnvalda í framþróun hafrannsóknna er nýsmíði hafrannsóknaskips sem fjallað var um hér að ofan. Stjórnvöld hafa helst verið að styðja við nýsköpun og þróun í atvinnugreinunum í gegnum sjóði eða samninga við stofnanir. Hér má nefna MATÍS sem og Matvælasjóð sem er með það að markmiði að styðja við nýsköpun og þróun í matvælaíðnaði, þ.m.t. sjávarútveg og fiskeldi. Frekari skýringar eru gerðar á MATÍS og sjóðnum í kafla 12.2. Umhverfissjóður sjókvíaeldis er með það að meginmarkmiði að veita styrki til verkefna sem lágmarka umhverfisáhrif af völdum sjókvíaeldis. Hjá Fisktækniskóla Íslands er samningur um framlag til undirbúnings náms í fisktækni í framhaldsskólum og símenntunarstöðum. Markmið samningsins er að stuðla að þróun náms í fisktækni við framhaldsfræðsludeildir. Samningur við Sjávarútvegsmiðstöð Háskólans á Akureyri þar sem markmið samningsins er að styrkja hlutverk Háskólans á Akureyri á sviði rannsókna sjávarútvegs og fiskeldis. Það sem rakið hefur verið hér að framan lýsir stuðningi stjórnvalda við bæði markmið 1 og 2 í málaflokki 13.1 hér að ofan.

## 14 Ferðapjónusta

### UMFANG

Starfsemi á málefнасviði ferðapjónustu er á ábyrgð menningar- og viðskiptaráðherra. Undir málefнасviðinu er einn málaflokkur sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2020	Heimildir* 2021	Fjárlög 2022
<b>14 Ferðapjónusta</b>	<b>4.410</b>	<b>3.324</b>	<b>2.279</b>
14.10 Ferðapjónusta	4.410	3.324	2.279

\* Fjárlög að viðbættum fjárukalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Leiðarljós og framtíðarsýn íslenskrar ferðapjónustu til 2030 er að vera leiðandi í sjálfbærri þróun á grunnni efnahagslegs og samfélagslegs jafnvægis. Í því felst að ferðapjónustan sé arðsöm og samkeppnishæf í sátt við náttúru, íslenska menningu og tungu. Að sama skapi stuðlar hún að bættum lífskjörum og hagsæld og er þekkt fyrir sjálfbæra þróun, gæði og einstaka upplifun.

Grunnhlutverk stjórnvalda er að skapa ferðapjónustu sem atvinnugrein forsendur til að þróast á sjálfbæran hátt. Til að framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins nái fram að ganga verður lögð áhersla á innleiðingu aðgerðabundinnar stefnumótunar sem miðar að sjálfbærri þróun greinarinnar. Stefnumörkun stjórnvalda byggist á niðurstöðum Jafnvægisáss ferðamála ásamt öðrum gögnum um þróun og áhrif ferðapjónustu.

Meginmarkmið málefnasviðsins er í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun sem fela m.a. í sér að ferðapjónusta verði sjálfbær atvinnugrein og stuðli að auknum efnahagslegum tækifærum, aukinni velmegun og byggi á ábyrgri nýtingu auðlinda.

### FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins lækki um 310 m.kr. frá fjárlögum 2022 til ársins 2027. Lækkunin skýrist af því að tímabundin framlög falla niður 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 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>14 Ferðapjónusta</b>	<b>2.256</b>	<b>2.033</b>	<b>2.012</b>	<b>1.990</b>	<b>1.969</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	1.657	1.440	1.425	1.410	1.395
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	599	593	587	580	574

**HELSTU ÁHERSLUR 2023–2027****LEIÐANDI Í  
SJÁLFBÆRRI  
ÞRÓUN****Aðgerðaáætlun á  
grunni**

Framtíðarsýnar og  
leiðarljóss  
íslenskrar  
ferðaþjónustu til  
2030.

**Áframhaldandi  
þróun og innleiðing**

Jafnvægisáss  
ferðamála.

**Þróun í sátt við  
náttúru, menningu  
og íslenska tungu.**

**14.1 FERÐAÞJÓNUSTA****Verkefni**

Málaflokkurinn tekur til eftirtalinna þátta: stjórnunar ferðamála, þ.m.t. stjórnsýslu Ferðamálastofu sem er sú stofnun sem heyrir undir málefnasviðið, vöktunar og eftirlits stjórnvalda með þróun starfsemi ferðaþjónustu, rannsókna og gagnaöflunar í ferðamálum. Hann tekur einnig til innviðauppyggingar, m.a. í gegnum Framkvæmdasjóð ferðamannastaða. Þá tekur málaflokkurinn til 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 áfangastaðastofur landshlutanna. 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**

Eftir gríðarlegan vöxt íslenskrar ferðaþjónustu frá því eftir efnahagshrunið 2008 sem náði hámarki árið 2018 þegar hingað komu 2,3 milljónir ferðamanna hefur íslensk ferðaþjónusta átt undir högg að sækja sl. tvö ár. Það má fyrst og fremst rekja til heimsfaraldurs kórónaveiru sem skall á árið 2020 og hafði afdrifaríkar afleiðingar fyrir ferðaþjónustu um heim allan, en það ár komu 473.000 erlendir ferðamenn til landsins um Keflavíkurlflugvöll sem nemur um 76% samdrætti frá árinu áður. Skýrist fækkunin að öllu leyti af heimsfaraldri kórónuveiru. Ferðaþjónustan hefur hægt og bitandi byrjað að ná vopnum sínum á nýjan leik m.a. vegna stuðningsaðgerða stjórnvalda og ferðalaga Íslendinga heima fyrir. Ferðamönnum fjölgaði um 45% árið 2021 og voru þeir 686.000 sem er þó töluvert frá þeim tæpu tveimur milljónum ferðamanna sem heimsóttu Ísland árið 2019. Íslendingar hafa hins vegar ferðast meira um eigið land undanfárin tvö ár en í venjulegu árferði sem vegur að einhverju leyti á móti fækkun erlendra ferðamanna. Horfur eru á að árið 2024 verði fjöldi erlendra ferðamanna hér á landi orðinn svipaður og hann var fyrir heimsfaraldur. Fyrir COVID-19 faraldurinn var ferðaþjónustan orðin stærsta gjaldeyrisþakandi atvinnugrein landsins. Vöxtur ferðaþjónustunnar og aukið vægi hennar í efnahagslegu tilliti hefur einnig gert það að verkum að hagkerfið er nú mun næmara en áður fyrir hvers kyns breytingum eða áföllum, ytri jafnt sem innri, á starfsumhverfi ferðaþjónustu. Mikil söfnun skammtímaskulda og ósjálfbær skuldsetning margra ferðaþjónustufyrirtækja er nú ein stærsta áskoran ferðaþjónustunnar. Skortur á starfsfólki og húsnæði mun einnig reynast greininni mikil áskoran eftir því sem eftirspurn eftir ferðalögum til Íslands eykst.

Áætlað er að tæplega 12.600 einstaklingar hafi starfað við ferðaþjónustu hér á landi á árinu 2020 og hafi fækkað um nærri helming samanborið við fyrra ár. Fjöldi launagreiðanda í

einkennandi greinum ferðaþjónustu var 1.807 árið 2020 en var 2.080 árið 2019. Heildarneysla í ferðaþjónustu á Íslandi var um 220 milljarðar árið 2020 samanborið við 527 milljarða árið 2019. Hlutfall ferðaþjónustu af vergri landsframleiðslu var 3,9% árið 2020 samanborið við 8% árið 2019.

Undanfarin ár hafa stjórnvöld lagt áherslu á öflun áreiðanlegra gagna og **innviðauppyggingu** ásamt aðgerðum sem miða að því að dreifa ferðamönnum víðar um landið og yfir allt árið, auka **öryggi** og stuðla að **ábyrgri ferðahegðun**. Þá er unnið að því markmiði að náttúra, menning og afþreying stuðli að einstakri upplifun gesta. Þetta samræmist velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar og þeirri stefnumörkun sem birtist í Framtíðarsýn og leiðarljósi íslenskrar ferðaþjónustu til 2030.

Ferðaþjónusta er háð mörgum utanaðkomandi þáttum sem geta haft áhrif á þróun eftirspurnar til lengri tíma. Skemmst er að minnast áhrifa COVID-19 heimsfaraldursins sem svo gott sem stöðvaði flugsamgöngur hingað til lands en einnig má nefna atriði á borð við þróun loftslagsmála, samkeppni við aðra áfangastaði, gengi krónunnar og orðspor. Mikilvægt er að stjórnvöld leiti leiða til að styðja við rekstrarskilyrði greinarinnar á næstu misserum.

Stór þáttur í aðdráttarafli Íslands sem ferðamannalands er fólgin í sterku menningarlífi og menningararfi þjóðarinnar. Á kjörtímabilinu verður lögð áhersla á samlegð ferðaþjónustunnar við þessa geira. Nýverið hafa orðið breytingar á stjórnsýslu málaflokksins með sameiningu menningar, ferðaþjónustu og viðskipta í menningar- og viðskiptaráðuneyti til að styðja við aukna samþættingu og verðmætasköpun í þessum geirum til framtíðar.

Undanfarið 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 en vinna við hana var langt komin þegar COVID-19 faraldurinn reið yfir landið með áðurgreindum afleiðingum fyrir ferðaþjónustu og menningu. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að brýnt sé að ljúka þessari vinnu. **Jafnvægisás ferðamála** er stjórnþæki til að meta reglulega áhrif ferðaþjónustu á umhverfi, innviði, samfélag og efnahag landsins þar sem horft er til skilgreindra sjálfbærnisvísa. Unnið verður að því að þróa Jafnvægisásinn til að hann nýtist sem skyldi við forgangsröðun aðgerða og stefnumarkandi ákvarðanatöku á málefnasviði ráðuneytisins.

Hafa ber í huga að margir snertifletir ferðaþjónustunnar heyra undir málefnasvið annarra ráðuneyta. Í því samhengi má nefna samgönguáætlun sem inniheldur m.a. flugstefnu, byggðaaætlun og landsáætlun um uppbyggingu innviða. Mikilvægt er að áfram verði unnið að samræmingu milli greinarinnar og stjórnvalda með hliðsjón af fjölþættu eðli ferðaþjónustunnar.

**Virk álagsstýring** er lykilatriði varðandi jafnvægi milli verndar og hagnýtingar náttúru en felur jafnframt í sér verulega áskorun. Stjórnvöld hafa þegar látið greina leiðir til álagsstýringar en þær þurfa m.a. að hafa hliðsjón af ákvæðum náttúruverndarlaga um almannarétt. Jafnframt hafa lög um nýtingu á landi í eigu ríkisins í atvinnuskyni tekið gildi. Framkvæmdasjóður ferðamannastaða og Flugþróunarsjóður eru starfræktir á vegum menningar- og viðskiptaráðuneytisins til að styðja við uppbyggingu áfangastaða um allt land. Þessi verkfæri eru liður í því markmiði að stuðla að dreifingu ferðamanna um land allt og leitast við að jafna álag á ferðamannastöðum til hagsbóta fyrir greinina jafnt sem landsmenn. Með það markmið í huga var sérstöku fjármagni varið til kynningar á Flugþróunarsjóði og á alþjóðaflugvöllunum á Norður- og Austurlandi á árinu 2022. Ráðuneytið gerir jafnframt samning við Íslandsstofu um markaðs- og kynningarstarf á erlendri grundu en þar undir heyra m.a. ferðaþjónusta, listir og skapandi greinar. Þá hefur markaðsverkefnið “Saman í sókn” verið framlengt út árið 2022 með 550 m.kr. fjárframlagi til að stuðla að nauðsynlegri viðspyrnu ferðaþjónustunnar í kjölfar COVID-19 heimsfaraldursins. Þá hefur ráðuneytið gert samstarfssamning við Ferðamálastofu

og Íslandsstofu um endurgerð vefsins Visit Iceland.com. Ferðamálastofa hefur lokið við gerð samninga um stofnun áfangastaðastofa í öllum landshlutum að undangengnum samningum ráðuneytisins við landshlutasamtök sveitarfélaganna um að þar skuli vera starfandi áfangastaðastofur. Á höfuðborgarsvæðinu liggur fyrir að stofnaður verður samstarfsvettvangur sveitarfélaga og atvinnulífsins um áfangastaðinn höfuðborgarsvæðið. Markmið hans er að í kjölfarið verði stofnuð áfangastaðastofa á svæðinu.

Í ráðuneytinu er jafnframt unnið að heildstæðri nálgun áfangastaðastjórnunar með því að skilgreina og byggja upp svokallaðar Vörður í samvinnu við umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið í því skyni að styðja enn frekar við jákvæða upplifun ferðamanna. **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.

Bætt öryggi og upplifun ferðamanna, m.a. með stýringu áfangastaða í víðu samhengi, verður áfram í fyrirrúmi ásamt verkefnum sem skilgreind eru í stjórnarsáttmála, s.s. orkuskipti í ferðaþjónustu og skoðun á fyrirkomulagi gjaldtöku í greininni.

Á grunni rannsóknaráætlunar Ferðamálastofu er unnið að gagnaöflun og rannsóknum í ferðaþjónustu sem m.a. er ætlað að styðja við stefnumótun stjórnvalda. Á Íslandi hafa **kynja- og jafnréttissjónarmið** innan greinarinnar lítið verið rannsökuð til þessa, úr því mætti bæta á næstunni með nýjum áherslum í gagnaöflun og rannsóknum.

Markviss skref hafa undanfarin ár verið tekin til að styðja við orkuskipti í ferðaþjónustu sem eru helsta verkfæri greinarinnar til að styðja við stefnu ríkisstjórnarinnar í loftslagsmálum. Þeim verður haldið áfram m.a. með stuðningi við uppbyggingu hleðslunets um land allt, rafvæðingu bílaleigubíla og grænni tengingu við Keflavíkurflugvöll. Nú eru 19% af fólksbílaflota íslenskra bílaleiga rafmagns- og tengiltvinnbifreiðar sem er mikil aukning frá árinu 2020. Þá gefur hlutfall ferðaþjónustufyrirtækja með vottuð gæða- og umhverfisstjórnunarkerfi til kynna þá áherslu sem slík fyrirtæki leggja m.a. á umhverfismál. Í lok árs 2021 voru 92 ferðaþjónustufyrirtæki ýmist í Vakanum, Svansvottuð eða vottuð af Staðlaráði. Fjöldi fyrirtækja með slíkar vottanir gefur vísbendingar um nálgun fyrirtækjanna í umhverfismálum og greinilegt að hér eru tækifæri til úrbóta. Þess má þó geta að yfir 340 ferðaþjónustufyrirtæki taka þátt í hvatningarverkefninu *Ábyrg ferðaþjónusta* á vegum Íslenska ferðaklasans, Samtaka ferðaþjónustunnar og Festu, miðstöðvar um samfélagsábyrgð.

Unnið verður markvisst að samþættingu greinarinnar við íslenskt menningarlíf í kjölfar sameiningar málaflokkanna í menningar- og viðskiptaráðuneyti.

### **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 framar fjölda ferðamanna. Markmið var sett árið 2019 um að útgjöld ferðamanna hér á landi yrðu 700 ma.kr. árið 2030. Það markmið stendur enn þrátt fyrir áskoranir í kjölfar heimsfaraldurs kóruneveiru.
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 hærra 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 út frá samkeppnishæfni landsins.

3. **Umhverfisleg sjálfbærni.** Markmiðið byggir á grunni Parísarsamningsins. Með því að stuðla að **orkuskiptum** frá hefðbundnu jarðefnaeldsneyti yfir í rafmagns- og tengiltvinnbifreiðar hjá bílaleigum er unnið að því markmiði að ferðaþjónustan verði umhverfislega sjálfbær. Þá er mikilvægt að koma á virkri álagsstýringu á áfangastöðum til að stuðla að jafnvægi milli hagnýtingar og verndar náttúrunnar.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Aukin verðmætasköpun.	8.9, 12.B	Heildarneysla erlendra og innlendra ferðamanna.	220 ma.kr. <sup>1</sup>	560 <sup>2</sup> ma.kr.	619 <sup>3</sup> ma.kr.
	8.9, 12.B	Árleg útgjöld hvers erlends ferðamanns.	204.000 kr. <sup>4</sup>	217.000 kr. <sup>5</sup>	232.000 kr.
	8.9, 12.B	Hlutfall gistinátta á hótelum og gistiheimilum utan háannatíma á landsbyggðinni.	59% <sup>6</sup>	61%	65%

<sup>1</sup> Hagstofa Íslands. Atvinnuvegir. Ferðaþjónusta. Talan er fyrir árið 2020, nýrri tölur liggja ekki fyrir.

<sup>2</sup> Út frá spám greiningaraðila má gera ráð fyrir að ferðaþjónustan muni taka hratt við sér og ná svipaðri stöðu og fyrir heimsfaraldur á næstu tveimur árum. Því er stuðst við útreikninga fjármálaáætlunar 2021–2025 fyrir viðmið árána 2023 og 2027.

<sup>3</sup> Út frá spám greiningaraðila má gera ráð fyrir að ferðaþjónustan muni taka hratt við sér og ná svipaðri stöðu og fyrir heimsfaraldur á næstu tveimur árum. Því er stuðst við útreikninga fjármálaáætlunar 2021–2025 fyrir viðmið árána 2023 og 2027.

<sup>4</sup> Talan er fyrir árið 2020, nýrri tölur liggja ekki fyrir. Útgjaldatölur byggja á niðurstöðum könnunar Ferðamálastofu og Hagstofu Íslands meðal erlendra ferðamanna á Keflavíkurlflugvelli 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 bókonar 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).

<sup>5</sup> Út frá spám greiningaraðila má gera ráð fyrir að ferðaþjónustan muni taka hratt við sér og ná svipaðri stöðu og fyrir heimsfaraldur á næstu tveimur árum. Því er stuðst við útreikninga fjármálaáætlunar 2021–2025 fyrir viðmið árána 2023 og 2027 þar sem miðað var við 1,5% árlega aukningu útgjalda hvers ferðamanns á föstu gengi.

<sup>6</sup> Hagstofa Íslands. Gistinætur á hótelum og gistiheimilum 1998–.

Jákvæð upplifun heimamanna og ferðamanna.	8.9, 11.A, 12.B	Hlutfall Íslendinga sem telur fjölda ferðamanna í heimabyggð hæfilegan. <sup>7</sup>	52%	80%	80%
	8.8, 8.9, 12.B	Ánægja starfsfólks í ferðaþjónustu (hlutfall ánægðra).	68% <sup>8</sup>	70%	72%
	8.9, 11.A, 12.B	Meðmælaskor ferðamanna. <sup>9</sup>	86/100	86/100	86/100
Umhverfisleg sjálfbærni í ferðaþjónustu.	7.2, 8.9, 12.B, 13.2	Hlutfall vistvænna bíla hjá bílaleigum.	19%	50%	90%
	8.9, 12.6, 12.B	Fjöldi fyrirtækja í ferðaþjónustu sem eru með vottuð gæða- eða umhverfisstjórnunarkerfi.	92	105	150
	8.9, 11.4, 12.2, 12.B	Fjöldi áfangastaða undir merkjum Vörðu.	0	3	10

Eftirfarandi breytingar hafa verið gerðar á mælikvörðum frá fjármálaáætlun 2021-2025: Mælikvarði umorðaður út frá þróun verkefnisins.

<sup>7</sup> Orðalag mælikvarða skýrt í samræmi við gögn í Jafnvægisás ferðamála. Þolmörk þessara viðmiða samkvæmt Jafnvægisás ferðamála liggja við 80.

<sup>8</sup> Ferðamálastofa. Ánægja starfsfólks í ferðaþjónustu. Talan er fyrir árið 2019. Nýrri tölur liggja ekki fyrir.

<sup>9</sup> Ferðamálastofa. Landamærakönnun 2019. Meðmælaskor.

# 15 Orkumál

## UMFANG

Starfsemi á málefнасviði orkumála er á ábyrgð ráðherra umhverfis-, orku- og loftslagsmála. Undir málefнасviðinu er einn málaflokkur sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2020	Heimildir* 2021	Fjárlög 2022
<b>15 Orkumál</b>	<b>4.697</b>	<b>5.093</b>	<b>6.195</b>
15.10 Stjórnun og þróun orkumála	4.697	5.093	6.195

\* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

## FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn stjórnvalda er að Ísland sé land hreinnar orku þar sem öll orkuframleiðsla er af endurnýjanlegum uppruna. Orkan er nýtt með sjálfbærum hætti samfélagi og almenningi til hagsbóta. Landið er leiðandi í sjálfbærri orkuvinnslu, orkuskiptum, orkunýtni og skilvirkri fjölnýtingu orkugjafa. Orkan er hreyfiafl fjölbreyttrar atvinnustarfsemi þar sem er jafn aðgangur á landsvísu að orku á samkeppnishæfu verði. Þjóðin býr yfir framúrskarandi þekkingu og framsækni í orkumálum sem skilar sér í gróskumikilli verðmæta- og nýsköpun.

Meginmarkmið málefnasviðsins er aukin samkeppnishæfni orkumarkaðar á grunni efnahagslegs, umhverfislegs og samfélagslegs jafnvægis. Sérstök áhersla er lögð á samspil loftslags, orku- og byggðamála og að tryggja afhendingaröryggi raforku á landsvísu 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 málefnasviðsins nái fram að ganga eru lögð til markmið og aðgerðir sem varða m.a. orkuöryggi, aukið hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa og jöfnun orkukostnaðar á landsvísu.

Framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins eru í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna og áherslur úr stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.

## FJÁRMÖGNUN

Helstu breytingar á útgjaldaramma málefnasviðsins frá fjármálaáætlun 2022–2026 má rekja til tilfærslu fjármagns vegna aukinna framlaga í loftslagsmálum. Gert er ráð fyrir að stuðningur við orkuskipti lækki um 350 m.kr. á tímabilinu eða um 100 m.kr. á árinu 2023 og

250 m.kr. á árinu 2025 og þau framlög færast í önnur loftlagstengd verkefni svo sem til aðgerða á sviði náttúrumiðaðra lausna, landbúnaðar og í frekari stuðning við breyttar ferðavenjur.

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 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>15 Orkumál</b>	<b>6.089</b>	<b>6.096</b>	<b>5.845</b>	<b>5.823</b>	<b>5.802</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	6.011	6.018	5.768	5.748	5.727
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	78	77	77	76	75

## HELSTU ÁHERSLUR

**ORKU-ÖRYGGI Í FORGANG OG JAFNT AÐGENGI**

- Orkuöryggi fyrir alla landsmenn
- Orkuskipti
- Jöfnun orkukostnaðar á landsvísu

Í samræmi við tillögur átakshóps ríkisstjórnarinnar um úrbætur í innviðum, sem var skipaður í kjölfar fárviðrisins sem gekk yfir landið í desember 2019, er gert ráð fyrir auknum fjármunum til að flýta fyrir jarðstrengjavæðingu og þrífösun dreifikerfis raforku. Samkvæmt núverandi áætlunum lýkur jarðstrengjavæðingu dreifikerfisins árið 2035 en stefnt er að að flýta strengvæðingu hjá þeim aðilum sem nota 70.000 kWst eða meira á ári og ætti þeirri framkvæmd að mestu að vera lokið árið 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 dreifbýlishluta dreifikerfa RARIK og Orkubús Vestfjarða.

## 15.1 STJÓRNUN OG ÞRÓUN ORKUMÁLA

### Verkefni

Undir málaflokkinn falla málefni/verkefni á sviði stefnumótunar og eftirlits stjórnvalda með orkumálum, s.s. vegna flutnings og dreifingar raforku, eftirlits með raforkumarkaði, orkuskipta, orkunýtni, nýtingar auðlinda í jörðu, orkuöryggis, hitaveitu, eldsneytis og kolvetnismála.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Á síðustu árum hafa orkumál á heimsvísu markast af áhrifum loftslagsbreytinga, sveiflukenndu jafnvægi framboðs og eftirspurnar, aukinni samtengingu markaða og aukna kröfum um sjálfbærni. Áhersla hefur verið lögð á mikilvægi raforkusparnaðar og aukna hlutdeild endurnýjanlegra orkugjafa. Orkumál hafa einnig einkennst af afléttingu sérleyfa til að stuðla að aukinni samkeppni á raforkumörkuðum.

Öll raforkuframleiðsla á Íslandi er af endurnýjanlegum uppruna (73% vatnsafl, 26% jarðvarmi og 0,1% vindorka). Um 71% af endanlegri orkunotkun á Íslandi á uppruna sinn í endurnýjanlegum orkugjöfum. Að minnsta kosti 99% húshitunar á Íslandi eru af endurnýjanlegum uppruna (90% jarðvarmi og 9% raforka). Hlutfall jarðefnaeldsneytis hefur minnkað jafnt og þétt í orkubúskap landsmanna undanfarna áratugi og er stefna stjórnvalda að sú þróun haldi áfram. Á sama tíma hefur notkun jarðefnaeldsneytis aukist í samgöngum vegna aukins umfangs ferðaþjónustunnar. Stjórnvöld hafa stutt við hitaveituvæðingu undanfarna áratugi með stofnstyrkjum til nýrra hitaveitna og styrkjum til jarðhitaleitar og áhersla hefur verið lögð á að draga úr rafhitun húsnæðis.

Ríkisstjórnin hefur sett fram markmið um kolefnishlutleysi og full orkuskipti 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 orkuframleiðsla á Íslandi einkum beinst að þörfum stóriðju en um 80% orkuframleiðslu 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 langtímaorkustefna verið unnin. Sú orkustefna miðar að sjálfbærri orkuframtið og mun byggjast á samspili orkuöryggis, orkuskipta, orkunýtni, umhverfis, samfélags og efnahags.

Parisarsamningurinn, 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 55% 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, s.s. 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.
- Styðja við rannsóknir og uppbyggingu vetnis- og rafeldsneytisframleiðslu sem einn af næstu áföngum í innlendum orkuskiptum (með áherslu á þungaflutninga og hafsækna starfsemi).

Samkvæmt stjórnarsáttmála skal leggja fram nýja áætlun um orkuskipti á kjörtímabilinu. Ljóst er að til að ná fullum orkuskiptum innan nokkurra áratuga, þá er þörf á verulegri aukningu orkuframleiðslu ef orkugjafinn á að vera innlendur. Nokkrar sviðsmyndir hafa verið settar fram, ein þeirra (vetnisvegvisir) miðar við að viðbótarorkuþörf vegna framleiðslu rafeldsneytis sé á bilinu 13–24 TWst. Til samanburðar er núverandi orkuframleiðsla um 20 TWst. Nýlega hefur borið á orkuskorti með takmörkunum á raforku til notenda sem búa við skerðanlega orku, þ.m.t. rafkyntum hitaveitum sem grípa hafa þurft til varaafis með tilheyrandi olíubrennslu. Nauðsynlegt er að tryggja aðgengi almennings að orku og að hann sé í forgangi ásamt því að stuðla að því að aukið verði við orkuframboð.

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 mynd og þróun atvinnulífs.

Í ferðþjónustu 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, lífeldsneytis o.fl., mun skila verulegum árangri til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Hlutdeild endurnýjanlegrar orku í samgöngum, þar sem uppstaðan er lífeldsneyti, metan og rafmagn, er nú um 10%. Ferðþjónustan hefur mikilvægu hlutverki að gegna við að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda með réttu vali samgöngutækja.

Í sjávarútvegi er mögulegt að auka notkun lífeldsneytis á vélar skipaflotans og er sú leið talin ódýr og geta minnkað losun gróðurhúsalofttegunda. Einnig eru möguleikar fólgnir í notkun rafeldsneytis, eins og metanóls, ammóníaks, vetnis 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 metanólframleiðslu. Vísbendingar eru um að unnt geti verið að draga úr útstreymi frá jarðvarmavirkjunum um allt að 90% með þessum aðgerðum.

Í landbúnaði er mögulegt að framleiða eldsneyti úr repjuolíu. Þessi aðferð er vel þekkt og tilraunir hér á landi gefa góð fyrirheit um aukningu í framleiðslu á repjuolíu. Möguleikar bænda eru einnig fólgnir í framleiðslu hauggass eða með þátttöku í verkefnum tengdum smávirksjunum 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 orkumála.

Í orkumálum eru ýmsar áskoranir og tækifæri til úrbóta þegar kemur að kynja- og jafnréttissjónarmiðum. Mikið hefur þó áunnist á undanförunum árum í þeim efnum og má þar 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.

Greina þarf þörf fyrir aukinn stuðning vegna nýrra hitaveitna eða stækkunar á núverandi hitaveitum eins og gert var á árunum 2018–2020. Þar má sérstaklega nefna þörf fyrir stuðning vegna nýrrar hitaveitu á Höfn í Hornafirði.

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). 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 ferðaþjónustu 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 hefur vaxið að nýju, eins og var fyrir 2015. Að óbreyttu mun sú þróun halda áfram næstu 6–8 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 6–8 árum. Eftir það jafnist út og minnki fjárförf til jöfnunar dreifikostnaðar.

### Markmið og mælikvarðar

Í kaflanum koma fram markmið og mælikvarðar sem miða að því að ná fram auknum árangri. Við markmiðssetningu er litið til þess að skapa jafnvægi milli efnahagslegra, umhverfislegra og samfélagslegra þátta. Meiri hluta þeirra aðgerða og verkefna sem tilgreind eru hér á eftir má rekja beint til stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Má þar nefna gerð langtímaorkustefnu, eflingu flutnings- og dreifikerfis raforku (t.d. þrífösun rafmagns), að tryggja afhendingaröryggi raforku um land allt og stuðning við áætlanir um orkuskipti (t.d. varmadæluvæðingu á köldum svæðum, innviði fyrir rafbílur 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 orkuspa 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 jöfnun dreifikostnaðar raforku í dreifbýli, og þar með jöfnun orkukostnaðar á landsvísu.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
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.
Aukið hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í orkubúskap Íslands.	7, 13	Hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í samgöngum.	12%	12,5%	16%
		Hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í sjávarútvegi og skyldri starfsemi.	0,5%	0,5%	5%
Jöfnun orkukostnaðar á landsvísu.	10	Hlutfall á jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku í dreifbýli.	78% <sup>1</sup>	85%	95%

<sup>1</sup> Viðmið vísar til hlutfalls af þeim kostnaði sem þarf að niðurgreiða til að ná fullri jöfnun í dreifikostnaði raforku.

## 16 Markaðseftirlit og neytendamál

### UMFANG

Starfsemi á málefнасviði markaðseftirlits og neytendamála er á ábyrgð menningar- og viðskiptaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra. Undir málefнасviðinu er einn málaflokkur sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2022
	2020	2021	
<b>16 Markaðseftirlit og neytendamál</b>	<b>3.286</b>	<b>3.008</b>	<b>3.172</b>
16.10 Markaðseftirlit og neytendamál	3.286	3.008	3.172

\* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### FRAMTÍDARSÝN 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, traustur fjármálamarkaður og markviss neytendavernd styðja við efnahagslega framþróun og arðsemi atvinnulífs. Með því er stuðlað að traustri atvinnustarfsemi sem styður við almenn lífsgæði, samkeppnishæfni Íslands efla og búið í haginn fyrir þær breytingar sem framundan eru, svo sem á vettvangi tækniþróunar og umhverfismála. Eftirlitshlutverk stjórnvalda er því mikilvægt. Jafnframt verði markvisst unnið að því að auka samkeppnishæfni og sveigjanleika íslensks atvinnulífs með því að draga úr hindrunum í gildandi regluverki og tryggja að ný löggjöf sé skýr og framkvæmdin skilvirk. Með þessum hætti 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. 7 – 10, 12 og 13, en virkt markaðseftirlit styður við markmið um góða atvinnu og hagvöxt, ábyrga neyslu og framleiðslu, nýsköpun og uppbyggingu, jöfnuð og framþróun á sviði umhverfis- og loftlagsmála. Þau styðja jafnframt við heimsmarkmið 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 594 m.kr. frá fjárlögum 2022 til ársins 2027. Hækkunin skýrist af áætluðum breytingum á rekstrargjöldum

Fjármálaeftirlitsins en þau eru fjármögnuð með eftirlitsgjaldi sem Seðlabankinn innheimtir af eftirlitsskyldum aðilum og rennur í ríkissjóð. Langátímaáætlun fjármálaeftirlits Seðlabankans gerir ráð fyrir hækkun rekstrarkostnaðar í takt til verðbólguþá bankans.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>16 Markaðseftirlit og neytendamál</b>	<b>3.261</b>	<b>3.509</b>	<b>3.592</b>	<b>3.677</b>	<b>3.766</b>
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	3.255	3.503	3.586	3.672	3.760
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	6	6	6	6	6

## HELSTU ÁHERSLUR 2023–2027

**BÆTT  
SAMKEPPNIS-  
HÆFNI**

**Aukið gagnsæi og skilvirkni** með virkri samkeppni og heilbrigðum viðskiptaháttum.

**Aukið traust** með góðri upplýsingagjöf og rafrænni stjórnsýslu.

**Aukin samkeppnishæfni** með því að draga úr hindrunum í gildandi regluverki.

## 16.1 MARKAÐSEFTIRLIT OG NEYTENDAMÁL

### Verkefni

Undir málaflokk 16.1 fellur eftirlit Samkeppniseftirlitsins með ákvæðum samkeppnislaga, nr. 44/2005, og samkeppnisreglna EES-samningsins, og almennt fyrirsvar fyrir bættum samkeppnisskilyrðum íslensks atvinnulífs. Undir málaflokkinn fellur einnig eftirlit Seðlabanka Íslands með fjármálastarfsemi (Fjármálaeftirlitið). Neytendastofa fer með eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu og sérlögum á sviði neytendaverndar. Þá fer Húsnæðis- og mannvirkjastofnun með markaðseftirlit með öryggi vöru, en Húsnæðis- og mannvirkjastofnun heyrir undir málefna sviði 11.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

#### Samkeppnismál.

Það er mikilvægt fyrir efnahagslífið að unnið sé gegn fákeppni og samþjöppun í íslensku samkeppnisumhverfi. Í fákeppnisumhverfi geta skapast aðstæður fyrir samráð eða misnotkun á markaðsráðandi stöðu með alvarlegum afleiðingum fyrir neytendur, atvinnulíf og hagkerfið í heild.

Markmið eftirlits með samkeppni er að efla virkni markaða. Það er m.a. gert með því að vinna gegn takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri og skaðlegri fákeppni og auðvelda aðgang nýrra keppnauta að markaði. Samkeppni knýr fyrirtæki til að hagræða í rekstri og dregur úr 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 yfstrustu kröfur á Evrópska efnahagssvæðinu og benda stjórnvöldum á leiðir til að efla samkeppni. Mikilvægt er að Samkeppniseftirlitið fylgist vel með þróun markaða og að samrunaefntirlit sé öflugt.

Jafnframt skiptir máli að stjórnvöld gæti þess að draga ekki úr samkeppni með lögum, reglum og öðrum ákvörðunum sem varða starfsskilyrði atvinnuveganna. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að markvisst verði unnið að því að draga úr hindrunum í gildandi regluverki og tryggja að ný löggjöf sé skýr og skilvirk. Vinna má að þessu stefnumiði með því að framkvæma samkeppnismat á gildandi lögum og reglum, sem og þeim sem í mótun eru hverju sinni. Á árinu 2019 birti OECD ítarlega skýrslu um mat sitt á lögum og reglum í byggingariðnaði og ferðaþjónustu hér á landi, en í skýrslunni er að finna rúmlega 400 tillögur til úrbóta. Mikilvægt er að fylgja þessum tillögum eftir og meta reglur og lög á öðrum sviðum.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að samkeppniseftirlit verði styrkt og skilvirkni efl. Það er stjórnvalda að tryggja fjárhagslegt svigrúm þess til að uppfylla lögbundið hlutverk sitt þrátt fyrir óhjákvæmilegar sveiflur í verkefnaálagi, s.s. vegna breytilegs álags við rannsóknir á samrunamálum, sem háðar eru lögbundnum tímastofum. Einnig eru tækifæri til þess að halda áfram að styrkja tengsl við stofnanir sem sinna neytendavernd, efnahagsmálum, efnahagsbrotum og eftirliti með einstökum atvinnugreinum, með það að markmiði að auka enn frekar skilvirkni, gagnsæi og leiðsögn af hálfu stjórnvalda. Einnig þarf að tryggja að umgjörð samkeppnislöggjafar hér á landi standist samanburð, s.s. að því er varðar sjálfstæði eftirlits, eftirlitsheimildir og rétt tjonþola í samkeppnismálum.

#### *Fjármálaeftirlit.*

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 þátttöku á vinnumarkaði. Einhverjir misstu heimili sín vegna þess að ekki tókst að finna lausnir á fjárhag yfirsuldsettra 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. 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. Við sameininguna myndast tækifæri til þess að vinna enn betur að markmiðum opinbers eftirlits og mögulega auka skilvirkni þess og hagkvæmni.

Áfram felast áskoranir í samræmingu þeirra reglna sem gilda á íslenskum fjármálamarkaði og innan Evrópska efnahagssvæðisins enda er verkefnið umfangsmikið og flókið. Töluverður árangur hefur þó náðst á þessu sviði á síðustu árum. Á undanförunum árum hefur fordæmalaus fjöldi Evrópugerða á fjármálamarkaði verið tekinn upp í EES-samninginn. Um er að ræða afrakstur endurskoðunar Evrópusambandsins á löggjöf á öllum sviðum fjármálamarkaðarins frá fjármálaáfallinu 2008. Stór hluti af þessari löggjöf hefur verið innleiddur í lög hér á landi. Töluverðra breytinga er þó enn að vænta á næstu árum, t.a.m. á sviði stafrænnar og sjálfbærrar fjármálaþjónustu. Þá hefur Evrópusambandið einnig hafið endurskoðun á ýmsum stærri nýlegum lagabálkum m.t.t. reynslunnar af þeim. Ný löggjöf, sem iðulega er ítarlegri en sú eldri, mun óhjákvæmilega leiða til þess að umsvif Fjármálaeftirlitsins geti aukist. Þessi

samræming er talin 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. Allar þessar breytingar gefa sífellt tilefni til þess að forsendur gjalds vegna opinbers eftirlits á fjármálamarkaði séu endurskoðaðar til að tryggja að skipting þess sé með sanngjörnum og eðlilegum hætti. 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.

#### *Neytendamál.*

Eftirlit í þágu neytendaverndar og góðra viðskiptahátta miðar að því að vernda heildarhagsmuni neytenda og treysta réttindi þeirra og öryggi í viðskiptum við fyrirtæki. Í þessu felst að hafa eftirlit með og grípa til aðgerða vegna óréttmætra viðskiptahátta, ósanngjarnra samningsskilmála, rangra upplýsinga um vörur og þjónustu, þ.m.t. fjármálaþjónustu og vara sem eru hættulegar heilsu neytenda eða uppfylla ekki skilyrði um öryggi. Auk markaðseftirlits er mikilvægt að neytendur hafi auðvelt aðgengi að skilvirkri og faglegru úrlausn einkaréttarlegs ágreinings við fyrirtæki utan dómstóla vegna allra tegunda neytendaviðskipta. Aðgengi neytenda að úrlausn ágreinings stuðlar að góðri þjónustu, réttlæti og trausti í viðskiptum.

Áfram verður unnið að endurskoðun neytendamála með það að markmiði að koma á fót heildstæðri og endurbættri umgjörð um neytendavernd. Unnin verður heildarstefnumótun á sviði neytendamála sem hefur m.a. til grundvallar að styrkja og efla markaðseftirlit, bæta úrlausn ágreiningsmála og auka fræðslu á sviði neytendamála.

Framundan eru bæði áskoranir og tækifæri við samræmingu reglna á sviði neytendaverndar á Íslandi og innan Evrópska efnahagssvæðisins. Á undanförunum árum hefur orðið nokkur fjölgun á gerðum sem teknar eru upp í EES-samninginn á sviði neytendaverndar. Gerðirnar eru afrakstur endurskoðunar Evrópusambandsins á evrópugerðum á sviði neytendaverndar þar sem sérstök áhersla var lögð á að styrkja framfylgd þeirra. Þá hefur Evrópusambandið hafið endurskoðun á ýmsum stærri lagabálkum sem varða neytendur með sérstakri áherslu á græna umbreytingu, stafvæðingu, skilvirka framfylgd réttinda neytenda, sérstakar þarfir einstakra hópa neytenda og alþjóðlegt samstarf. 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 æskilegt er að auka rannsóknir á sviði verslunar og þjónustu og hefur þegar verið gerður samningur þar um við Rannsóknasetur verslunarinnar með auknum framlögum til rannsókna.

Í íslensku atvinnulífi eru fjölmargar áskoranir þegar kemur að kynja- og jafnréttis-þjónarmiðum. 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. Stuðlað er að traustri atvinnustarfsemi sem styður við almenn lífsgæði, tryggir samkeppnishæfni Íslands og býr í haginn fyrir þær breytingar sem framundan eru, svo sem á vettvangi tækniþróunar og umhverfismála. Tryggja þarf á hverjum tíma að atvinnustarfsemi í landinu sé búin umgjörð sem styður við þessi markmið og stuðlar að almennum lífsgæðum. Einnig þarf að tryggja að lögum og reglum sé fylgt eftir og gefa þau skýru skilaboð að hvers konar háttsemi sem ógnar almannahagsmunum, s.s. spilling, verði ekki liðin. Í því samhengi felast fyrirhugaðar aðgerðir í því að styrkja eftirlit á þessu sviði með því að tryggja að umgjörð markaðseftirlits standist kröfur sem gerðar eru í nágrannalöndum, stuðla að því að stofnanir sem sinna markaðseftirliti geti lagað starfsemi sína að örum breytingum og tryggja greiða upplýsingamiðlun milli stofnana og til neytenda og aðila sem lúta eftirliti.

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.
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 efla þekkingu fyrirtækja og neytenda á leikreglum markaðarins og skapa þannig grundvöll þess að fyrirtæki og neytendur geti veitt atvinnulífinu aðhald. Liður í því er að tryggja virka upplýsingamiðlun á vettvangi markaðseftirlits. Jafnframt er mikilvægt að markaðseftirlit sé skilvirkt, fyrirsjáanlegt og aðgengilegt fyrir eftirlitsskylda aðila og almenning, þar sem þeim stendur m.a. til boða að koma ábendingum og upplýsingum á framfæri.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
	10.5, 8, 9	Meðaltal VLF og reiknaðs ábata vegna ákvarðana Samkeppniseftirlitsins sl. tíu ár. <sup>1</sup>	0,5%	0,5% að meðaltali sl. tíu ár	0,5% að meðaltali sl. tíu ár
Aukið gagnsæi, virk samkeppni, og heilbrigðir viðskiptahættir fjármála- og viðskiptalífs.	12	Árleg aukning innkallaðrar ólöglegar vöru á markaði.	16	>5%	>5%
	10	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 bankæftirlit (BCP))	>50%	Úttekt framkvæmd 2023

Unnið er að því að gera mælingar á reiknuðum ábata vegna samkeppniseftirlits nákvæmari og kann sú vinna að leiða til þess að gerðar verði á síðari stigum breytingar á mælikvarðanum og viðmiðum sem sett eru. Þá er verið að þróa mælikvarða sem mælir þekkingu almennings og fyrirtækja á samkeppnisreglum og samkeppniseftirliti, en aukin þekking er til þess fallin að auka skilvirkni og efla traust.

<sup>1</sup> Gert er ráð fyrir því að reiknaður ábati vegna ákvarðana Samkeppniseftirlitsins verði reiknaður reglulega í samræmi við aðferðafræði OECD.



## 17 Umhverfismál

### UMFANG

Starfsemi á málefнасviði umhverfismála er á ábyrgð umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra. Það skiptist í fimm málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2020	Heimildir* 2021	Fjárlög 2022
<b>17 Umhverfismál</b>	<b>23.659</b>	<b>23.995</b>	<b>24.942</b>
17.10 Náttúruvernd, skógrækt og landgræðsla	5.758	5.233	5.836
17.20 Rannsóknir og vöktun á náttúru Íslands	5.943	3.920	4.264
17.30 Meðhöndlun úrgangs	5.052	6.103	6.380
17.40 Varnir vegna náttúruvá	1.508	2.676	2.690
17.50 Stjórnýsla umhverfismála	5.399	6.062	5.772

\* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að Ísland verði meðal leiðandi þjóða í loftslagsmálum, verndun náttúruafarslegra verðmæta, minni myndun og urðun úrgangs, sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda og rannsóknum á þeim 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, aðlaga samfélag og lífríki að loftslagsbreytingum 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 málefnasviðsins frá fjármálaáætlun 2022–2026 má rekja til 2.155 m.kr. hækkunar á fjármögnun með ríkistekjum en þar munar mest um 700 m.kr. aukningu vegna Endurvinnslunnar hf. í samræmi við áætlaðar magnbreytingar á tímabilinu og um 907 m.kr. vegna Úrvinnslusjóðs vegna áætlaðra breytinga á úrvinnslugjaldi á tímabilinu.

Helstu breytingar í fjármálaáætlun 2022–2026, er haldast óbreyttar í fjármálaáætlun 2023–2027, snúa að auknum verkefnum í loftslagsmálum, lækkingu á stuðningi til fráveitna sveitarfélaga og auknum verkefnum tengdum verndun náttúrufarslegra verðmæta og sjálfbærri nýtingu, s.s. með uppbyggingu innviða og stofnun þjóðgarðs á þegar friðlýstum svæðum og jöklum í þjóðlendum á hálendinu með breytingum á lögum um Vatnajökulsþjóðgarðs. Þannig eykst fjármagn til verkefna og náttúrumiðaðra lausna í loftslagsmálum um 680 m.kr. á tímabilinu en stuðningur við græna fjárfestingu lækkar um 600 m.kr. á árinu 2026. Styrkir til fráveitna sveitarfélaga lækka um 200 m.kr. á árinu 2024 og verða 378 m.kr. óbreytt út tímabilið. Aukið fjármagn til verkefna er snúa að verndun náttúrufarslegra verðmæta og sjálfbærri nýtingu hækkar um 200 m.kr. á árinu 2023 og er óbreytt út tímabilið. Tímabundið fjármagn, 800 m.kr., kemur inn árið 2023 vegna skuldbindingar Kyoto-bókunar.

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 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
17 Umhverfismál	27.444	27.146	27.131	26.740	26.947
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	23.828	23.416	23.517	23.636	23.753
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	3.616	3.730	3.614	3.104	3.194

## HELSTU ÁHERSLUR

### KOLEFNIS- HLUTLEYSI OG ÍSLENSK NÁTTÚRA

**Kolefnishlutlaust Ísland**, eigi síðar en 2040 með samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda 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 NÁTTÚRUVERND, SKÓGRÆKT OG LANDGRÆÐSLA

### Verkefni

Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru: umsjón og rekstur náttúruverndarsvæða, innviðauppbygging og landvarsla, gróður- og jarðvegsvernd, stöðvun eyðingar jarðvegs og gróðurs, eftirlit með nýtingu lands, endurheimt raskaðra vistkerfa, þar með talið birkiskóga og mýrlendis, og uppbygging og sjálfbær nýting skógarauðlindar. Um verkefni innan málaflokksins gilda einkum lög um náttúruvernd, lög um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum, lög um landgræðslu og lög um 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 vernda náttúru og 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 vernda svæðin fyrir álagi, 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. Hvað varðar miðhálandið felst tækifæri í að færa friðlýst svæði á miðhálandinu undir ein lög og efla þannig samstarf ríkis og sveitarfélaga í náttúruvernd svæðisins alls með stofnun þjóðgarðs á hálandinu á þegar friðlýstum svæðum og jöklum í þjóðlendum á miðhálandinu. 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, með því að friða svæði eða stjórna nýtingu og stuðla þannig að aukinni útbreiðslu náttúruskóga.
- 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, vistkerfa, búsvæða og tegunda. Einnig er mikilvægt að horfa til alþjóðasamninga sem fjalla um þessi mál og Ísland hefur undirritað.

### Áhættuþættir

Helstu áhættuþættir innan málaflokksins eru:

Ferðamönnum hér á landi hefur fjölgað mikið á undanförunum árum. Af þeirri ástæðu hefur skapast 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, s.s. veðri og færð. Tímabundin fækkun ferðamanna vegna COVID gaf svigrúm til að ná markmiðum um sjálfbæra nýtingu náttúruverndarsvæða.

### Kynja- og jafnréttissjónarmið

Þegar rýnt er í áhrif stefnumarkandi áætlunar og verkefnaáætlunar benda vinnumarkaðsgögn í tengslum við framkvæmd landsáætlunar og áhrif fjárveitinga til ýmissa verkefna til þess að fjármagn renni frekar til karla á framkvæmdatíma, sjá Stöðuskýrslu 2021. Verkefni sem fá fjármagn tilheyra að stærstum hluta byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð eða landbúnaði og skógrækt og hlutfall karla innan þeirra geira er samtals 88% samkvæmt

vinnuþáttgjöfnum Hagstofu Íslands frá 2020. Leiða má líkur að því að raunverulegt vinnuframlag og/eða eignarhald kvenna í landbúnaði og skógrækt sé vanskráð í opinberum gögnum og því áskorun að finna út hvernig kynjahlutföll eru í raun þrátt fyrir að það liggi fyrir að kynjahalli sé til staðar við úthlutun fjármuna í málaflokknum. Landgræðsla og skógrækt ásamt endurheimt vistkerfa og votlendis gegna mikilvægu hlutverki í baráttunni gegn loftslagsbreytingum sem hafa í alþjóðlegu samhengi alvarlegri afleiðingar fyrir konur, stúlkur og viðkvæma hópa.

### 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 2027.** 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, s.s. með aukningu í landvörslu, uppbyggingu innviða og/eða öðrum aðgerðum. Árið 2021 var framkvæmt ástandsmat á 148 áfangastöðum innan friðlýstra svæða. Af þeim flokkuðust langflestir staðirnir sem *staðir sem standa vel*. 16 staðir flokkuðust sem *staðir sem eiga hættu á að tapa verndargildi* og fimm staðir flokkuðust sem *staðir í hættu*. 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, s.s. um vernd og eflingu líffræðilegrar fjölbreytni, auknu viðnámsþoli vistkerfa gagnvart náttúruvá, gróður- og jarðvegsvernd, bættri vatnsmiðlun og eflingu byggða. Áhersla hefur aukist á notkun lífræns áburðar til uppgræðslu. Við það minnkar umfang nýrrar uppgræðslu en aðgerðir skilar varanlegri árangri en tilbúinn áburður. Auk þess er gert ráð fyrir talsverðri aukningu í endurheimt birkiskóga m.a. með hliðsjón af þátttöku Íslands í Bonn-áskoruninni en stefnt er að því að grunnur hafi verið lagður að þreföldun í þekju birkiskóga árið 2030, úr 1,5% í 5%.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Að bæta ástand áfangastaða innan náttúruverndarsvæða.	15.1	Hlutfall metinna áfangastaða innan þolmarka (%).	86	93	95*

		Árleg ný uppgræðslu- og endurheimtar-verkefni (ha).	4.890**	6.500	15.000
		Endurheimt votlendis (ha)	181	610	2.500
Að efla rannsóknir á áhrifum loftslagsbreytinga	13.1	Árleg ný skógrækt (ha).***	1.200	3.000	8.500
	13.2				
	15.1	Áætluð kolefnisbinding			
	15.2	(t CO <sub>2</sub> -ígildi á ári).	770.000	864.000	1.249.000
	15.3	Áætlaður samdráttur í losun gróðurhúsa-lofttegunda frá landi vegna endurheimtar votlendis (t CO <sub>2</sub> -ígildi á ári).	32.057	52.457	101.257

\* Upphaflega var áætlað að markmiðinu yrði náð árið 2023 en það markmið hefur verið endurskoðað og nú ráðgert að það náist eigi síðar en árið 2027.

\*\* Notkun á lífrænum áburði hefur aukist. Við það minnkar umfang nýrrar uppgræðslu en skilar varanlegri árangri en tilbúinn áburður.

\*\*\* Stór hluti árlegrar nýrrar skógræktar er endurheimt birkiskóga.

## 17.2 RANNSÓKNIR OG VÖKTUN Á NÁTTÚRU ÍSLANDS

### Verkefni

Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru grunnrannsóknir á náttúru og auðlindum Íslands, vöktun á náttúruvá og náttúru landsins, vöktun áhrifa landnýtingar og umhverfisþátta, miðlun og hagnýting rannsókna.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Helstu áskoranir í málaflokknum og tækifæri til umbóta eru:

- Reglubundin vöktun náttúruvá er ekki fullnægjandi og því er helsta áskorunin að tryggja fullnægjandi og reglubundna vöktun vegna náttúruvá 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 náttúruferlinum. Brýnt er að vakta vel þróun náttúruferlans hér á landi og breytingar sem rekja má til loftslagsbreytinga. Slík vöktun leggur grunninn að þekkingu á breytingum sem rekja má til umhverfis og mannglegra athafna. Unnið er að innleiðingu vöktunar á lykilkjörnum íslenskrar náttúru í samræmi við ákvæði laga um náttúruvernd og vöktun á náttúruverndarsvæðum sem eru undir álagi vegna ferðamennsku hefur þegar verið komið á.

Meðal annarra tækifæra til umbóta innan málaflokksins er að auka samlegð í starfsemi stofnana, s.s. með samnýtingu húsnæðis og tækjabúnaðar, mannauðs, 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 þetta 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 rannsóknnum 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 og verndarstöðu tegunda og vistgerða, er ekki hægt að laga samfélag að væntanlegum breytingum og byggja ákvarðanir, s.s. í skipulagsmálum og varðandi varnir gegn náttúruvá, á bestu upplýsingum um væntanlegar breytingar á sjávarstöðu, úrkomu, vatnafari o.fl. þáttum.

### **Kynja- og jafnréttissjónarmið.**

Kynjahlutföll starfsfólks þeirra stofnana umhverfis- og auðlindaráðuneytisins sem heyra undir málaflokk 17,2 eru á heildina litið 55,5% karlar og 44,5% konur. Karlar eru enn í meiri hluta í rannsóknnum og þróun á vinnumarkaði, sérstaklega innan einkageirans. Vinnumarkaðsgögn og tölfræði um fjölda kvenna í rannsóknnum og þróun benda til þess að karlar séu, þrátt fyrir breytingu í kynjasamsetningu í háskólanámi, enn í meirihluta í rannsóknnum og þróun, sér í lagi á einkamarkaði en staðan er jafnari í opinberum stofnunum og háskólastofnunum. Sóknarfæri er í endurskoðun úthlutunar fjármagns og betri tengingar við jafnréttissjónarmið.

### **Markmið og mælikvarðar**

Sett eru tvö markmið fyrir málaflokkinn:

1. **Að efla vöktunarkerfi vegna náttúruvár.** Megintilgangur þessa markmiðs er að geta vakt að alla veigamestu þætti náttúruvár á landinu til að geta gefið út viðvaranir til stjórnvalda, almannavarna og almennings í því skyni að vernda líf og eignir landsmanna og auka öryggi ferðafólks.

Markmiðið tengist með beinum hætti þeim þætti meginmarkmiðs málefnasviðsins er snýr að því að vinna heildstæða stefnu og áætlun um varnir gegn náttúruvá, gerð skipulagsáætlana og öryggi mannvirkja svo að landsmenn búi við aukið öryggi lífs og eigna. Sérstök áhersla er lögð á að efla vöktun á gosbeltinu.

2. **Að efla rannsóknir á áhrifum loftslagsbreytinga.** Megintilgangur þessa markmiðs er að auka þekkingu á áhrifum loftslagsbreytinga á Íslandi og aðlögunarþörf samfélags og lífríkis. Eflað vöktun og rannsóknir á loftslagsbreytingum og áhrifum þeirra eru lykilforsendur við gerð sviðsmynda og útfærslu aðgerða stjórnvalda til að bregðast við loftslagsbreytingum. Einnig verður unnið að vistkerfismiðaðri vöktun lykilþátta íslenskrar náttúru til að fylgjast með og skýra breytingar á náttúrufari í tengslum við loftslagsbreytingar.

Markmiðið tengist með beinum hætti þeim þáttum meginmarkmiðs málefnasviðsins er snúa annars vegar að því að aðlaga samfélag og lífríki að loftslagsbreytingum og hins vegar að gerð skipulagsáætlana og öryggi mannvirkja svo að landsmenn búi við aukið öryggi lífs og eigna. Enn fremur tengist markmiðið því gildi í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar að vísindaleg þekking sé undirstaða allra aðgerða stjórnvalda í loftslagsmálum.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Að efla vöktunarkerfi vegna náttúruvár.	13.1,	Hlutfall árlegs mats á stöðu þéttleika mælikerfa við virkar eldstöðvar á grænu í litakerfi. (%)	70	95	95*
	13.2,				
	13.3	Hlutfall þess landsvæðis sem uppfært veðursjárkerfi nær til. (%)	33	50	100
Að efla rannsóknir á áhrifum loftslagsbreytinga.	13.1,	Hlutfall innleiðingar á miðlunar- og þjónustuáætlun skrifstofu loftslagsþjónustu og aðlögunar á Veðurstofu Íslands. (%)	0**	60	100
	13.2,				
	13.3				
		Fjöldi uppsettra samtengdra sjávarborðs- og GPS mæla í rekstri (til vöktunar og greiningar á sjávarstöðubreytingum meðfram strandlengju Íslands).	1	6	8***

\* Stefnt að 100% en raunhæf óskastaða að ná 95% í mati.

\*\* Miðlunar- og þjónustuáætlun í vinnslu.

\*\*\* Gert ráð fyrir að átta mælar fullnægi vöktunarbörf og að uppbyggingu ljúki 2024.

**17.3 MEÐFERÐ ÚRGANGS****Verkefni**

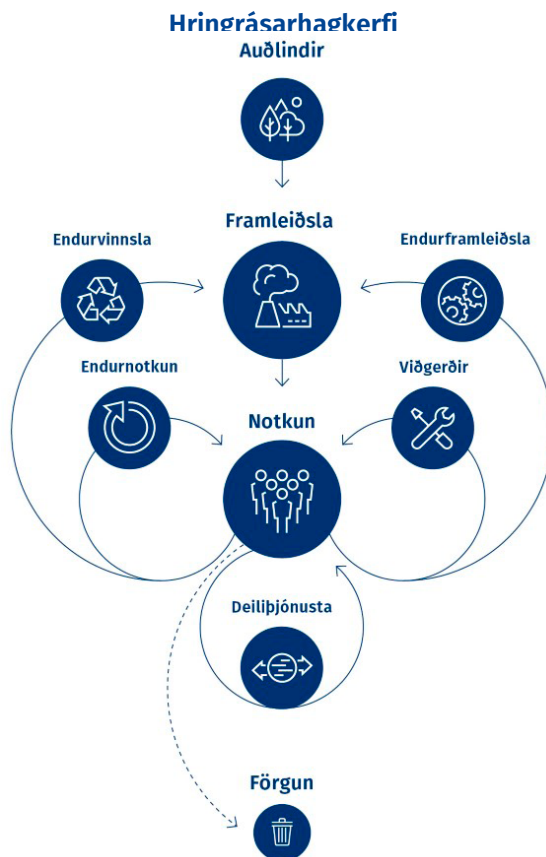
Helsta verkefni málaflokksins er að draga úr sóun með því að koma í veg fyrir myndun úrgangs og auka endurnotkun, stuðla að bættri meðhöndlun úrgangs með, endurvinnslu og annarri endurnýtingu og stuðla þannig að lágmarksförgun í anda hringrásarhagkerfis.

**Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta**

Helstu áskoranir í málaflokknum og tækifæri til umbóta eru:

- Núverandi auðlindanotkun er mjög víða ósjálfbær og afar brýnt að takast á við þau umhverfis- og loftslagsáhrif sem neysla í nútímasamfélagi hefur í för með sér. Tækifæri eru fólgin í því að framfylgja stefnu um úrgangsforvarnir, *Saman gegn sóun*, þar sem áhersla er lögð á að draga úr neyslu, nýta betur og minnka sóun. Stefnunni 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, auka græna nýsköpun og draga enn frekar úr förgun úrgangs.
- Magn heimilisúrgangs hér á landi á hvern íbúa er með því mesta 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. Mikilvæg skref voru tekin árið 2021 með setningu laga nr. 103/2021, sem breyttu lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um úrvinnslugjald, og nauðsynlegt er að styðja við framkvæmd þeirra grundvallarbreytinga í úrgangsmálum sem lögin boða. Lögin koma til fullrar framkvæmdar 1. janúar 2023. Frekari tækifæri til umbóta felast m.a. í þeim aðgerðum sem koma fram í *Í átt að hringrásarhagkerfi*, stefnu í úrgangsmálum, *Úr viðjum plastsins*, aðgerðaáætlun í plastrálfnum, og *Minni matarsóun*, aðgerðaáætlun gegn 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 forgangsröðun sem skal leggja til grundvallar við meðhöndlun úrgangs, svokallaður úrgangspriyrningur. Gert er ráð fyrir að leggja fram frumvarp á Alþingi þar sem lagður verður skattur á urðun almenns úrgangs, svokallaður grænn skattur, í síðasta lagi árið 2023. Ráðgert er að tekjum af skattinum verði varið til verkefna til að styðja við innleiðingu hringrásarhagkerfis hér á landi.

### Áhættuþættir

Helstu áhættuþættir innan málaflokksins eru:

Að breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 103/2021 komist ekki í fulla framkvæmd innan þess tíma sem löginn kveða á um. Meðal þess sem löginn mæla fyrir um eru sérsöfnun á einstaka úrgangsflokkum, bann við urðun og brennslu úrgangs sem hefur verið sérsafnað til endurnýtingar, samræmdar merkingar á úrgangsflokkum, innheimta gjalda fyrir meðhöndlun úrgangs sem eru nær raunkostnaði en nú er og aukin og víðtækari ábyrgð framleiðenda og innflytjenda. Að meginstefnu til er um að ræða alþjóðlegar skuldbindingar sem þarf að uppfylla og hefur Eftirlitsstofnun EFTA eftirlit með framkvæmd innleiðingarinnar. Farsæl framkvæmd er háð því að auk ríkisins sinni sveitarfélög, framleiðendur og innflytjendur lögbundnum skyldum sínum og almenningur og aðrir hagsmunaaðilar vinni einnig að því að markmiðum um meðhöndlun úrgangs verði náð á komandi árum. Jafnframt er fólgin í því áhætta að ekki náist samstaða um aðrar mikilvægar aðgerðir í málaflokknum, s.s. um álagningu skatts á urðun

og innleiðingu banns við urðun alls lífbrjótanlegs úrgangs. Afleiðingarnar gætu orðið þær að mikilvæg tækifæri sem felast í virku hringrásarhagkerfi tapist, Ísland sitji eftir í málaflokknum og alþjóðlegar skuldbindingar verði ekki uppfylltar. Til að draga úr áhættunni er nauðsynlegt að ríkið styðji við sveitarfélög og atvinnulíf í málaflokknum, beiti sér fyrir markvissri samvinnu og samráði við þessa aðila og standi fyrir öflugri fræðslu til almennings og annarra um úrgangsmál.

### Kynja- og jafnréttissjónarmið

Þar sem konur verja mun meiri tíma en karlar í ólaunaða vinnu sem tengist heimilishaldi og umönnun er líklegt að auknar kröfur um endurvinnslu á heimilum hafi þau áhrif að auka vinnuálag kvenna. Ekki hefur verið gerð sérstök rannsókn þar að lútandi en mikilvægt er að taka tillit til þessa kynjahalla og kanna áhrif slíkra aðgerða við útfærslur lausna eins og hægt er og vinna að frekari gagnasöfnun.

### 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. Hlutfallið varð hæst árið 2016, eða 33%, en síðan þá hefur það verið á bilinu 26–28%. Ljóst er að mikið vantar upp á til að ná markmiðinu um 50% endurvinnslu heimilisúrgangs og er því tafarlausra aðgerða þörf. Jafnframt liggur fyrir að Ísland mun innleiða ný og metnaðarfullri markmið um endurvinnslu heimilisúrgangs sem Evrópusambandið hefur sett. Þannig þarf endurvinnsla þessa úrgangs að aukast í jöfnum skrefum til ársins 2035, frá því markmiði sem þegar er í gildi upp í að lágmarki 65%.

Markmiðið tengist með beinum hætti meginmarkmiði málefnasviðsins er snýr að kolefnishlutleysi, verndun náttúrunnar og sjálfbærni í nýtingu náttúruauðlinda og 11. og 12. heimsmarkmiði Sameinuðu þjóðanna um sjálfbærar borgir og samfélög og ábyrga neyslu og framleiðslu. Enn fremur felur markmiðið í sér mikilvæga tengingu við sáttmála um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs frá 2021 þar sem boðuð er græn atvinnuuppbygging og fjárfesting, aukið samstarf ríkis og sveitarfélaga við innleiðingu hringrásarhagkerfis, jákvæðir hvatar sem byggja undir endurvinnslu og hringrásarhagkerfi og innleiðing framtíðarlausna til meðhöndlunar á brennanlegum úrgangi í stað urðunar.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2025	Viðmið 2030
Að auka endurvinnslu heimilisúrgangs.	11.6, 12.1, 12.5	Hlutfall heimilisúrgangs sem er enduruninn.	27%*	55%	60%

\* Upplýsingar um hlutfall endurunns heimilisúrgangs fyrir árin 2020 og 2021 liggja ekki fyrir. Hlutfallið var 27% árið 2019 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 málaflokknum 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.

### 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.

Fjármunir sem ráðstafað er innan málaflokksins renna að miklu leyti til karla þar sem byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð er karllæg atvinnugrein samkvæmt vinnumarkaðsgögnum. Á hinn bóginn er slíkum mannvirkjum ætlað að tryggja öryggi þeirra er búa og starfa á eða nálægt hættusvæðum og eru því beinir haghafar slíkra verkefna. Skortur er á rannsóknnum og gögnum um stöðu kynjanna í málaflokknum að öðru leyti.

### 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 fólk á heimilum sínum. Heildarfjöldi skilgreindra framkvæmda við ofanflóðavarnir er nú 49 talsins.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Að tryggja fullnægjandi öryggi fyrir íbúa landsins gegn ofanflóðum.	11.1 11.5	Fjöldi lokinna verkefna (af 49).	29	31	33

## 17.5 STJÓRNSÝSLA UMHVERFISMÁLA

### Verkefni

Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru loftslagsmál, stjórnsýsla náttúruverndarmál, mat á verndargildi og friðlýsingar, að tryggja sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda, að tryggja heilnæmt umhverfi og öruggar neysluvörur og mat á umhverfisáhrifum, miðlun upplýsinga til almennings, þátttökuréttindi almennings og að tryggja réttláta málsmeðferð, stjórn vatnamála og fráveitumál. Loftslagsmál eru snar þáttur í stjórnsýslu umhverfismála. Undir þennan málaflokk falla fjárheimildir til loftslagsaðgerða, loftmengunarmála og til Loftslagssjóðs. Umfangsmestu verkefni á sviði loftslagsmála eru aðgerðaáætlun í loftslagsmálum sem snýr að samdrætti í losun, aðgerðaáætlun vegna aðlögunar íslensks samfélags að áhrifum loftslagsbreytinga og stefnumótun og eftirfylgni fyrir kolefnishlutlaust Ísland.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

- Að tryggja að unnið sé að því að uppfylla þær skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist í loftslagsmálum með Parísarsamningnum og jafnframt að þeim markmiðum ríkisstjórnarinnar verði náð að Ísland verði kolefnishlutlaust eigi síðar en 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 loftslagsbókhald sem tengist landnýtingu (LULUCF). Til að ná þeim markmiðum var aðgerðaáætlun í loftslagsmálum uppfærð árið 2020. 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 tryggja að íslenskt samfélag og lífríki búi að viðnámsþrótti frammi fyrir loftslagsvá og að aðlögun að loftslagsbreytingum sé fastur þáttur í áætlunum og starfsemi hins opinbera, stofnana, fyrirtækja og þekkt viðfangsefni meðal félagasamtaka og almennings. Gæta þarf þess að aðlögun sé hluti af ákvarðanatöku stjórnvalda og innan viðeigandi geira og atvinnugreina svo greiningar og ákvarðanir taki til loftslagsáhættu og afleiðinga hennar.
- Að mæta auknum kröfum almennings og fyrirtækja um aukna skilvirkni, nútímavæðingu og gagnsæi í stjórnsýslunni, m.a. í tengslum við umfangsmiklar og flóknar framkvæmdir sem geta haft umtalsverð áhrif á umhverfið. Tækifæri felast m.a. í endurskoðun löggjafar og aðgerðum með það að markmiði að auka skilvirkni í ákvarðanatöku, uppfylla kröfur laga um málshraða, auk þess að tryggja aðkomu almennings og hagsmunaaðila. Tækifæri felast einnig í samþættingu verkefna, samstarfi og/eða sameiningum stofnana, m.a. 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 sjálfbæra nýtingu friðlýstra svæða með skilvirki stjórnun og vernd. Unnið er að gerð tillagna vegna framkvæmdaáætlunar náttúruinjaskrár og í framhaldinu verður lögð fram tillaga til þingsályktunar um innleiðingu hennar. Unnið verður að stofnun þjóðgarðs á þegar friðlýstum svæðum og jöklum í þjóðlendum á miðhálandinu í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Þá felast tækifæri í því að þróa samstarf við landeigendur um verkefni í náttúruvernd á svæðum sem ekki hafa hlotið friðlýsingu eða friðun en teljast sérstök sakir landslags, gróðurfars eða dýralífs.

- Uppbygging og rekstur fráveitna er einn af lykilþáttum vatnsverndar og forsenda þess að skólp 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 náist að efla aðlögunargetu ríkis, sveitarfélaga, atvinnugreina, geira og almennings til þess að halda áhættu vegna áhrifa loftslagsbreytinga innan ásættanlegrar áhættu. Áætlun um aðlögun að loftslagsbreytingum er ætlað að veita utanumhald, yfirsýn yfir, eftirfylgni og stöðutöku á vinnu við aðlögun.

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-, orku- og loftslagsráðuneytið 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 jafnréttissjónarmið**

Kynjasjónarmið í loftslagsmálum eru býsna víðtæk og koma fram í ýmsum málaflokkum, í tengslum við framleiðslu, neyslu og endurvinnslu og endurnotkun. Rannsóknir hafa sýnt fram á að konur og karlar hafa einnig mismunandi áhrif á umhverfið, m.a. með ólíkri notkun á samgöngum og ferðamynstri og bílaeign og hafa karlar stærra kolefnisfótspor en konur. Alþjóðlegar rannsóknir benda til þess að áhrif loftslagsbreytinga séu alvarlegri fyrir konur og stúlkur og viðkvæmari hópa í samfélaginu sem geta síður brugðist við áföllum.

### **Markmið og mælikvarðar**

Sett eru fjögur markmið fyrir málaflokkinn:

1. **Að draga úr nettólosun gróðurhúsalofttegunda í samræmi við skuldbindingar Íslands í loftslagsmálum og markmið um kolefnishlutleysi Íslands.** 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 eigi síðar en 2040.

Samkvæmt samkomulagi við Evrópusambandið taka Ísland og Noregur þátt í sameiginlegu markmiði um 55% samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda á tímabilinu 2021–2030. Markmiðið hefur verið hert úr 40% í 55%. Innan 40% markmiðsins var hlutur á beina ábyrgð Íslands 29%, þ.e. losun sem fellur utan viðskiptakerfis Evrópusambandsins um losunarheimildir (ETS-kerfið). Ekki hefur verið staðfest hvert markmið á beina ábyrgð Ísland verður innan hins nýja 55% heildarmarkmiðs verður en

reiknað með að það muni hækka talsvert. Markmiðið er sett samkvæmt fyrirfram ákveðnum viðmiðum og reiknireglum, þar sem m.a. er horft til þjóðartekna á mann og kostnaðarhagkvæmni aðgerða. Stjórnvöld hafa jafnframt sett sjálfstætt landsmarkmið um 55% samdrátt í losun sem fellur utan ETS-kerfisins fyrir 2030 miðað við 2005.

Aðgerðir sem falla undir aðgerðaáætlun í loftslagsmálum snerta mörg málefnasvið og kalla því á víðtækt samstarf margra ráðuneyta. Aðgerðirnar fela m.a. í sér ívilnanir og styrki, innviðauppyggingu, lagabreytingar, fræðslu og nýsköpun. Hér veða þýngst ívilnanir til kaupa á vistvænum ökutækjum, innviðauppygging 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. nýrra markmiða og árangurs aðgerða.

2. **Að efla viðnámsþrótt íslensks samfélags og lífríkis gagnvart loftslagsvá.** Megintilgangur þessa markmiðs er að vinna að aðlögun að loftslagsbreytingum í samræmi við stefnu þess efnis og gerð áætlunar. Stjórnvöld hafa sett sér það markmið að gera aðgerðaáætlun um samfélagslega aðlögun að loftslagsbreytingum á grunni fyrirbyggjandi aðlögunarstefnu.

Í aðlögunarstefnu er gert ráð fyrir aðlögunarvinnu innan ýmissa málaflokka, atvinnugreina og geira, samstarfi ríkis og sveitarfélaga og atvinnulífs, rannsóknir og greiningar á áhrifum loftslagsbreytinga og fræðslu og upplýsingagjöf til hagaðila og almennings vegna þeirra.

3. **Að efla náttúruvernd með friðlýsingu náttúruverndarsvæða.** Í kjölfar átaks í friðlýsingum hefur umfang friðlýstra svæða á Íslandi aukist töluvert. Vinna þarf að stjórnunar- og verndaráætlunum fyrir þessi svæði. Stjórnunar- og verndaráætlanir móta framtíðarsýn og stefnu um verndun svæðanna og hvernig viðhalda skuli verndargildi þeirra. Í þeim eru tilgreindar aðgerðir sem unnið verður að á gildistíma áætlunarinnar. Þá er eftir að vinna áætlanir fyrir fjölda eldri friðlýstra svæða, auk þess sem komið er að lögbundinni endurskoðun nokkurra eldri áætlana. Megintilgangur þessa markmiðs er að efla náttúruvernd og sjálfbæra nýtingu á þegar friðlýstum svæðum. Það er í samræmi við eitt af meginmarkmiðum málefnasviðsins og er einnig viðbragð við þeim áskorunum og tækifærum sem talin eru upp til umbóta fyrir stjórnsýslu umhverfismála.
4. **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, gögn og ferli sem varða hagsmuni almennings með aðgengilegum hætti. Jafnframt að bæta markvisst þjónustu til almennings og fyrirtækja með skilvirku og samþættu regluverki, m.a. með áherslu á stafrænar þjónustuleiðir. Markmiðið tengist með beinum hætti meginmarkmiði málefnasviðs 6 um að sjálfsafgreiðsla verði aðalsamskiptaleið í opinberri þjónustu og að gögn stjórnsýslunnar verði örugg, opin, gjaldfrjáls, heilleg, tímanleg, aðeins skráð einu sinni og varin með bestu tæknilegu lausnum á hverjum tíma.
5. **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 iðnaðarins 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 fráveituframkvæmda 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 skólþ. Ljóst er að gera þarf átak í fráveitumálum sveitarfélaga til þess að hækka hlutfall íbúa sem búa við viðunandi skólphreinsun. Gert er ráð fyrir að sveitarfélög geti sótt um styrki til þess að mæta hluta kostnaðar við fráveituframkvæmdir til ársins 2030.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Að draga úr nettólosun gróðurhúsalofttegunda í samræmi við skuldbindingar Íslands í loftslagsmálum.	13	Fjöldi aðgerða í framkvæmd. Samdráttur í nettólosun GHG. (%)	25	50	50* 55**
Að tryggja aðlögun Íslands að loftslagsbreytingum.	13	Fjöldi atvinnugeira m. skilgreindar aðlögunaraðgerðir Fjöldi sveitarfélaga m. skilgreindar aðlögunaraðgerðir.	<5 <5	5 10	12 60
Að efla náttúruvernd með friðlýsingu náttúruverndarsvæða.	15.1	Hlutfall friðlýstra svæða með stjórnunar- og verndaráætlun. (%)	25	50	100
Að bæta viðmót, gagnsæi og skilvirkni stjórnsýslu.	16.6	Hlutfall stafrænna þjónustuleiða.	25	50	100
Að efla hreinsun fráveitu.	6.3	Hlutfall hreinsaðs skólps.	81%	85%	95%

\* Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum inniheldur 50 aðgerðir sem miða að því að draga úr losun.

\*\* Stjórnvöld hafa sett sjálfstætt landsmarkmið um 55% samdrátt í losun sem fellur utan viðskiptakerfis Evrópusambandsins um losunarheimildir (ETS-kerfið) fyrir 2030 miðað við 2005. Ekki hefur verið sett markmið fyrir hvert ár á tímabilinu heldur er um að ræða heildarmarkmið fyrir allt tímabilið fram til 2030.



## 18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál

### UMFANG

Stjórnarmálefni á þessu málefnasviði heyrir undir forsætisráðherra, menningar- og viðskiptaráðherra, mennta- og barnamálaráðherra og umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra.

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.

Málefнасviðið skiptist í fjóra málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefнасviðsins í heild á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2022
	2020	2021	
<b>18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál</b>	<b>19.878</b>	<b>18.646</b>	<b>18.995</b>
18.10 Safnamál	5.084	5.161	5.329
18.20 Menningarstofnanir	6.538	6.544	6.976
18.30 Menningarsjóðir	5.861	5.384	5.102
18.40 Íþróttar- og æskulýðsmál	2.090	1.324	1.345
18.50 Stjórnsýsla menningar og viðskipta	305	234	244

\* Fjárlög að viðbættum fjárákalogum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn stjórnvalda fyrir málaflokk lista, menningar og íþróttar- og æskulýðsmála er að Ísland skipi sér í fremstu röð á þessum sviðum. Allir landsmenn eiga að geta aukið lífsgæði sín með þátttöku í öflugum og fjölbreyttum starfi á þeim. Málefнасviðið í heild hefur sterka samsvörun við velsældarmarkmið ríkisstjórnarinnar.

Meginmarkmið stjórnvalda á sviði menningar og lista er að jafna og bæta tækifæri til ný- og atvinnusköpunar í menningarstarfi, listum og skapandi greinum. Þannig er stefnt að því að fjölga störfum í skapandi greinum auk þess sem áhersla er lögð á varðveislu, aðgengi og miðlun menningararfs þjóðarinnar, uppbyggingu innviða og á að efla íslensku og íslenskt táknmál sem opinber mál á Íslandi.

Meginmarkmið stjórnvalda á sviði íþróttar- og æskulýðsstarfs er að auka gæði og styrkja faglega umgjörð um skipulagt íþróttar- og æskulýðsstarf.

## FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefнасviðsins lækki um 1.070 m.kr. frá fjárlögum 2022 til ársins 2027. Helstu breytingar á útgjöldum málefнасviðsins má skýra með því að ýmis tímabundin framlög eru að falla niður, t.a.m. framlag vegna máltækniverkefnis sem gert er ráð fyrir að ljúki á tímabilinu. Þá er gert ráð fyrir breytingu á tímabundnu framlagi til framkvæmda, s.s. vegna Náttúruminjasafns Íslands. Helstu breytingar á útgjöldum málefнасviðsins skýrast einnig af hækkingu framlags til starfslauna listamanna og skapandi greinar verða eflar m.a. með því að efla Hönnunarsjóð og setja á stofn Rannsóknasetur skapandi greina. Þá verður starfsemi höfuðsafnanna þriggja eflar og Tónlistarmiðstöð sett á stofn. Framkvæmdum við Hús íslenskunnar lýkur á tímabilinu og gert er ráð fyrir auknum rekstrarkostnaði Stofnunar Árna Magnússonar í íslenskum fræðum vegna starfsemi í hinu nýja húsi.

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 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál</b>	<b>19.443</b>	<b>18.332</b>	<b>18.376</b>	<b>17.993</b>	<b>17.925</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	18.645	17.542	17.594	17.219	17.160
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	798	790	782	773	765

## HELSTU ÁHERSLUR 2022–2027

ÁFRAM  
ÍSLENSKA:  
TUNGUMÁLID  
Í ÖNDVEGI

Þróun  
íslenskunnar á  
tímum örra  
breytinga.

Uppbygging nýs  
Náttúruminjasafns.

Undirbúningur  
þjóðarleikvanga í  
íþróttum.

## 18.1 SAFNAMÁL

### Verkefni

Undir málaflokkinn fellur starfsemi safna á vegum ríkisins, sveitarfélaga, sjálfseignarstofnana og annarra aðila. Löggjöf um málaflokkinn tekur til opinberra safna og stuðnings við önnur söfn. Á vegum ríkisins eru rekin tíu söfn og 46 önnur söfn 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.

Samræmd safnastefna á sviði myndlistar er í framkvæmd og unnið verður eftir stefnumörkun í safnastarfi sem samþykkt var í júlí 2021.

Myndlistarstefna verður kynnt og aðgerðum hennar komið til framkvæmda. Stefnan felur í sér fjölbreyttan stuðning við listsköpun, menntun og myndlæsi sem styður við myndlistarmenningu og aukna þekkingu og áhuga almennings á myndlist. Lögð eru til

markviss skref til einföldunar en jafnframt styrkingar stofnana- og stuðningskerfis myndlistar og að því hvernig hlúa má markvissar að innviðum atvinnulífs myndlistar. Með því má bæta samkeppnishæfni og efla útflutning og markaðssetningu á íslenskri myndlist.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

**Náttúruminjasafn Íslands.** Safnið býr ekki yfir eigin húsnæði til sýningarhalds. Unnið er að uppbyggingu í varanlegu húsnæði á Seltjarnarnesi þar sem náttúruvísindum verða gerð metnaðarfull skil.

**Stafræn skráning menningarverðmæta.** Unnið er að því að koma menningararfi þjóðarinnar á stafrænt form. Átak í skráningu og endurgerð menningarverðmæta safna í eigu ríkisins bætir aðgang almennings að menningararfinum, stuðlar að rannsóknum og varðveitir hann fyrir komandi kynslóðir.

**Loftslags- og náttúruvía.** Undirbúa skal viðbrögð vegna þeirrar hættu sem safnkosti um land allt stafar af vegna loftslags- eða náttúruvía og annarra hamfara.

**Skjalavarsla.** Nauðsynlegt er að bæta og auka skjalavörslu og skjalaskil afhendingarskyldra aðila og þá sérstaklega með uppbyggingu rafrænna gagnasafna. Rafræn skjalavistun er of skammt á veg komin og ef ekki verður brugðist við að þá munu upplýsingar sem varða réttindi borgara landsins og mikilvægar heimildir um sögu lands og þjóðar tapast.

**Varðveisluhúsnæði safna.** Helsta úrlausnarefni til framtíðar er að leysa varðveisluhúsnæðisvanda Listasafns Íslands, Þjóðskjalasafns Íslands og Landsbókasafns – Háskólabókasafns. Menningararfur þjóðarinnar er í hættu og getur glatast að einhverju leyti ef ekki er tekið á varðveislumálum með markvissum hætti.

**Kynja- og jafnréttissjónarmið.** Skort hefur á tölfræði um menningarneyslu og –þáttöku landsmanna. Upplýsingar um gestafjölda á söfn hefur ekki verið kyngreinanlegar og ráðist verður í heildstæða könnun á menningarlífinu til að afla þeirra.

### Markmið og mælikvarðar

1. Að almenningur hafi betri aðgang að menningar- og náttúruarfi þjóðarinnar.
2. Bæta vernd á menningararfi þjóðarinnar í samræmi við alþjóðlegar kröfur.
3. Efla skráningu og rannsóknir safnkosts. Mikilvægt er að efla faglegt starf safna um land allt til að stuðla að markvissri varðveislu menningararfsins og miðlun á honum fyrir komandi kynslóðir.

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Betri aðgangur að menningararfi	4.7	Fjöldi heimsókna í söfn landsins	2.900.000*	3.200.000	4.000.000
Efla vernd á menningararfi þjóðarinnar í samræmi við alþjóðlegar kröfur.	11.4	Fjöldi safna í eigu ríkisins með viðunandi varðveislu- og sýningarhúsnæði	1 af 5	2 af 5	5 af 5
Efla vernd á menningararfi þjóðarinnar í samræmi við alþjóðlegar kröfur.		Fjöldi safna um landið sem eru hluti af viðbragðsáætlun stjórnvalda vegna loftslagsbreytinga og annarrar vár	Ekkert safn hluti af viðbragðs-áætlun.	Við-bragðs-áætlun safnaráðs innleidd með þátttöku 50% viðurkenndra safna.	Öll viðurkennd söfn á landinu hluti af við-bragðs-áætlun.

	11.4	Fjöldi skráninga í Sarp	2.000.000	2.100.000 0	2.500.000 0
Auka skráningu safnkosts		Stafræn endurgerð safnkosts			
	11.4	Kvikmyndasafn	12%	18%	35%
		Landsbókasafn- Háskólabókasafn	6.744.171 bls.	7.140.000 0 bls.	8.330.000 0 bls.

\*Skv. tölum Hagstofunnar frá 2019

## 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 og veitir 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 stjórnábyrgð eða rannsóknum 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 menningarfræðslu og miðlun. Þar verður sýning Arnastofnunar í nýju Húsi íslenskunnar veigamikill þáttur.

Í gildi er menningarstefna stjórnvalda og aðgerðaráætlun þar sem hlutverk menningarstofnana í aðgengi að listum og menningarstarfi er áréttað. Þar er einnig lögð áhersla á fjölmenningu og þátttöku barna og ungmenna með annað móðurmál en íslensku í menningarstarfi.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

**Jafnt aðgengi landsmanna.** Liður í að jafna tækifæri landsmanna til að njóta og taka þátt í menningu og listum um land allt er bygging menningarhúsa. Á tímabili fjármálaáætlunar verður stuðlað að uppbyggingu á Fljótsdalshéraði, í Skagafirði og á Selfossi í samvinnu við viðkomandi sveitarfélög.

Þá er liður í aðgerðaáætlun menningarstefnu að gera úttekt á menningarstarfi og árangri þess í samhengi við atvinnutækifæri, innviði og þátttöku og gera heildarstefnu um innviðauppbyggingu og húsnæðismál opinberra menningarstofnana.

**Aðstaða fyrir sviðslistir.** Undanfarin ár hefur verið unnið að auknu samstarfi sviðslistastofnana með nútímavæðingu að markmiði. Starfsemi Íslenska dansflokksins var lögfest í nýjum lögum um sviðslistir og Sviðslistamiðstöð Íslands hefur tekið til starfa. Unnið verður að því að leysa húsnæðisvanda Íslenska dansflokksins og að sviðsaðstaða Þjóðleikhússins verði bætt, s.s. með endurnýjun flugkerfis og því að tryggja leikhúsinu aðfingahúsnæði.

Framtíðarfyrirkomulagi óperustarfsemi í landinu verði komið í farveg.

**Skráning fornleifa.** 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.** Unnið er að þróun hagvísu fyrir menningu og birtingu tölfræði um menningarþátttöku. Liður í áætlun menningarsóknar er að gera ýtarlega rannsókn á menningarneyslu og -þátttöku landsmanna þannig að betur megi greina kynjahlutföll og hvort jafnréttissjónarmiða sé gætt.

**List fyrir alla.** Tryggja þarf samfellu í verkefninu til framtíðar svo allir aldurshópar í leik- og grunnskólum fái tækifæri til að upplifa að minnsta kosti tvo listviðburði á ári fyrir tilstilli verkefnisins.

### Markmið og mælikvarðar

1. Auka þátttöku og aðgengi að menningarstarfi.
2. Verndun menningararfs þjóðarinnar með markvissari hætti. Til að ná þeim markmiðum þarf að efla gagnagrunna, upplýsingaveitur og miðlun gagna um skráðar minjar ásamt því að styrkja stjórnsýslu.

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Efla miðlun á menningu og listum með bættum aðgangi.	4.7, 5	Hlutfall grunnskóla sem tekur þátt í List fyrir alla.	100%	100%	100%
	4.7, 5	Fjöldi listviðburða í öllum grunnskólum í boði fyrir einstaka árganga.	22	29	58
Vernda menningararf þjóðarinnar með markvissari hætti.	11.4	Hlutfall skráðra fornleifa á Íslandi.	35%	40%	50%
		Hlutfall stafrænnar endurgerðar handritasafns Árnastofnunar	26%	32%	50%

## 18.3 MENNINGARSJÓÐIR

### Verkefni

Fjárveitingum til menningar og lista, sem ekki renna til ríkisstofnana eða eru bundnar í samningum, er að mestu úthlutað í gegnum lögbundna sjóði. Hlutverk þeirra er að stuðla að faglegri og sjálfstæðri lista- og menningarstarfsemi og samfellu hennar. Úthlutun styrkja grundvallast á opnu umsóknarferli og tillögum faglegra úthlutunarnefnda sem byggja á jafningjamati.

Sérlög og reglur gilda um sjóði innan málaflokksins, bæði lögbundna og aðra. Þeir eru fornminjasjóður, húsafriðunarsjóður, safnasjóður, myndlistarsjóður, bókmenntasjóður, bókasafnasjóður, 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.

Unnið er á grundvelli aðgerðaáætlunarinnar Menningarsókn til ársins 2030. Hún inniheldur 20 aðgerðir sem styðja markmið gildandi menningarstefnu, en jafnframt felur hún í sér ný markmið og nýjar áskoranir. Menningarsókn skilgreinir forgangsverkefni stjórnvalda út frá

aðgerðum sem taka mið af sköpun, þátttöku og góðu aðgengi allra að listum og menningu, þróun stafrænnar tækni og fjölmenningsfélags samfélags.

Stuðningur við kvikmynda- og tónlistargerð fellur einnig undir málaflokkinn. Kvikmyndastefna gildir frá árinu 2020 til 2030 og er í framkvæmd. Unnið verður að gerð tónlistarstefnu þar sem skilgreindar verða aðgerðir sem miða að framgangi greinarinnar auk stofnunar tónlistarmiðstöðvar.

### **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. 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. Unnið verður að framkvæmd nýrrar málstefnu sem íslensk málnefnd hefur unnið og hún lögð fram sem þingsályktun.

**Bætt starfsumhverfi listamanna.** Starfsumhverfi listamanna er afar flókið og margbreytilegt og þörf á endurskoðun þess kerfis. Unnið er að því að samhæfa og styrkja sjóðakerfi menningar og lista með einföldun og skilvirkni að leiðarljósi. Markmið stjórnvalda er að starfslauna- og verkefnasjóðir tryggja betur afkomu þeirra sem starfa í listum eða við skapandi greinar, stuðli að meiri fjölbreytni í úthlutunum, auknu og jöfnu aðgengi mismunandi listgreina og raunsæri viðmiðum.

Endurskoðun sjóðakerfis er að ljúka, m.a. með sameiningu og samhæfingu sjóða sem og starfslauna í því augnamiði að gera kerfið einfaldara og skilvirkara fyrir notendur. Stefnt er að almennt hækki starfslaun frekar en að fjölga mánuðum til úthlutunar og að starfslaunasjóðum verði skipt í deildir eftir aldri viðkomandi listamanna. Unnið verður með Bandalagi íslenskra listamanna að þessum markmiðum. Fyrirkomulag á starfslaunum rithöfunda verður tekið til sérstakrar skoðunar.

**Kvikmyndastefna.** Í 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 fölgir 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. Meðal þess sem unnið verður að á tímabilinu eru breytingar á kvikmyndalögum og átak í skráningu og endurgerð efnis í eigu Kvikmyndasafns Íslands. Alþjóðlega samkeppnishæft stuðningskerfi við framleiðslu kvikmynda- og sjónvarpsefnis verður eflt. Stutt verður enn frekar við greinina með hærri endurgreiðslum á skýrt afmörkuðum þáttum til að stuðla að því að fleiri stór verkefni verði unnin alfarið á Íslandi og til að tryggja aukinn fyrirsjáanleika í fjármögnun kerfisins. Stefnt er að því að lög um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi verði endurskoðuð á tímabilinu (sbr. málefna svið 7).

**Tónlistarstefna.** Íslensk tónlist hefur öll tækifæri til að geta orðið stöndugur atvinnuvegur og mun stofnun tónlistarmiðstöðvar ásamt gerð tónlistarstefnu styrkja innviði greinarinnar. Unnið verður að því að auka sýnileika íslenskrar tónlistar á stærstu alþjóðlegu streymisveitunum og tryggja réttihöfum réttlátari hlut. Áfram verður unnið að því að nýta þá möguleika sem felast í verkefninu Record in Iceland til að festa Ísland í sessi sem starfsstöð skapandi greina, sbr. málefna svið 7.

**Hönnun.** Unnið er að mótun nýrrar hönnunarstefnu og aðgerðum í hennar nafni sem miða að því að auka vægi hönnunar í íslensku atvinnulífi og skila vaxandi árangri, fagmennsku og gæðum til hagsbóta fyrir íslenskt samfélag.

**Hagtölur.** Skort hefur greinargóðar tölfræðilegar upplýsingar um menningarmál. Til að stefnumótun á sviði menningar og skapandi menningargreina geti þróast þarf að efla söfnun og miðlun tölfræðiupplýsingar, t.a.m. með hliðsjón af kynja- og jafnréttissjónarmiðum. Hagræn áhrif lista og menningar eru veruleg í samspili við atvinnulífið, s.s. í bókmenntum, hönnun, kvikmyndagerð, myndlist, sviðslistum, tónlist, tölvuleikjagerð og öðrum skapandi greinum. Rík áhersla er á eflingu slíkra greina í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar þar sem fram kemur að á kjörtímabilinu verði lögð áhersla á uppbyggingu sem renni stöðum undir fjölbreytni í atvinnulífinu og á að efla grunnsjóði í rannsóknum, nýsköpun og skapandi greinum.

### 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.
2. **Skapa betri skilyrði fyrir fjölbreytni, nýsköpun, nýliðun 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 og skapandi greinar sem vaxandi atvinnuveg á Íslandi.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Efla stöðu íslenskrar tungu í samfélaginu.	4	Hlutfall barnabóka af endurgreiðslu vegna bókaútgáfu*	25%	27%	30%

\*Nýr mælikvarði.

## 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 sjálfböðastarfi og eigin fjármögnun. Meginmarkmið aðgerða ríkis og sveitarfélaga samkvæmt íþróttalögum (nr. 64/1998) er að stuðla að því að allir landsmenn eigi þess kost að iðka íþróttir við sem hagstæðust skilyrði. Tilgangur æskulýðslaga (nr. 70/2007) 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. Í gildi er íþróttastefna og stefna um tómsunda- og félagsstarf barna og ungmenna.



### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Málaflokkurinn styður við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar, þá helst um að efla forvarnir og styðja við íþrótt- og æskulýðsstarf, sem hefur m.a. jákvæð áhrif á andlegt og líkamlegt heilbrigði einstaklinga. Mótvægisáðgerðum stjórnvalda vegna heimsfaraldurs hefur verið beint að íþrótt- og æskulýðsstarfi til að bregðast við tekjutapi félaga, stuðla að áframhaldandi virkni meðal iðkenda og nýsköpun í starfi.

Helstu áskoranir eru fölgjar í því að fjölga iðkendum á nýjan leik í íþrótt- og æskulýðsstarfi auk þess sem áskorun felst í endurreisn alls sjálfbodaliðastarf íþrótt- og æskulýðshreyfingarinnar. Um leið felast tækifæri í samstarfi við sveitarfélög að jafna möguleika barna til að stunda skipulagt íþrótt- og æskulýðsstarf óháð efnahag, aðstæðum og búsetu. Til þessara umbóta þarf að styrkja grunnstoðir starfseminnar enn frekar og áhersla verði áfram lögð á gæði starfsins.

**Afreksíþróttir.** Áskoranir felast í auknum kröfum í alþjóðlegu samhengi um faglega umgjörð fyrir afreksíþróttafólk, þ.e. aðstæður, umhverfi og starfsskilyrði sem aukið geta líkur á framúrskarandi árangri á heimsvísu. Framlög til afrekssjóðs ÍSÍ standa að hluta til undir kostnaði við umgjörð hjá íslenskum sérsamböndum sem stuðla að auknum möguleikum íslensks íþróttafólks til að ná árangri í alþjóðlegum keppnum. Áskorun felst í því að styðja betur við lífsafkomu afreksfólks í íþróttum 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.

Í stjórnarsáttmála kemur fram að áfram verði unnið með félagasamtökum að því að efla umgjörð um afrekssstarfs íþróttafólks þar sem m.a. verður litið til eflingar Afrekssjóðs. (Stjórnarsáttmáli 38)

**Lyfjaeftirlit og hagræðing úrslita kappleikja.** Lyfjaeftirlit í íþróttum er mikilvægasta verkefnið til þess að koma í veg fyrir lyfjamisnotkun í afreksíþróttum. Áherslu þarf áfram að leggja á fræðslu og forvarnastarf. 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 alþjóðavæðingu. Samráðshópur stjórnvalda vinnur að eftirfylgni samningsins. Unnið verður að samþættingu þessara tveggja mikilvægu verkefna.

**Þjóðarleikvangar.** Aðstaða ýmissa íþróttagreina sem standa framarlega í alþjóðlegri keppni er orðin gömul og uppfyllir ekki alþjóðlega staðla. Stjórnvöld vinna með sveitarfélögum og íþróttahreyfingunni að uppbyggingu þjóðarleikvanga í samræmi við nýja reglugerð um þjóðarleikvanga. Horft er til þess að á næstu árum rísi þjóðarleikvangar fyrir inniíþróttagreinar, knattspyrnu og frjálsíþróttir eins og segir í stjórnarsáttmála.

**Þátttaka fólks af erlendum uppruna.** Rannsóknir sýna að þátttaka fólks af erlendum uppruna í íþrótt- og æskulýðsstarfi er minni en fólks af íslenskum 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 íþrótt- og æskulýðshreyfinguna og er það í samræmi við áherslur í stjórnarsáttmála.

**Áhrif ungs fólks.** Helsta áskorunin er að virkja börn og ungmenni til þátttöku í lýðræðissamfélagi og efla hæfni þeirra til þess að takast á við samfélagslegar áskoranir með lýðræðislegum aðferðum.

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. Nú liggur fyrir stefna í tómsunda- og félagsstarfi barna og ungmenna þar sem leiðarljósið er að á Íslandi sé fjölbreytt og spennandi tómsunda- og félagsstarf fyrir börn og ungmenni þar sem allir hafa jöfn tækifæri til virkrar

þátttöku. Þetta er m.a. í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnar um að jafna tækifæri barna til að stunda tómstundastarf óháð efnahag, aðstæðum og búsetu.

Tækifæri til umbóta felast m.a. í stefnu um tómstunda- og félagsstarf barna og ungmenna, í menntastefnu, aðgerð 8 um nemendalýðræði á öllum skólastigum og þingsályktun um Barnvænt Ísland þar sem áhersla er lögð á að börn taki virkan þátt í ákvörðunartöku og að stjórnvöld eigi markvist og reglulegt samráð við börn og ungmenni.

**Rekstrargrundvöllur.** Rekstrargrundvöllur frjálsra félagasamtaka er viðkvæmur og felst áskorun í því að viðhalda fjölbreyttu íþrótt- og æskulýðsstarfi 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 síðustu áratuga með stuðningi við grasrótastarf í áframhaldandi samvinnu við íþrótt- og æskulýðssamtök.

**Örugg umgjörð.** Samskiptaráðgjafi íþrótt- og æskulýðsstarfs starfar samkvæmt lögum nr. 45/2019. Markmið laganna er að íþrótt- og æskulýðsstarf fari fram í öruggu umhverfi og að börn, unglingar og fullorðnir, óháð kynferði eða stöðu að öðru leyti, geti stundað íþróttir- eða æskulýðsstarf og leitað sér aðstoðar eða leitað réttar síns vegna atvika og misgerða sem eiga sér stað án þess að þurfa að óttast afleiðingarnar. Samskiptaráðgjafi vinnur einnig að því að samræma siðareglur og viðbragðsáætlanir í öllu íþrótt- og æskulýðsstarfi sem er einnig mikilvægur þáttur í að skapa örugga umgjörð fyrir iðkendur.

Nauðsynlegt er að efla starfsemina enn frekar þar sem reynslan hefur sýnt að þörf sé á úrræði sem þessu.

**Kynja- og jafnréttissjónarmið.** Iðkendur í íþrótt- og æskulýðsstarf eiga rétt á að taka þátt í starfi óháð kyni þar sem lögð er áhersla á að öll kyn njóti sama öryggis, aðbúnaðar og aðgengis.

Íþrótt- og æskulýðsfélög vinna að jafnréttismálum með virkum hætti. Bæði er um að ræða samninga á vegum ráðuneytisins gagnvart heildarsamtökum á vettvangi, samstarf við Jafnréttisstofu um gerð jafnréttisstefna og með starfsemi samskiptaráðgjafa.

Þátttaka kynja í skipulögðu starfi er nokkuð jöfn þó að einstaka greinar skeri sig úr. Eitt af verkefnum samskiptaráðgjafa íþrótt- og æskulýðsstarfs er að samræma verklag við gerð siðareglna og viðbragðsáætlana til þess að tryggja að sama þjónusta og viðmót mæti öllum iðkendum í skipulögðu starfi. Samskiptaráðgjafi veitir einnig íþrótt- og æskulýðsfélögum ráðgjöf um úrlausn mála ef upp koma upp mál er varða einelti, áreitni og ofbeldi.

**Áhættuþættir.** Helstu áhættuþættir innan málaflokksins eru:

Helstu áhættuþættir snúa að fjármögnun stefna og verkefna innan málaflokksins. Heimsfaraldur kórónuveiru hefur, eðlilega þar sem starfið byggir á því að fólk komi saman, haft mikil áhrif á íþrótt- og æskulýðsstarf. Áhrifin hafa bæði verið á þátttöku og virkni barna og ungmenna auk þess sem rof hefur orðið á aðkomu aðstandenda og sjálfbóðaliða að starfinu. Ljóst er að mikil vinna er fram undan við að efla grunnstoðir starfsins. Að auki liggja fyrir samþykktar stefnur í íþrótt- og æskulýðsstarfi með aðgerðaáætlunum til næstu ára sem þarf að fjármagna til þess að ná fram umbótamiðuðum markmiðum stefna. Starfið er að stórum hluta borið uppi af sjálfbóðaliðum sem verið hafa undir miklu álagi í lengri tíma. Félagsauður er grundvöllur starfsemi innan málaflokksins og verður áskorun að byggja þennan mannaúð upp á nýjan leik.

## Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
			109.614 30,10% af mannfjölda	109.244 29,9%	120.000 33%
		Fjöldi og hlutfall skráðra iðkenda í skipulögðu íþróttastarfi	Karlar: 62.223 Konur; 41.819**	Karlar: 65.546 Konur: 43.697 (40%)	Karlar: 66.000 Konur: 54.000 (45%)
Bæta umgjörð og auka gæði í skipulögðu íþrótt- og æskulýðsstarfi.	3,5, 5	Fjöldi iðkenda 16 ára*	57% (2.430) af mannfjölda 2019**	2.600 Karlar: 1.420 Konur: 1.180	3.000 Karlar: 1.650 Konur: 1.350
		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.	10,5%**	12%	15%
		Fjöldi þátttakenda í leiðtogaþjálfun æskulýðsfélaga.	2680**	2900	3500
Efla umgjörð og stuðning við afreksíþróttafólk.	3,5 5	Meðaltal íþróttamanna á Ólympíuleikum og lokamótum alþjóðlegra stórmóta á þriggja ára tímabili.	Alls 183 Karlar: 122 Konur: 61**	Karlar: 372 Konur: 241 (2021 – 2023)	Karlar 380 Konur 260

\*Nýr mælikvarði til þess að fylgjast með brottfalli úr íþróttum.

\*\*Staðan 2019

\*\*\*Staðan 2020

## 18.5 Stjórnsýsla menningar og viðskipta

### Verkefni

Stjórnsýsla menningar og viðskipta er á höndum aðalskrifstofu menningar- og viðskiptaráðuneytisins. Meginverkefni menningar- og viðskiptaráðuneytisins er að stuðla að skilvirkri stjórnsýslu og eftirliti með þeirri starfsemi sem fellur undir ráðuneytið, sbr. starfsemi innan málefnasviða 7, 14, 16, 18, 19 og 22. Ráðuneytið varð til 1. febrúar 2022 og verður árið 2022 nýtt til að leggja áherslu á að samræma vinnubrögð, úthlutunarreglur, fjármál og ferla sjóða sem ráðuneytið hefur umsýslu með en þeir eru vistaðir á fjórum málefnasviðum og koma markmið þeirra fram á viðkomandi málefnasviðum. Einnig verður áhersla á að styrkja stjórnunar- og eftirlitshlutverk ráðuneytisins með að efla stefnumótun og áætlanagerð fyrir málefnasvið ráðuneytisins, m.a. á grunni samræmds verklags og samvinnu ráðuneytisins og undirstofnana þess.

Áherslur í starfi ráðuneytisins snúa m.a. að því að bæta 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. Afram verður unnið að mótun og framkvæmd tillagna um einföldun regluverks og verkferla í þágu atvinnulífs.

## 19 Fjölmiðlun

### UMFANG

Stjórnarmálefni á þessu málefnasviði heyra undir menningar- og viðskiptaráðherra. Undir málefnasviðinu er einn málaflokkur sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2020	Heimildir* 2021	Fjárlög 2022
<b>19 Fjölmiðlun</b>	<b>5.409</b>	<b>5.138</b>	<b>5.563</b>
19.10 Fjölmiðlun	5.409	5.138	5.563

\* Fjárlög að viðbættum fjárukalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### 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 stuðla að lýðræðislegri umræðu og lýðræðisþátttöku fólks með því að efla miðlalæsi, auka fjölbreytni, gagnsæi og fjölraði í fjölmiðlum. Einnig að skapa starfsumhverfi sem stuðlar að öflugri fjölmiðlun í almannabágu með virkri þátttöku ólíkra og fjölbreyttra fjölmiðla. 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 unglunga.

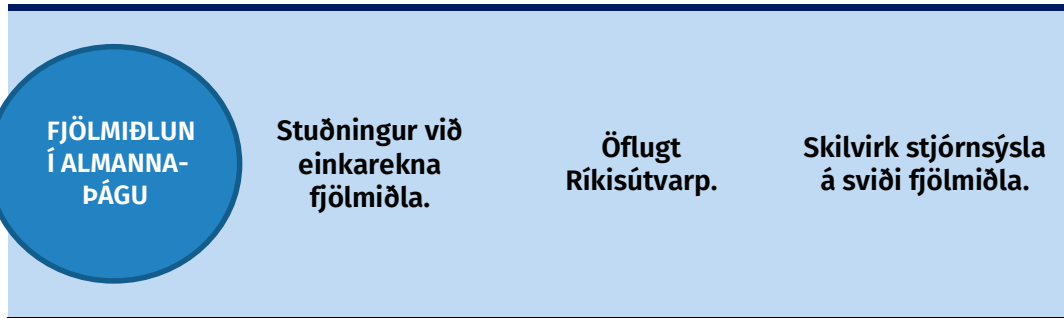
### FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins hækki um 1.216 m.kr. frá fjárlögum 2022 til ársins 2027. 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 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>19 Fjölmiðlun</b>	<b>5.839</b>	<b>6.104</b>	<b>6.329</b>	<b>6.554</b>	<b>6.779</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	5.838	6.103	6.328	6.553	6.778
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	1	1	1	1	1

## HELSTU ÁHERSLUR 2023–2027



### 19.1 FJÖLMIÐLUN

#### Verkefni

Markmið laga um fjölmiðla eru að stuðla að tjáningarfrelsi, rétti til upplýsinga, fjölmiðlalæsi, fjölbreytni og fjölræði í fjölmiðlun sem og að efla vernd neytenda á þeim vettvangi. Markmið laganna er jafnframt að koma á samræmdri löggjöf á vettvangi fjölmiðlunar óháð því miðlunarformi sem er notað.

Undir málaflokkinn heyrir starfsemi Ríkisútvarpsins ohf. Markmið þess, samkvæmt lögum um Ríkisútvarpið, er að stuðla að lýðræðislegri umræðu, menningarlegri fjölbreytni og félagslegri samheldni í íslensku samfélagi með fjölmiðlaþjónustu í almannabágu, eins og nánar er kveðið á um í samningi við ráðherra.

**Fjölmiðlanefnd** er sjálfstæð stjórnsýslunefnd sem heyrir undir ráðherra. Nefndin annast eftirlit samkvæmt fjölmiðlalögum og daglega stjórnsýslu á því sviði sem lögin ná til. 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.** Umhverfi fjölmiðla hefur tekið miklum 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 gripið til ýmissa aðgerða til að styrkja fjölmiðlaumhverfið í ljósi breyttra aðstæðna. Þróunin hér á landi og víða í álfunni er einkum þannig að almenningur reiðir sig í auknum mæli á samfélagsmiðla og netmiðla til fréttáöflunar og áskrifendum að fréttáþjónustu og dagblöðum fer fækkandi. Erlend samkeppni á fjölmiðlamarkaði, einkum um auglýsingar, ör tækniþróun og fleiri atriði eru þættir sem geta haft neikvæð áhrif á fjölbreytni og fjölræði í fjölmiðlun. Áskorun stjórnvalda felst í því að stuðla að fjölræði og starfsumhverfi sem styður við fjölbreytileika í fjölmiðlun. Því er mikilvægt að aðgerðir taki mið af því að einkareknir fjölmiðlar og staðbundnir fjölmiðlar geti þrífist svo að almenningur hafi aðgang að fjölbreyttu efni, fréttum, samfélagsumræðu og íslenskri menningu. Er það mikilvægur þáttur í að viðhalda og efla lýðræði og lýðræðisþátttöku í landinu.

**Rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla.** Stuðningskerfi við einkarekna fjölmiðla rennur að óbreyttu út í árslok 2022. Í stjórnarsáttmála kemur fram að staða einkarekinna fjölmiðla verði metin áður en núvarandi stuðningskerfi rennur út og ákveðnar aðgerðir til að tryggja fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði og öflugt almannaútvarp. Er það í samræmi við markmið stjórnvalda um að bæta starfsumhverfi einkarekinna fjölmiðla og tryggja fjölbreytni

og fjölræði. Árangur af núverandi styrkjakerfi verður metinn 2022 með því að kanna hvort stuðningskerfið hafi náð þeim markmiðum sem að var stefnt, þ.e. að efla útgáfu á fréttum, fréttatengdu efni og umfjöllun um samfélagsleg málefni, hvort starfsfólki á ritstjórnnum fjölmiðla hafi fjölgað o.fl. 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.

**Endurnýjun á samningi við Ríkisútvarpið ohf.** Í samningi ráðherra við Ríkisútvarpið fyrir árin 2020–2023, um fjölmiðlaþjónustu í almannabágu, koma fram áherslur í starfi þess á tímabilinu. Lögð er áhersla á að Ríkisútvarpið muni áfram leitast við að fylgja þróun fjölmiðlunar, m.a. með breyttum áherslum í dagskrá og fjölbreyttara efnisframboði á vef, auk þess að gera eldra efni aðgengilegra en áður. Helstu áskoranir næstu árin eru að viðhalda og efla það traust sem almenningur ber til Ríkisútvarpsins, sbr. árlegar mælingar þar að lútandi. 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.

Á málefnasviði fjölmiðla og fjölmiðlunar eru ýmsar áskoranir og tækifæri þegar kemur að kynja- og jafnréttissjónarmiðum. Gæta þarf þess við undirbúning lagasetningar og annarrar reglusetningar að horft verði til jafnréttissjónarmiða við útfærslu og að ekki halli á annað kynið. Gæta þarf sömu sjónarmiða við úthlutun styrkja til einkarekinna fjölmiðla og að fjölmiðlar endurspegli mismunandi hópa samfélagsins og hafi kynja- og jafnréttissjónarmið að leiðarljósi.

### Markmið og mælikvarðar

1. **Sjálfstætt unnið efni í fjölmiðlum.** Tilgangurinn er að renna traustari stoðum undir rekstur fjölmiðla um allt land og gera þeim betur kleift að framleiða vandað og faglegt fjölbreytt fréttatengt efni sem og umfjöllun um samfélagsmálefni.
2. **Fjölmiðlastefna.** Fjölmiðlastefna verður unnin þar sem meðal annars er kveðið á um einkarekna fjölmiðla, fjölmiðlun í almannabágu og miðla- og upplýsingalæsi almennings.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2020	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Auka sjálfstætt unnið efni í fjölmiðlum.	16.6, 16.10	Hlutfall íslensks efnis í línulegri dagskrá sjónvarps.	55,7% hjá RÚV og RÚV2 árið 2019. <sup>1</sup>	56,5%	58%
Skýr framtíðarsýn og stefna.	16.10	Útgefin fjölmiðlastefna.	Ekki til	Stefna gefin út 2023	Aðgerðaráætlun stefnunnar komin til framkvæmda

<sup>1</sup> Mat fjölmiðlanefndar á því hvort Ríkisútvarpið hafi uppfyllt almannabjónustuhlutverk sitt 2019 (skýrsla útgefin 2020). Þörf er á sambærilegri úttekt hjá sjálfstætt starfandi fjölmiðlum.



## 20 Framhaldsskólastig

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð mennta- og barnamálaráðherra. Það skiptist í fjóra málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2022
	2020	2021	
<b>20 Framhaldsskólastig</b>	<b>37.274</b>	<b>39.157</b>	<b>40.484</b>
20.10 Framhaldsskólar	35.943	37.784	39.007
20.20 Tónlistarfræðsla	572	586	662
20.30 Vinnustaðanám og styrkir	264	243	243
20.40 Jöfnun námskostnaðar	495	545	573

\* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn fyrir framhaldsskóla er að fleiri einstaklingar verði virkir og skapandi þátttakendur í samfélaginu, vel undirbúnir fyrir þátttöku á vinnumarkaði, tæknibreytingar og fræðilegt og/eða starfstengt framhaldsnám.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að veita framúrskarandi menntun um allt land með áherslu á þekkingu, vellíðan, þrautseigju og árangur í umhverfi þar sem allir skipta máli og geta lært.

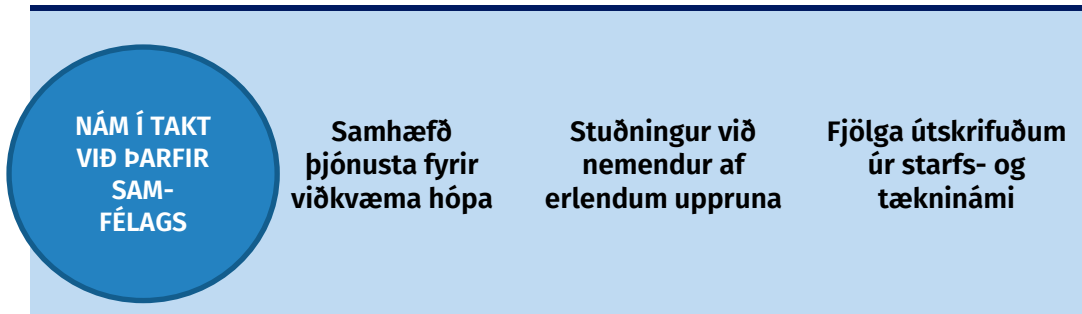
### FJÁRMÖGNUN

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 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>20 Framhaldsskólastig</b>	<b>40.590</b>	<b>39.969</b>	<b>39.929</b>	<b>39.889</b>	<b>39.848</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	39.837	39.222	39.188	39.154	39.119
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	753	747	741	735	729

## HELSTU ÁHERSLUR 2023–2027



### 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 skv. aðalnámskrá framhaldsskóla.

#### 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 áfram sé unnið að sveigjanlegum lausnum sem þróaðar voru innan skólanna á tímum heimsfaraldurs. Líta má á þær aðstæður sem tækifæri til breytinga á kennsluháttum og eflingu frumkvöðlamenntar en um leið áskorun til starfsfólks skóla að sinna vel sinni sí- og endurmenntun. Jafnframt er mikilvægt að vinna að samhæfðari þjónustu fyrir viðkvæma nemendahópa. Framhaldsskólar standa frammi fyrir miklum umbreytingum vegna hlýnunar jarðar og örra tæknibreytinga sem hafa áhrif á öllum sviðum samfélagsins og þurfa jafnframt að mæta fjölbreyttum námsþörfum einstaklinga og gera þeim kleift að ljúka námi.

Málaflokkurinn styður við áherslu ríkisstjórnarinnar um að skapa íslensku menntakerfi svigrúm til að bregðast við þeim breytingum og áskorunum sem fram undan eru. Menntastefna til ársins 2030 er mótuð með aðkomu fjölmargra aðila úr öllu samfélaginu. Nedangreind markmið og áherslur taka bæði mið af henni sem og velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar sem snúa m.a. að virkni í námi og starfi, nýsköpun, andlegu heilbrigði og kolefnishlutlausri framtíð.

**Samhæfð þjónusta fyrir viðkvæma hópa.** Liður í því að hækka menntunarstig þjóðarinnar er að draga úr brotthvarfi úr framhaldsskóla og hækka hlutfall þeirra sem ljúka prófi úr framhaldsskóla á tilskildum tíma. Árið 2005 voru 28,4% framhaldsskólanema sem hófu nám fjórum árum áður horfnir brott úr námi en árið 2019 var hlutfallið komið niður í 23%. Til að hafa nákvæmari upplýsingar mælir ráðuneytið árlegt brotthvarf nýnema. Niðurstöður sýna að það hefur minnkað verulega, úr u.þ.b. 7% árin 2011–2017 niður í 4,6% skólaárið 2020–

2021. Þrátt fyrir að brotthvarf minnki eykst bilið í brotthvarfi milli drengja og stúlkna þannig að lækkunin er ekki jafnmikil hjá drengjum og hjá stúlkum sem er áhyggjuefni.

Niðurstöður rannsóknar Velferðarvaktarinnar, sem voru gefnar út í janúar 2022, sýna að félagsleg og efnahagsleg staða hefur áhrif á brotthvarf úr íslenskum framhaldsskólum. Jafnframt kemur fram að styðja þarf sérstaklega við nemendur sem fæddust erlendis og eiga báða foreldra fædda erlendis.

Unnið verður með tillögur skýrsluhöfunda um að koma á skimunartólum til að framhaldsskólar geti unnið gegn líklegu brotthvarfi nemenda og veitt þeim viðeigandi aðstoð. Jafnframt verður áhersla lögð á aukið samstarf á milli skóla og félagsþjónustu samhliða innleiðingu laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021 (sjá einnig málaflokk 22.1 *Leikskóla- og grunnskólastig* og málaflokk 29.4 *Stuðningur við einstaklinga, fjölskyldur og börn*). Áhersla verður lögð á samhæfða þjónustu við nemendur á starfsbrautum fyrir fatlaða, nemendur með slakan undirbúning, nemendur með annað móðurmál en íslensku og aðra nemendur í brotthvarfshættu. Þá verður áfram unnið með heilbrigðisráðuneytinu og embætti landlæknis að auknu aðgengi framhaldsskólanema að þjónustu í heilsugæslustöðvum, snemmbærum stuðningi við nemendur og víðtækum forvörnum og heilsuefningu í skólum. Mikilvægt er að gera reglubundnar kannanir á liðan nemenda. Unnið er að endurskoðun innritunar í framhaldsskóla með Menntamálastofnun með það að markmiði að einfalda ferlið og gera það gegnsærra.

**Stuðningur við nemendur af erlendum uppruna.** Ísland er fjölmenningsarsamfélag sem nýtir þá auðlind sem felst í fjölmenningarlegu skólastarfi, fagnar margbreytileika nemenda og nýtir til að efla samfélagið. Mikilvægt er að meta menntun innflytjenda og flóttafólks í ríkari mæli svo þeirra þekking nýtist þeim og samfélaginu sem best. Fram

Mikil áskorun er að ungmenni sem fæddust erlendis og eiga báða foreldra fædda erlendis búa við auknar líkur á brotthvarfi. Brotthvarfið tengist því hve gömul ungmennin voru þegar þau fluttu til Íslands en vald á tungumálinu (íslensku) er lykilatríði fyrir árangur í námi. Ein forsenda þess að geta mætt þörfum nemanda af erlendum uppruna er að upplýsingar liggi fyrir um hæfni í íslensku. Búið er að útbúa stöðumat fyrir nýkomna nemendur af erlendum uppruna en til viðbótar hefur verið ákveðið að þróa hæfniviðmið og rafrænt hæfnimiðað stöðumat í íslensku sem öðru máli sem byggir á evrópska tungumálarámanum. Hvort tveggja mun nýtast til að auka aðgengi og einfalda ferli við mat á íslenskukunnáttu innflytjenda þannig að þeir eigi auðveldara með að nýta þekkingu sína og hæfni. Með tilkomu skýrari hæfniviðmiða og samræmds hæfnimats gefst einnig tækifæri til að sníða betur íslenskukennslu að þörfum nemenda á öllum aldri. Verkefnið verður unnið í samvinnu við þau ráðuneyti sem sinna viðkomandi hagaðilum.

Annað verkefni sem unnið verður að er samhæfing mismunandi stuðningskerfa við innflytjendur og flóttafólk sem stundar framhaldsskólanám. Fjölgun hefur orðið á flóttafólki sem ekki hefur alist upp við latneskt letur og þarfnast því sérstakrar þjálfunar í íslensku stafrófi og lestrarkennslu. Auk þess þarf að huga betur að því hvernig koma eigi til móts við flóttafólk sem hefur aldur til að hefja framhaldsskólanám en ekki þann bakgrunn sem til þarf vegna brotinnar skólagöngu.

**Fjölga útskrifuðum úr starfs- og tækninámi.** Forsenda velferðar og lífsgæða á Íslandi er öflugt og fjölbreytt atvinnulíf þar sem til staðar er vel menntað fólk sem stuðlar að nýsköpun og þróun. Með tilkomu fjórðu iðnbyltingarinnar hafa þegar hafist verulegar breytingar á vinnumarkaði sem gera kröfur um þróun starfsnáms og öflugra samstarf stjórnvalda, skóla og atvinnulífs. Einnig hefur Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) 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.

Fram undan er að vinna áfram að því að fleiri nemendur velji þann kost að fara í starfsmenntanám strax að loknum grunnskóla og að starfsnámið nái þannig meira jafnvægi við aðsókn í bóknámið. Nemendur af öllum kynjum er fjölbreyttur hópur með vítt áhugasvið og ólíkar fyrirætlanir fyrir framtíðina. Kynningarstarf þarf því að hafa breiða skírskotun til þess að ná til ólíkra einstaklinga.

Kynjamunur er sérstaklega mikil áskorun í starfsnámi þar sem sumar starfsgreinar eru nær hreinar kvennastéttir og aðrar karlastéttir. Árið 2009 voru 3.745 stúlkur í starfsnámi en einungis 2.023 árið 2019 og hefur þeim því fækkað um meira en þriðjung á þessu tímabili. Á haustönn 2021 voru stúlkur í starfsnámi 2.357. Ýmsar aðgerðir hafa verið í gangi til að stuðla að jafnara kynjahlutfalli í iðngreinum, auka áhuga ungs fólks, einkum stúlkna, og fjölga þeim sem velja starfs- og tæknimenntun að loknum grunnskóla. Ráðuneytið leggur áherslu á að bæta þjónustu og réttindi starfsnámsnemenda, aðgengi að starfsnámi og styðja reglubundið kynningarátak sem ætlað er annars vegar að vekja athygli á starfs- og tækninámi og þeim tækifærum sem slíkt nám býður upp á og hins vegar að fjölga konum í þeim iðngreinum sem hafa verið mjög karllægar. Þessari vinnu verður haldið áfram.

Ráðuneytið vinnur að því að auglýsa og efla áhuga á starfs- og tækninámi, einfalda umgjörð starfsnáms og bæta þjónustu og réttindi starfsnámsnemenda í nánú samstarfi við atvinnulíf og starfsnámskóla. Jafnframt verður farið í átak í að fjölga vinnustaðaplássum í samstarfi við atvinnulífið.

Áfram verður unnið að því að breyta verklagi þannig að ábyrgð framhaldsskóla á nemendum í starfsþjálfun verði skýr, m.a. með áframhaldandi innleiðingu reglugerðar nr.180/2021, um vinnustaðanám. Samtímis er áhersla lögð á innleiðingu rafrænnar ferilbókar en hún myndar skýrari og formfastari tengsl atvinnulífs og skóla í vinnustaðanámi starfsnámsnemenda. Unnið verður að því að endurskoða lagaumhverfi starfsnáms og þá sérstaklega umgjörð sveinsprófa og í samvinnu við dómismálaráðuneytið og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið er unnið að einföldun á utanumhaldi og birtingu sveinsprófsskírteina. Horft verður til að einfalda og skýra verklag við viðurkenningu á menntun og starfsreynslu erlendra iðnaðarmanna. Samhliða fjölgun starfsnámsnemenda í kerfinu er brýnt að vinna að fjölgun starfsmenntakennara.

**Tryggja gæði náms og kennslu.** Mikilvægt er að framhaldsskólanám standist alþjóðlegan samanburð og bjóði upp á hagnýtar lausnir til að mæta tæknibreytingum. Jafnframt þarf framhaldsskólakerfið að geta brugðist við hnattrænum áskorunum á hverjum tíma. Liður í því að tryggja gæði náms og kennslu er innleiðing laga um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólastjórnaenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla, nr. 95/2019. Sá möguleiki að kennaranemar geti sérhæft sig á fleiri en einu skólastigi og hafi fjölbreytt tækifæri til starfsþróunar þvert á skólastig eykur líkur á að kennarastarfið verði eftirsótt og að menntað fólk með víðtæka reynslu og menntun muni sækja í auknum mæli í kennarastarfið og afla sér kennsluréttinda (sjá einnig málaflokk 22.1 *Önnur skólastig og stjórnsýsla menntamála* og málaflokk 21.1 *Háskólar og rannsóknastarfsemi*).

Áhersla verður lögð á að framhaldsskólar þrói kennslu- og námstílhögun þannig að hún henti margvíslegum þörfum ungmenna, fullorðið fólk geti stundað nám samhliða vinnu, aðgangur að starfs- og tækninámi verði góður um allt land og tengsl námsbrauta við áframhaldandi nám og störf verði gagnsæ.

Gert er ráð fyrir að skipuleggja opnun inn í framhaldsskólakerfið fyrir fullorðið fólk sem ekki hefur lokið námi á framhaldsskólastigi í samvinnu við félags- og vinnumarkaðsráðuneyti. Markmiðið er að þannig skapist annað tækifæri til náms. Jafnframt verður horft til þess hvort hægt sé að einfalda hæfnimat fullorðinna sem fara í framhaldsskólanám.

Áhersla verður lögð á að horfa heildstætt á húsakost framhaldsskóla með það í huga að efla starfs- og tækninám, ýta undir fjölbreytt sveigjanlegt námsframboð og hvetja til nútímalegra

kennsluaðferða. Fyrir dyrum standa m.a. úrbætur á húsnæðismálum Tækniskólans, Fjölbrotaskólans í Breiðholti og Menntaskólans í Reykjavík.

Liður í því að standa vörð um gæði náms og kennslu í framhaldsskólum er að skilgreina betur lykiltölur og birta tölfraði sem lýsir framhaldsskólakerfinu. Þar verður sjónum m.a. beint að aðgengi náms í öllum landshlutum. Með aukinni og betri tölfraði (sjá einnig málaflokk 22.3 *Stjórnsýsla mennta- og barnamála*) og gagnsærri fjárveitingum er stefnt að aukinni skilvirkni í nýtingu fjár og auknum gæðum í námi og þjónustu. Lögð verður áhersla á faglega stjórnsýslu og samstarf um stjórnsýsluverkefni og stoðþjónustu eftir því sem við á. Haldið verður áfram að endurskoða og innleiða reiknilíkan sem útdeilir fjárveitingum til framhaldsskóla. Líkanið er deililíkan sem auðveldar yfirsýn yfir hvernig t.d. námsframboð, samsetning nemendahóps og húsnæði hefur áhrif á kostnað við hvern nemanda í fullu námi eftir skólum. Áhrifa endurskoðunarinnar er þegar farið að gæta í skiptingu fjármagns.

### Kynja- og jafnréttissjónarmið.

Unnið verður áfram að eflingu jafnréttis- og kynfræðslu og ofbeldisforvörnum í skólum, m.a. með útgáfu kennsluefnis, gerð leiðbeininga og sniðmáta, m.a. í samvinnu við embætti landlæknis og Samband íslenskra sveitarfélaga. Jafnframt verður staða kynjanna í skólakerfinu rýnd nánar.

### 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 framhaldsskólánámi 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 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
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. a) alls, b) karlar, c) konur.	a) 5,1:10 b) 7,4:10 c) 3,3:10	5,2:10	5,4:10

Fjölga nemendum sem ljúka prófi á tilskildum tíma.	4.4	Hlutfall brautskráðra nemenda í starfsnámi, samanborið við nemendur í námi til stúdentsprófs. a) alls, b) karlar, c) konur.	a) 5,7:10 b) 8,0:10 c) 4,2:10 (2020)	5,8:10	6,0:10
	4.4	Hlutfall nýnema sem ljúka námi innan fjögurra ára af bók- og starfsnámsbrautum (af ISCED3). a) alls, b) karlar, c) konur.	a) 60,0% b) 51,4% c) 68,3% (2019)	≥62%	≥64%
	4.4	Hlutfall nýnema sem hverfa brott úr námi innan fjögurra ára frá innritun. a) alls, b) karlar, c) konur.	a) 23,0% b) 28,6% c) 17,6% (2019)	≤22%	≤20%
	4.4	Námstími á námsleiðum til stúdentsprófs. Hlutfall stúdentsbrautnema sem útskrifast ≤19 ára. a) alls, b) karlar, c) konur.	a) 56,5 b) 51,5 c) 59,9 (2017–2020)	58%	60%
Auka gæði menntunar í framhaldsskólum.	4.3	Fjöldi virkra rafrænna ferilbóka í starfsnámi.	19	45	45
	4.3	Hlutfall nýnema í framhaldsskólum sem hverfa brott úr námi fyrsta skólaárið. a) alls, b) karlar, c) konur.	a) 4,6% b) 5,7% c) 3,6%	≤4,4%	≤4%

Einum mælikvarða við markmið 3, Fjöldi staðfesta starfsnámsbrauta á 2., 3. og 4. hæfniprepi, flokkaður í 12 starfssvið, hefur verið náð og er því ekki lengur birtur í töflunni. Mælikvarða 3 fyrir markmið 2 var breytt til samræmis við mælingar Hagstofu Íslands á brautskráðum stúdentum eftir aldursflokki. Það er í staðinn fyrir að miða við stúdentsprófsnema sem útskrifast á ≤ 3 árum er miðað við 19 ára aldur. Mælikvarðinn „Kynjagreint hlutfall nýnema í háskólum af heildarfjölda stúdenta, yngri en 25 ára“ fyrir markmið 3 var tekinn út þar sem réttmæti og áreiðanleiki hans reyndist ekki fullnægjandi en mælikvarðanum nýnemabrotthvarf sem mældur er á hverju ári var bætt við fyrir markmið 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. 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 barnamálaráðuneyti. 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. Í því sambandi hefur verið ákveðið að ráðast í stefnumörkun og heildarendurskoðun á tónlistarfræðslu. Fyrsta skrefið er að gera úttekt á tónlistarfræðslu sem fellur undir lög um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla, nr. 75/1985, og í framhaldi fara í stefnumörkun og áætlunargerð í tengslum við aðrar listgreinar.

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**

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 hans um að nemendum bjóðist heildstætt og markvisst starfsnám. Unnið verður að endurskoðun á grundvelli þeirrar úttektar og þróun vinnustaðanáms skv. reglugerð um vinnustaðanám, nr. 180/2021.

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 misþungri fjárhagsbyrði eða efnaleysi torveldar þeim nám.

#### **Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta**

Stjórnvöld leggja áherslu á jafnt aðgengi að námi óháð búsetu og öðrum aðstöðum. 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

Starfsemi á þessu málefnasviði heyrir undir háskóla, iðnaðar og nýsköpunarráðherra, utan stofnunar Árna Magnússonar í íslenskum fræðum sem heyrir undir menningar-, viðskipta- og ferðamálaráðherra. Málefnasviðið skiptist í þrjá málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2022
	2020	2021	
<b>21 Háskólastig</b>	<b>55.419</b>	<b>54.948</b>	<b>57.258</b>
21.10 Háskólar og rannsóknastarfsemi	50.381	46.938	49.871
21.30 Stuðningur við námsmenn	4.177	7.121	6.404
21.40 Stjórnslá háskóla, iðnaðar og nýsköpunar	862	890	982

\* Fjárlög að viðbættum fjárukaalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýnin er að úr öflugum háskólum útskrifist einstaklingar sem fá störf við hæfi eða geti skapað sér áhugaverð tækifæri sem byggja á þekkingu, hugviti og nýsköpun.

Samkeppnishæfar rannsóknarstofnanir og háskólar eru grundvöllur verðmætasköpunar hér á landi. Leiðarljósíð í starfi háskólanna er að efla gæði námsins, styrkja sérstöðu skólanna og tryggja að þeir verði betur í stakk búnir til að sinna því mikilvæga hlutverki sem þeir hafa á tímum tæknibreytinga og hnattrænna samfélagslegra áskorana.

Eitt af meginmarkmiðunum er að fjárveitingar styðji við greinar sem gera Ísland að sjálfbærari þjóð t.d. varðandi tæknigreinar, matvælaframleiðslu, fiskeldi, veiðar, umhverfisvernd og sjálfbærni.

Framtíðarsýn og meginmarkmið eru í samræmi við velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi og þýðingu menntunar fyrir samkeppnishæfni þjóða og lífsgæði einstaklinga. Menntun og rannsóknir styðja við lýðræðisþróun, gagnrýna og skapandi hugsun, sjálfbærni og velferð.

### FJÁRMÖGNUN

Helstu breytingar á ramma málefnasviðsins má rekja til uppfærðra áætlana hjá Menntasjóði námsmanna, m.a. vegna framfærslu barna, 3% fjölgun nemenda og til að tryggja að framfærsla haldist í hendur við þróun verðlags. Áætlað er að hús heilbrigðisvísindasviðs HÍ á Landspítalalóð verði reist á tímabili áætlunarinnar. Kostnaður vegna byggingarinnar er á tímabili áætlunarinnar 10,5 ma.kr. og er fjármagnaður með framlagi frá Happpdrætti Háskóla Íslands.

Á árunum 2020 og 2021 fjölgaði nemum í háskólum mikið vegna heimsfaraldurs kórónuveiru og var því aflað aukinna fjárheimilda til að mæta kostnaði háskóla við nýja nemendur.

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 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
21 Háskólastig	60.166	60.394	61.794	61.884	60.037
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	57.827	58.059	58.517	58.799	58.751
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	2.338	2.335	3.277	3.085	1.286

## HELSTU ÁHERSLUR 2023-2027

**NEMENDUR  
BÚNIR UNDIR  
TÆKIFÆRI  
ÞEKKINGAR-  
SAMFÉLAGSINS**

**Samkeppnishæft  
háskóla- og  
rannsóknastarf.**

**Sterk tengsl  
háskóla við  
samfélag og  
atvinnulíf.**

**Öflugt  
rannsóknar-  
umhverfi.**

## 21.1 HÁSKÓLAR OG RANNSÓKNASTARFSEMI

### Verkefni

Opinberir jafnt sem einkareknir háskólar eru sjálfstæðar mennta- og rannsóknarstofnanir sem sinna kennslu, rannsóknunum, varðveislu og miðlun þekkingar, þekkingarleit og sköpun á sviðum vísinda, fræða, tækniþróunar og lista. Þeir gegna mikilvægu hlutverki við að miðla þekkingu, hvetja til ábyrgrar samfélagsumræðu og efla ábyrga þátttöku einstaklinga í lýðræðissamfélaginu. Undir málaflokkinn heyra einnig tvær rannsóknarstofnanir: Raunvísindastofnun Háskóla Íslands og Tilraunastöð Háskóla Íslands í meinafræði að Keldum. Undir málaflokkinn fellur einnig Stofnun rannsóknarsetra Háskóla Íslands sem býður upp á aðstöðu til rannsókna og háskólamenntunar á landsbyggðinni sem og starfsemi rannsóknar-, fræða- og þekkingarsetra á landsbyggðinni. Hlutverk þeirra er að efla og jafna tækifæri til rannsókna og nýsköpunar um land allt.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Með fjölbreyttu framboði náms, öflugum grunnrannsóknunum, verðmætasköpun rannsóknarafurða og sterkum alþjóðlegum tengslum tryggja háskólar hagsæld nútímaþjóðfélags. Þannig styðja öflug menntun og framúrskarandi rannsóknir við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar.

Háskólar og rannsóknarstofnanir gegna meginhlutverki í að ná fram áherslum stjórnvalda í gildandi stjórnarsáttmála, ekki einungis í mennta- og vísindamálum, heldur einnig í að takast

á við samfélagslegar áskoranir sem Ísland stendur frammi fyrir, í bættri upplýsingamiðlun, í stafrænni umbyltingu, í aukinni sjálfbærni og langtíma hagvexti byggðum á hugviti.

Ein helsta áskorun sem háskólar standa frammi fyrir er að viðhalda samkeppnishæfni og auka gæði svo að háskólar hérlendis standi jafnfætis við háskóla í þeim löndum sem við kjósum að bera okkur saman við. Þannig má bæta gæði með öflugri fjárfestingu í starfsfólki sem þróar rannsóknir og kennslu til framtíðar.

### **Endurskoðun á reglum um fjárveitingar til háskóla**

Mikilvægasta verkefnið á háskólastiginu er endurskoðun reglna nr. 646/1999 um fjárveitingar til háskóla. Leiðarljósið er að efla gæði námsins, styrkja sérstöðu skólanna og tryggja að þeir verði betur í stakk búnir til að sinna því mikilvæga hlutverki sem þeir hafa á tímum tæknibreytinga og hnattrænna samfélagslegra áskorana. Með líkaninu er ætlunin að auka skilvirkni háskólanáms og tryggja að námið sé í takti við þarfir nútímasamfélagsins. Draga á markvisst úr brottfalli nemenda og koma í veg fyrir sóun. Það verður m.a. gert með því að bæta langtímafjárveitingar til háskóla svo unnt verði að ráða fast starfsfólk og efla gæði námsins. Mikilvægt er að tryggja að fjárveitingar styðji við greinar sem gera Ísland að sjálfbærari þjóð t.d. varðandi tæknigreinar, matvælaframleiðslu, fiskeldi, veiðar, umhverfisvernd og sjálfbærni.

Með nýjum reglum og öðrum sérstökum aðgerðum næstu árin verður stutt við sérstök áherslumál, svo sem:

- Aukið framboð á samfélagslega mikilvægum námsbrautum, t.d. í heilbrigðisþjónustu, kennslu, í verk- og tæknimenntun, raunvísindum, listum og tungumálum. Háskólarnir verða að geta menntað nægilegan fjölda fólks til starfa í samfélagslega mikilvægum greinum með samkeppnishæfu námsframboði sem er aðlaðandi fyrir nemendur af ólíkum uppruna.
- Áhersla verður lögð á sjálfbærni. Í því felst meðal annars áhersla á öflugt nám og rannsóknir í umhverfismálum. Jafnframt fær menntun til innlendrar matvælaframleiðslu aukinn stuðning. Í því sambandi er nefnd búfjárrækt, fiskeldi og jarðrækt. Kennsla og rannsóknir við landbúnaðarháskóla landsins leika lykilhlutverk í slíkri verðmætasköpun.
- Fjölbreytt framboð náms til starfsþróunar, svo að hæfni og færni menntaðs vinnuaflds haldist í hönd við síkvikan vinnumarkað. Hvetja þarf þjóðina til að grípa þau sveigjanlegu námstækifæri sem skapast af aukinni tæknivæðingu, breytilegu starfsumhverfi og fjórðu iðnbyltingunni.
- Ýta þarf undir opin vísindi og tryggja aðgengi sem flestra að gögnum sem til verða fyrir opinbert fé, svo að fjárfesting í rannsóknum greiði fyrir fjölbreyttri vísindastarfsemi og skili sér betur til samfélagsins.
- Aukin áhersla á fjölbreytt námsframboð í fjar- og dreifnámi þar sem rík áhersla er lögð á gæði námsins. Til að svo megi vera verða háskólar hvattir til að efla samstarf sín á milli og við þekkingarsetur um sameiginlegar svæðisbundnar lausnir. Menntun og nýsköpun verði gert hátt undir höfði í öllum landshlutum m.a. með eflingu stoðkerfisins og þar með starfsemi þekkingarsetra vítt um land. Örugg fjarskipti gegna þar lykilhlutverki. Mikilvægt er að tækifæri sem skapast með stafrænni umbyltingu nýtist sem best um allt land, bæði til eflingar mannaúts og til bættrar samkeppnisstöðu fyrirtækja.
- Fjölga þeim sem eiga kost á að ljúka námi á háskólastigi en hafa farið óhefðbundnar leiðir til þess að afla sér tilskilins undirbúnings. Unnið er að þróun raunfærnimats til styttingar háskólanáms, m.a. með það fyrir augum að auka sýnileika og meta að verðleikum þá hæfni og þekkingu sem fólk hefur aflað sér í starfi á ýmsum vettvangi. Einnig er unnið að

þróun örnáms sem mun auka aðgengi fólks til símenntunar/ starfsþróunar á háskólastigi, sem og áframhaldandi þróun fagháskólanáms sem getur brúað bilið milli starfsnáms á framhaldsskólastigi og náms til viðurkenndrar háskólagráðu á skyldu sviði. Viðmið um æðri menntun og prófgráður verði uppfærð til að taka mið af breyttum áherslum.

- Mennta fólk til virkrar þátttöku í lýðræðissamfélagi. Háskólar geta stuðlað að gagnrýnni og skapandi hugsun, spornað gegn upplýsingaóreiðu og tekið þátt í samfélagsumræðu innan lands sem utan.
- Jafnrétti sé sem best tryggt á milli mismunandi samfélagshópa og unnið að velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi og velsæld borgaranna. Vísendingar eru um að nemendur og starfsfólk 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.
- Líta þarf sérstaklega til mismunandi stöðu kynjanna innan háskólasamfélagsins. Annars vegar nemenda og hins vegar akademískra starfsmanna. Af nemendum háskóla eru einungis 35% karlar en 65% konur. Tæplega 42% kvenna á aldrinum 16–74 ára hafa lokið háskólaprófi en rúmlega 30% karla. 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.
- Konur hafa í auknum mæli sótt í vísinda- og tæknigreinar (STEAM). Karlar hafa hins vegar síður sótt í nám sem snýr að hefðbundnum kvennastörfum, líkt og til dæmis hjúkrun og leikskólakennaranám. Ísland stendur frammi fyrir verulegum framtíðaraskorunum hvað varðar mönnun margra hefðbundinna kvennastétta og því mikilvægt að líta til þess að auka aðsókn karla að þeim stéttum um leið og þörf er á frekari styrkingu kvenna innan ýmissa tæknigreina. Þá skiptir það miklu máli að námsmenn og framtíðarvinnustaðir endurspegli samsetningu og fjölbreytileika samfélagsins og að allir geti þroskað hæfileika sína óháð án þess að vera talin fulltrúi ákveðins kyns eða hóps.
- Hvað varðar akademíska starfsmenn háskóla ber jafnframt að hafa í huga að konur eru í meirihluta stundakennara við háskólana en sú staða býður upp á ótryggara starfsumhverfi og lakari kjör en meðal fastráðinna. Eftir því sem ofar dregur í framgangskerfi háskólanna fækkar konum en stefnt er að því að fjölga konum meðal prófessora. Unnið er að gerð árangursmælikvarða fyrir háskóla og vísindi og verður þess gætt að mælikvarðarnir taki mið af jafnréttissjónarmiðum. Þá er unnið að því að finna leiðir til að meta vísindastarf með breiðari mælikvörðum sem m.a. taka tillit til kynjasjónarmiða.

### Öflugt vísinda- og rannsóknarstarf

Mikilvægt er að vísinda- og rannsóknarstarf skili sér í þverfaglegu þekkingarsamfélagi með bættu aðgengi að þekkingu og færni, virðisaukandi nýsköpun, nýjum og verðmætum fyrirtækjum, hugverkaréttindum, fjölbreyttara atvinnulífi og öflugu samspili háskóla og atvinnulífs. Nýta þarf vegvísi um rannsóknarinnviði til forgangsröðunar um uppbyggingu rannsóknarumhverfis innan málefnasviðsins, m.a. til að efla vistkerfi rannsókna og nýsköpunar í háskólum og rannsóknastofnunum.

Starfsemi Tilraunastöðvar Háskóla Íslands í meinafræðum að Keldum tekst á við aðkallandi áskorun vegna áforma sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um breytt skipulag og landnýtingu Keldnalandsins. Tilraunastöðin þarf að þróast og vaxa til framtíðar og finna þarf leiðir til að tryggja starfsemi hennar.

### Alþjóðlegt háskólaumhverfi

Í alþjóðlegu umhverfi menntunar og rannsókna þurfa háskólar samhliða innlendra uppbyggingu að hvetja nemendur og starfsfólk á Íslandi til náms og rannsókna við erlenda háskóla til að stuðla að fjölbreytni í námi og víðsýni akademísku samfélags.

Nauðsynlegt er að grunngildi háskólastarfs, svo sem akademískt frelsi og sjálfstæði stofnana, verði höfð að leiðarljósi í alþjóðasamstarfi og tryggt að samstarfsverkefni við erlenda aðila samræmist þeim kröfum sem gerðar eru til vísindamanna hérlendis.

Háskólar og rannsóknarstofnanir verða að geta boðið nemendum og starfsfólki kjör og starfsumhverfi sem jafnast á við það sem býðst í samanburðarlöndum okkar og vera aðlaðandi fyrir framúrskarandi erlenda nemendur og rannsakendur.

### 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 starfsmenn í háskólum til að ná árangri í kennslu og takast á við óvæntar áskoranir með því að bjóða upp á tækifæri til starfsþróunar og hvetja til nýjunga í kennslu. Styrkja þarf tengingar við atvinnulíf, efla 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. Fastráðning framúrskarandi ungra vísindamanna til íslenskra stofnana eflir vísindarannsóknir til framtíðar og er hluti af alþjóðlega samkeppnishæfu rannsóknarumhverfi. 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 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Auka gæði náms og námsumhverfis í háskólum.	4.4, 4.c	Hlutfall nemenda sem ljúka bakkalárnámi á þremur árum.	28%	30%	35%
	4.4, 4.c	Hlutfall nemenda í háskólakerfinu sem eru fullfjármagnaðir af kennsluframlagi til háskóla	89	79	89

	4.4, 4.c	Fjöldi íslenskra skiptinema erlendis og erlendra gráðunema við háskóla hér á landi.	391/1.566 (2021/ 2022)	500/1600	800/2000
		Ritrýndar birtingar háskóla (þriggja ára meðaltal).	1460	1500	1600
Styrkja rannsóknarstarf og umgjörð þess.		Hlutfall kvenna meðal prófessora.	33%	34%	36%
		Hlutfall akademískra starfsmanna undir 40 ára (fastráðnir starfsmenn).	15%	17%	20%
Auka áhrif og tengsl háskóla og rannsóknastofnana í samfélaginu.	4.3	Fjöldi samstarfssamninga háskóla og rannsóknarstofnana við atvinnulíf.	5	10	20

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.

Nýr mælikvarði hefur verið settur inn um hlutfall nemenda í háskólum sem eru fullfjármagnaðir af kennsluframlagi til háskóla. Það er gert til að hægt verði að meta árangur af endurskoðun reglna nr. 646/1999 um fjárveitingar til háskóla og eflingu fjármögnunar háskólakerfisins.

Nýr mælikvarði hefur verið settur inn um samstarfssamninga háskóla og rannsóknastofnana við atvinnulíf er þykir gefa betri mynd af hagnýtingu hugvits sem upprunið er í stofnunum.

## 21.3 STUÐNINGUR VIÐ NÁMSMENN

### Verkefni

Málaflokkurinn tekur til Menntasjóðs námsmanna. Meginhlutverk sjóðsins er að veita námsmönnum fjárhagslegan stuðning og tryggja þeim tækifæri til náms hérlendis og erlendis án tillits til efnahags. Mikilvægt er að námsmenn haldi áfram að sækja sér menntun utan landssteinanna til að auka fjölbreytni í námi og efla alþjóðleg tengsl íslensks samfélags.

Menntasjóður námsmanna fjárfestir í menntuðu vinnuafli og styður markvisst við áherslur stjórnvalda um að efla atvinnulíf samhliða menntun og breyttum þörfum samfélagsins. Hann er auk þess tæki til að skila sem flestum vel menntuðum einstaklingum og styrkja faglega þróun fólks á vinnumarkaði. Þörf fyrir menntað vinnuafli hefur farið vaxandi, sérstaklega á landsbyggðinni.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Lögum um Menntasjóð námsmanna, nr. 60/2020, er ætlað að efla stuðning við námsmenn með áherslu á jafnræði og sanngirni, með stuðningi við foreldra í námi, hvetja til aukinnar námsframvindu og skapa réttlátt og nútímalegt stuðningskerfi. Námsmenn á Íslandi eru líklegri til að vera með fjölskyldu á framfæri en námsmenn í öðrum Evrópuríkjum. Samkvæmt

samanburðarkönnun EUROSTUDENT VII á högum háskólanema í 26 ríkjum í Evrópu, átti þriðjungur svarenda á Íslandi eitt barn eða fleiri. Þetta er hæsta hlutfall meðal þátttökuríkjana, en þar eru 11% háskólanema foreldrar. Um helmingur íslenskra foreldra í námi eiga börn 6 ára eða yngri.

Lögum er ætlað að hvetja til markvissari námsframvindu nemenda með námsstyrk samhliða námslánum og tryggja þannig hagsmuni íslenskra námsmanna, en jafnframt auka skilvirkni kerfisins og gera dreifingu á framlagi ríkisins til námsmanna gegnsærri.

Hlutfall nemenda sem njóta námsaðstoðar er tiltölulega lágt hér á landi. Samkvæmt Eurostudent VII nutu einungis 24% íslenskra nemenda námsaðstoðar hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna, en meðaltalið var 41% í þátttökuríkjum könnunarinnar. Á hinum Norðurlöndunum er hlutfallið 67% (Finnland) til 91 % (Danmörk) samkvæmt sömu könnun. Þó skilgreina háskólanemar fjárhagsstöðu sína afar slæma þegar miðað er við önnur ríki. Fylgjast þarf með hvort breytingar sem gerðar voru á lögum um Menntasjóð á árinu 2020 hafi áhrif á hlutfall nemenda sem sækja sér námsaðstoð.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið Menntasjóðs námsmanna eru að:

1. Tryggja námsmönnum sem falla undir lögin tækifæri til náms, án tillits til efnahags með því að veita námsmönnum fjárhagslega aðstoð til náms á Íslandi og erlendis í formi námslána og styrkja.
2. Jöfn og gagnsæ dreifing á framlagi ríkisins til nemenda og bætt námsframvinda nemenda í háskólum. Bætt námsframvinda dregur úr skuldsetningu nemenda og stuðlar að bættri nýtingu fjármuna í menntakerfinu og aukinni skilvirkni.
3. Styðja við öflugt menntakerfi sem 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.

## 21.4 STJÓRNSÝSLA HÁSKÓLA, IÐNAÐAR OG NÝSKÖPUNAR

### Verkefni

Hlutverk nýs ráðuneytis háskóla, iðnaðar og nýsköpunar er að leysa krafta úr læðingi og framsækið skipuritið ber það með sér að ráðuneytið ætlar sér að leiða saman það afl sem býr í háskólum, vísindum, nýsköpun, iðnaði, fjarskiptum og upplýsingatækni. Á kjörtímabilinu verður lögð áhersla á að styrkja tæknilega innviði enn frekar. Sú staða skapar mikla möguleika til hagnýtingar hugvits og til að auka fjölbreytni atvinnulífsins og fjölga spennandi og verðmætum störfum og styrkja þannig samkeppnisstöðu Íslands.

Samhliða undirbúningi að stofnun ný ráðuneytis hefur ráðherra unnið að því að forgangsraða málum þar sem úrlausnarefnin eru mörg. Meðal helstu viðfangsefna ráðherra á þessu kjörtímabili verða endurskoðun reglna um fjármál háskóla, endurskoðun á umhverfi samkeppnissjóða og fjármögnun nýsköpunar, efling netöryggis, ljóstenging landsins o.fl. Markmið málaflokka ráðuneytisins styðja a.m.k. við þrjár velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar, um grósku í nýsköpun, bætt samskipti við almenning og virkni í námi og starfi. Ráðherra fer með yfirstjórn þeirra stjórnvalda sem undir hann heyrir og hefur eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum á vegum þeirra.



**Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta**

**Uppbygging nýs ráðuneytis.** Stofnun nýs ráðuneytis háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarmála er til marks um framsækna stefnu ríkisstjórnarinnar á þessum málefnasviðum. Ljóst er að það mun taka tíma til að koma nýju ráðuneyti á koppinn en það samanstendur af skrifstofum úr þremur ráðuneytum auk þess sem starfsmenn úr öðrum ráðuneytum hafa bæst við hið nýja ráðuneyti. Markmið hins nýja ráðuneytis verður að horfa stöðugt til þess hvernig unnt er að gera hlutina betur en áður, hvernig hægt er að innleiða nýjungar og gera þannig bæði einstaklingum og fyrirtækjum kleift að bæta hag sinn og framtíðarhorfur. Nýtt ráðuneyti kemur til með að styðja við umhverfi nýsköpunar þar sem sköpunarkraftur fólks fær að njóta sín, dafna og vaxa í opnu og fjálsu samfélagi nýsköpunar og samkeppni.

**Hugvitið stærsta útflutningsgreinin.** Verkefni ráðuneytisins miða að því að gera hugvitið að stærstu útflutningsgrein þjóðarinnar. Slíkt kallar á fjölbreytni í atvinnulífinu, s.s. með auknum tækifærum fyrir erlenda sérfræðinga til að koma hingað til lands og setjast hér að. Öll vinna í málaflokkum ráðuneytisins miðar að því að styrkja samkeppnisstöðu Íslands. Virkja þarf tækifærin og ryðja braut nýsköpunar og iðnaðar á öllum sviðum samfélagsins. Ráðuneytið hyggst því styrkja enn frekar undirstöður rannsókna og nýsköpunar í landinu svo að samfélagið verði betur í stakk búið til að takast á við áskoranir framtíðarinnar.

## 22 Önnur skólastig og stjórnýsla menntamála

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð mennta- og barnamálaráðherra og félags- og vinnumarkaðsráðherra. Það skiptist í þrjá málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2022
	2020	2021	
22 Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og barnamála	4.792	4.798	5.163
22.10 Leikskóla- og grunnskólastig	342	495	580
22.20 Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastig	1.997	2.003	2.049
22.30 Stjórnýsla mennta- og barnamála	2.452	2.300	2.534

\* Fjárlög að viðbættum fjárukalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Menntun og mannauður er grundvöllur velsældar til framtíðar og með því að hlúa að skapandi hugsun, þekkingu og virkri þátttöku og farsæld allra er samkeppnishæfni Íslands aukin. Framtíðarsýn málefnasviðsins felur í sér að Ísland hafi ávallt á að skipa framúrskarandi menntakerfi sem er í stakk búið að bregðast við breytingum og áskorunum sem fram undan eru.

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 stjórnýslu mennta- og barnamála er að hún auki lífsgæði fólks í landinu og verði til hagsbóta fyrir íslenskt samfélag. Starfsemi á málefnasviðinu verði í fremstu röð og standist samanburð við nágrannaríki.

Meginmarkmið á leik- og grunnskólastigi er að nemendur finni til vellíðunar og öryggis í öllu skóla- og frístundastarfi. Þeir búi við jöfn tækifæri til náms með það að markmiði að þeir búi yfir skapandi og gagnrýninni hugsun, félagsfærni og annarri hæfni á námssviðum leik- og grunnskóla. Meginmarkmið með framhaldsfræðslu er að fleiri einstaklingar úr markhópnum nýti sér þjónustuna og velji nám sem nýtist til frekari náms eða starfa. Meginmarkmið fyrir stjórnýslu mennta- og barnamála er að tryggja að menntun, aðbúnaður og réttindi barna á Íslandi séu ávallt í fyrirrúmi.

### FJÁRMÖGNUN

Helstu breytingar á málefnasviðinu eru til að fylgja eftir menntastefnu til ársins 2030, sem m.a. felur í sér að efla læsi, gagnrýna hugsun, sköpun og skilning, efla stuðning við nemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn.

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 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
22 Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og barnamála	5.047	5.007	4.941	4.842	4.793
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	5.036	4.996	4.930	4.831	4.782
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	11	11	11	11	11

## HELSTU ÁHERSLUR 2023–2027

**MENNTUN  
OG VELFERÐ  
TIL  
FRAMTÍÐAR**

**Hæfni fyrir  
fram tíðina**

**Jöfn tækifæri  
fyrir alla**

**Geðheilbrigði,  
vellíðan og öryggi**

### 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 og í starfi frístundaheimila fyrir nemendur í yngri árgöngum grunnskóla. Ráðuneytið fer með yfirstjórn á leik- og grunnskólastigi eins og lög kveða nánar á um og setur reglugerðir, aðalnámskrár og markmið og viðmið um skóla- og frístundastarf. Það annast öflun, greiningu og miðlun upplýsinga um skólastarf og starfsemi frístundaheimila 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 og unnið verður að lögfestingu nýs Menntarannsóknarsjóðs sem styðja á við innleiðingu menntastefnu.

#### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Menntun og mannauður er grundvöllur velsældar til framtíðar og þarf íslenskt menntakerfi að búa yfir sveigjanleika og fjölbreytni til að bregðast við breytingum og áskorunum sem fram undan eru. Með því að hlúa að skapandi hugsun, þekkingu og vísindum og tryggja öllum tækifæri til þátttöku er unnt að auka samkeppnishæfni Íslands í breyttum heimi. Efla þarf grunnmenntun, auka fjölbreytni í skólakerfinu og ýta undir frumkvöðlamenningu í skólum. Í þeim tilgangi er mikilvægt að efla stuðning við skólastjórnendur og kennara, auka sjálfstæði þeirra í starfi, stuðla að markvissri starfsþróun og efla íslenskukennslu fyrir alla kennaranema í takt við breyttar aðstæður í samfélaginu. Efla þarf stuðning við nemendur með fjölbreyttan tungumála og menningarbakgrunn og nemendur í viðkvæmri stöðu. Sjálfbærnimenntun, umhverfisvitund, lýðræðishæfni og loftslagsmál eru samfélagslegar áskoranir og brýnt er að styrkja þessar stöðir í leik- og grunnskólum. Auk þessa þarf íslenskt menntakerfi að vinna sig út úr áhrifum COVID-heimsfaraldurs á nám og velferð allra aðila skólasamfélagsins með mótvægis- og umbótaaðgerðum til skemmi og lengri tíma.

Alþingi samþykkti í mars 2021 menntastefnu til ársins 2030 sem unnið var að í viddtæku samráði við hagsmunaaðila. Í stefnunni er lögð rík áhersla á að hagsmunir nemenda og þjófðarinnar allrar séu hafðir að leiðarljósi og að menntakerfið geti tekist á við breytingar af

völdum hnattrænna áskorana með sveigjanleika og fjölbreytni í starfsháttum. Ný menntastefna tekur því mið af því hvernig menntun styrkir, verndar og vekur viðnámsþrótt einstaklinga og samfélaga með það að markmiði að veita framúrskarandi menntun í umhverfi þar sem komið er til móts við þarfir allra nemenda óháð getu, kyni eða félagslegri stöðu. Gert er ráð fyrir að menntastefnan verði innleidd með þremur þriggja ára aðgerðaáætlunum og hefur fyrsta áætlunin verið samþykkt fyrir árin 2021–2024. Innleiðing menntastefnunnar felur í sér nauðsynlegar áherslur vegna stefnu stjórnvalda um Barnvænt Ísland og samþættingar þjónustu í þágu farsældar barna sem stjórnvöld hafa lögfest. Stofnun nýs ráðuneytis mennta- og barnamála þar sem saman fara málefni er varða heildarhagsmuni barna og ungmenna felur í sér rík tækifæri til umbóta með samhæfðum aðgerðum á leik- og grunnskólastigi og á frístundaheimilum.

Málaflokkurinn styður við velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi með áherslu á mikilvægi framúrskarandi menntunar í leik- og grunnskólum og virkan snemmbæran stuðning þar sem komið er til móts við náms- og félagslegar þarfir nemenda í skóla án aðgreiningar.

**Kynja- og jafnréttissjónarmið.** Kynjamunur er ein birtingarmynda framkvæmdar leik- og grunnskólastarfs sem endurspeglast m.a. í mismunandi þörf á viðbótarstuðningi í námi, áhugahvöt, vali á viðfangsefnum, námsárangri og líðan kynja. Kynjamunur mælist þegar kemur að áhuga á námsefninu, hversu erfitt nemendur telja námið vera og hversu auðvelt þeir telja það vera að fá hrós frá kennara. Rannsóknir benda til þess að þriðjungi drengja leiðist í skólanum og kann slíkt að auka líkur á vanvirkni og brothvarfi frá námi. Íslenskum grunnskólanemendum líður almennt vel í skólanum en hins vegar sýna niðurstöður m.a. jafnframt að líðan þeirra er háð námsárangri. Því verr sem nemendum gengur, þeim mun ólíklegra er að þeim líði vel í skólanum. Vísbendingar eru um að líðan stúlkna hafi versnað. Mikilvægt er að greina ástæður þessa og hvernig hægt er að bregðast við svo öll börn vaxi og dafni í námi og daglegum störfum.

Gripið hefur verið til ýmissa verkefna til að draga úr kynjamun í skólastarfi á þessum skólastigum, m.a. með áherslu á snemmbæran stuðning, með grunnþætti almennrar menntunar um jafnrétti og aðgerðum tengdum framkvæmdaáætlun í jafnréttismálum.

Nemendur á leik- og grunnskólastigi eiga að njóta fræðslu um kynja- og jafnréttismál þar sem lögð er áhersla á að búa alla undir jafna þátttöku í samfélaginu, s.s. í fjölskyldu- og atvinnulífi. Tryggja þarf að hvergi í skólastarfinu, hvorki í inntaki né starfsháttum, séu hindranir í vegi. Áfram verður unnið að því að breyta hefðbundnum kynjaímyndum og neikvæðum staðalímyndum um hlutverk kvenna og karla. Mikilvægt er fræða börn og ungmenni um að störf flokkist ekki í hefðbundin karla- og kvennastörf.

Unnið verður áfram að eflingu jafnréttis- og kynfræðslu og ofbeldisforvörnum í skólum, m.a. með markvissari miðlun á fræðsluefni, með útgáfu námsefnis, stöðukönnunum og gerð leiðbeininga. Jafnframt verður staða kynjanna í skólakerfinu rýnd nánar.

### Menntastefna 2030

Mörkuð hefur verið stefna um menntaumbætur til ársins 2030 og hefur fyrsta aðgerðaáætlun stefnunnar verið samþykkt og lögð fram. Um er að ræða níu megináðgerðir, sem varða öll skólastig, en þær snerta á þeim fimm stöðum sem menntastefnan hvílir á: *jöfnum tækifærum fyrir alla, kennslu í fremstu röð, hæfni fyrir framtíðina, vellíðan í öndvegi og gæði í forgrunni*. Unnið er að útfærslu og fjármögnun aðgerðanna og gert er ráð fyrir að unnið verði að þeim á árunum 2022–2024. Um er að ræða eftirfarandi verkefni:

1. Koma á heildstæðri skólaþjónustu sem byggir á þrepaskiptum stuðningi og styður við nám og farsæld barna og ungmenna.
2. Efla skólaþróun um land allt.

3. Efla stuðning við nemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn.
4. Fjölga kennurum með leyfisbréf.
5. Auka hæfni fagstétta í skólastarfi.
6. Efla læsi, gagnrýna hugsun, sköpun og skilning.
7. Mótun hæfnistefnu Íslands í virku samráði.
8. Virkja nemendalýðræði á öllum skólastigum.
9. Auka aðgengi að vönduðu námsefni fyrir allt menntakerfið.

Fyrirhuguð er samhæfing á áherslum og markmiðum menntastefnu 2030, markmiðum nýrra laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna (málaflokkur 29.4), markmiðum Barnvæns Íslands auk annarra stefna og áætlana á sviði menntunar og velferðar barna og ungmenna og verður í því skyni m.a. stofnað til nýs samráðsvettvangs hagsmunaaðila um menntun og velferðarmál barna og ungmenna sem hafi það verkefni að styðja við markvissa innleiðingu áherslna og aðgerða.

**Styrking leikskólastigs.** Bryn þörf er á að fjölga starfandi leikskólakennurum og stuðla að markvissri starfsþróun alls starfsfólks í leikskólum. Innleiddar verða aðgerðir til styrkingar leikskólans með áherslu á snemmbæran stuðning, áframhaldandi áherslu á nýliðun leikskólakennara og tillögur sem starfshópur skipaður af mennta- og menningarmálaráðuneyti skilaði af sér í maí 2022. Um er að ræða fjölþættar tillögur um hvernig efla megi skólastarf á leikskólastigi, m.a. um innra og ytra mat leikskóla, endurskoðun á aðalnámskrá leikskóla og reglugerð um starfsumhverfi leikskóla. Leiðarljósín eru að auka gæði og fagmennsku kennara og annars starfsfólks og auka vægi þeirra sem eftirsóknarverðra vinnustaða.

**Læsi og góð íslenskukunnátta** er lykill að lífsgæðum og unnið verður áfram í skólasamfélaginu að verkefnum til að efla hæfni nemenda í íslensku. Mikil áskorun felst í því að bæta grunnmenntun, þ.m.t. námsárangur nemenda í íslensku, sbr. niðurstöður PISA-rannsóknar. Frá 2015 hefur verið unnið að bættum lesskilningi og verður Lesferill kláraður en honum er ætlað að meta stöðu og framvindu nemenda í hljóðkerfisvitund, lesfimi, lesskilningi, orðaforða, stafsetningu og ritun. Lesfímiprófi, 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. Þá hefur sveitarfélögum og skólum verið veitt ráðgjöf og fræðsla, m.a. um gerð læsisstefnu, læsi í leikskóla, nýtingu tölfræðilegra gagna og samstarf við foreldra. Fagråd í íslensku hefur verið stofnað til að vinna að eflingu íslensku í grunnskólum, m.a. með því að gera raunhæfar tillögur um eflingu íslensku og aukinnar samfellu milli leik-, grunn-, framhalds- og háskólastigs og vera Menntamálastofnun til ráðgjafar við mótun og útfærslu verkefna um eflingu íslensku í grunnskólum, m.a. með starfsþróun kennara og ráðgjöf til skóla. Nauðsynlegt er að grípa til viðtækari aðgerða en farið hefur verið í til þessa til að efla læsi og auka orðaforða nemenda og málskilning. Áhersla verður lögð á snemmbæran stuðning í leikskólum og ráðgjöf til starfsfólks leikskóla með áherslu á málþroska og læsi, vitundarvakningu um lestur og að auka aðgengi leikskóla að vönduðu og fjölbreyttu námsefni með áherslu á íslensku og íslensku sem annað tungumál með sérstaka áherslu á stuðningsefni fyrir íslenskunám og orðaforða og hugtakaskilning.

**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 að 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 niðurstöðu úr PISA-rannsókninni. Ráðist verður í aðgerðir til að auka árangur nemenda í þessum greinum, t.d. með þróun og innleiðingu á nýjum Matsferli sem felur í sér fjölbreytileg próf og verkefni fyrir nemendur, kennara og skóla, með aukinni sérhæfingu kennara í stærðfræði og náttúrugreinum, fjölgun kennaranema sem

sérhæfa sig í kennslu stærðfræði og náttúrugreina og aukinni áherslu á menntarannsóknir sem styðja við þetta markmið. Nú þegar hafa verið stofnuð fagráð um stærðfræði og fagráð um náttúrufræði. Meðal verkefna fagráðanna er að vinna tillögur til ráðherra um eflingu þessara greina, um aukna samfellu milli leik-, grunn-, framhalds- og háskólastigs og vera Menntamálastofnun til ráðgjafar við mótun og útfærslu verkefna um eflingu greinanna í grunnskólum, starfsþróun kennara og ráðgjöf til skóla.

**List-, verk- og tæknimenntun.** Það er áskorun að fleiri sæki sér starfs- og tæknimenntun til að mæta færniþörf samkeppnishæfs samfélags. Áhersla verður lögð á að auka áhuga allra nemenda á starfs- og tækninámi og tryggt verður að grunnskólanemendur fái lögbundna kennslu í list-, verk- og tæknigreinum skv. aðalnámskrá. Náms- og starfsráðgjöf gegnir mikilvægu hlutverki í að aðstoða nemendur við að finna hvar styrkleikar þeirra og áhugasvið liggja og þarf að efla 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. Þróunarverkefni nokkurra sveitarfélaga með aðkomu ráðuneytisins, sem komið var á með það að markmiði að endurskoða reglur um ráðstöfun fjármuna í grunnskóla, er lokið og því hefur verið fylgt eftir með umfangsmikilli kynningu um land allt. Fyrir liggja ný viðmið til leiðbeiningar fyrir sveitarfélög sem byggja á því að horfið er frá viðbragðsmiðudum stuðningi og þess í stað lögð áhersla á íhlutun og forvarnir til þess að auka hæfni kerfisins til að starfa á grundvelli jöfnuðar, skilvirkni og hagkvæmni. Áfram verður unnið að skilgreiningu á lágmarksþjónustu skólajónustu sveitarfélaga í tengslum við innleiðingu menntastefnu 2030 og verkefninu um breytingu á ráðstöfun fjármuna einnig í tengslum við byggðaáætlun.

**Nemendur með annað móðurmál en íslensku.** Miklar áskoranir felast í breytingum á samsetningu nemendahóps í leik- og grunnskólum. Árið 2020 voru 15,6% allra leikskólabarna með erlent móðurmál, skv. tölum Hagstofu Íslands, samanborið við 9,6% leikskólabarna árið 2010. Árið 2020 höfðu 12% allra grunnskólanemenda annað móðurmál en íslensku, samanborið við 5,5% grunnskólabarna árið 2010. Í sumum sveitarfélögum er hlutfall nemenda með annað móðurmál en íslensku jafnvel enn hærra og vísbendingar um áframhaldandi þróun í þá veru. Niðurstöður PISA-rannsóknarinnar hafa sýnt fram á talsverðan mun á frammistöðu nemenda sem eiga íslenska foreldra og eru fæddir hér á landi og nemenda með erlendan bakgrunn. Undanfarin ár hefur verið neikvæð þróun í átt að vaxandi mun þessara nemendahópa. 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. Þau upplifa frekar útilokun, vanlíðan og einangrun sem aukið getur líkur á erfiðleikum við að aðlagast námsumhverfinu og standast fyrirliggjandi hæfniviðmið og námskröfur sem leitt getur til þess að þau hverfa á brott úr framhaldsskóla. Fram hefur komið að kennarar telja sig illa í stakk búna til að kenna þessum nemendahópi og telja sig eiga erfitt með að aðlaga nám og kennslu að þörfum nemenda með ólíkan menningar- og tungumálabakgrunn. Mikilvægt er að nemendur með íslensku sem annað tungumál 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 nemendur og fjölskyldur þeirra, þ.m.t. túlkajónustu. Með þessu er stuðlað að virkri þátttöku þessara hópa í samfélaginu til jafns við aðra. Skýrsla með tillögum að umbótaáherslum og aðgerðum til að bæta stöðu þessara nemenda liggur fyrir og hefur eftirfylgni hennar verið sett í forgang við innleiðingu menntastefnu til 2030 og er ráðgert að aðgerðir til umbóta hefjist á þessu ári.



**Námsgögn.** Niðurstöður samráðs ráðuneytis við hagsmunaaðila vegna stefnumótunar um námsgögn sýndu m.a. fram á að auka þurfi aðgengi, gæði og fjölbreytni námsgagna til að mæta ólíkum þörfum nemenda á öllum skólastigum, þ.m.t. nemenda með annað móðurmál en íslensku. Framsetning og miðlun námsgagna tekur örur breytingum og er mikilvægt að það endurspegli áherslur menntakerfisins hverju sinni. Unnið verður að því að styrkja stöðir sjóðakerfis námsgagna, uppbyggingu miðlægrar stafrænnar námsgagnaveitu þvert á skólastig og stuðla þannig að bættu aðgengi nemenda á öllum skólastigum, sbr. áherslur í stjórnarsáttmála. Auk þess verður unnið að því að þróa opinber gæðaviðmið fyrir náms- og kennslugögn. Undanfarin ár hefur verið lögð á það áhersla að námsgögn á grunnskólastigi samræmist kröfum aðalnámskrár og taki mið af þróun í upplýsinga- og samskiptatækni og margbreytileika nemendahópsins. Þá hefur einnig verið lögð áhersla á að efla útgáfu námsefnis á tákmalí fyrir grunnskólanemendur. Þessum áherslum verður áfram sinnt.

**Nýliðun kennara** (sjá einnig málefnaávið 21 í HVIN, málaflokk 21.1 *Háskólar og rannsóknastarfsemi*). Kennarar og skólastjórnendur eru lykilstarfsmenn í íslensku menntakerfi sem stuðla að aukinni þekkingu, leikni og hæfni nemenda, skapa þeim grundvöll farsældar og árangurs í námi og leiða breytingar til umbóta til að auka gæði skólastarfs. Íslenskt menntakerfi þarf að búa nemendur undir líf og störf í síbreytilegu samfélagi, skapa þeim jöfn tækifæri til náms og aukins þroska og að þeir njóti velferðar á skólagöngu sinni. Lykilforsendur þess eru að hér verði fjöldi kennara að störfum í samræmi við kennarþörf um land allt sem býr yfir hæfni til að takast á við framtíðaráskoranir sem blasa við næstu áratugi.

Unnið verður áfram að fjölgun kennara til að standa vörð um og efla gæði náms og kennslu á öllum skólastigum og styrkja samkeppnishæfni landsins, í samræmi við áherslur í stjórnarsáttmála og aðgerð í menntastefnu til 2030. Átaksverkefni stjórnvalda um nýliðun kennara sem hófst árið 2019 hefur skilað góðum árangri og hafa aðgerðir til að fjölga kennurum verið innleiddar í samstarfi ríkis, sveitarfélaga, stéttarfélaga og háskóla sem mennta kennara. Aðgerðirnar felast í hvatningarstyrkjum til kennaranema á lokaári og launuðu starfsnámi þeirra en auk þess hefur verið lögð áhersla á að fjölga starfandi kennurum með sérhæfingu í starfstengdri leiðsögn sem gegna því hlutverki að veita nýútskrifuðum kennurum leiðsögn og stuðning á fyrstu árum þeirra í kennslu.

Til að stuðla að aukinni hæfni kennara hefur í tengslum við innleiðingu laga um menntun, hæfni og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leik-, grunn- og framhaldsskóla verið unninn hæfnirammur kennara og skólastjórnenda, auk viðmiða um hæfni kennara í íslensku sem ráðgert er að verði birtur í reglugerð. Markmið hæfnirammans er að veita leiðbeiningar um inntak kennaramenntunar og leiðsögn um starfsþróun kennara og skólastjórnenda, auk þess að veita leiðbeiningar um verklag við ráðningar kennara og skólastjórnenda.

### 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 og í starfi frístundaheimila.** 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, efla þarf snemmtækan



stuðning, koma á heildstæðri skólaþjónustu og skólaþróun um land allt til að tryggja jöfn tækifæri og jafnrétti til náms og stuðla að farsæld barna og ungmenna.

4. **Auka gæði og aðgengi námsgagna.** Mikilvægt er að stuðla að umbótum og framþróun í skólasterfi 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 og nemendur með annað móðurmál en íslensku.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
		Hlutfall nemenda sem ná viðmiði 1 í lesfimi en það tilgreinir hvað eðlilegt þykir að 90% nemenda ættu að	4.b: 82,6%	4.b. 85%	
	4.1	lágmarki að ná að lesa mörg rétt orð við lok skólaárs	7. b: 68,4%	7.b. 75%	90% í 4., 7. og 10. bekk
	4.2		10.b: 69,9%	10.b. 75%	
Styrkja lestrarfærni grunnskóla-nemenda.	4.1	PISA-rannsókn, hlutfall nemenda, greint eftir kynjum, sem ná 2. stigi eða hærra.	Staðan 2018	Allir: 83%	Allir 88%
	4.2.		Allir: 73,6%	Drengir: 75%	Drengir: 80%
			Drengir 65,6%	Stúlkur: 90%	Stúlkur: 95%
	4.1	PISA-rannsókn í lesskilningi, hlutfall nemenda af erlendum uppruna sem ná 2. stigi eða hærra.	Staðan 2018	Meðaltali OECD náð	Meðaltali OECD náð
4.2	48,8%				
Styrkja færni grunnskóla-nemenda í stærðfræði og náttúrufræði.	4.1	PISA-rannsókn í stærðfræði og náttúrufræði, hlutfall nemenda, greint eftir kynjum, sem ná 2. stigi eða hærra.	Staðan 2018		Stærðfræði: Allir: 82,8%
	4.2		Stærðfræði: Allir: 79,3%	Stærðfræði: Allir: 81,8%	Drengir: 81,6%
			Drengir: 76,6%	Drengir: 78,6%	Stúlkur: 84%
			Stúlkur: 82%	Stúlkur: 85%	
	4.1	Náttúrufræði: Allir: 75%	Náttúrufræði: Allir: 75%	Náttúrufræði: Allir: 77,5%	Náttúrufræði: Allir 81%
4.2	Drengir: 72,2%		Drengir: 74,2%	Drengir: 77,2%	
	Stúlkur: 77,8%		Stúlkur: 80,8%	Stúlkur: 84,8%	
	4.1	PISA-rannsókn í stærðfræði og náttúrufræði, hlutfall nemenda af erlendum uppruna sem ná 2. stigi eða hærra.	Staðan 2018		Meðaltali OECD náð
4.2	62,3% í stærðfræði og 52% í náttúrufræði		Meðaltali OECD náð	Meðaltali OECD náð	

	4.1	Meðaltal viðmiða (á kvarðanum 1–4)	Stjórnun og fagleg forusta 3,0	Stjórnun og fagleg forusta 3,2	Stjórnun og fagleg forusta 3,5
	4.2	metinna grunnskóla í ytra mati	Nám og kennsla 2,8	Nám og kennsla 3,0	Nám og kennsla 3,4
	4.a	Menntamálastofnunar.	Innra mat 2,7	Innra mat 3,1	Innra mat 3,3
Auka gæði menntunar í leik- og grunnskólum.	4.1	Hlutfall grunnskóla sem hafa náms- og starfsráðgjafa.	70 %	80%	90%
			(2020) Í leikskólum: Allir: 31%	Í leikskólum: Allir: 35%	Í leikskólum: Allir: 40%
	16.6	Hlutfall kennara í leik- og grunnskólum með leyfisbréf til kennslu	Í grunnskólum Allir : 84% Karlal:13,9%, Konur:70,1%	Í grunnskólum:A llir: 90% Karlal: 15% Konur: 75%	Í grunnskólum Allir : 95% Karlal: 18% Konur: 77%

## 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 og ráðgjöf innan framhaldsfræðslu er einnig ætlað að efla starfshæfni og veita aukin tækifæri til virkrar þátttöku í samfélaginu. Málaflokkurinn styður við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi, þar sem áhersla er lögð á símenntun og starfsendurhæfingu, til að gefa bæði starfsfólki á vinnumarkaði og þeim sem búa við skerta möguleika til náms eða atvinnuþátttöku tækifæri til að búa sig undir þær breytingar sem verða á vinnumarkaði, m.a. með fjórðu iðnbyltingunni.

Framhaldsfræðsla tengist samstarfi hins opinbera við samtök aðila vinnumarkaðarins og samtök um málefni fatlaðs fólks. Starfsemin fer að mestu fram hjá sjálfseignarstofnunum og félagum. Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið ber ábyrgð á almennri stefnumótun í samráði við hagsmunaaðila sem og almennri stjórnsýslu 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 m.a. Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heymarskertra og Fjölmennt, símenntunarmiðstöð sem þjónar fullorðnu fötludu fólki. Þá fellur íslenskukennsla fyrir útlendinga einnig undir málaflokkinn.

### **Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta**

Helsta áskorun málaflokksins er að ná til fleiri einstaklinga sem nýtt gætu sér framhaldsfræðslu með námsþjónustu sem byggir markvisst upp hæfni einstaklinga og veitir þeim góðan grunn til starfsþróunar eða til að takast á við fjölbreytt verkefni. Önnur áskorun er að tengja nám og þjálfunarúrræði betur við þarfir atvinnulífs þar sem einnig er horft til framtíðar varðandi eftirspurn eftir starfsfólki á vinnumarkaði og þróun starfa. Þá er brýnt að bæta enn frekar aðgengi fullorðinna að raunfærnimati til að þeir geti lokið námi á sem stystum tíma og aflað sér réttinda sem nýst geta á vinnumarkaði. Til að mæta hröðum samfélagslegum áskorunum, m.a. vegna loftslagsbreytinga og tæknivæðingar ásamt því hvernig nám er stundað eða störfum sinnt, mun þurfa að fara fram endurskoðun á framhaldsfræðslukerfinu í víðtæku samráði við hagsmunaaðila.

**Sveigjanleg og stafræn framhaldsfræðsla.** Mikilvægt er að fræðsluáðilar taki mið af aðstæðum hverju sinni og að boðið sé upp á þann sveigjanleika sem er nauðsynlegur fullorðnum námsmönnum og þeim sem ekki geta stundað staðnám. Líta má á slíkar aðstæður sem tækifæri til breytinga á kennsluháttum en um leið áskorun um að endurmennta og þjálfna starfsfólk. Fræðsluáðilar þurfa að þróa áfram kosti stafrænna lausna til að auka aðgengi að námi óháð búsetu og styðja um leið við tölvuþekkingu og upplýsingalæsi þeirra einstaklinga sem stunda námið. Horfa þarf til þess hvaða þættir við framkvæmd náms, s.s. efnistösk, fyrirkomulag, lengd eða kostnaður, auka líkur á þátttöku og vekja áhuga þeirra einstaklinga sem nýtt gætu sér námið. Hvatt er til samstarfs fræðsluáðila til að byggja upp og taka þátt í lærdómssamfélögum og móta stafrænt starfsumhverfi nemenda og kennara bæði á landsvísi og út frá svæðisbundnum áherslum.

**Jafn aðgangur að góðu undirbúningsnámi.** Í skýrslunni „Ísland og fjórða iðnbyltingin“, sem forsætisráðuneyti gaf út í febrúar 2019, kemur m.a. fram að sjálfvirknivæðing verði mest í störfum sem krefjast minni menntunar. Sviptingarnar á vinnumarkaði verða því líklega mestar fyrir þá sem minnstu menntunina hafa. Í vinnumarkaðsrannsókn Hagstofu Íslands 2020 er áætlað að hlutfall fullorðinna á vinnumarkaði (25–64 ára) sem ekki hafa lokið námi á framhaldsskólastigi sé 21,2%. Hlutfall karla er aðeins yfir því meðaltali, eða 23,8% og hlutfall kvenna ívið lægra en meðaltalið, eða 18%. Hlutfallið hefur farið lækkanði frá 2012 þegar það var 27% en þó hefur það haldist svipað síðustu ár. Margir skólar og fræðsluáðilar eiga þátt í þessum árangri en gera þarf enn betur. Í heild er þessi fjöldi áætlaður um 34.700 einstaklingar og lítill hluti þeirra sækir sér framhaldsfræðslu skv. tölfræðiupplýsingum frá Fræðslumiðstöð atvinnulífsins. Menntunarstig kvenna hefur hækkað umtalsvert meira í þessum hópi en karla en þær eru um 13.500 á móti um 21.200 körlum. Hlutfallslega hafa fleiri lokið formlegu námi á höfuðborgarsvæðinu en víða á landsbyggðinni og því má auka samstarf fræðsluáðila um allt land við framkvæmd náms og nýta þar bæði nýjustu tækni og vinnustaði sem mikilvægan vettvang náms. Þessari áskorun þarf að mæta með aukinni þátttöku einstaklinga í námi innan framhaldsfræðslu, í annarri sí- og endurmenntun, í formlegu námi og samhliða starfi.

**Nýsköpun og aukið samstarf.** Framkvæmdaraðilar framhaldsfræðslu eru símenntunar- miðstöðvar og aðrir viðurkenndir fræðsluáðilar um allt land sem kenna vottað nám, bjóða upp á náms- og starfsráðgjöf eða hafa frumkvæði að öðrum úrræðum fyrir markhóp laganna. Fræðsluáðilarnir eru hvattir til að þróa nám sem mætir nýjum áherslum og höfðar bæði til karla og kvenna. Mikilvægt þykir að fullorðnir hafi aðgang að námi sem eflir grunnmenntun og getur lagt grunn að starfs-, tækni- og iðnnámi, m.a. með verklegri nálgun, smiðjustarfi og nýsköpunarhugsun. Áhersla er því lögð á aðgengi að fjölbreyttu gæðanámi fyrir alla hópa og stíganda og samfellu í námi á milli kerfa menntunar og atvinnulífs. 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** þykir mikilvægt tæki til að auðvelda fólki að þróast áfram í starfi og til að fá margvíslega hæfni metna inn í áframhaldandi nám. Með aðferðum raunfærnimats fær fullorðið fólk fyrri reynslu, s.s. þátttöku á vinnumarkaði eða í félagsstörfum, metna á móti námskrám eða hæfnikröfum starfa og getur þannig stýtt sér leið að settu marki og flýtt fyrir námslokum. Vinna þarf að því að gera aðgengi að mati á hæfni greiðara og skilvirkara án þess þó að tapa trausti á niðurstöðum. Þróa má 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 lykilhæfni og almennri starfshæfni til að auka líkur á þátttöku á vinnumarkaði.

**Skýrleiki framhaldsfræðslukerfisins.** Mikilvægt er að auka gagnsæi framhaldsfræðslukerfisins hvað varðar stíganda í námi, gæði náms og dreifingu fjármagns. Nám og þjálfunarúrræði fyrir fullorðna er fjármagnað eftir mörgum leiðum og ör vöxtur hefur verið í sí- og endurmenntun á vegum fræðsluadila, skóla, fyrirtækja og samtaka aðila vinnumarkaðarins. Starfsmenntasjóðir samtaka aðila vinnumarkaðarins eru fjármagnaðir með launatengdum gjöldum eða framlögum á grundvelli 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 endurskoðun á lögum um framhaldsfræðslu þar sem meta þarf hvort löggin 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.

**Íslenskukennsla fyrir útlendinga og mat á fyrra námi.** Samkvæmt mælingum Hagstofu Íslands fjölgar innflytjendum ár frá ári og voru þeir um 15,5% af heildarmannfjölda, 57.126 talsins, þann 1. janúar 2021. Aðgengi að úrvalsíslenskunámi og samfélagsfræðslu þarf að vera greitt og unnið verður að endurskoðun umgjörðar um íslenskukennslu útlendinga út frá gæðum náms og árangri. Þá þykir 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. Áfram þarf að vinna að því að bæta upplýsingagjöf til útlendinga, m.a. um íslenskunám og stöðupróf í íslensku sem veitt getur margvísleg réttindi til náms og starfa.

**Námstækifæri fyrir fólk með þroskahömlun og skyldar raskanir.** Fá námstækifæri bjóðast nemendum með þroskahömlun og skyldar raskanir sem hafa lokið námi á starfsbrautum í framhaldsskólum. Jafnframt gengur þeim erfiðlega að fá störf að námi loknu. Það er því mikil áskorun að fjölga námstilboðum og þjálfunarúrræðum sem ýta undir áframhaldandi virkni þeirra í þjóðfélaginu og hvetja þau til náms.

### **Markmið og mælikvarðar**

Þrjú markmið hafa verið mótuð fyrir málaflokkinn:

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 auka ánægju útlendinga með íslenskunámskeið.**
3. **Að auðvelda fullorðnu fólki með stutta skólagöngu að afla sér menntunar og starfsréttinda.**

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Að efla gæði og framboð íslenskukennslu 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.	6.259	7.000	8.000
Að auka ánægju útlendinga með íslenskunámskeið.		Hlutfall ánægðra og mjög ánægðra nemenda í sameiginlegri viðhorfskönnun.	40%	60%	70%
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 BARNAMÁLA****Verkefni**

Hlutverk mennta- og barnamálaráðuneytisins er að stuðla því að menntun, aðbúnaður og réttindi barna séu ávallt í fyrirrúmi. Ráðuneytið fer með stjórnarmálefni sem varða fræðslumál, málefni barna og ungmenna og íþróttamál. Ráðherra fer með yfirstjórn þeirra stjórnvalda sem undir hann heyra og hefur eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum á vegum þeirra.

Hlutverk Menntamálastofnunar er að stuðla að auknum gæðum skólastarfs og framförum í þágu menntunar í samræmi við lög og stefnu stjórnvalda, bestu þekkingu og alþjóðleg viðmið. Starfsemi Menntamálastofnunar tengist aðallega leikskóla-, grunnskóla- og framhaldsskólastigi.

**Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta**

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.

Ráðuneytið mótir 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.

**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.

Með setningu sérstakra laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna er komin umgjörð í lögum sem stuðlar að því að börn og foreldrar sem á þurfa að halda hafi aðgang að samþættri þjónustu við hæfi án hindrana. Við tekur innleiðing úrbóta í samræmi við

framangreind lög. Meðal markmiða með lagasetningunni er að tryggja sívirk og snemmtæk úrræði til að mæta þörfum barna og fjölskyldna þeirra með þverfaglegri samvinnu þeirra stofnana sem fara með málefni barna. Með því er einkum átt við að grípa börn sem glíma við vanda eða þurfa að öðru leyti sérstakan stuðning eins fljótt og hægt er.

Með samþykkt menntastefnu til 2030 verður unnið að innleiðingu stefnunnar á grundvelli fyrstu aðgerðaáætlunar. Meðal aðgerða er að tryggja aðgengi allra nemenda að heildstæðri skólaþjónustu þar sem þrepaskiptur stuðningur liggja til grundvallar. Önnur aðgerð miðar að markvissum stuðningi við nemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn. Alls er níu aðgerðir að finna í fyrsta áfanga af þremur í innleiðingu nýrrar menntastefnu.

## 23 Sjúkrahúspjónusta

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra. Það skiptist í þrjá málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2022
	2020	2021	
<b>23 Sjúkrahúspjónusta</b>	<b>116.319</b>	<b>129.386</b>	<b>137.688</b>
23.10 Sérhæfð sjúkrahúspjónusta	102.306	111.891	119.470
23.20 Almenn sjúkrahúspjónusta	11.109	13.794	15.123
23.30 Erlend sjúkrahúspjónusta	2.904	3.701	3.096

\* Fjárlög að viðbættum fjárukaalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er sameiginleg öllum málefnasviðum heilbrigðisráðuneytisins, að íslensk heilbrigðisþjónusta sé á heimsmeðlíkvarða og að lýðheilsustarf með áherslu á heilsuefingu og forvarnir sé hluti af allri þjónustu. Árangur heilbrigðisþjónustunnar er metinn með því að mæla gæði þjónustunnar, öryggi hennar, hversu aðgengileg hún er og hvað hún kostar. Framtíðarsýn um stafræna framþróun í heilbrigðisþjónustu lýsir því að íslenskur almenningur hafi tækifæri til að styrkja og viðhalda eigin heilbrigði með stafrænum lausnum í öruggu og samtengdu upplýsingaumhverfi. Staða Landspítalans sem mikilvægustu heilbrigðisstofnunar landsins verður styrkt og sérstök áhersla er á að fylgja eftir uppbyggingu gjörgæslu og bráðadeildar. Skipuð verður fagleg stjórn fyrir spítalann að norrænni fyrirmynd.

Meginmarkmið heilbrigðisþjónustu er að veitt sé örugg, aðgengileg og hagkvæm heilbrigðisþjónusta þar sem sjúklingum er tryggð greið leið að réttri þjónustu á réttum stað. Markmiðið er að setja þarfir einstaklingsins í forgrunn og einfalda dagleg störf heilbrigðisstarfsfólks með því að styrkja stafrænan upplýsingagrunn sem gengur þvert á heilbrigðiskerfið ásamt því að tryggja öryggi og gæði. Þjónustutengd fjármögnun verður innleidd í auknum mæli í heilbrigðiskerfinu, settir upp miðlægir biðlistar og tryggt að þjónusta sé veitt innan tiltekins ásættanlegs biðtíma. Aðgengi allra landsmanna að sérfræðiþjónustu verður bætt í samráði við heilbrigðisstofnanir í öllum umdæmum.

### FJÁRMÖGNUN

Helsta útgjaldabreyting málefnasviðsins snýr að framkvæmdum við nýjan Landspítala. Áætlað er að framkvæmdirnar standi yfir til 2027. Einnig verður haldið áfram vinnu við nýtt legudeildarhúsnæði við Sjúkrahúsið á Akureyri og viðbyggingu við endurhæfingardeild Landspítalans á Grensá.



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 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>23 Sjúkrahúspjónusta</b>	<b>141.447</b>	<b>147.358</b>	<b>150.379</b>	<b>154.029</b>	<b>144.680</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	119.812	122.258	124.706	126.356	128.007
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	21.635	25.100	25.674	27.674	16.674

## HELSTU ÁHERSLUR 2023–2027

**AÐGENGI,  
GÆÐI,  
HAG-  
KVÆMNI**

Efla mönnun í heilbrigðisþjónustu.

Auka aðgengi að rétttri þjónustu á réttum stað.

Stytta biðtíma.

## 23.1 SÉRHÆFD SJÚKRAHÚSPJÓNUSTA

### Verkefni

Landspítalinn er aðalsjúkrahús landsins og háskólasjúkrahús. Sjúkrahúsið á Akureyri er kennslusjúkrahús og varasjúkrahús Landspítala. Hlutverk þeirra er að veita heilbrigðisþjónustu sem á hverjum tíma samræmist skyldu slíks sjúkrahúss, m.a. sérfræðiþjónustu í nær öllum viðurkenndum greinum læknisfræði, hjúkrunarfræði og eftir atvikum öðrum greinum heilbrigðisvísinda sem stundaðar eru hér á landi, með aðgengi að stoðdeildum og rannsóknardeildum.

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. Í framhaldi af samþykkt frumvarpsins fór ráðuneytið í endurskoðun reglugerða um málaflokkinn og hinn 2. nóvember 2020 tók gildi reglugerð nr. 1111/2020, um heilbrigðisumdæmi og hlutverk, starfsemi og þjónustu heilsgæslustöðva, heilbrigðisstofnana og sjúkrahúsa.

Við endurskoðun laga um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, var skipting heilbrigðisþjónustu skilgreind í þrjú stig. Landspítali veitir annars og þriðja stigs þjónustu og Sjúkrahúsið á Akureyri veitir annars stigs þjónustu og að einhverju leyti þriðja stigs þjónustu.

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 sem var lögð fram á 151. löggjafarþingi Alþingis með heilbrigðisstefnu fyrir árin 2022–2026, áherslur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar, velsældaráherslna ríkisstjórnar Íslands sem samþykktar voru á ráðherrafundi 5. desember 2019 og heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna.

### 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 sjúkrahúsþjónustu. Annað þeirra, Landspítali, 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. Samningar um þjónustutengda fjármögnun skv. DRG um kaup á heilbrigðisþjónustu á Landspítala og á Sjúkrahúsínu á Akureyri tóku gildi árið 2022. Þeim er ætlað að bæta kostnaðareftirlit, gæði og gagnsæi í rekstri stofnananna. Mikilvægt er að verja kjarnastarfsemi spítalans og tryggja öruggt aðgengi að þeirri nauðsynlegu sérhæfðu þjónustu sem einungis þar er hægt að fá hér á landi.

Mönnun í heilbrigðisþjónustunni er hér, sem annars staðar, ein af stærstu áskorunum á málefnasviðinu og ljóst er 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 hæfni 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 höfuðborgarsvæðinu snýr mönnunarvandinn helst að skorti á hjúkrunarfræðingum og sjúkraliðum. 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, auk þess sem umtalsverður hluti þessara stétta mun hefja töku lífeyris á næstu árum. Þeirri stöðu þarf að mæta með því að fjölga þeim sem menntað hafa sig í hjúkrunarfræði til að vinna á sjúkrahúsum og mögulega auka nýliðun. 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. Útfærsla þeirra er í höndum sérhæfðu sjúkrahúsanna og heilbrigðisstofnana, menntamálaráðherra og fjárveitingavalds í gegnum kjarasamninga. Hluti af þessum tillögum hefur komið til framkvæmda. Landsráð um mönnun og menntun heilbrigðisstétta hefur tekið þessar tillögur og unnið áfram með þær. Eitt verkefna snýr m.a. að verkaskiptingu heilbrigðisstétta sem er mikilvægt þegar hugað er að þróun fagstétta til framtíðar og nýtingu sérþekkingar hverrar stéttar.

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 og hæfni heilbrigðisstarfsmanna. Í þessari heildarmynd þarf að miða við að þjónustan sé veitt á réttum stað á réttum tíma og sé af fullnægjandi gæðum.

Breytt aldurssamsetning þjóðarinnar á næstu árum er áskorun fyrir sjúkrahúsþjónustu. Hlutfallsleg fjölgun aldraðra er meiri en fjölgun landsmanna í heild og með hækkandi aldri þjóðarinnar fjölgar hlutfallslega þeim íbúum sem glíma við sjúkdóma af einhverju tagi og þurfa á sjúkrahúsþjónustu að halda. Í skýrslu um langtímahorfur í opinberum fjármálum kemur fram að vegna lýðfræðilegrar þróunar, fólksfjölgunar og öldrunar þjóðarinnar muni hækkun á heildarútgjöldum til heilbrigðismála nema um 50% á föstu verðlagi á næstu þremur áratugum ef viðhalda á óbreyttu þjónustustigi. Til að bregðast við þessari fyrirhuguðu þróun er mikilvægt að efla forvarnir og heilsueflingu, þróa og innleiða stafrænar lausnir sem auka öryggi og spara mannafla og virðismeta þá heilbrigðisþjónustu sem veitt er.

Bregðast þarf við aukinni sjúkdómabyrði vegna langvinnra sjúkdóma og áhættuþátta vegna lífsstílstengdra sjúkdóma sem og kröfu um öruggari og aðgengilegri heilbrigðisþjónustu. Aðgangur allra að heilbrigðisþjónustu er réttlætismál. Mikilvægt er að heilbrigðiskerfið þjóni hverjum og einum og að tryggt sé með þeirri yfirsýn sem miðlægir biðlistar veita að þjónusta sé veitt innan skilgreinds biðtíma, eins og fram kemur í stjórnarsáttmála. Aukin þörf er fyrir ýmis inngríp, s.s. liðskiptaaðgerðir. Hjá Embætti landlæknis er verklag um biðlista til heildarendurskoðunar, þ.e. viðmið um biðtíma og ábendingar til liðskiptaaðgerða. Tilgangur þessarar heildarendurskoðunar er að auka gæði og staðla vinnubrögð í tengslum við liðskiptaaðgerðir á landsvísu. Jafnframt er unnið að miðlægum biðlista fyrir alla helstu aðgerðaflokka hjá skurðstofum sem skila embættinu miðlægum gögnum. Til framtíðar er svo stefnt að því að innleiða miðlæga biðlista fyrir fleiri þjónustuflokka, s.s. geðheilbrigðisþjónustu og ýmsa endurhæfingarþjónustu. Í niðurstöðu skýrslu McKinsey sem gerð var í lok árs 2021 á framtíðarhlutverki Landspítala kemur fram að mikilvægt er fyrir spítalann að einbeita sér að þeim sjúklingum sem þarfnast flókinna meðferðar en að öðrum aðilum kerfisins verði falið að sinna þjónustu utan sjúkrahúsa eins og hægt er. Útvistun ákveðinna aðgerða eða meðferða sem ekki krefjast sjúkrahúsinnlagnar er ein leið í því að vinna á löngum biðlistum. 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.

Viðbendingar eru um að yfirstandandi heimsfaraldur hafi afleiðingar á geðheilbrigði þjóðarinnar, þá sérstaklega hefur nýgengi kvíða, þunglyndis, átröskunar og áfallastreitu aukist. Innan geðþjónustu sem og barna- og unglíngageðdeildar Landspítala eru starfrækt þverfagleg sérhæfð meðferðarteymi sem sinna notendum og aðstandendum þeirra sem glíma við þessar geðraskanir. Biðtími eftir þjónustu teymanna hefur verið töluverður en fjármögnuð átaksverkefni árið 2021 hafa stýtt biðtíma eftir þeirri sérhæfðu þjónustu. Til að hægt verði að tryggja aðgengi til frambúðar og ásættanlegan biðtíma notenda eftir sérhæfðri greiningu og meðferð á þriðja stigs geðheilbrigðisþjónustu er nauðsynlegt að efla þverfaglega mönnun teyma sem veita geðheilbrigðisþjónustu á þriðja stigi.

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 málefna svið 24 *Heilbrigðisþjónusta 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. Deildin var opnuð í byrjun júní 2020 og er nú í rekstri, en fá ungmenni hafa enn sem komið er þurft á innlögn þar að halda. Í kjölfarið var hópi sérfræðinga falið að gera tillögu að heildarskipulagi heilbrigðisþjónustu fyrir börn og ungmenni sem nota vímuefni. Samkvæmt þeim tillögum er þörf á samþættri heilbrigðis- og félagsþjónustu á þriðja stigi til að mæta þörfum barna og ungmenna sem greinast með alvarlegan vímuefnavanda sem yrði hýst á sama stað og veitti heildræna greiningar-, meðferðar- og eftirfylgdarþjónustu fyrir börn og ungmenni.

Uppbygging húsnæðis Landspítala við Hringbraut er stærsta beina fjárfestingarverkefni ríkisins frá upphafi. Í fjármálaáætluninni er líkt og í fjármálaáætlun 2021–2025 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. Sérstakur stýrihópur hefur verið settur á laggirnar 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 undirbúningi að 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. Að lokum hefur NLSH ákveðið að gera úttekt og ástandsskoðun á öllu eldra húsnæði spítalans. Verkefnið felst í því að ástandsmeta húsnæði Landspítala og greina hvort grípa þurfi til ráðstafana varðandi matsþætti. Metið er hvort húsnæðið uppfylli kröfur byggingarreglugerðar fyrir viðkomandi starfsemi ásamt því að meta hvort mögulegt er að bæta úr. Hluti af mati á eiginleikum húsnæðis verður að meta hvort mögulegt sé að koma þar fyrir klínískri starfsemi, legudeild, legudeild geðdeilda eða göngudeild.

### **Kynja- og jafnréttissjónarmið**

Við jafnréttismat málaflokks 23.1 kemur í ljós að veikindahlutfall af greiddum stöðugildum er herra hjá konum en körlum, hvort sem um er að ræða dagvinnu eða vaktavinnu, en konur eru tæplega 80% starfsmanna spítalanna. Kyngreind starfsmannavelta á Landspítalanum er 15,2% hjá konum og 17,2% hjá körlum. Frekari greiningar er þörf á orsökum þessa sem gætu gefið vísbendingar um mikið álag og leggja áherslu á bættar starfsaðstæður þeirra sem starfa á sjúkrahúsum í ljósi hærri veikindafjarvista. Bætt mönnun lykilkvinnastétta eins og hjúkrunarfræðinga gæti því verið lausnin á stöðunni eins og lagt er til hér að framan. *Sjá nánar umfjöllun í stöðuskýrslu jafnréttismats fyrir 2021.*

### **Áhættuþættir**

Helstu innri áhættuþættir málaflokksins eru taldir tengjast getunni til að ráða viðeigandi starfsfólk til starfa og halda því í starfi. Hnókrar í samvinnu bæði innan stofnana og milli ytri aðila eru einnig þættir sem gætu hindrað árangur sem og forgangsroðun stjórnenda bæði hvað varðar fjármagn og hvaða málefni hljóta brautargengi.

Ytri áhættuþættir tengjast þróun kjarasamninga bæði á opinberum og almennum markaði og almennt framboð atvinnu. Það er vel þekkt að þegar uppgangur er í þjóðfélaginu og eftirspurn eftir sérfræðimenntuðu starfsfólki er mikil er erfitt fyrir opinberar heilbrigðisstofnanir að manna lausar stöður. Sem dæmi má nefna að vísbendingar eru um að efling geðheilbrigðisþjónustu í heilsugæslu og annars stigs þjónustu undanfarin ár hafi leitt til spekileka og brott-hvarfs fagfólks úr þriðja stigs heilbrigðisþjónustu. Afleiðingarnar eru að mönnunaráskorun hefur aukist á því stigi geðheilbrigðisþjónustu sem hefur haft þær afleiðingar að biðtími eftir sérhæfðri geðheilbrigðisþjónustu hefur lengst.

### **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, heil-

brigðisstofnana og heilsugæslu til að tryggja sem best að þekking heilbrigðisstarfsmanna sé samnýtt og þjónustan veitt á réttu þjónustustigi. Til að efla mönnun skipta kjör, aðbúnaður og starfsumhverfi miklu máli.

- Sjúklingar fái 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 sjúkrárymi á bráðalegudeildum svo hægt sé að veita þeim þjónustu þar sem þess þurfa. Löng dvöl sjúklinga á bráðamóttöku sem bíða innlagnar teppir eðlilegt flæði, veldur álagi og er ógn við öryggi sjúklinga.
- Að sjúklingar í brýnni þörf fái heilbrigðisþjónustu innan ásættanlegs biðtíma.** Mikil bið hefur orðið á undanförunum árum eftir tilteknum aðgerðum, s.s. liðskiptaaðgerðum, sér í lagi vegna áhrifa heimsfaraldurs. 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 og tryggja nægilegan fjölda legurýma í kjölfar aðgerðar. Liðskiptaaðgerðir auka mjög lífsgæði fólks, auk þess sem annar kostnaður vegna biðar getur verið umtalsverður, s.s. vegna lyfja og hjálpartækja. Þá sýna greiningar að biðtími eftir sérhæfðri geðheilbrigðisþjónustu hefur aukist, t.d. á barna- og unglingsgeðdeild Landspítala, þá sérstaklega tengt vaxandi nýgengi geðheilbrigðisvanda á borð við kvíða, þunglyndi og átröskun í kjölfar heimsfaraldurs.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Efla mönnun.	3.d	Starfsmannavelta a) LSH, b) SAK	a)15,8% b)10%	a)13% b)<7%	a)12% b)< 7%
	3.d	Veikindafjarvistir – allir starfsmenn a) LSH, b) SAK.	a) 7,5% b) 6,4%	a) 6% b) <6%	a) 6% b) <5%
	3	Hlutfall hjúkrunarfræðinga á bráðalegudeildum LSH.	49%	60%	70%
Sjúklingar fái heilbrigðisþjónustu á réttu þjónustustigi.	3	Hlutfall rúma á bráðalegudeildum fullorðinna á LSH sem eru upptekin vegna sjúklinga sem bíða úrræða utan spítala (staða í lok árs).	7%	5%	2%
	3	Bið á bráðamóttöku LSH. Hlutfall innlagna <6 klst. frá því að innlagn var ákveðin.	43%	70%	80%
	3	Heildarreynsla sjúklinga LSH af síðustu innlögnum (0–10).	8,17	8,5	9,0

		Hlutfall þeirra sem beðið hafa	a) 18%	a) 50%	a) 80%
	3.8	eftir liðskiptum skemur en 90 daga	b) 52%	b) 70%	b) 80%
		a) LSH, b) SAK.			
Að sjúklingar í brýnni þörf fá heilbrigðisþjónustu innan ásættanlegs biðtíma.	3.8	Heildarfjöldi liðskiptaaðgerða á hné og mjöðm á sérgreinasjúkrahúsum	a) 1122 b) 496	a) 1422 b) 550	a) 1500 b) 600
		a) LSH, b) SAK.			
	3.4	Hlutfall þeirra sem hafa beðið eftir þjónustu á BUGL skemur en 90 daga.	29%	40%	80%

Gerð er tillaga að nýjum mælikvarða í 1.3. Eldri mælikvarði var veikindafjarvistir hjúkrunarfræðinga og sjúkraliða sem mælir mögulegt álag á þessar stéttir, en nýi mælikvarðinn mælir hlutfall hjúkrunarfræðinga sem vinna við beina hjúkrun á legudeildum af öllum þeim hjúkrunarfræðingum sem vinna á spítalanum. Hann horfir til þess markmiðs að fjölga hjúkrunarfræðingum sjúkrahúsa sem starfa við hjúkrun sjúklinga. Nýr mælikvarði 2.2. lýsir flæði á bráðamóttöku Landspítala. Hann mælir hlutfall sjúklinga sem leggjast inn á legudeild innan sex klukkustunda frá því að innlögn er ákveðin. Einnig er nýr mælikvarði í 3.2. en hann sýnir fjölda framkvæmdra liðskiptaaðgerða á sérgreinasjúkrahúsum og nýr mælikvarði 3.3. sem sýnir bið eftir þjónustu á BUGL.

## 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-fæðingarstað<sup>1</sup> er að ræða, hjúkrun, slysamóttöku, endurhæfingu og nauðsynlega stoðdeildarþjónustu. 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, m.a. um skiptingu heilbrigðisþjónustu í þrjú stig: Fyrsta stigs heilbrigðisþjónustu sem veitt er í heilsugæslu og á hjúkrunarheimilum, annars stigs þjónustu sem veitt er á sjúkrahúsum, heilbrigðisstofnunum og starfsstofum heilbrigðistarfsmanna og þriðja stigs heilbrigðisþjónustu sem veitt er á sérhæfðu sjúkrahúsi. Heilbrigðisstofnanir og sjúkrahús sem heyra undir málefnasvið 23.2 veita annars stigs heilbrigðisþjónustu. Í framhaldi af samþykkt frumvarpsins fór ráðuneytið í endurskoðun reglugerða um málaflokkinn og hinn 2. nóvember 2020 tók gildi reglugerð nr. 1111/2020, um heilbrigðisumdæmi og hlutverk, starfsemi og þjónustu heilsugæslustöðva, heilbrigðisstofnana og sjúkrahúsa.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

<sup>1</sup> Skilgreiningar á þjónustustigi fæðingarstaða er að finna á vefsíðu Embættis landlæknis, [www.landlaeknir.is](http://www.landlaeknir.is).



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 er um vel menntað heilbrigðisstarfsfólk. Mikilvægt er að vinna áfram að því að gera nám heilbrigðisstétta aðgengilegt óháð búsetu og aðstæðum eins og fram kemur í áherslum stjórnarsáttmála því að slíkt eykur líkur á því að sérhæft starfsfólk nýti sína sérþekkingu í heimabyggð. Huga þarf að samkeppnishæfni íslensks heilbrigðiskerfis við heilbrigðisþjónustu annarra landa og vinnumarkaðinn almennt sem keppir við heilbrigðisstofnanir um hæft starfsfólk. Á landsbyggðinni snýr mönnunurvandinn helst að því að tryggja lækniþjónustu og þá ekki hvað síst sérfræðilækniþjónustu. 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 sjúkrahúsþjónustu, sjá nánari umfjöllun í málaflokki 23.1 og málefnaviði 25. Mikilvægt er að heilbrigðiskerfið þjóni hverjum og einum og að tryggt sé með þeirri yfirsýn sem miðlægir biðlistar veita að þjónusta sé veitt innan skilgreinds biðtíma, eins og fram kemur í stjórnarsáttmála. Í mælaborði lýðheilsu á vef Embættis landlæknis má sjá fjölda liðskiptaaðgerða á mjöðm á hverja 100.000 íbúa í heilbrigðisumdæmum landsins. Nokkur munur er á fjölda aðgerða milli landshluta og er mögulega hluti skýringarinnar ólíkt framboð þjónustunnar, þar sem flestir fara í aðgerð í sínu heilbrigðisumdæmi sé þess nokkur kostur.

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 hnignunareinkenni og versnandi heilsu. Þessum þætti eru gerð nánari skil á málefnaviðum 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 heilbrigðisráðuneytisins um fjarheilbrigðisþjónustu, sbr. velsældaráherslur og stefnuáherslur ríkisstjórnar. Þá er stefnt að því að sérhæfðu sjúkrahúsin færi, í samvinnu við heilbrigðisstofnanir, tiltekna þjónustu í auknum mæli nær íbúum í dreifðari byggðum. Árið 2019 var hlutfall framboðs á heilbrigðisstofnunum á landsbyggðinni á skilgreindri nauðsynlegri sérgreinalæknaþjónustu um 77% en nálægt 70% í árslok 2021. Staðan er misjöfn eftir heilbrigðisumdæmum, verst er hún á Vestfjörðum en best í heilbrigðisumdæmum Norðurlands og Austurlands. Unnið er að innleiðingu á greiðslufyrirkomulagi vegna fjarheilbrigðisþjónustu í samvinnu við heilbrigðisstofnanir, Embætti landlæknis og Sjúkratryggingar Íslands.

Árið 2021 var lögð fram stefna um þróun stafrænnar heilbrigðisþjónustu. Stefnan tekur mið af heilbrigðisstefnu og með henni er lagður grunnur að framtíðaráætlunum heilbrigðisráðuneytisins við þróun og notkun á stafrænni tækni til að bæta þjónustu og efla upplýsingar til að leggja grunn að heilbrigði þjóðarinnar. Stefnan hefur þrjú meginmarkmið en þau eru að virkja einstaklinginn sem þátttakanda í eigin meðferð og heilsuefningu, auka samhæfingu milli kerfa og styðja við nýsköpun og eflingu vísinda og rannsókna. Sjá nánar málaflokk 32.3 *Stjórnsýsla heilbrigðismála*.

Vinna við samhæfða þjónustu um líknar- og lífslokameðferð er hafin. Líknarmiðstöð hefur verið stofnuð á báðum sérgreinasjúkrahúsum sem ætlað er að vera stuðningur við aðrar heilbrigðisstofnanir sem veita almenna líknarþjónustu, þá helst öldruðum við lok lífs. Undanfarin ár hafa að meðaltali 100 einstaklingar með færni- og heilsumat í bið eftir hjúkrunarrými látist á Landspítala og hafa andlátin gjarnan verið stuttu eftir að færni- og heilumat var veitt. Þessir



einstaklingar eru í þörf fyrir líknarmeðferð en ekki hjúkrunarheimili og því hefur verið unnið að því að fjölga líknarrýmum bæði innan og utan sérgreinasjúkrahúsa.

Helsta áskorun í geðheilbrigðismálum er samþætting og samvinna milli þjónustustiga geðheilbrigðisþjónustu sem mætir þörfum notenda um allt land með árangursríkum lausnum á réttu þjónustustigi sem veittar eru tímanlega. Að auki skortir upp á samvinnu þjónustustiga heilbrigðisþjónustu við aðra velferðarþjónustu. Geðheilbrigðisþjónusta hefur verið eflað í heilsugæslu og geðheilsuteymi sett af stað um allt land. Unnið er að endurskipulagningu annars stigs geðheilbrigðisþjónustu barna, m.a. með því að setja af stað geðheilsuteymi barna innan heilsugæslu. Til að tryggja samþættingu, samfellu og aðgengi barna og ungmenna að sérhæfingu fagfólks er starfar í þriðja stigs þjónustu er nauðsynlegt að efla samvinnu barna- og unglíngageðdeildar Landspítala við önnur stig heilbrigðisþjónustu sem og við aðra velferðarþjónustu á landsvísu. Samráðsvettvangur hefur verið að þróast undanfarin misseri þar sem saman koma fagaðilar skólaþjónustu, félagsþjónustu sveitarfélaga, barnaverndar og heilsugæslu með það að markmiði að veita barni eða ungmenni heildræna velferðarþjónustu í nærumhverfi sínu. Til að sérhæfing og sérþekking fagfólks á geðrænum áskorunum barna og ungmenna nýtist einnig til forvarna, eflingar geðheilbrigðis og snemmtækrar meðferðar barna í heimabyggð er nauðsynlegt að barna- og unglíngageðeild Landspítala starfræki sérhæfða ráðgjafaþjónustu og stuðning við annars og fyrsta stigs þjónustu fyrir börn og ungmenni í gegnum 21 starfandi fjölskylduteymi/samráðsvettvang skólaþjónustu, félagsþjónustu sveitarfélaga, barnavernd og heilsugæslu á landsvísu. Þá er nauðsynlegt að auka aðgengi allra landsmanna að sérhæfðri geðheilbrigðisþjónustu með því að nýta nýsköpun, fjarheilbrigðisþjónustu og aðrar tækniframfarir eins og fram kemur í stjórnarsáttmála. Æskilegt er að fjarheilbrigðisþjónusta á geðsviði eða önnur þjónusta sem nýtir tækniframfarir byggi á gagnreyndri þekkingu, öryggi og gæðum.

Ýmsar byggingar sjúkrahúsa og heilbrigðisstofnana þarfnast endurbóta en með samningum við FSRE (Framkvæmdasýslan-Ríkiseignir) hefur viðhald bygginga batnað miðað við það sem áður var. Þá er endurnýjun tækjakosts sjúkrahúsa viðvarandi verkefni samkvæmt skilgreindri þörf en endurnýjun á stærri tækjum, t.d. myndgreiningatækjum á heilbrigðisstofnunum, hefur gengið vel undanfarin ár. Unnið er að yfirferð á íbúðarhúsnæði heilbrigðisstofnana þar sem markmiðið er að tryggja húsnæðikost og hámarka hagkvæmni þess íbúðarhúsnæðis sem heilbrigðisstofnanir eiga eða leigja fyrir starfsfólk stofnananna til dvalar í lengri eða skemmri tíma.

Slys og veikindi erlendra ferðamanna auka álag á heilbrigðisþjónustuna, s.s. 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 og er það í takti við áherslur í sáttmála ríkisstjórnarinnar.

### Kynja- og jafnréttissjónarmið

Töluvert mikið vantar upp á að kyngreind tölfraeðigögn heilbrigðisstofnana séu aðgengileg og vel uppfærð þar sem heilbrigðisstofnanir leggja mismikla áherslu á aðgengilegar upplýsingum á vefsíðum sínum. Mælaborð Embættis landlæknis er í þróun en vonir standa til að þar verði að finna aðgengilegar upplýsingar um veitta þjónustu stofnana. Komur karla á dagdeildir heilbrigðisstofnana voru hlutfallslega fleiri en kvenna í aldurshópnum 60 ára og eldri, en komur kvenna á göngudeildir heilbrigðisstofnana í sama aldursflokki voru hlutfallslega fleiri. Munurinn er ekki mikill og gæti verið innan skekkjumarka. Að öðru leyti er vísað í nýjustu stöðuskýrslu um kortlagningu kynjasjónarmiða.

### Áhættuþættir

Helstu innri áhættuþættir málaflokksins eru taldir tengjast getunni til að ráða viðeigandi starfsfólk til starfa og halda því í starfi. Hnökkrar í samvinnu, bæði innan stofnana (flæði starfsfólks milli eininga) og utan, eru einnig þættir sem gætu hindrað árangur sem og forgangsröðun stjórnenda, bæði hvað varðar fjármagn og hvaða málefni hljóta brautargengi. Ytri áhættuþættir tengjast helst sanningsleysi sérgreinalækna við Sjúkratryggingar Íslands. Staðan veldur því að nærri ómögulegt er að stilla upp jafnara þjónustuframboði á einkarekinni sérgreinalæknaþjónustu um landið. Vaxandi þrengingar á fasteignamarkaði á landsbyggðinni gera heilbrigðisstofnunum á landsbyggðinni einnig erfitt fyrir að tryggja starfsfólki sem kemur til starfa um skemmri tíma húsnæði.

### Markmið og mælikvarðar

1. **Efla aðgang sjúklinga að skilgreindri sérhæfðri heilbrigðisþjónustu á heilbrigðisstofnunum.** Með nútímasamskiptataekni, bættum samgöngum og samningum milli heilbrigðisstofnana, sjúkrahúsa og einkarekinna þjónustuveitenda hafa heilbrigðisstofnanir með almenna sjúkrahúsþjónustu meiri möguleika en áður á að veita fjölþætta þjónustu í nærumhverfi. Á sjúkrasíðum heilbrigðisstofnana er húsnæði og búnaður til að sinna flóknari verkefnum en þar er sinnt að jafnaði. Einnig er heilbrigðisstarfsfólk til staðar sem gæti sinnt fjölþættari 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. Skilgreindar hafa verið átta sérgreinar sem skulu vera aðgengilegar á heilbrigðisstofnunum á landsbyggðinni. Mælikvarðinn sýnir hlutfall af framboði þjónustunnar, meðaltal allra heilbrigðisstofnana, sem nauðsynlegt er að sé til staðar.
2. **Efla sérhæfða ráðgjafþjónustu barna og unglunga um allt land í gegnum samráðsvettvang.** Barna- og unglingageðeild Landspítala starfrækir sérhæfða ráðgjafþjónustu og stuðning við annars og fyrsta stigs þjónustu fyrir börn og ungmenni í gegnum 21 starfandi fjölskylduteymi/samráðsvettvang skólþjónustu, félagsþjónustu sveitarfélaga, barnaverndar og heilsugæslu á landsvísi. Efling geðheilbrigðisþjónustu, sérstaklega fyrir börn og unglunga, er tilgreind í stjórnarsáttmálanum og hluti af velsældaráherslum ríkisstjórnar.
3. **Sjúklingar komist í liðskiptaaðgerðir innan ásættanlegs biðtíma miðað við viðmið Embættis landlæknis.** Liðskiptasetur á Heilbrigðisstofnun Vesturlands hefur starfsemi árið 2022 með nýrri skurðstofu og fjölgun leguplása og mun það gefa stofnuninni tækifæri á að fjölga liðskiptaaðgerðum umfram það sem gert hefur verið undanfarin ár. Helsti kosturinn við staðsetningu setursins á Akranesi er að starfsemin ætti ekki að truflast af álagi vegna bráðaaðgerða og því verður fyrirsjáanleikinn meiri í starfseminni en á bráðasjúkrahúsum.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Efla aðgang sjúklinga að skilgreindri sérhæfðri heilbrigðisþjónustu á heilbrigðisstofnunum.	3.8	Hlutfall framboðs á almennri sérfræðiþjónustu til einstaklinga á heilbrigðisstofnunum utan höfuðborgar-svæðis.	70%	80%	90%
Efla sérhæfða ráðgjafapjónustu til stuðnings við fagaðila sem sinna börnum og unglungum í heimabyggð.	3.4	Hlutfall fagaðila í heimabyggð sem njóta sérhæfðs ráðgjafastuðnings BUGL.	Mælikvarði í þróun		
Sjúklingar komist í liðskiptaaðgerðir innan ásættanlegs biðtíma miðað við viðmið embættis landlæknis.	3.8	Hlutfall þeirra sem beðið hafa eftir liðskiptum skemur en 90 daga á HVE.	31%	35%	50%
	3.8	Heildarfjöldi liðskiptaaðgerða á hné og mjöðm á HVE.	155	430	430

Eldra markmið 2 um að auka aðgang sjúklinga að sérhæfðri líknar- og lífslokameðferð á heimili sínu hefur verið fellt niður þar sem sérhæfðum líknarmiðstöðvum á LSH og SAK hefur verið komið á fót til stuðnings heilbrigðisstofnunum. Frekari innleiðing og útfærsla er í höndum hlutaðeigandi stofnana. Í staðinn er komið nýtt markmið um eflingu sérhæfðrar ráðgjafapjónustu fyrir börn og unglunga sem styður við fyrsta og annars stigs geðheilbrigðisþjónustu. Nýtt markmið 3 bættist við og tengist biðtíma eftir liðskiptaaðgerðum við nýtt liðskiptasetur á Heilbrigðisstofnun Vesturlands.

**23.3 ERLEND SJÚKRAHÚSÞJÓNUSTA****Verkefni**

Til erlendar sjúkrahúspjónustu 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. Um er að ræða nauðsynlega heilbrigðisþjónustu sem ekki er í boði á Íslandi, nauðsynlega heilbrigðisþjónustu sem er ekki veitt á Íslandi innan tímamarka og heilbrigðisþjónustu yfir landamæri innan EES-lands (landamæratilskipun). Að auki heyrir sjúkrakostnaður vegna veikinda og slysa erlendis undir málefna sviðið.

Helstu lög sem gilda um málefna sviðið eru lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, og lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008.

**Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta**

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. Í ákveðnum aðgerðaflokkum eins og t.d. efnaskiptaaðgerðum og liðskiptaaðgerðum hefur verið töluverð aukning á því að sjúklingar fari erlendis til aðgerða og fái til þess greiðsluþátttöku frá Sjúkratryggingum Íslands. Greiðsluheimild vegna biðtímareglugerðar heimilar greiðslu kostnaðar vegna aðgerðanna og ferðakostnað. Í ákveðnum tilfellum er einnig heimilað að greitt sé fyrir fylgdarmann. Til þess að bregðast við þeirri stöðu hefur heilbrigðisráðherra heimilað opinberum stofnunum að útvista í auknum mæli aðgerðum til einkarekinna þjónustuveitenda innan lands. Er þá sérstaklega horft til aðgerða eins og liðskiptaaðgerða og ákveðinna

efnaskiptaaðgerða sem gerðar eru vegna offitu. Slík ráðstöfun er í takt við stefnuáherslur ríkisstjórnar í loftslagsmálum um minnkun kolefnisspors og er ætlað að auka hagkvæmni opinbers fjár. Með því að láta opinberar stofnanir, sem eru kjölfestan í sjúkrahúshjónustu hérlendis, sjá um útvistun aðgerða er reynt að tryggja forgang þeirra sem eru í hvað brýnustu þörfinni.

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 sjúklunga 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.

Í skýrslu McKinsey 2021 um framtíðarhlutverk Landspítala kemur fram að það skorti formlegt ferli við tilvísun sjúklunga erlendis, sérstaklega vegna biðtímamála. Tækifæri eru til umbóta með skipulagðri nálgun tilvísenda, greiðenda og innlendra þjónustuaðila þegar um er að ræða samþykki til meðferða erlendis.

### Kynja- og jafnréttissjónarmið

Kyngreindar upplýsingar um meðferð erlendis eru illa aðgengilegar í gagnagrunni Sjúkratrygginga Íslands. Unnið er að umbótum.

### Áhættuþættir

Áhættuþættir tengjast helst forgangsröðun þegar kemur að því að meta hversu brýn meðferðin er og hvernig hún raðast inn í áætlanir stofnana. Reynslan hefur auk þess sýnt að opinber umræða eða þrýstingur á stjórnvöld og stofnanir getur haft áhrif varðandi forgang og ráðstöfun fjármagns fyrir einstaka meðferðir eða sjúklingahópa.

### Markmið og mælikvarðar

- Fækkun sjúklunga sem fara erlendis í aðgerð á grundvelli biðtímareglugerðar.** Greiðslur Sjúkratrygginga Íslands vegna heilbrigðisþjónustu erlendis sem veitt er á grundvelli biðtímareglugerðar (442/2012) hafa verið stigvaxandi fram til ársins 2019. Árið 2020 voru greiðslur aðeins um þriðjungur þess sem var árið á undan sem má rekja til ferðatakmarkana vegna COVID-19 og þess að mörg sjúkrahús innan opinbera kerfisins í Evrópu tóku ekki við sjúklingum nema um bráðaþjónustu væri að ræða.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Aðgerðir sem áður voru gerðar erlendis á grundvelli biðtímareglugerðarinnar eru framkvæmdar hérlendis.	3.8	Fjöldi samþykktra umsókna um heilbrigðisþjónustu erlendis á grundvelli biðtímareglugerðar.	150	80	30

Um nýtt markmið er að ræða.

## 24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra. Það skiptist í fjóra málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2022
	2020	2021	
<b>24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa</b>	<b>64.890</b>	<b>66.750</b>	<b>66.897</b>
24.10 Heilsugæsla	37.922	33.095	35.212
24.20 Sérfræðiþjónusta og hjúkrun	18.106	23.542	20.980
24.30 Sjúkraþjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun	6.028	6.794	7.314
24.40 Sjúkraflutningar	2.833	3.319	3.391

\* Fjárlög að viðbættum fjárukaalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er sameiginleg öllum málefnasviðum heilbrigðisráðuneytisins, að íslensk heilbrigðisþjónusta sé á heimsmeðvikvarða 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. Heilsugæslan sem fyrsti viðkomustaður notenda heilbrigðisþjónustunnar verður styrkt enn frekar og byggð upp þverfagleg teymisvinna þar sem unnið er að stöðugum umbótum. Heilsugæslan verður leiðandi þátttakandi í heilsueflingu og aðgerðaáætlun um lýðheilsu og forvarnir. Þjónustan verður aukin og heilsugæslustöðvum fjölgað til að minnka álagið á aðra viðkomustaði á borð við bráðamóttöku.

Meginmarkmið heilbrigðisþjónustu er að veitt sé örugg, aðgengileg og hagkvæm heilbrigðisþjónusta þar sem sjúklingum er tryggð greið leið að réttri þjónustu á réttum stað

Sérstök áhersla verður á að efla almenna og sérhæfða heimahjúkrun og fjölbreytta geðheilbrigðisþjónustu sem tekur mið af ólíkum þörfum notenda. Geðheilsuteymi um land allt verða eflað, forvarnir og áhrif notenda á þjónustuna aukin. Einnig verður lögð aukin áhersla á að innleiða stafrænar lausnir í heilbrigðisþjónustu og nýta nýja tækni til að auka þjónustuna, gæði hennar, nýtingu mannafla og hagkvæmni. Stuðlað verður að nýsköpun og fjarheilbrigðisþjónusta eflað.

## FJÁRMÖGNUN

Fjármögnunarlíkan Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins var tekið í notkun 2017 og sams konar líkan fyrir heilsugæslustöðvar á landsbyggðinni í janúar 2021. Aðferðafræðin byggist á því að fjármagn til rekstrar hverrar heilsugæslustöðvar endurspeglir þann sjúklingahóp sem viðkomandi stöð þjónar. Líkanið mun þróast og breytast í samræmi við áherslur heilbrigðis- yfirvalda hverju sinni.

Helstu útgjaldabreytingar málefnasviðsins lúta að lækkun á greiðsluþátttöku sjúkratryggðra einstaklinga en einnig er stefnt að því að gera hana gegnsærri og skilvirkari. Þá er aukin fjárheimild vegna uppsafnaðrar hækkunarþarfar á einingaverði læknskostnaðar og þjálfunar.

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 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	70.536	71.035	72.942	73.964	74.996
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	69.028	70.877	72.784	73.806	74.838
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	1.508	158	158	158	158

## HELSTU ÁHERSLUR 2023–2027

RÉTT  
ÞJÓNUSTA Á  
RÉTTUM  
STAÐ OG  
TÍMA

**Heilsugæslan styrkt enn frekar sem fyrsti viðkomustaður og biðtími sé ásættanlegur.**

**Geðheilbrigðisþjónusta í öndvegi, hún sé fjölbreytt og miðuð að ólíkum þörfum.**

**Stafrænar lausnir og tækni nýttar til að auka gæði þjónustu, hagræmni og nýtingu mannafla.**

## 24.1 HEILSUGÆSLA

### Verkefni

Í samræmi við heilbrigðisstefnu til ársins 2030 og stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar tekur skipulag heilsugæsluþjónustu mið af því að heilsugæslan sé fyrsti viðkomustaður notenda heilbrigðisþjónustunnar. Heilsugæslustöðvar sinna fyrsta stigs heilbrigðisþjónustu og eftir atvikum annars stigs heilbrigðisþjónustu. Heilsugæsluþjónustu veita Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins, heilsugæsluvið heilbrigðisstofnana heilbrigðisumdæma og einkareknar heilsugæslustöðvar. Auk þess sinna sjálfstætt starfandi heimilislæknar ákveðnum þáttum heilsugæsluþjónustu. Á heilsugæslustöð eða á vegum hennar er m.a. a) veitt þjónusta heilsugæslulækna, b) opin móttaka fyrir bráðgerðir og smáslys, c) móttaka fyrir sáramedferðir, lyfjagjafir, smáaðgerðir, leghálsskimanir og ferðamannaheilsuvernd, d) heilsuefandi mótökur, e) geðheilbrigðisþjónusta fyrir börn og fullorðna, f) þverfagleg heilbrigðisþjónusta heim, þar sem heimahjúkrun er í forgrunni. Auk þessa er einnig meðgönguvernd, ung- og smábarnavernd, heilsuvernd skólabarna og heilsuvernd eldra fólks, félagsráðgjöf, iðju- og sjúkrapjálfun, næringarráðgjöf o.fl.

Helstu lög sem gilda um málefnaflokkinn eru lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007 með síðari breytingum, og lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008. Reglugerð nr. 1111/2020 fjallar um heilbrigðisumdæmi og hlutverk, starfsemi og þjónustu heilsugæslustöðva, heilbrigðisstofnana og sjúkrahúsa.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Heilsugæslan er fyrsti viðkomustaður notenda í þjónustukeðju heilbrigðiskerfisins og þangað eiga allflestir landsmenn erindi með margþætt vandamál. Til að veita sem besta heilbrigðisþjónustu á sem hagkvæmasta hátt og nýta sem best þekkingu hverrar heilbrigðisstéttar er mikilvægt að einstaklingar geti haft aðgang að þverfaglegri þjónustu og þeim þekkingarstarfsmönnum heilbrigðisþjónustunnar sem þörf er á hverju sinni þannig að þeir geti t.d. leitað til sálfræðings vegna geðheilbrigðisvanda, til næringarfræðings vegna vannæringar eða ofþyngdar, til lyfjafræðinga vegna lyfjafræðilegrar umsjár og til sjúkrapjálfa vegna stoðkerfisvandamála. Aukinn aðgangur fólks að fjölbreyttri fagþekkingu heilbrigðisstarfsmanna getur einnig stýtt biðtíma eftir þjónustu. Þjónustustjórar geta þar gegnt mikilvægu hlutverki svo fólk fái rétta þjónustu á réttum stað og rétt tímasetta. Ein tegund þverfaglegrar þjónustu sem þyrfti að efla enn frekar í heilsugæslu er endurhæfing. Með því að koma á fót endurhæfingarteymum í heilsugæslu og vera þannig vettvangur og bakhjarl endurhæfingar á fyrsta stigi heilbrigðisþjónustu og samstarfsaðilar við endurhæfingu í öðrum kerfum og á öðrum stigum heilbrigðisþjónustu er markmiðinu um að tryggja rétta þjónustu á réttum tíma betur mætt. Breytt aldurssamsetning þjóðarinnar á næstu árum er áskorun fyrir heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa því að hlutfallsleg fjölgun aldraðra er meiri en fjölgun landsmanna í heild. Árið 2019 námu heilbrigðisútgjöld vegna þeirra sem voru 65 ára og eldri 48% af öllum heilbrigðisútgjöldum hins opinbera. Fólk í þessum aldurshópi var þó einungis 14,2% mannfjöldans. Samkvæmt forsendum grunnviðsmyndar framreiknings í skýrslu<sup>1</sup> um langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum mun lýðfræðileg þróun vegna fólksfjölgunar og öldrunar þjóðarinnar leiða til 50% hækkunar á heilbrigðisútgjöldum á föstu verðlagi á næstu þremur áratungum ef viðhalda á óbreyttu þjónustustigi og verð á heilbrigðisþjónustu þróast í takt við annað verðlag. Til að mæta þessari þróun er mikilvægt að videigandi þjónustuúrræði séu fyrir hendi utan stofnana svo hægt sé að mæta þörfum einstaklinga þannig að þeir geti útskrifast af sjúkrahúsum en skortur hefur verið á slíkum þjónustuúrræðum. Einnig þarf að huga betur að þverfaglegri teymisvinnu og að nýta þekkingu allra fagstétta heilbrigðisþjónustunnar sem best.

Framlag Íslands til heimahjúkrunar (sem hlutfall af vergri landsframleiðslu) var árið 2015 0,1% þegar aðrar Norðurlandþjóðir voru 0,8–1,5% af sinni landsframleiðslu til málaflokksins.<sup>2</sup> Á árinu 2022 fara um 5 ma.kr. til heimahjúkrunar á Íslandi. Þrátt fyrir að unnið hafi verið að styrkingu almennrar og sérhæfðrar heimhjúkrunar á Íslandi til aukinnar mönnunar og betri þjónustu er framlag Íslands til heimahjúkrunar enn rétt rúmlega 0,1% af vergri landsframleiðslu. Munur á milli þessara landa á framlagi til þjónustunnar er því enn mikill. Skýrsla McKinsey sem unnin var fyrir heilbrigðisráðuneytið árið 2021 leiðir líka í ljós þennan mikla mun.

Kvöld- og helgarþjónusta hefur verið styrkt í flestum stærri sveitarfélögum. Áfram er unnið að því að auka fjölpætta heilbrigðisþjónustu í heimahúsi með aðkomu fleiri fagstétta, nýsköpun og notkun heilbrigðistækni/velferðartækni til að nýta mannafla sem best í samræmi við 5.

<sup>1</sup> Fjármálaráðuneytið, maí 2021: *Langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum*, sjá á vefslóð [https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Vef-fylgiskjal-s1497-f\\_I.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Vef-fylgiskjal-s1497-f_I.pdf)

<sup>2</sup> <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>



velsæðaráherslu ríkisstjórnarinnar. Ýmis tækifæri felast í frekari samþættingu og samhæfingu á heilbrigðisþjónustu sem veitt er heim til fólks og í heimaþjónustu á vegum sveitarfélaga. Fyrirhuguð samþætting símaráðgjafar við þjónustu sem fyrir er hjá Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins skapar einnig aukin tækifæri og ávinning við þróun, mótun og eflingu þeirrar þjónustu. Breytingin er í samræmi við heilbrigðisstefnuna um að heilsugæslan skuli vera fyrsti viðkomustaður fólks í heilbrigðiskerfinu og að rétt þjónusta fari fram á réttum stað og einnig í samræmi við 5. og 6. velsæðaráherslur ríkisstjórnarinnar um grósku í nýsköpun og betri samskipti við almenning.

Ef ekki tekst að efla þjónustuúrræði utan stofnana er hætta á að fólk leggist inn á hjúkrunar- eða sjúkrastofnanir án þess að þurfa á slíku dvalarúrræði að halda. Ótímabær innlögn getur dregið úr færni einstaklinga ef henni er beitt of fljótt og er auk þess kostnaðarsamari en þjónusta sem veitt er utan stofnana. Slík innlögn er einnig til þess fallin að draga úr lífsgæðum viðkomandi og velsæld alls samfélagsins og er ekki í samræmi við velsæðaráherslur ríkisstjórnarinnar. Einstaklingurinn á að vera hjartað í kerfinu og hafa aðgang að samþættri þjónustu, heimahjúkrun og stuðningsþjónustu.

Mönnun heilbrigðisþjónustunnar verður áfram ein af stærstu áskorunum á málefnasviðinu. Heilsugæslustöðvar fjarri höfuðborgarsvæðinu hafa átt í ákveðnum 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. Einnig hefur verið vandamál að hluti mikilvægra heilbrigðisstétta, eins og hjúkrunarfræðinga og sjúkraliða, hverfur frá starfinu fáum árum eftir útskrift.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er sérstök áhersla lögð á að efla áfram geðheilbrigðisþjónustu fyrir alla hópa samfélagsins og þá ekki hvað síst börn og ungmenni. Þar er sérstök áhersla á að efla forvarnir geðheilbrigðisþjónustunnar og geðheilsuteymin, auka áhrif notenda þjónustunnar og að þjónustan sé fjölbreytt og taki mið af ólíkum þörfum. Geðheilsuteymi hafa verið sett af stað í öllum heilbrigðisumdæmum og einnig sérhæfð geðheilsuteymi sem starfa á landsvísu. Sérhæfðu geðheilsuteymi eru m.a. geðheilsuteymi fanga og geðheilsuteymi fyrir fólk með taugabroskaraskanir. Einnig teymi fyrir fullorðið fólk með ADHD sem þjónar á landsvísu. Geðheilsumiðstöð barna hjá Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins er að taka til starfa og mun starfa á landsvísu og þjóna börnum heildstætt. Geðheilsumiðstöðin mun taka yfir þá þjónustu sem áður hefur verið hjá Þroska- og hegðunarstöðinni og hjá geðteymi barna og fjölskylduteyminu.

Miðlægir gagnsærir biðlistar fyrir þjónustu heilsugæslunnar eru eitt af mikilvægu verkefnum fram undan. Sérstaklega þarf að horfa til biðlista innan geðheilbrigðisþjónustunnar, s.s. vegna ADHD.

Viðbendingar eru um vaxandi einmanaleika meðal aldræðs fólks sem getur leitt til þróunar sjúkdóma. Því þarf, eins og áður hefur komið fram, að fjölga fagstéttum á heilsugæslustöðvum, auka þverfaglega teymisvinnu og innleiða skipulagða heilsuvernd aldræðra. Með það í huga hefur verið sett sérstakt fjármagn inn í fjármögnunarlíkan heilsugæslunnar um land allt til að útvíkka geðheilbrigðisþjónustu við aldræða og bjóða upp á sérstakan stuðning geðheilbrigðisþjónustu heilsugæslunnar, m.a. til að draga úr einmanaleika, kvíða og þunglyndi. Fjármagn hefur einnig verið veitt í heilsugæslu um allt land til að koma á heilsueflandi móttökum sem ætlaðar eru eldra fólki og einstaklingum með fjölþætt og langvinn heilsufarsvandamál.

Heilsa er á meðal þeirra þátta sem fólk metur mikilvægasta fyrir lífsgæði. Heilsa er mikilvæg í sjálfri sér en hefur einnig áhrif á aðra mikilvæga þætti eins og getu til að starfa á vinnu- markaði, afla tekna, afla sér menntunar og taka fullan þátt í samfélaginu að öðru leyti. Velsæðaráherslur eru skilgreindar með velsældarvísunum, þ.e. mælikvarða um hagsæld og lífsgæði á Íslandi. Heilsa fellur undir félagslega mælikvarða og Embætti landlæknis gefur út

velsældarkvarða sem mælir andlega líðan fólks.

Mikilvægt er að huga að afli heilsugæslunnar til að sinna smáslysþjónustu og einnig bráða- viðbragði og mannaúði smærri staða þar sem alvarleg slys geta átt sér stað. 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 skjólstæðinga hennar eru að tryggja fullnægjandi mönnum, auka teymisvinnu með þverfaglegri vinnu fjölbreyttra fagstétta sem starfa innan heilsugæslunnar og innleiða nýsköpun í vinnulag og vinnuferla.

Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins heldur í samvinnu við Embætti landlæknis úti vefnum heilsuvera.is. Þar 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, áhrifaþætti heilbrigðis o.fl.

Samræmt viðmið um húsnæði stærri heilsugæslustöðva var birt í lok árs 2020. Fyrir liggur að húsnæði einstakra heilsugæslustöðva uppfyllir ekki þær kröfur sem skipulag þjónustunnar krefst og er unnið að úrbótum í samræmi við þarfir og fyrirbyggjandi fjármagn. Meðal annars er á áætlun bygging nýrrar heilsugæslu á Akureyri og á Suðurnesjum en á báðum stöðum á að fjölga heilsugæslustöðvum úr einni í tvær.

### **Kynja- og jafnréttissjónarmið**

Markmiðið er að gera heilsugæsluna aðgengilega fyrir alla þá sem þurfa á henni að halda, óháð kyni. Fyrir liggur að karlar nýta sér síður þjónustu heilsugæslunnar en konur. Konur virðast búa við lakara heilsufar og verri lífsgæði en karlar og má rekja ástæður þess að hluta til félagslegrar og efnahagslegrar stöðu þeirra í samfélaginu. Kann þetta að skýra að einhverju leyti þann mun sem hefur hingað til verið á notkun þjónustu heilsugæslu hjá konum og körlum. Þetta er meðal þess sem kemur fram í úttekt sem Finnborg S. Steinþórsdóttir, nýdokter í kynjafræði, vann fyrir heilbrigðisráðuneytið 2021 þar sem heilsufar kynjanna er kortlagt úr frá kynja- og jafnréttissjónarmiðum og lagt mat á hvort heilbrigðisþjónustan mæti ólíkum þörfum kynjanna.

Heilsuvera er samstarfsverkefni Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins og Embættis landlæknis. Auk þess að vera vefur fyrir almenning um heilsu og áhrifaþætti hennar er þar inni á *mínimum síðum* öruggt vefsvæði þar sem hægt er að eiga í samskiptum við starfsfólk heilbrigðisþjónustunnar og nálgast gögn úr eigin sjúkraskrá. Gríðarleg aukning hefur verið á notkun Heilsuveru meðal landsmanna frá því að heimsfaraldur COVID-19 skall á og þekkingu nú allflestir landsmenn Heilsuveru. Á árinu 2021 voru innskráningar í Heilsuveru tæplega 6,5 milljónir sem er helmingi meira en árið á undan þegar innskráningar voru 3,4 milljónir. Þetta jafngildir að meðaltali tæplega 300.000 innskráningum á mánuði og rúmlega 9.000 innskráningum daglega. Tæplega 30% aukning var í fjölda einstaklinga sem notuðu Heilsuveru á árinu 2021 en þeir voru samtals 245.178 samanborið við 194.180 árið áður. Ef horft er til allra íbúa landsins 16 ára og eldri notuðu 83% landsmanna Heilsuveru á einhverjum tímamarki árið 2021, sem er 13% fleiri en árið 2020.

Ef horft er til kynjaskiptingar varð mikil breyting á árinu 2020 þar sem hlutfall notkunar karla og kvenna á Heilsuveru minnkaði til muna, en þá var notkun karla á Heilsuveru 45,4% og hlutfall kvenna var 54,6%. Þessi kynjamunur minnkaði enn frekar á árinu 2021 en þá var munurinn enginn, þ.e. af notendum Heilsuveru árið 2021 var hlutfallið 50% karlar og 50% konur í heildina. Ef litið er til aldurshópa er nánast enginn munur á fjölda notenda eftir kyni. Munurinn er mestur í aldurshópnum 16–19 ára og 50–59 en þar eru karlar 48% notenda og konur 52%. Hins vegar eru karlar í aldurshópnum 30–39 ára aðeins fleiri en konur en hlutfallið jafnt þar sem svo litlu munar. Ef horft er til kynjaskiptingar einstaklinga sem áttu samskipti (viðtal, símtal, vitjun) við heilsugæsluna á árinu 2021 var hlutfall karla 48,4%.

Það má því segja að markmiði verkefnisins sé náð þar sem hlutfall karla og kvenna á heildarnotkun Heilsuveru er orðið jafnt og mesti munurinn á fjölda einstaklinga í aldurshópi er einungis 4% á milli kynja.

Hvað varðar hlutfall almennings sem ber mikið traust til heilbrigðisþjónustu greint eftir kyni sýna tölurnar að karlar bera meira traust til heilbrigðisþjónustunnar. Sjá einnig um Heilsuveru í kafla 32.1.

### Áhættuþættir

Helsti áhættuþáttur sem getur haft áhrif á aðgerðir til að efla fyrsta og annars stigs heilsugæsluþjónustu er mönnun fagfólks í heilbrigðisþjónustunni. Veiting heildstæðrar þjónustu út frá þörfum hvers einstaklings kallar á náð samstarf milli þjónustustiga, stofnana, ríkis og sveitarfélaga. Þetta nauðsynlega samstarf getur einnig verið ákveðinn áhættuþáttur.

### Markmið og mælikvarðar

- Að fyrir liggja miðlægir biðlistar fyrir geðheilbrigðisþjónustu heilsugæslunnar.** Miðlægir biðlistar hafa ekki verið til staðar. Með miðlægum biðlistum er átt við einn biðlista sem allir nota um tiltekna þjónustu og horfa til. Ef biðlistarnir eru margir getur fólk t.a.m. verið á mörgum biðlistum og þá er erfitt að henda reiður á því hvert sé heildarumfang á þörf fyrir umrædda þjónustu. Mikilvægt er að bæta þar úr til að auka gagnsæi þjónustunnar fyrir notendur, einfalda eftirfylgd og meta árangur.
- Skilvirkari 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 notenda þjónustunnar að fjölbreyttum faghópum heilbrigðisstarfsfólks getur einnig leitt til þess að biðtími eftir þjónustu styttest. Starfsemi heilsugæslunnar skal einkennast af þverfaglegri teymisvinnu þar sem unnið er að stöðugum umbótum í nánu samstarfi við félagsþjónustuna með hagsmunum notenda í forgrunni. Einn liður í að auka skilvirkni þjónustunnar er vel skipulagt húsnæði sem sniðið er að þörfum þeirra sem leita til heilsugæslunnar.
- Aðgengilegri þjónusta fyrir sjúklinga sem leita til heilsugæslu.** Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er tilgreint að draga eigi úr greiðsluþátttöku sjúklinga í heilbrigðisþjónustu með áherslu á viðkvæma hópa. Mælikvarðar sem sýna hlutfall greiðslna einstaklinga af heildarkostnaði sýna að þetta markmið hefur gengið framfar vonum. 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.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Að fyrir liggja miðlægir biðlistar fyrir geðheilbrigðisþjónustu heilsugæslunnar	3.8	Miðlægir biðlistar komnir í notkun	-	Já	
	3.8	Miðlægir gagnsæir biðlistar fyrir börn	-	-	Já

	3.8	Miðlægir gagnsæir biðlistar fyrir fullorðna <sup>3</sup>	-	-	Já
Skilvirkari þjónusta fyrir sjúklinga sem leita til heilsugæslu	3.8	Vel leyst úr erindi sjúklinga hjá heilsugæslum á höfuðborgarsvæðinu (gildi 1–5 þar sem 5 er hæst) <sup>4</sup>	4,33	4,5	4,5
	3.8	Vel leyst úr erindi sjúklinga hjá heilsugæslum á landsbyggðinni (gildi 1–5 þar sem 5 er hæst)	4,26	4,3	4,4
	3.8	Bið eftir hentugum tíma á höfuðborgarsvæðinu (könnun SÍ, tölur 2019)	2,87	3	4
Aðgengilegri þjónusta fyrir sjúklinga sem leita til heilsugæslu	3.8	Bið eftir hentugum tíma á landsbyggðinni (könnun SÍ, tölur 2019)	2,97	3	4
	3.8	Hlutfall greiðslna einstaklinga af heildarheilbrigðiskostnaði skv. tölum OECD (nýjustu tölur eru frá 2020)	14,3% (2020)	13%	12,5%

Markmið númer 1 er nýtt markmið. Markmið í fyrri fjármálaáætlun sem var númer tvö var skipt upp í tvö markmið, þ.e. núna númer 2 og 3.

## 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.

Markmið laga nr. 112/2008, um sjúkratryggingar, er að styrkja hlutverk ríkisins sem kaupanda heilbrigðisþjónustu og að sú þjónusta sé kostnaðargreind. Í heilbrigðisstefnu til ársins 2030 er miðað við að Sjúkratryggingar Íslands annist alla samningagerð um kaup á heilbrigðisþjónustu fyrir hönd ríkisins, hvort sem um er að ræða þjónustu opinberra aðila eða einkaaðila.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Í ljósi þess að meginmarkmið heilbrigðisþjónustu er að veitt sé örugg, aðgengileg og hagkvæm heilbrigðisþjónusta þar sem sjúklingum er tryggð greið leið að réttri þjónustu á réttum

<sup>3</sup> Þjónustukönnun SÍ um heilsugæslustöðvar á höfuðborgarsvæðinu, birt 2020 fyrir árið 2019, sjá á <https://www.sjukra.is/um-okkur/frettir/thjonustukonnun-heilsugaeslustodva-a-hofudborgarsvaedinu>

<sup>4</sup> Þjónustukönnun SÍ um heilsugæslustöðvar á landsbyggðinni, birt 2021 fyrir árið 2020, sjá <https://www.sjukra.is/um-okkur/frettir/thjonustukonnun-heilsugaeslustodva-a-landsbyggdinni>

stað er mikilvægt að samningar Sjúkratrygginga Íslands um heilbrigðisþjónustu byggji á vönduðum greiningum og tryggi þannig aðgengi sjúkratryggðra að þjónustunni. Þá er einnig mikilvægt að samningar stofnunarinnar um heilbrigðisþjónustu byggji á ítarlegum greiningum á þörfum landsmanna fyrir heilbrigðisþjónustu og tryggi hæfilegt þjónustumagn af viðunandi gæðum til að koma í veg fyrir óhóflegan biðtíma og óhagkvæma nýtingu þess fjár sem varið er til kaupanna.

Samkvæmt lögum um sjúkratryggingar er það hlutverk heilbrigðisráðherra að ákveða hvaða samninga skuli gera um kaup á heilbrigðisþjónustu en það er sjúkratryggingastofnunar að annast gerð slíkra samninga. Samningar skulu gerðir í samræmi við stefnumörkun skv. 2. gr. laganna, m.a. um skipulag heilbrigðisþjónustu, forgangsröðun verkefna innan hennar, hagkvæmni og gæði þjónustunnar og aðgengi að henni. Við samningsgerð skal hafa hagsmuni sjúkratryggðra að leiðarljósi. Meginreglan er sú að í öllum tilvikum þurfi að liggja fyrir samningar milli Sjúkratrygginga Íslands og veitenda þjónustu ef til þess á að koma að ríkið greiði hlutdeild í kostnaði við heilbrigðisþjónustu. Hins vegar er staðan sú að samningslaust hefur verið við sérgreinalækna frá 1. janúar 2019 og við sjúkraþjálfara síðan í janúar 2020. Þegar ekki eru í gildi samningar og þegar endurgreiðsla til sjúklinga er gerð samkvæmt gjaldskrá og reglugerð hefur borið á því að veitendur heilbrigðisþjónustu innheimta sjúklinga um gjöld umfram það sem tekið er fram í gjaldskrá Sjúkratrygginga Íslands og standa þá sjúklingar sjálfir straum af þeim kostnaði. Þessi gjöld reiknast ekki til afsláttar af heildarútgjöldum sjúklingsins. Í heilbrigðisstefnu til ársins 2030 er aftur á móti lögð áhersla á að greiðsluþátttaka sjúklinga fyrir heilbrigðisþjónustu jafnist á við það sem lægst er í nágrannalöndum. Mikilvægt er að samningar um kaup á heilbrigðisþjónustu þeirri sem sérgreinalæknar og sjúkraþjálfarar veita náist sem allra fyrst, enda er greiðsluþátttaka ríkisins samkvæmt reglugerð og gjaldskrá byggð á undantekningarheimild í 38. gr. laga um sjúkratryggingar.

### **Kynja- og jafnréttissjónarmið**

Konur nýta þjónustu sérgreinalækna heilt yfir í meira mæli en karlar en munurinn minnkar heldur þegar komur til annarra sérgreinalækna en kvensjúkdómalækna eru skoðaðar. Samningar um kaup á heilbrigðisþjónustu þar sem allur kostnaður sjúklings reiknast inn í greiðsluþátttökukerfið ætti að koma konum til góða þar sem kynbundinn launamunur er enn til staðar í þjóðfélaginu og stórar kvennastéttir eru með laun undir miðgildi. Einnig eru konur oftar einar með börn á framfæri en karlar. Samkvæmt lífshagráðuneyti Hagstofu Íslands sóttu hlutfallslega fleiri konur en karlar sér ekki þjónustu lækna, þrátt fyrir að þurfa á því að halda, vegna of mikils kostnaðar.

### **Áhættuþættir**

Mikilvægt er að viðbótarfjármagn fari inn í lykilsamninga sem Sjúkratryggingar Íslands gera fyrir hönd ríkisins um kaup á heilbrigðisþjónustu, þ.e. samninga um kaup á þjónustu sérgreinalækna utan sjúkrahúsa og sjúkraþjálfara. Umræddir samningar eru tveir af kostnaðarsömstu samningunum sem stofnunin gerir um kaup á heilbrigðisþjónustu. Áframhaldandi samningaleysi hefur áhrif á raunútgjöld sjúklinga og erfiðara er fyrir stjórnvöld að hafa yfirsýn yfir raunkostnað þjónustunnar. Samningar um kaup á heilbrigðisþjónustu auðvelda eftirlit stofnunarinnar á magni og gæðum þeirrar þjónustu sem verið er að kaupa og þar með tryggja skilvirk þjónustukaup og að rétt þjónusta fari fram á réttum stað.

### **Markmið og mælikvarðar**

1. **Ná lykilsamningum um kaup á heilbrigðisþjónustu.** Samningslaust hefur verið við sérgreinalækna frá janúar 2019 og við sjúkraþjálfara frá því í janúar 2020. Það sem helst ber á milli samningsaðila er hámarksverð sem sett er fram fyrir veitta þjónustu. Þjónustuveitendur

hafa þess vegna lagt gjöld umfram gjaldskrá Sjúkratrygginga Íslands á þjónustuna sem sjúklingar þurfa að standa sjálfir undir. Það þarf því að efla getu Sjúkratrygginga Íslands til að bæði kostnaðarmeta og greina þörf fyrir umrædda þjónustu svo hægt sé að tryggja skilvirk þjónustukaup, líkt og kemur fram í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.

#### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Ná lykilsamningum um kaup á heilbrigðisþjónustu	3.8	Samningar um sérgreinalæknisþjónustu	Mælikvarði í þróun		
	3.8	Samningar um sjúkraþjálfun	Mælikvarði í þróun		

Um er að ræða nýtt markmið.

### 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 við viðkomandi faghópa en Heyrnar- og talmeinafræðingastöð 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 áskoranir vegna sjúkra- og iðjuþjálfunar 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.

Bent hefur verið á langa bið eftir þjónustu talmeinafræðinga en engar miðlægar upplýsingar um biðtíma eða fjölda barna á biðlistum hafa verið aðgengilegar. Starfshópur á vegum heilbrigðisráðuneytisins skoðar nú fyrirkomulag þjónustu talmeinafræðinga við börn og er fyrirhugað að hann skili tillögum til ráðherra í lok mars 2022 um hvernig bæta megi þjónustu við börn með hliðsjón af lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.

Stoðkerfisvandamál geta haft mikil áhrif á andlega og líkamlega heilsu fólks. Stoðkerfisvandamál eru önnur algengasta ástæða örorku á Íslandi og eru mun fleiri konur meðal örorkulífeyrisþega með stoðkerfissjúkdóma sem fyrstu sjúkdómsgreiningu en karlar í sama hópi. Einnig eru mun fleiri konur en karlar greindar með gigtarsjúkdóma, sér í lagi vefjagigt og slítgigt. Notendur þjónustu sjúkraþjálfara eru jafnframt í meiri mæli konur en karlar.

Breytt greiðslufyrirkomulag hefur aukið möguleika fólks á að nýta sér þjónustu sjálfstætt starfandi sjúkraþjálfara og hefur aðsókn í þjónustuna aukist á síðastliðnum árum. Engir miðlægir biðlistar eru í þjónustu sjálfstætt starfandi sjúkraþjálfara eða miðlægar upplýsingar um bið eftir þjónustunni.

Þjónusta sjúkraþjálfara var boðin út á árinu 2019. Voru útboð opnuð í janúar 2020 og barst aðeins eitt tilboð sem var ekki nægjanlegur grundvöllur til samningsgerðar. Samningar við sjúkraþjálfara eru enn í biðstöðu og er greitt fyrir þjónustu á grundvelli reglugerðar um greiðsluþátttöku sjúkratryggðra.



Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að sjúklingar skuli hafa greiðan aðgang að heilbrigðisþjónustu þegar hennar er þörf. Með auknu framboði á þjálfun og þverfaglegri endurhæfingu utan stofnana má draga úr þörf fyrir innlögn á endurhæfingarstofnanir og mögulega seinka flutningi á hjúkrunarheimili. Vísendingar 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 að þverfaglegri endurhæfingu utan stofnana. Fjölgun fagstétta í heilsugæslunni er liður til að tryggja sem best skilvirka og rétta þjónustu við fjölpættum vanda.

### **Kynja- og jafnréttissjónarmið**

Notendur þjónustu sjúkraþjálfara árið 2020 voru 60% konur og áttu þær jafnframt 63% af komum til sjúkraþjálfara. Konur voru meiri hluti notenda sjúkraþjálfunar í flestum aldursbilum en stærsti hópur notenda er á aldrinum 45–64, en einstaklingar á aldrinum 75 ára og eldri þurfa flesta tíma á hvern einstakling að meðaltali. Þrátt fyrir að konur lifi lengur en karlar lifa þær að meðaltali færri ár við góða heilsu en karlar og eru líklegri til að lifa við heilsubrest í daglegu lífi. Stoðkerfisvandamál eru önnur algengasta ástæða örorku á Íslandi og eru mun fleiri konur meðal örorkulífeyrisþega með stoðkerfissjúkdóma sem fyrstu sjúkdómsgreiningu en karlar í sama hópi. Eina ástæðu fyrir stoðkerfisvanda hjá konum má mögulega finna í vinnuumhverfi þeirra en rannsóknir hafa sýnt tengsl á milli áhættuþátta í vinnuumhverfi kvenna og einkennum í stoðkerfi eða andlegri vanlíðan.

Kyngreind gögn varðandi iðjuþjálfun á samningi við Sjúkratryggingar Íslands eru takmörkuð þar sem þau ná aðeins til lítils hóps skjólstæðinga iðjuþjálfara í mjög afmarkaðri starfsemi en meiri hluti iðjuþjálfunar fer fram í tengslum við aðra þjónustu utan þessara samninga.

Skjólstæðingar talmeinafræðinga eru í flestum tilfellum börn. 92,4% karlkyns og 89,1% kvenkyns skjólstæðinga talmeinafræðinga eru á aldrinum 0–14 ára. Af skjólstæðingum talmeinafræðinga á samningi við Sjúkratryggingar Íslands voru 69% einstaklinga karlkyns árið 2020 og áttu þeir jafnframt um 70% af komum til talmeinafræðinga.

### **Áhættuþættir**

Ekki hafa náðst samningar um þjónustu sjálfstætt starfandi sjúkraþjálfara og er þjónustan veitt á grundvelli reglugerðar um greiðsluþátttöku sjúkratryggðra. Viðbótargjöld sem ekki telja inn í greiðsluþátttöku skjólstæðinga eru lögð á greiðslu fyrir þjónustu sem getur aukið verulega heildarkostnað skjólstæðinga sem þurfa að nýta sér þjónustuna og dregið úr aðgengi viðkvæmra hópa að þjónustunni.

### **Markmið og mælikvarðar**

Eitt markmið er skilgreint fyrir málaflokkinn:

1. **Biðtími þeirra sem eru greindir í mestri þörf eftir þjónustu sjúkraþjálfara er <30 dagar skv. miðlægum biðlista.** Í dag er ekki til staðar yfirsýn yfir biðtíma þar sem þjónustan er veitt af mörgum þjónustuveitendum sem hver hefur sinn biðlista þar sem sami einstaklingurinn getur verið á biðlista hjá mörgum þjónustuveitendum. Mikilvægt er að koma á miðlægum biðlista með formlegu verklagi sem veitir yfirsýn yfir aðgang að þjónustunni og tækifæri til að forgangsraða þeim sem eru í mestri þörf.



**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Biðtími eftir þjónustu sjúkraþjálfara er <30 dagar skv. miðlægum biðlista	3.8	Hlutfall skjólstaðinga sem bíða skemur en 30 daga	Mælikvarði í þróun	65%	80%

Um er að ræða nýtt markmið.

**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 áskoranir varðandi sjúkraflutninga/utanspítalaþjónustu eru vaxandi þörf fyrir þjónustuna vegna breytinga á skipulagi heilbrigðisþjónustu og fjölgun 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 á landsvísu og boðleiðir eru víða dreifðar og óskýrar. Til að sjúkraflutningar gangi greiðlega þarf að tryggja að flutningstæki og búnaður sé í lagi en víða er þörf á endurnýjun. Endurnýjun sjúkrabílaflotans er hafin og verður endurnýjun nær alls flotans lokið á næstu árum. Fyrstu bílarnir voru afhentir í ágúst 2020. Örugg menntun og þjálfun sjúkraflutningamanna er ekki síður mikilvæg og yfirfara þarf námskrá sjúkraflutninga-námsins með það að markmiði að koma náminu inn í formlega skólakerfið, ásamt því að auka þjálfunarmöguleika starfsmanna í dreifbýli við heilbrigðisstofnanir eða með aðkomu stærri rekstraraðila. Slíkar breytingar eru í takt við velsældaráherslur um virkni í námi og starfi. Fyrir liggja tillögur nefndar um sjúkraflug og sjúkraflutninga með þylrum, en ríkisstjórnin hefur samþykkt að kanna möguleika þess að fara í tveggja ára tilraunaverkefni um rekstur sérhæfðrar sjúkraþyrilu. Markmiðið með sjúkraþyrilu er að stytta viðbragðstíma innan þess svæðis sem þyrilan er staðsett og flytja sérhæfða heilbrigðisþjónustu á staðinn til sjúklings.

Unnið er eftir aðgerðaáætlun um bráðaþjónustu og sjúkraflutninga til ársins 2025 sem byggist að stærstum hluta á tillögu starfshóps um stefnu þjónustunnar til ársins 2030. Í þeim tillögum er lögð áhersla á að setja á fót miðstöð um bráðaþjónustu 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 bráðaþjónustunnar í gegnum fjar-skipti ásamt því að sinna gæðaeftirliti með þjónustunni og koma að þjálfun starfsmanna. Einn liður áætlunarinnar fjallar um reglulegt mat notenda á þjónustu sem tengist bráðaviðbragði og sjúkraflutningum. Þar eru tækifæri fyrir stofnanir, samningsaðila og þjónustuveitendur að fá sjónarmið notenda fram í þjónustukönnunum og nýta svörin til frekari umbóta.

Samkvæmt reglugerð um framkvæmd sjúkraflutninga ber fagraði sjúkraflutninga að gera tillögur að þjónustuviðmiðum um sjúkraflutninga á landinu. Þjónustuviðmið skulu liggja til

grundvallar skipulagi bráðaðþjónustu og sjúkraflutningum og er sú vinna hafin að nýju eftir nokkurt hlé. Með þeim yrði lagður grundvöllur að samræmdri nálgun þjónustunnar fyrir alla landsmenn. Þjónustuviðmið taka til þátta eins og viðbragðstíma, þjálfunar, tækjabúnaðar og lyfja, sérhæfðar meðferðar og tíma þar til komið er á sérhæft sjúkrahús. Samræmd skráning og gæðaeftirlit mun auðvelda aðilum að staðsetja tæki og mannafla þannig að hann nýtist sem best og tryggji hagstæðan viðbragðstíma.

Þá er mikilvægt að styrkja fyrsta viðbragð við slysum og bráðum veikindum. Hætta er á að íbúar í dreifbýli líði óþarflega fyrir fjarlægð frá sérgreinasjúkrahúsi. Til að bregðast við þeirri stöðu þarf að tryggja að á hverju svæði sé m.a. skipulag vegna bráðaviðbragðs og sjúkraflutninga, að áhöfn sé með viðeigandi þjálfun til að takast á við uppkomuna innan þess tíma sem þarf til að bjarga lífi og heilsu og að notuð séu farartæki við hæfi. Vettvangsliðar eru samheiti yfir fyrstuhjálparliða sem nýttir eru í auknum mæli til þess að stytta tímunn þar til fyrsta viðbragð berst og brúa bilið milli skyndihjálpar og sérhæfðra sjúkraflutninga. Móta þarf regluverk um vettvangsliða og skapa umgerð í kringum þá er varðar þjálfun, ábyrgð og mögulegar 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 veita nauðsynlega þjónustu án flutnings og án þess að það rýri öryggi hans eða skerði þjónustu við hann. Nágrannaþjóðir okkar hafa í auknum mæli farið þessa leið. Góð samskipti sjúkraflutningamanna og fjarskiptalæknis eru lykilatriði og unnið er að því að innleiða rafrænar sjúkraflutningaskýrslur. Eftirfylgd á heilsugæslu eða göngudeild er forsenda fyrir því að svona fyrirkomulag nýtist sem skyldi og sé öruggt. Þá hafa hjúkrunarfræðingar með bráðatæknimenntun nýst vel í þessum tilgangi og stefnt er að því að bjóða upp á séstaka viðbótarmenntun fyrir heilbrigðisstarfsfólk sem kemur að bráðaðþjónustu utan sjúkrahúsa. Unnið er að tillögum sem bæta faglegan stuðning í gegnum fjarskipti við neyðarsímverði, vettvangsliða, sjúkraflutningamenn, lækna og annað heilbrigðisstarfsfólk sem kemur að sjúkraflutningum og bráðaðþjónustu utan sjúkrahúsa. Tillögurnar eru vel til þess fallnar að styðja við fagfólk í dreifbýli og efla nýsköpun.

Möguleg tækifæri til hagræðingar geta legið í því að bjóða upp á einfaldari flutningtæki til sjúkraflutninga heldur en fullbúna og fullmannaða sjúkrabíla eða sérhæfða sjúkraflugvél. Þá er nauðsynlegt að stilla fjárhagslegum hvötum þannig að beiðendur sjúkraflutnings velji ætíð hagkvæmasta kostinn út frá ástandi sjúklings.

### **Kynja- og jafnréttissjónarmið**

Samkvæmt stöðuskýrslu jafnréttismats er ekki að sjá kynjamun í sjúkraflutningum út frá þeim gögnum sem liggja fyrir. Karlar eru þó frekar fluttir F1-flutningum með bráðaeinkenni frá hjarta eða blóðrásarkerfi og vegna slysa á landi en konur. Þær flutningstölur ríma við aðrar greiningar á algengi slíkra sjúkdóma sem er meira hjá körlum en konum.

Sjúkraflutningar með sjúkrabílum flokkaðir eftir landshlutum sýna nokkuð jafna kynjaskiptingu samkvæmt tölum frá Neyðarlinunni.

### **Áhættuþættir**

Hætt er við að viss stöðnun verði í framþróun málaflokksins ef ekki tekst að koma á fót miðstöð sjúkraflutninga eða styrkja frekar sjúkraflutninga með sjúkraþyrllu. Rekstraraðilar og þjónustuveitendur bráðaðþjónustu utan sjúkrahúsa eru margir og ótengdir sem í mörgum tilfellum kemur í veg fyrir skilvirkni og hagkvæmni og getur dregið úr öryggi. Aðgengi að gögnum um afdrif sjúklunga eftir flutning hefur verið ábótavant og því hefur reynst erfitt að meta gæði þjónustunnar á landsvísu.

**Markmið og mælikvarðar**

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 þjálfun mannafla og staðsetningu hans. Ábyrgðaraðilar sjúkraflutninga skulu tilgreina hvernig viðbragð og fagleg viðmið skulu tryggð þegar langt er í næsta sjúkrabíl. Mælikvarðinn sýnir hlutfall forgangsflutninga F1- og F2-útkalla í dreifbýli þar sem flutningsaðili er innan við 25 mínútur frá boðun á staðinn, þar sem nákvæm tímamæling liggur fyrir. Dreifbýli er hér skilgreint sem allir rekstraraðilar sjúkrabifreiða utan Akureyrar og höfuðborgarsvæðis.
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. Styrkari umgjörð utan um málefni sjúkraflutninga er forsenda fyrir því að hægt verði að bæta faglegan stuðning á vettvangi, sem og samræmd rafræn skráning með rafrænum sjúkraflutningaskýrslum.
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. Efling þjónusta vettvangsliða ýtir undir sjálfbærni samfélaga og öflugri tengingu milli stofnana og samfélaga. Styrkari umgjörð utan um málefni sjúkraflutninga er forsenda fyrir því að hægt verði að vinna að umgjörð og samræmingu á málefnum vettvangsliða á landsvísu.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Skjótari viðbrögð við bráðaútköllum í dreifbýli	3.6	Hlutfall bráðaútkalla (F1 og F2) í dreifbýli þar sem viðbragðstíminn er undir 25 mínútum	85%	88%	90%
Betri faglegur stuðningur á vettvangi	3.6, 8.2	Hlutfall útkalla sem nýta sér miðlægan faglegan stuðning	Í þróun		
	3.4, 8.2	Hlutfall bráðaútkalla sem lýkur með „afgreiðslu á staðnum“	14%	16%	20%
Aukin þjónusta á vettvangi	3.4, 3.6, 13.1, 11.A, 17.17	Hlutfall heilbrigðisumdæma sem hafa sett upp skipulag um vettvangshjálp á öllum sínum starfsstöðvum	Í þróun		

Mælikvarði við markmið 1 breyttist á þann hátt að viðmið um viðbragðstíma var hækkað úr 20 mínútum í 25 mínútur skv. tillögum starfshóps. Hér eru þéttbýlisstaðir taldir með í skilgreiningu dreifbýli, en áður voru þeir að einhverju leyti undanskildir.

## 25 Hjúkrunar- og endurhæfingarrými

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra. Það skiptist í tvo málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2020	Heimildir* 2021	Fjárlög 2022
<b>25 Hjúkrunar- og endurhæfingarrými</b>	<b>53.757</b>	<b>67.452</b>	<b>71.359</b>
25.10 Hjúkrunar- og dvalarrými	47.891	61.233	64.787
25.20 Endurhæfingarrými	5.866	6.219	6.572

\* Fjárlög að viðbættum fjárukalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMID

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að einstaklingar í þörf fyrir hjúkrunar- og endurhæfingarrými njóti öruggar, aðgengilegrar og hagkvæmrar heilbrigðisþjónustu, á réttu þjónustustigi. Tryggja skal virðingu fyrir mannlegri reisu þrátt fyrir skerðingu á getu og færni vegna heilsuþrengingar. Endurhæfingarrými grundvallast á þörfum notenda og kröfur um gæði, skilvirkni og árangur þar sem fylgt er lífsálfélagslegri hugmyndafræði um heilsu. Heilbrigðisþjónusta sem veitt er öldruðum styrkir getu þeirra til að búa á eigin heimili sem lengst.

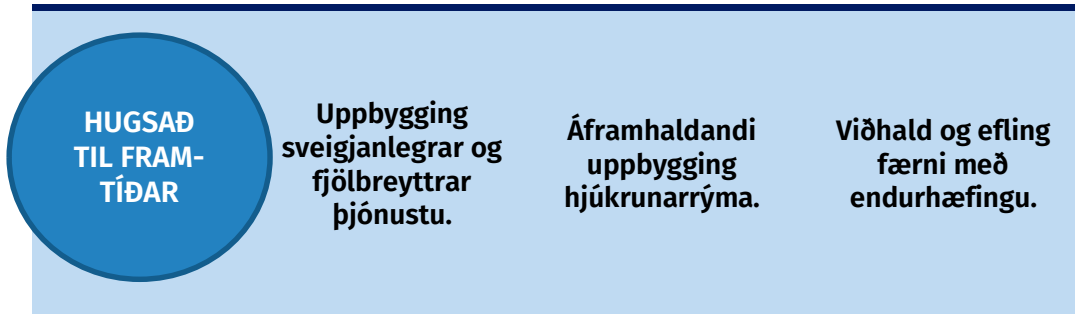
Meginmarkmið málefnasviðsins er að tryggja stigskiptingu þjónustunnar þannig að lægra þjónustustigi verði fullnýtt áður en farið er yfir í það næsta. Aukið aðgengi aldraðra að dagdvalarþjónustu, hvíldarinnlögnum og endurhæfingu eykur lífsgæði og dregur úr færni-skerðingu. Til að ná því markmiði er stefnt að fjölgun dagdvalarrýma og hvíldarrýma með endurhæfingu og draga þannig úr þörf fyrir hjúkrunarrými. Aðgengi að hjúkrunarrými verði tryggt fyrir þá sem þurfa, innan ásættanlegs biðtíma.

### FJÁRMÖGNUN

Stærsta verkefni málefnasviðsins er áframhaldandi uppbygging hjúkrunarheimila með bæði nýjum og endurbættum hjúkrunarrýmum. Á árunum 2023–2027 er gert ráð fyrir að tekin verði í notkun 364 ný hjúkrunarrými og 137 endurbætt rými.

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 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>25 Hjúkrunar- og endurhæfingarrými</b>	<b>72.906</b>	<b>70.178</b>	<b>69.382</b>	<b>69.595</b>	<b>70.337</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	65.608	68.037	67.742	67.955	68.696
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	7.298	2.141	1.641	1.641	1.641

**HELSTU ÁHERSLUR 2023–2027****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.

Sjúkratryggingar Íslands hafa samið við rekstraraðila hjúkrunar- og dvalarrýma um rekstur þeirra. Hjúkrunar- og dvalarrými sem rekin eru af heilbrigðisstofnunum heilbrigðisumdæma eru á 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 málaflokksins í heild tengjast breyttri aldurssamsetningu þjóðarinnar og fjölgun aldraðra. Hlutfall fólks 67 ára og eldra af mannfjölda var 12,4% árið 2020 og reiknað er með að það verði 19,2% árið 2040. Þá verða aldraðir orðnir um 78.000 talsins í stað um 48.500 árið 2022. Árið 2027 er gert ráð fyrir að rúmlega 57.700 landsmenn verði 67 ára og eldri. 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 sjálfsbjargar, vinnufærni og sjálfstæðrar búsetu heima sem lengst og að þjónustan sé veitt á réttum tíma og á réttu þjónustustigi.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að auðvelda eigi eldra fólki að búa sem lengst heima með viðeigandi stuðningi og þjónustu. Þar segir einnig: „Áfram verða þróaðar fjölbreyttari búsetu- og þjónustuleiðir til að auðvelda eldra fólki að búa sem lengst

heima, svo sem með sveigjanlegri dagþjálfun ...“. Vitnað er í eitt grunngagn yfirstandandi stefnumótunar í þjónustu við aldraða, skýrsluna *Stefna um heilbrigðisþjónustu fyrir aldraða* frá 2021 sem unnin var fyrir heilbrigðisráðherra en þar er mikil áhersla á aðgerðir til að seinka þörf einstaklinga fyrir flutning í hjúkrunarrými með því að auka t.d. dagþjálfun. Í samræmi við viðmið nágrannalanda er í skýrslunni gert ráð fyrir að um 85% einstaklinga 80 ára og eldri geti búið á eigin heimili með viðeigandi aðstoð. Árið 2021 var sú tala rúm 76%.

Almenn hjúkrunarrými á landinu eru nú um 2.730. Ef miðað er við heildarfjölda íbúa 67 ára og eldri búa um 5,6% þess aldurshóps á hjúkrunarheimili. Ef gert er ráð fyrir sambærilegri nýtingu hjúkrunarrýma og nú er þarf að fjölga hjúkrunarrýmum um 504 rými fram til ársins 2027. Á *Framkvæmdaáætlun um byggingu hjúkrunarrýma* eru fjármögnuð 364 ný rými á landinu öllu frá og með 2023.

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.

Ágreiningur um rekstrarkostnað hjúkrunarheimila er áskorun í málaflokknum. Nokkur sveitarfélög hafa sagt upp rekstrarsamningi hjúkrunarheimila og þau heimili verið færð undir heilbrigðisstofnanir viðkomandi heilbrigðisumdæmis. Verkefnastjórn sem heilbrigðisráðherra skipaði til að greina rekstrarkostnað hjúkrunarheimila skilaði ráðherra skýrslu sinni í apríl 2021. Greiningin náði yfir rekstrargögn 40 heimila sem rekin voru af sveitarfélögunum eða á félagiformi á árunum 2017 fram á mitt ár 2020 og voru flest heimilanna rekin með halla á þessum árum. Með fjárukaalögum 2021 var 1 ma.kr. tímabundið bætt í rekstrargrunn heimilanna til hækkunar einingaverðs. Í fjárlögum fyrir árið 2022 var hækkunin gerð varanleg.

Óskýr skil ábyrgðar milli ríkis og sveitarfélaga til að mæta þörfum íbúanna fyrir þjónustu á réttu þjónustustigi er einnig áskorun. Það getur dregið úr skilvirkni þjónustunnar og hagkvæmni í nýtingu fjár.

Þá er samþætting þjónustu hjúkrunarheimila og þjónustu innan og utan sjúkrahúsa áskorun. Slík samþætting eykur samfellu í þjónustunni, bætir hana og stuðlar að því að fólk geti tekið þátt í samfélaginu og búið sem lengst á eigin heimili.

Mönnun fagfólks og ófaglærðs fólks er og mun verða mikil áskorun á komandi árum vegna samkeppni um mannafla.

### **Kynja- og jafnréttissjónarmið**

Ákvarðanir varðandi hjúkrunar-, dvalar- og dagdvalarrými hafa mikil kynja- og jafnréttisáhrif og á það við um þau sem starfa við þessa þjónustu sem og þau sem eiga rétt á þjónustunni og aðstandendur þeirra. Konur eru oftast skráðar aðal umönnunaraðilar 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 tómsundurir sem þarf að huga að á þessu æviskeiði. Konur eru í meiri hluta 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 örorkutíðni 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.

### Áhættuþættir

Helstu áhættuþættir innan málaflokksins eru í fyrsta lagi óvissa með samninga Sjúkratrygginga Íslands við rekstraraðila hjúkrunarheimila, bæði innan Samtaka fyrirtækja í velferðarþjónustu og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Samningsleysi veldur óvissu í rekstri heimilanna, mönnun og möguleikum til að veita þá þjónustu sem kröfur eru gerðar um. Slíkt getur ógnað öryggi íbúa hjúkrunarheimila.

Greina þarf einstaka þætti þjónustu við aldraða og skýra ábyrgðarskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga til að mæta þörfum íbúanna fyrir þjónustu á réttu þjónustustigi. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að að skipa skuli verkefnisstjórn í breiðu samráði til að vinna aðgerðaáætlun til fimm ára um þjónustu við aldraða, í samstarfi við sveitarfélög, samtök eldri borgara og þjónustuaðila, jafnt opinbera og sjálfstætt starfandi. Sú vinna miði að því að ná settum markmiðum í þjónustu við aldraða og fylgja eftir þeirri vinnu sem unnin hefur verið, m.a. með drögum að frumvörpum og þingsályktunartillögum. Segir þar jafnframt að einstaklingurinn eigi „að vera hjartað í kerfinu og hafa aðgang að samþættri þjónustu, heimahjúkrun og stuðningsþjónustu“. Unnið er að skipan umræddrar verkefnastjórnar. Auk þess hefur heilbrigðisráðherra lagt fram þingsályktunartillögu um heilbrigðisþjónustu við aldraða á yfirstandandi þingi.

Breyting á aldurssamsetningu þjóðarinnar 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 heilsuefningu og öðrum forvörnum aldraðra.

### Markmið og mælikvarðar

Mikilvægt er að þjónustan hverju sinni taki mið af því að fólk sé stutt til sjálfsbjargar og sjálfstæðrar búsetu heima sem lengst og að þjónustan sé veitt á réttum tíma og af réttu þjónustustigi. Þjónustukeðjan í öldrunarþjónustu þarf að vera hnökralaus og fyrirsjáanleg notendum þjónustunnar. Áhersla er lögð á að fólk hafi greiðan aðgang að dagdvalar- og endurhæfingarrýmum sem og tímabundinni dvöl í hvíldarrýmum á hjúkrunarheimilum. Einnig þarf að tryggja gott aðgengi að upplýsingum og velferðartækni þar sem hún á við. Leggja skal áherslu á að seinka eins og kostur er flutningi fólks á hjúkrunarheimili en þegar þess gerist þörf þarf að tryggja aðgengi innan ásættanlegs biðtíma.

1. **Biðtími eftir hjúkrunarrýmum verði undir 90 dögum.** Skortur á hjúkrunarrýmum hefur leitt til þess að biðtími eftir slíku úrræði er enn of langur. Stefnt er að því að þeir sem hafa fullnýtt úrræði á fyrri þjónustustigum, s.s. heimahjúkrun, dagdvöl og hvíldarinnlögn, þurfi ekki að bíða lengur en 90 daga eftir hjúkrunarrými, frá því að færni- og heilsumat liggur fyrir. Auk þess að efla þjónustu á fyrri þjónustustigum þarf því 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 eftir hjúkrunarheimili og dvalartími á hjúkrunarheimilum ákvarðast að miklu leyti af þeirri heilbrigðis- og félagsþjónustu sem íbúar heimilanna njóta áður en þeir flytja þar inn; umönnunarþyngd þeirra eftir að þeir flytja inn og heildarfjöldi rýma sem er til ráðstöfunar. Nánar er fjallað um heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa á málefna-sviði 24 og félagsþjónustu á málefna-sviði 28 um málefni aldraðra.



**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Biðtími eftir hjúkrunarrýmum verði undir 90 dögum	3.8	Hlutfall þeirra sem biðu skemur en 90 daga eftir hjúkrunarrými	56%	75%	85%

**25.2 ENDURHÆFINGARÞJÓNUSTA****Verkefni**

Undir málaflokkinn fellur endurhæfingarþjónusta sem ætluð er einstaklingum, óháð aldri, sem þarfnast þverfaglegar endurhæfingar vegna færniskerðingar af völdum veikinda, slysa eða annarra vandamála. Hér undir fellur m.a. endurhæfing á Reykjalandi og Heilsustofnun Náttúrulækningafélags Íslands, öðrum endurhæfingarstöðvum, auk starfsemi SÁÁ og Hlaðgerðarkots. Endurhæfingarþjónusta þessa málaflokks er í flestum tilfellum rekin á grundvelli þjónustusamninga Sjúkratrygginga Íslands við rekstraraðila.

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 sjúkra-tryggingar, nr. 112/2008.

**Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta**

Núverandi fyrirkomulag endurhæfingar á Íslandi ber því vitni að hafa þróast á löngum tíma án heildarstefnu eða skýringar þar sem ný þjónusta hefur komið til án þess að breytingar hafi verið gerðar á kerfinu að öðru leyti. Skipulag endurhæfingarúrræða hefur að miklu leyti þróast út frá tilteknum sjúkdómaflokkum og sjúkdómsgreiningum fremur en færnivanda. Upplýsingar um endurhæfingarþjónustu hafa ekki verið nógu aðgengilegar, hvort sem um er að ræða kostnað, mannafla, innihald eða árangur.

Fyrir notendur þjónustunnar skiptir mestu að góður aðgangur sé að viðeigandi endurhæfingu á réttum tíma og í samræmi við þörf. Bið eftir viðeigandi úrræði er oft löng og tilvísanir ekki nægilega markvissar. Árangursrík endurhæfing hefur margvíslegan ávinning í för með sér, s.s. bætt lífsgæði einstaklingsins og fyrirbyggingu ótímabærrar færniskerðingar sem kann að flýta þörf fyrir sérhæfðari og dýrari þjónustu eins og sjúkráhusdvöl eða flutning á hjúkrunarheimili.

Í apríl 2020 voru gefin út drög að endurhæfingarstefnu og í kjölfarið fimm ára aðgerða-áætlun fyrir heilbrigðistengda endurhæfingu sem gefin var út í september 2021. Er þar m.a. lagt til að staðlað matstæki byggt á alþjóðlegu flokkunarkerfi um færni, fötlun og heilsu (ICF) verði tekið í notkun, lagt til grundvallar endurhæfingarstarfsemi og notað til mats á framvindu og árangri í endurhæfingu. Þá er einnig lagt til að sett verði á fót samþætt kerfi tilvísana í endurhæfingu í heilbrigðiskerfi og í úrræði vinnumálakerfisins og gerður miðlægur biðlisti fyrir tilvísanir í endurhæfingu.

Þá stendur yfir vinna í heilbrigðisráðuneytinu við gerð heildarúttektar á heilbrigðisþjónustu við einstaklinga með vímuefnasjúkdóma. Í kjölfarið verður Sjúkratryggingum Íslands falið að semja um gagnreynda þjónustu við einstaklinga með vímuefnasjúkdóma, í samræmi við markmið Heilbrigðisstefnu til ársins 2030 um skilvirk þjónustukaup. Með því er átt við að hámarka árangur heilbrigðiskerfisins með skilvirkum kaupum á gagnreyndri þjónustu af bestu gæðum þar sem tekið er mið af lýðfræðilegum þörfum og áherslum stjórnvalda.

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.

### Kynja- og jafnréttisáhrif

Í stöðuskýslu um jafnréttismat málaflokkana kom fram að töluverður kynjamunur væri á nýtingu allra tegunda endurhæfingarþjónustu sem greind var fyrir þá skýrslu. Sá munur var skýrður út frá kynjamun í sjúkdómsbyrði (s.s. að konur væru frekar með gigtarsjúkdóma eða stoðkerfissjúkdóma sem fyrstu sjúkdómsgreiningu meðal örorkulífeyrisþega en tíðni áfengis- og vímuefnavanda væri hærrí hjá körlum samanborið við konur). Þá tengjast áskoranir í þessum málaflokki því að framboð endurhæfingarþjónustu þurfi að endurspegla þörf allra kynja fyrir endurhæfingu. Í skýslunni *Heilsufar og heilbrigðisþjónustu – Kynja- og jafnréttis-sjónarmið* er jafnframt bent á að huga þurfi sérstaklega að því að þau meðferðarúrræði sem séu í boði við áfengis- og vímuefnavanda henti þörfum kvenna.

### Áhættuþættir

Helsta áhætta þessa málaflokks er að aðgerðir til úrbóta á fyrsta stigs þjónustu bregðist, þ.e. að ekki takist að koma á fót endurhæfingarteymum innan heilsugæslunnar eða ráða hæft starfsfólk til starfa í teymin. Endurhæfingarteymin eru lykilþáttur til bættrar forgangsröðunar í endurhæfingu sem getur komið í veg fyrir bið eftir endurhæfingu eða að endurhæfing á ófullnægjandi þjónustustigi hamli árangri.

### Markmið og mælikvarðar

1. **Skilvirk samfella verði í allri endurhæfingarþjónustu.** Sett verði á fót samþætt kerfi tilvísana í endurhæfingu sem snýr að heilbrigðisþjónustu og vinnumarkaðsúrræðum. Innan þess samþætta tilvísanakerfis verður miðlægur biðlisti fyrir tilvísanir í endurhæfingu. Nú eru biðlistar hjá hverjum þjónustuveitenda og einstaklingar geta verið á mörgum biðlistum samhliða og yfirsýn yfir þjónustuþörf því ófullnægjandi.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Samfella verði í allri endurhæfingarþjónustu	3.8	Fjöldi biðlista eftir endurhæfingarúrræðum	>10	1	1

Fyrri markmið sneri að stefnumótun í málaflokknum sem nú er lokið.

## 26 Lyf og lækningavörur

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra. Það skiptist í þrjá málaflokka:

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2022
	2020	2021	
<b>26 Lyf og lækningavörur</b>	<b>29.821</b>	<b>33.331</b>	<b>31.280</b>
26.10 Lyf	24.094	27.612	25.546
26.30 Hjálpartæki	5.727	5.720	5.734

\* Fjárlög að viðbættum fjáráaukalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er sameiginleg öllum málefnasviðum heilbrigðisráðuneytisins, að íslensk heilbrigðisþjónusta sé á heimsmaelikvarða og að lýðheilsustarf með áherslu á heilsueflingu og forvarnir sé hluti af allri þjónustu, sérstaklega þjónustu heilsgæslunnar. 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 málefnasviðsins snúa að innleiðingu nýrra lyfja ásamt kerfislegum vexti í lyfjum og hjálpartækjum.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun
	2023	2024	2025	2026	2027
<b>26 Lyf og lækningavörur</b>	<b>32.606</b>	<b>33.294</b>	<b>33.945</b>	<b>34.609</b>	<b>35.287</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	32.606	33.294	33.945	34.609	35.287

**HELSTU ÁHERSLUR 2023–2027**

**BÆTT  
ÞJÓNUSTA  
OG GÆÐI**
**Markvissari  
lyfjanotkun.****Rafrænar lausnir.****Aukinn aðgangur  
að hjálpartækjum.****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 stjórnarsýslu og framkvæmd verkefna á sviði lyfjamála: Lyfjastofnun (LST), lyfjanefnd Landspítalans, 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 lyfja.<sup>1</sup> Landspítalinn kemur að kennslu og þjálfun heilbrigðisstétta sem að lyfjamálum koma. Geislavarnir ríkisins (málefnasvið 32) hafa eftirlit með geislavirkum efnum, 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. 100/2020 með síðari breytingum, lög um dýralyf sem samþykkt voru á Alþingi þann 3. febrúar 2022, 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 til 2030 og aðgerðaáætlun hennar og horft til velsældar-áherslna ríkisstjórnarinnar og núgildandi lyfjastefnu sem sett var af Alþingi og gildir til ársloka 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 umhverfissvænni hætti, t.d. með því að gefa stig fyrir það í útboðum. 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

<sup>1</sup> Lyf sem eingöngu ætti að nota á eða í tengslum við sjúkrahús vegna sérhæfðrar meðferðar sjúklinga sem krefst sérfræðipækkingar eða sérstaks eftirlits sérfræðinga á sjúkrahúsum.

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- og ofnotkun geð- og verkjalyfja.

Aðgengi að lífsbjargandi lyfjum í tengslum við ávana- og fíkniefnaneyslu verður bætt og markmið að allir framlínustarfsmenn hafi undir höndum þessi lyf, s.s. naloxon í nefúðaformi. Bæta þarf aðgengi og tryggja einstaklingum viðhaldsmeðferð við óþíóíðafíkn en viðhaldsmeðferðum vegna þessa hefur fjölgað úr 294 í 438 á árunum 2020–2021, eða um 49% (sjá umfjöllun um lýðheilsu í málaflokki 32.1).

Notkun svefnlyfja er u.þ.b. tvöföld á við meðaltal Norðurlanda. Greining á notkun á tímabilinu 2003–2019 leiddi í ljós að notkun svefnlyfja eykst marktækt með hækkandi aldri hjá báðum kynjum, en konur eru tvöfalt líklegri til að leysa út svefnlyf en karlar. Þá er notkun svefnlyfja meiri á höfuðborgarsvæðinu. Tækifæri er til að sníða aðgerðir til að draga úr notkun hjá konum yfir fimmtugu sem búa á höfuðborgarsvæðinu. Jafnframt er mögulegt að beita fjölpætri nálgun sem byggir á takmörkun ávísana, tímabundinni skerðingu ökuréttinda og þverfaglegri vinnu í teymisvinnu í meðferð við svefnleysi þar sem heilsugæslan sinni lykilhlutverki. Notkun ADHD-lyfja vex hröðum skrefum og vegur aukin notkun fullorðinna þar þungst en ný lyf hafa komið á markað ætluð þeim aldurshópi. Árið 2021 var notkun 51,7 dagskammtar á dag á hverja þúsund íbúa sem samsvarar u.þ.b. tuttugasta hverjum íbúa sé miðað við dagskammt. Faraldsfræðilegar rannsóknir á algengi eru nokkuð misvísandi bæði eftir löndum og mæliaðferðum. Bandarískar rannsóknir benda til að algengi hjá börnum sé um 9,5% og evrópskar rannsóknir liggja á bilinu 1,7%–15%. Þá virðist ADHD í fæstum tilfellum lagast með hækkunum aldri enda er mikil ættarfylgni við greiningar (80% erfðir). Gera má því ráð fyrir að notkun geti enn aukist hér á landi og jafnvel tvöfaldist. Reglugerð um lyfjanefndir gerir ráð fyrir að nefndirnar stilli upp lyfjalista, bæði ætlað í þeim tilgangi að nota gagnreyndar meðferðir og til að auka skilvirkni. Innleiða þarf notkun lyfjalista, kanna möguleika á útboðum um leið og hvatt er til að staðla verklag við greiningar og meðferð. Notkun þunglyndislyfja er enn hæst hér á landi í samanburði við Norðurlöndin. Akall hefur verið eftir framboði annara meðferðarkosta við þunglyndi og kvíða og geðheilsuteymum hefur verið komið á laggirnar í heilsugæslu. Skynsamlegt er að horfa til snemmtækrar skimunar og íhlutunar áður en þunglyndis- og kvíðasjúkdómur hefur grafið um sig meðan mestir möguleikar eru á að beita lyfjalausum úræðum eingöngu. Nýleg rannsókn gefur til kynna að um 9% kvenna hér á landi á aldrinum 15–24 ára þjáist af alvarlegum þunglyndiseinkennum. Hér eru bæði skólar og heilsugæsla í lykilhnutverki varðandi skimun og geta 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 velsældaráherslunum, m.a. með notkun upplýsingatækni og stafræna lausna. Með því er hægt að auka heilsulæsi fólks og möguleika þess til að axla í ríkari mæli ábyrgð á eigin heilsu. Eitt af helstu verkefnum lyfjamála á því sviði er að auka upplýsingagjöf til almennings með því að bæta stafræna tækni, t.d. með miðlægu lyfjakorti með heildarupplýsingum um lyfjanotkun einstaklings og gera rafræna fylgiseðla aðgengilega á fleiri tungumálum. Þá myndi bætt lyfjafræðileg þjónusta auka öryggi við notkun lyfja og bæta upplýsingagjöf til almennings og stuðla þannig að auknu heilsulæsi sem aftur gerir einstaklinga virkari þátttakendur í eigin meðferð. Með því að nýta lyfjafræðilega þjónustu í lyfjabúðum er hægt að styðja við og styrkja grunn heilbrigðisþjónustu. Til að svo megi verða þarf að styðja áframhaldandi menntun klínískra lyfjafræðinga og bjóða upp á viðbótarmenntun fyrir apótekslyfjafræðinga. Miðlægt lyfjakort leikur lykilhnutverk í lyfjafræðilegri þjónustu en með því má fá fram upplýsingar um öll þau lyf sem einstaklingur er á til að hægt sé að veita heildstæða ráðgjöf og yfirfara lyf. Miðlægt lyfjakort er einnig tæki til að hafa áhrif á og stýra vali á lyfjum, t.d. miðað við verð eða birgðastöðu í landinu. Þá þarf að bæta þjónustu við almenning með upptöku samnorræna 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. Sjálfsgagt er að horfa til þessara þátta við bæði útboð og innkaup á lyfjum. Þá má draga úr kolefnisspori með skynsamlegum lyfjainnkauþum og draga þannig úr þjónustuþörf gagnvart lyfjadreifingaraðila.

Í heilbrigðisstefnu til ársins 2030 er lögð áhersla á gæði þjónustunnar. Efla má gæði lyfjatengdrar þjónustu með margvíslegum hætti. Miðlægt lyfjakort hefur áður verið nefnt en það er lykílatríði 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. Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin (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 Embættis landlæknis og Landspítala tekið höndum saman um að fækka lyfjatengdum atvikum um 50% á næstu fimm árum. Heimsfaraldur COVID-19 hefur tafið verkefnið en 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, s.s. 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 en vinna þarf áfram í að hafa áhrif á Evrópulöggjöf þannig að minni málsvæði megi nota rafræna fylgiseðla eingöngu.

Í heilbrigðisstefnu er einnig lögð áhersla á að greiðsluþátttaka sjúklinga fyrir lyf jafnist á við það sem lægst er í nágrannalöndunum. Greiðsluþátttökukerfi lyfja hafa verið aðlöguð að tekjuminni hópum. Uppi eru áætlanir um að mæta enn frekar 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). Beita þarf áfram jafnréttismati til að finna þá hópa sem hallar á.

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 (heilbrigðistæknimat/HTA) er forsenda fyrir innleiðingu nýrrar tækni, nýrra lyfja og nýrra aðferða í heilbrigðisþjónustu.

### Kynja- og jafnréttissjónarmið

Almennt nota konur meira af lyfjum en karlar og meta þarf hvort karlar séu vanmeðhöndl- aðir, 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 að ná henni á þar árið 2025. Unnið er að niðurgreiðslu getnaðarvarnarlyfja fyrir viðkvæma hópa en í þeim lyfja- flokki hallar augljóslega á annað kynið. Þá þarf að taka álíka afstöðu til lyfja við rístruflunum fyrir karla en til samanburðar má nefna að lyf við einkennum tíðahvarfa eru niðurgreidd fyrir konur. Rístruflanir eru algengur fylgikvilli 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 staðalímynd karla hindri þá í að leita sér að heilbrigðisþjónustu sem endurspeglar í minni lyfjanotkun. Jafnframt hvort staðalímynd kvenna hindri þær í að leita sér aðstoðar þegar í óefni er komið í notkun ávanabindandi lyfja. Á opinberum vettvangi hefur verið bent á að tryggja verði börnum sömu réttindi til bólusetning- ingar gegn HPV-veiru óháð kyni og veita bestu fáanlegu bóluefni þeim að kostnaðarlausu. Frá árinu 2020 hafa fjögur stærstu Norðurlöndin boðið öllum börnum bólusetningu gegn HPV- vírusum og nota tvö þeirra bóluefni með víðtækari vörn, en það eru Svíþjóð og Danmörk. Þess má geta að bæði lyfin eru fáanleg hér á landi en bóluefnið með víðtækari vörn er einungis í boði gegn herra gjaldi sem ekki allir hafa getu til að velja fyrir börnin sín. Mikilvægt er að gætt sé að jafnræðissjónarmiðum og að einstaklingum sé ekki mismunað eftir kyni eða stöðu (sjá umfjöllun um lýðheilsu í málaflokki 32.1 og í 32.2 um jafnréttismál).

### Áhættuþættir

Helstu áskoranir eru þörf fyrir aukið fjármagn en jafnframt betri yfirsýn og greining á lyfjanotkun og kostnaði. Öldrun þjóðarinnar, tilkoma líftæknilyfja og aukning í ávísun lyfja í ákveðnum lyfjaflokkum leiðir til aukinna fjárútláta í þessum málaflokki sem fer ítrekað fram úr fjárlögum. Setja þarf upp samræmd kerfi, þ.m.t. miðlæga lyfjakortið, til að hafa betri yfirsýn yfir útgjaldaliðina ásamt því að skapa umhverfi sem sparar kostnað við innflutning, skráningu og markaðssetningu lyfja hér á landi.

### 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. Notkun sterkra verkjalyfja hefur minnkað og svefnlyfjanotkun hefur einnig dregist saman. Hins vegar stefnir notkun ADHD-lyfja í þveröfuga átt en stefnt var að, en áætlanir fyrir 2021 gerðu ráð fyrir 32,6 DDD/1000 íbúa/dag og ekkert lát virðist á þeirri þróun. Miðað við rannsóknir á algengi, aðgengi að greiningum, lyfjameðferð og greiðsluþátttöku má búast við áframhaldandi aukningu. Markmið hefur því verið sett um að hægja á vexti í notkun örvandi lyfja.
2. **Aukin gæði. Bætt lyfjafræðileg umsjá og fækkun lyfjatengdra atvika.** Stefnt var að því að lyfjatengd atvik sem voru 1.400 árið 2019 yrðu komin niður í 1.260 árið 2021. Niðurstaða ársins 2020 var hins vegar 1.502 atvik og beðið er uppgjörs fyrir 2021. Ætla má að með því álagi á heilbrigðiskerfið sem fylgt hefur heimsfaraldri hafi rými til umbótavinnu verið afar takmarkað.
3. **Bætt stafræn upplýsingagjöf til lækunar á lyfjakostnaði.** Upplýsingamiðlun eykur þekkingu einstaklinganna sjálfra á lyfjanotkun sinni og þeirra sem ávísar lyfjum til



einstaklinga, þ.m.t. um verð, birgðastöðu og milliverkanir lyfja. Með miðlægu lyfjakorti sem Embætti landlæknis setur á fót mun upplýsingamiðlun efla skilvirkni, hagkvæmni, eftirlit, gæði og öryggi í lyfjaávisunum en einnig á lyfjanotkun. Innleiða þarf rafræna fylgiseðla til að auka framboð og samkeppni á lyfjamarkaði og að lokum veita möguleika á yfirferð lyfja allra þeirra sem á þurfa að halda til að fækka óþarfa lyfjanotkun, bæta lífsgæði og koma í veg fyrir milliverkanir lyfja.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Bætt geðheilsa með því að vinna gegn mis- og ofnotkun geð- og verkjalyfja	3.5	Skilgreindir dag-skammtar (DDD/1000 íbúa) í samanburði við meðaltal Norðurlanda <sup>2</sup> , a) svefnlyf, b) örvandi lyf, c) ópríóíðar	a) 48,0 b) 51,7 c) 21,7	a) 35,25 b) 59,6 c) 19,8	a)22,5 b) 63,5 (14,6-2020 á Norðurl.) c)17,9
Aukin gæði	3.8	Fjöldi lyfjatengdra atvika	1502 (2020)	1200	700
	3.8	Fjöldi ávísaðra lyfja á lögsta viðmiðunarverði <sup>3</sup>	50%	60%	70%
Rafvæðing til lækkunar á lyfjakostnaði	3.8	Innleiðing rafrænna fylgiseðla lyfja	Tilrauna-verkefni LSH/LST - 28 lyfjaheiti	Öll leyfis-skyld lyf með rafrænum Fylgiseðlum - 320 lyfjaheiti (m.v. stöðu 2022)	Öll lyf með rafrænum fylgiseðlum <sup>4</sup>
	3.8	Tryggð lyfjayfirferð lækna og lyfjafræðinga fyrir: a) 65 ára og eldri á 10 lyfjum eða fleiri b) Allir einstaklingar á 10 lyfjum eða fleiri	a) Tilrauna-verkefni á HH b) 0%	a) 50% b) 20%	a) 75% b) 50%

Mælikvarði um að auka hlutdeild lyfja á viðmiðunarverði kemur nýr inn í fjármálaáætlun og er að norrænni fyrirmynd. Markmið nr. 3 er nýtt markmið og fjallar um rafvæðingu til að bæta meðferð og lækkun á lyfjakostnaði. Er það gert sérstaklega til að leggja áherslu á að nýta tæknina til að hafa yfirsýn, veita upplýsingar og stýra notkun á lyfjum.

<sup>2</sup> Viðmið er meðaltal Norðurlandanna, nýjustu tölur hverju sinni, núverandi tölur frá 2016-2017.

<sup>3</sup> Viðmiðunarverð samkvæmt viðmiðunarverðskrá Lyfjastofnunar sem er uppfærð mánaðarlega, m.t.t. útskiptileika lyfs.

<sup>4</sup> EES samningurinn og evrópulöggjöf getur takmarkað heimildir til að heimila rafræna fylgiseðla eingöngu en ekkert því til fyrirstöðu í dag að bjóða uppá rafræna fylgiseðla samhliða pappírseðli.

## 26.2 LÆKNINGATÆKI

### Verkefni

Meginverkefni málaflokksins varðar 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 eflt 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. 132/2020, auk laga um vísindarannsóknir á heilbrigðissviði, nr. 44/2014.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Helstu áskoranir málaflokks um lækningatæki eru að byggja upp og efla eftirlit með lækningatækjum. Ný lög um lækningatæki, nr. 132/2020, tóku gildi 26. maí 2021. Lögin innleiddu tvær reglugerðir Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2017/745/ESB og 2017/746/ESB. Markmið laganna er að tryggja gæði og öryggi lækningatækja með öryggi almennings 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. Sameiginlegur gagnagrunnur innan ESB um lækningatæki hefur það hlutverk að tryggja rekjanleika lækningatækis frá framleiðanda og m.a. koma í veg fyrir fölsuð tæki. Gagnagrunnurinn inniheldur m.a. upplýsingar um framleiðendur og atvik sem varða öryggi þeirra og auðveldar innköllun á gölluðum tækjum. 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 Norðurlandaþjóðir 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 á þremur stofnunum eftir því um hvaða flokk tækja er að ræða. Sérstakar greiðsluþáttökureglur gilda um hvern flokk. Úthlutun hjálpartækja til sjálfsbjargar, öryggis, þjálfunar og meðferðar er á hendi Hjálpartækjamiðstöðvar Sjúkratrygginga Íslands. Heyrnar- og talmeinafstöð útvegar hjálpartæki vegna heyrnarskerðingar og Þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta 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

Árið 2019 skilaði starfshópur á vegum heilbrigðisráðherra skýrslu um hjálpartæki til ráðherra. Í skýrslunni var greining á stöðu hjálpartækja og helstu áskorunum sem blasa við þjónustunni og tillögur að úrbótum.

Í skýrslunni kemur fram að fullgilding samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks kalli 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 fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna er réttur til hjálpartækja til að nota í fristunda- 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. Sambættingu þjónustu stofnana sem útvega hjálpartæki þarf að auka til að einfalda og bæta þjónustu við notendur svo hægt sé að leysa fjölbættan 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 Þróunarmiðstöðvar 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 aukin 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 samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks 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.

### **Kynja- og jafnréttissjónarmið**

Kyngreind gögn eru til um umsóknir og úthlutanir hjálpartækja. Vinna þarf að því að staðla gögnin og gera þau aðgengilegri, en Sjúkratryggingar eru í þeirri vinnu um þessar mundir að gera gögn aðgengileg á mælaborði sem mun líklega auðvelda samanburð við næstu kortlagningu kynjasjónarmiða.

Kynbundinn munur á heilsu er þekkt sjónarmið sem sést m.a. í fjöldaþróun öryrkja, lífslíkum við góða heilsu og eigin mati fólks á líkamlegri heilsu. Ástæður kynbundins munar á heilsu geta verið margvíslegar og líklegast er að um samspil ýmissa þátta sé að ræða. Má þar nefna kynskiptan vinnumarkað, ójafna verkaskiptingu á ólaunuðum heimilis- og umönnunarstörfum, kynbundið ofbeldi og staðalmyndir um hlutverk og hegðun kynjanna.

Fjárhagsstaða getur einnig haft áhrif á heilsu fólks. Um það bil 93% allra umsókna um hjálpartæki á árinu 2020 voru samþykkt (hér eru undanskildar umsóknir sem eru í bið vegna vankanta á umsókn) og voru konur heldur líklegri til að fá umsókn samþykkt (96% á móti 93%).

Fleiri umsóknir vegna hjálpartækja koma frá konum en körlum. Sjá nánari umfjöllun og sundurgreiningu í stöðuskýrslu 2021. Þetta má líklegast rekja til kynbundins munar á heilsufari en vísbendingar eru um að heilsa kvenna sé verri en karla. Þennan mun má sjá í ýmsum gögnum, s.s. um fjölda öryrkja, lífslíkum við góða heilsu og eigin mati fólks á líkamlegri heilsu líkt og áður hefur komið fram.

### **Markmið og mælikvarðar**

1. **Að tryggja jafnræði til notkunar hjálpartækja.** Mikilvægt er að vinna að breytingum á reglugerð sem tryggir rétt til hjálpartækja óháð búsetuformi. Jafnframt er talið brýnt að endurskoða skilgreiningu hjálpartækja í lögum um sjúkratryggingar, nr. 112/2008, og gera heildarendurskoðun á reglugerð nr. 760/2021, um styrki vegna hjálpartækja. Unnið verður að markmiðinu í skrefum sem felur í sér að endurskoða skilgreiningu á hjálpartækjum, að kostnaðarmeta mögulegar breytingar og að breyta aðgerðaáætlun um hjálpartæki í samræmi við nýjar tillögur.
2. **Einfalda aðgang fólks að hjálpartækjum.** Meðal þeirra skuldbindinga sem aðildarríki samningsins 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.
3. **Bæta 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.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Tryggja jafnræði til notkunar hjálpartækja	10.3	Framvinda endurskoðunar laga (hlutfall)	10%	30%	100%
Einfalda aðgang fólks að hjálpartækjum	3.8, 10.2	Fjöldi staða sem einstaklingur þarf að fara á til að fá úrlausn vegna fjölpætts vanda	4	1	
	10.2	Ánægja þjónustubega hjálpartækja með afgangi og þjónustu þeirra	Ekki til	>4	>4,5
Bæta aðgang að heildstæðum upplýsingum um hjálpartæki	10.3	Ánægja með rafræna upplýsingagátt um framboð hjálpartækja	Ekki til	>4	>4,5

Markmið 1 er nýtt markmið og kemur í stað markmiðs um þjálfun í notkun hjálpartækja. Nýr mælikvarði í markmiði 2 sem metur ánægju með þjónustuna.

## 27 Örorða og málefni fatlaðs fólks

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð félags- og vinnu- og atvinnuáráðgjafaráðgjafar og fjármála- og efnahagsráðgjafar. Það skiptist í fimm málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2022
	2020	2021	
<b>27 Örorða og málefni fatlaðs fólks</b>	<b>76.377</b>	<b>84.829</b>	<b>88.935</b>
27.10 Bætur skv. lögum um almannatryggingar, örorkulífeyrir	46.596	49.573	52.038
27.20 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, örorka	23.058	27.898	30.444
27.30 Málefni fatlaðs fólks	768	934	927
27.40 Aðrar örorkugreiðslur (Önnur velferðarmál, lífeyrstrygg.)	825	1.380	196
27.50 Jöfnun á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða	5.130	5.044	5.330

\* Fjárlög að viðbættum fjárukaalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að fatlað fólk, fólk með örorku eða skerta starfsgetu njóti mannréttinda, valfrælsis og sjálfstæðis og geti verið virkir og ábyrgir þátttakendur í lýðræðissamfélagi í nútíð og framtíð. Fatlað fólk, fólk með örorku eða skerta starfsgetu geti lifað sjálfstæðu lífi á forsendum eigin getu þar sem það framfleytir sér með tekjum sínum og nýtur viðeigandi þjónustu og greiðslna eftir þörfum á mismunandi þjónustustigum. Þjónustan sem er veitt sé framsækin og metnaðarfull og í samræmi við gildandi lög og reglur og þá alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að. Íslenskt samfélag byggist á því að virðing sé borin fyrir fötluðu fólki sem hluta af mannlegum margbreytileika. Full mannréttindi fatlaðs fólks verði eflað, varin og tryggð til jafns við aðra og skilyrði sköpuð til að fatlað fólk geti lifað sjálfstæðu lífi á eigin forsendum. Allt fatlað fólk njóti grundvallarfrelsis og virðing verði borin fyrir mannlegri reisn þess, sjálfræði og sjálfstæði. Nýsköpun og tækni verði nýtt til að bæta lífsgæði fólks með skerta starfsgetu í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að öll þjónusta og stuðningur, þar á meðal bætur og greiðslur, stuðli að því að fatlað fólk, fólk með örorku eða skerta starfsgetu geti lifað innihaldsríku og sjálfstæðu lífi. Afkoma örorkulífeyrisþega verði áfram bætt með það að markmiði að bæta sérstaklega kjör þeirra sem lakast standa.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar er kveðið á um að samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks skuli lögfestur, örorkulífeyriskerfið verði einfaldað og dregið úr tekjutengingum þannig að fólk hafi fjárhagslegan hag af atvinnuþátttöku. Kerfið verði gert skilvirkara, gagnsærra og réttlátara og breytingarnar innleiddar í áföngum. Þá er í stjórnarsáttmála lögð áhersla á valfrælsi þeirra einstaklinga sem nú eru með fullt örorkumat um það hvort þeir færast yfir í nýtt örorkulífeyriskerfi við upptöku þess.

Í samræmi við velsæðaráherslur 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 vexti útgjalda til örorkulífeyrisgreiðslna vegna áætlana um fjölgum lífeyrisþega á tímabili fjármálaáætlunarinnar og er heildarhækkun á tímabilinu um 10,1 ma.kr. Þá er gert ráð fyrir að fjárveitingar lækki um 2 ma.kr. í upphafi áætlunarinnar vegna lægra nýgengis örorku á árinu 2021. Endurmat tilfærslukerfa, sem miðar að endurskoðun útgjalda, sem kom inn í fjármálaáætlun 2021-2024 mun hækka fjárheimildir um 200 m.kr. á tímabili þessarar áætlunar. Tímabundin fjárveiting ársins 2022 að fjárhæð 320 m.kr. til NPA-þjónustu er komin varanlega inn í útgjaldarammann frá árinu 2023.

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 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks	90.104	92.349	94.677	97.038	99.453
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	90.103	92.348	94.677	97.037	99.452
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	1	1	1	1	1

## HELSTU ÁHERSLUR 2023–2027



**ÖFLUGT  
VELFERÐAR-  
KERFI  
UNDIRSTAÐA  
JÖFNUÐAR**

**Bætt lífskjör  
og lífsgæði**

**Greiðslukefi styðji  
við snemmtæka  
íhlutun**

**Virkni, menntun og  
atvinnuþátttaka**

## 27.1 BÆTUR SKV. 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 a.m.k. 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 jókst ár frá ári allt þar til á árinu 2021. Þannig sýna mælingar að á árunum 2011–2018 fjölgaði þeim sem hafa verið metnir með a.m.k. 75% örorku um 2,6% að meðaltali á ári en síðan hefur orðið breyting þannig að dregið hefur úr fjölguninni sem var 1,1% 2018–2019, 0,2% 2019–2020 og fækkun varð um 0,5% 2020–2021. Á síðustu árum hefur verið lögð áhersla á endurhæfingu og hefur endurhæfingarlífeyrisþegum fjölgað verulega 2016–2020 eða að jafnaði um 20% ári. Heildarfjöldi örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega hefur þannig aukist að jafnaði um rúmlega 3% en fækkun árið 2021 varð um 1,3%.<sup>[1]</sup> Af þeim sem metnir hafa verið með a.m.k. 75% örorku hjá Tryggingastofnun ríkisins fá um 96% greiddan örorkulífeyri frá almannatryggingum. Nýgengi örorku eru þeir sem fá 75% örorkumat í fyrsta skipti og er nánast það sama á árunum 2019–2021 tæplega 1.300 einstaklingar. Hlutfall fólks með 75% örorkumat hjá Tryggingastofnun af mannfjölda á aldrinum 18–66 ára hefur farið lakkandi síðustu 5 ár og var 8,4% 2021 en var 8,9% árið 2017. Með fjölgun endurhæfingarlífeyrisþega hefur hlutfall örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega af mannfjölda 18–66 ára verið á bilinu 9,7% til 9,9% síðustu 6 ár. Heildarfjöldi hefur þannig haldist nokkuð stöðugur af mannfjölda eftir að áhersla var aukin á endurhæfingu.

Tækifæri til að mæta þessari áskorun felst í aukinni áherslu á snemmtæka íhlutun og fyrirbyggjandi aðgerðum á vinnumarkaði, auk innleiðingar þverfaglegs mats á vinnufærni einstaklinga sem byggist á líkamlegum, sálfræðilegum og félagslegum áhættuþáttum og komi í stað gildandi örorkumats. Einnig felast tækifæri í samstarfi ólíkra þjónustukerfa sem geta í sameiningu veitt 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 að fólk fái notið virkni í starfi. Á undanförunum árum hefur endurhæfingarlífeyrisþegum farið fjölgandi þar sem aukin áhersla hefur verið lögð á það að láta reyna á endurhæfing sé reynd áður en til örorkumats kemur og hefur það dregið nokkuð úr nýgengi örorku. Þessar aðgerðir hafa leitt til þess að þeim sem fá greiddan endurhæfingarlífeyri hefur fjölgað 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 einstaklingum verði gert kleift að nýta hæfileika sína og krafta til þess að þeir geti orðið virkir þátttakendur í samfélaginu enda felast í því betri lífsgör og aukin lífsgæði. Er það í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starf og fellur einnig að heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna nr. 4 og nr. 8. Sjá einnig málefna svið 30.

Stefnt er að því að leggja fram frumvörp til laga um breytingar 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 frumvörpunum verður áhersla lögð á fyrirbyggjandi aðgerðir og snemmtæka íhlutun á vinnumarkaði, 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, sérstaklega þátttöku á vinnumarkaði, og auka samstarf heilsugæslu, félagsþjónustu sveitarfélaga, Vinnumálastofnunar, VIRK og Tryggingastofnunar ríkisins. Virkniúrræði falla flest undir málefna svið 30. Gert er ráð fyrir að breytingarnar verði innleiddar í áföngum og að þeim sem

[1] Einstaklingar með metna a.m.k. 75% örorku, miðað við desemberstöðu ár hvert, voru 19.069 árið 2016, 19.441 árið 2017, 19.926 árið 2018, 20.143 árið 2019, 20.190 árið 2020 og 20.082 árið 2021 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.

eru með fullt örorkumat við upptöku á nýju kerfi hafi val um það hvort þeir taka þátt í nýju kerfi.

Önnur áskorun er að lífeyriskerfi almannatrygginga styðji við markmið fyrrgreinds mats á vinnufærni á sama tíma og að það veiti fólki með örorku eða 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.

Til að bregðast við þessari áskorun er gert ráð fyrir að í áðurnefndum frumvörpum verði lagt til einfaldara og sveigjanlegra örorkulífeyriskerfi almannatrygginga. Mikilvægt er að greiðsluferfið sé gagnsætt og skiljanlegt þannig að greiðsluþegar geti auðveldlega séð fyrir hvaða greiðslur þeir geta fengið og hvaða áhrif atvinnuþátttaka hefur á greiðslur. Þá verði í frumvarpinu m.a. lagt til að bótaflokkar verði sameinaðir og útreikningar einfaldaðir. 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 hvornig frítekjumark vegna atvinnutekna hefur áhrif á atvinnuþátttöku fólks með skerta starfsgetu en mikilvægt er að í bótakerfinu séu innbyggðir hvatar sem stuðli að aukinni atvinnuþátttöku. Áhersla verður lögð á að þeir einstaklingar sem eru með fullt örorkumat við upptöku á nýju kerfi hafi val um hvort þeir færast yfir í nýja kerfið. Endurskoðun og mat á fjármögnun sem ofangreindar breytingar hafa í för með sér verða unnin samhliða gerð frumvarpa.

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 atvinna.
2. **Meiri áhersla verði lögð á getu fólks til starfa.** Lögð verði áhersla á styrkleika fólks og getu til að framfæra sig sjálf, þ.m.t. með eigin vinnuframlagi, í stað þess að líta eingöngu til skerðingar vegna sjúkdóms eða fötlunar. 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 þróa og innleita 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 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Einfaldara og sveigjanlegra bótakerfi almennatrygginga vegna skertrar starfsgetu.	1.3	Hlutfall lífeyrisþega með of-/vangreiðslur innan 50.000 kr. viðmiðunarmarka.	71%	72%	75%
Minnka nýgengi örorku.	1,3, 10	Fjöldi einstaklinga sem fá árlega fyrsta örorkumat sem hlutfall af mannfjölda 18–66 ára.	Karlar: 547 er um 0,44% Konur: 749 er um 0,65%	Karlar: 0,4% Konur: 0,63%	Karlar: 0,35% Konur: 0,55%
Aukin áhersla verði lögð á getu einstaklinga til þátttöku á vinnumarkaði.	8.5	Hlutfall einstaklinga með a.m.k. 75% örorkumat af mannfjölda á aldrinum 18–66 ára.	Karlar: 5,9% Konur: 9,8%	Karlar: 5,8% Konur: 9,7%	Karlar: 5,5% Konur: 9,4%
		Hlutfall einstaklinga með 75% örorkumat með atvinnutekjur.	Karlar: 23,1% Konur: 20,8%	Karlar: 24% Konur: 21%	Karlar: 28% Konur: 28%

Í mælikvarða um nýgengi eru fjöldatölur felldar út og sett í staðinn hlutfall af mannfjölda 18-66 ára þar sem það er sá hópur sem getur átt rétt á greiðslum vegna skertrar starfsgetu. Villandi er að miða við tiltekinn fjölda einstaklinga í framtíðinni þar sem mannfjöldapróun mun skekkja þann mælikvarða.

## 27.2 BÆTUR SKV. 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 greiddast í allt að 18 mánuði en heimilt er að framlengja tímabilið um allt að 18 mánuði til viðbótar ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi. Endurhæfingarlífeyrisþegar geta einnig fengið greidda tekjutryggingu og aldurstengda örorkuuppbót samkvæmt lögum um almennatryggingar 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 hefur aukin áhersla á snemmtæka íhlutun leitt til þess að þeim sem fá greiddan endurhæfingarlífeyri hefur fjölgað 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 áherslur í stjórnarsáttmála um bættu afkomu örorkulífeyrisþega og aukna þátttöku þeirra á vinnumarkaði sem og velsæðaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi auk þess sem það styður við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna nr. 4 og 6. Samhliða því að efla þau þjónustuúrræði sem ætluð eru til að styðja fólk til virkni, sérstaklega þátttöku á vinnumarkaði, er stefnt að því að meta ávinning þess að greiða endurhæfingarlífeyri lengur en í þrjú ár í sérstökum tilvikum. 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 fyrria 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. Einnig er mikilvægt að bæta sérstaklega kjör þeirra örorkulífeyrisþega sem lakast standa, t.d. þeirra sem hafa litlar eða engar tekjur aðrar en bætur almannatrygginga og eru í leiguhúsnæði eða mjög skuldsettu húsnæði.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Auka áherslu á starfsendurhæfingu	1.3	Fjöldi einstaklinga sem fær greiddan endurhæfingarlífeyri sem hlutfall af mannfjölda 18–66 ára.	3.061 einstaklingur sem er eða 1,3%	1,4%	1,3%
	1.3,	Hlutfall þeirra sem hætta í endurhæfingu og fá ekki örorkubætur innan eins árs eftir að greiðslum endurhæfingarlífeyris lýkur.	66%	67%	70%
Bæta stuðning við verst setta einstaklinga í hópi öryrkja	1.3	Árlegur fjöldi sem hlutfall af mannfjölda 18–66 ára örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega sem hefur ekki áunnið sér full réttindi í almannatryggingum og þarf á fjárhagsaðstoð frá sveitarfélögum að halda.	93 einstaklingar eða 0,039%	0,035%	0,02%
	1.3	Hlutfall örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega sem hefur minna en 50.000 kr. á mánuði í aðrar tekjur en bætur almannatrygginga.	43,5%	42%	40%

Bætt hefur verið við einum mælikvarða sem lýtur að bættum stuðningi við verst settu einstaklingana í hópi örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega. Er þar birt hlutfall af heildarfjölda örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega sem hefur minna en 50.000 kr. á mánuði í aðrar tekjur en bætur almannatrygginga. Ef þetta hlutfall lækkar á milli ára er það mælikvarði á árangur í því að bæta stuðning við verst settu einstaklingana í hópi örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega, t.d. með auknum tækifærum þeirra til atvinnuþátttöku og/eða hærri greiðslum úr lífeyrissjóðum. Þá eru mælikvörðum með fjöldatölum breytt í hlutfall af mannfjölda á aldrinum 18–66 ára þar sem það er sá aldurshópur sem gæti átt rétt á greiðslum vegna skertrar starfsgetu.

## 27.3 MÁLEFNI FATLAÐS FÓLKS

### Verkefni

Félags- og vinnumarkaðsráðherra 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 Þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og einstaklinga með samþætta sjón- og heyrnarskerðingu (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. 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 sjálfsákvörðunarréttur sé virtur.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar Íslands er kveðið á um að samningur Sameinuðu þjóðanna skuli lögfestur. Í ljósi þess að lög um málefni fatlaðs fólks með langvarandi stuðningsþarfir heyra undir félags- og vinnumarkaðsráðuneytið verður það m.a. hlutverk ráðuneytisins að tryggja farsæla framkvæmd þjónustu á grundvelli samningsins.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Stefna í málefnum fatlaðs fólks tekur mið af hugmyndafræði og grunngildum, sem gera kröfu um eitt samfélag fyrir alla, jöfn tækifæri og lífskjör, algilda hönnun og valdeflingu sem leið fyrir fatlað fólk til að vera við stjórnvölinn í eigin lífi. Breyttur tíðarandi og breyttar kröfur munu kalla á breytingar á framkvæmd þjónustu. Til að bregðast við þessu og í anda velsæðaráherslna ríkisstjórnarinnar er mikilvægt að horfa til nýsköpunar, m.a. við mótun viðhorfa, skipulags, þróunar ferla og tæknilausna af ýmsu tagi sem er í samræmi við velsæðaráherslur ríkisstjórnarinnar um grósku í nýsköpun. Þjónusta við fatlað fólk spannar víðfeðmt svið, s.s. á heimili, menntastofnun, vinnustað, hjá félagsþjónustu, heilbrigðisþjónustu svo og í aðgengismálum.

Velsæðaráherslur ríkisstjórnarinnar um andlegt heilbrigði og virkni í námi og starfi falla vel að áskorunum í 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 fólgnar í því að stuðla að auknum mannréttindum, virkni, notendasamráði, atvinnuþátttöku og menntun.

Fatlaðir einstaklingar eru í viðkvæmari stöðu gagnvart mismunun, fordómum og ofbeldi en ófatlaðir. Konur með fötlun eru útsettari fyrir tvöfaldri mismunun vegna fötlunar og kynferðis þar sem þær m.a. verða fremur fyrir ofbeldi en aðrar konur og fatlaðir karlar. Hafa verður viðkvæma stöðu fatlaðs fólks í forgrunni við stefnumörkun og útfærslu aðgerða á málaflokknum.

### Markmið og mælikvarðar

Tvö markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflokkinn.

- 1. Að nýsköpun og tækni styðji fatlað fólk í ríkara mæli til sjálfstæðs lífs.** Að þróaðar verði nýjar afurðir, verklag og skipulag í þjónustu við fatlað fólk og fjölskyldur sem byggjast á nýsköpun og tækni í velferðarþjónustu. Með því verði sjálfstæði fólks og frelsi til þátttöku og virkni í samfélaginu aukið.
- 2. Að öryggisgæsla og öryggisvistun sé í samræmi við lög um alþjóðlegar mannréttindaskuldbindingar og alþjóðlega viðurkennd gæðaviðmið.** Tryggja þarf að þeir sem þurfa á öryggisgæslu og öryggisvistun að halda vegna öryggis síns og/eða annarra, viðeigandi stuðning og tryggja 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 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Að nýsköpun og tækni tryggi aðgengi fatlaðs fólks að	9.5	Fjöldi sveitarfélaga sem hafa samþykktar nýsköpunaráætlanir.	0	5	20
upplýsingasamfélaginu og auki þannig möguleika þess til sjálfstæðs lífs.		Fjöldi sveitarfélaga sem hafa haldið námskeið FRN um nýsköpun og tækni í velferðarþjónustu.	1	6	33
Að veitt verði öryggisþjónusta í samræmi við gildandi lög og alþjóðlega viðurkennda mannréttindasamninga.	16.6	Lokið við stefnumótun		x	
	16.6	Samþykkt lög um öryggisþjónustu.		x	
	16.6	Sérhæft húsnæði tilbúið til notkunar.			x

Fyrsta markmiðið frá fyrra ári er fellt út, en það snýr að því að bæta gæði í þjónustu við fötlud börn og börn með seinkun í þroska og fjölskyldur þeirra. Ástæða þess er að hluti af verkefnum ráðuneytisins sem snúa að börnum með mismunandi raskanir hafa verið flutt til mennta- og barnamálaráðuneytisins.

## 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 einskíptisgreiðslur 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 heildarskuldbindingum. Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að hlutfall til jöfnunar og lækkunar örorkubyrði lífeyrissjóða haldist óbreytt, þ.e. 0,325%. Að öðru leyti er eðli málaflokksins með þeim hætti að ekki verður fjallað um markmið og aðgerðir varðandi starfsemi hans.



## 28 Málefni aldraðra

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnaviði er á ábyrgð félags- og vinnumarkaðsráðherra. Það skiptist í þrjú málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnaviðsins í heild á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2022
	2020	2021	
<b>28 Málefni aldraðra</b>	<b>86.144</b>	<b>93.420</b>	<b>100.985</b>
28.10 Bætur skv. lögum um almannatryggingar, lífeyrir aldraðra	79.545	85.800	92.794
28.20 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, öldrun	6.521	7.206	7.757
28.30 Þjónusta við aldraða og aðrar greiðslur, óta.	78	415	434

\* Fjárlög að viðbættum fjáráaukalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnaviða eða málaflokka.

### 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.

Samkvæmt stjórnarsáttmála skal farið í heildarendurskoðun á þjónustu við eldra fólk. Markmið endurskoðunarinnar er að bæta lífsgæði eldra fólks með markvissri, samþættri og einstaklingsmiðaðri félags- og heilbrigðisþjónustu sem veitt er á þeim tíma og á þeim stað sem hennar er þörf. Þjónustan snúist um einstaklinginn, sé aðlöguð að þörfum hans og stuðli að því að eldra fólk njóti lífsgæða á efri árum og lifi sjálfstæðu lífi sem lengst. Samfélagslegur ávinningur af slíkum breytingum er verulegur, en fyrir utan aukin lífsgæði eldra fólks eru miklir fjárhagslegir hagsmunir af því að fjölga þeim einstaklingum sem virkan þátt taka í samfélaginu og draga úr þörf fyrir flutning á hjúkrunarheimili eða sjúkrahús. Einstaklingurinn á að vera hjartað í kerfinu og hafa aðgang að samþættri þjónustu, heimahjúkrun og stuðningsþjónustu. Áfram verða þróaðar fjölbreyttari búsetu- og þjónustuleiðir til að auðvelda eldra fólki að búa sem lengst heima, s.s. með því að nýta tækni og nýsköpun í þjónustu við eldra fólk. Leggja þarf sérstaka áherslu á heilsueflandi aðgerðir til að sporna við félagslegri einangrun og einmanaleika.

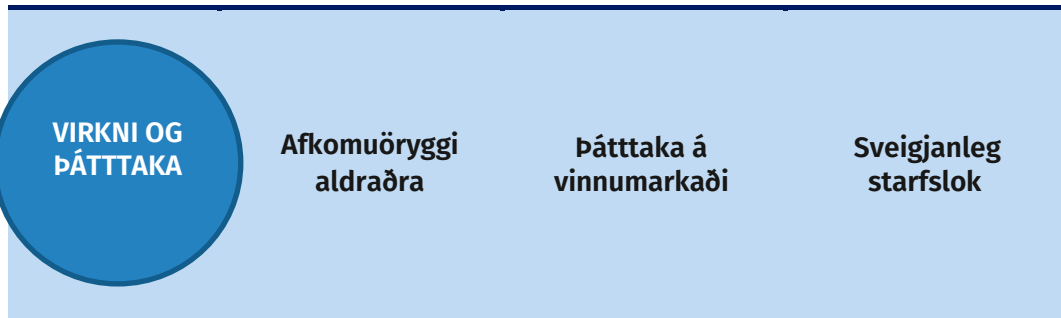
## FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir 3% árlegum vexti útgjalda vegna áætlunar um fjölgun aldraðra á tímabili fjármálaáætlunarinnar og er heildarhækkun á tímabilinu um 15,9 ma.kr.

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 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
28 Málefni aldraðra	103.996	107.096	110.289	113.578	116.965
p.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	103.996	107.096	110.289	113.578	116.965

## HELSTU ÁHERSLUR 2023–2027



## 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.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Helstu áskoranir á málefnasviðinu eru breytt aldursamsetning 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.

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. Sú stefna stjórnvalda var m.a. mótuð í þeim tilgangi að bregðast við áskorunum

vegna fjölgunar aldraðra, auk þess sem almennt er viðurkennt að aukin lífsgæði og bætt heilsa fólks á efri árum séu fólgin 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, auk þess sem öldruðum gefst þannig tækifæri til að vinna lengur og þar með auka ráðstöfunartekjur sínar, atvinnutengd lífeyrisréttindi og séreignarlífeyrissparnað. Þá er þeim ætlað að stuðla að því að almannatryggingakerfið verði í stakk búið til að tryggja áfram lágmarksframfærslu ellilífeyrisþega svo 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 hafa verið gerðar ýmsar breytingar á lögum um almannatryggingar er varða greiðslu hálf ellilífeyris í því skyni að fleiri hafi möguleika til að nýta sér það úrræði.

Mikilvægt er að halda áfram á þeirri braut að bæta afkomu ellilífeyrisþega. Leggja þarf áherslu á að auka atvinnuþátttöku þeirra sem hafa þegar hafið töku lífeyris í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í starfi og andlegt heilbrigði. Huga þarf að almenna frítekjumarkinu og samspili frítekjumarka við hækkanir á bótum almannatrygginga. Með hækkun sérstaks frítekjumarks vegna atvinnutekna geta aldraðir nú aflað sér hærri tekna en áður án þess að það komi til lækkunar lífeyrisgreiðslna þeirra frá almannatryggingum. Líta þarf sérstaklega til þeirra sem lakast standa í hópi aldraðra, t.d. þeirra sem hafa litlar eða engar tekjur aðrar en bætur almannatrygginga og búa í leiguhúsnæði eða mjög skuldsettu húsnæði.

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 tekjubilinu (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. Þá þarf að huga sérstaklega að mismunandi tækifærum kynjanna við sveigjanleg starfslok og atvinnuþátttöku á efri árum.

### 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 heilsuhraustari 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 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Hækka heildartekjur ellilífeyrisþega.	1.3	Hæri heildartekjur mældar sem hlutfall ellilífeyrisþega sem fá greiðslur frá TR af íbúafjölda 67 ára og eldri.	Karlar: 71% Konur: 81,5%%	Karlar: 70% Konur: 81%	Karlar: 68%, Konur: 79%
Aukin atvinnuþátttaka aldraðra.	8.5	Aukin atvinnuþátttaka mæld sem hlutfall aldraðra sem fresta töku lífeyris fram yfir 67 ára og fram yfir 70 ára.	67 ára: 47,4% 70 ára: 24,2%	67 ára: 49% 70 ára: 26%	67 ára: 52% 70 ára: 28%
		Hlutfall lífeyrisþega með atvinnutekjur.	Karlar: 12,3% Konur: 6%	Karlar: 14% Konur: 8%	Karlar: 16% Konur: 10%
Auka stuðning við aldraða sem lakast standa.	1.3	Fjöldi aldraðra sem fær fjárhagsaðstoð hjá sveitarfélagi á ári.	Karlar: 22 Konur: 25	Karlar: 18 Konur: 22	Karlar: 15 Konur: 18

## 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 en vísað er til umfjöllunar um málaflokk 28.1, einkum hvað varðar aukinn stuðning við þá aldraða sem lakast standa.

### **28.3 ÞJÓNUSTA VIÐ ALDRAÐA OG AÐRAR GREIÐSLUR, ÓTALDAR**

Undir þjónustu við aldraða og aðrar greiðslur, ótaldar, falla greiðslur samkvæmt lögum um eftirlaun til aldraðra, nr. 113/1994, og greiðslur samkvæmt lögum um félagslegan viðbótarstuðning við aldraða, nr. 74/2020. Með þeim lögum hefur verið komið til móts við þann hóp aldraðra sem ekki hefur áunnið sér full réttindi í almannatryggingum. 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 en vísað er til umfjöllunar um málaflokk 28.1, einkum hvað varðar aukinn stuðning við þá aldraða sem lakast standa.

## 29 Fjölskyldumál

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð félags- og vinnumarkaðsráðherra að undanskildum bótum vegna veikinda og slysa er heyra undir heilbrigðisráðherra, barnabótum sem heyra undir fjármála- og efnahagsráðherra, Ráðgjafa- og greiningarstöð og Barna- og fjölskyldustofu sem heyrir undir mennta- og barnamálaráðherra auk laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 86/2021, umboðsmanni barna sem heyrir undir forsætisráðherra og meðlögum skv. lögum nr. 76/2003 sem heyra undir innviðaráðuneytið.

Málefнасviðið skiptist í sjö málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2022
	2020	2021	
<b>29 Fjölskyldumál</b>	<b>46.093</b>	<b>49.958</b>	<b>51.778</b>
29.10 Barnabætur	15.767	15.585	13.965
29.20 Fæðingarorlof	16.490	20.079	22.323
29.30 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, fjölskyldur	377	696	728
29.40 Annar stuðningur við fjölskyldur og börn	9.355	9.717	10.541
29.50 Bætur til eftirlifenda	457	452	473
29.60 Bætur vegna veikinda og slysa	1.752	2.134	2.430
29.70 Málefni innflytjenda og flóttamanna	1.896	1.296	1.318

\* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Gott samfélag stuðlar að jöfnum tækifærum og velsæld einstaklinga, fjölskyldna og barna. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að stuðningur við fjölskyldur sé fjárfesting í fólki. Með því að bæta fjárhagslega stöðu fjölskyldna sem þurfa sérstakan stuðning er stuðlað að jöfnuði til framtíðar. Barnabótakerfið verður notað til að auka ráðstöfunartekjur tekjulægri fjölskyldna og þar með verður dregið úr neikvæðum áhrifum fátæktar, m.a. á þroska, heilsu og lífslíkur. Staða fjölskyldna langveikra og alvarlega fatlaðra barna og fjölskyldna þeirra verður bætt með nýju fyrirkomulagi umönnunarstyrks og umönnunargreiðslna.

Aðbúnaður og réttindi barna eru ávallt í fyrirrúmi. Byggt verður upp samfélag þar sem fjölskyldur og börn eru hjartað í kerfinu. Forsendur barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna eiga að vera rauður þráður í starfsemi hins opinbera og endurspeglast í viðhorfum og ákvörðunum þeirra sem vinna með og fyrir börn á einn eða annan hátt. Sjónarmið og hagsmunir barna eru þannig leiðarstef í allri vinnu stjórnvalda.

Áfram verður stutt við foreldra með öflugu fæðingarorlofskerfi. Aukin áhersla verður lögð á fyrirbyggjandi aðgerðir og forvarnir frá fyrstu árum ævinnar sem miða að því að valdefla

börn og fjölskyldur þeirra, byggja upp seiglu og koma í veg fyrir áföll og erfiðleika þar sem það er hægt. Með því að veita börnum og barnafjölskyldum þjónustu við hæfi án hindrana er stuðlað lífsgæðum barna og barnafjölskylda og samfélagslegum ávinningi til framtíðar. Í því skyni er stefnt að því að fullnægjandi þjónusta og úrræði þvert á kerfi verði í boði þegar þeirra er þörf og að þjónustukerfi komi saman til að tryggja samþætta þjónustu við börn og barnafjölskyldur í samræmi við lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.

Íslenska þjóðin er að eldast og með hliðsjón af því þarf að þróa fjölbreyttari búsetu- og þjónustuleiðir sem gera fólki kleift að búa sem lengst heima. Stefnt verður að samþættingu þjónustu fyrir eldra fólk svo að heimahjúkrun og önnur stuðningsþjónusta vinni saman. Markviss, samþætt og einstaklingsmiðuð stuðningsþjónusta veitir eldra fólk meiri tækifæri til að njóta lífsgæða á efri árum og lifa sjálfstæðu lífi sem lengst. Áfram verður unnið að því að jafna tækifæri til félagslegrar þátttöku og virkni í íslensku samfélagi óháð þjóðerni og uppruna. Lögð verður aukin áhersla á stuðning til aðlögunar við börn af erlendum uppruna og fjölskyldur þeirra.

## FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir 2,5% árlegum vexti útgjalda á tímabili fjármálaáætlunarinnar til umönnunar- og foreldragreiðslna og er heildarhækkun á tímabilinu um 532 m.kr. Framlög til fæðingarorlofsjódís aukast um 2,7 ma.kr. Samhliða lengingu fæðingarorlofsréttar 2020 og 2021 hefur nýting réttarins einnig smám saman verið að dreifast lengur, og þá sérstaklega hjá feðrum. Árið 2024 verða áhrif lengingar fæðingarorlofs komin fram að fullu.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
29 Fjölskyldumál	54.734	54.847	54.880	54.915	54.953
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	54.502	54.617	54.653	54.690	54.730
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	232	230	227	225	222

## HELSTU ÁHERSLUR 2023–2027

### FJÁRFESTING Í FÓLKI

**Börn og eldra  
fólk fái þjónustu  
án hindrana**

**Barnvænt samfélag**

**Virk þátttaka í  
samfélaginu  
óháð þjóðerni og  
uppruna**



## 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 A-lið 68. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, og annast Skatturinn umsýslu barnabóta.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Á síðustu árum hefur áhersla verið lögð á hækkun skerðingarmarkna barnabóta. Frá árinu 2016 hafa þau verið hækkuð árlega og hefur sú hækkun verið umfram launaþróun. Það hefur leitt til þess að fjölgað hefur í hópi þeirra foreldra sem fá greiddar barnabætur þar sem hærri tekjur þarf til þess að barnabæturnar skerðist til fulls. Ef þróunin er skoðuð út frá hjúskaparstöðu er ljóst að áhrifanna gætir fyrst og fremst hjá foreldrum í sambúð. Hlutfall foreldra í sambúð, sem fá greiddar barnabætur, hefur hækkað úr 48% árið 2016 upp í 54% árið 2021 á meðan hlutfall einstæðra foreldra, sem fá greiddar barnabætur, hefur farið úr 89% niður í 88% á sama tímabili. Hækkun neðri skerðingarmarkanna hefur því að einhverju leyti jafnað stöðu foreldra í sambúð og einstæðra foreldra. Þá hefur jafnframt fjölgað í hópi þeirra foreldra sem fá greiddar óskertar barnabætur vegna hækkunar skerðingarmarkanna.

Núverandi kerfi barnabóta beinir stuðningnum til þeirra foreldra sem þurfa mest á honum að halda. Þannig fá tekjulágar fjölskyldur ríflega ívilnun á meðan fjölskyldur sem eru betur staddar fá síður ívilnun. Þessu er náð fram með tekjuteningunum sem valda því að barnabæturnar skerðast eftir því sem tekjur hækka. Þetta verður til þess að neikvæð jaðarskattaáhrif myndast þar sem bæturnar skerðast þegar tekjur aukast. Mikilvægt er að jafnvægi ríki á milli tekjutenginga og þeirra neikvæðu áhrifa sem þær valda.

Í fjárlögum ársins 2022 voru þrjúþættar breytingar á barnabótum kynntar sem koma til framkvæmda við ákvörðun barnabóta sem greiddar eru á árinu 2022. Í fyrsta lagi voru hækkuð skerðingarmörk barnabóta, líkt og gert hefur verið undanfarin ár, og var hækkunin 8%. Í annan stað voru efri skerðingarmörk barnabóta hækkuð um 12%. Efri skerðingarmörkin höfðu haldist óbreytt frá upptöku þeirra árið 2019 og voru þau þá 52,8% hærri en neðri skerðingarmörkin. Síðan þá hafa neðri skerðingarmörkin hækkað árlega og leitt til þess að bilið á milli skerðingarmarkanna hefur minnkað. Því hefur að hluta til verið mætt með breytingunum þar sem um er að ræða hlutfallslega meiri hækkun á efri skerðingarmörkum. Að lokum voru fjárhæðir barnabóta hækkaðar á bilinu 5,5%–5,8%.

Breytingarnar hafa í för með sér að samspil breyttra skerðingarmarkna og hærri fjárhæða barnabóta leiða til þess að barnabætur hækka á árinu 2022. Áætlað er að fleiri foreldrar muni fá greiddar barnabætur vegna hækkunar skerðingarmarkanna. Þar sem einhleypir foreldrar fá hærri barnabætur leiðir hlutfallsleg hækkun á fjárhæðum barnabóta til þess að barnabætur hækka meira í krónutölu hjá einhleypum. Á sama hátt eru skerðingarmörk foreldra í sambúð hærri en skerðingarmörk einhleypna og því leiðir hlutfallsleg hækkun til þess að skerðingarmörk sambúðarfólks hækka meira í krónutölum.

Barnabætur spila mikilvægt hlutverk í tekjujöfnun kynjanna. Árið 2021 fóru 69% barnabóta til kvenna og má rekja ástæðu þess að miklu leyti til þess að 87% einstæðra foreldra voru konur. Einnig spilar inn í að konur hafa lægri tekjur og verða því síður fyrir tekjuskerðingum. Barnabótakerfið tekur sérstakt tillit til aðstæðna einstæðra foreldra þar sem barnabætur sem greiddar eru með fyrsta barni eru 67% hærri hjá einstæðum foreldrum samanborið við foreldra í sambúð og 43% hærri með börnum umfram eitt. Í samræmi við stjórnarsáttmála

ríkisstjórnarinnar verður barnabótakerfið áfram styrkt og útvíkkað á kjörtímabilinu í gegnum skattkerfið með það að markmiði að jafna kjör barnafjölskyldna.

### Markmið og mælikvarðar

Tvö markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn.

1. **Auka stuðning við tekjulága foreldra.** Megintilgangur barnabótakerfisins er að vinna gegn fátækt barna og því er mikilvægt að líta til þess í hve miklum mæli barnabætur auka ráðstöfunartekjur tekjulægri fjölskyldna.
2. **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. Vert er að hafa í huga að einföldun og skilvirkni eru ekki endilega samofin fyrirbæri þegar kemur að barnabótakerfinu. 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.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Auka stuðning við tekjulága foreldra.	1.2	Hlutfall barna í neðstu fimm tekjutíundum af heildarfjölda barna sem barnabætur eru ákvarðar vegna.	6,9%	6,7%	6,0%
Gagnsætt og fyrirsjáanlegt barnabótakerfi.	1.2	Fjöldi ákvörðunarþátta við ákvörðun barnabóta.	15	15	Viðmið ekki skilgreint

Breyting hefur verið gerð á mælikvarða markmiðsins um að auka stuðning við tekjulága foreldra frá fjármálaáætlun 2021–2025. Í fyrri áætlunum snerist mælikvarðinn um að hlutfall barnafjölskyldna með tekjur undir 60% af miðgildi ráðstöfunartekna yrði 7% og náðist það markmið árið 2020. Nýtt markmið er því skilgreint hér sem leggur áherslu á að fækka börnum sem búa við fátækt.

## 29.2 FÆÐINGARORLOF

### Verkefni

Fæðingarorlofssjóður annast greiðslur til foreldra sem nýta rétt sinn til greiðslna í fæðingarorlofi á grundvelli laga nr. 144/2020 og 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 og hefur það verið gert með því að hækka hámarksgreiðslur til foreldra sem nýta rétt sinn til fæðingarorlofs í því skyni að auka möguleika þeirra til að fullnýta rétt sinn innan kerfisins. Þá hefur samanlagður réttur foreldra til fæðingarorlofs verið lengdur úr níu mánuðum í tólf mánuði. Framangreind stefna stjórnvalda hefur þannig sterka tengingu við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um andlegt heilbrigði og jafnvægi vinnu og einkalífs.

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 og stuðlar að jafnrétti kvenna og karla á vinnumarkaði en reynslan hefur sýnt að einn af lykilþáttum þess að báðir foreldrar eigi jafna möguleika á að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf er að þeir eigi jafnan rétt til fæðingarorlofs.

Það er jafnframt ein helsta áskorunin innan fæðingarorlofskerfisins að tryggja að röskun á tekjum foreldra verði sem minnst þegar þeir þurfa að leggja niður störf vegna fjölgunar í fjölskyldunni enda má ætla að tekjur fjölskyldunnar eigi stóran þátt í ákvarðanatöku foreldra í tengslum við nýtingu þeirra á rétti til fæðingarorlofs. Almenn hafa stjórnvöld lagt áherslu á að hækka mánaðarlegar hámarksgreiðslur til foreldra sem nýta rétt sinn til fæðingarorlofs í því skyni að auka líkur á að foreldrar, ekki síst feður, sjái hag í að fullnýta rétt sinn innan fæðingarorlofskerfisins. Fyrir fæðingarárið 2019 fengu 25% feðra hámarksgreiðslur í fæðingarorlofi en 10,5% mæðra. Gera má því ráð fyrir að frekari hækkun mánaðarlegra hámarksgreiðslna úr Fæðingarorlofsjóði myndi hafa meiri áhrif á feður en mæður.

Tölulegar upplýsingar frá Vinnumálastofnun benda til þess að síðustu tíu ár hafi orðið hægfara breyting á hlutfallslegum fjölda feðra af fjölda mæðra, sem nýtt hafa rétt sinn til fæðingarorlofs. Á árunum 2011–2015 stóð þetta hlutfall nokkuð í stað í um 81%. Í október 2016 hækkðu mánaðarlegar hámarksgreiðslur til foreldra í fæðingarorlofi úr 370.000 kr. á mánuði í 500.000 kr. á mánuði. Gögn benda til þess að í kjölfarið hafi hlutfall feðra af mæðrum sem nýttu rétt sinn til fæðingarorlofs aukist en hlutfallið fór í 86,5% vegna fæðingarársins 2017. Hámarksgreiðslur til foreldra í fæðingarorlofi hækkðu aftur 2019 og í kjölfarið fór hlutfall umsókna feðra af umsóknum mæðra í 88% vegna fæðingarársins 2019. Í ljósi framangreinds má því ætla að í því skyni að viðhalda öflugu fæðingarorlofskerfi sé mikilvægt að mánaðarlegar hámarksgreiðslur til foreldra sem nýta rétt sinn til fæðingarorlofs haldi í við launapróun í landinu þannig að foreldrar sjái hag sinn í að fullnýta fæðingarorlofsréttinn og takmarki ekki nýtinguna vegna of mikillar röskunar á tekjum foreldra meðan á fæðingarorlofi stendur.

Samkvæmt lögum nr. 144/2020 og lögum nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof, fellur réttur til fæðingarorlofs niður er barn nær 24 mánaða aldri. Þar sem lög nr. 144/2020, um fæðingar- og foreldraorlof, eiga við um foreldra barna sem fæðast, eru ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur 1. janúar 2021 eða síðar kemur það ekki fyllilega í ljós fyrr en eftir árslok 2022 hvaða áhrif þær breytingar sem gerðar voru með lögunum, svo sem hvað varðar skiptingu réttar milli foreldra, hafa haft á nýtingu foreldra á rétti til fæðingarorlofs. Er í því sambandi beðið frekari greiningar á nýtingu foreldra á rétti til fæðingarorlofs eftir gildistöku laga nr. 144/2020, um fæðingar- og foreldraorlof, en skv. lögunum skal Vinnumálastofnun árlega vinna skýrslu um nýtingu réttinda á grundvelli laganna.

## 29.3 BÆTUR SKV. LÖGUM UM FÉLAGSLEGA AÐSTOÐ, FJÖLSKYLDUR

### Verkefni

Málaflokkurinn tekur til greiðslna skv. lögum nr. 99/2007, um félagslega aðstoð. Um er að ræða heimildargreiðslur sem eru háðar mati hverju sinni. Málaflokkurinn tekur til mæðra- og feðralauna 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 EINSTAKLINGA, FJÖLSKYLDUR OG BÖRN

### Verkefni

Undir málaflokkinn fellur framkvæmd þingsályktunar nr. 28/151 um Barnvænt Ísland – framkvæmd barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, framkvæmd laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, sbr. lög nr. 86/2021 og framkvæmd barnaverndarlaga, nr. 80/2002, þ.m.t. framkvæmdaáætlun í barnavernd.

Undir málaflokkinn falla jafnframt verkefni Barna- og fjölskyldustofu, sbr. lög nr. 87/2021, Ráðgjafar- og greiningarstöðvar, sbr. lög nr. 83/2003, Þjónustu- og þekkingarmiðstöðvar fyrir blinda, sjónskerta og einstaklinga með samþætta sjón- og heyrnarskerðingu, sbr. lög nr. 160/2008, og umboðsmanns barna, sbr. lög nr. 83/1994. Þá falla undir málaflokkinn verkefni umboðsmanns skuldara, sem starfar einkum skv. lögum um umboðsmann skuldara, nr. 100/2010, lögum um greiðslu kostnaðar við rekstur umboðsmanns skuldara, nr. 166/2011, lögum um greiðsluáætlögun einstaklinga, nr. 101/2010, og lögum um fjárhagsaðstoð til greiðslu tryggingar fyrir kostnaði vegna gjaldþrotaskipta, nr. 9/2014.

Þá falla undir málaflokkinn umönnunargreiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna, sem inntar eru af hendi skv. 4. gr. laga nr. 99/2007, um félagslega aðstoð, og greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna skv. samnefndum lögum nr. 22/2006, ásamt meðlögum sem greidd eru skv. barnalögum, nr. 76/2003.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

#### Stuðningur við einstaklinga og fjölskyldur:

Samkvæmt stjórnarsáttmála verður farið í heildarendurskoðun á þjónustu við eldra fólk. Markmið endurskoðunarinnar er að bæta lífsgæði eldra fólks með markvissri, samþættri og einstaklingsmiðaðri félags- og heilbrigðisþjónustu sem veitt er á þeim tíma og á þeim stað sem hennar er þörf. Þjónustan snúist um einstaklinginn, sé aðlöguð að þörfum hans og stuðli að því að eldra fólk njóti lífsgæða á efri árum og lífi sjálfstæðu lífi sem lengst. Samfélagslegur ávinningur af slíkum breytingum er verulegur en fyrir utan aukin lífsgæði eldra fólks eru miklir fjárhagslegir hagsmunir af því að fjölga þeim einstaklingum sem virkan þátt taka í samfélaginu og draga úr þörf fyrir flutning á hjúkrunarheimili eða sjúkrahús. Áfram verða þróaðar fölbreyttari búsetu- og þjónustuleiðir til að auðvelda eldra fólk að búa sem lengst heima, svo sem með því að nýta tækni og nýsköpun í þjónustu við eldra fólk. Leggja þarf sérstaka áherslu á heilsuefandi aðgerðir til að sporna við félagslegri einangrun og einmanaleika. Þessar áherslur eru í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um andleg heilbrigði og þjónustu við almenning. Áskoranir og tækifæri felast m.a. í því að um er að ræða fjölbreytta þjónustu sem veitt er á mörgum þjónustustigum af ríkinu, sveitarfélögum og einkaaðilum því er mikilvægt að skipaður verði verkefnisstjórn í breiðu samráði til að vinna að þessum markmiðum og fylgja eftir þeirri vinnu sem unnin hefur verið, m.a. með drögum að frumvörpum og þingsályktun. Einstaklingurinn á að vera hjartað í kerfinu og hafa aðgang að samþættri þjónustu, heimahjúkrun og stuðningsþjónustu.

Ólíkt lífshlaup karla og kvenna hefur áhrif á tekjur og heilsu fólks á efri árum. Til dæmis lifa konur að jafnaði lengur en karlar en eiga færri ár við góða heilsu. Eldri karlar taka minni þátt í félagsstarfi eldri borgara en konur. Því eru margþættar kynjaáskoranir í þjónustu við eldra fólk sem hafa þarf í huga þegar endurskoðun á þjónustu við eldra fólk er hrint í framkvæmd og tækifæri til að draga úr kynjamun.

Tækifæri felast í tímabærri endurskoðun á greiðslum vegna umönnunar langveikra og fatlaðra barna. Núgildandi stuðningskerfi þykir taka of mikið mið af sjúkdóms- og fötlunargreiningu í stað raunverulegrar þarfar barna fyrir umönnun. Unnið er að breytingum á

núgildandi kerfi skv. niðurstöðum starfshóps hagaðila. Fyrir liggja upplýsingar um kynjasjónarmið sem tekið verður tilliti til við stefnumörkun málaflokksins. Tillögur að umbótun snúa að því að auka sveigjanleika umönnunaðila sem styður við jafnrétti kynjanna.

### Stuðningur við börn

Á síðasta kjörtímabili leiddi þáverandi félags- og barnamálaráðherra víðtækt samráð um breytingar í þágu barna. Í samráðinu kom m.a. fram að á skorti að nægilegan áhersla væri lögð á snemmtækan stuðning í þágu barna sem leiddi í mörgum tilvikum til þess að vandi þeirra yrði meiri og erfiðari viðureignar. Auka þyrfti samskipti og samtál milli mismunandi þjónustukerfa. Jafnframt kom fram að ýmislegt hindraði aðgengi fjölskyldna að þjónustu við hæfi, þar á meðal eru biðlistar í þjónustu, skortur á úrræðum og að fjölskyldur vita ekki hvert þær eiga að leita.

Liður í að mæta þessum áskorunum var samþykkt nýrra laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna nr. 86/2021 eða svonefnd farsældarlöggjöf. Meginmarkmið laganna er að búa til umgjörð sem stuðlar að því að börn og foreldrar sem á þurfa að halda hafi aðgang að samþættri þjónustu við hæfi, þvert á kerfi, án hindrana. Þannig miða ákvæði laganna að því að formfesta samstarf um veitingu þjónustu í þágu farsældar barna og skapa skilyrði til að unnt sé að bregðast fyrir við tilteknum aðstæðum eða erfiðleikum í lífi barns með viðeigandi stuðningi þegar þörf þykir. Lögin tóku gildi 1. janúar 2022. Með lögunum er kveðið á um stigskiptingu þjónustu og gert ráð fyrir að öll þjónusta í þágu farsældar barna sé veitt á þremur þjónustustigum og að öll þjónusta sé flokkuð á viðkomandi stig með setningu reglugerða. Á fyrsta stigi er grunnþjónusta sem er aðgengileg öllum börnum og foreldrum og einstaklingsbundinn snemmtækur stuðningur. Þjónusta á fyrsta stigi, s.s. þjónusta leik- og grunnskóla, er því almennt á ábyrgð sveitarfélaga. Á öðru stigi er um markvissari einstaklingsþjónustu að ræða en á þriðja stigi er þjónustan orðin sérhæfðari.

Í stjórnarsáttmála er áhersla lögð á að gera enn betur í þjónustu við börn og ungmenni. Þar á meðal að tryggð verði að börn og barnafjölskyldur fái nauðsynlega þjónustu innan tiltekins ásættanlegs biðtíma, að staða barna og barnafjölskyldna sem lenda í áföllum verði styrkt, að áætlun með fyrirbyggjandi aðgerðum í þágu barna verði innleidd og að unnið verði að því að greina og endurskoða þjónustu ríkis og sveitarfélaga við börn og barnafjölskyldur fyrstu ár ævinnar með það að markmiði að auka þjónustu við þennan hóp. Falla þessar áherslur vel innan markmiða fyrrgreindrar farsældarlöggjafar. Til þess að þau markmið náist þarf með markvissum hætti að innleiða löggjöfina og því sem henni fylgir auk þess að tryggja fullnægjandi aðgengi að viðeigandi úrræðum sem börn og fjölskyldur þeirra þurfa.

Heimfaraldur COVID-19 hefur haft margvísleg áhrif á börn og fjölskyldur. Faraldurinn hefur haft neikvæð áhrif á geðheilsu og líðan barna og ungmenna auk þess sem röskunum á skólastarfi hafa fylgt félagslegar afleiðingar. Þá hefur tilkynningum um ofbeldi gagnvart börnum fjölgað. Vegna áhrifa faraldursins er brýnna en áður að þau kerfi sem þjónusta börn og fjölskyldur séu í stakk búin að veita fjölskyldum viðeigandi stuðning bæði til lengri og skemmri tíma.

Við undirbúning farsældarlöggjafar var unnið hagrænt mat á áhrifum þess að innleiða samþætta þjónustu í þágu barna með áherslu á fyrirbyggjandi aðgerðir og snemmtækan stuðning til að koma í veg fyrir að börn lendi í áföllum og aðstoða þau við að þróa með sér seiglu til að takast á við áföll. Niðurstaða matsins, sem byggir á rannsóknum á áhrifum áfalla í barnæsku á lífsferil einstaklinga, sýnir fram á að fjárfesting í tilgreindum úrræðum fyrir börn dregur úr þörf á viðurhlutameiri úrræðum síðar á lífsleiðinni, eykur líkur á því að einstaklingar fótí sig á vinnumarkaði og dregur úr kostnaði m.a. í heilbrigðis- og almannatryggingakerfinu. Þótt kostnaður við úrræði aukist tímabundið er ávinningurinn til lengri tíma mun meiri.

Ekki liggur fyrir heildstæð greining á þjónustu og stuðningi við ólíkar gerðir barnafjölskyldna út frá jafnréttissjónarmiðum. Almennt má þó ganga út frá að bætt samþætt þjónusta við barnafjölskyldur hafi jákvæð áhrif á jafnrétti kynjanna. Áhrifin eru fjölbreytt og margþætt. Sem dæmi má nefna að börn í viðkvæmri stöðu, þar á meðal börn sem búa á tekjulágum heimilum, eru líklegri til að njóta góðs af slíkri þjónustu. Fjögur af hverjum tíu börnum á tekjulágum heimilum eru börn einstæðra foreldra og eru einstæðar mæður þar í miklum meiri hluta. Jafnframt má nefna að bætt samþætt þjónusta er líkleg til að draga úr umönnunarálagi á fjölskyldur. Konur eru almennt líklegri til að axla ábyrgð á umönnun heimilis, m.a. með því að draga úr atvinnuþátttöku.

### Markmið og mælikvarðar

1. **Bætt lífsgæði eldra fólks.** Markviss, hæfileg, samþætt og einstaklingsmiðuð stuðningsþjónusta við eldra fólk sem veitt er á þeim tíma og á þeim stað sem hennar er þörf á hverjum tíma. Þjónustan snúist um einstaklinginn, sé aðlöguð að þörfum hans og stuðli að því að eldra fólk njóti lífsgæða á efri árum og lifi sjálfstæðu lífi sem lengst. Samfélagslegur ávinningur af slíkum breytingum er verulegur en fyrir utan aukin lífsgæði eldra fólks eru miklir fjárhagslegir hagsmunir af því að fjölga þeim einstaklingum sem virkan þátt taka í samfélaginu og draga úr þörf fyrir flutning á hjúkrunarheimili eða sjúkrahús.
2. **Stigskipt þjónusta fyrir börn og fjölskyldur endurskipulögð.** Í stjórnarsáttmála er mikil áhersla lögð á úrræði og þjónustu fyrir börn og barnafjölskyldur. Áhrif þess að innleiða samþætta stigskipta þjónustu í þágu barna í samræmi við löggjöf um samþætta þjónustu í þágu farsældar barna, með áherslu á fyrirbyggjandi aðgerðir og snemmtækan stuðning, eykur líkur á farsæld barns og velsæld fjölskyldna og því að einstaklingar fóti sig á vinnumarkaði síðar meir. Þá dregur fullnægjandi þjónusta og úrræði úr þörf á viðurhlutameiri úrræðum síðar á lífsleiðinni, og þannig takmarkar kostnað sem annars hefði orðið m.a. í heilbrigðis- og almannatryggingakerfinu. Samfélagslegur ávinningur af fullnægjandi þjónustu og úrræðum fyrir börn og fjölskyldur þeirra er því mikill. Tímabil fjármálaáætlunar er skilgreint sem innleiðingartímabil farsældarlöggjafarinnar og munu áhrif löggjafarinnar ekki koma að fullu fram fyrr en eftir að tímabilinu lýkur. Þó er gert ráð fyrir að aukin áhersla á þjónustu á fyrsta stigi leiða til minni kostnaðar vegna þjónustu á öðru stigi.
3. **Ásættanlegur biðtími í þjónustu fyrir börn.** Í stjórnarsáttmála er kveðið á um að tryggt verði að börn og barnafjölskyldur fái nauðsynlega þjónustu innan tiltekins ásættanlegs biðtíma. Bið barna og fjölskyldna þeirra eftir fullnægjandi þjónustu og úrræðum getur haft veruleg áhrif á farsæld barns og velsæld fjölskyldna og þá sbr. lið 2 hér á undan.



## Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Bætt lífsgæði eldra fólks.		Fjöldi svæða með samþætta stuðningsþjónustu.	1	3	8
	3	Fjölgun eldra fólks sem stunda reglubundna hreyfingu 4–6 sinnum í viku. <sup>1</sup>	55,7%	60%	65%
Stigskipt þjónusta fyrir börn og fjölskyldur endurskipulögð.	1,5, 3.4, 3.5, 4.1, 4.2	Hlutdeild fyrsta stigs í þjónustu við börn sem fá stuðning.	68,5% (áætlun)	69%	70%
	1.5, 3.4, 3.5, 4.1, 4.2	Hlutdeild annars stigs í þjónustu við börn sem fá stuðning.	27,5% (áætlun)	27%	26%
	3.4, 3.5, 4.1, 16.2	Hlutdeild þriðja stigs í þjónustu við börn sem fá stuðning.	4% (áætlun)	4%	4%
Ásættanlegur biðtími í þjónustu fyrir börn.	4.1, 4.2	Mesti biðtími 2–6 ára barna eftir þverfaglegri greiningu hjá Ráðgjafar- og greiningarstöð.	22 mánuðir	16 mánuðir	12 mánuðir
	16.2, 16.3	Mesti biðtími eftir þjónustu Barnahúss.	7 mánuðir	5 mánuðir	3 mánuðir

Markmið um ásættanlegan biðtíma eftir þjónustu fyrir börn er nýtt í fjármálaáætlun en það er á meðal markmiða í stjórnarsáttmála.

Þá hafa verið gerðar breytingar á markmiðum frá fjármálaáætlun 2021–2025. Innan markmiðs um endurskipulagningu stigskiptrar þjónustu fyrir börn og fjölskyldur fellur markmið fyrri fjármálaáætlunar um aukinn snemmtækan stuðning. Með innleiðingu farsældarlaganna verður upplýsingum um stigskipta þjónustu safnað með markvissari hætti. Er því lagt til að nota skýrari mælikvarða en áður voru notaðir til að mæla aukinn snemmtækan stuðning. Áhersla á aukna gagnaöflun um stöðu barna í íslensku samfélagi, þar með talið með tilkomu mælaborðs um velferð barna, gerir það að verkum að hægt er að nota nákvæmari mælikvarða í stað fyrri mælikvarða sem fjölluðu með almennari hætti um stöðu heimila sky. lífshjúðun Hagstofu Íslands.

<sup>1</sup><https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Felagsmalaraduneytid/Hagir%20eldri%20borgara%202020%20-%20ni%C3%B0urst%C3%B6%C3%B0ur.html>



## 29.5 BÆTUR TIL EFTIRLIFENDA

### Verkefni

Málaflokkurinn tekur til barnalífeyris vegna andláts foreldris skv. lögum um almannatryggingar. Þá tekur málaflokkurinn til maka- og umönnunarbóta, dánarbóta og barnalífeyris vegna menntunar skv. 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 skv. 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

Atvinnusjúkdómar eru sjúkdómar sem orsakast af vinnu eða aðstæðum í starfsumhverfi. Mikilvægt er að greina hvort tengsl séu á milli sjúkdóms og vinnu eða aðstæðna í starfsumhverfi svo finna megi orsakir sjúkdóma í eðli starfanna. Þannig má koma í veg fyrir að aðrir starfsmenn fái sama sjúkdóm. Vinnueftirlitið sér um skráningar og tilkynningar vegna atvinnusjúkdóma.

Helsta áskorunin í málaflokknum er að breyta bótafjárhæðum skv. lögum um sjúklingatryggingu, nr. 111/2000, þar sem mikið misræmi er milli fjárhæða bóta samkvæmt lögnum og fjárhæða bóta sem dómsstólar hafa dæmt einstaklingum vegna tjóns. Þannig má fækka dómsmálum með tilheyrandi kostnaði fyrir ríkissjóð. Þörf er á að endurskoða lög um sjúklingatryggingu og framkvæmd laganna. Markmið endurskoðunar á lögnum verður að einfalda sjúklingum að sækja bætur vegna tjóns af völdum heilbrigðisþjónustu og samræma útreikning bóta á milli aðila.

Frumvarp til breytinga á lögum um slysatryggingar almannatrygginga nr. 45/2015 var samþykkt 13. júní 2021. Breytingarnar fólu m.a. í sér rýmri skilgreiningu á hugtakinu slysi, að bætur fyrir varanlegt líkamstjón eru nú miskabætur skv. skaðabótalögum nr. 50/1993, að skýrt sé að tryggingavernd laganna nái jafnframt til atvinnusjúkdóma og umtalsverðar kerfisbreytingar á lögum um slysatryggingar almannatrygginga, m.a. rof á tengingu milli bóta slysatrygginga almannatrygginga og bóta skv. lögum um almannatryggingar. Helsta áskorunin er að mæta hækkun bóta þar sem bætur fyrir varanlegt líkamstjón, sem eftir breytingar eru miskabætur skv. skaðabótalögum, eru að jafnaði hærri en áður var auk þess sem umsóknnum vegna bóta fyrir atvinnusjúkdóma gæti fjölgað eftir breytingar á lögnum.

### Kynja- og jafnréttissjónarmið

Á heildina litíð falla fleiri karlar en konur undir lögin sem málaflokkurinn tekur til og fleiri karlar en konur fá greiðslur vegna slysatrygginga almannatrygginga en um 69% af greiðslum sem Sjúkratryggingar Íslands greiddu á tímabilinu 2018–2019 runnu til karla. Fleiri konur tilkynna þó um atvinnusjúkdóma en karlar.

Með fyrrgreindum breytingum á lögum um slysatryggingar almannatrygginga, sem tóku gildi 1. janúar sl., aukast réttindi slysatryggðra og tryggja þannig betur stöðu þeirra ef slys verða. Með breytingunum teljast fleiri slysatryggðir skv. lögnum auk þess sem bætur verða

að jafnaði hærri. Breyting á skilgreiningu á slysi auk breytinga á ákvæði laganna um atvinnusjúkdóma ættu að leiða til þess að umsóknum um bætur úr slysatryggingum almannatrygginga til Sjúkratrygginga Íslands fjölgar. Breytingarnar gætu leitt til aukinnar tryggingaverndar þeirra sem sinna umönnunarstörfum en þar eru konur í miklum meiri hluta. Hlutfallslega slasast fleiri konur við störf á heilbrigðisstofnunum og á heimilum (heimilishjálpi o.fl.) meðan hlutfallslega fleiri karlmenn slasast við vinnu í iðnaði og á byggingavinnusvæðum. Karlmenn lenda oftari í alvarlegum vinnuslysum.

Atvinnusjúkdómar koma að jafnaði fram á löngum tíma og erfitt getur verið að greina frumorsök sjúkdómsins. Rannsóknir á vinnutengdum áhættuþáttum hafa í gegnum tíðina fremur tekið mið af störfum karla og beinst að þáttum eins og slysaþættu, mengun og líkamlegu álagi. Miklar breytingar hafa orðið á eðli starfa og vinnuumhverfi og mikilvægt að horfa líka til andlegra og félagslegra áhrifaþátta sem og vinnuáðstæðna. Vísbendingar eru um að mörg störf sem konur sinna fremur en karlar feli í sér einhæfar hreyfingar sem valdi álagi á stoðkerfi. Um frekari upplýsingar varðandi kynjasjónarmið vísast til stöðuskýrslu.

### Markmið og mælikvarðar

1. **Auka tryggingavernd þeirra sem sinna umönnunarstörfum.** Með þeim breytingum sem gerðar voru á slysaþættum laga um slysatryggingar almannatrygginga er gert ráð fyrir að umsóknum um bætur vegna slysa við umönnunarstörf muni fjölga.
2. **Efla úrbætur og forvarnir vegna atvinnusjúkdóma í umönnunarstörfum.** Heilbrigðisráðherra hefur skipað starfshóp sem hefur það verkefni að setja saman reglugerð yfir atvinnusjúkdóma. Það hefur ekki verið gert áður. Starfshópurinn hefur ekki skilað niðurstöðum sínum. Ljóst er að greiningar og tilkynningar um atvinnusjúkdóma hér á landi eru fáar. Með setningu framangreindrar reglugerðar og aukinni umræðu standa vonir til að tilkynningum um atvinnusjúkdóma muni fjölga og regluverk um málaflokkinn bæði skýrara og aðgengilegra. Á vegum félagsmálaráðuneytisins er jafnframt að störfum starfshópur um atvinnusjúkdóma sem ætlað er að koma með tillögur um hvernig standa skuli að málum þegar ákveðið er hvort sjúkdómur eða sjúkdóms-einkenni skuli teljast atvinnusjúkdómur eða atvinnutengdur sjúkdómur.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Auka tryggingavernd þeirra sem sinna umönnunarstörfum.	5	Hlutfallsleg fjölgun umsókna um bætur vegna slysa við umönnunarstörf milli ára.	Mælikvarði í þróun.	100%	
Efla úrbætur og forvarnir vegna atvinnusjúkdóma í umönnunarstörfum.	3.4	Ánægja þeirra sem greinast með atvinnusjúkdóm með úrvinnslu og úrbætur vinnustaðar (0–5).	Mælikvarði í þróun.	>4	>4,5

Um ný markmið er að ræða.

## 29.7 MÁLEFNI INNFLYTJENDA OG FLÓTTAMANNA

### Verkefni

Málaflokkurinn tekur annars vegar til innflytjenda sem koma hingað til atvinnuþátttöku, náms eða vegna fjölskylduaðstæðna 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.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Þann 1. janúar 2021 voru 57.126 innflytjendur á Íslandi eða 15,5% mannfjöldans. Fyrsta og önnur kynslóð innflytjenda voru árið 2021 17,1% mannfjöldans skv. tölum frá Hagstofu Íslands.

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 byggja á fimm stöðum sem miða að því að jafna tækifæri allra landsmanna, óháð einstaklingsbundnum þáttum og aðstæðum. Stöðirnar fimm eru samfélag, fjölskylda, menntun, vinnumarkaður og flóttafólk.

Hagstofa Íslands birtir svokallaða félagsvísa um stöðu innflytjenda þar sem horft er til fjárhags, menntunar, atvinnu, húsnæðis, lýðræðis, jafnvægi atvinnu og einkalífs, umhverfisgæða og öryggis. Félagsvísar Hagstofunnar benda til að innflytjendur mæti hindrunum við að sækja sér menntun, fái síður störf við hæfi, búa við þrengri húsnæðiskost, fá að jafnaði lægri laun en innlendir einstaklingar og búi að hluta til við verri fjárhagsstöðu innlendir íbúar. Kynjamunur er á stöðu innflytjenda. Þannig eru fleiri karlar en konur í þeirra hópi en konur af erlendum uppruna eiga fremur á hættu að verða jafnar og verða fyrir barðinu á samþættri mismunun.

Í framkvæmdaáætlunin í málefnum innflytjenda birtast helstu aðgerðir stjórnvalda til þess að ná þeim markmið sem sett eru í lögum um málefni innflytjenda. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að styrkja áfram samræmda móttöku flóttafólks óháð því með hvaða hætti það kemur til landsins. Samræmd móttaka felur í sér viðtækan stuðning þar sem áhersla er lögð á samfellda þjónustu milli þjónustukerfa. Jafnframt skal mótuð skýr og heildstæð stefna í málefnum útlendinga sem miðar að því að fólk sem sest hér að hafi tækifæri til aðlögunar og virkrar þátttöku í samfélaginu og á vinnumarkaði.

Stefna stjórnvalda er að viðhalda reglubundinni móttöku kvótaflóttafólks með áherslu á einstaklinga og fjölskyldur í viðkvæmri stöðu.

### Markmið og mælikvarðar

1. Jafna tækifæri innflytjenda og umsækjenda um alþjóðlega vernd til félagslegrar þátttöku og virkni í íslensku samfélagi og á vinnumarkaði. Lögð verði áhersla á tækifærin sem felast í ólíkum bakgrunni landsmanna og nýta þekkingu innflytjenda til að efla íslenskt samfélag. Stuðlað verði að virkni umsækjenda um alþjóðlega vernd og þannig unnið gegn áhrifum streitu og óvissu á líðan þeirra. Tekið verði tillit til innflytjenda í allri stefnumótun, stjórnsýslu og opinberri þjónustu og stuðlað að viðtæku samstarfi þjónustuaðila og innflytjenda. Stuðlað verði að virkri þátttöku innflytjenda í samfélaginu og jöfnum tækifærum til menntunar. Lögð verði áhersla á að vinna á atvinnuleysi meðal innflytjenda og að veita fræðslu um réttindi á vinnumarkaði.

2. Samræmd móttaka flóttafólks verður styrkt en frekar. Í því felst m.a. að flóttafólki, óháð því hvernig það kom til landsins, verði boðin samfélagsfræðsla og íslenskukennsla og að öllum sem fá alþjóðlega vernd á Íslandi eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum, standi til boða að setjast að í móttökusveitarfélagi.
3. Taka árlega á mótí flóttafólki í samstarfi við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna.

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Jafna tækifæri innflytjenda og umsækjenda um alþjóðlega vernd til félagslegrar þátttöku, virkni í íslensku samfélagi og vinna gegna atvinnuleysi innflytjenda.	10.2	Hlutfall landsmanna sem þekkja einhverja innflytjendur.	83%	85%	87%
		Hlutfall landsmanna sem telja innflytjendur vera persónulega vini sína.	47%	49%	51%
		Hlutfall innflytjenda á atvinnuleysiskrá sé ekki herra en hlutfall þeirra af íbúafjölda.	42%	20%	15,5%
Samræmd móttaka flóttafólks.	10,3 16.6	Aukinn fjöldi sveitarfélaga sem tekur þátt í samræmdri móttöku flóttafólks.	Innleiðing reynslu-verkefnis.	Innleiðingu lokið.	Möguleikar á þátttöku.*
Taka árlega á mótí flóttafólki.	10,3 16.6	Fjöldi flóttafólks sem kemur til landsins í samstarfi við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna.	100	100	100

\*Allir einstaklingar með stöðu flóttamanns eða með dvalarleyfi af mannúðarástæðum eiga möguleika á þátttöku.

Ákveðið var að bæta við mælikvarða hvað varðar hlutfall innflytjenda á atvinnuleysiskrá en hlutfalli innflytjenda á atvinnuleysiskrá hefur farið hækkandi frá 2019. Mikilvægt er að stjórnvöld tryggji viðunandi úrræði til að stuðla að jafnræði til atvinnuþátttöku og atvinnutækifæra. Mælikvarðanum er varðar samræmda móttöku var breytt þar sem búið er að innleiða samfélagsfræðslu fyrir flóttafólk og annast Vinnumálastofnun það verkefni. Félagsmálaráðuneytið hefur verið með reynsluverkefni er snýr að samræmdri móttöku flóttafólks hjá sveitarfélögum og er nú unnið að innleiðingu þess.

## 30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð félags- og vinnumarkaðsráðherra. Það skiptist í tvo málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2020	Heimildir* 2021	Fjárlög 2022
<b>30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi</b>	<b>114.623</b>	<b>113.170</b>	<b>55.101</b>
30.10 Vinnumál og atvinnuleysi	113.122	111.559	53.327
30.20 Vinnumarkaður	1.501	1.611	1.774

\* Fjárlög að viðbættum fjárukaulögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er stöðugleiki á vinnumarkaði sem þykir mikilvæg forsenda jafnvægis og vaxtar í efnahagslífi. Forsenda þess að sótt verði fram í átt að bættum lífskjörum er að velferð þátttakenda á vinnumarkaði verði höfð í fyrirrúmi sem og að stuðlað verði að því að fólk sé virkt í samfélaginu og líði vel í starfi í öruggu og heilsusamlegu starfsumhverfi sem ætlað er að tryggja vellíðan starfsfólks þannig að það verði m.a. í stakk búíð til að takast á við ný verkefni á vinnumarkaði framtíðarinnar. Með þessu móti sé unnið að því að allir komi heilir heim frá vinnu. 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 óháð kyni, aldri, búsetu, fötlun eða skertri 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 en í því sambandi þykir meðal annars mikilvægt að skoða áhrif loftlags- og tæknibreytinga á íslenskan vinnumarkað.

Framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins er þannig í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar, s.s. hvað varðar andlegt heilbrigði einstaklinga og virkni þeirra í námi og starfi.

### FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir 430 m.kr. framlagi til vinnumarkaðsúrræða sem eru fyrstu skref í átt að nýju kerfi vegna örorku og skertrar starfsgetu. Þá eykst útgjaldasvigrúm málefnasviðsins um 100 m.kr. Gert er ráð fyrir að framlög til Atvinnuleysistryggingasjóðs lækki um 16,1 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunarinnar í ljósi minnkandi atvinnuleysis. Ýmis tímabundin framlög til Atvinnuleysistryggingasjóðs og Ábyrgðasjóðs launa til að bregðast við áhrifum heimsfaraldurs kórónuveirunnar, samtals 895 m.kr., falla niður 2023. Tímabundnar fjárveitingar til

Vinumálastofnunar 685 m.kr. til að standa straum af auknum útgjöldum stofnunarinnar vegna aukins atvinnuleysis og fjölgunar gjaldþrota fyrirtækja falla niður 2024.

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 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi</b>	<b>39.880</b>	<b>38.806</b>	<b>38.418</b>	<b>38.384</b>	<b>37.864</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	39.857	38.783	38.395	38.362	37.842
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	23	23	23	22	22

## HELSTU ÁHERSLUR 2023–2027

**VIRKNI -  
ÖRYGGI**

**Draga úr fjarveru  
á vinnumarkaði**

**Efla  
stuðningsúrræði  
við fólk með skerta  
starfsgetu**

**Öruggari og  
heilsusamlegri  
vinnustaðir**

## 30.1 VINNUMÁL OG ATVINNULEYSI

### Verkefni

Málaflokkurinn tekur til aðstoðar við einstaklinga í atvinnuleit, mats á vinnufærni þeirra og skipulags virkra vinnumarkaðsaðgerða sem og starfsendurhæfingar. Undir málaflokkinn heyra m.a. Vinnumálastofnun, Atvinnuleysistryggingasjóður, Tryggingasjóður sjálfstætt starfandi einstaklinga, Ábyrgðasjóður launa, vinnumál, atvinnuleysi, starfsendurhæfing og starfsendurhæfingarsjóðir.

Vinumálastofnun aðstoðar einstaklinga í atvinnuleit, þ.m.t. einstaklinga með skerta starfsgetu, auk þess sem stofnunin skipuleggur virkar vinnumarkaðsaðgerðir. Einnig sér stofnunin um umsýslu Atvinnuleysistryggingasjóðs, Fæðingarorlofssjóðs og Ábyrgðasjóðs launa auk þess sem fjölmörg önnur verkefni falla undir málefnasvið stofnunarinnar. Þá hefur Vinnumálastofnun með lögum verið falið að veita atvinnuleyfi og hafa eftirlit með starfsemi starfsmannaleigna og skyldum erlendra þjónustuveitenda í tengslum við útsenda starfsmenn í nánú samstarfi við önnur stjórnvöld og samtök aðila vinnumarkaðarins, m.a. í því skyni að koma í veg fyrir félagsleg undirboð á vinnumarkaði.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Málefnasviðið hefur tengingu við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi og andlegt heilbrigði.

Meðal helstu áskorana málaflokksins er að skýra þarf leikreglur á vinnumarkaði, meðal annars í því skyni að sporna við félagslegum undirboðum og brotastarfsemi á vinnumarkaði en í því skyni er gert ráð fyrir að lagt verði fram frumvarp til starfskjaralaga á 152. löggjafarþingi. Meðal helstu áskorana málaflokksins er jafnframt að auka virkni einstaklinga 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 stjórnvalda á virkni einstaklinga í samfélaginu, þar með talið á vinnumarkaði, og með hliðsjón af velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar er mikilvægt að samþætta þjónustu við einstaklinga með skerta starfsgetu með það að markmiði að bæta lífsgæði og lífsgör 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, s.s. við val á viðeigandi úrræðum. Vinnumálastofnun veitir einstaklingum með skerta starfsgetu aðstoð, þar á meðal fötluðu fólki og einstaklingum sem lokið hafa atvinnutengdri starfsendurhæfingu en atvinnumál fatlaðs fólks falla undir málefnasvið stofnunarinnar. Mikilvægt þykir að fjölga bæði atvinnutækifærum og virkum vinnumarkaðsaðgerðum fyrir fólk með skerta starfsgetu en jafnframt þykir mikilvægt að mæta því ákalli sem verið hefur um aukna samvinnu ólíkra þjónustukerfa sem koma að þjónustu við einstaklinga með fjölþættan vanda og að umrædd þjónusta sé samþætt.

Almennt atvinnuleysi lækkaði mikið á árinu 2021 en í ársbyrjun var almennt atvinnuleysi 11,6% en var komið niður í 4,9% í árslok. Í lok desember 2021 var 10.161 einstaklingur skráður án atvinnu hjá Vinnumálastofnun, þar af 5.756 karlar og 4.405 konur. Að meðaltali var skráð almennt atvinnuleysi 7,7% á árinu 2021 og var það að meðaltali jafnt meðal karla og meðal kvenna. Ætla má að átaksverkefni stjórnvalda *Hefjum störf*, sem hófst í marsmánuði 2021, hafi átt stóran þátt í því hve skráð atvinnuleysi lækkaði hratt á árinu 2021 en þann 24. janúar 2022 voru í gildi 2.227 samningar á grundvelli átaksins, þar af var um að ræða 1.172 samninga vegna ráðninga karla og 1.055 samninga vegna ráðninga kvenna. Vinnumálastofnun áætlar að skráð atvinnuleysi á árinu 2022 verði að meðaltali um 5%.

Samhliða lækkaði atvinnuleysi hefur langtímaatvinnulausum (lengur en 12 mánuði) fækkað nokkuð en í árslok 2021 voru þeir 3.802 talsins; 2.140 karlar og 1.662 konur. Langtímaatvinnulausir voru talsvert færri í upphafi heimsfaraldurs kórónuveirunnar en í ársbyrjun 2020 voru langtímaatvinnulausir 1.771 talsins; 979 karlar og 792 konur. Vinnumálastofnun vinnur markvisst með einstaklingum sem hafa verið án atvinnu í langan tíma við að styrkja stöðu þeirra á vinnumarkaði með viðeigandi stuðningi og úrræðum og við að finna störf við hæfi hvers og eins. Ekki er kynjamunur innan hópanna, það er sambærilegt hlutfall atvinnulausra kvenna og karla sem glímur við langtímaatvinnuleysi.

Það eru helstu markmið Vinnumálastofnunar að koma í veg fyrir að einstaklingar verði langtímaatvinnulausir og að finna langtímaatvinnulausum sem og einstaklingum með skerta starfsgetu störf við hæfi, s.s. 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 nýta sér endurhæfingarúrræði 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.

Vinnumarkaður á Íslandi er kynskiptur og staða fólks og tekjur á vinnumarkaði skipta sköpum fyrir stöðu á efri árum og hefur starfsævin einna mest áhrif á æviferil einstaklinga.

### **Áhættuþættir**

Það sem helst getur komið í veg fyrir að markmið innan málaflokksins náist er skortur á störfum á vinnumarkaði, þar með talið hlutastörfum og sveigjanlegum störfum, þannig að sem flestir geti verið þátttakendur á vinnumarkaði þrátt fyrir skerta starfsgetu og óháð þjóðerni, menntun eða aldri.



### Markmið og mælikvarðar

Tvö markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn.

**1. Draga úr fjarveru á vinnumarkaði.** Markmiðið er sett til að koma í veg fyrir langvarandi fjarveru einstaklinga á 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 óháð þjóðerni, menntun eða aldri þeirra en með langtímaatvinnuleysi er átt við að einstaklingur hafi verið skráður án atvinnu hjá Vinnumálastofnun í tólf 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 þurfi ekki að skrá sig að nýju 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 fötluðu fólki, að komast inn á vinnumarkaðinn. Vinnusamningar öryrkja og atvinna með stuðningi hafa reynst afar vel í þeim tilgangi að hvetja fólk með skerta starfsgetu til þátttöku á vinnumarkaði.

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Draga úr fjarveru á vinnumarkaði.	8.5, 8.6	Aukin virkni mæld sem fjöldi langtímaatvinnulausra sem afskrá sig hjá Vinnumálastofnun áður en þeir hafa fullnýtt bótarétt sinn innan atvinnuleysistryggingakerfisins.	6.678	1.200	1.000
	8.5, 8.6	Árangur úrræða mældur sem hlutfall einstaklinga sem eru skráðir hjá Vinnumálastofnun í atvinnuleit en afskrá sig hjá stofnuninni vegna vinnu/náms/vinnumarkaðsúrræða og hafa ekki skráð sig aftur án atvinnu hjá stofnuninni sex mánuðum síðar.	85%	85%	85%
Efla stuðningsúrræði fyrir einstaklinga með skerta starfsgetu í tengslum við þátttöku þeirra á vinnumarkaði.	8.3, 3.4	Fjöldi nýrra starfstækifæra í samstarfi við atvinnulíf fyrir fólk með skerta starfsgetu.	124	250	300

Gerðar hafa verið lítilsháttar breytingar á mælikvörðum vegna markmiða málaflokksins frá fjármálaáætlun 2021–2025. Breyttir mælikvarðar endurspeglar betur áherslur og fyrirliggjandi gögn. Einnig hefur mælikvarði við markmið nr. 2 tekið breytingum í samræmi við áherslur sem fram koma í stjórnarsáttmála.

## 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, þar með talið vinnuvélum og tækjum. Lykilþættir í starfsemi Vinnueftirlits ríkisins eru að stuðla að öruggu og heilsusamlegu vinnuumhverfi með áherslu á forvarnir sem og 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 halda skrá yfir gildandi kjarasamninga, 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 auk þess sem málefnasviðið hefur tengingu við áherslur stjórnvalda þess efnis að sem flestir geti verið virkir á vinnumarkaði.

Ein helsta áskorun málaflokksins hvað varðar vinnuvernd felst í því að koma á kerfisbundnu vinnuverndarstarfi á vinnustöðum landsins sem byggist á samvinnu atvinnurekenda, stjórnenda og starfsfólks til að viðhalda og bæta öryggi og aðbúnað á vinnustöðum. Tilgangurinn er að koma auga á áhættuþætti í vinnuumhverfi og að bregðast við þeim, m.a. svo unnt sé að koma í veg fyrir vinnuslys, hvers konar heilsutjón og vanlíðan starfsfólks. Í því sambandi þykir jafnframt mikilvægt að skoða áhrif loftslags- og tæknibreytinga á íslenskan vinnumarkað þannig að unnt verði að setja fram tillögur um aðgerðir til að mæta þeim.

Með öflugum forvörnum má draga úr nýgengi örorku og efla framleiðni á vinnumarkaði. Vinnuumhverfi getur haft skaðleg áhrif á heilsu fólks þegar ekki er hugað að vinnuvernd og getur það leitt til óvinnufærni til skemmri og lengri tíma litið en stoðkerfissjúkdómar og geðraskanir eru helstu orsakir örorku hér á landi. Óhófleg streita á vinnustöðum er til þess fallin að auka líkur á heilsutjóni af ýmsu tagi en streita er þekktur áhættuþáttur í tengslum við hreyfi- og stoðkerfi einstaklinga sem og geðsjúkdóma. Auk þess þarf að líta til þess að fleiri konur en karlar greinast með stoðkerfissjúkdóma þegar líður á starfsævina sem leiða til örorku hjá rúmlega tvöfalt fleiri konum en körlum. Bendir það til þess að fleiri konur en karlar nái ekki að ljúka hefðbundinni starfsævi. Þá sýna erlendar rannsóknir að konur eru almennt meira frá vinnu vegna streitutengdra einkenna en karlar. Í því sambandi verður m.a. að horfa til þess að vinnustaðir þar sem áhrif frá félagslegum áhættuþáttum og áhættuþáttum sem hafa áhrif á hreyfi- og stoðkerfi starfsfólks eru mikil eru oftast en ekki vinnustaðir þar sem konur eru meirihluti starfsfólks en skólar og vinnustaðir innan heilbrigðiskerfisins hafa verið nefndir sem dæmi um slíka vinnustaði. Áhersla þarf því að vera á forvarnir í því skyni að tryggja að allir komi heilir heim frá vinnu starfsævina á enda en í því sambandi þarf m.a. að huga að félagslegum áhættuþáttum, áhættuþáttum sem tengjast hreyfi- og stoðkerfi, hættum frá vélum og efnum sem og umhverfisáhrifum.

Allir njóta ávinnings af góðri vinnuvernd þar sem starfsfólki líður vel í starfi en ætla má að slíkar aðstæður auki framleiðni og dragi úr líkum á fjarveru fólks á vinnumarkaði. Það er

óumdeilt að atvinnulífið nýtur góðs af virkri þátttöku sem flestra á vinnumarkaði og það sama á við um samfélagið í heild sinni þar sem gera má ráð fyrir að mikil atvinnuþátttaka fólks dragi úr kostnaði samfélagsins, s.s. í tengslum við heilbrigðisþjónustu, starfsendurhæfingu og lífeyrisgreiðslur.

Vinnueftirlit ríkisins leggur áherslu á að efla vitundarvakningu í samfélaginu um mikilvægi vinnuverndar, þar á meðal kerfisbundins vinnuverndarstarfs á vinnustöðum landsins, og hvetur stjórnendur og starfsfólk til að leggja áherslu á öruggt og heilsusamlegt vinnuumhverfi í daglegum rekstri. Öflugt fyrirtækja- og vinnuvélaeftirlit er til þess fallið að auka öryggi og heilbrigði starfsfólks. Í því sambandi leggur Vinnueftirlitið áherslu á að allar vinnuvélar og öll tæki séu skoðuð reglulega og að fyrirtækjaeftirlit stofnunarinnar sé markvisst og skilvirkt þannig að tryggt verði að allir komi heilir heim frá vinnu starfsævina á enda.

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 stuðla að því að einn kjarasamningur taki við af öðrum í því skyni að minnka hættu á að gripid verði til vinnustöðvana til að knýja fram nýja kjarasamninga.

Mikilvægt er að ríkissáttasemjari hafi yfirsýn yfir efndir kjarasamninga og bjóði upp á sáttamiðlunarþjónustu og stuðning á gildistíma kjarasamninga. Slík aðferðafræði eykur líkur á að einn samningur taki við af öðrum. Þá er mikilvægt að samningsaðilar geti komið sér saman um launaupplýsingar og efnahagsforsendur kjarasamninga áður en viðræður hefjast. Skref í þá átt var stigið við skipun kjaratölfræðinefndar en með skipun nefndarinnar var stofnað til samstarfs heildarsamtaka á vinnumarkaði, ríkis og sveitarfélaga um gerð og hagnýtingu tölfræðigagna um laun og efnahag til undirbúnings og eftirfylgni með kjarasamningum. Nefndinni er ætlað að stuðla að því að aðilar samkomulagsins hafi sameiginlegan skilning á eðli, eiginleikum og þróun þeirra hagtalna sem mestu varða við gerð kjarasamninga.

### Áhættuþættir

Það sem helst getur komið í veg fyrir að markmið innan málaflokksins náist hvað varðar öruggari og heilsusamlegri vinnustaði er að vinnustaðir landsins komi ekki á kerfisbundnu vinnuverndarstarfi og gæti ekki að forvörnum sem skyldi til að koma í veg fyrir eða draga úr neikvæðum áhrifum starfsumhverfis á starfsfólk sem m.a. getur leitt til þess að starfsfólk nái ekki að koma heilt heim frá vinnu starfsævina á enda, með neikvæðum afleiðingum fyrir einstaklingana sjálfa sem og tilheyrandi kostnaði fyrir atvinnulífið og samfélagið allt.

Það sem helst getur komið í veg fyrir að það markmið innan málaflokksins að efla fyrirbyggjandi sáttamiðlun við gerð kjarasamninga á vinnumarkaði náist er að embætti ríkissáttasemjara og aðilar vinnumarkaðarins eigi ekki í virku samtali áður en gildistími kjarasamninga rennur út.

### Markmið og mælikvarðar

Tvö markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn.

**1. Öruggari og heilsusamlegri vinnustaðir.** Vinnueftirlit ríkisins leggur áherslu á markvisst og skilvirkt fyrirtækja- og vinnuvélaeftirlit sem og á eftirfylgni með fyrirmælum stofnunarinnar í því skyni að koma á kerfisbundnu vinnuverndarstarfi á vinnustöðum en til að það náist þykir mikilvægt að atvinnurekendur bregðist fljótt og vel við fyrirmælum stofnunarinnar um úrbætur í tengslum við starfsumhverfi starfsfólks.

**2. Efla fyrirbyggjandi sáttamiðlun ríkissáttasemjara við gerð kjarasamninga á vinnumarkaði.** Fyrirbyggjandi sáttamiðlun ríkissáttasemjara við gerð kjarasamninga á vinnumarkaði eykur líkur á að einn kjarasamningur taki við af öðrum. Með því að ríkissáttasemjari boði samningsaðila fyrir að samningaborðinu í því skyni að veita þeim

sáttamiðlunarþjónustu og stuðning á gildistíma kjarasamninga er unnt að auka líkur á að einn kjarasamningur taki við af öðrum og stuðla þannig að meira jafnvægi og sátt á vinnumarkaði. Í því sambandi má nefna að í sáttmála um ríkisstjórnarsamstarf 2021 er lögð áhersla á samvinnu embættis ríkissáttasemjara og aðila vinnumarkaðarins í því skyni að stuðla að bættum vinnubrögðum og aukinni skilvirkni við gerð kjarasamninga, s.s. með því að bæta undirbúning viðræðna, þannig að kjaraviðræður dragist ekki úr hófi fram.

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
	8.8, 5.4	Fjöldi fyrirtækja sem Vinnueftirlitið skoðar á ári hverju sem og hlutfall vinnuvéla og tækja sem eru skoðuð.	705 fyrirtæki og 68% vinnuvéla og tækja skoðuð.	1.200 fyrirtæki og 78% vinnuvéla og tækja skoðuð.	1.500 fyrirtæki og 85% vinnuvéla og tækja skoðuð.
Öruggari og heilsusamlegri vinnustaðir.	8.8, 5.4	Hlutfall fyrirtækja sem Vinnueftirlitið skoðar á ári hverju án þess að tilefni sé til að beina fyrirmælum um úrbætur í vinnuumhverfi til viðkomandi fyrirtækja.	27%	52%	40%
		Hlutfall fyrirtækja sem Vinnueftirlitið beinir fyrirmælum til um úrbætur í vinnuumhverfi sem fer að fyrirmælum stofnunarinnar innan þess frests sem stofnunin veitir.	3%	50%	70%
Efla fyrirbyggjandi sáttamiðlun ríkissáttasemjara við gerð kjarasamninga á vinnumarkaði.	8.0, 8.8	Hlutfall kjarasamninga þar sem ríkissáttasemjari veitir samingsaðilum sáttamiðlunarþjónustu og stuðning á gildistíma fyrri kjarasamnings.	3%	50%	70%

Gerðar hafa verið breytingar á mælikvarða vegna markmiðs nr. 1 frá fjármálaáætlun 2021–2025. Nýr mælikvarði þykir nákvæmari og betri útfærsla fyrri mælikvarða. Orðalag markmiðs nr. 2 var breytt lítils háttar frá fjármálaáætlun 2021–2025. Mælikvarði markmiðsins er einnig endurbættur frá fyrri fjármálaáætlun.

## 31 Húsnæðis- og skipulagsmál

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð innviðaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra. Það skiptist í tvo málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2022
	2020	2021	
<b>31 Húsnæðis- og skipulagsmál</b>	<b>15.781</b>	<b>16.131</b>	<b>16.271</b>
31.10 Húsnæðismál	15.349	15.749	15.858
31.20 Skipulagsmál	432	382	413

\* Fjárlög að viðbættum fjárukaulögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

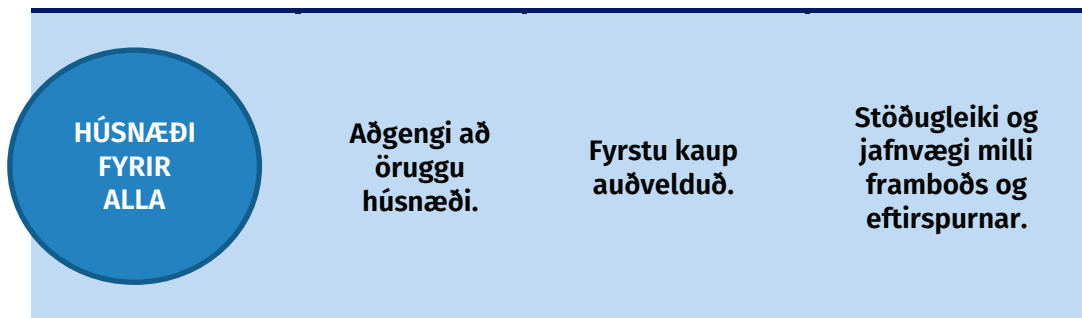
Framtíðarsýn málefnasviðsins er að fólk búi við öryggi í húsnæðismálum í samræmi við þarfir hvers og eins, óháð efnahag og búsetu og að það hafi raunverulegt val um búsetuform. Að skipulag byggðar og landnotkunar styðji samkeppnishæfni landsins alls og einstakra landshluta og stuðli að lífsgæðum fólks í sátt við náttúru og landslag.

Meginmarkmið málefnasviðsins eru húsnæðisöryggi og að skipulag gefi kost á fjölbreyttri nýtingu lands um leið og viðhaldið verði mikilvægum auðlindum.

### 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 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>31 Húsnæðis- og skipulagsmál</b>	<b>14.889</b>	<b>14.911</b>	<b>14.935</b>	<b>14.961</b>	<b>14.989</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	12.997	13.019	13.043	13.069	13.097
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	1.892	1.892	1.892	1.892	1.892

**HELSTU ÁHERSLUR 2023-2027****31.1 HÚSNÆÐISMÁL****Verkefni**

Málaflokkurinn tekur til húsnæðisstuðnings hins opinbera við ólík búsetuform og 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.

Undir málaflokkinn falla: húsnæðisbætur, stofnframlög, vaxtabætur og Húsnæðis- og mannvirkjastofnun.

Húsnæðisbætur, stofnframlög til almennra íbúða, leiguíbúðir og hlutdeildarlán til kaupa á fyrstu íbúð, sem heyra undir innviðaráðuneytið. Einnig vaxtabætur, skattfrjáls ráðstöfun séreignarsparnaðar og annar stuðningur til kaupa fyrstu íbúðar sem falla undir fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Húsnæðisbætur eru almennur húsnæðisstuðningur hins opinbera við leigjendur. 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. Húsnæðis- og mannvirkjastofnun annast framkvæmd húsnæðisbóta en sveitarfélög greiða kostnað vegna sérstaks húsnæðisstuðnings og er hann því utan ramma fjármálaáætlunar.

Stofnframlög ríkis og sveitarfélaga eru til að fjölga hagkvæmum leiguíbúðum fyrir leigjendur undir tilteknum tekju- og eignamörkum. Þá veitir Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, í gegnum Húsnæðissjóð, lán til byggingar eða kaupa á leiguhúsnæði sem leigt er út án hagnaðarkröfu. Lán Húsnæðissjóðs eru utan ramma málefnasviðsins. Um er að ræða hlutdeildarlán fyrir tekjulága fyrstu kaupendur, sem ætlaðar eru til að lækka þröskuldinn inn á íbúðamarkað, og langtímalán. Húsnæðis- og mannvirkjastofnun annast framkvæmd húsnæðisstuðnings stjórnvalda vegna leiguíbúða, þar á meðal almennra íbúða í samstarfi við sveitarfélög.

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, 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 samfelld 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. Almenn heimild til skattfrjálsrar ráðstöfunar og úttektar viðbótargjalds til séreignarsparnaðar í tengslum við öflun íbúðarhúsnæðis til eigin nota, sem átti að falla úr gildi 30. júní 2021, hefur verið framlengd um tvö ár, þ.e. til 30. júní 2023. Ráðstöfun séreignarsparnaðar stendur utan ramma málefnasviðsins.

Húsnæðis- og mannvirkjastofnun hefur m.a. umsjón með faglegum undirbúningi mannvirkjagerðar og virkt eftirlit með gæðum, öryggi og heilnæmi. Einnig að auka aðgengi almennings að viðunandi húsnæði á viðráðanlegu verði, hvort sem er til eignar eða leigu auk þess að meta framtíðarþörf og áætla framboð húsnæðis og stuðla þannig að auknum stöðugleika á húsnæðismarkaði. Þess fyrir utan veitir stofnunin lán til byggingar eða kaupa á leighúsnæði sem leigt er út án hagnaðarkröfu, annast framkvæmd húsnæðisbóta og húsnæðisstuðnings stjórnvalda vegna leiguíbúða, þar á meðal almennra íbúða í samstarfi við sveitarfélög.

### **Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta**

Húsnæðisstuðningur hins opinbera gegnir mikilvægu hlutverki í að tryggja framboð íbúða hvort sem er til eignar eða leigu fyrir viðkvæma hópa á húsnæðismarkaði. Viðvarandi skortur á húsnæði leiðir til óstöðugleika í efnahagsstjórn og verðhækkana sem hafa neikvæð áhrif á fjárhag heimilanna.

Á undanförunum árum hefur verið unnið ötullega að því að bæta stöðuna á húsnæðismarkaði. Af 44 aðgerðum sem átakshópur um húsnæðismál lagði til árið 2019 hefur 27 verði lokið og 15 aðgerðir eru í vinnslu. Mikilvægt er að halda áfram að bæta aðstæður á húsnæðismarkaði og vinna stjórnvöld, í samvinnu við heildarsamtök á vinnumarkaði að því. Verkefni starfshóps um umbætur á húsnæðismarkaði er m.a. að fjalla um leiðir til að auka framboð á húsnæði til að mæta uppsafnaðri og fyrirsjáanlegri íbúðarþörf ólíkra hópa til skemmri og lengri tíma, stuðla að auknum stöðugleika og um aðrar aðgerðir til að bæta stöðu á húsnæðismarkaði. Niðurstöður hópsins munu gagnast inn í nýja stefnu og aðgerðaáætlun í húsnæðismálum.

### **Stefnumótun í húsnæðismálum og samþæfing áætlana**

Fyrsta stefna og aðgerðaáætlun stjórnvalda í húsnæðismálum verður lögð fram á Alþingi í formi tillögu til þingsályktunar á 153. löggjafarþingi. Stefnan verður samþæfð öðrum áætlunum innviðaráðuneytisins á sviði skipulags- og samgöngumála og sveitarfélaga og byggðamála. Þá verður hún samþæfð öðrum stefnum eins og við á, s.s. á sviði félagsmála.

### **Rauntímaupplýsingar**

Unnið hefur verið 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. Langflest sveitarfélög hafa 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 fáist yfir framboð og eftirspurn á sviði húsnæðismála. Áfram verður áhersla á verkefnið *Tryggð byggð*<sup>1</sup> sem er ætlað að stuðla að stórauðinni uppbyggingu íbúðarhúsnæðis utan suðvesturhorninsins. Um er að ræða samstarfsvettvang allra þeirra sem koma að húsnæðismálum á landsbyggðinni. Í

<sup>1</sup> <https://tryggdbyggd.is>



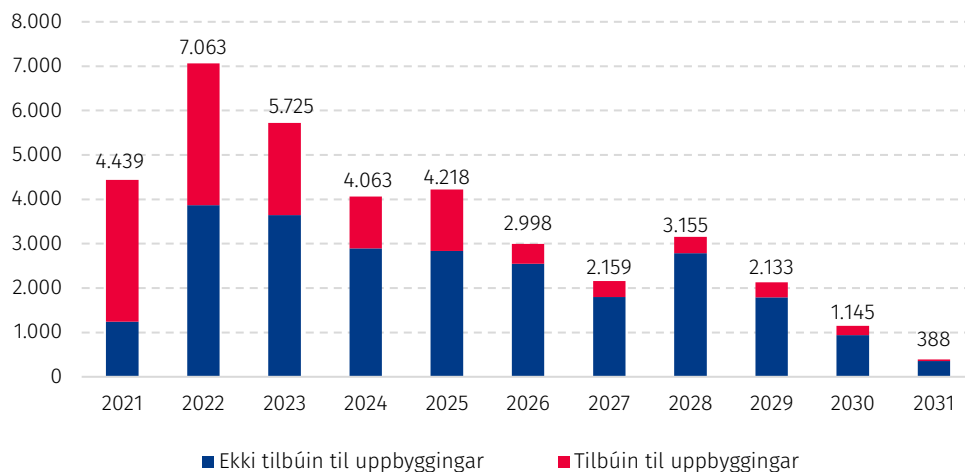
gegnum Tryggða byggð hefur verið bætt aðgengi að upplýsingum um sérstök landsbyggðarlán, stofnframlög og byggðafamlög, samstarf við opinbera leigufélagið Bríeti og stuðning sem Húsnæðis- og mannvirkjastofnun veitir á hönnunar- og undirbúningsstigi.

Sérstök áhersla verður lögð á að bæta grunnkerfi á sviði húsnæðis- og skipulagsmála til að ná fram þeim áherslum sem fram koma í stjórnarsáttmála um að það ríki stöðugleiki á húsnæðismarkaði og að tryggt verði að fyrir liggi góðar rauntímaupplýsingar um húsnæðismarkað, framboð íbúða og stöðu í skipulags- og byggingarmálum á öllu landinu. Með flutningi rekstrar fasteignaskrár frá Þjóðskrá Íslands til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og með því að kerfishögun skipulagsáætlana og stafrænna húsnæðisáætlana verði samþætt er hægt að endurbæta og samhæfa þessi mikilvægu grunnkerfi. Þróun stafrænna innviða í húsnæðis- og mannvirkjagerð á næstu árum er nauðsynleg.

### Framboð byggingarhæfra lóða

Á meðal áskorana er að framboð byggingarhæfra lóða nægir ekki til að mæta áætlaðri uppbyggingu næstu 5 árin. Myndin sýnir skipulagðar lóðir samkvæmt húsnæðisáætlunum sveitarfélaga.

**Skipulagðar lóðir - áætlaður fjöldi íbúða eftir áætluðu úthlutunarári**



Heimild: húsnæðisáætlanir 2022

Áskorun hér er hversu hátt hlutfall skipulagðra lóða er ekki tilbúin til uppbyggingar. Greining á ástæðum þessa fer fram á fyrstu mánuðum ársins 2022 og brugðist við eins og frekast er kostur. Meðal annars er stefnt að samningum á milli innviðaráðuneytis og sveitarfélaga um skipulag lóða í takt við mannfjöldaspá og húsnæðisáætlanir þeirra. Þá verður ráðist í einföldun regluverks á sviði skipulagsmála m.a. með hliðsjón af úrbótatillögum OECD um samkeppnishömlur í skipulagsmálum frá árinu 2020.

### Framboð íbúða

Á meðal áskorana á húsnæðismarkaði er að framboð íbúða mætir ekki undirliggjandi þörf. Framboð íbúða til sölu hefur minnkað mikið að undanfögnu. Samhliða því hefur verið íbúða hækkað verulega eða um 20,3% á 12 mánaða tímabili til og með janúar 2022. Sé litið til mannfjöldaspár Hagstofu Íslands og spár sveitarfélaga um fjölgun íbúa þarf að byggja 3.500–4.000 íbúðir á ári næstu 5 árin.

Stefnumótun í húsnæðismálum mun leiða í ljós hvort þörf sé á því, a.m.k. tímabundið, að auka hlutdeild ríkisins á húsnæðismarkaði. Hlutdeild ríkisins er 30% eða um 1.000 íbúðir á ári. Með því að auka hlutdeildina í 35% fjölgar íbúðum í 1.400 á ári. Á meðal aðgerða sem koma til skoðunar í stefnumótunavinnunni eru eftirfarandi:

- 1) **Stofnframlög.** Stjórnvöld hafa stutt við óhagnaðardriffin húsnæðisfélög með það að markmiði að auka framboð á viðunandi húsnæði á viðráðanlegu verði eða leigu. Aætluð stofnframlög á tímabili fjármálaáætlunar eru um 8,7 ma.kr. og verður áfram horft til þess hver þörfin er í þeim efnum. Til að stofnframlög skili árangri þarf fyrst að fjölga byggingarhæfum lóðum en lóðaskortur hefur hamlað uppbyggingu íbúða.
- 2) **Fjölbreyttur húsnæðisstuðningur.** Í tengslum við stefnumótun í húsnæðismálum verður lagt mat á fýsileika þess að auka fjölbreytni í húsnæðisstuðningi hins opinbera. Til dæmis gætu félagslegar eignaríbúðir og/eða kaupleiguíbúðir verið brú á milli leigu hjá sveitarfélögum og í almennum leiguíbúðum (stofnframlög) yfir á almennan markað. Stuðningur ríkisins gæti m.a. falist í því að leggja til lóðir á hagstæðu verði eða annars konar eiginfjárframlag. Íbúar keyptu lítinn hlut í eigninni og bæru eigendaábyrgð en þegar þeir selja yrði það á uppreiknuðu stofnvirði en ekki hreinu markaðsvirði og þannig tryggt að þeir sem koma nýir inn njóti stuðnings kerfisins. Húsnæðissjóður hefur það hlutverk að fjármagna lánveitingar á samfélagslegum forsendum samkvæmt lögum um húsnæðismál. Afgangur kaupverðs yrði brúaður með hagstæðum lánnum þar sem nýttur er styrkur Húsnæðissjóðs til hagsbóta fyrir almenning. Einnig kemur til greina að útfæra þetta að einhverju leyti sem kaupleigu og tryggja þannig enn frekari félagslega blöndun.
- 3) **Lánveitingar Húsnæðissjóðs.** Í tengslum við stefnumótun í húsnæðismálum verður haldið áfram að greina þörf á lánveitingum. Lánveitingar Húsnæðissjóðs eru utan ramma málefna sviðsins. Lánsfjárheimildir til samfélagslegra útlána 2022 eru ríflega 25 ma.kr. þ.a. tæplega 4 ma.kr. til hlutdeildarlána en annað til langtímalána.

Húsnæðisáætlanir sveitarfélaga leiða í ljós að helst er þörf á minni og hagkvæmum íbúðum. Húsnæðisáætlanir leiða einnig í ljós mikla þörf á hagkvæmu leiguhúsnæði og því er áframhaldandi uppbygging almenna íbúðakerfisins mikilvæg. Í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar verður á tímabili fjármálaáætlunar ráðist í sérstakt átak til uppbyggingar á leiguhúsnæði fyrir fatlað fólk og eldra fólk innan almenna íbúðakerfisins. Mæta þarf sérstaklega öldruðum sem búa við háan húsnæðiskostnað með auknum stuðningi og auka framboð af ódýru leiguhúsnæði fyrir þá í samstarfi við sveitarfélögin og samtök aldraðra.

### **Húsnæðiskostnaður heimila og húsnæðisöryggi**

Það er markmið stjórnvalda að húsnæðiskostnaður leigjenda almennra íbúða, að teknu tilliti til húsnæðisbóta, sé viðráðanlegur.

Lífskjararannsókn Hagstofu Íslands 2021 bendir til þess að aldrei hafi færri talið þunga byrði af húsnæðiskostnaði. Rannsóknin bendir einnig til þess að mikill munur sé á lífskjörum eftir stöðu á húsnæðismarkaði. Fjárhagsleg byrði heimila á leigumarkaði er erfiðari en þeirra sem búa í eigin húsnæði. Þannig telja tæplega 19% heimila á leigumarkaði byrði húsnæðiskostnaðar þunga árið 2021 sem er sambærilegt við árið 2020. Á sama tíma lækkaði fjárhagsleg byrði húsnæðiskostnaðar á meðal heimila í eigin húsnæði úr rúmum 14% í tæp 10%.

Heimilum á leigumarkaði hefur fækkað undanfarin ár en um 22% heimila á landinu bjó í leiguhúsnæði árið 2021. Hlutfallið var um 28% árin 2011 og 2012 en rúmlega 31% árin 2017 og 2018. Hlutfall heimila í vanskilum hefur heldur aldrei verið lægra en árið 2021 þegar vanskilahlutfall þeirra var 0,9% í lok ársins. Niðurstöður lífskjararannsóknarinnar benda til þess að hlutfall þeirra sem eiga erfitt með að ná endum saman hafi aldrei verið lægra eða 24.1%.

Staða einstæðra foreldra sker sig þó úr en ríflega helmingur þeirra segist eiga erfitt með að ná endum saman.

Stofnframlög eru þýðingarmikil þegar kemur að húsnæðiskostnaði heimila og húsnæðisöryggi. Stofnframlög styðja við óhagnaðardriffin húsnæðisfélög svo auka megi framboð á viðunandi húsnæði á viðráðanlegu verði. 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.

Til að bæta réttarstöðu leigjenda er stefnt að breytingum á húsaleigulögum frá árinu 2021. Í fyrsta áfanga er áformað að koma á skráningarskyldu vegna leigusamninga um íbúðarhúsnæði eða annað húsnæði sem leigt er til íbúðar í opinberan gagnagrunn stjórnvalda, svokallaðan húsnæðisgrunn HMS. Jafnframt verði skylt að skrá breytingar á leigufjárhæð á samningstíma sem og að afskrá leigusamninga við lok leigutíma til að tryggja að upplýsingar í húsnæðisgrunni séu réttar hverju sinni.

Tekjumörk húsnæðisbóta eru endurskoðuð 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 eru grunnfjárhæðir og eignamörk húsnæðisbóta tekin til endurskoðunar árlega með tilliti til þróunar launa, verðlags og efnahagsmála.

Gert er ráð fyrir hækkun húsnæðisbóta á tímabili fjármálaáætlunar, gangi mannfjöldaspá Hagstofu Íslands eftir. Gera má ráð fyrir að heimilum á leigumarkaði fjölgi úr um 32 þúsund í 42 þúsund á næstu 5 árum. Miðað við sama hlutfall fjölgar húsnæðisbótapegum úr 16 þúsund í 21 þúsund.

Upplýsa þarf leigjendur 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. Á tímabili fjármálaáætlunar verður metinn fýsileika þess að sameina almennar húsnæðisbætur ríkisins og sérstakar húsnæðisbætur sveitarfélaga í eitt kerfi gagnvart leigjendum, þ.e. með sameiginlegri umsóknargátt. Þá verður farið yfir samspil vaxtabóta og húsnæðisbóta og kerfið endurskoðað.

Vaxtabótakerfið hefur verið við lýði frá 1990 og hefur á þeim tíma haldist óbreytt í meginráttum. Þeir sem hafa greitt vaxtagjöld af lánum til kaupa á húsnæði til eigin nota eiga rétt á vaxtabótum og ákvarðast bæturnar um leið og álagning einstaklinga á sér stað. Dregið hefur úr vaxtabótum undanfarin ár þar sem yfirlýstur vilji stjórnvalda er að einblína frekar á annan húsnæðisstuðning. Því hafa viðmiðunarfjárhæðir vaxtabóta haldist að mestu óbreyttar undanfarin ár, að frátalinni hækkun árið 2019. Óbreyttar viðmiðunarfjárhæðir vaxtabóta hafa leitt til þess að bæturnar hafa skroppið saman milli ára og munar þar mest um óbreytt eigna- og tekjuskerðingamörk. Ekki er búist við að breyting verði á þeirri þróun og má því ætla að vaxtabætur muni halda áfram að dragast saman á komandi árum. Árið 2021 fengu 15 þúsund manns greiddar samtals 2,4 ma.kr. í vaxtabætur. Áætlað er að vaxtabætur árið 2022 verði 2,2 ma.kr.

Mikil áhersla er á lækkingu húsnæðiskostnaðar heimila og húsnæðisöryggi í stjórnarsáttmála og þá er húsnæðisöryggi ein af velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar.

### **Einföldun regluverks**

Til að stuðla að auknu framboði íbúða og lægri húsnæðiskostnaði verður ráðist í einföldun regluverks á sviði byggingarstarfsemi með hliðsjón af úrbótatillögum OECD um samkeppnishömlur í byggingarstarfsemi frá árinu 2020, bæði hvað varðar byggingarreglugerð og byggingarvörur. Markmiðið er m.a. að regluverk byggingariðnaðar verði einfaldara, skilvirkara og aðgengilegra. Einnig verður unnið að endurskoðun leiðbeininga með

byggingareglugerð í viðtæku samráði við hagsmunaaðila. Útvistun verkefna og samstarf við sérfræðinga á einkamarkaði til að tryggja gæði í mannvirkjagerð og samhæft byggingareftirliti.

Þá mun fara fram endurskoðun á margþættu opinberu eftirliti með það að markmiði að einfalda og gera skilvirkara. Endurskoðunin nær m.a. til hönnunareftirlits og yfirferð séruppráttu í jafningjaeftirlit og þriðja manns eftirlit (óháðs aðila) sem dregur úr opinberu eftirliti en eykur innra eftirlit og gæði eftirlits. Einnig mun fara fram endurskoðun á framkvæmd eftirlits með nýjum neysluveitum sem og veitum í rekstri og hagræða með frekari útvistun eftirlits þannig að hægt sé að halda uppi nauðsynlegu eftirliti sem tryggir yfirsýn yfir starfsemi löggiltra rafverktaka og ástand eldri raflagna, með minni kostnaði. Endurskoðun mun fara fram á eftirliti í byggingaiðnaði og innleidd verður stafræn stjórnýsla við framkvæmd slíks eftirlits. Skoðað verður hvernig draga megir úr opinberu eftirliti og nýta stafræna tækni og einkareknar skoðunarstofur.

Til að mæta ákalli um einföldun regluverks og afléttingu eftirlits verður gert átak í virknisskoðunum gæðastjórnunarkerfa leyfisveitenda og fagaðila. En forsenda þess að hægt sé að draga úr eftirliti en halda eftir sem áður gæðum er að tryggja að aðilar notist við gæðastjórnunarkerfi.

### **Vistvæn mannvirkjagerð**

Unnið verður að minnkun á losun gróðurhúsalofttegunda í mannvirkjagerð og stuðlað að gerð vistvænna bygginga m.a. í gegnum verkefnið *Byggjun grænni framtíð*<sup>2</sup> sem er samstarfsverkefni stjórnvalda og atvinnulífs um vistvæna mannvirkjagerð og er aðgerð í aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum. Þá verður farið í vitundarvakningu um mikilvægi grunnkrafna í mannvirkjagerð og efla þar með aðhald almennings með faglegum undirbúningi og vandaðri framkvæmd mannvirkjagerðar.

Annar mikilvægur þáttur í vistvænni mannvirkjagerð er fyrirhugað samstarf með tollayfirvöldum um innflutning á byggingarvörum með það að markmiði að auka skilning á sértækum kröfum sem gerðar eru til slíkra vara sem og safna upplýsingum um umfang innflutnings.

### **Kynja- og jafnréttissjónarmið**

Síðustu ár hefur orðið jákvæð þróun í söfnun gagna um húsnæðis-markað, ekki síst með tilkomu húsnæðisgrunns, nýs gagnagrunns hjá Húsnæðis- og mannvirkja-stofnun. Allflest gögn eru kyngreind. Hagstofa Íslands skoðar stöðu á húsnæðismarkaði í félagsvísum og lífshjararannsókn, auk þess sem tekið er tillit til húsnæðis-kostnaðar við mat á fjárhagsstöðu. Gögnin sýna að þau sem verða fyrir áhrifum af markmiðum innan málaflokksins eru einkum efnaminna fólk.

Hlutfall heimila sem eiga erfitt með að láta enda ná saman hefur aldrei verið lægra og aldrei hafa færri talið byrði húsnæðiskostnaðar þungan samkvæmt upplýsingum á vef Hagstofu Íslands í nýrri lífshjararannsókn<sup>3</sup>. Af ólíkum heimilisgerðum var algengast að heimili einstæðra foreldra með börn ættu erfitt með að ná endum saman (51,5%). Munur á hlutfalli einstæðra kvenna og karla sem bjuggu við íþyngjandi húsnæðiskostnað á tímabilinu 2010–2021 fór þó minnkandi. Árið 2021 var hlutfallið 14,6% einstæðra kvenna og 12% einstæðra karla.

<sup>2</sup> <https://byggjumgraenniframtid.is>

<sup>3</sup> <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/lifskjor/lifskjor-heimila-2021/>

Heilt á litið má segja að bæði viðtakendur húsnæðisbóta og hlutdeildarlánþegar séu að meiri hluta til barnlaus heimili. Í báðum kerfum eru barnlausir og einhleypir einstaklingar jafnframt meira en helmingur þeirra sem nýta viðkomandi úrræði. Hlutfall kvenna og karla í þeim hópi er nokkuð jafnt í báðum húsnæðisstuðningskerfum en þegar litið er til einstæðra foreldra eru konur aftur á móti í miklum meirihluta. Sé litið til heimilisgerða er algengast að heimili einstæðra foreldra með börn skorti efnisleg lífsgæði. Þá virðist sem einstæðar mæður eigi erfiðara með að ná endum saman, búi jafnvel við fátækt og séu líklegri til að vera á leigumarkaði en í eigin húsnæði. Ljóst er af ofangreindri umfjöllun að húsnæðisbætur og hlutdeildarlán nýtast ekki síst þessum hópum, samanborið við aðrar heimilisgerðir.

Beina þarf stuðningi í enn ríkari mæli til þeirra sem mest þurfa, t.d. í húsnæðisbótakerfinu. Í stjórnarsáttmála kemur fram að ríkisstjórnin ætlar að beita sér fyrir stöðugri uppbyggingu húsnæðis um land allt. Ráðist verður í sérstakt átak til uppbyggingar á leiguhúsnæði fyrir fatlað fólk og eldra fólk innan almenna íbúðakerfisins. Þá verður húsnæðisöryggi og réttarstaða leigjenda bætt. Loks verður horft til áframhaldandi uppbyggingar í almenna íbúðakerfinu og framhalds hlutdeildarlána. Með þessari nálgun er komið til móts við þarfir þeirra sem hvað höllustum fæti standa á húsnæðismarkaði.

### **Markmið og mælikvarðar**

Áherslur málaflokksins má finna í stjórnarsáttmálanum og þær undirbyggja enn fremur velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um húsnæðisöryggi. Efni málaflokksins hefur sterka tengingu við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna og þá helst markmið 11 um sjálfbærar borgir og samfélög en það markmið er síðan stutt sérstaklega með aðgerðum sem tengjast markmiðum 9, 17 og 16 og loks er markmið 13 um aðgerðir í loftslagsmálum alltumlykjandi.

Markmið og mælikvarðar verða sett fram í húsnæðisáætlun á 153. löggjafarþingi.

## **31.2 SKIPULAGSMÁL**

### **Verkefni**

Undir málaflokkinn heyra Skipulagsstofnun og Skipulagssjóður. Skipulagsstofnun hefur umsjón með stjórnsýslu skipulagsmála og mati á umhverfisáhrifum. Verkefni stofnunarinnar eru m.a. afgreiðsla skipulagstillagna sveitarfélaga (svæðis-, aðal- og deiliskipulags) og afgreiðsla erinda framkvæmdaraðila um umhverfismat framkvæmda.

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 landsskipulagsstefnu 2015-20264 er mörkuð stefna í skipulagsmálum. Stefnt er að því að leggja fram endurskoðaða landsskipulagsstefnu, á 153. löggjafarþingi, sem verður samhæfð við aðrar áætlanir eins og við á og sérstaklega við húsnæðis- og samgöngumál ásamt byggðamálum og málefni sveitarfélaga.

### **Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta**

Væntingar eru um að umtalsverða aukna virkni í byggingar og framkvæmdamálum á landinu öllu eins og fram kemur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Það mun vera áskorun en jafnframt tækifæri að tryggja gæði skipulags og mat á umhverfisáhrifum í góðri samvinnu við sveitarfélög landsins. Þá kemur einnig fram í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar að tryggja eigi

<sup>4</sup> <https://www.althingi.is/alttext/pdf/145/s/0101.pdf>

aukna samþættingu húsnæðis-, skipulags- og samgöngumála og að mikilvægt er að halda áfram vinnu við skipulag haf- og strandsvæða.

### **Fólksfjölgun, velsæld og virkni í samfélaginu**

Afgreiðsla Skipulagsstofnunar á skipulagstillögum sveitarfélaga og afgreiðsla erinda framkvæmdaraðila um umhverfismat framkvæmda er umfangsmikil og hefur aukist um 39% frá árinu 2017. Aukningin endurspeglar fólksfjölgun, velsæld og virkni í samfélaginu hvað varðar byggingarstarfsemi og verklegar framkvæmdir á ólíkum sviðum.

Stuðla þarf að nægilegu framboði byggingarlóða til lengri tíma í samvinnu við sveitarfélög. Eins og fram kemur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar verður tryggt að fyrir liggja greinargóðar rauntímaupplýsingar m.a. stöðu skipulags- og byggingamála á öllu landinu.

Leiðbeiningar um skipulag í þéttbýli, samgöngumiðað skipulag eru í vinnslu í samstarfi við Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og einnig er verið að vinna að leiðbeiningum um skipulag í dreifbýli.

Lögð er áhersla í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar á skipulag haf- og strandsvæða og áfram verður haldið með þá vinnu. Framundan er strandsvæðisskipulag Eyjafjarðar og Skjálfanda.

Unnið verður að því að samþætta betur bæði skipulagsáætlanir sveitarfélaga og svæðisskipulagsstefnu og húsnæðis-, skipulags- og samgöngumál til að ná betri nýtingu á innviðum og þjónustu, styðja við loftslagsmarkmið. Með því næst að styðja við stjórnsýslu skipulagsmála og betri sýn yfir framboð á lóðum og húsnæði.

### **Skipulagssjóður**

Mikil aukning á umsvifum eru framundan hjá Skipulagssjóði en strax árin 2022-2023 er margföldunar að vænta á fjölda verkefna vegna aðal- og svæðisskipulagsverkefna hjá sveitarfélögum. Gerðar eru kröfur til virkrar og vandaðrar skipulagsgerðar sveitarfélaga og samkvæmt 18. gr. skipulagslaga ber Skipulagsstofnun f.h. Skipulagssjóðs að taka þátt í kostnaði sveitarfélaga við gerð aðal- og svæðisskipulags. Almennt miðar það við 50% kostnaðar sveitarfélaga af viðkomandi skipulagsverkefni, en getur numið hærri hlutdeild í tilteknum tilvikum. Undanfarin fimm ár hefur heimil ráðstöfun skipulagsgjalds á fjárlögum numið 34-41% af innheimtu skipulagsgjaldi.

Ráðist verður í einföldun regluverks með hliðsjón af úrbótatillögum OECD um samkeppnishömlur í skipulagsmálum frá árinu 2020.

Verkefni skipulagsmála hafa viðtæka skírskotun til Heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna og má þar telja m.a. markmið 11 um sjálfbærar borgir og samfélög, markmið 12 um sjálfbæra neyslu og framleiðslu og markmið 15 um líf á landi. Þá miða verkefni málaflokksins einnig að velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um öryggi í húsnæðismálum.

### **Markmið og mælikvarðar**

Yfirmarkmið landsskipulagsstefnu eru fjögur. Lokið verður við að vinna mælikvarða fyrir endurskoðun landsskipulagsstefnu sem lögð verður fram á Alþingi á 153. löggjafarþingi.

1. Staðinn verði vörður um náttúru og landslag miðhálandisins vegna náttúruverndargildis og mikilvægis fyrir útivist. Uppbygging innviða á miðhálandinu taki mið af sérstöðu þess.
2. Skipulag í dreifbýli gefi kost á fjölbreyttri nýtingu lands, svo sem til ræktunar, ferðaþjónustu og útivistar, í sátt við náttúru og landslag
3. Þróun þéttbýlis og fyrirkomulag byggðar stuðli að sjálfbærni með áherslu á gæði í hinu byggða umhverfi og markvissu og samþættu skipulagi byggðar og samgangna.
4. Skipulag haf- og strandsvæða veiti grundvöll fyrir fjölbreyttri nýtingu um leið og viðhaldið verði mikilvægum auðlindum hafsvæða við Ísland.



## 32 Lýðheilsa og stjórnýsla velferðarmála

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra, forsætisráðherra og félags- og vinnumarkaðsráðherra. Það skiptist í fjóra málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2022
	2020	2021	
<b>32 Lýðheilsa og stjórnýsla velferðarmála</b>	<b>11.828</b>	<b>14.861</b>	<b>12.019</b>
32.10 Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit	4.199	6.591	4.394
32.20 Jafnréttismál	367	351	368
32.30 Stjórnýsla heilbrigðismála	3.781	3.880	3.919
32.40 Stjórnýsla félagsmála	3.481	4.038	3.338

\* Fjárlög að viðbættum fjárukalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Málaflokkar málefnasviðsins eru mjög ólíkir og því er umfjöllun þessa kafla skipt niður á málaflokka.

**Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit ásamt stjórnýsly heilbrigðismála.** Framtíðarsýn málaflokka um lýðheilsu, forvarnir og eftirlit (32.1) og stjórnýsly heilbrigðismála (32.3) 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. Árangur heilbrigðisþjónustunnar sé metinn með því að mæla gæði þjónustunnar, öryggi hennar, hversu aðgengileg hún er og hvað hún kostar.

**Jafnréttis- og mannréttindamál.** Framtíðarsýn málaflokks jafnréttis- og mannréttindamála er að vera í fremstu röð og að hafa sjónarhorn jafnréttis að leiðarljósi þegar opinberar ákvarðanir eru teknar. Ísland vill vera í fremstu röð þegar kemur að jafnréttis- og mannréttindum. Meginmarkmið málaflokks jafnréttis- og mannréttindamála er að allar manneskjur eigi jafna möguleika á að njóta eigin atorku og þroska hæfileika sína óháð kyni, kynþætti, þjóðernisuppruna, trú, lífsskoðun, fötlun, aldri, kynhneigð, kynvitund eða kyntjáningu.

**Stjórnýsly félagsmála.** Framtíðarsýn málaflokks um stjórnýsly 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 stjórnýsly 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 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>32 Lýðheilsa og stjórnáætlun velferðarmála</b>	<b>10.540</b>	<b>10.165</b>	<b>10.130</b>	<b>10.093</b>	<b>10.050</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	10.491	10.116	10.082	10.046	10.003
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	49	48	48	47	47

### HELSTU ÁHERSLUR 2023–2027

#### EFLING LÝÐ- HEILSU, FORVARNA OG EFTIRLITS

Heilsuefning og forvarnir verði hluti af allri þjónustu innan heilbrigðiskerfisins.

Vandaðri kaup á heilbrigðisþjónustu, efling rafrænnar skráningar heilbrigðisupplýsinga og kostnaðargreininga.

Efla sóttvarnir og viðbúnað gegn heilsuvá.

#### JAFNRÉTTI OG MANNRÉTTINDI

Stofnun sjálfstæðrar innlendar mannréttinda-stofnunar.

Heildstæð stefnumótun á sviði mannréttinda.

Ísland í fremstu röð í málefnum hinsegin fólks.

## 32.1 LÝÐHEILSA, FORVARNIR OG EFTIRLIT

### Verkefni

Undir málaflokkinn falla Embætti landlæknis, Lyfjastofnun, Geislavarnir ríkisins, lýðheilsusjóður og verkefni er varða viðbúnað vegna farsóttá. Helstu verkefni málaflokksins eru á sviði lýðheilsu í heilbrigðisþjónustu, þar sem megináhersla er á heilsuefningu og forvarnir. Áhersla verður lögð á að styrkja heilsugæsluna sem leiðandi þátttakanda í heilsuefningu og aðgerðaáætlun um lýðheilsu í samvinnu við aðra hagaðila, s.s. sveitarfélög. Heilsugæslan verður eflað enn frekar sem fyrsti viðkomustaður notenda heilbrigðiskerfisins og þverfagleg teymisvinna fagfólks byggð upp með áherslu á stöðugar umbætur í forvörnum og heilsuefningu almennings.

Gildandi er lýðheilsustefna til ársins 2030, lýðheilsustefna frá 2016 með sérstaka áherslu á börn og ungmenni að 18 ára aldri, heilbrigðisstefna til 2030 og lög um heilbrigðisþjónustu og

unnið er að gerð framtíðarsýnar og geðheilbrigðisstefnu til ársins 2030. Undir lýðheilsustefnu falla einnig ýmsar stefnumótandi áætlanir, s.s. krabbameinsáætlun til 2030 og heilsuefning aldraðra.

### **Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta**

Ein stærsta breyting sem fyrrséð er á samsetningu samfélagsins næstu árin er fólgin í því að þjóðin er að eldast. Því er mikilvægt að stuðla að heilbrigði og lífsgæðum fólks með áherslu á heilsuefningu og forvarnir.

Það er áskorun að þróa heilbrigðiskerfið í takt við breyttar þarfir og samsetningu þjóðarinnar og mikilvægt er að öðlast yfirsýn yfir mönnunþörf í heilbrigðiskerfinu til lengri tíma til að mæta betur þörfum samfélagsins.

Þar sem heilbrigði þjóðar snýst ekki einungis um öfluga heilbrigðisþjónustu er það þýðingarmikið verkefni og áskorun að gera fólki betur kleift að huga að eigin heilsu og vellíðan með því að nýta þekkingu og úrræði sem til staðar eru í samfélaginu, bæði innan og utan heilbrigðisþjónustunnar, s.s. í skólum og innan félagsþjónustu og íþróttahreyfinga.

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, heilsuefningu aldraðra og heilsuefningu á vinnustöðum. Þar nýtast svæðisbundnir lýðheilsuvísar til eftirfylgni og eftirlits.

### **Kynja- og jafnréttissjónarmið**

Markmiðið er að gera heilsugæsluna aðgengilega fyrir öll þau sem þurfa á henni að halda, óháð kyni. Karlar nýta sér síður þjónustu heilsugæslunnar en konur. Karlar nota Heilsuveru til jafns við konur þegar kemur að því að fylgjast með heilsufari barna sinna en hafa notað Heilsuveru lítið vegna samskipta sem snúa að eigin heilsufari fyrr en eftir sjötugt. Þetta hefur nú breyst og hlutfall karla 16 ára og eldri sem notuðu Heilsuveru á árinu 2021 miðað við notkun kvenna var 50%, þ.e. jafnmargir karlar og konur nota nú Heilsuveru, sem er mikil breyting frá því sem áður var þegar konur notuðu hana í miklum meiri hluta.

Það er þekkt kynjasjónarmið að konur leita sér frekar læknaaðstoðar en karlar og gæti það verið hugsanleg skýring á minni notkun karla. Hvað varðar hlutfall almennings sem ber mikið traust til heilbrigðisþjónustu greint eftir kyni sýna tölurnar að karlar bera meira traust til heilbrigðisþjónustunnar.

### **Áhættuþættir**

Heilbrigði er afurð af flóknu samspili einstaklinga og þeirra nánasta umhverfis og margir þættir hafa áhrif á heilsu manna og framvindu sjúkdóma. Þessir þættir eru oft samverkandi og tengdir lifnaðarháttum, sem og samfélagslegum þáttum og aðstæðum. Lýðheilsa snertir, auk heilbrigðismála, m.a. félagsmál, umhverfismál og efnahagsmál. Lýðheilsustarf með áherslu á heilsuefningu og forvarnir þarf því að byggja á þverfaglegu samstarfi í samfélaginu. Væntingar um áhrif og árangur af þverfaglegu samstarfi á gæði og samfelli í þjónustu eru miklar. Hins vegar eru margvíslegar áskoranir og hindranir sem þarf að yfirvinna, s.s. ólík fagsvið með ólíkt verklag og vinnutílhögun, ólík upplýsingarkerfi sem eru í notkun o.fl.

**Markmið og mælikvarðar**

- Efling heilsu og heilbrigðra lifnaðarháttá.** Meginmarkmið lýðheilsu, forvarna og eftirlits er að stuðla að góðri heilsu og vellíðan landsmanna með því að auka samvinnu við að tryggja kraftmikið lýðheilsustarf, með sérstakri áherslu á heilbrigða lífshætti, geðheilbrigði og heilsu og velferð barna og ungmenna, og örugga og góða heilbrigðisþjónustu sem byggist á gagnreyndri þekkingu og bestu reynslu á hverjum tíma.
- Aukið öryggi sjúklinga og heilbrigðisstarfsfólks.** Vaxandi áhersla er lögð á aðkomu einstaklinga í ákvarðanatöku og meðferð og aðgangi þeirra að eigin upplýsingum. Örugg rafræn skráning 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 skráningar, rafrænna samskipta og uppbyggingu rafrænnar sjúkraskrár á landsvísu. 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 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Efling heilsu og heilbrigðra lifnaðarháttá	3.4, 3.5, 3.7, 3 A	Hlutfall landsmanna 18 ára og eldri sem aldrei hafa reykt en nota rafrettur daglega eða sjaldnar	0,9%	<1,0%	<1,0%
	3.4, 3.5, 3.7, 3 A	Þátttaka í skimun fyrir brjóstakrabbameini (B) og leghálskrabbameini (L)	B 54% L 65%	B>75% L>75%	B>75% L>75%
	3.4, 3.5, 3.7, 3 A	Hlutfall landsmanna sem býr í heilsuefandi samfélagi/sveitarfélagi	93,8%	>95%	>95%
Aukið öryggi sjúklinga og heilbrigðisstarfsmanna	3.8	Fjöldi heilbrigðisstofnana sem hefur innleitt Datix-atvikaskráningu	0	10	14
Aukin gæði og efling rafrænnar heilbrigðisþjónustu	3.4, 3.7, 3.8	Hlutfall landsmanna 16 ára og eldri sem nota Heilsuveru í samskiptum við heilbrigðisþjónustuna	83%	>85%	>85%
	3.4, 3.7, 3.8,	Hlutfall karla sem nota Heilsuveru í samskiptum við heilbrigðisþjónustuna	50%	>80%	>80%
	3.4, 3.7, 3.8	Traust almennings til heilbrigðisþjónustu	79%	>75%	>75%

## 32.2 JAFNRÉTTISMÁL

### Verkefni

Forsætisráðuneytið fer með yfirstjórn málaflokksins og hefur samráð við önnur ráðuneyti um verkefni á sviði jafnréttis- og mannréttindamála. Undir málaflokkinn falla aðgerðir hins opinbera á sviði kynjajafnréttis sem og jafnréttis í víðtækri merkingu. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er jafnrétti kynjanna eitt af leiðarstefjum sáttmálans. Kynjajafnrétti er því áfram, líkt og á síðasta kjörtímabili, forgangsmál þar sem jafnréttismál verða ávallt í forgrunni ákvarðanatöku. Með forsetaúrskurði frá nóvember 2021 heyra mannréttindamál nú undir forsætisráðuneytið ásamt með jafnréttismálum. Með þeim flutningi fæst ákveðin samlegð með jafnréttismálum. Þau lög sem nú falla undir jafnréttismál eru lög um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna, nr. 150/2020, lög um stjórnslu jafnréttismála, nr. 151/2020, 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.

Í vinnumarkaðsmálum verður unnið gegn kynbundnum launamun og verður farið sérstaklega í aðgerðir til að draga úr launamun hjá hinu opinbera. Í málefnum hinsegin fólks verður lögð fram fyrsta aðgerðaáætlunin sem ætlað er að skilgreina stefnu stjórnvalda og lýsa tilteknum verkefnum og/eða aðgerðum.

Forvarnaáætlun meðal barna og ungmenna gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni, ásamt áætlun um aðgerðir fyrir árin 2021–2025, er fullfjármögnuð og verður rík áhersla á að fylgja henni vel eftir á tímabilinu, m.a. með sérstöku mælaborði.

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 forsætisráðuneytið fylgir markvisst eftir með sérstöku mælaborði. Framkvæmdaáætlunin verður endurskoðuð á tímabilinu og mun ný áætlun taka gildi á tímabilinu sem tekur til árána 2024–2027.

Forsætisráðuneytið ber ábyrgð á starfsemi Jafnréttissjóðs Íslands en hefur falið Rannsóknamiðstöð Íslands (Rannís) umsjón og umslu sjóðsins. Um 100 m.kr. voru í sjóðnum á tímabilinu 2016–2020 og hefðu þær að óbreyttu að mestu fallið niður 2021. Í ljósi áherslu ríkisstjórnarinnar á málaflokkinn verður verkefninu haldið áfram og verður úthlutað 30 m.kr. úr Jafnréttissjóði annað hvert ár frá árinu 2023. Forsætisráðuneytið fer einnig með Framkvæmdasjóð jafnréttismála sem veitir árlega styrki, alls 10 m.kr., til smærri verkefna ráðuneyta sem fela í sér samstarf milli ráðuneyta og/eða stofnana, sbr. 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 stjórnslu á sviði jafnréttismála.

Jafnréttisstofa heldur skrá yfir fyrirtæki og stofnanir sem lokið hafa jafnlaunavottun og er skráin birt á vefsíðu stofnunarinnar, jafnretti.is.

Forsætisráðuneytið stefnir á að koma á laggirnar sjálfstæðri innlendri mannréttindastofnun sem uppfyllir svokölluð Parísarviðmið. Ísland hefur á undanförunum árum fengið athugasemdir frá alþjóðlegum eftirlitsaðilum um mikilvægi þess að koma slíkri stofnun á fót. Þá er í undirbúningi stefnumótun í málaflokknum.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Áskoranir á sviði jafnréttismála eru margþættar og tengjast m.a. viðvarandi launamun kvenna og karla, kynskiptum vinnumarkaði, ójafnri valdastöðu kynjanna og kynbundnu og kynferðislegu ofbeldi og áreitni.

Innleiðing jafnlaunavottunar samkvæmt lögum 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. Forsætisráðuneytið lét í samstarfi við Hagstofu Íslands gera stóra launakönnun sem gefin var út haustið 2021 og sýndi að enn er verk að vinna varðandi launamun kynjanna. Skipaður hefur verið sérstakur aðgerðahópur stjórnvalda og aðila vinnumarkaðar sem hefur það hlutverk að leggja fram tillögur að aðgerðum til að útrýma launamun sem skýrist af kynskiptum vinnumarkaði og kerfisbundnu vanmati á hefðbundnum kvennastörfum.

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 og tók samningurinn gildi í ágúst það sama ár. Ísland hefur skilað skýrslu um innleiðingu ákvæða Istanbul-samningsins og verður fyrirtaka Íslands vorið 2022.

Þingsályktun um áætlun fyrir árin 2019–2022 um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess var samþykkt á Alþingi í júní 2019 og gert er ráð fyrir að ný áætlun verði lögð fram á Alþingi haustið 2022.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Launajafnrétti verði náð – kynbundnum launamun verði útrýmt.	5	Fjöldi opinberra stofnana, sjóða og fyrirtækja sem eru að hálfu eða í meirihlutaeigu ríkisins sem fá vottun.	117 (sveitarfélög) 39	127 54	127 54
	8	Fjöldi fyrirtækja á markaði sem fá vottun.	125	138	1061
Sporna við kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni.	5	Minnka kynbundinn (leiðréttan) launamun sem mældur er í launarannsóknun Hagstofu Íslands.	4,1% <sup>1</sup>	3%	2%
		Hlutfall þeirra sem hafa orðið fyrir ofbeldi í nánu sambandi.	7,1% <sup>2</sup>	Lækki	Lækki

<sup>1</sup> Talan 4,5% er byggð á launakönnun Hagstofunnar frá 2016. Aðrar tölur eru áætlun og stefnt er að launakönnun á tímabilinu.

<sup>2</sup> Skýrsla ríkislögreglustjóra: Reynsla landsmanna af afbrotum og öryggisfinning íbúa 2020, útgefin í febrúar 2021. Sjá spurningu 10. Vefslóð: <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2021/02/Reynsla-landsmanna-af-afbrotum-og-oryggi-ibua-2020-spurt-2020.pdf>

	5	Hlutfall þeirra sem orðið hafa fyrir kynferðisbroti.	2,7% <sup>3</sup>	Lækki	Lækki
	16	Hlutfall fórnarlamba ofbeldis í nánum samböndum sem tilkynna það til lögreglu.	21% <sup>4</sup>	25%	35%
	16	Hlutfall fórnarlamba sem tilkynna kynferðisbrot til lögreglu.	13,5% <sup>5</sup>	13,5%	20%
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).	14. 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 skjali einskorðuð við heilbrigðisráðuneytið. Verkefni ráðuneytisins eru nánar tilgreind í forsetaúrskurði nr. 119/2018.

Undir málaflokkinn heyra einnig stafræn málefni. Miðstöð rafrænna heilbrigðislausna hjá Embætti landlæknis hefur verið falið það hlutverk að bera ábyrgð á þróun og innleiðingu upplýsingatækni í heilbrigðisþjónustu á öruggan, hagkvæman og skilvirkan hátt. En það felur m.a. í sér að sjá um og viðhalda rafrænni sjúkraskrá, aðgangi almennings að eigin heilsufarsupplýsingum í Heilsuveru og að reka íslenska heilbrigðisnetið Heklu.

Í heilbrigðisstefnu til ársins 2030 er miðað við að Sjúkratryggingar Íslands annist alla samningagerð um kaup á heilbrigðisþjónustu fyrir hönd ríkisins, hvort sem um er að ræða

<sup>3</sup> Skýrsla ríkislögreglustjóra: Reynsla landsmanna af afbrotum og öryggistilfinning íbúa 2020, útgefin í febrúar 2021. Sjá spurningu 7. Vefslóð: <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2021/02/Reynsla-landsmanna-af-afbrotum-og-oryggi-ibua-2020-spurt-2020.pdf>

<sup>4</sup> Skýrsla ríkislögreglustjóra: Reynsla landsmanna af afbrotum og öryggistilfinning íbúa 2020, útgefin í febrúar 2021. Vefslóð: <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2021/02/Reynsla-landsmanna-af-afbrotum-og-oryggi-ibua-2020-spurt-2020.pdf> Sjá spurningu 11. Athugasemd: Skv. upplýsingum frá tölfraeðideild ríkislögreglustjóra á tilkynningahlutfallið eingöngu við um þá sem söguðust hafa orðið fyrir hótunun/ögnunum, líkamlegu og/eða kynferðislegu ofbeldi í nánu sambandi en það hlutfall var 2,1% þeirra sem svöruðu könnuninni.

<sup>5</sup> Skýrsla ríkislögreglustjóra: Reynsla landsmanna af afbrotum og öryggistilfinning íbúa 2020, útgefin í febrúar 2021. Sjá spurningu 8. Vefslóð: <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2021/02/Reynsla-landsmanna-af-afbrotum-og-oryggi-ibua-2020-spurt-2020.pdf>

þjónustu opinberra aðila eða einkaaðila. Markmið laga nr. 112/2008, um sjúkratryggingar, er að styrkja hlutverk ríkisins sem kaupanda heilbrigðisþjónustu og að sú þjónusta sé kostnaðargreind. Samkvæmt lögunum er það hlutverk ráðherra að ákveða hvaða samninga skuli gera um kaup á heilbrigðisþjónustu en Sjúkratryggingar Íslands annast gerð slíkra samninga.

### 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. Horft er til fimm ára aðgerðaáætlunar sem var lögð fram á 151. löggjafarþingi Alþingis með heilbrigðisstefnu fyrir árin 2022–2026, áherslna í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar, velsældaráherslna ríkisstjórnar Íslands sem samþykktar voru á ráðherrafundi 5. desember 2019 og Heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna. Lýðheilsustefna til ársins 2030 var samþykkt á Alþingi í júní 2021 með það að leiðarljósi að heilsuefning og forvarnir verði hluti af allri þjónustu innan heilbrigðiskerfisins með það að meginmarkmiði að viðhalda og bæta heilbrigði fólks og koma í veg fyrir sjúkdóma eins og kostur er. Einnig er í gildi lýðheilsustefna með áherslu á börn og ungmenni til 18 ára aldurs til ársins 2030. Aðgerðaáætlun lýðheilsustefnu til fimm ára er í mótun.

Helstu áskoranir við stjórnsýslu heilbrigðismála eru fölgjar í því að samþætta og samræma alla stefnumótun og áætlanagerð. Efla þarf samþættingu stefnumótunar, tryggja skilvirka og gagnsæja stjórnsýslu og byggja upp stafrænt umhverfi til að auðvelda aðgengi allra að heilbrigðisþjónustu sem og efla ákvarðanatöku innan heilbrigðiskerfisins fyrir notendur sem og veitendur.

Í stjórnarsáttmála er lögð áhersla á tækifærin sem felast í tæknibreytingum til aukinnar velsældar þjóðarinnar. Ný tækni og stafrænar lausnir verði nýtt í auknum mæli til að bæta þjónustu, gæði og hagkvæmni. Árið 2021 var samþykkt ný stafræn stefna fyrir heilbrigðismál en hún var unnin út frá heilbrigðisstefnu til ársins 2030 og hefur tengingu við fimm ára aðgerðaáætlun ráðherra þar sem lagður er grunnur að framtíðaráætlunum heilbrigðisráðuneytisins við þróun og notkun á stafrænni tækni til að bæta þjónustu og efla upplýsingar til að efla heilbrigði þjóðarinnar. Í stefnunni eru sett fram þrjú meginmarkmið, sem hefur einnig samhljóma áherslur og settar eru fram í lýðheilsustefnu til 2030:

- Virkja einstaklinginn sem þátttakanda í eigin meðferð og heilsuefningu
- Auka samhæfingu milli kerfa
- Styðja við nýsköpun og eflingu vísinda og rannsókna

Miðstöð rafrænna heilbrigðislausna (MRH) hjá Embætti landlæknis sem og Landspítali hafa verið að þróa leiðir til að nýta tækni til að koma á fjarheilbrigðisþjónustu. Þetta á bæði við um samskipti fagaðila við skjólstæðinga en líka fagaðila sín á milli. Hjá MRH hefur verið unnið að tilraunaverkefni frá árinu 2019 sem gerir heilbrigðisstarfsmönnum kleift að eiga samskipti við skjólstæðinga sína í myndsimtali með fjarfundarbúnaði. Ljóst er að mikil ánægja hefur verið með þetta verkefni og í dag er staðan sú að fleiri vilja nýta kerfið en það getur annað.

Í heilbrigðisstefnu til ársins 2030 er bent á að fjármögnun heilbrigðiskerfisins af hálfu hins opinbera verði að byggjast á skýrri sýn sem tryggi að fjármunum sé varið til þeirrar þjónustu sem mest þörf er fyrir á hverjum tíma og í samræmi við skynsamlega forgangsroðun. Samningar um breytta fjármögnun Landspítala og Sjúkrahússins á Akureyri eru stórir áfangar sem miða að þessu marki og samræmast vel ábendingum sem Ríkisendurskoðun hefur gert um þörf



fyrir markvissari kaup á heilbrigðisþjónustu sem byggjast á ítarlegri kostnaðar- og þarfa-greiningu. Með þjónustutengdri fjármögnun er umfang veittrar þjónustu sýnilegt. Ríkið sem greiðandi þjónustunnar fær góðar og lýsandi upplýsingar um þá þjónustu sem greitt er fyrir og þjónustuveitandinn veit hvað stýrir fjármögnuninni hverju sinni. Langtímamarkmiðið er að færa fjármögnun allrar heilbrigðisþjónustu yfir í þjónustutengda fjármögnun fyrir árið 2030, sem er umfangsmikið verk.

### Kynja- og jafnréttissjónarmið

Við greiningu á notkun Heilsuveru kom í ljós að karlar notuðu vefinn minna en konur fram til ársins 2020 en notkunin skiptist þannig að um 35% karla og 65% kvenna nýttu sér Heilsuveru árin 2016–2019. Í kjölfar COVID-19 varð breyting á notkun Heilsuveru og innskráningar þrefölduðust í heildina. Notkun karla á Heilsuveru jókst og var hlutfall þeirra í lok árs 2020 45% á móti 55% hlutfalli kvenna.

Í þingsályktun um framkvæmdaáætlun í jafnréttismálum 2020–2023, sem samþykkt var á Alþingi 16. desember 2019, er tilgreint verkefni sem fjallar um þennan mun undir lið *20 Karlar og heilbrigðisþjónusta*. Verkefnið er unnið í samstarfi við Embætti landlæknis á tíma-bilinu 2020–2023.

### Áhættuþættir

Ef ekki næst að styrkja SÍ sem kaupanda og kostnaðargreinanda á heilbrigðisþjónustu er hætt við því að samningar um kaup á mikilvægari heilbrigðisþjónustu séu ekki í öllum tilvikum hagkvæmir eða stuðli að skilvirkni heilbrigðiskerfisins í heild. Þá er einnig hætta á að samningar nái einfaldlega ekki fram að ganga og að samningaleysi um tiltekna heilbrigðisþjónustu taki við sem fer þvert gegn markmiðum laga um sjúkratryggingar.

### Markmið og mælikvarðar

1. **Skilvirkari stjórnýsla heilbrigðismála.** Megintilgangur framangreinds markmiðs er að efla og bæta samþættingu stefnumótunar, tryggja skilvirka og gagnsæja stjórnýslu og byggja upp stafrænt umhverfi til að auðvelda aðgengi allra að heilbrigðisþjónustu sem og efla ákvarðanatöku innan heilbrigðiskerfisins fyrir notendur sem og veitendur.

#### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Skilvirkari stjórnýsla heilbrigðismála	3	Ánægja með þjónustu ráðuneytisins skv. könnun meðal forstöðumanna	Ekki mælt (59% 2019)	85%	95%
	3	Meðalafgreiðslutími (í dögum) kærumála að lokinni gagnaöflun	139	90	90
	3	Fjöldi mögulegra myndstrauma	20	200	200
	3.8	Innleiðing þjónustutengdrar fjármögnunar hjá heilbrigðisstofnunum	0	2	8

3.8	SÍ hefur yfirlit yfir samninga og helstu starfsemi tengt þeim í Vöruhúsi gagna	0%	50%	90%
-----	--	----	-----	-----

Í ljósi áherslna í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar var þrem mælikvörðum bætt við til að meta árangur við styrkingu SÍ sem og uppbyggingu stafrænnar þjónustu, þ.m.t. fjarheilbrigðisþjónustu.

## 32.4 STJÓRNSÝSLA FÉLAGSMÁLA

### Verkefni

Undir málaflokkinn fellur rekstur aðalskrifstofu félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins, úrskurðarnefnd velferðarmála og Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála sem tók til starfa 1. janúar 2022 skv. lögum nr. 88/2021. Stofnunin byggir á starfsemi Gæða- og eftirlitsstofnunar félagsþjónustu og barnaverndar sem tók breytingum með lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna. Um stofnunina gilda nú sérlög og með gildistöku þeirra var stofnunin gerð sjálfstæð og starfsemin styrkt verulega. Undir málaflokkinn fellur einnig rekstur Tryggingastofnunar ríkisins. Með breyttri skipan Stjórnarráðsins fluttist starfsemi Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar til innviðaráðuneytisins. Umfjöllun í fjármálaáætlun einskorðast við verkefni aðalskrifstofu ráðuneytisins.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Með forsetaúrskurði nr. 6/2022, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, er gerð talsverð breyting á verkefnum félagsmálaráðuneytisins, auk þess sem nafni ráðuneytisins er breytt til að endurspeglar áherslur nýrrar ríkisstjórnar og heitir það nú félags- og vinnumarkaðsráðuneyti. Málefni húsnæðimála og málefni barna flytjast frá félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu. Frá dómsmálaráðuneytinu flytjast verkefni sem tengjast þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd og frá menntamálaráðuneytinu komur framhaldsfræðsla og málefni Fræðslusjóðs. Tilflutningur verkefna innan Stjórnarráðsins hefur þau áhrif að stöðugildi flytjast jafnframt frá ráðuneytinu með þeim verkefnum sem þaðan fara og fækkar því í starfslíði ráðuneytisins sem því nemur. Það verður áskorun í starfsemi ráðuneytisins að byggja upp starfsemina að nýju miðað við breyttar áherslur og tryggja áfram sérfræðiþekkingu starfsfólks.

Breytingar á verkefnum og starfsemi ráðuneytisins fela í sér áskoranir en einnig fjölmörg tækifæri til að móta skilvirkari stjórnsýslu. Það er í anda velsældaráherslna um bætt þjónustu og betri samskipti við almenning. Hafin er vinna við að móta nýtt skipulag ráðuneytisins og útfærslu skipurits með breyttar áherslur í huga. Með breyttri verkaskiptingu ráðuneyta fluttist þjónusta við umsækjendur um alþjóðlega vernd til ráðuneytisins en fyrir voru málefni flóttamanna og innflytjenda. Samkvæmt ákvæðum í stjórnarsáttmála um heildstæða stefnumótun í málefnum útlendinga er unnið að undirbúningi fyrir heildstæða greiningu á verkefninu svo hægt sé að vinna að framgangi þessarar tilteknu aðgerðar í stjórnarsáttmálanum.

Það sama á við um fullorðinsfræðslu og málefni Fræðslusjóðs. Þar er stefnt að því að greina betur núverandi stöðu. Í kjölfarið verður ráðist í stefnumörkun og settar fram aðgerðir með hvaða hætti verður hægt að bæta þjónustu og námskeiðahald svo einstaklingar geti bætt hæfni sína og tekið virkari þátt í samfélaginu.

Mörg áherslumál nýrrar ríkisstjórnar sem varða öryrkja, eldri borgara og fatlað fólk tengjast málefnum ráðuneytisins. Bera aðgerðir í stjórnarsáttmála því vitni. Með nýjum áherslum koma tækifæri til stefnumörkunar og mótun framkvæmdaáætlana og aðgerðaáætlana

svo bæta megi þjónustu við almenning skv. velsældaráherslunum. Horft verður til ákvæða stefnumótunar í lögum um opinber fjármál við úrlausn þessara tilteknu verkefna. Áfram verður haldið 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 sem áður að bættum aðgangi og gæðum gagna.

Í fjármálaáætlun 2021–2025 var meginmarkmið málaflokksins bætt stjórnsýsla félagsmála og er það enn í fullu gildi. Í ráðuneytinu er stöðug áhersla á að bæta verklag og þróa frekar innri starfsemi í takt við ákvæði laga um opinber fjármál þar sem áherslan er á stefnumótun og mótun árangursmælikvarða. Mælikvarðar frá fjármálaáætlun 2021–2025 byggjast á eldri mælikvörðum frá tíma velferðarráðuneytisins. Þeir mælikvarðar endurspeglar ekki áherslur í starfsemi félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins, eins og innleiðingu ESB-gerða þar sem innleiðingarhalli þeirra er ekki innan ráðuneytisins. Ekki hefur verið ráðist aftur í þjónustukönnun sem var gerð meðal stjórnenda stofnana sem féllu undir velferðarráðuneytið árið 2018 og því ákveðið að fjarlægja þann mælikvarða.

Fyrir dyrum standa breytingar á starfsemi og skipulagi ráðuneytisins og verður árið 2022 notað til að móta nýja mælikvarða svo hægt verði með markvissum hætti að mæla árangur af aðgerðum til að styðja við markmiðið um bætt stjórnsýslu félagsmála.

## 33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar

### UMFANG

Málefнасviðið er á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra. Það skiptist í þrjú málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2022
	2020	2021	
<b>33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindi</b>	<b>125.412</b>	<b>116.871</b>	<b>114.191</b>
33.10 Fjármagnskostnaður	72.037	54.562	51.700
33.20 Ríkisábyrgðir	-505	110	110
33.30 Lífeyrisskuldbindingar	53.880	62.199	62.381

\* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### 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 12,9 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 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindi</b>	<b>102.807</b>	<b>106.421</b>	<b>108.781</b>	<b>112.164</b>	<b>115.749</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	102.697	106.311	108.671	112.054	115.639
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	110	110	110	110	110

**HELSTU ÁHERSLUR 2023-2027**

	<p><b>Sjálfbær og hagstæð</b> fjármögnun ríkissjóðs sem stuðlar að stöðugum og skilvirkum skuldabréfamarkaði.</p>	<p>Leggja grunn að góðu <b>lánshæfismati</b> og <b>tryggja aðgengi</b> að alþjóðafjármagnsmörkuðum.</p>	<p><b>Nýjar ríkisábyrgðir ekki veittar</b> eða útistandandi endurnýjaðar.</p>
---	---	---	---

**33.1 FJÁRMAGNSKOSTNAÐUR****Verkefni**

Fjármagnskostnaður ríkissjóðs tekur til alls kostnaðar við lánaumsýslu ríkissjóðs, vaxtakostnað af lánnum og verðbætur vegna verðtryggðra lána. Fjármagnskostnaður er beintengdur skuldum ríkissjóðs og sökum þess er stefna í lánamálum grundvöllur að stefnu fyrir málaflokkinn. Skuldir ríkissjóðs skiptast í innlend og erlend lán. Innendar skuldir skiptast í markaðshæf verðbréf og ómarkaðshæfar skuldir. Erlend lán samanstanda af fimm markaðsútgáfum, fjórum í evrum og einni í Bandaríkjadöllum. Ríkissjóður ber vaxtakostnað af framantöldum skuldum.

**Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta**

Skuldir ríkissjóðs námu 1.245 ma.kr. í lok árs 2020 til samanburðar við 905 ma.kr. í lok árs 2019. Hækkun skulda á milli ára skýrist fyrst og fremst af hallarekstri ríkissjóðs vegna stuðningsaðgerða og tekjufalls sem varð vegna heimsfaraldursins kórónuveiru. Einnig var gefið út erlent skuldabréf á sumarmánuðum 2020. Skuldir ríkissjóðs héldu áfram að hækka á árinu 2021 vegna afleiðinga heimsfaraldursins á afkomu ríkissjóðs og útgáfu erlends skuldabréfs og námu um 1.462 ma.kr. í árslok. Í fjármálaáætlun er gert 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.

Áætluð vaxtagjöld ríkissjóðs hækka á fyrri hluta spátímabilsins frá síðustu fjármálaáætlun, einkum vegna áhrifa verðbólgu á verðbætur verðtryggðra lána. Minni skuldasöfnun dregur hins vegar úr vaxtagjöldum á seinni hluta spátímabilsins frá síðustu fjármálaáætlun. Stefna í lánamálum stendur að mestu leyti óbreytt og áfram verður byggt á sömu grunnildum er varða m.a. samspil áhættustýringar og lágmarkun fjármagnskostnaðar. 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.

**Markmið og mælikvarðar**

Stefna í lánamálum ríkisins endurspeglar áform stjórnvalda um framkvæmd lánsfjármögnunar á tímabilinu. Meginmarkmið stefnunnar er að tryggja að lánsfjárförf og fjárhagslegum skuldbindingum ríkissjóðs sé mætt með lágmarks-kostnaði 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 stefnt að því að tryggja sjálfbærni skulda ríkissjóðs. Á tímabili fjármálaáætlunar er þó útlit fyrir að skuldir ríkissjóðs fari hækkandi en gert er ráð fyrir að þær verði um 44% af VLF í lok árs 2027. Afkoma ríkissjóðs og þar með lánsfjárförf er þó háð mikilli óvissu. Vaxtastig bæði hérlendis og erlendis hefur hækkað verulega á síðustu misserum. Skuldavöxturinn leiðir þó ekki af sér samsvarandi vöxt fjármagnskostnaðar þar sem ný lán bera lægri vexti en þau eldri. Með því að halda vaxtabyrði í skefjum eins og kostur er skapast aukið svigrúm til uppbyggingar og aukinna útgjalda á öðrum sviðum en annars væri.

Markmið málaflokksins styðja við heimsmarkmið 10.4 um að marka stefnu í ríkisfjármálum.

#### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Viðhalda sjálfbærni skulda ríkissjóðs.	10.4	Heildarskuldir að nafnvirði (ma.kr.)	906	1.494	2.344
	16.6	Skuldir sem % af VLF.	45	49	61
Lágmörkun fjármagnskostnaðar að teknu tilliti til áhættu.	16.6	Fjármagnskostnaður (ma.kr.)	56	46	71
		Fjármagnskostnaður af VLF.	1,7	1,5	1,9

### 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 málaflokkinn 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 845 ma.kr. í lok árs 2021 eða 26% af VLF til samanburðar við 897 ma.kr. í lok árs 2020 sem jafngildir 31% af VLF ársins. Nýjar ríkisábyrgðir vegna COVID-19 stuðnings og viðbótarlána voru veittar á árinu 2020 og er fjallað um í næsta kafla um markmið og mælikvarða. 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 85% af heildarútstandandi skuldbindingum. Ríkisábyrgðir hafa lækkað á síðustu árum í samræmi við niðurgreiðslu sjóðsins á útstandandi lánunum, en síðustu útgáfur sjóðsins eru frá árinu 2012. Önnur stærsta skuldbinding ríkissjóðs lýtur að lánunum til Lánasjóðs íslenskra námsmanna, en útstandandi ábyrgðir nema nú um 7% af heildarfjárhæð ríkisábyrgða. Ríkisábyrgðir vegna Landsvirkjunar hafa einnig lækkað verulega á síðustu árum eða úr 15% af heildarábyrgðum 2017 í um 3% 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 53% í lok árs 2021.

### 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 lækun útstandandi ríkisábyrgða.

Næststærsta skuldbinding ríkissjóðs varðar Landsvirkjun. Ríkisábyrgð hefur verið á flestum lánunum 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 lánunum til smærri og meðalstórra fyrirtækja. Í lok ársins 2021 námu veittar ábyrgðir af þessu tagi alls 3,2 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 en sú ábyrgð hefur nú verið felld niður. 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 málaflokksins styður við heimsmarkmið 10.4 um að marka stefnu í ríkisfjármálum.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Draga úr ríkisábyrgðum.	16.6	Nafnvirði útistandandi ábyrgða.	845	800	650
	16.6	Ríkisábyrgðir % af VLF.	26%	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 24 ma.kr. á milli árána 2019 og 2020 eða úr 722 ma.kr. í 746 ma.kr. Samsvarar það 3,4% hækkun á milli ára. Sem hlutfall af VLF hækkuðu lífeyrisskuldbindingar úr 23,7% í 25,5%. Hækkun lífeyrisskuldbindinga á milli ára skýrist fyrst og fremst af launahækkunum hjá opinberum starfsmönnum sem hafa beina tengingu við lífeyrisréttindi sjóðfélaga og tryggingafræðilegum forsendum. Einnig lækkaði nafnvirði VLF á milli ára um tæplega 4% sökum áhrifa heimsfaraldurs á hagkerfið. Á móti vegur ávöxtun B-deildar LSR sem var há í sögulegu samhengi, um 12% að raungildi.

#### Markmið og mælikvarðar

Áfram er gert ráð fyrir að draga úr ófjármögnuðum 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 2027. Markmiðið er að hreinar lífeyrisskuldbindingar lækki í hlutfalli af VLF og verði komið í 15% 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 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Minnka ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar.	10.4	Hreinar lífeyrisskuldbindingar % af VLF.	23%	20%	15%

## 34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir

### UMFANG

Málefnasviðið er á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra. Það skiptist í þrjú málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2022
	2020	2021	
<b>34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir</b>	<b>21.676</b>	<b>43.328</b>	<b>35.347</b>
34.10 Almennur varasjóður		20.280	16.500
34.20 Sértækar fjárráðstafanir		5.228	973
34.30 Afskriftir skattkrafna	21.676	17.820	17.874

\* Fjárlög að viðbættum fjárukaulögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að hægt sé að bregðast við meiri háttar ófyrirséðum útgjöldum án þess að raska útgjaldaramma fjárlaga.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að koma í veg fyrir að afla þurfi útgjaldaheimilda í fjárukaulögum, að frávik frá fjárlögum verði sem minnst.

### FJÁRMÖGNUN

Útgjaldabreytingar málefnasviðsins skýrast fyrst og fremst af því að annars vegar er verið að bæta fjárheimildum við almenna varasjóðinn 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 er að ræða fjárheimild á móti niðurfellingu viðskiptakrafna og hafa þær ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs á þjóðhagsgrunni.

Varðandi almenna varasjóðinn er miðað við að fjárheimildir sjóðsins verði a.m.k. 1% af heildarfjárheimildum fjárlaga ár hvert.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir</b>	<b>39.757</b>	<b>45.334</b>	<b>49.571</b>	<b>53.478</b>	<b>67.295</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	38.525	41.804	44.843	46.852	48.770
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	1.232	3.530	4.728	6.626	18.524

### 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 fyrirséð 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 útgjöldum 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, s.s. 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, s.s. til að kaupa fasteignir, skip og flugvélar eða aðrar eignir. Sömuleiðis að ríkisstjórn geti mætt tímabundnum útgjaldatilifnum 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-reikningsskilastaðlinum en á þjóðhagsgrunni samkvæmt GFS-framsetningu eru þær teknar út úr gjaldahliðinni og koma til lækkunar á viðeigandi sköttum á tekjuhliðinni. Rétt er að 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. Enn fremur 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.

**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 í greinargerð um málaflokk 5.1 *Skattar og innheimta*.

## 35 Alþjóðleg þróunarsamvinna Íslands

### UMFANG

Starfsemi á málefнасviði alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands er á ábyrgð utanríkisráðherra. Verkefnum er sinnt af aðalskrifstofu utanríkisráðuneytisins, sendiskrifstofum í Afríku og fastanefndum Íslands í New York, Genf, París og Róm. Undir málefнасviðinu er einn málaflokkur sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun á tímabilinu 2020–2022.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2022
	2020	2021	
<b>35 Alþjóðleg þróunarsamvinna</b>	<b>6.407</b>	<b>7.290</b>	<b>10.247</b>
35.10 Þróunarsamvinna	6.407	7.290	10.247

\* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða málaflokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Ísland styður framtíðarsýn heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra veröld þar sem hungri og sárafátækt hefur verið útrýmt, dregið hefur úr ójöfnuði innan og á milli ríkja, mannréttindi allra eru virt, allir eru jafnir fyrir lögum og lífa við frið og öryggi í daglegu lífi. Aðild Íslands að Sameinuðu þjóðunum er einn helsti grundvöllur þróunarsamvinnu Íslands og mannréttindi, jafnrétti kynjanna, umhverfis- og loftslagsmál eru þverlæg áherslumál og því leiðarljós í starfinu. Meginmarkmið Íslands er að draga úr fátækt og hungri og stuðla að almenntri velferð á grundvelli mannréttinda, kynjajafnréttis og sjálfbærrar þróunar.


### FJÁRMÖGNUN

Fjárheimildir málefnasviðsins á fjárlögum 2022 eru 10.247 m.kr. Í samræmi við áherslur stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er gert ráð fyrir að heildarframlög til opinberrar þróunarsamvinnu hækki aðeins í samræmi við spá um vergar þjóðartekjur, þar sem hlutfall framlaga til þróunarsamvinnu mun haldast í 0,35% af vergum þjóðartekjum út tímabil fjármálaáætlunar. Ísland fylgir reglum þróunarsamvinnunefndar (OECD DAC) um hvaða útgjöld teljast til opinberrar þróunaraðstoðar. Heildarframlög til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu ráðast einnig af umfangi framlaga og starfs þeirra ráðuneyta sem einnig fara með framlög til þróunarsamvinnu og sinna slíkum verkefnum samkvæmt skilgreiningu OECD DAC. Því getur heildarrámmi tekið einhverjum breytingum sem tekur mið af þeim útgjöldum. Má þar helst nefna kostnað við umsækjendur um vernd, málefni innflytjenda ásamt skuldbindingum Íslands vegna stofnafjárframlaga til Alþjóðaframfarastofnunar Alþjóðabankans (IDA) og Norræna þróunarsjóðsins (NDF).

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 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
<b>35 Alþjóðleg þróunarsamvinna</b>	<b>11.517</b>	<b>12.412</b>	<b>13.105</b>	<b>13.798</b>	<b>14.513</b>
p.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	11.517	12.412	13.105	13.798	14.513

## HELSTU ÁHERSLUR 2023–2027

 <p><b>VELSELD OG SJÁLFBÆR ÞRÓUN</b></p>	<p><b>Öflugt alþjóðasamstarf.</b> Virkt málefnnastarf og forysta innan fjölþjóðastofnana.</p>	<p><b>Græn framtíð og nýsköpun.</b> Lausnamiðuð þróunarsamvinna í loftslags-, auðlinda- og umhverfismálum sem stuðlar að sjálfbærri þróun.</p>	<p><b>Mannréttindi í forgrunn.</b> Rétturinn til lífs, frelsis og mannhelgi, réttindi barna og kvenna í þróunarlöndum í öndvegi.</p>
---	---	--	--

### 35.1 ÞRÓUNARSAMVINNA

#### Verkefni

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. Utanríkisráðuneytið starfar einnig á grundvelli stefnumiða sem veita frekari ramma um starfið. Mannréttindi, kynjajafnrétti og umhverfismál eru sértæk og þverlæg áhersluatriði, og því miðlæg í öllu starfi. Ísland vinnur að sínum markmiðum með tvíhliða samstarfi við einstök ríki, í gegnum svæðasamstarf, samstarf við fjölþjóðlegar stofnanir og aðra samstarfsaðila, s.s. úr röðum frjálsra félagasamtaka og aðila atvinnulífsins.

Utanríkisráðuneytið á í markvissu samstarfi við fjölmarga aðila úr röðum frjálsra félagasamtaka og fyrirtækja með framgang heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna að leiðarljósi. Tveir heimsmarkmiðasjóðir veita styrki til þróunarsamvinnu- og mannúðarverkefna gegn mótframlögum. Með nýjum rammasamningum í mannúðaraðstoð og þróunarsamvinnu við öflugustu félagasamtökin verður sveigjanleiki, fyrirsjáanleiki og viðbragðsflýtir aukinn til muna. Málefni þar sem Ísland hefur samkeppnisforskot eru sett í forgrunn hvað varðar sérfræðiaðstoð og þjálfun. Þau eru: nýting jarðhita og endurnýjanleg orka, sjálfbær nýting auðlinda hafs og vatna, sjálfbær landnýting og jafnrétti kynjanna. Ráðgjafalistar eru starfræktir þar sem Ísland styður við starf alþjóðastofnana sem kalla eftir sérfræðipækkingu á þessum sviðum. Áhersla á þessi fjögur málefni endurspeglast einnig í starfi GRÓ, þekkingarmiðstöðvar þróunarsamvinnu, og mun áfram verða stutt við menntun og þjálfun sérfræðinga frá þróunarlöndum í gegnum skóla GRÓ.

Fjölþjóðleg þróunarsamvinna hefur ríkt vægi og tekur ráðuneytið virkan þátt í málsvaustarfi og stefnumótun á vettvangi samstarfsstofnana á sviði mannúðaraðstoðar og þróunarsamvinnu, ýmist í gegnum kjördæmastarf, stjórnir eða tvíhliða samstarf. Þar er talað fyrir þeim gildum sem íslenskt samfélag hefur í heiðri og áhersla lögð á skilvirkni og árangur stofnananna.

Tvíhliða þróunarsamvinna er áfram hornsteinn þróunarsamvinnu Íslands. Í forgrunni er áhersla á baráttu gegn fátækt og hungri og er unnið að uppbyggingu félagslegra innviða,

einkum með því að styðja við héraðsyfirvöld til að byggja upp getu svo að velferð samfélaga sé tryggð til langframa. Tvíhliða samstarfslönd Íslands eru Malaví og Úganda þar sem íslensk stjórnvöld hafa nú viðveru og framkvæma umfangsmikil verkefni, einkum á sviði mennta-, heilbrigðis- og vatnsmála.

Til að tryggja fagleg vinnubrögð og góða nýtingu fjármuna lúta öll mannúðar- og þróunarverkefni Íslands faglegu eftirliti OECD DAC sem byggist á reglulegum óháðum úttektum.

### **Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta**

Stefna Íslands skilgreinir sjálfbæra þróun sem leiðarljós. Í takt við stjórnarsáttmála verður stóraukin áhersla lögð á loftslagsmál í öllu starfi. Ísland stefnir að því að skipa sér á meðal þjóða sem eru í fararbroddi í loftslagsmálum með öflugum samstarfi við helstu fjölþjóðastofnanir sem starfa að framgangi Heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna og ákvæða Parísarsamkomulagsins. Miðað verður að yfirfærslu þekkingar og íslenskra lausna til hagsbóta fyrir þróunarriki þar sem því er viðkomið. Sér í lagi verður byggt á lausnum er viðkoma viðbrögðum við loftslagsbreytingum, orkuskiptum og nýjum grænum lausnum, sem og aukinni sjálfbærni í nýtingu auðlinda hafsins og nýsköpun í bláa hagkerfinu.

Framlög verða aukin til loftslagstengdra fjölþjóðasjóða og má þar nefna aukinn stuðning við Græna loftslagssjóðinn (GCF), samning Sameinuðu þjóðanna um aðgerðir gegn eyðimerkurmyndun (UNCCD), Sjálfbæra orku fyrir alla (SEforALL) og Aðlögunarsjóð fyrir loftslagsbreytingar (AF, UNFCCC). Verður enn fremur á alþjóðavettvangi talað fyrir mikilvægi endurnýjanlegra orkugjafa til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og enda orkufátækt í heiminum.

Til þess að efla alþjóðastarf enn frekar verða kjarnaframlög til áherslustofnana Íslands hækkuð og þátttaka á vettvangi þeirra aukin, m.a. með því að sinna forystuhlutverki innan þeirra. Ísland mun taka þátt í stýrinedfndum og stjórnnum Stofnunar Sameinuðu þjóðanna um jafnrétti og valdeflingu kvenna (UN Women), Þróunaráætlunar Sameinuðu þjóðanna (UNDP), Mannfjöldasjóðs Sameinuðu þjóðanna (UNFPA) og Barnahjálpar Sameinuðu þjóðanna (UNICEF) yfir tímabilið. Auk þess verða íslenskir sérfræðingar kostaðir í tímabundin störf á sviði þróunar- og mannúðarmála innan alþjóðastofnana, m.a. með þátttöku í ungliðaáætlun Sameinuðu þjóðanna þar sem ungir sérfræðingar fá tækifæri til starfsreynslu hjá stofnunum Sameinuðu þjóðanna. Markmiðið er að styrkja íslenska þekkingu og reynslu á þessum sviðum, sem og að auka sýnileika og framlag Íslands til viðkomandi stofnana. Aukið alþjóðlegt samstarf býður jafnframt upp á margvísleg tækifæri en Ísland hefur á undanförunum árum byggt upp nána og farsæla samvinnu við nágrannalönd okkar, önnur samstarfslönd og ýmsar alþjóðastofnanir.

Með tvíhliða þróunarsamvinnu 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. Í svæðaverkefni Íslands í fiskimálum í Vestur-Afríku hefur heildrænni nálgun verið beitt til að stuðla að bættum lífsgæðum fólks í sjávarbyggðum. Á grunni þessara verkefna er stefnt að opnun sendiskrifstofu í þriðja tvíhliða samstarfslandi Íslands, Sierra Leóne, við lok árs 2022. Aukinn kostnaður kemur til vegna reksturs nýrrar sendiskrifstofu, auk tilfærslu á fjármunum úr svæðaverkefnum. Nánari samþætting og áhersla á loftslags-, auðlinda- og umhverfismál verður í tvíhliða starfi Íslands á komandi árum til að fylgja eftir áherslum í stjórnarsáttmála, m.a. með nýju svæðaverkefni á sviði grænnar orku.

Bætt samskipti við almenning í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnar fela í sér aðgerðir til að tryggja skilvirka og réttláta stjórnsýslu, m.a. með bættri stafrænni þjónustu, upplýsingamiðlun og öflugum eftirliti. Ísland veitir framlög í samræmi við skilgreiningar og faglegan ramma OECD DAC og sýnir vefsvæðið [openaid.is](http://openaid.is) framlög Íslands til



þróunarsamvinnu. Útgjaldaliðir í rekstraráætlun hafa verið endurskilgreindir í samræmi við tilmæli DAC og starfar utanríkisráðuneytið með öðrum ráðuneytum sem sinna fjárumsýslu með þróunarfé að innleiðingu tilmæla DAC sem varða kostnað við umsækjendur um vernd og móttöku kvótaflóttafólks.

Önnur tækifæri til umbóta felast m.a. í að virkja enn betur krafta ólíkra aðila á Íslandi í þágu þróunarsamvinnu með öflugri samvinnu við atvinnulíf, frjáls félagasamtök og fræðasamfélagið í samræmi við Heimsmarkmiðin. Til að auka grósku í nýsköpun í samræmi við velsældarmarkmið ríkisstjórnarinnar er lögð rík áhersla á að nýta íslenska virðisaukandi sérþekkingu. Leitast verður við að hlúa að viðleitni nýrra aðila sem sýna áhuga á þátttöku í þróunarsamvinnu, hvort sem um ræðir úr röðum frjálsra félagasamtaka eða aðila atvinnulífsins og að auka samþættingu og samlegð þess starfs sem Ísland styður eða innir af hendi.

Alþjóðleg þróunarsamvinna er mannréttindamiðuð. Aukin áhersla er á réttindi barna, sem er m.a. sinnt með menntaverkefnum Íslands á vettvangi og í gegnum samstarf við íslensk frjáls félagasamtök sem vinna víða að þeim málaflokkum í þróunarríkjum. Rétturinn til lífs, frelsis og mannhelgi er grundvöllur annarra mannréttinda og leggur Ísland ríka áherslu á að leggja sín lóð á vogarskálarnar til að veita lífsbjargandi aðstoð. Margvíslegar ógnir stöðja nú að og því er áhersla lögð á hækkan framlaga til mannúðarmála.

### **Kynja- og jafnréttissjónarmið**

Starf Íslands byggir á þeirri sýn að jafnrétti kynjanna og sterk staða kvenna og stúlkna sé forsenda fyrir félagslegum framförum og efnahagsþróun samfélaga. Byggt er á sterkri stöðu Íslands í alþjóðlegum samanburði ásamt forystu Íslands í jafnréttisstarfi í alþjóðlegri þróunarsamvinnu. Kynjajafnrétti er hvort tveggja sértækt og þverlægt málefni í öllu starfi. Í stefnumiðum í jafnréttismálum fyrir alþjóðlega þróunarsamvinnu eru lagðar línur varðandi helstu forgangsmál Íslands. Þau eru fimm talsins: kynbundið ofbeldi, heilbrigði, valdefling, umhverfis- og loftslagsmál og menntun, og aukin þátttaka karla í jafnréttismálum. Margvíslegar aðgerðir eru innleiddar á hverju ári til að bæta stöðu kvenna og stúlkna á öllum málefnasviðum. Jafnréttisstika OECD DAC er notuð til að greina öll verkefni á vegum Íslands og hefur ný vidd verið tekin í notkun til að mæla umbreytandi jafnréttisverkefni.

Í tvíhliða samvinnu endurspeglast jafnréttisáherslan t.d. í verkefnum á sviði kyn- og frjósamisheilbrigðis í Malaví, sérstaklega mæðravernd, og verkefnum á sviði menntunar þar sem sérstaklega er hugað að þörfum stúlkna. Vatns- og hreinlætisverkefni tengjast sterkt jafnréttismálum, enda konur og stúlkur sem bera meginþungann af vatnsöflun. Dæmi um umbreytandi mannréttinda- og jafnréttisverkefni er samstarfsverkefni með Mannfjöldasjóði Sameinuðu þjóðanna (UNFPA) í Sierra Leóne. Þar eru stjórnvöld studd í viðleitni sinni við að útrýma fæðingarfstli í landinu með fyrirbyggjandi aðgerðum sem snúa að fræðslu og vitundarvakningu í samfélögum, betra aðgengi að kynheilbrigðisþjónustu og bættri mæðravernd. Stuðst er við kyngreind gögn í framkvæmd og vöktun verkefna, þar sem tiltekinn er fjöldi og hlutfall drengja og stúlkna sem nýtur góðs af verkefnum.

Í nýrri aðgerðaáætlun fyrir þróunarsamvinnu er m.a. lögð áhersla á virka forystu Íslands í aðgerðabandalagi um kynbundið ofbeldi innan átaksverkefnis UN Women, Kynslóð jafnréttis (Generation Equality Forum), áframhald á samstarfi vegna jafnréttisverkefna í Palestínu og stuðning við jafnréttisverkefni Alþjóðaviðskiptamiðstöðvarinnar (ITC) og Mannfjöldasjóð Sameinuðu þjóðanna (UNFPA). Enn fremur er stefnt á að halda rakarastofuvíðburði til að auka þátttöku karla í jafnréttismálum og að móta nýja landsáætlun um konur, frið og öryggi.

### **Áhættuþættir**

Helstu áhættuþættir innan málaflokksins eru margir hverjir hnattrænir og geta haft umtalsverð áhrif á framgang að markmiðum. 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 í samræmi við velsældarmarkmið ríkisstjórnarinnar og eru umhverfis- og loftslagsmál þverlæg málefni í öllu starfi. Umhverfistengd áföll eru tíðari þar sem hamfarir, flóð og þurrkar valda efnahagsþrengingum, fæðuöryggi og fólksflóttu. Málefni smáeyjabróunnarríkja hafa einnig verið í brennideplinum þar sem þau eru sérlega viðkvæm fyrir áföllum og áhrifum vegna loftslagsbreytinga, s.s. hækkun sjávarmáls. Hefur Ísland lagt ríka áherslu á að þau njóti stuðnings og athygli alþjóðasamfélagsins. Vopnuð átök, uppgangur öfgahópa, hungur og fólksflótti eru enn fremur þættir sem kalla á margþátta viðbrögð og stuðning frá alþjóðasamfélaginu. Til að bregðast við þessu hafa framlög til mannúðar- og neyðaraðstoðar farið vaxandi af Íslands hálfu.

COVID-19 faraldurinn hefur sett mark sitt á starf Íslands á undanförunum árum. Aðgerðir hafa falist í stuðningi við viðbrögð og uppbyggingu eftir COVID-19 í þróunarlöndum, í gegnum alþjóðastofnanir, fjáls félagasamtök og í samstarfslöndum. Afleiðingar stríðsástands í Austur-Evrópu verða einnig ríkur hluti af áherslum Íslands í náninni framtíð. Að undanförunu hefur glögglega komið í ljós mikilvægi þess að Ísland sýni sveigjanleika í sinni þróunarsamvinnu, hafi getu til að bregðast skjótt við og aðlaga starfið að þeim nýju aðstæðum sem upp kunna að koma hverju sinni.

### Markmið og mælikvarðar

Sett eru fram þrjú markmið. Fyrsta markmiðið snýr að „uppbyggingu félagslegra innviða og störfum í þágu friðar“. Þar beinast mælikvarðarnir fyrst og fremst að starfi Íslands í tvíhliða þróunarsamvinnu í Malaví, Síerra Leóne og Úganda, auk mannúðar- og neyðaraðstoðar. Annað markmiðið er „verndun jarðarinnar og sjálfbær nýting náttúruauðlinda“. Þar beinast mælikvarðarnir að alþjóðastarfi um loftslags- og umhverfismál og að starfsemi GRÓ, þekkingarseturs um þróunarsamvinnu, sem starfrækir fjóra skóla á sviði sjálfbærrar nýtingar á grundvelli jafnaðar. Þriðja markmiðið er „Ísland er ábyrgur og áreiðanlegur samstarfsaðili í alþjóðlegri þróunarsamvinnu“ og beinast mælikvarðarnir að góðum starfsháttum og viðmiðum um virkt og gott samstarf með alþjóðastofnunum.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2021	Viðmið 2023	Viðmið 2027
Uppbygging félagslegra innviða og störf í þágu friðar; jafnréttis-, mennta-, vatns- og salernismál á samstarfssvæðum í Malaví, Síerra Leóne og Úganda.	4.1,	Bætt grunnmenntun. Fjöldi barna sem njóta			
	4.4,	góðs af menntaverkefnum í:			
	4.a,	a) Malaví	7.000	21.500	30.000
	4.c	b) Síerra Leóne	0 <sup>1</sup>	500	1.500
		c) Úganda	6.000	10.000	12.000
	6.1,	Bætt aðgengi fólks að heilnæmu vatni. Viðbótarfjöldi fólks sem fær aðgengi að hreinu vatni á hverju ári:			
	6.2	a) Malaví	49.200	16.000 <sup>2</sup>	32.000
		b) Síerra Leóne	40.000	25.000	50.000
		c) Úganda	47.000	96.000	90.000

<sup>1</sup> Leikskólaverkefni í undirbúningi.

<sup>2</sup> Vatnsöflunarverkefni í Mangochi að ljúka.

		Bætt staða kvenna.			
		a) Hlutfall heildarframlaga til jafnréttisverkefna skv. stiku OECD DAC. <sup>3</sup>	88%	≥88%	≥88%
5.1,		b) Fjöldi kvenna sem nýtur góðs af efnahagslegri valdeflingu í Malaví.	374	550	1.500
5.2					
5.3,		c) Fjöldi fólks sem fær aðgang að grunnheilbrigðisþjónustu, þ.m.t. kyn- og frjósemiheilbrigðisþjónustu verkefnum í:			
5.6		i) Malaví	30.200	65.000	75.000
		ii) Síerra Leóne	184	1.000	2.500
<hr/>					
	5.5	Aukin geta samfélaga í þróunarríkjum til vaxtar á grundvelli sjálfbærrar nýtingar náttúruauðlinda og jafnaðar.			
	7.2,	a) Fjöldi nemenda sem útskrifast úr 5/6 mánaða námi frá þekkingarmiðstöð þróunarlanda GRÓ: <sup>4</sup>			
	7.a,				
	7.b	i) GRÓ – GEST jafnréttisskólinn	20	25	25
	14.1,	ii) GRÓ – GTP jarðhitaskólinn	25	25	25
	14.2,				
	14.7,	iii) GRÓ – LRT landgræðsluskólinn	17	20	25
	14.a,				
	14.b	iv) GRÓ – FTP sjávarútvegsskólinn	(27) <sup>5</sup>	25	25
	15.3	b) Fjöldi styttri námskeiða GRÓ (í þróunarlöndum eða rafrænt), á ári.	6	13	25

<sup>3</sup> Tvíhliða verkefni skv. skilgreiningu OECD DAC eru flokkuð eftir jafnréttisstíku.

<sup>4</sup> Í viðbót við neðangreindan fjölda verða nemendur sem eru greiddir af sértekjum skólanna.

<sup>5</sup> Útskrift í mars 2022.

		Aukin geta til að vinna að mótvægisáðgerðum og aðlögunarhæfni vegna loftslagsbreytinga í þróunarríkjum.			
13.1, 13.a		a) Framlög til fjölpjódlegra loftslagssjóða Sameinuðu þjóðanna <sup>6</sup> í millj. kr.	185	276	368
		b) Hlutfall heildarframlaga til loftslagsverkefna. <sup>7</sup>	30%	≥30%	≥30%
		Aukinn fyrirsjáanleiki og viðbragðsflýtir í mannúðaraðstoð.			
	16.6	a) Fjármagn til rammamanna við félagasamtök í millj. kr.	147	250	300
		b) Kjarnaframlög til alþjóðastofnana í millj. kr.	292	385	400
Ísland er ábyrgur og áreiðanlegur samstarfsaðili í alþjóðlegri þróunarsamvinnu.		Öflugt starf innt af hendi innan fjölpjódastofnana			
	16.b	a) Fjöldi útsendra fulltrúa Íslands hjá fjölpjódastofnunum	8	10	10
		b) Fjöldi Íslendinga í ungliðaáætlun Sameinuðu þjóðanna á ári	3	6	6

Frá fjármálaáætlun 2021–2025 hefur þriðja markmiðið bæst við, til samræmis við aðra markmiðasetningu ráðuneytisins. Þó nokkur breyting var gerð á mælikvörðum með það að leiðarljósi að þeir endurspegli sem best vægi málaflokka. Jafnréttis-, mennta-, vatns- og hreinlætismál eru áherslumál í tvíhliða samstarfslöndum og því eru settir fram mælikvarðar á þeim sviðum. Þess má geta að endurskoðun núverandi þróunarsamvinnustefnu Íslands (2019–2023) hefst á árinu 2022.

<sup>6</sup> Hér er vísað til sjóða sem heyra undir loftslagssamning Sameinuðu þjóðanna (UNFCCC), Græna loftslagssjóðsins, Aðlögunarsjóðsins og Sjóðs fyrir lágtækjuríki.

<sup>7</sup> Tölfræði byggist á alþjóðlegum viðmiðum og umhverfisstikum OECD DAC.



