



Fjármálaáætlun
2018-22

Tillaga til þingsályktunar
um fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022.

**146. löggjafarþing 2016–2017.
Stjórnartillaga.**

Tillaga til þingsályktunar

um fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

Alþingi ályktar, sbr. lög nr. 123/2015, um opinber fjármál, að stjórnvöld fylgi fjármálaáætlun um opinber fjármál fyrir árin 2018–2022, sem byggð er á fyrirliggjandi fjármála-
stefnu fyrir árin 2017–2022 og skilyrðum hennar, samkvæmt eftirfarandi yfirlitum um mark-
mið fyrir afkomu og efnahag hins opinbera í heild og fyrir opinbera aðila og um áætlanir um
þróun tekna og gjalda þeirra næstu fimm árin.

Alþingi telur að fjármálaáætlunin sé í samræmi við fyrirliggjandi fjármálastefnu fyrir árin
2017–2022.

Lykiltölur um afkomu og efnahag opinberra aðila

<i>mia.kr.</i>	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
Hið opinbera (A-hluti ríkis og A-hluti sveitarfélaga)					
Rekstrarafkoma	69	81	88	91	100
Heildarafkoma	41	46	48	44	44
Hrein eign ¹	507	580	636	696	758
Nafnvirði heildarútgjalda	1.125	1.184	1.234	1.292	1.355
Heildarskuldir ² , % af VLF	66	61	58	54	51
Skuldir skv. viðmiði laga um op. fjármál ³ , % af VLF ..	32	29	27	25	23
Opinber fyrirtæki:					
Rekstrarafkoma	66	73	81	83	86
Heildarafkoma	41	53	64	65	67
Hrein eign ¹	587	611	636	649	661
Opinberir aðilar í heild:					
Rekstrarafkoma	135	154	169	174	186
Heildarafkoma	82	99	112	109	111
Hrein eign ¹	1.094	1.191	1.272	1.345	1.419

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

² Brúttóskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

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

Fjárstreymisýfirlit fyrir hið opinbera árin 2018–2022

Þjóðhagsgrunnur, mia.kr.	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
Heildartekjur	1.165,6	1.230,1	1.281,7	1.336,2	1.399,2
Skatttekjur	930,8	986,4	1.036,4	1.081,2	1.133,3
Skattar á tekjur og hagnað	502,1	535,0	564,6	593,0	623,5
Skattar á laungreiðslur og vinnuafll	8,7	9,3	9,8	10,4	10,9
Eignarskattar	51,1	54,9	59,2	62,9	67,3
Skattar á vöru og þjónustu	349,5	366,6	382,6	395,5	413,2
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	2,4	2,8	2,9	3,0	3,2
Aðrir skattar	17,0	17,9	17,2	16,3	15,3
Tryggingagjöld	99,4	105,2	103,3	108,5	113,9
Fjárframlög	3,7	3,9	4,1	4,3	4,6
Aðrar tekjur	131,7	134,5	137,9	142,2	147,4
Eignatekjur	57,3	55,9	56,1	56,9	58,2
þ.a. vaxtatekjur	16,4	16,2	16,4	16,3	16,8
þ.a. arðgreiðslur	25,3	25,4	26,3	27,5	28,8
Sala á vöru og þjónustu	64,8	68,4	72,1	75,7	79,5
Ýmsar aðrar tekjur	9,6	10,2	9,7	9,6	9,7
Heildargjöld	1.124,9	1.184,1	1.234,6	1.291,6	1.354,2
Rekstrarútgjöld	1.097,4	1.148,7	1.194,2	1.244,7	1.298,5
Laun	391,7	411,6	435,0	459,0	485,0
Kaup á vöru og þjónustu	270,6	283,6	295,2	307,8	318,2
Afskriftir	43,8	45,2	46,6	48,0	49,6
Vaxtagjöld	96,1	94,1	88,5	86,6	83,8
Framleiðslustyrkir	41,9	43,5	44,5	45,9	47,1
Fjárframlög	3,7	4,9	5,4	5,8	6,1
Félagslegar tilfærslur til heimila	194,8	206,8	216,0	225,1	234,1
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	54,8	59,1	63,0	66,6	74,6
Fastafjárútgjöld	27,5	35,4	40,4	46,9	55,7
Fjárfesting í efnislegum eignum	71,4	80,6	87,0	94,9	105,3
Afkriftir (-)	-43,8	-45,2	-46,6	-48,0	-49,6
Heildarafkoma	40,7	46,0	47,0	44,6	45,0
Peningalegar eignir, hreyfingar	27,9	20,6	17,9	-3,1	33,3
Handbært fé, nettó	47,9	34,4	32,4	28,2	45,6
Verðbréf	-2,2	-2,1	-2,1	-2,0	-2,0
Lánveitingar	6,4	7,5	6,7	-6,4	-6,4
Hlutafé og stofnfjárframlög	-22,8	-27,7	-28,9	-31,6	3,2
Viðskiptakröfur	-1,4	8,5	9,8	8,7	-7,1
Skuldir, hreyfingar	-19,0	-25,3	-27,6	-46,6	-9,8
Lántökur	-23,5	-53,5	61,1	-46,9	-35,6
Lífeyrisskuldbindingar	13,4	11,3	12,8	12,5	12,0
Viðskiptaskuldir	-8,9	16,9	-101,5	-12,2	13,8

Fjárstreymisýfirlit fyrir A-hluta ríkissjóðs árin 2018–2022

Þjóðhagsgrunnur, mia.kr.	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
Heildartekjur	836,3	880,8	915,3	953,2	998,0
Skatttekjur	654,1	692,5	726,4	755,8	791,7
Skattar á tekjur og hagnað	278,3	296,5	313,1	328,7	346,1
Skattar á laungreiðslur og vinnuafll	8,7	9,3	9,8	10,4	10,9
Eignarskattar	5,3	5,6	5,9	6,2	6,5
Skattar á vöru og þjónustu	342,4	360,4	377,5	391,2	409,7
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti	2,4	2,8	2,9	3,0	3,2
Aðrir skattar	17,0	17,9	17,2	16,3	15,3
Tryggingagjöld	99,4	105,2	103,3	108,5	113,9
Fjárframlög	5,3	5,6	5,8	6,1	6,4
Aðrar tekjur	77,5	77,5	79,8	82,8	86,0
Eignatekjur	42,5	40,6	41,0	42,1	43,5
þ.a. vaxtatekjur	12,7	12,7	12,9	12,9	13,4
þ.a. arðgreiðslur	19,9	19,6	20,0	20,8	21,7
Sala á vöru og þjónustu	30,5	32,2	33,9	35,5	37,2
Ýmsar tekjur og óskilgreindar tekjur	4,5	4,7	4,9	5,2	5,3
Heildargjöld	796,5	840,9	874,8	914,3	959,3
Rekstrarútgjöld	791,9	830,0	860,4	894,9	932,6
Laun	196,0	205,5	217,6	229,6	243,3
Kaup á vöru og þjónustu	117,4	122,4	126,9	132,2	135,6
Afskriftir	31,2	32,0	32,9	33,7	34,6
Vaxtagjöld	77,8	76,7	71,3	69,6	67,1
Framleiðslustyrkir	36,3	37,6	38,3	39,3	40,2
Fjárframlög	266,0	284,5	298,4	311,9	325,1
Félagslegar tilfærslur til heimila	24,1	24,5	24,9	25,5	26,1
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	43,1	46,8	50,1	53,1	60,6
Fastafjárútgjöld	4,6	10,9	14,4	19,4	26,7
Fjárfesting í efnislegum eignum	35,8	42,9	47,3	53,1	61,3
Afkriftir (-)	-31,2	-32,0	-32,9	-33,7	-34,6
Heildarafkoma	39,8	39,9	40,5	38,9	38,7
Peningalegar eignir, hreyfingar	14,7	15,3	15,2	-5,8	30,9
Handbært fé, nettó	50,2	33,3	30,0	24,7	42,1
Verðbréf	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lánveitingar	6,2	6,9	7,3	-6,9	-6,9
Hlutfé og stofnfjárframlög	-34,2	-34,2	-34,2	-34,2	0,8
Viðskiptakröfur	-7,5	9,3	12,1	10,6	-5,1
Skuldir, hreyfingar	-25,1	-24,6	-25,3	-44,7	-7,8
Lántökur	-24,8	-47,2	67,7	-40,4	-29,1
Lífeyrisskuldbindingar	11,7	9,9	11,2	10,9	10,5
Viðskiptaskuldir	-12,0	12,7	-104,2	-15,2	10,8

Fjárstreymisýfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga árin 2018–2022

Þjóðhagsgrunnur, mia.kr.	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
Heildartekjur	358,2	380,0	398,5	416,5	435,2
Skatttekjur	276,6	294,0	309,9	325,4	341,6
Skattar á tekjur og hagnað	223,8	238,5	251,5	264,4	277,4
Eignarskattar	45,8	49,3	53,3	56,7	60,7
Skattar á vöru og þjónustu	7,0	6,2	5,1	4,3	3,5
Fjárframlög	30,7	32,3	33,8	35,0	35,5
Aðrar tekjur	50,9	53,7	54,8	56,1	58,1
Eignatekjur	14,8	15,3	15,1	14,8	14,7
þ.a. vaxtatekjur	3,7	3,5	3,5	3,4	3,4
þ.a. arðgreiðslur	5,4	5,8	6,3	6,7	7,1
Sala á vöru og þjónustu	34,3	36,2	38,2	40,2	42,3
Ýmsar tekjur og óskilgreindar tekjur	1,8	2,2	1,5	1,1	1,1
Heildarútgjöld	357,2	373,2	391,2	409,8	428,9
Rekstrarútgjöld	334,3	348,8	365,2	382,3	400,0
Laun	168,7	177,2	187,2	197,7	208,7
Kaup á vöru og þjónustu	103,7	108,4	113,0	117,7	122,4
Afskriftir	12,7	13,2	13,7	14,3	15,0
Vaxtagjöld	18,2	17,3	17,1	16,8	16,6
Framleiðslustyrkir	5,4	5,7	6,0	6,3	6,7
Fjárframlög	1,6	1,7	1,7	1,8	1,8
Félagslegar tilfærslur til heimila	12,7	13,5	14,1	14,7	15,3
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	11,3	11,8	12,4	13,0	13,5
Fastafjárútgjöld	22,9	24,4	26,0	27,5	28,9
Fjárfesting í efnislegum eignum	35,6	37,6	39,7	41,8	43,9
Afskriftir (-)	-12,7	-13,2	-13,7	-14,3	-15,0
Heildarafkoma	1,0	6,8	7,3	6,7	6,3
Peningalegar eignir, hreyfingar	7,1	6,1	5,0	4,8	4,3
Handbært fé, nettó	-2,2	-2,1	-2,1	-2,0	-2,0
Verðbréf	0,2	0,6	-0,6	0,5	0,5
Lánveitingar	11,4	6,5	5,3	2,6	2,4
Hlutfé og stofnfjárframlög	6,1	-0,8	-2,3	-1,9	-2,0
Viðskiptakröfur	6,1	-0,7	-2,3	-1,9	-2,0
Skuldir, hreyfingar	6,1	-0,7	-2,3	-1,9	-2,0
Lántökur	1,3	-6,3	-6,6	-6,5	-6,5
Lífeyrisskuldbindingar	1,7	1,4	1,6	1,6	1,5
Viðskiptaskuldir	3,1	4,2	2,7	3,0	3,0

Heildarútgjöld málefna sviða árin 2018–2022

Heildarútgjöld málefna sviða í m.kr. á verðlagi 2017	2018	2019	2020	2021	2022
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	5.540	5.414	4.812	4.583	4.592
02 Dómstólar	2.923	2.859	2.819	2.821	2.832
03 Æðsta stjórnarsýsla	1.992	2.559	2.548	3.087	1.759
04 Utanríkismál	14.362	15.453	15.868	16.309	16.407
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	21.198	21.000	20.759	21.120	23.566
06 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál	3.828	3.768	3.789	3.769	3.694
07 Rannsóknir, nýsköpun og þekkingargreinar	13.473	13.555	13.764	13.910	14.056
08 Sveitarfélög og byggðamál	20.701	21.347	21.810	22.259	22.720
09 Almanna- og réttaröryggi	23.967	25.910	27.820	27.950	28.064
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnarsýsla dómsmála	14.742	14.603	14.785	14.594	14.201
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	35.761	36.230	37.053	37.002	40.388
12 Landbúnaður	15.592	15.517	15.319	15.216	15.051
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	6.444	6.473	6.538	6.603	6.667
14 Ferðaþjónusta	2.284	2.358	2.132	2.135	2.110
15 Orkumál	3.695	3.757	3.824	3.888	3.958
16 Markaðseftirl., neyt.mál, stj.sýsla atvinnumála og nýsköpunar	4.302	4.399	4.529	4.657	4.794
17 Umhverfismál	16.583	16.340	16.286	16.564	16.882
18 Menning, listir, íþróttir og æskulýðsmál	12.642	12.749	12.871	13.013	13.155
19 Fjölmíðlun	4.153	4.323	4.482	4.672	4.872
20 Framhaldsskólastig	30.354	30.184	30.013	29.841	29.667
21 Háskólastig	42.252	43.575	43.590	43.569	44.359
22 Önnur skólastig og stjórnarsýsla mennta- og menn.mála	5.211	5.173	5.135	5.096	5.058
23 Sjúkrahúspjónusta	83.337	87.493	92.710	96.775	99.415
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	45.316	46.636	48.289	50.935	53.578
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta	45.930	47.276	47.545	48.794	50.415
26 Lyf og lækningavörur	20.289	21.557	22.960	24.603	26.344
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks	58.111	62.649	65.259	66.947	68.869
28 Málefni aldraðra	69.513	71.044	72.388	74.396	76.170
29 Fjölskyldumál	31.112	31.513	32.034	31.908	31.858
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	18.418	20.838	21.254	21.766	21.977
31 Húsnæðisstuðningur	15.047	14.504	12.770	12.558	12.347
32 Lýðheilsa og stjórnarsýsla velferðarmála	8.331	8.388	8.479	8.520	8.658
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	81.413	80.102	74.673	72.894	70.055
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	9.321	10.316	11.811	13.807	19.202
Heildargjöld á verðlagi ársins 2017	788.136	809.863	820.718	836.563	857.741
Uppsafn. áætl. launa- og verðlagsbætur frá árinu 2017	24.284	47.601	71.022	94.789	118.901
Heildargjöld á verðlagi hvers árs	812.420	857.464	891.740	931.353	976.642
Heildargjöld aðlöguð að GFS-staðli ¹	-15.873	-16.515	-16.922	-17.004	-17.359
Heildarútgjöld samkvæmt GFS-staðli á verðl. hvers árs	796.547	840.949	874.818	914.349	959.284

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

Útgjaldarammar málefna sviða árin 2018–2022

Málefna svið án liða utan ramma ¹ , m.kr. á verðlagi 2017	2018	2019	2020	2021	2022
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	5.540	5.414	4.812	4.583	4.592
02 Dómstólar	2.923	2.859	2.819	2.821	2.832
03 Æðsta stjórnarsýsla	1.992	2.559	2.548	3.087	1.759
04 Utanríkismál	14.362	15.453	15.868	16.309	16.407
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	21.198	21.000	20.759	21.120	23.566
06 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál	3.828	3.768	3.789	3.769	3.694
07 Rannsóknir, nýsköpun og þekkingargreinar	13.473	13.555	13.764	13.910	14.056
08 Sveitarfélög og byggðamál	2.100	2.081	2.062	2.043	2.024
09 Almanna- og réttaröryggi	23.967	25.910	27.820	27.950	28.064
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnarsýsla dómsmála	14.742	14.603	14.785	14.594	14.201
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	35.761	36.230	37.053	37.002	40.388
12 Landbúnaður	15.592	15.517	15.319	15.216	15.051
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	6.444	6.473	6.538	6.603	6.667
14 Ferðaþjónusta	2.284	2.358	2.132	2.135	2.110
15 Orkumál	3.695	3.757	3.824	3.888	3.958
16 Markaðseftirl., neyt.mál, stj.sýsla atvinnumála og nýsköpunar ...	4.302	4.399	4.529	4.657	4.794
17 Umhverfismál	16.583	16.340	16.286	16.564	16.882
18 Menning, listir, íþróttir og æskulýðsmál	12.642	12.749	12.871	13.013	13.155
19 Fjölmíðlun	4.153	4.323	4.482	4.672	4.872
20 Framhaldsskólastig	30.354	30.184	30.013	29.841	29.667
21 Háskólastig	42.252	43.575	43.590	43.569	44.359
22 Önnur skólastig og stjórnarsýsla mennta- og menn.mála	5.211	5.173	5.135	5.096	5.058
23 Sjúkrahúspjónusta	83.337	87.493	92.710	96.775	99.415
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	45.316	46.636	48.289	50.935	53.578
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta	45.930	47.276	47.545	48.794	50.415
26 Lyf og lækningavörur	20.289	21.557	22.960	24.603	26.344
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks	58.111	62.649	65.259	66.947	68.869
28 Málefni aldraðra	69.513	71.044	72.388	74.396	76.170
29 Fjölskyldumál	31.112	31.513	32.034	31.908	31.858
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	5.150	5.370	5.386	5.598	5.809
31 Húsnæðisstuðningur	15.047	14.504	12.770	12.558	12.347
32 Lýðheilsa og stjórnarsýsla velferðarmála	8.331	8.388	8.479	8.520	8.658
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	-	-	-	-	-
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	9.321	10.316	11.811	13.807	19.202
Samtals frumgjöld innan ramma á verðl. 2017	674.854	695.027	710.429	727.285	750.822
Uppsafn. áætl. launa- og verðlagsbætur frá árinu 2017	23.305	45.469	67.887	90.667	113.814
Samtals frumgj. innan ramma á verðl. hvers árs	698.159	740.496	778.316	817.952	864.636
Aðrir liðir utan útgjaldaramma málefna sviða ¹	48.229	52.552	54.998	57.326	59.105
Frumgjöld aðlöguð að GFS-staðli ²	-27.639	-28.840	-29.839	-30.548	-31.568
Frumgjöld samkvæmt GFS-staðli	718.748	764.208	803.475	844.731	892.173
Vaxtagjöld	77.799	76.741	71.343	69.619	67.110
Heildarútgjöld samkvæmt GFS-staðli á verðl. hvers árs	796.547	840.949	874.818	914.349	959.284

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

² Hér meðal annars um að ræða aðlaganir vegna innbyrðis viðskipta milli A-hluta aðila, s.s. Ríkiskaupa og Framkvæmdasýslu ríkisins, þannig að ekki komi til tvítalningar útgjalda. Þá er einnig um að ræða aðlögun á meðferð lífeyrisskuldbindinga.

Greinargerð.

Efnisyfirlit

1. Inngangur.....	8
2. Efnahagsforsendur, framvinda og horfur.....	13
2.1 Þjóðhagsspá.....	13
2.2 Efnahagshorfur.....	14
2.3 Efnahagsleg viðfangsefni.....	22
2.4 Samantekt.....	29
3. Fjármál hins opinbera og opinberra aðila.....	30
3.1 Fjármál hins opinbera.....	30
3.2 Fjármálareglur fyrir hið opinbera.....	36
3.3 Fjármál opinberra fyrirtækja.....	37
3.4 Fjármál opinberra aðila.....	38
4. Fjármál ríkissjóðs.....	39
4.1 Stefnumið og helstu niðurstöður ríkisfjármálaáætlunar.....	39
4.2 Tekjur.....	45
4.3 Útgjaldaáætlun.....	52
4.4 Efnahagur – skuldastýring og lánsfjáröflun.....	71
4.5 Fjárhagsáhætta ríkissjóðs.....	75
4.6 Umbætur í ríkisrekstri.....	80
4.7 Kynjuð fjárlagagerð.....	88
5. Fjármál sveitarfélaga.....	91
5.1 Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga.....	91
5.2 Fjármál sveitarfélaga.....	92
5.3 Fjármál fyrirtækja sveitarfélaga (B-hluti).....	100
Viðauki:	
Stefnumótun málefnasviða.....	103

1 Inngangur

Fjármálaáætlun er nú lögð fram í annað sinn á grundvelli laga um opinber fjármál. Fjármálaáætlun felur í sér útfærslu á markmiðum fjármálastefnu og á stefnumörkun um þróun tekna og gjalda opinberra aðila. Samkvæmt lögnum skal leggja stefnuna til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár. Fjármálastefna er sett fram í upphafi kjörtímabils og er ekki endurskoðuð nema brýna nauðsyn beri til, en fjármálaáætlun er hins vegar endurskoðuð að vori hvers árs til fimm ára í senn.

Í áætluninni eru sett markmið fyrir öll málefnasvið. Með þessu fyrirkomulagi er ætlunin að skapa sem skýrast samhengi milli faglegra markmiða og þeirra fjármuna sem varið er til einstakra málefnasviða.

Fjármálastefna ríkisstjórnarinnar var lögð fram á Alþingi á fyrsta degi vorþings eftir að ný ríkisstjórn tók við, en samkvæmt lögum skal það gert svo fljótt sem kostur er. Tímasetning kosninga og tímafrekar stjórnarmyndunarviðræður hafa sett gerð þessarar fjármálaáætlunar í nokkra tímaþröng.

Fjármálastefna og -áætlun taka til opinberra aðila í heild, þ.e. ríkis, sveitarfélaga og fyrirtækja hins opinbera. Þótt ríkisreksturinn sé mun umfangsmeiri er það sameiginleg ábyrgð ríkis og sveitarfélaga að tryggja að ákvarðanir séu í samræmi við markmið hagstjórnarinnar, einkum að fjárfestingar séu minni þegar þensla er mikil og öfugt. Samstarf ríkisins við Samband íslenskra sveitarfélaga á sviði opinberra fjármála er einn lykillaður í því að tryggja aðhald í opinberum fjármálum á tímabilinu. Þetta gerir ríkinu og sveitarfélögnum betur kleift að mæta niðursveiflu síðar meir og milda áhrif hennar. Ríki og sveitarfélög munu því leitast við að haga útgjalda- og skattastefnu sinni á þann veg að hún verði ekki þensluhvetjandi á fyrri hluta tímabilsins.

Þá er mikilvægt að búa svo um hnúta að fjárfestingar fyrirtækja í eigu ríkis og sveitarfélaga séu í takti við hagstjórnarmarkmið.

Fjögur meginmarkmið hagstjórnar

Hagstjórnarmarkmið ríkisstjórnarinnar má draga saman í fjögur atriði:

- Í fyrsta lagi skal sýna aðhald í ríkisrekstri, einkum við upphaf áætlunarinnar. Þetta á sér stoð í fjármálastefnu sem gerir ráð fyrir afgangi upp á 1,6% af vergri landsframleiðslu árin 2018 og 2019 en að síðan dragi úr aðhaldsstiginu samhliða því að dregur úr þenslu. Þetta felur meðal annars í sér varkárni í fjárfestingum hins opinbera.
- Í öðru lagi er mikilvægt að stuðla að stöðugleika og sátt á vinnumarkaði þannig að launastefna verði í samræmi við þol ríkis og atvinnulífs.
- Í þriðja lagi þarf að taka á þeirri miklu gengisstyrkingu sem gjörbreytt hefur rekstrargrundvelli útflutningsgreina um land allt. Þar ber að líta til ígrundaðra langtímaaðgerða fremur en skammtímalausna.
- Í síðasta lagi þarf að tryggja og efla opinbera þjónustu og innviði. Til þess þarf atvinnulífið að vera kröftugt og rekstur ríkisins stöndugur.

Þensla í hagkerfinu

Hagvöxtur árið 2016 var 7,2% samkvæmt nýjasta mati Hagstofunnar. Sú hagspá sem gengið er út frá í áætluninni gerir ráð fyrir að hagvöxtur árið 2017 verði 4,3%, 3,0% árið 2018 og 2,8% árið 2019. Ef spáin gengur eftir verður tímabilið eitt lengsta samfellda hagvaxtarskeið Íslandssögunnar. Ýmsir þættir liggja að baki þessari velgengni. Á sama tíma

og ferðaþjónustan hefur vaxið ævintýralega hratt hafa ytri skilyrði þjóðarbúsins verið hagstæð, meðal annars sökum þess að viðskiptakjör landsins hafa farið batnandi undanfarin ár. Skuldir heimilanna hafa minnkað, atvinnuleysi er lítið og verðbólga hefur verið undir verðból gumarkmiði Seðlabanka Íslands um hríð. Spenna hefur aukist í hagkerfinu og verður nokkur næstu misseri. Um hagþróun og spár er fjallað í kafla 2.

Ferðaþjónustan styrkir gengi krónunnar

Ferðaþjónustan hefur vaxið mjög hratt síðan 2010 í kjölfar fréttáflutnings af Íslandi vegna eldgosa, stórátaks í landkynningu og markaðsmálum, mikillar uppbyggingar í þjónustuframboði greinarinnar, gengisfalls krónunnar og annarra þátta. Hún hefur fyrir nokkru tekið fram úr stóriðju og sjávarútvegi sem stærsta uppspretta útflutningstekna.

Styrking krónunnar að undanfögnu, sem að miklu leyti má rekja til mikils vaxtar ferðaþjónustu, hefur hins vegar haft neikvæð áhrif á aðrar útflutningsgreinar. Þó að innflutningur verði ódýrari með sterkara gengi, og bæti þannig kaupmátt almennings og dragi úr verðbólgu, skapa miklar gengissveiflur óvissu í atvinnulífinu og valda fyrirtækjum erfiðleikum við áætlanir og ákvarðanir.

Sérfræðingahópur sem vann greiningu á samkeppnishæfni þjóðarbúsins í ljósi styrkingar krónunnar skilaði niðurstöðum í febrúar. Níu tillögur að aðgerðum áttu það sameiginlegt að vera langtímalausnir sem snúa meðal annars að því að losa fjármagnshöft, stuðla að aukinni erlendri fjárfestingu lífeyrissjóða, endurskoðun peningastefnu og bættum umbúnaði ferðaþjónustunnar. Unnið er að framkvæmd allra þessara tillagna og eru sum verkefni þegar komin í höfn eða vel áleiðis. Þannig hafa höft verið afnumin, starfshópur hefur verið skipaður um aukna erlenda fjárfestingu lífeyrissjóða, endurskoðun á ramma peningastefnu er hafin og fjölþættar aðgerðir eru í undirbúningi til að vöxtur ferðaþjónustunnar verði þjóðfélaginu öllu hagfelldur.

Skuldir lækka en vaxtabyrðin er þung

Skuldir hins opinbera hafa lækkað hratt á undanfögnu árum. Hraðast gekk það árið 2016 með uppgjöri stöðugleikaframlaga slítabúa hinna föllu banka, en eftir því sem lengra hefur liðið frá hrúni bankanna haustið 2008 hefur aukin landsframleiðsla og jákvæður frumjöfnuður stuðlað að lækkuðu skuldahlutfalli. Nú eru heildarskuldirnar undir 60% af VLF og eru þar með 30 prósentustigum lægri en meðaltal Evrópusambandsríkja. Ekkert ríki í Evrópusambandinu ber þó hærri vaxtagjöld en Ísland sem hlutfall af tekjum hins opinbera. Um 10% af tekjum ríkissjóðs er varið í greiðslu vaxtagjalda. Niðurgreiðsla skulda er því lykilsenda þess að hægt sé að mynda rými til að auka útgjöld eða lækka skatta.

Til samræmis við grunngildi opinberra fjármála um sjálfbærni er stefnt að því að allar eins skiptis tekjur fari til niðurgreiðslu skulda í stað þess að stofnað verði til varanlegra útgjalda á grunni þeirra. Sala fjármálafyrirtækja sem ríkið eignaðist eftir bankahrun er hér stærsti einstaki liðurinn. Það er ekki stefna ríkisins að eiga meirihluta í viðskiptabönkum til langs tíma lítið, en faglegt og gegnsætt söluférlí er forsenda þess að traust og sátt skapist um sölu þeirra.

Undir lok gildistíma áætlunarinnar er gert ráð fyrir að brúttóskuldahlutfall A-hluta hins opinbera, þ.e. að frátöldum opinberum fyrirtækjum, verði orðið 30% af vergri landsframleiðslu, sem er áþekkt hlutfall og árið 2006. Á mælikvarða skuldareglu laga um opinber fjármál, þar sem innistæður og sjóðir eru dregnir frá brúttóskuldum, er áætlað að skuldahlutfalli verði um 23%.

Háir vextir á Íslandi, samanboreið við nágrannaþjóðirnar, setja uppbyggingu í atvinnulífinu hömlur, auka húsnæðiskostnað einstaklinga og gera samanlögð vaxtagjöld ríkissjóðs og sveitarfélaga þau hæstu í Evrópu. Stjórnvöld sem virða sjálfstæði seðlabanka til

ákvörðunar stýrivaxta hafa það eina ráð að búa svo um hnúta með hagstjórn sinni að umhverfi og aðstæður skapist til lækkunar vaxta. Stærsti einstaki liðurinn í því er að beita aðhaldi í rekstri ríkis og sveitarfélaga svo að peningastefnan þurfi ekki ein að vega á móti spennu í hagkerfinu.

Þrír kraftar kalla á aðhald

Þessir þrír þættir – efnahagsleg þensla, gengisstyrking og þung vaxtabyrði – valda því að fjármálastefnan sem lögð var fyrir Alþingi fyrir á árinu gerir ráð fyrir töluvert meiri afgangi af ríkisfjármálum en stefnan sem samþykkt var síðastliðið sumar. Árið 2018 og einnig 2019 er gert ráð fyrir að afgangur hins opinbera verði 1,6%, þar af skili ríkissjóður 1,5% og 1,4% en sveitarfélög því sem upp á vantar. Er þetta aukning um 0,6% af VLF frá fyrri fjármála-stefnu. Frá og með árinu 2020 er stefnt að því að slaka smám saman á aðhaldinu.

Umsagnir um fjármálastefnuna í meðförum Alþingis eru flestar á þá leið að aðhaldið í stefnunni sé síð of mikið. Nýjustu tölur Hagstofunnar hljóða upp á 7,2% hagvöxt árið 2016 og er búist við áframhaldandi hagvexti á yfirstandandi ári og þeim næstu þótt ekki verði hann jafn hraður. Þessi mikli hagvöxtur og sú tilfinning sem honum fylgir um velsæld setur stjórnvöld í vissa klemmu; aukinn hagvöxtur þrýstir á um aukið aðhald í ríkisrekstri á meðan væntingar aukast um enn hraðari innviðaupbyggingu og útgjöld til velferðarmála.

Mikill útgjaldavöxtur innbyggður

Fjárlagafrumvarp 2017 var sett fram af starfandi ríkisstjórn sem misst hafði þingmeirihluta. Frumvarpið var samþykkt af Alþingi með nokkrum breytingum áður en ný stjórn hafði verið mynduð. Raunvöxtur rammasettra útgjalda milli fjárlaga 2016 og 2017 var 8,5%, en slík aukning í útgjöldum á sér ekki hliðstæðu á síðustu áratugum. Meðal þeirra kostnaðarþátta sem þar komu fram voru stóruaukin framlög til velferðarmála og heilbrigðismála, auk framlaga til að koma til móts við vanfjármagnaða samgönguáætlun sem samþykkt var á haustmánuðum 2016.

Á fyrstu mánuðum ársins hafa komið í ljós veikleikar í fjármálum ríkisins sem fela í sér útgjaldaaukningu verði ekki brugðist við því. Þannig hefur fjölgun öryrkja verið umfram áætlanir, hælisleitendum hefur fjölgað og útgjöld sjúkratrygginga eru einnig umtalsvert hærri en reiknað hafði verið með, einkum vegna lyfjakostnaðar. Þessir þættir, sem nema samtals um 8,3 ma.kr., hafa verið teknir inn í fjármálaáætlun nú og mynda varanlega útgjaldaaukningu. Brýnt er að bregðast við ósjálfbærum útgjaldavexti á þessum sviðum þannig að ná megi stjórn á útgjaldaþróuninni.

Áfram þarf að vinna að umbótum, ráðdeild og hagræðingu í ríkisrekstri, meðal annars með mælingum á framleiðni og markvissum verkefnum til að auka hana. Halda þarf áfram að nýta kosti sameiginlegra innkaupa og samrekstrar, sameina stofnanir og auka notkun upplýsingatækni.

Umbætur á skattkerfinu

Áfram þarf að vinna að því að tryggja að skattkerfið þjóni markmiðum sínum. Skilvirkni næst með því að undanþágur séu sem fæstar. Á næstu misserum verður haldið áfram að endurskoða skattkerfið með einföldun, skilvirkni og tekjuöflun ríkisins í huga og móta heildstæða skattastefnu. Fjármálaáætlunin setur fram heildstæðar breytingar á virðisaukaskattkerfinu og afnám ívilnana sem gistiþjónusta og ýmsar tegundir ferðaþjónustu hafa haft. Virðisaukaskattur á þessa þjónustu verður því í almennu þrepi. Breytingin tekur gildi um mitt ár 2018 og greinin hefur því 15 mánuði til að laga sig að þessari breytingu, frá kynningu til gildistöku. Að því marki sem breytingin hefur áhrif á fjölda ferðamanna er það til að tempru vöxt sem hefur verið hraðari en innviðaupbygging ræður við.

Á grundvelli þess svigrúms sem hlýst af þessari skattkerfisbreytingu í ferðaþjónustunni er í kjölfarið stefnt að því að almennt þrep virðisaukaskatts geti lækkað umtalsvert, eða úr 24,0% í 22,5%, og þegar framvindan í opinberum fjármálum liggur betur fyrir verður skoðað hvort rými sé fyrir lækkun niður í 22,0%. Þessar breytingar hafa í för með sér að bilið milli lægra þreps og almenns þreps minnkar sem þessu nemur, og er það mikil kjarabót fyrir neytendur en dregur einnig úr þörf fyrir verðhækkanir í ferðaþjónustunni. Samtímis verður litið til þess að lækka tryggingagjald eftir því sem svigrúm verður til, sem kemur sér vel fyrir launþega og atvinnulíf.

Auk þess verður settur skýrari rammi um hagnýtingu náttúru og auðlinda ríkisins, bæði til lands og sjávar. Þar þarf meðal annars að líta til tekjuöflunar ríkisins og sjálfbærni við nýtingu auðlindanna. Koma þarf á samræmdu kerfi grænna skatta sem fela í sér eðlilegar álögur á mengandi starfsemi og skapa jafnframt hvata til samdráttar í losun og til annarra mótvægisáðgerða. Útfærsla á því krefst góðs undirbúnings, en fyrsta skrefið er stigið með þessari fjármálaáætlun og felst það í hækkingu kolefnisgjalds.

Útgjöld aukin og innviðir byggðir upp

Fjöldamörg verkefni rúmast innan fjármálaáætlunarinnar, þar á meðal verkefni sem snúa að helstu áherslumálum ríkisstjórnarinnar.

- Útgjöld til heilbrigðismála verða stóraukin. Nýr Landspítali verður á lokastigum við lok áætlunarinnar, áfram verður unnið að styttingu biðlista og hjúkrunarrýmum fjölgað. Nýtt greiðsluþátttökukerfi tekur gildi og stefnt er að lækkingu greiðsluþátttöku sjúklinga á tímabilinu. Tekið verður á geðsjúkdómum með fjölþættum aðgerðum um land allt.
- Fyrirhugað er að kaupa þrjár þylur fyrir Landhelgisgæsluna.
- Dýrafjarðargöng og Herjólfur verða tekin í gagnið á tímabilinu og áfram verður haldið að auka fjárfestingu í vegakerfinu sem og viðhald. Verkefninu Ísland ljóstengt lýkur á tímabilinu.
- Útgjöld til háskólastigsins verða aukin til að auka gæði og standast alþjóðlegan samanburð.
- Uppbyggingu innviða ferðaþjónustunnar verður sinnt á ferðamannastöðum og í samgöngukerfinu.
- Hámarksgreiðslur til foreldra í fæðingarorlofi verða hækkaðar umtalsvert á tímabilinu.
- Frítækjumark vegna atvinnutekna eldri borgara verður hækkað á tímabilinu. Stuðningur við öryrkja verður endurskoðaður, meðalgreiðslur hækkaðar og aðstoð við atvinnuleit aukin.
- Rekstrarkostnaður ríkisins verður lækkaður með því að byggja framtíðarhúsnæði fyrir Stjórnarráðið.
- Stofnframlög til byggingar almennra leiguíbúða munu mæta vaxandi húsnæðisþörf.
- Notendastýrð persónuleg aðstoð verður lögfest.
- Úrræði til fyrstu húsnæðiskaupa verða styrkt.
- Tekið verður á móti stórauknum fjölda kvótaflóttamanna og hælisleitenda.
- Tekið verður á loftslagsmálum með heildstæðum hætti. Rannsóknir og áðgerðir til úrbóta verða tvinnuð inn í mörg málefnavið.

Fjármálaáætlunin sýnir þá forgangsröð sem ríkisstjórnin hefur. Stærstu útgjaldaliðirnir eru heilbrigðis- og velferðarmál. Áfram verður haldið á þeirri braut. Í áætluninni er gert ráð fyrir að uppsafnaður raunvöxtur útgjalda til heilbrigðismála á tímabilinu verði 22% og 13% til velferðarmála.

Litið til framtíðar

Með losun fjármagnshafta í mars var níu ára sögu þeirra lokið og samhliða var gengið frá samningum við eigendur stórs hluta aflandskrónueigna um kaup á eignum þeirra sem verið hafa í höftum. Greiningaraðilar eru sammála um að skrefið hafi verið stórt og táknrænt að því leyti að bankahrunið sé nú að baki.

Framundan eru þó margar áskoranir sem bíða yfirvalda næstu misseri. Fjármálaáætlunin gerir ráð fyrir að vinna niður uppsafnaða þörf fyrir uppbyggingu innviða. Þó er ljóst að enn munu brún og oft hagkvæm verkefni sitja á hakanum. Fjárfestingarþörfin vegst annars vegar á við háan vaxtakostnað ríkisins og hagsmunina af því að greiða niður lán fljótt, og hins vegar baráttuna við að sporna við spennu í hagkerfinu.

Stjórnvöld bera þá ábyrgð að velja milli skammtímahagsmuna og langtímahagsmuna, uppbyggingar og sparnaðar, skattlagningar og frelsis. Það er bjart framundan á Íslandi ef skynsamlega er að málum staðið. Leiðarljós ríkisstjórnarinnar – jafnvægi og framsýni – bera þessu vitni, og um það fjallar þessi fjármálaáætlun.

2 Efnahagsforsendur, framvinda og horfur

2.1 Þjóðhagsspá

Efnahagsforsendur fjármálaáætlunar fyrir árin 2018–2022 byggjast, nema annað sé tekið fram, á endurskoðaðri þjóðhagsspá Hagstofu Íslands sem birt var þann 17. febrúar sl. og nær til ársins til 2022. Ef byggt er á öðrum forsendum í áætluninni skýrist það af því að Hagstofan spáir ekki fyrir um þróun viðkomandi hagstærðar. Lykilstærðir í þjóðhagsspánni koma fram í töflunni hér fyrir neðan.

Samkvæmt febrúarspánni var gert ráð fyrir 5,9% hagvexti árið 2016. Sú spá var gerð áður en endanlegir þjóðhagsreikningar fyrir árið 2016 lágu fyrir og samkvæmt þeim reyndist hagvöxturinn nokkru meiri eða 7,2%. Munurinn felst einkum í því að útflutningur vöru og þjónustu var nokkuð meiri en gert var ráð fyrir og innflutningur minni. Vöxtur þjóðarútgjalda, samtölu neyslu og fjárfestingar, var hins vegar í takti við spána. Munurinn á raunverulegum hagvexti og hagvexti samkvæmt þjóðhagsspá Hagstofu er því ekki til þess fallinn að hafa teljandi áhrif á tekjur ríkissjóðs, sem koma aðallega í gegnum einkaneyslu og fjárfestingu. Þá er nafnvirði landsframleiðslunnar nokkurn veginn í takt við spá Hagstofunnar þrátt fyrir verulegan mun í magnvexti. Ástæðan er sú að verðvísitala landsframleiðslu hækkaði minna en gert er ráð fyrir í spánni. Því má ætla að hinn aukni hagvöxtur ársins 2016 hafi óveruleg áhrif á hlutföll hagstærða af landsframleiðslu, líkt og þeim sem sýndar eru á myndum hér að neðan.

Þjóðhagsyfirlit 2015 til 2022

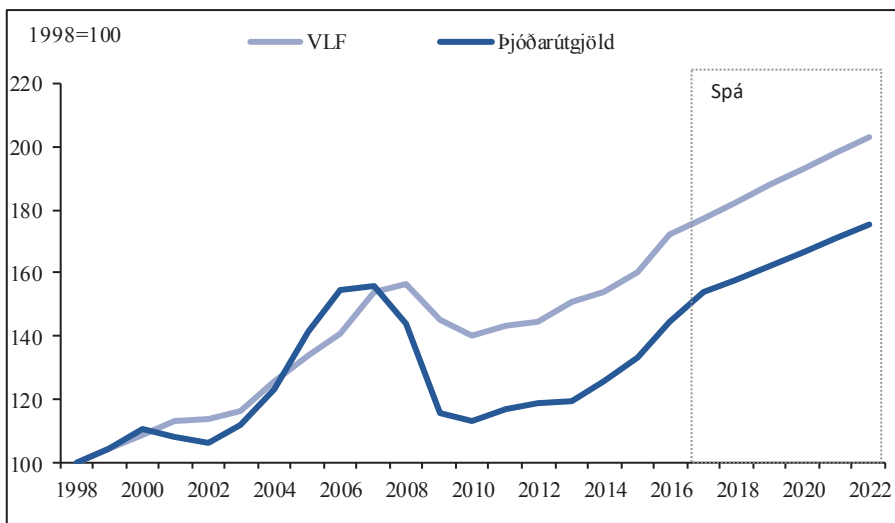
Breytingar, %	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Einkaneysla	4,3	6,9	5,9	3,9	2,9	2,7	2,5	2,5
Samneysla	1,0	1,5	1,1	1,5	1,6	1,5	1,6	1,4
Fjármunamyndun	17,8	22,7	12,6	1,0	3,2	3,2	3,9	4,2
Atvinnuvegafjárfesting	28,8	24,7	11,8	-3,6	1,0	1,9	4,0	4,5
Íbúðarhúsnæði	-3,1	33,7	23,2	20,1	12,6	8,2	4,3	4,1
Opinber fjárfesting	-3,0	2,5	9,4	6,5	2,9	2,8	3,1	2,3
Útflutningur	9,2	11,1	5,4	4,2	4,1	3,4	2,9	2,5
Innflutningur	13,5	14,7	9,9	3,5	3,9	3,0	3,0	2,6
Verg landsframleiðsla	4,1	7,2	4,3	3,0	2,8	2,7	2,6	2,6
Þjóðarútgjöld	5,9	8,7	6,3	2,6	2,7	2,5	2,6	2,6
Vöru- og þjónustujöfnuður % af VLF	7,5	6,6	3,8	4,3	4,4	4,6	4,6	4,5
Viðskiptajöfnuður % af VLF	5,5	8,0	2,7	3,1	3,3	3,5	3,5	3,6
Neysliverðsvísitala	1,6	1,7	2,2	3,2	2,8	2,7	2,6	2,5
Gengisvísitala	-2,8	-10,4	-8,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Raungengi	4,0	12,9	10,4	1,2	0,8	0,6	0,5	0,5
Atvinnuleysi	4,0	3,0	2,8	3,2	3,8	3,9	4,0	4,0
Launavísitala	8,0	11,4	6,8	6,3	5,8	4,7	4,3	4,1
Verð útflutts áls	-6,4	-13,7	5,9	2,4	2,1	2,3	2,5	2,4
Oliuverð	-47,2	-15,7	18,8	4,7	2,6	2,3	2,3	2,5

Heimild: Hagstofa Íslands.

2.2 Efnahagshorfur

Núverandi hagvaxtarskeið er á sínu sjöunda ári og er gert ráð fyrir áframhaldandi kröftugum hagvexti á spátímabilinu. Útlit er fyrir að atvinnuleysi haldist áfram lágt, einkaneysla haldi áfram að vaxa með auknum kaupmætti launa og afgangur verði á vöru- og þjónustujöfnuði út spátímabilið. Þrátt fyrir verulegan halla á vöruviðskiptum við útlönd árið 2016 var afgangur á viðskiptajöfnuði sem einkum má rekja til mjög mikils afgangis á þjónustuviðskiptum við útlönd. Afgangur á viðskiptajöfnuði er ein helsta ástæða þess að gengi krónunnar styrktist umtalsvert á liðnu ári. Lág innflutt verðbólga og styrking krónunnar komu í veg fyrir að miklar nafnlaunahækkningar á liðnu ári hefðu veruleg áhrif á verðlag innanlands. Þannig hefur verð á innfluttum vörum lækkað að undanfögnu á meðan verð innlendrar framleiðslu hefur hækkað lítillega. Raunar mældist verðhjöðnun hér á landi frá miðju ári 2016 og fram í febrúar ef litið er fram hjá húsnæðislið vísitölu neysluverðs, en verð á húsnæði hefur hækkað skarpt undanfarið ár. Þrátt fyrir að efnahagshorfur séu almennt hagfelldar verður að gera ráð fyrir því í ljósi reynslunnar að yfirstandandi uppsveifla muni taka enda. Því er mikilvægt að haga opinberum fjármálum þannig að þau haldi aftur að þenslu fremur en að ýta undir hana, svo að lendingin verði mýkri þegar að niðursveiflu kemur og ríkissjóður og sveitarfélög verði þá betur í stakk búin til að mæta henni.

Landsframleiðsla og þjóðarútgjöld, vísitala



Heimild: Hagstofa Íslands.

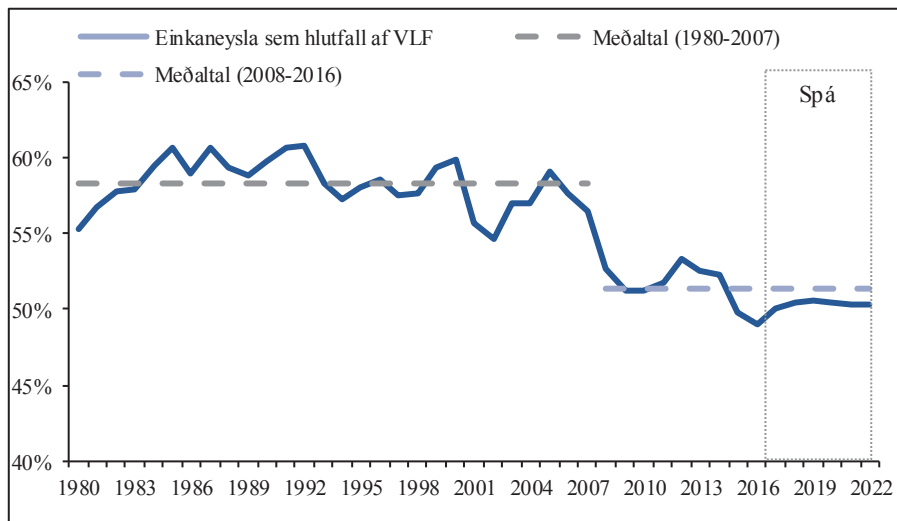
Hagvöxtur á Íslandi varð umtalsvert meiri á árinu 2016 en spár gerðu ráð fyrir. Sú þjóðhagsspá Hagstofunnar sem lögð var til grundvallar síðustu fjármálaáætlun gerði ráð fyrir 4% hagvexti árið 2016 en samkvæmt bráðabirgðatölum Hagstofunnar var vöxturinn 7,2%. Það sem skilur á milli spárinnar og rauntalna eru umsvifameiri fjárfestingar, aukin einkaneysla og meiri þjónustuútlutningur en gert var ráð fyrir. Gengi krónunnar styrktist mikið á síðasta ári, eða um rúm 18%, þrátt fyrir mikil inngríp Seðlabankans á gjaldeyrismarkaði. Hækkandi gengi krónunnar dregur úr samkeppnishæfni þjóðarbúsins, hefur neikvæð áhrif á útflutningsgreinar og hægir á hagvexti, að öðru óbreyttu. Innlend eftirspurn mun drífa áfram hagvöxtinn í vaxandi mæli á spátímanum. Spá Hagstofunnar gerir ráð fyrir 4,3% hagvexti í ár en fyrri spá hljóðaði upp á 4,4%. Þrátt fyrir óverulega breytingu á hagvaxtarspánni fyrir næsta ár þá felst í henni talsverð breyting á samsetningu hagvaxtarinnar.

Hagvöxturinn verður í auknum mæli drifinn af fjárfestingu en á móti vega óhagstæðari utanríkisviðskipti. Febrúarspáin gerir einnig ráð fyrir lítillaga meiri vexti einkaneyslu og samneyslu en fyrri spá. Gert er ráð fyrir að dragi úr hagvexti þegar líður á spátímann og hann verði á bilinu 2,5%–3% árin 2018–2022.

Hagvöxtur á heimsvísu var um 3,1% árið 2016 samkvæmt mati Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og er það sambærilegt mati Efnahags- og framfarastofnunarinnar, OECD. Þetta er lítillaga minni hagvöxtur en á árinu 2015. Spár þessara stofnana eru svipaðar þegar líður á spátímann þar sem gert er ráð fyrir að hagvöxtur í heiminum sæki í sig veðrið og verði 3,4% árið 2017 og 3,6% árið 2018. Hagvöxtur í helstu viðskiptalöndum Íslands árið 2016 var 1,6%. Nýjustu hagvaxtartölur sýna þróttmeiri vöxt en gert hafði verið ráð fyrir, þá sérstaklega á Spáni og í Bretlandi þar sem innlend eftirspurn reyndist meiri en spáð hafði verið í kjölfar ákvörðunar Breta um útgöngu úr Evrópusambandinu. Hagvöxtur í Kína hefur verið sterkari en spáð var og það sama má segja um Rússland. Nokkurrar óvissu gætir um þróun efnahagsástands erlendis en óvænt úrslit forsetakosninganna í Bandaríkjunum og niðurstöður kosninga vegna Brexit gætu verið fyrirboði um aukna áherslu á verndarstefnu í heimsbúskapnum.

Alþjóðaviðskipti hafa einkennst af veikburða vexti síðustu misseri og er það mat Alþjóðagjaldeyrissjóðsins að vöxturinn hafi verið 1,9% árið 2016, sem er minnsti vöxtur frá árinu 2009. Ástæðan er helst rakin til lítils vaxtar efnahagslegra umsvifa, þá sérstaklega vegna lítillar fjárfestingar. Langtímavextir hafa hækkað verulega frá ágúst 2016, sérstaklega í Bretlandi og Bandaríkjunum. Í byrjun febrúar 2017 hafði ávöxtunarkrafa á 10 ára bandarískum ríkisskuldabréfum hækkað um nálægt eitt prósentustig frá ágústmánuði 2016 og 0,6 prósentustig frá forsetakosningunum í nóvember 2016. Í kjölfarið hækkuðu langtímavextir fjölda annarra ríkja. Hækkandi hrávöru- og olíuverð hefur þokað verðbólgu upp á við í helstu viðskiptalöndum Íslands. Áhrif þessarar þróunar kunna að koma fram hér á landi á næstu misserum, t.a.m. í formi aukinnar verðbólgu og versnandi viðskiptakjara.

Einkaneysla, % af VLF

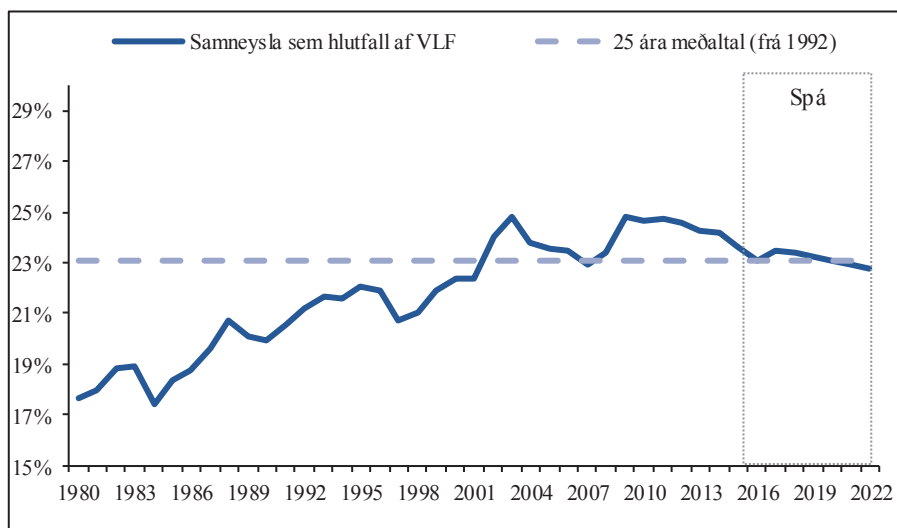


Heimild: Hagstofa Íslands.

Samkvæmt spánni mun hlutfall **einkaneyslu** af landsframleiðslu áfram verða um 50%. Ef spáin gengur eftir er útlit fyrir að sparnaðarhneigð landsmanna hafi aukist varanlega í kjölfar

fjármálaáfallsins haustið 2008, en fyrir þann tíma var hlutfall einkaneyslu af landsframleiðslu að meðaltali rúm 58%. Raunvöxtur einkaneyslu var 6,9% árið 2016 sem er mesti vöxtur einkaneyslu frá falli fjármálakerfisins. Samkvæmt spánni mun vöxtur einkaneyslu hafa náð hámarki árið 2016. Þrátt fyrir það verður vöxturinn áfram nokkuð umfram hagvöxt næstu tvö árin en verður í takti við hagvöxt árin 2019–2022. Bætt eignastaða heimila og hækkandi ráðstöfunartekjur hafa aukið eftirspurn þeirra og þá má ætla að afnám tolla og vörugjalda af neysluvörum, öðrum en matvælum, hafi einnig leitt til aukinnar eftirspurnar. Þar að auki var uppsafnaðri endurnýjunarþörf varanlegra neysluvara líklega sinnt á árinu. Raungildi einkaneyslu er enn sem komið er lægra en við hámark síðustu uppsveiflu þó að landsframleiðsla og kaupmáttur heimila sé nú nokkuð hærri en þá.

Samneysla, % af VLF



Heimild: Hagstofa Íslands.

Vöxtur **samneyslu** hefur verið hægur í sögulegu samhengi undanfarin ár og ljóst er að í núverandi þenslufasa hagsveiflunnar er ekki varlegt að slaka á aðhaldsstigi opinberra fjármála. Á því tímabili sem áætlunin nær til er gert ráð fyrir jöfnum og hóflegum vexti samneyslu. Raunvöxtur samneyslu á síðasta ári var 1,5% en gert er ráð fyrir minni vexti í ár, eða 1%. Eftir það er áætlað að raunvöxtur samneyslu verði á milli 1,4–1,6% út spátímabilið.

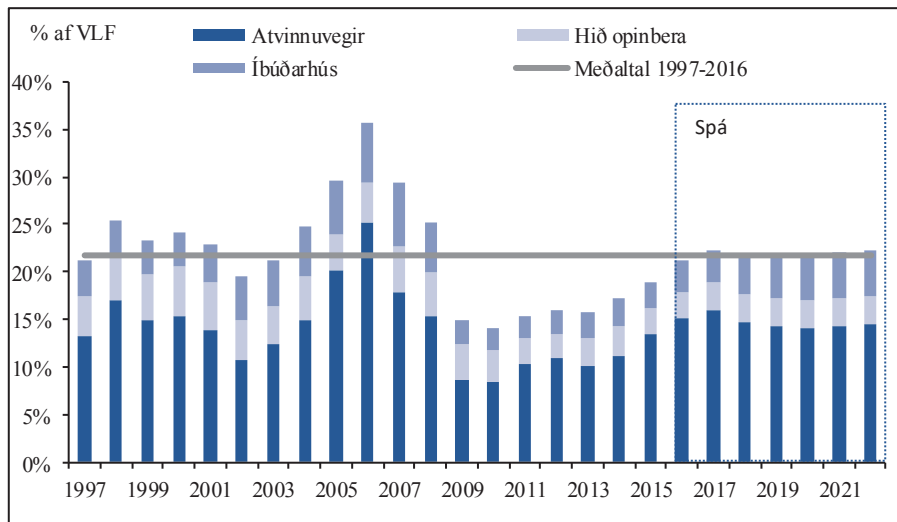
Fjárfesting hefur nýlega tekið við sér eftir að hafa verið lág í sögulegu samhengi milli árána 2009 og 2014, en 7,2% hagvöxt árið 2016 má m.a. rekja til mikillar fjárfestingar á árinu. Fjárfesting í íbúðarhúsnæði dregur nú vagninn en hún jókst langt umfram spár, eða um tæp 34% á liðnu ári. Þetta eru merkileg tíðindi í ljósi þess að íbúðafjárfesting hefur verið afar lítil undanfarin ár. Enn er þó nokkuð í land með að framboðsskortur á húsnæðismarkaði verði mætt, en spáin gerir ráð fyrir áframhaldandi kröftugum vexti íbúðafjárfestingar, eða um og yfir 20% næstu tvö ár. Atvinnuvegafjárfesting jókst einnig verulega á liðnu ári, eða um tæp 25%. Fjárfesting í tengslum við ferðaþjónustu var áberandi á síðasta ári auk þess sem fjárfesting í orku- og stóriðjutengdum framkvæmdum jókst talsvert. Þá skýrast horfur um aukna atvinnuvegafjárfestingu í ár m.a. af því að fjárfesting í skipum sem gert var ráð fyrir á síðasta ári færast yfir á liðandi ár.

Fjárfesting hins opinbera jókst um 2,5% á liðnu ári eftir rúmlega 3% samdrátt árið áður. Búið er við umtalsverðum vexti í opinberri fjárfestingu á yfirstandandi ári, eða um 9,4%,

sem skýrist aðallega af aukinni fjárfestingu ríkis og sveitarfélaga í fastafjármunum. Í fjárlögum ársins 2017 var auknu fjármagni veitt til vegaframkvæmda og þá bætti Reykjavíkurborg uppbyggingu í Úlfarsárdal inn í sínar áætlanir eftir að fjármálaáætlun 2017–2021 var samþykkt í ágúst. Einnig er gert ráð fyrir miklum vexti árið 2018, eða 6,5%, en þar vegur koma nýrrar Vestmannaeyjaferju nokkuð þungt. Eftir það dregur úr vextinum og verður hann um 2–3% árin 2019–2022, ekki síst vegna þess að opinber fyrirtæki hafa dregið úr fjárfestingaráformum sínum þegar liður á spátímann.

Þó að uppsöfnuð fjárfestingaþörf á ýmsum sviðum opinberrar starfsemi sé umtalsverð er mikilvægt að ríki og sveitarfélög gæti þess að fjárfestingar opinberra aðila magni ekki upp hagsveifluna, heldur verði þær tímasettar með hliðsjón af efnahagshorfum og ryðji ekki fjárfestingaráformum annarra aðila úr vegi. Ljóst er að tímasetning á aukinni fjárfestingu opinberra aðila og í orkuvinnslu og stóriðju er ekki skynsamleg m.t.t. hagsveiflunnar og stöðugleikamarkmiða.

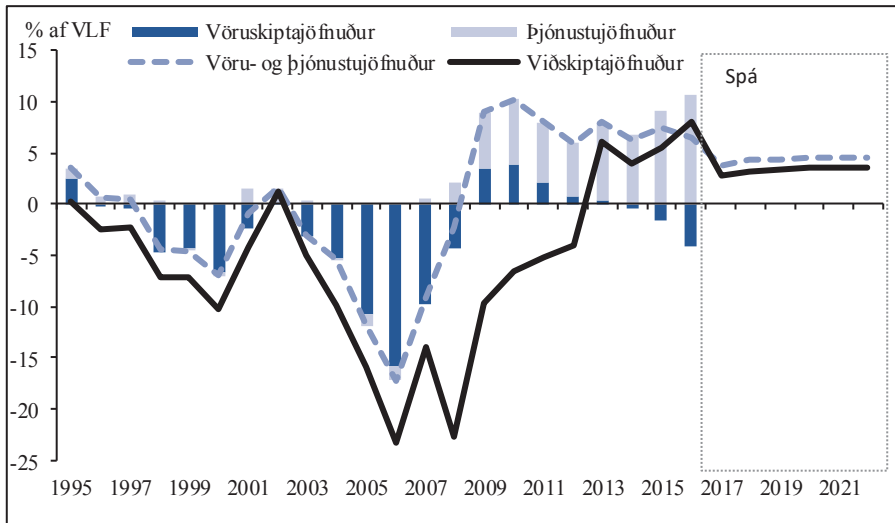
Fjárfesting og undirliðir hennar, % af VLF



Heimild: Hagstofa Íslands.

Núverandi hagvaxtarskeið er nokkuð sérstakt í hagsögunni fyrir þær sakir að þrátt fyrir að hafa staðið yfir í meira en sex ár er innra og ytra jafnvægi þjódarbúsins enn með góðu móti. Hrein erlend staða þjódarbúsins hefur gjörbreyst að undanfögnu, en hún er nú jákvæð í fyrsta sinn síðan mælingar hófust. Aðeins rúm átta ár eru liðin síðan erlenda staðan var neikvæð um liðlega 130% af landsframleiðslu. Þá er enn myndarlegur afgangur á **viðskiptajöfnuði** þó svo langt sé liðið á hagvaxtarskeiðið. Af þessu leiðir að gengi krónunnar styrktist verulega á liðnu ári þrátt fyrir umtalsverðan halla á vöruskiptajöfnuði. Eftir tæplega 8 ma.kr. afgang árið 2013 hefur verið halli á vöruskiptum við útlönd, eða rúmlega 10 ma.kr. árið 2014 og rúmlega 35 ma.kr. árið 2015. Á liðnu ári nam halli á vöruskiptum við útlönd um 101 ma.kr., eða sem nemur um 4% af landsframleiðslu. Þrátt fyrir að spáin geri ráð fyrir enn meiri halla á vöruskiptum á næstu árum er reiknað með áframhaldandi afgangi á viðskiptajöfnuði sakir mikils afangs á þjónustujöfnuði, sem einkum er til kominn vegna umsvifa ferðapjónustunnar.

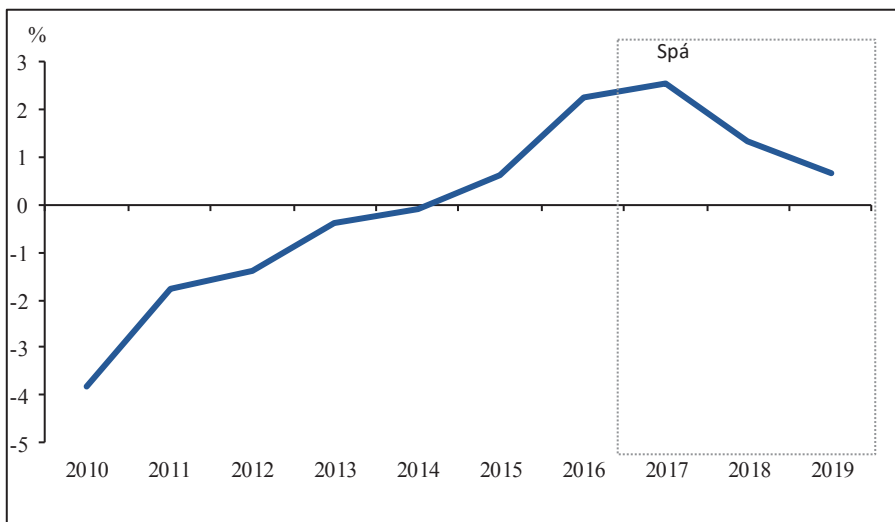
Viðskiptajöfnuður og helstu undirliðir



Heimild: Hagstofa Íslands og Seðlabanki Íslands.

Þegar landsframleiðslan er umfram framleiðslugetu hagkerfisins er talað um að **framleiðsluspenna** sé til staðar, þrýstingur skapast á innlenda framleiðsluþætti og verðbólguþrýstingur myndast. Ef framleiðslan er hins vegar minni en sem nemur framleiðslugetu myndast framleiðsluslaki þar sem framleiðsluþættirnir eru vannýttir og verðbólga lækkar. Eftir bankahrunið myndaðist mikill slaki í hagkerfinu en hann hvarf árið 2015 og framleiðsluspenna hefur vaxið síðan. Kraftmikill hagvöxtur hefur sett þrýsting á innlenda framleiðsluþætti en töluverður innflutningur vinnuafis og fjárfestingarvara hefur vegið á móti. Framleiðsluspenna jókst nokkuð ört á síðasta ári og var það mat Seðlabankans að hún

Framleiðsluspenna/-slaki, % af framleiðslugetu

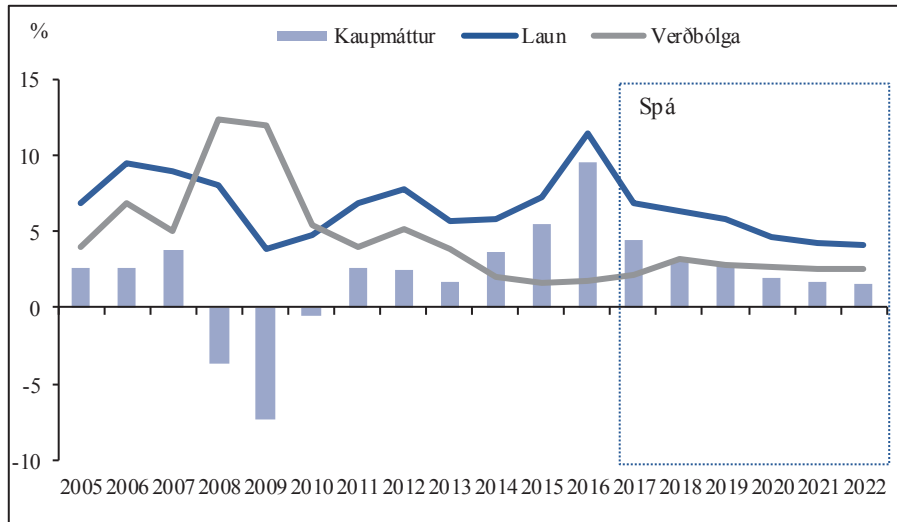


Heimild: Seðlabanki Íslands.

væri 2,2% af framleiðslugetu hagkerfisins, samanborið við 0,6% árið áður. Gert er ráð fyrir að spennan nái hámarki í ár og nemi 2,5% en síðan muni draga úr henni á næstu árum samhliða minni hagvexti.

Frá árinu 2011 hafa **laun** hækkað nokkuð skarpt. Uppsöfnuð hækkun vísitölu launa yfir árin 2015 og 2016 er rúm 19%. Það er jafn mikil hækkun á vísitölu launa yfir tveggja ára tímabil og var á árunum 2006 og 2007, en þessi tvö tímabil eru þau hæstu frá árinu 1989.

Laun, kaupmáttur og verðbólga, breyting frá fyrra ári



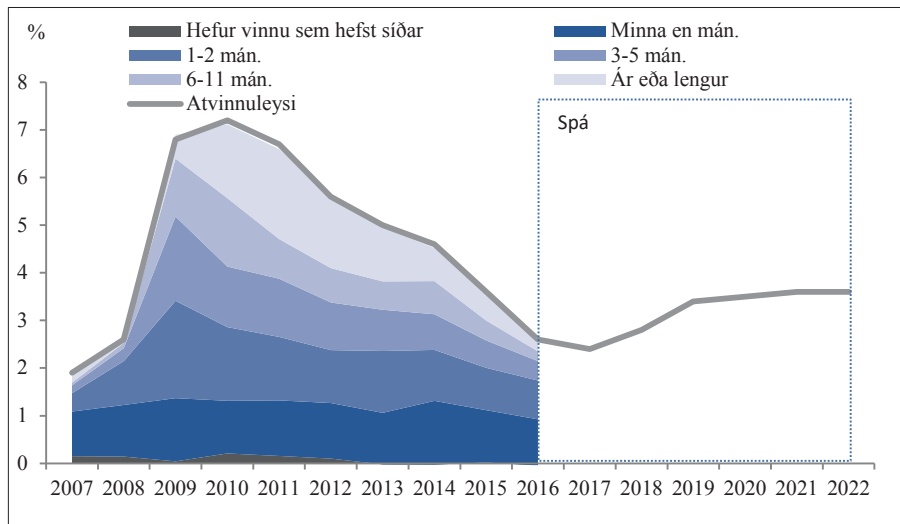
Heimild: Hagstofa Íslands.

Munurinn á hækkuninni nú og þá felst aðallega í því að **verðbólga** hefur haldist lág í núverandi uppsveiflu og því er um mun meiri kaupmáttaraukningu að ræða. Kaupmáttaraukningin í fyrra mældist 9,5% samanborið við árið áður, sem er 1,9 prósentustigi meira en kaupmáttaraukningin árið 1998, sem var sú mesta sem mælst hefur¹. Hætt er við að svo miklar launahækkningar umfram framleiðnivöxt og verðbólgu markmið rýri samkeppnishæfni þjófðarbúsins og skapi verðbólguþrýsting. Þrátt fyrir ríflegar launahækkningar hefur verðbólga verið undir verðbólgu markmiði Seðlabankans í meira en þrjú ár samfelld og ekki er útlit fyrir að það breytist fyrr en á næsta ári. Ástæður lágrar verðbólgu undanfarin ár eru einkum hagfelldar ytri aðstæður, þ.e. lág alþjóðleg verðbólga og gengisstyrking krónunnar, sem hafa lagst á sveif með aðhaldssamri peningastefnu við að halda verðbólgu lágrí. Húsnæðisliður neysluverðsvísitölunnar er í raun eini þátturinn sem hefur drifið áfram verðbólgu. Líklegt er að þessar hagfelldu ytri aðstæður vari ekki mikið lengur, t.a.m. hefur verðbólga í helstu viðskiptalöndum Íslands þokast upp á við með vaxandi efnahagssumsvifum og hækkandi hrávöru- og olíuverði. Ljóst er því að áframhaldandi launahækkningar sem samræmast ekki efnahagslegum stöðugleika til lengri tíma litið gætu hæglega ógnað verðstöðugleika í náinni framtíð. Verðbólguþrýstingur fyrir næstu ár byggist á þeirri forsendu að gildandi kjarasamningar haldi. Útlit er fyrir áframhaldandi hóflega verðbólgu, þó hún fari tímabundið upp fyrir markmið Seðlabankans á næsta ári sakir þverrandi áhrifa gengisstyrkingar, aukins kostnaðarþrýstings vegna spennu í hagkerfinu og hækkandi olíuverðs.

¹ Hagstofan hóf að mæla vísitölu kaupmáttar launa árið 1989.

Atvinnuleysi hefur minnkað hratt frá árinu 2011 og mældist aðeins 3% á liðnu ári. Útlit er fyrir enn minna atvinnuleysi á yfirstandandi ári, eða 2,8%. Langtímaatvinnuleysi, þ.e. hlutfall þeirra sem hafa verið atvinnulausir í meira en ár, hefur nánast horfið og mældist aðeins 7% af heildarfjölda atvinnulausra á síðasta ársfjórðungi ársins 2016 og hefur ekki mælst minna síðan í lok árs 2008. Tæp 70% atvinnulausra höfðu verið atvinnulausir í tvo mánuði eða skemur. Þá er atvinnuþátttaka orðin meiri en hún var mest á þenslutímanum fyrir fjármálakreppuna. Þegar við bætast miklar launahækkanir undanfarin misseri má ljóst vera að nokkur spenna ríkir á vinnumarkaði. Innflutningur erlends vinnuafls er enda töluverður um þessar mundir, en hreyfanleiki vinnuafls á milli landa er til þess fallinn að auka framleiðslugetu hagkerfisins og slá á spennu bæði á vinnumarkaði og í hagkerfinu í heild. Vandinn er þó sá að vegna mikils skorts á húsnæði ýtir innflutningur vinnuafls undir enn frekari húsnæðisverðshækkanir.

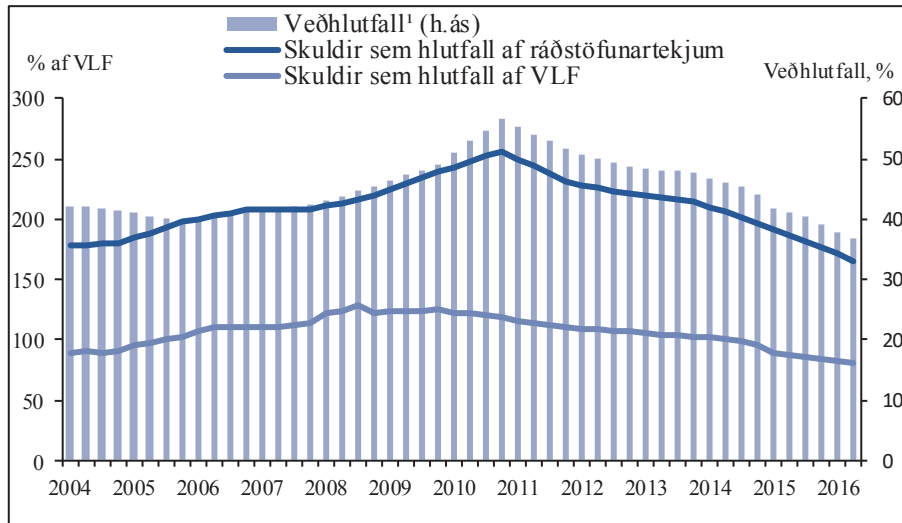
Atvinnuleysi eftir lengd atvinnuleitar 2009–2016 og spá til ársins 2022



Heimild: Hagstofa Íslands.

Efnahagur heimila og fyrirtækja hefur vænkast mikið undanfarin misseri. Skuldahlutföll heimila, hvort sem litið er til hlutfalls skulda af landsframleiðslu eða ráðstöfunartekjum, hafa lækkað hratt vegna niðurgreiðslu skulda og mikils vaxtar landsframleiðslu og ráðstöfunartekna. Einnig hefur þróun íbúðaverðs stuðlað að bættri eiginfjárstöðu heimila. Nú er svo komið að skuldir einkageirans eru orðnar lágar í sögulegu samhengi og eiginfjárlutföll eru hærri en þau voru fyrir fjármálakreppuna. Skuldir heimila sem hlutfall af ráðstöfunartekjum eru næstlægstar á Norðurlöndunum, en um áratugaskeið voru Danir eina þjóðin á Norðurlöndunum með herra skuldahlutfall en Íslendingar. Nú eru það aðeins finnsk heimili sem státa af lægri skuldastöðu en þau íslensku. Vöxtur útlánastofns lánakerfisins er enn hóflegur, en útlán lífeyrissjóða jukust mikið á liðnu ári í kjölfar þess að sjóðirnir hækkuðu hámarksveðhlutföll í 75%, fjölguðu lánakostum og hófu að bjóða betri vaxtakjör en viðskiptabankar.

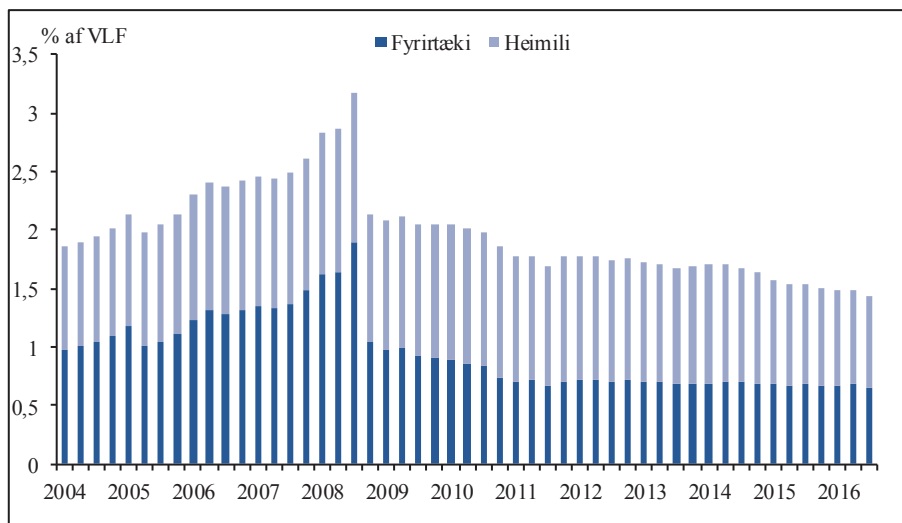
Skuldir heimila og veðhlutföll



¹ Skuldir heimila með veði í íbúðarhúsnæði sem hlutfall af heildareignum heimila í fasteignum. Talan fyrir 2016 er staða í lok júní 2016. Heimild: Seðlabanki Íslands og Hagstofa Íslands.

Skuldastaða fyrirtækja hefur einnig batnað og er skuldsetning í hlutfalli við landsframleiðslu nú lág í sögulegu samhengi. Þá hafa erlendar skuldir atvinnufyrirtækja lækkað mikið og nema nú um 22% af landsframleiðslu, en gengisstyrking krónunnar hefur leitt til lækkunar skulda fyrirtækja í erlendum gjaldmiðlum. Aðrar skuldir (innlendar) atvinnufyrirtækja tengjast að miklu leyti sjávarútvegi og ferðaþjónustu. Staða heimila og fyrirtækja gefur til kynna að þau séu betur í stakk búin til að mæta óvæntum áföllum en þau hafa verið um langt skeið.

Skuldir heimila og fyrirtækja¹

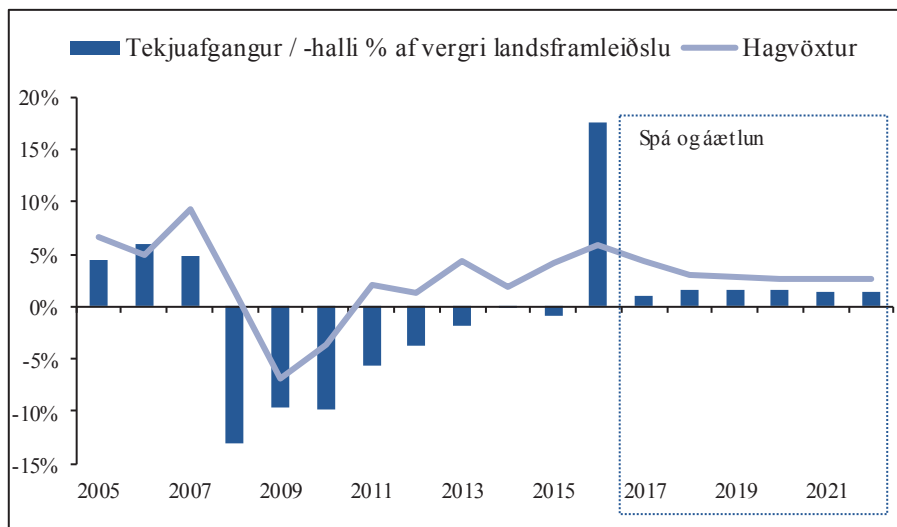


¹ Skuldir við fjármálafyrirtæki og útgefin markaðsskuldabréf. Talan fyrir 2016 er skuldastaða í lok september 2016. 2. Án fjármálafyrirtækja og eignarhaldsfélaga. Heimild: Seðlabanki Íslands.

Efnahagslegum óstöðugleika og ýktum hagsveiflum fylgir samfélagslegur kostnaður. Það er viðfangsefni peningastefnu Seðlabankans að lágmarka þennan samfélagslega kostnað með því að tryggja stöðugt verðlag. Með því getur hún dregið úr efnahagssveiflum og stuðlað að aukinni hagsæld. Með sömu rökum er mikilvægt að stjórn **opinberra fjármála** vinni með peningastefnu Seðlabankans að því að dempa hagsveifluna, eða a.m.k. ekki ýkja hana. Ef fjármálastefna hins opinbera leggst á sveif með peningastefnunni er hægt að tryggja nægilegt aðhald í uppsveiflu við lægra vaxtastig en ella. Að sama skapi þarf ekki að lækka vexti jafn kröftuglega í niðursveiflu ef ríkisfjármálin styðja við peningastefnuna. Mikilvægi fjármálastefnu hins opinbera hefur komið glögggt í ljós í Evrópu og Bandaríkjunum undanfarin ár þar sem nafnvextir seðlabanka hafa víða nálgast sín neðri mörk og gripið hefur verið til óhefðbundinna tækja við stjórnun peningamála.

Þar sem spár gera ráð fyrir áframhaldandi kröftugum hagvexti á næstu misserum er mikilvægt að haga opinberum fjármálum í samræmi við það. Fjármálastefnan gerir ráð fyrir 1% afgangi í ár og 1,6% afgangi hjá hinu opinbera árin 2018 og 2019. Eftir það fari afgangurinn hægt minnkandi til ársins 2022. Þá gerir fjármálastefnan ráð fyrir að árleg heildarútgjöld hins opinbera verði ekki umfram 41,5% af vergri landsframleiðslu.

Tekjuafgangur hins opinbera¹ og hagvöxtur



¹ Tekjuafgangur hins opinbera árið 2016 inniheldur stöðugleikaframlög slitabúa föllnu bankanna. Heimild: Hagstofa Íslands.

2.3 Efnahagsleg viðfangsefni

Gengismál

Eftir að fjármagnshöftum var komið á haustið 2008 í kjölfar mikillar gengisveikingar íslensku krónunnar var gengi hennar nokkuð stöðugt fram á mitt ár 2015. Þá hóf krónan mikinn styrkingarfasa sem hefur staðið yfir síðan og nam styrkingin rúmum 26% til ársloka 2016. Gengisstyrkinguna má að stærstum hluta rekja til myndarlegs afgangis af viðskiptum við útlönd vegna bættra viðskiptakjara og mikillar aukningar á komu erlendra ferðamanna til landsins. Seðlabankinn hefur temprað styrkinguna með umtalsverðum gjaldeyriskaupum og námu kaup bankans 386 ma.kr. árið 2016, eða sem nam 55% af allri veltu á millibankamarkaði með gjaldeyri. Í lok síðasta árs var gjaldeyrisforðinn orðinn yfir 800 ma.kr. og mun

stærri en gert er ráð fyrir samkvæmt þeim hagfræðilegu viðmiðum sem litið hefur verið til að teknu tilliti til aðstæðna við losun gjaldeyrishafta.

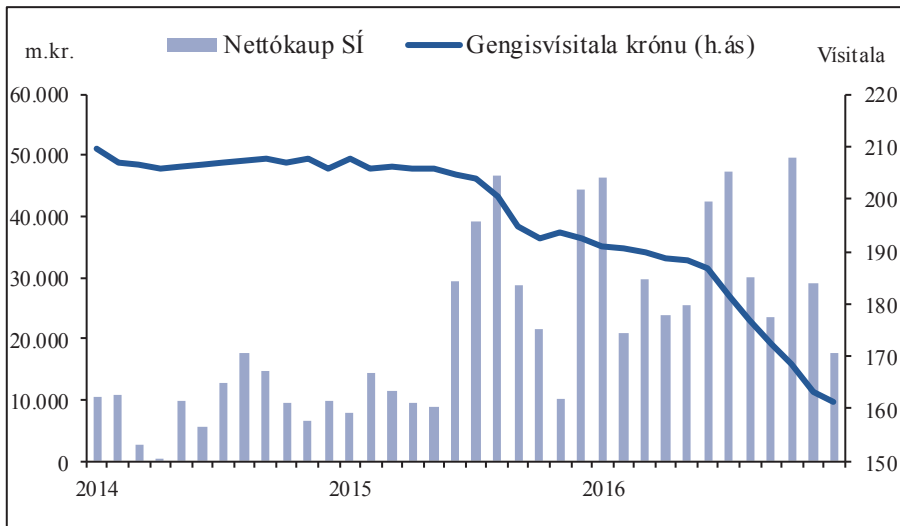
Raungengi krónunnar hækkaði um tæp 20% á mælikvarða neysluverðs yfir árið 2016 og tæp 23% á mælikvarða launa. Auk mikillar nafngengisstyrkingar krónunnar hafa verðlag og einkum laun hækkað hraðar hérlendis en erlendis. Að einhverju leyti endurspeglar hækkun raungengis aðlögun að nýju jafnvægisraungengi, þ.e. því raungengi sem samræmist þjóðhagslegu jafnvægi til miðlungslangs tíma, í ljósi gjörbreyttra aðstæðna á greiðslujöfnuði og erlendri stöðu þjóðarbúsins. Engu að síður er svo skörp raungengishækkun til þess fallin að rýra samkeppnishæfni þjóðarbúsins og ljóst er að hún kemur verst niður á útflutningsgreinum með hlutfallslega háan launakostnað, svo sem fjarskipta-, tölvu- og upplýsingaþjónustufyrirtækjum, hugverkafyrirtækjum og öðrum fyrirtækjum í nýsköpun. Það er þó ekki aðeins hröð styrking raungengis sem skapar vandamál. Miklar sveiflur í gengi, launum og verðbólgu eru óæskilegar og torvelða t.d. alla áætlanagerð heimila og fyrirtækja. Þá er ótalinn sá kostnaður sem t.d. útflutningsfyrirtæki þurfa að leggja í til að verja tekjur sínar gegn sveiflum í gengi.

Fjármagnshöft á einstaklinga og fyrirtæki voru afnumin þann 14. mars 2017 en eftir standa aflandskrónur sem ekki voru seldar Seðlabankanum og eru áfram bundnar takmörkunum. Þó höftin hafi verið nauðsynleg hefur hlotist af þeim talsverður kostnaður, sérstaklega til lengri tíma litið, og skaðleg áhrif þeirra á íslenskt efnahagslíf eru ótvíræð. Í skjóli hafta skapaðist gengisstöðugleiki í kjölfar fjármálaáfallsins sem varði allt fram til ársins 2015 þegar innstreymi gjaldeyris vegna ferðamanna ásamt ytri aðstæðum, svo sem ákvörðunar Breta um úrsögn úr Evrópusambandinu, varð til þess að gengi krónunnar hóf að styrkjast verulega. Nú þegar höft hafa verið afnumin af einstaklingum, fyrirtækjum og lífeyrissjóðum mun gengi krónunnar í auknum mæli ráðast á gjaldeyrismarkaði og má því búast við að skammtímasveiflur á genginu verði tíðari. Við þessar aðstæður er mikilvægt að móta þann ramma fyrir peninga- og gjaldmiðilsstefnu sem til lengri tíma litið er líklegastur til að styðja við stöðugt gengi og fyrirsjáanlegt efnahagsumhverfi til frambúðar. Í því skyni var nýlega skipuð verkefnisstjórn sem falið hefur verið að greina og gera tillögur um valkosti við stjórn peningamála.

Afnám fjármagnshafta á einstaklinga, fyrirtæki og lífeyrissjóði hefur fengið jákvæð viðbrögð frá láns hæfismatsfyrirtækjunum. Láns hæfi ríkissjóðs gæti því batnað í kjölfar afnámsins og hefur Standard og Poor's þegar hækkað láns hæfiseinkunnina úr A- í A og önnur láns hæfismatsfyrirtæki hafa metið horfur um þróun láns hæfis jákvæðar. Líklegt er að skuldatryggingarálag á ríkissjóð og vaxtakostnaður fleiri íslenskra aðila, s.s. orkufyrirtækja og fjármálastofnana sem sækja sér lánsfé á erlenda markaði, muni lækka í kjölfarið.

Hagspá Hagstofunnar, og raunar fleiri greiningaraðila, miðast við fast gengi út spátímabilið. Í þessu felst ekki eiginleg spá um óbreytt gengi út spátímamann heldur er um tæknilega forsendu að ræða sem spáin byggist á. Seðlabanki Íslands birti hins vegar nýverið spá um vísitölu meðalgengis til ársins 2019. Gerir bankinn ráð fyrir áframhaldandi styrkingu krónunnar þannig að gengisvísitalan lækki úr 179,9 árið 2016 niður í 152,4 árið 2019. Raungengi á mælikvarða hlutfallslegs verðlags hækkar úr 89,1 árið 2016 upp í 106,7 árið 2019 en raungengi á mælikvarða hlutfallslegra launa mun hækka enn hraðar; úr 87,2 árið 2016 í 111,8 árið 2019 samkvæmt spá bankans. Ef spáin gengur eftir verður raungengið í sögulegu hámarki árið 2019 á báða mælikvarða.

Gengisvísitala krónu og inngríp Seðlabanka á gjaldeyrismarkaði



Heimild: Seðlabanki Íslands.

Ferðaþjónusta

Útflutningsverðmæti ferðaþjónustu jukust um ríflega 37% að raunvirði á liðnu ári og voru um fjórfalt meiri að umfangi en árið 2010. Uppgangur ferðaþjónustu, ásamt batnandi viðskiptakjörum, hefur drifið hagvöxt áfram og ýtt undir afgang á viðskiptajöfnuði og gengisstyrkingu krónunnar. Þessi mikli búhnykkur hefur einnig leitt til aukinna innlendra tekna og eignamyndunar og ýtt undir vöxt innlendra eftirspurnar. Ferðaþjónustan er nú orðin langstærsti útflutningsatvinnuvegur landsins, með meiri hlutdeild í útflutningstekjum en sjávarútvegur og áliðnaður til samans, eða um 39% árið 2016.

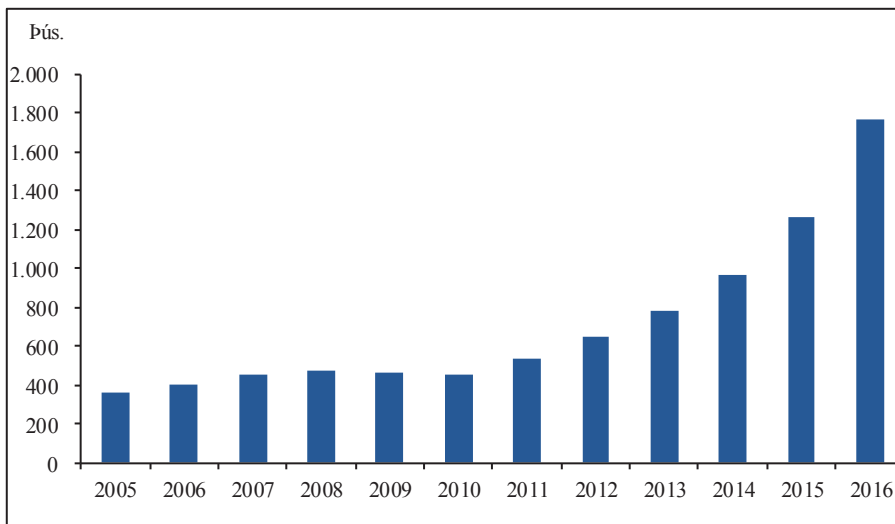
Vöxtur ferðaþjónustunnar hefur skapað atvinnutækifæri víða um land. Störfum hefur fjölgað mest í þessari grein síðustu ár og hefur þróunin verið sú að um heilsársstörf hefur verið að ræða í auknum mæli. Samhliða hefur innflutningur vinnuafis aukist mikið enda eru þessi störf að miklu leyti mönnum erlendu vinnuafli sem dregur úr spennunni á vinnumarkaði og dempar framleiðsluspennuna. Hagkerfið er því ekki eins berskjaldað fyrir mögulegum áföllum og ella.

Þessari öru þróun, sem bersýnilega hefur margvísleg jákvæð áhrif á efnahagslíf landsins, fylgja þó einnig ýmsar áskoranir. Tæpar 1,8 milljónir ferðamanna heimsóttu Ísland á árinu sem leið og spár gera ráð fyrir áframhaldandi mikilli aukningu í ár. Umsvif í greininni hafa mikil áhrif á náttúruna, samfélagið, vinnumarkaðinn og flesta innviði. Til viðbótar er hætt við að lítil opin hagkerfi, líkt og hið íslenska, verði berskjaldaðra gagnvart áföllum eftir því sem aukning útflutningstekna landsins takmarkast við einstakar greinar. Ef til þess kæmi, t.d. vegna of mikillar hækkunar á raungenginu, að verulega drægi úr komum ferðamanna gæti afleiðingin orðið efnahagssamdráttur, aukið atvinnuleysi og lækkingu eignaverðs.

Hagstofan spáir ekki fyrir um fjölgun ferðamanna á næstu árum. Þeir aðilar sem það gera, m.a. greiningardeildir viðskiptabankanna, spá hins vegar áframhaldandi snörpum vexti. Ferðamönnum sem sækja landið heim fjölgaði um 20% árið 2014, 30% árið 2015, 40% árið 2016 og gera spár ráð fyrir að fjölgunin verði 30% á árinu 2017. Áætlaður fjöldi erlendra ferðamanna á þessu ári er um 2,2–2,3 milljónir og áætlað er að þeim fjölgi í ca. 2,6–2,8 milljónir árið 2019. Gangi þessi spá eftir verða ferðamenn fimm sinnum fleiri en þeir voru að meðaltali árin 2007–2010. Samkvæmt könnun sem lögð er fyrir ferðamenn á Keflavíkur-

flugvelli er náttúra Íslands helsta ástæða þess að þeir kjósa að sækja landið heim. Það er því mikið kappsmál fyrir íslenska ferðaþjónustu að landið og náttúra þess verði vernduð svo hámarka megi virði hennar til lengri tíma. Jafnframt er það hagur allra að búa við sterka samfélagslega innviði. Það er því ekki endilega eftirsóknarvert að hámarka fjölda erlendra ferðamanna á hverjum tíma. Þess vegna er mikilvægt að skapa umgjörð og hvata sem eru til þess fallin að draga úr átroðningi og tryggja sjálfbæra uppbyggingu ferðaþjónustu til lengri tíma litið.

Fjöldi ferðamanna um Keflavíkurflugvöll



Heimild: Ferðamálastofa.

Staða vinnumarkaðar

Í október 2015 undirrituðu helstu aðilar vinnumarkaðarins svokallað rammasamkomulag. Með samkomulaginu er lagður grunnur að meiri sátt á vinnumarkaði með breyttum og bættum vinnubrögðum við gerð kjarasamninga. Markmiðið er að auka kaupmátt við efnahagslegan og félagslegan stöðugleika á grundvelli lágrar verðbólgu, stöðugs gengis og lægra vaxtastigs. Þar leikur vinnumarkaðurinn stórt hlutverk í samspili við stjórn opinberra fjármála og peningamála. Einnig er stefnt að því að tryggja jafnræði í kjarabróun á grundvelli sameiginlegrar launastefnu til ársloka 2018 og jöfnunar lífeyrisréttinda milli vinnumarkaða. Í samræmi við þau markmið var frumvarp um jöfnun lífeyrisréttinda samþykkt á Alþingi í árslok 2016. Lífeyristökualdur opinberra starfsmanna mun því hækka úr 65 til 67 ára og aldurstengd réttindaávinnsla verður tekin upp í stað jafnrar réttindaávinnslu til samræmis við lífeyrisréttindi á almennum vinnumarkaði, en samsvarandi breytingar voru gerðar á lífeyrisjóðum starfsmanna sveitarfélaga. Markmið breytinganna er m.a. að stuðla að sjálfbærni opinberra lífeyrissjóða og eyða óvissu um framtíðarskuldbindingar ríkissjóðs og sveitarfélaga gagnvart sjóðunum. Ríkissjóður mun því ekki ábyrgjast óbreytt réttindi lífeyrisþega og sjóðfélaga, nema þeirra sem orðnir eru 60 ára fyrir gildistöku nýrra samþykktu.

Hagtölur um vinnumarkaðinn eru til marks um afar hagfellda þróun efnahagsmála undanfarin misseri. Atvinnuleysi er orðið mjög lágt, langtímaatvinnuleysi er nánast horfið og atvinnuþátttaka með besta móti.

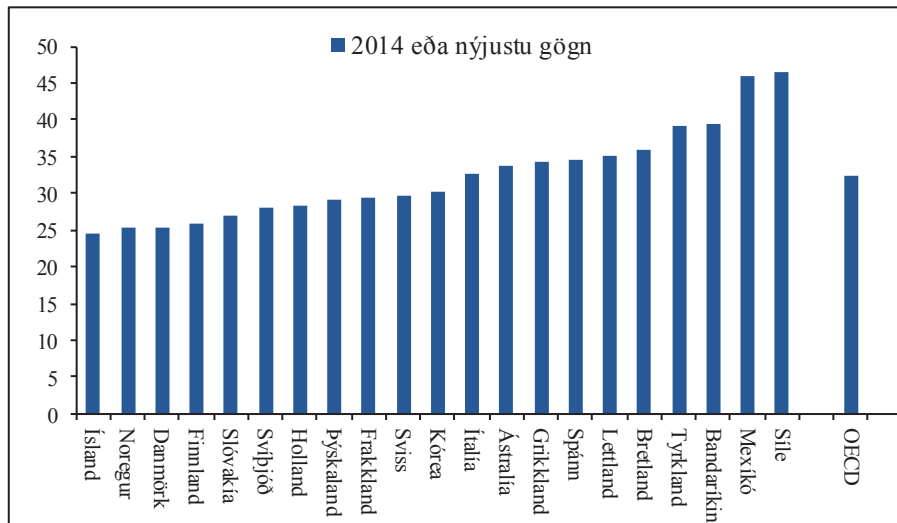
Nýlegar launahækkningar hafa ekki valdið hárra verðbólgu líkt og oft áður og því hefur kaupmáttur aukist verulega undanfarin ár. Þar að auki eru lágmarkslaun á Íslandi há í

samanburði við önnur OECD-ríki og þá er mældur tekjufjöfnuður á Íslandi sá mesti innan OECD á mælikvarða svonefnds Gini-stuðuls.

Þrátt fyrir að hefðbundnar hagtölur gefi almennt til kynna að aðstæður á vinnumarkaði séu launþegum hagfelldar og launahækkningar undanfarinna missera hafi verið umfram það sem samrýmist efnahagslegum stöðugleika þá virðist ekki hafa náðst aukin sátt, og þróun kjaramála er enn uppspretta efnahagslegrar óvissu. Mun hraðari launahækkningar hér á landi en í viðskiptalöndunum stuðla sífellt að hærra raungengi og þar af leiðandi versnandi samkeppnisstöðu þjóðarbúsins. Sífellt hærra raungengi vegna óhóflegra launahækkana er ekki sjálfbær þróun og mun á endanum þurfa að leiðrétast með gengisfalli og kaupmáttarýrnun almennings.

Breyta þarf umgjörð vinnumarkaðarins ef ekki á illa að fara og ef markmið um stöðugleika og jákvæða þróun kaupmáttar eiga að geta gengið eftir. Það krefst sáttar og samstillts átaks allra sem að koma, bæði samtaka launþega og vinnuveitenda auk opinberra aðila. Skoða þarf efnahagslegar forsendur fyrir nýja kjarasamningalotu, finna nýtt viðmið fyrir launabreytingar sem hentar íslenskum þjóðarbúskap og myndar grunn fyrir aðra hópa. Vinnumarkaðshorfur næstu ára munu ótvírætt ráðast af því hvernig á þessum málum verður tekið.

Gini-stuðull fyrir tekjufjöfnuð innan OECD¹



¹ Myndin inniheldur ekki öll OECD-löndin því til að auka læsileika myndarinnar voru nokkur lönd fjarlægð. Í þeim löndum sem voru fjarlægð mældist tekjufjöfnuður minni en á Íslandi og meiri en í Síle. Skalin er 0-100 þar sem allir hefðu jafnar tekjur ef gildið er 0 og ef einn hefði allar tekjurnar væri gildið 100. Heimild: OECD.

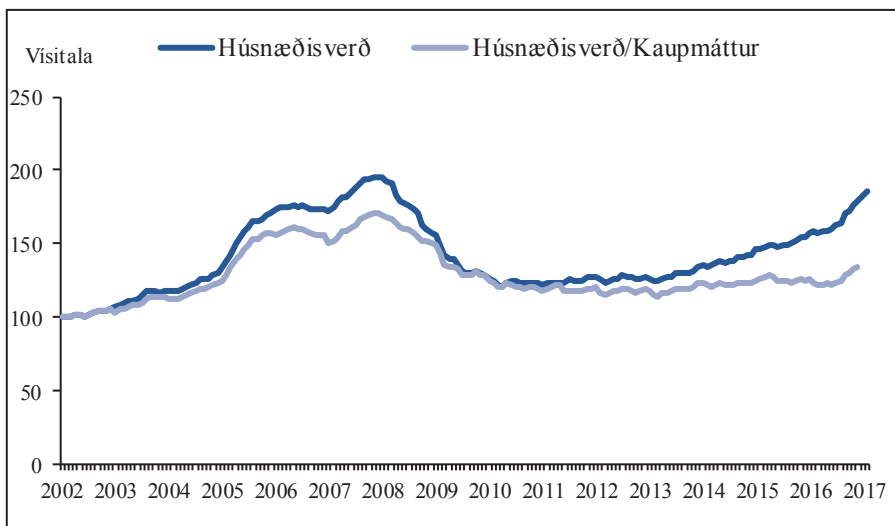
Húsnæðismarkaður

Frá árinu 2014 og fram á mitt ár 2016 var árshækkun á raunverði húsnæðis á bilinu 6–10%. Frá miðju ári 2016 hefur húsnæðisverð hækkað sífellt hraðar og nam hækkunin yfir árið 2016 um 16%. Fara þarf aftur til ársins 2006 til að finna viðlíka hækkningar. Ástæður þessarar skörpu hækkunar eru margvíslegar. Fyrst ber að nefna að fáar íbúðir hafa verið byggðar á landinu síðan árið 2009 og því er um eiginlegan framboðsskort að ræða. Einnig hefur kaupmáttur launa aukist mikið undanfarin ár ásamt því að dregið hefur úr atvinnuleysi. Þessir þættir, ásamt nokkurri fólksfjölgun sem m.a. má rekja til aukins innflutnings vinnu-

afls, leiða til aukinnar eftirspurnar á húsnæðismarkaði og ýta þar með undir hækkun húsnæðisverðs. Þar að auki er vöxtur ferðaþjónustu einnig til þess fallinn að hækka húsnæðisverð, m.a. þar sem umfang heimagistingar, t.d. í gegnum Airbnb, hefur aukist verulega undanfarið.

Í þjóðhagsspá Hagstofunnar er ekki spáð fyrir um þróun húsnæðisverðs en þeir aðilar sem það gera eru sammála um að útlit sé fyrir áframhaldandi öra hækkun húsnæðisverðs næstu þrjú árin. Spá Hagstofunnar gerir þó áfram ráð fyrir kröftugri kaupmáttaraukningu á næstu þremur árum og því er óvíst að húsnæðisverð hækki verulega umfram kaupmátt. Eins og áður segir er sú kaupmáttaraukning sú mesta sem mælst hefur hér á landi og er miklu meiri en þekktist í samanburðarlöndum, en vandséð er að tímabundnar hagfelldar forsendur séu fyrir henni, svo sem mikill bati í viðskiptakjörum undanfarin misseri, muni verða viðvarandi til frambúðar.

Raunverð húsnæðis



Heimild: Hagstofa Íslands.

Vaxandi áhyggjur eru uppi um stöðu ungs fólks á húsnæðismarkaði, m.a. vegna þess að kaupmáttur þess hefur aukist umtalsvert hægar undanfarin 25 ár á meðan kaupmáttur eldri aldurshópa hefur aukist umtalsvert. Því má ætla að staða ungs fólks á húsnæðismarkaði sé verri en hlutfall fasteignaverðs af kaupmætti, sem litið var til hér að ofan, gefur til kynna. Þróunin er síður en svo bundin við Ísland því að sjá má svipaða þróun í Bandaríkjunum, Bretlandi, Suður-Evrópu og víðar, en ástæður þess að kaupmáttur ungs fólks hefur ekki aukist til jafns við aðra hópa eru ekki að fullu kunnar. Vísbendingar eru þó uppi um að aukin ásókn ungs fólks í háskólamenntun og auknar kröfur samfélagsins um menntun og sérhæfingu valdi því að fólk fari síðar út á vinnumarkað en áður og það skýri þessa þróun að miklu leyti. Þróunin er til þess fallin að draga úr getu ungs fólks til húsnæðiskaupa og valda því að hlutfall þessa aldurshóps meðal eigenda íbúðarhúsnæðis minnki. Þrátt fyrir vaxandi áhyggjur af stöðu ungs fólks á húsnæðismarkaði hefur hlutfall fyrstu kaupa af kaupsamningum á höfuðborgarsvæðinu aldrei mælst hærra en um þessar mundir, en á fjórða ársfjórðungi 2016 nam hlutfallið 23%.² Sú staðreynd stangast e.t.v. á við vaxandi áhyggjur

² Þjóðskrá hóf að taka saman tölur um fjölda fyrstu fasteignakaupa árið 2008.

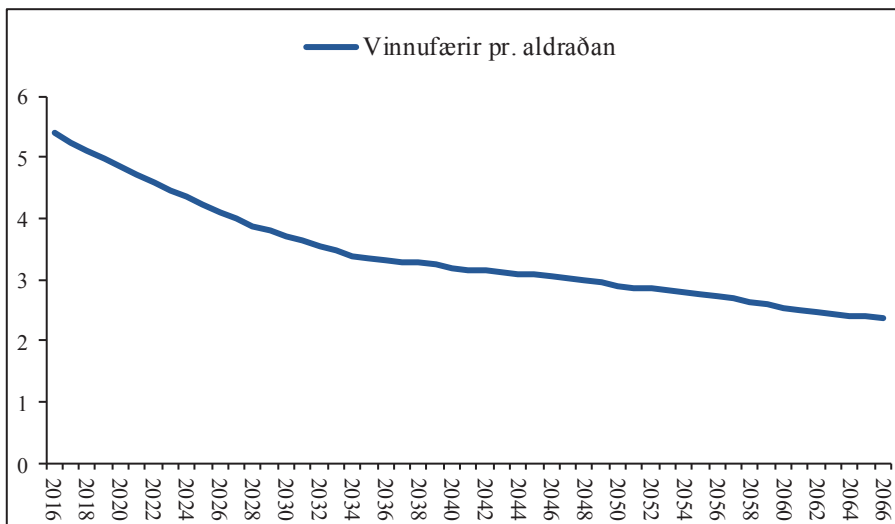
af stöðu ungs fólks á húsnæðismarkaði en hafa ber í huga að aðstæður eru um margt sérstakar. Afar fáar íbúðir eru til sölu og meðalsölutími eigna er kominn vel undir tvo mánuði. Til samanburðar var meðalsölutími eigna frá ágúst 2006 til nóvember 2016 um 8,5 mánuðir. Núgildandi úrræði, þar sem hægt er að nýta séreignarsparnað sem útborgun við fyrstu fasteignakaup eða sem inngreiðslu inn á húsnæðislán, er þó til þess fallið að bæta hlutfallslega stöðu ungs fólks á húsnæðismarkaðnum, að öðru óbreyttu.

Húsnæðismarkaður einkennist almennt af því að framboð bregst hægt við aukinni eftirspurn, enda tekur bygging íbúðarhúsnæðis talsverðan tíma. Það millibilsástand sem skapast vegna þessa, og rökstyðja má að upp sé komið hér á landi, er til þess fallið að hækka húsnæðisverð tímabundið og gæti hækkunin orðið óhófleg og úr takti við aðrar efnahagsstærðir þótt erfitt sé að fullyrða um hvar þau mörk liggja. Þá er útlánavöxtur hóflegur, sem bendir til þess að hækkuninni sé mætt með auknu eiginfjárlutfalli fremur en aukinni skuldetningu. Fjárfesting í íbúðarhúsnæði jókst um tæp 34% á liðnu ári og spá Hagstofunnar gerir ráð fyrir áframhaldandi örum vexti, um og yfir 20%, árin 2017 og 2018 en að úr honum dragi eftir það. Hvort fjárfestingin fram til ársins 2022 verði næg til að mæta aukinni eftirspurn, eftir afar litla íbúðafjárfestingu frá árinu 2009, er erfitt að meta á þessari stundu.

Langtímaáhrif vegna öldrunar þjóðarinnar

Samkvæmt mannfjöldaspá Hagstofunnar frá árinu 2016 mun á næstu áratugum hægja á fólksfjölgu samhliða því að aldurssamsetning mannfjöldans á Íslandi breytist þannig að árgangar eldri kynslóða verða hlutfallslega stærri en árgangar yngri kynslóða. Þessi hröðun öldrunar, sem aðrar þjóðir ganga nú eða hafa gengið í gegnum, er nú þegar hafin hér á landi og mun hafa verulega krefjandi áhrif á þróun opinberra fjármála á komandi árum og til lengri tíma litið vegna stóraukins kostnaðar við heilbrigðisþjónustu og umönnun aldraðra. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn hefur áætlað að þessi útgjaldaaukning verði nálægt 10% af VLF í vestrænum ríkjum. Við þetta bætast óbein áhrif þar sem tekjustofnar ríkisins munu, að öðru óbreyttu, veikjast eftir því sem stærri hluti fólksfjöldans fer af vinnumarkaði og framfleytir sér á ellilífeyri þar sem tekjur ríkisins af tekjuskatti á hvern íbúa munu lækka.

Öldrun þjóðarinnar, fjöldi vinnufærra á hvern aldraðan einstakling



Heimild: Hagstofa Íslands.

Samkvæmt mannfjöldaspá mun fjöldi fólks á vinnufærum aldri, hér skilgreint sem 18 til 66 ára, fyrir hvern aldraðan einstakling lækka úr 5,4 í 4,6 á gildistíma fjármálaáætlunarinnar. Þróun þessi mun halda áfram samkvæmt spánni og árið 2050 verða færri en þrír á vinnufærum aldri fyrir hvern aldraðan einstakling. Þessari þróun er að einhverju leyti hægt að mæta með innflutningi vinnuafls en mikilvægt er að halda áfram að styrkja fjárhagsstöðu ríkisins, m.a. til þess að unnt verði að mæta þessum fyrirsjáanlegu áhrifum af öldrun þjóðarinnar.

2.4 Samantekt

Hér að framan hefur verið gerð grein fyrir stöðu og þróun helstu hagstærða. Þá hafa verið rakin helstu efnahagslegu viðfangsefni sem stjórnvöld standa frammi fyrir. Flest þessara viðfangsefna tengjast og hafa áhrif hvert á annað. Öldrun þjóðarinnar hefur þó ákveðna sérstöðu því um er að ræða viðfangsefni sem mun reyna á til lengri tíma litið. Hin viðfangsefni, þ.e. gengis- og peningamál, staðan á vinnumarkaði og húsnæðismarkaði og ör vöxtur ferðaþjónustunnar, standa okkur nær í tíma og eru þegar farin að hafa ýmis áhrif á almenning og fyrirtæki í landinu. Stjórnvöldum á hverjum tíma ber skylda til þess að fylgjast með stöðu og horfum í efnahagslífinu og leggja mat á hvort og hvernig rétt er að bregðast við.

Ef horft er til þess hve hraður vöxturinn hefur verið í ferðaþjónustu, hvaða áhrif hann hefur þegar haft og hvaða áhrif er líklegt að hann hafi til framtíðar á alla innviði, gengi gjaldmiðilsins, vinnumarkað, húsnæðismarkað, náttúru og þar með í reynd nánast alla þætti í íslensku samfélagi, verður að telja nauðsynlegt að umgjörð atvinnugreinarinnar verði tekin til rækilegrar skoðunar.

Í þessari áætlun er lagt til að stigið verði það skref að samræma aðstöðu ferðaþjónustunnar við aðrar atvinnugreinar hvað virðisaukaskatt varðar. Virðisaukaskattur er óbeinn skattur sem greiddur er af neytandanum, í þessu tilfalli aðallega ferðamanninum. Þetta er gert í ljósi þess að atvinnugreinin er orðin langstærsta útflutningsgrein þjóðarinnar og því fátt, ef nokkuð, sem réttlætir ívilnanir henni til handa. Samhliða er nauðsynlegt að huga að öðrum þáttum, svo sem aðgangsstýringu og sértækri gjaldtöku, m.a. á fjölsóttum og viðkvæmum ferðamannastöðum.

3 Fjármál hins opinbera og opinberra aðila

3.1 Fjármál hins opinbera

Í þessum kafla er farið yfir afkomuþróun hins opinbera undanfarin þrjú ár og sett fram áætlun um hana fyrir hið opinbera og opinberra aðila í heild³ fyrir tímabilið 2018–2022. Byggist sú heildaráætlun á ríkisfjármálaáætlun, sem kynnt er í fjórða kafla, áætlun um fjármál sveitarfélaga, sem fram kemur í fimmta kafla fjármálaáætlunarinnar og áætlun um fjárhag opinberra fyrirtækja. Afkomuáætlunin er sett fram á þjóðhagsgrunni⁴ í samræmi við lög um opinber fjármál í annað sinn sem hefur í för með sér nokkrar breytingar frá fyrri reikningslegri meðferð einstakra liða tekna og gjalda hjá hinu opinbera, svo sem er varðar eftirtalin atriði:

Breytingar frá fyrri reikningshaldslegri meðferð einstakra liða tekna og gjalda

Rekstrartengdar tekjur málefnasviða færast nú teknamegin en í fyrri framsetningu ríkisfjármála komu sértekjur til lækkunar á útgjaldahlið.

Verðbætur vegna verðtryggðra skulda eru gjaldfærðar.

Lífeyrisskuldbindingar, sem tengjast áunnum réttindum vegna vinnuframlags ársins færast til gjalda en hækkun skuldbindinganna vegna fyrri ára færast um höfuðstól.

Vextir á ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar eru gjaldfærðir.

Afskriftir skattkrafna og greiðslur ríkissjóðs á fjármagnstekjuskatti, færast nú til frádráttar á tekna hlið í stað þess að færast á útgjaldahlið ríkissjóðs.

Innbyrðis viðskipti innan ríkisstarfseminnar eru nú tekin út, svo sem leiga ríkisstofnana hjá fasteignum ríkissjóðs.

Þá getur meðferð óreglulegra liða verið önnur á þjóðhagsgrunni en í fyrri framsetningu opinberra fjármála. Heildarafkoma á þjóðhagsgrunni reiknast eilítið lakari en miðað við fyrri framsetningu og má að mestu rekja það til gjaldfærslu verðbóta. Við uppgjör fyrir hið opinbera eru innbyrðisfærslur milli ríkis og sveitarfélaga eins og fjárframlög og vaxta-greiðslur jafnaðar út.

Afkoma hins opinbera

Afkoma hins opinbera var nálægt jafnvægi árið 2014 en lítilsháttar halli var á heildarjöfnuði eða sem nam 1,2 ma.kr. Á árinu 2015 jókst hallinn á hinn bóginn í 18,5 ma.kr. Tekjur hins opinbera lækkuðu úr 45,2% í 42,1% af vergri landsframleiðslu (VLF) sem aftur skýrist að mestu af lækkun eignatekna úr 3,1% í 1,9% af VLF og lækkun skatttekna úr 34,9% í 33,1% af VLF. Lækkun eignatekna var til komin vegna minni arðgreiðslna og lækkun skatttekna vegna lækkunar tekna af sérstökum fjársýsluskatti og því að auðlegðarskatturinn féll niður árið 2015. Á sama tíma lækkuðu útgjöld hins opinbera úr 45,3% í 42,9% af VLF þar sem framlög til efnahags- og atvinnumála lækkuðu mest eða úr 6,3% í 5%

³ Hið opinbera nær til þeirrar starfsemi í þjóðarbúskapnum sem fjármögnuð er að mestu með skatttekjum, þ.e. A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga. Fyrirtæki í eigu hins opinbera taka til atvinnustarfsemi sem er í meirihlutaeigu hins opinbera og er fjármögnuð að meirihluta með sölu á vöru og þjónustu á markaði. Hugtakið opinberir aðilar í heild nær til hvort tveggja hins opinbera og fyrirtækja í meirihlutaeigu hins opinbera.

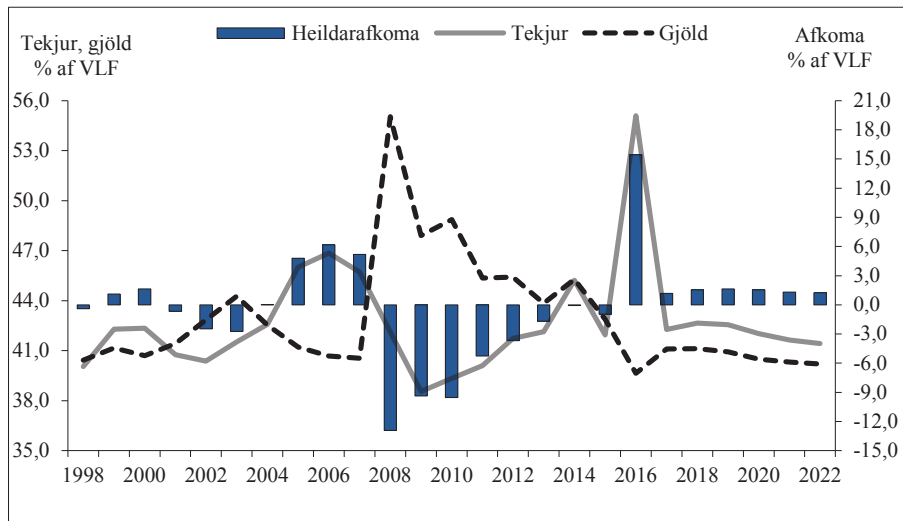
⁴ Reikningshaldsleg framsetning byggist á svonefndum GFS (Government Finance Statistics) staðli frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum

af VLF. Þar var um að ræða breytingu á framlögum ríkissjóðs til niðurgreiðslu á verðtryggðum húsnæðisskuldum en framlögin námu nálægt 18,5 ma.kr. árið 2015 samanborið við tæplega 36 ma.kr. árið 2014.

Á árinu 2016 urðu mikil umskipti í afkomu hins opinbera þegar hún var samkvæmt bráðabirgðatölum Hagstofu Íslands jákvæð um 416,8 ma.kr. Þar eru meðtalin stöðugleikaframlög frá föllnum fjármálafyrirtækjum sem nema 384,3 ma.kr. Aðrar hlutfallslegar breytingar á tekjuhlið eru smávægilegar. Afkomubatinnt milli 2015 og 2016 skýrist þó einnig af lækkun útgjaldastigs milli ára, en áætlað er að útgjöld lækki úr 42,9% af VLF í 41,2%. Þar munar mestu um hlutfallslega lækkun á kaupum á vöru og þjónustu, vaxtagjöldum og tilfærsluútgjöldum. Rétt er að vekja athygli á því að gjaldfærsla vegna greiðslu til Lífeyrisjóðs starfsmanna ríkisins vegna breytinga á ávinnskukerfi sjóðsins er þar ekki meðtalin. Gengið er út frá því að greiðslan verði gjaldfærð í ríkisreikning fyrir árið 2016 en samkvæmt bráðabirgðatölum Hagstofunnar kemur greiðslan aðeins fram í efnahagsreikningi en hún nemur um 108,5 ma.kr. í fjárukalögum.

Á árinu 2017 er útlit fyrir að afkoman verði jákvæð um 1,2% af VLF þar sem gert er ráð fyrir nokkurri veltuaukningu bæði á gjaldahlið og tekjuhlið. Reiknað er með að heildartekjur hækki úr 39,1% árið 2016, að frátöldum stöðugleikaframlögum, í 42,3% af VLF og að rekstrargjöld hækki úr 37,8% í 40% af VLF. Þar af hækka laun úr 12,9% í 14,3% af VLF og félagslegar tilfærslur til heimila hækka úr 5,8% í 6,9% af VLF. Hér þarf þó að hafa þann fyrirvara á að árin 2016 og 2017 eru ekki fullkomlega samanburðarhæf á þjóðhagsgrunni þar sem vinna við innleiðingu þjóðhagsreikningastaðalsins var lengra á veg kominn þegar fjárlög fyrir árið 2017 voru samþykkt sem kann að orsaka aðrar skilgreiningar í gögnum aftur í tímann.

Afkoma hins opinbera



Markmið stjórnvalda samkvæmt tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2017–2022 er að heildarafkoma hins opinbera, þ.e. A-hluti ríkis og A-hluti sveitarfélaga, verði jákvæð um a.m.k. 1% af VLF árið 2017 og er þar ekki vikið frá síðustu fjármálastefnu, 1,6% af VLF árin 2018 og 2019, sem er aukning um 0,6 prósentustig frá síðustu fjármálastefnu, en lækki svo árlega um 0,1 prósentustig yfir tímabilið samfara því að áætlað er að hagvöxtur fari minnkandi. Jákvæð afkoma er mikilvægt framlag til að viðhalda efnahags-

legum stöðugleika í þjóðarbúskapnum. Samkomulag ríkis og sveitarfélaga í tengslum við fjármálaáætlun er miðað við að afgangur á afkomu hins opinbera myndist að mestu leyti hjá A-hluta ríkissjóðs og að afgangur A-hluta sveitarfélaga verði talsvert minni á tímabilinu. Til að ná fram þessum afkomumarkmiðum er meðal annars stefnt að því að fjárfestingar hins opinbera fylgi að mestu hagvexti næstu ára þrátt fyrir að þrýstingur sé nú á að hækka fjárfestingastig opinberra aðila eftir umtalsvert aðhald frá árinu 2008. Þó er í ljósi horfa um lækkandi þenslu stefnt að hækkun fjárfestingar um 0,2 prósentustig af VLF á árinu 2019.

Eitt meginmarkmiða nýrra laga um opinber fjármál er að beita markvissri fjárfstjórn hins opinbera til að draga úr hagsveiflum og stuðla að auknum efnahagslegum stöðugleika. Á yfirstandandi ári er áætlað að heildarafkoma hins opinbera – sem mælir þenslu- eða samdráttaráhrif þess – verði jákvæð um 1,2% af VLF á þjóðhagsgrunni, en allt frá árinu 2007 og þar til árið 2015 hefur hún verið neikvæð. Uppsafnaður halli á heildarafkomu á því tímabili er 43% af VLF. Afgangur var þó á afkomu ríkisins árin 2014 og 2016. Á árinu 2016 nam afgangur 17,2% af VLF að meðtöldum stöðugleikaframlögum frá föllum fjármálaframtækjum samkvæmt bráðabirgðatölum Hagstofunnar en 2,3% af VLF að þeim frádregnum.

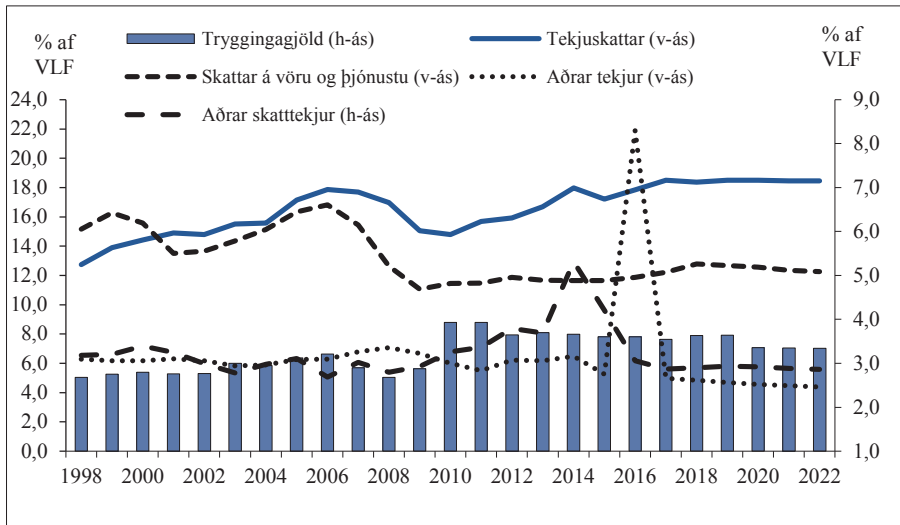
Á næstu fimm árum er gert ráð fyrir jákvæðri árlegri heildarafkomu af starfsemi hins opinbera á þjóðhagsgrunni sem svarar til 1,5% af VLF að meðaltali. Áætlað er að afkoman verði jákvæð um sem nemur 1,5% af VLF, eða um 40,7 ma.kr. á árinu 2018. Gert er ráð fyrir að tekjurnar hækki um 7,2% á árinu 2018 og útgjöldin hækki um 6,3% frá fyrra ári. Áætlanir benda til þess að afgangur af heildarjöfnuði lækki aðeins árin 2021 og 2022 á sama tíma og áætlaður hagvöxtur fer lækkandi og verði árlega um 1,3% af VLF. Að baki spánni fyrir árið 2017 er allnokkur tekjulækkun í hlutfalli við landsframleiðslu eða úr 42,3% af VLF í ár í um 41,4% á árinu 2022. Utgjaldalækkunin sem hlutfall af landsframleiðslu verður svipuð en gert er ráð fyrir að útgjöldin lækki úr 41,1% af VLF í um 40,1% á sama tímabili.

Tekjur hins opinbera

Tekjuskattar eru megintekjustofn hins opinbera með um 40% af heildartekjum þess. Tekjuskattar hafa numið 17–18% af VLF undanfarin ár. Þeir eru áætlaðir 476 ma.kr. á yfirstandandi ári eða 18,5% af VLF en á næsta ári lækka þeir í 18,4%. Skattar á vöru og þjónustu nema 12,2% af VLF á þessu ári og hækkar hlutfallið í 12,8% árið 2018 en lækkar aðeins eftir það.

Eignarskattar munu skila um 46 ma.kr. í ár eða 1,8% af VLF samkvæmt áætlun en gert er ráð fyrir hækkun á næsta ári í 1,9%. Þá er áætlað að tryggingagjöld nemi 3,5% af VLF í ár og hækki í 3,6% á næsta ári. Að síðustu er reiknað með að rekstrartekjur hins opinbera, einkum eignatekjur og þjónustutekjur, sem nema um 12% af heildartekjum hins opinbera, eða um 5% af VLF, lækki nokkuð á næstu árum eða í 4,4% í lok tímabilsins. Heildartekjur hins opinbera munu þannig nema 42,2% af VLF á árinu 2017 og hækka í 42,6% á árinu 2018 samkvæmt fjármálaáætluninni. Á síðari hluta áætlunartímabilsins er áætlað að tekjuhlutfallið lækki í 41,4%.

Tekjur hins opinbera

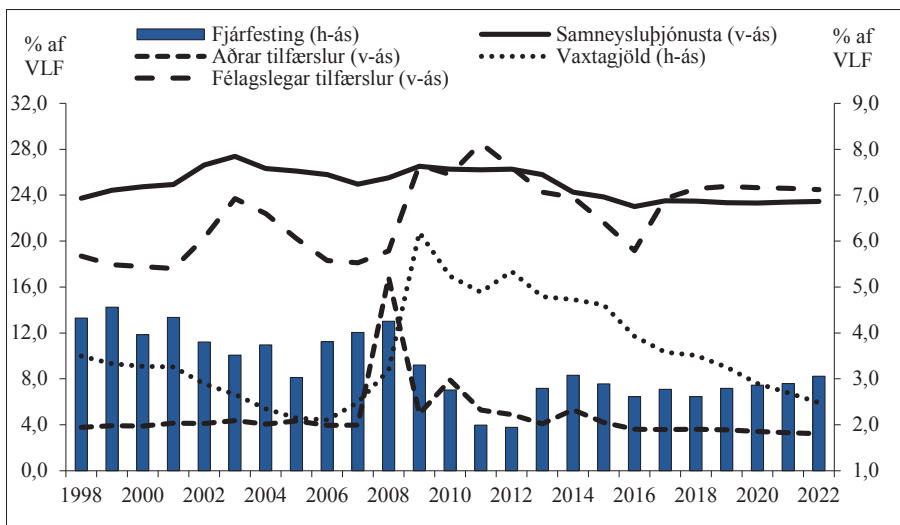


Útgjöld hins opinbera

Samneysluútgjöld, þ.e. laun og vöru- og þjónustukaup hins opinbera, eru um þrjú fimmtu hlutar allra útgjalda hins opinbera. Á yfirstandandi ári er áætlað að hlutfallið verði 23,5% af VLF eða sem nemur 605 ma.kr. og haldist nær óbreytt á áætlunartímabilinu eins og lesa má úr myndinni hér á eftir.

Vaxtakostnaður hins opinbera hefur verið umtalsverður frá falli bankakerfisins haustið 2008. Árið 2015 var hann 4,6% af VLF sem svarar til rúmlega 10% af útgjöldum hins opinbera. Í ár er gert ráð fyrir að hann verði 3,6% af VLF en lækki síðan tiltölulega ört og verði kominn niður í 2,5% af VLF árið 2022. Til samanburðar var vaxtakostnaður hins opinbera um 2,5% af VLF að meðaltali á árunum 2003–2007.

Útgjöld hins opinbera



Félagslegar tilfærslur hins opinbera til heimila hækkuðu umtalsvert árið 2009 er þær fóru úr 6% af VLF árið 2008 í 8% árið 2009. Stór hluti þessarar útgjaldaaukningar var vegna atvinnuleysisbóta en dregið hefur verulega úr þeim með minnkandi atvinnuleysi. Á yfirstandandi ári er áætlað að rúmlega 178 ma.kr. renni til félagslegra tilfærslna eða 6,9% af VLF. Á næstu þremur árum er áætlað að hlutfallið hækki og haldist á bilinu 7,1%–7,2% út áætlunartímabilið. Aðrar tilfærslur á yfirstandandi ári eru áætlaðar 92 ma.kr. eða sem svarar til 3,6% af VLF sem er sama hlutfall og árið á undan. Á næsta ári er gert ráð fyrir að hlutfallið haldist óbreytt en lækki svo smám saman niður í 3,2% af VLF á árinu 2022.

Á síðasta ári var verg fjárfesting hins opinbera um 67 ma.kr. eða 2,6% af VLF samanborið við 2,9% árið á undan og 3,1% af VLF árið þar á undan. Á yfirstandandi ári er áætlað að hún verði 2,8% af VLF, lækki í 2,6% af VLF árið 2018 en hækki síðan á árunum 2020–2022 og verði komin í 3,1% af VLF árið 2022 þegar spáð er að hagvöxtur verði minni en nú er. Til samanburðar var fjárfesting hins opinbera að meðaltali 4% af VLF á árunum 1998–2008. Líklegt er að það fjárfestingastig hafi verið of hátt þegar horft er til langtíma meðaltals en ljóst er að taka mun tíma að rétta af fjárfestingahalla undanfarinna ára. Markmið fjármálastefnunnar er að tryggja að ríkissjóður og hið opinbera í heild verði, með lækkun skulda og ráðdeild í rekstri, í færum til að vinna gegn niðursveiflunni þegar hún mun eiga sér stað. Að því mun koma.

Efnahagur hins opinbera

Sé horft til síðasta uppgjörárs hins opinbera samkvæmt framsetningu þjóðhagsreikninga námu heildarskuldir⁵ hins opinbera 2.125 ma.kr. í árslok 2016, eða sem svarar til 88% af VLF, sem er nokkru lægra skuldahlutfall en árið áður þegar það stóð í 100%. Skuldirnar lækkuðu að nafnvirði um 89 ma.kr. á milli ára. Á sama tíma stóð peningaleg eign hins opinbera í stað í hlutfalli af VLF og nam um 51% af VLF eða 1.243 ma.kr.⁶ Hrein peningaleg staða hins opinbera styrktist því um 12,2 prósentustig milli ára og varð neikvæð um 36,4% af VLF samanborið við 48,6% í árslok árið áður. Til samanburðar var skuldastaða hins opinbera 50,7% af VLF árið 2007 og hrein peningaleg staða jákvæð um 1% af VLF.

Samkvæmt lögum um opinber fjármál ber stjórnvöldum að setja sér skuldarmarkmið sem uppfylla skilyrði fjármálastefnu en þar er miðað við annan mælikvarða þar sem lífeyrisskuldbindingar og viðskiptaskuldir eru undanskildar og vissar peningalegar eignir koma til frádráttar. Í fjármálastefnu sem sett var fram í febrúar s.l. er gert ráð fyrir að heildarskuldir hins opinbera verði komnar undir 30% af VLF í lok árs 2019 og að þær verði ekki hærri en 26% af VLF í lok árs 2022. Til þess að ná því meginmarkmiði fjármálastefnunnar að skuldir hins opinbera verði orðnar lægri en 30% 2019 þurfa að koma til tekjur af eignasölu, óreglulegum arðgreiðslum eða sambærilegum ráðstöfunum hjá ríkissjóði á árunum 2018–2022.

Fjármálaáætlun hvers tíma verður að uppfylla þau markmið sem sett eru fram í fjármálastefnunni og hafa stjórnvöld sett sér skuldarmarkmið sem fela í sér að heildarskuldir hins opinbera á þennan mælikvarða lækki verulega á tímabilinu, eða úr um 37% af VLF í árslok 2017 í um 26% af VLF í árslok 2022. Áætlun um þróun fjármála hins opinbera gerir þó ráð fyrir að heildarskuldir hins opinbera muni lækka lítið eitt meira en markmið fjármálastefnunnar kveður á um og ná hlutfallinu 23% af VLF í árslok 2022.

⁵ Skuldir hins opinbera í þjóðhagsreikningum samanstanda af skuldabréfum, lántökum, lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og er uppgjör þeirra á þjóðhagsgrunni í samræmi við uppgjör og framsetningu fjárlaga, ríkisreiknings og sveitarsjóða.

⁶ Peningaleg eign samanstendur af sjóðum og bankainnstæðum, lánveitingum, hlutafé og viðskiptakröfum.

Efnahagur hins opinbera

Í mia.kr.	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
Rekstrartekjur	287	298	315	332	347	363
Rekstrargjöld	224	232	242	251	264	277
Rekstrarafkoma	63	66	73	81	83	86
Fjárfesting	42	25	20	17	18	19
Heildarafkoma	21	41	53	64	65	67

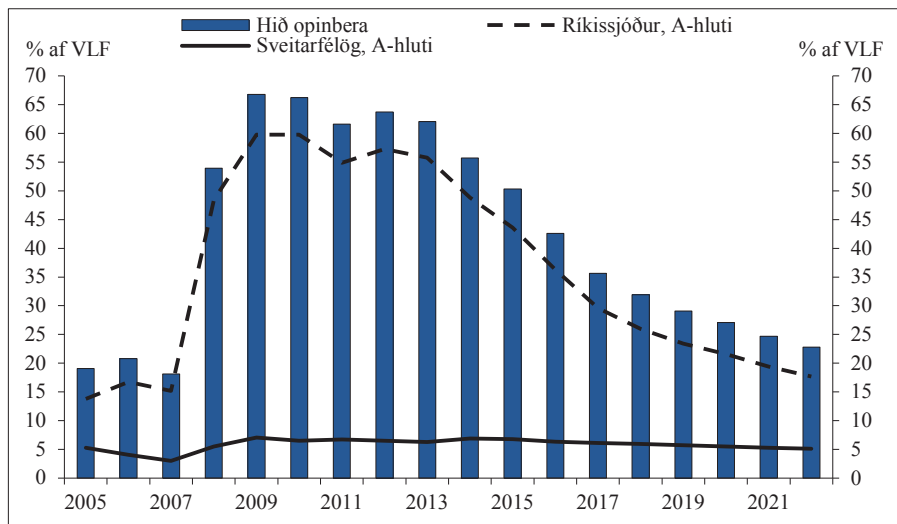
Staða í árslok:

Efnislegar eignir	1.186	1.208	1.216	1.197	1.209	1.218
Peningaleg eignir	71	77	77	84	73	74
Heildarskuldir	690	698	682	645	633	631
Hrein eign	567	587	612	636	649	661

* Fjármálafyrirtæki og sjóðir hins opinbera sem áður töldust til C-hluta fyrirtækja eru ekki meðtalin.

Í þeirri áætlun er gert ráð fyrir að heildarskuldir A-hluta ríkissjóðs lækki úr 29,6% af VLF í 17,7% á árunum 2017–2022 og skuldir A-hluta sveitarfélaga úr 6,1% af VLF í 5,1% á sama tímabili, eða um eitt prósentustig af VLF. Setja verður þann fyrirvara að eftir er að ákvarða reikningshaldslega meðferð skuldaviðurkenninga gagnvart lífeyrissjóðnum Brú sem gefnar verða út af sveitarfélögum í tengslum við breytingar á lífeyrisherfi opinberra starfsmanna.

Heildarskuldir hins opinbera (samkvæmt skuldaviðmiði laga um opinber fjármál)



Skuldaregla laga um opinber fjármál byggist á heildarskuldum að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádrögnum sjóðum og bankainnstæðum. Verði niðurstaðan sú að rétt sé að telja skuldaviðurkenningar gagnvart Brú til skulda í skilningi skuldareglunnar þarf að endurskoða skuldahlutfall sveitarfélaga sem myndi þá

hækka um 1,5–1,7% af VLF árið 2017. Á yfirstandandi ári er áætlað er að hrein eign⁷ hins opinbera verði 16% af VLF eða 418 ma.kr. og hækki á næstu árum og verði komin í 22% af VLF árið 2022 eins og fram kemur í töflu hér á undan. Sömuleiðis er áætlað að heildarskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum muni lækka verulega sem hlutfall af landsframleiðslu á næstu árum eða samkvæmt lauslegu mati úr 70% af VLF í 51%. Munar þar verulega um áform til lækkunar skulda A-hluta ríkissjóðs eins og lesa má af myndinni hér fyrir framan.

3.2 Fjármálareglur fyrir hið opinbera

Í lögum um opinber fjármál eru hinu opinbera, þ.e. A-hluta ríkis og A-hluta sveitarfélaga, settar skorður í formi skilyrða sem ber að virða við mótun fjármálastefnu og fjármála-áætlunar. Þessi skilyrði eða fjármálareglur eru þrjúþættar og lúta að:

1. jöfnuði í heildarafkomu (**afkomuregla**)
2. skuldaviðmiðum eða þaki (**skuldaregla**)
3. lækkun skulda, séu þær yfir settum viðmiðum laganna (**skuldalækkunarregla**)

Eins og vikið var að hér fyrir ofan er það markmið stjórnvalda samkvæmt fyrirbyggjandi fjármálastefnu að heildarafkoma hins opinbera verði jákvæð um a.m.k. 1,6% af VLF árin 2018 og 2019, 1,5% árið 2020, 1,4% árið 2021 og 1,3% árið 2022 en það svarar til 215 ma.kr. uppsafnaðs heildarafgangs. Þetta rímar vel við skilyrði fjármálastefnu og fjármála-áætlunar sem tilgreind eru í lögum um opinber fjármál en þau kveða á um að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af VLF. Samkvæmt fjármálaáætluninni sem byggist á þjóðhagsforsendum samkvæmt spá Hagstofu Íslands mun heildarafkoma hins opinbera verða að meðaltali 1,4% af VLF næstu fimm árin.

Afkomumarkmið fjármálaáætlunarinnar styðja því einnig vel við það lagaskilyrði að heildarskuldir að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum skuli vera lægri en sem nemur 30% af VLF, en séu þær hærri skuli sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5% á hverju ári. Samkvæmt áætluninni er gert ráð fyrir að heildaskuldir hins opinbera, mældar á þann kvarða sem lögin mæla fyrir um, verði 36% af VLF í árslok 2017 eða 6% af VLF umfram skilyrði laga um opinber fjármál. Ofangreind skuldaregla felur í sér að í árslok 2022 ættu heildarskuldir hins opinbera að vera komnar niður í 35% af VLF (lækkun um 0,24–0,3 árlega). Stjórnvöld stefna hins vegar að því að lækka heildarskuldir hins opinbera niður í 23% af VLF árið 2022 eða um 13 prósentustig af VLF. Til að ná svo krefjandi markmiði þarf mun meira að koma til en sá afgangur sem fjármálastefnan sýnir. Áformuð skuldalækkun byggist því að stórum hluta á tilteknum forsendum um ráðstöfun óreglulegra tekna á borð við arðgreiðslur og aðgerðum í efnahagsreikningi, s.s. sölu á eignarhlutum í fjármála-stofnunum í nokkrum mæli, endurfjármögnun tekinna lána, auk þess sem stöðugleika-framlögum frá slitabúum bankanna verður varið, að því marki sem unnt verður að umbreyta í þessu skyni eignum í laust fé án þess að það leiði til aukningar í peningamagni í umferð eða hafi þensluáhrif.

Í samkomulagi við sveitarfélögin er gengið út frá því að rekstur sveitarfélaga verði sjálfbær í þeim skilningi að skuldir þeirra sem hlutfall af VLF fari heldur lækkandi, eða sem svarar til 1 prósentustigs á tímabilinu frá 2017 til 2022.

⁷ Hrein eign er mismunur eigna (efnislegra og peningalegra) annars vegar og skulda og skuldbindinga hins vegar. Efnislegar eignir hins opinbera eru metnar samkvæmt þjóðarauðsmati Hagstofu Íslands.

3.3 Fjármál opinberra fyrirtækja

Í B- og C-hluta flokkast fyrirtæki hins opinbera og aðrar rekstrareiningar sem að hálfu eða meiri hluta eru í eigu A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga en eru reknar sem fjárhagslega sjálfstæðar einingar. Til B-hluta ríkisins teljast níu fyrirtæki og lánastofnanir⁸ sem eru undir beinni stjórn ríkisins og rekin á ábyrgð ríkissjóðs. Til C-hluta ríkisins teljast 26 sameignar- og hlutafélög í meirihlutaeigu þess auk Seðlabanka Íslands. Stærstu félögin eru Landsvirkjun, Rarik, Isavia, Landsbankinn og Íslandsbanki. Fjármála-fyrirtæki og sjóðir innan B- og C-hluta ríkissjóðs eru ekki meðtalin í eftirfarandi rekstrar- og efnahagstölum vegna sérstöðu sinnar þegar umfang og efnahagsleg áhrif opinberra fyrirtækja í hagkerfinu er metið. Helstu tegundir B-hluta fyrirtækja sveitarfélaga eru veitufyrirtæki (vatnsveitur, fráveitur og orkuveitur), hafnir, félagslegt húsnæði, almenningssamgöngur og sorphirða. Fyrirtæki í B- og C-hluta eru að mestu rekin fyrir tekjur af sölu vöru og þjónustu.

Á árinu 2015 voru heildartekjur fyrirtækja í eigu hins opinbera 250 mia.kr eða rúmlega 11% af VLF og hrein peningaleg eign var neikvæð um 404 ma.kr. Áætlanir um fjármál fyrirtækja hins opinbera benda til þess að árleg rekstrarafkoma þeirra verði jákvæð í kringum 2,5% af VLF árin 2017–2022. Að teknu tilliti til fjárfestinga er áætlað að heildarafkoma þeirra verði jákvæð um 0,8% af VLF árið 2017, 1,5% árið 2018, 1,8% árið 2019 og í kringum 2% árin 2020–2022. Gert er ráð fyrir að fjárfestingar opinberra fyrirtækja verði um 1,6% af VLF á árinu 2017 en fari eftir það lækkandi í 0,9% af VLF árið 2018 og verði undir 1% af VLF á árunum 2019–2022. Athygli er vakin á því að hér er átt við hreina fjárfestingu, þ.e. fjárfestingu að frádregnum afskriftum (fastafjárútgjöld). Ljóst er að erfitt er að beita æskilegu aðhaldsstigi hjá fyrirtækjum í opinberri eigu á allra næstu árum þar sem mikil þörf hefur myndast fyrir nauðsynlega uppbyggingu, einkum á sviði orku- og samgönguinnviða. Lágt viðhalds- og fjárfestingarstig undanfarin ár ásamt gríðarlegum vexti í ferðaþjónustu hefur kallað á aukna uppbyggingu í flugumferðarmannvirkjum samhliða fjárfestingum í orkuframleiðslu og raforkudreifingu. Í undirbúningi er að festa ákvæði í almennri eigenda-stefnu ríkisins sem eiga að tryggja að mögulegt verði að skilgreina umsvif fyrirtækja í opinberri eigu við hagstjórnarleg markmið stjórnvalda.

Lykiltölur fyrirtækja hins opinbera

Í mia.kr.	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
Rekstrartekjur	287	298	315	332	347	363
Rekstrargjöld	224	232	242	251	264	277
Rekstrarafkoma	63	66	73	81	83	86
Fjárfesting	42	25	20	17	18	19
Heildarafkoma	21	41	53	64	65	67
<i>Staða í árslok:</i>						
Efnislegar eignir	1.186	1.208	1.216	1.197	1.209	1.218
Peningaleg eignir	71	77	77	84	73	74
Heildarskuldir	690	698	682	645	633	631
Hrein eign	567	587	612	636	649	661

* Fjármálafyrirtæki og sjóðir hins opinbera sem áður töldust til C-hluta fyrirtækja eru ekki meðtalin.

⁸ Happraætti Háskóla Íslands, ÁTVR, Íslenskar orkurannsóknir, Bjargráðasjóður, Byggðastofnun, Íbúðalánasjóður, LÍN, Nýsköpunarsjóður og Orkusjóður.

Nokkur munur er á þeim tölum sem settar eru fram í töflu hér á undan og þeim sem fram koma í fjármálastefnunni sem lögð var fram í janúar 2017. Í fyrsta lagi hafa borist nýjar fjármálaáætlanir frá stærstu fyrirtækjum hins opinbera þar sem horfur eru á betri afkomu og minni fjárfestingu en í þeim áætlunum sem lágu til grundvallar fjármálastefnunni. Í öðru lagi eru fjárfestingar nú settar fram að frádregnum afskriftum til þess að samræmast fjárstreymis- yfirlitum A-hluta hins opinbera ólíkt voráætlun síðasta árs þegar fjárfestingar opinberra fyrirtækja voru aðeins sýndar vergar. Að lokum ber að áréttu að heildstæð áætlanagerð fyrir fyrirtæki hins opinbera er enn í þróun og gæði gagna að verða meiri sem getur orsakað misræmi á milli útgefna áætlana.

3.4 Fjármál opinberra aðila

Eins og áður var getið samanstanda opinberir aðilar af ríki og sveitarfélögum og fyrirtækjum þeirra. Áætlað er að rekstrarafkoma opinberra aðila verði 132 ma.kr. (4,7% af VLF) á árinu 2017. Þegar tekið hefur verið tillit til fjárfestinga að frádregnum afskriftum er áætlað að heildarafkoman verði jákvæð um 51 ma.kr. (2% af VLF) sem ætti að vinna á móti þenslu í hagkerfinu. Gert er ráð fyrir að fjárfestingar opinberra aðila haldist nokkuð stöðugar á bilinu 1,9–2,2% af VLF á áætlunartímabilinu. Á sama tíma eykst heildarafkoma úr 3% af VLF á árinu 2018, í 3,4% á árinu 2019 og í 3,7% árið 2020. Á árunum 2021 og 2022 er reiknað með að heildarafkoman fari örlítið lækkandi á nýjan leik í takt við áætlaða minni spennu í hagkerfinu og verði 3,4% og 3,3% af VLF.

Lykiltölur fjármála opinberra aðila

Í mia.kr.	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
Heildartekjur	1.375	1.464	1.545	1.614	1.683	1.762
Rekstrargjöld	1.253	1.329	1.391	1.445	1.509	1.576
Rekstrarafkoma	122	135	154	169	174	186
Fjárfesting	71	53	55	57	65	75
Heildarafkoma	51	82	99	112	109	111
<i>Staða í árslok:</i>						
Efnislegar eignir	2.653	2.722	2.772	2.795	2.849	2.899
Peningaleg eignir	836	866	867	886	873	886
Heildarskuldir*	2.504	2.494	2.448	2.409	2.377	2.366
Hrein eign	985	1.094	1.191	1.272	1.345	1.419
Heildarafkoma % af VLF	2,0	3,0	3,4	3,7	3,4	3,3
Hrein eign % af VLF	38	40	41	42	42	42
Heildarskuldir, % af VLF	-97	-91	-85	-79	-74	-70

*) Brúttóskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

Áætlanir um þróun efnahagsreiknings opinberra aðila sýna að hrein eign þeirra mun vaxa á tímabilinu. Þá er gert ráð fyrir að heildarskuldir lækki verulega eins og fram hefur komið, bæði hjá hinu opinbera og fyrirtækjum þess.

4 Fjármál ríkissjóðs

4.1 Stefnumið og helstu niðurstöður ríkisfjármálaáætlunar

Líkt og kveðið er á um í lögum um opinber fjármál skal fjármálaáætlun til næstu fimm ára hið skemmsta lögð fram á Alþingi eigi síðar en 1. apríl ár hvert. Fjármálaáætlunin skal vera byggð á fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar og grunngildum stefnunnar sem eru sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi. Þetta felur m.a. í sér að markmið um afkomu- og skuldaþróun opinberra aðila í heild til næstu fimm ára séu þau sömu í fjármálaáætluninni og í fjármálastefnunni. Í fjármálaáætluninni eru markmið fjármálastefnunnar nánar útfærð, svo sem varðandi þróun tekna, útgjalda og efnahag opinberra aðila. Í kaflanum hér á eftir verður fjallað um útfærslu fjármálastefnunnar fyrir ríkissjóð. Í kafla 3 hér að framan var fjallað um afkomu og efnahag hins opinbera en í þessum kafla er fjallað um afkomu og efnahag ríkissjóðs.

Staða og horfur í efnahagsmálum eru afar hagfelldar um þessar mundir eins og fram kemur í 2. kafla í áætluninni. Áætlaður hagvöxtur var 7,2% á síðasta ári og þá gerir þjóðhagsspá Hagstofu Íslands ráð fyrir áframhaldandi hagvexti á komandi árum. Þannig er gert ráð fyrir að hagvöxtur í ár verði 4,2% og á bilinu 2,6%–3% fram til ársins 2022. Þetta er nokkuð betri þróun en fjármálaáætlun síðasta árs gerði ráð fyrir.

Þessar hagstæðu efnahagsforsendur setja mark sitt á ríkisfjármálaáætlunina, en umfang ríkissjóðs vegur um 70% af heildarumfangi hins opinbera. Verði vöxtur þjóðarútgjalda minni en spáin, sem hér liggur til grundvallar, segir til um er hætt við því að raunvöxtur tekna ríkisins verði einnig minni en ella og erfiðara gæti þá reynst að fylgja áformum eftir um batnandi afkomu ríkissjóðs. Gangi þjóðhagspáin hins vegar eftir skapast kjöraðstæður til að grynna á skuldum og lækka vaxtakostnað. Með lækkun skulda og vaxtagjalda hefur betur verið búið í haginn með auknu svigrúmi fyrir ríkissjóð þegar kemur að næstu efnahagslögð.

Þrátt fyrir hagfelldar horfur verður að gera ráð fyrir því í ljósi reynslunnar að yfirstandandi uppsveifla muni taka enda. Því er mikilvægt að haga ríkisfjármálum þannig að þau haldi aftur af þenslu fremur en að ýta undir hana. Með því verður lendingin mýkri þegar að niðursveiflu kemur og ríkissjóður betur í stakk búin til að mæta henni.

Stefnumið ríkisfjármálaáætlunar

Í síðustu fjármálastefnu sem samþykkt var í ágúst 2016 var gert ráð fyrir að afgangur á rekstri ríkissjóðs og hins opinbera yrði a.m.k. 1% af VLF árin 2017–2021. Fjármálaáætlun fyrir sama tímabil fól í sér nánari útfærslu á þessum markmiðum. Til samræmis við þessa stefnumörkun um afkomuþróun ríkissjóðs voru fjárlög fyrir árið 2017 samþykkt með afgangi sem nam 1% af VLF þótt gerðar hafi verið allnokkrar breytingar á tekju- og útgjaldahlíð frá því sem gert hafði verið ráð fyrir í áætluninni.

Líkt og kom fram hér að framan eru efnahagsaðstæður afar góðar og er þenslan í hagkerfinu orðin ívið meiri en fyrir ári síðan. Í því ljósi er það meginmarkmið fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar fyrir árin 2017–2022 að stuðla að efnahagslegum stöðugleika samhliða því að styrkja fjárhagsstöðu ríkissjóðs til lengri tíma litið. Það verður best gert með því að viðhalda afgangi af rekstri ríkisins og lækka skuldir og vaxtagjöld niður á ásættanlegra stig. Stefnumið ríkisfjármálaáætlunar eru í samræmi við þau meginmarkmið sem koma fram í fjármálastefnunni. Þannig er gert ráð fyrir að afgangur á heildarjöfnuði ríkissjóðs verði aukinn um 0,5 prósentustig frá árinu 2017 og verði samtals 1,5% af VLF árið 2018. Í framhaldinu er gert ráð fyrir að dregið verði úr aðhaldi í rekstri ríkissjóðs sem nemi 0,1 prósentustigi af VLF á ári til ársins 2022 og verði þá orðinn 1,1% af VLF. Þetta afkomumarkmið svarar til þess að afgangur á ríkisrekstrinum verði um 40 ma.kr. að jafnaði á ári, eða sem

nemur 200 ma.kr. í uppsafnaðan afgang yfir tímabilið. Það er um 3–4 ma.kr. meiri afgangur á ári hverju en gert var ráð fyrir í síðustu fjármálaáætlun.

Bætt afkoma ríkissjóðs árið 2018 hvílir að miklu leyti á þeirri forsendu að farið sé í skattaráðstafanir á árinu 2018, þ.m.t. að samræma virðisaukaskattlagningu ferðatengdrar starfsemi og annarrar starfsemi og hækka kolefnisgjald. Að öðru leyti er gert ráð fyrir að stefnumið um tekju- og gjaldahlið áætlunarinnar feli í sér að frumtekjur og frumgjöld vaxi ekki umfram vöxt landsframléiðslunnar á árunum 2019–2022.

Til viðbótar er sett fram það stefnumið að heildarfjárfestingar ríkisins verði 1,3% árið 2018 en verði auknar í 1,5% af VLF árið 2019. Eftir það er gert ráð fyrir að fjárfesting verði aukin um 0,1 prósentustig á ári fram til ársins 2022 eftir því sem myndast meiri slaki í hagkerfinu og verði þá komin í 1,8% af VLF. Þetta stefnumið gerir það kleift að hægt er að byggja inn í áætlunina allmörg stærri fjárfestingarverkefni s.s. tugmilljarða framkvæmdir á nýjum Landspítala, kaup á nýjum þyrlum, byggingu hjúkrunarheimila og áframhaldandi framkvæmdum í samgöngumálum.

Helstu stefnumið fjármálaáætlunarinnar varðandi ríkisfjármálin á grundvelli fyrirbyggjandi efnahagsforsendna, sem fjallað er um í kafla 2, eru dregin saman í eftirfarandi töflu:

Þáttur	Stefnumið
Hagstjórn	Aðhald ríkissjóðs verði aukið árið 2018 til að veða á móti núverandi þenslu en úr því smám saman dregið samhliða minnkandi hagvexti þegar líður á tímabilið.
Afkoma	Afgangur af heildarafkomu ríkissjóðs verði aukinn úr 1% af VLF miðað við fjárlög 2017 í 1,5% árið 2018. Eftir það lækki árlegur afgangur í rekstri A–hluta ríkissjóðs um 0,1 prósentustig á ári og verði 1,1% af VLF í lok tímabilsins.
Tekjur	Frumtekjur ¹ vaxi ekki umfram vöxt VLF fram til ársins 2022.
Gjöld	Frumgjöld ¹ vaxi ekki umfram vöxt VLF fram til ársins 2022.
Skuldir	Heildarskuldir ² ríkissjóðs verði komnar undir 28% af VLF í árslok 2018 og verði ekki hærra en 21% af VLF í árslok 2022. Öllu óreglulegu og einskiptis fjárstreymi í ríkissjóð verði varið til að greiða niður skuldir eða til lækkunar á ófjármögnum lífeyrisskuldbindingum í því skyni að treysta fjárhagsstöðu ríkissjóðs og draga úr vaxtakostnaði.
Fjárfesting	Fjárfestingar ríkissjóðs sem hlutfall af VLF verði 1,3% árið 2018 og 1,5% árið 2019, en aukist um 0,1 prósentustig á ári eftir það og verði 1,8% árið 2022.

¹ Að frádregnum óreglulegum og tímabundnum liðum.

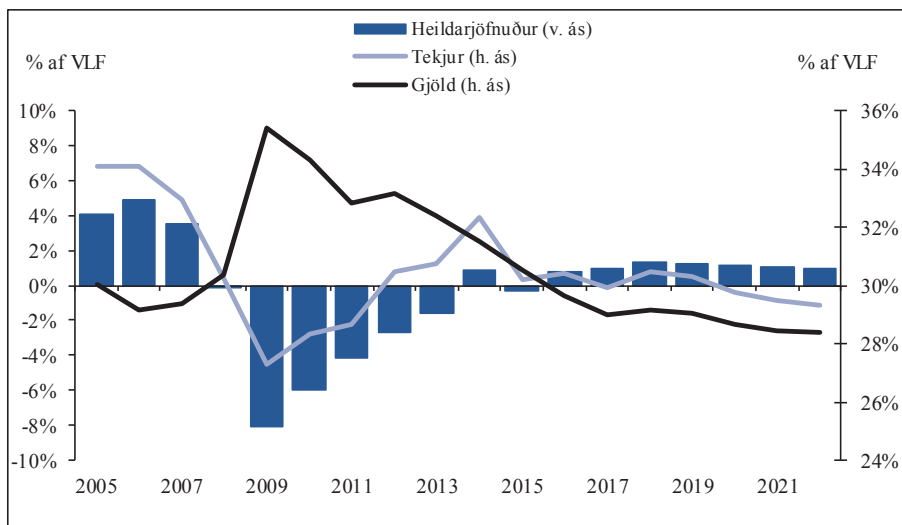
² Heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnistæðum, sbr. 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál.

Forsendur og viðmið um afkomuþróun

Myndin hér á eftir sýnir þróunina í afkomu ríkissjóðs, heildartekjum og heildargjöldum í hlutfalli af VLF á árunum 2005–2015, bráðabirgðaniðurstöðu fyrir árið 2016 frá Hagstofu Íslands, endurskoðaða áætlun fyrir árið 2017 ásamt áætlun fyrir árin 2018–2022 á GFS-staðli.

Til að draga betur fram undirliggjandi þróun í fjármálum ríkisins hafa nokkrir óreglulegir og tímabundnir liðir á gjalda- og tekjuhlíð verið undanskildir í myndinni⁹.

Afkoma ríkissjóðs 2005–2022, án óreglulegra liða



Eins og sést á myndinni vex tekjuhlíð áætlunarinnar ívið hægar en landsframleiðslan á áætlunartímabilinu og lækka heildartekjur sem hlutfall af VLF um 0,8 prósentustig en frumtekjur um 0,6 prósentustig fram til ársins 2022. Breytt samsetning hagvaxtar og lækkun bankaskatts skýrir þá þróun að mestu leyti eins og nánar verður fjallað um síðar. Heildarútgjöld dragast ívið minna saman en heildartekjur og lækka um 0,6 prósentustig á tímabilinu. Lækkun heildargjalda skýrist nær eingöngu af lækkun vaxtagjalda. Þegar horft er framhjá vaxtagjöldum er hlutfall frumgjalda af VLF nánast óbreytt allt tímabilið.

Taflan hér á eftir sýnir áætlaða afkomu ríkissjóð á verðlagi hvers árs og sem hlutfall af VLF samkvæmt GFS–staðli. Þessar meginstærðir fjármálaáætlunarinnar byggjast á stefnumiðunum sem fjallað var um hér á undan að teknu tilliti til margvíslegra forsenda m.a. efnahagsþróunar, tekjuáætlunar ríkissjóðs og framreiknings á útgjaldavexti í þeim málaflokkum ríkisins þar sem það á við, svo sem lýðfræðilegum vexti elli- og örorkulífeyri.

Tekjuhlíð áætlunarinnar byggist á nýjustu þjóðhagsspá Hagstofu Íslands, ásamt uppfærðum skattstofnum samkvæmt bráðabirgðauppgjöri fyrir árið 2016. Þá er gert ráð fyrir áhrifum af þegar lögfestum skattkerfisbreytingum s.s. afnámi afsláttar af vörugjöldum fyrir bilaleigubíla, framlengingu úrræðis til nýtingar séreignasparnaðar vegna húsnæðissparnaðar- eða kaupa og hækkun gistináttaskattsins svo dæmi séu tekin.

⁹ Á tekjuhlíð eru eftirtaldir liðir dregnir frá: tekjur af sölu fastafjármuna; tímabundin hliðaráhrif á skatttekjur af sérstökum úttektum séreignasparnaðar 2009–2016 og af höfuðstólslækkun húsnæðislána og séreignasparnaðarleiðinni 2015–2018; hluti slitabúa í sérstökum fjársýsluskatti og bankaskatti 2014–2015; stöðugleikaframlög og hliðaráhrif þeirra 2016–2022. Gjaldamegin eru framlög vegna rekstrarstöðu Íbúðalánasjóðs, ríkisábyrgðir, og tjónabætur dregnar frá. Þá eru tekjur og gjöld enn fremur leiðrétt fyrir annars vegar tilfærslu málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga frá og með árinu 2011 og hins vegar vegna niðurfærslu verðtryggðra húsnæðislána.

Áætluð afkoma ríkissjóðs til ársins 2022¹⁰

Pjódhagsgrunnur	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
<i>mia.kr.</i>						
Heildartekjur	780,5	836,3	880,8	915,3	953,2	998,0
Heildarútgjöld	747,1	796,5	840,9	874,8	914,3	959,3
Heildarjöfnuður	33,4	39,8	39,9	40,5	38,9	38,7
Frumtekjur	764,3	823,6	868,1	902,4	940,3	984,6
Frumgjöld	669,8	718,7	764,2	803,5	844,7	892,2
Frumjöfnuður	94,5	104,9	103,9	98,9	95,6	92,4
Vaxtatekjur	16,2	12,7	12,7	12,9	12,9	13,4
Vaxtagjöld	77,3	77,8	76,7	71,3	69,6	67,1
Fjármagnsjöfnuður	-61,1	-65,1	-64,0	-58,4	-56,7	-53,7
<i>% af VLF</i>						
Heildartekjur	30,3%	30,6%	30,4%	30,0%	29,7%	29,5%
Heildarútgjöld	29,0%	29,1%	29,1%	28,7%	28,5%	28,4%
Heildarjöfnuður	1,3%	1,5%	1,4%	1,3%	1,2%	1,1%
Frumtekjur	29,7%	30,1%	30,0%	29,6%	29,3%	29,1%
Frumgjöld	26,0%	26,3%	26,4%	26,3%	26,3%	26,4%
Frumjöfnuður	3,7%	3,8%	3,6%	3,2%	3,0%	2,7%
Vaxtatekjur	0,6%	0,5%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%
Vaxtagjöld	3,0%	2,8%	2,7%	2,3%	2,2%	2,0%
Fjármagnsjöfnuður	-2,4%	-2,4%	-2,2%	-1,9%	-1,8%	-1,6%

Stærstu breytingar á tekjuhlíð ríkissjóðs eru vegna skattkerfisbreytinga sem áformaðar eru á tímabilinu. Um er að ræða breytingar til hækkunar og lækkunar skatta sem hafa jákvæð áhrif á tekjuhlíð ríkissjóðs árin 2018–2019 og eru hluti af því að aðlaga fjármálaáætlunina að fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar en heildaráhrif breytinganna á skatttekjur til lengri tíma eru hins vegar áætluð hlutlaus.

Breytingarnar eru eftirfarandi:

- i. Breikkun skattstofns í almennu þrepi virðisaukaskatts þar sem tekjuaukanum verði varið í skattalækkanir til hagsbóta fyrir einstaklinga og fyrirtæki.
 - a. Gistipjónusta og önnur ferðapjónustutengd starfsemi að undanskilinni veitingastarfsemi verði færð úr neðra þrepi í almennt þrep virðisaukaskatts um mitt ár 2018. Að baki þeirri breytingu liggja bæði efnahagsleg og skattaleg rök sem fjallað er um nánar í köflum 2.3 og 4.2 í áætluninni.

¹⁰ Óreglulegir og tímabundnir liðir eru meðtaldir í töflunni.

- b. Farið verði í lækkun á almenna virðisaukaskattsprepinu, úr 24% í 22,5%, í ársbyrjun 2019. Frekari lækkun verði svo til skoðunar ef svigrúm leyfir út frá efnahagslegu tilliti og framvindu ríkisfjármála á komandi árum.
 - c. Horft verði til þess að lækka tryggingagjald, sem mun gagnast litlum og meðalstórum fyrirtækjum meira hlutfallslega séð en þeim stærri. Umfang þeirrar lækkunar og tímasetning er einnig háð efnahagslegri þróun og framvindu ríkisfjármála næstu árin.
- ii. Gert er ráð fyrir því að beita enn frekar grænum sköttum til að draga úr koltvísyringslosun og er í því skyni lögð til tvöföldun á kolefnisgjaldinu í ársbyrjun 2018. Frekari aðgerðir á sviði grænna skatta verði einnig til skoðunar á tímabilinu.

Nánar er fjallað um tekjuhlið fjármálaáætlunarinnar og framangreindar aðgerðir í kafla 4.2 bls. 45.

Á útgjaldahlið áætlunarinnar er byggt á gildandi fjárlögum með hliðsjón af útgjaldaþróun fyrstu mánaða yfirstandandi árs. Auk þess hefur verið tekið mið af fyrirbyggjandi útgjalda-skuldbindingum og greiningu á breytingum á þeim t.d. hvað varðar forsendur um raunvöxt og kerfislægan vöxt. Einnig tekur áætlunin mið af framlögum vegna tímabundinna verkefna sem falla niður á tímabilinu og af árlegum aðhaldsmarkmiðum. Í áætluninni hefur verið gert ráð fyrir sérstöku útgjalda- og fjárfestingasvigrúmi með hliðsjón af afkomumarkmiði. Því hefur verið skipt niður á málefnasvið ráðuneyta og nýttist til ýmissa nýrra verkefna. Áætlunin felur í sér að frumgjöld ríkissjóðs vaxi í takt við raunvöxt landsframleiðslu yfir tímabilið þannig að hlutfall frumgjalda af VLF er nær óbreytt út tímabilið. Í útgjaldaáætluninni verður megin áherslan lögð á heilbrigðis- og menntamál ásamt uppbyggingu innviða í samgöngum og á helstu ferðamannastöðum í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Nánari umfjöllun um gjaldahlið áætlunarinnar er að finna í kafla 4.3 bls. 52.

Stefnumið um skuldaþróun

Samkvæmt fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar er gert ráð fyrir að heildarskuldir ríkissjóðs verði 31% af VLF í lok árs 2017 samkvæmt skuldareglu laga um opinber fjármál. Markmið stjórnvalda er að skuldirnar verði lækkaðar á tímabilinu og verði komnar í 21% af VLF í lok árs 2022, eða sem nemur 10% lækkun af VLF á tímabilinu.

Í fjármálaáætluninni er gengið út frá því á að þessu markmiði verði náð og samhliða því er gert ráð fyrir að annað meginmarkmið fjármálastefnunnar náist sem er að heildarskuldir hins opinbera verði komnar undir 30% af VLF í árslok 2019. Áframhaldandi kröftugur vöxtur landsframleiðslunnar á stærstan þátt í þessari þróun en til að ná markmiðinu þarf engu að síður meira að koma til en bara vöxtur VLF. Þannig mun afgangur af rekstri ríkissjóðs, sem nemur 1–1,5% af VLF á tímabilinu, hafa áhrif til lækkunar á nafnvirði skulda-anna. Auk þess er gengið út frá því að farið verði í sölu á eignarhlutum í fjármálafyrirtækjum, eða gerðar verði aðrar sambærilegar ráðstafanir, sem skili 140 ma.kr. auknum tekjum á tímabili áætlunarinnar, sem dreifast jafnt á fjögur ár, 2018–2021. Þær ráðstafanir geta einnig verið í formi óreglulegra arðgreiðslna, s.s. vegna lækkunar eiginfjár bankanna. Slík áform verða að teljast raunsæ og ættu ekki að raska fjármálalegum stöðugleika eða peningamagni í umferð svo neinu nemur. Með þessu er dregið úr vaxtagjöldum ríkissjóðs á tímabilinu og með því skapast frekara svigrúm til aukningar útgjalda á öðrum sviðum s.s. til uppbyggingar á innviðum. Nánar er fjallað um áformaðar ráðstafanir í efnahag ríkissjóðs í kafla 4.4 á bls. 71.

Önnur viðmið við mótun áætlunarinnar

Við mótun ríkisfjármálastefnunnar hefur verið litið til ýmissa viðmiða og kringumstæðna sem ástæða þykir að taka mið af og er hér á eftir stiklað á stóru í þeim efnum:

- Brýnasta viðfangsefni í stjórn ríkisfjármála er að minnka skuldir sem ríkið stofnaði til í kjölfar bankahrunsins, annars vegar í því skyni að styrkja stöðu ríkissjóðs gagnvart hagsveiflum og ófyrirséðum áföllum og hins vegar til þess að draga úr vaxtabyrði og þar með auka svigrúm til uppbyggingar annarra málaflokka ásamt því að mæta vaxandi kostnaði vegna öldrunar þjóðarinnar og lífeyrisskuldbindingum auk annarra fjárhagslegra ráðstafana.
- Aukin merki eru um þenslu í hagkerfinu. Hagstjórnarlegt markmið áætlunarinnar er því að fjármál ríkissjóðs og hins opinbera séu aðhaldssöm, dragi úr þenslu og skapi með því jafnvægi í hagkerfinu sem leiði til mýkri lendingar hagkerfisins en ella.
- Öllu óreglulegu og einskiptis fjárstreymi ríkissjóðs s.s. arðgreiðslum, ávinningi af sölu eignarhluta í fjármálafyrirtækjum, samdrætti í skuldsettum gjaldeyrisvaraförða verði varið til að hraða enn frekar niðurgreiðslu skulda eða til lækkunar á ófjármögnum lífeyrisskuldbindingum. Þannig verði fjárhagsstaða ríkissjóðs treyst, dregið úr vaxtakostnaði og afkoman bætt og svigrúm myndað til uppbyggingar og skattalækkana, til að mæta áhættuþáttum eða til sveiflujöfnunar í hagkerfinu þegar á þarf að halda.
- Vaxtakostnaður íslenska ríkisins er hár í samanburði við önnur lönd í Evrópu, þrátt fyrir að skuldastaðan sé víða verri en hér á landi. Skýrist það af háu vaxtastigi innanlands og slæmum vaxtakjörum á erlendum fjármálamörkuðum fyrir íslenska ríkið. Ábatinn af hraðri niðurgreiðslu skulda getur því orðið umtalsverður.
- Afkomubati í rekstarreikningi þarf að skila hluta af skuldalækkuninni og styrkingu á stöðu ríkissjóð jafnt og þétt til lengri tíma litið. Í fjármálaáætluninni er gengið út frá því að afgangur verði a.m.k. 1 % af VLF á yfirstandandi ári, 1,5% af VLF árið 2018 en lækki síðan um 0,1 prósentustig á ári til loka tímabilsins og verði kominn í a.m.k. 1,1% af VLF árið 2022. Þannig mun myndast borð fyrir báru til að mæta ófyrirséðum áföllum eða breytingum á forsendum sem kunna að rýra rekstarafkomu ríkissjóðs.
- Brýnt er að þegar tekjuhlíð ríkissjóðs er tekin að styrkjast á hagvaxtarskeiði við hagfelldar aðstæður í útflutningsgreinum verði fjárhagsstaða ríkissjóðs treyst og búið í haginn til að mæta óhagfelldari kringumstæðum sem kunna að draga úr hagvexti eða jafnvel leiða til samdráttar. Samhliða því er tímabært að halda áfram undirbúningi við uppbyggingu Varúðarsjóðs.
- Áætlunin gerir ráð fyrir að öllum stöðugleikaframlögum sem falla til á tímabilinu verði ráðstafað til greiða niður skuldir og þar með til lækkunar á vaxtakostnaði ríkissjóðs. Það sama á við um aðrar óreglulegar tekjur og þá sérstaklega arðgreiðslur eða söluhagnað af eignasölu umfram það sem gert er ráð fyrir í áætluninni. Með þessu er ætlunin að treysta forsendur áætlunarinnar gagnvart ófyrirséðum og óreglulegum útgjöldum sem einnig kunna að falla til, t.d. hækkun á lífeyrisskuldbindingum vegna kjarasamninga og/eða hækkunar á lífslíkum. Þá geta óreglulegar tekjur komið á móti áformuðum aðgerðum í efnahagsreikningi ef þær ganga ekki eftir að fullu, s.s. áformuð sala á eignarhlutum í Landsbankanum og samdráttur í gjaldeyrisvarasjóði.
- Fjármálaáætlunin gerir ráð fyrir að á yfirstandandi ári verði greiddir 5 ma.kr. sem sérstök inngreiðsla í B–deild LSR til að mæta hluta af ófjármögnum skuldbindingum

sjóðsins. Jafnframt er gert ráð fyrir að haldið verði áfram að greiða upp í umrædda skuldbindingu með þessum hætti út tímabilið sem nemur 5 ma.kr. á ári. Ávöxtun þessara sérstöku inngreiðslna dregur einnig úr framtíðarfjárþörfinni frá einu ári til annars. Slíkar sérgreiðslur færast ekki til gjalda í rekstrarreikningi og hafa ekki áhrif á rekstrarafkomu heldur eru ráðstöfun á lánsfjárafgangi í sjóðstreymi. Það felur í sér að rekstrarreikningur á greiðslugrunni þarf að skila árlega 5 ma.kr. til aukningar á handbæru fé, eða með öðrum orðum má líta svo á að sá hluti árlegs rekstrarafgangs sé frátekinn til þessarar ráðstöfunar.

- Traust og tiltrú á tókum stjórnvalda á stjórn ríkisfjármála hefur mikla þýðingu fyrir fjármögnunarkostnað ríkisins en það hefur aftur mikil áhrif á vaxtakjör sveitarfélaga og atvinnulífsins í heild Miklir fjárhagslegir hagsmunir tengjast því að viðhalda og efla traust á ríkisfjármálastefnunni.

4.2 Tekjur

4.2.1 Stefnumið í skattamálum

Skattkerfið og staða efnahagsmála

Uppsveifla hagkerfisins um þessar mundir birtist með ýmsum hætti og þar á meðal í auknum skatttekjum ríkis og sveitarfélaga. Efnahagslífið einkennist af háu atvinnustigi, sterkri krónu, góðum kaupmætti og fjölda erlendra ferðamanna sem nú sækja landið heim árið um kring og kaupa margvíslega þjónustu af fyrirtækjum í ferðaþjónustu. Þessi þróun hefur styrkt ýmsa skattstofna ríkisins þar sem samsetning landsframleiðslunnar annars vegar og vægi hinna ýmsu skattstofna hins vegar leika lykilhlutverk. Sem hlutfall af landsframleiðslu er nú áætlað að skatttekjur ríkisins aukist úr 26,4% í 27,2% á tveimur árum, eða frá 2015 til 2017, þegar leiðrétt hefur verið fyrir óreglulegum liðum. Launaskattar, svo sem tekjuskattur einstaklinga og tryggingagjald, og virðisaukaskattur eiga þar stærstan hlut að máli.

Miklar breytingar hafa verið gerðar á skattkerfinu á undanförunum árum í átt til einföldunar. Þetta á ekki síst við um afnám almennra vörugjalda og tolla að hluta en einnig breytingar á virðisaukaskatti, þar sem minni munur milli þrepa og breikkun stofnsins hefur leitt til þess að skattkerfið er orðið skilvirkara og neysluskattlagning mun gegnsærri en áður. Þessi jákvæða þróun hefur gegnt mikilvægu hlutverki í vexti tekna ríkisins á undanförunum misserum og mun gera áfram í þeim hagvexti sem spáð er fram til 2022. Við þessar aðstæður er þörf fyrir aðhaldssama stefnu í ríkisfjármálum og mun skattastefnan í þessari fyrstu fjármálaáætlun nýrrar ríkisstjórnar taka mið af því.

Stefna ríkisstjórnarinnar í skattamálum

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá 10. janúar sl. segir meðal annars:

Hlutverk skattkerfisins sem tekjuöflunartækis fyrir sameiginleg útgjöld verður styrkt og skatteftirlit eftl. Markvisst verður unnið gegn skattundanskotum, þar með talið í skattaskjólum. Sanngarnt skattaumhverfi dregur úr þörf fyrir ívilnanir og afslátt af opinberum gjöldum til að auka alþjóðlega samkeppnishæfni fyrirtækja. Hyggja þarf sérstaklega að skattaumhverfi einyrkja og lítilla og meðalstórra fyrirtækja með einföldun og lækkun tryggingagjalds í huga.

Koma þarf á samræmdu kerfi grænna skatta sem fela í sér eðlilegar álögur á mengandi starfsemi og skapa jafnframt hvata til samdráttar í losun og til annarra mótvægisáðgerða. Í því skyni verður áfram unnið að útfærslu skatta á ökutæki og eldsneyti.

Af yfirlýsingunni má sjá að áherslur ríkisstjórnarinnar í skattamálum ganga meðal annars út á að taka á erfiðum en afar mikilvægum viðfangsefnum sem snúa fyrst og fremst að skattalegu jafnræði einstaklinga og fyrirtækja. Ljóst er að sameiginlegur sjóður landsmanna verður árlega af umtalsverðu fé vegna skattundanskota og skattsvika, þar með talið í gegnum skattaskjól, þó svo að úr því hafi dregið undanfarin ár vegna gjaldeyrishaftanna. Gegn þessari tilhneigingu hefur a.m.k. að hluta verið unnið með einfaldara skattkerfi en skattefirlit og skattrannsóknir þarf einnig að herða sem kostur er næstu misseri. Í febrúar voru tveir starfshópar settir á fót sem vinna eiga að þessum markmiðum. Mun annar þeirra meðal annars skoða milliverðlagningu í utanríkisviðskiptum og mögulega nýtingu skattaskjóla tengda henni. Hinn hópurinn mun meta umfang skattundanskota og skattsvika og gera tillögur um hvernig megi minnka svarta hagkerfið. Enn fremur skal hann horfa til peningþvættis og hvort rétt væri að takmarka notkun reiðufjár við greiðslu launa og kaup á dýrum hlutum, í þeim tilgangi að vinna gegn misferli. Er ráðgert að báðir hópar ljúki störfum í maí nk. Einnig er að störfum vinnuhópur sem ætlað er að endurskoða gildandi CFC-reglur tekjuskattslaganna með styrkingu þeirra og hert skattefirlit í huga. Framangreindar aðgerðir miða allar að því marki að auka jafnræði, bæta skattskil og draga úr skattundandrætti og skattsvikum og um leið að draga úr umfangi svarta hagkerfisins.

Þá er þegar hafinn undirbúningur að frekari breytingum á skattkerfinu sem styðja munu við aðhaldssama ríkisfjármálastefnu og skila ríkissjóði viðbótartekjum á árunum 2018 og 2019, auk þess að hafa viðtækara efnahagslegu hlutverki að gegna. Helstu breytingarnar eru á sviði virðisaukaskatts þar sem haldið verður áfram að bæta skilvirkni þessarar stærstu tekjulindar ríkisins. Þá verður sérstök áhersla lögð á græna skatta og munu sjást merki þess strax á næsta ári. Aðrar skattaáðgerðir snúa meðal annars að áformum um lækkun tryggingagjalds eftir því sem svigrúm leyfir, til hagsbóta fyrir hlutfallslega vinnuafslrek fyrirtæki sem gjarnan eru lítil eða meðalstór.

Virðisaukaskattur á ferðaþjónustu

Fyrirhugað er að gistiþjónusta og önnur ferðaþjónustutengd starfsemi verði færð úr neðra þrepi í almennt þrep virðisaukaskatts, eða úr 11% í 24% skattþrep, þann 1. júlí 2018. Með ferðaþjónustutengdri starfsemi er átt við gistiþjónustu, ferðaskrifstofur, ferðaskipuleggjendur og ferðafélög, farþegaflutninga og ferðir á vegum ferðaþjónustufyrirtækja, aðgangseyri að heilsulindum og ferðaleiðsögn. Með þessari breytingu munu viðskiptavinir greinarinnar, sem flestir eru erlendir ferðamenn, greiða fyrir þjónustuna í sama skattþrepi og almennt gildir um starfsemi sem rekin er á viðskiptalegum forsendum í landinu. Þegar Alþingi ákvað í lok árs 2014 að færa tiltekna ferðaþjónustu, sem áður var undanþegin virðisaukaskatti, inn í neðra þrep virðisaukaskatts þann 1. janúar 2016 var sérstaklega tekið fram að tilefni væri til að skoða áfram stöðu greinarinnar og hvernig henni væri best fyrir komið innan virðisaukaskattkerfisins til frambúðar. Markvisst hefur verið unnið að því innan fjármála- og efnahagsráðuneytisins að bæta skilvirkni virðisaukaskattsins með það fyrir augum hvernig nálgast megi langtímamarkmið um álagningu virðisaukaskatts í einu þrepi. Rétt er að taka fram að gert er ráð fyrir að öll sala veitinga verði áfram í neðra þrepinu.¹¹

Helstu efnahagslegu rökin fyrir þessari breytingu lúta að örum vexti ferðaþjónustunnar og áhrifum hennar á gengi krónunnar og afkomu annarra útflutningsgreina. Þar þarf einnig

¹¹ Starfsemi veitingahúsa er gjarnan talin til ferðaþjónustunnar en ekki er þó ráðgert að breyta skattlagningu hennar. Hvers kyns sala framreidds matar og drykkjar, hvort sem hún fer fram á veitingastöðum, mótuneytum eða öðrum sölustöðum, verður áfram skattlögð í neðra þrepi á sama hátt og matur og drykkur í verslunum. Ördugt myndi reynast að aðgreina slíkt auk þess sem mjög stór hluti þeirrar veltu er vegna venjulegrar neyslu íslenskra heimila og ótengdur ferðaþjónustu.

að horfa til hliðaráhrifa greinarinnar á húsnæðismarkað, atvinnulíf og vinnumarkað, náttúru landsins og ýmsa innviði, svo sem heilbrigðiskerfið, samgöngukerfið og löggæslu. Tilfærslan upp í efra þrepið gæti temprað vöxt greinarinnar að því marki sem hún miðlast áfram inn í verðlag. Sterk rök má einnig færa fyrir breytingunni með vísan til samkeppnissjónarmiða og jafnræðis í skattlagningu milli atvinnugreina. Þeim verða gerð nánari skil hér á eftir.

Almennt verður að telja að rík ástæða þurfi að vera fyrir hendi til að hið opinbera grípi inn í verðlagningu á markaði með því að skattleggja með mismunandi hætti vöru eða þjónustu sem framleidd er af fyrirtækjum í hinum ýmsu atvinnugreinum. Þannig jafngildir skattlagning í neðra þrepi virðisaukaskattsins, fremur en í almenna þrepinu, sérstökum stuðningi eða styrkjum til viðkomandi vöru eða þjónustu. Þetta kemur til dæmis fram í alþjóðlega viðurkenndri aðferðafræði við greiningu á skattastyrkjum (e. tax expenditures) og mælingum og samanburði OECD á skilvirkni virðisaukaskattskerfa. Áætlað hefur verið að skattalega ívilnunin sem viðskiptavinir ferðaðþjónustunnar njóta sökum lægri virðisaukaskattalagningar nemi um 20 ma.kr. á árinu 2017 og er þá veitingaþjónustan talin með.

Neðra þrepi virðisaukaskatts er yfirleitt beitt til að ná aukinni tekjujöfnun eða stuðningi við láglaunastörf, menningarlíf eða starfsemi með jákvæð ytri áhrif. Í flestum tilvikum má þó færa sterk rök fyrir því að hægt sé að ná slíkum markmiðum með öðrum og skilvirkari leiðum. Segja má að skattlagning gistiþjónustu í neðra þrepi sé fyrst og fremst söguleg, auk þess sem gistiþjónusta er oftast skattlögð í neðra þrepi í nágrannalöndunum. Hvað varðar farþegaflutninga, ferðaskrifstofur og aðra starfsemi sem færðist inn í kerfið árið 2016 horfði það til einföldunar að ferðaðþjónustugreinar væru allar skattlagðar í sama þrepi.

Eftir því sem ferðaðþjónustan stækkar og eflist er eðlilegt að þetta fyrirkomulag sé endurskoðað með hliðsjón af jafnræði og samkeppnisstöðu gagnvart öðrum atvinnugreinum. Ekki verður lengur séð að veigamikil rök mæli gegn því að ferðaðþjónustugreinar selji þjónustu sína í almennu skattþrepi á sama hátt og aðrar atvinnugreinar. Rétt er að taka fram að aðrir valkostir í gjaldtöku á ferðamenn verða áfram til skoðunar. Er þar einkum horft til sértækrrar gjaldtöku á völdum stöðum sem jafnframt mætti nota til aðgangsstyringar þar sem slíkt er æskilegt. Einnig hefur það nokkra þýðingu að nýting auðlindar, náttúru landsins, er snar þáttur í ferðaðþjónustunni sem ferðamenn greiða þó ekki sérstaklega fyrir, jafnvel þótt farið sé að reyna á þölmörk náttúrunnar vegna mikils fjölda þeirra.

Eins og fyrr segir er miðað við að framangreind breyting taki gildi 1. júlí 2018 enda er mikilvægt að fyrirtækjum gefist nægur tími til aðlögunar. Samningar í greininni, t.d. um gistiþjónustu, eru gjarnan gerðir með talsverðum fyrirvara. Samhliða tilfærslu ferðaðþjónustunnar milli skattþrepa þarf að efla skattframkvæmd og aðra eftirlitsstarfsemi með því að allir gististaðir virði þær reglur sem um starfsemina gilda og jafnræði aðila sé sem best tryggt.

Tekjuaukinn af framangreindri aðgerð einni og sér yrði verulegur án mikilla áhrifa á verðlag. Með henni skapast því að óbreyttu umtalsvert svigrúm til frekara aðhalds með bættri afkomu ríkissjóðs eða mótvægisáðgerða í formi lægri skatta til hagsbóta fyrir einstaklinga og fyrirtæki.

Skattalækkanir

Samhliða breyttri skattlagningu ferðaðþjónustunnar á þann hátt sem að framan greinir, og á grundvelli þess tekjusvigrúms sem breytingin skapar, er stefnt að því að lækka almennt þrep virðisaukaskatts niður í 22,5% frá og með 1. janúar 2019. Þar með væri bilið á milli þrepanna þrengt í 11,5 prósentustig í stað 13 prósentustiga. Með því væri dregið úr mismunun og minnkaður sá hvati til skattundanskota sem bilið skapar. Tekjuaukinn af þrepatilfærslu ferðaðþjónustunnar gerir kleift að ráðast í slíka lækkingu og gæti hún jafnvel orðið nokkru meiri, gangi undirliggjandi þjóðhagsspá eftir. Einnig verður horft til þess að hægt verði að lækka tryggingagjald eftir því svigrúmi sem skapast með þessum ráðstöfunum.

Myndu þær skattalækkunarir sem hér hafa verið nefndar taka gildi nokkru síðar en breytingin á ferðaþjónustunni, með hliðsjón af afkomu hins opinbera og stöðugleika í efnahagsmálum. Slíkar skattalækkunarir myndu nýtast bæði heimilum og fyrirtækjum með almennum hætti, og ekki síst starfafrekri starfsemi eins og ferðaþjónustunni. Þannig verður þörf fyrir verðhækkun í ferðaþjónustunni vegna hækkunar virðisaukaskattsins minni en ella hefði orðið.

Áætlað er að auknar tekjur af þrepatilfærslu ferðaþjónustunnar gætu að öðru óbreyttu orðið tæpir 9 ma.kr. á seinni hluta ársins 2018 en um 17,5 ma.kr. á ársgrundvelli frá og með árinu 2019. Á móti kemur lækkun almenna þrepsins sem talin er leiða til 13,5 ma.kr. lækkunar á tekjum ríkissjóðs á ári miðað við forsendur ársins 2019.

Grænir skattar

Í stefnuýfirlýsingunni birtist vilji ríkisstjórnarinnar til að draga úr koltvísýringslosun (CO₂) með því að beita grænum sköttum og þá í samræmingarátt. Í því skyni er áformað að tvöfalda í ársbyrjun 2018 kolefnisgjaldið sem lagt er á jarðefnaeldsneyti og jarðgas. Núverandi gjald þykir almennt lágt í samanburði við sambærilega gjaldtöku á Norðurlöndunum. Meginmarkmið aðgerðarinnar er að hvetja bæði heimili og fyrirtæki til þess að draga úr losun með því að skipta yfir í hreinni orku. Aðgerðin beinist með skýrum hætti gegn losun koltvísýrings í andrúmsloft og samræmist stefnu og skuldbindingum Íslands í loftslagsmálum. Hún hefur jafnframt jákvæð áhrif á tekjur ríkissjóðs til skamms tíma, eða um rúma 4 ma.kr. árlega, en viðbúið er þó að eitthvað dragi úr þeim áhrifum þegar líður á tímabilið vegna fjölgunar sparneytnari bifreiða og bifreiða sem nota aðra orkugjafa. Vænta má frekari aðgerða á sviði grænna skatta á tímabilinu en starfshópur um endurskoðun skattlagningar á eldsneyti og ökutæki mun ljúka störfum í vor.

Yfirlit um áformaðar skattkerfisbreytingar

Samanlögð tekjuáhrif þeirra áforma sem hér eru talin á sviði virðisaukaskatts og kolefnisgjalds eru um 13 ma.kr. á árinu 2018. Verðlagsáhrif þeirra eru um leið áætluð nálægt 0,12%. Þau áhrif teljast lítil í samanburði við tekjuáhrifin, sem skýrist af því að ekki er nema að litlu leyti um útgjöld íslenskra heimila að ræða og vægi þeirra í vísitölu neysluverðs því fremur lítið, einkum hvað varðar ferðaþjónustuna. Þegar líður á tímabil fjármálaáætlunarinnar verða þær hækkunarir og lækkunarir skatta sem hér hafa verið nefndar áþekkar að umfangi og heildaráhrif þeirra á skatttekjur því hlutlaus. Áhrif á verðlag verða á hinn bóginn veruleg þegar lækkun almenna virðisaukaskattsþrepsins kemur til framkvæmda 2019, eða um 0,4% til lækkunar.

Eins og fram hefur komið eru þau áform fjármálaáætlunar fyrir tímabilið 2018–2022 að lækka virðisaukaskatt og tryggingagjald háð því að ríkissjóður fái viðbótartekjur af virðisaukaskatti með tilfærslu ferðaþjónustugreina í almenna skattþrepið. Þær breytingar á skattkerfinu sem að framan greinir má því setja fram í heild með eftirfarandi hætti:

Aformaðar skattkerfisbreytingar

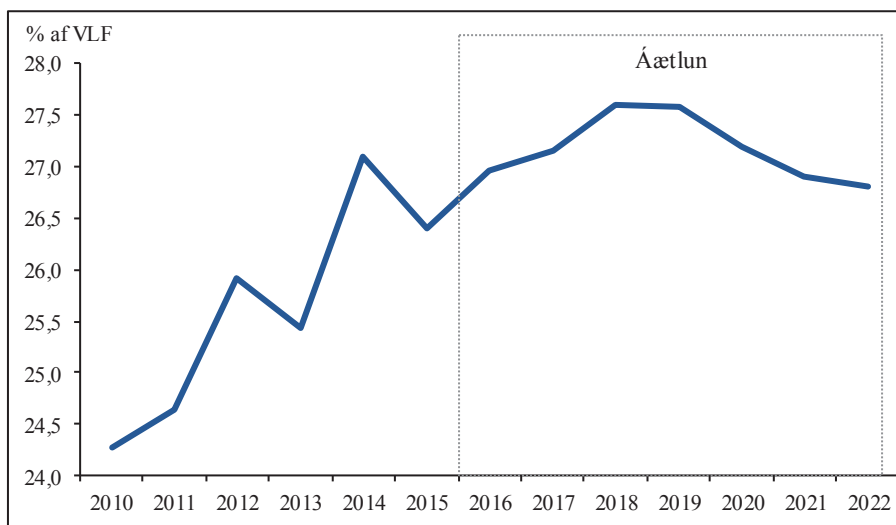
I. Breikkun skattstofns í almennum þrepi virðisaukaskatts og skattalækkunarir.

- Ferðaþjónustutengd starfsemi færir í almennt virðisaukaskattsþrep 1. júlí 2018.
- Almennt þrep virðisaukaskatts lækki úr 24% í 22,5% 1. janúar 2019.
- Tryggingagjald lækki á seinni hluta tímabilsins. Umfang lækkunar ræðst af afkomusvigrúmi ríkissjóðs.

II. Hækkun kolefnisgjalds um 100% 1. janúar 2018. Frekari aðgerðir á sviði grænna skatta koma til skoðunar síðar.

Meðfylgjandi mynd sýnir þróun skatttekna sjö ár aftur í tímann og út tímabil fjármálaáætlunarinnar. Gangi áform eftir hækkar tekjuáætlun ársins 2018 um 0,5 prósentustig af VLF frá því sem hefði orðið að óbreyttu.

Skatttekjur og tryggingagjöld 2010–2022 án óreglulegra liða.



4.2.2 Viðmið og forsendur tekjuáætlunar

Þjóðhagsforsendur

Mikilvægustu forsendur tekjuáætlunarinnar lúta að þróun efnahagslífsins. Þar leika lykilhlutverk breytur eins og vinnuafseftirspurn og laun, sem innifela m.a. áhrif kjarasamninga, verðbólga og kaupmáttur, einkaneysla og neysla erlendra ferðamanna, önnur innlend eftirspurn og hagvöxtur. Þjóðhagsspá Hagstofunnar sem birt var í febrúar sl. er sú spá sem tekjuáætlunin og fjármálaáætlunin í heild byggist á.¹² Á þessu ári og hinu næsta mun hægja á hagvexti samkvæmt spánni þótt áfram verði ágætur gangur í hagkerfinu. Nálægt 3% vöxtur vinnuafseftirspurnar samhliða 6,8% hækkuð nafnlauna leiðir til þess að skattar á launastofna munu aukast ríflega og hækka sem hlutfall af VLF á þessu ári og mun sú þróun halda áfram árið 2018. Á móti þessum þensluáhrifum launastigsins á skatttekjur hefur lítil verðbólga um langt skeið stuðlað að minni vexti virðisaukaskattsstofnsins en ella. Þessi þróun jafnast út þegar líður á tímabilið og dregur þá úr aukningu kaupmáttar, sem hefur styrkst mjög mikið undanfarin ár. Hagvöxtur verður að jafnaði 2,7% árlega á næstu fimm árum. Nánari umfjöllun um þjóðhagsspána og efnahagshorfur fram til ársins 2022 má finna í 2. kafla fjármálaáætlunarinnar hér að framan.

¹² Þjóðhagsreikningar ársins 2016 voru birtir í fyrri hluta mars og komu niðurstöður að hluta til á óvart. Landsframleiðslan jókst um 7,2%, talsvert meira en spáð hafði verið, en verðlag hennar hækkaði hins vegar lítið, og framlag utanríkisviðskipta var enn meira en búist var við. Uppgjörrið sem slíkt hefur þó ekki áhrif á tekjuáætlun ársins 2017 þar sem alfarið var byggt á fyrirliggjandi bráðabirgðaupplýsingum um útkomu en ekki þjóðhagsspá við mat á skattstofnum ársins 2016 við gerð fjármálaáætlunarinnar.

Aðrar forsendur og viðmið á tímabilinu

Fleiri forsendur en þjóðhagsspá hafa áhrif á tekjuáætlunina, einkum í liðum utan skatttekna. Hér á eftir verður farið yfir þær helstu. Vert er þó að nefna að forsendur um þróun bankaskatts eru óbreyttar frá voráætlun síðasta árs þar sem gert var ráð fyrir að skatthlutfall bankaskatts lækki í fjórum jöfnum skrefum, úr 0,376% í 0,145%, á árunum 2020–2023.

Vaxtatekjur

Vaxtatekjur ríkissjóðs vegna peningalegra eigna samanstanda af vöxtum af veittum lánum, vaxtatekjum af bankainnstæðum í íslenskum krónum og erlendri mynt og vöxtum af skuldabréfi sem Kaupþing gaf út til ríkissjóðs í tengslum við stöðugleikaframlög slitabúa fallinna fjármálafyrirtækja. Forsendur í vaxtatekjuáætluninni byggjast að stærstum hluta á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands en forsendur varðandi erlenda vexti koma frá AGS.

Undir lok síðasta árs voru gerðar breytingar á lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins (LSR) og ráðstafanir sem gerðar voru samhliða þeim fölu í sér framlag frá ríkissjóði til að mæta skuldbindingum sjóðsins að fjárhæð 117,2 ma.kr. Ríkissjóður verður af verulegum vaxtatekjum vegna þessa þar sem stærstur hluti framlagsins fólst í framsali skuldabréfa LÍN til LSR, alls 60,8 ma.kr. Einnig lækka vaxtatekjur frá og með yfirstandandi ári vegna þess að hluti af framlaginu var greiddur með reiðufé og fyrir vikið fær ríkissjóður minni vaxtatekjur af innstæðum.

Áætlað er að vaxtatekjur á árinu 2017 nemi 14,1 ma.kr. Stærsti einstaki liðurinn, að undanskildum vöxtum af skattkröfum, eru vextir af skuldabréfi Kaupþings sem áður var nefnt. Á næsta ári er gert ráð fyrir að vaxtatekjur minnki um tæpa 4 ma.kr. Skýring þess er sú að í áætlunum er gert ráð fyrir að skuldabréf Kaupþings verði greitt upp á yfirstandandi ári og beri því ekki vexti á næsta ári.

Gert er ráð fyrir að vaxtatekjur haldist að öðru leyti nokkuð jafnar út spátímabilið og nemi 10,6–10,9 ma.kr. Tekið skal fram að hér hefur verið fjallað um vaxtatekjur af langtíma- og skammtímakröfum ríkissjóðs, en á GFS-framsetningu bætast við vaxtatekjur stofnana og verðbótapáttur vaxta. Að þeim meðtöldum nema vaxtatekjur rúnum 16 ma.kr. árið 2017 en um 13 ma.kr. árlega eftir það.

Tekjur af arðgreiðslum

Áætlaðar tekjur af arði frá félögum í eigu ríkissjóðs miðast að grunni til við að útgreiddur arður reiknist sem hæfilegt hlutfall af hagnaði fyrra árs. Í tilviki viðskiptabankanna er miðað við 8,5% arðsemi og 40% útgreiðsluhlutfall á tímabilinu 2018 til 2022, samkvæmt viðmiðum Bankasýslu ríkisins. Af alls 20 ma.kr. arðgreiðslum árið 2018 eru rúmir 15 ma.kr. frá viðskiptabönkunum þremur.

Stöðugleikaframlög slitabúa

Um áramótin 2015 og 2016 var gert samkomulag við slitabú fallinna fjármálafyrirtækja um greiðslu stöðugleikaframlags til ríkissjóðs. Í upphafi árs 2016 var heildarvirði stöðugleikaframlaga tekjufært hjá ríkissjóði á rekstrargrunni. Á greiðslugrunni voru þau tekjufærð út frá áætlunum um hvenær einstakar eignir myndu umbreytast í laust fé. Heildarfjárhæð tekjufærðra stöðugleikaframlaga var 384,3 ma.kr. en 378,9 ma.kr. þegar hliðaráhrif á aðra þætti tekna voru meðtalin.

Umbreyting stöðugleikaeigna í laust fé gekk betur á síðasta ári en horfur voru á í upphafi. Endurheimtur gengu hraðar fyrir sig og tekjur af þeim reyndust hærri en áætlað hafði verið. Í lok árs 2016 hafði meirihluta þeirra eigna sem komið var í umsýslu verið umbreytt í laust fé. Í heild skiluðu stöðugleikaframlögin 79,5 ma.kr. á síðasta ári en áætlun fjárukalaga gerði

råd fyrir 69 ma.kr. Til viðbótar greiddi Íslandsbanki auka arðgreiðslu til ríkissjóðs undir lok desember 2016 að fjárhæð 27 ma.kr., en þar af teljast 95% eða 25,6 ma.kr. stöðugleikaframlag. Á yfirstandandi ári er gert ráð fyrir að 109 ma.kr. skili sér vegna stöðugleikaframlaga til ríkissjóðs, stærstur hluti þess er tengdur sölu Arion banka og greiðslu á skuldaþréfi Kaupþings. Gert er ráð fyrir að eftirstöðvar stöðugleikaframlaga fyrir utan eignarhlut í Íslandsbanka, bæði vegna framsalseigna og fjársópseigna, skili sér á árunum 2017 og 2018.

4.2.3 Tekjuáætlun tímabilsins

Útkoma ársins 2016 og endurmat tekna ársins 2017

Tekjuáætlun fjárlaga fyrir árið 2017 tók mið af stöðu skattstofna 2016 samkvæmt áætlun fjárukalaga og þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá í nóvember. Þjóðhagsspáin sem birt var í febrúar, ásamt uppfærðum skattstofnum samkvæmt bráðabirgðauppjöri ársins 2016 á greiðslugrunni, er grunnur fyrsta endurmats fjárlagaáætlunar 2017 og áætlunar fyrir næstu fimm ár sem hér er kynnt. Tekjur ársins 2016 samkvæmt bráðabirgðauppjörinu voru áþekkar því sem gert var ráð fyrir í fjárukalögum ársins. Stórir tekjustofnar, eins og tekjuskattur einstaklinga, tryggingagjald og virðisaukaskattur, skiluðu heldur betri niðurstöðu undir lok ársins en reiknað var með en innheimtur tekjuskattur fyrirtækja, sérstakur fjársýsluskattur og fjármagnstekjuskattur urðu nokkru minni en í áætlun fjárukalaga. Í heild eru áhrif þessa fráviks í bráðabirgðauppjörinu 2016 frá fjárukalögum á tekjuáætlun 2017 fremur lítil.

Tekjuáætlun 2018–2022

Að lokum verður farið yfir tekjuáætlun ríkissjóðs á næstu fimm árum með hliðsjón af þeim forsendum sem að framan hefur verið lýst. Mynd í kafla 4.2.1 hér framar sýnir þróun skatttekna og tryggingagjalda fram til ársins 2022 samkvæmt þeirri áætlun sem hér er lögð fram. Stöðugleikaframlög og aðrir óreglulegir liðir eru dregnir frá til að fá skýrari mynd af undirliggjandi þróun.

Síðustu ár hafa óreglulegar tekjur verið umfangsmiklar á tekjuhlíð ríkissjóðs, einkum vegna slítabúa og skattgreiðslna þeirra á árunum 2014–2015 og stöðugleikaframlaga árið 2016. Á því tímabili sem nú er horft til eru óreglulegir liðir fremur litlir nema þegar horft er til greiðslugrunns, en innheimta stöðugleikaframlaga hefur áfram mjög mikil áhrif á sjóðstreymi á árunum 2017 og 2018.

Á næsta ári bendir tekjuáætlunin að undanskildum áformum um skattkerfisbreytingar til þess að skatttekjur muni að óbreyttu vaxa örlítið hægar en landsframléiðslan í heild og dragast saman um 0,1 prósentustig af VLF. Þar að baki er áframhaldandi vöxtur í sköttum á vinnuafl og neyslu en samdráttur í sköttum á fjármagn. Þróun tekjuáætlunarinnar eftir árið 2018 ræðst einkum af fyrirliggjandi þjóðhagsforsendum yfir tímabil áætlunarinnar þar sem spáð er ágætum hagvexti, eða 2,7% að jafnaði árlega til ársins 2022. Hægja mun á vexti vinnuaflseftirspurnar og launahækkunum miðað við síðustu misseri, og einnig á neyslu, en fjármunamyndun vex hraðar, einkum í íbúðarhúsnæði. Með breyttri samsetningu hagvaxtarins frá einkaneyslu yfir í fjárfestingu mun hægja lítillega á vexti skattteknanna eftir lítilsháttar hækkun 2019 og helstu tekjustofnar munu vaxa að jafnaði heldur minna en VLF.

Þegar áhrifum áformaðra skattkerfisbreytinga er bætt við aukast tekjur sem nemur 0,5 prósentustigum af VLF á árinu 2018. Heildaráhrif þeirra minnka hins vegar þegar skattalækkanir hefjast strax á árinu 2019 og hrein áhrif þeirra hverfa á árunum 2021 og 2022. Þannig lækka skatttekjur og tryggingagjöld úr 27,2% niður í 26,8% af VLF frá árinu 2017 til ársins 2022 að meðtöldum tekjuáhrifum af breyttri samsetningu hagvaxtar sem áður var fjallað um.

Frumtekjur þróast með áþekktum hætti á tímabilinu. Sé vaxtatekjum einnig bætt við fæst ferill heildartekna og lækkar hann nokkru meira eins og fram kemur í umfjöllun um vaxtatekjur hér framar. Þannig lækka heildartekjur að meðtöldum þessum ráðstöfunum sem hlutfall af VLF úr 30,5% þegar þær eru mestar árið 2018 í 29,3% árið 2022 þegar leiðrétt er fyrir óreglulegum liðum. Þar af dragast aðrar tekjur en skatttekjur og tryggingagjöld saman úr 2,9% í 2,5% af VLF vegna minni vaxtatekna og arðgreiðslna. Tölur tekjuáætlunarinnar á nafnvirði og sem hlutfall af VLF má sjá í fjárstreymisyfirliti ríkissjóðs fremst í fjármálaáætluninni. Rétt er þó að hafa í huga að í töflunni eru óreglulegir liðir ekki undanskildir eins og gert er í tölum og mynd þessa kafla.

Auk þess sem að framan greinir er vert að hafa í huga nokkur atriði á sviði skattkerfisbreytinga sem hafa sérstök áhrif á áætlaðar tekjur næsta árs, en þær hafa allar þegar verið lögfestar. Áhrif slíkra breytinga á tekjur ársins 2018, umfram það sem birtist þegar á árinu 2017, liggja í gildistökuáttíma eða að áhrif komi fram með töf. Breytingarnar eru eftirfarandi:

- Afsláttur af vörugjaldi fyrir bílaleigubíla fellur úr gildi 1. janúar 2018.
- Hærri heimild hjóna og samskattaðra til tilfærslu tekna milli skattþrepa verður neikvæð fyrir tekjuskatt einstaklinga frá og með árinu 2018.
- Tekjuáhrif af framlengingu núgildandi úrræðis til nýtingar séreignarsparnaðar vegna húsnæðissparnaðar eða -kaupa og af lögum um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð koma fram í tekjuskatti einstaklinga, með hliðaráhrif á tryggingagjald og tekjuskatt lögaðila, frá og með árinu 2017.
- Lögfest hækkun á gistináttaskatti úr 100 kr. í 300 kr. tekur gildi 1. september nk.

4.3 Útgjaldaáætlun

Í þessum kafla fjármálaáætlunarinnar eru sett fram stefnumið um þróun útgjalda ríkissjóðs og sundurliðun þeirra eftir hagrænni skiptingu á þjóðhagsgrunni og eftir málaefnasviðum ráðuneyta. Áætlunin byggir meðal annars á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá því í febrúar sl., lýðfræðilegum forsendum og yfirferð á ætluðum breytingum á útgjaldaskuldbindingum málefnaáviðnaðs ráðuneyta s.s. með greiningu á framlögum til tímabundinna verkefna, fyrirsjáanlegri fjárþörf og endurmati á helstu útreiknuðum og kerfislægum útgjaldaþáttum, auk ákvarðana stjórnvalda um ný verkefni og málefnaáherslur.

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

4.3.1 Stefnumið um útgjaldaþróun

Stefnumið um útgjaldaþróun ríkissjóðs miða að því að tryggja að afkomumarkmið fjármálaáætlunarinnar um a.m.k. 1% afgang á afkomu ríkissjóðs og hins opinbera á yfirstandandi ári og a.m.k. 1,6% afgang fyrir hið opinbera á árunum 2018 og 2019 náist á grundvelli fyrirliggjandi tekjuáætlunar. Á árunum þar á eftir er gert ráð fyrir að dregið verði úr aðhaldi smám saman eða sem nemur 0,1% af VLF á ári. Stefnumiðin byggjast á ýmsum forsendum um útgjaldaáætlunina sem raktar eru nánar í kafla 4.3.2 hér á eftir. Meginstefnumið útgjaldaáætlunarinnar fyrir tímabilið 2018 – 2022 eru eftirfarandi:

Stefnumið	Lýsing
Heildarvöxtur	Heildarnafnvirðisvöxtur útgjalda ríkisins verði ekki meiri en 212 mia.kr. yfir tímabilið eða sem nemur 43 mia.kr. aukningu útgjalda að meðaltali á ári. Það svarar til þess að nafnvirðisaukning útgjalda megi ekki vera meiri en 5% á ári að jafnaði.
Raunvöxtur	Raunvöxtur útgjaldahliðarinnar verði ekki umfram raunvöxt landsframleiðslu (VLF) yfir tímabilið heldur verði hlutfall frumgjalda án óreglulegra liða af VLF nær óbreytt eða sem nemur um 26,3-26,4 %.
	Áætlunin felur þar með í sér að frumgjöld vaxi um 2,1%–3,2% árin 2018 – 2022. Það svarar til 15,5–22,4 mia.kr. raunútgjaldaaukningar á ári á árunum 2018 – 2022.
	Uppsafnaður raunvöxtur frumgjalda á tímabilinu nemur um 24% eða sem svarar til tæplega 79 mia.kr.
Rammasett útgjöld	Í áætluninni er settur fram árlegur heildarútgjaldarammi til næstu fimm ára ásamt skiptingu hans niður á málefnasvið. Ekki verður vikið frá rammanum í neinum veigamiklum atriðum við gerð fjárlaga, öðrum en þeim sem snúa að breyttum og endurskoðuðum forsendum. Tilteknir óreglulegir liðir hafa verið undanskildir útgjaldarammanum. Þetta eru liðir sem að öðru jöfnu falla ekki undir ákvarðanatöku stjórnvalda s.s. vaxtagjöld og lífeyrisskuldbindingar. Frekari forgangsröðun og ákvarðanatöku ráðuneyta um skiptingu fjárheimilda í málaflokka birtist í fjárlagafrumvarpi nk. haust ásamt því sem skipting fjárveitinga til verkefna og stofnana birtist í fylgiriti sem lagt er fram samhliða fjárlagafrumvarpinu.

4.3.2 Viðmið og forsendur útgjaldaáætlunar

Í þessum kafla er farið yfir helstu forsendur og viðmið útgjaldaáætlunar ríkissjóðs 2018–2022. Útgjaldaáætlunin byggist á gildandi fjárlögum en með hliðsjón af útgjaldaþróun fyrstu mánaða ársins. Þá byggist áætlunin einnig á greiningu á breytingum á helstu útgjaldaskuldbindingum málefnasviða ráðuneyta, s.s. hvað varðar útreiknaða og kerfislæga útgjaldaþætti og á framlögum sem veitt hafa verið til tímabundinna verkefna og falla niður á tímabilinu. Þá byggir áætlunin einnig á tilteknum forsendum um launa- og verðlagsbreytingar út frá gildandi kjarasamningum við ríkisstarfsmenn og þjóðhagsspá Hagstofu Íslands, forsendum um magnbreytingar í umfangi ríkisstarfseminnar og forsendum um aðhald, útgjaldasvigrúm og almennan varasjóð.

Vöxtur umfram forsendur fjárlaga ársins 2017

Yfirferð á útgjöldum nokkurra málefnasviða í upphafi þessa árs gefa til kynna að þau muni, að óbreyttu, verða hærri en gert var ráð fyrir í fjárlögum ársins 2017. Þetta á við um útgjöld sjúkratrygginga, almannatrygginga ásamt ýmsum útgjöldum tengdum hælisleitendum. Verði ekki gripið til ráðstafana innan ársins og þessi útgjöld muni raungerast hafa þau áhrif á útgjaldaþróunina í áætluninni og hefur því verið tekið mið af þessum hugsanlegu veikleikum í útgjaldarömmum málefnasviðanna frá og með árinu 2018. Samanlagt nema áætluð umframútgjöld 8,3 ma.kr. á yfirstandandi ári og draga þau úr svigrúmi til annara útgjalda.

Launa- og verðlagsforsendur og forsendur um hagrænar breytingar

Forsendur um launaþróun í áætluninni byggir á mati á prósentuhækkunum í kjarasamningum sem liggja fyrir við ríkisstarfsmenn til og með ársins 2019. Á síðari hluta tímabilsins er á hinn bóginn gengið út frá viðmiði um 1,5% kaupmáttaraukningu launa á ári. Verðlagsþróun ásamt þróun atvinnuleysis í áætluninni byggjast á spá Hagstofu Íslands um efnahagshorfur í febrúar sl. Farið er nánar yfir forsendur þjóðhagspáráttarinnar í kafla 2.1 en lykilstærðir sem einkum hafa áhrif á útgjaldahlið áætlunarinnar koma fram í töflunni hér á eftir.

Launa- og verðlagsforsendur og forsendur um hagrænar breytingar	
Vísitala neysluverðs	Spáin gerir ráð fyrir að verðbólga hækki á árinu 2018 og verði 3,2% en fari síðan smám saman lækkandi og verði 2,5% í lok tímabilsins.
Laun opinb. starfsmanna	Launastefna áætlunarinnar miðast við mat á kjarasamningum við ríkisstarfsmenn til ársins 2019 sem felur í sér 4,4% hækkun á launakostnaði a.t.t. gildistöku launahækkana á árunum 2017–2019 en fyrir árin 2020 til 2022 er gengið út frá tiltekinni kaupmáttaraukningu opinberra starfsmanna sem miðað er við að verði 1,5%, þ.e. að árleg meðallaunahækkun verði 1,5% umfram verðbólgu.
Bætur almanna-trygginga	Bætur almannatrygginga eru áætlaðar í samræmi við meðal prósentuhækkunar launa á vinnumarkaði þar sem gert er ráð fyrir að þær verði umfram verðbólgu á tímabilinu. Miðað er við að hækkun bóta verði á bilinu 3,1%–4,8%.
Önnur rekstrargjöld	Flest önnur rekstrargjöld og neyslu- og rekstrartilfærslur hækka í takt við verðlag.
Gengisvísitala	Ekki er spáð fyrir um breytingar á gengi íslensku krónunnar í áætluninni heldur er gert ráð fyrir að gengið verði óbreytt yfir tímabilið.
Atvinnuleysi	Útgjöld atvinnuleysistrygginga þróast samkvæmt spá Hagstofu Íslands um atvinnuleysi yfir tímabilið en gert er ráð fyrir að það verði á bilinu 3,2%–4%.
Vaxtagjöld	Þróun vaxtagjalda í áætluninni byggist á forsendum um skuldasetningu og vaxtaflokka en nánar er farið yfir helstu forsendurnar vaxtagjalda í kafla 4.3.3.

Forsendur um raunvöxt útgjaldahliðar

Í voráætluninni er reiknaður inn raunvöxtur ríkisstarfseminnar og áætlað fyrir hagrænum breytingum með hliðsjón af lýðfræðilegri þróun og kerfislægum vexti. Forsendur og niðurstöður breytinga sem byggja á slíkum vexti koma fram í töflunni hér á eftir.

Forsendur um raunvöxt	
Reiknaður raunvöxtur	Almennt er gert ráð fyrir árlegum 1% raunvexti í umfangi vel flestra rekstrarmálaflokka ríkisins, svo sem stjórnsýslu- og eftirlitsstofnana, löggæslu- og öryggisstofnana, menntastofnana og heilbrigðisstofnana. Innbyggður framreikningur í áætluninni myndar útgjaldasvigrúm innan málefnasviða sem nemur u.þ.b. 3,2–3,5 mia.kr. á ári eða samtals 17 mia.kr. uppsafnað til ársins 2022.
Kerfislægur vöxtur	Í nokkrum málaflokkum er gert ráð fyrir meiri raunvexti sem litið er á sem bundinn vöxt í útgjöldum málefnasviðanna með hliðsjón af lýðfræðilegri þróun og innbyggðum kerfislægum vexti, en þar er einkum um að ræða 3% raunvöxt í ellilífeyri og S-merktum lyfjum, 2% í lífeyrisskuldbindingum og 1,5% í örorkulífeyrisgreiðslum. Áætluð útgjaldaáhrif af kerfislægum vexti nema 4,5–5,4 mia.kr. á ári eða um 25 mia.kr. uppsafnað til ársins 2022.

Forsendur um útgjalda- og fjárfestingasvigrúm til nýrra áherslumála

Í fjármálaáætluninni hefur verið myndað sérstakt útgjaldasvigrúm með hliðsjón af fyrirbyggjandi afkomumarkmiði og er svigrúminu skipt niður á einstök málefnasvið ráðuneyta í samræmi við megináherslur ríkisstjórnarinnar. Nánari útfærsla á útgjaldasvigrúminu til einstakra málaflokka mun birtast í fjárlagafrumvarpinu í haust. Helstu forsendur útgjaldasvigrúms koma fram í töflunni hér að neðan.

Dreifing og umfang útgjaldasvigrúms	
Dreifing	Útgjaldasvigrúmi hefur verið dreift niður á einstök málefnasvið og gert er ráð fyrir að þau útgjöld verði varanleg út allt tímabilið. Annars vegar var horft til sérstakra áherslumála ráðuneyta við skiptingu svigrúmsins en hins vegar til veltu málefnasviða með þeim hætti að heilbrigðis-, samgöngu, mennta- og menningarmál fá meiri forgang.
Umfang	Gert er ráð fyrir 8,4 mia.kr. útgjaldasvigrúmi fyrir árið 2018. Útgjaldasvigrúmið vex yfir tímabilið vegna aukins svigrúms sem bætist ofan á svigrúm fyrri ára. Samtals er áætlað útgjaldasvigrúm í lok tímabilsins 14,5 mia.kr. en alls verður uppsafnað svigrúm til nýrra og aukinna verkefna u.þ.b. 46 mia.kr. frá og með árinu 2022. Þar af er reiknað með að ráðstafa um 50% af svigrúminu í ný og aukin framlög til heilbrigðismála, 20% til samgöngu- og fjarskiptamála og um 15% til mennta- og menningarmála.

Þá var í áætluninni einnig myndað sérstakt fjárfestingasvigrúm sem skipt var niður samhliða útgjaldasvigrúmi á einstök málefnasvið. Svigrúmið byggir á því stefnumið að gert er ráð fyrir að fjárfestingarstig ríkisins á þjóðhagsgrunni verði 1,4% af VLF á yfirstandandi ári, lækki lítillega á árinu 2018 og verði 1,3% af VLF en að það verði síðan hækkað í 1,5% af VLF á árinu 2019 og verði aukið um 0,1 prósentustig á ári eftir það til ársins 2022. Með hliðsjón af afkomumarkmiði fjármálaáætlunarinnar og þeim efnahagsforsendum sem hún byggir á er fjárfestingasvigrúm fyrir árið 2018 fullnýtt. Stefnumið áætlunarinnar felur þó í sér að gert er ráð fyrir því að ráðist verði í aðrar nýjar framkvæmdir í stað þeirra sem lokið

verður við á tímabilinu, auk þess sem framlögin hækka í takt við vöxt VLF og hækkun á fjárfestingastiginu. Ekki er gert ráð fyrir að óreglulegar og tímabundnar tekjur ríkissjóðs verði varið til fjárfestingaverkefna. Helstu forsendur fjárfestingasvigrúms koma fram í töflunni hér á eftir.

Samanlagt nemur árlegt útgjalda- og fjárfestingasvigrúm 8,4 ma.kr. árið 2018 en vex yfir tímabilið og verður uppsafnað orðið ríflega 63 ma.kr. til nýrra og aukinna verkefna árið 2022.

Fjárfestingastig og verkefni	
Verkefni úr fjármálaáætlun 2017-2021	Til viðbótar við árlegar grunnfjárfestingar er í áætluninni gert ráð fyrir fjölmörgum stórum fjárfestingaverkefnum úr fjármálaáætluninni fyrir árin 2017–2021. Meðal þeirra verkefna eru: <ul style="list-style-type: none"> • Bygging nýs Landspítala. Áætlað er að byggingarframkvæmdir við fyrsta verkáfangi og þá einkum meðferðakjarna og rannsóknarhús verði boðnar út árið 2018. Gert er ráð fyrir að framkvæmdir verði komnar á fullan skrið árin 2019–2021. • Smíði nýrrar Vestmannaeyjaferju. • Framkvæmdir við Dýrafjarðargöng. • Bygging þriggja nýrra hjúrunarheimila. • Framlög til uppbyggingar innviðum á ferðamannastöðum. • Kaup á bremsu nýjum bvlum fyrir Landhelgisgæsluna.
Þróun fjárfestingasvigrúms	Auk þess sem kemur fram hér að ofan myndast nýtt svigrúm þegar verkefnum lýkur á tímabilinu. Einnig með því að framlög hækki í takt við vöxt VLF og fjárfestingastigið aukið þegar líður á tímabilið. <p>Míðað við þessar forsendur verður fjárfestingarsvigrúmið 2,5 mia.kr. árið 2019, 2 mia.kr. árið 2020, 6,8 mia.kr. árið 2021 og loks 13,5 árið 2022.</p>

Forsendur um aðhald

Í áætluninni er gert ráð fyrir að draga úr útgjaldavexti málefna sviða ráðuneyta með árlegum aðhaldsmarkmiðum. Þar eru frátaldir liðir sem tíðkast hefur að undanskilja aðhaldskröfu svo sem almannatryggingar, búvörusamningar og óreglulegir liðir á borð við lífeyrisskuldbindingar.

Á árinu 2018 er gengið er út frá 2% veltutengdu aðhaldi, að heilbrigðis- og öldrunarstofnunum frátöldum þar sem aðhaldskrafan er 0,5%. Almenna aðhaldskrafan lækkar í 1,5% frá og með árinu 2019 en helst óbreytt fyrir heilbrigðis- og öldrunarstofnanir.

Nánar er fjallað um aðhaldsmarkmiðin og umfang þeirra í töflunni hér á eftir.

Aðhaldsmarkmið útgjaldahliðar ríkissjóðs

Aðhalds- markmið	Gengið er út frá því að aðhaldsmarkmiðið verði hluti af útgjaldaramma málefnasviða og að ráðuneyti ákvarði hvernig aðhaldsmarkmiði málefnasviða verði mætt í fjárlagagerðinni. Til dæmis: <ul style="list-style-type: none"> • Með því að draga úr útgjöldum sem því nemur í einu eða fáum verkefnum. • Með jafnri aðhaldskröfu til allra stofnana og verkefna eða eftir annarri forgangsroðun. • Með ráðstöfun á almennu útgjaldasvigrúmi sem myndað er í rammanum.
	Gert er ráð fyrir að aðhaldsmarkmiðin skili 7 mia.kr. lækkun á útgjaldavexti að nafnvirði á fyrsta ári tímabilsins eða sem svarar 1,1% af veltu frumgjalda ársins 2017. Það svarar til u.þ.b. 0,3% af VLF. Árlegt aðhald lækkar í 5,5 mia.kr. frá árinu 2019. Þannig lækkar aðhaldið bæði í krónum talið og sem hlutfall af veltu þar sem velta frumgjalda eykst og er áætlað að á árinu 2022 muni aðhaldið nema tæplega 0,7% af veltu frumgjalda. Með þessum hætti nemur uppsöfnuð lækkun á útgjaldavexti ríkissjóðs 29 mia.kr. til og með árinu 2022. Í heildina nemur uppsafnað aðhald út tímabilið 90 mia.kr.

4.3.3 Útgjaldaþróun og hagræn skipting útgjalda

Þróun heildarútgjalda

Út frá þeim forsendum, viðmiðum og stefnumiðum sem rakin eru í kaflanum hér að framan er gengið út frá því í áætluninni að heildarútgjöld ríkissjóðs á árinu 2018 verði 796,5 ma.kr. eða sem svarar 29% af VLF eins og fram kemur í töflunni hér á eftir.

Útgjöld skv. GFS-staðli	2018	2019	2020	2021	2022
mia.kr.					
Heildarútgjöld	796,5	840,9	874,8	914,3	959,3
Vaxtagjöld	77,8	76,7	71,3	69,6	67,1
Frumútgjöld	718,7	764,2	803,5	844,7	892,2
% af VLF					
Heildarútgjöld	29,1	29,1	28,7	28,5	28,4
Vaxtagjöld	2,8	2,7	2,3	2,2	2,0
Frumútgjöld	26,3	26,4	26,3	26,3	26,4

Áætlað er að heildarútgjöldin vaxi um 35–44 ma.kr. á ári frá árinu 2018 eða sem nemur 4–5,6% nafnvexti á ári. Þá er gert ráð fyrir að vaxtagjöld ríkissjóðs verði 77,8 ma.kr. árið 2018 en lækki umtalsvert yfir tímabilið, eða um 10,7 ma.kr., og verði orðin 67,1 ma.kr. í lok þess. Gangi það eftir munu vaxtagjöldin fara úr 2,8% af VLF árið 2018 í 2% á árinu 2022. Lækkun vaxtagjaldanna byggist á ráðstöfunum til niðurgreiðslu skulda, m.a. með stöðugleikaframlögum, en nánar er fjallað um þróun vaxtagjalda hér á eftir og þær ráðstafanir í kafla 4.4.

Að undanskildum vaxtagjöldum er gert ráð fyrir því að frumgjöld ríkissjóðs verði 718,7 ma.kr. árið 2018 eða sem nemur 26,3% af VLF. Stóran hluta þeirrar útgjaldaaukningar má rekja til launa- og bótahækkana auk verðlagsbreytinga en þær eru áætlaðar 23–26 ma.kr. á árunum 2018–2022. Að þeim frátöldum nemur raunaukning útgjalda 15,5–22,4 ma.kr. á ári

en það svarar til 2,1–3,2% raunvaxtar frumgjalda. Slíkur raunvöxtur útgjaldahliðarinnar er áþekkur og raunvöxtur VLF yfir tímabilið og er í áætluninni þannig gengið út frá því stefnumiði, miðað við fyrirliggjandi efnahagsforsendur, að útgjaldastigið haldist nær óbreytt yfir tímabilið og fari ekki umfram 26,5% af VLF.

Hagræn skipting útgjalda

Við sundurliðun frumgjalda eftir hagrænni skiptingu er í samræmi við lög um opinber fjármál stuðst við alþjóðlegan hagskýrslustaðal, svokallaðan GFS–staðal. Samkvæmt GFS–framsetningunni er heildarútgjöldum skipt niður annars vegar í rekstrarútgjöld og hins vegar í fastafjárútgjöld, þ.e. fjárfestingar í efnislegum eignum umfram áætlaðar afskriftir. Nánari sundurgreining á rekstrargjöldum er síðan með eftirfarandi hætti:

- Laun.
- Kaup á vöru og þjónustu.
- Afskriftir (færast sem rekstrargjöld en koma einnig til frádráttar á móti fjárfestingu).
- Vaxtagjöld.
- Framleiðslustyrkir s.s. styrkir til búvöruframleiðslu og styrkir til nýsköpunarfyrirtækja.
- Fjárframlög, sem að stærstum hluta eru til almannatrygginga (s.s. lífeyristryggingar, félagslegar bætur og sjúkratryggingar) en ná einnig til sveitarfélaga og erlendra stjórnvalda.
- Félagslegar tilfærslur til heimila s.s. barna- og vaxtabætur.
- Önnur tilfærsluútgjöld s.s. LÍN, jöfnun á örorkubyrði lífeyrissjóða o.fl.

Megin breytingin á hagrænni skiptingu útgjaldahliðarinnar eftir GFS–staðli frá fyrri framsetningu fjárlaga er að tilfærsluútgjöld eru nú brotin meira niður eftir hagrænum áhrifum þeirra, þ.e. stuðningur við framleiðslu, fjárframlög, félagslegar tilfærslur til heimila og annarra tilfærsluútgjalda. Í töflunni hér á eftir eru heildarútgjöld ríkissjóðs sýnd í milljörðum króna á verðlagi hvers árs sundurliðuð eftir hagrænni skiptingu.

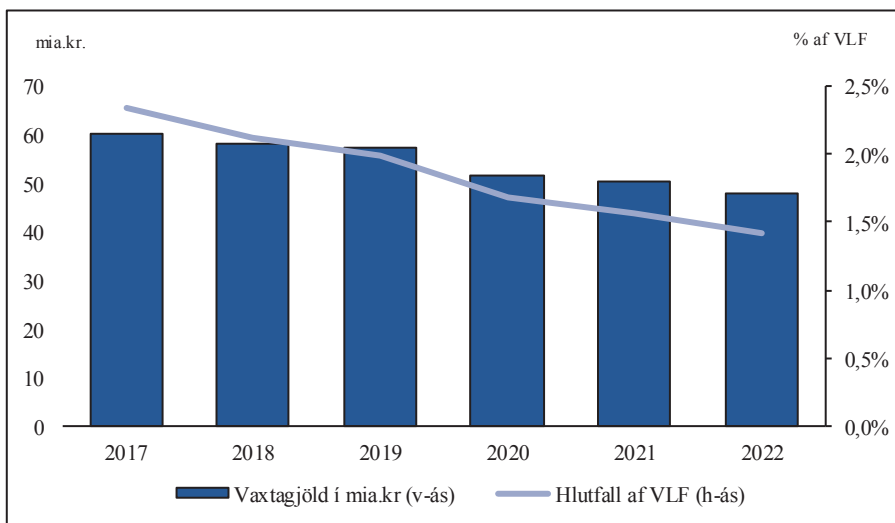
Mia.kr. á verðlagi hvers árs	2018	2019	2020	2021	2022
Frumútgjöld	718,7	764,2	803,5	844,7	892,2
Heildarútgjöld	796,5	840,9	874,8	914,3	959,3
Rekstrarútgjöld	791,9	830,0	860,4	894,9	932,6
Laun	196,0	205,5	217,6	229,6	243,3
Kaup á vöru og þjónustu	117,4	122,4	126,9	132,2	135,6
Afskriftir	31,2	32,0	32,9	33,7	34,6
Vaxtagjöld	77,8	76,7	71,3	69,6	67,1
Framleiðslustyrkir	36,3	37,6	38,3	39,3	40,2
Fjárframlög	266,0	284,5	298,4	311,9	325,1
Félagslegar tilfærslur til heimila	24,1	24,5	24,9	25,5	26,1
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	43,1	46,8	50,1	53,1	60,6
Fastafjárútgjöld	4,6	10,9	14,4	19,4	26,7
Fjárfesting í efnislegum eignum	35,8	42,9	47,3	53,1	61,3
Afskriftir (-)	-31,2	-32,0	-32,9	-33,7	-34,6

Eins og sjá má í töflunni þá eru fjárframlög stærsti einstaki útgjaldaliður ríkissjóðs en áætluð útgjöld árið 2018 nema um 266 ma.kr. Það svarar til um 33% af heildarútgjöldum og

9,7% af VLF. Þar af nema framlög til almannatrygginga s.s. elli- og örorkulífeyris og sjúkra-trygginga ríflega 230 ma.kr. Áætlunin gerir ráð fyrir að framlögin vaxi að nafnvirði um 13,1–18,4 ma.kr. á ári sem felur í sér að framangreind hlutföll haldast nær óbreytt yfir tímabilið. Laun og kaup á vöru og þjónustu eru samanlagt áætluð 313 ma.kr. á árinu 2018 eða sem nemur nálægt 39% af heildarútgjöldunum og 11,5% af VLF. Áætlað er að þau útgjöld vaxi um 14,5–17,3 ma.kr. að nafnvirði yfir tímabilið sem að stærstum hluta má rekja til launa- og verðlagshækkana en það felur í sér að hlutfall þessara gjalda af heildarútgjöldum og af VLF helst nær óbreytt yfir tímabilið. Loks er rétt að vekja athygli á því að fjárfesting ríkisins í efnislegum eignum er áætluð ríflega 35,8 ma.kr. árið 2018. Eins og vikið er að í kafla 4.3.2 er gert ráð fyrir að fjárfesting aukist jafnt og þétt yfir tímabilið og er áætlað að hún verði 61,3 ma.kr. árið 2022. Á móti fjárfestingunni eru dregnar fram áætlaðar afskriftir af fjármunaeign ríkisins og nema þær 31,2–34,6 ma.kr. á tímabilinu þannig að nettó aukning fjármunaeignar ríkisins verður á bilinu 4,6–26,7 ma.kr. frá 2018 til 2022. Er það viðsnúningur frá síðastliðnum árum þegar fjárfesting hélt ekki í við afskriftir fjármunaeigna ríkisins.

Vaxtagjöld ríkissjóðs vegna tekinna lána samanstanda einkum af vöxtum af víxlum, verðtryggðum og óverðtryggðum ríkisbréfum, erlendum lánnum sem tekin voru til styrkingar gjaldeyrisforðans, skuldabréfi sem ríkissjóður gaf út í tengslum við eiginfjárframlag Seðlabanka Íslands, vaxta af skuldabréfi sem gefið var út til endurfjármögnunar fjármálastofnana auk vaxtagjalda af öðrum innlendum lánnum. Samkvæmt GFS–staðlinum teljast verðbætur á höfuðstól einnig til vaxtagjalda sem og vextir af ófjármögnum lífeyrisskuldbindingum. Hér á eftir mun umfjöllun kaflans þó ekki miðast við framsetningu samkvæmt GFS–staðli heldur eingöngu taka mið af hreinum vaxtagjöldum til greiðslu úr ríkissjóði. Af þeim sökum, er fjármagnskostnaður allt að 17–20 ma.kr. lægri á ári en í umfjöllun hér að framan um þróun heildarútgjalda.

Vaxtagjöld ríkissjóðs 2017–2022¹³



Vaxtagjöld á tímabili fjármálaáætlunar fara lækkandi á næstu árum, bæði vegna niður- greiðslu skulda en vöxtur landsframleiðslunnar hefur einnig jákvæð áhrif þar á. Gert er ráð

¹³ Að frátöldum verðbótum og reiknuðum vöxtum af ófjármögnum lífeyrisskuldbindingum.

fyrir að þau nemi um 60 ma.kr. á yfirstandandi ári eða 2,3% af VLF til samanburðar við 70 ma.kr. á árinu 2016 eða 2,9% af VLF. Vaxtagjöld ríkissjóðs náðu hámarki í 84,3 ma.kr. eða 5,3% af VLF á árinu 2009. Stærstur hluti vaxtagjalda er vegna óverðtryggðra og verðtryggðra ríkisbréfa og víxla, enda er sá flokkur langstærstur hluti skulda eða um 67% af heildarskuldum ríkissjóðs. Þá eru vextir vegna erlendra lána einnig stór hluti en erlend lán nema um 18% af heildarskuldum ríkissjóðs. Stærstur hluti skulda ríkissjóðs bera fasta vexti. Á næstu árum er gert ráð fyrir að vextir lækki um rúma 12 ma.kr. og nemi 48 ma.kr. í lok spátímabils eða 1,4% af VLF. Vaxtagjöld sem hlutfall af VLF verða þá komin á svipaðan stað og fyrir fjármálahrun.

4.3.4 Heildarútgjaldarammi

Í kaflanum hér fyrir framan var farið stuttlega yfir útgjaldaþróun ríkissjóðs bæði fyrir þróun heildarútgjalda en einnig eftir hagrænni skiptingu. Í þessum kafla er á hinn bóginn settur fram heildarútgjaldarammi fyrir útgjaldahlið ríkissjóðs.

Slík rammasetning er í takt við það verklag sem hefur tíðkast hér á landi um árabíl við fjárlagagerðina. Það verklag miðar að því að snemma í fjárlagagerðinni gerir ráðherra fjármála tillögu að stefnumörkun í ríkisfjármálum fyrir komandi ár, þ.m.t. afkomumarkmið, en einnig um útgjaldaramma fyrir ríkið í heild og á síðari stigum fyrir einstök ráðuneyti fyrir komandi fjárlagaár. Með lögum um opinber fjármál var þetta verklag styrkt enn frekar og er nú unnið eftir því verklagi að í fjármálaáætluninni er lagður fram að vori heildarútgjaldarammi fyrir ríkissjóð sem svo er sundurliðaður eftir málefnasviðum ráðuneyta. Með þessu fyrirkomulagi er gengið út frá því að Alþingi ákvarði ramma fyrir einstök málefnasvið að vori sem verði svo útfærðir af ráðuneytum nánar fyrir einstaka málaflokka í frumvarpi til fjárlaga sem birt er að hausti.

Nánar er fjallað um skiptingu heildarútgjaldarammans niður á málefnasvið ráðuneyta í kafla 4.3.5.

Heildarútgjaldarammi ríkissjóðs 2018–2022

Í töflunni hér á eftir er settur fram heildarútgjaldarammi fyrir árið 2018 ásamt áformaðri þróun hans til ársins 2022 samkvæmt áætluninni. Taflan sýnir rammasett útgjöld skv. reikningsskilastaðli um opinber fjármál (IPSAS¹⁴) en gerðar eru aðlaganir á útgjaldarammanum sem sýna útgjaldaáætlunina á þjóðhagsgrunni til samræmis við umfjöllun í kafla 4.3.3.

Vakin er athygli á því að í fjárlögum yfirstandandi árs voru rammasett útgjöld ríkissjóðs aukin mjög mikið frá fjárlögum ársins 2016 eða um samtals 51 ma.kr. Það svarar til 8,5% raunvaxtar milli ára og eru rammasett frumgjöld ríkissjóðs skv. fjárlögum ársins 2017 um 650 ma.kr. Í þessu sambandi er rétt að vekja athygli á því fyrirkomulagi sem lög um opinber fjármál kveða á um þ.e. að ályktun Alþingis um fjármálaáætlun skal liggja til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár. Það felur í sér að fjárlagafrumvarp verði ávallt í samræmi við markmið fjármálaáætlunar og enn fremur að ekki er gert ráð fyrir að í fjárlagafrumvarpi verði vikið frá útgjaldarömmum þingsályktunarinnar fyrir málefnasviðin nema í undantekningartilvikum þegar veigamiklar forsendur hafa breyst eða óhjákvæmilegt reynist að taka tillit til breyttra aðstæðna með öðrum hætti.

¹⁴ IPSAS–staðallinn (e. International Public Sector Accounting Standard) er alþjóðlegur reikningsskilastaðall um opinber fjármál sem nýtist við að meta fjárhagslega afkomu og stöðu rekstraraðila,

Gengið verður út frá því að rammasett frumgjöld verði 674,9 ma.kr. á árinu 2018 m.v. verðlag ársins 2017. Áætlað er að útgjaldaramminn vaxi því um 24,7 ma.kr. á árinu 2018 eða sem nemur 3,8% raunhækkun frá fjárlögum 2017. Á árunum eftir það gerir áætlunin ráð fyrir því að útgjaldaramminn vaxi að raunvirði um 15,4–23,5 ma.kr. á ári en það svarar til 2,2–3,2% raunvaxtar á ári. Áætlaðar launa-, bóta- og verðlagshækkningar eru umtalsverðar í áætluninni eða 22,2–23,1 ma.kr. á ári og samanlagt 113,8 ma.kr. uppsafnað til ársins 2022. Að þeim meðtöldum er áætlað að frumgjöld innan útgjaldaramma verði 698,2–864,6 ma.kr. á tímabilinu og að nafnvirðisvöxtur útgjaldarammans verði 37,8–46,7 ma.kr. á ári eða sem svarar til 5,1–6,1% nafnvaxtar á ári.

Útgjöld í mia.kr.	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
Rammasett frumgjöld á verðlagi 2017.....	674,9	695,0	710,4	727,3	750,8
Uppsafnaðar áætlaðar launa- og verðlagsbreytingar.....	23,3	45,5	67,9	90,7	113,8
Frumgjöld á verðlagi hvers árs.....	698,2	740,5	778,3	818,0	864,6
Liðir utan ramma.....					
Lífeyrissjóðsskuldbindingar.....	15,3	15,6	16,1	16,7	17,0
Jöfnunarsjóður sveitarfélaga.....	19,2	20,4	21,5	22,5	23,6
Atvinnuleysi.....	13,7	16,4	17,3	18,0	18,4
Ríkisábyrgðir, tapaðar kröfur og tjónabætur.....	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Alls liðir utan ramma.....	48,2	52,5	55,0	57,3	59,1
Frumgjöld að meðtöldum liðum utan ramma.....	746,4	793,0	833,3	875,3	923,7
Frumgjöld aðlöguð gagnvart GFS-staðli ¹	-27,6	-28,8	-29,8	-30,5	-31,6
Frumgjöld skv. GFS-staðli.....	718,7	764,2	803,5	844,7	892,2
Vaxtagjöld skv. GFS-staðli.....	77,8	76,7	71,3	69,6	67,1
Heildarútgjöld skv. GFS-staðli.....	796,5	840,9	874,8	914,3	959,3

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

Í töflunni eru jafnframt tilgreindir liðir sem gert er ráð fyrir að standi utan útgjalda-rammans. Um er að ræða:

- Lífeyrisskuldbindingar sem er stærsti óreglulegi liðurinn sem er undanskilinn í heildarútgjaldarammanum fram í tímann er.
- Gert er ráð fyrir að ríkisábyrgðir, tapaðar kröfur og tjónabætur falli einnig utan rammans en þar er um að ræða tilfallandi útgjöld sem ekki er hægt að spá fyrir um í áætlanagerðinni hvort þau muni falla til á tímabilinu né hversu umfangsmikil þau kunna að vera.
- Framlög til Atvinnuleysistryggingasjóðs, sem geta sveiflast með atvinnustigi.
- Lögboðið framlag í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, sem ráðast af skatttekjum ríkisins og útsvarsstofni. Þar er um að ræða útgjöld sem geta tekið umtalsverðum breytingum milli ára, svo sem vegna hagþróunar, og falla ekki beint undir ákvarðanatöku stjórnvalda, a.m.k. ekki til skemmi tíma lítið.

Samanlagt er gert ráð fyrir að þessir liðir utan útgjaldarammans verði að jafnaði 48–59 ma.kr. á ári. Að þeim meðtöldum eru áætluð frumgjöld skv. IPSAS 746–924 ma.kr. á tímabilinu.

Til viðbótar við liði sem teljast utan útgjaldarammans eru gerðar tiltekna aðlaganir á útgjaldahliðinni til að samræma fjárheimildir og útgjöld skv. IPSAS og heildarútgjöld skv. 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. Dæmi um slíkar leiðréttingar eru innbyrðis viðskipti milli A–hluta aðila s.s. Ríkiskaup, Framkvæmdasýslu ríkisins og Fasteignir ríkissjóðs. Þar er um að ræða aðila sem selja þjónustu sína nær alfarið til annarra ríkisaðila og eru fjármagnaðir af slíkum tekjum. Í útgjaldaramma viðkomandi málefna sviða er reiknað með fjárheimildum til þessara aðila sem og þeirra aðila sem kaupa af þeim þjónustuna en þegar litið er til heildarútgjalda er leiðrétt fyrir þessum innbyrðis viðskipum þannig að ekki komi til tvítalningar útgjalda bæði hjá þeim sem kaupa þjónustuna og þeim sem selja hana. Einnig eru gerðar aðlaganir á meðferð lífeyrisskuldbindinga en samkvæmt IPSAS færast breyttar skuldbindingar sem tengjast einkum ávinnslu réttinda á árinu, yfirtöku skuldbindinga, áhrifum launabreytinga og tryggingafræðilegum forsendum um rekstrarreikning. Gjaldaáhrifin skiptast í fjármagnskostnað og launatengd gjöld. Samkvæmt GFS færast einungis breytingar á lífeyrisskuldbindingum sem tengjast launavinnu ársins til gjalda ásamt reiknuðum vaxtakostnaði af útstandandi lífeyrisskuldbindingu.

Að teknu tilliti til þessarar aðlögunar að GFS–staðlinum er áætlað að frumgjöld áætlunarinnar verði um 719 ma.kr. árið 2018 og vaxa um 39,3–47,3 ma.kr. að jafnaði á ári og er áætlað að þau verði um 892 ma.kr. árið 2022.

Gert er ráð fyrir að vaxtagjöld ársins 2018 verði 77,8 ma.kr. og lækki um tæplega 11 ma.kr á tímabilinu og verði rúmlega 67 ma.kr. í lok þess. Að teknu tilliti til vaxtagjaldanna er gert ráð fyrir að heildargjöld áætlunarinnar verði 797 ma.kr. árið 2018 og vaxa um 33,9–44,8 ma.kr. á ári eða sem nemur 4–5,6% og áætlað er að þau verði um 959 ma.kr. árið 2022.

4.3.5 Útgjaldarammar málefna sviða

Í þessum kafla er fjallað um útgjaldaramma ríkissjóðs sundurliðaðan eftir málefna sviðum¹⁵ ráðuneyta en þau er 34 talsins. Rammasett útgjöld málefna sviðanna eru sett fram í yfirliti á bls. 6 í sjálfri þingsályktuninni. Eins og þar kemur fram eru útgjaldarammarnir settir fram á verðlagi ársins 2017 að undanskildum tilteknum liðum sem ekki falla undir þá ramma fyrir málefna sviðin sem gengið verður út frá að haldist óbreyttir að raungildi í fjárlagagerð ráðuneyta og framkvæmd fjárlaga. Dæmi um slíka liði eru vaxtagjöld og lífeyrisskuldbindingar. Gengið verður út frá því í fjárlagagerðinni í framhaldinu að ekki verði vikið frá þessum römmum í neinum veigamiklum atriðum öðrum en breyttum og endurskoðuðum forsendum. Gert er ráð fyrir því að ráðuneyti útfæri í kjölfarið fjárheimildir í útgjaldarömmum málefna sviða niður á málaflokka sem og fjárveitingar til verkefna og stofnana en þær útfærslur munu birtast í fjárlagafrumvarpi ársins 2018.

Forsendur fyrir útgjaldarömmum málefna sviða

Eins og áður hefur verið vikið að í þessum hluta áætlunarinnar byggir útgjaldaþróunin á gildandi fjárlögum auk greiningar á fyrirliggjandi útgjaldaskuldbindingum, s.s. tímabundnum framkvæmdum og mati á þróun kerfislægra útgjalda en einnig á reiknuðum raunvexti í

¹⁵ Með málefna sviðum er átt við svið eðlisskyldra málaflokka sem skilgreind eru á grunni staðals Sameinuðu þjóðanna um flokkun gjalda og tekur mið af forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands.

helstu rekstrarmálflokkum ríkisins, s.s. stjórnsýslu- og eftirlitsstofnana, löggæslu- og öryggisstofnana, menntastofnana og heilbrigðisstofnana. Í nokkrum öðrum málflokkum er gert ráð fyrir meiri raunvexti t.a.m. vegna lýðfræðilegrar þróunar. Innifalið í útgjaldarömmunum eru jafnframt áætlanir um að mæta útgjaldaliðum þar sem fyrirsjáanleg eru veruleg umframútgjöld á árinu 2017 í rekstri sjúkratrygginga, almannatrygginga og vegna hælisleitendamála. Einnig er byggt inn í áætlunina almennt 2% aðhaldsmarkmið fyrir árið 2018, sem þó er lægra fyrir sjúkrahús og öldrunarstofnanir eða 0,5% auk þess sem engin aðhaldskrafa er gerð á atvinnuleysis- og almannatryggingar. Á tímabilinu 2019–2022 er gert ráð fyrir að almenna aðhaldskrafan verði 1,5% í stað 2% en að aðrar forsendur verði óbreyttar. Þá gerir áætlunin enn fremur ráð fyrir tilteknu útgjalda- og fjárfestingarsvigrúmi yfir tímabilið sem skiptist niður á málefnasviðin með ákveðinni forgangsöröðun.

Ákvörðun um útgjaldaramma málefnasviða er byggð á stefnumörkun einstakra ráðuneyta fyrir þau málefnasvið sem þau bera ábyrgð á en sú stefnumörkun er birt í viðauka með þingsályktuninni þar sem fjallað er um stefnur málefnasviða og málflokka. Forgangsmál stjórnvalda í áætluninni eru aukin framlög til heilbrigðismála. Þau málefnasvið sem falla undir heilbrigðismál¹⁶ eru stærsti einstaki útgjaldaliðurinn í ríkisrekstrinum og nema ramma-sett útgjöld þeirra málefnasviða samtals 188 ma.kr. árið 2017. Í áætluninni er gert ráð fyrir að framlög til heilbrigðismála verði aukin að raungildi á næstu árum eða sem nemur ríflega 42 ma.kr. uppsafnað árið 2022 og verði þar með orðin um 230 ma.kr. Það svarar til þess að framlögin verði aukin um rúmlega 22% að raunvirði yfir tímabilið. Sú aukning er fyrir utan allar launahækkningar, s.s. til lækna og hjúkrunarfræðinga, sem munu bætast við á tímabilinu auk annarra verðlagsbreytinga. Í því samhengi er rétt að geta þess að stærstur hluti heilbrigðisútgjaldanna felst í launakostnaði stofnana og samningum um kaup ríkisins á heilbrigðisþjónustu sem byggir að stærstum hluta á launaútgjöldum.

Helstu útgjaldamál og breytingar eftir málefnasviðum

Hér á eftir er vikið stuttlega að nokkrum helstu málum sem hafa áhrif á útgjaldapróunina og ný áherslumál sem gert er ráð fyrir að rúmist innan útgjaldaramma málefnasviðanna í fjármálaáætluninni 2018–2022. Ekki er um að ræða tæmandi samantekt á útgjaldapróun málefnasviðanna heldur er einungis stiklað á meginstarfsemi þeirra og helstu breytingum á tímabilinu. Rétt er að benda á að ekki er fjallað sérstaklega um málefnasvið sem taka einungis breytingum miðað við almennar forsendur áætlunarinnar um raunvöxt, aðhaldsmarkmið og skiptingu á útgjaldasvigrúmi. Þá er rétt að geta þess að í nokkrum tilvikum er gert ráð fyrir að flytja tiltekin verkefni eða málflokka milli málefnasviða. Til samræmis við það verða lagðar til viðeigandi breytingar á fjárheimildum málefnasviða og málflokka í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2018.

1 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess

Meginstarfsemi málefnasviðsins er rekstur Alþingis og eftirlitsstofnana þess þ.e. Umboðsmanns Alþingis og Ríkisendurskoðunar. Helsta breyting málefnasviðsins snýr að fyrirhuguðum framkvæmdum að nýrri skrifstofubyggingu sem áformað er að komi í stað núverandi leiguhúsnæðis við Austurstræti fyrir nefndir þingsins, þingmenn, þingflokka og starfsmenn skrifstofu Alþingis. Áætlað er að heildarkostnaður við framkvæmdina verði um 2,3 ma.kr. og falli til á árunum 2017–2019. Einnig er reiknað með 240 m.kr. tímabundnum útgjöldum á árinu 2020 í kjölfar alþingiskosninga.

¹⁶ Hér er vísað til málefnasviða 23-26 en auk þeirra er hluti útgjalda málefnasviðs 32 sem telst til heilbrigðismála en þær fjárhæðir eru ekki meðtaldar í umfjölluninni hér.

2 Dómstólar

Starfsemi málefnasviðsins nær í dag yfir dómstigin tvö þ.e. héraðsdómstóla og Hæstarétt Íslands. Helsta breyting málefnasviðsins á tímabilinu er vegna breyttrar dómstólaskipan þegar nýtt millidómstig, Landsréttur, tekur til starfa 1. janúar 2018 nk. og verða dómstigin eftir það þrjú talsins. Þá bætist við málefnasviðið ný stjórnáskjalstofnun dómstólanna, dómstólasýslan. Áætlað umfang Landsréttar er u.þ.b. 600 m.kr. á ári en um 100 m.kr. voru veittar í fjárlögum 2017 vegna undirbúningskostnaðar við að koma Landsrétti á fót.

3 Æðsta stjórnsýsla

Starfsemi málefnasviðsins nær yfir rekstur forsetaembættisins, aðalskrifstofu, fasteignir forsætisráðuneytisins og launalið ríkisstjórnarinnar og aðstoðarmanna þeirra. Megin útgjaldabreyting á áætlunartímabilinu snýr að áformum um framkvæmdir við nýja stjórnarráðsbyggingu til að bæta aðstöðu ráðuneyta sem nú eru í leiguhúsnæði. Er gert ráð fyrir að eiginlegar framkvæmdir geti hafist á árinu 2019 en áætlaður heildarkostnaður við verkefnið er um 3 ma.kr.

4 Utanríkismál

Starfsemi málefnasviðsins nær m.a. til þróunarsamvinnu, samningsbundinna framlaga vegna fjölþjóðasamstarfs, öryggis- og varnarmála, utanríkisþjónustu og stjórnsýslu utanríkismála. Framlög til utanríkismála aukast nokkuð í áætluninni og er útgjaldavöxturinn aðallega af tvennum toga.

Annars vegar er miðað við að framlög til opinberrar þróunarsamvinnu nemi 0,26% af vergum þjóðartekjum á hverju ári á tímabilinu. Gert er ráð fyrir að þetta hlutfall rúmi einnig öll önnur viðeigandi útgjöld ráðuneyta, þ.m.t. stofnfjárframlög sem færast ekki um rekstrarreikning heldur eru eignfærð hjá ríkissjóði, en þau gætu numið um 450 – 750 m.kr. á ári á tímabilinu, og stóran hluta útgjalda vegna hælisleitenda og móttöku kvótaflóttamanna sem eru um 1 ma.kr. í fjárlögum 2017.

Hins vegar er gert ráð fyrir að skuldbundin framlög til uppbyggingarsjóðs EES fari vaxandi á tímabilinu miðað við áætlaða greiðsludreifingu sjóðsins sem þó er háð töluverðri óvissu. Auk framangreindra útgjalda er gert ráð fyrir breytingum á útgjöldum málefnasviðsins til samræmis við að Ísland er með formennsku í Norrænu ráðherranefndinni árið 2019, verður með formennsku í Norðurskautsráðinu árin 2019–2021 og tekur við formennsku árið 2019 í kjördæmissamstarfi Norðurlanda og Eystrasaltsríkja hjá Alþjóðabankanum og gegnir því í tvö ár. Áætlað er að heildarútgjöld vegna þessa nemi hátt í 500 m.kr. sem dreifist á árin 2018–2021.

5 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla

Meðal útgjaldabreytinga málefnasviðsins má nefna að frá og með árinu 2018 mun Kjara- og mannaúðssýslan taka við verkefnum sem sinnt var áður af Kjararáði en það mun hafa í för með sér fjölgun starfsmanna og aukinn húsnæðiskostnað. Þá er gert ráð fyrir að á árinu 2018 falli niður tímabundið 200 m.kr. framlag sem veitt var í fjárlögum 2013 til fimm ára vegna endurnýjunar tveggja tollakerfa. Þá er á seinni hluta tímabilsins búíð að byggja inn í ramma málefnasviðsins framlög til að fara í uppbyggingu á framtíðarhúsnæði fyrir Stjórnarráðið og lækka með því verulega rekstrarkostnað ríkisins.

6 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál

Megin útgjaldabreyting málefnasviðsins snýr að því að tryggja framlag til Þjóðskrár Íslands í samræmi við niðurstöðu útboðs á vegabréfaútgáfu og framleiðslukerfi á EES svæðinu auk þess að mæta samningsbundnum útgjöldum Hagstofunnar vegna EES samningsins.

7 Rannsóknir, nýsköpun og þekkingargreinar

Í áætluninni er gert ráð fyrir að veita 2–300 m.kr. árlega af óskiptu útgjaldasvigrúmi til að styrkja nýsköpun og rannsóknir. Að öðru leyti má nefna aukingu framlaga til rammaáætlunar ESB um menntun, rannsóknir og tækniþróun en gert er ráð fyrir að framlög til hennar aukist á tímabilinu um sem nemur 200 m.kr.

9 Almanna- og réttaröryggi

Í áætluninni er gert ráð fyrir að raunvöxtur málefnasviðsins verði nálægt 700 m.kr. yfir tímabilið í heild sinni. Því til viðbótar er verið að framlengja tímabundnu 100 m.kr. framlagi til Landhelgisgæslunnar í fjárlögum 2017 og 400 m.kr. framlagi, sem einnig var veitt í fjárlögum 2017 til að styrkja lögregluna þannig að fjármögnun fyrirbyggjandi löggæslu-áætlunar 2017–2020 er tryggð. Til viðbótar við framangreint felst megin breyting í útgjöldum málefnasviðsins á tímabilinu í áformum um kaup á þremur nýjum þyrlum fyrir Landhelgisgæsluna í stað þeirra sem eru í leigu í dag. Er þannig búið að byggja inn í útgjaldaramma málefnasviðsins fyrir árin 2019–2022 framlög til kaupa á nýjum þyrlum sem nema samtals ríflega 14 ma.kr.

10 Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnarsýsla dómsmála

Starfsemi málefnasviðsins nær m.a. til útlendingamála, trúmála, persónuverndar og málefni sýslumanna. Megin breyting í framlögum til málefnasviðsins í áætluninni er vegna fjölgunar hælisleitenda umfram það sem þegar hafði verið gert ráð fyrir í fjárlögum yfirstandandi árs. Samtals nemur hækkunin vegna þessa um 1,9 ma.kr. og er viðbótarframlaginu ætlað að mæta þreföldun á fjölda hælisleitenda milli árana 2016 og 2017 en miðað er við að fjöldi hælisleitenda verði árlega um 700. Viðbótarframlaginu er jafnframt ætlað að tryggja m.a. ásættanlegan málshraða Útlendingastofnunar og Kærunefndar útlendingamála í hælisumsóknum og úrskurðum í málefnum hælisleitenda. Rétt er að geta þess hér að tiltekinn hluti framlaga til aðstoðar hælisleitenda telst til þróunaraðstoðar sbr. umfjöllun í málefnasviði 4 *Utanríkismál*.

11 Samgöngu- og fjarskiptamál

Í áætluninni er gert ráð fyrir að umfang málefnasviðsins verði u.þ.b. 36–40 ma.kr. árlega sem er 5–10 ma.kr. aukið árlegt umfang en reiknað var með í síðustu fjármálaáætlun. Í því samhengi er rétt að minna á að við aðra umræðu fjárlaga 2017 voru veittar 4,6 ma.kr. tíma-bundnar fjárheimildir til ýmissa samgönguframkvæmda sem að óbreyttu hefðu fallið niður árið 2018.

Útgjaldabreytingar málefnasviðsins má að öðru leyti rekja til ýmissa framkvæmdaverkefna sem eru ýmist að klárast á tímabilinu eða munu hefjast á komandi árum. Þannig er í fyrsta lagi gert ráð fyrir að framlög vegna Norðfjarðarganga falli niður frá og með árinu 2018 en framlögin vegna framkvæmdarinnar námu 1,5 ma.kr. í gildandi fjárlögum. Þá er í öðru lagi gert ráð fyrir að framlög sem tengjast framkvæmdum við Bakka í Norðurþingi falli niður frá og með árinu 2018 þegar viðkomandi framkvæmdir klárast. Þar er annars vegar um að ræða gerð vegtengingar frá Húsavíkurhöfn og iðnaðarsvæðisins í landi Bakka og hins vegar stækkun Húsavíkurhafnar. Í þriðja lagi er búið að gera ráð fyrir framlögum í áætluninni frá og með árinu 2017 til að hefja framkvæmdir við Dýrafjarðargöng. Samtals eru áætluð útgjöld vegna þeirrar framkvæmdar ríflega 12 ma.kr. á tímabilinu 2017–2020. Þá er í fjórða lagi búið að reikna inn í útgjaldaramma málefnasviðsins byggingu nýrrar Vestmannaeyjaferju á tímabilinu sem gert er ráð fyrir að muni kosta alls 3,6 ma.kr. og að 1,4 ma.kr. falli til á árinu 2018. Í fjárlögum yfirstandandi árs var 1,7 ma.kr. framlag veitt til verkefnisins en í fjárlögum 2016 höfðu 500 m.kr. verið settar til framkvæmdarinnar. Auk þess er

í áætluninni búið að gera ráð fyrir fjármagni vegna varanlegs botndælubúnaðar í tengslum við nýja ferju. Loks er í fimmta lagi gert ráð fyrir að framlög vegna ljósleiðaravæðingar verði 500 m.kr. á ári en með því er gert ráð fyrir því að ljúka við verkefnið *Ísland ljóstengt* árið 2020.

12 Landbúnaðarmál

Útgjaldabreytingar málefnasviðsins skýrast fyrst og fremst af raunbreytingum á framlögum vegna búvörusamninga og búnaðarlagasamnings en nýir samningar tóku gildi 1. janúar 2017. Samkvæmt samningunum hækkuðu framlög vegna þeirra um ríflega 900 m.kr. í fjárlögum 2017 frá því sem gert var ráð fyrir að veita vegna fyrri samninga í fjárlögum 2016. Gert er ráð fyrir að samningsbundin framlög dragist saman um rúm 8% á gildistíma samningsins til ársins 2026.

14 Ferðaþjónusta

Starfsemi málefnasviðsins nær til stjórnunar ferðamála ásamt rannsóknum, þróun og nýsköpun í ferðaþjónustu. Gert er ráð fyrir nokkrum breytingum á fjármálum málefnasviðsins í áætluninni. Í fyrsta lagi gerir áætlunin ráð fyrir að framlög til uppbyggingar á innviðum á ferðamannastöðum verði samtals um 4 ma.kr. á tímabilinu, eða nærri 800 m.kr. á ári. Í síðustu fjármálaáætlun var gert ráð fyrir tæplega 1,2 ma.kr. framlagi á ári en hér er gert ráð fyrir að 400 m.kr. af þeim verði fluttar á málefnasvið *17 Umhverfismál* með það að markmiði að hrinda af stað framkvæmd landsáætlunar um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og sögulegum minjum. Þá er í öðru lagi gert ráð fyrir að framlag til sviðsins verði aukið um 400 m.kr. með nýtingu á hluta af óskiptu útgjaldasvigrúmi í áætluninni frá og með árinu 2018 s.s. til að efla rannsóknir á sviði ferðamála og uppbyggingu innviða, öryggis og gæða í ferðaþjónustunni.

15 Orkumál

Meðal útgjaldabreytinga málefnasviðsins á tímabilinu er að veittar eru 200 m.kr. af óskiptu útgjaldasvigrúmi til málefnasviðsins á árinu 2018 og 100 m.kr. á ári eftir það til ýmissa verkefna á sviði orkumála. Þá er einnig gert ráð fyrir að á árinu 2018 falli niður tímabundið 150 m.kr. framlag sem veitt var í fjárlögum 2017 til uppsetningar á varmadælu í Vestmannaeyjum. Í fjárukalögum fyrir árið 2016 var einnig veitt 150 m.kr. framlag til verkefnisins og nam heildarstyrkur ríkisins til verkefnisins því 300 m.kr.

17 Umhverfismál

Starfsemi málefnasviðsins nær m.a til náttúruverndar, skógræktar og landgræðslu, rannsókna og vöktun á náttúru Íslands og meðhöndlun úrgangs. Meðal breytinga á útgjöldum málefnasviðsins eru að veittar eru 350 m.kr. af óskiptu útgjaldasvigrúmi á árinu 2018 og 100 m.kr. árlega eftir það til ýmissa verkefna á sviði umhverfismála. Af öðrum breytingum má í fyrsta lagi nefna aukin framlög vegna rammaáætlunar um vernd og nýtingu landsvæða en gert er ráð fyrir að framlög til verkefnisins muni nema alls 650 m.kr. á tímabilinu. Í öðru lagi er gert ráð fyrir að framlög til Úrvinnslusjóðs og Endurvinnslunnar hf. taki mið af áætluðum tekjum af úrvinnslugjaldi annars vegar og skilagjöldum hins vegar og hækki samanlagt að jafnaði um 250 m.kr. árlega. Í þriðja lagi verða 400 m.kr. fluttar af Framkvæmdasjóði ferðamanna-staða sem er undir málefnasviði *14 Ferðaþjónusta* yfir á þetta svið til að hefja framkvæmd landsáætlunar um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum. Loks er í áætluninni gert ráð fyrir að framkvæmdir annars vegar við gestastofu á Kirkjubæjarklaustri og hins vegar framkvæmda við stækkun gestastofu, snyrtinga og

bílastæða á Hakinu, Þingvöllum ljúki. Umfang þeirra framkvæmda nemur samtals um 1,5 ma.kr., en þar af gert ráð fyrir 500 m.kr. á árinu 2018 og 200 m.kr. á árinu 2019.

18 Menning, listir, íþróttir og æskulýðsmál

Áætlað umfang málefna sviðsins á tímabilinu er 12,6–13,2 ma.kr. Í því felst m.a. að lagt er til að verkefni á sviði íþróttá- og æskulýðsmála verði flutt frá málefna sviði *19 Fjölmíðlun* yfir á þetta málefna svið ásamt þeim fjárveitingum sem tengjast þeim eða alls um 1 ma.kr. Aðrar breytingar snúa að því að veittar eru 400 m.kr. af óskiptu útgjaldasvigrúmi fyrir árið 2018 og 150 m.kr. árlega eftir það til ýmissa verkefna innan málefna sviðsins.

19 Fjölmíðlun

Gerðar hafa verið umtalsverðar breytingar á þessu málefna sviði sem felast í því að lagt er til að íþróttá- og æskulýðsmál verði færð yfir í málefna svið *18 Menning, listir, íþróttir og æskulýðsmál* eins og greint er frá í umfjölluninni hér að framan og lækka framlög til þessa málefna sviðs um 1 ma.kr. af þeim sökum. Aðrar breytingar á útgjaldasvigrúmi málefna sviðsins felast í breytingum á framlögum ríkissjóðs til Ríkisútvarpsins en gert ráð fyrir að grunnframlög til stofnunarinnar á tímabilinu taki mið af innheimtum tekjum af útvarpsgjaldi.

20 Framhaldsskólastig

Áætlunin gerir ráð fyrir því að framlög til framhaldsskólasviðsins verði nær óbreytt árið 2018 að raungildi en lækki lítillega eftir það eða um 0,6% árlega eða sem svarar til 630 m.kr. uppsafnað á árunum 2018–2022. Eins og í fyrri fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að umtalsverður sparnaður komi fram í framhaldsskólakerfinu vegna styttingar námstíma til stúdentsprófs úr fjórum árum í þrjú og sá sparnaður endurspeglast í lægri framlögum til málefna sviðsins. Þrátt fyrir lækkun á framlögum til framhaldsskólastigsins aukast útgjöld á hvern nemanda um sem nemur 3–5% á ári að raunvirði.

21 Háskólastig

Áætlað er að framlög til háskólastigsins verði aukin úr um 41,6 ma.kr. á árinu 2017 í ríflega 44 ma.kr. á áætlunartímabilinu. Stærsta einstaka verkefnið innan málefna sviðsins eru áformaðar byggingarframkvæmdir við Hús íslenskra fræða á árunum 2017–2021. Áætlaður kostnaður við framkvæmdirnar er 3,7 ma.kr. á árunum 2017–2021 en þegar hafa fallið til 600 m.kr. vegna hönnunar og fyrra útboðs í verkefnið. Gert er ráð fyrir að Háskóli Íslands greiði 30% af kostnaðinum með framlagi frá Happprætti Háskóla Íslands en að ríkissjóður greiði 70%. Að þessum framkvæmdum frátöldum er gert ráð fyrir að raunvöxtur framlaga til að styrkja háskólastigið muni nema 3,2 ma.kr. á tímabilinu eða sem nemur 8% raunvexti frá gildandi fjárlögum. Rétt er að ítreka það að til viðbótar þessum raunvexti koma launa- og verðlagshækkunar í fjárlögum ár hvert þ.m.t. laun kennara.

23 Sjúkrahúspjónusta

Gert er ráð fyrir að framlög til málefna sviðsins aukist að raunvirði um ríflega 16 ma.kr. samanborið við árið 2017 eða sem nemur um 20% raunvexti. Að frátöldum framlögum til byggingar nýs Landspítala nemur raunaukningin 7,3 ma.kr. eða 9% yfir tímabilið.

Megin breytingar á framlögum til málefna sviðsins eru í fyrsta lagi tugmilljarða framkvæmdir við byggingu nýs Landspítala fram til ársins 2022. Gert er ráð fyrir að útboð á byggingarframkvæmdum, einkum meðferðarkjarna og rannsóknarhúsi, verði síðla árs 2018 og framkvæmdir verði komnar á fullt skrið árin 2019–2021.

Í öðru lagi er í áætluninni áfram gert ráð fyrir sérstakri tækjakaupaáætlun fyrir LSH og FSA sem nær yfir tímabilið 2014–2018. Í fjármálaáætlun 2017–2021 var gert ráð fyrir að útgjöld

til tækjakaupa yrðu 1,8% af heildarkostnaði við rekstur spítalanna árið 2018 en er nú gert ráð fyrir að tækjakaup spítalanna verði eflað enn frekar með viðbótarframlagi út tímabilið. Samtals er áætlað að framlög til kaupa á tækjabúnaði fyrir spítalana muni nema 8,6 ma.kr. frá árinu 2017 að meðtöldu sérstöku 500 m.kr. tímabundnu framlagi á árinu 2017 sem verður fellt niður á árinu 2018.

Í þriðja lagi er í áætluninni gert ráð fyrir tæplega 5 ma.kr. framlögum til að stytta biðlista eftir tilteknum aðgerðum á árunum 2017–2022. Á fjárlögum ársins 2016 var veitt 840 m.kr. tímabundið framlag á ári til þriggja ára í þessum tilgangi. Í fjármálaáætluninni er gert ráð fyrir ríflega 3 ma.kr. til viðbótar til styttingar biðlista. Einnig er gert ráð fyrir tæplega 3,8 ma.kr. framlagi til að fjölga heilbrigðisstarfsfólki á Landspítalanum og auka þannig klíniska getu til ákvarðana, styrkja innri ferla og auka afkastagetu á deildum.

Af öðrum verkefnum má nefna að yfir tímabilið er gert ráð fyrir samtals 1,4 ma.kr. til reksturs jáeindaskanna, 1 ma.kr. til að efla þjónustu á göngudeild BUGL til samræmis við þingsályktun um stefnu í geðheilbrigðismálum, 1 ma.kr. til rekstur brjóstamiðstöðvar og einnig 1 ma.kr. til reksturs útskriftardeildar fyrir aldraða. Auk þessa er gert ráð fyrir hækkun á ramma sjúkratrygginga vegna brýnna meðferða erlendis um ríflega 400 m.kr. á ári eða samtals 2 ma.kr. yfir tímabilið vegna áætlaðra umframútgjalda vegna biðtímamála og mála vegna nýrrar landamæratilskipunar sem hefur verið að fjölga að undanförunu.

24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa

Gert er ráð fyrir að framlög til málefnasviðsins aukist um 11,5 ma.kr. eða sem svarar til meira en fjórðungs raunvaxtar á tímabilinu. Þar af er gert ráð fyrir 2 ma.kr. auknum útgjöldum árið 2018 vegna áætlaðra útgjalda ýmissa liða sjúkratrygginga á árinu 2017 umfram forsendur fjárlaga, einkum vegna samnings við sérgreinalækna. Að öðrum breytingum má nefna að nýtt greiðsluþáttökukerfi vegna læknskostnaðar og þjálfunar tekur gildi í byrjun maí á yfirstandandi ári. Gert er ráð fyrir að framlög vegna þessa nýja kerfis verði á þessu ári 1 ma.kr. og þau verði 1,5 ma.kr. á ári þegar áhrif þess hafa að fullu komið fram. Áætlað er að draga enn frekar úr greiðsluþáttöku sjúklinga á tímabilinu og er gert ráð fyrir samtals 3,3 ma.kr. til viðbótar yfir tímabilið í þessum tilgangi. Í áætluninni er einnig gert ráð fyrir að efla heilsugæslu í landinu, fjölga sálfræðingum og geðheilsuteymum og styrkja þverfaglega þjónustu hennar.

25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta

Gert er ráð fyrir að framlög til þessa málefnasviðs aukist um 4,9 ma.kr. eða sem svarar til um 11% raunaukningar. Í fjármálaáætluninni er gert ráð fyrir að reist verði fimm ný hjúkrunarheimili á tímabilinu með samtals 319 rýmum, þar af eru 261 ný hjúkrunarrými. Af þessum heimilum er gert ráð fyrir að þrjú þeirra verði með beinni kostnaðarþáttöku ríkissjóðs og Framkvæmdasjóðs aldraðra á árunum 2017–2021. Áætlaður heildarkostnaður við byggingu þeirra nemur 7,3 ma.kr. en þar af nemur hlutur ríkissjóðs 3,3 ma.kr. og hlutur Framkvæmdasjóðs aldraðra 2,9 ma.kr. eða samtals 85% af heildarkostnaðinum en sveitarfélögin Reykjavík, Árborg og Kópavogur fjármagna það sem eftir stendur af verkframkvæmdinni. Áætlunin tekur tillit til reksturs umræddra hjúkrunarheimila sem áætlað er að nemi tæplega 2,5 ma.kr. á ári þegar þau verða komin í fullan rekstur. Þessu til viðbótar er gert ráð fyrir hækkandi framlagi á næsta ári vegna leigugreiðslna til sveitarfélaga vegna hjúkrunarheimila sem komið var á fót með svokallaðri leiguleið.

26 Lyf og lækningavörur

Gert er ráð fyrir að framlög til málefnasviðsins aukist um 9,2 ma.kr. á tímabilinu 2018–2022 eða sem nemur ríflega helmingi raunaukningu frá gildandi fjárlögum. Þar af er gert ráð fyrir

ríflega 3 ma.kr. aukningu framlaga á árinu 2018. Þá aukningu má þó fyrst og fremst rekja til áætlaðra útgjalda á árinu 2017 umfram það sem gert var ráð fyrir í forsendum fjárlaga. Á tímabilinu er að öðru leyti gert fyrir kerfislægum vexti í lyfjaútgjöldum og hjálpartækjum en auk þess er gert ráð fyrir að auka aðgengi að hjálpartækjum sem er ein forsenda þess að fólk geti útskrifast fljótt heim af sjúkrahúsum og búið sjálfstæðri búsetu þrátt fyrir veikindi.

27 Örorka og málefni fatlaðs fólks

Gert er ráð fyrir að framlög til málefnasviðsins aukist um 14,4 ma.kr. á tímabilinu eða sem nemur u.þ.b. fjórðungshækkun að raunvirði. Í áætluninni er m.a. gert ráð fyrir að á tímabilinu verði gerðar sambærilegar breytingar á lögum um almannatryggingar vegna greiðsla til öryrkja og gerðar hafa verið vegna ellilífeyrisþega. Gert er ráð fyrir 2,7 ma.kr. á árinu 2019 vegna þessa en svo 3,9 ma.kr. á ári þar á eftir þegar breytingarnar verða að fullu komnar til framkvæmda. Einnig er gert ráð fyrir að framlög til jöfnunar á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða vaxi til samræmis við áætlaðar tekjur af almenna tryggingargjaldinu en lögum samkvæmt skal ráðstafa 0,325% af því til jöfnunar á örorkubyrði. Áætlaður vöxtur er á bilinu 250–450 m.kr. á ári eða nálægt 1,3 ma.kr. uppsafnað til ársins 2022. Þá er í áætluninni gert ráð fyrir að lengja tímabil sem greiða má endurhæfingarlífeyri með það að markmiði að sporna við nýgengi öryrkja. Enn fremur er í áætluninni gert ráð fyrir að lögfasta notendastýrða persónulega aðstoð (NPA) og gert ráð fyrir að framlög vegna slíkra samninga verði aukin jafnt og þétt yfir tímabilið. Aðrar breytingar má rekja til útgjalda á yfirstandandi ári umfram það sem gert var ráð fyrir í fjárlögum ársins s.s. aukins nýgengis öryrkja og breytingar sem fólust í einföldun bótakerfisins sem tóku gildi 1. janúar sl.

28 Málefni aldraðra

Í heildina er áætlað að útgjöld málefnasviðsins aukist um 8,8 ma.kr. á tímabilinu eða sem nemur 13% raunaukningu. Breytingar á útgjöldum málefnasviðsins skýrast af nokkrum tilefnum og er til að mynda gengið út frá 3% fjölgun aldraðra sem fái greiðslur úr almannatryggingakerfinu. Þá koma einnig til áhrif á árinu 2018 af breytingu á lögum um almannatryggingar sem tóku gildi 1. janúar sl. en þær fólust í m.a. einföldun bótakerfisins með sameiningu bótaflokka ellilífeyrisþega í einn meginbótaflokk. Áætluð útgjaldaáhrif vegna þessa nema 750 m.kr. á árinu 2018 en gert er ráð fyrir að grunnellilífeyrir verði hækkaðar úr 280 þús.kr. í 300 þús.kr. frá og með ársbyrjun 2018 þegar áætlaðar bótahækkningar samkvæmt forsendum áætlunarinnar eru meðtaldar. Auk þess er gert ráð fyrir að frítekjumark vegna atvinnutekna ellilífeyrisþega verði hækkað í áföngum í því skyni að hvetja fólk til að vinna lengur og að eldri starfsmenn geti bætt stöðu sína með atvinnu eftir að lífeyristökualdri er náð. Miðað er við að fara úr 25 þús.kr. á mánuði í 100 þús.kr. á tímabilinu en varanleg útgjaldaáhrif vegna þessa eru 1,2 ma.kr. þegar áhrifin eru að fullu komin fram í lok tímabilsins. Loks vegur á móti framangreindum breytingum að stefnt er að því að hækka lífeyristökualdur almannatrygginga í áföngum úr 67 árum í 70 ár. Gerð hefur verið áætlun um framkvæmd aldurshækkunarinnar og er gert ráð fyrir að hún komi til framkvæmda í áföngum, nánar tiltekið á 24 árum. Mun lífeyristökualdur þannig hækka um tvo mánuði á ári fyrstu tólf árin og síðan um einn mánuð á ári næstu tólf árin þar á eftir. Áætlað er að útgjöld málefnasviðsins lækka að jafnaði um 800 m.kr. á ári vegna þessara breytinga á tímabilinu.

29 Fjölskyldumál

Alls er gert ráð fyrir að framlög til málefnasviðsins verði 1,8 ma.kr. hærri á árinu 2022 en fjárlög yfirstandandi árs gera ráð fyrir. Það svarar til um 6% raunvaxtar yfir tímabilið. Megin breyting á málefnasviðinu er sú að gert er ráð fyrir að hámarksgræiðslur til foreldra í fæðingarorlofi verði hækkaðar í byrjun næsta árs en áætlað er að þær breytingar kosti u.þ.b.

hálfan milljarð á ári þegar þær verða að fullu komnar til framkvæmda. Miðað er við að hækka greiðslurnar í þremur áföngum í 600 þús.kr. á mánuði og gera samhliða breytingar á tekjuviðmiðum með það að markmiði að færa greiðslurnar nær því sem þær voru árið 2009. Þá er enn fremur gert ráð fyrir byggingu meðferðarheimilis fyrir börn og unglinga á árunum 2018–2020 en áætlaður heildarkostnaður er um hálfur milljarður. Þá er rétt að geta þess að miðað er við það í áætluninni að framlög til barnabóta haldist óbreytt að raunvirði yfir tímabilið en umfang þess er tæplega 11 ma.kr. árlega. Þá er stefnt að því að einfalda og gera barnabótakerfið skilvirkara á komandi árum.

30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi

Starfsemi málefnasviðsins tekur til vinnumála, atvinnuleysis og vinnumarkaðsmála en í umfjölluninni hér er ekki gert ráð fyrir útgjöldum vegna atvinnuleysisbóta þar sem þau eru ekki hluti af rammasettum útgjöldum áætlunarinnar. Að þeim útgjöldum frátöldum er gert ráð fyrir að umfang málefnasviðsins verði 5–5,8 ma.kr. á tímabilinu og aukist um nálægt 200 m.kr. að jafnaði á tímabilinu. Sú aukning er í meginráttum tvíþætt. Annars vegar er gert ráð fyrir að auka aðgengi öryrkja að vinnumarkaði með því að fjölga þeim sem geta sótt um vinnu í gegnum vinnusamninga. Hins vegar er gert ráð fyrir að framlag til VIRK starfsendurhæfingarsjóðs lækki úr 0,06% af gjaldstofni tryggingargjalds í 0,05% frá og með árinu 2018 en að viðmið um framlög til sjóðsins fylgi síðan þróun gjaldstofns tryggingargjalds út tímabilið.

31 Húsnæðisstuðningur

Útgjöld þessa málefnasviðs taka til vaxtabóta, húsnæðisbóta og stofnframlaga vegna almennra leiguíbúða. Gert er ráð fyrir að heildarframlög til málefnasviðsins verði 14–15 ma.kr. árin 2017–2019 en verði 12–13 ma.kr. árin 2020–2022. Lækkunin skýrist að stærstu leyti af því að í samræmi við yfirlýsingu fyrri ríkisstjórnar frá því í maí 2015 er á árunum 2016–2019 gert ráð fyrir að veita stofnframlög til uppbyggingar á félagslegu leiguhúsnæði eða sem nemur 2.300 íbúðum á fjórum árum, þó að hámarki 600 á ári. Gert er ráð fyrir að veitt verði samtals 3 ma.kr. vegna verkefnisins á árunum 2018–2019 en eftir það er gert ráð fyrir 1,5 ma.kr. út tímabilið. Varðandi greiðslur vaxtabóta er áætlað að útgjöld vegna þeirra muni lækka nokkuð árin 2018–2019 en frá og með árinu 2020 er gert ráð fyrir að framlögin haldist óbreytt að raunvirði.

32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála

Heildarframlag til málefnasviðsins eykst um 355 m.kr. á tímabilinu eða sem nemur 4% raunaukningu. Meðal þeirra verkefna sem unnið verður að er áframhaldandi uppbygging rafrænnar sjúkraskrár, efling stjórnsýslu lyfjamála og efla starf á sviði forvarna og lýðheilsu. Þá er einnig rétt að geta þess að samkvæmt þingsályktunartillögu fær Jafnréttissjóður Íslands 100 m.kr. framlög á fjárlögum á árunum 2016–2020. Markmið sjóðsins er að fjármagna eða styrkja verkefni sem eru til þess fallin að vinna gegn launamun kynjanna og efla almennt jafnrétti kynjanna á vinnumarkaði, verkefni sem hvetja konur til forystu og nýsköpunar, verkefni sem miða að því að efla stöðu kvenna í þróunarlöndum og rannsóknarverkefni.

33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar

Í þessu málefnasviði er ekki gert ráð fyrir neinum rammasettum útgjöldum þar sem um er að ræða óreglulega liði á borð við lífeyrisskuldbindingar, ríkisábyrgðir og vaxtagjöld ríkissjóðs.

34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir

Á þessu málefnasviði fer ekki fram eiginleg starfsemi á vegum ríkisins heldur er megin tilgangurinn að bregðast við ófyrirséðum útgjaldatílefnum sem upp kunna að koma á fjárlagaárinu hverju sinni og ríkissjóður kemst ekki hjá að greiða. Einnig að fjármagna útgjöld sem efnt er til á grundvelli heimildagreinar fjárlaga og tilfallandi verkefni innan ársins samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnarinnar. Þróun útgjalda málefnasviðsins eru á þá leið að almenni varasjóðurinn er aukinn um 1–1,5 ma.kr. á ári frá og með árinu 2018. Það er til samræmis við ákvæði laga um opinber fjármál um að fjárheimild almenna varasjóðsins skuli a.m.k. nema 1% af heildarfjárheimildum á fjárlögum. Þá er einnig gert ráð fyrir á þessu sviði óskiptu fjárfestingarsvigrúmi árið 2022 til að veða á móti framkvæmdaáformum sem klárast á tímabili ríkisfjármálaáætlunarinnar og til að tryggja að fjárfesting ríkisins verði 1,8% af VLF árið 2022.

Liðir utan útgjaldaramma

Frá og með árinu 2017 eru liðir utan útgjaldaramma fjármálaáætlunarinnar Jöfnunarsjóður sveitarfélaga, atvinnuleysisbætur, lífeyrisskuldbindingar, ríkisábyrgðir og vaxtagjöld ríkissjóðs. Framlög til Jöfnunarsjóðs fylgi áætlun um breytingar á lögbundnu framlagi í sjóðinn miðað við innheimtar skatttekjur ríkissjóðs en reiknað er með að þau framlög aukist að raunvirði um 2,5 ma.kr. á tímabilinu. Einnig er áætlað að greiðslur atvinnuleysisbóta aukist á árunum 2017–2019 en verði síðan í jafnvægi árin 2020–2022 til samræmis við spá Hagstofu Íslands um þróun atvinnuleysis. Í útgjaldaáætluninni er miðað við að vaxtagjöld ríkissjóðs lækki verulega á komandi árum og fari úr ríflega 77 ma.kr. árið 2017, samkvæmt framsetningu á GFS–staðli, í að vera tæplega 68 ma.kr. í lok tímabilsins.

4.4 Efnahagur – skuldastýring og lánsfjáröflun

Fjármála- og efnahagsráðuneytið gefur árlega út *Stefnu í lánamálum ríkisins* þar sem fram koma áform um framkvæmd lánsfjármögnunar og skuldastýringar á tímabilinu. Síðastliðið haust var stefnan sett fram í fyrsta sinn á grundvelli fjármálaáætlunar til fimm ára í samræmi við lög um opinber fjármál. Meginmarkmið stefnunnar er að tryggja að lánsfjárbörf og fjárhagslegum skuldbindingum ríkissjóðs verði mætt með lágmarkskostnaði að teknu tilliti til varfærinnar áhættustefnu. Tryggja þarf að endurgreiðsluferill lána verði í samræmi við greiðslugetu ríkisins til lengri tíma. Þá er stefnunni ætlað að stuðla að frekari uppbyggingu á skilvirkum frum- og eftirmarkaði með innlend ríkisverðbréf. Markmiðið er að höfða til breiðs hóps fjárfesta í ríkisverðbréfum og nýta fjölbreytta fjármögnunarmöguleika. Í stefnunni eru sett fram viðmið sem fara ber eftir við skuldastýringu. Meginviðmið lúta að endurgreiðsluferli, markfloknum, hlutfalli endurfjármögnunar og lánstíma.

Stefna um lánsfjármögnun í erlendum gjaldmiðlum miðast við að viðhalda reglubundnum aðgangi að alþjóðlegum fjármagnsmörkuðum og stuðla að fjölbreyttum hópi fjárfesta. Í því skyni er stefnt að reglubundinni útgáfu markaðsskuldabréfa á erlendum mörkuðum. Stefnt er að því að viðhalda 1–2 viðmiðum í útgáfum, ekki síst til að greiða fyrir aðgangi annarra innlendra aðila að erlendu lánsfé, s.s. bankanna og annarra fyrirtækja.

Erlend lán hafa á undanförmum árum verið tekin til styrkingar á gjaldeyrisforða Seðlabanka Íslands og endurfjármögnunar á útistandandi markaðsskuldabréfum. Lántaka í erlendum gjaldmiðlum til þess að fjármagna sérstök verkefni gætu komið til álita í framtíðinni. Í ljósi þess hversu mikið gjaldeyrisforði bankans hefur vaxið síðustu misseri gæti verið ástæða til að skoða það að ríkissjóður fjármagni hluta forðans með erlendum lántökum. Í aðdraganda að losun fjármagnshaftra var talið nauðsynlegt að halda úti stórum gjaldeyrisforða til að geta brugðist við sveiflum sem kynnu að verða í útstreymi fjármagns í kjölfarið. Á síðari hluta liðsins árs voru tekin fyrstu skrefin í afléttingu haftanna á almenning

og fyrirtæki á Íslandi og var höftunum síðan aflétt svo til að fullu um miðjan mars mánuð. Það getur þó verið óheppilegt og kostnaðarsamt að draga sig alfarið út af erlendum fjármagnsmörkuðum og þarf því ákvarðanataka um erlenda fjármögnun að taka mið af því, auk stefnu í lánamálum, en einnig þarf að horfa til markaðsaðstæðna hverju sinni.

Breytingar á skulda- og lausafjárstýringu

Nokkrar breytingar er varða skulda- og lausafjárstýringu ríkissjóðs voru kynntar í stefnu í lánamálum 2017–2021. Tekin verður upp virkari lausafjárstýring og hefur viðmið fyrir innstæðum ríkissjóðs á hverjum tíma þess vegna verið lækkað í 40 ma.kr. Markmiðið með virkri lausafjárstýringu er bætt nýting fjármagns og er hugmyndin að ríkissjóður geti tekið lán á markaði til skamms tíma fari innstæða undir 40 ma.kr. og fjárförfin er meiri. Að sama skapi gæti ríkissjóður lánað fé út á markað ef innstæða fer yfir 40 ma.kr. Síðustu mánuði hefur verið unnið að undirbúningi og skjalagerð og fyrstu skrefin voru svo tekin með lántöku á markaði í mars mánuði.

Önnur veigamikil breyting sem var gerð í tengslum við skuldastýringu ríkissjóðs er að hefja útgáfu vaxtaskiptasamninga á innlendum markaði. Markmið með slíkum samningum er að stýra vaxtaáhættu ríkissjóðs. Í stefnunni kemur fram að heimilt verði að gera slíka samninga fyrir 20–40 ma.kr. árlega. Ríkissjóður hefur um árabíl gert vaxtaskiptasamninga í tengslum við erlendar útgáfur, nú síðast í tengslum við skuldabréfaútgáfu í evrum árið 2014, en nýmæli er að taka það upp á innanlandsmarkaði. Vaxtaskiptasamningar hafa jákvæð áhrif á innlendan fjármálamarkað þar sem nýir möguleikar opnast, s.s. fyrir bankana að bjóða óverðtryggð lán á föstum vöxtum til lengri tíma en áður. Með því opnast fleiri valmöguleikar í fjármögnun fyrir einstaklinga og fyrirtæki. Vaxtaskiptasamningar hafa áhættu í för með sér ef vaxtaþróun verður önnur en spáð er á samningstíma, en ávinningur getur einnig að sama skapi orðið meiri en gert var ráð fyrir, sbr. skiptasamning ríkissjóðs frá 2014. Ríkissjóður gaf þá út bréf með 2,5% föstum vöxtum, en gerði vaxtaskiptasamning fyrir um þriðjung fjárhæðarinnar þar sem skipt var á föstu vöxtunum og breytilegum vöxtum þannig að ríkissjóður fær greidda fasta vexti en greiðir á móti breytilega vexti. Vextir í Evrópu hafa farið lækkandi frá því að samningurinn var gerður og þannig greiðir ríkissjóður því minni kostnað en ella af hluta lánsfjárhæðarinnar. Við ákvörðun um útgáfu vaxtaskiptasamninga verður alltaf tekið mið af markaðsaðstæðum hverju sinni, útliti og horfum.

Samsetning skulda ríkissjóðs

Skuldir ríkissjóðs skiptast í innlendar og erlendar skuldir. Innlendar skuldir eru að stærstum hluta ríkisvixlar, verðtryggð og óverðtryggð ríkisbréf og sérstakur markflokkur skuldabréfa sem gefinn var út til að fjármagna eiginfjárframlög og víkjandi lán til fjármálastofnana, RÍKH 18. Aðrar innlendar skuldir eru að stærstum hluta skuldabréf sem gefið var út til þess að styrkja eiginfjárstöðu Seðlabanka Íslands, auk skulda sem tilkomnar eru vegna kaupa ríkissjóðs á hlutum Reykjavíkur og Akureyrar í Landsvirkjun. Erlendar skuldir samanstanda af tveimur markaðsútgáfum; einni í Bandaríkjadöllum frá árinu 2012 að fjárhæð 1 milljarður dala, gefin út til 10 ára, og hinn í evrum frá árinu 2014 alls að fjárhæð 750 milljónir evra, sem gefin var út til 6 ára.

Ráðstafanir í lánamálum

Á yfirstandandi ári og tímabili fjármálaáætlunar eru helstu ráðstafanir í niðurgreiðslu skulda eftirfarandi:

- Nýting stöðugleikaframlaga slitabúa til niðurgreiðslu skulda
- Lækkun á innstæðum ríkissjóðs í SÍ

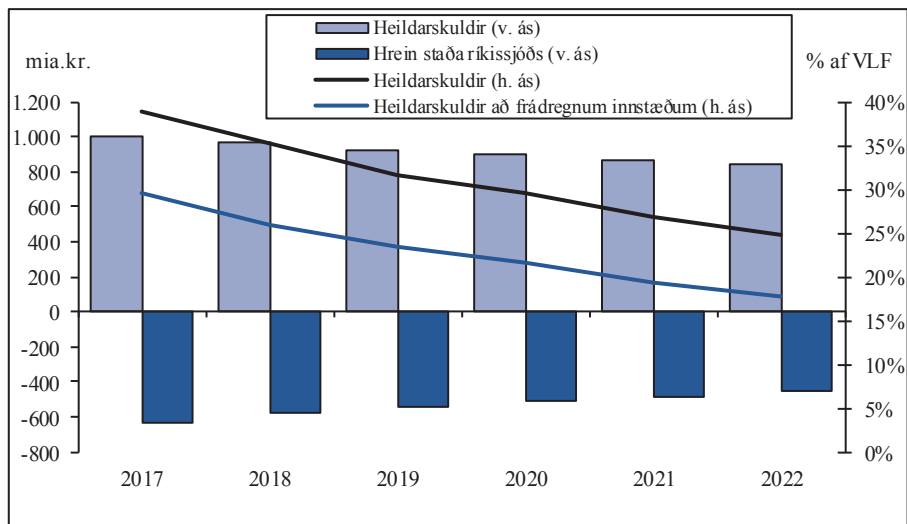
- Ráðstöfun óreglulegra tekna, s.s. arðgreiðslna og söluandvirðis eigna

Undir lok ársins 2015 gerði Seðlabankinn samninga við slitabú föllnu bankanna um greiðslu stöðugleikaframlaga í tengslum við undanþágu þeirra frá gjaldeyrishöftum. Stöðugleikaframlögin námu alls 384,2 ma.kr. Stærstur hluti þeirra var í formi hlutafjár í Íslandsbanka eða 184,7 ma.kr., og skuldabréfs sem var útgefið af Kaupþingi með veði í bréfum Arion banka að fjárhæð 84 ma.kr. Aðrar eignir voru í formi skráðra og óskráðra verðbréfa, lánaeigna auk annarra eigna. Á síðasta ári var hafist handa við að selja og koma þessum eignum í verð. Það gekk mun betur en áætlanir gerðu ráð fyrir og var andvirði að fjárhæð 61,5 ma.kr. varið til niðurgreiðslu skulda á árinu. Fjárlög ársins 2017 gera ráð fyrir um 130 ma.kr. lækkun skulda frá árslokum 2016 til ársloka 2017. Stærstan hluta af þeirri lækkun má rekja til ráðstöfunar stöðugleikaframlaga eða um 105 ma.kr. Forsenda þess er að Arion banki verði seldur á yfirstandandi ári. Á fyrsta ársfjórðungi var tæplega 30% hlutur seldur til erlendra fjárfesta og rann andvirðið, tæpir 49 ma.kr., til ríkissjóðs. Áform eru um frekari sölu á eignarhlutum í bankanum á árinu og verður stærsta skrefið í því sambandi tekið í tengslum við skráningu bankans á hlutabréfamarkað. Að öðru leyti verður gengið á innstæður ríkissjóðs í Seðlabanka Íslands til þess að greiða niður skuldir. Fyrst er gert ráð fyrir því að greiða að fullu upp skuldabréf Seðlabanka Íslands en eftirstöðvar þess námu 28,5 ma.kr. í byrjun yfirstandandi árs. Þá miðast næstu skref við að minnka útistandandi fjárhæð þess skuldabréfaflokks sem gefinn var út til að endurfjármagna bankana, en um áramót námu eftirstöðvar þeirra skuldabréfa 171 ma.kr. Voráætlunin gerir ráð fyrir áframhaldandi lækkun skulda eða um 120 ma.kr. yfir tímabilið. Í forsendum áætlunarinnar er gengið út frá því að á árunum 2018 til 2021 falli til óreglulegar tekjur að fjárhæð 35 ma.kr. á ári. eða samtals 140 ma.kr. Þær tekjur hafa ekki verið skilgreindar nánar en í þessu sambandi má nefna að í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar kemur fram að ætlunin sé að skoða sölu á hluta af eignarhlutum ríkisins í fjármála fyrirtækjum. Þar gæti verið um að ræða meirihluta í Íslandsbanka eða hlut í Landsbanka. Einnig kunna að falla til aðrar óreglulegar tekjur s.s. arðgreiðslur umfram þær sem reiknað hefur verið með í áætluninni. Ráðstafanir í lánamálum miðast við að greiða upp eftirstöðvar þeirra lána sem eru á gjalddaga 2018 (RIKH 18) og 2019 (RIKB 19). Dregið verður úr útgáfu ríkisbréfa á innanlandsmarkaði en í áætlunum er gert ráð fyrir að erlend lán verði endurfjármöggnuð á gjalddaga þeirra á árunum 2020 og 2022. Eins og vikið var að hér að framan kunna þau áform að verða endurskoðuð ef stærð gjaldeyrisforða Seðlabankans leyfir.

Skuldapróun ríkissjóðs

Skuldir ríkissjóðs hafa lækkað síðustu ár eða allt frá því þegar þær náðu hámarki 1.501 ma.kr. árið 2012. Fram til ársins 2016 lækkuðu skuldirnar um rúma 370 milljarða króna og námu um 1.130 milljörðum króna í lok árs 2016. Brúttó skuldahlutfall ríkissjóðs náði hámarki í 86% af VLF árið 2011 en var í lok s.l. árs 47,5%. Lækkandi skuldahlutfall skýrist m.a. af vexti landsframleiðslunnar og lækkun skulda vegna bættrar afkomu ríkissjóðs og óreglulegra tekna sem fallið hafa til. Á tímabili fjármálaáætlunar er gert ráð fyrir að brúttóskuldir ríkissjóðs lækki úr 1.000 ma.kr. í lok árs 2017 í 838 ma.kr. í lok árs 2022 eða um rúma 160 ma.kr. Munar þar mest um uppgreiðslu á RIKH 18, skuldabréfum sem gefin voru út til endurfjármögnunar fjármálastofnana. Þá lækka verðtryggð ríkisbréf vegna stórs gjalddaga 2021. Gert er ráð fyrir að erlend lán verði endurfjármöggnuð og önnur lán breytast lítið.

Skuldir ríkissjóðs 2017–2022



Fjármálaáætlunin fyrir árin 2017 til 2022 gerir ráð fyrir að heildarskuldir ríkissjóðs lækki um rúma 250 ma.kr. frá árslokum 2016. Áætlað er að heildarskuldir sem hlutfall af VLF lækki úr 47% í lok árs 2016 í 25% í lok árs 2022. Skuldahlutfall í lok tímabils er þannig orðið nálægt því sem það var fyrir hrun (23%). Hrein staða skulda er skilgreind sem heildarskuldir að fráðregnum vaxtaberandi eignum en þær samanstanda af veittum lánum, skammtímakröfum og handbæru fé ríkissjóðs. Aðrar eignir, m.a. eignarhlutir í fjármálafyrirtækjum eða öðrum fyrirtækjum, eru undanskildir. Hrein staða skulda ríkissjóðs í lok árs 2016 var neikvæð um 25% af VLF. Hrein staða fer batnandi á tímabili fjármálaáætlunarinnar og í lok tímabils er gert ráð fyrir að hún verði neikvæð um 13% af VLF. Skuldaregla samkvæmt lögum um opinber fjármál er nokkuð frábrugðin þeirri hreinu stöðu sem skilgreind er hér þar sem hún tekur aðeins tillit til handbærs fjár en ekki annarra vaxtaberandi eigna. Varðandi skuldaþróun hins opinbera skv. fjármálareglu laga um opinber fjármál þá er gert ráð fyrir að hlutfall skulda á þann mælikvarða lækki úr um 42% af VLF árið 2016 í rétt um 30% af VLF árið 2019 og verði ríflega 23% af VLF í lok árs 2022. Þessi skuldalækkunarferill hvílir á þeirri forsendu að til komi óreglulegar tekjur af eignasölu eða sambærilegum ráðstöfunum hjá ríkissjóði á árunum 2018–2021, samtals 140 ma.kr. jafndreift á fjögur ár, sem verði varið að fullu til niðurgreiðslu skulda. Slíkar ráðstafanir eru nauðsynlegar til þess að unnt sé að ná einu af meginmarkmiðum fyrirbyggjandi fjármálastefnu sem er að skuldir hins opinbera verði komnar undir 30% af VLF í árslok 2019.

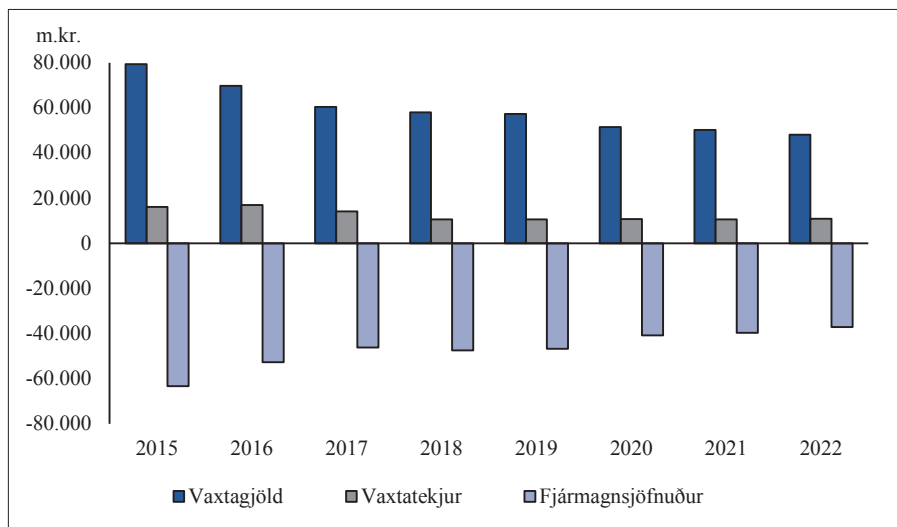
Fjármagnsjöfnuður

Áætlað er að fjármagnsjöfnuður ríkissjóðs hafi verið neikvæður um 56 ma.kr. á síðasta ári. Umfjöllunin hér tekur mið af hreinum vaxtajöfnuði eins og hann verður settur fram í ríkisreikningi að undanskildum verðbótapættinum, þ.e. hreinn vaxtakostnaður af teknum lánum að fráðregnum vaxtatekjum af peningalegum eignum. Fjármagnsjöfnuður fer batnandi á tímabili fjármálaáætlunarinnar vegna lækkunar vaxtagjalda með niðurgreiðslu skulda. Þær ráðstafanir sem gerðar voru í tengslum við breytingu á lögum um Lifeyrissjóð starfsmanna ríkisins (LSR) í lok síðasta árs, leiða til nokkurrar veikingar á jöfnuðinum og koma þar bæði til aukin vaxtagjöld vegna aukningar skulda og tapaðar vaxtatekjur vegna framsals eigna.

Ríkissjóður lagði A-deild LSR til framlag upp á 117,2 ma.kr. Framlagið var fjármagnað með framsali eigna, útgáfu skuldabréfa og reiðufé. Stærstur hluti þeirra eigna sem voru framseldar eru skuldabréf útgefin af Lánasjóði íslenskra námsmanna eða rúmir 60 ma.kr. Vaxtatap vegna þeirra bréfa er um 2,5 ma.kr. árlega. Þá framseldi ríkissjóður um 20 ma.kr. í skuldabréfum í flokknum RIKH 18 en það hefur engin áhrif á vaxtajöfnuð þar sem bréfin voru þegar útistandandi en ríkissjóður fékk þau sem arðgreiðslu frá Íslandsbanka. Þá var hluti framlagsins fjármagnaður með reiðufé eða tæpum 14 ma.kr. og verður ríkissjóður af vaxtatekjum vegna þess sem nemur um 500 m.kr. á ári. Lítil ávöxtun er af erlendum innistæðum ríkissjóðs og því hefur framlag til LSR upp á 13,7 ma.kr. í erlendum gjaldeyri, óveruleg áhrif á vaxtajöfnuð. Útgáfa nýrra skulda að fjárhæð 10 ma.kr. hefur um 500 m.kr. áhrif til hækkunar vaxtagjalda. Alls hefur því framlagið til LSR neikvæð áhrif á vaxtajöfnuð ríkissjóðs sem nema um 3,5 ma.kr. árlega. Frekari umfjöllun um vaxtatekjur er að finna í kafla 4.2 og ítarlegri umfjöllun um þróun vaxtagjalda er í kafla 4.3.

Áætlanir gera ráð fyrir að fjármagnsjöfnuður verði neikvæður um 46 ma.kr. á árinu 2017, eða 1,8% af VLF, og í lok tímabilsins er gert ráð fyrir að hann hafi batnað um nærri 10 ma.kr. og verði neikvæður um 37 ma.kr., eða 1,1% af VLF.

Fjármagnsjöfnuður 2015–2022



4.5 Fjárhagsáhætta ríkissjóðs

Sú áhætta sem ríkissjóður stendur frammi fyrir á hverjum tíma varðar frávík frá fjárlögum eða ríkisfjármálaáætlunum, þ.e. að afkoma ríkissjóðs gæti orðið lakari en gert var ráð fyrir vegna ytri áhættuþátta. Þessir áhættuþættir geta verið af ýmsu tagi:

- Efnahagsleg áföll.
- Beinar skuldbindingar (s.s. lífeyrisskuldbindingar).
- Óbeinar skuldbindingar (ríkisábyrgðir, einkaframkvæmdir, sveitarfélög o.fl.).
- Aðrir áhættuþættir (s.s. fjármálakerfið, dómsmál og náttúruhamfarir).

Sú áhætta sem margar þjóðir stóðu frammi fyrir þegar erfiðleikar fóru að gera vart við sig í fjármálakerfinu, og lauk með fjármálakreppunni 2008, er gott dæmi um áhættu sem hafði verulega neikvæð áhrif á ríkisfjármálin. Að meðaltali verða þjóðríki fyrir verulegu fjár-

hagslegu áfalli á 12 ára fresti sem samsvarar 6% af VLF, mælt í aukningu skulda, samkvæmt könnun frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum.¹⁷ Hér verður gerð grein fyrir helstu áhættu- og óvissuþáttum er varða rekstur ríkissjóðs á tímabili fjármálaáætlunar 2018–2022.

4.5.1 Efnahagslegir áhættuþættir

Ríkissjóður getur orðið fyrir tekjutapi eða kostnaði við mótvægisáðgerðir vegna efnahagslegra áfalla eins og aflabrests í sjávarútvegi, samdráttar í ferðaþjónustu, verðfalls á útflutningsmörkuðum eða efnahagslegra áfalla í helstu viðskiptalöndum. Þá hefur þróun gengis, verðlags, launakjara og vaxta einnig óvissu í för með sér fyrir rekstur ríkissjóðs. Við núverandi aðstæður eru ekki vísbendingar um verulega áhættu af þessu tagi á tímabili áætlunarinnar þótt vissulega séu til staðar áskoranir varðandi tiltekin efnahagsleg úrlausnar-efni, s.s. gengismál og þróun ferðaþjónustunnar en nánar er vikið að þessum hlutum í kafla 2 í áætluninni.

4.5.2 Beinar skuldbindingar ríkissjóðs

Ein helsta beina skuldbinding ríkissjóðs, sem getur verið ytri eða hagrænum breytingum háð, felst í lífeyrisskuldbindingum. Ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs hækkuðu úr 508 ma.kr. í 625 ma.kr. á milli árana 2015 og 2016. Hækkunin nemur 117 ma.kr. milli ára eða sem svarar til 23% hækkunar. Sem hlutfall af VLF hækkuðu lífeyrisskuldbindingar úr 23% í 26%. Helstu skýringar á mikilli hækkunar skuldbindinganna á milli ára eru launahækkunar og breyttar tryggingafræðilegar forsendur. Þá var gengið á eignir sjóðanna á árinu til þess að greiða lífeyri og ávöxtun reyndist slök vegna þróunar á mörkuðum og styrkingar krónunnar. Uppsöfnuð hækkun skuldbindinganna nemur 44% frá árslokum 2014. Af lífeyrisskuldbindingum ríkissjóðs eru 558 ma.kr. vegna B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR) og 68 ma.kr. vegna Lífeyrissjóðs hjúkrunarfræðinga (LH). Áætlanir gera ráð fyrir 5 ma.kr. framlagi úr ríkissjóði til B-deildar LSR á ári frá og með árinu 2017. Í ljósi stöðu skuldbindinganna er ljóst að fleira þarf þó að koma til ef bæta á stöðuna verulega. Nefna má í því sambandi að nýta mætti hluta af stöðugleikaframlögum slítabúa föllnu fjármálafyrirtækjanna til að greiða inn á skuldabindingu B-deildar, og er þá helst horft til eignarhluta ríkisins í Íslandsbanka. Engar ákvarðanir liggja þó fyrir í þeim efnum. Fram til síðustu áramóta bar ríkissjóður takmarkaða ábyrgð á skuldbindingum A-deildar LSR hvað varðaði skyldu til að hækka iðgjöld hans vegna tryggingafræðilegrar stöðu. Í desember sl. voru gerðar breytingar á lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins sem hafði í för með sér greiðslu sérstaks framlags upp á 117,2 ma.kr. sem rétti af tryggingafræðilega stöðu deildarinnar. Með þeirri breytingu ber ríkissjóði nú ekki lengur skylda til að hækka iðgjöld A-deildar og ákveðinni óvissu hefur þar með verið eytt.

4.5.3 Óbeinar skuldbindingar ríkissjóðs

Helsta óbeina skuldbinding ríkissjóðs felst í veittum ríkisábyrgðum. Stærstu aðilarnir sem njóta ríkisábyrgðar eru Íbúðalánasjóður og Landsvirkjun. Auk þess eru óbeinar skuldbindingar vegna einkaframkvæmda og aðildar að félögum ásamt öðrum smærri áhættuskuldbindingum.

Ríkisábyrgðir

Um ríkisábyrgðir gilda lög nr. 121/1997 um ríkisábyrgðir. Þær hafa lækkað hratt á síðustu árum. Í lok árs 2016 námu þær 1.039 ma.kr. eða 43% af VLF til samanburðar við 1.129 ma.kr. og 57% af VLF í lok árs 2015. Ríkisábyrgðir náðu hámarki í lok árs 2012 þegar

¹⁷ Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn, júní 2016. *Analyzing and managing fiscal risks – best practices.*

þær námu 1.320 ma.kr. eða 74% af VLF. Stærstur hluti ríkisábyrgða er tilkominn vegna ábyrgðar ríkissjóðs á skuldbindingum Íbúðalánasjóðs. Í lok árs 2016 voru þær um 79% af útistandandi ábyrgðum. Næst stærsti hluti ríkisábyrgða er vegna Landsvirkjunar eða um 18% af útistandandi ábyrgðum. Helstu breytingarnar eru lækkun á ríkisábyrgðum vegna Landsvirkjunar eða 63 ma.kr., vegna Íbúðalánasjóðs 11,7 ma.kr., 1,7 ma.kr. vegna Byggðastofnunar og 1,2 ma.kr. vegna Farice.

Eftirstöðvar ríkisábyrgða	Árslok 2016	Hlutfall af heild
Íbúðalánasjóður	821.180,0	79%
Landsvirkjun sf.	195.048,0	19%
Byggðastofnun	9.051,0	1%
Farice ehf.	5.652,0	1%
Annað	8.245,0	1%
Samtals	1.039.176,0	100%

Íbúðalánasjóður starfar eftir lögum nr. 44/1998 um húsnæðismál. Með breytingum á löggjöf og áherslum stjórnvalda breyttist hlutverk sjóðsins og er hann nú sú stofnun sem ber ábyrgð á framkvæmd húsnæðismála í stað þess að vera fyrst og fremst lánasjóður. Árin eftir hrun voru sjóðnum erfið og var afkoma hans neikvæð og eiginfjárlutfall langt undir viðmiði. Til þess að styrkja eiginfjárlutfallið lagði ríkissjóður sjóðnum til um 52 ma.kr. á 3 ára tímabili. Nokkur viðsnúningur hefur orðið á rekstri sjóðsins á síðustu misserum og samkvæmt ársreikningi sjóðsins fyrir árið 2016 var rekstrarniðurstaða ársins jákvæð um 4,2 ma.kr. samanborið við 1,8 ma.kr. hagnað árið áður. Bætta afkomu má rekja til bættra gæða lánasafns sjóðsins, aukningar á vaxtaberandi eignum umfram skuldir og lækkun rekstrar-kostnaðar. Góðar efnahagsaðstæður og einföldun innheimtuferla hafa minnkað áhættu vegna lánasafns og haft jákvæð áhrif á þróun vanskila. Afkoma sjóðsins af sölu fullnustueigna var jákvæð á árinu og skilaði 799 m.kr. umfram bókfært virði eignanna auk þess sem sjóðurinn seldi Leigufélagið Klett ehf. og innleysti við það söluhagnað að fjárhæð 1,4 ma.kr. Eigið fé sjóðsins var 23,4 ma.kr í lok árs 2016. Eiginfjárlutfall Íbúðalánasjóðs var 7,3% í lok síðasta árs, og hefur það ekki verið hærra frá stofnun sjóðsins. Til samanburðar var eiginfjárlutfallið 5,5% í lok árs 2015. Ef eiginfjárlutfall sjóðsins er lágt á hann erfiðara með að mæta áhættuþáttum í rekstri og er fjárhagsáhætta ríkissjóðs því meiri en ella. Megináhætta sjóðsins er nú bundin við að skuldir hans eru úppgreiðanlegar á meðan veitt lán eru úppgreiðanleg. Uppgreiðslur lána hafa að óbreyttu neikvæð áhrif á vaxtamun sjóðsins til lengri tíma. Eftir því sem stærri hluti fjármuna efnahags er utan lánasafns dregur úr jöfnuði milli eigna og skulda sjóðsins sem til framtíðar hefur áhrif á afkomu. Sjóðurinn hefur í auknum mæli fjárfest eignir utan lánasafns í eignavörðum verðtryggðum skuldabréfum sem eykur jafnvægi á milli skulda og eigna sjóðsins og dregur úr áhættu í rekstri hans.

Landsvirkjun hf. gerir upp í Bandaríkjadöllum og tekur umfjöllun um félagið því mið af því. Rekstrarniðurstaða ársins 2016 hjá Landsvirkjun fyrir afskriftir (EBITDA) nam 301 milljónum Bandaríkjadala borið saman við 322 milljónir árið áður. Hagnaður tímabilsins nam 66,8 milljónum Bandaríkjadala sem er ívið minna en árið áður þegar hann nam 84 milljónum dala. Eiginfjárlutfallið var 45,4% í lok síðasta árs en hafði verið 44,7% í lok árs 2015. Nettóskuldir Landsvirkjunar hafa lækkað um samtals 475 milljónir Bandaríkjadala frá árinu 2012 og námu þær 1.960 milljónum dala í árslok 2016. Lækkun nettóskulda nemur því tæpum 20% á fjögurra ára tímabili.

Þrátt fyrir að verulega hafi verið dregið úr markaðsáhættu Landsvirkjunar ræðst afkoma þó að nokkru leyti af þróun álverðs, vaxta og gjaldmiðla. Álverð var áfram lágt þó að það hafi farið hækkandi á seinni hluta ársins. Tekjur félagsins eru að nokkru leyti bundnar við álverð en draga mun úr þeirri tengingu á næstu árum vegna endursamninga. Meirihluti lána fyrirtækisins ber breytilega vexti og kemur því áframhaldandi lágt vaxtastig til góða á móti lágu álverði. Lækkun skulda og bætt lánskjör hafa skilað sér í umtalsverðri lækkun fjármagnsgjalda. Fjármögnun Landsvirkjunar síðustu ár hefur verið án ríkisábyrgðar.

Af öðrum fyrirtækjum með ríkisábyrgð ber helst að nefna Byggðastofnun og Farice. Samkvæmt árshlutareikningi Byggðastofnunar fyrir fyrri árshelming 2016 var hagnaður tímabilsins 45 m.kr. og hreinar vaxtatekjur námu 217 m.kr. Eiginfjárlutfall samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki var 21,7% en það er talsvert umfram það 8% lágmark sem kveðið er á um í lögum um fjármálafyrirtæki. Alþingi samþykkti í fjárlögum 2012 heimild til að efla eigið fé Byggðastofnunar um allt að 2 ma.kr. Áður hafði ríkissjóður greitt 1 ma.kr. til stofnunarinnar í árslok 2011 til að auka eigið fé hennar. Sökum jákvæðrar afkomu og sterks eiginfjárlutfalls er ekki útlit fyrir að þörf sé á frekara framlagi úr ríkissjóði á næstu misserum.

Farice ehf. gerir upp í evrum. Rekstrarhagnaður félagsins á árinu 2016 fyrir afskriftir og fjármagnsliði (EBITDA) dróst saman um 13% frá fyrra ári og nam 7,2 milljónum evra. Fjármagnskostnaður Farice ehf. var 11 milljónir evra, þar af er reiknaður gengismunur vegna styrkingar íslensku krónunnar 7 milljónir evra, en helsta lán félagsins er í íslenskum krónum. Afskriftir námu 7,1 milljónum evra og tap félagsins var því 10,9 milljónir evra. Eigið fé Farice ehf. nam 28,5 milljónum evra í lok árs 2016 og eiginfjárlutfallið var 34%. Skuldir námu samtals 54,4 milljónum evra í lok árs 2016 og er ríkisábyrgð á stærstum hluta þessara skulda. Rekstur félagsins hefur farið batnandi á undanförunum árum þótt það sé enn rekið með tapi. Áfram verður unnið að því að bæta rekstrarniðurstöðuna og nýta laust fé til að greiða upp skuldir og létta þannig greiðslubyrði félagsins. Fjárhagsleg áhætta ríkissjóðs getur farið vaxandi ef tekjur Farice ehf. standast ekki áætlanir næstu árin og taprekstur heldur áfram. Komist uppbygging gagnaversiðnaðarins á skrið og aukist umferð um sæstrengina getur rekstur félagsins hins vegar orðið ábatasamur.

Seðlabanki Íslands

Í tengslum við lög nr. 124/2014, um breytingu á lögum um Seðlabankann, veitti ríkissjóður Seðlabanka Íslands loforð um eiginfjárframlag að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Ef eigið fé bankans fer undir ákveðið viðmið og afkomuhorfur hans eru þess eðlis að útlit er fyrir frekari lækkun eiginfjár getur bankinn kallað á eiginfjárframlag frá ríkissjóði, allt að 52 ma.kr., sem tryggt er með vísitölu neysluverðs. Seðlabanki Íslands hefur byggt upp verulegan gjaldeyrisforða á síðustu árum. Sá hluti forðans sem fjármagnaður er í krónum, þ.e. gjaldeyrisforðinn að frátöldum hlut ríkissjóðs í forða, kostar bankann verulega fjármuni eða hátt í 5% á ársgrundvelli, auk þess sem bókfært virði ræðst af gengisbreytingum. Afkoma bankans hefur því farið versnandi síðustu misseri þrátt fyrir eins skiptis tekjur af sölu á eignum Eignarsafns Seðlabanka Íslands (ESÍ). Í óvissu um afkomu Seðlabanka Íslands felst því ákveðin fjárhagsáhætta fyrir ríkissjóð.

Með lögum nr. 124/2014 var fjárhagslegt sjálfstæði Seðlabanka Íslands betur tryggt. Fjárhagslegt sjálfstæði felst í því að bankinn búi yfir nægum fjárhagslegum styrk til að ná þeim markmiðum sem honum eru sett og um leið tryggt eftir megni að svo verði um fyrir-sjáanlega framtíð.

Fari eigið fé undir það lágmark sem samræmist lágmarkspörf bankans fyrir óvaxta-berandi skuldir skal leggja hagnað við eigið fé bankans skv. reglu. Ef fyrir séð er að eigið fé bankans muni ekki duga til að mæta lágmarkspörf eins og hún er metin, þrátt fyrir að

bankinn haldi eftir arði og leggi við eigið fé, getur bankinn kallað á eigið fé frá ríkissjóði þar til lágmarkspörfinni er náð. Innkallanlegt eigið fé nemur 52 ma.kr. og er sú fjárhæð vísitölutryggð. Verði af innköllun eigin fjár er ríkissjóður skuldbundinn, á grundvelli heimildar í fjárlögum, til að leggja bankanum til eigið fé í formi markaðshæfra eigna, reiðufjár eða markaðshæfra ríkisskuldabréfa. Skuldsetning ríkissjóðs getur því aukist verulega vegna þessa og sé tekið mið af meðalvaxtakostnaði ríkissjóðs gætu vaxtagjöld aukist um hátt í 3 ma.kr. á ári. Að öðrum kosti þarf að ganga á innstæður ríkissjóðs. Ljóst er að rekstrarmódel bankans stendur vart undir því að halda úti gjaldeyrisforða enda, eins og rakið er hér að framan, er afkoma bankans slæm vegna kostnaðar við forðahaldið. Með afléttingu fjármagnshafta minnkar þörfin fyrir að halda úti svo stórum forða og með því að draga úr stærð hans hefur það að óbreyttu jákvæð áhrif á afkomu bankans. Þrátt fyrir að vaxtamunur sé óvenjulega hár um þessar mundir mun hann alltaf verða nokkur. Meðan ekki er tekin afstaða til þess hver á að fjármagna forðann verður þessi áhætta til staðar.

Einkaframkvæmdir og aðild að félögum

Samstarfsverkefni ríkissjóðs og einkaaðila (e. public private partnership) geta falið í sér fjárhagsáhættu fyrir ríkissjóð þótt engin ríkisábyrgð hvíli á verkefnum. Slíkt samstarf er háð reglugerð nr. 343/2006 um gerð þjónustusamninga. Tilgangur hennar er að skilgreina hlutverk og ábyrgð þeirra aðila sem stjórna langtímaverkefnum fyrir einstök ráðuneyti og opinberar stofnanir. Samkvæmt lögum um opinber fjármál eru samningar af þessu tagi háðir samþykki Alþingis. Samstarfsverkefni fela vanalega í sér litla beina fjárhagsáhættu fyrir ríkissjóð en þó geta komið upp aðstæður þar sem verkefni þurfa fjármagn umfram það sem er áætlað í fjárlögum. Helstu samstarfsverkefni ríkissjóðs nú eru rekstur tónlistarhússins Hörpu og framkvæmdir við Vaðlaheiðargöng. Heildarumfang samstarfsverkefna er því óverulegt í samhengi við rekstur ríkissjóðs. Dráttur hefur orðið á vinnu við gerð Vaðlaheiðarganga frá því sem upphaflega var gert ráð fyrir. Þannig var upphaflega áætlað að þau yrðu tilbúin á árinu 2016 en nú er útlit fyrir að þau verði ekki tilbúin fyrr en sumarið 2018. Það er þó háð því að félaginu verði lagt til aukið fjármagn til þess að klára göngin. Fjármála- og efnahagsráðherra mun leggja fram frumvarp á vormánuðum sem felur í sér frekari lánveitingar til félagsins. Fjárþörf félagsins er allt að 3 ma.kr. svo hægt sé að ljúka frágangi við göngin. Ekki liggur fyrir hvort ríkissjóður fjármagni það sem upp á vantar eða hvort aðrir aðilar, eins og sveitarfélög eða einkaaðilar, komi að því að hluta. Auk fjármögnunarvanda þarf að skoða rekstrarforsendur ganganna með það að markmiði að gera reksturinn sjálfbæran.

Sveitarfélög

Ríkissjóður ber ekki lögbundna ábyrgð á skuldum sveitarfélaga en fjárhagsstaða þeirra getur falið í sér þá almennu áhættu að einstök sveitarfélög megni ekki að gegna hlutverki sínu. Samkvæmt lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga er þó gert ráð fyrir ákveðinni aðkomu Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga að því að greiða úr sérstökum fjárhagsferfiðleikum sveitarfélaga. Auk þess er skuldastaða sveitarfélaganna í heild áhætta fyrir efnahagslífið og ríkissjóð. Þannig er mikil skuldsetning og veik fjárhagsstaða sumra sveitarfélaga áhyggjuefni. Á síðustu árum hefur skuldahlutfall sveitarfélaga farið lækkanði.

Alþingi samþykkti lög um málefni sveitarfélaga árið 2011 þar sem komið er á auknum aga og skýrari reglum í fjármálum sveitarfélaga, auk þess sem gert er ráð fyrir auknu eftirliti og upplýsingagjöf um fjármál þeirra. Fjármálreglur þeirra gera ráð fyrir að jafnvægi verði að vera milli samanlagðra tekna og útgjalda A- og B-hluta samstæðu sveitarfélaga á hverju þriggja ára tímabili ásamt því að skuldir og skuldbindingar samstæðunnar megi að hámarki nema 150% af tekjum.

Hlutfall heildarskulda af heildartekjum hækkaði snögglega í kjölfar fjármálaáfallsins og náði það hámarki í 255% í árslok 2010. Síðan hefur hlutfallið lækkað jafnt og þétt og er nú um 177%. Ef einungis er horft á A–hluta sveitarfélaga þá fór hlutfall heildarskulda af heildartekjum hæst í 146% árið 2010 og stendur nú í 114%. Gert er ráð fyrir að skulda-hlutfallið lækki á komandi árum.

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

Aðrar áhættuskuldbindingar

Fjármálakerfið hefur verið einn stærsti áhættuþáttur sem ríki standa frammi fyrir. Ríkisstjórn Íslands lýsti því yfir eftir fjármálaáfallið 2008 að innstæður í innlendum viðskiptabönkum og sparisjóðum hér á landi, sem njóta verndar Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta, verði tryggðar að fullu. Ríkisstjórnin ákvað s.l. haust að ekki væri tilefni til þess að hafa þessa yfirlýsingu lengur í gildi og var hún því felld úr gildi. Ein ástæða þess er að miklar breytingar hafa verið gerðar á lagaumhverfi fjármálamarkaða á síðustu árum. Áfram verður unnið að því að styrkja öryggisnet um fjármálamarkaði og einnig er unnið að viðamikilli innleiðingu nýrra Evrópureglna.

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

4.6 Umbætur í ríkisrekstri

Ríkisreksturinn er umfangsmikill, áskoranirnar margar og viðfangsefnin breytileg. Mikilvægt er að skipulag starfsemi ríkisins sé þannig að bregðast megi við breyttum aðstæðum í samfélaginu, sem og að stuðlað sé að markvissari stjórnun, bættri nýtingu fjármuna og auknum árangri.

Starfsemi ríkisins hefur margvíslega styrkleika, er sveigjanleg, býr yfir miklum mannaúði og veitir samfélaginu góða og mikilvæga þjónustu. Umræða undanfarinna ára hefur oft einkennst af því viðhorfi að opinber þjónusta hér á landi fari versnandi og standist ekki samanburð við nágrannalöndin. Þessi umræða endurspeglar að hluta afleiðingar þess aðhalds sem var nauðsynlegt í kjölfar hruns fjármálakerfisins. Umræðan endurspeglar hins vegar ekki þá staðreynd að undanfarin ár hefur auknum fjármunum verið veitt til opinberrar þjónustu.

Þrátt fyrir styrkleika opinberrar þjónustu stendur Ísland frammi fyrir þeirri áskorun að framleiðni hefur verið lág og framleiðnivöxturinn hægur á síðustu árum og gildir það bæði um einka- og opinbera geirann. Mikilvægt er að opinber þjónusta sé veitt með sem skilvirkustum hætti enda stendur hún undir um fimmtungi af framleiðslu hagkerfisins og tekur til um fjórðungs starfa. Það er því brýnt að bæði fjármagn og vinnuafli séu nýtt á hagkvæman máta og að starfsemin skili sem mestum árangri og gæðum fyrir sem minnsta fjármuni.

Samanburður við Norðurlöndin á opinberum útgjöldum

OECD ber saman opinber útgjöld eftir tíu málaflokkum og er athyglisvert að bera útgjöld hér á landi saman við önnur Norðurlönd. Samanburður vegna þriggja málaflokka er erfiður, þ.e. æðstu stjórnsýslu (vegna vaxtagjalda), varnarmála (Ísland er herlaust land) og almannatrygginga og velferðarmála (vegna ólíks fyrirkomulags lífeyrismála, mismunandi atvinnuleysisstígs og breytilegs samspils almennra bótakerfa og skattkerfisins). Útgjöld vegna málaflokkanna sjö sem virðast að mestu sambærilegir milli landa eru sýnd í meðfylgjandi töflu sem hlutfall af VLF.

Opinber útgjöld eru hlutfallslega jafn mikil eða hærrí hér á landi miðað við önnur Norðurlönd í sex af þessum sjö málaflokkum. Á sviði heilbrigðismála er hlutfallið aðeins lægra hér en á öðrum Norðurlöndum. Hlutfall útgjalda til menntamála er aftur á móti mun hærra. Hlutfall útgjalda menningar-, íþrótt- og trúmála er það meira en tvöfalt hærra hér á landi samanborið við önnur Norðurlönd. Að hluta til kann það að skýrast af ólíku fyrirkomulagi fjármögnunar kirkjunnar og annarra trúfélaga.

Umfang opinberrar þjónustu er því almennt ekki minna en það sem tíðkast í nágrannalöndunum, þó áherslur kunni að vera ólíkar milli landa. Mjög erfitt er að bera saman gæði þjónustu og árangur og því er ekki hægt að fullyrða um hvort opinber þjónusta sé betri eða lakari en annars staðar. Sé opinber þjónusta lakari hér á landi en á öðrum Norðurlöndum og árangur lakari er skýringanna ekki að leita í lægri fjárframlögum.

Opinber útgjöld á Norðurlöndunum til sjö málaflokka

Heimild: OECD

Hlutfall af VLF, 2015	Umhv.	Húsn.	Öryggi	Menn.	Efnah.	Mennt.	Heilbr.	7 máfl.
Noregur	0,9	0,8	1,1	1,5	5,1	5,5	8,4	23,3
Danmörk	0,5	0,3	1,0	1,8	3,7	7,0	8,6	22,9
Finnland	0,2	0,4	1,3	1,5	4,8	6,2	7,2	21,6
Svíþjóð	0,3	0,7	1,3	1,1	4,2	6,5	6,9	21,0
Ísland	0,6	0,5	1,5	3,2	5,0	7,5	7,4	25,7
Meðaltal án Íslands	0,5	0,6	1,2	1,5	4,5	6,3	7,8	22,2

Umhv. Umhverfismál

Húsn.: Húsnæðis-, skipulags- og veitumál

Öryggi: Löggæsla, réttargæsla og öryggismál

Menn.: Menningar- íþrótt- og trúmál

Efnah.: Efnahags- og atvinnumál

Mennt.: Menntamál

Heilbr.: Heilbrigðismál

Áskoranir og tækifæri í rekstri ríkisins

Samfélagsbreytingar og staða efnahagsmála kalla á aukna hagkvæmni í rekstri ríkisins. Krafa er um aukið fjármagn í þjónustukerfi ríkisins en minni áhersla hefur verið lögð á að nýta betur það fjármagn sem nú þegar er til staðar. Auknir fjármunir skila ekki sjálfkrafa auknum árangri ef markmið eru óljós og ekki er samhliða unnið að umbótum og lausn á kerfisvanda opinberrar starfsemi. Til að auka skilvirkni í rekstri ríkisins þurfa ráðuneyti og stofnanir að forgangsraða og endurmeta þjónustu, verkefni og verklag. Mikilvægt er að skilgreina þjónustuframboð, t.d. á sviði heilbrigðis- og menntamála með skýrum hætti, enda er það lykilatriði markvissrar forgangsröðunar. Þá þarf að tengja fjármögnun við þjónustustýringu og skapa hvata fyrir notendur til að nýta þjónustuna með hagkvæmum hætti. Einnig er nauðsynlegt að sýna fram á árangur í starfsemi ríkisins með tölulegum gögnum og fá þannig staðfestingu á að ráðstöfun fjármuna hafi leitt til samfélagslegs ábata. Fram til þessa hefur slíkt reynst erfitt vegna skorts á yfirsýn, upplýsingum og greiningum sem varpa ljósi á árangur og nýtingu fjármuna.

Þróun í þjónustu- og stofnanakerfinu hefur mótast á löngum tíma út frá mismunandi sjónarmiðum og hafa tilviljanir oft ráðið þróun frekar en markviss stefnumótun. Áherslur í stjórnun stofnana hafa einnig breyst mikið hér á landi á síðustu áratugum í takt við alþjóðlega þróun sem hefur grundvallast á aukinni valddreifingu frá ráðuneytum til stofnana, án þess þó að yfirstjórn ráðuneyta hafi náð að aðlagast breyttu hlutverki sem skyldi. Sú þróun kann að hafa gengið of langt hér á landi og er ýmislegt sem háir íslenska stofnanakerfinu í dag, s.s. óhagkvæmar minni stofnanir, skortur á samhæfingu og sveigjanleika, auk þess sem hlutverk og ábyrgð hafa ekki verið nægilega vel skilgreind. Þá eru innviðir rekstrar- og upplýsingatæknimála oft á tíðum veikir og tækifæri til samreksturs ekki nýtt í nægjanlegum mæli.

Tækifæri til að bæta árangur þjónustu- og stjórnsýslukerfa

Í þjónustu- og stjórnsýslukerfum má greina margþættan kerfisvanda. Mikil tækifæri eru til að bæta skilvirkni og árangur í opinberri þjónustu með því að bæta umgjörð, skipulag, stýringu og stjórnun opinberrar þjónustu. Meðal aðgerða sem grípa má til í þessu samhengi má nefna:

- Styrkja stofnanir og fækka veikburða einingum.
- Styrkja rekstrarlega og upplýsingatæknilega innviði.
- Skilgreina þjónustuframboð með markvissum hætti.
- Móta viðmið um aðgengi að þjónustu til að tryggja örugga og hagkvæma þjónustu.
- Auka og bæta stýringu þjónustu og ferla.
- Skýra og afmarka hlutverk ólíkra stofnana.
- Auka sérhæfingu og skýra verkaskiptingu.
- Bæta samhæfingu og samfellu í þjónustu.
- Breyta fjármögnun og tryggja jákvæða hvata til hagkvæmni og árangurs.
- Grípa til aðgerða til að bæta framleiðni.

Rekstrarumhverfi ríkisins gerir verulegar kröfur til hæfni og getu stofnana og stjórnenda þeirra, m.a. á sviði fjármálastjórnunar, mannaúsmála, árangursstjórnunar og innkaupa. Erfitt er fyrir litlar stofnanir að standa undir þessum kröfum. Áskoranir framtíðarinnar felast þó ekki síst í því að tryggja að stofnanir ríkisins hafi á að skipa stjórnendum og starfsfólki með viðeigandi hæfni sem gerir þeim kleift að bregðast við breytingum í samfélaginu og stöðugt flóknara starfsumhverfi. Til þess þurfa ríkisstofnanir að vera samkeppnishæfir vinnustaðir sem vinna stöðugt að markvissri uppbyggingu mannaúts. Heildstæð mannaúts- eða stjórnendastefna fyrir ríkið er þó ekki til staðar og þar sem þessir hæfniþættir hafa ekki verið skilgreindir er framtíðar mannaflaþörf ríkisins og einstakra stofnana þess tiltölulega óljós.

Betri ríkisrekstur – lykill að auknum gæðum og bættri þjónustu

Mikilvægt er að þjónustukerfi ríkisins skili árangri og að framleiðni í opinberri starfsemi sé aukin enda er slíkt undirstaða varanlegrar velferðar. Forsenda árangurs í ríkisrekstri er skýrt skipulag með tilliti til hlutverks og ábyrgðar þeirra aðila sem að rekstrinum koma, hæfileg stærð starfseininga svo að þær geti sinnt öllum þáttum starfseminnar með faglegum hætti, að samlegðaráhrif af eðlislíkri starfsemi séu nýtt og að þar starfi hæft starfsfólk og stjórnendur.

Ríkisstjórnin leggur áherslu á að auka framleiðni hjá hinu opinbera til að mæta breytingum í samfélaginu, s.s. breyttri aldurssamsetningu þjóðarinnar, þörfum vinnumarkaðarins og til að bregðast við breyttum kröfum við veitingu opinberrar þjónustu. Svo ná megi markmiðum um aukna framleiðni þarf stöðugt að vinna að kerfisbreytingum sem auka

hagkvæmni í opinberum rekstri. Í stefnufirlýsingu ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á ráðdeild í opinberum fjármálum og að sett sé tímasett markmið um bættan ríkisrekstur. Ein leið til að ná slíkum markmiðum er aukið samstarf og samrekstur stofnana ríkisins t.d. með sameiginlegri stoðþjónustu og innkaupum, markvissari umsýslu eigna ríkisins og bættri nýtingu upplýsingatækni.

Vanda þarf til stefnumótunar og ákvarðanatöku, setja mælanleg markmið til að meta samfélagslegan ávinning af aðgerðum og ráðstöfun fjármuna og miðla upplýsingum um árangur til almennings með markvissum hætti. Í samræmi við stefnufirlýsingu ríkisstjórnarinnar verður lögð áhersla á opna og gagnsæja stjórnsýslu, m.a. með bættu aðgengi að opinberum upplýsingum og virkari miðlun þeirra. Þá verður einnig unnið markvisst að betri nýtingu gagna við mótun opinberrar stefnu og ákvarðanatöku. Jafnframt verður lögð áhersla á að efla samráð við hagsmunaaðila og almenning við stefnumótun og lagasetningu.

Aukin samhæfing og framleiðni

Skýr verkaskipting, ábyrgð og markviss stýring getur stuðlað að aukinni framleiðni og bættri þjónustu. Með því að skýra hlutverk allra aðila innan hvers þjónustukerfis má koma í veg fyrir að unnið sé ómarkvisst að sömu verkefnum á mörgum stöðum eða að þeim sé alls ekki sinnt. Lykill að auknum árangri er að greina vanda þjónustu- og stjórnsýslukerfa ríkisins og móta í framhaldi umbótatillögur. Nú þegar liggja fyrir slíkar greiningar s.s. í heilbrigðiskerfinu og er mikilvægt að móta aðgerðaráætlun til að ná fram bættri stýringu og samhæfingu þar.



Samstarf og samrekstur á sviði fjármála, mannauðsmála og stoðþjónustu getur bætt árangur og stjórnun stofnana ríkisins. Þá getur það einnig sparað ríkinu verulega fjármuni og er t.d. áætlað að aukin sameiginleg innkaup muni spara 2–4 ma.kr. á ári og samrekstur upplýsingatæknikerfa allt að 2 ma.kr. árlega. Með auknum samrekstri flyst fjármagn frá stjórnun og stoðþjónustu yfir til kjarnastarfsemi stofnana og það eykur möguleika þeirra til að bjóða upp á betri og skilvirkari þjónustu fyrir almenning.

Unnið verður að eftirfarandi markmiðum og verkefnum á tímabilinu 2018–2022:

Einfaldara skipulag stofnanakerfisins með auknu samstarfi og sameiningum stofnana þar sem við á

- Meta framkomnar sameiningartillögur og ráðast í frekari vinnu við þær tillögur sem taldar eru falla best að viðmiðum um samlegð verkefna og aukna faglega getu. Sérstaklega skal litið til mennta- og menningarstofnana og stjórnsýslu ferða- og umhverfismála.
- Setja viðmið um rekstur stofnana og vinna að endurmótun á lagalegri umgjörð stofnanakerfa ríkisins.
- Sameina umsjón með fasteignum ríkisins í miðlægum fasteignafélögum.

Bætt stýring og samhæfing í þjónustukerfum ríkisins

- Greina vanda þjónustu- og stjórnsýslukerfa þvert á ráðuneyti og móta í framhaldi af því aðgerðaáætlun um úrbætur.
- Skilgreina hlutverk, verksvið og ábyrgð ólíkra þátta heilbrigðiskerfisins og innleiða þjónustustýringu.
- Innleiða framleiðslutengda fjármögnun á Landspítala með hæfilegum fjármagnstengdum hvötum.
- Efla framhaldsskóla með endurmati á skipulagi, markvissari fjármögnun og mati á árangri.
- Stuðla að því að sem flestir í samfélaginu séu virkir á vinnumarkaði og geti nýtt hæfileika sína.

Bætt yfirsýn og mótun aðgerða til að efla framleiðni

- Setja á stofn framleiðniefnd sem hefur það hlutverk að auka umræðu um mikilvægi aukinnar framleiðni, greina framleiðni í stærstu þjónustukerfum t.d. mennta- og heilbrigðiskerfinu og koma með tillögur til úrbóta.

Átak til að auka hagkvæmni og árangur

Stofnanir eru oft vanbúnar til að takast á við margvíslegar kröfur og sinna verkefnum sem liggja utan kjarnastarfsemi þeirra. Ekki er gefið að innan þeirra sé til staðar þekking á því með hvaða hætti megi auka hagkvæmni, bæta skipulag og ná fram auknum árangri í starfseminni. Til að bregðast við þessu gæti ríkið komið á sérstöku teymi til að aðstoða stofnanir við að auka árangur sinn. Meðal verkefna sem slíkt teymi gæti unnið að má nefna:

- Greina rekstur og fjármál stofnana.
- Kanna möguleika á auknum samrekstri stoðþjónustu.
- Leggja mat á veitta þjónustu og meta hvort hún sé í samræmi við hlutverk.
- Meta hagkvæmni þjónustunnar og kanna framleiðslukostnað.
- Kanna fýsileika aukinnar útivistunar.
- Kanna möguleika á samrekstri stofnana á sviði notendþjónustu, t.d. skiptiborðs eða þjónustuvers.
- Kanna sameiningar- og samstarfsmöguleika við aðrar stofnanir.

Aukin hagræðing með markvissri nýtingu sameiginlegra innviða

- Hagkvæmari innkaup og betri nýtingu kaupmáttar ríkisins, t.d. með miðlægum innkaupum á sviði upplýsingatækni og heilbrigðismála og með sameiginlegum innkaupum með erlendum ríkjum.
- Bæta umgjörð og eftirlit með gerð allra þjónustusamninga ríkisins. Sérstök áhersla skal lögð á almenna rekstrarsamninga ríkisins t.d. á sviði upplýsingatækni.
- Setja viðmið um samrekstur stofnana á ákveðnum sviðum m.a. með sameiginlegri bókhalds- og greiðsluþjónustu.
- Auka gagnsæi í húsnæðiskostnaði ríkisins með upptöku markaðsleigu hjá stofnunum ríkisins og skapa hvata fyrir stofnanir til að hagræða í húsnæðismálum sínum.

- Vinna að hagræðingarverkefnum á sviði upplýsingatækni m.a. með því að auka samrekstur upplýsingakerfa og með sameiginlegum innkaupum.

Hagræðingarverkefni á sviði upplýsingatækni

Hagræðingarverkefni	Sparnaður (m.kr.)
Samrekstur í skýjum	1.000,0
Einfaldur rekstur vefja ríkisins	170,0
Sameiginleg hýsing tölvubúnaðar	220,0
Sameiginlegur rekstur netkerfa	120,0
Samrekstur gagnagrunna	150,0
Sameiginleg innkaup Microsoft leyfa	200,0
Sameiginleg innkaup á tölvubúnaði	140,0
Samtals mögulegur árlegur ávinningur	2.000,0

Sem dæmi um hagræðingu sem getur stuðlað að tiltölulega skjóttum og áþreifanlegum árangri má nefna ýmis verkefni á sviði upplýsingatækni. Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur að undanfögnu unnið að greiningu á nýtingu upplýsingatækni og fyrirkomulagi á rekstri. Þessi greining leiðir í ljós að ná megi allt að tveggja mia.kr. sparnaði með markvissum aðgerðum. Í undirbúningi er að setja á fót sérstakt teymi til að vinna að framgangi þessara verkefna.

Stefna, stjórnun og árangur

Móta þarf sameiginlega sýn á hvert stefnt er í ríkisrekstrinum, tryggja að stjórnun stuðli að því að settu marki sé náð og að gert sé mat á framkvæmd stefnu og árangri aðgerða. Jafnframt þarf að tryggja að árangur af ráðstöfun fjármuna sé gerður sýnilegur og upplýsingum sé miðlað til almennings með greinargóðum hætti. Þá er mikilvægt að stöðugt sé hugað að nýjum leiðum til að bæta starfsemi ríkisins. Einnig þarf að byggja upp þekkingu á nýsköpun hjá stjórnendum og starfsfólki og skapa hvata til að þróa og sækjast eftir nýskapandi lausnum til að gera stofnunum kleift að takast á við stöðugt breytilegar áskoranir.



Unnið verður að eftirfarandi markmiðum og verkefnum á tímabilinu 2018–2022:

Markvissari stefnumótun leið að skýrri forgangsröðun

- Móta heildstæða stefnu fyrir öll málefnasvið ríkisins, skilgreina mælanleg markmið, forgangsraða aðgerðum og skilgreina ábyrgðaraðila þannig að ávallt sé skýrt hvert skal stefnt, hvaða leiðir skal fara og hver ber ábyrgð á að árangur náist.
- Þróa og innleiða nýtt árangursstjórnunarkerfi sem stuðlar að virku samtali milli ráðuneyta og stofnana auk markviss mats og miðlunar á árangri.
- Leggja sérstaka áherslu á skilgreiningu samræmdra árangursmælikvarða í heilbrigðisþjónustu.

Tækifæri með markvissari nýtingu upplýsingatækni

Upplýsingatækni er mikilvægt verkfæri til að auka skilvirkni og hagræðingu í opinberri stjórnsýslu auk þess að auka gagnsæi og bæta þjónustu til almennings.

Til að ná fram ávinningi af notkun upplýsingatækni er mikilvægt að tryggja samhæfða stefnumótun, heildstætt skipulag og samvirkni upplýsingakerfa. Áformuð eru ýmis verkefni til að auka nýtingu upplýsingatækni og bæta aðgengi að opinberri þjónustu með öruggum hætti, meðal annars að:

- Skilgreina landsarkitektúr upplýsingakerfa.
- Tryggja samvirkni upplýsingakerfa þannig að notendur þurfi ekki að veita sömu upplýsingar oft en einu sinni til opinberra stjórnsýslustofnana.
- Auka samrekstur upplýsingakerfa t.d. með samnýtingu stofnana á vélbúnaði og tölvuskýjum.
- Einfalda og staðla tölvu- og hugbúnað sem notaður er til að veita þjónustu.
- Innleiða tæknibreytingar í heilbrigðisþjónustu m.a. fjarheilbrigðisþjónustu.
- Auka möguleika á sjálfsafgreiðslu almennings í samskiptum við stofnanir.
- Auka sjálfvirkni í fjármálaumsýslu ríkisins, m.a. með notkun gervigreindar.

Uppbygging mannaúds í samræmi við þarfir ríkisins til framtíðar

- Gera markmiðatengda mannaflaspá fyrir hverja stofnun til að stuðla að því að ríkið hafi ávallt á að skipa mannaúði sem gerir því kleift að þjóna almenningsi sem best.
- Skilgreina hæfnisþætti og menntunarkröfur til ólíkra starfa hjá ríkinu.
- Vinna gegn kynbundnum launamun með innleiðingu jafnlaunastaðals hjá stofnunum ríkisins.
- Vinna að nýju skipulagi við gerð kjarasamninga á vinnumarkaði.

Efling stjórnenda ríkisstofnana með mati á frammistöðu, endurgjöf og fræðslu

- Setja heildstæða stjórnendastefnu og skilgreina almenna hæfnisþætta fyrir forstöðumenn ríkisstofnana sem m.a. verða nýttir við skipun, frammistöðumat og mótun starfsþróunaráætlana.
- Meta frammistöðu stjórnenda á grundvelli skilgreindra hæfnisþátta og veita þeim faglega endurgjöf auk fræðslu og þjálfunar sem miðar að því að efla leiðtogaþæfni þeirra.

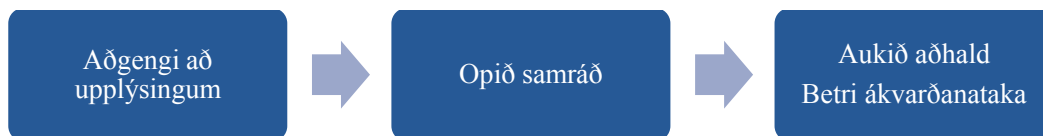
Nýjar leiðir til að takast á við framtíðaráskoranir

Svo auka megi framleiðni hjá ríkinu er nauðsynlegt að ráðuneyti og stofnanir leiti sífellt nýrra leiða til að einfalda og bæta ferli við veitingu þjónustu og rekstur stofnana. Til að efla nýsköpun í ríkisrekstri verður m.a. lögð áhersla á að:

- Skapa vettvang fyrir almenning til að koma á framfæri hugmyndum og til þátttöku í mótun á opinberri stefnu og þróun þjónustu.
- Veita starfsfólki og stjórnendum viðeigandi fræðslu, hvatningu og stuðning til nýsköpunar.
- Auka samstarf við einkaaðila um nýskapandi lausnir, t.d. með því að nýta innkaupaaðferðir sem styðja við nýsköpun svo sem nýsköpunarsamstarf, samkeppnisútboð og markaðskannanir.
- Draga úr ýmisskonar stjórnsýslulegum hindrunum við nýsköpun innan ríkiskerfisins.

Gagnsæ stjórnsýsla

Forsenda þess að lýðræðið virki sem skyldi er að almenningur hafi aðgang að upplýsingum um starfsemi og áform stjórnvalda, t.d. um það hvernig fjármunum ríkisins er varið og um grundvöll stefnumótunar og ákvarðanatöku. Því er mikilvægt að auka upplýsingagjöf og samráð við stefnumótun og lagasetningu.



Unnið verður að eftirfarandi markmiðum og verkefnum á tímabilinu 2018–2022:

Bætt aðgengi að upplýsingum

- Opna síðu með upplýsingum um greidda reikninga ráðuneyta og ríkisstofnana. Í fyrstu verða opnaðir reikningar ráðuneyta en stofnanir ríkisins verða hluti af verkefninu í áföngum.
- Beina því til stofnana ríkisins að hafa frumkvæði að miðlun upplýsinga um starfsemi sína og gera gagnasöfn aðgengileg almenningi til frekari vinnslu.

Aukið samráð við hagsmunaaðila og almenning

- Móta landsátletun um opna stjórnsýslu til tveggja ára í senn í viðtæku samráði við frjáls félagasamtök og almenning.

Opna samráðsgátt þar sem birt verða drög að stefnum, lagafrumvörpum og reglugerðum og gefa almenningi kost á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri og stuðla þannig að upplýstri umræðu og ákvarðanatöku.

4.7 Kynjuð fjárlagagerð Þá og nú

Innleiðing kynjaðrar fjárlagagerðar hófst hér á landi árið 2009 með það að leiðarljósi að réttlæti og sanngirni haldist í hendur við efnahagslega velferð. Með kynjaðri fjárlagagerð er leitast við að taka mið af stöðu kynjanna við dreifingu gæða og fjár. Mótun fjármálaáætlunar og fjárlaga felur í sér ákvörðun um félagslega og efnahagslega forgangsörðun stjórnvalda. Vegna mismunandi stöðu fólks hefur tekjuöflun og ráðstöfun opinbers fjár ólík áhrif á kynin. Það getur til dæmis átt við varðandi val á búsetu, atvinnuþátttöku, fæðingartíðni og svo má áfram telja. Á öllu landinu utan höfuðborgarsvæðisins búa til að mynda fleiri karlar en konur og er það mest áberandi í aldurshópnum 20–39 ára. Atvinnutækifæri spila þar stóran þátt og þessi staða hefur neikvæð áhrif á fólksfjölgun utan höfuðborgarsvæðisins. Með kynjaðri fjárlagagerð er hugað að því hvaða áhrif ákvarðanir hafa áður en þær eru teknar. Ávinningurinn af þessu tæki er margvíslegur. Það á að stuðla að jafnrétti og upplýstari ákvörðunartöku sem getur leitt til betri nýtingar á opinberu fé og betri efnahagsstjórnunar. Megináherslan hingað til hefur verið á verkefnavinnu og fræðslu sem er nauðsynleg forsenda frekari innleiðingar. Innleiðingin stendur á ákveðnum tímamótum í dag. Lög um opinber fjármál tóku gildi í ársbyrjun 2016 og með 18. gr. laganna hefur kynjuð fjárlagagerð verið lögfest.

Staða og áskoranir

Skipulag: Verkefnisstjórn heldur utan um innleiðinguna sem er stýrt af fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Í verkefnisstjórninni sitja fulltrúar frá öllum ráðuneytum ásamt fulltrúa frá Jafnréttisstofu. Um mitt ár 2016 voru skipaðir stýrihópar í öllum ráðuneytum til að leiða kynjaða fjárlagagerð. Í þeim eru aðilar sem bera ábyrgð á ólíkum þáttum innleiðingarinnar og þeim verkefnum sem ráðuneytin beita sér fyrir og koma að. Verkefni þeirra, hvers fyrir sig, er að stuðla að því að markmið hvers árs náist og hlutverk miðlægu verkefnisstjórnarinnar er að halda utan um vinnuna.

Fimm ára áætlun: Í dag er unnið eftir fimm ára áætlun um kynjaða fjárlagagerð sem samþykkt var af þáverandi ríkisstjórn í júní 2015. Með áætluninni er lögd áhersla á að færa kynjaða fjárlagagerð nær ákvörðunartökufæri varðandi forgangsörðun í tekjuöflun og útgjaldastýringu. Það þýðir að horfa verður til kynjasjónarmiða við ákvarðanatöku um öflun og ráðstöfun opinbers fjár. Meginþættir áætlunarinnar snúa að gerð jafnréttismats á frumvörpum, kyngreiningu tölfræðigagna, verkefnavinnu, fræðslu og samstarfi. Áætlunin er sömuleiðis markmiðsdrifin og er það á ábyrgð ráðherra jafnréttismála að fylgja henni eftir. Áætlunin nær til ársins 2019 og er endurskoðuð í janúar ár hvert. Áætlunin var samþykkt áður en lög um opinber fjármál tóku gildi og í ljósi þeirra áhrifa sem þau hafa er unnið að því að aðlaga áætlunina og samþætta kynjaða fjárlagagerð við breytt umhverfi í anda nýrra laga. Í því augnamiði er nú starfrækt teymi þriggja sérfræðinga innan Stjórnarráðsins sem vinnur að því að samþætta kynjaða fjárlagagerð og verklag við stefnumótun á grundvelli þessa breytta umhverfis. Stefnt er að því að samþættingunni verði lokið árið 2020.

Í lögum um opinber fjármál eru útgjöld ríkissjóðs flokkuð eftir málefnasviðum og málaflokkum. Málefnasviðin eru 34 talsins og málaflokkarnir 100. Miklu máli skiptir að greina stöðu kynjanna og aðra stöðu fólks innan málefnasviða og málaflokka. Fulltrúar úr stýrihópum ráðuneytanna koma að þeirri vinnu undir leiðsögn verkefnisstýru kynjaðrar fjárlagagerðar. Unnið er að því að tengja kynjaða fjárlagagerð við stefnumótunarvinnu málefnasviða sem birtist í fjármálaáætlun að vori. Það verður gert með því að leggja áherslu á umfjöllun um kynjasjónarmið í málefnasviðum þar sem áhrif eru talin mikil. Sömuleiðis er mikilvægt að þær aðgerðir sem eru útfærðar og birtast í frumvarpi til fjárlaga hvers árs verði tengdar við ofangreinda stefnumótunarvinnu. Í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2018 er gert ráð fyrir að framkvæmt verði jafnréttismat á aðgerðum í málaflokkum þar sem áhrif eru talin

mikil. Slík vinnubrögð eiga að leiða til þess að hugað verði fyrirfram að áhrifum ákvarðana varðandi útgjöld og tekjur ríkisins á stöðu fólks. Ekki er talin brýn þörf á viðamikilli verkefnavinnu og þekkingarsköpun á komandi árum eins og í upphafi. Þess í stað verður lögð áhersla á samþættingu við hefðbundið verklag eins og að framan greinir. Í ár er þó unnið að verkefnum innan allra ráðuneyta og eiga niðurstöður þeirra að nýtast við útfærslur á aðgerðum fyrir fjárlagafrumvarp 2018. Verkefnavinnan hófst í febrúar 2017 og er ráðgert að henni verði lokið í júní sama ár.

Verkefnin eru sem hér segir:

- **Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið:** Búvörusamningar og bætt gagnaöflun.
- **Fjármála- og efnahagsráðuneytið:** Samsköttun og samnýting persónuafsláttar.
- **Forsætisráðuneytið í samstarfi við (FJR):** Samþætting kynjaðrar fjárlagagerðar og verklags við stefnumótun og fjárlagagerð á grundvelli laga um opinber fjármál.
- **Innanríkisráðuneytið:** Innanlandsflug.
- **Mennta- og menningarmálaráðuneytið:** Styrkjakerfi Kvikmyndasjóðs.
- **Umhverfis- og auðlindaráðuneytið:** Innleiðing landsáætlunar um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.
- **Utarríkisráðuneytið:** Uppbyggingarsjóður EES.
- **Velferðarráðuneytið:** Heimahjúkrun aldraðra. Örorka og málefni fatlaðs fólks.

Innleiðing kynjaðrar fjárlagagerðar fellur vel að nýju umhverfi opinberra fjárlaga en breyttum vinnubrögðum fylgja þó áskoranir sem nú er unnið markvisst með. Taka þarf afstöðu til þess hvernig jafnréttismarkmið eiga að vera og hvort og með hvaða hætti farsælast sé að samþætta kynjaða fjárlagagerð við nýtt umhverfi þannig að hún komi til með að skipta raunverulegu máli fyrir íbúa landsins.

Áherslur á tímabilinu 2018–2022

Í samræmi við fimm ára áætlun og að teknu tilliti til breytinga á grundvelli innleiðingar laga um opinber fjármál verður áhersla lögð á eftirfarandi mál á árunum 2018–2022:

1. **Greining á málefnasviðum og málaflokkum:** Mikilvægt er að greina kynjasjónarmið og afla frekari upplýsinga um stöðu fólks innan málefnasviðanna. Slíkt yfirlit er nauðsynlegt fyrir alla frekari vinnu. Gert er ráð fyrir umfjöllun um kynjasjónarmið í hluta málefnasviða/flokka í fjármálaáætlun 2019–2023.
2. **Kyngreind tölfraeðigögn:** Ljóst er að vanda þarf til verka þegar kemur að því að kortleggja og kalla inn kyngreind tölfraeðigögn og bæta þarf framboð og aðgengi að þeim enda eru slík gögn grundvöllur að allri vinnu við kynjaða fjárlagagerð. Sömuleiðis þarf að gæta því að það finna sig ekki allir innan kyns og konur, karlar, drengir og stúlkur eru ekki einsleitir hópur og því þarf að huga að fleiri þáttum en bara kyni í greiningarvinnu. Líkt og greint hefur verið frá er búið að skipa ábyrgðaraðila innan allra ráðuneyta sem bera ábyrgð á því að kortleggja og hafa yfirsýn yfir slík gögn. Mikilvægt er að þeir aðilar fái svigrúm til þess að sinna þessu verkefni og móta þarf skýrt verklag í kringum þeirra vinnu.

3. **Jafnréttismat frumvarpa:** Þrátt fyrir að jafnréttismat á frumvörpum falli ekki beint undir innleiðingu kynjaðrar fjárlagagerðar þá skarast vinna við jafnréttismatið við aðra vinnu við kynjaða fjárlagagerð. Jafnréttismat á frumvörpum er því einn áhersluþáttur kynjaðrar fjárlagagerðar fyrir árin 2018–2022. Forsætisráðuneytið er leiðandi í þeirri vinnu í samstarfi við verkefnisstjórn kynjaðrar fjárlagagerðar og fjármála- og efnahagsráðuneytið. Ráðgert er að 40% frumvarpa sem hafa mikil eða meðal áhrif á kynin verði metin árið 2017. Ráðgert er að árið 2022 verði það almenn regla að frumvörp verði jafnréttismetin. Vinna við jafnréttismat á frumvörpum hefur hingað til verið handahófskennd en nú er unnið að því að koma þessu verklagi á með aðgerðum og mælikvörðum. Viðmiðið í ár er 40% eins og greint hefur verið frá. Það eitt og sér er aukin vinna og krefst mikils fyrst um sinn. Hitt er að innleiða slík vinnubrögð og viðmið þegar verið er að breyta verklagi við gerð stjórnarfrumvarpa. Það er því ákveðin áskorun að samþætta vinnu við jafnréttismat á frumvörpum við breytt vinnubrögð varðandi frumvarpasmiði.
4. **Önnur mál:** Áfram verður lögð áhersla á samvinnu, s.s. við sveitarfélög sem eru að innleiða eða íhuga að innleiða kynjaða fjárlagagerð, háskólasamfélagið og frjáls félagasamtök. Samstarf á árunum 2018–2022 verður markvisst. Haldnir verða að jafnaði tveir fundir á ári þar sem farið verður yfir stöðuna og næstu skref og leitast verður við að gefa út sameiginlegt fræðsluefni. Samvinna við erlenda aðila verður aukin. OECD fundur sem á að verða upphafsfundur sérfræðinefndar um kynjaða fjárlagagerð verður haldinn á Íslandi í maí 2017. Gera má ráð fyrir að í framhaldi verði komið upp formlegu samstarfi og að Ísland verði aðili að því.

Leiðarljós innleiðingarinnar er að stuðla að hagkvæmri og réttlátri dreifingu opinberra fjármuna. Í stuttu máli má segja að allar aðgerðir sem greint hefur verið frá séu skref í rétta átt þrátt fyrir þær áskoranir sem nauðsynlegt er að vinna með. Í dag er unnið að því að flétta kynjasjónarmið inn í alla ákvörðunartöku og stefnumótun. Í kjölfarið er hægt að leita leiða til að endurskipuleggja fjárlögin þannig að þau stuðli að jafnrétti það eru tímamót á marga vegu og næstu ár munu leiða í ljós hversu vel þær undirstöður sem nú er verið að byggja munu reynast.

5 Fjármál sveitarfélaga

5.1 Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga

Í 11. gr. laga 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. Við undirbúning fyrirbyggjandi tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir hið opinbera var haft samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga og hefur verið framhald á því samráði við gerð fjármálaáætlunar 2018–2022, en lögum samkvæmt skal leitað formlegs samkomulags við sveitarfélög um þá þætti sem þau varða og sérstaklega eru tilgreindir í lögnum. Samkvæmt þeim er meginmarkmið samkomulagsins að stuðla að góðri hagstjórn og styrkri og ábyrgri stjórn opinberra fjármála.

Fjármálaáætlun skal samkvæmt lögnum liggja til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár. Fjármálaáætlun endurspeglar samkomulagið við sveitarfélögin og því ber þeim að fara að ákvæðum hennar. Afar brýnt er að ekki komi til fyrirvaralíttilla breytinga á fjárhags- og rekstraráætlunum sveitarfélaga. Það er mikilvægt að hægt sé að byggja á traustum upplýsingum og forsendum um þróun fjárhags sveitarfélaga þegar sett er fram fjármálastefna og fjármálaáætlun. Einkanlega verður að gæta að því að útgjaldaáætlanir, bæði til rekstrar- og fjárfestingarþátta, séu innan þeirra marka sem fjármálaáætlun setur. Verði það ekki raunin kann að koma til þess að skoða með hvað hætti verði unnt að tryggja að sameiginlegar áætlanir og samkomulag sem gert er við heildarsamtök sveitarfélaga sé virt. Gerð samkomulags er að mestu lokið og þess vænst að það hafi verið staðfest þegar fjármálaáætlun þessi er lögð fyrir Alþingi. Þetta er í annað sinn sem samkomulag er gert við sveitarfélögin á grundvelli laga um opinber fjármál og er það sameiginlegur skilningur að samstarf aðila, efni og framkvæmd samkomulagsins þurfi að þróa á samningstímanum til undirbúnings fyrir gerð næsta samkomulags að ári.

Ríki og sveitarfélög eru sammála um eftirfarandi afkomumarkmið sem byggjast á grunnildum laga um opinber fjármál um sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi:

- Heildarafkoma hins opinbera (A-hluta) verði jákvæð öll árin 2018–2022. Heildarafkoma opinberra aðila (A-hluti og fyrirtæki hins opinbera) verði einnig jákvæð á tímabilinu.
- Heildarafkoma A-hluta sveitarfélaga stuðli að efnahagslegum stöðugleika og verði jákvæð um allt að 0,1% af VLF árið 2018 og jákvæð um 0,2% af VLF árin 2019–2022.
- Rekstur sveitarfélaga verði sjálfbær í þeim skilningi að skuldir þeirra sem hlutfall af VLF lækki. Miðað við forsendur um vöxt tekna sveitarfélaga og markmið og forsendur samkomulagsins er ljóst að skuldahlutfall A-hluta sveitarfélaga samkvæmt sveitarstjórnarlögum ætti að geta haldið áfram að lækka á tímabilinu.
- Rekstri sveitarfélaga verði haldið innan varúðarmarka í þeim skilningi að tekjuáætlun sé varfærin, útgjaldaáætlun sé raunsæ og að sveitarfélög gangist ekki undir skuldbindingar sem raski forsendum í rekstri og afkomu til lengri tíma.

Fjallað er sérstaklega um þörf á auknum fjárfestingum hins opinbera og er í því sambandi mikilvægt að tekið sé tillit til stöðu þjóðarbúsins og heildareftirspurnar, m.a. í ljósi fjárfestinga annarra aðila. Aðilar eru sammála um að leggja þurfi mat á fjárfestingaþörf og áætlanir opinberra aðila og samhæfa þær til skemmri og lengri tíma. Fjárfestingar ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga skulu vera sjálfbærar og fela að jafnaði ekki í sér aukna skuldsetningu þessara aðila.

Einn meginþáttur samkomulagsins felst í þeim skilningi aðila að sú skuldbinding sveitarfélaga að virða fjármálareglur sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011 sé mikilvægur þáttur í að stuðla að ásættanlegri afkomu sveitarfélaga í samræmi við þetta samkomulag. Ljóst er að með lækkandi skuldahlutföllum einstakra sveitarfélaga niður fyrir viðmið sem tilgreind eru í lögum veitir skuldaregla sveitarstjórnarlaga minna aðhald með fjármálum sveitarfélaga en áður. Því getur reynst nauðsynlegt á gildistíma samkomulagsins að grípa til sameiginlegra aðgerða ríkis og sveitarfélaga til að tryggja að markmið um afkomu sveitarfélaga náist.

Ofangreind markmið byggjast bæði á mati á fjárhagsáætlunum sveitarfélaga til næstu fjögurra ára og sérstöku reiknilíkani sem byggist á framsetningu fjármála sveitarfélaga á grunni þjóðhagsreikninga og samræmdum reikniforsendum. Mikilvægt er að bæta forsendur áætlanagerðar fyrir sveitarfélög í heild sinni til að treysta þátt þeirra í þeim talnagrunni sem fjármálastefna og fjármálaáætlanir byggjast á. Við greiningu og mat á því hvort markmið um afkomu sveitarfélaga hafi náðst skal skoða sérstaklega hvort afkomumarkmið þeirra hafi raskast vegna þess að forsendur sem sveitarfélög hafa ekki áhrif á hafi reynst ónákvæmar. Taka skal tillit til áhrifa bættrar áætlanagerðar við gerð næsta samkomulags ríkis og sveitarfélaga.

Fulltrúar ríkisins og Samband íslenskra sveitarfélaga eru sammála um að vinna að fjölmörgum viðfangsefnum á næstu misserum sem tíunduð eru í samkomulaginu og lúta m.a. að því að bæta áætlanagerð, greina þróun tekna, gjalda og framleiðni ásamt því að bæta samstarf og skýra verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Fyrirhugað er að fram fari greining og mat á því hvort rekstur sveitarfélaga geti talist sjálfbær með tilliti til þróunar tekna, gjalda og skulda. Við athuginuna verði m.a. horft til íbúapróunar, lýðfræðilegra þátta, forgangsröðunar, lagaskyldna, gæða þjónustu, innviða og hagræðingarmöguleika. Unnið verður að eflingu sveitarstjórnarstigsins, m.a. með því að endurskoða fjármálareglur sveitarfélaga og endurskoða regluverk Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Sérstaklega verður hugað að úrræðum til að auka getu sveitarfélaga til að veita íbúum sínum góða og hagkvæma þjónustu og efla faglega stjórnsýslu þeirra. Samhliða þessari vinnu verði unnið að því að þróa lagaleg og hagræn úrræði sem auðvelda sameiningu sveitarfélaga og verði m.a. horft til breytinga á jöfnunarkerfinu í því samhengi – að það hvetji fremur en letji til framþróunar og hagræðingar á sveitarstjórnarstiginu.

Þá hafa aðilar samkomulagsins þann sameiginlega skilning að það bindi ekki ákvarðanir einstakra sveitarfélaga. Á hinn bóginn felur samkomulagið í sér að Samband íslenskra sveitarfélaga skuli beita sér fyrir því að sveitarfélög muni sem heild haga fjármálum sínum þannig að þau virði ákvæði og forsendur samkomulagsins. Komi til þess að fjármál sveitarfélaga í heild víki verulega frá samkomulaginu munu aðilar ræða mögulegar aðgerðir til að stuðla að því að sveitarfélög nái þeim markmiðum sem í því felast.

5.2 Fjármál sveitarfélaga

Þáttur sveitarfélaga í þjóðarbúskapnum

Sveitarfélög landsins eru 74 talsins og mynda annað tveggja stjórnsýslustiga landsins. Þau fara með um 30% af opinberum útgjöldum og bera um 15% af opinberum skuldum. Sveitarfélögin sjá um margháttaða nærþjónustu við íbúana og eru fjármögnuð með skatttekjum (75%), fjárframlögum (10%) og öðrum tekjum svo sem eignatekjum og sölu á vöru og þjónustu (15%). Fjöldi stöðugilda hjá sveitarfélögum er ríflega 20 þúsund að meðtöldum stöðugildum í B-hluta, samanborið við um 17 þúsund hjá ríkinu. Þar af er tæplega þriðjungur í þjónustu við grunnskólastigið. Skipting íbúa sveitarfélaga er þannig að 64% landsmanna búa á höfuðborgarsvæðinu, rúmlega 22% á svokölluðum vaxtarsvæðum, þ.e. frá Borgarbyggð til Árborgar að viðbættum Akureyrarbæ, Fljótsdalshéraði og Fjarðarbyggð, en 14% dreifast á önnur svæði.

Fjármálareglur sveitarfélaga

Til að sveitarfélög geti sinnt lögbundnum verkefnum sínum með sjálfbærum hætti til framtíðar er þeim skylt að starfa eftir fjármálareglum sem kveðið er á um í sveitarstjórnarlögum. Þær reglur eru tvíþættar:

- 1) að samanlögð heildarútgjöld rekstrar vegna A- og B-hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. laganna séu á hverju þriggja ára tímabili ekki hærri en nemur samanlögðum reglulegum tekjum (**jafnvægisregla**); og
- 2) að heildarskuldir og skuldbindingar A- og B-hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. laganna séu ekki hærri en sem nemur 150% af reglulegum tekjum (**skuldaregla**).

Fjármálareglunum er ætlað að stuðla að sjálfbærni í fjármálum sveitarfélaga með jafnvægi í rekstri og skuldsetningu innan viðráðanlegra marka. Reglurnar hafa á þeim rúmlega fimm árum sem liðin er frá því þær tóku gildi haft mikil áhrif til betri vegar á umræðu og ákvarðanatöku um rekstur og fjárfestingar sveitarfélaga. Aðlögun sveitarfélaga að fjármálareglunum hefur falið í sér markvissa lækkun skulda á undanförunum árum sem hefur styrkt fjárhagsstöðu þeirra.

Jafnvægisregla sveitarstjórnarlaga kveður á um að rekstrarniðurstaða skv. reikningsskilareglum sveitarfélaga skuli vera jákvæð yfir hvert þriggja ára tímabil en afkomuregla laga um opinber fjármál segir að heildarafkoma A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga yfir fimm ára tímabil á þjóðhagsgrunni skuli ávallt vera jákvæð (sjá kafla 3). Heildarafkoma er frábrugðin rekstrarniðurstöðu sveitarfélaga að því leyti að í heildarafkomu er tekið tillit til útgjalda vegna fjárfestinga að frádregnum afskriftum. Rekstrarafkoma (rekstrarniðurstaða) mælir hvort tekjur sveitarfélaga nægi fyrir rekstrargjöldum, þ.m.t. afskriftum fastafjármuna, en heildarafkoma mælir hvort tekjur nægi bæði fyrir rekstrargjöldum og hreinni fjárfestingu (þ.e. fjárfestingu að frádregnum afskriftum). Hafa verður í huga að fjármálareglur sveitarfélaga, sem getið er í sveitarstjórnarlögum, miðast við rekstraráætlanir einstakra sveitarfélagana en fjármálareglurnar í lögum um opinber fjármál miðast við afkomu A-hluta allra sveitarfélaga og A-hluta ríkisins sem heildar á þjóðhagsgrunni.

5.2.1 Fjármál A-hluta sveitarfélaga

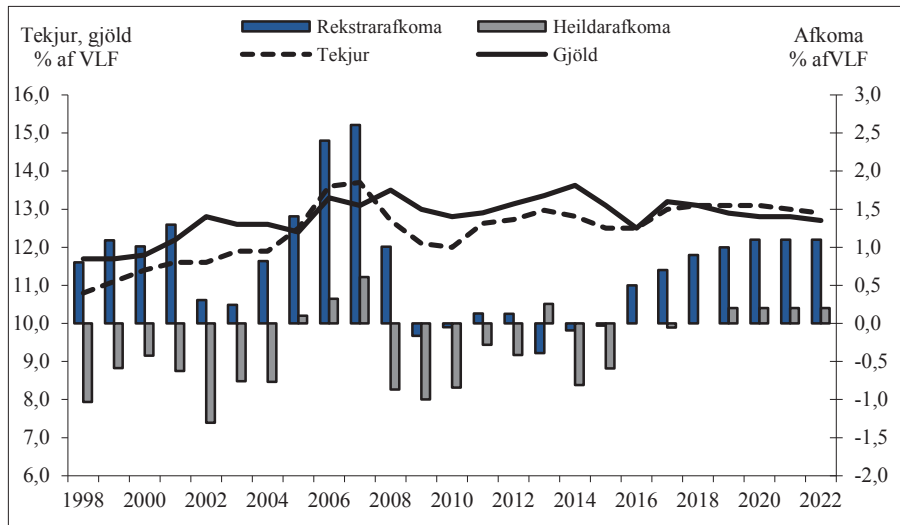
Afkoma A-hluta sveitarfélaga

Samkvæmt bráðabirgðaniðurstöðum Hagstofu Íslands er áætlað að rekstrarafkoma A-hluta sveitarfélaga hafi verið jákvæð um 12,4 ma.kr. á árinu 2016. Á yfirstandandi ári verður rekstrarafkoman samkvæmt fjármálaáætlun jákvæð um 19,2 ma.kr. eða um 0,7% af VLF og fari síðan batnandi ár frá ári og verði komin í um 1,1% af VLF árið 2020. Á myndinni hér á eftir sést að heildarafkoma A-hluta sveitarfélaga hefur verið neikvæð flest árin á sama tíma og rekstrarafkoman hefur verið jákvæð. Hins vegar er áætlað að heildarafkoma A-hluta sveitarfélaga á þjóðhagsgrunni hafi verið því sem næst í jafnvægi, en þó með lítils háttar halla upp á 0,1 ma.kr., á árinu 2016. Það er umtalsvert betri niðurstaða en árið 2015 þegar rekstrarafkoman var neikvæð um 2,1 ma.kr. og heildarafkoman var neikvæð upp á 13,8 ma.kr. eða sem nemur 0,6% af VLF. Á yfirstandandi ári er áætlað að tekjur aukist um ríflega 10% milli ára. Þrátt fyrir það gera áætlanir ráð fyrir að afkoman verði neikvæð um 3,9 ma.kr. eða sem svarar til um 0,1% af VLF. Versnandi heildarafkoma skýrist af því að áætlað er að útgjaldahlið sveitarfélaga vaxi um 11,5% í krónum talið milli ára. Annars vegar skýrist sú aukning að mestu leyti af vaxtagjöldum af skuldabréfi sem gefið verður út vegna greiðslu til Brúar lífeyrissjóðs og hins vegar af verulegri aukningu í fjárfestingum sem hækka úr 1,1% í 1,4% af VLF eða um 8,7 ma.kr. á árinu 2017. Vert er að minna á að heildarafkoma

mælir hvort tekjur sveitarfélaga nægi fyrir útgjöldum bæði til rekstrar og fjárfestinga ársins að frádregnum afskriftum.

Áætlanir¹⁸ fyrir árin 2018–2022 gera ráð fyrir að afkoma sveitarfélaga fari batnandi og að hún verði í jánnum árið 2018 en skili afgangi sem nemi 0,2% af VLF á árunum 2019–2022. Þessi afkomuþróun er í takt við tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2017–2022 sem lögð var fram í lok janúar. Þessi afkomuþróun felur í sér að heildarskuldir A-hluta sveitarfélaga lækka nokkuð sem hlutfall af VLF á tímabilinu þótt nafnvirði þeirra hækki.

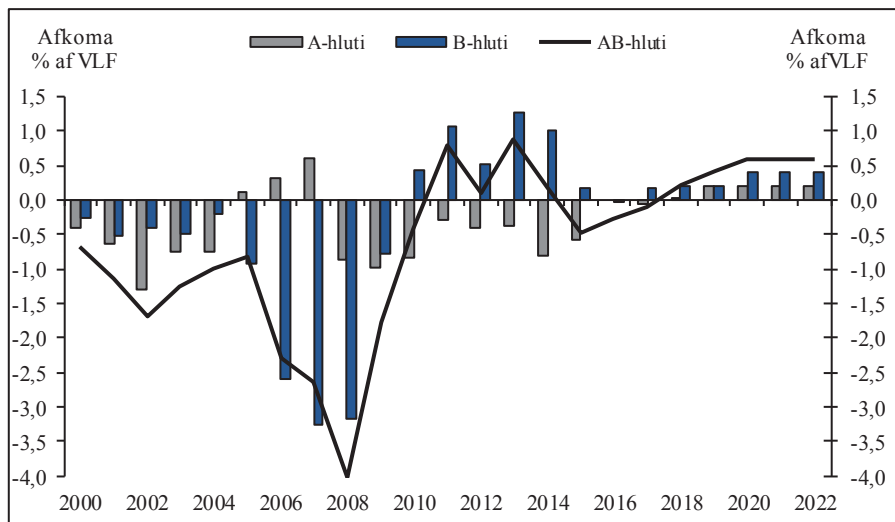
Afkoma A-hluta sveitarfélaga 1998–2022



Ljóst er að efnahagsþróun á áætlunartímabilinu er bæði ríki og sveitarfélögum afar hagfelld eins og nánar er rakið í kafla 2. Hagkerfið er nú á sjöunda ári hagvaxtar og spáð er kröftugum áframhaldandi vexti sem þó dvínar lítið eitt til loka tímabilsins. Rík þörf er fyrir að aðhaldsstig opinberra fjármála vegi á móti framleiðsluspennu og eftirspurnarþenslu. Fjármálaáætlunin gerir þó ekki ráð fyrir að A-hluti sveitarfélaga skili afgangi á næstu árum sem hafi teljandi áhrif til þess.

¹⁸ Áætlanir byggjast á fjárhagsáætlunum sveitarfélaga og reiknilíkani byggðu á þjóðhagsforsendum og eru niðurstöður nokkuð samhljóma. Gera verður þó fyrirvara um þessar áætlanir þar sem til stendur nánari rýni á gæðum gagna og þeirri aðferðafræði sem notast er við til að spá fyrir um fjármál sveitarfélaga.

Heildarafkoma A- og B-hluta sveitarfélaga 2000–2022



Heildarafkoma og rekstrarniðurstaða samkvæmt sveitarstjórnarlögum

Í meðfylgjandi töflu er sýnd áætluð þróun heildarafkomu og rekstrarniðurstöðu sveitarfélaga samkvæmt reikningsskilum sveitarfélaga. Mikilvægt er að hafa í huga þann mun sem er á heildarafkomu og rekstrarniðurstöðu sveitarfélaga, en gerð er grein fyrir honum í kafla 5.2. Sveitarfélögin munu á tímabilinu vinna áfram í samræmi við fjármálaeðglur sveitarfélaga sem endurspeglast í áætlunum um jafnvægi í rekstri og lækkun skulda. Samkvæmt fyrirbyggjandi áætlunum leiðir þetta til jafnvægis í heildarafkomu A-hluta árin 2018–2020 og jákvæðrar heildarafkomu A- og B-hluta sveitarfélaga. Þannig er gert ráð fyrir að afkomuáhrif A-hluta sveitarfélaganna verði minni í heildarafkomu hins opinbera, þ.e. A-hluta ríkis og sveitarfélaga. Þegar B-hluta fyrirtæki eru meðtalin er áætlað að þau leggi meira af mörkum til að afkoma opinberra aðila í heild verði jákvæð árin 2018–2020.

Heildarafkoma og rekstrarniðurstaða samkvæmt áætlunum sveitarfélaga

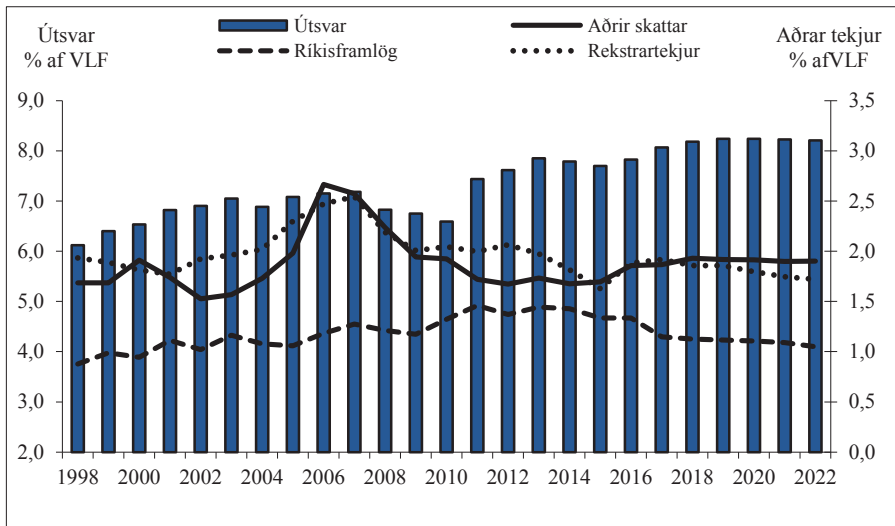
Hlutfall af VLF	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
Heildarafkoma, A-hluta*	-0,3	-0,2	0,2	0,3	0,3	0,3
Heildarafkoma, A- og B-hluta*	-0,2	-0,1	0,3	0,6	0,7	0,7
Rekstrarniðurstaða, A-hluta*	0,1	0,2	0,3	0,3		
Rekstrarniðurstaða, A- og B-hluta*	0,8	0,7	0,8	0,9		

*) Áætlanir sveitarfélaga ná til ársins 2020; áætlanir fjármála- og efnahagsráðuneytis ná til ársins 2022.

5.2.2 Tekjur sveitarfélaga

Megintekjur sveitarfélaga eru skatttekjur, ríkisframlög og rekstrartekjur, einkum eignatekjur og sala á vöru og þjónustu. Skatttekjur, aðallega útsvar og fasteignaskattar, skiluðu A-hluta sveitarfélaga um þremur fjórðu hlutum tekna þeirra árið 2015. Þar af vógu útsvarstekjur langþyngst eða ríflega fjórum fimmtu hlutum skatttekna, sem svarar til tæplega 8% af VLF.

Tekjur A-hluta sveitarfélaga 1998–2022



Hlutur útsvars í tekjum A-hluta sveitarfélaga hefur vaxið mikið frá byrjun tíunda áratugarins, meðal annars vegna þess að flutningur grunnskóla og málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga hefur verið fjármagnaður með hækkun útsvars samhliða tilsvarendi lækkun á tekjuskatti til ríkisins. Ríkisframlög, einkum frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, námu 29,6 ma.kr. árið 2015 eða 10,8% tekna sveitarfélaga. Rúm 13% tekna sveitarfélaga eru í formi vöru- og þjónustusölu og eignatekna, þ.e. vaxta, arðs og leigutekna.

Með hliðsjón af fjárhagsáætlunum, þjóðhagsspá og þeim forsendum sem þar liggja að baki um þróun launa, atvinnuleysis, verðlags og fjárfestinga má gera ráð fyrir að tekjur sveitarfélaga verði um eða rétt undir 13% af VLF næstu fimm árin að óbreyttum útsvars-hlutföllum. Á yfirstandandi ári er gert ráð fyrir að heildartekjur sveitarfélaganna verði 330 ma.kr. eða 12,8% af VLF og hækki um 7,4% milli ára. Á næsta ári er áætlað að þær aukist um 7,2% en síðan dragi úr nafnvextinum niður í 4,6% í lok áætlunartímabilsins.

Gert er ráð fyrir að útsvarstekjur sveitarfélaga aukist ríflega milli 2016 og 2017 vegna mikillar vinnuafleifisþrúnaðar og hás launastigs. Á næsta ári er reiknað með 7,7% aukningu en eftir það hægist um og samkvæmt þjóðhagsspánni verða bæði launahækkningar og vöxtur atvinnu mun hóflegri, en spáð er 5,5% árlegri aukningu útsvarstekna að jafnaði á árunum 2019–2022. Útsvarstekjur munu þannig hækka á næsta ári úr 8,1% í 8,2% af VLF.

Gert er ráð fyrir að fasteignaskattar muni hækka um nálægt 10% á hvoru ári 2017 og 2018 og að jafnaði um 7,3% árlega á síðustu fjórum árum tímabilsins. Þessi hækkun skýrist af mikilli hækkun fasteignaverðs og magni nýframkvæmda við byggingar. Áætlað er að fasteignaskattur skili sveitarfélagunum 41,5 ma.kr. (1,6% af VLF) á yfirstandandi ári en að í lok áætlunartímabilsins hafi hlutfallið hækkað í 1,8% eins og lesa má úr meðfylgjandi töflu. Fjárfrelög til sveitarfélaga úr ríkissjóði eru í samræmi við ákvarðanir A-hluta ríkissjóðs og ákvæði laga og reglna þar um.

Tekjur A-hluta sveitarfélaga 2017–2022

Mia.kr.	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
Heildartekjur	334,8	358,2	380,0	398,5	416,5	435,2
Skatttekjur	255,9	276,6	294,0	309,9	325,4	341,6
Skattar á tekjur og hagnað	207,8	223,8	238,5	251,5	264,4	277,4
Eignarskattar	41,5	45,8	49,3	53,3	56,7	60,7
Skattar á vöru og þjónustu	6,6	7,0	6,2	5,1	4,3	3,5
Fjárframlög	29,6	30,7	32,3	33,8	35,0	35,5
Aðrar tekjur	49,3	50,9	53,7	54,8	56,1	58,1
Eignatekjur	14,9	14,8	15,3	15,1	14,8	14,7
Sala á vöru og þjónustu	32,2	34,3	36,2	38,2	40,2	42,3
Ýmsar tekjur og óskilgr. tekjur	2,2	1,8	2,2	1,5	1,1	1,1
Heildartekjur, hlutfall af VLF	13,0	13,1	13,1	13,1	13,0	12,9

5.2.3 Útgjöld sveitarfélaga

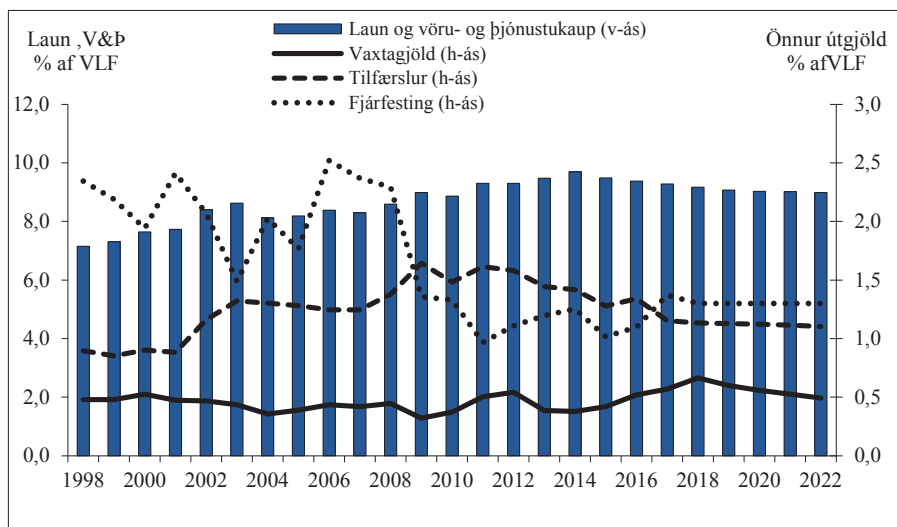
Vægi samneysluútgjalda eins og launakostnaðar og vöru- og þjónustukaupa í heildarútgjöldum sveitarfélaga hefur aukist umtalsvert frá árinu 1998 eða úr 68% í 79% árið 2015. Á árinu 2016 er áætlað að þau hafi numið um fjórum fimmtu hlutum útgjalda sveitarfélaga eða sem nemur 10% af VLF. Til samanburðar voru þau um 7% af VLF árið 1998 líkt og sjá má á myndinni hér á eftir en hækkunina má bæði rekja til hlutfallslegrar hækkunar launaútgjalda og aukinna kaupa á vöru og þjónustu umfram vöxt VLF. Þróun launa og almenns verðlags ræður miklu um framvindu samneysluútgjalda. Þá hefur breyting á umfangi, gæðum og framleiðni við veitingu samneyslupjónustu einnig áhrif, auk ýmissa lýðfræðilegra þátta eins og nemendafjölda í leik- og grunnskólum. Spá um launakostnað sveitarfélaga byggist á sömu forsendum og notaðar eru fyrir ríkið. Forsendurnar eru að fyrir árin 2017 til 2019 er notast við þær prósentuhækkunar sem liggja fyrir í kjarasamningum opinberra starfsmanna á tímabilinu. Frá og með árinu 2020 er svo miðað við 1,5% kaupmáttaraukningu að meðaltali miðað við þjóðhagsspá Hagstofu Íslands um þróun verðlags. Magnbreyting launakostnaðar fyrir sveitarfélögin tekur mið af þróun samneyslu í þjóðhagsspá. Forsendur vöru- og þjónustukaupa byggjast einnig á þjóðhagsspá og undirliggjandi forsendum hennar, svo sem um þróun launa og verðlags og magnbreytingu samneyslu. Niðurstaðan er að samneysluútgjöld sveitarfélaga verða 9,3% af VLF á yfirstandandi ári samkvæmt áætlun eða 239 ma.kr. Þau lækka síðan lítillega yfir tímabilið eða í 9% árið 2020 og haldast á því stigi út áætlunartímabilið.

Vaxtagjöld sveitarfélaga hækka úr 0,5% af VLF á árinu 2016 í 0,6% árið 2017. Þar munar mestu um áætluð vaxtagjöld og verðbætur vegna skuldabréfs sem gefið verður út vegna greiðslu sveitarfélaga til Brúar lífeyrissjóðs og nemur sú gjaldfærsla rúmlega 1,1 ma.kr. Árið 2018 er reiknað með að hlutfall vaxtagjalda af VLF hækki í 0,7% af VLF sem að mestu má rekja til hækkandi verðbólgu og þar af leiðandi hærri gjaldfærslu verðbóta en árið á undan. Eftir árið 2018 er gert ráð fyrir lækkanði hlutfalli vaxtagjalda í 0,5% af VLF árið 2022, bæði vegna hækkandi VLF og lækkanði verðbólgu.

Tilfærsluútgjöld sveitarfélaga hafa einnig aukist allnokkuð síðasta áratuginn og er áætlað að þau hafi verið 1,3% af VLF á árinu 2016 eða um 0,4 prósentustigum hærri en árið 2001. Þá hefur fjárfesting sveitarfélaga dregist verulega saman undanfarin ár, en hún var 1% af

VLF árið 2015 og var einnig áætluð 1% á árinu 2016. Til samanburðar var hún á bilinu 1,5 til 2,5 prósent af VLF tvo áratugin þar á undan eins og lesa má af mynd hér á eftir.

Útgjöld sveitarfélaga 1998–2022

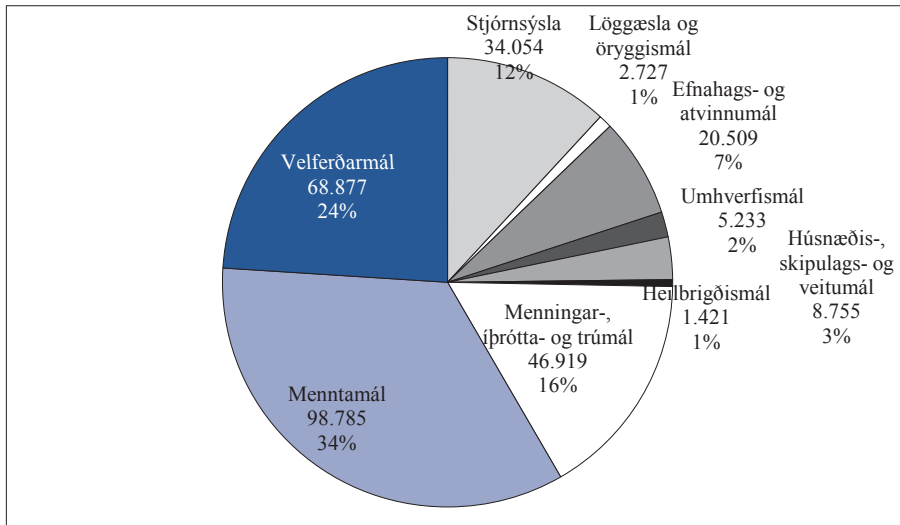


Útgjöld sveitarfélaga 2017–2022

Mia.kr.	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
Heildargjöld	338,6	357,1	373,1	391,1	409,9	428,9
Laun og vöru- og þjónustukaup	259,0	272,4	285,5	300,1	315,5	331,1
þ.a. laun	160,0	168,7	177,2	187,2	197,7	208,7
Vaxtakostnaður	14,6	18,2	17,3	17,1	16,8	16,6
Tilfærsluútgjöld	29,7	31,0	32,7	34,3	35,8	37,3
Fjárfesting	35,3	35,6	37,6	39,7	41,8	43,9
Heildargj. sem hlutfall af VLF	13,2	13,1	12,9	12,8	12,8	12,7

Fjárfesting sveitarfélaga náði sögulegu lágmarki árið 2011, en eins og sést á mynd hér fyrir framan var hún 1,0% af VLF. Í ár er áætlað að hún verði 1,4% af VLF (35,3 ma.kr.) en haldist svo í 1,3% af VLF út áætlunartímabilið. Þessi áætlun byggist á fjárhagsáætlunum sveitarfélaga fyrir árið 2017 en eftir það er gert ráð fyrir að fjárfesting haldist í 1,3% af VLF. Til að tryggja sjálfbærni í fjármálum sveitarfélaga til lengri tíma getur þurft að auka fjárfestingar til að viðhalda viðunandi endurnýjun fastafjármuna, uppbyggingu innviða og til að mæta þróun í atvinnuháttum þjóðarinnar.

Málaflokkar útgjalda A-hluta sveitarfélaga 2015



Á meðfylgjandi mynd má sjá skiptingu útgjalda A-hluta sveitarfélaga eftir helstu málaflokkum fyrir árið 2015. Það ár runnu ríflega 34% útgjalda sveitarfélaga til menntamála, um 24% til velferðarmála og um 16% til menningar- og íþróttamála, alls um 74% af heildarútgjöldum eða um 215 ma.kr. Þar til viðbótar runnu ríflega 12% til stjórnsýslu, 7% til umhverfismála og 7% til annarra málaflokka.

5.2.4 Efnahagur sveitarfélaga

Peningalegar eignir og skuldir

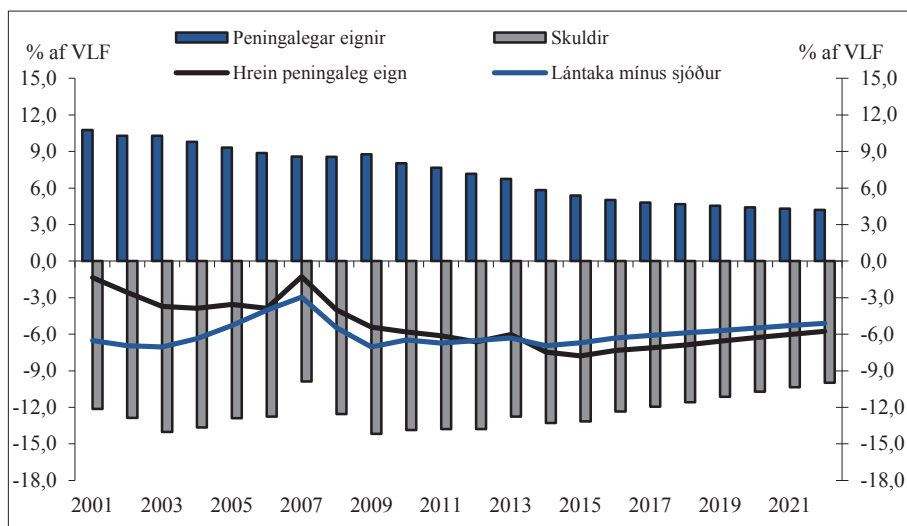
Á árinu 2015 hækkuðu skuldir A-hluta sveitarfélaga í 291 ma.kr. (13,2% af VLF) úr 264 ma.kr. (13,2% af VLF) og munaði þar mest um auknar lífeyrisskuldbindingar sem námu 17,3 ma.kr. Erlendar skuldir sveitarfélaga hafa minnkað hratt undanfarin ár eða úr 3% af VLF 2009 í 0,2% í árslok 2015, en á móti vegur að innlendar skuldir jukust úr 5,9% af VLF árið 2013 í 7,6% árið 2014 og 7,3% árið 2015, þrátt fyrir að landsframleiðslan hafi vaxið talsvert á þessu tímabili. Þá hafa peningalegar eignir sveitarfélaganna farið lækkandi á undanförunum árum, en þær námu 8,8% af VLF í árlök 2008 (133 ma.kr.) en voru í lok árs 2014 orðnar 5,4% (119 ma.kr.) en þar vegur þyngst lækkun í sjóði og bankareikningum. Þessi þróun felur í sér að hrein peningaleg staða A-hluta sveitarfélaga hefur farið versnandi, en hún var neikvæð um 7,8% af VLF í árslok 2015 (172 ma.kr.) samanborið við 4,0% (62 ma.kr.) neikvæða stöðu í árslok 2008. Versnandi stöðu má rekja til neikvæðrar afkomu frá árinu 2008. Þar sem áætlanir um afkomu A-hluta sveitarfélaga gera ráð fyrir heldur jákvæðri afkomu fram til ársins 2022 ætti hrein peningaleg staða sveitarfélaga að fara batnandi á næstu árum og er áætlað að hún verði neikvæð um 5,8% af VLF í árslok 2022.

Skuldir A-hluta sveitarfélaga að frádregnum sjóði og bankareikningum, sem er skulda viðmið laga um opinber fjármál, var 6,7% af VLF í árslok 2015. Samkvæmt áætluninni er gert ráð fyrir að hlutfallið verði komið niður í 5,1% í lok áætlunartímabilsins ef áætlanir um fjármál sveitarfélaga ganga eftir. Lækkun á prósentuhlutfallinu skýrist af áætlunum vexti landsframleiðslunnar á tímabilinu en hins vegar er reiknað með að nafnvirði skulda sveitarfélaganna á þennan mælikvarða muni hækka nokkuð eða um rúmlega 15%.

Setja verður þann fyrirvara að eftir er að ákvarða reikningshaldslega meðferð skulda viðurkenninga gagnvart lífeyrissjóðnum Brú sem gefnar verða út af sveitarfélögum í

tengslum við breytingar á lífeyriskerfi opinberra starfsmanna. Skuldaregla laga um opinber fjármál byggist á heildarskuldum að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum. Verði niðurstaðan sú að rétt sé að telja skuldaviðurkenningar gagnvart Brú til skulda í skilningi skuldareglunnar þarf að endurskoða skuldahlutfall sveitarfélaga sem myndi þá hækka um allt að 1,5–1,7% af VLF árið 2017.

Hrein peningaleg eign A-hluta sveitarfélaga



5.3 Fjármál fyrirtækja sveitarfélaga (B-hluti)

Í B-hluta flokkast fyrirtæki sveitarfélaga og aðrar rekstrareiningar sem að hálfu eða meiri hluta eru í eigu sveitarfélaga en eru reknar sem fjárhagslega sjálfstæðar einingar. Helstu tegundir B-hluta fyrirtækja eru veitufyrirtæki (vatnsveitur, fráveitur og orkuveitur), hafnir, félagslegt húsnæði, almenningssamgöngur og sorphirða. Fyrirtæki í B-hluta eru rekin fyrir tekjur af sölu þjónustu sem verðlögð er samkvæmt gjaldskrá. Gjaldskrár þeirra skulu þannig uppsettar að tekjur skuli ekki vera hærri en útgjöld þeirra í bráð og lengd. Það þýðir að tekjur þeirra skulu nægja til að standa undir rekstrarkostnaði og kostnaði við fjárfestingar.

Á árinu 2015 voru heildartekjur B-hluta fyrirtækja 82,4 mia.kr án óreglulegra liða og heildarskuldir 274 ma.kr. Þar vegur Orkuveita Reykjavíkur þyngst, en tekjur hennar voru 40,4 ma.kr. árið 2015 og heildarskuldir 196 ma.kr. Bókfært virði fastafjármuna B-hlutans var 433 ma.kr. á því ári og hreint eigið fé 176 ma.kr. eða 7,9% af VLF. Áætlanir um fjármál B-hluta sveitarfélaga benda til þess að árleg rekstrarafkoma hans verði jákvæð í kringum 0,5% af VLF á árunum 2018–2022 og heildarafkoman skili afgangi á bilinu 0,2–0,4% af VLF. Árlegar tekjur hans verða ríflega 3% af VLF á tímabilinu. Í rekstraráætlunum sveitarfélaga er gert ráð fyrir að fjármunamyndun B-hlutans verði 1,2% á árinu 2017 (30 ma.kr. en fari lækkandi eftir það og endi í 0,8% af VLF (25 ma.kr.) árið 2020.

Fjármálaáætlanir B-hluta sveitarfélaga benda til þess að afkoma hans verði jákvæð á komandi árum og styrki því afkomu A- og B-hluta sveitarfélaga. Á yfirstandandi ári er gert ráð fyrir að heildarafkoma A- og B-hluta sveitarfélaga verði neikvæð sem nemur -0,1% af VLF. En snúist síðan í jákvæða afkomu upp á 0,2% árið 2018 og batni síðan stöðugt og verði komin í 0,6% af VLF árin 2020–2022 miðað við fjárfestingastig þessara hluta.

Fjármál A- og B-hluta sveitarfélaga 2017–2022¹⁹

Mia.kr., verðlag hvers árs	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
<i>A-hluti sveitarfélaga:</i>						
Heildartekjur	334,8	358,2	380,0	398,5	416,5	435,2
Rekstrargjöld	315,5	334,3	348,8	365,2	382,3	400,0
Rekstrarafkoma	19,3	23,9	31,2	33,3	34,2	35,2
Fjárfesting	35,3	35,6	37,6	39,7	41,8	43,9
Afskriftir	-12,2	-12,7	-13,2	-13,7	-14,3	-15,0
Heildarafkoma	-3,8	1,0	6,8	7,3	6,7	6,3
Heildartekjur % af VLF	13,0	13,1	13,1	13,1	13,0	12,9
Heildargjöld % af VLF	13,2	13,1	12,9	12,8	12,8	12,7
Rekstrargjöld % af VLF	12,3	12,2	12,1	12,0	11,9	11,8
Fjárfesting % af VLF	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Heildarafkoma % afVLF	-0,1	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2
<i>B-hluti sveitarfélaga:</i>						
Heildartekjur	90,4	87,7	92,0	95,1	100,1	105,2
Rekstrargjöld	74,8	73,8	75,6	76,4	80,5	84,6
Rekstrarafkoma	15,6	13,9	16,4	18,6	19,6	20,6
Fjárfesting	30,3	26,3	27,6	25,2	26,6	27,9
Afskriftir	-15,9	-16,7	-17,3	-17,8	-18,7	-19,7
Heildarafkoma	1,2	4,3	6,1	11,2	11,7	12,4
Heildartekjur % af VLF	3,5	3,2	3,2	3,1	3,1	3,1
Heildargjöld % af VLF	3,5	3,0	3,0	2,7	2,7	2,7
Rekstrargjöld % af VLF	2,9	2,7	2,6	2,5	2,5	2,5
Fjárfesting % af VLF	1,2	1,0	1,0	0,8	0,8	0,8
Heildarafkoma % afVLF	0,0	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4
<i>A- og B-hluti sveitarfélaga:</i>						
Heildartekjur	425,2	445,9	472,0	493,6	516,6	540,4
Rekstrargjöld	390,3	408,1	424,4	441,6	462,8	484,6
Rekstrarafkoma	34,9	37,8	47,6	51,9	53,8	55,8
Fjárfesting	65,6	61,9	65,2	64,9	68,4	71,8
Afskriftir	-28,1	-29,4	-30,5	-31,5	-33,0	-34,7
Heildarafkoma	-2,6	5,3	12,9	18,5	18,4	18,7
Heildartekjur % af VLF	16,5	16,3	16,3	16,2	16,1	16,0
Heildargjöld % af VLF	16,6	16,1	15,9	15,6	15,5	15,4
Rekstrargjöld % af VLF	15,2	14,9	14,7	14,5	14,4	14,3
Fjárfesting % af VLF	2,5	2,3	2,3	2,1	2,1	2,1
Heildarafkoma % afVLF	-0,1	0,2	0,4	0,6	0,6	0,6

¹⁹ Heimild: Hagstofa Íslands, fjármálaáætlunir sveitarfélaga og spá fjármála- og efnahagsráðuneytis.

Viðauki
Stefnumótun málefnasviða

Efnisyfirlit

1. Alþingi og eftirlitsstofnanir þess.....	105
2. Dómstólar.....	113
3. Æðsta stjórnarsýsla	119
4. Utanríkismál.....	122
5. Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla.....	142
6. Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál.....	154
7. Rannsóknir, nýsköpun og þekkingargreinar.....	160
8. Sveitarfélög og byggðamál	167
9. Almanna- og réttaröryggi.....	174
10. Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnarsýsla dómsmála.....	189
11. Samgöngu- og fjarskiptamál	198
12. Landbúnaður	209
13. Sjávarútvegur og fiskeldi	215
14. Ferðaþjónusta.....	220
15. Orkumál	225
16. Markaðseftirlit, neytendamál og stjórnarsýsla atvinnumála og nýsköpunar	230
17. Umhverfismál	238
18. Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál	249
19. Fjölmíðlun.....	259
20. Framhaldsskólastig	262
21. Háskólastig.....	270
22. Önnur skólastig og stjórnarsýsla mennta- og menningarmála	279
23. Sjúkrahúsþjónusta	289
24. Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	294
25. Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta	302
26. Lyf og lækningarvörur	307
27. Örorka og málefni fatlaðs fólks	312
28. Málefni aldraðra.....	321
29. Fjölskyldumál	325
30. Vinnumarkaður og atvinnuleysi.....	334
31. Húsnaðisstuðningur.....	343
32. Lýðheilsa og stjórnarsýsla velferðarmála.....	347
33. Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	355
34. Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir.....	361

Stefnumótun málefнасviða og málaflokka

Samkvæmt 5. og 20. gr. laga um opinber fjármál skal kynna stefnumótun fyrir einstök málefнасvið í fjármálaáætlun, en þar segir jafnframt að hver ráðherra skuli setja fram stefnu fyrir þau málefнасvið og málaflokka sem hann ber ábyrgð á. Í fjármálaáætlun fyrir tímabilið 2017-2021 var birt stefnumótun málefнасviða og í fjárlagafrumvarpi ársins 2017 var birt stefnumótun fyrir einstaka málaflokka. Nú er verið að samþætta þessa vinnu og því er hér gerð grein fyrir stefnumótun ráðuneyta fyrir hvort tveggja í senn, þ.e. bæði málefнасvið og málaflokka, og þjónar það því markmiði að Alþingi búi yfir sem greinarbestum upplýsingum þegar það fjallar um fjármálaáætlunina, sem er stefnumarkandi fyrir ríkisstarfsemina í heild til lengri tíma. Er með þessari breytingu horft til þess að stytta greinargerð með frumvarpi til fjárlaga sem lagt er fram að hausti og afmarka efni hennar betur en gert hefur verið.

Stefnumótunin er byggð þannig upp að fyrst er umfjöllun um umfang málefнасviðsins og þeirra málaflokka sem tilheyra sviðinu. Þar á eftir kemur umfjöllun um starfsemi og helstu breytingar sem kunna að hafa orðið á henni á síðustu árum. Loks er fjallað um framtíðarsýn og meginmarkmið til næstu fimm ára og í framhaldinu eru sett fram markmið, mælikvarðar og aðgerðir fyrir hvern og einn málaflokk sem tilheyrir málefнасviðinu. Hvað varðar framsetningu aðgerða þá er ekki í öllum tilvikum settur fram áætlaður kostnaður við einstakar aðgerðir. Ástæðan fyrir þessu er sú að ekki liggja fyrir samræmdar verklagsreglur um hvernig áætla skuli fyrir slíkum kostnaði, en slíkt mun liggja fyrir áður en næsta fjármálaáætlun verður birt. Mikilvægt er að haft sé í huga að með frumvarpi til fjárlaga að hausti er lagt fram fylgirit þar sem fjárheimildum er skipt í fjárveitingar til einstakra stofnana og verkefna.

Í meðfylgjandi viðauka kemur fram stefnumótun fyrir 34 málefнасvið og 101 málaflokk.

1 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess

1. Umfang

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

- Alþingi.
- Eftirlitsstofnanir Alþingis.

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

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

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

Hlutverk umboðsmanns Alþingis er að hafa eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga í umboði Alþingis. Meginverkefni umboðsmanns er að taka við kvörtunum frá borgurum og láta uppi álit sitt um hvort athöfn stjórnvalds brjóti í bága við lög eða sé andstæð vönduðum stjórnsýsluháttum eða tilgreindum siðareglum. Þá getur umboðsmaður að eigin frumkvæði tekið mál eða starfsemi og málsmeðferð stjórnvalds til athugunar. Ef umboðsmaður verður þess var að meinbugir séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum skal hann tilkynna það Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn.

Ríkisendurskoðandi starfar á vegum Alþingis og er hann trúnaðarmaður Alþingis og ábyrgur gagnvart því við endurskoðun og eftirlit með rekstri og fjármálum ríkisins. Ríkisendurskoðun, sem er skrifstofa hans, endurskoðar ríkisreikning og reikninga stofnana og fyrirtækja sem hafa með höndum rekstur eða fjárvörslu á vegum ríkisins. Hún framkvæmir stjórnsýsluendurskoðanir sem hafa það að markmiði að kanna hvort stjórnsýslan skili viðunandi hagsýni, skilvirkni og árangri. Þá hefur stofnunin það hlutverk að fylgjast með framkvæmd fjárlaga og sinna eftirliti með tilteknum verkefnum sem henni eru falin með sérlögum, s.s. með fjárreiðum staðfesta sjóða, kirkjugarða og þjóðkirkjusafnaða og fjármálum stjórnmalasamtaka og frambjóðenda.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefna sviðsins og einstakra málaflökka á tímabilinu 2015–2017.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjáráukalög 2016	Fjárlög 2017
1 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess			
1.10 Alþingi	3.072	3.460	4.217
1.20 Eftirlitsstofnanir Alþingis	702	852	923
Samtals	3.774	4.312	5.140

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Alþingi. Umfang og áherslur í starfsemi Alþingis ráðast mjög af fastbundnum verkefnum Alþingis og skrifstofu þess sem tilgreind eru í kafla 1. Á undanförunum árum hefur aukin áhersla verið lögð á að styrkja eftirlitshlutverk Alþingis og bæta almennt sérfræðiþjónustu við þingmenn. Þá hefur innan skrifstofunnar verið unnið að verulegum endurbótum í starfsmannastjórn og fjármálaumsýslu. Efnahagsferfiðleikar í kjölfar falls bankanna 2008 kölluðu hins vegar á mikinn niðurskurð og aðhaldsaðgerðir í rekstri þingsins og á árinu 2009 varð m.a. að fella niður tímabundið mikilvægan þjónustubátt við landsbygðdarþingmenn sem var ráðning sérstakra aðstoðarmanna. Þá hafa aðhaldsaðgerðir undanfarinna ára bitnað mjög á viðhaldi og endurnýjum hins rafræna upplýsinga- og gagnakerfis þingsins þannig að komið er að þolmörkum. Reynt var hins vegar eftir föngum að skerða ekki lykilorð þjónustu við þingfunda- og nefndastarf þingsins. Áskoranir snúast að því að efla upplýsinga og gagnakerfin, bæta beina þjónustu við þingmenn, styrkja starfsmannahaldið og ná fram hagræðingu í rekstri fasteigna.

Eftirlitsstofnanir Alþingis. Á árinu 2016 bárust umboðsmanni 416 kvartanir og afgreidd mál voru 420. Kvörtunum fækkaði um 5% og afgreiddum málum um 6,5% frá árinu 2015. Kvörtunum hefur því fækkað frá því sem var á árunum 2011 – 2014 en þá voru þær að meðaltali 520. Áfram hefur verið lögð áhersla á að hraða afgreiðslu kvartana og á árinu 2016 höfðu 52% hlotið afgreiðslu innan 30 daga, 86% innan 90 daga og nær 97% innan 180 daga. Samhliða fækkun kvartana hefur aukin áhersla verið lögð á frumkvæðisathuganir og í kjölfar viðbótar við fjárveitingar til embættisins á fjárlögum fyrir 2017 til að sinna þeim málum var sérstökum forstöðumanni falið að sinna þessu verkefni frá 1. mars 2017 ásamt einum lögfræðingi. Í fyrstu er lögð áhersla á að ljúka afgreiðslu á eldri málum sem hafa beðið en auk þess verða ný mál tekin til athugunar eftir því sem starfskraftar leyfa. Það er þó ljóst að vegna takmarkaðs mannafla til að sinna frumkvæðis- og vettvangsathugunum umboðsmanns er ekki kostur á að sinna nema hluta þeirra ábendinga og tilvika sem umboðsmaður fær vitneskju um og tilefni gæti verið til að kanna nánar. Sama gildir um möguleika til að skipuleggja og framkvæma vettvangsathuganir, svo sem á stofnanir þar sem frelsissviptir einstaklingar dvelja eða aðrir sem ekki geta nema að takmörkuðu leyti gætt að réttindum sínum sjálfir. Megináherslan í starfi umboðsmanns verður áfram á að sinna kvörtunum frá borgurinum en frumkvæðisathugunum verður sinnt að því marki sem mannafla embættisins leyfi.

Starf umboðsmanns Alþingis er í þágu þess að borgararnir fái notið þeirra réttinda sem Alþingi hefur ákveðið bæði að efni til og um málsmeðferð. Þá er starfi umboðsmanns ætlað að stuðla að umbótum í stjórnsýslunni. Mikilvægur liður í því að árangur verði af starfi umboðsmanns er að unnt sé að veita aðgang að niðurstöðum hans. Allra síðustu ár hefur aðeins verið unnt að birta á heimasíðu embættisins niðurstöður út álitum umboðsmanns í

formi reifana og í gagnagrunni um afgreiðslur umboðsmanns á kvörtunum og frumkvæðisathugunum og stakar fréttir um önnur mál. Á árinu 2016 afgreiddi umboðsmaður alls 420 mál en birtar reifanir vegna álita voru 24 og 13 fréttir á heimasíðunni en þar af voru 4 úr starfsemi embættisins. Reynslan sýnir að ekki er kostur á að auka þennan þátt í starfi umboðsmanns nema til komi aukin starfskraftur. Því er lagt til að frá og með árinu 2018 verði bætt við einu ársverki hjá embættinu til að mæta þeirri áskorun að auka upplýsingagjöf um niðurstöður úr starfi umboðsmanns.

Til að styrkja afgreiðslu kvartana og ekki síður frumkvæðisathuganir hjá embætti umboðsmanns á því tímabili sem fjármálaáætlunin tekur til er lagt til að bætt verði við einu ársverki hjá embættinu og er miðað við að það verði frá og með árinu 2020. Með því gefst embættinu líka á ný tækifæri til að bjóða starfsmönnum úr stjórnáætluninni að koma tíma-bundið til starfa hjá umboðsmanni og veita þeim þannig hjálfun við beitingu þeirra réttareglna sem helst reynir á í starfi stjórnáætlunnar. Fram til ársins 2013 komu starfsmenn úr stjórnáætluninni af og til tímabundið til starfa hjá umboðsmanni í þessum tilgangi og hurfu síðan aftur fyrri starfa. Ekki hefur verið unnt að sinna þessu síðustu ár og sama er um tímabundnar ráðningar laganema en það hefur góða raun að gefa þeim kost á að kynnst starfi umboðsmanns, sérstaklega þeim sem hafa lagt sig eftir námi á sviði stjórnáætlunaréttar, og vinna þeirra hefur komið embættinu til góða. Því er lagt til að aukið verði lítilla við fjárveitingar til embættisins frá og með árinu 2020 til að sinna þessum þætti.

Ríkisendurskoðun lauk á árinu 2016 við 176 endurskoðunarverkefni (að meðtöldum útvistudum verkefnum) og 29 stjórnáætlunartektum. Til samanburðar eru ríkisstofnanir í A-hluta ríkisreiknings um 180, tilfærsluliðir um 80 og aðrir liðir um 150. Þá eru 34 sjóðir, fyrirtæki og félög í eigu ríkisins í B-, C-, D- og E-hluta ríkisreiknings. Auk þess gaf stofnunin út skýrslur um framkvæmd fjárlaga, um skil á ársreikningum staðfesta sjóða, kirkjugarða og sókna og birti útdrætti úr ársreikningum tólf stjórnáætlunartækta. Stofnunin vann þar að auki nokkur álit sem send voru þingnefndum eða öðrum hlutaðeigandi aðilum. Á árinu 2016 var lokið við innleiðingu alþjóðlegra endurskoðunarstaðla (ISSAI) vegna fjárhagsendurskoðunar.

Ekki er gert ráð fyrir að hin nýju lög hafi með beinum hætti áhrif á starfsemi stofnunarinnar. Þess ber þó að geta að stofnunin er að vinna sig út úr miklum samdrætti í kjölfar fjármálakreppunnar haustið 2008. Þessar breytingar ásamt innleiðingu endurskoðunarstaðla og innleiðingu laga um opinber fjármál munu hafa í för með sér kostnaðarauka vegna breyttrar vinnutíðgunar og þar með lengingu þess tíma sem tekur að endurskoða hverja stofnun. Innleiðing laga um opinber fjármál mun einnig kalla á umtalsverðan kostnaðarauka vegna endurskoðunar ríkisreiknings og hefur verið áætlað fyrir honum í fjárlögum 2017. Stofnunin hefur sett sér það markmið að taka til sín endurskoðun allra ríkisstofnana í A-hluta sem falla með beinum hætti undir viðkomandi ráðuneyti. Þrjú verkefni eru enn í útvistun.

3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Alþingi. Stefnt er að því að Alþingi geti sinnt að fullu þeim verkefnum sem því er ætlað í lýðræðissamfélagi. Í því skyni er þörf á fjölbættum endurbótum í starfsumhverfi Alþingis og þingmanna almennt auk þess sem endurskoða þarf rekstrargrunn stofnunarinnar. Þau verkefni sem helst er knýjandi að ljúka á næstu árum eru eftirfarandi:

- Að tryggja alþingismönnum góða starfsaðstöðu með því að ljúka við byggingu á skrifstofu og fundahúsnæði á Alþingisreit. Sú bygging kemur í stað þess dreifða húsnæðis sem Alþingi leigir nú fyrir skrifstofur þingmanna og nefndastarfið í Austurstræti 8–14.

Það er ótvíræður kostur fyrir störf Alþingis að allt húsnæði þess sé í samtengdum byggingum á einum stað.

- Að styrkja löggjafarstarf Alþingis með því að efla þá sérfræðiaðstoð sem þingnefndum og þingmönnum er veitt.
- Að auka þjónustu við þingmenn m.a. með því að tryggja sérfræðilega aðstoð við þingflokka með hliðsjón af reglum forsætisnefndar frá 2007.
- Að bæta gæði og öryggi upplýsingakerfa Alþingis. Þær brýnu endurbætur sem þörf er á að gera byggja á tveimur ítarlegum úttektum sem gerðar voru af tveimur ráðgjafar-fyrirtækjum.
- Að tryggja að fjárhagslegur rekstur Alþingis verði í jafnvægi frá og með árinu 2017.
- Að styrkja enn frekar úrbætur gerðar hafa verið í starfsmannstjórn og fjármála-umsýslu.
- Að efla upplýsingagjöf um Alþingi og starfsemi þess til almennings og stofnana.
- Að vinna að framkvæmd jafnlaunaverkefnis sem skrifstofa Alþingis er aðili að í samstarfi við ýmsar aðrar stofnanir og fyrirtæki.
- Að leysa af fagmennsku sérverkefni og annast þá viðburði sem Alþingi mun hafa umsjón með á næstu fimm árum.

Eftirlitsstofnanir Alþingis. Af hálfu umboðsmanns er, innan þessa ramma og með tilliti til hugsanlegra breytinga, lögð áhersla á þessi markmið á kjörtímabilinu, þ.e. til ársloka 2020:

- Að umboðsmaður geti áfram með vönduðum vinnubrögðum og eins fljótt og kostur er leyst úr þeim kvörtunum sem berast frá borgurum.
- Að umboðsmaður hafi með faglegum vinnubrögðum og þátttöku í fræðslustarfi áhrif á að auka gæði við úrlausn mála borgaranna og í starfsháttum í stjórnsýslunni. Liður í því er að auka upplýsingagjöf á heimasíðu embættisins um úrlausnir þess.
- Embætti umboðsmanns Alþingis verði áfram eftirsóttur vinnustaður og starfsmenn þar fái tækifæri til þess að auka færni sína og þekkingu á málefnum og lagareglum um stjórnsýsluna.
- Lögð er áhersla á mikilvægi þess að umboðsmanni verði gert kleift að sinna frumkvæðisathugunum og minnt er á mikilvægi þess að tilteknir starfsmenn geti sinnt þessu verkefni sérstaklega undir stjórn umboðsmanns.
- Brýnt er að bæta sem fyrst úr aðgengi fyrir hreyfihamlaða að skrifstofu umboðsmanns í Þórshamri og ljúka endurnýjun hússins að öðru leyti, þ.m.t. fundaraðstöðu í risi til að taka á móti stærri hópum, m.a. til fræðslu.
- Að fjárveiting frá árinu 2012 til umboðsmanns (geymd að hluta) verði nýtt til að ljúka gerð fræðsluefnis fyrir starfsfólk stjórnsýslunnar um stjórnsýslureglur.
- Verði það niðurstaðan að umboðsmaður sinni verkefnum Íslands á sviði svonefnds OPCAT-eftirlits þarf bæði að gera breytingar á lögum um embættið og taka tillit til þessa sérstaka verkefnis í skipulagi þess.
- Að tryggja faglega endurskoðun ríkisreiknings og reikningsskila ríkisaðila í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla INTOSAI (ISSAI) þannig að hægt verði á hverju ári að ljúka við endurskoðun ríkisaðila með eigin mannaúdi og aðkeyptri þjónustu endurskoðunarfyrirtækja. Að þessu er stefnt á næstu fimm árum.

- Hafa skilvirkt eftirlit með fjárhagslegri starfsemi ríkisaðila.
- Að hafa faglegt eftirlit með skilum og yfirferð ársreikninga vegna þeirra verkefna sem stofnuninni er falið að annast með sérlögum.
- Að leiða fram með faglegum stjórnsluúttektum í samræmi við endurskoðunarstaðla INTOSAI (ISSAI) hvort framkvæmdavaldið sýni viðeigandi hagsýni, skilvirkni og árangur í starfsemi sinni.

4. Markmið, mælikvaðrar og aðgerðir

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

1. **Styrking löggjafarstarfsins með endurbótum á starfsumhverfi Alþingis og þingmanna.** Stefnt er að því að tryggja alþingismönnum og starfsmönnum góða starfsaðstöðu með því að hafa alla starfsemi þingsins á Alþingisreit. Alþingi leigir nú húsnæði utan reitsins fyrir skrifstofur þingmanna og nefndastarfið. Það er ótvíræður kostur fyrir störf Alþingis að allt húsnæði þess sé í samtengdum byggingum á einum stað. Einnig næst mælanlegur ávinningur í rekstri húseigna sem kemur fram í minni útgjöldum er byggingin verður tekin í notkun. Þá er einnig stefnt að því að styrkja löggjafarstarf Alþingis með því að efla þá sérfræðiaðstoð sem þingnefndum og þingmönnum er veitt.
2. **Bæta aðstoð við þingflokka og þingmenn.** Áætlað er að styrkja þingflokka sem starfs- einingar með því að ráða til þeirra sérfræðinga til að aðstoða við málagerð og persónulega aðstoð við þingmennina.
3. **Auka afköst og öryggi gagna.** Stefnt er að því að bæta gæði og öryggi upplýsingakerfa Alþingis bæði til hagsmuna fyrir þingmenn og starfsmenn þingsins en einnig til að efla upplýsingagjöf um Alþingi og starfsemi þess til almennings og stofnana Þær brýnu endurbætur sem þörf er á að gera byggja á tveimur ítarlegum úttektum sem gerðar voru af tveimur ráðgjafarfyrirtækjum. Stefnt er að því að ljúka nokkrum verkefnum sem skilgreind eru í úttektunum á næsta ári.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Ný skrifstofu-bygging		Veruleg hagræðing í rekstri fasteigna.	Verkefnið hefst árið 2016.	Bygging hafin skv. áætlun.	Ný skrifstofu-bygging í fullum rekstri.
2	Sérfræðingar ráðnir til þingflokka í samræmi við stefnumörkun frá 2007.		Þingflokkar verði sjálfbærari við vinnslu þingmála og persónuleg aðstoð við þingmann eflid.	Á undirbúningsstigi	Verkefnið hefst að hluta árið 2018.	Verkefnið komið tilframkvæmda að fullu 2021
3	Upplýsingakerfin endurgerð.		Bætt og aukid upplýsingaflæði ásamt öryggi gagna.	Greiningarvinna í gangi árin 2015 og 2016	Endurgerð kerfa samkvæmt áætlun	Verkefni lokið. Formlegt skilamat þar sem kemur fram áætlaður ávinnungur

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðaradili
1	1	Á árinu 2017 verði hafist handa við byggingu skrifstofu- og nefndahúsnæðis á Alþingisreit í samræmi við auglýsta hönnunarsamkeppni á árinu 2016. Lokið verði við bygginguna á árinu 2020	2016 – 2020	2.960 m.kr.	Forsætisnefnd Alþingis
2	2	Unnið verði að verkefnum í samræmi við upplýsingatæknistefnu Alþingis. Á árinu 2017 verður jafnframt áhersla lögð á að bæta skjala-stjórnun svo örugg varsla gagna verði tryggð sem og aðgengi þingmanna og starfsmanna að gögnum. Samhliða því verði starfsemi upplýsingatæknideildarinnar styrkt	2016 – 2021	185 m.kr.	Skrifstofa Alþingis
3	3	Sérfræðingar ráðnir til þingflokka.	2018 - 2021	173 m.kr. á ári þegar innleiðingu er lokið	Skrifstofa Alþingis

Eftirlitsstofnanir Alþingis. Eftirfarandi markmið eru skilgreind annars vegar fyrir Ríkisendurskoðun og hins vegar fyrir Umboðsmann Alþingis.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Að RE kanni ráðstöfun fjárveitinga til allra málefna-sviða og mála-flokka, hafa eftirlit með ríkistekjum og endurskoða alla ríkisaðila í A-hluta á hverju ári.		Fjöldi endur-sköðunarverk-efna sem lokið er við	189	160	200
			Eftirlitsverkefni sem eru unnin	5	6	7
			Fjármál stjórn-málasamtaka og framboða birting saman-tekta	12	12	12
2	Að RE efli eftirlit með starfsemi og árangri ríkisaðila		Fjöldi aðalúttekta sem lokið er við	9	11	13
			Fjöldi eftir-fylgniúttekta sem lokið er við	20	19	14
3	Að UA viðhaldi og auki ef kostur er afgreiðslu-hraða kvartana		Innkomnar	416	430	450
			Afgreiddar	420	440	460
			Afg. Innan þriggja mánaða	86%	90%	90%
4	Að UA fjölgi frumkvæðis- og vettvangs athugunum		Nýjar frumkv.	1	10	13
			Nýjar forath.	7	30	40
			Vetfangsath.	0	10	13
5	Að UA auki upplýsinga-gjöf um niðurstöður UA		Fjöldi reifana álita og bréfa	24	150	300
			Fjöldi fréttu á heimasíðu	13	50	75

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	1	Haga endurskoðun með tilliti til skilgreinds mats á mikilvægi og áhættu. Annast eftirlit með framkvæmd fjárlaga með vísun til málefna-sviða og mála-flokka, sbr. lög um opinber fjármál. Að taka saman og setja fram í skýrslum skýrar niðurstöður um endurskoðunina og ábendingar til úrbóta.	2018 – 2022		Ríkisendur skoðun
2	2	Gera verkefnaval, umfjöllun og ábendingar markvissari.	2018 – 2022		Ríkisendur skoðun
3	5	Bæta við einu ársverki til að auka upplýsingagjöf um niðurstöður mála hjá UA	2018 – 2022	50 m.kr.	Umboðs- maður Alþingis
4	3 og 4	Bæta við einu ársverki til að styrkja afgreiðslu kvartana og frumkvæðis- og vettvangsathuganir	2020 – 2022	20 m.kr.	Umboðs- maður Alþingis

5. Fjármögnun

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
1 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	5.540	5.414	4.812	4.583	4.592

2 Dómstólar

1. Umfang

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

- Hæstiréttur.
- Héraðsdómstólar.
- Landsréttur.
- Dómstólasýslan.

Dómstigin samkvæmt gildandi dómstólaskipan eru tvö, átta héraðsdómstólar og Hæstiréttur Íslands sem er æðsti dómstóll ríkisins. Þann 1. janúar 2018 tekur ný dómstóla-skipan gildi þegar nýr áfrýjunardómstóll, Landsréttur, tekur til starfa. Þá verða dómstigin þrjú, átta héraðsdómstólar, Landsréttur og Hæstiréttur Íslands. Jafnframt tekur ný stjórn-sýslustofnun dómstólanna til starfa, dómstólasýslan. Dómstólaráð verður lagt niður.

Hlutverk dómstóla er að skera úr réttarágreiningi hvort heldur er á milli einstaklinga eða lögaðila, taka til meðferðar mál sem handhafar ákærvalds höfða til refsingar lögum samkvæmt, og kveða upp úr um embættistakmörk yfirvalda. Öll dómsmál byrja hjá héraðs-dómstólunum. Að ákveðnum skilyrðum uppfylltum verður unnt að áfrýja málum til Lands-réttar. Í sérstökum tilvikum verður unnt að áfrýja niðurstöðum Landsréttar til Hæstaréttar eða í undantekningartilvikum niðurstöðum héraðsdóms til Hæstaréttar. Hlutverk dómstóla-sýslunnar verður að annast sameiginlega stjórn-sýslu dómstólanna allra. Ráðuneytið vinnur með dómstólum að dómstólaáætlun sem er hluti af áætlun ráðuneytisins fyrir réttarvörslu-kerfið í heild og kallast réttaröryggisáætlun. Í dómstólaáætlun munu koma fram markmið, mælikvarðar og aðgerðir tengdar dómstólum.

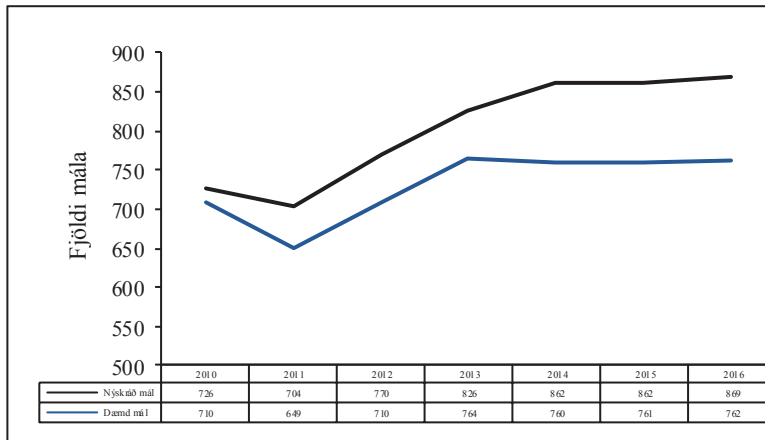
Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjárukalög 2016	Fjárlög 2017
02 Dómstólar			
02.10 Hæstiréttur	390	417	439
02.20 Héraðsdómstólar	1.592	1.598	1.841
02.30 Landsréttur			105
Samtals	1.982	2.015	2.385

2. Starfsemi og helstu áskoranir

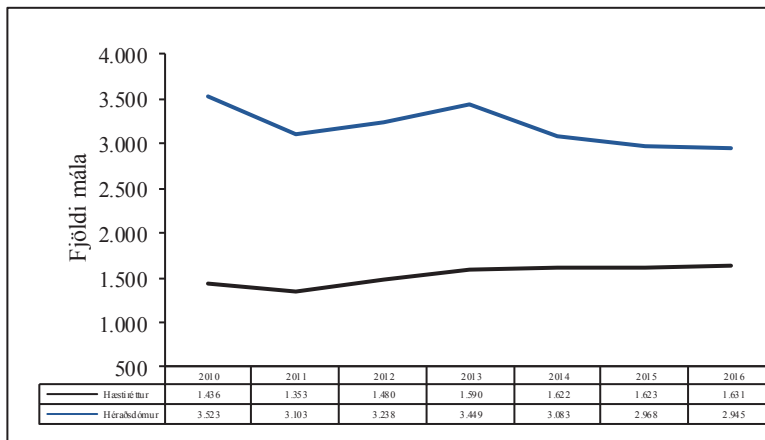
Dómarar í Hæstarétti eru nú 10 en eftir gildistöku nýrra laga um dómstóla 1. janúar 2018 skal ekki skipa né setja í embætti dómara við Hæstarétt þar til fjöldi dómara verður orðinn 7. Þegar fjallað er um fjölda mála í Hæstarétti er miðað við öll mál sem þangað er áfrýjað eða eru kærð. Á undanförunum árum hefur fjöldi dæmdra mála verið svipaður eða um 760 mál á ári sem er nokkuð meira en árin þar á undan. Þá hefur málum sem skotið er til Hæstaréttar fjölgað. Er þá bæði átt við áfrýjuð og kærð mál.

Nýskráð mál og dæmd mál í Hæstarétti 2010–2016



Þegar borinn er saman fjöldi mála sem rekinn er fyrir héraðsdómstólum og fjöldi mála í Hæstarétti verður að hafa þann fyrirvara á að ekki er að fullu um sambærilega tölfræði að ræða. Fjöldi mála í héraði er miðaður við fjölda munnlega fluttra einkamála og sakamála en ekki önnur mál. Ekki eru til upplýsingar um málsmeðferðartíma í Hæstarétti. Það verður eitt verkefna dómstólasýslunnar að tryggja að slík tölfræði liggja ávallt fyrir.

Fjöldi rekinna mála dómstóla 2010–2016



Helsta áskorun hjá Hæstarétti á tímabilinu er að aðlaga sig að nýrri dómstólaskipan. Eftir að ný lög um dómstóla taka gildi mun Hæstiréttur fá nýtt hlutverk þar sem einungis verður unnt að áfrýja til dómsins málum í ákveðnum tilvikum og einungis að fengnu leyfi réttarins.

Gert er ráð fyrir að töluverð vinna verði hjá réttinum í byrjun við að vinna úr beiðnum um áfrýjunarleyfi þar til skýrar línur skapast um þá framkvæmd. Lög gera ráð fyrir að Hæstiréttur ljúki þeim málum sem til hans hefur verið áfrýjað fyrir 1. janúar 2018 og er ljóst að það mun taka Hæstarétt nokkurn tíma að vinna úr þeim. Þegar rétturinn hefur lokið málum sem áfrýjað hefur verið fyrir gildistöku laganna mun áfrýjuðum málum sem til meðferðar eru hjá réttinum fara fækkandi. Þá er gert ráð fyrir að beiðnum um áfrýjunarleyfi

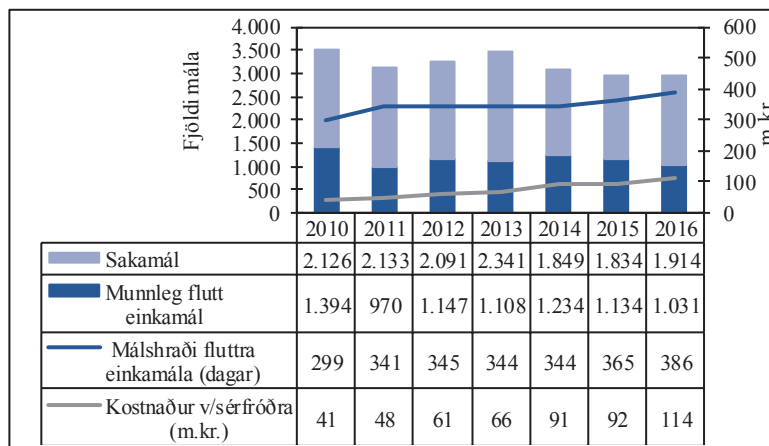
muni smám saman fækka þegar framkvæmd réttarins við mat á beiðnum um áfrýjunarleyfi liggur fyrir. Þannig mun rétturinn þurfa að laga sig að breyttu hlutverki samhliða því að ljúka þeim málum sem til hans hefur verið áfrýjað fyrir 1. janúar 2018. Þess ber að geta að ekki er útilokað að með breytingu á lögum verði úrlausn tiltekinna ólokinnna mála hjá Hæstarétti fengin Landsrétti um leið og hann tekur til starfa.

Árið 2020 verður Hæstiréttur 100 ára. Hæstiréttur hefur ráðgert að fagna þeim tíma-mótum meðal annars með útgáfu rits þar sem fjallað verður um sögu dómstólsins og birtar fræðigreinar. Svigrúm fjármálaáætlunar er ekki nægjanlegt til að fjármagna þessi áform.

Í Landsrétti munu starfa 15 dómara auk löglærðra aðstoðarmanna og annars starfsfólks. Unnið er að undirbúningi að starfsemi dómstólsins, s.s. gerð málaskrár, kaupum á upptöku- og afspilunartækjum vegna skýrslutöku í hljóð og mynd, vefsíðu og skipun dómara. Þá er unnið að undirbúningi að því að byggja framtíðarhúsnæði fyrir Landsrétt í Reykjavík en til bráðabirgða verður Landsréttur staðsettur að Vesturvör 2 í Kópavogi.

Dómarar í héraði eru nú 42 og verða það áfram samkvæmt nýjum lögum um dómstóla. Þegar skoðuð er þróun á fjölda dómsmála og meðferð þeirra hjá héraðsdómstólunum er hér eingöngu litið til munnlega fluttra einkamála og sakamála (ákærumál) sem að öllu jöfnu vega einna þungst hjá héraðsdómstólunum. Fjöldi munnlega fluttra einkamála hefur farið fækkandi síðastliðin sjö ár.

Héraðsdómur – fjöldi mála, málshraði og kostnaður v/sérfróðra



Á sama tíma og munnlega fluttum einkámálum hefur fækkað, dómurum í héraði fjölgað og valdheimildir aðstoðarmanna dómara aukist, hefur meðal málsmeðferðartími lengst frá því að vera 299 dagar árið 2010 í 386 daga á árinu 2016. Lengri málsmeðferðartími kann að vera vísending um að eðli dómsmála hafi breyst og að umfang þeirra hafi aukist á liðnum árum. Þá hefur einnig fjölgað verulega undanfarin ár þeim málum þar sem þörf hefur verið fyrir sérfróða meðdómsmenn.

Breytingar voru gerðar á málsmeðferðarreglum dómsmála í júlí 2015 sem fólu í sér ýmsar breytingar til einföldunar á meðferð þeirra. Tilgangur þeirra breytinga var að auka skilvirkni. Þá var skyldubundin sáttameðferð í forsjármálum tekin upp hjá sýslumönnum árið 2012 og er ekki heimilt að leggja slík mál fyrir dómstóla fyrir en sáttameðferð hafi áður verið reynd.

Helstu áskoranir héraðsdómstólanna eru eins og hjá Hæstarétti að halda málshraða í viðunandi horfi. Í þjónustukönnun dómstólaráðs meðal lögmanna og ákæranda í byrjun árs

2017 kemur meðal annars fram að 50% svarenda telja málsmeðferðartímann ívið of langan og 16% allt of langan.

Veikleiki í starfsemi héraðsdómstólanna er að málaskrá dómstólanna er komin mjög til ára sinna og eru líkur á að hún endist ekki mikið lengur. Nauðsynlegt er að ráðast í gerð nýrrar málaskrár fyrir héraðsdómsstigið sem styður við rafræna málsmeðferð og rafræna sendingu gagna milli dómstiga. Hafa héraðsdómstólar og dómstólaráð vakið athygli á þessu en einnig að ráðast þurfi í það verkefni að ganga frá uppsöfnuðum dómskjölum og endurnýja húsbúnað og tæki í dómsölum ásamt endurnýjun á almennum tölvubúnaði starfsmanna. Svigrúm fjármálaáætlunar er ekki nægjanlegt til að fjármagna þessi áform.

Dómstólasýslan verður sjálfstæð stjórnsýslustofnun sem annast sameiginlega stjórnsýslu dómstólanna. Henni eru falin ýmis verkefni, s.s. að leggja mat á og gera tillögur til ráðherra um nauðsynlegar fjárveitingar til dómstólasýslunnar, Hæstaréttar, Landsréttar og sameiginlegar fjárveitingar til héraðsdómstólanna. Þá á dómstólasýslan að vera málsvari dómstólanna gagnvart stjórnvöldum og almenningi, annast skipulagningu símenntunar dómara og annarra starfsmanna í þjónustu dómstóla. Dómstólasýslan mun einnig annast yfirstjórn upplýsinga- og tæknimála dómstólanna en þar undir fellur m.a. skipulagning og umsjón tölvu- og skjalavörslukerfa og öryggiskerfa. Þegar horft er til hlutverks dómstólasýslunnar er ljóst að verkefni hennar eru viðameiri en verkefni dómstólaráðs nú, enda ætlað að taka til dómstíganna þriggja.

Helstu áskoranir dómstólasýslunnar verða að koma á fót nýrri stofnun sem er í stakk búin að takast á við ný og umfangsmikil verkefni. Nauðsynlegt er hjá dómstólasýslunni starfi fólk sem hefur þekkingu og menntun til að sinna þeim lögbundnu verkefnum og skyldum sem stofnuninni er ætlað að bera ábyrgð á. Fyrirfram má telja æskilegt að þar starfi lögfræðingur, fjármálastjóri, upplýsinga- og skjalastjóri og tölvunarfræðingur. Svigrúm fjármálaáætlunar er ekki nægjanlegt til að fjármagna slík áform.

3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn varðandi dómskerfið er að á Íslandi njóti borgarar réttaröryggis og grundvallarmannréttinda.

Meginmarkmið málefnasviðsins hér eftir sem hingað til er að traust ríki til dómstóla með því að tryggja að aðgangur að því sé greiður og málsmeðferð réttlát, sem og tryggja öryggi almennings, gagna og upplýsinga.

Frá stofnun Hæstaréttar 1920 hafa dómstigin verið tvö. Það fyrirkomulag hefur ekki verið gallalaust og hefur til að mynda ekki verið unnt að fá endurskoðun Hæstaréttar á mati á sönnunargildi munnlegs framburðar í sakamálum. Þá hefur verið gagnrýnt að fordæmisgildi dóma Hæstaréttar líði fyrir mikinn málafjölda. Það hafi aukið hættu á mismunandi niðurstöðum í sambærilegum málum og að mál fái ekki nægilega vandaða málsmeðferð. Einnig verið bent á að óviðunandi sé að sérfróðir meðdómendur skuli ekki á áfrýjunarstigi taka þátt í meðferð máls sem dæmt hefur verið í héraði af sérfróðum meðdómendum.

Unnið er að þeirri framtíðarsýn sem vikið er að hér að framan að stefnt sé að því að sníða af þá vankanta sem verið hafa á núverandi kerfi með þeim breytingum sem verða á dómstólaskipaninni 1. janúar 2018. Þá verður stjórnsýsla dómstólanna eflað til muna með hinni nýju dómstólasýslu. Hér verður um mikla réttarbót að ræða fyrir landsmenn og stefnt er að því markmiði að auka traust almennings til dómskerfisins.

Með breytingunum er stefnt að vandaðri meðferð mála í dómskerfinu innan hæfilegs tíma. Öll mál munu byrja hjá héraðsdómstólunum á fyrsta dómstiginu. Málum verður unnt að áfrýja til Landsréttar með sömu skilyrðum og gilda um áfrýjun mála til Hæstaréttar í dag. Sú mikla réttarbót verður að sönnunarfærsla verður endurmetin fyrir Landsrétti en því hefur ekki verið unnt að koma við í Hæstarétti. Málum sem áfrýjað verður til Hæstaréttar mun

fækka og Hæstiréttur mun fá það hlutverk að vera stefnumótandi æðsti dómstól ríkisins. Þá mun stjórnarsýsla dómstólanna verða sameinuð í eina hjá nýrri sjálfstæðri stofnun, dómstólasýslunni. Þegar áhrif af nýrri dómstólaskipan verða að fullu fram komin mun heildarfjöldi dómara vera 64 í stað 52. Þá eru fjárhagsleg áhrif metin á um 700 m.kr. á ári eða um 35% aukning til málefnasviðsins 2018 frá upphæðinni á fjárlögum og í fjárlögu árið 2016.

Það er því brýnt fyrir dómstigin þrjú auk ákærvalds, lögreglu og fullnustustofnana sameiginlega að koma á rafrænni málsmeðferð þar sem unnt verður að senda skjöl og önnur gögn, til að mynda hljóð- og myndskrár á milli dómstóla og annarra í réttarvörslukerfinu, þar á meðal til lögmanna. Til að mæta þeirri áskorun þurfa héraðsdómstólar að uppfæra mála-skrá sína og koma upp skýrslutökubúnaði í hljóði og mynd til spilunar í Landsrétti og Hæstarétti.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Aðgangur að dómstólum sé greiður, málsmeðferð skilvirk og réttlát og mannréttindi virt. Dómstólar njóti trausts.		Fjöldi, tegund, og málsmeðferðartími.	Unnið að viðmiðum.	Viðmið sett.	
2	Öryggi almennings, gagna og upplýsinga sé tryggt.		Rafræn þjónustugátt sem uppfylli kröfur um öryggi.	Unnið að söfnun upplýsinga um grunnþarfir og kröfur til framtíðar, gagnasamskiptakerfis fyrir stofnanir réttarvörslukerfisins og þá ytri aðila er þeim tengist.	Útboð á framtíðar samskiptalausn fyrir stofnanir réttarvörslukerfisins og þá ytri aðila er þeim tengist.	Gagnasamskipti milli stofnana réttarvörslukerfisins og ytri aðila er þeim tengist er að fullu rafræn.

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Kostnaður	Ábyrgðaradili
1	1,2	Heildarfjöldi dómara eykst um 12.	2018–2022		DMR
2	1,2	Landsréttur og Dómstólasýslan taka til starfa.	2018		DMR
3	1,2	Milliliðalaus sönnunarfærsla í málsmeðferð.	2018–2019		DMR
4	1,2	Upptaka í hljóð og mynd í dómsölum.	2018		Dómstólasýslan
5	2	Unnið að rafrænu þjónustulagi milli stofnana réttarvörslukerfisins sem tryggir yfirsýn og rekjanleika mála innan þess.	2016–2022		DMR og stofnanir réttarvörslukerfisins

5. Fjármögnun

	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
Útgjaldarammi í m.kr.					
2 Dómstólar	2.923	2.859	2.819	2.821	2.832

3 Æðsta stjórnarsýsla

1. Umfang

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

- Embætti forseta Íslands.
- Ríkisstjórn.
- Forsætisráðuneyti.

Embætti forseta Íslands. Undir þennan lið fellur rekstur forsetaembættisins. Forseti Íslands gegnir margvíslegum embættisskyldum þjóðhöfðingja innanlands og erlendis.

Ríkisstjórn. Undir þennan lið falla laun ráðherra og aðstoðarmanna. Hlutverk ráðherra er að fara með og bera ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum, hver á sínu málefnasviði samkvæmt ákvæðum forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna.

Forsætisráðuneyti. Undir þennan lið fellur rekstur aðalskrifstofu forsætisráðuneytisins, fasteigna ráðuneytisins og Stjórnarráðsins, úrskurðarnefndar um upplýsingamál o.fl. Hlutverk forsætisráðuneytisins er m.a. að tryggja faglega umgjörð um störf ríkisráðs, ríkisstjórnar og ráðherranefnda, auk þess að veita faglega ráðgjöf um verkaskiptingu milli ráðherra og ráðuneyta þeirra. Þá veitir forsætisráðuneytið forsætisráðherra faglega ráðgjöf um þau mál efni sem undir ráðuneytið heyra á hverjum tíma, þar á meðal um þjóðhagsmál og þjóðlendumál. Forsætisráðuneytið fer jafnframt með forystu og samhæfingu innan Stjórnarráðs Íslands og stjórnarfar almennt. Framþróun faglegra og vandaðra verkferla og vinnubragða þvert á ráðuneyti, svo sem á sviði stjórnarfars, löggjafarmála, stefnumótunar, áætlanagerðar og verkefnastjórnunar er og verður veigamikill þáttur í starfseminni. Nýjungum er svo miðlað til annarra eða milli ráðuneyta í margvíslegum samstarfshópum og í Stjórnarráðsskólanum.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjáraukalög 2016	Fjárlög 2017
3 Æðsta stjórnarsýsla			
3.10 Embætti forseta Íslands	244	287	294
3.20 Ríkisstjórn	312	379	445
3.30 Forsætisráðuneyti	769	955	1.040
Samtals	1.325	1.621	1.779

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Embætti forseta Íslands.

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 innanlands og erlendis af kostgæfni og virðuleik.

Ríkisstjórn.

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

Forsætisráðuneyti.

Undir málaflökkinn fellur aðalskrifstofa forsætisráðuneytisins og tengd verkefni sem ekki verða auðveldlega felld undir önnur málefna svið og málaflökka.

Umfang og áherslur í starfsemi og rekstri forsætisráðuneytisins ráðast mjög af stefnumálum og áherslum ríkisstjórnar hverju sinni og verkaskiptingu samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta. Þeirri áskorun sem fylgir breytingum við ríkisstjórnarskipti er mætt með sveigjanlegu skipulagi og starfsfólki sem verður að vera reiðubúið og hæft til að laga sig skjótt að nýjum áherslum og verkefnum. Við myndun nýrrar ríkisstjórnar í janúar 2017 voru stjórnarmálefni flutt frá forsætisráðuneytinu, þ.e. málefni þjóðmenningar, Þingvallabjörggarður, Hagstofa Íslands, Vísinda- og tækniráð o.fl. Rekstrarlegt umfang og velta ráðuneytisins hefur dregist saman sem því nemur. Á móti fluttist Seðlabanki Íslands til ráðuneytisins en auk þess fékk ráðuneytið stöðu sem almennt hagstjórnarráðuneyti ásamt fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Seðlabanki Íslands er ekki á fjárlögum og hefur flutningur bankans til ráðuneytisins því ekki áhrif á rekstrarlegt umfang ráðuneytisins samkvæmt fjárlögum. Í samræmi við breytingar sem gerðar hafa verið á stjórnarmálefnum sem heyra undir ráðuneytið hefur skipuriti þess verið breytt og skrifstofum þess fækkað um tvær.

Á umliðnum árum hefur verið unnið að umbótum á ríkisstjórnarstarfinu. Þær umbætur hafa m.a. verið unnar á grundvelli nýrra laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, og reglna um starfshætti ríkisstjórnar. Framþróun í ríkisstjórnarstarfinu hefur haldið áfram í tíð núverandi ríkisstjórnar og voru nýjar reglur um starfshætti ríkisstjórnar samþykktar í mars 2017. Einn megintilgangur breytinganna er að lengja þann tíma sem ráðherrar hafa til að kynna sér mál annarra ráðherra sem ráðgert er að taka upp í ríkisstjórn og vanda undirbúning og auka samráð vegna þeirra.

Forsætisráðuneytið hefur sömuleiðis á umliðnum árum unnið mikið starf á sviði löggjafarmála og gegnir skrifstofa löggjafarmála þar lykilhlutverki en öll þingmál ríkisstjórnar eru yfirfarin á skrifstofunni. Verkefni hafa aukist nýverið með því að málfarslegur og lagatæknilegur yfirlestur frumvarpa og þingsályktunartillagna færðist til ráðuneytisins frá Alþingi. Í mars 2017 samþykkti ríkisstjórnin nýjar reglur um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna. Markmið reglnanna er að auka enn frekar gæði þingmála, þar á meðal með auknu samráði við vinnslu þeirra. Það er stöðug áskorun að uppfylla þarfir og væntingar um fjölda lagabreytinga á hverju ári að frumkvæði ríkisstjórnar en gæta um leið að vönduðum undirbúningi. Þá hefur ráðuneytið haft forystu um markvissar aðgerðir til að bæta framkvæmd EES-samningsins sem væntanlega munu bera árangur innan tíðar.

Með stjórnarmálefnum á sviði hagstjórnarmála sem flutt hafa verið til forsætisráðuneytisins með forsetaúrskurði er ljóst að áhersla og áskoranir ráðuneytisins á sviði þjóðhagsmála munu aukast. Sem dæmi um verkefni á þessu sviði sem heyra undir ráðuneytið er endurskoðun á ramma peningastefnu Seðlabankans og stofnun stöðugleikasjóðs en kveðið er á um bæði þessi verkefni í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Skrifstofa þjóðhagsmála mun fá aukið hlutverk við hagstjórn almennt og þjóðhagsmál í víðum skilningi, svo sem með eftirfylgni með stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar og markmiðum í málefna sviðsstefnum fjármálaáætlunar. Í því felst að fylgjast með framgangi mála ríkisstjórnarinnar í samráði við önnur ráðuneyti og gera reglulega framvinduskýrslur fyrir forsætisráðherra og ríkisstjórn. Undir verksvið skrifstofunnar felst einnig að hafa umsjón með ráðherranefndum um efnahagsmál og ríkisfjármál, sbr. 9. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands. Skrifstofan mun halda utan um störf þjóðhagsráðs en hlutverk þess er að fjalla um stöðuna í efnahags-

málum og ræða samhengi opinberra fjármála, peningastefnu og vinnumarkaðar í tengslum við helstu viðfangsefni hagstjórnar hverju sinni. Þá fer skrifstofan með málefni Seðlabanka Íslands, m.a. samskipti um peningastefnu og gengisstefnu, og leggur tillögur fyrir forsætisráðherra og ráðherraefnd.

Önnur verkefni sem varða Stjórnarráðið í heild eru undirbúningur að sameiginlegum vef Stjórnarráðsins og Stjórnarráðsskólinn sem annast meðal annars nýliðafræðslu, til dæmis varðandi siðferðileg gildi í opinberum störfum, og kynningu á breytingum í starfsumhverfi ráðuneyta eins og vegna nýrra laga um opinber fjármál.

Framtíðarsýn og meginmarkmið forsætisráðuneytisins

Meginmarkmið forsætisráðuneytisins er að skapa forsætisráðherra trausta og faglega umgjörð þannig að hann fái sem best sinnt forystuhlutverki sínu í íslensku samfélagi m.a. á vettvangi ríkisstjórnar, ráðherraefnda og á Alþingi og fyrir hönd þjóðarinnar á erlendum vettvangi og í alþjóðasamskiptum.

Framtíðarsýn forsætisráðuneytisins er áframhaldandi framþróun og samhæfing faglegra og gagnsærra vinnubragða á vettvangi ríkisstjórnar, í ráðherraefndum, á sviði þjóðhagsmála og löggjafarmála.

Nánar verður gerð grein fyrir markmiðum og aðgerðum í starfi forsætisráðuneytisins í ríkisaðilastefnu ráðuneytisins sem unnin verður og birt í samræmi við ákvæði laga um opinber fjármál.

3. Fjármögnun

	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
Útgjaldarammi í m.kr.					
3 Æðsta stjórnarsýsla	1.992	2.559	2.548	3.087	1.759

4 Utanríkismál

1. Umfang

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð utanríkisráðuneytisins. Það skiptist í fjóra málaflokka, en þeir eru:

- Utanríkisþjónusta og stjórnsýsla utanríkismála.
- Utanríkisviðskipti.
- Samstarf um öryggis- og varnarmál.
- Þróunarsamvinna.
- Samningsbundin framlög vegna fjölþjóðasamstarfs.

Samkvæmt 1. gr. laga nr.39/1971 um utanríkisþjónustu Íslands fer hún með utanríkismál og gætir í hvívetna hagsmuna Íslands gagnvart öðrum ríkjum. Hún skal einkum gæta hagsmuna Íslands að því er snertir stjórnsmál og öryggismál, utanríkisviðskipti, og menningarmál. Einnig segir að utanríkisþjónustan annist í umboði forseta samningagerðir við önnur ríki, nema þar frá sé gerð undantekning í lögum eða forsetaúrskurði. Þá skal utanríkisþjónustan einnig veita ríkisborgurum vernd og aðstoð gagnvart erlendum stjórnvöldum, stofnunum og einstaklingum. Utanríkisráðherra ber ábyrgð á málefnasviði utanríkismála en virkt samráð fer fram við fagráðuneyti.

Utanríkisþjónusta og stjórnsýsla utanríkismála. Undir málaflokkinn falla verkefni sem snúa að því að standa vörð um hag íslenskra ríkisborgara erlendis ásamt alþjóðlegri og svæðisbundinni samvinnu um frið og öryggi, þjóðarétt, mannréttindi og auðlinda- og umhverfismál.

Utanríkisviðskipti. Meginverkefni málaflokksins er að standa vörð um efnahags- og viðskiptahagsmuni Íslands erlendis.

Samstarf um öryggis- og varnarmál. Meginverkefni málaflokksins er að tryggja varnir landsins með samstarfsríkjum, þ.á m. rekstur aðstöðu samstarfsríkja á Keflavíkurflugvelli.

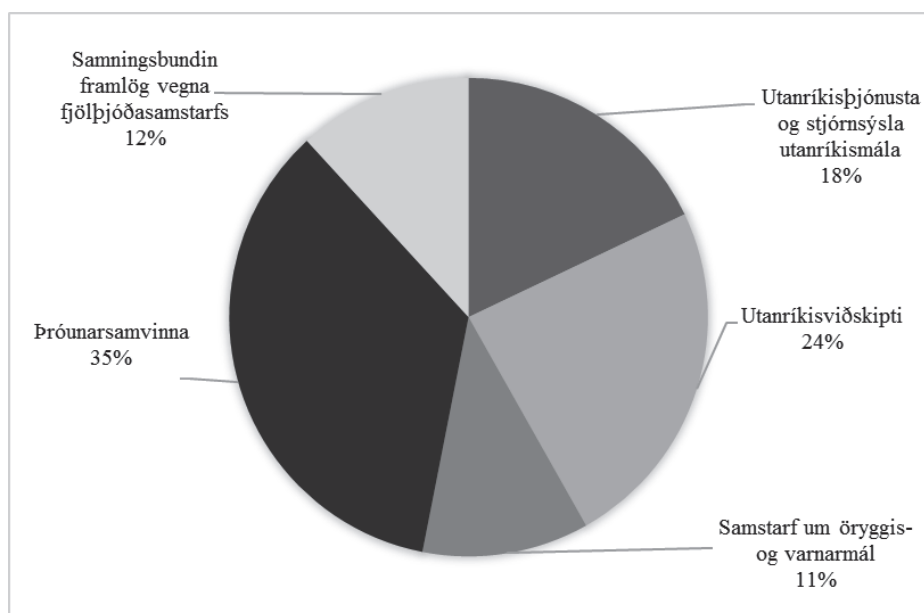
Þróunarsamvinna. Meginverkefni málaflokksins er tvíhliða og fjölþjóðleg þróunarsamvinna í samstarfi við valin samstarfslönd og svæði, fjölþjóðastofnanir og borgarasamtök. Verkefnum er sinnt af þróunarsamvinnuskrifstofu ráðuneytisins, þremur sendiskrifstofum í Afríku, í Malaví, Mósambík og Úganda, og fastanefndum Íslands í New York, Genf og París.

Samningsbundin framlög vegna fjölþjóðasamstarfs. Undir málaflokkinn falla aðildargjöld Íslands vegna fjölþjóðasamstarfs þvert á ofangreind verkefni.

Framlög til utanríkisráðuneytisins á fjárlögum 2017 nema samtals 13.697 m.kr., um 1,8% af A-hluta fjárlaga. Þar af rennur um það bil helmingur eða 6.452 m.kr. til þróunarsamvinnu og alþjóðastofnana. Framlög til utanríkisþjónustunnar, þ.e. aðalskrifstofu ráðuneytisins, þýðingamiðstöðvar, sendiskrifstofa og Íslandsstofu nema 5.696 m.kr. eða 42% af fjárlögum ráðuneytisins og um 0,7% af A-hluta fjárlaga. Unnið hefur verið að hagræðingu í utanríkisþjónustunni, m.a. með því að sameina stöðþjónustu við sendiskrifstofur á Íslandi, t.d. skjalavörslu, tölvuþjónustu og bókhald. Einnig með bættum fjarskiptabúnaði, m.a. til fjarfunda, í húsnæðismálum og hagstæðum innkaupum.

Kakan hér á eftir sýnir áætlaða skiptingu fjárheimilda í fjárlögum 2017 niður á málaflokka málefnasviðsins.

Fjárlög utanríkisráðuneytisins 2017



Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefna sviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017. Athuga ber að í töflunni falla einungis útgjöld Íslandsstofu undir málaflokkinn utanríkisviðskipti, en að auki er stór hluti útgjalda aðalskrifstofu og sendiskrifstofa vegna málaflokksins.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjáráukalög 2016	Fjárlög 2017
4 Utanríkismál			
4.10 Utanríkisþjónusta og stjórnsýsla utanríkismála	4.703	4.950	5.010
4.20 Utanríkisviðskipti	540	621	686
4.30 Samstarf um öryggis- og varnarmál		1.154	1.550
4.40 Próunarsamvinna	4.177	4.673	4.827
4.50 Samningsbundin framlög vegna fjölþjóðasamstarfs ..	2.447	2.010	1.625
Samtals	11.867	13.408	13.698

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Utanríkismálum er sinnt af utanríkisþjónustunni. Hún samanstendur af aðalskrifstofu utanríkisráðuneytisins í Reykjavík, Íslandsstofu og þýðingamiðstöð, sem starfrækir þrjú útibú á landsbyggðinni, þ.e. á Ísafirði, Akureyri og Seyðisfirði. Sendiskrifstofur Íslands erlendis eru nú 25 í 21 landi, þar af eru 13 tvíhliða sendiráð, fimm fastanefndir hjá alþjóðastofnunum (þar af hafa tvær einnig stöðu sendiráðs), fjórar aðalræðisskrifstofur og þrjár sendiskrifstofur í Afríkurlíkjum sem starfa að próunarsamvinnu. Einnig er starfrækt útibú skjalasafns sendiskrifstofa á Seyðisfirði. Sendiskrifstofurnar eru fámennar, en almennt viðmið Norðurlandanna er að við hverja sendiskrifstofu skuli starfa a.m.k. þrjú útsendir starfsmenn, en rúmur helmingur íslenskra sendiskrifstofa er undir þessu viðmiði eftir

niðurskurð sl. áratug. Tryggja verður að sendiskrifstofur hafi lágmarksmannafla til þess að halda úti starfsemi sinni, enda eru undir mannaðar skrifstofur óhagkvæmar í rekstri.

Það er ljóst að fámenn þjóð hefur ekki ráð á því að reka stóra utanríkisþjónustu og er því utanríkisþjónusta Íslands ein sú minnsta í Evrópu. Það kallar á góða forgangsröðun verkefna og hagkvæman rekstur. Hagræðing í ríkisrekstri undanfarin ár hefur óhjákvæmilega haft áhrif á starfsemi utanríkisþjónustunnar og möguleika hennar til að taka þátt í alþjóðasamstarfi og gæta íslenskra hagsmuna. Þó eru ýmis verkefni í alþjóðasamskiptum sem verður að sinna, óháð stærð þjóða. Starfsmenn íslenskra sendiskrifstofa finna mikið fyrir vaxandi áhuga á Íslandi og íslenskum vörum og eftirspurn eftir þjónustu þeirra hefur aukist jafnt og þétt. Tryggja verður að sendiskrifstofurnar geti staðið undir þessu aukna álagi og veitt einstaklingum, fyrirtækjum og erlendum stjórnvöldum góða þjónustu og greinargóðar upplýsingar. Brugðist hefur verið við þessu að einhverju leyti undanfarin misseri með fjölgun starfsmanna.

Nú eru tímar mikilla breytinga. Efnahagsmiðja heimsins þokast frá vestri til austurs og ný stjórn málaöfl hafa sífellt meiri áhrif á þróun heimsmála. Tækni þróast hraðar en nokkru sinni fyrr, þá sérstaklega samskiptatækni, sem skapar mörg tækifæri, en einnig áskoranir í samskiptum þjóða. Enginn hefur orðið varhluta af þeim lýðfræðilegu breytingum sem hafa orðið í heiminum undanfarin misseri. Óstöðugleiki í næsta nágrenni Evrópu og fjöldi flóttamanna og hælisleitenda streyma til Evrópu. Loftslagsbreytingar hafa einnig áhrif á þessa breyttu heimsmynd. Þetta kallar á endurskoðun á forgangsröðun í utanríkismálum.

Fyrirhuguð útganga Bretlands úr Evrópusambandinu mun marka þáttaskil í sögu Evrópusamrunans. Bretland er eitt stærsta aðildarríki ESB. Landið er annað stærsta hagkerfi innan sambandsins, þriðja fjölmennasta aðildarríkið, eitt öflugasta hernaðarveldi í Evrópu og eitt af tveimur aðildarríkjum ESB sem eiga fast sæti í öryggisráði S.þ. Samskipti Íslands og Bretlands byggja á gömlum merg og Bretlandsmarkaður er einn mikilvægasti markaður fyrir íslenskt atvinnulíf.

Eitt mikilvægasta verkefni íslenskra stjórnvalda þessi misserin er að búa í haginn fyrir viðræður um framtíðarskipan samskipta Íslands við Bretland. Nauðsynlegt er að tryggja að íslensk stjórnvöld mæti vel undirbúin til leiks í viðræðunum, hvort sem Ísland mun semja í hópi hinna EFTA-ríkjanna eða tvihliða. Meginmarkmiðið verður að tryggja að íslenskir aðilar hafi sama greiða aðgang að Bretlandi og breskum mörkuðum og þeir njóta í dag í krafti EES-samningsins og annarra samninga Íslands við Evrópusambandið. Enn fremur verður horft til þess að bæta enn aðgang að breskum mörkuðum þar sem þess er kostur.

Nýr forseti tók við völdum í Bandaríkjunum í janúar á þessu ári og hefur það þegar sýnt sig að hann mun ekki ganga fram með hefðbundnum hætti. Málflutningur hans í kosninga-baráttunni, sem og framganga fyrstu vikur hans í embætti, er þess eðlis að fyllsta ástæða er fyrir Íslendinga, rétt eins og aðrar þjóðir, að fylgjast grannt með þróun mála. Hann hefur m.a. haldið á lofti þeirri kröfu, sem lengi hefur verið uppi á borðum, að Evrópuríkin láti meira fé af hendi rakna til eigin varna, og blikur eru á lofti hvað varðar viðskipti milli landa.

Málefni norðurslóða hafa á undanförunum árum orðið æ fyrirferðameiri jafnt á alþjóðavettvangi sem innanlands. Tengist það ekki síst loftslagsbreytingum, umræðum um nýtingu og vernd náttúruauðlinda, landgrunns- og fullveldiskröfum, samfélagsbreytingum og opnun nýrra siglingaleiða. Ljóst er að fá ríki hafa jafn ríkra hagsmuna að gæta í hagfelldri þróun svæðisins, enda telst Ísland allt og stór hluti landhelginnar innan marka norðurslóða. Þetta er einstakt meðal ríkja Norðurskautsráðsins. Málefni norðurslóða snerta næstum allar hliðar íslensks samfélags og eru forgangsmál í íslenskri utanríkisstefnu. Starf íslenskra stjórnvalda að norðurslóðamálum einkennist af umfangsmiklu samstarfi og samvinnu ráðuneyta, stofnana, háskólasamfélags, félagasamtaka og einkaaðila.

Ísland tekur við formennsku í Norðurskautsráðinu af Finnum vorið 2019 og gegnir henni til 2021. Frá því að Ísland gegndi síðast formennsku í ráðinu, árin 2002-2004, hefur starfsemi og þýðing þess á alþjóðavísu vaxið mikið. Ljóst er að formennskan verður meðal stærstu verkefna sem Ísland hefur tekið að sér á alþjóðavettvangi og mun krefjast mikils og vandaðs undirbúnings. Huga verður að því að tryggja fjármuni og mannafla til þess að hægt verði að sinna þessu verkefni með sóma og nýta þau mikilvægu tækifæri sem formennskan felur í sér. Jafnframt þarf að styrkja enn frekar innlent samstarf og samráð enda er mikil reynsla og þekking á málefnum norðurslóða til staðar víða í íslensku samfélagi.

Mikill og vaxandi áhugi er víðs vegar í heiminum á öllu því sem norrænt er og á því hvernig Norðurlönd leysa samfélagsleg viðfangsefni sín. Þessi aukni áhugi hefur m.a. leitt til þess að norræna sendiráðasamstarfið er orðið löndunum mikilvægara en áður. Á árinu hófst markviss vinna samkvæmt áætlun á vegum Norrænu ráðherranefndarinnar um að efla sameiginlega landakynningu Norðurlanda með það að markmiði að efla samkeppnishæfni landanna í hnattvæddum heimi. Gildi þessarar aðferðarfræði er talið vera sérstaklega mikið þegar um er að ræða fjarlægari markaði, t.d. í Asíu, þar sem hugmyndir um hvert norrænt ríki fyrir sig eru mjög óljósar en Norðurlönd sem heild eru stærð sem auðveldara er að koma á framfæri. Áætlunin á mikið erindi við norræn sendiráð víðsvegar um heiminn og mun án efa ýta enn frekar undir norræna sendiráðasamstarfið.

Mikil aukning hefur orðið á eftirspurn eftir þjónustu sendiráða við Íslendinga erlendis, samhliða auknum ferðalögum og fjölgun íslenskra ríkisborgara sem búsettir eru erlendis. Á undanförunum árum hefur utanríkisráðuneytið lagt áherslu á að styrkja og auka þjónustu við Íslendinga erlendis t.d. með því að koma upp bakvakt allan sólahringinn vegna neyðartilvika sem upp koma. Einnig hefur álag á sendiráðin aukist mikið vegna fjölgunar ferðamanna til landsins. Sem dæmi má nefna þá kemur fram á vef Ferðamálastofu að árið 2013 voru kínverskir ferðamenn, sem sóttu Ísland heim, um 17.600 en árið 2016 voru þeir um 66.781. Spáð er enn frekari fjölgun ferðamanna frá þeim heimshluta. Þessir ferðamenn kalla á aukna þjónustu sendiráða, t.d. vegna vegabréfsáritana.

Íslensk stjórnvöld styðja markmið Sameinuðu þjóðanna um að iðnríki skuli veita sem nemur 0,7% af vergum þjóðartekjum (VÞT) til þróunarsamvinnu. Framlag til þróunarsamvinnu nam hæst 0,36% af VÞT árið 2008 en var skorið niður í 0,20% árið 2011. Vegna aukinna framlaga Íslands til aðstoðar við flóttamenn og hælisleitendur er áætlað að framlögin hafi numið 0,25% árið 2016. Stefnt er að því að hlutfallið verði áfram 0,25% árið 2017, hækki í 0,26% árið 2018 og verði 0,26% til ársins 2022. Til samanburðar má nefna að meðaltal framlaga aðildarríkja að Þróunarsamvinnunefnd OECD (DAC) er 0,3%. Rík áhersla er lögð á að framlögin séu vel nýtt og sýnt sé fram á árangur af starfi Íslands á sviði þróunarsamvinnu.

Þörfin fyrir mannúðaraðstoð hefur aldrei verið meiri og málefni flóttafólks hafa verið ofarlega á baugi síðustu misseri, jafnt á Íslandi sem annars staðar. Alþjóðastofnanir hafa kallað málefni flóttafólks einhverja alvarlegustu áskorun sem heimurinn stendur frammi fyrir í dag. Heildarþörf fyrir framlög til mannúðaraðstoðar árið 2017 er, samkvæmt OCHA, 22,2 milljarðar Bandaríkjadala. Aukinn flóttamannastraumur snýst bæði um mannúð og mannréttindi en er einnig pólitískur öryggisvandi. Mikilvægt er að Ísland axli sína ábyrgð og skyldur í þessu samhengi.

3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Grunnhlutverk utanríkisþjónustunnar er annars vegar að vinna að hagsmunum lands og þjóðar erlendis og hins vegar að leggja sitt að mörkum í samstarfi þjóða við að stuðla að réttlátari heimi. Á næstu árum verður ein helsta áskorun utanríkisþjónustu Íslands að

aðlagast breyttri heimsmynd. Það kallar á rétta forgangsröðun, skýra stefnumótun og sveigjanleika til breytinga.

Meginmarkmið Íslands í utanríkismálum er að íslenska þjóðin verði áfram sjálfstæð, örugg, frjáls, búi við hagsæld og njóti mannréttinda. Í þeirri endurskoðun á forgangsröðun verkefna, sem framundan er ber að líta á beina hagsmuni íslensku þjóðarinnar og hvort aðrar þjóðir hafi sömu hagsmuna að gæta og eru þess vegna álitlegar til samstarfs. Einnig er mikilvægt að skoða vel á hvaða sviðum Ísland getur helst lagt sitt að mörkum í samstarfi þjóða.

Þrátt fyrir að margt í þróun heimsmála sé áhyggjuefni, þá felast tækifæri í öllum breytingum. Settur hefur verið á fót stýrihópur sem ætlað er að kortleggja starfsemi utanríkisþjónustunnar og leggja til hvernig bregðast skuli við þróuninni á næstu árum. Hópurinn skilar tillögum í haust. Starfsemi allra sendiskrifstofa verður skoðuð, hvaða ávinningi þær skila og hvernig breytt heimsmynd hefur áhrif á forgangsröðun utanríkisþjónustunnar.

Nú þegar hefur verið ákveðið að fara sérstaklega yfir fyrirkomulag viðskiptaþjónustu með það að markmiði að skila meiri ávinningi fyrir íslenskt atvinnulíf. Einn liður í því starfi er að endurskoða lög um Íslandsstofu. Horfið hefur verið frá áformum um opnun fastanefndar í Strasbourg. Ákveðið hefur verið að loka einni af þremur sendiskrifstofum í Afríku með það að markmiði að framlög Íslands til þróunarsamvinnu nýtist betur.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Utanríkisþjónusta og stjórnsýsla utanríkismála. Markmið málaflöksins eru að:

- Standa betur vörð um hag íslenskra ríkisborgara sem dvelja erlendis um lengri eða skemmri tíma og byggja upp og viðhalda tengslum við íslenska ríkisborgara erlendis.
- Standa betur vörð um grunngildi utanríkisstefnu Íslands, lýðræði og virðingu fyrir réttarríkinu og alþjóðalögum, mannúð og verndun mannréttinda, jafnrétti allra, sjálfbæra þróun, afvopnun og friðsamlega lausn deilumála.
- Standa betur vörð um sértæka hagsmuni Íslands, sérstaklega hvað varðar hafrétt og sjálfbæra nýtingu auðlinda, m.a. á norðurslóðum.

Borgaraþjónusta: Í fyrstu grein laga um utanríkisþjónustu Íslands nr. 39/1971 segir að utanríkisþjónustan skuli veita ríkisborgurum vernd og aðstoð gagnvart erlendum stjórnvöldum, stofnunum og einstaklingum, sbr. 1. markmið. Borgaraþjónustan er mikilvægur þáttur í starfsemi utanríkisþjónustunnar en á hverju ári koma starfsmenn ráðuneytisins og sendiskrifstofa, ásamt kjöræðismönnum víða um heim, að tugþúsundum slíkra mála.

Umfangið hefur aukist jafnt og þétt á síðustu árum, samhliða auknum ferðalögum og fjölgun íslenskra ríkisborgara sem búsettir eru erlendis, en þeir eru nú um 46 þúsund eða um 13% þjóðarinnar, sem er með því mesta sem gerist. Til samanburðar má nefna að innan við 4% Norðmanna búa erlendis. Á vef Ferðamálastofu kemur fram að á árinu 2016 hafi Íslendingar farið yfir 536 þús. ferðir til útlanda eða um 86 þús. fleiri en á árinu 2015. Utanríkisþjónustan finnur greinilega fyrir þessari aukningu og hefur mikið álag verið á borgaraþjónustuna í ráðuneytinu og sendiskrifstofum á síðustu árum. Sem dæmi má nefna að á árinu 2010 var tekið á móti 1.700 umsóknum um vegabréf á sendiskrifstofum, en árið 2016 var fjöldinn 4.621.

Borgaraþjónustan starfar með öðrum stjórnvöldum á Íslandi og utanríkisþjónustum annarra Norðurlanda og fleiri ríkja. Á grundvelli samstarfssamnings Norðurlanda frá árinu 1962 veitir starfsfólk norrænna sendiráða ríkisborgurum annarra Norðurlanda aðstoð þegar á þarf að halda. Þá hefur íslenska utanríkisþjónustan komið sér upp þéttriðnu neti 240

kjörræðismanna sem eru ómissandi hlekkur í borgaraþjónustunni og leggja margir þeirra á sig ómælda vinnu í þjónustu við Íslendinga, án þess að þiggja laun fyrir.

Gera má ráð fyrir að fjöldi Íslendinga, sem dvelur erlendis í lengri eða skemmri tíma, haldi áfram að aukast á næstu árum og að borgaraþjónustuerindum, sem berast utanríkisþjónustunni, fjölgi samhliða. Áætlað er að aðgerðir vegna borgaraþjónustu séu nú yfir 30.000 á ári. Utanríkisráðuneytið mun áfram rækja þetta mikilvæga hlutverk sitt af festu og alúð og leita leiða til að auka og bæta þjónustu við Íslendinga erlendis. Í þessu samhengi er litið til þeirra möguleika sem felast í samfélagsmiðlum og nýrri tækni, sérstaklega varðandi upplýsingagjöf og samskipti. Utanríkisþjónustan leggur áherslu á að vera ávallt reiðubúin til að vernda og aðstoða Íslendinga erlendis. Grundvallarmarkmið borgaraþjónustunnar er að þeir sem til hennar leita fái úrlausn sinna mála og séu ánægðir með þjónustuna.

Alþjóðleg og svæðisbundin samvinna um frið og öryggi, þjóðarétt, mannréttindi og auðlinda- og umhverfismál: Viðfeðm og fjölbreytt viðfangsefni í starfi utanríkisráðuneytisins falla undir þennan flokk, þar með talin virk þátttaka í starfi Sameinuðu þjóðanna og annarra alþjóðastofnana og svæðisbundinna samtaka, tvíhliða samskipti við ríki nær og fjær, hagsmunagæsla, m.a. á sviði auðlinda- og umhverfismála, og aðild að alþjóðlegum samningum og dómstólum.

Unnið er að þessum verkefnum á alþjóða- og öryggisskrifstofu og laga- og stjórnsýsluskrifstofu og í flestum sendiskrifstofum Íslands, tvíhliða og í alþjóða- og marghliðasamstarfi, m.a. á vettvangi S.þ., NATO, IAEA, ÖSE, Evrópuráðsins, Norðurskautsráðsins, Eystrasaltsráðsins, Barentsráðsins, NAMMCO, ICES, NAFO, NEAFC, ICCAT, IWC, Alþjóðasakamáladómstólsins og í norrænu samstarfi.

Meginmarkmið íslenskrar utanríkisstefnu er að gæta hagsmuna lands og þjóðar á alþjóðavettvangi. Það er grundvallaratriði í samskiptum ríkja að alþjóðalög séu virt og að þjóðir leysi deilumál með friðsamlegum hætti. Samstarf þjóða er nauðsynlegt til að takast á við áskoranir og ógnir sem hafa áhrif þvert á landamæri. Á alþjóðavettvangi er Ísland málsvari virðingar fyrir alþjóðalögum, mannréttinda, jafnréttis og sjálfbærrar þróunar. Skýr og réttlát alþjóðleg viðmið um þjóðarétt og mannréttindi, eru lykillinn að öryggi og hagsæld, ekki síst smærri þjóða.

Hagur íslensku þjóðarinnar byggir að mestu á sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda. Því er alþjóðleg og svæðisbundin samvinna um vernd umhverfis og sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda grundvallaratriði í hagsmunabaráttu Íslendinga erlendis.

Virðing fyrir mannréttindum er ein af grunnstöðum utanríkisstefnu Íslands og tala fulltrúar Íslands fyrir mannréttindum á vettvangi þeirra alþjóðastofnana sem Ísland er aðili að og í tvíhliða samskiptum ríkja. Sérstök áhersla er lögð á jafnrétti kynjanna og á Ísland m.a. stóran þátt í áttakinu „HeforShe“ og heldur í því sambandi svonefndar rakararáðstefnur víða innan alþjóðastofnana.

Vægi auðlinda- og umhverfismála í utanríkismálum hefur farið vaxandi á umliðnum árum með aukinni vitundarvakningu og vísindalegri vitneskju um nauðsyn aðgerða. Nýlegt loftslagssamkomulag, sem gert var í París í lok árs 2015, er til marks um þetta. Nánari útfærsla á Parísarsamningnum fer nú í hönd ásamt viðræðum við ESB og Noreg um innri skiptingu ábyrgða, en samanlagt hafa þessar þjóðir ákveðið að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda um 40% fyrir árið 2030 miðað við árið 1990. Ísland staðsetur sig meðal ríkja sem eru leiðandi í stefnumörkun í loftslagsmálum á alþjóðavettvangi. Í því skyni verður lögð áhersla á samþættingu loftslagsmála í utanríkisstefnunni og framkvæmd Parísarsamningsins.

Norðurskautsráðið hefur fest sig í sessi sem mikilvægasti alþjóðlegi samstarfsvettvangurinn um málefni norðurslóða. Ísland mun taka við formennsku í Norðurskautsráðinu vorið 2019 og gegnir henni til 2021. Formennskan veitir Íslendingum einstakt tækifæri til tryggja að áherslur Íslands á sjálfbæra þróun, umhverfisvernd og uppbyggingu á norðurslóðum fái

hljómgrunn meðal ríkja ráðsins. Í því samhengi er ekki síst brýnt að beina sjónum að hafinu og orkumálum. Mikilvægt er að nýta þetta tækifæri sem allra best enda líklegt að kastljós umheimsins verði áfram á norðurslóðir og störf Norðurskautsráðsins.

Framundan er endurskoðun á norðurslóðastefnu Íslands í viðtæku samráði hlutaðeigandi aðila, sem taki mið af þeim breytingum sem orðið hafa í málefnum norðurslóða á undanförunum árum. Þar verði jafnt horft til tækifæra og áskorana. Framundan er einnig for-mennska Íslands í norrænu og norræn-baltnesku samstarfi á árinu 2019.

Framundan eru einnig umfangsmikil verkefni á sviði hafréttar sem geta varðað mikilvæga hagsmuni á úthafinu og sjálfbæra nýtingu auðlinda þar. Ábyrg fiskveiðistjórn síðustu áratuga og sá árangur sem hún hefur skilað skapar Íslandi sterka stöðu til að taka virkan þátt í viðræðum um gerð samninga til að verjast stjórnlausum veiðum í Norður-Íshafinu og um líffræðilega fjölbreytni utan lögsögu ríkja. Áhersla verður lögð á að unnið verði áfram að málefnum hafsins á grundvelli hafréttarsamningsins og samninga sem tengjast honum. Einnig verður lögð áhersla á rétt strandríkja til sjálfbærrar nýtingar lifandi auðlinda hafsins og að fiskveiðistjórnun sé ýmist staðbundin eða svæðisbundin en ekki hnattræn.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Að standa betur vörð um hag íslenskra ríkisborgara sem dvelja erlendis um lengri eða skemmri tíma og byggja upp og viðhalda tengslum við íslenska ríkisborgara erlendis.		Hlutfall þeirra sem leita til borgarþjónustunnar og eru ánægðir með þjónustuna.	Þetta er erfitt að mæla og verður byggt á sjálfsmati.		
			Hversu regluleg og góð upplýsingamiðlun er um öryggi á ferðalögum erlendis, meðal annars á samskiptamiðlum.	Þetta er erfitt að mæla og verður byggt á sjálfsmati.		
			Hversu vel viðbrögð við neyðarástandi erlendis eru samræmd með öðrum Norðurlöndum og viðbragsaðilum innanlands og hvort þau séu æfð reglulega.	Þetta er erfitt að mæla og verður byggt á sjálfsmati.		
2	Að standa betur vörð um grunnildi utanríkisstefnu Íslands - lýðræði og virðingu fyrir réttarríkinu og alþjóðalögum, mannúð og verndun	Öll markmiðin eiga við og sérstaklega 5 og 16	Hversu vel utanríkisþjónustan nýtir þau tækifæri sem gefast til að tala fyrir grunn-gildum í utanríkisstefnu Íslands.	Þetta er erfitt að mæla og verður byggt á sjálfsmati.		
			Hversu mikið er	Þetta er erfitt að		

	mannréttinda, jafnrétti allra og sjálfbæra þróun, afvopnun og friðsamlega lausn deilumála.		tekið mið af grunnildum í utanríkisstefnu Íslands í alþjóðlegu og svæðisbundnu samstarfi.	mæla og verður byggt á sjálfsmati.		
3	Að standa betur vörð um sértæka hagsmuni Íslands, sérstaklega hvað varðar hafrétt og sjálfbæra nýtingu auðlinda, m.a. á norðurslóðum.	7,14,15	Hversu vel utanríkisþjónustan nýtir þau tækifæri sem gefast í tvíhliða og marghliða samskiptum til að vekja athygli á hagsmunum Íslands.	Þetta er erfitt að mæla og verður byggt á sjálfsmati.		
			Hversu vel er tekið mið af sjónarmiðum Íslands í alþjóðlegu og svæðisbundnu samstarfi.	Þetta er erfitt að mæla og verður byggt á sjálfsmati.		

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Kostnaður	Ábyrgðaradili
1	1, 2 og 3	Stýrihópur endurskoði forgangsröðun verkefna og geri tillögur um breytingar á utanríkisþjónustunni.	2017–2018		UTN
2	1	Bæta þjónustu við Íslendinga erlendis, m.a. með betri búnaði, og styrkja viðbragðsgetu ráðuneytisins og sendiskrifstofa í neyðartilvikum erlendis.	2018		UTN
3	1	Auka enn frekar virkni sendiskrifstofa á samfélagsmiðlum til að auka skilvirka og skjóta upplýsingamiðlun.	2017–2018		UTN
4	2 og 3	Styrkja málsvarastarf, samvinnu og þátttöku á vettvangi alþjóðastofnana og svæðabundnu samstarfi; auka samráð innan utanríkisþjónustunnar og stjórnarráðsins alls.	2017–2018		UTN
5	2	Styrkja stofnanir, verkefni og viðburði sem stuðla að aukinni virðingu fyrir mannréttindum, jafnrétti, þjóðarétti og mannúð á heimsvísu; bæði í samstarfi við aðra og að eigin frumkvæði sbr. t.d. rakarastofuviðburði, og fullgilda og staðfesta alþjóðlega samninga.	2017–2021	20 m.kr.	UTN
6	2	Tryggja virka þátttöku svæðisbundnu samstarfi, m.a. á vettvangi Norrænu ráðherranefndarinnar og Norðurskautsráðinu og standa vel að formennsku í norrænu samstarfi (N5+NB8) 2019 og	2017–2021	278 m.kr.	UTN

		Norðurskautsráðinu 2019+2021.			
7	3	Tryggja hagsmuni Íslands í málefnum er varða sjálfbæra nýtingu auðlinda, þ.m.t. á sviði hafréttar, með virkri þátttöku í samninga- viðræðum, alþjóðlegum viðburðum og svæða- samstarfi, með nægum mannafla og virkri stefnumótun þvert á fagráðuneyti.	2017– 2019		UTN
8	3	Tryggja hagsmuni Íslands í alþjóðlegu samstarfi um umhverfis- og loftlagsmál, þ.m.t. samningaviðræðum við ESB og Noreg um innri skiptingu ábyrgða í loftlagsmálum.	2017– 2018		UTN
9	1,2 og 3	Efla gerð og miðlun grunnupplýsinga um brýn hagsmunamál Íslands sem nýtast ráðuneytum og sendiskrifstofum til að efla þekkingu almennings á Íslandi og erlendis á málefna- sviðum ráðuneytisins í gegnum innlenda og erlenda fjölmiðla, samfélagsmiðla, með skýrslugjöf og fundum heima fyrir og erlendis.	2017– 2021		UTN

Utanríkisviðskipti. Umfangsmesta verkefni utanríkisþjónustunnar er að vinna að efnahags- og viðskiptahagsmunum Íslands erlendis. Markmið málaflokksins eru að:

- Bæta aðgengi íslensks atvinnu- og menningarlífs að erlendum mörkuðum, og efla samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja, m.a. með fríverslunarsamningum.
- Styrkja kynningar- og markaðsstarf í samvinnu fyrirtækja og hins opinbera.
- Innleiða allar reglur EES-samningsins tímanlega svo að tryggt sé að íslenskt atvinnulíf búi alltaf við sömu reglur og samkeppnisaðilar á EES-markaði.

Íslenskt efnahagslíf er mjög háð útflutningi en vöru- og þjónustuútflutningur nam 1,189 milljörðum króna á árinu 2016 sem var um 50% af landsframleiðslu þess árs. Áhrifin á íslenskt efnahagslíf sjást glögglega þegar gefur á bátinn á einstökum mörkuðum af ýmsum ástæðum og verðmæti dregst saman. Þá gefa niðurstöður greininga á vegum Samráðs- vettvangs um aukna hagsæld og Viðskiptaráðs til kynna að hagvöxtur til 2030 þurfi að vera drifinn áfram af útflutningi og af töluvert meiri krafti en nú er.

Unnið er að markmiðunum, annars vegar með gerð og rekstri viðskiptasamninga, en þar er EES-samningurinn veigamestur, og hins vegar með viðskiptaþjónustu við fyrirtæki. Viðskiptaskrifstofa ráðuneytisins, Íslandsstofa og sendiskrifstofur vinna í samstarfi að viðskiptaþjónustu, ferðamálum og menningarkynningu en sérstakir viðskiptafulltrúar eru við störf í sumum sendiskrifstofum. Þá er unnið að því að efla utanríkisviðskipti í tvíhliða-, marghliða- og alþjóðasamstarfi, m.a. á vettvangi EES, EFTA, WTO og OECD.

Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið er mikilvægasti alþjóðaviðskiptasamningur sem Ísland á aðild að. Samningurinn er mun viðtækari en hefðbundinn viðskiptasamningur og felur í sér að Ísland er þátttakandi á innri markaði Evrópusambandsins, ásamt Noregi og Liechtenstein, og fylgir öllum reglum sem snúa að frjálsri för vöru, þjónustu, fólks og fjármagns. Meginmarkmið EES-samningsins er að koma á Evrópsku efnahagssvæði. Þannig eiga fyrirtæki og einstaklingar innan EES að geta treyst því að sömu reglur gilda innan efnahagssvæðisins á þeim sviðum sem samningurinn nær til. Utanríkisráðuneytið rekur skv. samningnum þýðingamiðstöð sem þýðir allar reglur hans yfir á íslensku. EFTA-samningurinn er einnig mikilvægur fríverslunarsamningur milli EFTA-rikjanna.

Að auki er það net fríverslunarsamninga sem Ísland er aðili að afar mikilvægt til að tryggja aðgang íslenskra fyrirtækja að alþjóðlegum mörkuðum. Ísland vinnur að flestum þeirra í samstarfi við hin EFTA-rikin (um 40 ríki). Ísland hefur þó gert mikilvæga

fríverslunarsamninga án aðkomu hinna EFTA-ríkjanna, þ.á m. við Kína og Færeyjar. Viðskiptasamningar ná einnig yfir fjárfestingasamninga og loftferðasamninga sem gefa íslenskum flugrekendum heimildir til að fljúga til og frá öðrum ríkjum með vörur og farþega.

Ísland beitir sér fyrir áframhaldandi viðleitni EFTA-ríkjanna til að efla fríverslunarnet samtakanna. Lögð er sérstök áhersla á að tryggja sem best íslenska hagsmuni í einstökum viðræðum. Stefnt er að því að styrkja samningateymi Íslands í fríverslunarviðræðum EFTA með aukinni þátttöku sérfræðinga utanríkisráðuneytis og einstakra fagráðuneyta eftir því sem unnt er. Ísland leggur áherslu á að EFTA-ríkin hefji sem fyrst fríverslunarviðræður við lönd þar sem íslenskir útflytjendur eiga umtalsverðra hagsmuna að gæta og sem ekki hefur verið gerður fríverslunarsamningur við. Kortið hér á eftir sýnir þá fríverslunarsamninga sem ýmist eru í gildi eða viðræður standa yfir um.



Utanríkisþjónustan aðstoðar íslensk fyrirtæki á erlendum mörkuðum á margvíslegan hátt með svokallaðri viðskiptaþjónustu sem fyrst og fremst er sinnt í samstarfi sendiskrifstofa og Íslandsstofu. Meðal verkefna hennar er öflun markaðsupplýsinga og viðskiptasambanda, stuðningur við viðskiptahvetjandi aðgerðir og markaðssókn, efling orðspors Íslands (fjölmiðlar, kynningar o.fl.) og upplýsingagjöf til íslenskra og erlendra aðila um viðskipta- tengd málefni (rekstrarumhverfi, löggjöf o.fl.).

Vaxandi áhugi er á íslenskrri menningu um allan heim og er hún orðin mikilvægur liður í utanríkisviðskiptum. Hún er nú áberandi í almennri landkynningu og hvetur til aukinnar eftirspurnar eftir íslenskum vörum og þjónustu.

Um áratugaskeið hefur sjálfstæð eining heyrnt undir utanríkisráðuneytið; hún hefur starfað með fyrirtækjum á erlendum mörkuðum, tekið þátt í almennu markaðs- og kynningarstarfi og annast fræðslu varðandi markaðssetningu. Var þar fyrst um að ræða Útflutningsráð Íslands en síðan 2010 gegnir Íslandsstofa því hlutverki. Íslandsstofa var stofnuð samkvæmt lögum nr. 38/2010 og segir þar að meginmarkmiðið sé að efla ímynd og orðspor Íslands, styrkja samkeppnisstöðu íslensks atvinnulífs á erlendum mörkuðum og laða erlenda ferðamenn og fjárfestingu til landsins.

Íslenska hagkerfið er opið og hagvöxtur er drifinn áfram af útflutningi. Þróun heimsmála kallar á að Íslendingar blási til sóknar og finni hvar tækifærin leynast á næstu árum. Efnahagsmiðja heimsins þokast frá vestri til austurs. Útflutningur á þjónustu hefur verið í kröftugum vexti og gegnir ferðaþjónustan þar lykilhlutverki. Aðrar þjónustutekjur hafa einnig farið vaxandi undanfarin ár. Heildatekjur vegna notkunar hugverka, sérleyfa og vörumerkja, fjarskipta-, tölvu- og upplýsingaþjónustu, menningar- og afþreyingarþjónustu og annarrar viðskipta- og tækniþjónustu nam samtals 103 milljörðum króna árið 2016, sem er ríflega tvöfalt meiri tekjur en allur vöruútflutningur til Bandaríkjanna. Stafræna hagkerfið, græna hagkerfið, laxeldi og aukin fullnýting sjávarafurða með aðstoð líftækni getur og hefur opnað nýja markaði, t.d. fyrir fæðubótarefni, lyf og snyrtivörur.

Rætt hefur verið um nauðsyn þess að gerð verði langtímastefna í markaðssetningu og útflutningsaðstoð í samvinnu atvinnulífsins og stjórnvalda. Hyggst ráðuneytið hvetja til þess að þessu verkefni verði hrundið í framkvæmd á árinu 2017 með skipun Útflutnings- og markaðsráðs. Íslandsstofa myndi gegna mikilvægu hlutverki í þessu verkefni.

Áfram verður unnið að því að tryggja íslenska viðskiptahagsmunum og stuðla að auknum útflutningi í tvíhliða viðskiptasamstarfi. Samningaviðræður við Bretland eftir BREXIT er eitt stærsta verkefni sem framundan er á sviði utanríkisviðskipta eins og fram kemur í 2. kafla. Áfram verður reynt að fá japönsk stjórnvöld til að semja um friverslun og unnið verður að betri virkni friverslunarsamningsins við Kína. Einnig verður áfram unnið að því í samráði við hagsmunasamtök útflytjenda að greiða fyrir viðskiptum Íslands og Nígeríu, auk þess sem reynt verður að greiða fyrir viðskiptum við Rússland.

Íslensk stjórnvöld munu hér eftir sem hingað til styðja dyggilega við viðleitni meðal aðildarríkja WTO til að tryggja frekari opnun markaða og afnám hindrana í viðskiptum milli ríkja stofnunarinnar. Ísland hefur sem áður segir tekið þátt í fjölþjóðlegum samningaviðræðum sem hluti WTO-ríkja hefur tekið sig saman um eftir að ljóst hefur orðið að ekki náist samstaða um einstök mál innan WTO. Þátttaka Íslands í slíkum viðræðum staðfestir ásetning íslenskra stjórnvalda til að greiða fyrir aðgangi íslenskra fyrirtækja að erlendum mörkuðum. Ísland mun áfram taka þátt í EGA- og TiSA-viðræðunum eftir því sem þeim vindur áfram.

Markmið Íslands í EES-samstarfinu er að koma íslenskum sjónarmiðum um ESB-gerðir fyrir að í upptökuferlinu, til að tryggja enn frekar íslenska hagsmunum á EES-svæðinu. Það hefur ávallt verið áskorun að tryggja fullnægjandi mannafla, m.a. hjá fagráðuneytum, við rekstur EES-samningsins og að nægjanlegar fjárheimildir væru til staðar til að sækja fundi erlendis til að fylgjast með þróun löggjafar. Þá er stefnt að því að draga úr upptöku- og innleiðingarhalla, til að tryggja að íslenskt atvinnulíf njóti sömu löggjafar og aðrir innan EES-svæðisins.

Allt frá gildistöku EES-samningsins hafa EFTA-ríkin innan EES, Noregur, Ísland og Liechtenstein, skuldbundið sig til að leggja sitt af mörkum til að draga úr félagslegum og efnahagslegum ójöfnuði á Evrópska efnahagssvæðinu. Í þessari skuldbindingu felst að EFTA-ríkin fjármagna í gegnum sérstakan sjóð, Uppbyggingarsjóð EES.

Markmið uppbyggingarsjóðsins er að draga úr félagslegu- og efnahagslegu mismæmi innan EES og efla tvíhliðasamstarf milli EES-/EFTA ríkjanna og viðtökuríkjanna fimmtán. Áhersla er lögð á að ljúka samningaviðræðum við viðtökuríkin 15 árið 2017. Ísland hefur sett sér markmið í starfi sjóðsins á komandi starfstímabili þar sem lögð verður áhersla á að koma forgangssviðum Íslands á framfæri í starfi sjóðsins, en þau eru: rannsóknir, nýsköpun, menntun, og menning, orku- og umhverfismál, samfélagslegar umbætur (þ.m.t. jafnréttismál) og málefni flóttamanna.

Kjarni Schengen-samstarfs Evrópuríkja er annars vegar að tryggja frjálsa för einstaklinga um innri landamæri samstarfsríkjanna og hins vegar að styrkja baráttuna gegn alþjóðlegri afbrotastarfsemi. Samstarfið fellur undir stefnu ESB á sviði dóms- og innanríkismála.

Aðildarríki samstarfsins eru nú 26 talsins, þ.m.t. öll EFTA-ríkin. Áhersla verður lögð á að ljúka við gerð endurviðtökusamninga og samninga um vegabréfsáritanafrlsi.

Frá því að Ísland gerðist aðili að Schengen-samkomulaginu hafa vegabréfsáritanir fyrir þá sem vilja ferðast hingað til lands að mestu verið gefnar út fyrir Íslands hönd af sendiráðum annarra ríkja sem taka þátt í samstarfinu. Vegabréfsáritanir eru nú gefnar út í tveimur íslenskum sendiráðum, í Peking og Moskvu. Vegabréfsáritanir í íslenskum sendiskrifstofum gerir kleift að veita þeim sem hyggja á Íslandsferð betri þjónustu. Með auknum straumi ferðamanna til Íslands hefur álag aukist til muna sem kallar á heildarendurskoðun á starfsemi utanríkisþjónustunnar þegar kemur að vegabréfsáritunum. Sérstaklega þarf að huga að styrkingu sendiráðs Íslands í Peking, en í því sambandi ber að taka mið af því að ríkissjóður hefur tekjur af áritunum.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Bæta aðgengi íslensks atvinnu- og menningarlífs að erlendum mörkuðum, m.a. með fríverslunar-samningum, og efla samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja.	8,9,17	Ánægja fyrirtækja og hagaðila með þjónustu utanríkisþjónustunnar og Íslandsstofu (á skalanum 1-5).	3,9	4,2	4,5
			Útflutningsverðmæti vöru og þjónustu sé komið yfir 2.000 milljarða króna árið 2030 á núverandi verðlagi.	1.175 ma.kr.	1.250 ma.kr.	1.350 ma.kr.
2	Styrkja kynningar- og markaðsstarf í samvinnu fyrirtækja og hins opinbera.	8,9,17	Jákvætt viðhorf og aukin vitund á völdum erlendum markaðs-svæðum og markhópum gagnvart íslenskri vöru og þjónustu, áfangastað og erlendri fjárfestingu.	Mælingar hafa ekki verið framkvæmdar. Utanríkisráðuneytið mun skoða hvernig hægt er að mæla þetta.		
3	Innleiða allar reglur EES samningsins tímanlega svo tryggt sé að íslenskt atvinnulíf búi alltaf við sömu reglur og samkeppnis-aðilar á EES markaði.	17	Frammistöðumat eftirlitsstofnunar EFTA sem mælir innleiðingarhalla.	Innleiðingarhali 2%	Innleiðingarhali innan við 1%	Innleiðingarhali innan við 1%
			Allar nýjar gerðir þýddar tímanlega.	Engin töf á innleiðingu vegna þýðinga.	Engin töf á innleiðingu vegna þýðinga.	Engin töf á innleiðingu vegna þýðinga.
			Fjöldi samningsbrota-	9 mál á ári	3 mál á ári	0 mál á ári

			mála fyrir EFTA-dómstólnum.			
--	--	--	-----------------------------	--	--	--

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	1 og 2	Styrkja samstarf sendiskrifstofa og Íslandsstofu og efla samstarf við atvinnulífið, m.a. með því að endurskoða lög um Íslandsstofu.	2017–2020		UTN/Íslandsstofa
2	1 og 2	Setja á fót útflutnings og markaðsráð og marka langtíma stefnu er varðar útflutningsaðstoð og markaðssetningu.	2017–2018		UTN/Íslandsstofa
3	1 og 2	Styrkja menningarstarf sendiskrifstofa í samstarfi við Íslandsstofu, menntamálaráðuneytið og hagsmunaaðila.	2018		UTN/Íslandsstofa
4	1	Tryggja hagsmuni Íslands í samningaviðræðum sem leiða af brotthvarfi Bretlands úr ESB, m.a. með nægum mannafla.	2017–2018		UTN
5	1	Kynna fríverslunarsamninga fyrir atvinnulífinu og efla samráð við haghafa.	2017–2018		UTN
6	1	Setja heildarstefnu á sviði utanríkisviðskipta, m.a. með það að markmiði að styrkja net viðskiptasamninga.	2017–2021		UTN
7	2 og 3	Tryggja virkari þátttöku Íslands í mótun EES löggjafar.	2017–2018		UTN
8	2 og 3	Ljúka innleiðingu EES-gagnagrunns og gera að helsta vinnutæki stjórnvalda við utanumhald EES-mála.	2017–2018		UTN
9	3	Auka samstarf við önnur EFTA-ríki á fyrri stigum upptökuferlis.	2018		UTN

Samstarf um öryggis- og varnarmál. Markmið málaflokksins eru að:

- Tryggja að ávallt séu til staðar á Íslandi trúverðugar og sýnilegar varnir sem byggja á alþjóðasamstarfi, einkum á vettvangi NATO og ÖSE, varnarsamningnum við Bandaríkin og virku samstarfi við grannríki á sviði öryggismála.
- Tryggja rekstur og viðhald íslenska loftvarnarkerfisins, kerfa NATO og varnarmannvirkja á Íslandi og að ávallt sé unnin og til staðar skýr stöðumynd af loftrýminu og hafsvæðinu við Ísland.
- Tryggja að ávallt sé til staðar fullnægjandi gistiríkjastuðingur og viðbúnaðargeta og öryggi til þess að taka á móti liðsafla á friðar- sem og hættu- eða ófriðartímum ef þörf krefur.

Ísland er herlaus þjóð sem tryggir öryggi sitt og varnir með virku samstarfi við önnur ríki. Þátttaka Íslands í starfi NATO og ÖSE, virkt samstarf við grannríki á sviði öryggismála og varnarsamningurinn við Bandaríkin eru meginstoðir í stefnu Íslands um öryggi og varnir landsins. Í samstarfinu felst m.a. gistiríkjastuðningur, loftrýmisefirlit, loftrýmisgæsla og varnaræfingar. Enn fremur ábyrgjast íslensk stjórnvöld rekstur íslenska loftvarnarkerfisins og annarra mannvirkja á Íslandi, þ.m.t. mannvirkja á eignalista NATO hér á landi.

Loftrýmisefirlitið gegnir mikilvægu hlutverki í flugöryggismálum á Norður-Atlantshafi, við eftirlit á hafi og til eftirlits með ríkisförum. Ljósleiðarakerfi NATO, sem er hringtengt umhverfis landið, er einnig grunnstoð í öryggisfjarskiptum landsins. Þá er fjarskiptabúnaður

fyrir flugleiðsögu og öryggisfjarskipti hýstur á ratsjár- og fjarskiptastöðvum umhverfis landið.

Málaflokkurinn er á ábyrgð utanríkisráðherra en náð samstarf er við innanríkisráðuneytið og annast Landhelgisgæsla Íslands og Ríkislögreglustjóri framkvæmd varnar- og öryggistengdra verkefna á grundvelli samnings innanríkis- og utanríkisráðherra frá 2014. Einnig eru öryggis- og varnarmál ríkur þáttur í starfsemi sendiskrifstofa Íslands á erlendri grundu, ekki síst hjá fastanefndum Íslands hjá NATO, ÖSE og S.þ. og sendiráðinu í Washington

Innan tíðar verður skipað í Þjóðaröryggisráð og hefur þá stórt skref verið stigið í samhæfingu öryggis- og varnarmála Íslands, en á síðustu misserum hefur Alþingi samþykkt þingsályktun um Þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland og lög um Þjóðaröryggisráð. Þjóðaröryggisstefnan nær jafnt til virkrar utanríkisstefnu, varnarstefnu og almannaöryggis og horfir því heildstætt til öryggis- og varnarmála sem nauðsynlegt er þegar horft er til breyttrar heimsmyndar, nýrrar tækni og þeirra áskorana sem ríki heims standa frammi fyrir. Í Þjóðaröryggisstefnunni eru tilgreindir hornsteinar varna Íslands, aðildin að Atlantshafsbandalaginu og samstarfið við Bandaríkin á grundvelli varnarsamningsins, auk áhersluflokka eins og hryðjuverka og netógnna, umhverfisöryggis á norðurlöðum og náttúruhamfara. Hlutverk Þjóðaröryggisráðsins er að hafa eftirlit með framkvæmd Þjóðaröryggisstefunnar, standa fyrir umræðu um öryggis- og varnarmál og standa fyrir endurskoðun stefunnar eigi sjaldnar en á fimm ára fresti.

Markvisst er unnið að því að tryggja varnir Íslands og styrkja samstarfið innan Atlantshafsbandalagsins. Rekstur varnarmannvirkja á öryggissvæðinu og starfræksla ratsjárkerfisins sem nær yfir umfangsmikið svæði á Norður-Atlantshafinu er veigamikill þáttur í framlagi Íslands til sameiginlegra varna Atlantshafsbandalagsins og fyrir dyrum stendur allnokkur endurnýjun á þeim kerfum og ýmis viðhaldsverkefni eru í farvatninu.

Ísland undirbýr nú þátttöku í tveimur viðamiklum æfingum á vegum Atlantshafsbandalagsins. Annars vegar í kafbátarleitaræfingunni Dynamic Mongoose sem fer fram sumarið 2017 og hins vegar í varnaræfingunni Trident Juncture sem verður haldin haustið 2018. Undirbúningur vegna æfinganna kallar á víðtækt samráð helstu stofnana sem koma að framkvæmd öryggis- og varnarmála á Íslandi. Auk þessa tekur Ísland árlega þátt í Northern Challenge æfingu Atlantshafsbandalagsins en markmið hennar er að æfa sprengjueyðingar og viðbrögð við hryðjuverkum.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Tryggja að á Íslandi séu trúverðugar og sýnilegar varnir sem byggja á alþjóðasamstarfi, einkum á vettvangi NATO og ÖSE, varnarsamningnum við Bandaríkin og virku samstarfi við grannríki á sviði öryggis-	16, 17	Árangur í að koma íslenskum sjónarmiðum í öryggis- og varnarmálum á framfæri.	Þetta er erfitt að mæla og verður byggt á sjálfsmati.		
			Hlutfall fjárveitinga og styrkja til framkvæmda hér á landi úr sjóðum Atlantshafsbandalagsins og með vísan til varnarsamningsins.	20%	25%	25%

	mála.					
2	Tryggja rekstur og viðhald íslenska loftvarnarkerfisins, kerfa NATO og varnarmannvirkja á Íslandi og að ávallt sé unnin og til staðar skýr stöðumynd af loftryminu og hafsvæðinu við Ísland.	16, 17	Áreiðanleiki (e. availability) kerfa og viðhald þeirra sé í samræmi við staðla og reglur NATO (hversu hátt hlutfall af tíma kerfin virka).	Mæling ekki til	90%	90%
			Fjöldi athugasemda úr gæðaeftirlitskoðunum Landhelgisgæslu og stofnana NATO.	Engar athugasemdir	Engar athugasemdir	Engar athugasemdir
			Fjöldi kerfa NATO sem aðgangur er að hér á landi.	Lágmarks aðgangur	Óbreytt frá 2015	ACCS innleiðing
3	Tryggja að ávallt sé til staðar fullnægjandi gistiríkja stuðningur og viðbúnaðargeta og öryggi til þess að taka á móti liðsafla á friðar- sem og hættu- eða ófriðartímum ef þörf krefur.	16, 17	Fjöldi athugasemda úr gæðaeftirlitskoðunum Landhelgisgæslu og stofnana NATO	Ásættanlegt	Ásættanlegt	Ásættanlegt
			Fjöldi gistirýma innan öryggisvæðisins	200	200	300

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar- aðili
1	1	Tryggja virka þátttöku Íslands í starfi NATO, ÖSE, NORDEFCO og Sp á sviði öryggis- og varnarmála.	2017–2021		UTN
2	1	Tryggja nægar fjárveitingar til málaflokksins bæði frá íslenska ríkinu og NATO í samræmi við skuldbindingar	2017–2021		UTN/ Landhelgisgæslan
3	1	Uppfæra varnaráætlun NATO fyrir Noreg, Ísland og Norður-Atlantshafið og gera varnaráætlun fyrir Ísland. Æfa Dynamic Mongoose 2017 og Trident Juncture, 2018. Stefnt er að því að hluti þeirra varnaræfinga fari fram á og umhverfis Ísland.	2017–2018		UTN/ Landhelgisgæslan
4	2	Viðhalda varnarmannvirkja og kerfa á Íslandi, þ.m.t. að uppfæra ratsjárkerfið og stjórnstöðvarkerfið (ACCS).	2017–2020		UTN/ Landhelgisgæslan
5	2	Tryggja rekstur og reglubundið viðhald tækja og kerfa sem tengjast þátttöku Íslands í	2018–2021		UTN/ Landhelgis

		sambættu loftrýmiseftirliti og loftrýmisgæslu NATO við Ísland og eftirliti með hafinu, þ.m.t. að uppfæra ratsjárkerfið og stjórnstöðvarkerfið.			gæslan
6	2	Auka hjálfun og færni starfsmanna sem vinna að loftrýmisgæslu og rekstur ratsjárkerfisins.	2017–2021		UTN/ Landhelgis gæslan
7	3	Styrkja starfsemi Landhelgisgæslu Íslands á öryggissvæðinu til að takast á við aukningu í loftrýmisgæslu og varnartengdum verkefnum.	2017–2020		UTN/ Landhelgis gæslan
8	3	Bæta aðbúnað, öryggi og fjölga gistirýmum á öryggissvæðunum.	2017–2021		UTN/ Landhelgis gæslan

Þróunarsamvinna. Markmið íslenskra stjórnvalda í þróunarsamvinnu taka mið af Heimsmarkmiðum S.þ. um sjálfbæra þróun. Unnið verður að því að draga úr fátækt og stuðla að almennri velferð á grundvelli jafnréttis og sjálfbærrar þróunar með því að:

- Bæta lífsskilyrði og auka tækifæri fólks með sterkari félagslegum innviðum, með jafnrétti að leiðarljósi.
- Bæta fæðuöryggi og örva hagþróun á grundvelli jafnaðar og sjálfbærrar auðlindanýtingar m.a. með nýtingu á íslenski sérþekkingu.
- Auka viðnámsþrótt samfélaga og flýta endurreisn með aukinni samhæfingu mannúðar- aðstoðar og þróunarsamvinnu.

Alþjóðleg þróunarsamvinna er ein af meginstöðum íslenskrar utanríkisstefnu. Með virkri þátttöku á þessu sviði leitast Ísland við að uppfylla skyldur sínar sem ábyrg þjóð. Þannig taka íslensk stjórnvöld þátt í baráttu alþjóðasamfélagsins gegn fátækt og fyrir friði og betri lífskjörum á heimsvísu. Aðild að Sameinuðu þjóðunum er helsti grundvöllur þróunarsamvinnu Íslands og Heimsmarkmið S.þ. um sjálfbæra þróun varða veginn. Heimsmarkmið S.þ. eru 17 talsins með 169 undirmerkmum og beinast bæði að innanlandsstarfi og starfi Íslands á alþjóðavettvangi. Utanríkiráðuneytið ber ábyrgð á framkvæmdinni hvað alþjóðastarf og þróunarsamvinnu áhrærir.

Í samræmi við 5. gr. laga um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands nr. 121/2008, með síðari breytingum, skal ráðherra fimmta hvert ár leggja fram tillögu til þingsályktunar á Alþingi um stefnu stjórnvalda um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands til fimm ára í senn þar sem fram koma markmið og áherslur Íslands í málaflokknum. Í aðgerðaáætlun sem gildir til tveggja ára skal kveðið nánar á um framkvæmd stefnunnar.

Vinna við stefnu stjórnvalda á sviði alþjóðlegrar þróunarsamvinnu til fimm ára er yfirstandandi og verður hún lögð fyrir Alþingi ásamt aðgerðaráætlun til tveggja ára á næstu mánuðum. Viðskiptamál fá aukið vægi í starfinu framundan, en skoðað verður með hvaða hætti er hægt að veita þróunarríkjum stuðning á því sviði. Þá verður hlutverk og mögulega aukin aðkoma atvinnulífsins kortlögð ásamt því sem skoðað verður með hvaða hætti er hægt að nýta íslenska sérþekkingu betur í þágu sjálfbærrar þróunar.

Unnið er að því að setja á fót alþjóðlega stofnun Háskóla Sameinuðu þjóðanna (HSP) á Íslandi sem verði regnhlífastofnun fyrir þá fjóra skóla sem staðsettir eru á Íslandi. Gert er ráð fyrir að hún verði hluti af HSP og alþjóðastofnun undir formerkjum S.þ.. Niðurstöður úttektar á skólum HSP á Íslandi, sem væntanlegar eru í júní 2017, verða nýttar í þá vinnu.

Þá er von á að starfshópur um framtíðarsýn og markmið Íslensku friðargæslunnar skili skýrslu til utanríkisráðherra. Á síðasta ári voru liðin fimmtán ár frá stofnun íslensku friðargæslunnar. Miklar breytingar og þróun hafa átt sér stað í hinu alþjóðlega umhverfi og mikilvægt að starf friðargæslunnar taki mið af því.

Árið 2019 mun Ísland taka við formennsku í kjördæmissamsstarfi Norðurlanda og Eystrasaltsríkja hjá Alþjóðabankanum og gegna því í tvö ár. Í því felst annars vegar að Ísland mun eiga aðalfulltrúa í stjórn Alþjóðabankans sem gegnir starfinu fyrir hönd kjördæmisins. Hins vegar mun Ísland leiða samræmingarstarf kjördæmislandanna en þeirri vinnu er sinnt í höfuðborgunum. Samræmingarstarfið er umfangsmikið en það snýr að öllu starfi kjördæmisins og málefnavinnu þess gagnvart bankanum. Vinna að undirbúningi þessa tímabils er þegar hafin í ráðuneytinu og mun halda áfram á komandi ári. Þá mun Ísland einnig eiga sæti í þróunarsamvinnunefnd Alþjóðabankans og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins fyrir hönd kjördæmis Norðurlanda og Eystrasaltsríkja árið 2019.

Eftirfarandi töflur endurspeglar aðgerðaráætlun fyrir árin 2017–2018 sem lögð verður fyrir Alþingi með nýrri stefnu á sviði þróunarsamvinnu en aðgerðaráætlunin verður þó mun yfirgripsmeiri og ítarlegri.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Bæta lífsskilyrði og auka tækifæri fólks með sterkari félagslegum innviðum, með jafnrétti að leiðarljósi	4	Menntun: Betur búnir skólar í samstarfshéraði í Mangochi héraði í Malaví (dæmi) til að sinna grunnmenntun barna og unglinga.	Malaví (landsvísir, 2012): 60% barna á grunnskólaaldri í héraðinu eru skráðir í skóla.	Verkefnaskjal 2012–2017: Bætt aðstaða í 12 skólum sem 34 þúsund börn heyra undir. • 52 nýjar kennslustofur • 36 kennarahús • 48 kamra • 96 vatnsaðstaða • Skólahúsgögn í 200 kennslustofur • Viðhald húsnæðis • Námsgögn • 60 nýir kennarar	Verður uppfært samkvæmt nýju verkefnaskjali
		3	Heilsa: Hlutfall mæðra- og barnadauða í Mangochi héraði (Malaví).	Malaví (landsvísir, 2010): Mæðradauði 31/1000 Ungbarnadauði 66/1000	Verkefnaskjal 2012–2017 – Heilbrigðisþjónusta sem nær til 1 milljónar íbúa. • Ný fæðingar-deild við héraðsspítalann. • 4 fæðingar-deildir á heilsugæslustöðvum. • 11 biðskýli við fæðingar-deildir. • 10 heilsuskýli í dreifbýli.	Verður uppfært samkvæmt nýju verkefnaskjali

					<ul style="list-style-type: none"> • 5 sjúkra-bifreiðar. 	
		6	<p>Vatn: Fjöldi heimila og skóla með aðgang að og not af aðstöðu með heilnæmu vatni og bættri salernisaðstöðu á þeim svæðum sem samstarfs-verkefni nær til í Zambésía fylki í Mósambík).</p>	Mósambík (Zambésía fylki, 2014): 74% hafa ekki aðgang að hreinu vatni í fylkinu og 75% gera þarfir sínar á viðavangi.	<p>Verkefnaskjal 2014–2017</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vatn: 48 þúsund nýir notendur. • Kamrar: 300 þúsund nýir notendur • Skólar 14 þúsund nemendur með bættan aðgang 	Verður uppfært samkvæmt nýju verkefnaskjali
2	Bæta fæðuöryggi og örva hagþróun á grundvelli jafnaðar og sjálfbærrar auðlinda-nýtingar m.a. með nýtingu á íslenskt sérþekkingu.	2, 14	<p>Fiskimál: Fjöldi útskrifaðra nemenda úr Sjávarútvegs-skóla HSP og fjöldi þátt-takenda í styttri námskeiðum á hans vegum í þróunarríkjum á ári.</p>	23 útskrifaðir nemendur og 59 þátt-takendur í styttri námskeiðum	<p>Áætlaður fjöldi er ekki til, en miðað við þróun nemendafjölda síðustu ár gæti hann verið á bilinu 22-24 nemendur. Fjöldi þátt-takenda í styttri námskeiðum er óþekktur.</p>	Áætlaður fjöldi er ekki til, en miðað við þróun nemendafjölda síðustu ár gæti hann verið á bilinu 24-28 nemendur. Fjöldi þátt-takenda í styttri námskeiðum er óþekktur.
		7	<p>Orkumál: Fjöldi útskrifaðra nemenda úr Jarðhitaskóla HSP og þátttakendur í styttri námskeiðum á hans vegum í þróunarlöndum á ári</p>	34 útskrifaðir nemendur og u.þ.b. 133 þátttakendur í styttri námskeiðum.	<p>Áætlaður fjöldi er ekki til, en miðað við þróun nemendafjölda síðustu ár gæti hann verið á bilinu 28-32 nemendur [nem. fækkar vegna þess að samstarfi við einn samstarfsaðila hefur verið hætt]. Fjöldi þátttakenda í styttri námskeiðum er óþekktur.</p>	Áætlaður fjöldi er ekki til, en miðað við þróun nemendafjölda síðustu ár gæti hann verið á bilinu 32-36 nemendur. Fjöldi þátt-takenda í styttri námskeiðum er óþekktur.
		15	<p>Landgræðsla: Fjöldi útskrifaðra nemenda úr Landgræðslu-skóla HSP og þátttakendur í styttri námskeiðum á hans</p>	11 útskrifaðir nemendur.	<p>Áætlaður fjöldi er ekki til, en miðað við þróun nemendafjölda síðustu ár gæti hann verið á bilinu 15-17 nemendur.</p>	Áætlaður fjöldi er ekki til, en miðað við þróun nemendafjölda síðustu ár gæti hann verið á bilinu 17-21

			vegum í þróunarlöndum á ári.			nemendur.
3	Auka viðnámsþrótt samfélaga og flýta endurveisn með aukinni samhæfingu mannúðaradstoðar og þróunarsamvinnu.	17	Mannúðaradstoð: Heildarfjöldi rammamanna við áherslustofnanir og íslensk borgarasamtök	1	6	6

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðaradili
1	1	Menntun: Samstarfsverkefni í grunnmenntun í Úganda (Buikwe og Kangala) og Malaví (Mangochi).	2017–2018	2017: 483 m.kr.	UTN
2	1	Heilsa: Samstarfsverkefni í heilbrigðiþjónustu með héraðsyfirvöldum í Mangochi héraði í Malaví. Stuðningur við UNICEF í Palestínu.	2017–2018	2017: 92 m.kr.	UTN
3	1	Vatn: Samstarfsverkefni í vatns- og hreinlætisþjónustu með héraðsyfirvöldum í Úganda (Buikwe) og Malaví (Mangochi). Stuðningur við UNICEF í Mósambík, (Zambesía).	2017–2018	2017: 265 m.kr.	UTN
4	2	Fiskimál: Samstarfsverkefni með Noregi á sviði fiskimála með fiskimálaráðuneyti Mósambík, stuðningur við Sjávarútvegsskóla HSP á Íslandi og fiskisamstarf innan Alþjóðabankans.	2017–2018	2017: 345 m.kr.	UTN
5	2	Jarðhiti: Stuðningur við jarðhitarannsóknir í Austur- Afríku, Jarðhitaskóla HSP á Íslandi, ESMAP innan Alþjóðabankans og SE4ALL.	2017–2018	2017: 497 m.kr.	UTN
6	2	Landgræðsla: Stuðningur við Landgræðsluskóla HSP á Íslandi.	2017–2018	2017: 128 m.kr.	UTN
7	3	Mannúðaradstoð: Framlög til OCHA, CERF, UNHCR, WFP og ICRC. Rammamanna við borgarasamtök og áherslustofnanir. Eyrnamerkt framlög og liðsafl til áherslustofnana, ICRC, Alþjóðabjörgunar-sveitarinnar/Landsbjargar.	2017–2018	2017: 696 m.kr.	UTN
Það athugast að ofangreindur listi er ekki tæmandi og endurspeglar ekki alla opinbera þróunarsamvinnu Ísl.					

Sammingsbundin framlög vegna fjölbjódasamstarfs. Undir málaflokkinn falla aðildargjöld Íslands vegna fjölbjódasamstarfs þvert á ofangreind verkefni. Framlöginn sveiflast nokkuð milli ára en fjárhagsáætlanir flestra alþjóðastofnana eru ekki samþykktar fyrir en í lok árs og hlutdeild Íslands breytist reglulega í samræmi við reiknireglur hverrar stofnunar. Engin stefnumótun fer því fram í þessum málaflökki.

5. Fjármögnun

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
4 Utanríkismál	14.362	15.453	15.868	16.309	16.407

5 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla

1. Umfang

Starfsemi á málefнасviðinu er á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra. Það skiptist í fjóra málaflokka, en þeir eru:

- Skattar og innheimta.
- Eignaumsýsla ríkisins.
- Fjármálaumsýsla ríkisins.
- Stjórnsýsla ríkisfjármála.

Undir málefнасviðið fellur:

- Skattframkvæmd sem er á hendi embættis ríkisskattstjóra, embættis skattrannsóknarstjóra, embættis tollstjóra og yfirskattanefndar. Fjármála- og efnahagsráðherra er æðsti yfirmaður skattamála og fer hann með stefnumótun, almenn samskipti og eftirlit með stofnunum sem sinna skattframkvæmd.
- Eignir ríkisins þar sem fjármála- og efnahagsráðuneytið fer með eigendahlutverk gagnvart félögum, eignarhald og umsýslu fasteigna, jarðeigna og auðlinda þar sem yfirumsjón er í höndum fjármála- og efnahagsráðuneytis, og opinberar framkvæmdir. Starfsemi sem hér fellur undir er í meginatriðum falin Bankasýslu ríkisins, Ríkiseignum og Framkvæmdasýslu ríkisins.
- Viðfangsefni sem mynda fjármálalega og rekstrarlega innviði ríkisins og tryggja stofnunum og ráðuneytum margvíslega grunnþjónustu. Verkefni eru fjölbreytt, þ.m.t. reikningsskil ríkisaðila, miðlun upplýsinga um fjármál ríkisins og skilvirk greiðslumiðlun, opinber innkaup og kjara- og mannauðsmál ríkisins. Undir málaflokkinn fellur starfsemi Fjársýslu ríkisins, Rekstrarfélags stjórnarráðsins, Kjararáðs, Ríkiskaupa og margvísleg smærri verkefni. Kjara- og mannauðssýsla er skipulagslega hluti fjármála- og efnahagsráðuneytisins en viðfangsefni hennar falla undir þennan málaflokk. Seðlabanki Íslands sér um framkvæmd og umsýslu lánamála ríkissjóðs samkvæmt samningi við fjármála- og efnahagsráðuneyti, er banki ríkissjóðs og sér um varðveislu innlendra innstæðna og gjaldeyriseigna.
- Stjórnsýsla ríkisfjármála sem miðar m.a. að öflugri og vel heppnaðri innleiðingu og framkvæmd laga um opinber fjármál, sem miðar að því að styrkja aðgerðir og ná markmiðum sem birtast í málaflokkum þessa málefnasviðs ásamt öðrum málaflokkum á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra. Undir málaflokkinn fellur aðalskrifstofa fjármála- og efnahagsráðuneytis, ráðstöfunarfé og ýmis önnur verkefni sem ekki verða auðveldlega felld undir önnur málefnasvið eða málaflokka.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjáráukalög 2016	Fjárlög 2017
5 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla			
5.10 Skattar og innheimta	6.936	7.477	7.919
5.20 Eignaumsýsla ríkisins	7.165	5.532	5.348
5.30 Fjármálaumsýsla ríkisins	3.536	4.100	4.198
5.40 Stjórnsýsla ríkisfjármála	3.882	2.987	3.426
Samtals	21.519	20.096	20.891

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Í skattfrankvæmd undanfarið ár hefur verið unnið að því að styrkja enn betur faglega stjórnýsly skattamála með það að markmiði að auka skilvirkni þess jafnframt því að bæta þjónustu við almenning og fyrirtæki. Í júní 2016 gerðu ríkisskattstjóri, skattrannsóknarstjóri ríkisins og tollstjóri með sér samstarfssamning með það að leiðarljósi að efla og styrkja samstarfið á þeim sviðum þar sem verkefni þeirra skarast. Með auknu samráði og samræmdari stjórnýsly milli stofnana skattkerfisins ætti þjónusta við skattaðila að batna og sama gildir um skattskil. Undanfarið ár hefur verið lögð sérstök áhersla á aðgerðir gegn skattundanskotum, meðal annars notkun eignarhaldsfélaga í skattaskjólum. Skattrannsóknarstjóri og ríkisskattstjóri vinna enn úr skattagögnum sem komu erlendis frá árið 2015 og upplýsingum úr Panamaskjölunum svokölluðu frá 2016. Sum þeirra mála sem gögnin hafa leitt fram eru þegar komin til refsimeðferðar hjá héraðssaksóknara. Þá hefur aðgerðaráætlun OECD og G20 ríkjanna gegn rýrnun skattstofna og tilfærslu hagnaðar (e. Base Erosion and Profit Shifting, BEPS) verið innleidd með virkum hætti hérlandis í formi ýmissa lagabreytinga. Má þar nefna nýlegar breytingar á tekjuskattslögum sem varða ákvæði um þunna eiginfjármögnun, fasta starfsstöð og ríki-fyrir-ríki skýrslur, en síðastnefnda breytingin snýr að milliverðlagningu fyrirtækjasamsteypa með tengsl við útlönd. Annar þáttur í umræddri aðgerðaráætlun er virk þátttaka í samstarfi OECD-ríkja um alþjóðleg upplýsingaskipti um fjármunalegar eignir og tekjur með sjálfvirkum og samhæfðum hætti og er þess að vænta að til Íslands fari að berast reglubundnar upplýsingar frá um og yfir 100 ríkjum vítt og breitt um heiminn. Þá munu fjármálaráðherrar frá þátttökuríkjum BEPS undirrita marghliða samningsviðauka í júní nk. milli, en í honum felst einskona heildarendurskoðun á tvísköttunarsamningum ríkjanna í þá veru að koma í veg fyrir misnotkun á þeim með hertum kröfum gagnvart skattaðilum í viðkomandi ríkjum. Að lokum er rétt að nefna framkomna skýrslu um eignir Íslendinga á aflandssvæðum, en fjármála- og efnahagsráðherra hefur þegar skipa tvo starfshópa til að vinna tillögur að aðgerðum til úrbóta vegna ábendinga sem fram koma í skýrslunni.

Við eignaumsýsly ríkisins undanfarið ár hefur markvisst verið unnið að því að meðferð eignarhalds allra ríkiseigna verði samræmd, fagleg og hagkvæm. Umsýsly og meðferð eignarhalds flestra ríkiseigna hefur verið færð til miðlægrar eignaumsýsly en stærstur hluti félaga í eigu ríkisins, fasteigna, jarða og auðlinda á ríkisjörðum er nú á forræði fjármála- og efnahagsráðuneytisins eða stofnana þess. Unnið hefur verið að miðlægri skráningu allra þessara eigna, réttinda og auðlinda sem er grundvöllur frekari stefnumörkunar á þessu sviði. Til að ná fram markmiðum um faglega umsýsly félaga af hálfu ríkisins og góða stjórnarhætti af hálfu félaganna sjálfra hefur verið gefin út eigandastefna ríkisins um almenn félög í eigu ríkisins, auk sérstakrar eigandastefnu um fjármálafyrirtæki í ríkiseigu.

Fjármálaumsýsly ríkisins hefur tekið miklum breytingum á liðnu ári með gildistöku laga um opinber fjármál í upphafi árs 2016. Auk breytinga á fyrirkomulagi reikningshalds hefur verið mótað nýtt verklag við eftirlit með framkvæmd fjárlaga. Áhersla er lögð á vandaða og

tímanlega áætlanagerð ríkisaðila og virkt eftirlit ráðuneyta þar sem öll frávik frá áætlunum kalla á aðgerðir svo lágmarka megi neikvæð áhrif til lengra tíma. Ný heildarlög um opinber innkaup voru samþykkt á Alþingi haustið 2016, sem auka skilvirkni í innkaupum og styðja við stefnumörkun um aukin sameiginleg innkaup stofnana. Þá hefur fjármögnun Ríkiskaupa verið breytt og er stofnunin hætt að innheimta þóknun hjá seljendum af veltu ramma-samninga en þess í stað fær stofnunin fast framlag af fjárlögum og þjónustutekjur frá kaupendum. Áhrif þessara breytinga er að útgjaldarammi málaflokksins óx um 100 m.kr. en sú hækkun var fjármögnuð með samsvarandi lækkun á fjárveitingum til annarra A-hluta stofnana. Ný lög um kjararáð voru samþykkt á Alþingi í árslok 2016 og taka þau gildi 1. júlí 2017. Með lögnum breytist fyrirkomulag launaákvæðana embættismanna og fækkar þeim sem falla undir úrskurðarvald kjararáðs verulega. Sérstök starfseining, kjara- og mannauðs-sýsla ríkisins, mun fara með launamál forstöðumanna ríkisstofnana. Jafnframt kveða löggin á um að ráðherra skuli setja heildstæða stjórnendastefnu og setja fram verklagsreglur og leiðbeiningar, m.a. um hvaða almennu hæfnisþætti leggja skuli áherslu á, framkvæmd frammi-stöðumats og gerð starfsþróunaráætlunar fyrir forstöðumenn.

Stjórnsýsla ríkisfjármála hefur þróast mjög á liðnu ári, með gildistöku laga nr. 123/2015 um opinber fjármál. Helsti áfanginn er stefnumótun til lengri tíma og voru m.a. fjármála-stefna og fjármálaáætlun til fimm ára lagðar fram í fyrsta sinn á grundvelli laganna. Framsetning fjárlagafrumvarps var verulega breytt og fjárheimildir málaflokka voru samþykktar á grundvelli stefnumótunar í stað fjárveitinga til einstakra liða. Samhliða tók vinnulag Alþingis og ráðuneyta breytingum. Þá má nefna að allir ríkisaðilar í A hluta unnu stefnu til a.m.k. 3ja ára auk hefðbundinna ársáætlana.

Ýmsar áskoranir blasa við á sviði skattamála, bæði varðandi stefnumótun og skatt-framkvæmd. Einfaldara skattkerfi með fáum undanþágum og samræmdri skattlagningu stuðlar að skilvirkara skattkerfi og jafnræði almennt sem eykur líkur á breyttu viðhorfi einstaklinga og fyrirtækja til þátttöku í sameiginlegum útgjöldum samfélagsins með greiðslu skatta. Aukin upplýsingagjöf stjórnvalda gegnir þar lykilhlutverki enda brýnt að skattborgarar og aðrir skattaðilar séu upplýstir um góða almenna þátttöku í tekjuöflun ríkisins öllum til heilla. Þá þarf að bregðast við samdrætti hefðbundinna skattstofna með útfærslu efnahagslegra hvata til umhverfisbóta með samræmdu kerfi grænna skatta í rikari mæli en hingað til. Áskoranir felast einnig í örri tækniþróun í formi sölu rafrænnar þjónustu yfir landamæri og raunar hvers kyns netverslun almennt.

Helsta áskorun við umsýslu eignarhluta ríkisins í félögum er að auka samspil fjárfestingaáætlana ríkisfélaga og hagstjórnarmarkmiða ríkisins til að draga úr hagsveiflum án þess að takmarka eðlilegan vöxt félaganna. Mikil áskorun felst í því að ganga frá eignfærslu á eignum ríkisins í efnahagsreikning ríkissjóðs vegna breyttra reikningsskilareglna en móta þarf sérstakar verðmatsaðferðir vegna eignfærslu á landi og jörðum í eigu ríkisins. Þá þarf að auka fjárfestingar til húsnæðis- og framkvæmdarmála á vegum ríkisins og meðal áskorana í því sambandi er að gæta að vaxandi þenslu á markaðnum samhliða aukinni fjárfestingu.

Meðal áskorana í fjármálaumsýslu ríkisins er fjöldi smárra ríkisstofnana og hátt hlutfall fjármagns þeirra, sem fer til stjórnunar og stoðþjónustu. Á sama hátt dregur fjöldi rekstrar-eininga og skortur á samhæfingu þeirra á milli úr getu ríkisins til að njóta hagkvæmni af stærð sinni. Marvisst verður unnið að því að minnka áhrif þessara áskorana með auknum samrekstri og samhæfingu m.a. á sviði innkaupa og upplýsingatækni. Á Íslandi hefur framleiðni verið lág og framleiðnivöxturinn hægur á síðustu árum. Mikilvægt er að opinber þjónusta, þ.e. þjónusta ríkis og sveitarfélaga, sé veitt með sem skilvirkustum hætti enda nemur samneyslan um 24% af framleiðslu hagkerfisins og um 25% af fjölda starfa. Unnið verður að því að mæla og meta framleiðni helstu málaflokka opinberrar þjónustu. Þar sem

framleiðni telst ófullnægjandi verða unnar tillögur til úrbóta á viðkomandi sviðum og þeim fylgt eftir með viðeigandi kerfisbreytingum og hagræðingaraðgerðum.

Helstu áskoranir við stjórnýslu ríkisfjármála varðar innleiðingu og framkvæmd laga um opinber fjármál, einkum áframhaldandi þróun á ferlum við stefnumótun og áætlanagerð, fræðsla um nýtt verklag til ráðuneyta, stofnana og Alþingis, innleiðing nýrra kerfa og endurskoðað verklag innan ráðuneyta. Meðal annarra áskorana í málaflokknum er betri hagnýting upplýsingatækni í ríkisrekstri sem gefur mikil sóknarfæri að bæta rekstur, nýta fjármuni betur og bæta þjónustu við almenning.

3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er: Ábyrg umsýsla fjármuna og eigna ríkisins sem styður við skilvirka og góða þjónustu og bætt lífskjör á Íslandi.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að skatta-, fjármála- og eignaumsýsla ríkisins sé samræmd, gagnsæ, skilvirk og hagkvæm.

Auk markmiða og áherslna á þessu málefnasviði er umfjöllun um pólitískar áherslur ráðherra í skatta-, eigna- og fjármálaumsýslu að finna í inngangskafli fjármálastefnunnar.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Skattar og innheimta. Markmið málaflokksins miða að því að tryggja að skattaumsýsla, þ.e. skattframkvæmd og innheimta, sé í samræmi við þau meginmarkmið að stuðla að skilvirku skattkerfi fyrir sameiginleg útgjöld.

Með aðgerðum skattundanskotum, skattsvikum, skattaskjólum og þar af leiðandi svarta hagkerfinu er stuðlað að jafnræði milli skattaðila og bættri samkeppnisstöðu þeirra. Aðgerðirnar ásamt samræmdari stjórnýslu skattamála tryggja betri skattskil fyrir sameiginleg útgjöld. Aukin upplýsingagjöf eflir samskipti við almenning, jafnframt því að stuðla að jafnræði og skýrri skattframkvæmd. Einföldun á innheimtu opinberra gjalda miðar að aukinni hagræðingu, dregur úr kostnaði ríkis og skattaðila og eykur hagkvæmni í stjórnýslu skattkerfisins.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Bæta skattskil og öflun tekna til sameiginlegra útgjalda.	17.1 og 10	Hlutfall þeirra sem skila upplýsingum innan tímamarka: a) skattframtöl einstaklinga b) framtöl lögaðila c) virðisauka-skattskýrslur	Staða 2015: a) 95,8% b) 72,7% c) 90,8%	a) 96,3% b) 73,5% c) 93,5%	a) 98,0% b) 80,0% c) 95,5%
			Innheimtu-hlutfall vegna a) Tekjuskatts einstaklinga b) tekjuskatts lögaðila c) virðisauka-skatts	Staða 2015: a) 83,6% b) 86,1% c) 81,7%	a) 83,8% b) 86,3% c) 81,9%	a) 84,5% b) 87,0% c) 82,5%
			Afskriftir opinberra gjalda sem hlutfall af heildarskatt-	0,87%	0,84%	0,80%

			tekjum á rekstrargrunni.			
2	Bæta aðgengi, framboð og gæði, að upplýsingum um skattamál, m.a. með samræmdari stjórnýslu skattamála.	5, 10 og 16.6	Álagning og greiðslustaða aðgengileg í sameiginlegri þjónustugátt ríkisskattstjóra og tollstjóra.	Ekki til staðar.	Birting á álagningu og greiðslustöðu hjá einstaklingum á álögdum gjöldum samkvæmt álagningarseðli.	Birt er hver er greiðslustaða hjá innheimtumannni á öllum gjöldum einstaklinga og fyrirtækja.
			Meðalmálshraði hverrar stofnunar.	RSK 50,06 dagar. SRS 5,5 mán. YSKN 4,0 mán. Tollur óskilgreint.	RSK 49 dagar. SRS 5,0 mán. YSKN 3,75 mán. Tollur 50 dagar.	RSK 48 dagar. SRS 4,5 mán. YSKN 3,5 mán. Tollur 48 dagar.
			Tíðari birtingar og aukin gæði tölulegra gagna, m.a. kyngreind gögn.	Útgefin tölfræði um skattamál ekki almennt greind eftir kyni.	Útgefin tölfræði um skattamál greind eftir kyni þar sem við á.	Sérstakur gagnapakki um skattamál með kyngreind gögn hjá opingogn.is.
3	Skilvirkari og einfaldari opinber innheimta.	16.6 og 17.1	Fjöldi gjalddaga	269 gjalddagar	150-200 gjalddagar	90 gjalddagar
			Innheimtukostnaður ríkissjóðs	520 milljónir	5% lækkun frá 2016	10% lækkun frá 2016
			Fjöldi innheimtumannna	Níu innheimtummenn	Viðmið ekki skilgreint.	Einn innheimtuaðili með nokkrar starfsstöðvar.

Markmiðin hafa tekið nokkrum breytingum frá fyrra ári. Orðalag í markmiði 1, sem fjallar um bætt skattskil, breytist lítillega. Markmið 2 er breytt frá fyrra ári. Breytingin felur í sér útvíkkun þannig að í stað þess að markmiðið sé einungis að bæta og samræma betur stjórnýslu skattamála er sjónum nú einnig beint að því að bæta aðgengi, framboð og gæði, að upplýsingum um skattamál, m.a. með kyngreindum gögnum. Markmið 3 hefur tekið þeim breytingum frá síðara ári að það hefur verið fellt inn í viðtækara markmið er varðar skilvirkari og einfaldari opinbera innheimtu.

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	2	Sameiginleg þjónustugátt RSK og tollstjóra.	2017–2018.		FJR, RSK og TOLLUR.
2	2	Bæta og samræma betur stjórnýslu skattamála, sbr. samstarfssamning ríkisskattstjóra, skattranssóknarstjóra ríkisins og tollstjóra frá 21. júní 2016.	2016-2022		FJR, RSK, SRS og TOLLUR.
3	1	Endurskoðun/fjölgun tvísköttunar- og upplýsingaskiptasamninga.	2017–2022		FJR
4	Vísun í	Samræmt kerfi grænna skatta: Breytingar á	2018–	0	FJR í

	málefna-svið 17 (17.5)	lögum um vörugjöld á ökutæki og eldsneyti, lögum um bifreiðagjald og lögum um olúgjald og kílómetragjald, ásamt lögum um umhverfis- og auðlindaskatta.	2019		samráði við IRR, ANR og UAR.
5	3	Tillögur starfshóps um endurskipulagningu innheimtukerfisins.	2017–2018		FJR
6	1	Fækkun endurákvæðana/leiðréttinga vegna færri áætlana.	2017–2020		FJR, RSK og tollstjóri.
7	1	Útfærsla á tillögum starfshópa um frekari aðgerðir gegn skattundandrætti og skattaskjólum.	2017–2018		FJR
8	1	Endurskoðun á lögum og reglum um virðisaukaskatt af byggingastarfsemi.	2018	0	FJR
9	3	Endurskipulagning á innheimtukerfinu þar sem einn innheimtumaður kemur í stað níu.	2017–2019		FJR í samráði við IRR.

Eignaumsýsla ríkisins. Meginmarkmið málaflokksins er að stuðla að skýrri, skilvirkri og hagkvæmri meðferð á ríkiseignum hvort sem um er að ræða fyrirtæki, fasteignir, jarðir eða auðlindir í eigu ríkisins.

Tvö markmið hafa tekið breytingum frá fyrra ári, svo í stað markmiðs 1 um bættu formfestu og eftirfylgni kemur markmið um viðunandi arðsemi, bættu yfirsýn og aukið gagnsæi í rekstri félaga í eigu ríkisins, sem eykur líkur á að félögin skili því til samfélagsins sem til er ætlast, og stuðli að því að almennt traust ríki um stjórn og starfsemi þeirra. Markmið 2 er óbreytt, um bættu yfirsýn og fjárhagslegt gagnsæi sem tryggir hagkvæman og skilvirkan fasteignarekstur ríkisins. Í stað markmiðs 3 um bættu ferla kemur nýtt markmið um skýrari ramma um hagnýtingu lands, náttúru og auðlinda í umráðum ríkisins. Í ljósi vaxandi hagnýtingar vegna fjölgunar ferðamanna er þörf á bættri umgjörð um hvernig hagnýtingu auðlinda á ríkisjörðum er stýrt og til að tryggja sýnilega og eðlilega arðsemi.

Breytingar hafa verið gerðar á mælikvörðum til samræmis við breytingar á 1. og 3. markmiði. Þá hefur minni háttar breyting verið gerð á mælikvarða vegna markmiðs 2 um bættu yfirsýn og fjárhagslegt gagnsæi, svo nú verður miðað við að allt húsnæði í eigu ríkisins færist í markaðsleigu eða leigu sem byggir á ákveðnum kostnaðargrunni. Er það í samræmi við greingerð með fjárlagafrumvarpi 2017, þar sem settur var fram mælikvarði um hlutfall markaðsleigu fyrir ósérhæft skrifstofuhúsnæði í eigu ríkisins á höfuðborgarsvæðinu.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Viðunandi arðsemi, bætt yfirsýn og aukið gagnsæi í rekstri félaga í eigu ríkisins.	12.6	Samfélagslegur ávinningur mældur sem arðsemi heildar-eigna (viðmið er sýnt sem hlutfall um eða yfir arðsemiskröfu ríkisins)	Arðsemiskrafa ekki til.	25%	65%
			Fjárhagslegur ávinningur eiganda mældur sem arðsemi eigin fjár (mæli-	Arðsemiskrafa ekki til.	30%	80%

			kvarði: hlutfall félaga um eða yfir arðsemis-kröfu ríkisins).			
			Félög skili 5 ára fjárhagsáætlunum, yfirlýsingum gagnvart markmiðum eigandastefnu og uppgjörstölum skv. Sniðmáti FJR (mælikvarði: hlutfall sem skilar viðunandi upplýsingum)	Uppfærslur á eigandastefnum í vinnslu og sniðmát ekki til.	50%	85%
2	Bæta yfirsýn og fjárhagslegt gagnsæi við meðferð eigna.	16.6	Hlutfall eigna sem eru í miðlægrri umsýslu ríkisins.	Undirbúningur að stofnun miðlægra eignaumsýslu eininga. Allar fasteignir ríkisins verði í umsýslu og rekstri þeirra.	60%	100%
			Hlutfall eigna sem skráð eru í miðlægan korta- og landupplýsingagrunn um ríkisjarðir.	Kortavefsjá fyrir ríkisjarðir liggur fyrir.	60%	100%
			Hlutfall af húsnaði í eigu ríkisins í markaðsleigu eða leigu byggða á kostnaðargrunni	>5%	50%	80%
3	Setja skýrari ramma um hagnýtingu lands, náttúru og auðlinda í umráðum ríkisins.	7.2	Hlutfall auðlinda-samninga sem uppfylla kröfur almenns ramma sem unnið er að um nýtingu auðlinda í eigu ríkisins.	Samstarfs- hópur nokkurra ráðuneyta vinnur að mótun ramma um nýtingu auðlinda á landi í eigu ríkisins.	Skilgreining hlutfalls liggur fyrir	100%
		8.4	Áætlaðar tekjur af sérleyfum vegna hagnýtingar á landi, náttúru eða auðlindum.	Undirbúningur hafinn við mótun aðferða við veitingu sérleyfa.	Tugir milljóna	>milljarður
		12.2	Sérgreining	Bæta þarf	60%	100%

			tekna af auðlinda-samningum ríkisins.	aðgreiningu slíkra tekna í bókhaldi ríkisins.		
--	--	--	---------------------------------------	---	--	--

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	1	Uppfæra almenna eigandastefnu og eigandastefnu fyrir fjármálafyrirtæki, með áherslu á opið og gagnsætt sölufæri. Gerð reglna um val á stjórnarmönnum og eigandastefnu fyrir orkufyrirtæki.	2016-2018		FJR.
2	1	Útbúa sniðmát fyrir lykilrangursmarkmið í rekstri til 5 ára sem fyrirtæki afhenda fyrir skiladag fyrir stýringu og fjármálaáætlun. Útbúa sniðmát fyrir lykilrangursmarkmið varðandi rekstur og markmið í eigandastefnu.	2017-2018		FJR.
3	1	Gerð eigandastefnu fyrir land og jarðir í eigu ríkisins. Úttekt á ábúðarkerfi ríkisjarða þar sem lagt verður mat á stöðu þess og hagkvæmni.	2017-2018		FJR.
4	2	Stofna miðlægar eignaumsýslueiningar sem halda utan um allar fasteignir ríkisins.	2017		FJR leiðir verkefnið í samráði við Ríkiseignir
5	2	Eignfæra allar eignir ríkisins. Útfæra verðmatsaðferðir vegna jarða og lands.	2017		FJR leiðir verkefnið í samráði við Fjár-sýslu ríkisins og Ríkiseignir
6	2	Fjárfestingaráætlun gerð til 5 ára vegna húsnæðis- og framkvæmdarmála ríkisins.	2017-2018		Framkvæmda-sýsla ríkisins leiðir verkefnið í samstarfi við FJR.
7	2	Uppataka markaðsleigu og leigu sem byggð er á kostnaðargrunni fyrir fasteignir ríkisins.	2018		FJR leiðir verkefnið í samráði við Ríkiseignir
8	2 og 3	Bæta skráningu upplýsinga um jarðeignir og auðlindir í eigu ríkisins í korta- og landgrunnupplýsingakerfi.	2017-2018		Ríkiseignir
9	3	Ljúka gerð eigandastefnu um auðlindir á ríkisjörðum.	2017-2018		FJR leiðir verkefnið í samráði við Ríkiseignir
10	3	Skráning allra auðlindasamninga sem gerðir	2017		Ríkiseignir

		hafa verið af hálfu ríkis á jörðum í eigu ríkisins. Sérgreining tekna af auðlinda-samningum ríkisins.			
--	--	---	--	--	--

Fjármálaumsýsla og rekstur ríkisins. Markmið málaflokksins miða að skilvirkri og hagkvæmri fjármálaumsýslu og rekstri ríkisins. Að auki er þeim ætlað að stuðla að aukinni framleiðni í opinberri þjónustu til hagsbóta fyrir notendur, starfsmenn og skattgreiðendur.

Breyting hefur verið gerð á mælikvarða við markmiði 1 um bættan rekstur og nýtingu fjármuna ríkisins. Í greinagerð með fjárlagafrumvarpi 2017 var settur fram mælikvarði um fjölda stofnana sem hefur aukið samrekstur upplýsingatæknikerfa en nýr mælikvarði mælir fjölda nettenginga út á internetið. Ástæða breytingarinnar er einfaldari mælikvarði en báðir sýna árangur við á koma á samrekstri í upplýsingatækni. Þá er skerpt á skilgreiningu tveggja mælikvarða við markmið 2 um markvissari stjórnun og skipulag. Mælikvarði um skil stofnana á þriggja ára stefnumótun tilgreinir nú að stefnur þurfi að vera staðfestar og mælikvarðinn um samþykki ársáætlana tilgreinir nú að þær skuli verða lesnar inn í fjárhagskerfi ríkisins fyrir 31. desember ár hvert. Breytingin er gerð til að endurspeglar betur verklag varðandi framkvæmd laga um opinber fjármál.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Bæta rekstur og nýtingu fjármuna ríkisins	8.2	Hlutfall mála-flokka þar sem rekstur er innan fjárheimilda ársins.	Ekki skilgreint.	85%	95%
			Hlutfall ríkis-aðila með fjárhagsbókhalð í Orra sem gerir reikninga vegna kaupa á vöru og þjónustu að-gengilega almenningi á sérst. vefsíðu.	Ekki til staðar	70%	95%
			Fjöldi nettenginga ríkisins við Internetið.	A.m.k. 100	80	4
2	Markvissari stjórnun og skipulag hjá stofnunum ríkisins	8.2	Hlutfall stofnana sem tekur öllum sameiginlegum innkaupum í skilgreindum vöru-flokkum.	27%	95% taka þátt eða hafa málefnalega skýringu.	99% taka þátt eða hafa málefnalega skýringu.
			Hlutfall ríkis-aðila í A-hluta sem nota miðlægt áætlana-kerfi vegna áætlanagerðar fyrir næstkomandi ár.	0%	70%	95%
			Hlutfall ríkis-aðila í A-hluta	Kallað eftir uppl frá	95%	100%

			með staðfesta stefnu til þriggja ára.	ráðuneytum		
3	Bæta faglega stjórnun mannauðs og auka leiðtoga-hæfni stjórnenda	8.5	Hlutfall árs-áætlana ríkis-aðila fyrir næstkomandi ár sem eru samþykktar af hlutadeigandi ráðuneyti og lesnar inn í Orra fyrir 31. desember.	36%	95%	99%
			Hlutfall stofnana sem gert hefur markmiða-tengda mann-aflaspá og aðgerðaáætlun fyrir a.m.k. næstu þrjú ár.	Ekki gert með samræmdum hætti	15%	60%
			Hlutfall forstöðumanna sem fengið hafa mat á eigin frammistöðu og endurgjöf frá hlutadeigandi ráðuneyti á undangengnum 24 mánuðum	Ekki gert með samræmdum hætti	25%	95%

Með aðgerðum er snúa að auknum samrekstri í upplýsingatækni er áætlaður sparnaður um 1,5-2 ma.kr. árlega og með nýjum áherslum í innkaupum um 2-4 ma.kr. árlega.

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	1,2	Að þróa aðferðir og hefja mælingu á framleiðni í stærstu þjónustukerfum hins opinberra	2018		FJR
2	1	Innleiðing á innkaupakerfi fyrir A-hluta stofnanir.	2018–2022	220 m.kr	FJR, Fjársýsla ríkisins og Ríkiskaup
3	1,2	Ljúka innleiðingu rafrænna reikninga og nýta uppl. úr þeim til að auka rekstrarlega yfirsýn.	Lokið 2019		Fjársýslan
4	1,2	Innleiðing á skilvirku og gagnsæju verklagi við áætlanagerð, áhættumat og eftirliti með framkvæmd fjárlaga.	2017–2018	80 m.kr	FJR
5	1	Birting reikninga á netinu og bæta aðgengi fyrir almenning að tölvulegum gögnum.	2017–2018		FJR og Fjársýslan
6	1	Uppsetning tölvuskýjaumhverfis, samrekstur gagnavera og samræming netstjórnar og vefumstjórnarkerfa hjá ríkinu.	2017–2022	250 m.kr	FJR

7	2,3	Setning laga um stofnanakerfið og breytingar á lögum um réttindi og skyldur starfsm. ríkisins.	2018–2020		FJR
8	2,3	Unnið að innleiðingu jafnlaunastaðals í ríkisstofnunum.	2018–2022		FJR
9	2,3	Mótun heildstæðrar stjórnendastefnu og verklagsreglna um hæfnisþætti, framkvæmd frammistöðumats og gerð starfsþróunaráætluna fyrir forstöðumenn.	2018–2020		FJR
10	3	Mat á stöðu og þróun mannaflaparfar einstakra stofnana til a.m.k. næstu þriggja ára í tengslum við markmið og áherslur í starfsemi stofnunar. Aðgerðaáætlanir unnar á grundvelli matsins	2018–2020		FJR í samstarfi við hlutað-eigandi stofnanir

Stjórnsýsla ríkisfjármála. Markmið málaflokksins miða að því að bæta lífskjör í landinu með vandaðri stjórnsýslu ríkisfjármála, skilvirkum ríkisrekstri og öflugri forystu um innleiðingu og framkvæmd laga um opinber fjármál. Aðgerðir málaflokksins styðja við markmiðin en fela jafnframt í sér að fylgja eftir markmiðum sem birtast í öðrum málaflokkum sem fjármála- og efnahagsráðuneytið ber ábyrgð á.

Fyrri markmiðið er nær óbreytt frá fyrra ári en framgangur verður nú mældur frá ólíkum sjónarhornum. Síðara markmiðið er nýtt þar sem bætt lífskjör eru grunnhugsunin, þannig að markmið allra málaflokka fjármálaáætlunar ásamt mælikvörðum miði með skýrum hætti að auknu virði fyrir samfélagið.

Mælikvarðar birtast í fyrsta sinn fyrir málaflokkinn, m.a. fjöldi heildstæðra stefna fyrir málefnasvið. Tengingar milli málefnasviða eru taldar mikilvægar til að sýna fram á að ýmis nútímaviðfangsefni verða ekki leyst af einu ráðuneyti heldur tengist ábyrgð á úrlausn milli tveggja eða fleiri ráðherra eftir atvikum. Dæmi þar um er samræmt kerfi grænna skatta, sem er aðgerð á málefnasviði 5 með vísun í markmið á málefnasviði 17.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Farsæl innleiðing og framkvæmd laga um opinber fjármál.	10.4 og 16.6	Fjöldi heildstæðra stefna fyrir málefnasvið.	0	3-5	34
			Vísanir / tengingar milli málefnasviða.	Ekki mælt.	10 vísanir	30 vísanir
			Framvinda aðgerða í öðrum málaflokkum sem fjármála- og efnahagsráðuneytið ber ábyrgð á.	Ekki mælt.	>80%	>90%
2	Bætt markmið allra málaflokka fjármálaáætlunar ásamt mælikvörðum sem miða með skýrum hætti að auknu virði	10.4	Hlutfall mælikvarða málaflokka sem mæla afurðir (e. output) eða niðurstöðu (samfélagsvirði, bætt lífsgæði) í árlegri	Ekki þekkt.	75%	100%

	fyrir samfélagið.		fjármálaáætlun.		
--	-------------------	--	-----------------	--	--

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	1	Tenging kynjaðrar fjárlagagerðar við ferla og stefnumótun á grundvelli laga um opinber fjármál.	2018–2020.		FJR
2	1	Þróun stefnumótunar og áætlanagerðar.	2017–2020.		FJR
3	1	Nýtt verklag mótað og innleitt við framkvæmd fjárlaga.	2017–2018.		FJR
4	1	Þróun þjóðhagslíkans	2016–2018.		FJR
5	1	Innleiðing á breyttu reikningshaldi (IPSAS), eignfærsla varanlegra rekstrarfjármuna og afskriftir.	2017–2018.		FJR
6	1	Lagabreytingar vegna markaðra tekna.	2017–2018.		FJR
7	1	Endurnýjun og uppfærsla lausna og kerfa sem styðja við innleiðingu og framkvæmd laga um opinber fjármál.	2018–2022.		FJR
8	1	Þróun útgjaldagreininga á ýmsum þáttum ríkisrekstrar	2017–2022.		FJR
9	1	Efling greiningarstarfs og upplýsingamiðlunar.	2017–2022.		FJR
10	2	Skilgreining viðmiða mælikvarða málaflokka sem mæla afurðir (e. output) eða niðurstöðu (samfélagsvirði / bætt lífsgæði).	2017–2018.		FJR í samvinnu við FOR

5. Fjármögnun

	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
Útgjaldarammi í m.kr.					
5 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	21.198	21.000	20.759	21.120	23.566

6 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál

1. Umfang

Starfsemi á þessu málefna sviði er á ábyrgð dómsmálaráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og umhverfis- og auðlindaráðherra. Undir þetta svið heyrir einn málaflokkur sem ber sama heiti og málefna sviðið. Eftirfarandi þættir varða málefna sviðið:

- Miðlun upplýsinga og rekstur á grunnskrám um mikilvæg réttindi.
- Hagskýrslugerð, samræming hagtalna og hagrannsóknir.
- Rafrænar lausnir, upplýsinga- og þjónustuveitur og útgáfa skilríkja.
- Grunngerð, öflun, viðhald og miðlun landupplýsinga.
- Stefnumótun, innleiðingu og samræming rafrænnar stjórnsýslu og upplýsingatækni hjá hinu opinbera.

Undir málefna sviðinu eru þrjár stofnanir og eitt verkefni: Hagstofa Íslands sem heyrir undir fjármála- og efnahagsráðherra, Þjóðskrá Íslands heyrir undir dómsmálaráðherra, mál-efni upplýsingasamfélagsins heyra undir samgöngu og sveitarstjórnarráðherra og Landmælingar Íslands heyra undir umhverfis- og auðlindaráðherra.

Hagstofa Íslands er miðstöð opinberrar hagskýrslugerðar í landinu og hefur forystu um tilhögun, samræmingu og framkvæmd hennar, svo og um samskipti við alþjóðlegar stofnanir um hagskýrslu- og tölfræðimál. Þjóðskrá Íslands hefur það hlutverk að halda fasteignaskrá, þjóðskrá, ákveða brunabóta- og fasteignamat, gefa út vegabréf, nafnskirteini og ýmis vottorð. Stofnun leggur áherslu á rafræna stjórnsýslu og rekur meðal annars upplýsinga- og þjónustuveituna Ísland.is. Þjóðskrá sér einnig um rekstur starfs- og upplýsingakerfa fyrir sýslumenn og sveitarfélög. 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 s.s. á sviði framkvæmda, skipulagsmála, umhverfismála og vöktunar á náttúruvá.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefna sviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017.

	Reikningur 2015	Fjárlög og fjáraukalög 2016	Fjárlög 2017
Heildarútgjöld í m.kr.			
6 Grunnskrár og upplýsingamál			
6.10 Grunnskrár og upplýsingamál	3.245	3.263	3.601
Samtals	3.245	3.263	3.601

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Á síðustu árum hefur samfélagið þurft á aukinni skráningu gagna að halda, sem og miðlun ýmissa upplýsinga. Almennur, atvinnulíf og fræðasamfélagið þurfa að hafa greiðan aðgang að gögnum á aðgengilegu formi um lýðfræðilega þætti, atvinnuvegi, efnahag og umhverfi sem t.d. tengjast réttindum og skyldum einstaklinga eða vinnumarkaðsmálum. Má þar nefna upplýsingar um fjölskylduhagi, þróun launa, upplýsingar um forsjá barna, sundurliðun séreigna í fjöleignarhúsum og ýmis konar landfræðilegar upplýsingar. Þá má

nefna söfnun upplýsinga um umhverfisþætti, svokallaða umhverfisreikninga. Um leið er gerð rík krafa um tímanleika og heilleika gagnanna sem og persónuvernd. Slík verkefni geta verið kostnaðarsöm þegar um er að ræða mikla skráningu hjá stofnunum eða endurnýjun á úreltum tölvukerfum.

Unnið hefur verið að þróun grunnskráa og rekstri þeirra á mörgum stöðum án samvinnu og samhæfingar, með tilheyrandi kostnaði. Að auki hefur ekki verið þróað samræmt heildarskipulag upplýsingakerfa (landsarkitektúr). Hver stofnun og hvert sveitarfélag ber ábyrgð á eigin tölvukerfum, netum og gögnum. Sóknarfæri felast í að fækka þeim sem hýsa og reka opinber upplýsingakerfi, vefi og net með það að markmiði að tryggja betur öryggi, hagkvæmni og gæði rafrænnar þjónustu.

Unnið er að því í áföngum að bæta tölfræði varðandi ferðaþjónustu, m.a. með árlegri ferðavenjukönnun sem verður gerð í fyrsta sinn 2017 og einnig með því að ná betur utan um greinina í þjóðhagsreikningum þannig að hlutdeild greinarinnar í útflutningi, landsframleiðslu og fjárfestingu verði aðgengilegur. Annar áhersluþáttur eru bættar upplýsingar um laun og vinnutíma en sú vinna er unnin í samstarfi nokkurra ráðuneyta og aðila vinnu-markaðarins. Þessi verkefni eru mikilvægur liður í að meta þróun efnahagslífsins og samfélagsins.

Gögn eru auðlind sem vex að verðmæti við notkun. Þegar opinberir aðilar hafa fjárfest í uppbyggingu gagnagrunna fæst almennt mestur samfélagslegur ávinningur af því að þeir séu sem mest notaðir, bæði í innri starfsemi hins opinbera, hjá fyrirtækjum og ekki hvað síst í nýsköpunarverkefnum. Þar sem tekið er gjald fyrir afnot af slíkum upplýsingum verður notkun þeirra mun minni en ella. Því hefur þróunin erlendis verið í þá átt að opna aðgengi að gögnum opinberra aðila og hvetja til þess að þau séu nýtt. Hér má benda á samsvörun við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna nr. 9 sem m.a. fjallar um að hlúa að nýsköpun.

Í flokki stærstu áhættuþátta sem tæknivætt nútímasamfélag þarf að takast á við eru vaxandi ógnir, glæpir, þekkingarskortur og lögfræðileg úrlausnarefni sem tengjast notkun netsins. Netöryggismál eru nú viðfangsefni sem tekin eru fyrir á leiðtogafundum, í innanríkis-, utanríkis- og varnarmálaráðuneytum og stjórnnum fyrirtækja og stofnana. Þau eru því langt frá því að vera afmarkað viðfangsefni tæknifólks. Það er mjög kostnaðarsamt og oft ómögulegt að þróa áfram eldri kynslóðir tölvukerfa eða verja þau með viðhlítandi hætti. Opinberir aðilar þurfa því að gera ráð fyrir verkefnum og auknum kostnaði vegna þeirra á næstu árum. Sem dæmi má nefna fyrirsjáanlega innleiðingu nýrrar persónuverndarreglugerðar¹ og tilskipunar um net- og upplýsingaöryggi² í íslensk lög. Hafin er umfangsmikil vinna við að koma skipulagi á netöryggismál opinberra aðila, eflingu netöryggissveitar og kynningar og fræðslu vegna þessa. Einnig þarf að gera reglulega úttektir/kannanir á öryggi gagnakerfa og neta.

Askorunin felst í því að örugg sjálfsafgreiðsla á netinu verði meginleið almennings og fyrirtækja að opinberri þjónustu og stofnanir þrói og veiti þjónustu sína á stafrænu formi á netinu. Sem dæmi má nefna allar landfræðilegar upplýsingar (kort), hagtölur, tölfræði og hvers kyns ópersónugreinanlegir gagnagrunnar.

¹ Nánar um reglugerð í málaflokknum Persónuvernd á málefnasviði 10, Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnsýsla dómsmála.

² Nánar um tilskipun í málaflokknum Fjarskipti og pósthjónusta á málefnasviði 11, Samgöngu- og fjarskiptamál.

3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Hagskýrslur, grunnskrár og upplýsingamál eru ein af meginstoðum lýðræðislegs nútíma-samfélags þar sem ákvarðanir eru teknar á grunni vandaðra upplýsinga. Opinber þjónusta færirst jafnt og þétt yfir á stafrænt form á netinu þar sem slíkt er mögulegt.

Framtíðarsýn málefna sviðsins er að opinber þjónusta verði byggð upp með lýðræði, skilvirkni, öryggi, þarfir almennings og atvinnulífs að leiðarljósi.

Meginmarkmið málefna sviðsins er að í opinberri þjónustu verði sjálfsafgreiðsla reglan og að gögn stjórnsýslunnar verði örugg, heilleg, tímanleg og aðeins skráð einu sinni, varin með bestu tæknilegum lausnum á hverjum tíma. Hagskýrslur byggja á áreiðanlegum gögnum, þjóni þörfum upplýstrar umræðu og ákvarðanatöku í samfélaginu og uppfylli alþjóðlegar skuldbindingar. Þjónusta opinberra aðila byggja á upplýsingakerfum sem mæta síbreytilegum þörfum og tæknilegum kröfum almennings og atvinnulífs. Almennitur og atvinnulíf geti nálgast á einum stað opin gögn með ópersónubundnum upplýsingum, fylgst með ýmsum málum og málaflokkum sem eru til meðferðar í stjórnsýslunni og tekið þátt í gegnsæju umsagnarferli um drög að frumvörpum, reglugerðum og stefnuskjölum. Opinber gögn verði gjaldfrjál og endurnýtanleg eins og kostur er. Unnið er eftir samræmdu heildarskipulagi opinberra upplýsingakerfa (landsarkitektúr).

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Bæta gæði, framboð og aðgengi að opinberum hagtölum, m.a. með viðbótarbreytum, nýjum hagskýrslum og lýsi-gögnum fyrir hagskýrslur, ásamt kynningarefni í tengslum við birtingu hagtalna.	Öll	Fjöldi viðbótarbreyta og nýrra upplýsinga í hagskýrslur, ásamt aukinni sundurgreiningu í flokka eftir kyni, atvinnugreinum, starfsstéttum, menntun, vöru- og þjónustuflokkum eða eftir því sem við á í hverju tilviki.	Mikið hefur áunnist í sundurgreiningu gagna, m.a. eftir kyni.	Meðal nýrra breyta: Framleiðni vinnuafis brotið niður á atvinnugreinar. Aukið sundurbrot gagna, sem unnin eru mánaðarlega og ársfjórðungslega.	Meðal nýrra breyta: Ítarlegra manntal, m.a. staðsetning í hús og menntun.
			Fjöldi nýrra hagskýrslna.	Ferðavenju-rannsókn undirbúin.	Hagskýrslur um ferðavenjur Íslendinga og erlendra ferðamanna birtar.	Fyrsti áfangi hagskýrslna um umhverfistölfræði birt.
			Aðgengi á vef Hagstofunnar metið á notendafundum og með gæða-úttektum um innleiðingu meginreglna Eurostat ³ .	Erfitt er að sækja mismunandi töflur sjálfvirk og bera þær saman. Uppfylla þarf óskir um að birta hagtölur frá öðrum	Hægt er að nálgast hagtölur frá öðrum opinberum aðilum á vef Hagstofunnar. Mat á aðgengi í könnun „Hvað er spurnið í	Viðmót þar sem hægt er að sækja sjálfvirk mismunandi töflur og bera þær saman komið í gagnið. Ítarleg lýsigögn (e.metadata)

³ Meginreglur um evrópska hagskýrslugerð: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5921861/KS-12-11-955-EN.PDF/5fa1ebc6-90bb-43fa-888f-dde032471e15>

			Mat á aðgengi í könnun „Hvað er spurnið í opinbera vefi?“	opinberum aðilum. Aðgengi fékk 57 í niðurstöðum könnunar „Hvað er spurnið í opinbera vefi?“ árið 2015.	opinbera vefi?“ er 80.	birt með öllum hagskýrslum. Rannsóknir kynntar í tengslum við í birtingu hagtalna. Mat á aðgengi í könnun “Hvað er spurnið í opinbera vefi?“ er 100.
2	Að ljúka uppsetningu og aðgengi að skilgreindum gagnasettum á grundvelli grunngerðar landupplýsinga (skv. INSPIRE tilskipun ⁴) á Íslandi.	9	Fjöldi gagnasetta um landupplýsingar. Staða innleiðinga á viðaukum INSPIRE tilskipunarinnar.	142 skráð gagnasett með lýsigögnum. 10 birt á opingogn.is Ný landupplýsingagátt sett upp til að auðvelda aðgengi og skráningu gagna.	185 skráð gagnasett með lýsigögnum Gögn fyrir viðauka I og II eru samhæfð kröfum INSPIRE ásamt þjónustu. Öll skráð gagnasett séu birt á opingogn.is. Gerð áætlunar um innleiðingu viðauka III.	267(öllum) skráð gagnasett með lýsigögnum Lýsigögn gagna úr viðaukum I, II, og III eru tiltæk. Öll gögn úr viðaukunum verði tiltæk í skoðunarþjónustu. Unnið að loka samhæfingu gagna úr viðauka III við kröfur INSPIRE. Öll skráð gagnasett séu birt á opingogn.is
3	Að auka opinbera þjónustu byggða á sjálfsafgreiðslu.		Ísland.is: Fjöldi rafræna auðkenninga í auðkenningaþjónustu.	Fjöldi auðkenninga var 4,4 millj. árið 2016.	Fjöldi auðkenninga verði 6,5 millj. árið 2018.	Fjöldi auðkenninga verði 10 millj. árið 2022.
			Fjöldi þjónustuveitenda/stofnana í rafrænu pósthólfi Ísland.is.	Fjöldi þjónustuveitenda/stofnana í pósthólfi var 6.	Fjöldi þjónustuveitenda/stofnana í pósthólfi verði 15.	Fjöldi þjónustuveitenda/stofnana í pósthólfi verði 20.
					Í árslok 2017 eru öll vottorð og tilkynningar	

⁴ https://www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF_skrar/adgerdaaetlun-INSPIRE-eitt-skjal.pdf

					úr þjóðskrá og fasteignaskrá afhent með rafrænum hætti á Island.is	
			Stig í Government usage mælingu WEF ⁵	4,7	5,0	6,5
4	Koma á samræmdu skipulagi (samræmdri högun) upplýsingakerfa þar sem gætt er sérstaklega að hagkvæmni ásamt öryggi upplýsinga og kerfa til að verjast glæpum og ógnum á netinu.		Hlutfall af frumvörpum, reglugerðum og stefnuskjölum sem fara í opið samráð í samráðsgátt.	Stefnt að opnun 2017	50% af stjórnarfrumvörpum sem verða að lögum, í opnu samráði í samráðsgátt í lok 2018	70% af stjórnarfrumvörpum sem verða að lögum, í opnu samráði í samráðsgátt í lok 2022
			Móta og innleiða skipulag og stefnu um högun opinberra upplýsingakerfa	Heildarskipulag upplýsingatækni-kerfa /arkitektúr ekki til.	Búið að móta skipulag og stefnu og innleiðing hafin.	Innleiðing nýs skipulags lokið.
			Endurnýjun helstu grunnskráa ríkisins svo þær verði tæknilega og rekstrarlega færar til að mæta síbreytilegum nútímakröfum.	Undirbúningur fyrir nýtt framleiðsluferfi vegabréfa. Núverandi þjóðskrárkerfi mætir ekki nútíma-kröfum. Lögheimili einstaklinga eru meðal annars ekki skráð niður á íbúð.	Innleiðing. Í árslok 2018 verða einstaklingar skráðir niður á íbúðir og upplýsingar um fjölskylduvensl og forsjá aðgengilegar til að mæta þörfum samfélagsins og draga úr ríkisgjöldum.	Nýtt kerfi komið í notkun. Fyrsta áfanga nýs kerfis lokið og nýtt fyrirkomulag miðlunar upplýsinga úr þjóðskrá komið á.
			Viðbúnaður vegna vaxandi netglæpa.	Úttekt á gæðum og öryggi opinberra vefja framkvæmd 2015. Könnun á öryggi upplýsinga, kerfa og neta hjá	Úttekt á gæðum og öryggi opinberra vefja framkvæmd 2017. Könnun á öryggi upplýsinga, kerfa og neta hjá ríkisstofnunum	Aðferðir við úttektir og kannanir á öryggi endurskoðaðar og nýjar úttektir framkvæmdar 2019–2022.

⁵<http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/economies/#indexId=NRI&economy=ISL>

				ríkisstofnunum og sveitarfélögum lokið 2016.	og sveitarfélögum lokið 2018. Námskeið, fræðsluefni, kröfur og viðmið fyrir opinber kerfi kynnt og aðstoð í boð 2017–2018.	
--	--	--	--	--	---	--

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	1	Bæta vinnumarkaðstölfræði (SALEK), þ.m.t. um framleiðni vinnuafis	2017–2019		Hagstofa Íslands
2	1	Safna upplýsingum um umhverfisskatta og gjöld, orkuflæðisreikninga og losun gróðurhúsalofttegunda	2017–2019		Hagstofa Íslands
3	1	Gera rafrænt manntal	2019–2023		Hagstofa Íslands
4	3	Undirbúa leyfisveitingagátt fyrir nýlega lagabreytingu á lögum nr.85/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald.	2016–2019		Þjóðskrá Íslands
5	3	Innleiðing á grunngerð stafrænna landupplýsinga (INSPIRE).	2018–2022		Landmælingar Íslands
6	5	Móta og innleiða skipulag og stefnu um högun opinberra upplýsingakerfa (landsarkitektúr).	2017–2022		IRR
7	5	Smíði á nýju þjóðskrárkerfi og viðhald á núverandi vinnslukerfi þjóðskrár. Koma meðal annars á skráningu og miðlun á upplýsingum um skráningu einstaklinga í íbúðir.	2017–2022		Þjóðskrá Íslands
8	5	Kannanir, fræðsluefni, námskeið, ráðgjöf og tæknilegur búnaður varðandi net- og upplýsingaöryggi og persónuvernd.	2017–2022		IRR
9	5	Stefnumótun fyrir málefnaviðmið í heild, samstarfsvettvangur og mótun fyrirmyndarforma og skjala sem nýtast öðrum málefnaviðmiðum auk samhæfingar miðlægra upplýsingatækniverkefna.	2017		IRR, UAR og FJR

5. Fjármögnun

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
6 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál	3.828	3.768	3.789	3.769	3.694

7 Rannsóknir, nýsköpun og þekkingargreinar

1. Umfang

Starfsemi á málefnasviðinu er á ábyrgð mennta- og menningarmálaráðuneytis og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. Það skiptist í tvo málaflokka, en þeir eru:

- Vísindi og samkeppnissjóðir í rannsóknnum.
- Nýsköpun, samkeppni og þekkingargreinar.

Vísindi og samkeppnissjóðir í rannsóknnum. Málaflokkurinn nær yfir starfsemi Vísinda- og tækniráðs og samkeppnissjóði í rannsóknnum. Umsýsla málaflokksins er að miklu leyti í höndum Rannsóknamiðstöðvar Íslands (Rannís). Vísinda- og tækniráð hefur það hlutverk að efla vísindarannsóknir, vísindamenntun og tækniþróun í landinu og marka stefnu stjórnvalda í vísinda- og tæknimálum. Þá fellur undir málaflokkinn þátttaka Íslands í samstarfsáætlunum Evrópusambandsins (ESB), m.a. um menntun, rannsóknir og nýsköpun.

Nýsköpun, samkeppni og þekkingargreinar. Málaflokkurinn nær yfir aðgerðir ríkisins til að styðja við þróun atvinnulífs á grundvelli nýsköpunarstarfs, þ.m.t. með starfsemi Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands og Einkaleyfastofu⁶. Þá falla ýmis framlög og átaksverkefni um nýsköpun, atvinnuþróun og skapandi greinar undir málaflokkinn.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjáráukalög 2016	Fjárlög 2017
7 Nýsköpun, rannsóknir og markaðsmál			
7.10 Samkeppnissjóðir í rannsóknnum	5.308	7.479	7.685
7.20 Nýsköpun og markaðsmál	3.726	4.904	5.909
Samtals	9.034	12.383	13.594

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Starfsemi málefnasviðsins fjallar um aðgerðir stjórnvalda á sviði rannsókna og nýsköpunar sem stuðla eiga að aukinni þekkingu, tækniþróun og nýsköpun í atvinnulífinu og samfélaginu öllu. Rannsóknir og nýsköpun leggja grunn að þekkingarsamfélagi og verðmætasköpun framtíðarinnar.

Áherslur stjórnvalda í rannsóknnum og nýsköpun byggjast á stefnu Vísinda- og tækniráðs. Er nú unnið að stefnu ráðsins fyrir árin 2017–2019 og verður hún lögð fyrir til samþykktar á vörfundum ráðsins 2017. Áherslur ráðsins hafa síðustu ár miðað að eflingu nýliðunar í rannsóknnum og nýsköpun, auknu samstarfi háskóla, rannsóknarstofnana og fyrirtækja, bættri fjármögnun rannsókna og nýsköpunar og auknum gæðum og afrakstri vísinda- og nýsköpunarstarfs.

Stuðningur við nýsköpun hefur að undanförmu einkum beinst að hugverka- og tækni- greinum til að skjóta styrkari stöðum undir uppbyggingu þekkingargreina. Þessum áherslum verður fylgt eftir næstu ár. Þá hefur skattalegt hagræði m.a. vegna rannsókna og kaupa á erlendri sérfræðiráðgjöf verið aukið.⁷ Í þessu samhengi ber að huga að mikilvægi samkeppni

⁶ Heiti Einkaleyfastofu breytist í Hugverkastofu skv. frumvarpi sem lagt verður fram á vörþingi 2017.

⁷ Sjá lög nr. 79/2016 þar sem m.a. er kveðið á um hækkun á hámarki rannsóknar- og þróunarkostnaðar til viðmiðunar við endurgreiðslu vegna nýsköpunarverkefna.

í rannsóknum og nýsköpun hjá háskólum, rannsóknarstofnunum og meðal sprotafyrirtækja jafnt sem rótgróinna fyrirtækja. Nýsköpun frumkvöðla og sprotafyrirtækja breytir hefðbundnum samkeppnismörkuðum, eflir samkeppni og knýr rótgrónari fyrirtæki til að leita nýjunga í starfsemi sinni.

Samfélagsbreytingar og alþjóðavæðing kalla á rannsóknir og nýsköpun sem styðja við þekkingaröflun, framgang þekkingargreina og samkeppnishæfni atvinnulífs. Í því samhengi nýtast t.d. líftæknirannsóknir til þróunar matvælaframleiðslu í landbúnaði og sjávarútvegi, gervigreind til framfara í framleiðsluþæni og ný tækni til þróunar innan heilsugæslu og skapandi greina. Þá stuðla rannsóknir að aukinni þekkingarsköpun í vísindastarfi háskóla og rannsóknarstofnana til lengri jafnt sem skemmri tíma.

Vísindi og samkeppnissjóðir í rannsóknum er málaflökkur með áherslu á framúrskarandi gæði, afkrastur og skilvirkni og lýtur stefnumótun Vísinda- og tækniráðs. Ráðið færðist frá forsætisráðuneyti til mennta- og menningarmálaráðuneytis með forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands nr. 1/2017.

Ein leiða Vísinda- og tækniráðs til að ná fram markmiðum sínum er að nýta samkeppnissjóði í rannsóknum og tækni til að beina opinberri fjárfestingu að verkefnum sem líkleg eru til að skila afburðaárangri. Þá er þátttaka í samstarfsáætlunum Evrópusambandsins nauðsynlegur hluti þess að tryggja að rannsóknir, þróun, menntun og menning standist alþjóðasamanburð. Til að ná markmiðum málaflökksins og auka þátttöku Íslands í samfjármögnuðu rannsóknarstarfi á alþjóðavettvangi liggur fyrir að endurskoða lög um vísinda- og tækniráð nr. 2/2003 og lög um opinberan stuðning við vísindarannsóknir nr. 3/2003.

Rannsóknasjóður styrkir vísindarannsóknir og rannsóknartengt framhaldsnám á grundvelli faglegs mats á framúrskarandi gæðum rannsóknarverkefna. Hlutur styrktra verkefna af heildarfjölda umsókna hefur verið um fjórðungur undanfarin ár og meðalupphæð veittra styrkja hækkað umtalsvert. Fagráðum Rannsóknasjóðs var breytt á árinu 2015 til að gera sjóðnum kleift að styðja betur við vísindarannsóknir á öllum sviðum, þ.m.t. listum.

Innviðasjóði er ætlað að byggja upp rannsóknarinnviði með styrkjum til kaupa á tækjum, gagnagrunnum, hugbúnaði og öðrum búnaði sem telst mikilvægur í rannsóknastarfi. Ör þróun vísindaaðferða og tækjakosts og aukin áhersla á opin og aðgengileg vísindagögn kallar á aukna fjárfestingu í rannsóknarinnviðum innanlands og á alþjóðavettvangi. Ljóst er að ráðast þarf í stefnumótun um forgangsroðun um uppbyggingu rannsóknarinnviða og auka úthlutunarfé sjóðsins.

Tæknipróunarsjóður veitir styrki til þróunarstarfs og rannsókna á sviði tæknipróunar sem miða að nýsköpun í atvinnulífinu. Sjóðurinn hefur verið mikilvægur við að koma verkefnum af stigi grunnrannsókna í hagnýt verkefni svo sem vöru eða þjónustu.

Markáætlun á sviði vísinda og tækni er sérstaklega ætlað að styðja við áherslur í stefnu stjórnvalda í vísinda- og tæknimálum. Stefnt er að úthlutun úr markáætlun árin 2017-2019 til að styðja við rannsóknir á samfélagslegum áskorunum sem Ísland þarf að takast á við á komandi árum.

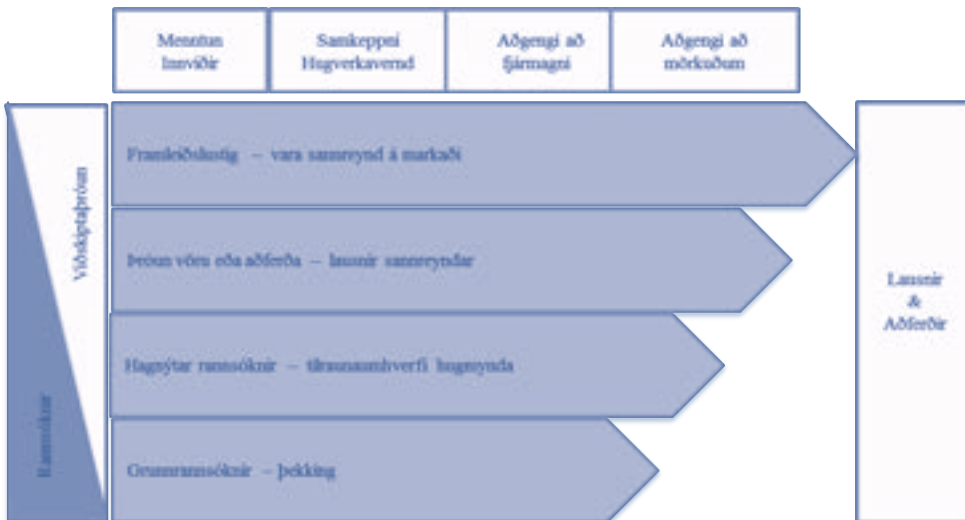
Samstarfsáætlanir Evrópusambandsins eru á sviði rannsókna og nýsköpunar, menntunar og æskulýðsmála, kvikmynda og menningar og er rannsókna- og nýsköpunarstarf fjárhagslega umfangsmest. Ísland hefur náð afar góðum árangri í öllum áætlunum síðustu ár.

Starfsemi Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands og Einkaleyfastofu mun á næstu árum beinast í auknum mæli að áframhaldandi þróun og vexti þekkingargreina m.a. á grunni fjórðu iðnbyltingarinnar og áskorunum í umhverfis- og loftslagsmálum. Hér er m.a. um að ræða þróun stafrænna kerfa og gervigreindar auk áskorana til að draga úr kolefnisfótspori og öðrum neikvæðum umhverfisáhrifum atvinnuveganna.

Í rannsóknastarfi er lögð aukin áhersla á aðgang að vísindagögnum sem aflað er fyrir opinbert fé til að bæta nýtingu fjár og gagna til síaukinnar þekkingar. Þá er gerð aukin krafa um gagnsæi í birtingu niðurstaðna og árangurs rannsókna sem unnar eru fyrir ríkisstyrki eða föst framlög til háskóla og rannsóknarstofnana. Í þessu samhengi verður áfram unnið að innleiðingu upplýsingakerfis um rannsóknir, annars vegar til að afla áreiðanlegra og samræmdra upplýsinga um afurðir rannsóknar- og nýsköpunarstarfs í háskólum og opinberum rannsóknarstofnunum og eins til að auðvelda mat og greiningu á rannsókna- og nýsköpunarstarfi þeirra.

Í gildi er hugverkastefna fyrir Ísland til ársins 2022. Í stefnunni koma fram fjölmörg verkefni, þ.m.t. um stofnun tækni- og þekkingaryfirfærsluskrifstofu og ýmis áherslumál, sem stuðla eiga að aukinni vitund um mikilvægi hugverkaverndar. Hugverkavernd er grundvallarþáttur í samkeppnishæfu umhverfi rannsókna og nýsköpunar, með henni skapast styrkari samkeppnisstaða fyrirtækja og þá leiðir markviss nýting hugverka til aukinnar verðmætasköpunar. Mikilvægt er að efla þekkingu fyrirtækja og frumkvöðla á hugverkarettindum þvert á atvinnugreinar bæði til að styðja við þróun samkeppnisforsks fyrirtækja og til að vernda áunnin verðmæti atvinnugreina s.s. á sviði upplýsingatækni og orkumála. Þá er mikilvægt að treysta enn frekar stjórnkerfi og lagaumhverfi varðandi nýtingu og framfylgd slíkra réttinda m.a. í ljósi aukinnar alþjóðavæðingar atvinnulífs.

Auðlindagreinar standa undir stórum hluta íslensks útflutnings. Vaxtarmöguleikar þeirra eru þó takmarkaðir og umtalsverðar sveiflur geta verið í rekstrarskilyrðum auðlindagreina. Tækni- og hugverkagreinar öfluðu um 24% gjaldeyristekna árið 2015 og upplýsingatækni-geirinn hefur vaxið um 20% árlega síðustu ár. Til að tryggja samfelldan hagvöxt og fjölbreytt atvinnulíf þurfa verðmæti útflutnings þekkingargreina að aukast um allt að 1000 milljarða til ársins 2030 og störfum að fjölga um 20.000 yfir sama tímabil, að mati alþjóðlegra greiningaraðila.⁸ Þá þarf framleiðni vinnuafis og fjármagns að aukast til muna. Til að svo verði er mikilvægt að bæta gæði innviða til rannsókna, styrkja enn frekar stoðkerfi fyrir frumkvöðla og draga enn frekar úr reglubyrði og öðrum samkeppnishamlandi skilyrðum.



⁸ <https://www.forsaetisraduneyti.is/media/Skyrslur/charting-a-growth-path-for-iceland-2012.pdf>

Myndin dregur fram ferli rannsókna og viðskiptaþróunar allt frá grunnrannsóknum til lausna og nýrra aðferða.

3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að Ísland verði leiðandi á sviði rannsókna og þekkingar og á þeim grunni reiðubúið að takast á við samfélagslegar áskoranir.

Meginmarkmið málefnasviðsins er alþjóðlega samkeppnishæft umhverfi rannsókna og nýsköpunar þar sem áhersla er lögð á gæði, gagnsæi, alþjóðasamstarf og árangur.

Til að framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins nái fram að ganga verður lögð áhersla á að aðgerðir og áherslur stjórnvalda verði í fullu samræmi við þær samfélagslegu áskoranir sem Ísland þarf að takast á við næstu ár. Í því samhengi þarf að huga sérstaklega að gæðum rannsóknainniðnaðs, hagnýtingu rannsókna og tryggja nauðsynlega fjármögnun verkefna og aðgerða til að efla nýsköpun um land allt. Þá er mikilvægt að styðja markvisst við framþróun þekkingargreina og með því treysta stöðir atvinnulífs, fjölbreytni þess og framleiðni.

Framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins er í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun frá 2016.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Vísindi og samkeppnissjóðir í rannsóknum. Til að uppfylla meginmarkmið málefnasviðsins er eitt markmið skilgreint sérstaklega fyrir málaflokkinn.

Markmið 1. Fjármögnun rannsókna styðji við gæði, árangur og verðmætasköpun.

Til að fjármögnun rannsókna og nýsköpunar styðji við gæði og árangur verður lögð áhersla á að efla samkeppnissjóðina með sérstakri áherslu á fjármögnun rannsóknarinnviða og markáætlunar um vísindi og tækni. Svo best megi mynda stefnu um málaflokkinn til framtíðar og bæta nýtingu fjár sem til hans rennur, þarf að skilgreina vel þær krefjandi áskoranir sem íslenskt samfélag mun standa frammi fyrir næstu áratugi. Unnið verður að framkvæmd stefnu um opinn aðgang að birtingum og mótun stefnu um opinn aðgang að rannsóknargögnum. Enn fremur verður staðinn vörður um hlutlaust, gagnsætt og samræmt umsóknar- og matsferli ólíkra samkeppnissjóða á vegum ríkisins og gætt að bættum aðgangi háskóla og rannsóknarstofnana að erlendu samkeppnisfé. Einnig er vísað til málaflokks 21.1; háskólar.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Fjármögnun rannsókna styðji við gæði, árangur og verðmætasköpun	8, 2	Árangurshlutfall umsókna í rannsóknar- og nýsköpunar-áætlun ESB	Árangursvísir ekki til	Fer eftir stöðu 2016	Fer eftir viðmiði 2018
			Rannsóknir sem fjármagnaðar eru úr samkeppnissjóðum: Hlutfall birtra niðurstaðna í opnum aðgangi	Árangursvísir ekki til	Fer eftir stöðu 2016	Fer eftir viðmiði 2018

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	1	Móta stefnu um opinn aðgang að rannsóknar-gögnum.	2019		MRN
2	1	Skilgreina áskoranir og viðfangsefni sem Ísland þarf að takast á við með aðkomu rannsókna og nýsköpunar og vinna vegvísi um rannsóknarinnviði.	2018–2019		Vísinda- og tækni-ráð
3	1	Taka út starfsemi samkeppnissjóða í rannsóknnum sem hýstir eru hjá Rannís (innlenda sem og áætlanir á vegum Evrópusambandsins) og framkvæmd og áhrif Erasmus.	2017		Rann-sóknar-miðstöð Íslands

Nýsköpun, samkeppni og þekkingargreinar. Í kaflanum koma fram markmið og aðgerðir, sem ætlað er að leggja grunn að aukinni nýsköpun og framþróun þekkingar og tækni innan atvinnugreina og hjá stjórnvöldum. Við markmiðssetningu er lítið til þess að skapa jafnvægi milli efnahagslegra, umhverfislegra og samfélagslegra þátta.

Markmið 1. Aukin framleiðni á grunni nýsköpunar, samkeppni og minni reglu-byrði.

Markmiðið varðar áskoran stjórnvalda um að stuðla að aukinni framleiðni og samkeppnishæfni atvinnulífs m.a. í ljósi aukinnar alþjóðavæðingar. Þetta verður einkum gert með því styðja áfram við þróun og nýsköpun atvinnugreina, tryggja virka samkeppni og draga úr reglubyrði.

Markmið 2. Aukin hagnýting lausna sem draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og neikvæðum umhverfisáhrifum.

Markmiðið felur í sér að stjórnvöld stuðli að þróun hagnýtra lausna, sem dragi úr losun gróðurhúsalofttegunda, auk annarra neikvæðra umhverfisáhrifa, þvert á atvinnugreinar í samræmi við skuldbindingar Parísarsamkomulagsins. Í málefnasviðum nr. 12, 13, 14 og 15 koma fram markmið sem miða í sömu átt fyrir einstakar atvinnugreinar.

Markmið 3. Ný störf skapist í þekkingargreinum.

Markmiðið felur í sér að nýsköpun og samkeppni stuðli að vexti þekkingargreina um land allt, þ.m.t. hugverka- og tæknigreina, og samsvarandi fjölgun starfa þvert á atvinnuvegi og í starfsemi hins opinbera.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Árleg aukning framleiðni á grunni nýsköpunar, samkeppni og minni reglubyrði	9	Framleiðni vinnuafls ⁹	30% lægri en meðaltal Norðurlanda	25% lægri en meðaltal Norðurlanda	20% lægri en meðaltal Norðurlanda
			Aðgangshindranir í samanburði við Norðurlönd	Mestar á meðal Norðurlanda	4. sæti Norðurlanda	3. -4. sæti Norðurlanda
			Árleg aukning sölutekna	Grunngildi	+3%	+3%

⁹ Eftir atvikum verður horft til annarra mælikvarða til að meta breytingu á framleiðni milli ára, s.s. á grundvelli þróunar fjármunaeignar eða heildarþáttaframleiðni.

			sprotafyrirtækja ¹⁰			
2	Aukin hagnýting lausna sem draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og neikvæðum umhverfisáhrifum ¹¹	13	Fjöldi lausna og nýrra aðferða til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda ¹²	Grunngildi	+5%	+5%
3	Fjölgun starfa í þekkingargreinum um land allt	9	Árleg fjölgun starfa innan þekkingargreina	Grunngildi	3%	3%

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðaradili
1	1	Framkvæma samkeppnismat á lögum og reglum valinna atvinnugreina.	2018–2022	Verður forgangsraðað innan ramma	ANR
2	1	Móta tillögur um framkvæmd samkeppnismats við undirbúning lagasetningar ¹³ .	2018–2020	Verður forgangsraðað innan ramma	ANR
3	1, 2, 3	Meta árangur af starfsemi Tækniþróunarsjóðs og móta aukið hlutverk hans ¹⁴ .	2018–2022	Verður forgangsraðað innan ramma	ANR
4	1, 3	Meta umhverfi nýsköpunar, árangur og móta tillögur til úrbóta.	2018–2022	Verður forgangsraðað innan ramma	ANR
5	1, 3	Bæta þjónustu við sókn fyrirtækja, háskóla og rannsóknastofnana í alþjóðlega samkeppnissjóði.	2018–2022	Verður forgangsraðað innan ramma	ANR
6	2, 3	Greina áhrif þekkingargreina á framþróun atvinnuvega og lausnir til að styðja við umhverfisvernd.	2018–2019	Verður forgangsraðað innan ramma	ANR
7	3	Efla byggingarannsóknir.	2018–2022	Verður forgangsraðað innan ramma	ANR/NMI

¹⁰ Mælikvarðinn verður þróaður frekar í samráði við Nýsköpunarmiðstöð Íslands og Hagstofuna.

¹¹ Horft verður til nýsköpunar og nýrra aðferða sem draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum, þ.m.t. losun gróðurhúsalofttegunda.

¹² Losun gróðurhúsalofttegunda, mæld í þúsundum tonna af CO₂-ígildum, sbr. Parísarsamkomulag

¹³ Verður gert í samráði við forsætisráðuneyti

¹⁴ Sjá stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar m.t.t. nýsköpunar og þróunar.

8	3	Auka rannsóknir um þróun og áhrif skapandi greina á umhverfi og samfélag.	2018– 2022	Verður forgangs- raðað innan ramma	ANR
---	---	---	---------------	---	-----

5. Fjármögnun

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
7 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	13.473	13.555	13.764	13.910	14.056

8 Sveitarfélög og byggðamál

1. Umfang

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og umhverfis- og auðlindaráðherra. Það skiptist í tvo málaflokka, en þeir eru:

- Sveitarfélög.
- Byggðamál.

Málaflokkurinn sveitarfélög skiptist niður á tvö viðföng, þ.e. Jöfnunarsjóð sveitarfélaga sem heyrir undir samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og skipulagsmál sveitarfélaga sem heyrir undir umhverfis- og auðlindaráðherra. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga starfar á grundvelli laga um tekjustofna sveitarfélaga og er hlutverk hans að greiða sveitarfélögum framlög til jöfnunar á tekjum þeirra og útgjaldaþörf á grundvelli laga, reglugerða og vinnureglna sem settar eru um starfsemi hans. Þá greiðir sjóðurinn framlög til samtaka sveitarfélaga, stofnana þeirra og annarra aðila í samræmi við ákvæði laga. Jöfnunarhlutverk sjóðsins hefur aukist sem og umsvif og breyst á liðnum árum m.a. vegna yfirfærslu grunnskóla og málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga. 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, s.s. gróður- og vistgerðarkorta.

Málaflokkurinn byggðamál skiptist í fjögur viðföng sem heyra undir samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, þ.e. Byggðastofnun, byggðaáætlun og sóknaráætlanir landshluta, jöfnunarsjóð flutningskostnaðar og flutningssjóð olíuvara. Hlutverk Byggðastofnunar er að vinna að eflingu byggðar og atvinnulífs á landsbyggðinni. Í byggðaáætlun koma fram markmið, mælikvarðar og verkefni tengd byggðamálum hér á landi. Um sóknaráætlanir landshluta 2015–2019 eru gildandi átta samningar milli ráðuneytis og landshlutasamtaka sveitarfélaga. Svæðisbundin flutningsjöfnun var sett á með lögum nr. 160/2011, og hefur það markmið að styðja við framleiðsluþæðni og atvinnuuppbyggingu á landsbyggðinni með því að jafna flutningskostnað framleiðenda sem eru með framleiðslu og lögheimili fjarri innanlandsmarkaði eða útflutningshöfn. Flutningsjöfnunarsjóður olíuvara starfar samkvæmt lögum nr. 103/1994. Markmið hans er að jafna flutningskostnað olíuvara á milli landshluta. Lagt er flutningsjöfnunargjald á allar olíuvörur sem fluttar eru til landsins og ætlaðar eru til nota innan lands og rennur gjaldið í sérstakan sjóð.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjárukalög 2016	Fjárlög 2017
8 Sveitarfélög og byggðamál			
8.10 Framlög til sveitarfélaga	19.012	21.417	18.368
8.20 Byggðamál	1.202	1.524	1.901
Samtals	20.214	22.941	20.269

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Jöfnunarsjóður hefur um árabíl greitt framlög til sveitarfélaga vegna greiðslu þeirra á húsaleigubótum samkvæmt lögum um húsaleigubætur. Samkvæmt lögum nr. 75/2016 um

húsnæðisbætur fluttist ábyrgð á fjármögnun og framkvæmd almenns húsnæðisstuðnings til leigjenda alfarið til ríkisins og greiðist kostnaður vegna húsnæðisbóta úr ríkissjóði. Á sama tíma fluttist ábyrgð á greiðslum sérstakra húsaleigubóta (sérstakur húsnæðisstuðningur) til sveitarfélaganna. Sú breytinga varð þess vegna á starfsemi Jöfnunarsjóðs 1. janúar 2017 að verkefnið hvað varðar greiðslur húsaleigubóta til sveitarfélaga fór alfarið frá sjóðnum. Breytingarnar hafa það í för með sér að lögbundið framlag úr ríkissjóði í Jöfnunarsjóð lækkar úr 2,355% í 2,111%.

Jöfnunarhlutverk sjóðsins hefur aukist á undanförunum árum og má þar nefna yfirfærslu grunnskóla og málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga. Unnið hefur verið að undirbúningi að breytingum á regluverki sjóðsins um nokkurt skeið og haustið 2016 var skipuð nefnd til að gera endanlegar tillögur um nýjar aðferðir við jöfnun á útgjaldaþörfum og tekju-möguleikum sveitarfélaga.

Ein stærsta áskorun málefnasviðsins er þróun sjálfbærra byggðalaga í landinu. Fjölmargt hefur áhrif þar á s.s. þróun samgangna og fjarskipta, orkumál, þróun atvinnugreina, opinber þjónusta, mannfjöldapróun í landshlutum, þar með talið framboð og menntun starfsfólks. Í því skyni er mótuð byggðaáætlun og starfræktar sóknaráætlanir landshlutanna. Til að takast á við þetta er unnið að ýmsu á bæði sviði sveitarstjórnamála og byggðamála.

Í málaflokknum sveitarstjórnarmál er unnið að því að skilgreina tækifæri og leiðir til að efla sveitarstjórnarstigið með stærri, öflugri og sjálfbærum sveitarfélögum og breyttri verkskiptingu ríkis og sveitarfélaga, markvissari samskiptum ríkis og sveitarfélaga, nýtingu rafrænnar tækni við stjórnsýslu og auknu samráði við íbúa um stefnumörkun og ákvarðanatöku á öllum sviðum.

Í málaflokknum byggðamál verður lögð fram þingsályktunartillaga um nýja byggðaáætlun fyrir árin 2018–2024, þar verður að finna aðgerðir til að ná fram lögfestum markmiðum áætlunarinnar. Móturn nýrrar stefnumótandi byggðaáætlunar hófst á árinu 2016. Byggðaáætlun mun gilda til sjö ára í stað fjögurra í samræmi við lög um byggðaáætlun og sóknaráætlanir. Þá voru fjárveitingar til málaflokks byggðamála auknar 2017 um tæplega 25% og munu þeir fjármunir verða settir í eflingu byggðamála og sóknaráætlanir landshluta. Byggðaáætlun 2018–2024 tekur við af gildandi byggðaáætlun 2014–2017 og í henni verða settar fram aðgerðir til að ná fram lögfestum markmiðum hennar. Vinnan við nýja áætlun hefur falið í sér mun víðtækara samráð en áður hefur verið og fundað hefur verið með alþingismönnum, samráðsvettvöngum allra landshlutasamtaka sveitarfélaga, öllum ráðuneytum auk ákveðinna stofnanna.

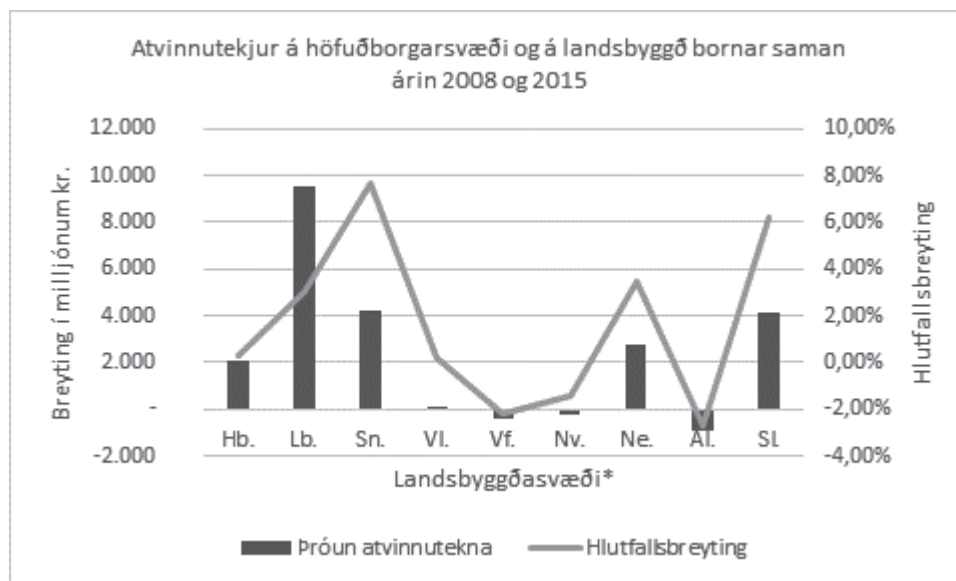
Sóknaráætlanir landshluta eru sameiginlegt verkefni ráðuneyta og landshlutasamtaka sveitarfélaga og fyrsta lögbundna verkefnið sem landshlutasamtökunum er falið. Sóknaráætlanir landshluta tiltaka svæðisbundnar áherslur heimamanna og byggja áhersluverkefni landshlutanna og úthlutanir úr uppbyggingasjóðum á þeim. Markmið sóknaráætlana er að færa aukna ábyrgð í hendur heimamanna og einfalda og efla samskipti ríkis og sveitarfélaga með því að tryggja gagnsæi, hagkvæmni og skilvirkni við úthlutun og umsýslu fjárveitinga úr ríkissjóði til verkefna á sviði byggða- og samfélagsþróunar.

Meðal áherslubreytinga í byggðamálum á síðasta ári var aukin áhersla á samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða í lánastarfsemi Byggðastofnunar með það fyrir augum að fjölga fyrirtækjum í eigu kvenna, auka þátttöku kvenna í stjórnun fyrirtækja, fjölga fjölbreyttum störfum og stuðla að kynjasamþættingu vinnumarkaða byggðanna. Þá var mikilvægt skref stigið til að jafna aðstöðu sveitarfélaga þegar að ráðherra úthlutaði í ársbyrjun 2017 sérstökum 100 m.kr. byggðastyrk til strjálbýlli sveitarfélaga til þátttöku í samkeppnisútbóði fjarskiptasjóðs vegna ljósleiðarateningar. Þessi aðgerð er hluti af verkefninu Ísland ljóstengt sem snýst um að 99,9% lögheimila með heilsársbúsetu og

atvinnuhúsnæðis með heilsársstarfsemi óháð staðsetningu hafi aðgang að 100Mb/s þráðbundinni nettengingu fyrir árslok 2020.¹⁵

Fylgst er með þróun byggðamála með ýmsum mælikvörðum svo sem svæðisbundinni þróun mannfjölda og atvinnutekna. Bæta þarf söfnun ákveðinna hagtalna sem hafa mikil áhrif á hvernig hægt er að fylgjast með þróuninni. Atvinnutekjur á landinu í heild jukust um 1,2% á milli árunna 2008 og 2015 og á sama tíma fjölgaði íbúum á landinu um rúmlega 5,4%. Hægt er að sjá breytingar milli mismunandi landsvæði hér að neðan.¹⁶

Atvinnutekjur á höfuðborgarsvæði og á landsbyggð bornar saman árin 2008 og 2015

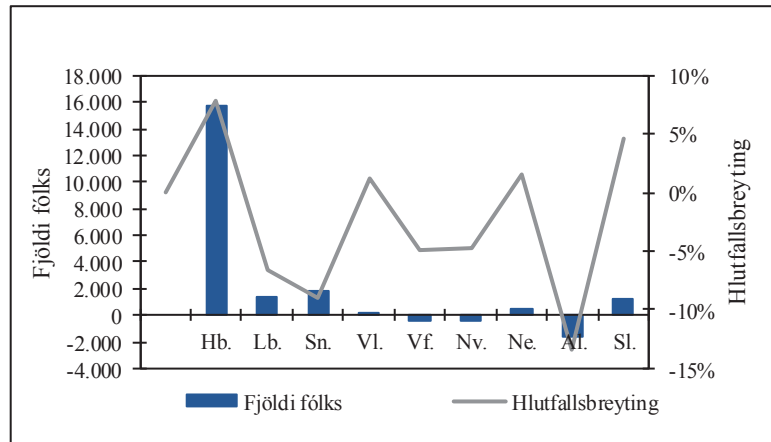


* Höfuðborgarsvæðið: Hb., Landsbyggð: Lb., Vesturland: Vt., Vestfirðir: Vf., Norðurland-vestra: Nv., Norðurland-eystra: Ne., Austurland: Al., Suðurland: Sl.

¹⁵ Átaksverkefnið er sameiginlegt átak ríkisins, sveitarfélaga, íbúa, veitu- og fjarskiptafyrirtækja og verktaka við uppbyggingu ljósleiðarakerfa á markaðsbrestsvæðum á landsvísi. Sjá nánar um verkefnið í umfjöllun á málefnasviði 11, Samgöngur og fjarskipti og hjá: <http://www.fjarskiptasjodur.is/frettir/umsoknarferli-vegna-verkefnisins-island-ljostengt-2017-hafid-1>

¹⁶ Hægt er að kynna sér þessar tölur nánar í skýrslu Bygðstofnunar *Atvinnutekjur 2008-2015, eftir atvinnugreinum og svæðum* sjá: https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/atvinnutekjur_2008-2015.pdf

Þróun mannfjölda á höfuðborgarsvæði og landsbyggð borin saman 2008 og 2015



* Höfuðborgarsvæðið: Hb., Landsbyggð: Lb., Vesturland: Vl., Vestfirðir: Vf., Norðurland-vestra: Nv., Norðurland eystra: Ne., Austurland: Al., Suðurland: Sl.

3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefna sviðsins er að allir íbúar landsins hafi jöfn tækifæri til atvinnu og þjónustu og jafna lífskjara.

Meginmarkmið málefna sviðsins sem jafnframt eru lögfest markmið byggðaáætlunar er að efla byggðapróun innan hvers landshluta og jafna þannig tækifæri allra landsmanna til atvinnu og þjónustu, jafna lífskjör og stuðla að sjálfbærri þróun byggðamála um allt land. Sérstaklega skal hlúa að svæðum sem búa við langvarandi fólksfækkun, atvinnuleysi og einhæft atvinnulíf.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar koma fram pólitískar áherslur næstu ára í sveitarstjórnar- og byggðamálum. Áfram verður unnið að því í gegnum byggðaáætlun að jafna búsetuskilyrði landsmanna meðal annars hvað varðar raforku- og fjarskiptamál. Unnið verður að því að styrkja lýðræðislega aðkomu íbúa að ákvörðunum um byggðamál í gegnum sóknaráætlun landshluta. Þá verður reglulega gerð úttekt á aðgengi landsmanna að þjónustu í samvinnu við sveitarfélögin sem og unnið að mótun höfuðborgarstefnu í samvinnu við Reykjavíkurborg og önnur sveitarfélög.

Ennfremur mun endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs leiða fram tillögur um nýjar aðgerðir við jöfnun á útgjaldaþörf og tekjumöguleikum sveitarfélaga sem taka þarf afstöðu til á tímabilinu.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Sveitarfélög. Meginmarkmið varðandi Jöfnunarsjóð sveitarfélaga er einföldun regluverks, þróun útgjalda mælinga í því skyni að bæta jöfnunaráhrif framlaga sjóðsins og fá betri yfirsýn yfir starfsemi hans.

Byggðamál

Nr.	Markmið ¹⁷	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Að jafna tækifæri allra		Meðal- atvinnutekjur á	Meðalatvinnutekjur á íbúa	Mismunur hafi minnkað um	Mismunur hafi minnkað

¹⁷ Markmið nr. 1 og einstaka mælikvarðar hafa breyst örlítið frá í greinargerð með fjárlagafrumvarpi 2017 til að endurspeglar betur markmið og framtíðarsýn byggðaáætlunar.

	landsmanna til atvinnu og þjónustu, jafna lífskjör og stuðla að sjálfbærri þróun byggðarlaga um allt land.		íbúa 18 til 67 ára á þeim svæðum sem voru undir meðaltali árið 2015 hækki hlutfallslega meira en meðalatvinnutekjur á höfuðborgarsvæðinu.	18 til 67 ára á Suðurnesjum voru 4,1 m.kr. árið 2015 en þar voru þær lægstar. Meðalatvinnutekjur á íbúa 18 til 67 ára á höfuðborgarsvæðinu voru sama ár 4,7 m.kr.	10%.	um 25%.
2	Aukinn verði stuðningur við svæði þar sem verið hefur langvarandi fólksfækkun, atvinnuleysi og einhæft atvinnulíf.		Fjöldi byggðarlaga sem taki þátt í verkefninu Brothættar byggðir hverju sinni.	Sjö byggðarlög hafa verið í verkefninu Brothættum byggðum á árinu en eitt þeirra, Bildudalur, lauk verkefninu í árslok.	Starfað er með átta byggðarlögum og verkefnið rekið samkvæmt verkefnis lýsingu. Samstarfstíminn er 4-5 ár í hverju byggðarlagi. Tvö byggðarlög útskrifuð í árslok.	Starfað er með átta byggðarlögum og verkefnið rekið samkvæmt verkefnis lýsingu. Samstarfstíminn er 4-5 ár í hverju byggðarlagi. Tvö byggðarlög útskrifuð í árslok.
			Unnin hafi verið verkefnastofn ¹⁸ í samfélögum sem taka þátt í verkefninu Brothættar byggðir í samvinnu við heimamenn, á fyrsta ári þátttöku.	Sex af þátttökusamfélögum hafa lokið við að vinna verkefnastofn og vinna við skilgreiningar stendur yfir. Verulega skortir á að tekist hafi að samræma aðgerðir og samtal aðila og aðkomu þeirra að málum, þ.m.t. ríkis og stofnana þess.	Öll þátttaka byggðarlaga hafa skilgreint verkefnisáætlun og verkefnastofn innan tólf mánaða frá upphafi verkefnis. Verkefnisáætlun Brothættra byggða hefur verið endurskoðuð.	Öll þátttaka byggðarlaga hafa skilgreint verkefnisáætlun og verkefnastofn innan tólf mánaða frá upphafi verkefnis. Verkefnisáætlun Brothættra byggða hefur verið endurskoðuð
			Þróun íbúafjölda og aldursdreifingar í brothættum byggðarlögum	Tekist hefur að hægja á eða stöðva neikvæða íbúapróun í byggðarlögum	Fólksfækkun hefur stöðvast í öllum þátttöku byggðarlögum þremur árum eftir upphaf	Fólksfækkun hefur stöðvast í öllum þátttöku byggðarlögum þremur árum eftir

¹⁸ Verkefnastofn er heiti yfir safn verkefna sem eiga það sameiginlegt að styðja við þá framtíðarsýn sem stefnt er að í viðkomandi verkefni/byggðarlagi.

				um fjórum sem hófu vegferðina 2013 m.v. tölur 2013 - 1.1. 2016. Önnur byggðarlög of skammt á veg komin til að breytingar séu marktækar.	verkefnis. Aldursdreifing hefur jafnframt lagast m.v. NORDREGIO skilgreiningu. ¹⁹	upphaf verkefnis. Aldursdreifing hefur jafnframt lagast m.v. NORDREGIO skilgreiningu. ²⁰
3	Framboð olíuvara um land allt, verði tryggt allt árið með sérstöku tilliti til öryggis íbúa í dreifbýli (sjúkraf lutningar og björgunarsveitir) og vaxandi ferðamannafjölda um land allt.		Unnið að mælikvarða varðandi fjarlægð á milli sölustaða.			

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-ætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	3	Mynda starfshóp sem vinnur að endurskoðun laga nr. 103/1994, Jöfnun á flutningskostnaði olíuvara.	2017	2 m.kr.	SAM
2	1	Byggðastyrkir vegna ljósleiðaravæðingar. Samningar gerðir við sveitarfélög.	2017–2020	100 m.kr. á ári.	SAM
3	1,2	Starfshópar um orkuöryggi vinni að tillögum um bætt flutningskerfi raforku og bættu orkuöryggi.	2018–2024		SAM og ANR
4	1,2	Kortlagning á möguleikum til byggingar smærri virkjana um land allt.	2018–2024	15,3 m.kr. á ári.	SAM og Orkustofnun
5	2	Styrking verkefnisins Brothættar byggðir	2018–2024	100 m.kr. á ári.	SAM og Byggðastofnun
6	1,2	Unnið verði að útfærslu á jöfnun flutningskostnaðar vegna verslunar í dreifbýli.	2018–2024		SAM
7	1,2	Starfshópur vinni að tillögum að leiðum til að auðvelda fólki utan höfuðborgarsvæðisins að sækja vinnu frá heimili um lengri veg.	2018–2024		SAM og Byggðastofnun
8	1,2	Starfshópur vinni að tillögum til að tryggja um jöfnun orkukostnaðar (að fullu á þeim kostnaðarmun sem er á dreifingu á raforku í	2018–2024		SAM og ANR

¹⁹ <http://www.nordregio.se/en/Maps--Graphs/01-Population-and-demography/Demographic-vulnerabilities-in-2011/>

²⁰ <http://www.nordregio.se/en/Maps--Graphs/01-Population-and-demography/Demographic-vulnerabilities-in-2011/>

		dreifbýli og þéttbýli).			
9	1,2	Starfshópur vinni að tillögum um skattalega hvata sem miði að því að fjölga störfum á landsbyggðinni.	2018–2024		SAM og FJR
10	1,2	Unnið verði áfram að skilgreiningu opinberrar þjónustu.	2018–2024	15 m.kr.	SAM og Byggðastofnun

5. Fjármögnun

Vakin er athygli á því að taflan hér á eftir sýnir heildarútgjöld málefnasviðsins að meðtöldum framlögum til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem fellur utan þess útgjaldaramma málefnasviðsins sem gengið verður út frá að haldist óbreyttur að raungildi í fjárlagagerð ráðuneyta og framkvæmd fjárlaga, sbr. umfjöllun í kafla 4.3.4 í þingsályktuninni.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
8 Sveitarfélög og byggðamál	20.701	21.347	21.810	22.259	22.720

9 Almanna- og réttaröryggi

1. Umfang

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð dómsmálaráðherra og forsætisráðherra. Það skiptist í fimm málaflokka, en þeir eru:

- Löggæsla.
- Landhelgi.
- Ákærvald og réttarvarsla.
- Réttaraðstoð og bætur.
- Fullnustumál.

Löggæsla. Undir málaflokkinn fellur starfsemi embættis ríkislögreglustjóra, 9 lögreglu-embættis, þ.m.t. löggæsla, landamæraeftirlit, almannavarnir, leit og björgun á landi. Einnig falla undir málaflokkinn samræmd neyðarsvörun og ýmis löggæslu- og öryggismál s.s. tilkynningaskylda íslenskra skipa.

Landhelgi. Undir málaflokkinn fellur starfsemi Landhelgisgæslu Íslands þ.m.t. löggæsla á hafinu, gæsla fullveldis og landamæraeftirlit á hafinu, leit og björgun á hafi, aðkallandi sjúkraflytningar, sprengjueyðing og sjómælingar.

Ákærvald og réttarvarsla. Undir málaflokkinn fellur starfsemi stofnana ákærvaldsins þ.e. embætti ríkissaksóknara, embætti héraðssaksóknara og lögreglustjóraembætti hvað varðar meðferð ákærvalds. Undir hann fellur einnig starfsemi Óbyggðanefndar og ríkislögmanns sem eru á ábyrgð forsætisráðherra.

Réttaraðstoð og bætur. Til málaflokksins heyrir fjárhagslegur stuðningur ríkisins við þá sem leita þurfa réttar síns fyrir dómstólum en hafa ekki til þess fjárhagslegt bolmagn, greiðslur til brotþola vegna líkamstjóns og miska sem leiðir af broti á almennum hegningarlögum, greiðsla kostnaðar sem embætti lögreglustjóra, héraðsdómstólar og embætti ríkissaksóknara greiða öðrum en starfsmönnum viðkomandi embættis vegna rannsóknar og reksturs opinberra mála.

Fullnustumál. Undir málaflokkinn fellur starfsemi Fangelismálastofnunar, fangelsa ríkisins og innheimta sekta og sakarkostnaðar hjá embætti sýslumannsins á Norðurlandi vestra.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjáráukalög 2016	Fjárlög 2017
9 Almanna- og réttaröryggi			
9.10 Löggæsla	11.864	12.718	14.122
9.20 Landhelgi	5.658	3.886	3.944
9.30 Ákærvald og réttarvarsla	1.157	1.192	1.331
9.40 Réttaraðstoð og bætur	2.701	2.132	2.129
9.50 Fullnustumál	2.799	2.013	1.896
Samtals	24.179	21.941	23.422

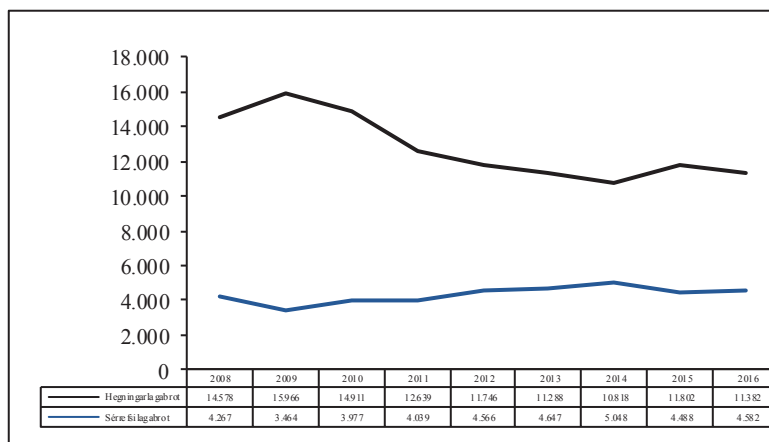
2. Starfsemi og helstu áskoranir

Tölvuverðar breytingar hafa verið í málaflokkum málefna sviðsins síðustu misseri. Ráðist hefur verið í ýmsar aðgerðir og verkefni til að styrkja starf lögreglunnar á undanförunum árum. Má þar helst nefna það viðbótarfjármagn sem verið hefur verið til lögreglu og umfangsmiklar skipulagsbreytingar hjá lögreglunni með fækkun lögregluembættu úr 15 í 9 og aðskilnaði lögregluembættu og sýslumannsembættu árið 2015. Aðgerðin miðaði að því að styrkja rekstrarumgjörð lögreglunnar með stærri einingum og ná meiri sveigjanleika í rekstri og starfsemi. Gert er ráð fyrir að markmið breytinganna náist á 3-5 árum. Viðbótarfjármagni hefur verið veitt í eflingu lögreglunnar árin 2014–2017 og nemur aukningin frá 2013 alls um 34% eða ríflega 4,7 milljörðum. Fjármagninu hefur verið veitt til ýmissa verkefna meðal annars til að mæta auknu álagi við landamæri í Keflavík, fjölgunar lögreglumanna á landsvísu og endurnýjun á búnaði og tækjum.

Árið 2016 urðu miklar breytingar í menntun lögreglu sem var færð á háskólastig. Bóklegt nám lögreglu er nú við Háskólann á Akureyri og verklegt nám fer fram hjá mennta- og starfsþróunarsetri embættis ríkislögreglustjóra. Einnig hefur verið sett á fót eftirlitsnefnd með störfum lögreglunnar. Markmiðið er að borgari sem telur brotið gegn rétti sínum geti treyst því að leyst verði úr málinu með skilvirkum og gagnsæjum hætti.

Bráðabirgðatölur í afbrotatölfræði embættis ríkislögreglustjóra vegna ársins 2016 sýna að hegningarlagabrotum hefur heldur fækkað. Fjöldi sérreksilagabrota stendur nánast í stað. Um 78% hegningarlagabrota voru skráð hjá embætti lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu og um 6% hegningarlagabrota skráð hjá embætti lögreglunnar á Suðurnesjum. Þróun í tölvu- og netglæpum er hröð og hefur verið brugðist við þeirri þróun með samstarfi embættis ríkislögreglustjóra, embætti lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu, embætti lögreglunnar á Suðurnesjum, netöryggisveitar Póst- og fjarskiptastofnunar og embætti héraðssaksóknara á sviði tölvurannsókna og rannsókna á netglæpum. Fjölgun á brotum gegn friðhelgi einkalífsins og ofbeldisbrota, má að einhverju leyti rekja til vitundarvakningar og nýrra áherslna stjórnvalda við að takast á við þessi brot. Til að bregðast við þessu er unnið að ýmsum verkefnum hjá lögreglu og má þar til að mynda nefna fjölgun lögreglumanna til að efla getu til að bregðast við kynferðisbrota- og heimilisofbeldismálum og tölvu- og netglæpum.

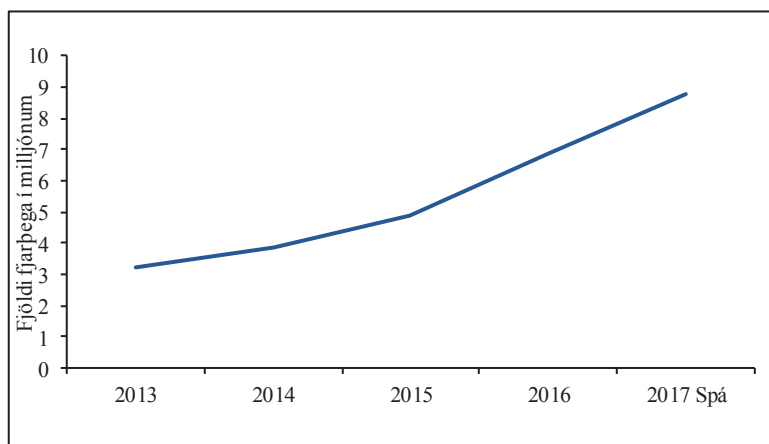
Afbrotatölfræði Ríkislögreglustjóra – þróun 2008-2016



*Tölur fyrir 2016 eru bráðabirgðatölur

Landamæravarsla hefur verið töluverð áskorun hjá lögreglu og verður áfram ef spár um fjölgun ferðamanna ganga eftir. Vaxandi álag hefur verið við landamæragæslu á undanförunum árum bæði hvað varðar flug og skemmtiferðaskip. Árið 2016 var fjölgun farþega um Keflavíkurflugvöll yfir 40% frá árinu áður, eða um 6,8 milljónir. Spáin fyrir 2017 gerir ráð fyrir að yfir 8,7 milljónir farþega fari um völlinn eða yfir 28% aukningu milli ára og eftir það er áfram spáð töluverðum vexti.

Þróun á farþegafjölda um Keflavíkurflugvöll 2013–2016



Gerðar eru auknar kröfur til landamæraeftirlits og löggæslu á grundvelli þeirra alþjóðaskuldbindinga sem Ísland hefur gengist undir, þar á meðal á vettvangi Schengen samstarfsins.²¹ Má þar helst nefna ný gagna- og upplýsingakerfi sem á eftir að innleiða hér á landi á grundvelli samstarfsins og styrking þeirra kerfa sem nú þegar eru starfrækt innan lögreglu. Þannig er Ísland skuldbundið til að innleiða ýmis upplýsingakerfi meðal annars vegna koma og brottfara inn á Schengen svæðið, sem áætlað er að verði tekið í gagnid 2020, og upplýsingakerfi um heimild til ferðar.²² Unnið er að eflingu viðbúnaðar lögreglu við landamæravörslu m.a. til að tryggja öryggi en einnig skilvirkni til þess að hægt sé að halda uppi fullnægjandi afgreiðsluhraða við landamæragæslu miðað við farþegaumferð einkum á Keflavíkurflugvelli. Í þessu skyni er í samvinnu tollgæslu og löggæslu unnið að úrbótum á greiningu farþegaumferðar til landsins með uppsetningu nýs móttökukerfis fyrir farþegaupplýsingar og uppsetningu sjálfvirkra landamærahlíða.

Töluverð áskorun felst í ákveðnum breytingum á vinnuumhverfi löggæslunnar með fjölgun ferðamanna, erlendu vinnuafls, hælisleitendum og nauðsynlegu hálendis eftirliti. Brugðist hefur verið við þessu með fjölgun lögreglumanna þar sem álagid er mest en fyrir-sjáanlegt er að fjölgun lögreglumanna þarf að haldast í hendur við breytingar í starfsumhverfi svo sem fjölgun íbúa og erlendra ferðamanna og vinnuafls.

Breytingar á starfsumhverfi Landhelgisgæslu Íslands hafa verið töluverðar meðal annars með fjölgun ferðamanna en einnig vegna breytinga á norðurslóðum með aukinni skipaumferð um norðurheimsskautssvæðið og vaxandi hagsmuna Íslands þar. Þá hefur umferð skemmtiferðaskipa við Ísland og á nærliggjandi hafsvæðum einnig aukist mikið. Hafa ber í

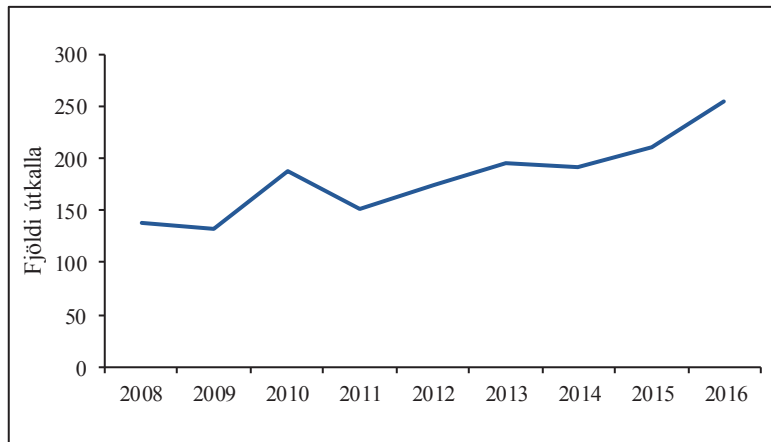
²¹ Nánri upplýsingar um Schengen er að finna á: <https://www.innanrikisraduneyti.is/raduneyti/starfssvid/schengen/>

²² European Travel Information and Authorisation System eða ETIAS

huga að ábyrgðarsvæði Íslands vegna leitar- og björgunar er nær tvöfalt stærra en íslenska efnahagslögsagan.

Ein stærsta áskorun málaflokksins er eftirlit og aðstoð í landhelginni en einnig fjölgun ferðamanna á landi í vanda. Útköllum björgunarþyrlna vegna innlendra og erlendra ferðamanna í vandræðum hefur fjölgað mikið á undanförunum árum eða ríflega 80% milli árana 2008-2016. Aukningin sem hefur átt sér stað er farin að hafa áhrif á rekstur Landhelgisgæslunnar og tvísýnt er hvort hægt sé að halda uppi nauðsynlegri þjónustu þar sem áhafnir eru ekki nægilega margar til að bregðast við þessari aukningu.

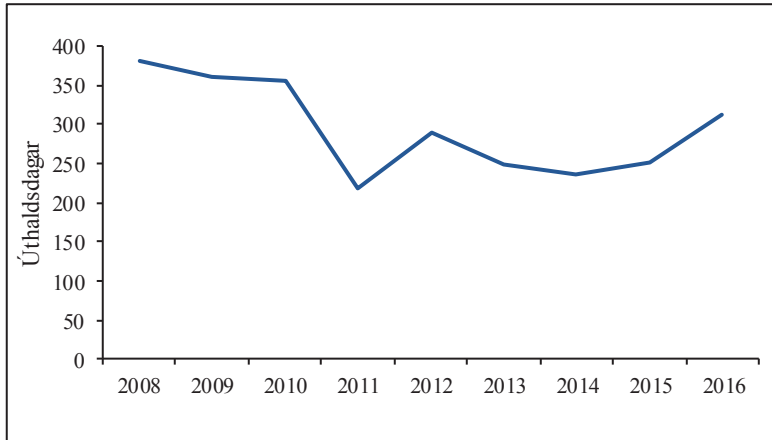
Þróun á fjölda þyrluútkalla Landhelgisgæslunnar 2008-2016



Úthaldsdögum varðskipa hefur fækkað undanfarið ár og það getur tekið varðskip allt að 48 klukkustundir að komast á vettvang slysa eða óhappa innan efnahagslögsögunnar. Tvær varðskiparáhafnir eru á varðskipunum Þór og Tý. Eru þau því gerð út til skiptis, hvort skip um helming ársins, en varðskipið Ægir er ekki haffært. Árið 2016 var ekkert útkallshæft skip til reiðu 165 daga ársins²³. Kostnaður við að bæta við áhöfn er áætlaður um 330 m.kr. en til að halda skipi í fullri nýtingu þarf tvær áhafnir. Til þess að stytta viðbragðstíma niður í 24 klst. þarf að fjölga skipum í notkun og áhöfnum en ekki er svigrúm til þess í fjármálaáætlun 2018–2022.

²³ Sjá töflu í kafla 4 um markmið og mælikvarða fyrir málaflokkinn

Þróun úthaldsdaga varðskipa Landhelgisgæslunnar á sjó 2008-2017



Stofnunin hefur einnig yfir að ráða sérútbúinni flugvél til að sinna löggæslu á hafi, en undanfarin ár hefur vélin verið í erlendum verkefnum helming ársins.

Þátttaka í erlendum verkefnum hefur verið hluti af verkefnum stofnunarinnar undanfarin ár vegna samdráttar í fjárveitingum. Verkefni eru meðal annars fyrir Landamærastofnun Evrópu (Frontex). Tekjur af erlendum verkefnum hafa meðal annars verið nýttar til að sinna viðhaldi og eftirliti með flugvél, þyrlum og varðskipum. Með þessum hætti hefur stofnunin haldið í reynda starfsmenn þannig að erlendum verkefnum hefur fylgt bæði faglegur og fjárhagslegur ávinningur. Forsendur fyrir áframhaldandi þátttöku í þessum verkefnum eru breyttar og minni líkur eru á að stofnunin muni sinna verkefnum af þessu tagi. Það verður því áskorun fyrir stofnunina á næstu árum að halda uppi viðunandi þjónustustigi við eftirlit, leit og björgun.

Miklar breytingar hafa verið hjá ákærvaldinu að undanfögnu. Embætti héraðssaksóknara tók til starfa 1. janúar 2016 og tók embættið við verkefnum sérstaks saksóknara á sviði rannsókna, saksókna skattalaga- og efnahagsbrota og ákærvaldi í málum sem áður voru á hendi ríkissaksóknara svo sem vegna kynferðisbrota, fíkniefnamála, manndrápa og brota gegn valdstjórninni. Þá var einnig skerpt á eftirlits- og stjórnunarhlutverki ríkissaksóknara.

Einn stærsti áhrifavaldurinn á ákærvaldið á næstu árum eru breytingar á dómstólaskipan með stofnun millidómstigs sem tekur til starfa 1. janúar 2018. Það mun koma til með að auka álag á embætti ríkissaksóknara en einnig hefur fjölgun og aukin þyngd mála vegna breytts og flóknara brotamynsturs áhrif á embætti ákærvaldsins í heild. Á undanfögnu árum hefur málsmeðferðartími hjá ákærvaldinu lengst vegna fjölgunar mála sem má meðal annars rekja til aukins fólksfjölda og lagabreytinga en ekki síður til þess að harðar er tekið til varna í sakamálum en áður með þeim afleiðingum að dómsmeðferð mála er orðin mjög tímafrek, sem bitnar á afgreiðslutíma sakamála almennt. Þá eru gerðar meiri kröfur um máls- hraða í refsímálum er snúa að umsýslu verðmæta sem hafa verið halldögð eða kyrrsett vegna upptöku ólögmeats ávinnings af brotastarfsemi. Mikilvægt er að réttaröryggi í landinu skadist ekki vegna of langs málsmeðferðartíma en dómstólar hafa gert athugasemdir vegna tafa við meðferð mála og virt langan málsmeðferðartíma sakborningi til refsilækkunar. Mikilvægustu aðgerðir til þess að sporna gegn þessari þróun er þjálfun og fræðsla ákærvaldsins og aukinn fjöldi ákærvalds. Sem lið í því að mæta daglegum áskorunum ákærvaldsins mun embætti ríkissaksóknara gera ríkari kröfur til þeirra sem starfa við málefnið og standa fyrir árlegu

skyldunámskeiði fyrir þá sem hefja störf hjá ákærvaldinu sem og símenntun fyrir starfandi ákærendur.

Með breyttum verkefnum ríkissaksóknara verður meiri áhersla á alþjóðlegt samstarf. Auk þess að auðvelda rannsóknir á milli landa þá hefur alþjóðlegt samstarf mikla þýðingu á sviði menntunar og miðlunar þekkingar sem er til þess fallið að auka gæði innan ákærvaldsins hér á landi. Þá snúa breytt og aukin verkefni einnig að gildistöku samnings um evrópsku handtökuskipunina og auknu eftirliti með hlustunum og sérstökum rannsóknaraðgerðum.

Annar liður í því að mæta daglegum áskorunum ákærvaldsins lýtur að málshraða vegna uppsafnaðra mála hjá embætti héraðssaksóknara. Þetta eru meðal annars mál sem færðust til embættisins frá ríkissaksóknara, og er sérstök áhersla lögð á bætta meðferð og málshraða í kynferðisbrotamálum.

Óbyggðanefnd hefur nú lokið málsmeðferð á 81,7% af flatarmáli landsins alls, þar af 98,7% af miðhálandinu, eins og það er skilgreint samkvæmt svæðisskipulagi miðhálandisins. Vegna niðurskurðar var starfsemi óbyggðanefndar í lágmarki árin 2009–2012. Starfsemi hennar var aftur færð í eðlilegt horf árið 2013, þó með umtalsvert lægri fjárheimildum en áður. Af þeim sökum tekur nefndin nú til umfjöllunar smærri svæði en áður. Með auknum fjárveitingum sem nema 30 m.kr. á ári er stefnt að því að nefndin kveði upp síðustu úrskurðina 2023 og ljúki frágangi snemma árs 2024. Með því eru útgjöld aukin til skamms tíma en sparað til lengri tíma. Um leið er stytur sá tími sem óvissa ríkir um eignarhald á landsvæðum sem nefndin hefur ekki enn tekið fyrir. Einn helsti áhættuþáttur í starfi nefndarinnar er að mannskipti verði í nefndinni eða í starfslíði enda er hér um mjög sérhæfðan málaflokk að ræða sem tekur mörg ár að komast inn í. Með því að flýta starfslokum nefndarinnar er einnig dregið úr áhættu af þessum sökum.

Ríkislögmaður annast rekstur dómsmála gegn ríkinu, meðferð bótakrafna og álitsgerðir. Fjölgun hefur orðið á dómsmálum hjá ríkislögmanni á síðustu árum og eru mörg þeirra umfangsmeiri en áður. Síðustu misseri hafa virk dómsmál verið um 200 talsins. Þá hefur bótakröfum fjölgað umtalsvert eða um það bil 50% frá 2012. Þá hefur embættið frá og með síðustu áramótum tekið við fyrirsvari ríkisins fyrir Mannréttindadómstól Evrópu sem var áður í innanríkisráðuneytinu. Starfsmönnum hefur verið fjölgað til að mæta auknum verkefnum og minnka álag. Helstu áhættuþættir í rekstri eru fjölgun dómsmála, að hvert dómsmál verði umfangsmeira en áður að jafnaði. Sama á við um bótakröfur. Þá ríkir nokkur óvissa um húsnæðismál embættisins en stuttur tími er eftir af leigusamningi að Hverfisgötu 6. Tilkoma Landsréttar mun hafa einhver áhrif á skipulag embættisins og kallar á sérstakan undirbúning.

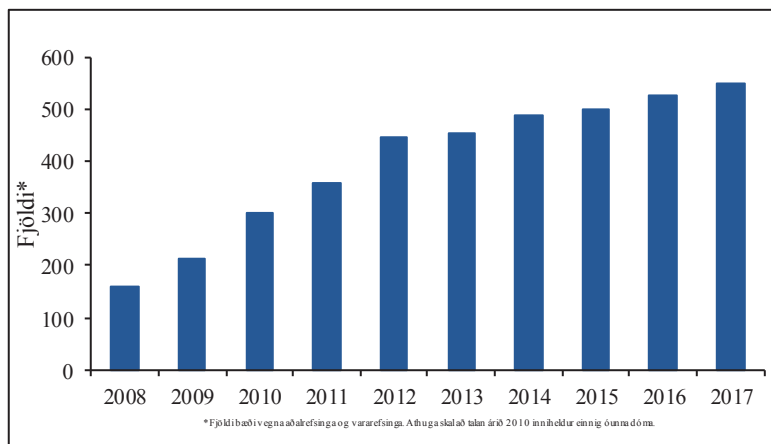
Um áramótin 2014/2015 lauk greiðslum sanngirnibóta vegna níu heimila sem vistheimilaneftnd hafði lokið könnun á. Árið 2016 var opnað fyrir greiðslu bóta til fyrrverandi nemenda í Heyrnleysingjaskólanum, í kjölfar breytingar sem varð vegna dóms Hæstaréttar, og svo fyrrverandi nemenda í Landakotsskóla, samkvæmt ákvörðun ráðherra. Nokkur þeirra mála eru enn til meðferðar á árinu 2017. Nokkuð mun verða greitt af bótum á árinu 2018 vegna þessara stofnana. Búast má við að á árinu 2017 verði ráðist í greiðslu bóta til fyrrverandi vistmanna á Kópavogshælinu í kjölfar skýrslu Vistheimilaneftndar sem kom út í ársbyrjun.

Víðtæk uppbygging hefur átt sér stað í fangelsiskerfinu undanfarin ár og fangarýmum fjölgað, að undanskildu tímabilinu júní 2015 til október 2016 þegar tvö fangelsi voru tekin úr notkun og fækkaði því fangarýmum tímabundið. Með tilkomu fangelsis á Hólmsheiði á árinu 2016 fjölga afplánunarrýmum um 30 miðað við fjölda fangarýma í maí 2015. Notkun á samfélagsþjónustu hefur verið rýmkuð og rafrænt eftirlit sem fullnustuúrræði tekið í gagnið árið 2011. Þá tóku ný fullnustulög gildi árið 2016 sem höfðu í för með sér mikla réttarbót. Lögjöfin endurspeglar það markmið að draga úr endurkomutíðni með því að

stuðla að farsælli aðlögun dómþola að samfélaginu. Í lögunum er kveðið á um að hverju sé stefnt með fullnustu refsinga, sérstök ákvæði eru um stjórnslu fangelsismála og kveðið er á um bakgrunnskoðun þeirra sem starfa í fangelsi. Í lögunum er gerður greinarmunur á opnu og lokuðu fangelsi og skerpt var á ákvæðum um heilbrigðisþjónustu fanga. Í lögunum eru ákvæði um réttindi og skyldur fanga og eru þau flest til þess fallinn að bæta stöðu fanga. Þá eru ákvæði um leyfi úr fangelsi en fjölskylduleyfi að uppfylltum ákveðnum skilyrðum er nýmæli. Með lögunum er einnig kveðið á um að fleiri föngum gefist kostur á að ljúka afplánun undir rafrænu eftirliti.

Þrátt fyrir uppbygginguna hefur fangelsiskerfið fram að þessu ekki verið í aðstöðu til að fullnusta strax allar dæmdar fangelsisrefsingar og vararefsingar fésekta vegna skorts á afplánunarrýmum. Þannig hefur fjöldi refsinga sem fyrrast aukist talsvert undanfarin ár. Fjöldi þeirra sem biður afplánunar óskilorðsbundinna fangelsisrefsinga er í dag 550 og hefur árafjöldi refsinga einnig hækkað undanfarin ár.

Þróun á fjölda sem biða afplánunar óskilorðsbundinna refsinga 2008 – mars 2017



*Fjöldi bæði vegna aðalrefsinga og vararefsinga. Athuga skal að talan árið 2010 inniheldur einnig óunnna dóma.

Sú rýmkun sem gerð var á samfélagsþjónustu og rafrænu eftirliti með nýjum lögum um fullnustu refsinga og fjölgun rýma sem bætast við fangelsiskerfið með fangelsinu á Hólmsheiði koma til með að stuðla bæði að því að bið eftir afplánun minnki og að refsingar fyrnist síður. Endurkomutiðni í fangelsin er í dag um 24%. Með innleiðingu fjölskylduleyfa og auknu fjármagni í félags- og sálfræðiráðgjöf innan fangelsanna munu dómþolar vonandi aðlagast betur að samfélaginu eftir að fangelsisvist líkur og ítrekun brota þannig síður líkleg.

Skortur er á virkum innheimtuúrræðum í samanburði við svipuð úrræði á öðrum Norðurlöndum. Ein af áskorunum fullnustukerfisins á næstu árum verður að finna leiðir til að bæta innheimtu sekta og sakakostnaðar og er unnið að tillögum um hvernig megi sem best útfæra úrbætur. Óinnheimtar sektir sem komnar eru í vararefsingarferli nema 3,2 milljörðum króna. Fjöldi þeirra sem biður vararefsingar fésekta er um 2.859. Auk þess eru óbirtar ákvarðanir á 1.946 einstaklinga. Starfandi er vinnuhópur sem er að skoða virkari innheimtuúrræði og mun hann í framhaldinu koma með tillögum að breytingum.

3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að allir íbúar landsins búi við frið, öryggi og borgaraleg réttindi.

Unnið hefur verið með tvær stefnur á málefnasviðinu, annars vegar stefnu í almannavarnar- og öryggismálum 2015–2017 og vinna stendur yfir við réttaröryggisáætlun. Meginmarkmið réttaröryggisáætlunar er að skapa traust til stofnana réttarvörslukerfisins með því að tryggja að aðgangur að því sé greiður og málsmeðferð réttlát sem og tryggja öryggi almennings, gagna og upplýsinga. Sama markmið er lagt til grundvallar í stefnu stjórnvalda á sviði almannavarna- og öryggismála, en hafinn er undirbúningur á endurskoðun hennar.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar koma fram áherslur næstu ára á sviði almannavarnar- og réttaröryggis sem ná yfir breitt svið, má þar nefna áherslu á að byggja upp löggæslu meðal annars með vísan til aukins ferðamannaálags og landamæraeftirlits. Einnig er áhersla á að efla getu lögreglu og ákærvalds til að bregðast við kynferðisbrota- og heimilisofbeldismálum, meðal annars með bættum verkferlum. Þá er einnig horft til betrunar við stefnumótun í fangelsismálum svo draga megi úr endurkomutíðni í fangelsi og að standa vörð um fullnægjandi réttarvernd og stuðning við þolendur mansals.

Það umfangsmesta framundan á málefnasviðinu eru kaup á þremur nýjum þyrlum fyrir Landhelgisgæslu Íslands. Stefnt er að því að styrkja rekstur Landhelgisgæslunnar að nokkru leyti á tímabili fjármálaáætlunar til að bregðast við minni tekjum af erlendri starfsemi. Fjárhagslegt svigrúm til fjölgunar áhafna á þyrlur og varðskip er því miður lítið.

Þyrlusveitin gegnir lykilhlutverki í leit og björgun, jafnt á sjó og á landi. Núverandi þyrlukostur sem er kominn til ára sinna samanstendur af tveimur leigubýrlum og einni í eigu stofnunarinnar. Þyrlurnar eru mismunandi útbúnar sem veldur takmörkunum í starfi og minnkar öryggi. Aðeins önnur leigubýrlanna útbúin til leitar og björgunar við íslenskar aðstæður. Með endurnýjun þyrluflotans eykst rekstraröryggi og hagkvæmni. Nýju þyrlurnar verða útbúnar fullkomnum tækjabúnaði sem gerir þeim enn betur kleift að koma sjófarendum til bjargar og sinna meira álagi í verkefnum á landi, svo sem vegna aukins ferðamannastraums.

Auknu fé var veitt til löggæslu í fjárlögum 2017. Stefnt er að því að tryggja fé til löggæslumála þannig að meðal annars verði hægt að leggja áherslu á hálendisefirlit, netglæpi, kynferðisbrot og heimilisofbeldi. Þá er kapp lagt á að byggja upp landamæravörslu sem er sívaxandi hluti löggæslu og er mikilvægur þáttur í öryggismála þjóðarinnar.

Þá er einnig stefnt að því að auka sálfræði- og meðferðarúrræði í fangelsum til að stuðla betur að farsælli aðlögun dómpóla að samfélaginu eftir afplánun.

Í tengslum við réttaröryggisáætlun sem tekur til stofnana réttarvörslukerfisins og hagsmunaaðila er unnið að undirbúningi þess að tengja upplýsingakerfi þessara stofnana saman með rafrænum hætti í eins konar rafrænt þjónustulag. Til réttarvörslukerfisins teljast löggæsla, ákærvald, dómstólar og fullnustuyfivöld.

Núverandi fyrirkomulag gagnasamskipta milli stofnana réttarvörslukerfisins byggir á flæði upplýsinga á milli embætta með bréfpósti eða tölvupósti. Það að senda gögn „handvirkt“ á milli krefst mikillar vinnu bæði af sendanda og móttakanda. Starfsmenn þeirra stofnana sem senda gögnin verða að undirbúa þau sérstaklega til sendingar og sjá um að þau komist inn á upplýsingakerfi embættisins með því að slá þau inn. Það að mannshöndin þurfi að koma að gagnasamskiptum með þessum hætti hefur mikið óhagræði í för með sér og rýrir verulega öryggi gagnanna. Auk þess er algengt að gögn séu ljósrituð, stundum í mörgum eintökum og færð þannig á milli stofnana sem er tímafrek, kostnaðarsöm, óumhverfisvæn og óörugg aðferð við flutning viðkvæmra gagna.

Með því að tengja upplýsingakerfi stofnana réttarvörslukerfisins saman með rafrænum hætti má bæta yfirsýn og samfellu málsmeðferðar, auka hagkvæmni og skilvirkni, auðvelda tölfræðivinnslu, spara pappírskostnað og stórauka gagnaoöryggi.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Löggæsla

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Besta mögulega þjónustustig.	3.6 11.5 5.2 3.6 16.2 16.4 16.5	Viðbragðstími lögreglu vegna útkalla.	Ekki byrjað að mæla.	Fyrstu niðurstöður liggja fyrir.	Lögregla komin á vettvang á innan við 10 mínútum að meðaltali innan hvers lögreglu umdæmis í forgangsflokk um F1 og F2 Útkallsökutæki er laust og mannað til að sinna útkalli í 90% tilvika í forgangsflokkum F1 og F2 og í 70% tilvika í forgangsflokk um F3 og F4.
			Tíðni afbrota eftir mála-flokkum / aukin tíðni tilkynnta brota.	Sjá afbrota-tölfræði ríkislögreglustjóra eftir mála-flokkum ²⁴	Viðmið eftir flokkum brota: Líkamsrásurum fækki um 2% á ári, auðgunar-brotum um 3%, hlutfall heimilis-ofbeldisbrota, sem tilkynnt er um, aukist um 5% á ári en ítrekunarbrotum fækki um 5%, og hlutfall tilkynnta tölvubrota hækki um 10%.	Framangreind markmið eru árleg eftir það.
			Málsmeðferðartími í nauðgunarmálum og stórfelldum líkamsrásurum.	Nauðgunarmál: 232 dagar Stórfelldar líkamsrásir 284 dagar.	Nauðgunarmál: < 200 dagar Stórfelldar líkamsrásir: < 250 dagar).	Nauðgunarmál < 60 dagar Stórfelldar líkamsrásir < 90 dagar.

²⁴ <http://www.logreglan.is/utgafa/tolfraedi/stadfestar-tolur/>

			<p>Ánægja með</p> <p>a) störf lögreglu</p> <p>b) þjónustu lögreglu samkvæmt könnunum.</p>	<p>a) 23,6% mjög ánægð og 87,1% mjög eða frekar ánægð,</p> <p>b) 45,6% mjög ánægð og 84,1% mjög eða frekar ánægð.</p>	<p>a) 30% mjög ánægð og 90% mjög eða frekar ánægð,</p> <p>b) 50% mjög ánægð og 90% mjög eða frekar ánægð.</p>	<p>Sömu viðmið og fyrir árið 2018.</p>
2	Hæsta mögulega öryggisstig.	11.5 11.6	<p>Áhættumæling í umdæmum lögreglu.</p>	<p>Mikil eða gífurleg áhætta.</p>	<p>Áhættustig verði í flestum umdæmum ekki herra en gult²⁵.</p>	<p>Áhættustig 2020 verði hvergi herra en gult.</p>
			<p>Öryggis-tilfinning mæld hjá</p> <p>a) almenningi</p> <p>b) lögreglu-mönnum.</p>	<p>a) 50,0% mjög örugg og 92,3% mjög eða frekar örugg</p> <p>b) 2015 nutu 80% fullnægjandi öryggis.</p>	<p>a) 60% mjög örugg og 95% mjög eða frekar örugg</p> <p>b) 90% njóti fullnægjandi öryggis.</p>	<p>Sömu viðmið og fyrir árið 2018.</p>
3	Traust og heidarleg lögregla.	16.5 16.6	<p>Greiningar og tölfræðiskýrslur.</p>	<p>Gerðar eru reglubundnar hættumatskýrslur og afbrota-tölfræðiskýrslur.</p>	<p>Nýjustu hættumatsupplýsingar²⁶ alltaf til reiðu.</p>	<p>Nýjustu upplýsingar alltaf til reiðu (sama viðmið og árið 2018).</p>
			<p>Gagnaöryggi.</p>	<p>Komið hefur verið á fót upplýsinga-öryggiskerfi með skilgreindri öryggisstefnu, skjalfestu áhættumati og skilgreindum öryggisráðstöfunum sem embættin hyggjast grípa til vegna þeirra áhættu sem að steðjar.</p>	<p>Árleg veikleikagreining tölvudeildar ríkislögreglustjóra.</p>	<p>Sömu viðmið og fyrir árið 2018.</p>

²⁵ Áhættumæling í umdæmum lögreglu: Grænt- lítil áhætta. Gult – möguleg áhætta. Rautt – mikil áhætta. Svart – gífurleg áhætta.

²⁶ Hættumatsupplýsingar varðandi m.a. skiplagða brotastarfsemi, landamæraeftirlit og peningaþvætti.

			Eftirlit með störfum lögreglu.	Eftirlitsnefnd með störfum lögreglu skipuð og tók til starfa 1.1.2017.	Eftirlitsnefnd með störfum lögreglu starfi í samræmi við lög.	Tryggt að erindi borgarans verði tekið til viðeigandi skoðunar og meðferðar. Fullnægjandi tölfræði um fjölda mála liggja fyrir og þau skráð með viðeigandi hætti.
			Rafrænt gagnafleði/þjónustugátt sem uppfylli kröfur um viðunandi gagnaoýggi fyrir viðkvæm gögn.		Útboð á framtíðar-samskiptalausn fyrir stofnanir réttarvörslu-kerfisins og þá ytri aðila er þeim tengjast.	Gagna-samskipti milli stofnana réttarvörslu-kerfisins og ytri aðila er þeim tengist er að fullu rafræn.

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	2	Styrking landamæravörslu á Keflavíkurflugvelli m.t.t. fjölgunar ferðamanna.	2017–2022		Lögreglu-embættið á Suðurnesjum
2	1 og 2	Farþegalistagreining og uppfærsla gagnakerfa lögreglu.	2017–2022		Ríkislög-reglustjóri /lögreglu-embættið á Suðurnesjum
3	1, 2 og 3	Árangursmælaborð lögreglu og árangursmælingar.	2017–2018		Ríkis-lögreglu-stjóri
4	1 og 2	Tæknivæðing lögreglubíla svo mæla megi neyðarútkalls viðbragð og auka skilvirkni við framkvæmd lögreglustarfa.	2017–2018		Ríkis-lögreglu-stjóri
5	2	Samhæfingarmiðstöðvar lögreglu í öllum umdæmum.	2017–2018		Lögreglu-embættin
6	1	Efling löggæslu á svið tölvu og netglæpa.	2017–2018		Lögreglan á höfuð-borgar-svæðinu
7	1, 2 og 3	Styrking almennrar löggæslu og rannsóknar	2017–		Lögreglu-

		mála til að ná þjónustustigi og mæta fjölgun ferðamanna.	2022		embættin
8	2	Bættur búnaður lögreglu: Varnar og öryggisbúnaði vegna hryðjuverkavarna og stórfelldra ofbeldisbrot, almennur búnaður vegna löggæslustarfa, rannsóknarbúnaður og annar tæknibúnaður.	2017–2022		Lögregluembættin
9	1, 2 og 3	Unnið að rafrænu gagnafærni milli stofnana réttarvörslukerfisins sem tryggir yfirsýn og rekjanleika mála innan þess.	2016–2022		DMR og stofnanir réttarvörslukerfisins

Landhelgi

Nr.	Markmið ²⁷	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Tryggja almannaöryggi, löggæslu og eftirlit í auðlindalögsögu Íslands í samræmi við öryggis- og þjónustustig.		Raunefirlit sýnir undir 3% frávik frá fjareftirlitskerfum.	> 3%	>3%	>3%
			Hlutfall vöktunar í gegnum gervitungr.	20%	30%	40%
			Hlutfall skipa sem sigla í íslenskri lögsögu sem eru könnuð á ársgrundvelli.	10%	20%	20%
2	Viðbúnaður í leit og björgun verði í samræmi við öryggis- og þjónustustig.		Björgunarþjónusta með þyrlu innan efnahagslögsögu Íslands er möguleg innan sex klst., þ. á m. sammingsbundin þjónusta við NATO.	40% ársins.	40% ársins.	75% ársins.
			Björgunarþjónusta með varðskipi innan efnahagslögsögu Íslands er möguleg innan tuttugu og fjögurra klukkustunda.	48 tímar 300 daga á ári. Ótrygg geta 65 daga á ári.	48 tímar 200 daga á ári. Ekkert útkallshæft skip 165 daga á ári.	48 tímar 200 daga á ári. Ekkert útkallshæft skip 165 daga á ári.
			Björgunarþjónusta með flugvél innan leitar- og björgunarsvæðis	57% ársins.	57% ársins.	95% ársins.

²⁷ Mælikvarðar aðlagðir örlítið frá síðustu fjármálaáætlun til að endurspeglar betur markmiðin.

			Íslands er möguleg innan sex klukkustunda.			
--	--	--	--	--	--	--

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	2	Kaup á nýjum þyrlum.	2018–2022	Útboð	Landhelgis-gæsla
2	2	Blindflugsbúnaður endurnýjaður í TF LÍF.	2018	150 m.kr.	Landhelgis-gæsla
3	1	Leitað verði leiða til að koma á vöktun lögsögunnar með AIS (sjálfvirkt auðkenningakerfi skipa) í gegnum gervitungl.	2017–2020		Landhelgis-gæsla
4	1	Aukin löggæsla og björgunargeta með flugvél.	2022		Landhelgis-gæsla
5	1	Unnið verður markvisst að mælingum á hafsbótunum við Ísland með nútíma tækni og í samræmi við áætlun LHG og samningi við atvinnuvegaráðuneyti.	2017–2026		Landhelgis-gæsla
6	1,2	Endurnýjun og uppfærsla ýmissa búnaðar.	2018–2019		Landhelgis-gæsla

Ákærvald og réttarvarsla

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Að aðgangur að réttarvörslu-kerfinu sé greiður, málsmeðferð réttlát og mannréttindi virt í hvívetna.		Hlutfall landssvæða sem Óbyggðanefnd hefur úrskurðað um. Unnið að mælikvörðum fyrir ákærvaldið. Fjöldi virkra dómsmála á hvern lögmann hjá embætti ríkislögmans.	12/18 svæðum lokið.	14 af 18 svæðum lokið.	16 af 18 svæðum lokið.
2	Að öryggi almennings, gagna og upplýsinga sé tryggt.		Rafrænt gagnaflæði/þjónustugátt sem uppfylli kröfur um viðunandi gagnaöryggi fyrir viðkvæm gögn.		Útboð á framtíðar-samskiptalausn fyrir stofnanir réttarvörslu-kerfisins og þá ytri aðila er þeim tengjast.	Gagna-samskipti milli stofnana réttarvörslu-kerfisins og ytri aðila er þeim tengist er að fullu rafræn.

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	1,2	Efling á starfsemi ríkissaksóknara um tvo	2018–		Ríkis-

		saksóknara til að mæta auknu álagi með tilkomu Landsréttar.	2022		saksóknari
2	1	Ríkissaksóknari heldur málstofur og námskeið fyrir ákærendur til að auka gæði ákærvaldsstarfa.	2018–2022		Ríkissaksóknari
3	1,2	Unnið að undirbúningi að rafrænu gagnaflæði milli stofnana réttarvörslukerfisins sem tryggir yfirsýn og rekjanleika mála innan þess.	2016–2022		Ríkissaksóknari og héraðs-saksóknari
4	2	Efling á starfsemi óbyggðanefndar til að flýta málsmeðferð.	2018–2022	150 m.kr.	Óbyggðanefnd

Réttaraðstoð og bætur. Eðli málaflokksins er með þeim hætti að ekki verður fjallað um markmið og aðgerðir varðandi starfsemi hans.

Fullnustumál

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Fullnustuyfirvöld verði í stakk búin til að fullnusta refsingar með öruggum, skilvirkum og árangursríkum hætti í samræmi við samfélagslega og tæknilega þróun og að tryggja að sérstök og almenn varnaðaráhrif refsinga séu virk.		Aukinn innheimtu-árangur/tölfræðigögn um innheimtu-árangur, beitingu vara-refsingar, fyrningu sekta og sakarkostnað.	5-25% innheimtu-árangur eftir fjárhæð sekta ²⁸ .	Unnið er að viðmiðum varðandi innheimtu-árangur.	
			Talning dómþola á boðunarlista, talning fyrndra refsinga.	550 dómþolar á boðunarlista vegna óskilorðsbundinna refsinga og 33 fyrndar óskilorðsbundnar refsingar.	20 fyrndar óskilorðsbundnar refsingar.	13 fyrndar óskilorðsbundnar refsingar .
2	Stuðla að farsælli aðlögun dómþola að samfélaginu.		Tölur um endurkomu. ²⁹	Endurkomutíðni er um 24%.	Endurkomutíðni hækki ekki.	Lækka endurkomutíðni < 24% .

²⁸ Innheimtuhlutfall hér á landi er um 25-35% fyrir smærri sektir en lægri fyrir sektir yfir 8 m.kr. eða um 5% hlutfall.

²⁹ Þeir sem ljúka afplánun fangelsisrefsingar og hafa verið dæmdir að nýju í óskilorðsbundna fangelsisrefsingu innan tveggja ára sbr. Norrænar samanburðarrannsóknir á endurkomutíðni.

3	Að öryggi almennings, gagna og upplýsinga sé tryggt.		Rafrænt gagnaflæði/ þjónustugátt sem uppfylli kröfur um viðunandi gagnaöryggi fyrir viðkvæm gögn.		Útboð á framtíðar-samskipta-lausn fyrir stofnanir réttarvörslu-kerfisins og þá ytri aðila sem þeim tengjast.	Gagna-samskipti milli stofnana réttarvörslu-kerfisins og ytri aðila sem þeim tengjast er að fullu rafræn.
---	--	--	---	--	--	---

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	1,2	Innleiðing fjölskylduleyfa fyrir fanga.	2016-2018		DMR og Fangelsis-mála-stofnun
2	1,2	Fjórðungur óskilorðsbundinna fangelsis-refsinga er afplánaður utan fangelsis. Árangur skoðaður í lok tímabils.	2016-2019		Fangelsis-mála-stofnun
3	1	Aðgerðir sem miða að auknum innheimtuárangri.	2018–2022		DMR og embætti sýslu-mannsins á NV
4	1	Taka í notkun fleiri fangarými, þ.e. tryggja fullan rekstur á Hólmsheiði svo afplánun geti hafist á réttum tíma.	2018–2019		Fangelsis-mála-stofnun
5	3	Unnið að undirbúningi að rafrænu gagnaflæði milli stofnana réttarvörslu-kerfisins sem tryggir yfirsýn og rekjanleika mála innan þess.	2016-2022		Fangelsis-mála-stofnun
6	1,2	Efling á sálfræði- og meðferðarúræðum í fangelsum	2018–2022		Fangelsis-mála-stofnun

5. Fjármögnun

	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
Útgjaldarammi í m.kr.					
9 Almanna- og réttaröryggi	23.967	25.910	27.820	27.950	28.064

10 Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórn-sýsla dómsmála

1. Umfang

Málefnasviðið nær yfir starfsemi stjórnvalda sem miðar með einum eða öðrum hætti að því að veita einstaklingum þjónustu og tryggja grundvallarréttindi þeirra. Starfsemi málefnasviðsins er á ábyrgð dómsmálaráðherra og skiptist það í eftirfarandi fimm málaflokka:

- Persónuvernd
- Útlendingamál
- Trúmál
- Sýslumenn
- Stjórn-sýsla dómsmála

Í fyrri fjármálaáætlun voru málaflokkarnir fjórir. Fyrsti málaflokkur hét þá Réttindi einstaklinga og undir hann heyrðu, persónuvernd, útlendingamál og neytendamál. Persónuvernd og útlendingamál eru nú sér málaflokkar en neytendamál hafa verið færð yfir á málefnasvið 16.

Persónuvernd. Undir málaflokkinn fellur starfsemi Persónuverndar sem annast m.a. eftirlit með framkvæmd persónuverndarlaga, úrskurðar í ágreiningsmálum um vinnslu persónuupplýsinga og mælir fyrir um ráðstafanir að því er varðar tækni, öryggi og skipulag vinnslu persónuupplýsinga. Stofnunin leiðbeinir þeim sem ráðgera að vinna með persónuupplýsingar, afgreiðir leyfisumsóknir, tekur við tilkynningum og veitir umsagnir við setningu laga og reglna sem þýðingu hafa fyrir persónuvernd.

Útlendingamál. Undir málaflokkinn fellur starfsemi Útlendingastofnunar og Kærunefndar útlendingamála. Útlendingastofnun annast stjórn-sýslulega meðferð umsókna og erinda vegna áritana, dvalarleyfa, brottvísana, veitingar ríkisborgararéttar og umsókna um alþjóðlega vernd. Stofnunin ber ábyrgð á þjónustu við hælisleitendur ýmist með samningum við sveitarfélög eða með eigin móttökuúrræðum. Kostnaður vegna þjónustu við hælisleitendur er greiddur af sérstökum fjárlagalið sem stofnunin ber ábyrgð á. Kærunefnd útlendingamála er sjálfstæð stjórn-sýslunefnd með sömu valdheimildir og ráðherra sem úrskurðaraðili á æðra stjórn-sýslustigi.

Trúmál. Undir málaflokkinn trúmál falla útgjöld til starfsemi Þjóðkirkjunnar, kirkju-málasjóðs og kirkjugarða. Þá fellur einnig undir trúmál úthlutun sóknargjalda til safnaða Þjóðkirkjunnar og skráðra lífsskoðunar- og trúfélaga.

Sýslumenn. Undir málaflokkinn fellur starfsemi sýslumannsembætta sem eru 9 talsins og fara þau með staðbundið framkvæmdarvald ríkisins á vissum sviðum, s.s. þinglýsingar, fjárnám, nauðungarsölur, fjölskyldumál, ýmsa leyfaútgáfu, innheimtu opinberra gjalda og umboð Tryggingastofnunar. Einstakir sýslumenn fara með sérverkefni á landsvísu t.d. ættleiðingar, bætur til þolenda afbrota, útgáfu Lögbirtingablaðsins og umsjón með skipulags-skrám sjálfeignarstofnana. Þá er innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar rekin af sýslu-manninum á Norðurlandi vestra.

Stjórn-sýsla dómsmála. Undir málaflokkinn fellur aðalskrifstofa ráðuneytisins, Stjórnar-tíðindi, Schengen landamærasjóður, kosningar og ýmis verkefni.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjáráukalög 2016	Fjárlög 2017
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnýsla innanríkismála			
10.10 Réttindi einstaklinga	1.640	3.029	2.102
10.20 Trúmál	5.920	6.675	6.405
10.30 Sýslumenn	2.556	2.393	2.780
10.40 Stjórnýsla innanríkismála	1.079	1.781	1.383
Samtals	11.195	13.878	12.670

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Persónuvernd. Stöðug aukning á notkun og miðlun persónuupplýsinga undanfarin ár, meðal annars vegna aukinnar notkunar veraldarvefsins og aukinnar meðvitundar um persónuvernd hefur leitt til aukins hlutverks Persónuverndar gagnvart einstaklingum, fyrirtækjum og stofnunum. Fjármögnun og fjöldi stöðugilda hjá Persónuvernd hefur hins vegar ekki haldist í hendur við þróun í mála fjölda og aukningu á verkefnum stofnunarinnar. Framlög til stofnunarinnar voru 103,6 m.kr. árið 2016 sem er svipað framlag að raungildi og árið 2003. Hjá stofnuninni starfa sjö starfsmenn, þeim hefur fækkað um 4 frá árinu 2003, en sá fjöldi nægir ekki til þess að sinna lögbundnum verkefnum stofnunarinnar. Í því samhengi verður að geta þess að Eftirlitsstofnun EFTA, ESA, hefur tilkynnt íslenskum stjórnvöldum þá ályktun sína að sjálfstæði Persónuverndar sé ekki nægilega tryggt, m.a. með því að fjárveitingar til stofnunarinnar síðastliðin ár hafi ekki verið nægilegar.

Framundan eru verulegar breytingar á starfsemi og hlutverki Persónuverndar með gildistöku nýrrar Evrópureglugerðar á sviði persónuverndar, sem kemur til framkvæmdar í Evrópu í maí 2018. Hin nýja reglugerð felur í sér umfangsmestu breytingar sem gerðar hafa verið á þessu sviði í 20 ár. Breytingarnar eru margvíslegar, hvort sem er fyrir fyrirtæki, stofnanir eða einstaklinga, en hin nýja reglugerð hefur meðal annars að markmiði að auka vernd einstaklinga og færa einstaklingum aukin réttindi og stjórn yfir persónuupplýsingum sínum. Reglugerðin hefur jafnframt að markmiði að einfalda og samræma reglur á þessu sviði og ryðja þar með úr vegi hindrunum á stafrænum innri markaði EES. Samhliða auknum réttindum einstaklinga eru fjölmargar nýjar skyldur og kröfur lagðar á þá aðila sem vinna með persónuupplýsingar.

Hlutverk Persónuverndar mun því breytast til muna með hinu nýja regluverki. Hlutverk stofnunarinnar verður víðtækara, leiðbeiningarskylda mun aukast og því til viðbótar mun samvinna evrópskra persónuverndarstofnana aukast svo að erlent samstarf verður enn fyrirferðarmeira. Breyta þarf starfsaðferðum hjá Persónuvernd og móta ný sérhæfð upplýsingakerfi og innleiða öryggiskerfi svo dæmi séu nefnd.

Persónuvernd gegnir veigamiklu hlutverki við undirbúning og innleiðingu nýrrar löggjafar en þau verkefni sem leiða nú þegar af undirbúningi nýrrar löggjafar bætast við hefðbundin lögbundin verkefni stofnunarinnar. Ein þeirra breytinga sem felast í nýju regluverki er starf persónuverndarfulltrúa sem allar opinberar stofnanir og mörg fyrirtæki verður skylt að hafa. Þar sem sérþekkingin er hins vegar enn sem komið er aðeins á hendi fárra aðila má vænta þess að starfskraftar sérfræðinga Persónuverndar verði mjög eftirsóttir. Tryggja þarf að hjá stofnuninni starfi sérfræðingar sem leitt geta þær breytingar sem framundan eru.

Gildissvið löggjafar á sviði persónuverndar er einstaklega víðtækt enda á vinnsla með persónuupplýsingar sér stað víða hjá fyrirtækjum og stofnunum, eða nánast alls staðar að einhverju marki. Í hinu nýja regluverki felast nú að auki sektarheimildir ef ekki er farið eftir

reglunum en fjárhæð sekta getur numið allt að 4 % af heildarveltu fyrirtækis á heimsmarkaði eða allt að 20 milljónum evra. Slíkar sektir geta hæglega kippt rekstrargrundvelli undan mörgum fyrirtækjum. Af þessu og af fleiri ástæðum er ljóst að miklir hagsmunir eru af því að undirbúningur og innleiðing nýs regluverks gangi vel fyrir sig. Tryggja verður Persónuvernd aukið fjármagn til að stofnunin geti sinnt lögbundnum verkefnum og því hlutverki sem henni er ætlað við innleiðingu nýs regluverks. Að óbreyttu er fyrirséð að afgreiðsla mála muni dragast úr hófi. Staðan mun bitna á viðskiptavinum stofnunarinnar, auk þess sem íslenska ríkið mun ekki standa undir skuldbindingum sem það hefur undirgengist með EES-samningnum.

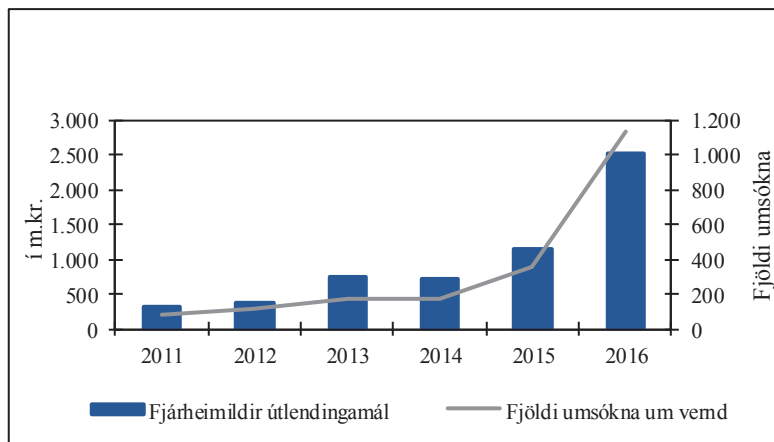
Útlendingamál. Stjórnvöld hafa þurft að bregðast við auknum fjölda hælisleitenda með auknu fjármagni og fjölgun stöðugilda hjá Útlendingastofnun og Kærunefnd útlendingamála. Jafnframt hefur fjölda hælisleitenda í umsjá Útlendingastofnunar eða sveitarfélaga, meðan þeir bíða niðurstöðu mála sinna, fjölgað verulega. Áður óþekktur fjöldi umsókna um alþjóðlega vernd barst árið 2016, en í lok árs voru framlagðar umsóknir 1132. Til samanburðar voru þær 354 árið áður og enn færri árin þar á undan.

Mikil og ör fjölgun hælisleitenda hefur sett allar áætlanir vegna húsnæðismála úr skorðum. Á síðustu mánuðum hefur þurft að grípa til bráðáurræða til að tryggja fólki þak yfir höfuð. Markvisst er unnið að því ná hagstæðari samningum um húsnæði fyrir hælisleitendur.

Fjölga hefur þurft stöðugildum hjá Ríkislögreglustjóra í flutning auk þess sem gerður var samningur við lögregluna á höfuðborgarsvæðinu og lögregluna á Suðurnesjum um aðkomu að móttöku og greiningu umsækjenda um vernd sem og birtingu úrskurða. Einnig var gerður samningur við Alþjóðlegu fólksflutningastofnunina (e. International Organization for Migration) um sjálfviljuga heimför.

Gera þarf ráð fyrir að sú þróun haldi áfram á árinu 2017 m.a. í ljósi þess að fyrstu mánuði þessa árs hafa borist fleiri umsóknir um vernd en sömu mánuði síðustu ár. Þá þarf jafnframt að gera ráð fyrir áframhaldandi sveiflum í málaflokknum með tilheyrandi ófyrirsjáanleika varðandi kostnað.

Þróun í útlendingamálum



Kærunefnd útlendingamála tók til starfa í byrjun árs 2015 og með tilkomu hennar var almenn kæruleið vegna útlendingamála færð frá ráðuneyti til nefndarinnar. Frá því nefndin tók til starfa hefur þurft að bregðast við auknum fjölda kærumála með því að auka mannafla.

Á haustþingi 2016 samþykkti Alþingi að afturkalla heimild til frestunar réttaráhrifa vegna umsókna um vernd sem Útlendingastofnun metur bersýnilega tilhæfulausar, svo sem þegar umsækjandi kemur frá ríki sem er á lista yfir örugg upprunaríki. Þessi lagabreyting var liður í fjölmörgum aðgerðum til að bregðast við gríðarlegri aukningu umsókna frá Albaníu og Makedóníu þar sem synjunarhlutfall er yfir 99% og jafnframt draga út fjölda tilhæfulausra umsókna. Lagabreytingin veitir heimild til að vísa umsækjendum sem reynast með tilhæfulausa umsókn úr landi eftir synjun Útlendingastofnunar.

Tveir stærstu áhrifavaldarnir á málaflökkinn eru annars vegar þróun innlendrar löggjafar, breytingar og innleiðing reglna á sviði Evrópuréttur og hins vegar fjölgun hælisleitenda sem hingað leita. Málsmeðferðarkerfi stjórnvalda þarf að takast á við aukinn fjölda mála sem og örar breytingar á regluverki.

Trúmál. Íslendingum var tryggður rétturinn til trúfrelsis með stjórnarskránni árið 1874. Hin evangelíska lúterska kirkja er þjóðkirkja landsins og á ríkisvaldið að styðja hana og vernda. Öllum er frjálst að stofna trúfélög og iðka trú í samræmi við sannfæringu sína, en ekki má kenna eða fremja neitt sem er gagnstætt góðu siðferði og allsherjarreglu.

Á undanförunum árum hefur skráðum trú- og lífsskoðunarfélögum og meðlimum þeirra fjölgað talsvert en meðlimum í Þjóðkirkjunni hefur að sama skapi fækkað.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Þjóðkirkjan	251.487	245.456	245.184	244.440	242.743	237.938	236.481
Trú- og lífsskoðunarfélög	57.116	58.317	60.065	64.013	67.899	75.389	81.368
Utan félaga	14.091	15.802	16.608	17.218	18.458	19.202	20.500

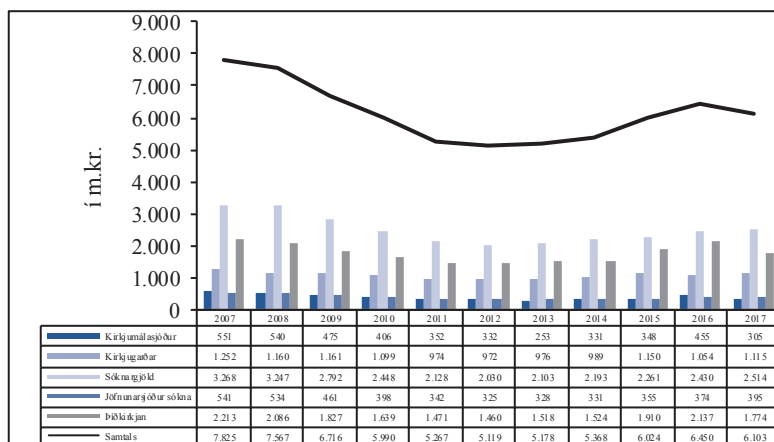
Gögn fengin af vef Hagstofu Íslands, hagstofa.is

Tengsl ríkis og kirkju hafa verið nán öldum saman en voru formlega staðfest í stjórnarskránni 1874. Sambandið styrktist síðar með ýmsu móti, m.a. árið 1907 þegar sú breyting átti sér stað að ríkisvaldið tók að sér launagreiðslur til presta. Breytingin tengdist því að á sama tíma tók ríkið yfir vörslu kirkjueigna og launagreiðslur byggðust á arði af eignarstofni kirkna. Þrátt fyrir nán tengsl ríkis og kirkju hefur þjóðkirkjan haft sjálfstæði í innri málum sínum.

Árið 1997 urðu þáttaskil í sögu þjóðkirkjunnar þegar gerðar voru veigamiklar breytingar á stjórnskipun hennar og á sambandi hennar við ríkisvaldið. Gerður var samningur við kirkjuna um að kirkjujarðir og aðrar kirkjueignir, að frátöldum prestssetrum, skyldu vera eign íslenska ríkisins og andvirði seldra jarða skyldi renna í ríkissjóð. Á móti myndi ríkið skuldbinda sig til að standa skil á launum tiltekins fjölda presta og starfsmanna biskupsembættisins. Með þessum samningum fékk kirkjan aukið sjálfstæði og meiri ábyrgð en stjórnskipulegum tengslum ríkis og kirkju var haldið eins og kveðið er á um í stjórnarskrá.

Viðræður hafa staðið yfir milli ríkis og kirkju um fjárhagsleg samskipti þeirra á milli. Vilji ríkisins stendur til að einfalda aðkomu þess að fjárveitingunum og auka sjálfstæði Þjóðkirkjunnar til ráðstöfunar fjármuna, meðal annars með endurskoðun svonefnds kirkjujarðasamkomulags. Þjóðkirkjan hefur hins vegar talið að stjórnvöld hafi ekki efnt kirkjujarðasamkomulagið að fullu á undanförunum árum auk þess hún hefur gert athugasemdir við uppgjör sóknargjalda.

Þróun fjárveitinga til trúmála skv. fjárlögum og fjáráukalögum 2007-2017



Uppreiknað m.v. vtn. 2016

Sýslumenn. Þann 1. janúar 2015 var löggæsla alfarið skilin frá verkefnum sýslumanna og umdæmum þeirra fækkað úr 24 í 9 en þjónustustöðvum sýslumanna fækkaði hins vegar ekki. Tilgangur breytinganna var meðal annars að efla rekstur og starfsemi sýslumannsembættanna og gera þau betur í stakk búin til að taka við nýjum verkefnum.

Unnið hefur verið að greiningu á fjárhagslegum rekstrargrundvelli embættanna en þau hafa glímt við rekstrarhalla sem að hluta til má rekja til uppsafnaðs halla frá forverum þeirra. Þrátt fyrir að brugðist hafi verið við með niðurfellingu eldri halla að hluta, hefur ekki tekist að skapa þeim fullnægjandi rekstrargrundvöll miðað við óbreytta starfsemi. Jafnvægi mun ekki nást í rekstri embættanna, nema leyst verði úr eldri halla og auknar fjárveitingar komi til. Að öðrum kosti mun þurfa draga verulega úr starfsemi embættanna í formi, fækkunar afgreiðslustaða og starfsfólks. Opnað hefur verið fyrir aukið samstarf sýslumanna og sveitarfélaga um rekstur útibúa sýslumanna þar sem það býður upp á bæði tækifæri til aukinnar þjónustu en einnig hagræðingar í rekstri m.a. með losun húsnæðis. Einnig má vera ljóst að fyrirhugaðar rafrænar þinglýsingar muni hafa töluverð áhrif á rekstur embættanna og mönnun. Vænta má þess að verkefni/kostnaður muni aukast tímabundið á meðan á innleiðingu stendur, en til lengri tíma ætti að hljóta af þessu töluverður sparnaður.

Stjórnsýsla dómsmálaráðuneytis. Stefnt er að því að innanríkisráðuneytinu verði skipt upp í tvö aðskilin ráðuneyti, annars vegar dómsmálaráðuneyti og hins vegar samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti. Með þessari uppskiptingu er fyrst og fremst verið að skýra verkaskiptingu innan Stjórnarráðsins og skerpa hina pólitísku forystu í málaflökkum sem undir hvort ráðuneytið falla. Með breytingunni er verið að leitast við að auka svigrúm ráðherra til að rækja stefnumótandi hlutverk sitt og fylgja eftir stefnumálum ríkisstjórnar á hverjum tíma. Undir málaflökkinn falla aðalskrifstofa ráðuneytisins, Stjórnartíðindi, Schengen landamærasjóður og ýmiss verkefni. Verkefni dómsmálaráðuneytisins varða meðal annars dómstóla, réttarfar, almannavarnir, löggæslu, mannréttindi, trúmál og kosningar.

3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að tryggja öllum einstaklingum skilvirka og sanngjarna þjónustu svo þeir fái notið þeirra réttinda sem þeim ber hér á landi.

Meginmarkmið málefnasviðsins eru:

- Réttindi einstaklinga séu gerð skýr og aðgengileg með greinargóðri upplýsingagjöf stjórnvalda.
- Fagleg og skilvirk málsmeðferð stjórnvalda.
- Ánægja viðskiptavina með þjónustu og gæði hennar.

Önnur áherslumál á þessu málefnasviði eru:

Að tryggja virkni útlendingalaga gagnvart viðeigandi stofnunum og þjónustu. Að mannúðarsjónarmið séu höfð að leiðarljósi við afgreiðslu umsókna um alþjóðlega vernd, samanber skyldur í samræmi við flóttamannasamning Sameinuðu þjóðanna. Aðafgreiðslutími sé stytur án þess að það bitni á vandaðri málsmeðferð.

Að einfalda veitingu atvinnuleyfa fyrir fólk utan Evrópska efnahagssvæðisins. Að meta menntun þeirra sem flytjast til Íslands að verðleikum og tryggja að aðbúnaður geri landið eftirsóknarvert til framtíðar.

Að tryggja skilvirka og hraða málsmeðferð í umsóknum hælisleitenda. Til þess að halda niðri heildarkostnaði hæliskerfisins er einnig mikilvægt að tryggja heimflutning fólks eins skjótt og auðið er í kjölfar synjunar um vernd.

Að trúfrelsi ríki á Íslandi og allir einstaklingar séu jafnir að lögum, óháð trúar- og lífs- skoðunum.

Stefnt er að einföldun á fjárhagslegum samskiptum ríkisins og Þjóðkirkjunnar með það m.a. að markmiði að auka fjárhagslegt sjálfstæði hennar. Þá er stefnt að hagkvæmni í rekstri kirkjugarða um land allt.

Áhersla verður lögð á það á árinu að greina verkefni og stytta málsmeðferðartíma hjá embættum sýslumanna, auk þess sem ferlar verða samræmdir á milli embætta til þess að tryggja sambærilega þjónustu um allt land. Stefnt er að því að fleiri deilumálum forsjáaraðila, sérstaklega í umgengnismálum barna, ljúki með sátt.

Til stendur að breyta löggjöf um kosningar með það að markmiði að einfalda framkvæmd kosninga en mæta um leið kröfum um aukið öryggi við atkvæðagreiðslur. Fyrirliggjandi eru tillögur starfshóps forseta Alþingis um breytingar á framkvæmd kosninga sem eru til þess fallnar að lækka kostnað við kosningar til lengri tíma litið.

Vilji er til þess að innleiða valfrjálsa bókun við samning Sameinuðu þjóðanna, gegn pyntingum og annarri grimmilegri, ómannlegri eða vanvirðandi meðferð eða refsingu. Til greina kemur að fela Umboðsmanni Alþingis að sinna eftirlitinu. Ekki er fjárhagslegt svigrúm til þess að ráðast í verkefnið að sinni.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Persónuvernd

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
2	Réttindi einstaklinga séu gerð skýr og aðgengileg með greinargóðri upplýsingagjöf stjórnvalda.		Skor í UT ³⁰ úttekt á gæðum heimasíðu fari ekki undir 80 af 100.	85	Yfir 80	Yfir 90
			Innleiðing persónuverndarlöggjafar.			

³⁰ UT úttekt „hvað er spurnið í opinbera vefi?“ og snýst um að kanna gæði opinberra vefsíðna er framkvæmd annað hvert ár. www.ut.is

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	1 og 2	Undirbúin fræðsla vegna nýrrar Evrópu-löggjafar á sviði persónuverndar þar sem upplýst er m.a. um réttindi einstaklinga og skyldur fyrirtækja og stofnana skv. hinu nýja regluverki	2017–2018		Persónuvernd
2		Undirbúin fræðsla vegna hlutverks persónuverndarfulltrúa sem öllum fyrirtækjum og stofnunum verður skylt að tilnefna samkvæmt hinu nýja regluverki.	2017–2018		Persónuvernd

Útlendingamál

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Fagleg og skilvirk málsmeðferð stjórnvalda		Ferli til staðar hjá undirstofnunum sem taka til rýni ábendingar æðra settra stjórnvalda um málsmeðferð vegna stjórnvaldsákvarðana.		Mælikvarði ákveðinn.	Eftirfylgni hafin.
			Málsmeðferðartími stjórnvalda vegna umsókna eða erinda sé að jafnaði innan dagaviðmiða.	ÚTL ³¹ Efnismeðferð: 79 Dyflinnarmál: 85 Forgangsmál: 36 KNU ³² Efnismeðferð: 98 Dyflinnarmál ³³ : 88 Forgangsmál: 9	ÚTL Efnismeðferð: 70 Dyflinnarmál: 40 Forgangsmál: 7-14 KNU Efnismeðferð: 60 Dyflinnarmál: 30 Forgangsmál: 7-14	ÚTL Efnismeðferð: 70 Dyflinnarmál: 40 Forgangsmál: 7 KNU Efnismeðferð: 60 Dyflinnarmál: 30 Forgangsmál: 7
			Hlutfall tilhæfulausra umsókna frá öruggum löndum fækki verulega.	61%	10%	5%
2	Réttindi einstaklinga séu gerð skýr		Skor í UT ³⁴ úttekt á gæðum heimasíðu fari	71	Yfir 80	Yfir 90

³¹ Útlendingastofnun

³² Kærunefnd útlendingamála

³³ Viðmið fyrir 2018 og 2022 eru með þeim fyrirvara að breytingar á regluverki, sem hafa áhrif á málshraða, gangi eftir

³⁴ UT úttekt „hvað er spurnið í opinbera vefi?“ og snýst um að kanna gæði opinberra vefsíðna er framkvæmd annað hvert ár. www.ut.is

	og aðgengileg með greinargóðri upplýsingagjöf stjórnvalda.		ekki undir 80 af 100.			
--	--	--	-----------------------	--	--	--

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	1	Móttöku og þjónustu hælisleitenda verði komið í varanlegra húsnæði ásamt því að unnið verður að frekara samkomulagi við sveitarfélögin um þjónustu.	2017–2018		ÚTL/DMR
2	1 og 2	Samræming ferla milli allra aðila frá móttöku umsókna um alþjóðlega vernd til síðustu afgreiðslu mála svo halda megj markmiðum um skilvirka og skjóta málsmeðferð.	2017–2018		ÚTL

Trúmál. Trúfélög eru sjálfstæð um sín innri málefni. Stjórnvöld hafa eingöngu umsjón með skráningu og fjárframlögum trúfélaga.

Sýslumenn

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Fagleg og skilvirk málsmeðferð stjórnvalda		Fjöldi rafrænna eyðublaða.		Um 1/3 eyðublaða á vef sýslumanna eru rafræn.	Öll eyðublöð á vef sýslumanna orðin rafræn.
			Fjöldi skjalategunda sem er þinglýst rafrænt.		Tilraunaverkefni hefst.	Að minnsta kosti 3 tegundum skjala þinglýst rafrænt.
2	Aukin ánægja viðskiptavina með þjónustu og gæði hennar.		Þjónustukannanir notaðar til að fylgjast með ánægju viðskiptavina og hverju beri að bregðast við.	Meðtaltal sýnir að 69% viðskiptavina eru mjög ánægðir, ánægðir eða hlutlausir.	Að meðtaltal sé yfir 75% og hvert embætti vinni að settum markmiðum í árangursstjórnunarsamningi.	Að meðtaltal sé yfir 80% og hvert embætti vinni að settum markmiðum í árangursstjórnunarsamningi.
3	Réttindi einstaklinga gerð skýr og aðgengileg með greinargóðri upplýsingagjöf stjórnvalda.		Skor í UT ³⁵ úttekt á gæðum heimasíðu.	Vefur sýslumanna skoraði 68 2015.	Vefur skori yfir 76 í stigagjöf	Vefur skori yfir 90 í stigagjöf

³⁵ UT úttekt „hvað er spurnið í opinbera vefi?“ og snýst um að kanna gæði opinberra vefsíðna er framkvæmd annað hvert ár. www.ut.is

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma- áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar- aðili
1	1,2 og 3	Samræmdir verkferlar sýslumanna á landsvísu.	2016- 2020		Sýslumann aráð
2	1,2 og 3	Eyðublöð á heimasíðu sýslumanna gerð rafræn.	2017- 2022		Sýslumann aráð
3	1 og 2	Frumvarp um rafrænar þinglýsingar lagt fram.	2017		DMR

Stjórnsýsla dómsmálaráðuneytis

Ráðuneytið mun setja sér markmið og mælikvarða í kjölfar afgreiðslu Alþingis á þings-
ályktun um skiptingu innanríkisráðuneytis í dómsmálaráðuneyti og samgöngu- og sveita-
stjórnarráðuneyti.

5. Fjármögnun

	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
Útgjaldarammi í m.kr.					
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnsýsla dómsmála	14.742	14.603	14.785	14.594	14.201

11 Samgöngu- og fjarskiptamál

1. Umfang

Málefna sviðið er á ábyrgð samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og skiptist í þrjá málaflokka, en þeir eru:

- Samgöngur
- Fjarskipti og pósthjónusta
- Stjórnsýsla samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis

Stofnanir samgöngumála eru Samgöngustofa sem fer með stjórnsýslu, öryggisáætlana-gerð, aðgerðir og eftirlit. Vegagerðin sem fer með þjónustu, viðhald og framkvæmdir við vegakerfi, viðhald og rekstur leiðsögukerfa á sjó, annast hlut ríkisins við sjóvarnir og hafnar-gerð, sér um almenningssamgöngur, auk þess að sinna ýmsum samgöngurannsóknum. Að auki vinnur opinbera hlutafélagið Isavia náið með samgönguyfivöldum og annast viðhald, framkvæmdir og þjónustu á flugvallakerfinu auk þess að sinna flugumsjón og flugleiðsögu. Rannsóknanefnd samgönguslysa tilheyrir málefna sviðinu en hún starfar sjálfstætt og óháð stjórnvöldum og öðrum rannsóknaraðilum, ákærvaldi og dómstólum með það að markmiði að draga úr hættu á slysum og atvikum og afleiðingum slysa.

Í þingsályktun um samgönguáætlun er mörkuð stefna stjórnvalda til 12 ára sem nánar er útfærð í aðgerðaráætlun til 4 ára, samkvæmt lögum um samgönguáætlun. Í gildi er samgönguáætlun árána 2011-2022 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2015–2018. Endurskoðuð 12 ára samgönguáætlun fyrir tímabilið 2015–2026 var lögð fram á Alþingi haust 2016 en hefur ekki verið samþykkt á Alþingi.

Póst- og fjarskiptastofnun hefur umsjón með framkvæmd fjarskipta- og póstmála. Fjarskiptasjóður styrkir uppbyggingu fjarskiptainviða utan markaðssvæða. Íslandspóstur hf. sinnir alþjónustu og fer með einkarétt á tiltekinni pósthjónustu á Íslandi (bréf undir 50. gr.).

Í gildi er þingsályktun um fjarskiptaáætlun 2011-2022 þar sem fram koma markmið, mælikvarðar og verkefni tengd fjarskiptum og póstmálum hér á landi og starfa Póst- og fjarskiptastofnun og fjarskiptasjóður m.a. samkvæmt markmiðum fjarskiptaáætlunar, sem tekin verður til endurskoðunar 2017.

Þá er unnið samkvæmt stefnu um net- og upplýsingaöryggi 2015–2026 og aðgerðaráætlun 2015–2018.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefna sviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjáráukalög 2016	Fjárlög 2017
11 Samgöngu- og fjarskiptamál			
11.10 Samgöngur	29.446	32.398	33.398
11.20 Fjarskipti	971	1.341	1.357
Samtals	30.417	33.739	34.755

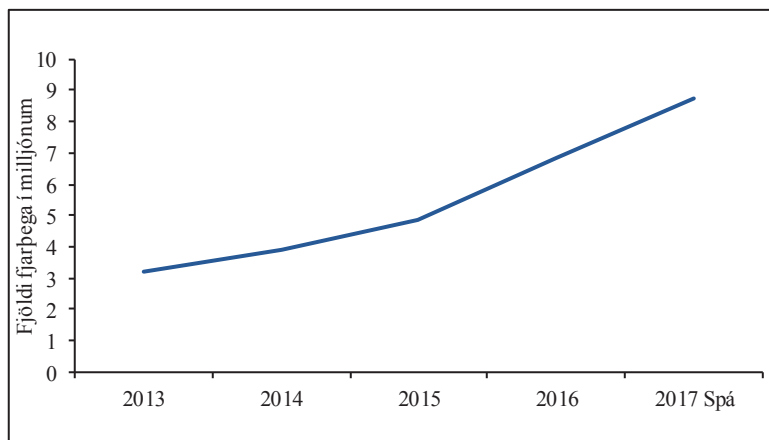
2. Starfsemi og helstu áskoranir

Álag á samgöngukerfið hefur aukist mikið síðastliðin ár með vaxandi áskorunum í þjónustu, viðhaldi og rekstri. Vegur þar þyngst gríðarleg fjölgun ferðamanna og umsvif í ferðaþjónustu sem hefur áhrif á alla þætti samgangna. Þá hefur umferð á landinu öllu vaxið í

takt við fólksfjölgun og hagvöxt. Vöxtur í ferðaþjónustu, er stærsti áhrifavaldur á samgöngu- stofnanir og starfsemi þeirra; stjórnsýslu, öryggi, eftirlit, þjónustu, viðhald og framkvæmdir.

Ferðamönnum hefur fjölgað mikið undanfarin ár. Samkvæmt spám frá Faxaflóahöfnum og Isavia er von á því að ríflega 2,4 milljónir ferðamanna muni sækja Ísland heim árið 2017, en þar af er gert ráð fyrir að 2,2 milljónir farþega komi með flugi og aðrir komi með skemmtiferðaskipum. Flugfarþegum sem fara um Keflavíkurlflugvöll hefur einnig fjölgað mikið og ef spár rætast fyrir árið 2017 verður um það bil 30% aukning milli ára.

Þróun á farþegafjölda um Keflavíkurlflugvöll 2013–2016

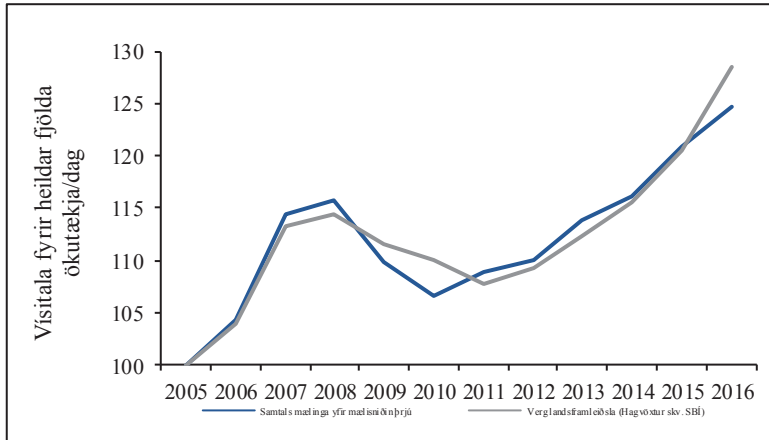


Með auknum umsvifum í ferðaþjónustu hefur umfang verkefna Samgöngustofu aukist mikið. Vöxtur í starfsemi flugvalla eykur umfang öryggiseftirlits en starfsleyfi flugvalla eru útgefin samkvæmt evrópskri reglugerð. Einnig kallar fjölgun farþega á vöxt þeirra verkefna sem snúa að flytjendum farþeganna, það er að segja flugfélögum og starfsréttindum, flugvernd, flugvirkt, nýskráningu flugvéla og neytendavernd. Á árinu 2016 voru bilaleigubílar 48% nýskráninga ökutækja og voru mest um 22.000 bilaleigubílar í umferð. Sama á við um hópferðabíla og flest afþreying með vélknúnum farartækjum er leyfisskyld hjá stofnuninni til dæmis köfun og hvalaskoðun. Fjölgun ferðamanna hefur einnig mikil áhrif á öryggisáætlanir, þar með talin fræðslu til erlendra ökumanna. Gert er ráð fyrir áframhaldandi vexti í ferðaþjónustu.

Mikil umferðaraukning á fjölförnustu leiðunum hefur leitt til þess að hagkvæmniathuganir hafa verið gerðar á nýjum lausnum s.s. hraðvögnum, léttlestum og hraðlestum. Í náinni framtíð þarf að aðlaga bæði regluverk og umferðarmannvirki að þeim lausnum sem hagkvæmastar eru.

Mikil umferðaraukning er í öllu vegakerfinu sem kallar á aukið viðhald og nýframkvæmdir.

Vísitala meðalumferðar á dag á höfuðborgarsvæðinu

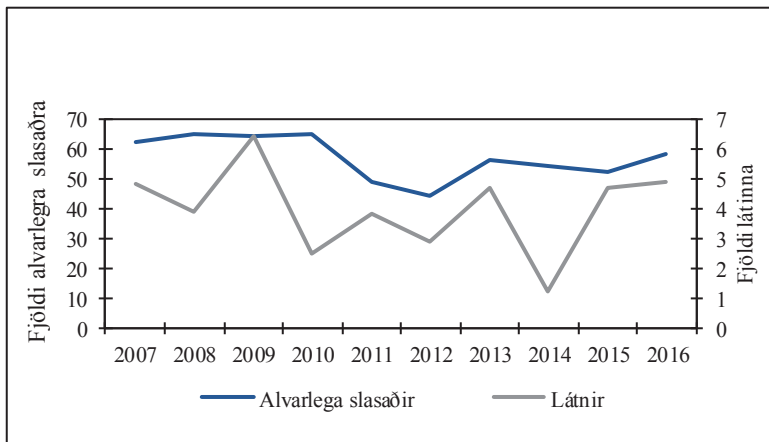


Staðsetning mælinga er við Hafnarfjarðarveg, Reykjanesbraut og Vesturlandsveg.

Umferð á höfuðborgarsvæðinu hefur aukist verulega eins og sjá má á mælingum. Sama á við um aðra þjóðvegi; á Keflavíkurvegi er aukning um 21% milli ára, um Hvalfjarðargöng 14% og umferð um Hringveginn um tugi prósentu.

Mikil umferðaraukning hefur áhrif á öryggi vegfarenda. Markmið stjórnvalda um fækkun slasaðra og slysa í umferðinni hafa því miður ekki náðst undanfarin ár. Að meðaltali látast fjórir einstaklingar fyrir hvern ekinn milljarð kílómetra og tugir slasast alvarlega þrátt fyrir sífellt betri öryggisbúnað bifreiða.

Fjöldi alvarlega slasaðra og látinna í banaslysum á milljarð ekinna km.



Á síðustu árum hefur fjárveitingum til vegamála verið forgangsraðað í þágu þjónustu og viðhalds, á kostnað framkvæmda. Þrátt fyrir þetta er mikil uppsöfnuð þörf fyrir aukið viðhald, ekki síst vegna vaxandi fólks- og vöruflutninga. Sömuleiðis er mikil þörf fyrir uppbyggingu og þróun vegakerfisins til að auka öryggi og bregðast við aukinni umferð. Vetrarþjónusta er kostnaðarsöm og auknar kröfur eru gerðar til hennar ekki síst af hálfu ferðaþjónustunnar þar sem komið hafa til nýjar þarfir svo sem snjóruðningur á útskotum.

Hafnarsjóðir eru nær allir, utan Landeyjahafnar, reknir af sveitarfélögum. Samkvæmt hafnarlögum er ríkissjóði heimilt að styrkja framkvæmdir í höfnum að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Unnið er að smíði reglugerðar sem útfærir aðkomu ríkisins nánar. Á mörgum stöðum er kominn tími á endurnýjun hafnarkanta og fleiri hafnarmannvirki. Flestar hafnarframkvæmdir hafnasjóða eru styrkhæfar úr ríkissjóði, en undanfarin ár hafa fjárveitingar verið af skornum skammti og uppsöfnuð þörf mikil. Við sjóvarnir eru einnig mörg verkefni framundan og gera má ráð fyrir að hækkun sjávarborðs muni auka þarfir fyrir sjóvarnir til lengri tíma.

Fjárveitingar til viðhalds og nýframkvæmda við flugvelli hafa lækkað mikið að raungildi á undanförunum árum. Fjármunum er forgangsraðað í brýnustu verkefni; rekstur og viðhald áætlanaflugvalla í grunnneti, en aðrir flugvellir mæta afgangi eða er lokað. Endurnýjun öryggisbúnaðar svo sem ljósa- og leiðsögubúnaðar er sett í forgang þannig að vellirnir uppfylli alþjóðlegar kröfur. Á árinu 2017 var eingöngu fjárveiting til reksturs flugvalla en engin til viðhalds.

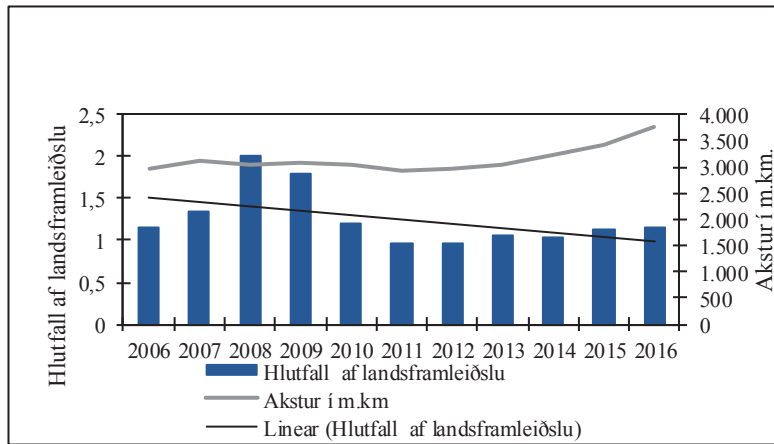
Rekstrarfyrirkomulagi almenningssamgangna hefur verið breytt undanfarin ár en áratuga gamalt kerfi sérleyfa þjónaði ekki lengur þörfum samfélagsins. Með breytingunni var sett það markmið að efla og styrkja samgöngur með áetlunarbilum um landið allt. Landshlutasamtök sveitarfélaga sjá í dag um að bjóða út leiðir og Vegagerðin annast samningagerð fyrir hönd ríkisins.

Árið 2016 ferðudust um 13 milljónir farþega með Strætó bs. á höfuðborgarsvæðinu. Farþegum hefur fjölgað síðustu árin um það bil um 5% á ári. Stjórnvöld stuðla að eflingu almenningssamgangna og uppbyggingu göngu- og hjólastíga með samningi við Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu. Markmiðið með samningnum er að tvöfalda hlutdeild almenningssamgangna á höfuðborgarsvæðinu og lækka samgöngukostnað heimila.

Almenningssamgöngur eru ekki einvörðungu á landi, heldur styrkir ríkið einnig ferjur og flug. Mestu er varið til ferjusiglinga á milli lands og Vestmannaeyja. Aðrar styrktar ferjuleiðir eru siglingar til Grímseyjar, Hríseyjar, Mjóafjarðar, Vigurs og Æðeyjar og um Breiðafjörð. Þá styrkja stjórnvöld innanlandsflug á nokkrum flugleiðum, sem ekki bera sig markaðslega, til að tryggja aðgengi þeirra íbúa sem fjærst búa að nauðsynlegri opinberri þjónustu.

Miklar breytingar eru að verða á upplýsingatæknilausnum í samgöngum, bæði rauntíma-miðlun upplýsinga við akstur, samskiptum ökutækja sín á milli og við umhverfið, auk sjálfvirknivæðingar ökutækja. Þessar breytingar auka þörf fyrir uppbyggingu miðlægra lausna fyrir leiðsögu og ýmisskonar snjalltæki. Rafræn sjálfsafgreiðsla eykur hagkvæmni bæði stofnana og notenda, auk þess að draga úr óþarfa ferðum. Þá gerir aukin sjálfvirknivæðing ökutækja kröfu um betri vegmerkingar og vel málaða afmörkun miðlinu og kanta. Farnetsdekkun er forsenda virkni snjalltækja en getur einnig nýst til gjaldtöku eftir vegköflum og vegalengd.

Framlög til vegagerðarinnar sem hlutfall af landsframleiðslu borið saman við milljónir km. eignum á þjóðvegum á árunum 2006–2016



Ríflega 33 milljörðum verður varið til samgöngumála samkvæmt fjárlögum 2017, þar af nemur tímabundin fjárveiting um 4,5 milljörðum króna. Á tímabili fjármálaáætlunar 2018–2022 er stefnt að því að tímabundin fjárveiting 2017 bætist varanlega við útgjaldarammann. Þar að auki er gert ráð fyrir frekari aukningu á tímabilinu. Um 1 milljarður bætist við árið 2018 og fer vaxandi út tímabilið. Mest er aukningin árið 2022, eins og sjá má í kafla 5.

Stórir áfangar hafa náðst í fjarskiptaupbyggingu í verkefninu Ísland ljóstengt³⁶ en á árinu 2016 styrkti fjarskiptasjóður uppbyggingu 14 sveitarfélaga á 1000 ljósleiðaratengingum og á árinu 2017 mun sjóðurinn styrkja uppbyggingu 24 sveitarfélaga um 1400 ljósleiðaratengingar. Ljósleiðarahringtengingu Vestfjarða og Snæfellsness lauk í árlök 2016 og í ársbyrjun 2017 úthlutaði ráðherra sérstökum 100 m.kr. byggðastyrk til strjálbýlli sveitarfélaga til að jafna aðstöðu sveitarfélaga til þátttöku í samkeppnisútbóði fjarskiptasjóðs vegna ljósleiðaratengingar.

Stóraukin áhersla í fjarskiptum er nú á netöryggismál. Innleiðing stefnu um net- og upplýsingaöryggi hefur ekki verið fjármögnuð í heild, aðeins er gert ráð fyrir fjármagni til úttekta og kannana á stöðu öryggismála á málefnaviði 6, Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál.

Hörð samkeppni innanlands og vaxandi samkeppni við erlendar efnis- og þjónustuveitur hefur sett þrýsting á tekju- og viðskiptalíkan fyrirtækja á þessum markaði sem og upp færsluþörf kerfa, sem eykur hættu á fákeppni og markaðsbresti í aðgengi að nýjustu tækni og þjónustu. Þessi þróun er ekki bundin við Ísland. Farice og fjarskiptasjóður sömdu um framlengingu opinbers þjónustusamnings 2016 sem tryggir félaginu 450 m.kr. fjárstuðning frá ríkinu árin 2017 og 2018. Áætlanir félagsins gera ekki ráð fyrir frekari ríkisstuðningi eftir 2018.

Til að hafa heildstæða myndræna yfirsýn yfir fjarskiptainni við landsins, bæði út frá sjónarmiðum um stöðu, þróun og uppbyggingu þeirra svo og vegna öryggissjónarmiða, þá er mikilvægt að setja á laggirnar heildstæðan gagnagrunn um fjarskiptainni við Íslands. Póst- og fjarskiptastofnun hefur á undanförunum árum unnið að langtímaverkefni sem felst í gerð slíks innviðagrunns og hefur þegar komið upp frumgerð að grunninum, en mikið starf er enn óunnið. Með auknu tímabundnu fjármagni væri hægt að hraða uppbyggingu grunnsins,

³⁶ Átaksverkefnið er sameiginlegt átak ríkisins, sveitarfélaga, íbúa, veitu- og fjarskiptafyrirtækja og verktaka við uppbyggingu ljósleiðarakerfa á markaðsbrestsvæðum á landsvísu. Sjá nánar um verkefnið hjá: <http://www.fjarskiptasjodur.is/frettir/umsoknarferli-vegna-verkefnisins-island-ljostengt-2017-hafid-1>

þannig að gögnin nýtist stjórnvöldum og öðrum mun fyrr en ella. Í fjármálaáætlun 2018–2022 er ekki svigrúm fyrir þetta.

Farsímasambandi er ábótavant á hluta vegakerfisins og jafnframt á stöðum þar sem umferð ferðamanna fer stöðugt vaxandi. Uppfæra þarf reglulega greiningu á landsvísu á farsímasambandi með hliðsjón af þróun fjölda ferðamanna og áhættu. Póst- og fjarskiptastofnun er ætlað að stuðla að aukinni útbreiðslu með ráðstöfun fjarskiptatíðna. Fjarskiptasjóður kemur eftir atvikum að samstillingu og fjármögnun aðgerða og uppbyggingar með Neyðarlínunni, Framkvæmdasjóði ferðamála, innviðafyrirtækjum, sveitarfélögum og fjarskiptafyrirtækjum, og mögulega öðrum hagsmunaaðilum. Töluverð samlegð ætti að nást með Ísland ljóstengt og uppbyggingu öryggisfjarskipta.

Huga þarf að endurnýjun og verðlagningu fjarskiptatenginga við útlönd. Sæstrengirnir Farice-1 og Danice voru lagðir 2004 og 2009. Hönnun strengjanna var miðuð við að minnsta kosti 25 ára líftíma og mun þurfa að huga að endurnýjun með góðum fyrirvara fyrir árið 2030. Nýting strengjanna er lítil og í því liggja sóknartækifæri. Kallað hefur verið eftir fjarskiptastreng til BNA³⁷ til að auðvelda markaðssetningu landsins fyrir gagnaver.

Á sviði pósthjónustu felast helstu áskoranir í afnámi einkaréttar og að opna póstmarkaðinn fyrir samkeppni. Þá hefur bréfamagn minnkað gífurlega undanfarin ár. Stjórnvöld samþykktu beiðni Íslandspósts í ársbyrjun 2016 um fækkun útburðardaga í dreifbýli í annan hvern virkan dag (þrjú daga eina viku og tvo þá næstu). Sambærilegt fyrirkomulag er viðhaft í þéttbýli. Breytingin var talin nauðsynleg til að lækka árlegan kostnað fyrirtækisins við 5 daga alþjónustu í dreifbýli. Viðsnúningur hefur orðið í rekstri Íslandspósts ohf. Hagnaður Íslandspósts á árinu 2016 nam 121 m.kr. en á árinu 2015 var tap 118 m.kr.

3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefna sviðsins er tenging byggða, samfélaga og Íslands við umheiminn.

Meginmarkmið samgangna og fjarskipta eru tilgreind í lögum um samgönguáætlun og fjarskiptaáætlun. Þau eru greiðleiki, hagkvæmni, öryggi, umhverfisleg sjálfbærni og jákvæð byggðaðróun. Jafnframt skal meta og taka tillit til þarfa ferðaþjónustunnar fyrir bættar samgöngur.

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar koma fram pólitískar áherslur í samgöngumálum og fjarskiptum. Stefnt er að því að bæta öryggi á vegum og stuðla að hagkvæmum og greiðum samgöngum. Einnig kemur þar fram að vilji er til að eiga samstarf við sveitarfélög um Borgarlínu og stuðla að lausn á deilu um framtíð Reykjavíkurlugvallar. Ennfremur hefur verið lögð fram aðgerðaáætlun í loftslagsmálum sem meðal annars tekur til orkuskipta í samgöngum. Í fjarskiptum er lögð áhersla á uppbyggingu ljósleiðarakerfa á markaðsbrests- svæðum á landsvísu og ljósleiðaratengja þannig landið allt.

Á meðal brýnna framkvæmda í samgöngum má nefna Dýrafjarðargöng og nýja Vestmannaeyjaferju. Þrátt fyrir tæplega 10 milljarða króna fjárveitingu til framkvæmda á vegum á fjárlögum 2017³⁸ er þörf á auknu fé til framkvæmda. Skoða þarf nýjar leiðir til fjármögnunar svo sem samstarfsfjármögnun. Í náinni framtíð þarf að aðlaga bæði regluverk og umferðarmannvirki að þeim lausnum sem hagkvæmastar eru. Ástæða er til að skoða breytingar á tekjuöflun af samgöngum, m.a. þar sem rafbílum og eyðslugrönnum bílum fjölgar ört. Árið 2018 verður Hvalfjarðargöngum skilað til ríkisins, samtímis þarf að huga að tvöföldun þeirra vegna vaxandi umferðar og öryggiskrafna. Aðrar stórar framkvæmdir sem eiga að borga sig upp sjálfar, en ríkið er þó í beinni eða óbeinni ábyrgð fyrir, eru Vaðla-

³⁷ Bandaríki Norður-Ameríku

³⁸ Fjárlagaliðurinn framkvæmdir á vegakerfinu skiptist í framkvæmdir 9.544 m.kr og viðhald 8.150 m.kr.

heiðargöng og uppbygging á Keflavíkurflugvelli. Þá vinna einkaaðilar að undirbúningi hafnarframkvæmda í Finnafirði, þar á meðal fjármögnun verkefnisins.

Aukin áhersla verður í samgöngum á öryggis- og umhverfismál, einkum losun gróðurhúsalofttegunda samkvæmt alþjóðlegum skuldbindingum, auk stöðugrar vinnu við að stytta leiðir, gera mannvirki öruggari, auka greiðfærni með bættri þjónustu til að bæta búsetugæði og skapa betri aðstæður fyrir atvinnulíf. Þá er leitast við að ná markmiðum um orkuskipti þannig að endurnýjanleg, innlend orka nýtist sem mest og með stuðningi við almennings-samgöngur á lofti, láði og legi, auk þess að auka fjölbreytni í vali ferðamáta innan þéttbýlis m.a. með sérreinum og þátttöku í stígagerð.

Átaksverkefnið Ísland ljóstengt er megin viðfangsefni stjórnvalda á sviði fjarskipta til ársins 2020. Verkefnið hefur verið skipulagt til fimm ára og hrint í framkvæmd. Stefnt er að fjármögnun verkefnisins í fjármálaáætlun 2018–2022. Þar er unnið að hagkvæmri uppbyggingu ljósleiðarakerfa á svæðum með skilgreindan markaðsbrest á landsvísu. Verkefnið varðar hagsmuni íbúa, ferðamanna, atvinnulífs, veitu- og fjarskiptafyrirtækja á viðkomandi svæðum og er sameiginlegt átak ríkisins, sveitarfélaga, íbúa, veitu- og fjarskiptafyrirtækja og verktaka, þar sem samstarf og hagkvæmni verður höfð að leiðarljósi.

Framundan er afnám einkaréttar á sviði pósthjónustu, í samræmi við skuldbindingar samkvæmt EES samningnum, en Ísland er eina land Evrópu sem enn er með einkarétt. Unnið er að endurskoðun regluverks þar með talin heildarendurskoðun laga um pósthjónustu. Markmiðið er að pósthjónusta til allra landsmanna verði sjálfbær í kjölfar afnáms einkaréttar. Í því sambandi verður leitað hagkvæmstu leiða á hverjum tíma fyrir ríkið að tryggja lágmarks pósthjónustu (alþjónustu) til allra landsmanna, auk þess að greiða fyrir samkeppni. Unnið er að innleiðingu netöryggisstefnu og eflingu netöryggisveitar meðal annars með þjónustusamningum og samstarfi við lögreglu. Koma þarf á GOV-CERT³⁹ þjónustu og efla eftirlit með öryggi fjarskiptainniða. Innleiðing tilskipunar um net- og upplýsingaöryggi er viðamikil verkefni sem felur m.a. í sér að styrkja net- og upplýsingaöryggi mikilvægra innviða og nauðsynlegrar þjónustu.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Samgöngur

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Öruggar	98	Látnum og alvarlega slösuðum í umferðinni fækki um 5%.	233	146	119
			Látnum og alvarlega slösuðum fækki um 5% miðað við ekinn milljarð km.	62	56	46
			Skráðum flugslysum og alvarlegum flugatvikum fækki að meðaltali um 5% árlega.	15	18	16

³⁹ Með GOV CERT (Government Computer Emergency Response Team) er vísað til net- og upplýsingaöryggis stjórnvalda.

			Tilkynntum tilvikum á sjó til Sjúkratrygginga fækki að meðaltali um 5% árlega m.v. 5 ára meðaltal.	213	197	160
			Fækkun einbreiðra brúa á Hringvegi.	39	34	31
			Viðvörðunarljós sem vantar á einbreiðar brýr á hringvegi.	18	8	0
2	Greiðar		Vaxandi mikilvægi flugs: úttektarskor Alþjóðaflugmál astofnunarinnar (ICAO) á öryggiseftirliti og stjórnslu með flugiðnaði á Íslandi.	81,55%	85%	87%
			Öbundið slitlag (km) á Hringvegi/hringleið ⁴⁰ um landið.	33 km/8 km	25 km/0 km	19 km
3	Hagkvæmar		Rafræn stjórnslu, sjálfsafgreiðsla (ökutækja viðskipti, rafræn ökuþróf, skipaskrá, loftfaraskrá ofl.)	20%	30%	98%
4	Umhverfislega sjálfbærar		Hlutfall almenningsgangna í fjölda ferða innan SSH (fjöldi innstiga).	13.000.000	14.500.000	18.000.000
			Hlutfall losunar CO ₂ frá samgöngum af heildarlosun.	40%	40%	30%
			Hlutfall nýskráðra ökutækja sem nota endurnýjanlegt eldsneyti.	6,8%	10%	30%
5	Jákvæð byggðapróun		Öbundið slitlag (km) til allra	28 km	13 km	0 km

⁴⁰ Hringleið: Hringvegur um Firði

			þéttbýlisstaða með fleiri íbúa en 100.			
			Fjöldi farþega með innanlandsflugi.	398.415	430.500	500.000

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	1	Aukin fræðsla og áróður til erlendra ökumanna.	2017–2018		Samgöngustofa
2	1	Sjálfvirkt öryggisefirlit aukið; Eftirlit með meðalhraðamyndavélum undirbúið.	2017–2018		Vega-gerðin
3	1 og 2	Efling umferðaröryggisáætlunar.	2018–2022		Samgöngu stofa
4	1	Efla slysaskráningu sjóslýsa.	2017–2018		Samgöngu stofa
5	1,2 og 3	Átak í rafrænni stjórnýslu.	2017–2019		Samgöngu stofa
6	1	Setja upp viðvörðunarljós við brýr.	2018		Vega-gerðin

Fjarskipti

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Aðgengi að þráðbundnum nettengingum.		Aðgengi lögheimila að 50 Mb/s	92%	95%	99,9%
			Aðgengi lögheimila að 100 Mb/s	80%	90%	99,9%
			Aðgengi að ljósleiðara-tengingu	56%	70%	94%
2	Aðgengi að farsíma- og farneti til að auka öryggi almennings og ferðamanna.		Aðgengi lögheimila	99,9%*	99,9%**	99,95%***
			Talsamband/háhraðanet á vegum utan þéttbýlis	91,5/81,7%	93/84%	94/88%
			Talsamband/háhraðanet á vegum í yfir 200 m. yfir sjávarmáli.	79,9/57,4%	81/62%	85/70%
3	Aðgengi að alþjónustu í pósti tryggt og afnám einkaréttar.		Alþjónusta ⁴¹ í póstpjónustu tryggð a) á markaðslegum forsendum b) eða með	Undirbúningur laga-breytinga.	Alþjónusta tryggð á hagkvæmasta máta.	Alþjónusta tryggð án ríkisstyrkja.

⁴¹ Til alþjónustu teljast þeir þættir sem boðnir eru öllum neytendum á viðráðanlegu verði, óháð landfræðilegri staðsetningu þeirra.

			útboði c) eða útnefningu			
4	Þroskastig netöryggis skv. líkani Háskólans í Oxford ****		Þroskastigin eru: 1. Á frumstigi (e. <i>start-up</i>); 2. Í mótun (e. <i>formative</i>); 3. Kominn á legg (e. <i>established</i>); 4. Þættinum hefur verið forgangsraðað miðað við aðra þætti (e. <i>strategic</i>); 5. Kvikur og í sifeldri endurskoðun (e. <i>dynamic</i>).	Háskólinn í Oxford metur stöðuna 2017.	Enginn þáttur á frumstigi; a.m.k. þriðjungur þeirra sem voru í mótun 2017 séu komin á legg.	Enginn þáttur á frumstigi; öll svið séu a.m.k. kominn á legg; a.m.k. helmingur sé á stigi 4 eða ofar.

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	1	Ísland ljóstengt – landsátak í uppbyggingu ljósleiðarakerfa í dreifbýli utan markaðssvæða.	2016-2020	2018, 450 m.kr. 2019, 450 m.kr. 2020, 450 m.kr.	SAM og Fjarskipta sjóður
2	1,2	Innviðagagnagrunnur fjarskipta.	2017–2022	2018, 15 m.kr. 2019, 10 m.kr. 2020, 5 m.kr. 2021, 5 m.kr. 2022, 5 m.kr.	Póst- og fjarskiptastofnun
3	2	Auka útbreiðslu farsíma/farnets á vegakerfi og fjölförnum ferðamannastöðum.	2017–2022	2018, 35 m.kr. 2019, 30 m.kr. 2020, 25 m.kr. 2021, 20 m.kr. 2022, 20 m.kr.	Póst- og fjarskiptastofnun, Fjarskipta-sjóður
4	3	Afnám einkaréttar á póstmarkaði og trygging alþjónustu.	2017–2019	2018–2022, 0 kr.	SAM og Póst- og fjarskiptastofnun
5	4	Innleiðing, endurskoðun og framkvæmd netöryggisstefnu, þar með talið innleiðing á	2017–2022	2018, 15 m.kr.	SAM

		NIS-tilskipuninni og efling CERT-ÍS.		2019, 10 m.kr. 2020, 10 m.kr. 2021, 10 m.kr. 2022, 10 m.kr.	
--	--	--------------------------------------	--	--	--

5. Fjármögnun

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	35.761	36.230	37.053	37.002	40.388

12 Landbúnaður

1. Umfang

Starfsemi á þessu málefnasviði varðar hagnýtingu auðlinda lands til matvælaframleiðslu og er á ábyrgð atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. Málefnasviðið skiptist í tvo mála-flokka, en þeir eru:

- Stjórnun landbúnaðarmála.
- Rannsóknir, þróun og nýsköpun.

Stjórnun landbúnaðarmála varðar stjórnsýslu Matvælastofnunar, nýtingu auðlinda lands, vöktun og eftirlit stjórnvalda.

Rannsóknir, þróun og nýsköpun varðar aðgerðir stjórnvalda til að stuðla að sjálfbærri hagnýtingu auðlinda, þróun nýrra afurða og aukinni verðmætasköpun matvælaframleiðslu greinarinnar.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra mála-flokka á tímabilinu 2015–2017.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjárukalög 2016	Fjárlög 2017
12 Landbúnaðarmál			
12.10 Stuðningur við mjólkurframleiðslu	6.550	6.656	6.616
12.20 Stuðningur við sauðfjárframleiðslu	4.854	4.933	4.982
12.30 Stuðningur við grænmetisframleiðslu	580	593	557
12.40 Rannsóknir og eftirlit í landbúnaðarmálum	2.084	2.237	3.607
12.50 Landbúnaðarsjóðir	516	510	9
Samtals	14.584	14.929	15.771

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Á undanförunum árum hefur matvælaframleiðsla á Íslandi tekið miklum framförum. Þetta má m.a. rekja til rannsókna, nýsköpunar, aukinnar þekkingar og nýrra tæknilausna. Þá hefur þróun og vöxtur annarra atvinnuvega s.s. ferðaþjónustu og orkumála stutt við framgang matvælaframleiðslu.

Stuðningur stjórnvalda við starfsemi landbúnaðar hefur hingað til einkum byggst á fjárhagslegum og byggðatengdum aðgerðum í þágu hefðbundinna búgreina. Stefna stjórnvalda er að breyta áherslum við stjórnun greinarinnar til að auka verðmætasköpun og stuðla að framþróun þekkingarlandbúnaðar. Til að svo verði þarf að leggja aukna áherslu á nýsköpun og stuðla að þróun nýrra afurða og framleiðsluáferða, s.s. á grunni líftækni.

Heildarframleiðsluvirði landbúnaðar skv. Hagstofu Íslands nam um 65,9 milljörðum króna árið 2016 á grunnverði, sem innifelur vörutengda styrki s.s. beingreiðslur, en vöru-tengdir skattar eru frádregnir. Virði afurða búfjárræktar var um 67% af heildarframleiðsluvirði, virði afurða nýttjaplönturæktar 27% og önnur starfsemi, s.s. landbúnaðar-tengd þjónusta 6%. Vöxtur framleiðsluvirðis á raunvirði hefur verið um 1,5% á ári að meðaltali frá árinu 2011. Notkun aðfanga vegur þyngst í rekstrarkostnaði bænda og var hún um 44,3 milljarðar króna árið 2016. Kostnaðarþróun aðfanga hefur verið nokkuð sveiflu-kennnd undanfarin ár og hefur aukist um 1,2% á ári að meðaltali frá árinu 2011, enda háð ýmsum ytri þáttum, t.d. heimsmarkaðsverði á fôðurbæti, olíu og gengi krónu. Greidd laun til

bænda voru 5,3 milljarðar króna árið 2016 og tekjur af atvinnurekstri námu 9,3 milljörðum króna. Vöxtur raunvirðis launa hefur verið um 2,7% á ári og tekjur af atvinnurekstri hafa aukist um 4,6% að meðaltali. Opinber stuðningur við íslenskan landbúnað telst tiltölulega mikill í alþjóðlegum samanburði, en hefur dregist saman síðari ár.

Í lok árs 2016 voru um 4.200 lögbýli í ábúð. Þar af er áætlað að á 3.200 lögbýlum fari fram búvöruframleiðsla af ýmsu tagi, svo sem mjólkur- og kjöt- garðyrkju- og eggjaframleiðsla. Auk þess stunda bændur ferðaþjónustu, skógrækt og landgræðslu, starfa við hlunnindanýtingu eða sinna annarri vinnu utan búis. Árið 2015 störfuðu um 3.800 manns við landbúnað samkvæmt Hagstofu Íslands, sem er 2,3% fólks á vinnumarkaði. Frá aldamótum hefur landbúnaðarstörfum fækkað um 42%, þegar um 6.600 störfuðu við landbúnað. Samhliða fækkun í stéttinni hafa bú almennt stækkað. Landbúnaður leiðir af sér fjölda annarra starfa, t.d. við vinnslu afurða. Greining á fjölda afleiddra starfa liggur ekki fyrir en reikna má með að þau séu um sjö þúsund, sé tekið mið af vinnuafli í matvæla- og drykkjarvöruíðnaði.

Þann 1. janúar 2017 tóku gildi nýir búvörusamningar. Heildarútgjöld ríkisins til landbúnaðar eru áætluð 15,7 milljarðar króna fyrsta gildisár samninganna. Árið 2016 voru heildarútgjöld 14.929 milljónir króna og er áætluð aukning milli ára um 647 milljónir króna á föstu verðlagi fjárlaga 2016, eða sem svarar til 4,3%. Áætlað er að heildarútgjöld ríkisins til landbúnaðar dragist saman um rúm 8% á gildistíma samningsins til 2026. Samningarnir gilda til 10 ára en gert er ráð fyrir að þeir verði endurskoðaðir tvisvar á samningstímanum; árin 2019 og 2023, þar sem metin verður þróun innan einstakra samninga og hvernig tekist hafi til við að ná settum markmiðum. Sérstakur samráðshópur hefur verið skipaður af ráðherra til að stuðla að aukinni sátt og víðtækara samkomulagi um frekari uppbyggingu íslensks landbúnaðar. Núverandi ríkisstjórn hefur ákveðið að við þessa endurskoðun skuli taka sérstakt tillit til hagsmuna og valfrelsis neytenda og bænda en tryggja um leið að áfram verði staðið við framleiðslu heilnæmra innlendra afurða í umhverfisvænum og samkeppnishæfum landbúnaði. Í því ljósi er lögð áhersla á breiða aðkomu hagsmunaaðila við endurskoðunina og að henni ljúki eigi síðar en árið 2019.⁴²

Ef lítið er til þróunar búvöruframleiðslu á undanförunum fimm árum hefur framleiðsla á helstu kjöttegundum á hvern íbúa aukist lítillega eða staðið í stað. Nautakjötsframleiðsla hefur verið sveiflukennð milli ára m.a. vegna breytinga á mjólkurframleiðslu, sem haft hefur áhrif á framboð gripa til slátrunar. Samkvæmt Hagstofu Íslands hefur neysla á alifuglakjöti aukist að meðaltali um 3,2% á ári síðastliðinn áratug og 1,8% á nauta- og svínakjöti. Á sama tíma hefur neysla kindakjöts dregist saman um 2,1% á ári að meðaltali. Heilt yfir hefur uppskera grænmetis og korns á hvern íbúa heldur dregist saman síðari ár, nema einna helst á útiræktuðu grænmeti og kartöflum. Ljóst er að neyslumynstur þjóðarinnar breytist ár frá ári og getur þróun ferðaþjónustu einnig haft talsverð áhrif á þróun matvælaframleiðslu næstu ár. Mikilvægt er að nýsköpun og umgjörð landbúnaðargeirans taki mið af þeim tækifærum og áskorunum sem greinin stendur frammi fyrir.

Regluverk og stuðningsaðgerðir í þágu landbúnaðar hafa talsverð áhrif á starfsskilyrði og þróun verðmætasköpunar greinarinnar. Hér má nefna skilyrði um kaup á greiðslumarki, sem er grundvöllur stuðnings frá ríkinu, og háan fjármagnskostnað, sem leitt hefur til þess að ungt fólk hefur síður hafið búskap. Afleiðingin er m.a. hár meðalaldur bænda. Í ljósi þess verður lögð áhersla á nýliðun og stuðning við þróun og nýsköpun starfshátta í þeim tilgangi

⁴² Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að „vægi almennari stuðnings verði aukið, svo sem til jarðræktar, fjárfestingar, nýsköpunar, umhverfisverndar og nýliðunar, en dregið úr sértækum búgreinastyrkjum. Endurskoða þarf ráðstöfun innflutningskvóta og greina forsendur fyrir frávikum frá samkeppnislögum fyrir mjólkuriðnaðinn og gera viðeigandi breytingar.“

að gera landbúnað að eftirsóknarverðum starfsvettvangi. Þetta er mikilvægt því greinin stendur frammi fyrir margvíslegum áskorunum. Hér má nefna lýðfræðilega þróun, breytt eftirspurnarmynstur, kröfur um dýraheilbrigði, aukna samkeppni og skuldbindingar á sviði umhverfis- og loftslagsmála

Markaðsaðgangur með landbúnaðarvörur til Íslands hefur aukist til muna með frí-verslunar- og tvíhliða samningum. Landbúnaðarvörur ná yfir vítt svið og varða 1.900 tollskrárnúmer í tollskrá, allt frá lifandi hrossum til gosdrykkja. Af þeim tollskrárnúmerum verða 75% tollfrjáls og 8% á lægri tollum í kjölfar innleiðingar á nýlegum samningi Íslands og ESB. Auk þess leiðir samningurinn til aukins innflutnings á landbúnaðarvörum í samkeppni við íslenskan landbúnað vegna stækkunar tollkvóta⁴³, einkum á kjöti og ostum. Innflutningur innan þessara tollkvóta er tollfrjáls og mun verða aukinn í skrefum á fjórum árum eftir innleiðingu, sem verður líklega árið 2017. Samningurinn leiðir til aukinnar samkeppni fyrir innlenda framleiðslu á grunni aukins innflutnings en veitir íslenskum landbúnaði jafnframt tækifæri til aukins útflutnings.

Innleiðing gildandi reglna ESB um lífræna landbúnaðarframleiðslu er hafin. Nýjar reglur samræma skilyrði um lífræna landbúnaðarframleiðslu hér á landi og innan ESB. Það skapar tækifæri til aukinnar verðmætasköpunar á grunni útflutnings lífrænna afurða, þar sem lífræn vottun hér á landi verður sambærileg evrópskri vottun. Auk þess verður til betra regluverk bæði fyrir neytendur og framleiðendur, sem munu þó í einhverjum tilvikum þurfa að bregðast við auknum kröfum s.s. um aðbúnað í sauðfjárrækt.

Þrátt fyrir margvíslegar áskoranir er ljóst að tækifæri íslensks landbúnaðar eru mikil, m.a. á grunni sérstöðu og gæða afurða. Fyrirsjáanlegt er að eftirspurn muni aukast eftir heilnæmum matvælum á grunni sjálfbærrar framleiðslu og takmarkaðra umhverfisáhrifa (vistspor). Þá gera neytendur sífellt auknar kröfur um gæði framleiðsluaðferða s.s. á grunni lítillar lyfjanotkunar og góðrar meðferðar dýra. Forsenda þess að landbúnaður geti brugðist við nýjum áskorunum og nýtt tækifæri framtíðarinnar er markviss og nútímaleg stjórnun matvælaframleiðslu, skilvirkt eftirlit og samfelld nýsköpun. Í því samhengi þarf á næstu árum að auka framleiðni greinarinnar, draga úr kolefnisfótspori matvælaframleiðslu og stuðla að greinargóðum merkingum í því ljósi. Þá þarf að endurheimta og varðveita landgæði, draga úr sóun matvæla og takmarka orku- og eldsneytisnotkun.

Virðisæðja landbúnaðar



3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn stjórnvalda er að Ísland sé leiðandi í framleiðslu heilnæmra matvæla á grunni sérstöðu, hreinleika umhverfis, fagmennsku og gæða.

Meginmarkmið málefnasviðsins er aukin samkeppnishæfni matvælaframleiðslu sem byggir á efnahagslegu, umhverfislegu og samfélagslegu jafnvægi. Landbúnaður er auðlinda-drifin atvinnugrein og gæta þarf að áhrifum greinarinnar á þróun umhverfis og sameiginlegra auðlinda. Þá er mikilvægt að orðspor og ímynd landbúnaðar sé jákvæð í augum íslenskra neytenda bæði í þéttbýli og á landsbyggð ekki síður en meðal erlendra aðila. Loks verður

⁴³ Tollkvóti er tiltekið magn vöru sem heimilt er að flytja inn á lægri eða engum tollum.

aukin verðmætasköpun og framleiðni greinarinnar að byggja á samkeppni og heilbrigðum viðskiptaháttum. Aðeins þannig verður stuðlað að aukinni sátt um þróun greinarinnar.

Til að framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins nái fram að ganga verður lögð áhersla á framþróun þekkingarlandbúnaðar. Með því er átt við að aukin verðmætasköpun og hagkvæmni byggji á bestu mögulegu aðferðafræði, tækninýjungum og þekkingu. Til að ná þessu fram verður lögð aukin áhersla á rannsóknir og nýsköpun auk þess sem stuðlað verður að heildarsýn um framþróun greinarinnar í stað áherslu á stuðningsaðgerðir ríkisins við einstakar greinar búvöruframleiðslu. Fyrirhuguð endurskoðun á rekstrarumhverfi greinarinnar mun taka mið af ofangreindum sjónarmiðum.

Meginmarkmið málefnasviðsins er í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun, sem tóku gildi í byrjun árs 2016. Markmiðin fela m.a. í sér verndun, endurheimt og sjálfbæra nýtingu landvistkerfa, að spornað sé við hnignun líffræðilegs fjölbreytileika og hlúd að nýsköpun.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Stjórnun landbúnaðarframleiðslu. Í kaflanum koma fram markmið um viðfangsefni málaflokksins og lagðar eru til aðgerðir sem miða að því að ná fram auknum árangri. Við markmiðssetningu er litið til þess að skapa jafnvægi milli efnahagslegra, umhverfislegra og samfélagslegra þátta.

Markmið 1. Árleg aukning framleiðni.

Markmiðið felur í sér viðmið um árlega aukningu framleiðni greinarinnar á grunni framleiðni vinnuafis. Mikilvægt er að stjórnvöld fylgist með þróun framleiðni milli ára m.a. við mat á aðgerðum til að auka verðmætasköpun og stuðla að heilbrigðum rekstrarskilyrðum greinarinnar.

Markmið 2. Árlegur samdráttur í losun gróðurhúsalofttegunda.

Markmiðið byggir á grunni Parísarsamkomulagsins, þar sem töluleg viðmið um skuldbindingar samningsríkja koma fram. Hlutverk stjórnvalda er að skilgreina aðgerðir sem leiði til samdráttar í losun gróðurhúsalofttegunda vegna starfsemi greinarinnar.

Markmið 3. Aukin sátt um fyrirkomulag og starfsemi landbúnaðar.

Markmiðið felur í sér viðmið um aukna sátt um starfsemi landbúnaðar til að stuðla að auknum fyrirsjáanleika í rekstrarumhverfi greinarinnar.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Árleg aukning framleiðni ⁴⁴	2, 13, 15	Framleiðni vinnuafis ⁴⁵	Grunngildi ⁴⁶	+1,5%	+1,5%
2	Árlegur samdráttur í losun gróðurhúsalofttegunda	13	Losun gróðurhúsalofttegunda frá starfsemi landbúnaðar, mæld í þúsundum tonna af CO ₂ -ígildum ⁴⁷	Grunngildi	-2% ⁴⁸	-2% ⁴⁹

⁴⁴ Miðað er við að framleiðni greinarinnar aukist árlega um 1,5 prósent yfir tímabil áætlunarinnar.

⁴⁵ Eftir atvikum verður horft til annarra mælikvarða til að meta breytingu á framleiðni milli ára, s.s. á grundvelli þróunar fjármunaeignar og heildarþáttaframleiðni.

⁴⁶ Vísitala framleiðni vinnuafis = 100

⁴⁷ Sbr. Parísarsamkomulag

⁴⁸ Árlegur samdráttur um 2% miðað við 2016, aðallega vegna bindingar.

3	Aukin sátt um fyrirkomulag og starfsemi landbúnaðar	15	Hlutfall ánægðra landsmanna	Grunngildi ⁵⁰	>65%	>80%
---	---	----	-----------------------------	--------------------------	------	------

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	1	Endurskoða búvörusamninga.	2018–2019	Verður forgangs-raðað innan ramma	ANR
2	1	Gera matvælastefnu.	2018–2020	Verður forgangs-raðað innan ramma	ANR
3	1	Endurskoða löggjöf um matvælaeftirlit og dýraheilsu.	2018–2020	Verður forgangs-raðað innan ramma	ANR
4	1	Endurskoða fyrirkomulag áhættumats og auka vöktun á áhættuþáttum matvælaöryggis, þ.m.t. matvælafalsanir og lyfjapol smitefna í umhverfi, fœðri, dýrum, matvælum og mönnum.	2018–2022	75-80 m.kr., verður forgangs-raðað innan ramma	ANR
5	1	Þróa gagnagrunna og rafrænar lausnir til að bæta stjórnun, gæði eftirlits og tryggja rekjanleika afurða.	2018–2020	75 m.kr., verður forgangs-raðað innan ramma	ANR
6	2	Móta og framfylgja heildstæðri áætlun um vöktun og ábyrga nýtingu lands.	2018–2019	Fjármagnað hluti af búnaðarlaga samningi	ANR/ Matvæla- stofnun
7	2	Móta aðgerðir og hvata til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.	2018–2022	Verður forgangs-raðað innan ramma	ANR
8	3	Þróa gögn og fyrirkomulag um birtingu upplýsinga um frammistöðu fyrirtækja sem framleiða matvæli og fœður.	2018–2019	50 m.kr., verður forgangs-raðað innan ramma	ANR/ Matvæla- stofnun
9	3	Móta heildstæða eftirlits- og viðbragðsáætlun m.t.t. matvælaöryggis, fœðurs, dýraheilsu og dýravelferðar.	2018–2019	Verður forgangs-raðað innan ramma	ANR/ Matvæla- stofnun

Rannsóknir, þróun og nýsköpun. Í kaflanum er sett fram markmið og lagðar til aðgerðir sem miða að því að ná fram auknum árangri í þróun vara og starfshátta land-

⁴⁹ Árlegur samdráttur um 2% miðað við 2016, aðallega vegna bindingar.

⁵⁰ Viðmiðið byggir á stigvaxandi sátt milli ára um fyrirkomulag og starfsemi landbúnaðar. Greining viðhorfa verður gerð í samráði við hagsmunaaðila. Grunnildi 2016 verður skilgreint fyrir lok árs 2017.

búnaðar. Í því ljósi er rétt að hafa í huga að bein tengsl eru milli rannsóknastarfs og aukinnar framleiðni.

Markmið 1. Aukin nýsköpun í virðiskeðju matvælaframleiðslu m.t.t. tækni, landnotkunar og sjálfbærni.

Markmiðið miðar að aukinni fjárfestingu í rannsókn- og þróunarverkefnum í landbúnaði og hagnýtingu niðurstaðna til að auka arðsemi, samkeppnishæfni og gæði framleiðslu.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Aukin nýsköpun í virðiskeðju matvælaframleiðslu ⁵¹	9	Nýjungar á markaði og nýjar aðferðir í starfsemi landbúnaðar ⁵²	Grunngildi	+5%	+5%

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðaradili
1	1	Efla virðiskeðju landbúnaðarafurða á grunni verkefnis um matarmenningu, með þróun lífrænnar framleiðslu og á grunni samræmdrar ímyndar þekkingarlandbúnaðar.	2018–2022	Fjármagnað framlag til verkefnis samþykkt í fjármálaáætlun 2017–2021	ANR

5. Fjármögnun

	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
Útgjaldarammi í m.kr.					
12 Landbúnaður	15.592	15.517	15.319	15.216	15.051

⁵¹ Við mat á umfangi nýsköpunar sé horft t.a.m. til framleiðsluaðferða, vöruframboðs og landnotkunar.

⁵² Mælikvarði útfærður nánar í samstarfi við hagsmunaaðila og Nýsköpunarmiðstöð Íslands.

13 Sjávarútvegur og fiskeldi

1. Umfang

Starfsemi á þessu málefnasviði varðar hagnýtingu lifandi auðlinda hafs og vatna, auk matvælaframleiðslu sjávarútvegs og fiskeldis, og er á ábyrgð atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. Málefnasviðið skiptist í tvo málaflokka, en þeir eru:

- Stjórnun sjávarútvegs og fiskeldis.
- Rannsóknir, þróun og nýsköpun.

Stjórnun sjávarútvegs og fiskeldis varðar stjórnsýslu Fiskistofu, nýtingu auðlinda hafs og vatna, vöktun og eftirlit stjórnvalda.

Rannsóknir, þróun og nýsköpun varðar aðgerðir til að stuðla að sjálfbærri hagnýtingu lifandi auðlinda hafs og vatna, þ.m.t. á grunni rannsókna Hafrannsóknastofnunar, þróun nýrra afurða og aukinni verðmætasköpun matvælaframleiðslu greinarinnar.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjáráukalög 2016	Fjárlög 2017
13 Sjávarútvegur			
13.10 Stjórnsýsla fiskveiða	1.230	1.096	1.277
13.20 Rannsóknir og þróun í sjávarútvegi	3.949	4.594	5.030
Samtals	5.179	5.690	6.307

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Á undanförunum áratugum hafa starfshættir í sjávarútvegi og fiskeldi tekið miklum breytingum og orðið hagkvæmari og skilvirkari. Þetta má m.a. rekja til bættrar fiskveiðistjórnunar, rannsókna, vöruþróunar og tækninýjunga, enda eru sjávarafurðir seldar á alþjóðamörkuðum þar sem ríkir mikil samkeppni. Á þeim markaði starfa öflugar matvælakeðjur og verslun með matvæli á netinu fer vaxandi, sem gerir alþjóðlegt samkeppnisumhverfi matvælaframleiðenda enn meira krefjandi.

Á síðustu árum hefur áhersla stjórnvalda beinst að því að byggja upp nytjastofna, s.s. þorskstofninn, bæta nýtingu og auka virði sjávarafurða. Umfang fiskeldis hefur aukist umtalsvert og stjórnvöld hafa lagt drög að stefnumótun um þróun greinarinnar. Til framtíðar lítið verður staðinn vörður um áframhaldandi þróun og verðmætasköpun sjávarútvegs og fiskeldis.

Sé lítið til lengri tíma standa sjávarútvegur og fiskeldi frammi fyrir margvíslegum áskorunum. Hér má nefna loftslagsbreytingar, breytingar í vistkerfinu t.d. á útbreiðslu fiskistofna, aukna áherslu á fæðu- og matvælaöryggi, kröfur um lágmörkun sóunar í virðis-keðjunni og aukna áherslu markaðsaðila á vottun á sjálfbærum fiskveiðum. Stefna stjórnvalda er að styðja við framgang greinarinnar m.a. með aukinni áherslu á ábyrga stjórnun fiskveiða og fiskeldis, rannsóknir og vöktun umhverfis.

Fiskveiðar og vinnsla sjávarafurða eru langmikilvægasti þáttur málefnasviðsins í efnahagslegu tilliti, en fiskeldi er nú hraðvaxandi grein. Einnig má nefna annars konar framþróun t.d. vinnsla á þangi og þara, auk annarra vannýtttra tegunda. Efnahagsleg staða sjávarútvegs er nokkuð sterk enda hafa efnahagsleg ytri áhrif verið greininni hagfelld síðustu ár, þrátt

fyrir að styrking krónunnar hafi haft neikvæð áhrif á afkomu greinarinnar. Þá benda spár til að eftirspurn eftir heilnæmum matvælum, þ.m.t. sjávarfangi úr villtum stofnum, aukist næstu ár.

Heildarafli íslenskra skipa á fiskveiðiárinu 2015/2016 var 1.047 þúsund tonn. Útflutningsverðmæti sjávarafurða nam 265 milljörðum króna árið 2015, sem var 42% af vöruútflutningi frá landinu það ár og 22% af útfluttum vörum og þjónustu. Þetta hlutfall hefur farið lakkandi undanfarin ár vegna vaxandi útflutningstekna annarra greina, einkum ferðaþjónustu. Hluttur fiskveiða og fiskvinnslu í vergri landsframleiðslu var 8,1% árið 2015. Um 4% starfandi mannafla vinnur við fiskveiðar og fiskvinnslu á landsvísu en hlutfallslega fleiri utan höfuðborgarsvæðis, eða 10%. Heildarupphæð innheimtra veiðigjalda fyrir fiskveiðiárið 2015/2016 nam alls 6,9 milljörðum króna. Frá fiskveiðiárinu 2012/2013 hafa innheimt veiðigjöld dregist saman, en þá námu þau alls 12,8 milljörðum króna.

Veiðar á laxi og silungi í ám og vötnum landsins er mikilvæg tekjulind fyrir landeigendur og bændur. Velta í kringum stangveiði er um 15 milljarðar króna á ári. Um 1.000 störf eru tilkomin vegna stangveiða, sem er rötgróinn hluti ferðaþjónustu.

Fiskeldi er vaxandi atvinnugrein en framleiðsla eldisfisks, einkum lax, bleikju og regnbogasilungs nam um 12 þúsund tonnum árið 2016. Ársverk í fiskeldi hér á landi eru um 560 að meðtöldum 200 afleiddum þjónustustörfum. Árið 2016 nam útflutningsverðmæti fiskeldis alls 13 milljörðum króna og hluttur fiskeldis í landsframleiðslu árið 2015 var 0,2%. Áform eru uppi um aukningu í framleiðslu á næstu árum bæði í sjókvíum og í landeldi. Mikilvægt er að þróa eldisaðferðir, sem henta aðstæðum hér á landi, m.a. með tilliti til verndunar villtra fiskistofna. Til þess þarf auknar rannsóknir, markvissa stjórnsýslu og skilvirkt eftirlit.

Yfir 95% afurða sjávarútvegs og fiskeldis eru seldar á alþjóðlegum mörkuðum, þar sem væntingar til áreiðanlegra upplýsinga, vöruþróunar og framsetningar aukast sífellt. Vægi sjávarafurða er nú um 22% af útflutningi vöru og þjónustu, sem er mun meira en í flestum öðrum ríkjum heims. Hagsmunir íslensks sjávarútvegs á alþjóðlegum vettvangi kalla á að atvinnugreinin og stjórnvöld séu samhent í að viðhalda góðu orðsperi íslenskra sjávarafurða í samkeppni við önnur matvæli á alþjóðamörkuðum. Til þess þarf íslenskur sjávarútvegur að standast strangar kröfur um sjálfbærar veiðar, vottun, gæði afurða og traust.

Á næstu árum er mikilvægt að styrkja enn frekar umgjörð sjávarútvegs og fiskeldis. Sjálfbær og ábyrg nýting auðlinda sjávar á traustum vísindalegum grunni er forsenda samkeppnishæfni íslenskra sjávarafurða á alþjóðamörkuðum. Í því ljósi munu stjórnvöld leggja áherslu á rannsóknir og vöktun á lífríki hafsins til að auka þekkingu á þeim miklu breytingum, sem eiga sér stað innan íslenskra hafsvæða, og stuðla að samfélagslegri sátt um greinina.

Virðisæðja sjávarútvegs og fiskeldis



3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn stjórnvalda er að Ísland sé leiðandi í sjálfbærri nýtingu lifandi auðlinda hafs og vatna og í framleiðslu heilnæmra afurða á grunni sérstöðu, hreinleika umhverfis, fagmennsku og gæða.

Meginmarkmið málefnasviðsins er aukin samkeppnishæfni sjávarútvegs- og fiskeldis á grunni efnahagslegs, umhverfislegs og samfélagslegs jafnvægis. Atvinnugreinarnar byggja á nýtingu lifandi náttúruauðlinda og huga þarf vel að áhrifum starfsemi þeirra á umhverfið. Þá þarf stjórnun fiskveiða og fiskeldis að vera skilvirk og rekstrarumhverfi greinanna að vera hagkvæmt, fyrirsjáanlegt og stuðla að aukinni verðmætasköpun. Loks er mikilvægt að sátt ríki í samfélaginu um stjórnkerfi sjávarútvegs og fiskeldis.

Til að framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins nái fram að ganga verður lögð áhersla á auknar rannsóknir á vistkerfi hafsins, bættu nýtingu afla s.s. með líftækni og hagnýtingu rekjanleika og gagna í virðiskeðju sjávarfangs til umbóta í eftirliti, veiði- og framleiðslustjórnun og upprunamiðlun til neytenda. Þá verður mótuð stefna um þróun og starfs-umhverfi fiskeldis. Með auknum rannsóknum leggja stjórnvöld grunn að ábyrgari stjórnun og arðsemi sjávarútvegs og fiskeldis til lengri tíma. Þá er fyrirhugaðri endurskoðun á gjaldtöku fyrir nýtingu sameiginlegra auðlinda hafsins ætlað að tryggja aukna sátt um stjórnkerfi sjávarútvegs.

Meginmarkmið málefnasviðsins er í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun, sem tóku gildi í byrjun árs 2016. Markmiðin felast m.a. í verndun og sjálfbærri nýtingu auðlinda hafsins.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Stjórnun sjávarútvegs og fiskeldis. Í kaflanum eru sett fram markmið og lagðar til aðgerðir, sem miða að því að ná fram auknum árangri. Við markmiðssetninguna er litið til þess að skapa jafnvægi milli efnahagslegra, umhverfislegra og samfélagslegra þátta.

Markmið 1. Árleg aukning framleiðni sjávarútvegs.⁵³

Markmiðið felur í sér að framleiðni sjávarútvegs aukist árlega um 1,5 prósent yfir tímabil áætlunarinnar. Við mat á framleiðni verði byggt á mælikvarða um heildarþáttaframleiðni.⁵⁴ Mikilvægt er að stjórnvöld fylgist með þróun framleiðni milli ára m.a. við mat á aðgerðum til að styðja við verðmætasköpun, til að stuðla að heilbrigðum rekstrarskilyrðum og til að geta lagt mat á samkeppnishæfni greinarinnar í samanburði við aðra atvinnuvegi.

Markmið 2. Draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá sjávarútvegi.

Markmiðið byggir á grunni Parísarsamkomulagsins, þar sem töluleg viðmið um skuldbindingar samningsríkja koma fram. Hlutverk stjórnvalda er að leggja grunn að aðgerðum, sem leiði til samdráttar í losun gróðurhúsalofttegunda vegna starfsemi greinarinnar.

Markmið 3: Aukin sátt um gjaldtöku fyrir nýtingu sameiginlegra auðlinda hafsins.

Markmiðið felur í sér að stjórnvöld stuðli markvisst að aukinni sátt um gjaldtöku fyrir nýtingu sameiginlegra auðlinda hafsins.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Árleg aukning framleiðni sjávarútvegs.	12,14	Heildarþáttaframleiðni	Grunngildi	+1,5%	+1,5%
2	Draga úr losun gróðurhúsaloft-	14	Heildarlosun gróðurhúsalofttegunda (þúsund	-43% miðað við losun 1990 ⁵⁶	-44% miðað við losun 1990	-45% miðað við losun 1990

⁵³ Við útreikninga á framleiðni er eingöngu horft til fiskveiða og vinnslu.

⁵⁴ Eftir atvikum verður horft til einfaldari mælikvarða s.s. framleiðni vinnuafis eða fjármuna.

	tegunda frá sjávarútvegi ⁵⁵ .		tonn CO2-ígilda)			
3	Aukin sátt um gjaldtöku fyrir nýtingu sameiginlegra auðlinda hafsins.	14	Hlutdeild samfélags í auðlindaarði í hlutfalli við afrakstur veiða	6,9 ma.kr. ⁵⁷	10,2 ma.kr. ⁵⁸	Í skoðun

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	1	Móta stefnu um þróun og starfsumhverfi fiskeldis.	2018	Verður forgangs-raðað innan ramma	ANR
2	1	Auka áhrif Íslands í alþjóðlegu samstarfi.	2018–2022	Verður forgangs-raðað innan ramma	ANR
3	1	Endurskoða löggjöf um eftirlit með veiðum og vinnslu sjávarafna, þ.m.t. um fyrirkomulag vigtunar.	2018–2019	Verður forgangs-raðað innan ramma	ANR
4	2	Endurskoða fyrirkomulag áhættumats, auka vöktun á áhættuþáttum matvælaöryggis og framkvæma áhættumat vegna fiskisjúkdóma.	2018–2020	Verður forgangs-raðað innan ramma	ANR/ Matvæla- stofnun
5	2	Leggja fram og innleiða heildstæða áætlun um rannsóknir og vöktun á vistkerfi hafs.	2018–2020	Verkefnið fjármagnað samkvæmt fjármála-áætlun 2017–2021	ANR/Haf- rannsókn- stofnun
6	3	Þróa gögn og fyrirkomulag um birtingu upplýsinga um frammistöðu fyrirtækja sem framleiða matvæli.	2018–2019	Verður forgangs-raðað innan ramma	ANR/ Matvæla- stofnun
7	3	Endurskoða gjaldtöku fyrir nýtingu sameiginlegra auðlinda hafsins.	2018	Kostnaður liggur ekki fyrir en verður forgangs-raðað innan ramma	ANR

Rannsóknir, þróun og nýsköpun. Í kaflanum koma fram markmið og aðgerðir, sem miða að því að ná fram auknum árangri í starfsemi sjávarútvegs og fiskeldis á grunni

⁵⁶ Samdráttur í losun gróðurhúsalofttegunda frá árinu 1990 til ársins 2016 er 43% samkvæmt úttekt Hagfræðistofnunar. Reiknað er með að samdrátturinn minnki um 1% til viðbótar til ársins 2018 og annað 1% til viðbótar til ársins 2022 og verði þá orðinn 45% miðað við árið 1990.

⁵⁵ Sbr. Parísarsamkomulagið.

⁵⁷ Miðað er við fiskveiðiárið 2015/2016.

⁵⁸ Miðað er við áætlun v/fiskveiðiársins 2017/2018 á grundvelli gildandi laga.

rannsóknna, þróunar og nýsköpunar. Í því ljósi er rétt að hafa í huga að bein tengsl eru milli rannsóknastarfs og framleiðni, sbr. markmið málaflokks 13.1.

Markmið 1. Aukið umfang rannsókna og nýsköpunar.

Markmiðið miðar að auknu umfangi rannsókna- og þróunarverkefna, m.a. á sviði haf-rannsókna vegna umtalsverðra vistkerfisbreytinga og til að hagnýta betur tækifæri rekjanleika í virðiskeðjunni. Rannsóknir leggja grunn að aukinni þekkingu um stöðu greinarinnar, ástand hafsvæða, mengun og efnainnihald sjávarfangs, útbreiðslu fiskistofna og breytingar á vistkerfinu og stuðla að markvissari stjórnun og eftirliti og ábyrgri nýtingu lifandi auðlinda hafsins. Lögð verður áhersla á hagnýtt gildi rannsókna og nýsköpunarstarfs.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Aukið umfang rannsókna og nýsköpunar til að auka verðmæti framleiðslu í sjávarútvegi og fiskeldi.	9, 12, 14	Árleg fjölgun úthaldsdaga rannsóknaskipa	Grunngildi	+5%	+5%
			Magn og gæði upplýsinga og áætlana. ⁵⁹	Grunngildi	+5%	+5%

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	1	Auknar rannsóknir á vistkerfi hafsins m.t.t. hagnýtingar villtra fiskistofna, umhverfisþátta og uppbyggingu fiskeldis.	2018–2022	525 m.kr. Verður forgangs-raðað innan ramma	ANR/Haf-rannsóknastofnun
2	1	Auknar rannsóknir sem miða að bættri meðhöndlun afla og aukinni verðmætasköpun, m.a. með beitingu líftækni.	2018–2020	Verður forgangs-raðað innan ramma	ANR/Matis
3	1	Hagnýting rekjanleika og gagna í virðiskeðju sjávarfangs til umbóta í eftirliti, veiði- og framleiðslustjórnun, og upprunamiðlun til neytenda.	2018–2022	Verður forgangs-raðað innan ramma	ANR/Fiskistofa

5. Fjármögnun

	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
Útgjaldarammi í m.kr.					
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	6.444	6.473	6.538	6.603	6.667

⁵⁹ Aukin áhersla á rannsóknir tekur m.a. mið af breytingum á útbreiðslu fiskistofna m.a. vegna loftslagsbreytinga. Í því ljósi er stefnt að gerð líkana um afkastagetu íslenskra hafsvæða í breyttu vistkerfi, útbreiðslu og stærð nytjastofna til framtíðar lítið.

14 Ferðapjónusta

1. Umfang

Starfsemi á málefnasviði ferðapjónustu er á ábyrgð atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. Málefnasviðið skiptist í tvo málaflokka, en þeir eru:

- Stjórnun ferðamála.
- Rannsóknir, þróun og nýsköpun.

Stjórnun ferðamála varðar stjórnáslu Ferðamálastofu, vöktun og eftirlit stjórnvalda með þróun starfsemi ferðapjónustu.

Rannsóknir, þróun og nýsköpun varðar aðgerðir stjórnvalda til að stuðla að aukinni verðmætasköpun, framþróun og sjálfbærni ferðapjónustu.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjáráukalög 2016	Fjárlög 2017
14 Ferðapjónusta			
14.10 Ferðapjónusta	1.768	1.614	1.711
Samtals	1.768	1.614	1.711

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Á síðustu árum hefur þjóðhagslegt vægi ferðapjónustu aukist verulega samhliða hröðum vexti greinarinnar. Ástæður vinsælda Íslands sem áfangastaðar eru fjölbættar og tengjast m.a. lýðfræðilegum breytingum og breyttri ferðahegðun flestra aldurshópa, auknu framboði flugleiða til og frá landinu og jákvæðri mynd Íslands m.t.t. náttúru og menningar.

Árið 2016 kom 1,7 milljón erlendra ferðamanna til landsins um Keflavíkurlugvöll, sem er um 40% aukning frá árinu áður og aukning um 218% frá árinu 2011. Til samanburðar er árlegur alþjóðlegur vöxtur í ferðapjónustu um 3,5-4,5%. Ferðamálastofnun Sameinuðu þjóðanna gerir ráð fyrir að um 1,2 milljarðar manna ferðist yfir landamæri á árinu 2017.

Á síðustu árum hafa stjórnvöld lagt áherslu á að laða ferðamenn til Íslands með samhæfðum markaðsaðgerðum. Þá hafa aðgerðir miðað að því að dreifa ferðamönnum víðar um landið og yfir allt árið með góðum árangri. Með hliðsjón af auknum umsvifum ferðapjónustu og álagi á innviði og náttúru er mikilvægt að endurmeta áherslur stjórnvalda um þróun greinarinnar og sjálfbærni. Liður í því er að bregðast við því ójafnvægi sem hefur myndast milli hraðs vaxtar greinarinnar og tímafrekrar uppbyggingar innviða og þjónustu. Í þessu samhengi ber að hafa í huga að hröðum vexti atvinnustarfsemi fylgja ýmsar áskoranir s.s. við að tryggja gæði þjónustu, æskilega framleiðni, jafnvægi fjárfestinga til lengri tíma og vernd umhverfis og auðlinda.

Um 27.000 manns starfa í ferðapjónustu hjá rúmlega 2.900 fyrirtækjum.⁶⁰ Þetta þýðir að um 11% starfsmanna á íslenskum vinnumarkaði starfa við ferðapjónustu. Með vaxandi fjölda ferðamanna hafa tekjur þjóðarþúsins aukist umtalsvert og frá 2010 hafa orðið til um 13.000 ný störf í greininni,⁶¹ sem er um 40% þeirra starfa, sem hafa skapast á tímabilinu.

⁶⁰ Miðað er við skráningar í gagnagrunn Ferðamálastofu.

⁶¹ Hagstofa Íslands.

Þessi umsvif hafa leitt til þess að gjaldeyrstekjur greinarinnar hafa vaxið hröðum skrefum og eru áætlaðar um 460 milljarðar króna á árinu 2016. Gangi spár eftir er gert ráð fyrir að gjaldeyrstekjur verði um 620 milljarðar árið 2020. Til samanburðar má benda á að heildargjalddeyrstekjur þjóðarinnar árið 2015 námu um 1.140 milljörðum króna. Áætluð hlutdeild ferðaþjónustu af vergri landsframleiðslu (VLF) er nú um 8%. Afkoma ferðaþjónustu styrkist ár frá ári þótt arðsemi innan greinarinnar sé mismunandi eftir stærð og staðsetningu fyrirtækja.

Gangi spár eftir verða erlendir ferðamenn nálægt 2,4 milljónum á árinu 2017, sem er fjölgun sem nemur 33% frá árinu 2016, rúmlega 3,4 milljónir árið 2022 og um 4,3 milljónir árið 2030. Nokkur óvissa ríkir um þróun eftirspurnar til lengri tíma og sterkara gengi kann að magna neikvæð áhrif á eftirspurn og neyslu ferðamanna. Mikilvægt er því að gæta varúðar og stuðla að jafnvægi í fjárfestingum ríkis, sveitarfélaga og einkaaðila um leið og gætt er að sjálfbærni greinarinnar til lengri tíma. Í því samhengi skal bent á að verkefnastjórn á vegum umhverfis- og auðlindaráðuneytis vinnur að gerð tillagna um stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára og þriggja ára verkefnaáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum. Þá er nefnd að störfum á vegum stjórnvalda sem fjallar um hvernig staðið skuli að stýringu á ferðaþjónustu á grundvelli náttúruverndar og nauðsynlegrar auðlindastýringar, sem nýting ferðaþjónustunnar á náttúrunni hefur óhjákvæmilega í för með sér. Fulltrúar ráðherra ferðamála sitja í verkefnastjórn um gerð landsáætlunar og nefnd um stýringu ferðaþjónustu. Ýmis önnur verkefni stjórnvalda, þ.m.t. á vegum atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneytis, tengjast uppbyggingu og þróun greinarinnar s.s. endurskoðun á skipan ferðamála og gerð langtímastefnu um þróun ferðaþjónustu. Mikilvægt er að stjórnun ferðamála sé heildstæð og hún taki mið af áætlaðri eftirspurn næstu ár og viðbrögð í því ljósi, æskilegri dreifingu ferðamanna um landið og aðgerðum til að stjórna aðgangi að viðkvæmum náttúruperlum. Í því ljósi er brýnt að umsjónaraðilar ferðamannasvæða geti byggt upp þjónustu fyrir ferðamenn með sjálfbærum hætti og að mótuð verði heildstæð sýn um fjármögnun slíkra framkvæmda.

Ferðaþjónustan mun á næstu árum líkt og aðrar atvinnugreinar þurfa að takast á við margvíslegar áskoranir í umhverfis- og loftslagsmálum. Þessum áskorunum verður aðeins mætt á grunni samvinnu ríkis, sveitarfélaga og fyrirtækja á markaði s.s. við mótun hvata og stuðningsaðgerða til að stuðla að orkusparnaði, minni sóun og vistvænni starfsemi. Ferðaþjónusta teygir anga sína þvert á aðrar atvinnugreinar og mikilvægt að fyrirtæki innan greinarinnar vinni með öðrum atvinnugreinum við að draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum starfsemi. Um leið gefst tækifæri til að auka verðmætasköpun í gegnum alla þætti virðiskeðjunnar og tryggja betur jákvæða upplifun ferðamanna, innlendra sem erlendra.

Virðiskeðja ferðaþjónustu



3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefna sviðsins er að Ísland sé eftirsóttur áfangastaður vegna sérstöðu, hreinleika umhverfis, fagmennsku og gæða.

Meginmarkmið málefnasviðsins er aukin samkeppnishæfni ferðaþjónustu á grunni efnahagslegs, umhverfislegs og samfélagslegs jafnvægis. Ferðaþjónusta er að miklu leyti auðlindadrifin atvinnugrein og því þarf að huga að áhrifum af starfsemi greinarinnar á umhverfið s.s. með tilliti til þolmarka náttúru. Þá er mikilvægt að orðspor greinarinnar sé jákvætt í augum samfélags ekki síður en meðal erlendra ferðamanna.

Til að framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins nái fram að ganga verður lögð áhersla á skilvirka stjórnslu greinarinnar, öryggismál ferðamanna í víðu samhengi og gerð langtímastefnu um sjálfbæra þróun greinarinnar. Því þarf að styðja enn frekar við rannsóknir um þróun og áhrif ferðaþjónustu m.a. á umhverfi og samfélag og tryggja að ákvarðanir stjórnvalda byggi á gegnsæi, fyrirsjáanleika og stuðli að aukinni arðsemi greinarinnar.

Meginmarkmið málefnasviðsins er í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun frá 2016. Markmiðin fela m.a. í sér að ferðaþjónusta verði sjálfbær atvinnugrein fyrir árið 2030 og stuðli að auknum efnahagslegum tækifærum, aukinni velmegun og byggi á ábyrgri nýtingu auðlinda.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Stjórnun ferðamála. Í kaflanum koma fram markmið og lagðar til aðgerðir, sem miða að því að ná fram auknum árangri. Við markmiðssetningu er litið til þess að skapa jafnvægi milli efnahagslegra, umhverfislegra og samfélagslegra þátta.

Markmið 1. Árleg aukning framleiðni.

Markmiðið felur í sér að framleiðni greinarinnar aukist árlega um tvö prósent á grunni mælikvarða um framleiðni vinnuafis. Mikilvægt að stjórnvöld fylgist með þróun framleiðni milli ára m.a. við mat á aðgerðum til að styðja við verðmætasköpun, til að stuðla að heilbrigðum rekstrarskilyrðum og til að geta lagt mat á samkeppnishæfni greinarinnar í samanburði við aðra atvinnuvegi.

Markmið 2. Draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.

Markmiðið byggir á grunni Parísarsamkomulagsins þar sem töluleg viðmið um skuldbindingar samningsríkja koma fram. Hlutverk stjórnvalda er að skilgreina aðgerðir sem leiði til samdráttar í losun gróðurhúsalofttegunda vegna starfsemi greinarinnar.⁶²

Markmið 3. Viðhalda jákvæðu viðhorfi til ferðaþjónustu.

Markmiðið felur í sér að stjórnvöld fylgist reglulega með þróun viðhorfs til fyrirkomulags og starfsemi ferðaþjónustu meðal landsmanna og erlendra ferðamanna. Á grunni slíkra upplýsinga geta stjórnvöld tekið markvissari ákvarðanir um þróun og uppbyggingu greinarinnar, álagsstýringu og umhverfisvernd.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Árleg aukning framleiðni ⁶³	9	Framleiðni vinnuafis ⁶⁴	Grunngildi	+2%	+2%
2	Árlegur samdráttur í losun	13	Heildarlosun gróðurhúsalofttegunda (þúsund)	Grunngildi	-2%	-2%

⁶² Sjá aðgerð undir málaflokki 16.2.

⁶³ Miðað er við að framleiðni greinarinnar aukist árlega um tvö prósent yfir tímabil áætlunarinnar.

⁶⁴ Eftir atvikum verður horft til annarra mælikvarða til að meta breytingu á framleiðni milli ára s.s. á grundvelli þróunar fjármunaeignar eða heildarþáttaframleiðni.

	gróðurhúsa- lofttegunda. ⁶⁵		tonn CO2- ígilda)			
3	Viðhalda jákvæðu viðhorfi til ferðaþjónustu	11	Meðmælaskor erlendra ferðamanna	72 ⁶⁶	≥ 2016	≥ 2018
			Hlutfall landsmanna sem eru jákvæðir í garð ferðaþjónustu	9-54% ⁶⁷	≥ 60%	≥ 65%

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma- áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar- aðili
1	1	Endurskoða skipan ferðamála til að auka skilvirkni og yfirsýn stjórnáætlun greinarinnar og samhæfingu aðgerða.	2018– 2019	Verður forgangs- raðað innan ramma	ANR
2	1,3	Móta langtímastefnu um þróun sjálfbærrar ferðaþjónustu. ⁶⁸	2018– 2020	Verður forgangs- raðað innan ramma	ANR
3	3	Gera aðgerðaáætlun um samhæfingu öryggismála, löggæslu, heilsugæslu og samgangna m.t.t. ferðaþjónustu.	2018– 2020	Verður forgangs- raðað innan ramma	ANR

Rannsóknir, þróun og nýsköpun. Í kaflanum koma fram markmið og aðgerðir, sem miða að því að ná fram betri árangri í starfsemi ferðaþjónustu á grunni rannsókna, þróunar og nýsköpunar. Í því ljósi er rétt að hafa í huga að bein tengsl eru milli rannsóknastarfs og aukinnar framleiðni í starfsemi, sbr. markmið málaflokks 14.1.

Markmið 1. Aukið umfang rannsókna og nýsköpunar í ferðamálaum m.t.t. sjálfbærni og aukins virðisauka.

Markmiðið felur í sér að stjórnvöld stuðli að auknum rannsóknum og nýsköpun í starfsemi ferðaþjónustu og áhersla sé lögð á gæði og hagnýtingu niðurstaðna. Í því samhengi skal m.a. horft til þverlægra rannsókna t.d. um samspil ferðaþjónustu og annarra atvinnugreina, áhrif ferðaþjónustu á samfélag og náttúru og um stjórnun og eftirlit með starfsemi greinarinnar.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Aukið umfang rannsókna og	9	Árleg fjölgun rannsókna- og	Grunngildi	+5%	+5%

⁶⁵ Aðgerðir til að uppfylla skuldbindingar Parísarsamkomulagsins verða undirbúnar í samráði við umhverfis- og auðlindaráðuneyti og hagsmunaaðila greinarinnar. Flugsamgöngur og skipaflutningar eru fyrir utan samkomulagið.

⁶⁶ Meðmælaskor (Net Promotor Score, NPS) að sumri mælt í viðhorfskönnun Ferðamálastofu.

⁶⁷ Vegið meðaltal niðurstaðna úr fjórum völdum spurningum í könnun Ferðamálastofu.

⁶⁸ Í langtímastefnu um þróun ferðaþjónustu verður m.a. tekin afstaða til fyrirkomulags innra eftirlits fyrirtækja í ferðaþjónustu í samráði við greinina.

nýsköpunar m.t.t. sjálfbærni og aukins virðisauka.	nýsköpunarverk efna. ⁶⁹			
--	------------------------------------	--	--	--

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	1	Meta fyrirkomulag greininga, rannsókna og þróunarstarfs s.s. með tilliti til gagnaöflunar, forgangsroðunar, fyrirkomulags verkefna og fjármögnunar.	2018–2020	Verður forgangsraðað innan ramma	ANR
2	1	Auka rannsóknir m.a. um umbætur, þróun, vöxt og áhrif ferðaþjónustu á umhverfi og samfélag, auk sviðsmyndagreininga til skemmri og lengri tíma ⁷⁰ .	2018–2022	Verður forgangsraðað innan ramma	ANR
3	1	Endurmeta þátttöku í alþjóðlegu samstarfi til að stuðla að markvissari áætlanagerð, þekkingaröflun og skilvirkri stjórnsýslu.	2018–2020	Verður forgangsraðað innan ramma	ANR

5. Fjármögnun

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
14 Ferðaþjónusta	2.284	2.358	2.132	2.135	2.110

⁶⁹ Mælikvarði markmiðsins er skilgreindur á rúman hátt og getur t.d. vísað til aukins fjölda rannsókna- og nýsköpunarverkefna sem stjórnvöld styðja eða taka þátt í með beinum eða óbeinum hætti. Verkefni geta varðað breytingu aðferða eða skipulags greinarinnar jafnt sem aukið vöruframboð, aukin gæði eða sölu vöru og þjónustu og arðsemi í því ljósi.

⁷⁰ Samráðsverkefni með hlutaðeigandi ráðuneytum, stofnunum og hagsmunaaðilum.

15 Orkumál

1. Umfang

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð ráðherra ferðamála, iðnaðar og nýsköpunar atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. Undir málefnasviðinu er einn málaflokkur, en hann er:

- Stjórnun og þróun orkumála.

Stjórnun og þróun orkumála varðar stjórnáslu Orkustofnunar og stefnumótun og eftirlit stjórnvalda s.s. vegna flutnings og dreifingar raforku, eftirlits með raforkumarkaði, orkuskipta, orkunýtni, nýtingar auðlinda í jörðu, orkuöryggis, hitaveita og kolvetnismála.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjáráukalög 2016	Fjárlög 2017
15 Orku- og eldsneytismál			
15.10 Orku- og eldsneytismál	3.147	3.652	3.725
Samtals	3.147	3.652	3.725

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Á síðustu árum hafa orkumál á heimsvísu markast af áhrifum loftslagsbreytinga, sveiflukenndu jafnvægi framboðs og eftirspurnar, aukinni samtengingu markaða og auknum kröfum um sjálfbærni. Í þessu samhengi hefur raforkuverð farið hækkandi og áhersla verið lögð á mikilvægi raforkusparnaðar og aukna hlutdeild endurnýjanlegra orkugjafa. Þótt gert sé ráð fyrir að notkun endurnýjanlegrar orku aukist á næstu árum er ekki búist við að hlutfall hennar af orkunotkun á heimsvísu aukist hratt. 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. A.m.k. 99% húshitunar á Íslandi er 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. Stjórnvöld hafa stutt við hitaveituvæðingu undanfarna áratuga með stofnstyrkjum til nýrra hitaveitna, og styrkjum til jarðhitaleitar, og áhersla hefur verið lögð á að draga úr rafhitun húsnæðis. Innlend notkun jarðefnaeldsneytis í dag stafar að mestu frá samgöngum á landi, í lofti og frá fiskiskipafлотanum.

Á síðustu áratugum hefur orkuframleiðsla einkum beinst að þörfum stóriðju en um 80% orkuframleiðslu fer til stóriðju. Í ljósi breyttra viðhorfa til umhverfismála er mikilvægt að leggja aukna áherslu á frekari nýtingu vistvænna orkugjafa, orkuskipti á landi og hafi og orkunýtni. Þá er forgangsmál stjórnvalda að tryggja raforkuöryggi og styrkja flutnings- og dreifikerfi raforku á Íslandi til að mæta eftirspurn og þróun orkunotkunar næstu ár, sérstaklega á þeim svæðum sem búa við skert afhendingaröryggi raforku (samanber Vestfirði og Norðurland eystra). Álag á flutningskerfi Landsnets, sem og dreifiveitur, hefur aukist jafnt og þétt, sem hefur leitt til vaxandi rekstraráhættu og minni tækifæra til nýrrar atvinnuuppbyggingar á landsvísi. Fyrirvaralausum rekstrartruflunum og straumleysis-mínútum hefur að sama skapi fjölgað. Með kerfisáætlun um uppbyggingu flutningskerfis raforku er

reynt að kortleggja þær framkvæmdir sem hefja þarf á næstu árum til að tryggja viðunandi uppbyggingu og viðhald á flutningskerfi raforku.

Til að ná framangreindum markmiðum þarf m.a. að endurskoða leyfisveitingaferli að því er varðar framkvæmdir er bæði lúta að flutningi raforku og orkuvinnslu. Tækifæri eru til staðar til að bæta skilvirkni skipulags- og leyfisveitingaferla með áherslu á fyrirsjáanleika, einföldun og gagnsæi, án þess þó að slegið sé af eðlilegum kröfum til framkvæmda m.a. af umhverfislegum ástæðum. Í þingsályktun um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína frá 2015 koma fram megináherslur stjórnvalda um loftlínur og jarðstrengi.

Parísarsamkomulagið sem tók gildi 2016 er meðal stærstu áskorana á sviði orkumála á komandi árum og atvinnulífsins almennt. Ísland tekur þátt í markmiði ESB um 40% samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda árið 2030 miðað við losun á árinu 1990. Unnið hefur verið að loftlagsmálum um margra ára skeið, meðal annars með sóknaráætlun stjórnvalda í loftlagsmálum, sem umhverfis- og auðlindaráðherra kynnti í nóvember 2015, og með tillögu til þingsályktunar um aðgerðaráætlun um orkuskipti sem ráðherra ferðamála, iðnaðar og nýsköpunar hefur lagt fram á Alþingi og hefur að markmiði að draga úr notkun jarðefnaeldsneytis með því að auka hlutdeild endurnýjanlegra orkugjafa. Meðal þeirra aðgerða sem tengjast orkumálum eru:

- Orkuskipti í samgöngum þar sem stefnt er að því að hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa verði 40% árið 2030.
- Efling innviða rafbíla á landsvísu, þar sem stefnt er að því að byggja upp innviði sem mikilvægir eru rafbílavæðingu, svo sem uppsetningu hraðhleðslustöðva.
- Samdráttur í losun gróðurhúsalofttegunda vegna sjávarútvegs, þar sem stefnt er að 10% hlutfalli endurnýjanlegra orkugjafa árið 2030 og að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda um 40% árið 2030 miðað við 1990.
- Þróun loftslagsvænni landbúnaðar, sem unnið verður að á grunni vegvísis um samdrátt í losun frá landbúnaði.

Orkumál eru undirstaða bættra lífsskilyrða og atvinnuþróunar og árangur í loftslagsmálum mun að verulegu leyti byggjast á því hvernig til tekst að vinna að orkuskiptum og orkusparnaði. Hagnýting orkuauðlinda verður að byggjast á sjálfbærni og styðja við ímynd og þróun atvinnlífs.

Í ferðaþjónustu er rafvæðing bílaflotans komin á skrið sem má hraða enn frekar með auknum hvötum og nýjum skilyrðum. Notkun endurnýjanlegra orkugjafa, eins og raforku, vetnis, metans, lífheldsneytis o.fl. munu skila verulegum árangri til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Hér á landi er lífheldsneyti blandað í hefðbundið eldsneyti og dísil. Hlutdeild endurnýjanlegrar orku í samgöngum, þar sem uppistaðan er lífheldsneyti, metan og rafmagn er nú rúmlega 6%. Ferðaþjónustan hefur mikilvægu hlutverki að gegna við að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda með réttu vali samgöngutækja, t.d. val á vélbúnaði bílaleigubíla, tegund brennsluolíu skemmtiferðaskipa og tengingu þeirra við raforkukerfi í landi meðan þau dvelja í höfn. Í því ljósi geta stjórnvöld haft áhrif á val samgöngutækja s.s. með skattlagningu eða hagrænum hvötum. Uppbygging raforkukerfisins og annarra innviða eins og hleðslustöðva er mikilvæg fyrir vöxt og þróun ferðaþjónustu og tryggja þarf að uppbygging kerfisins nái til mikilvægra svæða greinarinnar um leið og orkuöryggi er tryggt.

Í sjávarútvegi er mögulegt að auka notkun endurnýjanlegs eldsneytis, lífdísils (t.d. úr sláturúrgangi) eða jurtaolíu á vélar skipaflotans og er sú leið talin ódýr og geta minnkað losun gróðurhúsalofttegunda. Einnig eru möguleikar fólgnir í notkun metanóls og raforku t.d. sem valkostar í tvíorkuskiptum. Nýjar aðferðir til að hámarka orkunýtingu véla og kerfa hafa gefið góða raun og við að bæta nýtingu á hitaorku frá vélum. Þá þarf að huga frekar að orku-

skiptum innan atvinnugreinarinnar, þ.m.t. hjá fiskimjölsverksmiðjum og með rafvæðingu hafna.

Í iðnaði er losun gróðarhúsalofttegunda frá stóriðju og jarðvarmavirkjunum umtalsverð. Iðnfyrirtæki hafa nú þegar áform um að auka föngun kolefnis frá starfsemi og nýta í efna-iðnaði. Þá er hægt að binda kolefni frá jarðvarmavirkjunum með niðurdælingu í jarðlög og með metanólframleiðslu. Vísendingar 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. Þá má bæta fôðrun dýra til að minnka framleiðslu metans, bæta geymslu og nýtingu búfjáraburðar og mykju og hámarka orkunýtingu véla, sem jafnframt leiðir til minni losunar gróðurhúsalofttegunda. Möguleikar bænda eru einnig fölgirnir í framleiðslu hauggass eða með þátttöku í verkefnum tengdum smávirkjunum í héraði.

Orkumál eru þekkingariðnaður sem byggir á viðamiklum rannsóknum á orkuauðlindunum, vinnslutækni og afurðaþróun 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 og þróunar og verndunar hugverka. Efla þarf orkurannsóknir, leggja aukna áherslu á alþjóðlegt samstarf, m.a. til að auka árangur í sölu á vörum og þekkingu.

Virðiskeðja orkumála



3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn stjórnvalda er að Ísland sé leiðandi í þróun og nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa á grunni sérstöðu og hreinleika umhverfis og orkuauðlinda, þekkingar og fagmennsku.

Í því ljósi er meginmarkmið málefnasviðsins aukin samkeppnishæfni orkumarkaðar á grunni efnahagslegs, umhverfislegs og samfélagslegs jafnvægis. 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 landsvísi.

Framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins eru í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna frá 2016. Meðal markmiða er að bæta verulega orkunýtni fyrir árið 2030 og að ýta undir fjárfestingu í innviðum og tækni á sviði umhverfisvænnar orku.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Stjórnun og þróun orkumála. Í kaflanum koma fram markmið og aðgerðir sem miða að því að ná fram auknum árangri. Við markmiðssetningu er litið til þess að skapa jafnvægi milli efnahagslegra, umhverfislegra og samfélagslegra þátta.

Markmið 1. Tryggja jafnvægi framboðs og eftirspurnar á almennum markaði.

Markmiðið byggir á því hlutverki ríkisins að tryggja jafnvægi framboðs og eftirspurnar raforku með hliðsjón af orkusþá. Í dag ríkir ójafnvægi á raforkumarkaði þar sem eftirspurn er umfram framboð, samkvæmt orkusþá.

Markmið 2. Auka hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í orkubúskap Íslands.

Markmiðið felur í sér að auka hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa bæði í samgöngum og haftengdri starfsemi.

Markmið 3. Jafna orkukostnað vegna dreifingar raforku á landsvísu.

Markmiðið felur í sér að jafna orkukostnað á landsvísu með því að auka niðurgreiðslu á dreifingu raforku í dreifbýli. Stefnt er að því að niðurgreiðsla raforku í dreifbýli nemi 95-100% árið 2022.

Markmið 4. Lágmarkskröfur um afhendingaröryggi raforku gildi um allt land.

Markmiðið byggir á því að tryggja að lágmarkskröfur um afhendingaröryggi raforku gildi um allt land. Í því ljósi felur markmiðið það í sér að í lok tímabils áætlunarinnar hafi viðmiðum um rofið álag, straumleysismínútur og lengd truflana verið náð.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Tryggja jafnvægi framboðs og eftirspurnar á almennum markaði, og þar með orkuöryggi.	7	Hlutfall framboðs og eftirspurnar raforku með hliðsjón af orkusþá	Eftirspurn umfram framboð	Framboð í takt við eftirspurn	Framboð í takt við eftirspurn
2	Auka hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í orkubúskap Íslands.	7	Hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í samgöngum	6%	8%	12%
			Hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í sjávarútvegi og skyldri starfsemi	0,1%	0,2%	2%
3	Jafna orkukostnað vegna dreifingar raforku á landsvísu.	7	Jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku í dreifbýli og þéttbýli	Jöfnunargjald komið til framkvæmda	70% ⁷¹	80% - 90%
4	Lágmarkskröfur um afhendingaröryggi raforku gildi um allt	7	a) rofið álag b) straumleysismínútur c) lengd truflana			a) < 0,85 b) < 50 mínútur c) < 10 mínútur

⁷¹ Viðmið vísar til hlutfalls af þeim kostnaði sem þarf að niðurgreiða til að ná fullri jöfnun.

land.					
-------	--	--	--	--	--

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma- áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar- aðili
1	1	Tryggja orkuöryggi á heildsölumarkaði raforku með því að skýra ábyrgð og hlutverk aðila, með lagabreytingu.	2018	15 m.kr., rúmast innan núverandi fjárlaga-ramma	ANR
2	1,2,3	Miðla þekkingu um mikilvægi hugverkaverndar í orkumálum.	2018–2020	Verður forgangs-raðað innan ramma	ANR/ELS
3	1	Móta regluverk um olíuleit og olíuvinnslu varðandi öryggis- og umhverfismál, samgöngur, slysavarnir, björgunarstarf og innviði olíuleitar og vinnslu olíu.	2018–2020	10 m.kr., rúmast innan núverandi fjárlaga-ramma	ANR/OS
4	2	Vinna að orkuskiptum í samræmi við aðgerðaáætlun á grunni þingsályktunar.	2018–2022	50 m.kr., verður forgangs-raðað innan ramma	ANR
5	2	Taka þátt í alþjóðlegu samstarfi um jarðhitanýtingu og hitaveituvæðingu.	2018–2022	Verður forgangs-raðað innan ramma	ANR
6	3	Nýta og greina tækifæri til að draga úr raforkunotkun kyntra hitaveitna.	2018–2020	Verður forgangs-raðað innan ramma	ANR
7	3	Greina möguleika á smávirkjunum (undir 10MW) á landsvísu og staðbundnum lausnum í orkumálum ⁷²	2018–2021	80 m.kr., verður forgangs-raðað innan ramma	ANR/OS
8	4	Mat á endurbótum til að tryggja orkuöryggi svæða sem búa við skert afhendingaröryggi.	2018–2022	Verður forgangs-raðað innan ramma	ANR/OS

5. Fjármögnun

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
15 Orkumál	3.695	3.757	3.824	3.888	3.958

⁷² Rétt er að hafa í huga að megináðgerð til að ná markmiði um jöfnun flutningskostnaðar felst í niðurgreiðslu ríkisins.

16 Markaðseftirlit, neytendamál og stjórnýsla atvinnumála og nýsköpunar

1. Umfang

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis. Það skiptist í tvo málaflokka, en þeir eru:

- Markaðseftirlit og neytendamál.
- Stjórnýsla atvinnumála og nýsköpunar.

Markaðseftirlit og neytendamál. Málaflokkurinn fjallar um markaðseftirlit, sem Samkeppniseftirlitið og Fjármálaeftirlitið fara með, og neytendamál á grunni starfsemi Neytendastofu.

Stjórnýsla atvinnumála og nýsköpunar. Málaflokkurinn fjallar um stjórnýslu atvinnumála og nýsköpunar, en undir hann fellur starfsemi aðalskrifstofu atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið ber ábyrgð á þeim hluta málefnasviðsins sem varðar eftirlit með fjármálastarfsemi. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið ber ábyrgð á þeim hluta málefnasviðsins sem varðar samkeppni og neytendamál, auk stjórnýslu atvinnumála og nýsköpunar.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjárukalög 2016	Fjárlög 2017
16 Markaðseftirlit og stjórnýsla atvinnumála og nýsköp.			
16.10 Markaðseftirlit	2.327	2.250	2.706
16.20 Stjórnýsla atvinnumála og nýsköpunar	1.468	1.840	1.428
Samtals	3.795	4.090	4.134

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Fákeppni og samþjöppun eru helstu áskoranir í íslensku samkeppnisumhverfi. Í fákeppnisumhverfi skapast aðstæður fyrir samráð eða misnotkun á markaðsráðandi stöðu með alvarlegum afleiðingum fyrir viðskiptamenn og hagkerfið í heild. Með sama hætti er brýnt að stjórnvöld gæti þess að draga ekki úr samkeppni með lögum, reglum og öðrum ákvörðunum sem varða starfsskilyrði atvinnuveganna, enda geta hvers kyns samkeppnis-hömlur valdið skaða.

Eftirlit með samkeppni miðar að því að vinna gegn takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri og skaðlegri fákeppni og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaði. Samkeppni knýr fyrirtæki til að hagræða í rekstri og vinnur gegn sóun. Um leið stuðlar samkeppni að nýsköpun, auknu vöruframboði, betri þjónustu og lægra verði. Það er hlutverk Samkeppnis-eftirlitsins að koma í veg fyrir samkeppnishömlur með því að stöðva brot á samkeppnis-lögum, standa gegn skaðlegri samþjöppun, tryggja að beiting samkeppnislaga uppfylli ítrustu kröfur á evrópska efnahagssvæðinu og benda stjórnvöldum á leiðir til að efla samkeppni.

Eftirlit með fjármálastarfsemi miðar að því að starfsemin sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur eða samþykktir sem um starfsemina gilda og hún sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti. Frá fjármálakreppunni haustið 2008 hefur eftirlit

með fjármálamarkaði verið eftt til muna bæði hér og á meginlandi Evrópu. Með samræmingu leikreglna sem gilda á íslenskum mörkuðum og innan evrópska efnahagssvæðisins er ýtt undir aukna starfsemi erlendra fyrirtækja hér á landi og íslenskra fyrirtækja erlendis sem er til hagsbóta bæði fyrir íslenska neytendur og fyrirtæki. Þetta er grundvallaratriði fyrir samkeppnishæfni atvinnulífsins, enda meginforsenda þess að ný fyrirtæki treysti sér til að hefja rekstur hér á landi og að fjárfesting atvinnuveganna aukist.

Margar Evrópureglna um fjármálamarkaði hafa enn ekki verið teknar upp í EES samninginn og þar af leiðandi ekki innleiddar í íslensk lög. Á næstu árum mun eftirlitsumhverfi á fjármálamarkaði hérlendis hins vegar taka miklum breytingum m.a. með auknum kröfum um gjaldþol og áhættustýringu váttryggingarfélaga, reglum um viðbúnað og skilameðferð fjármálafyrirtækja, auknum kröfum til fjárfestaverndar í verðbréfavíðskiptum, evrópskri samræmingu á reglum um verðbréfamíðstöðvar og –víðskipti og samevrópsku innstæðutryggingakerfi. Þessar breytingar munu óhjákvæmilega leiða til þess að umsvif Fjármálaeftirlitsins aukist.

Nýsköpun á fjármálamarkaði hefur aukist undanfarin ár m.a. vegna nýrrar tækni á borð við snjallsíma við að veita fjármálaþjónustu. Þá hefur þungt og kostnaðarsamt regluverk á fjármálamarkaði ýtt undir annars konar nýsköpun, t.a.m. vöxt skuggabankastarfsemi eða leiðir til þess að komast framhjá auknum eftirlitskröfum á fjármálafyrirtæki. Kostnaður sem fylgir eftirliti á fjármálamarkaði er íþyngjandi fyrir minni aðila sem veita þeim stærri mikilvæga samkeppni og aðhald. Að gæta jafnvægis milli nýsköpunar og öryggis á fjármálamarkaði er því krefjandi áskorun.

Eftirlit með neytendamálum og heilbrigðum viðskiptaháttum miðar að því að treysta öryggi og réttindi neytenda í viðskiptum við fyrirtæki. Í þessu felst að hafa eftirlit með réttmæti upplýsinga um gæði, verð og öryggi vara og bregðast við með tilheyrandi aðgerðum s.s. ef vörur eru hættulegar heilsu neytenda. Þá er mikilvægt að hafa í huga að eftirlit með neytendamálum varðar einnig þjónustu s.s. með tilliti til starfsemi á fjármálamarkaði.

Á síðustu árum hefur mikilvægi neytendaverndar aukist á grunni vaxandi umsvifa í hagkerfinu. Hlutdeild verslunar og þjónustu í landsframleiðslu nemur um 28% og ör vöxtur í ferðaþjónustu, bæði meðal Íslendinga og erlendra ferðamanna, hefur haft víðtæk áhrif á greinina. Í því samhengi hefur umhverfi verslunar og viðskipta að nokkru leysi orðið flóknara auk þess sem hröð þróun þjónustuviðskipta hefur breytt áherslum viðskiptalífsins svo sem á sviði fjarskiptaþjónustu og ýmiss konar ráðgjafarþjónustu. Þá hafa breyttir viðskiptahættir og nýjar áskoranir í neytendavernd enn fremur komið fram í vexti vefverslunar. Til að bregðast við því hefur m.a. verið þróað svokallað evrópskt leiðarkerfi fyrir neytendur, sem Neytendasamtökin bera ábyrgð á, en kerfið nær bæði til viðskipta milli landa og á netinu. Í þessu samhengi skal haft í huga að Neytendastofa og Neytendasamtökin mynda grunnstöðir neytendaverndar á Íslandi.

Tæknibreytingar, aukin umsvif atvinnugreina, þróun verslunar, þjónustu og viðskiptahátta, m.a. með tilliti til vefverslunar og auknar kröfur almennings um markvissari neytendavernd, leiðir til þess að tímabært er auka rannsóknir á sviði verslunar og þjónustu og endurskoða stjórnkerfi neytendamála. Síðast voru gerðar breytingar á umgjörð neytendamála árið 2014 þegar embætti talsmanns neytenda var lagt niður og verkefni þess embættis falin Neytendastofu.

Meginverkefni atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis er að stuðla að skilvirkri stjórn-sýslu og eftirliti með þeirri starfsemi sem fellur undir ráðuneytið, sbr. starfsemi innan málefnasviða 7, 12, 13, 14 og 15, auk málefnasviðs nr. 16. Til að styrkja stjórnunar- og eftirlitshlutverk ráðuneytisins hefur stefnumótun og áætlanagerð fyrir málefnasvið ráðuneytisins verið eflað m.a. á grunni samræmds verklags og samvinnu ráðuneytisins og undir-

stofnana þess. Áherslur í starfi ráðuneytisins snúa m.a. að því að bæta enn frekar eftirfylgni með gæðum og afrakstri verkefna og aðgerða innan ráðuneytisins og meðal stofnana þess og samþætta eins og kostur er framkvæmd aðgerða, sem varða fleiri en eitt málefnasvið. Í því ljósi verður t.d. unnið að bættu fyrirkomulagi upplýsinga um efnahag, afkomu og starfsemi atvinnuveganna í samstarfi við Hagstofuna til að tryggja að byggt sé á samanburðarhæfum gögnum um afkomu atvinnulífsins.⁷³ Þá er stefnt að mótun og framkvæmd tillagna um einföldun regluverks og verkferla í þágu atvinnulífs auk þess sem mótuð verður aðgerða-áætlun um hlut einstakra atvinnuvega í því verkefni að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og neikvæðum umhverfisáhrifum.



Myndin sýnir þrjúþætt eðli markaðseftirlits málefnasviðsins og forsendur þess m.t.t. fjármögnunar, sjálfstæðis og lagaumgjörðar. Þá sýnir myndin hvernig markaðseftirlit er grundvöllur samkeppnishæfni atvinnulífsins, sem er meginmarkmið málefnasviðsins.

3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn stjórnvalda er skilvirk efnahagsstarfsemi og velferð á grunni stöðugleika, virkrar samkeppni, gegnsæis og heilbrigðra viðskiptahátta.

Meginmarkmið málefnasviðsins er alþjóðleg samkeppnishæfni atvinnulífs sem byggir á efnahagslegu, umhverfislegu og samfélagslegu jafnvægi.⁷⁴

Virk samkeppni, traust á fjármálamarkaði og markviss neytendavernd styðja við efnahagslega framþróun og arðsemi atvinnulífs. Framleiðsluhættir atvinnulífs byggja á nýtingu auðlinda og því þarf að huga að þolmörkum náttúru og umhverfis. Þá er mikilvægt að sátt ríki um starfsskilyrði atvinnuveganna og viðskiptahætti, en að öðrum kosti dregur úr trausti almennings á atvinnulífinu, sem aftur leiðir til óvissu sem hefur neikvæð áhrif á fjárfestingar og framleiðni. Eftirlitshlutverk stjórnvalda er því mikilvægt. Það felur í sér að stjórnvöld vinni m.a. gegn samkeppnishindrunum, stuðli að skilvirkum fjármálamarkaði og hafi eftirlit með að neytendavernd sé samkvæmt lögum og reglum. Á þann hátt er stuðlað að hagkvæmni, aukinni framleiðni og trúverðugleika atvinnulífs og grunnstoða þess.

Framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins eru í samræmi við heimsmarkmið Saminuðu þjóðanna frá 2016.

⁷³ Hér er einkum vísað til sjávarútvegs og fiskeldis, landbúnaðar, orkumála og ferðaþjónustu.

⁷⁴ Horft er m.a. til staðals World Economic Forum um samkeppnishæfni þjóða.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Markaðseftirlit og neytendamál. Markmið og aðgerðir innan málaflokksins miða að því að treysta alþjóðlega samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja á grunni skilvirks og trúverðugs markaðseftirlits. Í því samhengi felast fyrirhugaðar aðgerðir m.a. í bættri upplýsingagjöf milli stofnana málaflokksins, þeirra aðila sem þær hafa eftirlit með og almennings og endurskoðun á umgjörð neytendamála vegna örrar þróunar viðskiptahátta í verslun og þjónustu.

Mikilvægt er að á Íslandi gildi sömu reglur og fyrir fyrirtæki annars staðar á hinu evrópska efnahagssvæði. Samræmdar reglur leiða til aukins trúverðugleika, skapa viðskipta-tækifæri fyrir innlend fyrirtæki erlendis og auðvelda þátttöku erlendra fyrirtækja á innlendum markaði. Því verður t.a.m. lögð áhersla á að fækka óinnleiddum Evrópugerðum á fjármálamarkaði.

Á sama hátt er mikilvægt að íslensk stjórnvöld uppfylli skyldur sínar við eftirlit á grundvelli samkeppnislaga, en Samkeppnisftirlitinu er falið það hlutverk að tryggja eftirfylgni við samkeppnisreglur EES-samningsins, undir umsjón Eftirlitsstofnunar EFTA. Innan Evrópska efnahagssvæðisins er lögð áhersla á að samkeppnisyfirvöld búi yfir sjálfstæði frá stjórnvöldum og atvinnulífi og hafi fullnægjandi úrræði til eftirlits á grundvelli samkeppnislaga. Fyrirhugað er að gera enn ríkari kröfur um þetta innan evrópska efnahagssvæðisins.

Alþjóðdagjaldeyrissjóðurinn lagði mat á fylgni Fjármálaeftirlitsins við 29 kjarnaviðmið Baselinefundar um bankaftirlit árið 2014. Forgangsröðun verkefna Fjármálaeftirlitsins mótast af lagalegri umgjörð þess og því myndi endurskoðun laga um opinbert eftirlit með fjármála-starfsemi nr. 87/1998 stuðla að betri fylgni við kjarnaviðmiðin. Markmið endurskoðunar laganna er að skýra hlutverk, stöðu og verkefni Fjármálaeftirlitsins, enda hefur það vaxið mjög samhliða flóknara regluverki og aukinni vitund um samfélagslegan kostnað áfalla á fjármálamarkaði. Einnig er þörf á að breyta lögum nr. 99/1999 um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi til að aðlaga þau að lögum um opinber fjármál nr. 123/2015.

Samkvæmt meginmarkmiði málefnasviðsins byggir aukin samkeppnishæfni atvinnulífs á efnahagslegu, umhverfislegu og samfélagslegu jafnvægi. Markmiðið byggir á þeirri forsendu að arðsemi og viðskiptahættir atvinnuvega verði að haldast í hendur við þolmörk náttúru og umhverfis, auk þess sem mikilvægt er að almenningur beri traust til starfsemi á markaði og til markaðseftirlits stjórnvalda. Slíkt jafnvægi leggur grunn að stöðugu, fyrirsjáanlegu og alþjóðlega samkeppnishæfu atvinnulífi.

Markmið um aukið gegnsæi, virka samkeppni og heilbrigða viðskiptahætti fjármála- og viðskiptalífs felur í sér grunnforsendur samkeppnishæfni í íslensku efnahagslífi. Markmiðið vísar m.a. til þess efnahagslega ábata sem leiðir af heilbrigðum viðskiptaháttum í fjármálastarfsemi og með því að ryðja úr vegi samkeppnishindrunum, sem m.a. geta stafað frá háttsemi fyrirtækja og hamlandi umgjörð um atvinnustarfsemi. Það að ryðja úr vegi slíkum samkeppnishindrunum er mikilvæg forsenda þess að ná fram framleiðni-markmiðum í íslensku efnahagslífi, sbr. m.a. markmið sem sett eru fram í málefnasviðum 7, 12, 13 og 14.

Markmið um aukna umhverfisvitund og úrlausnir á grunni markaðseftirlits og samkeppni byggir á því að aukin þekking almennings og fyrirtækja um skaðleg áhrif vöru eða þjónustu og lögbundið eftirlit í því ljósi dragi til lengri tíma úr notkun hættulegra og skaðlegra efna í framleiðslu. Þá felst í markmiðinu sú forsenda að virk samkeppni geti í auknum mæli leitt til þróunar úrlausna í umhverfismálum þvert á atvinnugreinar, m.a. með betri nýtingu hráefna, afurða og úrgangs og á þann hátt takmarkað sóun.

**Markmið um aukið traust almennings og fyrirtækja til atvinnulífs og markaðs-
eftirlits** felur í sér að trúverðugleiki starfsemi á markaði og eftirlits stjórnvalda dragi úr óvissu og leiði til aukins stöðugleika og skilvirkni markaða.

Mikilvægt er að markaðseftirlit sé skilvirkt og fyrirsjáanlegt s.s. á grunni virks upplýsingaflæðis milli eftirlitsstofnana, þeirra aðila sem þær hafa eftirlit með og almennings. Ekki er aðeins átt við áherslu á upplýsingagjöf stofnana og aðgengi eftirlitsskyldra aðila og almennings að þeim heldur jafnframt að bæta tækifæri almennings til að veita eftirlitsstofnunum ábendingar og upplýsingar. Fjármálaeftirlitið hyggst t.a.m. einfalda verklag við skil á skýrslum eftirlitsskyldra aðila til stofnunarinnar og taka upp rafræn skil á öllum gögnum. Stofnunin stefnir jafnframt að því að uppfæra rafræna þjónustugátt stofnunarinnar til að auðvelda almenningi og fyrirtækjum að skila gögnum, senda inn erindi og fyrirspegnir og fylgjast með framvindu og úrlausn mála. Samkeppniseftirlitið hyggst einnig auðvelda almenningi að senda stofnuninni ábendingar er varða brot á samkeppnislögum með því að innleiða dulkóðaða samskiptagátt, þar sem almenningur getur veitt samkeppnisyfirlit um upplýsingar um samkeppnislagabrot. Þá er stefnt að því að auka fræðslu fyrir stjórnendur og almenning um samkeppnismál til að stuðla að aukinni þekkingu um eðlilega viðskiptahætti á markaði og draga úr líkum á samkeppnislagabrotum. Loks er með sama hætti stefnt að markvissari neytendavernd m.a. á grunni aukinnar fræðslu fyrir almenning og stjórnendur fyrirtækja um reglur og viðmið neytendaverndar, auk þess sem stefnt er að endurskoðun á fyrirkomulagi neytendamála.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Aukið gegnsæi, virk samkeppni, og heilbrigðir viðskiptahættir fjármála- og viðskiptalífs	10.5	Meðaltal VLF og reiknaðs ábata vegna ákvarðana Samkeppniseftirlitsins sl. 10 ár ⁷⁵	0,5%	0,5% að meðaltali sl. 10 ár	0,5% að meðaltali sl. 10 ár
			Árleg aukning innkallaðra ólöglegra vöru á markaði ⁷⁶	Grunngildi	>5%	>5%
			Bankakerfi: 1) Rekstrar-kostnaður/ (hreinir vaxta-tekjur og þóknunatekjur) 2) Rekstrar-kostnaður/ heildareignir	1) 66,6% 2) 2,8%	1) <65% 2) <2,5%	1) <63% 2) <2%
			Fjöldi óinnleiddra Evrópu-gerða á fjármálamarkaði	31	<20	<5
			Úttekt Alþjóðagjald-eyrissjóðs á 29 kjarna-	Lágmarksvið miðum mætt: 7 atriði.	Lágmarksvið miðum mætt: 10 atriði.	Lágmarksvið miðum mætt: 13 atriði.

⁷⁵ Gert er ráð fyrir því að reiknaður ábati vegna ákvarðana Samkeppniseftirlitsins verði reiknaður reglulega í samræmi við aðferðarfræði OECD.

⁷⁶ Jafnframt er stefnt að umbótum m.t.t. neytendaverndar með hraðari málsmeðferð deilumála.

			viðmiðum Basel-nefndar um bankaeftirlit	Viðmið uppfyllt að verulegu leyti: 9 atriði. Viðmið ekki uppfyllt að verulegu leyti: 13 atriði. (2014)	Viðmið uppfyllt að verulegu leyti: 13 atriði. Viðmið ekki uppfyllt að verulegu leyti: 6 atriði.	Viðmið uppfyllt að verulegu leyti: 16 atriði. Viðmið ekki uppfyllt að verulegu leyti: 0 atriði. Úttekt framkvæmd 2020.
2	Aukin umhverfisvitund og úrlausnir við umhverfisvernd á grunni markaðseftirlits og samkeppni	12	Þekking neytenda á skaðlegum umhverfisáhrifum vöru og þjónustu	Grunngildi	>60%	>65%
			Árlegur fjöldi endurskoðaðra laga og reglna til að auðvelda þróun úrlausna m.t.t. umhverfisverndar	Grunngildi	+15%	+15%
3	Aukið traust almennings og fyrirtækja til atvinnulífs og markaðseftirlits ⁷⁷	16.6	Jákvætt viðhorf almennings til atvinnulífs	Grunngildi	>60%	>65%
			Jákvætt viðhorf almennings til markaðseftirlits	Grunngildi	>60%	>65%

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðaradili
1	1, 3	Framkvæma mat á þekkingu stjórnenda fyrirtækja á meginreglum samkeppnislaga og efla almenna fræðslu um áhrif markaðseftirlits, þ.m.t. neytendaverndar, á efnahagslífið.	2018–2022	Verður forgangsraðað innan ramma	ANR/Samkeppnis- eftirlitið/ Neytenda- stofa
2	2	Greina áhrif markaðseftirlits á grænan hagvöxt, umhverfisvernd og taka til skoðunar lög og reglur sem hindra geta þróun úrlausna á sviði umhverfismála.	2018–2019	Verður forgangsraðað innan ramma	ANR
3	1, 3	Uppfæra rafræna þjónustugátt FME til að einfalda skil gagna, fyrirsþurna og erinda.	2018–2019		FME
4	3	Endurskoða lög nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og lög nr. 99/1999 um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.	2017–2018		FJR
5	1,2,3	Endurskoða skipan neytendamála.	2017–2018	Verður forgangsraðað innan ramma	ANR

⁷⁷ Athuga samhengi við sambærileg markmið innan málefnasviða 12, 13 og 14.

Stjórnsýsla ANR. Markmið málaflokksins leggur grunn að skilvirkari stjórnsýslu atvinnumála og nýsköpunar og vandaðri áætlanagerð til lengri tíma. Í því ljósi skal haft í huga að fjallað er um markmið og aðgerðir í starfsemi landbúnaðar, sjávarútvegs- og fiskeldis, ferðaþjónustu og í orkumálum í umfjöllun um hlutaðeigandi málefnasvið. Þær aðgerðir sem tilgreindar eru í málaflökki 16.2 geta enn fremur varðað eitt eða fleiri málefnasvið ráðuneytisins.

Ráðuneytið hefur að undanfögnu lagt aukna áherslu á stefnumótun og forgangsöröðun verkefna í samráði við undirstofnanir ráðuneytisins. Stefnt er að því að treysta enn frekar áætlanagerð ráðuneytisins með áherslu á breytt verklag, heildaráhrif aðgerða og árangursmælingar í samræmi við lög um opinber fjármál.

Markmið 1. Bætt stefnumótun, vandaðri áætlanagerð og markvissara árangursmat

Markmiðið byggir á mikilvægi þess að stjórnsýsla atvinnumála og nýsköpunar sé skilvirk, hugað sé vandlega að forgangsöröðun verkefna og leitað sé stöðugt leiða til umbóta og hagræðingar s.s. með því að endurmeta forsendur á skipulagi stjórnsýslu og eftirlits. Í þessu samhengi verður lögð áhersla á að móta skýrara verklag til að fylgjast með árangri af framkvæmd aðgerða og nýtingu fjármagns.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Bætt stefnumótun, vandaðri áætlanagerð og markvissara árangursmat	16	Fjöldi verkefna sem lokið er á réttum tíma og í samræmi við sett markmið og forsendur. ⁷⁸	Grunngildi	>75%	>80%

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð ⁷⁹	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðaradili
1	1	Greina fyrirkomulag áætlanagerðar með tilliti til laga um opinber fjármál m.a. um forgangsöröðun verkefna til lengri tíma, stjórnun og eftirlit.	2018	Verður forgangsraðað innan ramma	ANR
2	1	Samræma söfnun og úrvinnslu gagna um efnahag, afkomu og starfsemi atvinnuvega.	2018–2019	Verður forgangsraðað innan ramma	ANR
3	1	Stefna að alþjóðlegri viðurkenningu faggildingar og greina kosti þess að nýta faggiltar skoðunarstofur við opinbert eftirlit.	2018–2019	Verður forgangsraðað innan ramma	ANR
4	1	Greina stöðu og skýra yfirsýn um þróun, starfsemi og áhrif þjónustugreina í hagkerfinu.	2018–2019	Verður forgangsraðað innan ramma	ANR
5	1	Endurskoða fyrirkomulag upplýsingamiðlunar um matvæli og réttindi neytenda.	2018–2019	Verður forgangsraðað innan	ANR

⁷⁸ Vísað er til verkefna á ábyrgð ANR og undirstofnana þess. Með tilvísun til forsendna m.a. átt við gæða- og þjónustuviðmið og tilætlaðan afkastur verkefna og aðgerða.

⁷⁹ Aðgerðir nr. 1-7 varða starfsemi innan málefnasviða 7,12,13,14,15 og 16, sem ANR ber ábyrgð á í heild eða að hluta með öðrum ráðuneytum.

				ramma	
6	1	Einfalda regluverk og verkferla í þágu atvinnulífs.	2018–2021	Verður forgangsraðað innan ramma	ANR
7	1	Greina möguleika einstakra atvinnuvega til að draga úr umhverfisáhrifum starfsemi.	2018–2022	Verður forgangsraðað innan ramma	ANR

5. Fjármögnun

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
16 Markaðseftirlit, neytendamál og stjórnarsýsla atvinnamála og nýsköpunar	4.302	4.399	4.529	4.657	4.794

17 Umhverfismál

1. Umfang

Starfsemi á málefnasviði umhverfismála er á ábyrgð umhverfis- og auðlindaráðherra. Það skiptist í fimm málaflokka, en þeir eru:

- Náttúruvernd.
- Skógrækt og landgræðsla.
- Rannsóknir og vöktun á náttúru Íslands.
- Meðhöndlun úrgangs.
- Varnir gegn náttúruvá.
- Stjórnsýsla umhverfismála.

Eftirtaldir ríkisaðilar falla undir málefnasviðið: Hekluskógar, Landgræðsla ríkisins, Mannvirkjastofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands, Náttúrurannsóknastöðin við Mývatn, Ofanflóðasjóður, Skipulagsstofnun, Skógræktin, Stofnun Vilhjálms Stefánssonar, umhverfis- og auðlindaráðuneytið, Umhverfisstofnun, úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, Úrvinnslusjóður, Vatnajökulspjóðgarður, Veðurstofa Íslands og Þjóðgarðurinn á Þingvöllum. Einnig heyra undir málefnasviðið Endurvinnslan hf. og átta náttúrustofur víðsvegar um landið sem eru á forræði sveitarfélaga en fá rekstrarstyrk í gegnum fjárlög.

Náttúruvernd, skógrækt og landgræðsla. Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru: náttúruverndaraðgerðir, rekstur náttúruverndarsvæða, innviðauppygging og landvarsla, gróður- og jarðvegsvernd, stöðvun eyðingar jarðvegs og gróðurs, eftirlit með nýtingu lands, endurheimt raskaðra vistkerfa, þar með talið birkiskóga, og uppbygging og sjálfbær nýting skóga.

Rannsóknir og vöktun á náttúru Íslands. Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru: grunnrannsóknir á náttúru og auðlindum Íslands, vöktun á náttúruvá og náttúru landsins, vöktun áhrifa landnýtingar og á umhverfisþætti, miðlun og hagnýting rannsókna.

Meðhöndlun úrgangs. Helsta verkefni málaflokksins er að leggja á tiltekna vöruflokka úrvinnslu- og/eða skilagjald til að skapa hagræn skilyrði fyrir viðeigandi nýtingu úrgangs til að draga úr sóun, svo sem með endurnotkun, endurvinnslu og endurnýtingu og stuðla þannig að lágmarks förgun.

Varnir gegn náttúruvá. Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru: gerð hættumats vegna ofanflóða, eldgosa, vatns- og sjávarflóða, frumathugun og hönnun varnarmannvirkja, uppbygging og viðhald varnarmannvirkja.

Stjórnsýsla umhverfismála. Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru: stjórnsýsla náttúruverndarmála, mat á verndargildi og friðlýsingar, að tryggja sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda, að tryggja heilnæmt umhverfi og öruggar neysluvörur, umsjón með mannvirkjagerð, brunavörnum, rafmagnsöryggi og eftirlit með byggingarvörum, skipulagsmál og mat á umhverfisáhrifum, miðlun upplýsinga til almennings, þáttökuréttindi almennings og að tryggja réttláta málsmeðferð, loftslagsmál, stjórn vatnamála, fráveitumál og fleira.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjáráukalög 2016	Fjárlög 2017
17 Umhverfismál			
17.10 Náttúruvernd, skógrækt og landgræðsla	3.585	3.466	3.947
17.20 Rannsóknir og vöktun á náttúru Íslands	3.202	3.165	3.291
17.30 Meðhöndlun úrgangs	3.142	3.546	3.764
17.40 Varnir vegna náttúruvá	1.360	1.255	1.255
17.50 Stjórnsýsla umhverfismála	3.033	3.172	3.340
Samtals	14.322	14.604	15.597

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Parísarsamkomulagið í loftslagsmálum var undirritað í New York í apríl 2016 og veitti Alþingi síðar heimild til fullgildingar samkomulaginu. Lýst hefur verið yfir ætlun um að vinna að sameiginlegu markmiði með 28 ríkjum ESB og Noregi innan Parísarsamningsins. Unnið er að útfærslu á sameiginlegu markmiði um 40% minnkun losunar til 2030 miðað við 1990. Í mars 2016 var sett af stað verkefni um endurheimt votlendis í samræmi við sóknaráætlun í loftslagsmálum. Landgræðslu ríkisins var falið að annast framkvæmdina í samræmi við tillögur samráðshóps um endurheimt votlendis. Í mars 2017 var lögð fram skýrsla til Alþingis þar sem farið er yfir alþjóðlegar skuldbindingar Íslands í loftslagsmálum, sem er að finna í Kýótó-bókuninni og Parísarsamningnum, auk Evrópureglna á grunni EES-samningsins. Farið er yfir stöðuna varðandi losun gróðurhúsalofttegunda á Íslandi og spár fram til 2030. Fram kemur að Ísland muni ekki standa við sín markmið í Kýótó-bókuninni fyrir árið 2020 og Parísarsamningnum árið 2030 að óbreyttri þróun.

Þingsályktun um landsskipulagsstefnu 2015-2026 var samþykkt á Alþingi vorið 2016. Samþykkt hennar markar tímamót í skipulagsmálum hér á landi þar sem í fyrsta sinn er sett fram heildstæð stefna ríkisins á landsvísi um skipulagsmál. Landsskipulagsstefna samþættir áætlanir á vegum stjórnvalda um samgöngur, byggðamál, náttúruvernd, orkunýtingu og aðra landnýtingu. Reiknað er með að frumvarp um skipulag haf- og strandsvæða verði að lögum á árinu 2017.

Ný lög um gerð landsáætlunar um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum tóku gildi í mars 2016. Þetta er í fyrsta sinn hér á landi sem unnið er að heildstæðri áætlun sem nær yfir allt landið og er markmið laganna að móta stefnu, samræma og forgangsraða tillögum um slíka uppbyggingu og viðhald ferðamanna-svæða, ferðamannastaða og ferðamannaleiða á Íslandi. Lögin skapa umgjörð um stefnumótun á sviði uppbyggingar innviða og verndar náttúru og menningarsögulegra minja á áningarstöðum ferðafólks á Íslandi með það að leiðarljósi að draga úr álagi vegna nýtingar í þágu ferðamennsku. Á grunni laganna er gerð stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára auk þriggja ára verkefnaáætlunar sem er hluti af og innan ramma tólf ára áætlunarinnar.

Í júlí 2016 var skipuð nefnd sem hefur það verkefni að kanna forsendur fyrir stofnun þjóðgarðs innan svokallaðrar miðhálandislínu. Hlutverk nefndarinnar er að draga saman helstu sjónarmið og fyrirbyggjandi þekkingu er varðar nýtingu og vernd miðhálandisins, með langtímahagsmuni þjóðarinnar að leiðarljósi. Fyrirsjáanlegt er að álag aukist á miðhálandinu með aukinni ásókn ferðafólks og er því mikilvægt að kanna hvaða stjórnþæki séu ákjósanlegust til að stýra álagi til lengri tíma.

Með forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands frá janúar 2017 fer umhverfis- og auðlindaráðuneytið nú með mál er varða Þingvallabjórð-garð í stað forsætisráðuneytisins áður.

Í júní 2016 voru samþykkt lög um nýja skógræktarstofnun, Skógræktina. Með lögnum eru fimm landshlutaverkefni í skógrækt og Skógrækt ríkisins sameinuð í eina stofnun. Markmið hinna nýju laga er að auka skilvirkni og samræmingu í stjórnslu skógræktarmála, auka faglega getu og yfirsýn og styrkja byggð. Í október 2016 var undirritaður samningur um áframhaldandi endurheimt Hekluskóga. Skógræktin og Landgræðsla ríkisins annast framkvæmd verkefnisins og þar með talið samstarf við þá aðila sem að því koma. Reiknað er með að frumvörp um ný skógræktar- og landgræðslulög verði að lögum á árinu 2017.

Samþykkt voru ný lög í september 2016 um timbur og timburvörur en tilgangur laganna er að koma í veg fyrir markaðssetningu á ólöglega höggnum við og vörum úr slíkum viði.

Í umhverfis- og auðlindaráðuneytinu hefur verið unnið að gerð nokkurra frumvarpa þar sem markmiðið er m.a. að einfalda stjórnslu vegna leyfisskyldrar atvinnustarfsemi og framkvæmda og gera hana skilvirkari. Um er að ræða frumvarp til breytinga á lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir þar sem gert verður ráð fyrir að tiltekin starfsemi geti verið háð skráningarskyldu í stað starfsleyfis og að umsóknir og skráningar fari í gegnum rafræna miðlæga gátt. Einnig frumvarp til breytinga á lögum um mannvirki og skipulagslögum, þar sem markmiðið er að lækka byggingarkostnað, og frumvarp til breytinga á lögum um mat á umhverfisáhrifum. Í maí 2016 voru gerðar breytingar á byggingarreglugerð með það að markmiði að lækka byggingarkostnað íbúðarhúsnæðis. Þar á meðal var dregið úr leyfisskyldu vegna minniháttar framkvæmda.

Breytingar á útgjöldum til málefnasviðsins á milli áronna 2016 og 2017 skýrast einkum af auknum fjárveitingum til stofnanna sem fara með lögbundin verkefni á grunni laga nr. 60/2013 um náttúruvernd sem tóku gildi í nóvember 2016. Þá hefur verið veitt auknu fjármagni til landvörslu vegna sívaxandi fjölda ferðamanna til landsins og til uppbyggingar innviða á fjölförnum ferðamannastöðum.

Segja má að helstu áskoranir innan málefnasviðsins séu þrjár. Í fyrsta lagi að finna leiðir til að bregðast við þeim skuldbindingum í loftslagamálum sem Ísland hefur undirgengist með Parísarsamkomulaginu. Í öðru lagi að tryggja sjálfbæra nýtingu lands, endurheimt vistkerfa og vernd náttúrunnar, meðal annars samfara auknu álagi vegna verulegrar fjölgunar ferðamanna er sækja landið heim. Í þriðja lagi að finna leiðir til að tryggja ásættanlegt vöktunar- og varnarstig vegna náttúruvár, en hætta á mann- og eignatjóni hefur vaxið umtalsvert bæði vegna aukins ferðamannastraums um áhættusvæði árið um kring vegna áhrifa loftslagsbreytinga á veðurfar og aukinnar skjálftavirkni í megineldstöðvum.

Helstu áhættuþættir innan málefnasviðsins tengjast helstu áskorunum með beinum hætti. Í fyrsta lagi hætta af náttúrhamförum með tilheyrandi áhrifum á mannlíf, eignir og náttúru og í öðru lagi hætta á að unnin verði frekari spjöll á náttúru Íslands vegna ósjálfbærrar nýtingar.

3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn fyrir málefnasviðið er að innan fárra ára hafi á grunni aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum orðið viðsnúningur í nettólosun gróðurhúsalofttegunda hér á landi og Ísland færst nær settu markmiði í tengslum við Parísarsamkomulagið. Árangur hefur náðst í náttúruvernd og sjálfbærni í nýtingu náttúruauðlinda, meðal annars með vistkerfisnálgun, aukinni fræðslu, upplýsingamiðlun og bættu samráði við hagsmunaaðila. Beinar aðgerðir til verndar náttúru hafa verið eflar og ákvarðanir byggja á bestu vísindalegu þekkingu. Tekið er í ríkari mæli mið af umhverfis- og náttúruvernd við stefnumótun, áætlanagerð og framkvæmdir á vegum stjórnvalda. Vöktun vegna náttúruvár og vöktun á náttúru Íslands

hefur verið eflað þannig að nauðsynlegar upplýsingar liggja fyrir á hverjum tíma. Tekin hafa verið skref í átt að grænna hagkerfi meðal annars með áherslu á hringrásarhagkerfið. Breytingar hafa orðið á neyslumynstri landsmanna og sífellt stærri hluti úrgangs er endurnýttur eða enduruninn og förgun úrgangs fer minnkandi. Skilvirkni og gagnsæi í stjórnsýslu málefnasviðsins hefur aukist meðal annars með áherslum á rafræna stjórnsýslu.

Megináherslur innan málefnasviðsins til næstu ára eru fimm. Í fyrsta lagi sú að leiða vinnu við að móta og innleiða aðgerðaráætlun í loftslagsmálum fyrir Ísland til ársins 2030 í því skyni að uppfylla ákvæði Parísarsamkomulagsins, þar sem minni losun gróðurhúsalofttegunda frá röskuðum vistkerfum og binding kolefnis í jarðvegi og gróðri eru hluti af þeim leiðum sem farnar eru til að draga úr nettólosun og móta stefnu í loftslagsmálum til ársins 2050. Í öðru lagi er áhersla á stjórnun nýtingar á viðkvæmum og mikilvægum svæðum með uppbyggingu viðeigandi innviða, friðlýsingum, gerð stjórnunar- og verndaráætlana, auk gerðar sérstakrar áætlunar um vernd miðhálandisins sem mun nýtast til undirbúnings við stofnun miðhálandisþjóðgarðs. Í þriðja lagi er áhersla á að fjölbreytt og virk vistkerfi séu undirstaða velferðar og að landnýting og endurheimt raskaðra vistkerfa taki mið af aðferðafræði vistkerfisnálgunar sem tekur mið af samspili allra þátta innan vistkerfis, þ.á m. mannsins. Í fjórða lagi er áhersla á græna hagkerfið og sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda. Í fimmta og síðasta lagi einföldun regluverks og aukin skilvirkni í stjórnsýslu með notkun rafræna lausna ásamt áherslu á samþættingu verkefna og aukna samvinnu á milli stofnana.

Meginmarkmið fyrir málefnasviðið er aukin vernd náttúrunnar, aukin sjálfbærni í nýtingu náttúruauðlinda og aukin lífsgæði landsmanna.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Náttúruvernd, skógrækt og landgræðsla. Sett eru tvö markmið fyrir málaflokkinn í samræmi við greiningu á helstu áskorunum. Annars vegar að við lok árs 2022 hafi farið fram mat á ástandi allra friðlýstra náttúruverndarsvæða og að samkvæmt mati sé álag á 95% þessara svæða vel innan þolmarka. Fjöldi friðlýstra svæða eru 112 talsins og þeim til viðbótar er fyrirhugað að friðlýsa tíu til viðbótar á tímabilinu, alls 122 svæði. Hins vegar að framkvæmt verði heildstætt mat á stöðu og nýtingu gróður- og jarðvegsauðlinda er nái til um 90% landsins.

Markmið 1: Mat á ástandi og sjálfbær nýting friðlýstra náttúruverndarsvæða.

Megintilgangur þessa markmiðs er að tryggja náttúrulega sjálfbærni skilgreindra náttúruverndarsvæða meðal annars með uppbyggingu innviða til að verjast ágangi ferðafólks þannig að náttúran megi þróast sem mest á eigin forsendum. Ef mat á árangri stjórnunar, sem verður innleitt af Umhverfisstofnun árið 2017, sýnir að verndargildi á grundvelli viðmiða um þolmörk er ekki tryggt má nýta það mat til að undirbyggja aðgerðir sem taldar eru nauðsynlegar, svo sem með uppbyggingu innviða og/eða öðrum aðgerðum. Æskilegt er að slíkt mat sé unnið reglulega fyrir öll náttúruverndarsvæði, þar með talin svæði innan þjóðgarða landsins. Matið nýtist einnig sem forsenda fyrir forgangsröðun aðgerða samkvæmt landsáætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðafolk til verndar náttúru og menningar-sögulegum minjum.

Markmiðið tengist með beinum hætti meginmarkmiði málefnasviðsins er snýr að verndun náttúrunnar og sjálfbærni í nýtingu náttúruauðlinda.

Markmið 2: Innleiðing á vöktun á stöðu og nýtingu gróður- og jarðvegsauðlinda.

Megintilgangur þessa markmiðs er að komið verði á matskerfi og framkvæmt verði heildstætt mat á sjálfbærni nýtingar gróður- og jarðvegsauðlinda, og tryggja að fyrir liggja á hverjum tíma upplýsingar um losun og bindingu kolefnis í jarðvegi og gróðri. Tvö verkefni eru notuð til að ná fram markmiðinu. Annars vegar verkefni Landgræðslu ríkisins um mat á

bindingu kolefnis í gróðri og jarðvegi með landgræðslu og hins vegar á samstarfssamningi Landgræðslu ríkisins við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, Bændasamtök Íslands og Landssamtök sauðfjárbænda um mat á gróðurauðlindum. Með kerfisbundinni vöktun er hægt að þróa viðmið um sjálfbæra landnýtingu og vistkerfisnálgun við endurheimt vistkerfa og landnýtingu.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Í árslok 2022 hafi farið fram mat á ástandi allra friðlýstra náttúruverndarsvæða og að álag 95% þeirra verði innan þolmarka	15.1	Fjöldi metinna svæða	Ekkert svæði metið árið 2016	Öll svæði metin, 112 talsins	122 svæði metin
			Hlutfall svæða innan þolmarka			95%
2	Í árslok 2022 hafi farið fram heildsætt mat á stöðu og nýtingu gróður- og jarðvegsauðlinda er nær til 90% landsins	15.1	Hluti landsins sem matið nær til	0	75%	90%

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðaraðili
1	1	Innleiðing og framkvæmd mats samkvæmt samræmdu matskerfi fyrir náttúruverndarsvæði	2018–2022		Umhverfisstofnun
2	1	Framkvæmd innviðaaætlunar á grunni sjálfbærni viðmiða	2018–2022		Umhverfis- og auðlindaráðuneytið og aðrar stofnanir
3	2	Þýða og staðfæra viðmið um vistkerfisnálganir fyrir áætlanagerð og framkvæmdir tengdum endurheimt vistkerfa/ landnýtingu	2018		Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
4	2	Innleiðing á vöktun á stöðu og nýtingu gróður- og jarðvegsauðlindar	2018–2022		Landgræðsla ríkisins

Rannsóknir og vöktun í náttúru Íslands. Sett eru fram þrjú markmið fyrir málaflokkinn. Í fyrsta lagi að við lok árs 2018 liggi fyrir áætlun um eflingu og þéttingu mælanets vöktunarkerfa vegna náttúruvár. Í öðru lagi að við lok árs 2018 liggi fyrir áætlun um vöktun á náttúru Íslands og áætlun um kerfisbundna skráningu berg- og jarðgrunna landsins. Í þriðja lagi að við lok árs 2018 liggi fyrir rannsóknaráætlun um rannsóknir á áhrifum loftlags-

breytinga sem geti varpað ljósi á hvernig bregðast megi við væntanlegum afleiðingum loftslagsbreytinga.

Markmið 1: Efling og þétting mælanets vöktunarkerfa vegna náttúruvár.

Megintilgangur þessa markmiðs er annars vegar að geta vaktað allar veigamestu tegundir náttúruvár á helstu stöðum á landinu þannig að hægt sé að gefa út viðvaranir 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 auknum lífsgæðum landsmanna.

Markmið 2: Vöktun á náttúru Íslands og skráning berg- og jarðgrunna.

Megintilgangur þessa markmiðs er að á hverjum tíma liggi fyrir aðgengilegar upplýsingar um ástand náttúrunnar og upplýsingar um berg- og jarðgrunna landsins. Slíkar upplýsingar eru nauðsynlegur grunnur að sjálfbærri nýtingu jarðrænna auðlinda, m.a. efnisnáma, vatnsauðlindarinnar og jarðhita.

Markmiðið tengist með beinum hætti meginmarkmiði málefnasviðsins er snýr að verndun náttúrunnar og sjálfbærni í nýtingu náttúruauðlinda.

Markmið 3: Rannsóknir á áhrifum loftslagsbreytinga.

Megintilgangur þessa markmiðs er að auka viðnámsþol og aðlögunargetu vegna loftslagstengdrar hættu og náttúruhamfara og að vinna grunn að því að hægt sé að grípa til viðeigandi ráðstafana vegna afleiðinga loftslagsbreytinga sem í framtíðinni verði meðal annars felldar inn í landsbundnar áætlanir, stefnumál og skipulag.

Markmiðið tengist með beinum hætti þeim þætti meginmarkmiðs málefnasviðsins er snýr að verndun náttúrunnar, aukinni sjálfbærni í nýtingu náttúruauðlinda og auknum lífsgæðum landsmanna. mEnn fremur er þetta mikilvæg tenging við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um mótun aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Í árslok 2018 liggi fyrir áætlun um eflingu og þéttingu mælanets vöktunarkerfa vegna náttúruvár á svæðum í forgangi	13.1 13.2 13.3	Staða áætlunar	Gerð áætlunar ekki hafin.	Áætlun liggur fyrir	Mælinet hafi verið eflað á svæðum í forgangi samkvæmt áætlun
2	Í árslok 2018 liggur fyrir áætlun um vöktun á náttúru Íslands og skráningu berg- og jarðgrunna.	13.1 13.2 13.3	Staða áætlunar	Gerð áætlunar ekki hafin.	Áætlun liggur fyrir	Markvissari framkvæmd náttúruverndar, skipulagsmála og sjálfbærrar nýtingar jarðrænna auðlinda á grunni vöktunar og skráningar
3	Í árslok 2018 liggi fyrir áætlun um rannsóknir á veigamiklum rannsóknarþáttum varðandi áhrif loftslagsbreytinga.	13.1 13.2 13.3	Staða áætlunar	Gerð áætlunar ekki hafin	Áætlun liggur fyrir	Veigamiklum þáttum rannsóknar-áætlunar lokið

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Kostnaður	Ábyrgðaraðili
1	1	Móta og hrinda í framkvæmd áætlun um eflingu vöktunarkerfa vegna náttúruvár	2018–2022		Umhverfis- og auðlindaráðuneytið Veðurstofa Íslands
2	2	Móta og hrinda í framkvæmd áætlun um vöktun á náttúru Íslands og skráningu berg- og jarðgrunna.	2018–2022		Umhverfis- og auðlindaráðuneytið Náttúrufræðistofnun Íslands
3	3	Móta og hrinda í framkvæmd áætlun um rannsóknir á áhrifum loftslagsbreytinga.	2018–2022		Umhverfis- og auðlindaráðuneytið Veðurstofa Íslands

Meðhöndlun úrgangs. Fyrir málaflökkinn hefur verið sett fram það markmið að endurskoða stefnu og markmið fyrir endurvinnslu og endurnýtingu úrgangs sem ber úrvinnslu- og/eða skilagjald fyrir árslok 2019. Á grunni þess má setja fram frekari markmið til að ná mælanlegum árangri í að minnka förgun úrgangs, fyrir árslok 2022.

Markmið 1: Endurskoðun stefnu og markmið fyrir úrgang.

Megintilgangur þessa markmiðs er að stíga ákveðin skref í innleiðingu hringræna hagkerfisins þar sem markvisst er komið í veg fyrir myndun úrgangs hér á landi. Endurskoðun markmiðasetningar fyrir úrgang sem ber úrvinnslu- og/eða skilagjald leiðir til þess að meira magn úrgangs skilar sér til endurvinnslu og endurnýtingar. Þannig minnkar hlutfall óendurvinnanlegs úrgangs af heildarúrgangi.

Markmiðið tengist með beinum hætti meginmarkmiði málefna sviðsins er snýr að verndun náttúrunnar og sjálfbærni í nýtingu náttúruauðlinda. Enn fremur er þetta mikilvæg tenging við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um eflingu græna hagkerfisins þar sem það stuðlar að aukinni verðmætasköpun á sama tíma og dregið er úr álagi á náttúruna.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Að fyrir árslok 2019 verði lokið við að endurskoða stefnu og markmið fyrir úrgang er ber úrvinnslu og/eða skilagjald á grunni hringræna hagkerfisins.	12.4 12.5	Endurskoðun markmiða fyrir úrgang er ber úrvinnslu- og/eða skilagjald	Ekki hafið.	Endurskoðun stefnu og markmiða lokið 2019	Við lok áætlunar-tímabilsins hefur, á grundvelli endurskoðunar, náðst mælanlegur árangur í að minnka förgun úrgangs.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Kostnaður	Ábyrgðaraðili
1	1	Unnið að endurskoðun og setningu markmiða um endurvinnslu og endurnýtingu úrgangs er ber úrvinnslu- og/eða skilagjald með hliðsjón af stefnu Evrópusambandsins um hringrænt hagkerfi.	2019		Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
2	1	Unnið að framkvæmd úrgangsfornastefnunnar Saman gegn sóun 2016–2027, kafli II.B. Felur m.a. í sér fjölgun flokka drykkjarvöruumbúða sem bera skilagjald, að dregið sé úr notkun drykkjarvöruumbúða úr efnum sem ekki er hægt að endurvinna og samstarfsverkefni með drykkjarvöruframleiðendum um að draga úr notkun einnota umbúða.	2019		Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
3	1	Framkvæmd aðgerðaáætlunar til að draga úr notkun plastpoka 2016–2018. Felur m.a. í sér samstarfsverkefni með Samtökum verslunar og þjónustu (t.d. setning gjalds á alla burðarpoka og fræðslu og kynningu fyrir almenning) og að til staðar sé einföld og markviss flokkun úrgangs sem dregur úr notkun plastpoka.	2018		Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

Varnir gegn náttúruvá. Í málaflokknum hefur verið sett fram það markmið að ljúka þeim 5 framkvæmdaverkefnum sem eru yfirstandandi fyrir árslok 2018 og 4-5 framkvæmdaverkefnum til viðbótar fyrir lok árs 2022.

Markmið 1: Að ljúka vinnu við framkvæmdir.

Megintilgangur þessa markmiðs er að stefna að því að ljúka öllum yfirstandandi og ráðgerðum framkvæmdum við gerð ofanflóðavarna fram til ársloka 2022. Um er að ræða tvö verkefni á Ísafirði, eitt verkefni í Vesturbyggð, eitt verkefni í Fjallabyggð og eitt verkefni í Fjarðabyggð. Að auki er fyrirhugað að ljúka við fjögur til fimm ný verkefni á árunum 2019 til 2022, eða alls um níu til tíu ofanflóðaverkefni.

Markmiðið tengist með beinum hætti þeim þætti meginmarkmiðs málefnasviðsins er snýr að auknum lífsgæðum landsmanna með því að tryggja öryggi gegn ofanflóðum.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Ljúka öllum verkframkvæmdum (nú til tíu talsins) fyrir árslok 2022.	11.5	Fjöldi lokinna verkefna	Nú til tíu verkefnum, ólokið	Fimm verkefnum lokið	Öllum verkefnum lokið

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Kostnaður	Ábyrgðaraðili
1	1	Ljúka við yfirstandandi framkvæmdir	2018		Umhverfis- og auðlindaráðuneytið AR
2	1	Ljúka við fjórar til fimm fyrirhugaðar framkvæmdir	2019–2022		Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

Stjórnsýsla umhverfismála. Í málaflöknum hafa verið sett fram þrjú markmið. Í fyrsta lagi að ljúka mótun aðgerðaáætlunar á árinu 2018 er miðar að því að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og á grundvelli hennar hefja viðtækt samráð um aðgerðir með öðrum málefnasviðum. Í öðru lagi að ljúka friðlýsingu náttúruverndarsvæða með hliðsjón af verndargildi og forgangsröðun. Í því sambandi er einkum horft til verndar miðhálandisins. Í þriðja lagi að bæta viðmót og aðgengi að stjórnsýslu málaflökksins með því að auka rafræna stjórnsýslu, sjálfsafgreiðslu, skilvirkni og gæði.

Markmið 1: Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum.

Megintilgangur þessa markmiðs er stíga ákveðin skref í að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda í samræmi við stefnu og markmið Parísarsamkomulagsins.

Markmiðið tengist með beinum hætti meginmarkmiði málefnasviðsins er snýr að verndun náttúrunnar og sjálfbærni í nýtingu náttúruauðlinda.

Markmiðið er dæmi um viðfangsefni sem kallar á viðtækt samráð og samstarf tveggja eða fleiri ráðuneyta. Sem dæmi má vísa til aðgerðar er fellur undir málefnasvið 5 um skatta-, eigna- og fjármálaumsýslu, um samræmt kerfi grænna skatta er styður við markmiðið.

Markmið 2: Friðlýsing náttúruverndarsvæða.

Megintilgangur þessa markmiðs er að stuðla að aukinni náttúruvernd.

Markmiðið tengist með beinum hætti meginmarkmiði málefnasviðsins er snýr að verndun náttúrunnar og sjálfbærni í nýtingu náttúruauðlinda. Enn fremur tengist markmiðið áherslupáttum málefnasviðsins er snúa að því að móta og virkja áætlun um vernd miðhálandisins og undirbúning að stofnun miðhálandisþjóðgarðs.

Markmið 3: Aukin rafræn stjórnsýsla og skilvirkni í stjórnsýslu.

Megintilgangur þessa markmiðs er að bæta viðmót og aðgengi að stjórnsýslu málaflökksins með því að auka skilvirkni við framkvæmd löggjafar. Fyrst verður lögð áhersla á að auka skilvirkni við starfsleyfisveitingar á sviði hollustuverndar, mengunarvarna og úrgangsmála. Einnig verður áfram unnið að innleiðingu á rafrænni þjónustu í tengslum við mannvirkjagerð, rafmagnsöryggi og brunavarnir. Enn fremur innleiðing á stafrænu skipulagi með því að gera kröfu um aðskipulagsáætlanir sveitarfélaga verði stafrænar.

Markmiðið tengist með beinum hætti þeim þætti meginmarkmiðs málefnasviðsins er snýr að auknum lífsgæðum landsmanna.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Á árinu 2018 liggi fyrir stefna og aðgerða-áætlun í loftslagsmálum til ársins 2030.	13.1 13.2 13.3	Mótun stefnu og aðgerðaáætlunar	Ekki hafið	Stefnumótun og aðgerðaráætlun liggur fyrir	
			Framkvæmd aðgerðaáætlunar	Ekki hafin	Framkvæmd hafin	Vinna samkvæmt aðgerðaáætlun hafin í viðtæku samráði við önnur málefnasvið
2	Að í árslok 2022 verði lokið friðlýsingu tíu náttúruverndar-svæða	15.1	Fjöldi friðlýstra svæða	112	114	122
3	Í árslok 2022 sé búið að bæta viðmót og aðgengi að stjórnslu með aukinni rafrænni stjórnslu.	16.6	Hlutfall stafrænna svæðisskipulaga	0%	25%	100%
			Fjöldi stafrænna aðalskipulaga (heildarskipulög)	0	5	25
			Fjöldi stafrænna deiliskipulaga (heildarskipulög)	0	25	100
			Fjöldi þjónustuleiða í rafrænum gáttum	25	35	55

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Kostnaður	Ábyrgðaraðili
1	1	Móta aðgerðaáætlun í loftslagsmálum til 2030			Umhverfis- og auðlindaráðuneytið
2	2	Klára innleiðingu rafrænnar byggingargáttar og þróun rafmagnsöryggisgáttar			Mannvirkjastofnun
3	2	Koma á rafrænni leyfisgátt á sviði hollustuhátta, mengunarvarna og úrgangs			Umhverfisstofnun
4	2	Ákvarða högun stafrænna gagna			Umhverfis- og auðlindaráðuneytið Skipulagsstofnun
5	3	Þingsályktun um framkvæmdáætlun náttúruminjaskrár			Umhverfis- og auðlindaráðuneytið

6	3	Gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir friðlýst svæði	2017–2022		Umhverfis- og auðlindaráðuneytið, Þingvallapjóðgarður, Vatnajökuls-þjóðgarður
7	3	Gerð áætlunar um verndun miðhálandisins	2018–2019		Umhverfis- og auðlindaráðuneytið Umhverfisstofnun

5. Fjármögnun

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
17 Umhverfismál	16.583	16.340	16.286	16.564	16.882

18 Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál

1. Umfang

Stjórnarmálefni á þessu málefnasviði ber undir mennta- og menningarmálaráðuneyti og forsætisráðuneyti. Málefnasviðið skiptist í fjóra málaflokka:

- Safnamál.
- Menningarstofnanir.
- Menningarsjóðir.
- Íþrótt- og æskulýðsmál.

Meginhluti menningarstarfs í landinu er í höndum einstaklinga eða samtaka þeirra, án opinberrar íhlutunar um inntak og tilhögun starfseminnar. Að frátöldum rekstri nokkurra veigamikilla stofnana lýtur hlutverk ríkisins á þessu sviði einkum að því að búa í haginn fyrir starf sem aðrir eiga frumkvæði að og stuðla að því eftir föngum að slíkt frumkvæði fái notið sín.

Safnamál. Undir málaflokkinn fellur starfsemi safna á vegum ríkisins, sveitarfélaga, sjálfeignarstofnana og annarra aðila. Á vegum ríkisins eru rekin 10 söfn og 45 söfn í eigu annarra aðila sem njóta viðurkenningar skv. ákvæðum safnalaga. Undir málaflokkinn heyra einnig málefni almenningsbókasafna, héraðsskjalasafna og annarra safna sem ekki falla undir safnalög og loks málefni sem tengjast fjárhagslegum stuðningi við starfsemi safna á öllum sviðum, m.a. í gegnum samninga og úthlutanir úr lögbundnum sjóðum.

Menningarstofnanir. Ríkið rekur eða á í samvinnu við aðra um rekstur menningarstofnana og veitir fjárhagslegan stuðning. Stofnanirnar skapa m.a. undirstöðu fyrir aðra menningar- og listastarfsemi í landinu á viðkomandi sviði og þjóna landsmönnum öllum auk þess sem sumar þeirra sinna stjórnslu á sínu sviði.

Menningarsjóðir. Öðrum fjárveitingum ríkisins en þeim sem fara til ríkisstofnana eða eru bundnar í samningum við einkaaðila vegna stuðnings við ákveðin verkefni á sviði menningar og lista er að mestu úthlutað í gegnum lögbundna sjóði. Þeir eiga að stuðla að því að fagleg og sjálfstæð listastarfsemi geti átt sér stað sem og samfelli í listastarfsemi. Úthlutun styrkja úr þeim sjóðum byggir á opnu umsóknarferli og tillögum faglegra úthlutunarnefnda sem byggja á jafningjamati. Tilgangur með starfslaunum til listamanna er að efla listsköpun í landinu, sbr. ákvæði laga þar að lútandi.

Um starfsemi innan málaflokksins gilda 14 sérlög og reglur um lögbundna og aðra sjóði. Helstu sjóðir málaflokksins eru fornminjasjóður, húsafriðunarsjóður, safnasjóður, myndlistarsjóður, launasjóðir listamanna, kvikmyndasjóður, útflutningssjóður íslenskrar tónlistar, bókasafnsjóður höfunda, tónlistarsjóður, hljóðritasjóður tónlistar, máltækisjóður, starfsemi atvinnuleikhúsa og starfslaunasjóður sjálfstætt starfandi fræðimanna.

Íþrótt- og æskulýðsmál. Starfsemi í málaflokksnum er að mestu leyti á hendi frjálsra félaga og félagasamtaka sem og sveitarfélaga, í samstarfi við ríkið, enda byggist hún að stórum hluta á sjálfboðastarfi og eigin fjármögnun. Málaflokkurinn er í eðli sínu þverfaglegur og hefur þ.a.l. víða skírskotun. Meginmarkmið aðgerða ríkis og sveitarfélaga skv. íþróttalögum er að stuðla að því að allir landsmenn eigi þess kost að iðka íþróttir við sem hagstæðust skilyrði og tilgangur æskulýðslaga er að styðja börn og ungmenni til þátttöku í æskulýðsstarfi og skapa sem bestu aðstæður fyrir börn og ungmenni til að vera virkir þátttakendur í samfélaginu. Samningar eru gerðir um framlög til helstu heildarsamtaka.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefna sviðsins og einstakra málaflókka á tímabilinu 2015–2017. Frá 2008 til 2013 lækkuðu framlög ríkisins til menningar og lista í heild að raungildi vegna aðhaldsaðgerða í ríkisfjármálum en frá 2014 hafa framlögin aukist á ný að raungildi. Á sama árabili lækkuðu framlögin einnig til íþrótt- og æskulýðsmála en þau hafa aukist á ný en þess ber að geta að þau eru ekki verðlagsuppfærð. Vakin er athygli á því að málefna svið 18 náði einungis til menningar og lista á því tímabili sem neðangreind tafla nær til.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjárukaalög 2016	Fjárlög 2017
18 Menning og listir			
18.10 Safnamál	3.566	3.118	3.459
18.20 Menningarstofnanir	3.854	4.278	4.539
18.30 Menningarsjóðir	2.848	3.377	3.198
Samtals	10.268	10.773	11.196

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Endurnýjun á löggjöf á sviði menningar og lista undanfarin ár hefur orðið til að einfalda og auka samræmi við afgreiðslu skyldra viðfangsefna. Þá hafa nokkrar stofnanir verið sameinaðar.

Aðsókn að menningarstofnunum og viðburðum hefur aukist undanfarin ár og þróunin sýnir að menningarframboð hér á landi hefur síðustu ár aukist í öllum listgreinum, bæði hjá opinberum stofnunum sem og í sjálfstæðri starfsemi. Tónlistar- og ráðstefnuhúsið Harpa og önnur menningarhús sem tekin hafa verið í notkun víða um land hafa skipt sköpum fyrir aðstæður til tónlistarflutnings og menningarstarfs af ýmsum toga. Samkvæmt tölum frá Hagstofu Íslands hefur fjöldi gesta á söfnum, setrum og sýningum aukist um tæp 50% milli 2008 og 2014; úr 1,4 milljónum gesta í 2,1 milljón gesta og fjöldi tónleikagesta Sinfóníuhljómsveitar Íslands hefur tvöfaldast á sama tíma. Útlán almenningsbókasafna hafa áfram verið mikil í alþjóðlegum samanburði, eða um 3,2 milljónir árið 2015.

Á síðustu árum hefur áhersla á aukinn stuðning við kvikmyndir og tónlist m.a. átt sinn þátt í að efla kynningu á íslenskum kvikmyndum og tónlist á erlendum vettvangi. Þetta kemur t.d. fram í nýjum sjóði sem ætlað er að styðja við hljóðritun tónlistar og auknum stuðningi við Íslensku óperuna. Hróður íslenskra listamanna erlendis fer víða og fleiri erlendir listamenn sækja landið heim. Ísland er orðinn vinsæll tökustaður erlendra kvikmynda enda hefur áhersla stjórnvalda verið að hlúa frekar að þessum vaxtarsprotum í íslensku atvinnulífi.

Þingsályktunartillaga um menningarstefnu var samþykkt á Alþingi árið 2013 og var það í fyrsta skipti sem sérstök stefna íslenska ríkisins á sviði lista og menningararfs var samþykkt. Í henni er lýst aðkomu ríkisins að málefnum menningar, lista og menningararfs en þar eru fjórir meginþættir lagðir til grundvallar; sköpun og þátttaka í menningarlífinu, gott aðgengi að listum og menningararfí, samvinna stjórnvalda við þá aðila sem starfa á sviði menningar og loks þátttaka barna og ungmenna í menningarlífinu. Samþykkt hefur verið og hrint í framkvæmd aðgerðaráætlun um menningu barna og ungmenna 2014–2017, m.a. með verkefninu *List fyrir alla*. Menningarstofnanir eru í vaxandi mæli að gera efni sitt aðgengilegra almenningi með stafrænum hætti. Samningar um menningarmál, sem nú eru hluti af sóknaráætlun landshluta, hafa skilað þróttmeira menningar- og listastarfi um landið

allt. Að lokum skal nefna aukna áherslu á máltækni sem og stöðu íslenskrar tungu og táknmáls.

Íþróttaiðkun almennings hefur farið vaxandi undanfarin ár og má rekja vöxtinn til aukinnar vitundar um heilbrigðan lífsstíl. Margvíslegur ávinningur er af skipulögðu íþróttastarfi, sbr. niðurstöður áfangaskýrslu Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands, *Íþróttir á Íslandi – umfang og hagræn áhrif*, frá árinu 2015 og niðurstöður úr rannsóknunum „Ungt fólk“ sem rannsóknarmiðstöðin Rannsóknir og greining framkvæmir. Þær rannsóknir hafa lengi sýnt fram á mikilvægi skipulagðs íþrótt- og æskulýðsstarfs þegar horft er til forvarna, uppeldis og menntunar auk fjárhagslegs ávinnings sem er af starfinu eins og það er skipulagt. Mikilvægt er að viðhalda góðum árangri.

Undanfarin ár hefur afreksíþróttafólk, bæði karlar og konur, í ýmsum greinum náð góðum árangri og nú geta margar íþróttagreinar státað af íþróttafólki sem er framarlega á heimsvísu. Kröfur um faglega umgjörð fyrir afreksíþróttafólk hafa aukist mikið í alþjóðlegu samhengi, þ.e. aðstæður, umhverfi og starfsskilyrði sem aukið geta líkur á framúrskarandi árangri á heimsvísu. Framlög úr ríkissjóði standa að hluta til undir kostnaði við umgjörð hjá íslenskum sérsamböndum sem undirbúa keppendur og senda á alþjóðleg mót fyrir Íslands hönd. Hækkun framlags í afrekssjóð ÍSÍ mun styðja betur við afrekstarf íþróttafólks og auka getu til að hækka hlutfallslega kostnaðarhlutdeild í alþjóðlegum verkefnum sérsambanda.

Alþjóðlegar kröfur eru gerðar um lyfjaeftirlit í íþróttum og með lagabreytingu árið 2012 var lyfjaeftirlit gert sjálfstæðara. Stjórnvöld undirrituðu árið 2015 alþjóðasamning um hagræðingu úrslita í íþróttakeppnum sem er nýtt viðfangsefni skipulagðrar glæpastarfsemi. Unnið verður að samstarfi í tengslum við alþjóðasamninginn á næstu árum.

Æskulýðsráð hefur sett fram stefnumótun í æskulýðsmálum 2014–2018 og er unnið að framkvæmd hennar í samstarfi við ráðið. Nokkrar breytingar hafa átt sér stað í því laga-umhverfi sem snýr að börnum og ungmennum, sérstaklega 18 ára og yngri. Helst er að nefna lögfestingu Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna árið 2013. Í undirbúningi er endurskoðun á stefnu ráðuneytisins í æskulýðsmálum og verður horft til þess með hvaða hætti stjórnvöld geti stuðlað enn frekar að því að jöfn tækifæri séu til tómsundaiðju ungmenna.

Undanfarin ár hefur þátttaka ungs fólks í æskulýðsstarfi aukist og ungt fólk, stelpur jafnt sem strákar, tekið virkari þátt í mótun síns nærumhverfis en áður. Ákvæði æskulýðslaga um að sveitarfélög skuli hlutast til um að stofnuð séu ungmennaráð hefur gefið ungmennum tækifæri á að láta til sín taka og í dag starfa ungmennaráð í 33 sveitarfélögum.

Niðurstöður úr rannsóknunum „Ungt fólk“, sem rannsóknarmiðstöðin Rannsóknir og greining framkvæmir, sýna að helstu áskoranir á sviði forvarna barna og ungmenna snúa að geðheilbrigði en í niðurstöðum kemur fram aukinn kvíði og þunglyndi meðal nemenda í 8.–10. bekk grunnskóla og meðal framhaldsskólanema, sérstaklega stúlkna. Unnið verður frekar með þessar niðurstöður í samstarfi við heilbrigðisyfirvöld og aðra hagsmunaaðila sem vinna að málefnum barna og ungmenna.

3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Meginmarkmið aðgerða ríkisins á sviði menningar og lista er að auðvelda öllum landsmönnum, konum og körlum, að njóta menningar og lista og jafna og bæta aðstöðu til menningar- og listastarfsemi í landinu. Jafnframt að stuðla að verndun menningar- og náttúruminja og menningararfleifðar þjóðarinnar fyrir komandi kynslóðir og tryggja jafnvægi verndunar og aðgengis fyrir almenning að menningararfinum. Meginmarkmið aðgerða ríkisins á sviði íþrótt- og æskulýðsstarfs er að framboð og umgjörð um starfið geri öllum landsmönnum, konum og körlum, kleift að taka þátt eftir áhugasviði hvers og eins og efla lífsgæði fólks.

Sérstök áhersla er lögð á að:

- Efla stöðu íslenskrar tungu í samfélaginu með viðeigandi hætti á grundvelli íslenskrar málstefnu. Stuðla að því að íslensk tunga verði notuð á öllum sviðum íslensks samfélags með sérstakri áherslu á máltækniverkefni og í listum og menningarstarfi.
- Endurskoða stofnana- og stuðningskerfi ríkisins í málefnum menningar og lista. Einfalda stjórnsýslu og efla þjónustu safna, menningarstofnana, miðstöðva listgreina og sjóða á málefnasviðinu og búa þeim hagstæð skilyrði til að sinna verkefnum sínum svo landsmenn og gestir eigi óháð búsetu aðgang að öflugum menningar- og listalífi sem byggir á menningarlegri fjölbreytni.
- Bæta verndun menningar- og náttúruminja og aðgengi almennings að þeim. Nauðsynlegt er að vernda menningararf þjóðarinnar með markvissum hætti, rannsaka og skrá hann og miðla þannig að fortíð sé tengd við nútíð með upplýsandi hætti.
- Stuðla enn frekar að því að efla og jafna tækifæri til nýsköpunar innan allra sjóða sem veita styrki til verkefna á sviði menningar og lista, einkum með aðgengi ungs listafólks í huga. Lögð er áhersla á að nýsköpun á sviði menningar og lista búi við hagstæð fjárhagsleg skilyrði og eigi möguleika á að ná til almennings.
- Framlag til Skáksambands Íslands hefur hækkað á síðustu árum og starfsemi sambandsins eflast að sama skapi, hefur það m.a. staðið fyrir alþjóðlegum skákmótum. Lög um launastjóð stórmeistara nr. 58/1990 verða tekin til endurskoðunar á næstu misserum í því skyni að gera fyrirkomulag launanna skilvirkara og árangursmiðaðra og að það mæti þörfum nýrra kynslóða skákmanna, karla jafnt sem kvenna, og styðji þá í þeirri viðleitni að ná stórmeistaraárangri. Samfara þessu verða lög um Skákskóla Íslands nr. 76/1990 tekin til endurskoðunar.
- Starfandi eru tvö heildarsamtök á sviði æskulýðsmála, Landssamband æskulýðsfélaga og Æskulýðsvettvangurinn. Það myndi styrkja málaflokkinn að hafa ein öflug heildarsamtök æskulýðsfélaga og mun ráðuneytið stuðla að frekari samvinnu og jafnvel sameiningu heildarsamtakanna í því skyni. Skv. æskulýðslögum nr. 70/2007 veitir Alþingi árlega fé í æskulýðssjóð til eflingar æskulýðsstarfi. Verið er að huga að breytingum í því skyni að rýmka umsóknaskilyrði í sjóðinn og opna möguleika fyrir t.d. frumkvöðlaverkefni.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Safnamál. Til að uppfylla meginmarkmið málefnasviðsins eru þrjú markmið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn.

1. **Bæta aðgengi að og miðlun á menningu og listum.** Stefna ber að því að gestir eigi, með öflugum og samhæfðu safnastarfi og uppbyggingu nauðsynlegrar aðstöðu, sífellt betri aðgang að menningar- og náttúruarfi þjóðarinnar og að honum verði miðlað þannig að fortíð sé tengd við nútíð með upplýsandi hætti.
2. **Efla vernd á menningararfi þjóðarinnar í samræmi við alþjóðlegar kröfur** til að stuðla að markvissari verndun hans. Auknar kröfur eru m.a. um öryggi safnmuna og að menningararfur þjóðarinnar verði verndaðar undir öllum kringumstæðum, t.d. með stefnu í almannavarna- og öryggismálum.
3. **Efla rannsóknir og skráningu.** Mikilvægt er að efla faglegt starf safna um land allt til að stuðla að markvissari varðveislu menningararfsins og þekkingu á honum til gagns fyrir komandi kynslóðir.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Bæta aðgengi að og miðlun á menningu og listum.		Fjöldi heimsókna í söfn landsins.	Fjöldi heimsókna: 1.700.000, þar af u.þ.b. 830.000 heimsóknir Íslendinga og 865.000 heimsóknir erlendra gesta.	Fjöldi heimsókna: 2.000.000, þar af 900.000 heimsóknir Íslendinga og 1.100.000 heimsóknir erlendra gesta.	Fjöldi heimsókna: 2.350.000, þar af 950.000 heimsóknir Íslendinga og 1.400.000 heimsóknir erlendra gesta.
			Hlutfall safneigna á stafrænu formi hjá minja-, lista-, skjala- og bókasöfnum.	1. des. 2016: Um 6% safneigna.	1. des. 2018: Um 9% safneigna.	1. des. 2022: Um 20% safneigna.
2	Efla vernd á menningararfi þjóðarinnar í samræmi við alþjóðlegar kröfur.	11.4	Staðfestar öryggis- og neyðaráætlanir safna – sem eru skilyrði fyrir viðurkenningu Safnaráðs.	1. nóv. 2016 höfðu 45 söfn staðfestar öryggis- og neyðaráætlun.	46 söfn hafi staðfestar öryggis- og neyðaráætlun.	47 söfn hafi staðfesta öryggis- og neyðaráætlun.
3	Efla rannsóknir og skráningu.	11.4	Skráningar í Sarp.	1. júlí 2016 var fjöldi skráninga 1.301.498.	Fjölgun skráninga hafi aukist um 50.000.	Fjölgun skráninga hafi aukist um 200.000.
			Skil gagna og muna úr rannsóknnum 1990-2015 til lögbundinna vörsluaðila.	Skil á gripum: Allir gripir úr 99 rannsóknnum, hluti gripa úr 25 rannsóknnum, engir gripir fundust í 123 rannsóknnum, gripir úr 48 rannsóknnum eru geymdir hjá rannsóknaraðila; staðan er óþekkt í 28 rannsóknnum.	Skil á gögnum og munum 2015-2018 verði í samræmi við ákvæði laga um umgjörð og tímaramma. Skil á gögnum úr eldri rannsóknnum verði 75-80%. Skil á gögnum á tímabilinu 2015-2016 verði ekki lægra en 40%.	Skil á gögnum og munum úr eldri rannsóknnum verði sem næst 100%. Skil á gögnum og munum úr rannsóknnum 2015-2018 verði ekki minni en 60%.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður *	Ábyrgðar-aðili
1	1	Stuðla að auknu samstarfi og/eða sameiningu safna í samráði við hagsmunaaðila og gera nauðsynlegar lagabreytingar til þess.	2017–2019		MRN
2	1	Skilgreina árangursvísa um framboð menningarsögulegs efnis á stafrænu formi og setja viðmið.	2017–2019		MRN

3	2	Greina stöðu og þarfir fyrir húsnæði og búnað og gera áætlun um uppbyggingu.	2017–2019		MRN
4	2	Styrkja skráningu safnmuna í Sarp með markvissum áherslum í úthlutun styrktarsjóða.	2017–2019		Sjóðir
5	3	Styrkja sjálfstæðar rannsóknir safna.	2017–2020		Söfn og sjóðir

*Ráðuneytið birtir að þessu sinni ekki áætlaðan kostnað við einstaka aðgerðir. Það er mat ráðuneytisins að samræmdar verklagsreglur um hvernig skuli áætla fyrir slíkum kostnaði þurfi að liggja fyrir eigi slíkt að yfirlit að hafa það upplýsingagildi sem að er stefnt. Almennt er verkbókhald ekki haldið og því viðbúið að talsvert misræmi sé í því hvernig kostnaðurinn er áætlaður. Í öllum tilfellum er gert ráð fyrir að framkvæmd þeirra aðgerða sem tilgreindar eru rúmist innan fjárveitinga til viðkomandi ábyrgðaraðila.

Menningarstofnanir. Til að uppfylla meginmarkmið málefnasviðsins er eitt markmið skilgreint sérstaklega fyrir málaflökkinn.

1. **Bæta verndun og aðgengi að menningu og listum** til að fleiri landsmenn fái notið þeirra. Í menningarstefnu stjórnvalda er lögð áhersla á aðgengi að menningarstarfi og verndun menningararfs. Aðgengi ólíkra þjóðfélagshópa, kvenna og karla, að menningu eykur víðsýni og umburðarlyndi og þátttaka í menningarstarfi eykur vitund um lýðræði, réttlæti og sögulegt samhengi. Menningarstarf um land allt hvetur til félagslegra samskipta og dregur úr hættu á menningarlegri einangrun einstaklinga og hópa. Á tímabilinu verður lögð sérstök áhersla á barnamenningu.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Bæta verndun og aðgengi að menningu og listum.	11.4	Ánægjuvög: Upplýsingar um notkun á og gæði þeirrar þjónustu sem borgararnir sækja til þeirra menningarstofnana sem falla undir málaflökkinn.	Upplýsingar liggja ekki fyrir.	Mælikvarði skilgreindur.	Fer eftir viðmiði 2018.
			Fjöldi rannsóknna, friðlýstra og aldursfriðaðra húsa og friðlýstra fornleifa.	Fjöldi verði samtals 3.679.	Fjöldi verði samtals 4.086.	Fjöldi verði samtals 4.906.

			Fjöldi skipulagðra viðburða fyrir börn og ungmenni og list fyrir alla (greind eftir búsetu).	Upplýsingar um fjölda skipulagðra viðburða liggja ekki fyrir. List fyrir alla: Höfuðborgarsvæði: 14 skólar, 1.210 nemendur. Landsbyggð: 66 skólar, 4.031 nemandi.	Mælikvarði um fjölda skipulagðra viðburða skilgreindur. List fyrir alla: Höfuðborgarsvæði: Aukning um 20%, landsbyggð: Aukning um 20%.	Fjöldi viðburða fer eftir viðmiði 2018.
--	--	--	--	---	--	---

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður *	Ábyrgðaradili
1	1	Greina stöðu og þörf menningarstofnana fyrir húsnæði og búnað og gera áætlun um uppbyggingu.	2017–2020		MRN
2	1	Ánægjuvög. Útfæra og hrinda í framkvæmd könnun á nýtingu þeirrar þjónustu sem sótt er til menningarstofnana.	2017–2018		MRN
3	1	Þjóða upp á listviðburði í grunnskólum sem og í menningarhúsum víða um land.	2017–2020		MRN og stofnanir
4	1	Skilgreina árangursvísa og setja viðmið í samráði við hagsmunaaðila.	2017–2018		MRN

* Ráðuneytið birtir að þessu sinni ekki áætlaðan kostnað við einstaka aðgerðir. Það er mat ráðuneytisins að samræmdar verklagsreglur um hvernig skuli áætla fyrir slíkum kostnaði þurfi að liggja fyrir eigi slíkt að yfirlit að hafa það upplýsingagildi sem að er stefnt. Almennt er verkbókhald ekki haldið og því viðbúið að talsvert misræmi sé í því hvernig kostnaðurinn er áætlaður. Í öllum tilfellum er gert ráð fyrir að framkvæmd þeirra aðgerða sem tilgreindar eru rúmist innan fjárveitinga til viðkomandi ábyrgðaraðila.

Menningarsjóðir. Eðli málaflokksins er með þeim hætti að markmið og aðgerðir í öðrum málaflokkum málefnasviðsins eru að hluta til leiðandi fyrir úthlutun úr sjóðum. Til að uppfylla meginmarkmið málefnasviðsins eru jafnframt þrjú markmið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn.

- Efla stöðu íslenskrar tungu í samfélaginu með viðeigandi hætti á grundvelli íslenskrar málstefnu.** Lögð verður áhersla á að íslensk tunga verði notuð á öllum sviðum íslensks samfélags með sérstakri áherslu á máltækniverkefni og í listum og menningarstarfi. Þetta verður gert með því að fylgja eftir íslenskri málstefnu sem samþykkt var af Alþingi árið 2013, m.a. með því að gera aðgerðaáætlun um aukinn stuðning við notkun íslensku á öllu sviðum, þar með talið í tölvutækni og framboði afþreyingarefnis. Jafnframt verður efnt til verkefna þar sem áhersla verður lögð á að byggja upp innviði íslenskrar máltækni í opnum aðgangi.
- Skapa betri skilyrði fyrir fjölbreytni, nýsköpun og frumkvæði í íslenskum listum og menningu.** Umgjörð stuðnings við menningu og listir verður einfölduð með sameiningu og samhæfingu sjóða og stuðningskerfa. Stuðningsumhverfi listafólks verði eins gott og kostur er. Tækifæri til nýsköpunar innan allra listgreina verða jöfnuð og eflað með mótun stefnu um skiptingu framlaga til launa- og verkefnasjóða og slíkri

stefnu hrint í framkvæmd. Í henni verði staða ungs listafólks, kvenna og karla, í stoðkerfi listanna skoðuð sérstaklega.

3. **Efla íslenska kvikmyndagerð og kvikmyndamenningu.** Íslenskar kvikmyndir gegna mikilvægu menningarhlutverki. Í gegnum þær fer fram skoðun og skráning á menningu og sögu og þær varðveita og viðhalda íslenskrari tungu. Stuðlað verður að því að konur og karlar fái jöfn tækifæri á sviði kvikmyndagerðar. Um stuðning við kvikmyndagerð er m.a. vísað til markmiðs um innlenda dagskrárgerð og framboð af íslensku barna- og menningarefni í málaflokknum fjölmiðlun.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Efla stöðu íslenskrar tungu í samfélaginu með viðeigandi hætti.		Fjöldi styrktra máltækni-verkefna.	Styrkt verkefni samtals fjögur.	Styrkt verkefni samtals átta.	Styrkt verkefni samtals 16.
2	Skapa betri skilyrði fyrir fjölbreytni, nýsköpun og frumkvæði í íslenskum listum og menningu.		Fjöldi sjóða.	Fimmtán innlendir sjóðir á málefna-sviðinu.	Viðmið skilgreind.	Fer eftir viðmiði 2018.
			Úthlutunir úr sjóðum til ungra umsækjenda.	Upplýsingar liggja ekki fyrir.	Viðmið skilgreind.	Fer eftir viðmiði 2018.
			Kynjahlutfall úthlutana úr sjóðum.	Upplýsingar liggja ekki fyrir.	Viðmið skilgreind.	Fer eftir viðmiði 2018.
3	Efla íslenska kvikmyndagerð og kvikmyndamenningu.		Hlutfall styrkja og umsókna.	Upplýsingar liggja ekki fyrir.	Viðmið skilgreind.	Fer eftir viðmiði 2018.
			Kynjahlutfall úthlutana úr kvikmynda-sjóðum.	Upplýsingar liggja ekki fyrir.	Viðmið skilgreind.	Fer eftir viðmiði 2018.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður *	Ábyrgðar-aðili
1	1	Gera áætlun um stuðning við notkun íslensku á öllum sviðum.	2017–2019		MRN og stofnanir
2	1	Byggja upp innviði íslenskrar máltækni í opnum aðgangi.	2017–2022		MRN og stofnanir
3	2	Einfalda sjóða- og stuðningskerfi menningar og lista.	2017–2022		MRN
4	2	Móta stefnu um skiptingu framlaga til sjóða.	2017–2018		MRN
5	2	Gera áætlun um stuðning við notkun íslensku á öllum sviðum.	2017–2019		MRN og stofnanir
6	2	Byggja upp innviði íslenskrar máltækni í opnum aðgangi.	2017–2019		MRN og stofnanir
7	3	Endurskoða stuðningskerfi kvikmyndagerðar.	2017–2019		MRN

*Ráðuneytið birtir að þessu sinni ekki áætlaðan kostnað við einstaka aðgerðir. Það er mat ráðuneytisins að samræmdar verklagsreglur um hvernig skuli áætla fyrir slíkum kostnaði þurfi að liggja fyrir eigi slíkt að yfirlit að hafa það upplýsingagildi sem að er stefnt. Almennt

er verkþókhald ekki haldið og því viðbúið að talsvert misræmi sé í því hvernig kostnaðurinn er áætlaður. Í öllum tilfellum er gert ráð fyrir að framkvæmd þeirra aðgerða sem tilgreindar eru rúmist innan fjárveitinga til viðkomandi ábyrgðaraðila.

Íþróttá- og æskulýðsmál. Til að uppfylla meginmarkmið íþróttá- og æskulýðsstarfs eru tvö markmið eru skilgreind sérstaklega fyrir málaflökkinn.

1. **Bæta umgjörð og auka gæði í skipulögðu íþróttá- og æskulýðsstarfi.** Forvarnargildi starfsins er staðreynd. Aðgerðir stjórnvalda felast fyrst og fremst í því að styrkja rekstur heildarsamtaka sem vinna að faglegri umgjörð. Sveitarfélög skapa aðstöðu og vinna með félögum í nærumhverfinu.
2. **Efla umgjörð og stuðning við afreksíþróttafólk** svo hægt sé að standa fyrir sambærilegu afreksstarfi og í nágrennalöndum Íslands. Íslenskir afreksíþróttamenn eru góðar fyrirmyndir og frammistaða þeirra er öðrum, s.s. ungu fólki, hvatning til þátttöku í íþróttum. Einnig bera þeir hróður landsins víða.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Bæta umgjörð og auka gæði í skipulögðu íþróttá- og æskulýðsstarfi		Fjöldi skráðra iðkenda í skipulögðu íþróttastarfi.	Árið 2015 var fjöldi skráðra iðkenda samtals 93.514, þar af voru karlar 55.689 og konur 37.825.	Fjöldi skráðra iðkenda verði 95.000, þar af verði karlar 56.000 og konur 39.000.	Fjöldi skráðra iðkenda verði 97.000, þar af verði karlar 56.500 og konur 40.500.
			Fjöldi skráðra skáta og fjöldi skráðra þátttakenda í barna- og unglingastarfi KFUM og KFUK.	Skráðir skátar voru 2.174 og skráðir þátttakendur hjá KFUM og KFUK voru 415 drengir og 523 stúlkur.	Skráðir skátar verði 2.280 og skráðir þátttakendur hjá KFUM og KFUK verði 500 drengir og 600 stúlkur.	Skráðir skátar verði 2.400 og skráðir þátttakendur hjá KFUM og KFUK verði 600 drengir og 700 stúlkur.
			Leiðtogaþjálfun skáta, leiðtogaþjálfun KFUM og KFUK og fjöldi á námskeiðum ÍSÍ.	Í leiðtogaþjálfun skáta voru 272, hjá KFUM og KFUK voru 47 karlar og 56 konur og á námskeiðum ÍSÍ voru samtals 113, þar af voru 46 karlar og 67 konur.	Í leiðtogaþjálfun skáta verði 285, hjá KFUM og KFUK verði 65 karlar og 70 konur og á námskeiðum ÍSÍ verði samtals 125.	Í leiðtogaþjálfun skáta verði 300, hjá KFUM og KFUK verði 100 karlar og 100 konur og á námskeiðum ÍSÍ verði samtals 138.
2	Efla umgjörð og stuðning við afreksíþróttafólk.		Meðaltal íþróttamanna á Ólympíuleikum og lokamótum alþjóðlegra stórmóta.	Á árabílinu 2014–2016 voru 228 konur og 448 karlar á slíkum mótum.	Á árabílinu 2015–2016 verði 230 konur og 450 karlar á slíkum mótum.	Á árabílinu 2018–2019 verði 241 kona og 372 karlar á slíkum mótum.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma- áætlun	Kostnaður *	Ábyrgðar- aðili
1	1	Íþróttasamtök skili reglulega tölum um iðkendur í skipulögðu íþróttastarfi.	2017– 2022		Íþróttasamtök
2	1	Æskulýðsfélög skili reglulega tölum um þátttakendur og fjölda á leiðtoganámskeiðum.	2017– 2022		Æskulýðsfélög
3	1	Árangursvísar verða skilgreindir og viðmið sett í samráði við hagsmunaaðila.	2017– 2019		MRN
4	1 og 2	Gera lyfjaeftirlit að sjálfstæðri einingu.	2018		MRN og ÍSÍ
5	1	Stefna að samningi við ein heildarsamtök á sviði æskulýðsmála.	2018		MRN og æskulýðsfélög

*Ráðuneytið birtir að þessu sinni ekki áætlaðan kostnað við einstaka aðgerðir. Það er mat ráðuneytisins að samræmdar verklagsreglur um hvernig skuli áætla fyrir slíkum kostnaði þurfi að liggja fyrir eigi slíkt að yfirlit að hafa það upplýsingagildi sem að er stefnt. Almennt er verkþókhald ekki haldið og því viðbúið að talsvert misræmi sé í því hvernig kostnaðurinn er áætlaður. Í öllum tilfellum er gert ráð fyrir að framkvæmd þeirra aðgerða sem tilgreindar eru rúmist innan fjárveitinga til viðkomandi ábyrgðaraðila.

5. Fjármögnun

	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
Útgjaldarammi í m.kr.					
18 Menning, listir, íþróttir og æskulýðsmál	12.642	12.749	12.871	13.013	13.155

19 Fjölmiðlun

1. Umfang

Stjórnarmálefni á þessu málefnasviði ber undir mennta- og menningarmálaráðuneyti. Málefnasviðið er einn málaflokkur, en hann er:

- Fjölmiðlun.

Fjölmiðlun. Markmið laga um fjölmiðlun er m.a. að stuðla að tjáningarfrelsi, rétti til upplýsinga, fjölmiðlalæsi, fjölbreytni og fjölræði í fjölmiðlum sem og að efla vernd neytenda á þeim vettvangi. Fjölmiðlanefnd hefur eftirlit með fjölmiðlum og annast daglega stjórnsýslu.

Undir málaflokkinn heyrir einnig starfsemi Ríkisútvarpsins ohf. Markmið þess samkvæmt lögum er að stuðla að lýðræðislegri umræðu, menningarlegri fjölbreytni og félagslegri samheldni í íslensku samfélagi, eins og nánar er kveðið á um í samningi við ráðherra.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017. Vakin er athygli á því að málefnasvið 19 náði til fjölmiðlunar, íþróttar- og æskulýðsmála á því tímabili sem neðangreind tafla nær til.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjárukalög 2016	Fjárlög 2017
19 Fjölmiðlun, íþróttar- og æskulýðsmál			
19.10 Fjölmiðlun	3.830	3.851	3.955
19.20 Íþróttar- og æskulýðsmál	789	908	1.021
Samtals	4.619	4.759	4.976

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Fjölmiðlun. Fjölmiðlanefnd er sjálfstæð stjórnsýslunefnd sem heyrir undir ráðherra. Ákvörðunum nefndarinnar verður ekki skotið til annarra stjórnvalda. Hlutverk ráðuneytisins gagnvart fjölmiðlanefnd felst einkum í því að skapa umgjörð sem gerir henni mögulegt að sinna lögbundnum hlutverkum sínum, bæði hvað varðar stjórnsýslumál og önnur verkefni. Þróun fjölmiðlunar hefur áhrif á starf nefndarinnar. Flókið eignarhald á fjölmiðlum gerir skráningu og eftirlit umfangsmikið auk þess sem kærsmål af ýmsum toga krefjast vandaðrar og málefnalegrar umfjöllunar. Árið 2015 var bætt við nýjum ákvæðum í fjölmiðlalög um eftirlit með eignarhaldi á fjölmiðlum og við það jukust störf fjölmiðlanefndar umtalsvert. Nefndin hefur þurft að forgangsraða verkefnum sínum og lagt áherslu á eftirlit með ákvæðum laga um ritstjórnarlegt sjálfstæði fjölmiðla, eignarhald á fjölmiðlum, viðskiptaboð og vernd barna og ungmenna.

Vegna áhrifa netsins á fjölmiðlun og hljóð- og myndmiðlaþjónustu hefur fjölmiðla- umhverfið tekið gagngerum breytingum á undanförunum árum. Almennigur reiðir sig í auknum mæli á samfélagsmiðla og netmiðla til fréttadóflunar og áskrifendum að fréttarþjónustu og dagblöðum fer sífellt fækkandi. Þessir þættir ásamt fleiri breytingum geta haft áhrif á fjölbreytni og fjölræði í fjölmiðlum og því þarf að athuga hvernig hægt er að sjá til þess að einkareknir fjölmiðlar geti þrífist svo almennigur hafi aðgang að fjölbreyttu efni, fréttum, samfélagsumræðu og íslenskri menningu. Fækkun eða fjölgun fjölmiðla á ýmsum sviðum, t.d. dagblöðum, netmiðlum og útvarpsstöðvum, getur gefið vísbendingar um

þróunina og einnig hversu eignaraðild þeirra dreifist. Kynjahlutföll, bæði meðal starfsmanna og viðmælenda í fjölmiðlum, gefa einnig vísbendingar um fjölbreytni en konur eru í meirihluta blaðamanna (56%) en aðeins 37% dagskrárgerðarfólks í hljóð- og myndmiðlum eru konur.

Í samningi ráðuneytisins við Ríkisútvarpið ohf. um fjölmiðlaþjónustu í almannabágu, með gildistíma 2016–2019, koma fram áherslur um aukið framboð á íslensku menningarefni, leiknu efni og efni fyrir yngstu kynslóðina auk þess sem kaup og samframleiðsla á efni með sjálfstæðum framleiðendum verður aukin. Átak hefur verið gert í fjármálastjórnun og starfsemin lögð að þeim tekjum sem Ríkisútvarpið hefur til ráðstöfunar, m.a. með sölu á eignum og lækkun húsnæðiskostnaðar. Ríkisútvarpið mun áfram leitast við að fylgja þróun fjölmiðlunar, meðal annars með breyttum áherslum í dagskrá og fjölbreyttara efnisframboði á vef auk þess að gera eldra efni aðgengilegra en áður. Helstu áherslur næstu ára eru annars vegar að minnka skuldir félagsins og hins vegar að tekjur haldist óbreyttar til að hægt verði að halda úti sambærilegri dagskrá og verið hefur undanfarin tvö ár.

3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefna sviðsins/málaflokksins er að almenningur eigi aðgang að fjölbreyttu menningar-, fræðslu- og afþreyingarefni í fjölmiðlum. Meginmarkmið fjölmiðlunar er að hér verði fjölbreytni og fjölræði á fjölmiðlamarkaði og að lagaumgjörðin stuðli að eðlilegri þróun á því sviði. Eftirlit með fjölmiðlum verði til þess fallið að gæta að réttindum og skyldum þeirra. Þá verði unnið að auknu fjölmiðlalæsi almennings og aukinni vernd barna og ungmenna fyrir skaðlegu efni í fjölmiðlum.

- Fyrirsjáanlegar eru breytingar á fjölmiðlalögum nr. 38/2011 vegna breytinga á tilskipun ESB um fjölmiðla og hugsanlegra breytinga sem leiða af reynslu af beitingu laganna frá gildistöku þeirra. Í því sambandi verða einnig lög nr. 62/2006 um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum endurskoðuð til að tryggja betur að farið sé að ákvæðum þeirra um aldursmerkingar og fleira.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Fjölmiðlun. Til að uppfylla meginmarkmið fjölmiðlunar eru tvö markmið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn.

1. **Auka fjölbreytni og fjölræði á fjölmiðlamarkaði.** Á Vesturlöndum hefur verið lögð áhersla á að forsenda lýðræðis sé óheft aðgengi almennings að fjölbreyttum og óháðum upplýsingum og samfélagslegri umræðu í fjölmiðlum. Til að tryggja fjölræði í fjölmiðlum eru m.a. takmarkanir á samþjöppun á eignarhaldi.
2. **Auka innlenda dagskrárgerð og framboð af íslensku barna- og menningarefni.** Innlent dagskrárefni stuðlar að aukinni menningarlegri fjölbreytni, eflir íslenska tungu, listir og menningu auk þess að bæta möguleika Íslendinga á að kynnast eigin samfélagi. Einnig stuðlar innlend dagskrárgerð að aukinni fagþekkingu, fleiri störfum og öflugri kvikmyndagerð hér á landi.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Auka fjölbreytni og fjölræði á fjölmiðlamarkaði.		Dreifing eignaraðildar, þ.e. fjöldi skráningaraðila og leyfishafa.	Fjöldi samtals 100.	Óbreytt eða aukning miðað við 2016.	Óbreytt eða aukning miðað við 2018.
			Tegundir fjölmiðlunar.	Samtals 23 myndmiðlar,	Óbreytt eða aukning miðað	Óbreytt eða aukning

				23 hljóðmiðlar, 81 vefmiðill og 66 prentmiðlar.	við 2016.	miðað við 2018.
			Kynjahlutfall viðmælenda og starfsmanna í fjölmiðlum.	Árið 2014 var hlutfall viðmælenda 67% karlar og 33% konur. Hlutfall starfsmanna var 40,6% konur og 59,4% karlar.	Hlutfall viðmælenda verði 65% karlar og 35% konur. Hlutfall starfsmanna verði 42% konur og 58% karlar.	Hlutfall viðmælenda verði 60% karlar og 40% konur. Hlutfall starfsmanna verði 45% konur og 55% karlar.
2	Auka innlenda dagskrárgerð og framboð af íslensku barna- og menningarefni		Hlutfall innlendar dagskrár í Ríkisútvarpinu – sjónvarpi.	Hlutfallið var 45%.	Hlutfallið verði 47%.	Hlutfallið verði 50%.
			Innlent sjónvarpsefni í Ríkisútvarpinu framleitt af eða samframleiðsla með sjálfstæðum framleiðendum.	Hlutfallið var 8% af heildartekjum.	Hlutfallið verði 10% af heildartekjum.	Hlutfallið verði 11% af heildartekjum.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður *	Ábyrgðaraðili
1	1	Einfalda stjórnýslu fjölmiðlanefndar með breytingu á fjölmiðlalögum nr. 38/2011. Einnig að endurskoða lög um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum nr. 62/2006.	2018–2019		MRN
2	2	Auka meðframleiðslu, framleiðslu og kaup Ríkisútvarpsins-sjónvarps á íslensku barna- og menningarefni og innlendu efni frá sjálfstæðum framleiðendum.	2018–2019		Ríkisútvarpið ohf.

*Ráðuneytið birtir að þessu sinni ekki áætlaðan kostnað við einstaka aðgerðir. Það er mat ráðuneytisins að samræmdar verklagsreglur um hvernig skuli áætla fyrir slíkum kostnaði þurfi að liggja fyrir eigi slíkt að yfirlit að hafa það upplýsingagildi sem að er stefnt. Almennt er verkbókhald ekki haldið og því viðbúið að talsvert misræmi sé í því hvernig kostnaðurinn er áætlaður. Í öllum tilfellum er gert ráð fyrir að framkvæmd þeirra aðgerða sem tilgreindar eru rúmist innan fjárveitinga til viðkomandi ábyrgðaraðila.

5. Fjármögnun

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
19 Fjölmiðlun	4.153	4.323	4.482	4.672	4.872

20 Framhaldsskólastig

1. Umfang

Stjórnarmálefni á þessu málefnasviði ber undir mennta- og menningarmálaráðherra. Málefnasviðið skiptist í fjóra málaflokka, en þeir eru:

- Framhaldsskólar.
- Tónlistarfræðsla.
- Vinnustaðanám og styrkir.
- Jöfnun námskostnaðar.

Framhaldsskólar. Meginverkefni málaflokksins er rekstur, kennsla og nám á framhaldsskólastigi. Um málaflokkinn gilda lög um framhaldsskóla nr. 92/2008. Þau taka til opinberra framhaldsskóla og annarra framhaldsskóla, bæði skóla sem hlotið hafa viðurkenningu til kennslu á framhaldsskólastigi og skóla sem ekki eru viðurkenndir. Skólarnir bjóða ýmist upp á almennt eða sérhæft nám. Undir málaflokkinn falla einnig starfsþróun kennara, námskrárgerð og innleiðing aðalnámskrár auk stuðnings við forvarnir og nemaleppnir.

Um 50 skólar sem bjóða nám á framhaldsskólastigi fá framlög úr ríkissjóði á grunni mismunandi tegunda samninga við mennta- og menningarmálaráðuneyti. Þar af bjóða 30 þeirra heildstætt nám skv. aðalnámskrá framhaldsskóla. Skólasamningar hafa verið gerðir við opinbera framhaldsskóla, þjónustu- og skólasamningar um fjárframlög til kennslu eru gerðir við viðurkennda framhaldsskóla og rekstrarsamningar um fjárframlög til kennslu við skóla sem ekki eru viðurkenndir af mennta- og menningarmálaráðuneyti.

Tónlistarfræðsla. Um málaflokkinn gilda lög um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla nr. 75/1985, þau taka til tónlistarskóla sem reknir eru af sveitarfélögum og annarra sem njóta styrks skv. lögnum. Ríki og sveitarfélög hafa gert samkomulag um fjárhagslegan stuðning ríkisins við tónlistarnám á vegum sveitarfélaga á framhaldsstigi í hljóðfæraleik og mið- og framhaldsstigi í söng. Gildistími samkomulagsins er 1. janúar 2016 til 31. desember 2018.

Vinnustaðanám og styrkir. Undir málaflokkinn falla lög um vinnustaðanámssjóð nr. 71/2012. Styrkir eru veittir til fyrirtækja og stofnana vegna vinnustaðanáms og starfsþjálfunar sem er skilgreindur hluti af starfsnámi samkvæmt aðalnámskrá framhaldsskóla. Styrkjunum er ætlað að auðvelda nemendum að ljúka starfsnámi og koma til móts við kostnað fyrirtækja og stofnana af vinnustaðanámi.

Jöfnun námskostnaðar. 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 misþungum fjárhagsbyrðum eða efnaleysi torveldar þeim nám.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjáráukalög 2016	Fjárlög 2017
20 Framhaldsskólastig			
20.10 Framhaldsskólar	25.684	26.780	28.889
20.20 Tónlistarfræðsla	580	520	537
20.30 Vinnustaðanám og styrkir	139	245	245
20.40 Jöfnun námskostnaðar	579	622	628
Samtals	26.982	28.167	30.299

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Nám á framhaldsskólastigi er ekki skylda en allir sem náð hafa 16 ára aldri eiga rétt á að hefja nám í framhaldsskóla og stunda það til 18 ára aldurs. Yfir 95% 16 ára nemenda hefja nám í framhaldsskóla. Skólaárið 2016–2017 fengu 90% nýnema úr grunnskóla skólavist í þeim skóla sem þeir settu í fyrsta val og 9% í þeim skóla sem þeir settu í annað val. Árið 2016 var stofnaður nýr framhaldsskóli sem býður stúdentspróf með áherslu á sérhæfingu í tónlist sem undirbúningur undir áframhaldandi tónlistarnám.

Árið 2013 voru rúmlega 20.000 ársnemendur í opinberum og viðurkenndum framhaldsskólum sem starfa skv. lögum um framhaldsskóla, með stuðningi ríkisins. Taflan hér að neðan sýnir hlutfall skráðra nemenda, eldri en 25 ára, í framhaldsskólum eftir landshlutum, haustin 2013–2016.

	2013	2014	2015	2016
Höfuðborgarsvæðið	19,1%	19,4%	17,7%	15,0%
Vesturland	15,2%	14,5%	12,3%	15,6%
Vestfirðir	7,6%	18,6%	15,8%	21,6%
Norðurland	15,8%	14,2%	12,3%	11,2%
Austurland	18,2%	20,2%	14,7%	14,0%
Suðurland	8,7%	9,0%	7,0%	7,9%
Suðurnes	4,3%	5,5%	4,5%	4,4%
Landið allt	17,1%	17,3%	15,4%	13,7%

Á síðustu árum hefur framhaldsskólanemendum fækkað og er búist við áframhaldandi fækkun til ársins 2020. Fyrirsjáanlega fækkun má m.a. rekja til minni árganga upp úr grunnskóla og endurskipulagningar á námi til stúdentsprófs. Fækkun nemenda hefur verið hlutfallslega mest í fámennum skólum á landsbyggðinni sem hafa færri en 250 ársnemendur. Þeir skólar eru nú tíu. Fækkunin eykur hættu á erfiðleikum við að halda úti nógu fjölbreyttu námi, erfiðara getur orðið að fá sérmenntaða kennara í einstaka greinum og stoðþjónusta og stjórnsýsla stenst síður faglegar kröfur. Því er spáð að ársnemendur í skólum sem starfa samkvæmt lögum um framhaldsskóla verði næstum 3.000 færri árið 2020 en árið 2015 sem samsvarar 15% fækkun að meðaltali en allt upp í 17% í einstökum landshlutum líkt og sjá má í eftirfarandi töflu en hún sýnir þróun ársnemenda eftir landshlutum frá 2013, áætlaða til 2020.

	Raunfjöldi 2014	Raunfjöldi 2015	Raunfjöldi 2016	Fjárlög 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020
Höfuðborgarsvæðið alls ..	13.230	12.753	12.575	12.648	12.127	11.543	10.924
Suðurnes alls	902	829	833	876	832	788	753
Vesturland alls	815	741	769	768	736	704	677
Vestfirðir alls	246	221	236	237	225	213	204
Norðurland alls	2.505	2.461	2.416	2.384	2.271	2.158	2.049
Austurland alls	475	515	503	467	444	420	399
Suðurland alls	1.380	1.211	1.155	1.289	1.225	1.160	1.096
Landið alls	19.553	18.731	18.487	18.669	17.860	16.986	16.102

Langvarandi aðhald í fjárheimildum til framhaldsskóla hefur sett mark sitt á starfsemi framhaldsskóla og rekstrarstöðu þeirra. Undirfjármögnun hefur bitnað á gæðum kennslu og námsframboði og hvorki hefur verið unnt að veita viðunandi stoðþjónustu né endurnýja búnað og kennslutæki. Gert var ráð fyrir að fjárhagslegt svigrúm sem myndaðist við fækkun nemenda yrði notað til að ná jafnvægi í fjármögnun framhaldsskóla. Frá árinu 2014 hefur svigrúmið verið notað til að hækka framlag á hvern ársnemanda. Hækkun framlags bætir rekstrarstöðu framhaldsskóla og dregur úr frávikum frá heildarfjárheimildum.

Samkvæmt gögnum Hagstofunnar sækja langflestir framhaldsskólanemendur, þ.e. ríflega 50%, stúdentsprófsbrautir. Um 35% nemenda sækja starfsnámsbrautir og um 15% sækja almennt undirbúningsnám. Hlutfall nemenda í bóknámi til stúdentsprófs hefur heldur aukist eftir árið 2008 en hlutfall nemenda sem stundar starfsnám hefur heldur lækkað. Í *Hvítbók um umbætur í menntun*, sem ráðuneytið gaf út árið 2014, kemur fram að einungis 14% nemenda skráðu sig á starfsnámsbrautir haustið 2007, strax að loknum grunnskóla. Til samanburðar innritast að meðaltali um 50% nemenda á starfsnámsbrautir í ríkjum innan Evrópu-sambandsins. Mikið ójafnvægi er í kynjadreifingu milli starfsnámsbrauta og er lögð áhersla á að allt starfsnám sé aðgengilegt báðum kynjum.

Heildarfjöldi útgefna meistarabréfa í iðngreinum hefur verið nokkuð stöðugur undanfarin ár, sveiflast á milli 145 og 187 á ári síðan 2007, að meðaltali 164 á ári. Flest þeirra eru gefin út í húsasmíði, rafvirkjun og matreiðslu.

Fram kemur í *Hvítbókinni* að 44% nemenda sem innrituðust í framhaldsskóla 2007 hafi lokið námi á tilskildum tíma og samtals 58% sex árum eftir innritun. Í samanburði er hlutfall þeirra sem ljúka prófi úr framhaldsskóla á tilskildum tíma að meðaltali 68,8% í ríkjum innan Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD). Þetta þýðir að fleiri íslenskir framhaldsskólanemendur hverfa frá námi, teyfjast í námi eða fresta brautskráningu. Í samanburðarlöndum er brotthvarf á framhaldsskólastigi í Evrópu einna hæst á Íslandi. Haustið 2015 hófst þriggja ára áttak í að skima fyrir nýnemum sem eru líklegir til að hverfa frá námi, í þeim tilgangi að grípa til viðeigandi aðgerða. Markmiðið er að auknar aðgerðir gegn brotthvarfi og áhersla á læsi í grunnskóla leiði til þess að á næstu árum ljúki herra hlutfall framhaldsskólanemenda námi á tilskildum tíma. Samtímis er búist við að hlutfall fullorðinna framhaldsskólanemenda lækki en haustið 2013 voru 32% nemenda í framhaldsskólum 21 árs eða eldri.

Samkvæmt aðalnámskrá framhaldsskóla frá 2004 var til 131 námsbraut á framhaldsskólastigi. Misjafnt hefur verið hversu margar námsbrautir eru í boði, bæði milli framhaldsskóla og milli ára. Með lögum um framhaldsskóla nr. 92/2008 fengu framhaldsskólarnir aukið umboð til að byggja upp nám sem tekur mið af sérstöðu skóla, þörfum nemenda, nærsamfélags og atvinnulífs. Þetta skipulag átti jafnframt að veita skólum tækifæri til að

bregðast markvisst við þörfum nemenda, samfélags og atvinnulífs, niðurstöðum rannsókna og gæðaeftirlits. Í aðalnámskrá framhaldsskóla, sem kom út árið 2011, voru birt ákvæði um gerð námsbrauta en lögin fólu í sér þá kröfu að endurskipuleggja og endurskrifa þurfti allar námsbrauta- og áfangalýsingar. Þar sem skipulag námsbrauta er á forræði skólanna en ekki ráðuneytisins hafa orðið til miklu fleiri bóknámsbrautir til stúdentsprófs en áður var. Nær allir opinberir og viðurkenndir framhaldsskólar bjóða stúdentsprófsbrautir sem eru annaðhvort staðfestar eða í staðfestingarferli. Mun færri starfsnámsbrautir eru komnar í staðfestingarferli en skýringin er m.a. sú að þar er ferlið mun flóknara.

Allir framhaldsskólar landsins hafa nú tekið upp stúdentsprófsbrautir sem gera nemendum kleift að ljúka stúdentsprófi á þremur árum. Eftir þessa breytingu er heildarnámstími í grunn- og framhaldsskóla til stúdentsprófs samtals 13 ár sem er einu ári lengri námstími en meðaltal ríkja innan OECD. Samkvæmt niðurstöðum skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands frá 2015, *Efnahagsleg áhrif af styttingu framhaldsnáms*, er gert ráð fyrir að landsframleiðsla aukist um 14–17 ma.kr. og skili ríkissjóði samtals 5–7 ma.kr. í auknum skatttekjum á 4–5 árum, meðan endurskipulagning gengur yfir.

Mikilvægt er að endurnýjun í hópi framhaldsskólakennara mæti þörfum fyrir nýliðun, sérstaklega til að bæta kennslu í stærðfræði og raungreinum. Á næstu árum munu reynslumiklir kennarar hætta störfum vegna aldurs. Til að bregðast við þessu tók Samstarfsráð um starfsþróun kennara og skólastjórnenda til starfa árið 2016 og er áætlað að það ljúki störfum árið 2018. Samstarfsráðinu er ætlað að vinna að aðgerðum til eflingar á starfsþróun, meðal annars með það að markmiði að gera kennarastarfið eftirsóknarvert. Um bættu nýliðun kennara er m.a. vísað til markmiðs þar um í málaflokki 21.1; háskólar.

Samkvæmt samkomulagi, sem fyrst var undirritað árið 2011, um eflingu tónlistarnáms og jöfnun á aðstöðumun nemenda til tónlistarnáms, er 520 m.kr. framlagi í fjárlögum veitt til kennslukostnaðar í tónlistarskólum sem eru á hendi sveitarfélaga. Á móti skuldbundu sveitarfélög sig til að taka tímabundið yfir ný verkefni frá ríkinu fyrir sem nemur 230 m.kr. Framlag ríkisins rennur í jöfnunarsjóð sveitarfélaga til greiðslu kennslukostnaðar vegna nemenda í framhaldsnámi í hljóðfæraleik og söng, nemenda sem stunda söngnám á miðstigi og annarra nemenda sem þurfa af gildum ástæðum að sækja tónlistarskóla utan lögheimilisveitarfélags, skv. nánari skilyrðum sem sett eru í reglum sem innanríkisráðherra gefur út.

Árið 2016 lét ráðuneytið gera úttekt á samþættingu og gæðum vinnustaðanáms í tilteknum skólum og á tilteknum námsbrautum. Niðurstaðan var að verulega þarf að bæta utanumhald með námi á vinnustöðum og efla samskipti skóla og atvinnulífs. Lögð er áhersla á að taka upp rafrænar ferilbækur sem bæði vinnustaður og skóli nota, tryggja gerð námssamninga, horfa til þess hvort skipuleggja skuli nám fyrir tilsjónarmenn nemenda á vinnustað og skoða skipulag nemaleyfisnefnda.

Námsstyrkir renna annars vegar til jöfnunar á námskostnaði og hins vegar niðurgreiðslu á skólaakstri. Lánasjóður íslenskra námsmanna sér um þjónustu vegna styrkjanna.

3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að nemendur verði virkir og ábyrgir borgarar í lýðræðisþjóðfélagi að loknu námi á framhaldsskólastigi. Þeir verði einnig vel búnir undir þátttöku í atvinnulífinu og fyrir fræðilegt og starfstengt háskólanám. Meginmarkmið málefnasviðsins til 2022 er að fleiri og yngri nemendur ljúki starfsnámi sem skili þeim vel undirbúnum undir fjölbreytt störf í atvinnulífinu og áframhaldandi nám.

- Ráðuneytið vinnur að gerð nýs reiknilíkans þar sem jafnt verður hugað að almennum grunnþörfum skólanna og sérstökum þörfum þeirra. Árið 2014 benti Ríkisendurskoðun á mikilvægi þess að reiknilíkan framhaldsskólanna nýtist sem virkt stjórns- og

samskiptatæki ráðuneytisins og skólanna og að það stuðli að jafnræði og sjálfsábyrgð skóla. Bent er á að nemendahópurinn sé mismunandi milli skóla, framhaldsskólum hafi fjölgað þótt nemendum hafi ekki fjölgað að sama skapi, 40% brotthvarf sé óásætlanlegt og óvíst sé hvernig litlum skólum á landsbyggðinni gangi að bregðast við endurskipulagningu náms til stúdentsprófs. Ríkisendurskoðun ályktar að fækkun nemenda um allt að fjórðung muni óhjákvæmilega hafa áhrif á skólakerfið í heild sinni og kalla á róttæka uppstokkun þess. Gera má ráð fyrir því að kennurum muni fækka. Niðurstöður úr umfangsmikilli úttekt Evrópumíðstöðvar um nám án aðgreiningar og sérþarfir, á framkvæmd menntunar án aðgreiningar í leik-, grunn- og framhaldsskólum, voru birtar í mars 2017. Þar kemur m.a. fram að mikilvægt sé að dreifing fjármagns taki mið af sjónarmiðum um jafnræði, skilvirkni og hagkvæmni. Ætlunin er að nýtt reiknilíkan stuðli að jafnræði, skilvirkni, góðri nýtingu á opinberu fé og framkvæmd á menntastefnu yfirvalda.

- Í tengslum við ákvæði í lögum um opinber fjármál nr. 123/2015, lögum um opinber innkaup nr. 120/2016 og þróun skólakerfisins síðan lög um framhaldsskóla voru sett og tilheyrandi aðalnámskrá framhaldsskóla gefin út, hefur verið ákveðið að endurskoða lög um framhaldsskóla nr. 92/2008. Jafnhliða verður aðalnámskrá framhaldsskóla endurskoðuð. Við endurskoðunina verður horft til áherslu ráðuneytisins á eflingu starfsmenntunar og athugasemdir Ríkisendurskoðunar um að einfalda og efla þurfi stjórnskipulag starfsréttindanáms.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Framhaldsskólar. Til að koma til móts við framtíðarsýn málefnasviðsins eru þrjú markmið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn.

1. **Fleiri nemendur ljúki prófi úr framhaldsskóla á tilskildum tíma.** Stefnt er að því að fleiri nemendur ljúki prófi úr framhaldsskóla á tilskildum tíma en það er jafnframt liður í því að hækka menntunarstig þjóðarinnar. Framhaldsskólakerfið einkennist af hægri námsframvindu nemenda og miklu brotthvarfi. Með því að endurskipuleggja námstíma í framhaldsskólum og námsbrautalýsingar, auka samstarf skóla og atvinnulífs og taka aukið tillit til mismunandi þarfa ýmissa nemendahópa er stuðlað að því að fleiri ljúki námi á tilskildum tíma.
2. **Nemendur í öllum landshlutum hafi aðgengi að fjölbreyttu bók- og starfsnámi sem uppfyllir kröfur næsta skólastigs og/eða atvinnulífs.** Lögð er áhersla á að nemendur í öllum landshlutum hafi aðgengi að fjölbreyttu bók- og starfsnámi sem uppfylli kröfur næsta skólastigs og/eða atvinnulífs. Mikilvægt er aðgangur nemenda að gæðanámi og fullnægjandi stoðþjónustu sé greiður og nám sé skipulagt með þeim hætti að nemendur geti stundað það því sem næst óháð búsetu.
3. **Nemendum bjóðist heildstætt og markvisst starfsnám** er liður í því að fjölga nemendum sem ljúka starfsnámi sem gefur möguleika á áframhaldandi námi, s.s. á háskólastigi. Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) hefur bent á að stjórnsýsla, skipulag grunnnáms, útfærsla vinnustaðanáms og framhaldsnám starfsnáms sé flókið og óskýrt. Jafnframt sýna kannanir að þeir sem leggja stund á starfsnám virðast flestir hefja það nám eftir tvítugt.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Fleiri nemendur ljúki prófi úr		Hlutfall nemenda sem eru brautskráðir af	Árið 2011 var hlutfall brautskráðra 44%,	Hlutfall brautskráðra verði að lágmarki 55%.	Hlutfall brautskráðra verði að lágmarki

	framhalds-skóla á tilskildum tíma.		bóknáms- og starfsnámsbrautum með námslok á 2. og 3. hæfniprepi, miðað við tilskilinn náms-tíma samkvæmt aðalnámskrá 2011.	38% karlar og 52% konur.		60%.
			Hlutfall nemenda sem hverfa brott úr námi, innan tilskilins námstíma.	Árið 2011 var hlutfall nemendanna 30%, 34% karlar og 24% konur.	Hlutfall nemendanna verði ekki hærra en 25%.	Hlutfall nemendanna verði ekki hærra en 20%.
			Meðalnámstími á námsleiðum til stúdentsprófs, frá innritun nýnema til brautskráningar.	Árið 2013 var meðalnámstíminn 4,2 ár.	Meðalnámstími verði styttri en 2013.	Meðalnámstími verði ekki lengri en 3,2 ár.
2	Nemendur í öllum landshlutum hafi aðgengi að fjölbreyttu bók- og starfsnámi sem uppfyllir kröfur næsta skólastigs og/eða atvinnulífs.	4.3	Hlutfall brautskráðra nemenda í löggiltu iðnnámi sem lýkur með sveinsprófi, eftir landshlutum.	Árið 2013 var hlutfall brautskráðra nemenda með sveinspróf 9% á landsvísu.	Hlutfall brautskráðra með sveinspróf verði að lágmarki 10% í öllum landshlutum.	Hlutfall brautskráðra með sveinspróf verði að lágmarki 12% í öllum landshlutum.
			Hlutfall kennara með sérhæfingu á því greinasviði sem þeir kenna, eftir landshlutum.	Staðan verður reiknuð fyrir árið 2016 og í framhaldi skilgreind viðmið.	Fer eftir stöðu 2016.	Fer eftir viðmiði 2018.
			Kyngreint hlutfall nýnema í háskólum af heildarfjölda stúdenta, yngri en 25 ára, eftir landshlutum.	Árið 2013 var hlutfall nýnema 93% á landsvísu, 96% karlar og 90% konur.	Hlutfall nýnema verði 94%.	Hlutfall nýnema verði 95%.
3	Nemendum bjóðist heildstætt og markvisst starfsnám.	4.4	Fjöldi staðfesta starfsnámsbrauta á 2., 3. og 4. hæfniprepi, flokkaður í 12 starfssvið.	1. febrúar 2017 voru níu starfsnámsbrautir staðfestar á tveimur starfssviðum.	Staðfestar starfsnámsbrautir á öllum starfssviðum.	Viðmiði náð.
			Fjöldi rafrænna ferilbóka í starfsnámi.	Engar rafrænar ferilbækur.	Að minnsta kosti fimm rafrænar ferilbækur.	Rafrænar ferilbækur á öllum starfssviðum.
			Hlutfall nemenda á námssamningi af fjölda nemenda í löggiltu	Árið 2014 var hlutfall nemenda á námssamningi 65%, 23%	Hlutfall nemenda á námssamningi verði 66%.	Hlutfall nemenda á námssamningi verði 68%.

			iðnnámi, eftir kyni.	konur.		
--	--	--	----------------------	--------	--	--

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður *	Ábyrgðar-aðili
1	1	Gera aðgerðaáætlun til að sporna gegn brotthvarfi, á grundvelli niðurstaðna úr skimunum meðal nýnema. Útbúið verður upplýsingaefni sem getur nýst öllum framhaldsskólum.	2015-2015-2018		Menntamála-stofnun
2	2	Endurskoða reiknilíkan og nota það við fjárlagagerð 2018. Það verður áfram í þróun.	2017–2019		MRN
3	2	Skilgreina árangursvísa og setja viðmið, í samráði við hagsmunaaðila.	2017–2019		MRN
4	2	Stuðla að samvinnu framhaldsskóla um heildstætt og fjölbreytt námsframboð, stoðþjónustu og stjórnáætlun.	2017–2019		MRN
5	3	Endurskoða starfsnámsbrautir og skila þeim í staðfestingaferli.	2017–2018		Skólar sem bjóða starfsnám
6	3	Skipuleggja og koma í notkun rafrænum ferilbókum í starfsnámi, í samráði við hagsmunaaðila.	2017–2021		MRN
7	3	Bæta skipulag og framkvæmd vinnustaðanáms á grundvelli úttektar á framkvæmd og gæðum starfsnáms á vinnustöðum, í samráði við hagsmunaaðila.	2017–2022		MRN

*Ráðuneytið birtir að þessu sinni ekki áætlaðan kostnað við einstaka aðgerðir. Það er mat ráðuneytisins að samræmdar verklagsreglur um hvernig skuli áætla fyrir slíkum kostnaði þurfi að liggja fyrir eigi slíkt að yfirlit að hafa það upplýsingagildi sem að er stefnt. Almennt er verkbókhald ekki haldið og því viðbúið að talsvert misræmi sé í því hvernig kostnaðurinn er áætlaður. Í öllum tilfellum er gert ráð fyrir að framkvæmd þeirra aðgerða sem tilgreindar eru rúmist innan fjárveitinga til viðkomandi ábyrgðaraðila.

Tónlistarfræðsla. Lög um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla taka til skóla sem reknir eru af sveitarfélögum og öðrum sem njóta styrks skv. lögnum. Í þeim er m.a. kveðið á um að tónlistarskólar skuli kenna eftir námskrá sem gefin er út af menntamálaráðuneyti. Aðalnámskráin skiptist annars vegar í almennan hluta og hins vegar í greinanámskrár fyrir einstök hljóðfæri og námsgreinar í tónlistarskólum. Eðli málaflokksins er með þeim hætti að ekki verður fjallað um markmið og aðgerðir varðandi starfsemi hans.

Vinnustaðanáms og styrkir. Tilgangur vinnustaðanáms sjóðs 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. Eðli málaflokksins er með þeim hætti að markmið og aðgerðir í öðrum málaflokkum málefnasviðsins eru að hluta til leiðandi fyrir úthlutun úr vinnustaðanáms sjóði. Til að skerpa á tilgangi sjóðsins og áherslu ráðuneytisins um eflingu starfsmenntunar er áformað að skoða starfsemi og úthlutanir úr sjóðnum með tilliti til markmiðs þrjú í málaflokki 20.1; framhaldsskólar. Í framhaldi verður tekin ákvörðun um næstu skref.

Jöfnun námskostnaðar. Eðli málaflokksins er með þeim hætti að markmið og aðgerðir í öðrum málaflokkum málefnasviðsins eru að hluta til leiðandi fyrir úthlutun námsstyrkja. Á

árinu 2019 er áformað að skoða hvernig lög um námsstyrki frá 2003 og fylgjandi reglugerð þjóna hlutverki sínu og í kjölfarið ákveða hvort þörf er á breytingum.

5. Fjármögnun

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
20 Framhaldsskólastig	30.354	30.184	30.013	29.841	29.667

21 Háskólastig

1. Umfang

Stjórnarmálefni á þessu málefnasviði ber undir mennta- og menningarmálaráðuneyti. Málefnasviðið skiptist í þrjá málaflokka, en þeir eru:

- Háskólar.
- Rannsóknarstofnanir á háskólastigi.
- Stuðningur við námsmenn.

Háskólar starfa samkvæmt lögum um háskóla nr. 63/2006 og til opinberra háskóla ná að auki lög um opinbera háskóla nr. 85/2008. Háskólar eru sjálfstæðar mennta- og rannsóknarstofnanir sem sinna kennslu, rannsóknum, varðveislu þekkingar, þekkingarleit og sköpun á sviðum vísinda, fræða, tæknipróunar og lista. Háskólar eru miðstöðvar þekkingar og miðlunar hennar og hluti af alþjóðlegu mennta- og vísindasamfélagi. Þeir styrkja innviði íslensks samfélags og efla samkeppnisstöðu þess. Háskólar mennta nemendur og búa þá undir að gegna störfum sem krefjast faglegra vinnubragða, þekkingar og færni og til ábyrgðar þátttöku í lýðræðissamfélagi. Menntun sem háskólar veita tekur mið af þörfum samfélagsins hverju sinni og er bæði fræðilegs eðlis og starfsmiðuð. Háskólar hér á landi eru sjö; fjórir opinberir og þrír einkareknir.

Rannsóknarstarfsemi á háskólastigi er ætlað að efla þekkingarsköpun á ýmsum fræðasviðum auk þess að varðveita og miðla þekkingu. Undir málaflokkinn falla þrjár rannsóknarstofnanir sem vinna allar í nánnum tengslum við Háskóla Íslands; Raunvísindastofnun, Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum og Tilraunastöð Háskóla Íslands í meinafræði að Keldum. Enn fremur tilheyrir Stofnun rannsóknarsetra Háskóla Íslands málaflokknum en hún skapar aðstöðu til rannsókna og háskólamenntunar á landsbyggðinni og starfar innan vébanda Háskólans. Rannsóknarsetur sem falla undir stofnunina eru staðsett á Hornafirði, Húsavík, Snæfellsnesi, Ströndum, Suðurlandi, Suðurnesjum, Vestfjörðum og Norðurlandi vestra.

Undir málaflokkinn falla einnig framlög ríkisins til átta rannsóknar-, fræða- og þekkingarsetra á landsbyggðinni, það eru Háskóla- og Vestfjarða, Þekkingarsetrið á Blönduósi, Þekkingarnet Þingeyinga, Austurbrú á Austurlandi, Þekkingarsetrið Nýheimar í Hornafirði, Þekkingarsetur Vestmannaeyja, Háskóla- og Suðurlands og Þekkingarsetur Suðurnesja. Hlutverk setranna er að efla þekkingarstarfsemi og rannsóknir í nærsamfélagi þeirra og eru þau í mörgum tilvikum í töluverðu samstarfi við háskóla og rannsóknarstofnanir. Setrin sinna einnig í sumum tilfellum þjónustu við háskólanemendur, t.d. með því að veita þeim aðstöðu til fjarnáms.

Stuðningur við námsmenn. Undir málaflokkinn fellur Lánasjóður íslenskra námsmanna (LÍN) sem starfar samkvæmt lögum nr. 21/1992. Meginhlutverk LÍN samkvæmt lögum er að veita nemendum fjárhagslegan stuðning og tryggja þeim tækifæri til náms án tillits til efnahags. Sjóðurinn er einnig tæki til að fjárfesta í menntuðu vinnuafli og alþjóðlegum tengslum þekkingarsamfélagsins.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjáráukalög 2016	Fjárlög 2017
21 Háskólastig			
21.10 Háskólar	25.797	27.544	30.254
21.20 Rannsóknastarfsemi á háskólastigi	3.014	3.054	3.372
21.30 Stuðningur við námsmenn	8.328	8.066	7.966
Samtals	37.139	38.664	41.592

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Á fyrsta áratug aldarinnar óx háskólakerfið hér á landi hratt, nemendafjöldi tvöfaldaðist og alþjóðlegt samstarf jókst til muna. Frá 2011 hefur hins vegar orðið viðsnúningur og hefur nemendum fækkað lítilsháttar á hverju ári. Árið 2015 voru háskólanemar hér á landi tæplega 19.400, þar af voru konur rúmlega 12 þúsund eða um 63% og karlar 37%. Um 70% stunduðu nám á grunnstigi (grunndiplóma og bakkalárstig) og 30% á framhaldsstigi (viðbótardiplóma, meistara- og doktorsstig). Doktorsnemar við íslenska háskóla hafa verið um 450–480 á undanförunum árum. Ekki verður fjölgun í árgangi 19 ára til tvítugra fyrr en um 2023. Á móti kemur að tímabundin fjölgun verður vegna endurskipulagningar náms til stúdentsprófs á árunum 2018–2020. Talið er að álagið vegna endurskipulagningarinnar verði óverulegt því það kemur á tíma sem nemendum hefði að líkindum haldið áfram að fækka. Heildarfjöldi brautskráðra nemenda hefur verið rúmlega 4.000 undanfarin ár og var hann nærri 4.500 á árinu 2015. Um 47% fólks á aldrinum 30–34 ára hér á landi hefur lokið háskólanámi. Það vekur athygli að töluverður munur er á kynjum; 55% kvenna á þessum aldri hefur lokið háskólanámi en aðeins rúmlega 39% karla. Í takt við fjölgun brautskráninga hefur háskólamenntuðum á vinnumarkaði fjölgað umtalsvert. Rúmlega 95% ungs fólks sem lokið hefur háskólagráðu er virkt á vinnumarkaði og er það hærra hlutfall en í flestum nágrannaríkjum Íslands. Örum vexti háskólakerfisins í upphafi aldarinnar fylgdi töluverð breyting á starfsemi háskólanna, hlutverki þeirra og alþjóðlegum tengslum. Einkum hefur framboð á framhaldsnámi og áhersla á rannsóknir aukist. Þá er töluvert og vaxandi samstarf milli háskóla, fyrirtækja og stofnana. Því má segja að háskólarnir hafi, á síðustu árum, treyst sig í sessi sem miðstöðvar þekkingarsköpunar og -miðlunar í íslensku samfélagi.

Í breytingum síðustu ára felast bæði tækifæri og áskoranir. Innlend háskólastarfsemi hefur á síðustu áratugum færst nær því sem gerist erlendis með auknu framboði náms á öllum stigum, aukinni rannsóknarstarfsemi og virku erlendu samstarfi. Öflugir háskólar styðja við þekkingarstarfsemi víðs vegar í samfélaginu, mennta og þjálfva fagfólk til starfa í atvinnulífinu, leggja rækt við menningu og samfélagsumræðu og stuðla að nýsköpun. Háskólar flytja enn fremur nýja þekkingu, tækni og aðferðir hingað til lands í gegnum erlent samstarf. Fjármögnun háskóla hefur hins vegar ekki fyllilega fylgt breyttri stöðu og hlutverki háskóla eftir. Þótt framlag ríkisins til háskóla sem hlutfall af vergri landsframleiðslu (vlf) sé svipað því sem gerist að jafnaði í ríkjum Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD), er heildarframlag, þ.e. ríkisframlag og sértekjur, á hvern háskólanema hér á landi töluvert lægra en að meðaltali hjá þessum ríkjum og munar enn meiru ef litið er til hinna Norðurlandanna. Samanburður á kerfinu hér á landi og í nágrannaríkjunum, þ.m.t. hinum Norðurlöndunum, leiðir einnig í ljós að víðast hvar eru aðgangstakmarkanir meiri en hér á landi. Það liggur fyrir að færa þarf háskólakerfið nær því sem gerist á hinum Norðurlöndunum ef tryggja á sambærilega fjármögnun á hvern nemanda og gerist í nágrannaríkjunum. Þá hefur í erlendum úttektum á rannsóknar- og nýsköpunarkerfinu hér á landi verið bent á að fjármagni

og kröftum sé dreift víða og að auka megi skilvirkni, samstarf og gæði í háskólakerfinu með því að stækka stofnanir og skapa þannig öflugri einingar. Enn fremur sé tækifæri hér á landi til að tengja framboð náms við íslenska háskóla betur við þarfir atvinnulífsins fyrir fagmenntað vinnuafli, t.d. með því að laða fleiri nemendur í nám í verkfræði, raun- og tæknigreinum, í kennaranám og með því að efla starfsmenntun á háskólastigi (sjá t.d. úttekt á vegum Evrópskrar ráðgjafanefndar um rannsóknar- og nýsköpunarsvæði Evrópu (ERAC) frá 2014, skýrslu OECD um starfsmenntun á Íslandi „Leikni að loknu námi“ frá 2013 og úttekt ráðgjafahóps undir formennsku Christoffer Taxell fyrir mennta- og menningar- málaráðuneytið frá 2009). Því má segja að ein helsta áskorun háskólakerfisins sé falin í þeirri þróun að mun hærra hlutfall fólks á atvinnumarkaði framtíðarinnar muni hljóta menntun sína við innlenda háskóla en verið hefur. Það skiptir því verulegu máli fyrir íslenskt samfélag og samkeppnishæfni atvinnulífsins í framtíðinni að kennsla og námsgráður frá innlendum háskólum séu af sambærilegum gæðum og því sem best gerist erlendis. Ljóst er að langvarandi aðhald í fjárheimildum til háskóla á síðustu árum hefur leitt til minni þjónustu við nemendur og stærri nemendahópa. Horfa verður til þess hvernig ná megi markmiðum um að efla gæði með því að auka skilvirkni í kerfinu, draga úr brotthvarfi nemenda og auka aðgangskröfur í háskóla. Auk þess er mikilvægt að styðja áfram við hreyfanleika nemenda og kennara, bæði frá landinu og hingað til lands.

Menntun kennara fellur undir málefnasviðið enda er hún á ábyrgð háskóla. Um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla gilda lög nr. 87/2008 og í reglugerð nr. 872/2009 er gerð grein fyrir inntaki menntunar leik-, grunn- og framhaldsskólakennara. Boðið er upp á nám til kennsluréttinda við fjóra háskóla; Háskóli Íslands og Háskólinn á Akureyri bjóða nám til kennsluréttinda í leik-, grunn- og framhaldsskólum, Listaháskóli Íslands menntar listgreinakennara og Háskólinn í Reykjavík býður kennaranám í heilsupjálfun og á sviði íþróttá. Á síðustu árum hefur aðsókn í kennaranám minnkað, endurkomu- og brautskráningarhlutfall kennaranema við Háskóla Íslands og Háskólann á Akureyri er almennt fremur lágt og mikil tækifæri til að efla námsframvindu. Meðalaldur starfandi kennara er hár og ljóst að margir reynslumiklir kennarar munu brátt hverfa úr starfi vegna aldurs. Nú er svo komið að háskólarnir ná ekki að brautskrá nægilega marga kennara til að mæta þörfum fyrir nýliðun á þessum skólastigum.

Starfsemi þekkingarsetra á landsbyggðinni er fjölbreytt og flokkast ýmist undir rannsóknir, menningarstarfsemi, þjónustu við háskóla og símenntun. Setrin gegna mikilvægu hlutverki í nærsamfélagi þeirra, t.d. við að efla rannsóknir á svæðisbundinni menningu, samfélagi og lífríki og við að styðja við staðbundið atvinnulíf. Tækifæri eru til að efla samstarf ráðuneyta um rannsóknar- og þekkingarstarfsemi á landsbyggðinni, m.a. til að efla tengsl við háskóla og stefnu í byggðapróun almennt. Mikilvægt er að bæta yfirsýn á starfsemi setranna og í kjölfarið skoða með hvaða hætti best megi styðja við gæði og þróun þeirra.

Meginhlutverk Lánasjóðs íslenskra námsmanna (LÍN) er að jafna aðgang námsmanna að námi, án tillits til efnahags. Samfélagslegt hlutverk hans takmarkast þó ekki við þetta heldur hefur LÍN einnig verið tæki til að fjárfesta í háskólamenntuðu vinnuafli og alþjóðlegum tengslum þekkingarsamfélagsins, enda veitir LÍN lán til náms við erlenda skóla. Á undanförunum árum hefur meðalupphæð lána hjá LÍN hækkað og eru helstu ástæður þær að meðal- námstími hefur lengst og nemendur fara í dýrara nám bæði innanlands og erlendis. Þá hefur mjög háum námslánum til tiltölulega fámenns hóps lánþega fjölgað. Þetta hefur aukið útlánaáhættu lánasjóðsins töluvert. Framlag ríkisins til námsmanna í gegnum LÍN hefur verið metið 47% af útlánum hvers árs á undanförunum árum. Felst framlagið í lágum vöxtum námslána samanborið við fjármögnunarkjör sjóðsins, töpuðum lánum, t.d. við gjaldþrot lánþega, auk þess sem námslán falla niður við andlát lántaka. Hlutfall framlags ríkisins af heildarnámsstuðningi er svipað því sem gerist á hinum Norðurlöndunum en dreifist með

nokkuð öðrum hætti til nemenda. Fyrirkomulagið hér á landi veldur því að hærra hlutfall af framlagi ríkisins rennur til einstaklinga sem taka há lán og fara seint í nám en til þeirra sem hefja nám ungir og taka lægri lán. Að þessu leyti er kerfið hér á landi ógagnsærra en á hinum Norðurlöndunum. Kallað hefur verið eftir breytingum á fyrirkomulaginu á undanförunum árum til efla hlutverk sjóðsins, draga úr fjárhagslegri áhættu hans og stuðla að markvissari og gagnsæri fjárfestingu í menntun.

3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn fyrir málefnasviðið er að hér á landi starfi öflugir háskólar og rannsóknarstofnanir sem eru virkir þátttakendur í uppbyggingu nútímalegs þekkingarsamfélags. Í þessu felst meðal annars að háskólar bjóði nám sem þjónar samfélagi í örum breytingum og undirbýr nemendur undir þátttöku í atvinnu- og þjóðlífi og að námið sé af sambærilegum gæðum og það sem best gerist erlendis. Í þessu felst einnig að rík tengsl séu milli háskóla og samfélags, á þann hátt að háskólar stuðli að þekkingarsköpun og -miðlun samféluginu til heilla, s.s. í þágu menntunar, menningar, lýðheilsu, lýðræðis og fjölbreytts atvinnulífs. Enn fremur að íslenskir nemendur haldi áfram að fara utan til náms og að hingað komi erlendir nemendur; að hér á landi séu góðar aðstæður fyrir öflugar rannsóknir og að háskólar og rannsóknarstofnanir séu þátttakendur í alþjóðlegu vísinda- og fræðasamfélagi og að háskólar og rannsóknarstofnanir séu í stakk búin til að takast á við þær flóknu áskoranir sem samfélög nútímans standa frammi fyrir. Háskólar hér á landi starfa í alþjóðlegu samhengi og er mikilvægt að þeir geti laðað til sín fræðimenn og kennara í fremstu röð. Meginmarkmið málefnasviðsins er að efla gæði í starfsemi háskóla, rannsóknarstofnana og þekkingarsetra.

- Háskólar og rannsóknarstofnanir séu framsæknar þekkingarmiðstöðvar. Mikilvægt er að stuðla að stofnanamenningu þar sem gæði, árangur og skilvirkni eru í fyrirrúmi. Árið 2015 lauk Gæðaráð íslenskra háskóla fyrsta hring úttekta á gæðum kennslu í háskólunum sjö og mun nýr hringur hefjast árið 2017. Unnið hefur verið að því að efla starfsemi Gæðaráðsins og munu nú úttektir þess ekki aðeins ná til kennslu heldur einnig til gæða rannsóknarstarfs. Reynslan af fyrsta hring úttekta leiðir í ljós að bæði vinna við innra gæðamat sem unnið er í tengslum við úttektir Gæðaráðs sem og niðurstöður úttektanna sjálfra hafa nýst háskólunum til að efla og bæta starf sitt. Ráðuneytið skoðar nú leiðir til að tengja niðurstöður úttekta Gæðaráðs betur við viðurkenningar háskóla.
- Til framtíðar að efla gæði háskólastarfs svo þau verði sambærileg því sem best gerist í nágrannalöndunum. Greina þarf hvort verðflokkar reiknilíkans háskóla endurspegli nægilega vel kostnað við kennslu en í núverandi fyrirkomulagi er hvati til að fjölga nemendum, fækka námskeiðum, einfalda þau og stækka fremur en huga að gæðum. Núverandi fyrirkomulag er óhagstætt fyrir nám sem þar sem hópar eru litlir, jafnvel þótt litið sé á námið sem mikilvægt frá sjónarhóli atvinnulífs og samfélags. Dæmi um þetta er tungumálanám og ýmsar raungreinar, t.d. eðlisfræði og stærðfræði. Nýtt reiknilíkan þarf að hvetja til áherslu á aukin gæði náms. Í þessu felst m.a. að vinna áætlun um hversu marga nemendur ríkið getur greitt fyrir miðað við kröfur um gæði og fjölbreytni í háskólanámi. Enn fremur liggur fyrir að endurskoða lög um háskóla nr. 63/2006 og lög um opinbera háskóla nr. 85/2008 til að styðja betur við innra og ytra gæðastarf skólanna og til að tengja þau betur við alþjóðlegar skuldbindingar við gagnkvæma viðurkenningu háskólanáms.
- Fyrir liggur að endurskoða lög um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda nr. 87/2008.
- Efla árangur og skilvirkni rannsóknarstofnana og þekkingarsetra. Rannsóknarstofnanir og þekkingarsetur eru hluti af innlendu og alþjóðlegu vísinda- og fræðasamfélagi og

mikilvægt að þau miðli þekkingarstarfsemi sinni með fjölbreyttum hætti, bæði til að efla skilning á fræðum og vísindum og til að hagnýta rannsóknir til hagsbóta fyrir nær-samfélag, atvinnulíf og landið allt. Á árunum 2017–2021 verður hús íslenskunnar reist og mun það hýsa starfsemi Stofnunar Árna Magnússonar í íslenskum fræðum auk íslensku- og menningardeildar Háskóla Íslands. Mun húsið efla starfsemi á sviði íslensku og íslenskrar menningar, m.a. með verulega bættri aðstöðu fyrir varðveislu, rannsóknir og sýningu á fornum íslenskum skinnhandritum.

- Endurskoða lög um stuðning við námsmenn. Lánasjóður íslenskra námsmanna haldi áfram að stuðla að jöfnu aðgengi að námi óháð efnahag og því að íslenskir námsmenn fari utan til að afla sér menntunar og reynslu við erlenda háskóla. Stefnt er að því að taka upp námsstyrkjakerfi að norrænni fyrirmynd og að námsaðstoð LÍN verði miðuð við fulla framfærslu.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Háskólar. Til að uppfylla meginmarkmið málefnasviðsins eru tvö markmið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn.

1. **Auka gæði í starfsemi háskóla, rannsóknarstofnana og þekkingarsetra.** Áherslur ráðuneytisins til að efla gæði á tímabilinu 2018–2022 eru fimm. Í fyrsta lagi að Gæðaráð íslenskra háskóla ýti úr vör á árinu 2017 öðrum hring úttekta á gæðum og þær verði vikkaðar út til gæða rannsóknarstarfs. Í öðru lagi að endurskoða reiknilíkan háskóla svo það styðji betur við gæðastarf háskólanna. Í þriðja lagi að innleiða upplýsingakerfi um rannsóknir í alla háskóla og rannsóknarstofnanirnar til að auka yfirsýn yfir afurðir af þekkingarstarfsemi þeirra. Í fjórða lagi að endurskoða lög um háskóla til að styðja betur við innra og ytra gæðastarf skólanna og til að tengja þau betur við alþjóðlegar skuldbindingar við gagnkvæma viðurkenningu háskólanáms. Í fimmta lagi að háskólarnir haldi áfram að efla alþjóðlegt samstarf, t.d. með því að hvetja til hreyfanleika nemenda, kennara og annars starfsfólks og með því að auka sókn í erlendar samstarfsáætlanir. Einnig er vísað til málaflokks 7.1; vísindi og samkeppnissjóðir í rannsóknnum.
2. **Efla samstarf háskóla og tengsl við önnur skólastig, atvinnulíf og samfélag.** Í erlendum úttektum á mennta-, vísinda- og nýsköpunarkerfinu hér á landi hefur ítrekað verið bent á að kerfið sé brotkennt og að víða sé þörf á að efla samstarf og samþættingu til að auka skilvirkni. Bent hefur verið á að auka þurfi tengsl milli þarfa vinnu-markaðarins, námsframboðs og brautskráninga, t.d. sé hlutfall verk-, tækni- og raungreinamenntaðra lágt. Eitt skref sem stigið verður til að bregðast við þessu er að líta til þess hvernig hvetja megi til meiri verklegrar kennslu og verkefna í samstarfi við atvinnulíf og stofnanir í endurskoðun reiknilíkans háskóla. Í öðru lagi verður unnið að því að skoða fýsileika svokallaðs fagháskólanáms með þróunarverkefni sem miðar að því að efla samstarf háskóla, atvinnulífs og framhaldsskóla um starfsmenntun á háskólastigi. Á árinu 2017 verður 100 m.kr. veitt í þróunarverkefni um fagháskólanám. Skref var stigið í þessa átt þegar lögreglunám var flutt á háskólastig haustið 2016. Í þriðja lagi verður því beint til háskóla og rannsóknarstofnana að þær leiti leiða til að efla samstarf sín á milli á sviði kennslu og rannsókna, er hér einnig átt við starfsemi þekkingarsetra á landsbyggðinni en þau falla undir málaflokk 21.2; rannsóknarstarfsemi á háskólastigi. Þetta verði t.d. gert með sameiginlegum umsóknum í erlendar samstarfs-áætlanir eða með auknu samstarfi á sviði rannsóknarinnviða en þeir falla undir mála-flokk 7.1; vísindi og samkeppnissjóðir í rannsóknnum.

Þriðja markmið málaflokksins er að:

3. **Bæta nýliðun kennara í leik-, grunn- og framhaldsskólum.** Unnið verður að því að fjölga nemendum í kennaranámi, körlum jafnt sem konum, og draga úr brotthvarfi nemenda úr námi. Einn þáttur í að efla nýliðun er að endurskoða kennaramenntun og efla hana með þarfir kennaranema, skóla á öllum skólastigum og samfélagsins alls í huga. Vísað er til umfjöllunar á málefnasviðum 20; framhaldsskólastig og 22; önnur skólastig og stjórnslásla mennta- og menningarmála.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Auka gæði í starfsemi háskóla, rannsóknarstofnana og þekkingarsetra	4.3	Fjöldi ársnemenda á hvert ársverk akademískra starfsmanna (fastráðinna og stundakennara), eftir skólum.	Árið 2015 var fjöldi ársnemenda á hvert ársverk að meðaltali 11,7 og röðuðu þeir sér á bilið 3,8-17.	Fjöldi ársnemenda á hvert ársverk verði ekki hærra en 15 hjá einstökum stofnunum.	Fjöldi ársnemenda á hvert ársverk verði ekki hærri en 13 hjá einstökum stofnunum.
			Meðalfjöldi birtinga í ISI tímaritum, á hvert ársverk akademískra starfsmanna.	Meðalfjöldi var 1,1 grein á hvert ársverk.	Meðalfjöldi verði 1,2 greinar á hvert ársverk.	Meðalfjöldi verði 1,4 grein á hvert ársverk.
2	Efla samstarf háskóla og tengsl við önnur skólastig, atvinnulíf og samfélag.	4.4	Hlutfall brautskráninga úr verk-, tækni- og raungreinum af heildarfjölda brautskráninga af bakkalár- og meistarástigi.	Árið 2015 var hlutfall brautskráninga úr þessum greinum 15,7%.	Hlutfall brautskráninga úr þessum greinum verði 16%.	Hlutfall brautskráninga úr þessum greinum verði 18%.
			Hlutfall umsókna, af heildarfjölda umsókna, um rannsóknarstyrki í opinbera samkeppnissjóði með aðkomu a) tveggja eða fleiri innlendra skóla eða b) innlendra háskóla og stofnana eða fyrir-tækja.	Upplýsingar liggja ekki fyrir.	Fer eftir stöðu 2017.	Fer eftir viðmiði 2018.
3	Bæta nýliðun kennara í leik-, grunn- og framhaldsskólum.	4.c	Kyngreindur fjöldi nýnema í kennaranámi á meistarástigi.	Upplýsingar liggja ekki fyrir.	Fer eftir stöðu 2017.	Fer eftir viðmiði 2018.

			Kyngreint hlutfall kennara yngri en 40 ára af heildarfjölda kennara á hverju skólastigi.	Hlutfall kennara yngri en 40 ára var 30% á leikskólastigi, 28% á grunnskólastigi og 24% á framhaldsskólastigi.	Hlutfall kennara yngri en 40 ára verði 33% á leikskólastigi, 30% á grunnskólastigi og 28% á framhaldsskólastigi.	Hlutfall kennara yngri en 40 ára verði 40% á leikskólastigi, 37% á grunnskólastigi og 32% á framhaldsskólastigi.
--	--	--	--	--	--	--

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður *	Ábyrgðaraðili
1	1	Endurskoða reiknilíkan háskóla.	2017–2018		MRN
2	1	Endurskoða lög um háskóla nr. 63/2006 og lög um opinbera háskóla nr. 85/2008, í samráði við hagsmunaaðila. Í endurskoðuninni verður m.a. litið til gæðamála og alþjóðlegra skuldbindinga Íslands um viðurkenningu á menntun og hæfi.	2017		MRN
3	1	Gera sértækar úttektir á gæðum fjarnáms og meistaranáms, þvert á háskóla og bregðast við niðurstöðum.	2019		MRN
4	2	Ýta úr vör þróunarverkefni um fagháskólanám á grundvelli tillagna starfshóps og vinna nánar að mati á fýsileika námsins, útfærslu þess og skipulagi. Í því felst einnig að skilgreina raunfærniátt á háskólastigi og gera tillögu um innleiðingu þess.	2017–2019		MRN
5	2	Gera úttekta á lögreglunámi á háskólastigi.	2017–2019		MRN
6	3	Gera aðgerðaáætlun um nýliðun kennara til framtíðar, í samráði við hagsmunaaðila.	2018–2019		MRN
7	3	Breyta lögum um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda nr. 87/2008 og endurskoða reglugerð um inntak menntunar leik-, grun- og framhaldsskólakennara.	2018–2019		MRN

*Ráðuneytið birtir að þessu sinni ekki áætlaðan kostnað við einstaka aðgerðir. Það er mat ráðuneytisins að samræmdar verklagsreglur um hvernig skuli áætla fyrir slíkum kostnaði þurfi að liggja fyrir eigi slíkt að yfirlit að hafa það upplýsingagildi sem að er stefnt. Almennt er verkbókhald ekki haldið og því viðbúið að talsvert misræmi sé í því hvernig kostnaðurinn er áætlaður. Í öllum tilfellum er gert ráð fyrir að framkvæmd þeirra aðgerða sem tilgreindar eru rúmist innan fjárveitinga til viðkomandi ábyrgðaraðila.

Rannsóknarstarfsemi á háskólastigi. Til að uppfylla meginmarkmið málefnasviðsins er eitt markmið skilgreint sérstaklega fyrir málaflokkinn.

1. **Efla tengsl þekkingarsetra á landsbyggðinni við háskóla og rannsóknarstofnanir, staðbundið atvinnulíf og samfélag.** Í dag starfa þekkingarsetur víða um land og sinna þau fjölbreyttri starfsemi sem byggir gjarnan á svæðisbundinni sérstöðu samfélags, atvinnulífs og náttúru. Mikilvægt er að efla þekkingu á starfsemi hinna ólíku setra, m.a. með tilliti til verkefna, samstarfs, faglegra tengsla, fjármögnunar, skipulags og hlut-

verks. Tilgangurinn er að auka skilning á því hvernig efla megi samstarf þeirra á milli, við háskóla og rannsóknarstofnanir og nýta aðstöðu þeirra og mannaúð sem best.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Efla tengsl þekkingarsetra á landsbyggðinni við háskóla og rannsóknarstofnanir, staðbundið atvinnulíf og samfélag.	4.3	Fjöldi samstarfssamninga þriggja eða fleiri aðila (þekkingarsetra, háskóla/rannsóknarstofnana og fyrirtækja) eftir landshlutum.	Upplýsingar liggja ekki fyrir.	Fer eftir stöðu 2017.	Fer eftir viðmiði 2018.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður *	Ábyrgðaradili
1	1	Kortleggja starfsemi rannsóknar-, fræða- og þekkingarsetra og í kjölfarið móta stefnu um starfsemi þeirra, í samráði við setrin, háskóla og nærsamfélagi.	2018		MRN

*Ráðuneytið birtir að þessu sinni ekki áætlaðan kostnað við einstaka aðgerðir. Það er mat ráðuneytisins að samræmdar verklagsreglur um hvernig skuli áætla fyrir slíkum kostnaði þurfi að liggja fyrir eigi slíkt að yfirlit að hafa það upplýsingagildi sem að er stefnt. Almennt er verkþókhald ekki haldið og því viðbúið að talsvert misræmi sé í því hvernig kostnaðurinn er áætlaður. Í öllum tilfellum er gert ráð fyrir að framkvæmd þeirra aðgerða sem tilgreindar eru rúmist innan fjárveitinga til viðkomandi ábyrgðaraðila.

Stuðningur við námsmenn. Þrjú markmið eru skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn.

- 1. Jafnari og gagnsærri dreifing á framlagi ríkisins til nemenda.** Framlag ríkisins til námsmanna í gegnum Lánasjóðs íslenskra námsmanna (LÍN) hefur verið metið 47% af útlánum hvers árs á undanförunum árum. Annars vegar felst framlag eða styrkur ríkisins aðallega í því að vextir eru 1% lægri en meðalvextir við fjármögnun sjóðsins (3,69%, 2014–2015) og hins vegar í að lánin falla niður við andlát lánþega. Að auki eru afborganir af lánum sjóðsins tekjutengdar og því er greiðsluflæði lánanna ekki þekkt þótt greitt sé reglulega af þeim. Styrknum er mjög misskipt á milli einstaklinga þar sem stærstur hluti hans fer til þeirra sem taka hæstu lánin og fara seint í nám en þeir sem hefja nám ungir og taka hóflegri lán eru líklegri til að greiða námslán sín til baka að fullu. Það er markmið ráðuneytisins að gera dreifingu styrksins gagnsærri og jafnari og með því bregðast við ábendingum Ríkisendurskoðunar um fjárhagslega áhættu sjóðsins.
- 2. Hækka námsaðstoð að framfærsluviðmiði.** Meginmarkmið LÍN, að tryggja að allir námsmenn fái tækifæri til náms án tillits til efnahags, verður treyst með því að hækka námsaðstoð úr 93% af framfærsluviðmiði sjóðsins í 100%.
- 3. Bætt námsframvinda nemenda í háskólum.** Bætt námsframvinda dregur úr skuldsetningu nemenda og stuðlar að bættri nýtingu fjármuna í menntakerfinu og aukinni skilvirkni. Slíkt svigrúm má nýta til að auka þjónustu við nemendur og efla gæði kennslu. Til að stuðla að bættri námsframvindu er stefnt að því, með nýjum lögum um LÍN, að nemendur sem geta sýnt fram á fulla námsframvindu eigi rétt á námsstyrk til framfærslu meðan á skólaárinu stendur.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Jafnari og gagnsærrri dreifing á framlagi ríkisins til nemenda.	4.3	Mælikvarði ekki skilgreindur.		Skilgreina mælikvarða og setja viðmið.	Fer eftir viðmiði 2018.
2	Hækka námsaðstoð að framfærsluviðmiði.	4.3	Hámarkshlutfall námsaðstoðar af framfærsluviðmiði.	Hlutfall námsaðstoðar af framfærsluviðmiði var 93%.	Hlutfall verði 100%.	Viðmiði náð.
3	Bætt námsframvinda nemenda í háskólum.	4.3	Hlutfall nemenda sem hefur lokið bakkalárgráðu fjórum árum eftir að námið hófst.	Upplýsingar liggja ekki fyrir.	Fer eftir stöðu 2017.	Fer eftir viðmiði 2018.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður *	Ábyrgðaradili
1	1, 2 og 3	Endurskoða lög um lánasjóð íslenskra námsmanna nr. 21/1992.	2017–2018		MRN

*Ráðuneytið birtir að þessu sinni ekki áætlaðan kostnað við einstaka aðgerðir. Það er mat ráðuneytisins að samræmdar verklagsreglur um hvernig skuli áætla fyrir slíkum kostnaði þurfi að liggja fyrir eigi slíkt að yfirlit að hafa það upplýsingagildi sem að er stefnt. Almennt er verkbókhald ekki haldið og því viðbúið að talsvert misræmi sé í því hvernig kostnaðurinn er áætlaður. Í öllum tilfellum er gert ráð fyrir að framkvæmd þeirra aðgerða sem tilgreindar eru rúmist innan fjárveitinga til viðkomandi ábyrgðaraðila.

5. Fjármögnun

	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
Útgjaldarammi í m.kr.					
21 Háskólastig	42.252	43.575	43.590	43.569	44.359

22 Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og menningarmála

1. Umfang

Stjórnamálefni á þessu málefnasviði ber undir mennta- og menningarmálaráðuneyti. Málefnasviðið skiptist í þrjá málaflokka, en þeir eru:

- Leikskóla- og grunnskólastig.
- Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastig.
- Stjórnsýsla mennta- og menningarmála.

Leikskóla- og grunnskólastig. Sveitarfélög bera ábyrgð á rekstri, kostnaði, stefnu, skipulagi, eftirliti, innra og ytra mati og miðlun upplýsinga um leikskóla og grunnskóla. Ráðuneytið fer með yfirstjórn á leikskóla- og grunnskólastigi eins og lög kveða nánar á um, setur aðalnámskrár, fer með ytra mat og eftirlit, annast öflun, greiningu og miðlun upplýsinga um skólastarf og lagaframkvæmd á grundvelli upplýsinga frá sveitarfélögum og eigin könnunum og það hefur úrskurðarvald í tilteknum tegundum ágreiningsmála í grunnskólum. Ríkið leggur grunnskólum til námsgögn en samkvæmt tímabundnu samkomulagi frá haustinu 2011, um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, bera sveitarfélögin ábyrgð á að fjármagna og reka námsgagnasjóð. Ríkið styður þróunarstarf gegnum þróunarsjóð námsgagna og sprotasjóð og er með samning við samtök höfundarréttarfélaga sem heimilar skólum að ljósrita höfundarréttarvarið efni.

Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastig. Framhaldsfræðsla tengist samstarfi ríkisins og samtaka á vinnumarkaði og samtaka um málefni fatlaðra. Starfsemin er að mestu hjá sjálfseignarstofnunum og félögum. Ráðuneytið ber ábyrgð á almennri stefnumótun í samráði við hagsmunaaðila, almennri stjórnsýslu og gæðaeftirliti, viðurkenningu fræðslu-aðila sem er í höndum Menntamálastofnunar og málefnum Fræðslusjóðs sem fjármagnar starfsemi framhaldsfræðslu. Símenntunarmiðstöðvar eru 11 og tekur starfsemi þeirra mið af styrktarsamningum við ráðuneytið. Undir málaflokkinn falla Samskiptamiðstöð heyrnarlaustra og heyrnarkertra og Fjölmennt, símenntunarmiðstöð sem þjónar fullorðnum fötluðum á grundvelli samnings við ráðuneytið.

Stjórnsýsla mennta- og menningarmála. Stjórnamálefni ráðuneytisins falla undir 17 málaflokka. Kveðið er á um heimildir og skyldur ráðherra í almennum lögum og 45 sérlögum. Ráðherra fer með yfirstjórn stjórnvalda sem heyra undir almennar stjórnunarheimildir hans og hefur eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum á vegum þeirra. Hlutverk Rannsóknamiðstöðvar Íslands (Rannís) er að treysta stöðir íslensks samfélags með stuðningi við rannsóknir, nýsköpun, menntun og menningu. Starfsemi Rannís tengist öllum málefnasviðum ráðuneytisins. Hlutverk Menntamálastofnunar er að stuðla að auknum gæðum skólastarfs og framförum í þágu menntunar í samræmi við lög og stefnu stjórnvalda, bestu þekkingu og alþjóðleg viðmið. Undir stjórnsýslu mennta- og menningarmála fellur einnig þátttaka í norrænni samvinnu og er samningur í gildi við Norræna félagið á Íslandi.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjárukalög 2016	Fjárlög 2017
22 Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og menn.mála			
22.10 Leikskóla- og grunnskólastig	270	232	284
22.20 Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastig	1.841	2.013	2.010
22.30 Stjórnsýsla mennta- og menningarmála	1.754	2.684	2.956
Samtals	3.865	4.929	5.250

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Breyting var gerð var á lögum um grunnskóla árið 2016 sem laut að starfsemi sjálfstætt rekinna grunnskóla. Með breytingunni er kveðið skýrar á um rekstur og stjórnun þessara skóla sem og um réttindi nemenda sem sækja nám í sjálfstætt rekna grunnskóla og foreldra þeirra. Einnig var í framangreindum lögum sett nýtt ákvæði um starfsemi frístundaheimila fyrir yngri nemendur í grunnskólum þar sem meðal annars er kveðið á um að mennta- og menningarmálaráðuneyti gefi út, að höfðu samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga, viðmið um gæði frístundastarfs.

PISA (Programme for International Student Assessment) er umfangsmikil alþjóðleg rannsókn á vegum Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) sem gerð er á þriggja ára fresti. Hún mælir hæfni og getu 15 ára nemenda í lestri, náttúrufræði og stærðfræði. Niðurstöður rannsóknarinnar árið 2015 sýna að frammistaða íslenskra nemenda við lok grunnskóla er lakari en árið 2012. Læsi nemenda á náttúruvísindi hefur hrakað mikið á síðastliðnum áratug og læsi þeirra í stærðfræði hefur einnig hrakað stöðugt frá því það var fyrst metið, árið 2003. Lesskilningur minnkaði frá 2000 til 2006 en eftir það hefur hann ekki minnkað marktækt. Megináskorun stjórnvalda er að snúa þessari þróun við, einkum er nauðsynlegt að grípa til aðgerða í námi á unglingsstigi, kennsluháttum á grunnskólastigi og starfsþróun kennara. Ríki, sveitarfélög og aðrir hagsmunaaðilar þurfa að koma að aðgerðum. Vinna að bættum lesskilningi hófst með markmiðasetningu til fimm ára í *Hvítbók um umbætur í menntun* sem ráðuneytið gaf út árið 2014. Í framhaldi gerðu ráðherra og öll sveitarfélög landsins, ásamt Heimili og skóla – landssamtökum foreldra, með sér þjóðarsáttmála um að a.m.k. 90% nemenda í hverju sveitarfélagi geti lesið sér til gagns árið 2018 en þá verður PISA rannsóknin með áherslu á læsi. Nemendum af erlendum uppruna heldur áfram að fjölga í skólakerfinu og er brýnt að allar umbótaaðgerðir til aukinna gæða í skólastarfi taki mið af þörfum þessa hóps, sbr. framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda 2016–2019.

Fyrir liggja niðurstöður úr úttekt Evrópumíðstöðvar um nám án aðgreiningar og sérþarfir á innleiðingu hugmyndafræðinnar um menntun án aðgreiningar í leik-, grunn- og framhaldsskólum á Íslandi. Úttektin var að meginhluta gerð á árinu 2016 og aldrei hefur áður verið gerð jafn heildstæð úttekt sameiginlega fyrir þessi þrjú skólastig. Niðurstöður sýna að núverandi löggjöf og stefnumótun fræðsluyfirvalda felur í sér stuðning við markmið og áherslur skóla án aðgreiningar og eru í samræmi við alþjóðlega sáttmála og samninga sem Ísland hefur undirgengist. Hlutfallslega færri nemendur eru í sérskólum og sérúrræðum í skólum á Íslandi en víðast í Evrópu en formlegar greiningar á sérþörfum þeirra eru langt yfir meðallagi. Fram kemur einnig að menntakerfið í heild er vel fjármagnað en að endurhugsa þurfi úthlutun fjármagnsins þannig að það styðji betur við stefnuna um menntun án aðgreiningar. Þetta muni skipta höfuðmáli við umbætur í menntakerfinu til lengri tíma. Í úttektinni er lagt til að byrjað verði á að skoða þrjár forgangsaðgerðir: Þeir sem vinni að

menntamálum ræði hvernig best verði staðið að menntun án aðgreiningar, núverandi reglur um fjárveitingar til skólakerfisins verði athugaðar og endurskoðaðar og að samkomulag verði gert um viðmið um lágmarksþjónustu til stuðnings menntunar án aðgreiningar í öllum skólum. Undirrituð hefur verið samstarfsyfirlýsing þeirra sem að úttektinni stóðu um að fylgja eftir niðurstöðum hennar. Skipaður verður stýrihópur til að móta aðgerðaáætlun sem afhent verður ráðherra að vori 2017.

Mikilvægt er að endurnýjun í hópi grunnskólakennara mæti þörfum fyrir nýliðun, sérstaklega til að bæta kennslu í lestri, stærðfræði og raungreinum. Á næstu árum munu reynslumiklir grunnskólakennarar hætta störfum vegna aldurs og um langt árabíl hefur skort leikskólakenna um allt land, þótt einstaka sveitarfélög standi vel að því leyti. Til að bregðast við þessu tók samstarfsráð um starfsþróun kennara og skólastjórnenda til starfa árið 2016 og er áætlað að það ljúki störfum árið 2018. Samstarfsráðinu er ætlað að vinna að aðgerðum til að efla starfsþróun, meðal annars með það að markmiði að gera kennarastarfið eftirsóknarvert. Önnur aðgerð er alþjóðleg rannsókn, árið 2018, á starfsaðstæðum og viðhorfi kennara á leikskólastigi og elsta stigi grunnskóla. Um bættu nýliðun kennara er m.a. vísað til markmiðs þar um í málaflokki 21.1; háskólar.

Talsverðar breytingar hafa orðið undanfarin ár á aðgengi að námsgögnum hér á landi sem erlendis. Nægir þar að nefna byltingu í tölvu- og upplýsingatækni sem hefur haft mikil og hröð áhrif á miðlunarmöguleika námsefnis. Áhersla hefur verið á að námsefni á grunnskólastigi samræmist betur kröfum aðalnámskrár grunnskóla og að efla útgáfu námsefnis á táknmáli fyrir grunnskólanemendur. Fyrirkomulag við námsgagnagerð verður endurskoðað, m.a. með það fyrir augum að færa útgáfu námsgagna í auknum mæli til sjálfstæðra útgefenda.

Til markhóps framhaldsfræðslu teljast hátt í 30% vinnuafli á Íslandi auk einstaklinga sem hvorki stunda nám né eru á atvinnumarkaði. Í þessum hópi eru margir innflytjendur. Fleiri konur en karlar eru í markhóp framhaldsfræðslunnar og hlutfallslega eru mun fleiri á landsbyggðinni sem annaðhvort hafa ekki stundað neitt nám frá því að skyldunámi í grunnskóla lauk eða hafa hætt námi án námsloka á framhaldsskólastigi. PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) er rannsókn á vegum OECD á grunnleikni fullorðinna, þ.e. læsi, tölulæsi og notkun upplýsingatækni við úrlausn daglegra verkefna. Ef niðurstöður rannsóknarinnar, sem gerð var 2013, eru heimfærðar upp á Ísland má álykta að meira en 20% fólks á vinnumarkaði geti ekki lesið sér til gagns. Mikilvægt er að skapa viðkomandi einstaklingum tækifæri til að meta og bæta stöðu sína í grunnleikni, það getur einfaldað þeim að hefja nám að nýju.

Á síðasta ári hófst vinna við endurskoðun laga um framhaldsfræðslu. Sú vinna hefur leitt til töluverðra umræðna um skipulag framhaldsfræðslu almennt og þörf fyrir að endurskoða kerfið í heild, án þess þó að leggja til grundvallarbreytingar á því. Helstu verkefni í því sambandi snúa að því að skilgreina markhópin betur, skilgreina hugtök tengd fullorðins- og framhaldsfræðslu, skerpa á ferli tengdu viðurkenningu fræðsluaðila og gæðakerfa, skapa lagalegt svigrúm til að semja almenna námskrá fyrir framhaldsfræðslu, sníða lagaramma um íslenskukennslu fyrir innflytjendur og tryggja réttindi fatlaðs fólks án þess að fella þau undir þann hluta laga sem snúa að framhaldsfræðslu.

Störf á aðalskrifstofu ráðuneytisins voru 63 í byrjun árs 2016 sem er fækkun um 15% frá meðaltali síðustu tíu ára. Á sama tíma hafa kröfur til ráðuneytisins og stofnana þess aukist, nú síðast með lögum um opinber fjármál. Yfirstjórn og eftirlit ráðuneytisins nær til starfsemi meira en 50 ríkisstofnana og hátt í 40 sjóða og styrkjaliða. Ráðuneytið gerir og hefur eftirlit með samningum við flestar stofnanir sínar og um það bil 90 einkaaðila um ýmiss konar rekstrarverkefni og fjárveitingar í fjárlögum. Þá á ráðuneytið í beinum samskiptum við sveitarfélög, leikskóla, grunnskóla, félög, samtök og aðra ríkisaðila. Stór hluti þessara

stofnana, sjóða og aðila sem ráðuneytið er með samninga við hefur fát starfsfólk og á því fullt í fangi með að uppfylla væntingar um þjónustu og stjórnsýslu. Því er mikið leitað til ráðuneytisins eftir stoðþjónustu. Til að efla starfsemi hefur ráðuneytið unnið að sameiningu og samstarfi stofnana og farið í skipulagsbreytingar innan ráðuneytisins. Jafnframt því hefur það endurbætt samninga sem því ber að gera og aukið eftirlit með framkvæmd þeirra. Þá hefur ráðuneytið flutt ýmis afgreiðslu- og þjónustuverkefni til stofnana og einfaldað framkvæmd.

Á undanförunum árum hefur umfang verkefna Rannís aukist og stofnunin þjónar nú breiðum hópi viðskiptavina. Leitast er við að stuðla að þróun þekkingarsamfélagsins með stuðningi við rannsóknir, nýsköpun, menntun og menningu. Starfsemi Rannís er þríþætt: Rekstur innlendra samkeppnissjóða, alþjóðasamstarf og í þriðja lagi stuðningsverkefni og miðlun. Mikilvægt er að efla kynningarstarfsemi, samræma verklag og auka samlegð innlendra og erlendra sjóða og samstarfsáætlana. Einnig er mikilvægt að skerpa á starfsemi stofnunarinnar þannig að hún styðji við stefnu stjórnvalda í vísinda-, mennta- og menningar-málum.

Árið 2015 tók Menntamálastofnun við verkefnum Námsgagnastofnunar og Námsmatsstofnunar. Frá sama tíma hefur stofnunin einnig tekið við fjölbreyttum verkefnum þvert á skólastig frá ráðuneytinu auk þess sem stofnuninni hafa verið falin ný verkefni. Mikilvægt er að vel takist til með að byggja upp aukna sérþekkingu innan stofnunarinnar og heildstæðan grunn til að bæta þjónustu hennar þvert á málaflokka og auka gæði menntunar. Einnig er mikilvægt að skerpa á starfsemi stofnunarinnar svo hún styðji við stefnu stjórnvalda í menntamálum.

3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að menntun á Íslandi, þjónusta og stuðningur við menntakerfið verði í fremstu röð í samanburði við nágrannaríki og að einstaklingar hafi tækifæri til fjölbreytts náms og starfa, án aðgreiningar. Meginmarkmið málefnasviðsins er að skapa umhverfi fyrir eflingu leikskóla- og grunnskólastigs sem og framhaldsfræðslu, leggja grundvöll að virkri þátttöku allra í lýðræðissamfélagi og veita öllum víðeigandi undirbúning og fjölbreytt tækifæri fyrir frekara nám eða störf á vinnumarkaði. Sérstök áhersla er lögð á að:

- Bæta lestrargetu og læsi nemenda svo þeir öðlist hæfni til að stunda nám á næsta skólastigi og geti tekið virkan þátt í samfélaginu. Áfram verður líka unnið að því að bæta árangur í öðrum námsgreinum, s.s. náttúrufræði, stærðfræði og skapandi greinum eins og list- og verkgreinum, forritun og hönnun. Jafnframt verður markvissara eftirlit og eftirfylgni með því að nemendur njóti lágmarksfjölda kennslustunda á öllum námssviðum grunnskóla, sbr. ákvæði aðalnámskrár grunnskóla.
- Styðja við nauðsynlegar umbætur í námi án aðgreiningar m.a. út frá niðurstöðum úttektar um nám án aðgreiningar.
- Stuðla að góðu framboði á vönduðu og fjölbreyttu námsefni sem hæfir mismunandi kennsluháttum og ólíkum nemendum á skólaskyldualdri.
- Auðvelda fullorðnum einstaklingum að afla sér viðurkenndrar menntunar/starfsréttinda, þ.e. þeim sem ekki hafa lokið formlegu námi eftir grunnskóla.
- Skerpa á starfsemi Menntamálastofnunar og Rannís.
- Efla stefnumótun og móta stefnur á grundvelli góðra gagna og samráðs við hagsmunaaðila.

- Endurskoðun á lögum um framhaldsfræðslu nr. 27/2010 verður fram haldið með það fyrir augum að einfalda lagarammann og skýra betur verksvið þeirra sem undir lögin heyra.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Leikskóla- og grunnskólastig. Til að koma til móts við meginmarkmið málefna sviðsins eru þrjú markmið skilgreind fyrir málaflokkinn.

- **Fleiri grunnskólanemendur hafi við lok grunnskóla náð lágmarksviðmiðum í lestri.** Lesskilningur er forsenda þess að nemendur geti náð færni til að fóta sig í samfélaginu og tekist á við áframhaldandi nám. Hér á landi sem og í öðrum löndum er töluverður kynjamunur í lesskilningi og sérstaklega þarf að bæta lesskilning hjá drengjum. Mikilvægt er einnig að styðja betur nemendur af erlendum uppruna til að þeir nái betur að aðlagast grunnskólanum.
- **Auka gæði menntunar í leikskólum og grunnskólum.** Nemendur eiga rétt á að komið sé til móts við námslegar og félagslegar þarfir þeirra í almennum skóla án aðgreiningar. Ísland hefur verið í fararbroddi meðal þjóða í að skapa nám án aðgreiningar, sérstaklega á leikskóla- og grunnskólastigi.
- **Efla gerð og útgáfu námsgagna fyrir nemendur á skólaskyldualdri.** Mikilvægt er að námsefni hæfi mismunandi kennsluháttum og ólíkum nemendum, s.s. stafrænt námsefni og námsgagnagerð í þágu nemenda sem nota táknmál.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022				
1	Fleiri grunnskólanemendur hafi við lok grunnskóla náð lágmarksviðmiðum í lestri.	4.1	PISA rannsókn í lesskilningi, hlutfall nemenda sem nær 2. stigi eða hærra, greint eftir kynjum.	Hlutfall nemenda sem náði 2. stigi eða hærra var 78%, 71% drengja og 84% stúlkna.	Hlutfall nemenda sem nær 2. stigi eða hærra verði 83%, 75% drengja og 90% stúlkna.	Hlutfall nemenda sem nær 2. stigi eða hærra verði 88%, 80% drengja og 95% stúlkna.				
		4.2					PISA rannsókn í lesskilningi, hlutfall nemenda af erlendum uppruna sem nær 2. stigi eða hærra.	Hlutfall nemenda af erlendum uppruna sem náði 2. stigi eða hærra var 39%.	Hlutfall nemenda af erlendum uppruna sem nær 2. stigi eða hærra nái meðaltali OECD.	Hlutfall nemenda af erlendum uppruna sem nær 2. stigi eða hærra verði yfir meðaltali OECD.
							Hlutfall nemenda sem nær að lágmarki B í samræmdum könnunarprófum í 9./10. bekk; í íslensku, stærðfræði og ensku.	Hlutfall nemenda sem náði lágmarki í 10. bekk var 58,2% í íslensku, 58,3% í stærðfræði og 62,9% í ensku.	Hlutfall nemenda sem nær lágmarki í 9. bekk verði 60% í íslensku og stærðfræði og 64% í ensku.	Hlutfall nemenda sem nær lágmarki í 9. bekk verði 62% í íslensku og stærðfræði og 66% í ensku.
2	Auka gæði menntunar í leikskólum og grunnskólum.	4.1 4.2 4.5 4.7 4.a 4.c	Hlutfall grunnskóla þar sem nemendur hafa aðgang að þjónustu náms- og starfs-	Árið 2014 var hlutfall nemenda sem höfðu aðgang að þjónustunni 67%.	Hlutfall grunnskóla þar sem nemendur hafa aðgang að þjónustunni verði 75%.	Hlutfall grunnskóla þar sem nemendur hafa aðgang að þjónustunni				

			ráðgjafa.			verði 80%.
			Hlutfall leikskóla- og grunnskólakennara af starfsfólki við kennslu og umönnun.	Hlutfall leikskólakennara var 32% og grunnskólakennara 94,6%.	Hlutfall leikskólakennara verði 35% og grunnskólakennara 97%.	Hlutfall leikskólakennara verði 40% og grunnskólakennara 100%.
3	Efla gerð og útgáfu námsgagna fyrir nemendur á skólaskyldu-aldri.	4.1 4.7 4.a	Framboð af námsgögnum fyrir nemendur sem nota táknmál.	Fimm titlar voru tilbúnir til notkunar í skólum.	24 titlar verði tilbúnir til notkunar í skólum.	35 titlar verði tilbúnir til notkunar í skólum.
			Hlutfall prentaðs og útgefins náms-efnis sem er í samræmi við aðalnámskrá grunnskóla 2011 og 2013.	Hlutfall námsefnis í samræmi við aðalnámskrá var 31%.	Hlutfall námsefnis í samræmi við aðalnámskrá verði 45%.	Hlutfall námsefnis í samræmi við aðalnámskrá verði 75%.
			Framboð á stafrænum námsgögnum.	Aðgengilegt á stafrænu formi voru 17% prentaðs efnis.	Aðgengilegt á stafrænu formi verði 30% prentaðs námsefnis.	Aðgengilegt á stafrænu formi verði 60% prentaðs efnis.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma- áætlun	Kostnaður *	Ábyrgðar- aðili
1	1	Efla ráðgjöf, stuðning og starfsþróun í skólum. Búa til skimunarpróf fyrir grunnskóla og breyta inntaki samræmdra könnunarprófa. Auka vitund foreldra um ábyrgð á læsi barna þeirra.	2015-2018		Menntamála- stofnun og Heimili og skóli
2	1	Auka stuðning við nemendur af erlendum uppruna, m.a. með mótun samræmds leiðarvísis fyrir móðurmálskennslu á leikskóla- og grunnskólastigi.	2017-2018		MRN
3	2	Gera aðgerðaáætlun til að fylgja eftir niðurstöðum úttektar á menntun án aðgreiningar.	2017-2020		MRN
4	2	Gera kannanir á þjónustu náms- og starfsráðgjafa í grunnskólum og bregðast við í samræmi við niðurstöður.	2017-2020		MRN
5	2	Setja viðmið um gæði frístundastarfs fyrir yngri grunnskólanemendur í samræmi við ákvæði grunnskólalaga frá 2016 og fylgja þeim eftir með videigandi hætti.	2017-2018		MRN
6	3	Fjölga námsgögnum sem gefin eru út í samræmi við aðalnámskrá grunnskóla 2011 og 2013, þ.m.t. stafrænum námsgögnum og námsgögnum fyrir nemendur sem nota táknmál.	2017-2022		Menntamála- stofnun

*Ráðuneytið birtir að þessu sinni ekki áætlaðan kostnað við einstaka aðgerðir. Það er mat ráðuneytisins að samræmdar verklagsreglur um hvernig skuli áætla fyrir slíkum kostnaði þurfi að liggja fyrir eigi slíkt að yfirlit að hafa það upplýsingagildi sem að er stefnt. Almennt

er verkþókhald ekki haldið og því viðbúið að talsvert misræmi sé í því hvernig kostnaðurinn er áætlaður. Í öllum tilfellum er gert ráð fyrir að framkvæmd þeirra aðgerða sem tilgreindar eru rúmist innan fjárveitinga til viðkomandi ábyrgðaraðila.

Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastig. Til að uppfylla meginmarkmið málefnasviðsins er eitt markmið skilgreint sérstaklega fyrir málaflokkinn.

- **Auðvelda einstaklingum sem ekki hafa lokið formlegu námi eftir grunnskóla að afla sér viðurkenndrar menntunar/starfsréttinda.** Í þeirri viðleitni að greiða leið fullorðinna einstaklinga að formlegri menntun og auka starfshæfni þeirra gaf ríkisstjórnin árið 2015 út yfirlýsingu um að tryggja starfsemi símenntunarmiðstöðva og stuðla þannig að auknum námstækifærum fyrir nemendur 25 ára og eldri. Samhliða þessu er í málaflokki 20.1; framhaldsskólar, sett markmið um að fleiri nemendur ljúki prófi úr framhaldsskóla á tilskildum tíma og í málaflokki 21.1; háskólar, markmið um að efla samstarf háskóla og tengsl við önnur skólastig, atvinnulíf og samfélag.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Auðvelda einstaklingum sem ekki hafa lokið formlegu námi eftir grunnskóla, að afla sér viðurkenndrar menntunar/starfsréttinda.	4.3 4.4 4.5 4.6 4.7 4.a	Hlutfall fólks sem hefur ekki lokið formlegu námi umfram grunntenntun á aldrinum 25-64 ára	Árið 2015 var hlutfall fólks sem ekki hafði lokið grunntenntun 25%, 25,6% karlar og 24,9% konur.	Hlutfall fólks sem ekki hefur lokið formlegu námi verði ekki hærra en 23%.	Hlutfall fólks sem ekki hefur lokið formlegu námi verði ekki hærra en 20%.
			Fjöldi nemenda í námsleiðum sem kenndar eru skv. vottaðri námskrá.	Fjöldi nemendanna var 2.316.	Fjöldi nemendanna verði 2.400.	Fjöldi nemendanna verði 2.500.
			Fjöldi einstaklinga sem fer í raunfærnimati.	Árið 2015 fóru 450 einstaklingar í raunfærnimat.	Fjöldi einstaklinga sem fer í raunfærnimat verði 500.	Fjöldi einstaklinga sem fer í raunfærnimat verði 550.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður *	Ábyrgðaraðili
1	1	Endurskoða og fjölga vottuðum námskrám, í samráði við hagsmunaaðila, samhliða endurskoðun á lögum um framhaldsfræðslu nr. 27/2010.	2017–2020		MRN og Fræðslumiðstöð atvinnulífsins
2	1	Semja almenna námskrá fyrir framhaldsfræðslu, í samráði við hagsmunaaðila, samhliða endurskoðun laga um framhaldsfræðslu nr. 27/2010.	2018–2021		MRN
3	1	Þýða og aðlaga evrópskt rafrænt matstæki fyrir grunneikni í íslensku, stærðfræði, ensku og upplýsingatækni fyrir markhóp framhaldsfræðslunnar.	2018–2022		Fræðslumiðstöð atvinnulífsins

*Ráðuneytið birtir að þessu sinni ekki áætlaðan kostnað við einstaka aðgerðir. Það er mat

ráðuneytisins að samræmdar verklagsreglur um hvernig skuli áætla fyrir slíkum kostnaði þurfi að liggja fyrir eigi slíkt að yfirlit að hafa það upplýsingagildi sem að er stefnt. Almennt er verkbókhald ekki haldið og því viðbúið að talsvert misræmi sé í því hvernig kostnaðurinn er áætlaður. Í öllum tilfellum er gert ráð fyrir að framkvæmd þeirra aðgerða sem tilgreindar eru rúmist innan fjárveitinga til viðkomandi ábyrgðaraðila.

Stjórnsýsla mennta- og menningarmála. Til að styrkja starfsemi í stjórnsýslu mennta- og menningarmála eru þrjú markmið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn.

- Efla stefnumótun og móta stefnur á grundvelli góðra gagna og samráðs við hagsmunaaðila.
- Skerpa á starfsemi Menntamálastofnunar og Rannís.
- Koma á innra eftirliti í ráðuneytinu til að stuðla að hagkvæmni rekstrar, öryggi fjármuna, áreiðanleika upplýsinga og almennt að markmiðum starfsemi ráðuneytisins verði náð.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Efla stefnumótun á grundvelli góðra gagna og samráðs við hagsmunaaðila.		Hlutfall tölu-legra upplýsinga um málefna svið ráðuneytisins sem er aðgengilegt almenningi á veflægu, gagn-virku formi.	Hlutfall tölu-legra upplýsinga sem var aðgengilegt almenningi var 0%.	Hlutfall tölu-legra upplýsinga sem verður aðgengilegt almenningi verði 60%.	Hlutfall tölu-legra upplýsinga sem verður aðgengilegt almenningi verði 80%.
2	Koma á innra eftirliti í ráðuneytinu.		Fjöldi innri úttekta.	Engin úttekt gerð.	Þrjár innri úttektir verði gerðar.	Sex innri úttektir verði gerðar.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður *	Ábyrgðaraðili
1	1	Endurskipuleggja greiningarvinnu ráðuneytisins og tryggja aðgengi að áreiðanlegum gögnum.	2018–2022		MRN
2	2	Framkvæma reglubundið innra eftirlit í ráðuneytinu.	2018–2022		MRN

*Ráðuneytið birtir að þessu sinni ekki áætlaðan kostnað við einstaka aðgerðir. Það er mat ráðuneytisins að samræmdar verklagsreglur um hvernig skuli áætla fyrir slíkum kostnaði

þurfi að liggja fyrir eigi slíkt að yfirlit að hafa það upplýsingagildi sem að er stefnt. Almennt er verkbókhald ekki haldið og því viðbúið að talsvert misræmi sé í því hvernig kostnaðurinn er áætlaður. Í öllum tilfellum er gert ráð fyrir að framkvæmd þeirra aðgerða sem tilgreindar eru rúmist innan fjárveitinga til viðkomandi ábyrgðaraðila.

5. Fjármögnun

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
22 Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og menningarmála	5.211	5.173	5.135	5.096	5.058

23 Sjúkrahúsjónusta

1. Umfang

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra velferðarráðuneytisins. Það skiptist í þrjá málaflokka, en þeir eru:

- Sérhæfð sjúkrahúsjónusta.
- Almenn sjúkrahúsjónusta.
- Erlend sjúkrahúsjónusta.

Landspítalinn og Sjúkrahúsið á Akureyri veita sérhæfða sjúkrahúsjónustu hér á landi. Með sérhæftri sjúkrahúsjónustu er átt við alla sjúkrahúsjónustu sem ekki telst almenn sjúkrahúsjónusta. Landspítalinn er aðalsjúkrahús landsins og háskólasjúkrahús. Hlutverk Landspítalans er að veita heilbrigðisþjónustu sem á hverjum tíma samræmist skyldu slíks sjúkrahúss, meðal annars sérfræðiþjónustu í nær öllum viðurkenndum greinum læknisfræði, hjúkrunarfræði og eftir atvikum öðrum greinum heilbrigðisvísinda sem stundaðar eru hér á landi, með aðgengi að stoðeildum og rannsóknardeildum. Sjúkrahúsið á Akureyri er kennslusjúkrahús. Hlutverk þess er að veita heilbrigðisþjónustu sem á hverjum tíma samræmist skyldu slíks sjúkrahúss, meðal annars sérfræðiþjónustu í helstu greinum læknisfræði, hjúkrunarfræði og eftir atvikum öðrum greinum heilbrigðisvísinda sem stundaðar eru hér á landi, með aðgengi að stoðeildum og rannsóknardeildum.

Með almennri sjúkrahúsjónustu er átt við almennar lyflækningar, hjúkrun, slysamótöku, endurhæfingu og nauðsynlega stoðeildaþjónustu. Almenn sjúkrahúsjónusta er veitt á heilbrigðisstofnunum í heilbrigðisumdæmum. Landspítalinn og Sjúkrahúsið á Akureyri veita almenna sjúkrahúsjónustu fyrir íbúa sem búa í viðkomandi heilbrigðisumdæmi en allar fjárveitingar til þessara tveggja stofnana eru undir málaflokki 23.1.

Til erlendar sjúkrahúsjónustu telst sjúkrakostnaður vegna veikinda og slysa erlendis og brýn meðferð sem veitt er erlendis. Ef sjúkratryggðum einstaklingi sem er staddur erlendis er nauðsyn að leita sér lækninga greiða sjúkratryggingar kostnað af því eins og um læknishjálp innanlands væri að ræða. Ef sjúkratryggðum einstaklingi er brýn nauðsyn á alþjóðlega viðurkenndri læknismeðferð erlendis, vegna þess að ekki er unnt að veita honum nauðsynlega aðstoð hér á landi, greiða sjúkratryggingar kostnað við meðferðina.

Sjúkratryggingar Íslands annast umsýslu og afgreiðslu þessara mála.

Helstu lög sem gilda um málefnasviðið eru lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, og lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjáraukalög 2016	Fjárlög 2017
23 Sjúkrahúsjónusta			
23.10 Sérhæfð sjúkrahúsjónusta	61.887	66.405	72.861
23.20 Almenn sjúkrahúsjónusta	8.878	7.397	8.129
23.30 Erlend sjúkrahúsjónusta	3.503	2.457	2.009
Samtals	74.268	76.259	82.999

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Fjárheimild málefna sviðsins eru í gildandi fjárlögum um 83 ma.kr. sem er 11,7% hækkun frá niðurstöðu ríkisreiknings 2015. Að stærstum hluta er um að ræða launa- og verðlagsbreytingar en meðal helstu verkefna er bygging nýs Landspítala og er hönnun meðferðararkjarna spítalans nú hafin og áætlað að hefja verklegar framkvæmdir á honum á árinu 2019. Þá mun framkvæmdum við nýtt sjúkrahótel ljúka á yfirstandandi ári. Einnig var veitt á annan milljarð kr. varanlegar fjárveitingar til heilbrigðisstofnana til styrkingar á rekstrargrunni og til að mæta raunaukningu í eftirspurn eftir heilbrigðisþjónustu. Að lokum má nefna tímabundin framlög svo sem 840 m.kr. árlega til þriggja ára (2016–2018) til að stytta biðlista eftir völdum aðgerðum, tveimur fjárveitingum sem komu inn á fjárlögum 2017 annars vegar einum ma.kr. til viðhalds og endurbóta á Landspítalanum og hins vegar einum ma.kr. til að styrkja rekstrargrunn spítalans. Þá var veitt fjárheimild til þarfagreiningar vegna nýrrar legudeildar við Sjúkrahús Akureyrar.

Breytt aldurs samsetning þjóðarinnar á næstu árum er áskorun fyrir sjúkrahúsþjónustu því hlutfallsleg fjölgun aldraðra er meiri en fjölgun landsmanna í heild og með hækkandi aldri fjölgar þeim hlutfallslega sem glíma við sjúkdóma af einhverju tagi. Einnig þarf að bregðast við aukinni sjúkdómabyrði og áhættuþáttum vegna lífsstílstengdra sjúkdóma sem og kröfu um öruggari og aðgengilegri heilbrigðisþjónustu.

Óskýr verkaskipting og skortur á skýrri heildarstefnu innan heilbrigðisþjónustunnar hefur áhrif á skilvirkni og nýtingu mannafla og sérfræðiþekkingar.

Skortur á hjúkrunarrýmum hefur einnig reynst mikil áskorun, einna helst á Landspítalanum, enda hafa einstaklingar ekki getað útskrifast vegna skorts á viðeigandi úrræðum utan sjúkrahússins. Þessum þætti eru gerð nánari skil á málefna sviði 25.1 þar sem sett eru fram markmið og aðgerðir til að bæta úr þessari stöðu.

Sumar byggingar Landspítalans þarfnast endurbóta um leið og unnið er að byggingu nýs Landspítala.

Nýtt sjúkrahótel á lóð Landspítalans verður tekið í notkun síðla árs 2017.

Landspítalinn undirbýr nú breytingu á starfsskipulagi heilbrigðisstarfsfólks til að stytta legutíma og auka hagkvæmni í rekstri í samræmi við ábendingar McKinsey ráðgjafafyrirtækisins sem vann úttekt á Landspítalanum að frumkvæði Alþingis.

Þrátt fyrir átak til að bæta tækjakost sjúkrahúsa, sem hófst árið 2013 og var haldið áfram árið 2016, vantar enn fjármuni til að mæta skilgreindri þörf.

Í maí 2017 mun nýtt greiðsluþátttökukerfi taka gildi sem hefur áhrif á kostnað sjúklinga vegna göngudeildarþjónustu sjúkrahúsa. Markmiðið er að verja sjúklinga fyrir háum kostnaði vegna heilbrigðisþjónustu og felur í sér hámarksþak á hlutdeild einstaklinga í kostnaði.

Fjölgun ferðamanna er einnig áskorun fyrir heilbrigðisþjónustuna. Komum erlendra ferðamanna á heilbrigðisstofnanir hefur fjölgað um allt að 350% milli árána 2012 og 2016 og á Landspítala voru tæplega 10% rýma á gjörgæslu nýtt af ferðamönnum árið 2016. Ferðamannafjöldinn er mestur á sumrin þegar heilbrigðisstarfsmenn taka sumarfrí. Nauðsynlegt er að greina þörf ferðamanna fyrir sjúkrahúsþjónustu og gera áætlun um að styrkja innviði og mæta þörfum ferðamanna án þess að það komi niður á þjónustu við landsmenn.

Mönnun heilbrigðisþjónustunnar verður áfram áskorun. Heilbrigðisstofnanir fjarri höfuðborgarsvæðinu hafa átt í erfiðleikum með að fá lækna til starfa í fastar stöður og sérgreina-lækna til að koma reglubundið. Þá er skortur á hjúkrunarfræðingum til starfa sérstakt úrlausnarefni. Umtalsverður hluti nokkurra heilbrigðisstétta mun hefja töku lífeyris á næstu árum en nýliðun í þessum stéttum hefur ekki verið nægileg til að mæta því. Greina þarf

stöðu málsins, gera mannaflaspá og áætlun um leiðir til að tryggja nægan mannafla fyrir heilbrigðisþjónustuna.

3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að á sjúkrahúsum njóti sjúklingar sérhæfðrar þjónustu viðkomandi sjúkrahúss þar sem þjónustubörf sjúklinga er ætíð mætt og öryggi þeirra er í fyrirrúmi.

Sjúkrahús hafa á að skipa vel menntuðum heilbrigðisstarfsmönnum sem búa við gott starfsumhverfi, hæfileg starfskjör, markvissa þverfaglega teymisvinnu, tækifæri til starfsþróunar og þátttöku í þekkingarþróun og vísindastarfi.

Stofnanir heilbrigðisþjónustunnar hafa með sér samvinnu og samráð og sjúklingar hafa aðgang að þjónustu stofnana sem hæfir þörfum þeirra.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að sjúklingar eigi kost á sjúkrahúsþjónustu þegar vandi þeirra verður ekki leystur á öðrum stigum heilbrigðisþjónustunnar.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Sérhæfð sjúkrahúsþjónusta. Þrjú markmið hafa verið ákveðin fyrir málaflökkinn.

1. **Þarfir 90% þeirra sjúklinga sem njóta þjónustu sérhæfðra sjúkrahúsa verði þannig að aðrir kostir en þjónusta sérhæfðs sjúkrahúss koma ekki til greina.** Sérhæfð sjúkrahús veita flóknustu þjónustuna innan heilbrigðisþjónustunnar. Því er afar mikilvægt að sú fjárfesting nýtist sem best en hún liggur í starfsfólki, húsnæði, tækjum og búnaði. Á Landspítalanum eru einstaklingar sem lokið hafa meðferð en ekki er hægt að útskrifa vegna þess að skortur er á úrræðum við hæfi utan spítalans. Einnig er talsverður hópur sem kemur á bráðamóttökur Landspítalans og Sjúkrahússins á Akureyri sem gæti fengið úrlausn innan heilsugæslunnar. Á meðan þessi staða er uppi nýtist sérhæfing spítalanna ekki sem skyldi og kostnaður vegna einfaldrar meðferðar eða umönnunar verður of mikill auk þess óhagræðis sem sjúklingar spítalans verða fyrir.
2. **Sérhæfð sjúkrahús á Íslandi standast samanburð við sambærileg sjúkrahús á Norðurlöndum.** Aðeins tvö sjúkrahús veita sérhæfða sjúkrahúsþjónustu á Íslandi. Annað þeirra, Landspítalinn, veitir margs konar þjónustu sem ekki er hægt að fá annars staðar á landinu. Því hefur hann engan beinan samanburð innanlands og nauðsynlegt að leita til annarra landa til að meta raunverulega stöðu spítalans varðandi gæði og árangur. Sjúkrahúsið á Akureyri er með gæðavottun samkvæmt gæðastaðli. Landspítalinn safnar reglulega upplýsingum um gæði starfsemi sinnar en ekki hafa verið innleidd árangurs- og gæðaviðmið til að bera saman við sambærilegar stofnanir annars staðar. Skilgreina þarf hvaða alþjóðlegu gæða- og árangursviðmið á að innleiða til að hægt sé að bera saman sjúkrahúsþjónustu á Íslandi við sjúkrahúsþjónustu erlendis varðandi aðgengi, gæði og árangur með hliðsjón af stærð og fjölbreytileika þjónustu.
3. **Stytta biðtíma eftir tilteknum aðgerðum og meðferð.** Mikil bið hefur orðið á undanförunum árum eftir tilteknum aðgerðum, svo sem liðskiptaaðgerðum, aðgerðum á grindarholslíffærum kvenna og augasteinaaðgerðum. Með hækkandi aldri þjóðarinnar fjölga þeim sem þurfa á þessum aðgerðum að halda en ekki hefur tekist að fjölga þeim í samræmi við aukna þörf. Þessar aðgerðir bæta mjög lífsgæði fólks auk þess sem annar kostnaður vegna biðar getur verið umtalsverður, svo sem vegna lyfja og hjálpartækja. Einnig er löng bið eftir geðheilbrigðisþjónustu, til dæmis þjónustu göngudeildar BUGL. Því verður lögð áhersla á að einstaklingar bíði ekki lengur en viðmið Embættis landlæknis segja til um varðandi framangreindar tegundir aðgerða.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Þarfir 90% þeirra sjúklinga sem njóta þjónustu sérhæfðra sjúkrahúsa verði þannig að aðrir kostir en þjónusta sérhæfðs sjúkrahúss koma ekki til greina		Hlutfall sjúklinga á legudeild sem lokið hafa meðferð	Um 20%	Undir 18%	Undir 10%
			Hlutfall sjúklinga á bráðmóttöku sem ætti frekar að fá þjónustu í heilsugæslu	Um 20%	Undir 18%	Undir 10%
2	Sérhæfð sjúkrahús á Íslandi standist samanburð við sambærileg sjúkrahús á Norðurlöndum		Skilgreindir alþjóðlegir mælikvarðar	Ekki þekkt	Viðmið verður skilgreint þegar staða liggur fyrir	Viðmið verður skilgreint þegar staða liggur fyrir
3	Stytta biðtíma eftir tilteknum aðgerðum og meðferð		Hlutfall þeirra sem beðið hafa innan við 90 daga eftir aðgerð	<i>Niðurstöður, febrúar 2017:</i> Liðskipti í mjöðm 31%. Liðskipti í hné 26%. Valdar aðgerðir á grindarholslíf-færum kvenna 25%. Augasteinaaðgerðir 27%	Liðskipti í mjöðm 36%. Liðskipti í hné 30%. Valdar aðgerðir á grindarholslíf-færum kvenna 40%. Augasteinaaðgerðir 40%	Biðtími undir 90 dögum
			Biðtími eftir þjónustu göngudeildar BUGL mældur í dögum	Meðalbiðtími er 130 dagar	Verður skilgreint þegar Embætti landlæknis hefur ákvarðað ásættanleg mörk	Verður ákvarðað þegar viðmið 2018 hefur verið skilgreint

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðaradili
1	1, 2 og 3	Gerð stefnu í málaflöknum sem hluti af heildstæðri stefnu í heilbrigðisþjónustu	2018–2019		VEL
2	1 og 2	Bygging Nýs Landspítala við Hringbraut	Verði lokið 2023		Hlutfélag um byggingu nýs Landspítala
3	1	Uppbygging hjúkrunarrýma samkvæmt fyrirbyggjandi áætlun 2017 (þessi aðgerð á sér	Lokið 2019–		VEL

		samsvörun í málefna sviði 25).	2020		
4	1	Áætlun um eflingu sérhæfðrar heimahjúkrunar í ljósi niðurstaðna tilraunaverkefnis í Reykjavík í febrúar–mars 2017	2018		Landspítalinn
5	1	Breytt verklag í heilsugæsluþjónustu á höfuðborgarsvæðinu með nýrri kröfulýsingu	Verði að fullu komið á 2019		Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins
6	2	Bygging legudeildar á Sjúkrahúsinu á Akureyri	2021–2022		VEL
7	2	Ljúka vali á gæða- og árangursviðmiðum sem eru samanburðarhæfir við mælikvarða sérhæfðra sjúkrahúsa á Norðurlöndum	Lokið 2018		Embætti landlæknis
8	2	Ljúka innleiðingu gæða og árangursmælikvarða sem eru samanburðarhæfir við mælikvarða sérhæfðra sjúkrahúsa á Norðurlöndum	Lokið 2019		Landspítalinn og Sjúkrahúsið á Akureyri
9	2	Greina þörf ferðamanna fyrir sjúkrahúspjónustu og gera áætlun um hvernig hægt sé að mæta henni án þess að það komi niður á þjónustu við landsmenn	2017–2018		VEL
10	3	Fjölga liðskiptaaðgerðum, aðgerðum á grindarholslíffærum kvenna og augasteinaaðgerðum eða öðrum aðgerðum sem Embætti landlæknis forgangsraðar þannig að bið eftir þeim verði innan skilgreindra tímamarka	2017–2022		Landspítali og aðrar heilbrigðis stofnanir
11	3	Starfsfólki á göngudeild BUGL verði fjölgað í samræmi við stefnu og aðgerðaáætlun í geðheilbrigðismálum	2017–2019		Landspítalinn

Almenn sjúkrahúspjónusta. Eitt markmið hefur verið ákveðið fyrir málaflokkinn.

- Auka aðgengi sjúklinga að sérhæfðri heilbrigðisþjónustu sem hægt er að veita á sjúkrasviðum heilbrigðisstofnana.** Samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu er um að ræða almennar lyflækningar, hjúkrun, slysamóttöku, endurhæfingu og nauðsynlega stoðeildarþjónustu. Á sjúkrasviðum heilbrigðisstofnana er húsnæði og búnaður til að sinna flóknari verkefnum en þar er sinnt að jafnaði. Einnig er heilbrigðisstarfsfólk til staðar sem gæti sinnt fjölbættari verkefnum með stuðningi frá sérhæfðari stofnunum. Með nútímasamskiptatækni og -samgöngum hafa sjúkrahús með almenna sjúkrahúspjónustu aukna möguleika til að veita fjölbættari þjónustu, meðal annars með því að fá sérfræðinga til að koma reglulega og veita þjónustu sína tímabundið á almennum sjúkrahúsum og með fjarheilbrigðisþjónustu. Með aukinni samvinnu stofnana og stuðningi sérhæfðra sjúkrahúsa við almenn sjúkrahús er því hægt að veita fjölbreyttari þjónustu í nærumhverfi stærri hluta landsmanna en nú er.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Auka aðgengi sjúklinga að sérhæfðri heilbrigðisþjónustu sem hægt er að		Hlutdeildarmæling á notkun sérfræðiþjónustu eftir búsetu	Höfuðborgarsvæði 64%, utan höfuðborgarsvæðis 36%	Höfuðborgarsvæði 62%, utan höfuðborgarsvæðis 38%	Höfuðborgarsvæði 58%, utan höfuðborgarsvæðis 42%

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma- áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar- aðili
1	1	Gerð stefna í málaflokknum sem hluti af heildstæðri stefnu í heilbrigðisþjónustu	2017– 2019		VEL
2	1	Meta þörf fyrir mismundandi sérfræðiþjónustu á heilbrigðisstofnunum utan höfuðborgarsvæðisins	2018		VEL
3	1	Móta samstarf sérhæfðra sjúkrahúsa og heilbrigðisstofnana utan höfuðborgarsvæðisins	2019		VEL
4	1	Unnið í samræmi við tillögur starfshóps um fjarheilbrigðisþjónustu frá maí 2016	2017– 2020		VEL

Erlend sjúkrahúsþjónusta. Eðli málaflokksins er með þeim hætti að ekki verður fjallað um markmið og aðgerðir fyrir hann.

5. Fjármögnun

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
23 Sjúkrahúsþjónusta	83.337	87.493	92.710	96.775	99.415

24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa

1. Umfang

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra velferðarráðuneytisins. Það skiptist í fjóra málaflokka, en þeir eru:

- Heilsugæsla.
- Sérfræðiþjónusta og hjúkrun.
- Sjúkraþjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun.
- Sjúkraflutningar.

Heilsugæsla. Almennt er miðað við að heilsugæslan sé fyrsti viðkomustaður sjúklinga í heilbrigðiskerfinu. Heilsugæsluþjónusta veita Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins, heilsugæslusvið heilbrigðisstofnana heilbrigðisumdæma og einkareknar heilsugæslustöðvar. Auk þess sinna sjálfstætt starfandi heimilislæknar ákveðnum þáttum heilsugæsluþjónustu. Undir starfsemi heilsugæslunnar falla almennar lækningar, hjúkrun, þar með talin heimahjúkrun, heilsuvernd og forvarnir, bráða- og slysamóttaka og önnur heilbrigðisþjónusta sem veitt er á vegum heilsugæslustöðva.

Sérfræðiþjónusta og hjúkrun. Sérfræðiþjónusta og hjúkrun, þar með talin heima-hjúkrun, utan sjúkrahúsa veita sérgreinalæknar, tannlæknar, hjúkrunarfræðingar, sálfræðingar og ljósmæður. Þjónustan er almennt veitt á grundvelli samninga viðkomandi faghópa við Sjúkratryggingar Íslands og nær til rannsókna og meðferða. Allir landsmenn skulu hafa aðgang að slíkri sérhæfðri þjónustu óháð búsetu og efnahag, með þjónustu í heilbrigðisumdæmum aðgengi að starfsstöðvum þeirra er veita sérfræðiþjónustu eða með fjarheilbrigðisþjónustu.

Starfsemi sjúkrahótels fellur undir þennan þátt. Sjúkrahótel er ætlað þeim sjúklingum sem dvelja þurfa fjarri heimili vegna rannsókna og meðferða. Einnig þeim sem lokið hafa sérhæfðri meðferð á sjúkrahúsi en eru enn í virkri meðferð og geta ekki dvalið á heimili sínu eða búa fjarri sérhæfðu sjúkrahúsi.

Sjúkraþjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun. Sjúkraþjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun utan sjúkrahúsa veita sjúkraþjálfarar, iðjuþjálfar og talmeinafræðingar. Heyrnar- og talmeinastöð Íslands heyrir einnig undir þennan þátt. Þjónustan er almennt veitt á grundvelli samninga viðkomandi faghópa við Sjúkratryggingar Íslands. Allir landsmenn skulu hafa aðgang að slíkri sérhæfðri þjónustu óháð búsetu og efnahag, með þjónustu í heilbrigðisumdæmum, aðgengi að starfsstöðvum þeirra er veita sérfræðiþjónustu eða með fjarheilbrigðisþjónustu.

Sjúkraflutningar. 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. Undir þennan málaflokk falla einnig ferðir innanlands sem greiddar eru á grundvelli reglugerðar um ferðakostnað.

Helstu lög sem gilda um málefnasviðið eru lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, og lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjárukalög 2016	Fjárlög 2017
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa			
24.10 Heilsugæsla	17.231	20.081	21.920
24.20 Sérfræðiþjónusta og hjúkrun	12.505	14.072	14.633
24.30 Sjúkraþjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun	2.857	3.232	3.153
24.40 Sjúkraflutningar	2.057	2.129	2.330
Samtals	34.650	39.514	42.036

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Nýtt fjármögnunarkerfi hefur verið tekið upp innan heilsugæslunnar á höfuðborgarsvæðinu. Hluti af því ferli var endurnýjun á gæða- og þjónustukröfum er varðar þjónustu heilsugæslunnar. Í kjölfar útboða var samið við tvo nýja rekstraraðila um rekstur einkarekinnna heilsugæslustöðva í Reykjavík.

Heimahjúkrun hefur verið eflað víða um land með viðbótarfjármagni og aukinni mönnun. Kvöld- og helgarþjónusta var komið á eða styrkt í flestum stærri sveitarfélögum á landsbyggðinni.

Sálfræðiþjónusta í heilsugæslunni hefur verið eflað verulega í kjölfar stefnu í geðheilbrigðismálum. Miðað er við að ein staða sálfræðings sé innan heilsugæslunnar fyrir hverja 9.000 íbúa.

Helstu áskoranir málefna sviðsins í heild tengjast breyttri aldurssamsetningu þjóðarinnar en hlutfallsleg fjölgun aldrafra er meiri en fjölgun landsmanna. Einnig þarf að bregðast við aukinni sjúkdómabyrði og áhættuþáttum vegna lífsstílstengdra sjúkdóma og kröfu um öruggari og aðgengilegri heilbrigðisþjónustu.

Fjölgun ferðamanna er einnig áskorun fyrir heilbrigðisþjónustuna. Komum ferðamanna á heilbrigðisstofnanir hefur fjölgað um allt að 350% milli ára 2012 og 2016 og á Landspítala voru tæplega 10% rýma á gjörgæslu nýtt af ferðamönnum árið 2016. Ferðamannafjöldinn er mestur á sumrin þegar heilbrigðisstarfsmenn taka sumarfrí. Nauðsynlegt er að greina þörf ferðamanna fyrir sjúkrahúsþjónustu og gera áætlun um að styrkja innviði og mæta þörfum ferðamanna án þess að það komi niður á þjónustu við landsmenn.

Aðrar áskoranir snúa að mikilvægi þess að bæta markvisst samstarf milli sérhæfðra sjúkrahúsa og heilbrigðisstofnana á landsbyggðinni og tryggja sem best jafnan aðgang allra landsmanna að heilbrigðisþjónustu óháð búsetu, meðal annars með fjarheilbrigðisþjónustu.

Vinna þarf heildstæða stefnu í sjúkraflutningum á landi og í lofti.

Í maí 2017 mun nýtt greiðsluþátttökukerfi taka gildi sem hefur áhrif á kostnað sjúklinga vegna heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa. Markmiðið er að verja sjúklinga fyrir háum kostnaði vegna heilbrigðisþjónustu og felur í sér hámarksþak á hlutdeild einstaklinga í kostnaði.

Mönnun heilbrigðisþjónustunnar verður áfram áskorun. Heilbrigðisstofnanir utan höfuðborgarsvæðisins hafa átt í erfiðleikum með að manna stöður heilsugæslulækna, sálfræðinga og jafnvel fleiri fagaðila. Heilsugæslulæknar starfa í auknum mæli sem verktakar á heilbrigðisstofnunum á landsbyggðinni sem getur leitt til minni samfellu í þjónustunni.

Umtalsverður hluti nokkurra heilbrigðisstétta mun hefja töku lífeyris á næstu árum en nýliðun í þessum stéttum hefur ekki verið nægileg til að mæta því. Þá leita heilbrigðisstarfsmenn í störf utan heilbrigðisþjónustunnar. Greina þarf stöðu mála, gera mannaflaspá og áætlun um leiðir til að tryggja nægan mannafla fyrir heilbrigðisþjónustuna.

Helstu sértæku áskoranir heilsugæslunnar eru að biðtími eftir viðtali við lækna er oft of langur. Greina þarf ástæður þessa og bregðast við, meðal annars með auknu aðgengi íbúa að öðrum fagstéttum innan heilsugæslunnar og aukinni teymisvinnu.

Helstu sértæku áskoranir sérfræðiþjónustu og hjúkrunar eru mismunandi aðgengi landsmanna að sérfræðiþjónustu. Þá hefur þörf fyrir sérhæfða heilbrigðisþjónustu í heimahúsum vaxið samhliða því að aldraðir búa lengur á eigin heimili.

Bregðast þarf við viðvarandi hækkun á gjaldalið sérfræðilæknaþjónustu hjá Sjúkra- tryggingum Íslands og að undirbúa nýjan samning við sérgreinalækna.

Helstu sértæku áskoranir vegna sjúkra-, iðju- og talþjálfunar eru að fjölgun aldraðra kallar á aukna þjálfun til að fyrirbyggja færnitap. Einnig mun fólki með tímabundna eða varanlega færniskerðingu fjölga vegna betri meðferðar eftir áföll eða sly. Þá er skortur á talmeinafræðingum og vaxandi þörf á að sinna tannheilsu eldri borgara og öryrkja.

Helstu sértæku áskoranir varðandi sjúkraflutninga eru vaxandi þörf fyrir þjónustuna vegna breytinga á skipulagi heilbrigðisþjónustu og gríðarlegrar aukningar ferðamanna hér á landi. Þá eru gerðar auknar kröfur um færni og þekkingu sjúkraflutningamanna sem tengjast fyrstu viðbrögðum við sjúkdómsástandi eða slysum.

3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að heilbrigðisþjónusta sé samþætt og samfelld á öllum þjónustustigum sem byggist á heildstæðri stefnu í heilbrigðisþjónustu.

Landsmenn hafi sem jafnastan aðgang að þeim þjónustubáttum sem undir málefnasviðið falla, óháð efnahag, menningarlegum bakgrunni og búsetu.

Upplýsingar um þjónustuna séu aðgengilegar og þjónustan skipulögð samkvæmt þörfum sjúklinga og í samráði við þá.

Þjónustan byggist á þverfaglegri teymisvinnu á öllum sviðum og að aðgengi að þjónustu fagstétta sé gott, þar á meðal að þjónustu sérfræðilækna og annarra sérhæfðra faghópa.

Starfsumhverfi í heilbrigðisþjónustu um allt land laði að hæft starfsfólk og hæfileg mönnun sé tryggð.

Möguleikar fjarheilbrigðisþjónustu á öllum stigum þjónustunnar, bæði í þéttbýli og dreifbýli, séu nýttir.

Meginmarkmið er að heilsugæsla verði fyrsti viðkomustaður sjúklinga. Sjúklingar njóti þjónustu á því þjónustustigi og hjá þjónustuaðila sem sé best til þess fallinn að leysa vanda hans. Öryggi og gæði þjónustunnar samrýmist bestu þekkingu.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Heilsugæsla. Þrjú markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflökkinn.

1. **Skilvirkari þjónusta fyrir sjúklinga sem leita til heilsugæslu.** Sjúklingar sem óska eftir þjónustu heilsugæslunnar hafa margþætt vandamál, sum læknisfræðileg, önnur sálræn, tengd lífsstíl, stoðkerfi og svo framvegis. Til að nýta sem best þekkingu hvernar heilbrigðisstéttar og veita sem besta heilbrigðisþjónustu á réttum tíma og á sem hagkvæmasta hátt er mikilvægt að sjúklingar geti haft aðgang að þverfaglegri þjónustu og þeim þjónustuaðilum sem þörf er á hverju sinni. Sjúklingar geti til dæmis leitað til sálfræðings vegna geðheilbrigðisvanda, til næringarfræðings vegna ofþyngdar og til sjúkrapjálfara vegna stoðkerfisvandamála. Aukið aðgengi sjúklinga að öðrum faghópum en læknum getur einnig leitt til þess að biðtími eftir viðtali hjá lækni styttest, en biðtíminn hefur víða verið of langur.

2. **Bætt aðgengi sjúklinga að fjölbreyttri geðheilbrigðisþjónustu óháð efnahag og búsetu.** Rannsóknir hér á landi og erlendis hafa sýnt að í hátt í þriðjungu heimsókna á heilsugæslustöðvar kemur fram vandi vegna geðraskana. Í þingsályktun um stefnu og aðgerðaáætlun í geðheilbrigðismálum til fjögurra ára frá 2016 er meðal annars sett fram áætlun um að fjölga geðheilsuteymum á höfuðborgarsvæðinu og koma slíkum teymum á fót í þeim landshlutum þar sem þau eru ekki þegar til staðar fyrir árslok 2019.
3. **Aukin fræðsla og stuðningur í boði fyrir sjúklinga varðandi lífsstíl og lífsstílstengda sjúkdóma.** Dauðsföll af völdum ósmítnæmra sjúkdóma eru vaxandi vandamál um allan heim. Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin hefur bent á að 38 milljónir manna deyi árlega af þeirra völdum.⁸⁰ Til ósmítnæmra sjúkdóma teljast meðal annars hjarta- og æðasjúkdómar, krabbamein, sykursýki og langvinn lungnateppa. Þessa sjúkdóma má tengja áhættuþáttum eins og offitu, hreyfingarleysi, óhollu mataræði, reykingum og fleiru. Í gögnum frá Embætti landlæknis kemur fram að offita fer vaxandi hér á landi en árið 2012 töldust 22,2% Íslendinga of feit, þ.e. voru með líkamsþyngdarstuðul 30 eða hærri.⁸¹

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Skilvirkari þjónusta fyrir sjúklinga sem leita til heilsugæslu		Fjöldi faghópa starfandi í heilsugæslunni	Fjórir til fimm faghópar, misjafnt eftir heilbrigðisumdæmum	Að lágmarki fimm faghópar starfandi í heilsugæslunni í hverju heilbrigðisumdæmi	Að lágmarki sex faghópar starfandi í heilsugæslunni í hverju heilbrigðisumdæmi
			Skráning samskipta við einstaka faghópa	Liggur fyrir á einstökum stöðvum	Hlutfall samskipta við faghópa verður reiknað árið 2017 og viðmið skilgreind í framhaldi af niðurstöðum	Verður sett í framhaldi af útreikningum á viðmiði 2018
2	Bætt aðgengi sjúklinga að fjölbreyttri geðheilbrigðisþjónustu óháð efnahag og búsetu	3.4	Fjöldi faghópa sem hafa þekkingu á meðferð geðvanda	Að lágmarki tveir í hverju heilbrigðisumdæmi	Að lágmarki þrír í hverju heilbrigðisumdæmi	Að lágmarki fjórir í hverju heilbrigðisumdæmi
			Fjöldi stöðugilda sálfræðinga í heilsugæslu	22,5	28	40
			Innleiðing á verkefninu „Tölum við börnin“	Innleiðing ekki hafin	Innleiðingu lokið hjá Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins	Innleiðingu lokið á 70% heilsugæslustöðva
3	Aukin fræðsla og stuðningur í boði fyrir sjúklinga varðandi lífs-	3.4.	Fræðsluefni um lífsstíl og lífsstílstengda sjúkdóma er aðgengilegt á	Misjafnt eftir heilsugæslustöðvum og heilbrigðisumdæmum	Fræðsluefni um lífsstíl og lífsstílstengda sjúkdóma er aðgengilegt á	

⁸⁰ <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs355/en/>

⁸¹ http://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item22830/Framkvaemdaskyrsla_2012_loka.pdf

	stíl og lífsstíls- tengda sjúkdóma		öllum heilsugæslu- stöðvum		öllum heilsu- gæslustöðvum í öllum heilbrigðis- umdæmum	
			Sjúklingar geta bókað tíma hjá næringarfræðing í á sinni heilsugæslustöð		Næringarfræð- ingar starfandi á a.m.k. helmingi heilsugæslu- stöðva á höfuðborgar- svæðinu	

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma- áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar- aðili
1	1, 2 og 3	Gerð stefnu í málaflokknum sem hluti af heildstæðri stefnu í heilbrigðisþjónustu	2017– 2019		Velferðar- ráðuneytið
2	1	Markvisst unnið að fjölgun faghópa sem starfa í heilsugæslunni, til dæmis sálfræðinga, sjúkraþjálfara og næringarfræðinga, og teymisvinna aukin	2018– 2022		Yfirstjórn heilsu- gæslu
3	1	Upplýsingar um þjónustu sem er í boði á heilsugæslustöðvum aðgengilegar fyrir sjúklingana, til dæmis á vef heilsugæslustöðvar	2018– 2022		Yfirstjórn heilsu- gæslu
4	1 og 2	Árangursvísar skilgreindir og viðmið þróuð í samvinnu við hagsmunaaðila	2018– 2019		Velferðar- ráðuneytið
5	2	Markvisst unnið að fjölgun faghópa sem hafa þekkingu á meðferð geðvanda	2018– 2022		Yfirstjórn heilsu- gæslu
6	3	Unnið að því að fá næringarfræðinga til starfa í heilsugæslunni sem hafi beina móttöku og sinni fræðslu til sjúklinga	2018– 2022		Yfirstjórn heilsu- gæslu

Sérfræðiþjónusta og hjúkrun. Þrjú markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflokkinn.

- Lækka í áföngum hlutfall greiðsluþátttöku sjúklinga fyrir heilbrigðisþjónustu.** Í maí 2017 mun nýtt greiðsluþátttökukerfi taka gildi sem hefur áhrif á kostnað sjúklinga vegna heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa. Markmiðið er að verja sjúklinga fyrir háum kostnaði vegna heilbrigðisþjónustu og felur í sér hámarksþak á hlutdeild einstaklinga í kostnaði.
- Jafna aðgengi sjúklinga um land allt að sérfræðiþjónustu og hjúkrun óháð búsetu og efnahag.** Starfsstöðvar þeirra fagaðila sem veita sérfræðiþjónustu og hjúkrun samkvæmt samningi við Sjúkratryggingar Íslands eru flestar í Reykjavík. Samantektir Sjúkratrygginga Íslands sýna að aðsókn að sérfræðilæknaþjónustu er mjög misjöfn eftir búsetu sjúklinga.
- Auka hlutfall þeirra sjúklinga sem fá sérhæfða hjúkrun á heimilum sínum í samræmi við mat á þörf.** Mikilvægt er að gera öldruðum kleift að búa sem lengst á eigin

heimili með viðeigandi heilbrigðis- og félagsþjónustu. Fjölgun aldraðra með fjölþætt heilsufarsvandamál kallar á aukna sérhæfða hjúkrunarþjónustu á heimilum fólks ef draga á úr þörf fyrir flutning á hjúkrunarheimili eða legu á sjúkrahúsum eftir að meðferð er lokið.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Lækka í áföngum greiðsluþátttöku sjúklinga fyrir heilbrigðisþjónustu		Hlutfall greiðslna einstaklinga af heildar heilbrigðis-kostnaði skv. samræmdu viðmiði OECD	Samkvæmt upplýsingum Hagstofu Íslands var þetta hlutfall 18% árið 2015	Verður ákveðið þegar niðurstaða ársins 2017 liggur fyrir	Verður ákveðið þegar niðurstaða ársins 2018 liggur fyrir
2	Jafna aðgengi sjúklinga um land allt að sérfræðiþjónustu og hjúkrun		Notkun sérfræðiþjónustu eftir búsetu, hlutdeild	Höfuðborgarsvæðið 64%, utan höfuðborgarsvæðis 36%	Höfuðborgarsvæðið 62%, utan höfuðborgarsvæðis 38%	Höfuðborgarsvæðið 58%, utan höfuðborgarsvæðis 42%
3	Auka hlutfall þeirra sjúklinga sem fá sérhæfða hjúkrun á heimilum sínum í samræmi við mat á þörf		Fjöldi sjúklinga sem fá sérhæfða heimahjúkrun	Var ekki formlega í boði	Fjöldi verði reiknaður og viðmið skilgreind í framhaldi af niðurstöðum	Verður sett í framhaldi af útreikningum á viðmiði 2018

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðaradili
1	1, 2 og 3	Gerð stefnu í málaflöknum sem hluti af heildstæðri stefnu í heilbrigðisþjónustu.	2017–2019		VEL
2	1	Draga í áföngum úr greiðsluþátttöku sjúklinga í heilbrigðisþjónustu.	2018–2022		VEL
3	2	Endurskoðun á fyrirkomulagi og kröfum á veitingu sérfræðiþjónustu utan sjúkrahúsa.	2017–2018		VEL og Sjúkra-tryggingar Íslands
4	2	Meta þörf fyrir sérfræðiþjónustu í hverju heilbrigðisumdæmi.	2017		Stjórnendur heilbrigðisstofnana
5	2	Nýta tækni til fjarheilbrigðisþjónustu í samræmi við skýrslu starfshóps um fjarheilbrigðisþjónustu frá maí 2016.	2017–2022		VEL og Embætti landlæknis
6	3	Unnin áætlun um eflingu sérhæfðrar heimahjúkrunar í ljósi niðurstaðna tilraunaverkefnis í Reykjavík í febrúar–mars 2017.	2017–2018		Landspítalinn
7	3	Árangursvísir skilgreindur og viðmið þróað í samvinnu við hagsmunaaðila.	2018–2019		VEL

Sjúkra-, iðju- og talþjálfun. Eitt markmið hefur verið skilgreint fyrir málaflökkinn.

1. **Aukið aðgengi sjúklinga sem þarfnast endurhæfingar að þverfaglegri endurhæfingu innan og utan stofnana óháð eðli vanda, þar með taldir sjúklingar með geðvanda.** Fólki með tímabundna eða varanlega færniskerðingu mun fjölga á næstu árum vegna betri meðferðar eftir áföll eða slys sem eykur þörf fyrir endurhæfingu. Þjálfun er veigamikill þáttur í meðferð sjúklinga með geðraskanir. Með fjölgun aldraðra eykst einnig þörf fyrir þjálfun til að fyrirbyggja færnitap.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Aukið aðgengi sjúklinga sem þarfnast endurhæfingar að þverfaglegri endurhæfingu innan og utan stofnana óháð eðli vanda, þar með taldir sjúklingar með geðvanda		Greining á þörf fyrir sjúkra-, iðju- og talþjálfun utan sjúkrahúsa liggur fyrir	Hlutfall verður reiknað fyrir árið 2017, 2018 og 2019	Viðmið verður skilgreint í ljósi niðurstaðna greiningar	Verður sett í framhaldi af útreikningum á viðmiði 2018
			Gæða- og þjónustukröfur fyrir þjálfun utan sjúkrahúsa liggja fyrir.	Gæða- og þjónustukröfur ekki til	Gæða- og þjónustukröfur verða skilgreindar í framhaldi af niðurstöðum	Verður sett í framhaldi af útreikningum á viðmiði 2018

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Kostnaður	Ábyrgðaradili
1	1	Gerð stefnu í málaflökknum sem hluti af heildstæðri stefnu í heilbrigðisþjónustu	2017–2019		VEL
2	1	Vinnuhópur um þarfagreiningu á þjálfun utan sjúkrahúsa skipaður	2017–2018		VEL

Sjúkraflutningar. Eitt markmið hefur verið skilgreint fyrir málaflökkinn.

1. **Sjúklingar eigi greiðan aðgang að sjúkraflutningum óháð búsetu.** Breytingar á þjónustu heilbrigðisstofnana um landið, þar með talið fæðingarþjónustu, leiða til þess að tryggja verður íbúum landsbyggðarinnar öruggan sjúkraflutning á sérhæfð sjúkrahús þegar aðstæður krefjast. Þá hefur þörf fyrir sjúkraflutninga aukist verulega með auknum fjölda ferðamanna sem eru ókunnir aðstæðum til aksturs og útivistar hér á landi. Aukning sjúkraflutninga á landi kallar á aukna mönnun og meiri menntun þeirra sem sinna sjúkraflutningum.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Sjúklingar eigi greiðan aðgang að sjúkraflutningum um óháð búsetu		Sjúkraflutningar á landi og í lofti mæta þörfum í hverju heilbrigðisumdæmi	Ekki ljós	Viðmið verður skilgreint í ljósi niðurstaðna þarfagreiningar	Verður sett í framhaldi af útreikningi á viðmiði 2018

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma- áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar- aðili
1	1	Gerð stefnu í málaflokknum sem hluti af heildstæðri stefnu í heilbrigðisþjónustu	2017– 2019		VEL
2	1	Fagråd sjúkraflutninga í samráði við heilbrigðisstofnanir vinni þarfagreiningar fyrir hvert heilbrigðisumdæmi og skili tillögum til ráðherra	Fyrir mitt ár 2018		Forstjórar heilbrigðis stofnana
3	1	Unnin verði heildarstefnumörkun um sjúkraflutninga í lofti og á landi	Lok árs 2018		VEL

5. Fjármögnun

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	45.316	46.636	48.289	50.935	53.578

25 Hjúkrunar- og endurhæfingarpjónusta

1. Umfang

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra. Það skiptist í tvo málaflokka, em þeir eru:

- Hjúkrunar-, dvalar- og dagdvalarrými.
- Endurhæfingarrými.

Hjúkrunar-, dvalar- og dagdvalarrými. Undir málaflokkinn fellur starfsemi hjúkrunar- og dvalarrýma á hjúkrunar- og dvalarheimilum og einnig á heilbrigðisstofnunum. Undir flokkinn fellur einnig dagdvöl og Framkvæmdasjóður aldraðra.

Hjúkrunarrými eru ætluð einstaklingum, óháð aldri, sem eru of lasburða til að búa sjálfstæðri búsetu á eigin heimili þrátt fyrir aðstoð. Einstaklingar eiga einnig kost á að koma þangað til hvíldarinnlagna. Boðið er upp á dvöl í almennum hjúkrunarrýmum, geðhjúkrunarrýmum og hjúkrunarrýmum með endurhæfingu. Dvalarrými eru ætluð öldruðu fólki, 67 ára eða eldra, sem ekki er fært um að búa á eigin vegum þrátt fyrir heimaþjónustu. Sérstök færni- og heilsumatsnefnd í hverju heilbrigðisumdæmi, skipuð af ráðherra, metur þörf fólks fyrir dvöl í hjúkrunarrými og dvalarrými hvort sem er til langframa eða til styttri hvíldarinnlagna. Dagdvöl er ætluð fólki 67 ára og eldra. Boðið er upp á almenna dagdvöl, dagdvöl fyrir heilabilaða og dagdvöl með endurhæfingu.

Framkvæmdasjóður aldraðra stuðlar að uppbyggingu og eflingu öldrunarþjónustu um land allt. Fjármagni sjóðsins skal meðal annars 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. Stjórn Framkvæmdasjóðs aldraðra annast stjórn sjóðsins og gerir árlega tillögur til ráðherra um úthlutun úr sjóðnum. Sjóðurinn fær tekjur af sérstöku gjaldi sem lagt er á þá sem eru á aldrinum 16–69 ára og greiða tekjuskatt. Frá árinu 2011 hefur 625 m.kr. verið ráðstafað árlega úr Framkvæmdasjóði aldraðra til rekstrar hjúkrunarheimila.

Endurhæfingarrými. Tilgangurinn með endurhæfingarrými er að endurhæfa fólk óháð aldri með færniskerðingu af völdum veikinda, slysa eða annarra vandamála. Þau eru rekin á grundvelli þjónustusamninga ríkisins við rekstraraðila og á heilbrigðisstofnunum sem reknar eru af ríkinu. Einnig er endurhæfing í boði í sérstökum rýmum á hjúkrunarheimilum, bæði í sólarhrings- og dagþjónustu.

Helstu lög sem gilda um málefnasviðið eru lög um málefni aldraða, nr. 125/1999, lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, lög um landlækni og lýðheilsu, nr. 41/2007, og lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjárukalög 2016	Fjárlög 2017
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarpjónusta			
25.10 Hjúkrunar- og dvalarrými	32.458	37.117	40.472
25.20 Endurhæfingarpjónusta	4.543	4.660	5.000
Samtals	37.001	41.777	45.472

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Samningar náðust síðari hluta árs 2016 um þjónustu allra hjúkrunar- og dvalarrýma sem rekin eru á daggjöldum samkvæmt gjaldskrá Sjúkratrygginga Íslands. Hjúkrunar- og dvalarrými sem rekin eru af heilbrigðisstofnunum falla þó ekki undir þann rammisamning heldur eru greiðslur fyrir þau rými samkvæmt föstum fjárlögum. Áfram þarf að vinna að því markmiði að semja á sambærilegan hátt um þjónustu hjúkrunar- og dvalarrýma heilbrigðisstofnana og þjónustu í dagdvalarrýmum.

Í samræmi við markmið síðasta árs er hafin innleiðing á heildstæðu matskerfi (RAI-upphafsmat) til að stýra þjónustu í samræmi við þörf.

Helstu áskoranir málefnasviðsins í heild tengjast breyttri aldurssamsetningu þjóðarinnar og fjölgun aldraðra. Með hækkandi aldri má gera ráð fyrir fjölgun þeirra sem glíma við aldurstengda sjúkdóma af einhverju tagi. Þá hefur fólki með tímabundna eða varanlega færniskerðingu fjölgað vegna betri meðferðar eftir áföll eða slys og bæta þarf aðgengi að viðeigandi endurhæfingu. Einnig þarf að bregðast við aukinni sjúkdómabyrði og áhættuþáttum vegna lífsstílstengdra sjúkdóma. Mikilvægt er að þjónusta hverju sinni taki mið af því markmiði að fólk sé stutt til sjálfsbjargar og sjálfstæðrar búsetu heima sem lengst og að þjónustan sé veitt á réttum tíma og réttum stað.

Aðrar megináskoranir eru í fyrsta lagi óskýr skil ábyrgðar milli ríkis og sveitarfélaga sem geta dregið úr skilvirkni þjónustunnar og hagkvæmni í nýtingu fjár. Í öðru lagi hvernig samþætta megi þjónustu hjúkrunarheimila og þjónustu utan sjúkrahúsa til að auka samfellu í þjónustunni, bæta hana og stuðla að því að fólk geti búið sem lengst á eigin heimili. Í þriðja lagi verður mönnun fagfólks og ófaglærðs fólks mikil áskorun á komandi árum vegna samkeppni um mannafla. Samþætting þjónustunnar og mönnun þarf að vinna þvert á málefnasvið.

Á málefnasviðinu hefur mesta aukning útgjalda að undanförunu verið vegna 1.500 m.kr. viðbótarfjárveitingar til að styrkja rekstrargrunn hjúkrunarheimila við gerð rammisamnings í samræmi við ákvæði laga um sjúkratryggingar, 1.000 m.kr. til að fjölga úrræðum fyrir aldraða vegna fráflæðisvanda Landspítalans. Auk þessa eru byggingar þriggja nýrra hjúkrunarheimila fyrirhugaðar, tveggja á höfuðborgarsvæðinu og eins í sveitarfélaginu Árborg.

3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að til sé heildstæð stefna í heilbrigðishluta þjónustunnar með áherslu á lífsgæði og sjálfstæði einstaklinganna þar sem upplýsingar, ráðgjöf og stuðningur eru í brennidepli. Stefnan verði unnin í samráði við fulltrúa þeirra sem í hlut eiga. Þá er einnig mikilvægt að vinna áfram með áhersluatriði geðheilbrigðisstefnunnar, meðal annars með því að byggja upp meiri þekkingu á hjúkrunarheimilum til að veita öldruðu fólki geðheilbrigðisþjónustu.

Mikilvægt er að fólk sé stutt til sjálfstæðrar búsetu á eigin heimili með góðu aðgengi að dagdvalar- og endurhæfingarrýmum sem og tímabundinni dvöl í hjúkrunarrýmum. Einnig að tryggt sé gott aðgengi að upplýsingum og fjarheilbrigðisþjónustu þar sem hún á við. Jafnframt að fjölga fjölbreyttum stuðningsúrræðum fyrir einstaklinga sem búa heima og að þjónusta á stofnunum (hjúkrunar- og dvalarrými) standi til boða þegar hennar er þörf.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að einstaklingum bjóðist endurhæfing og/eða önnur heilbrigðisþjónusta við hæfi til að viðhalda færni og stuðli þannig að sjálfstæðri búsetu heima sem lengst. Þegar öll raunhæf úrræði eru fullreynd bjóðist dvöl í hjúkrunarrýmum þar sem aðbúnaður er í samræmi við viðmið velferðarráðuneytisins og þjónusta í samræmi við kröfulýsingu þess.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Hjúkrunar-, dvalar- og dagdvalarrými. Þrjú markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflokkinn.

- 1. Veita þjónustu í takt við færni og heilsu og lágmarka þörf fyrir dvöl á stofnun.** Í lögum um málefni aldraðra kemur fram að áður en komi að dvöl einstaklinga í hjúkrunar- eða dvalarrými skuli öll önnur úrræði, sem miða að því að fólk geti búið heima, verið fullreynd. Í samfélaginu er einnig krafa um að fólk geti búið heima eins lengi og kostur er. Til að svo megi verða þarf þjónusta heima að vera í samræmi við þarfir einstaklinga hverju sinni. Dagdvalarrými eru mikilvæg þjónustuúrræði fyrir aldræð fólk sem býr heima. Áður en einstaklingur flytur á stofnun þurfa öll raunhæf úrræði að vera fullreynd. Dvalartími íbúa í hjúkrunarrýmum hefur áhrif á þann fjölda nýrra hjúkrunarrýma sem þörf er fyrir sem og á biðtíma eftir rýmum. Lengd biðtíma og dvalartíma á hjúkrunarheimilum ákvarðast að miklu leyti af þeirri heilbrigðisþjónustu sem íbúar heimilanna njóta áður en þeir flytja inn á heimilið, umönnunarþyngd þeirra eftir að þeir flytja þar inn og heildarfjöldi rýma sem er til ráðstöfunar.
- 2. Fjölgun hjúkrunarrýma.** Fjölga þarf hjúkrunarrýmum í takt við fjölgun aldraðra og fjölgun þeirra sem glíma við aldurstengda sjúkdóma. Fjölgun og staðsetning hjúkrunarrýma þarf að taka mið af reiknaðri þörf fyrir slík rými. Þörf er reiknuð út frá hlutfalli fólks af heildarfjölda á tilteknum aldri með færni- og heilsumat. Dvalartími íbúa í hjúkrunarrýmum og sú þjónusta sem mögulegt er að veita einstaklingum heima hafa áhrif á þann fjölda nýrra hjúkrunarrýma sem þörf er fyrir.
- 3. Bæta aðbúnað hjúkrunarrýma í samræmi við viðmið velferðarráðuneytisins.** Forsendum fyrir dvöl í hjúkrunarrýmum hefur verið breytt frá því sem áður var en með tilkomu færni- og heilsumats gefst fólki ekki kostur á hjúkrunarrými fyrr en öll önnur úrræði eru fullreynd. Um leið og forsendum fyrir dvöl var breytt voru sett fram viðmið af hálfu velferðarráðuneytisins um aðbúnað í hjúkrunarrýmum til að mæta betur mikilli þjónustuþörf. Bygging allra nýrra hjúkrunarrýma tekur mið af áðurnefndum viðmiðum og við endurbætur á eldri rýmum er einnig miðað við þau eins og mögulegt er.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Veita þjónustu í takt við færni og heilsu og lágmarka þörf fyrir dvöl á stofnun.		Hlutfall einstaklinga 80 ára og eldri sem búa á eigin heimili	83%	84%	85%
			Fjöldi einstaklinga að meðaltali á biðlista eftir hjúkrunarrými á landinu öllu	324 einstaklingar	Færri en 280 einstaklingar	Færri en 220 einstaklingar
2	Fjölgun hjúkrunarrýma.		Fjöldi hjúkrunarrýma	2.678 rými ⁸²	2.720 rými	2.970 rými
			Meðalbiðtími þeirra sem fara í hjúkrunarrými	96 dagar	Að meðaltali 90 dagar eða færri	Að meðaltali 80 dagar eða færri
3	Bæta aðbúnað		Fjöldi	500 rými eða	600 rými eða	795 rými eða

⁸² Öll hjúkrunarrými meðtalin, bæði almenn hjúkrunarrými og sértæk hjúkrunarrými eins og geðhjúkrunarrými. Staðan í lok árs.

hjúkrunar- rýma til samræmis við viðmið ráðuneytisins.	hjúkrunarrýma og hlutfall af heildarfjölda þeirra sem uppfylla kröfur um lágmarksstærð samkvæmt viðmiðum ráðuneytisins ⁸³	20% ⁸⁴	22%	27%
	Hlutfall fjölda hjúkrunarrýma sem eru einbýli án sérbaðherbergis	Tölur liggja ekki fyrir	Hlutfall verður kannað og viðmið um úrbætur skilgreind í framhaldi af niðurstöðum	Verður sett í framhaldi af útreikningum á viðmiði 2018
	Hlutfall fjölda einbýla af heildarfjölda hjúkrunarrýma	80–85%	85%	90%

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma- áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar- aðili
1	1, 2 og 3	Gera heildstæða stefnu í heilbrigðisþjónustu fyrir aldraða sem hluti af heildstæðri stefnu í heilbrigðisþjónustu	2017– 2019		VEL
2	1	Ljúka samningum um rekstur og þjónustu allra hjúkrunar-, dvalar- og dagdvalarrýma	2018– 2022		VEL og Sjúkra- tryggingar Íslands
3	1	Fjölga dagdvalarrýmum um 150	2017– 2022		VEL
4	2	Fjölga hjúkrunarrýmum um 292	2017– 2022		VEL og sveitar- félög.
5	3	Bæta aðbúnað 115 rýma	2017– 2020		Fram- kvæmda- sjóður aldradra og rekstrar- aðilar /eigendur

Endurhæfingarrými. Eitt markmið hefur verið skilgreint fyrir málaflökkinn.

- Lágmarka biðtíma fólks eftir endurhæfingarrými.** Virk þátttaka í samfélaginu og að lifa sjálfstæðu lífi heima án aðstoðar er hluti af lífsgæðum. Til að svo megi verða getur endurhæfing verið nauðsynleg, ýmist til ákveðins tíma eða reglubundin, hvort sem um er að ræða vandamál af líkamlegum eða geðrænum toga.

⁸³ Nettóstærð einstaklingsrýmis 28 fm, heildarstærð 65 fm fyrir hvert rými, að lágmarki.

⁸⁴ Hjúkrunarrými byggð eftir árið 2008 auk hjúkrunarrýma í Sóltúni.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Lágmarka biðtíma fólks eftir endurhæfingarrými.		Biðtími eftir endurhæfingarrými	Tölur liggja ekki fyrir	Biðtími verður skilgreindur í framhaldi af niðurstöðum	Verður sett í framhaldi af niðurstöðum og skilgreiningum 2018

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðaradili
1	1	Gerð stefnu í málaflokknum sem hluti af heildstæðri stefnu í heilbrigðisþjónustu	2017–2019		VEL
2	1	Afla upplýsinga um biðtíma eftir endurhæfingu	2017–2018		VEL

5. Fjármögnun

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta	45.930	47.276	47.545	48.794	50.415

26 Lyf og lækningavörur

1. Umfang

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra velferðarráðuneytisins. Málefnasviðið skiptist í þrjá málaflokka, en þeir eru:

- Lyf og lækningavörur.
- Lækningatæki.
- Hjálpartæki.

Lyf og lækningavörur. Lyfjamál fjalla meðal annars um framleiðslu, dreifingu, notkun og sölu lyfja og skyldra vara (blóð, frumur og vefir). Grundvallarmarkmið lyfjalaga eru að tryggja nægilegt framboð lyfja, tryggja gæði, öryggi, virkni lyfja og þjónustu, auka fræðslu um lyfjanotkun, sporna gegn óhóflegri notkun þeirra og halda kostnaði í lágmarki. Fyrir liggur að fyrrum heilbrigðisráðherra, Kristján Þór Júlíusson, samþykkti lyfjastefnu til ársins 2020. Á síðasta þingi (2015–2016) lagði ráðherra fram þingsályktunartillögu um lyfjastefnu sem þingið náði ekki að fjalla um. Þingið náði heldur ekki að ljúka umfjöllun um frumvarp til nýrra lyfjalaga sem ráðherra lagði fram á sama þingi. Heilbrigðisráðherra, Óttarr Proppé, hefur ákveðið að leggja bæði málin fram að nýju í endurskoðaðri mynd. Til að markmið lyfjastefnunnar geti orðið að raunveruleika þurfa allir aðilar sem koma að lyfjamálum að vinna saman að framgangi þeirra. Heilbrigðisstarfsfólk gegnir þar lykillhlutverki, einkum lækna, lyfjafræðingar og hjúkrunarfræðingar. Hagsmunasamtök þurfa að taka virkan þátt svo stefnan nái fram að ganga, einkum samtök þeirra sem þurfa á lyfjum og heilbrigðisþjónustu að halda. Það er á sameiginlegri ábyrgð allra að efla öryggi og gæði í heilbrigðisþjónustunni, þ.e. heilbrigðisstofnana og fyrirtækja, heilbrigðisstarfsfólks og notenda þjónustunnar. Mikilvægt er að upplýsa allan almenning og sjúklinga um lyf, meðferð sem og aðra heilbrigðisþjónustu sem þeir eiga rétt á. Eftirfarandi aðilar koma með einum eða öðrum hætti að stjórnábyrgð og framkvæmd verkefna á sviði lyfjamála: Lyfjastofnun, Lyfjagreiðslunefnd, Embætti landlæknis og Sjúkratryggingar Íslands. Auk þess hefur Landspítali með höndum undirbúning og framkvæmd útboða fyrir opinberar heilbrigðisstofnanir og sóttvarnalækni. Einnig gerð klínískra leiðbeininga, áætlanagerð og eftirfylgni varðandi notkun S-merktra lyfja sem og kennslu og þjálfun heilbrigðisstétta sem að lyfjamálum koma. Auk framantalinna aðila má nefna að Geislavarnir ríkisins hafa eftirlit með geislavirkum efnum, þar með talið geislavirkum lyfjum og Matvælastofnun hefur eftirlit með ávísunum dýralækna á dýralyf og með lyfjanotkun í landbúnaði.

Lækningatæki. Meginverkefni málaflokksins fjalla um framleiðslu, sölu, markaðssetningu, markaðseftirlit, viðhald og notkun lækningatækja og eftirlit heilbrigðisyfirvalda með þeim. Lyfjastofnun annast eftirlit með lækningatækjum.

Lækningatæki eru, samkvæmt lögum um lækningatæki, nr. 16/2001, skilgreind, sem hvert það verkfæri, búnaður, áhald, efni (þó ekki lyf) eða annar hlutur (notað eitt sér eða með öðru) ásamt hugbúnaði sem þarf til að tækið starfi rétt og framleiðandi ætlar til notkunar fyrir menn til þess að:

- greina, hindra, athuga, meðhöndla eða lina sjúkdóma,
- greina, hafa eftirlit með, meðhöndla, draga úr eða bæta líkamstjón, fötlun eða skerta getu,
- rannsaka, breyta eða koma í stað líffæris eða lífeðlisfræðilegrar starfsemi,
- koma í veg fyrir þungun.

Hjálpartæki. Meginverkefni málaflokksins er að sjá fólki með skerta færni fyrir hjálpartækjum til að auðvelda því athafnir daglegs lífs og hjálpa því að takast á við umhverfi sitt, auka eða viðhalda færni og sjálfsbjargargetu eða auðvelda umönnun. Sjúkratryggðir einstaklingar eiga rétt á styrk til að afla nauðsynlegra hjálpartækja. Úthlutun hjálpartækja er að mestu leyti á hendi Hjálpartækjamiðstöðvar Sjúkratrygginga Íslands. Undir málaflokkinn heyra líka ýmsar einnota hjúkrunarvörur, næringarefni og sérfaði. Um málaflokkinn gilda lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefna sviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjárukaölög 2016	Fjárlög 2017
26 Lyf og lækningavörur			
26.10 Lyf	15.123	15.583	13.586
26.30 Hjálpartæki	3.661	4.014	3.539
Samtals	18.784	19.597	17.125

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Ekki fer á milli mála að lyf gegna mikilvægu hlutverki í allri lækni- og heilbrigðisþjónustu. Árangursrík heilbrigðisþjónusta nýtur góðs af lyfjum og lyfjafræðilegri þjónustu og öfugt.

Útgjöld vegna nýrra lyfja vaxa hraðar en útgjöld vegna almennra lyfja, sbr. þróun lyfjakostnaðar á undanförmum árum. Væntingar sjúklinga til meðferðar með nýjum dýrum lyfjum aukast stöðugt og ljóst að sífellt verður erfiðara að mæta auknum kostnaði vegna þessarar þróunar. Helstu áskoranir eru að skapa sátt um innleiðingu nýrra lyfja og brúa bilið milli væntinga, vísindalegrar framþróunar og fjárheimilda. Fram að þessu hafa áskoranirnar falist í því að upprunalegar áætlanir um kaup á S-merktum lyfjum hafa ekki dugað fyrir innleiðingu nýrra lyfja, meðal annars vegna mikillar magnaukningar í þeim lyfjum sem fyrir eru. Dregið var úr upptöku nýrra lyfja á árunum eftir hrun bankakerfisins haustið 2008 sem hæðði á kostnaðaraukningu vegna þeirra. Innleiðing nýrra lyfja hefur verið í lágmarki sem hefur leitt til aukins þrýstings á upptöku lyfja sem flest hafa verið samþykkt á Norðurlöndunum. Ísland hefur á undanförmum árum leitað eftir samstarfi einkum við Norðurlöndin til að leita allra leiða til að ná tókum á lyfjakostnaði um leið og reynt er að tryggja sjúklingum eins góðan aðgang að lyfjum og mögulegt er. Nauðsynlegt er efla þátttöku í fjölþjóðlegu samstarfi um lyfjaútboð í samræmi við ábendingu Ríkisendurskoðunar í *Eftirfylgni með skýrslu Ríkisendurskoðunar um þróun lyfjakostnaðar 24.2.2017*. Ríkisendurskoðun hvetur jafnframt til að leitað verði frekari leiða til að fá aðgang að stærri lyfjamörkuðum með það að markmiði að draga úr lyfjakostnaði.

Fyrir utan betri aðgang að lyfjum og innleiðingu nýrra lyfja tengjast helstu áskoranir málaflokksins því að reynt sé að draga úr mis- og ofnotkun lyfja, einkum í ákveðnum flokkum geð- og verkjalyfja þar sem notkunin er tvöfalt meiri á Íslandi, samanborið við hin Norðurlöndin.

Helstu áskoranir málaflokks um lækningatæki eru að ganga úr skugga um að einungis séu flutt til landsins lækningatæki sem eru CE-merkt og uppfylla skilyrði CE-merkingar og að málaflokkurinn sé undir opinberu eftirliti.

Mikil framþróun hefur orðið í gerð hjálpartækja á undanförunum árum sem auka möguleika fólks til að lifa sjálfstæðu lífi. Þessi þróun sem og stytting legutíma og aukin áhersla á að fólk geti búið á eigin heimili, þrátt fyrir veikindi eða fötlun, kallar á aukið fjármagn til málaflokksins. Á móti lækkar kostnaður við stofnanavist og lífsgæði aukast. Þörf fyrir hjálpartæki hefur vaxið mjög mikið og fjölgaði umsækjendum úr 14.321 árið 2015 í 17.373 árið 2016 eða um 21%. Í elsta aldurshópnum, þ.e. eldri en 67 ára, fjölgaði umsækjendum um 28% milli ára, meðal annars má benda á aukna notkun öryggishnappa á heimilum fólks. Einnig hefur notkun á einnota vörum aukist mikið og hlutur þeirra í málaflöknum vaxið. Þrátt fyrir þessa þróun hefur tekist að úthluta lífsnauðsynlegum hjálpartækjum en bið eftir stöðluðum hjálpartækjum, svo sem göngugrindum og hjólastólum, hefur verið nokkur en þó styst að undanförunu eftir endurskipulag á afgreiðslu hjá Sjúkraþryggingum Íslands. Þar hefur verið bið eftir meðferðarhjálparkækjum, svo sem vélum vegna kæfisvefns, léttum súrefnissíum og insúlíndælum. Fjárveitingar til málaflokksins hafa ekki haldið í við þann mikla vöxt sem hefur verið undanfarin ár.

3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn lyfjastefnu til 2020 er að tryggja landsmönnum viðeigandi lyf með sem hagkvæmasti dreifingu á grundvelli eðlilegrar samkeppni. Einnig að lyfin standist kröfur um gæði, virkni og öryggi og að hvorki almenningur né dýr verði fyrir tjóni vegna lyfja eða lyfjaskorts. Notkun lyfja þarf að byggjast á skynsamlegum og hagkvæmum grunni þar sem mikilvægar ákvarðanir eru teknar í samráði við fulltrúa þeirra sem hlut eiga að máli. Upplýsingar, fræðsla og ráðgjöf um lyf, ætlaðar almenningi og heilbrigðisstarfsmönnum, þarf að setja fram með hlutlægum og málefnalegum hætti og vernda almenning þannig gegn ólögmætri markaðssetningu lyfja.

Heilbrigðisráðherra, Óttarr Proppé, hefur ákveðið að leggja fram endurskoðaða þingsályktunartillögu um lyfjastefnu sem og frumvarp til nýrra lyfjalaga þar sem áhersla verður meðal annars lögð á forspá (e. horizon scanning), forgangsröðun og fleiri verkefni er stuðla að kostnaðarhagkvæmni vegna innleiðingar nýrra lyfja og lyfjanotkunar í landinu.

Ráðherra mun einnig beita sér fyrir lækun á kostnaðarhlutdeild sjúklinga í lyfjakostnaði.

Framtíðarsýn hvað varðar lækningatæki er að einungis séu flutt til landsins lækningatæki sem eru CE-merkt og uppfylla skilyrði CE-merkingar og að málaflokkurinn sé undir opinberu eftirliti með það að markmiði að lágmarka tjón vegna lækningatækja.

Framtíðarsýn varðandi málaflokk hjálpartækja er að fólk með skerta færni hafi aðgang að nauðsynlegum hjálpartækjum til að lifa sjálfstæðu lífi af sem mestum lífsgæðum. Fyrir tiltekinn hluta hjálpartækja fær fólk fasta styrki. Þessir styrkir hafa ekki hækkað síðan 2008 þannig að greiðslur notenda hafa því hækkað verulega. Mikilvægt er að hækka fasta styrki sem leið til að draga úr greiðsluþátttöku sjúklinga almennt.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Lyf. Tvö markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn.

1. **Bæta aðgang allra landsmanna að nauðsynlegum lyfjum.** Ísland hefur dregist aftur úr hinum Norðurlöndunum við innleiðingu nýrra lyfja fyrir utan takmarkaðri aðgang hér á landi að ódýrum samheitalyfjum og þar af leiðandi minni samkeppni í lyfsölu en á hinum Norðurlöndunum.
2. **Draga úr mis- og ofnotkun geð- og verkjalyfja í þeim flokkum þar sem notkun er tvöfalt meiri á Íslandi, samanborið við hin Norðurlöndin.** Sporna verður við mis- og ofnotkun geð- og verkjalyfja í ákveðnum flokkum þar sem notkun er umtalsvert meiri á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Bæta aðgang allra landsmanna að nauðsynlegum lyfjum.		Fjöldi innleiddra nýrra lyfja, hlutfall af meðaltali Norðurlanda	Hlutfall ekki þekkt	Verður skilgreint þegar útreikningar ársins 2017 liggja fyrir	Verður sett þegar viðmið 2018 hefur verið skilgreint
			Fjöldi markaðssettra lyfjaheita	1.339	1.400	1.600
			Fjöldi markaðssettra lyfja	2.993	3.100	3.300
2	Draga úr mis- og ofnotkun geð- og verkjalyfja í þeim flokkum þar sem notkun er tvöfalt meiri á Íslandi samanborið við hin Norðurlöndin.		Skilgreindir dagskammtar (DDD)	Notkun yfir markmiðum	Viðmið verður skilgreint í framhaldi af niðurstöðum starfshóps	Verður sett í framhaldi af útreikningum á viðmiði

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-áðili
1	1	Útboð lyfja bætt og leitað eftir samstarfi um sameiginleg útboð með öðrum Norðurlandabjóðum.	2018		VEL
2	1	Unnið að því að tryggja aðgengi að lyfjum jafnt á landsbyggðinni og höfuðborgarsvæðinu með sérstaka áherslu á staði þar sem þjónusta er takmörkuð.	2018		VEL
4	1 og 2	Komið á fót klínískum lyfjagagnagrunni og verklag við afgreiðslu umsókna um klínískar lyfjarannsóknir og framkvæmd slíkra rannsókna verði í samræmi við reglugerð ESB, nr. 536/2014.	2018–2022		VEL (Embætti landlæknis, Lyfjastofnun, Vísindasíðanefnd)
5	2	Starfshópur settur á laggirnar sem gert verður að skila tillögum að leiðum til að draga úr notkun geð- og verkjalyfja þar sem tvöfalt meiri notkun er á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum.	2018		Embætti landlæknis

Lækningatæki. 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 bestu fagþekkingu á hverjum tíma. Eðli málaflokksins er með þeim hætti að ekki verður fjallað nánar um markmið og aðgerðir varðandi starfsemi hans. Þó ber að nefna sérstaklega að 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 og að tekin verði upp gjaldskrá vegna eftirlitsstarfseminnar.

Hjálpartæki. Eitt markmið hefur verið skilgreint fyrir málaflokkinn.

1. **Auka aðgengi að meðferðarhjálparkjóm.** Bið eftir meðferðarhjálparkjóm, svo sem vélum vegna kæfisvefns, léttum súrefnissíum og insúlíndælum hefur lengst á undanförmum árum og mikilvægt að bregðast við því.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Auka aðgengi að meðferðarhjálparkjóm.		Biðtími í vikum.	Bið eftir meðferðarhjálparkjóm liggur ekki fyrir	Verður sett þegar mæling liggur fyrir	Verður ákveðið þegar viðmið 2018 hefur verið skilgreint

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðaradili
1	1	Auka innkaup á kæfisvefnsvélum, insúlíndælum og léttum súrefnissíum.	2019–2022		Sjúkra-tryggingar Íslands

5. Fjármögnun

	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
Útgjaldarammi í m.kr.					
26 Lyf og lækningavörur	20.289	21.557	22.960	24.603	26.344

27 Öroroka og málefni fatlaðs fólks

1. Umfang

Málefnasviðið er á ábyrgð félags- og jafnréttismálaráðherra velferðarráðuneytisins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Það fjallar um bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar, bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð og málefni fatlaðs fólks sem falla undir velferðarráðuneytið en jöfnun á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða er viðfangsefni fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Málefnasviðið skiptist í fimm málaflokka, en þeir eru:

- Bætur skv. lögum um almannatryggingar, örorkulífeyrir
- Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, örorka
- Málefni fatlaðs fólks
- Aðrar örorkugreiðslur (Önnur velferðarmál, lífeyristryggingar)
- Jöfnun á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða

Bætur skv. lögum um almannatryggingar, örorkulífeyrir og Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, örorka. Útgjöld málaflokkanna Bætur skv. lögum um almannatryggingar, örorkulífeyrir (27.1) og Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, örorka (27.2), eru að langmestu leyti lífeyrisgreiðslur samkvæmt lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, og greiðslur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, nr. 99/2007. Útgjalda-breytingar milli ára skýrast einkum af ákvörðunum um hækkun á bótafjárhæðum, laga-breytingum, fjölda fólks með skerta starfsgetu og tekjum þeirra.

Örorku- og endurhæfingarlífeyrir ásamt tengdum greiðslum er ætlaður til framfærslu þeirra sem hafa skerta starfsgetu og hafa tekjur undir tilteknu viðmiði. Örorkulífeyrir er greiddur samkvæmt lögum um almannatryggingar til þeirra sem metnir hafa verið til 75% örorku þegar aðrar tekjur þeirra eru undir tilteknu viðmiði og að uppfylltum skilyrðum um búsetu hér á landi. Þeir sem hafa verið metnir að lágmarki til 50% en þó minna en 75% örorku geta fengið greiddan örorkustyrk. Endurhæfingarlífeyrir er greiddur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð til fólks með skerta starfsgetu þegar ekki verður séð hver starfs-hæfnin verður til frambúðar eftir sjúkdóma eða slys. Greiðslurnar eru tímabundnar og greiðast í allt að 18 mánuði en heimilt er að framlengja tímabilið um allt að 18 mánuði til viðbótar ef sérstakar ástæður eru fyrir hendi. Sömu reglur gilda um útreikning örorku- og endurhæfingarlífeyris en til viðbótar lífeyrisgreiðslunum eru greiddir ýmiss konar styrkir og uppbætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð. Tryggingastofnun ríkisins ber ábyrgð á framkvæmd greiðslna er falla undir málaflokkana Bætur skv. lögum um almannatryggingar, örorkulífeyrir og Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, örorka.

Málefni fatlaðs fólks. Málaflokkurinn snýr einkum að þjónustu við fatlað fólk skv. lögum um málefni fatlaðs fólks nr. 59/1992 sem hafa það markmið að tryggja fötluðu fólki jafnrétti og sambærileg lífskjör við aðra þjóðfélagsþega og skapa því skilyrði til að lifa eðlilegu lífi. Ráðherra félags- og jafnréttismála fer með yfirstjórn málaflokksins en þjónusta við fatlað fólk er þó fyrst og fremst á hendi sveitarfélaganna. Sveitarfélög bera ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustu við fatlað fólk og mynda fimmtán þjónustusvæði. Til hópsins teljast þeir sem þarfnast sérstakrar þjónustu og stuðnings vegna fötlunar sinnar og falla undir skilgreiningu laganna, nr. 59/1992. Við framkvæmd laganna skal taka mið af samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Réttindagæslu fyrir fatlað fólk er ætlað að tryggja því viðeigandi stuðning við að gæta réttinda sinna og að tryggja að sjálfs-ákvörðunarréttur sé virtur. Atvinnumál fatlaðs fólks heyra undir Vinnumálastofnun og sem nánar er fjallað um í stefnu fyrir málefnasvið 30 Vinnumál og atvinnuleysi.

Jöfnun á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða. Fjárframlagi 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.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefna sviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjárukalög 2016	Fjárlög 2017
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks			
27.10 Bætur skv. lögum um almannatryggingar, örorkulíf	30.151	34.272	36.413
27.20 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, örorka	10.972	12.374	13.451
27.30 Málefni fatlaðs fólks	318	289	361
27.40 Aðrar örorkugreiðslur (Önnur velferðarmál, lífeyrist	899	71	78
27.50 Jöfnun á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða	3.303	3.624	4.160
Samtals	45.643	50.630	54.463

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Málaflokkar Bætur skv. lögum um almannatryggingar, örorkulífeyrir, og Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, örorka. Einstaklingum sem metnir hafa verið með 75% (fulla) örorku hjá almannatryggingum hefur fjölgað undanfarin ár en um 95% þeirra fá greiddan örorkulífeyri frá almannatryggingum. Í nóvember 2016 fengu 17.326 einstaklingar örorkulífeyri frá almannatryggingum en 18.200 einstaklingar höfðu verið metnir með 75% örorku á sama tíma. Til samanburðar þá fékk 16.351 einstaklingur örorkulífeyri frá almannatryggingum í nóvember 2015 en á sama tíma höfðu 17.275 einstaklingar verið metnir með 75% örorku. Áætlað er að útgjöld ríkissjóðs vegna örorkulífeyris og tengdra bóta verði tæplega 50 ma.kr. á árinu 2017. Á árinu 2016 voru útgjöldin um 45,6 ma.kr. og er því um 10% hækkun að ræða á milli ára.

Það er mikil áskorun í málaflokkunum að örorkulífeyrir almannatrygginga, ásamt öðrum greiðslum og aðstoð, nægi til framfærslu þeirra sem á þurfa að halda en að örorkulífeyriskerfið sé um leið einfalt og gagnsætt.

Einstaklingum sem metnir hafa verið með 75% örorku hjá almannatryggingum hefur fjölgað ár frá ári og sýna mælingar að aukning milli áranna 2015 og 2016 er um 5,4%. Tölulegar upplýsingar frá Tryggingastofnun ríkisins benda til þess að um 1.296 einstaklingar hafi að meðaltali árlega á síðustu tíu árum fengið ákvörðun um greiðslu örorkulífeyris en á árinu 2014 fengu 1.235 einstaklingar örorkumat í fyrsta skipti hjá Tryggingastofnun ríkisins, 1.471 árið 2015 og 1.796 á árinu 2016 (nýgengi örorku). Einn helsti áhættuþáttur málaflokksins er því hversu margir einstaklingar hafa verið metnir til örorku hjá almannatryggingum og fá greiddan örorkulífeyri ár hvert. Í því skyni að meta þann áhættuþátt er meðal annars litið til þróunar undanfarinna ára hvað varðar fjölda þeirra sem fá greiddan örorkulífeyri. Í nágrannaríkjum okkar er áhersla lögð á að meta starfsgetu fólks í stað þess að meta örorku þess og hefur það markmið verið sett hér á landi að taka upp sams konar kerfi þar sem horft verði í auknum mæli á getu fólks til starfa.

Enn fremur þarf að líta til fyrirhugaðra aðgerða um hækkun lífeyrisaldurs almannatrygginga við mat á fjölda þeirra sem metnir eru til örorku. Hlutfallslega fleiri eru metnir til

örorku í eldri aldurshópum auk þess sem örorkulífeyrir mun greiðast lengur ef lífeyris-tökualdur vegna ellilífeyris hækkar.

Alls fengu 1.490 einstaklingar greiddan endurhæfingarlífeyri frá almannatryggingum í nóvember 2016 en 2.719 einstaklingar fengu greiddan endurhæfingarlífeyri einhvern tíma á árinu. Endurhæfingarlífeyrisþegum hefur fjölgað á síðastliðnum árum. Þeir voru innan við eitt þúsund fyrir árið 2010 en hefur fjölgað eftir það. Nú virðist sem ákveðið jafnvægi hafi náðst í fjölda þeirra sem fá greiddan endurhæfingarlífeyri þótt búast megi við að þeim muni fjölga á nýjan leik með aukinni áherslu á starfsendurhæfingu. Áætlað er að útgjöld ríkissjóðs vegna endurhæfingarlífeyris og tengdra bóta verði rúmlega 3,5 ma.kr. á árinu 2017 en á árinu 2016 voru útgjöldin um 3,2 ma.kr. Hækkunin nemur því um 10% á milli ára.

Helsta áskorun framangreindra málaflokka er því áframhaldandi fjölgun þeirra einstaklinga sem metnir eru til örorku og fá greiddan örorkulífeyri frá almannatryggingum. Er því mikilvægt að kanna hvað það er sem veldur fjölgun öryrkja sem og að finna leiðir til að auka starfsgetu og stuðning til þessara einstaklinga með öflugri starfsendurhæfingu þannig að fleiri geti framfleytt sér sjálfir með þátttöku á vinnumarkaði. Þannig má draga úr nýliðun örorkulífeyrisþega til lengri tíma þótt að það kunni að leiða til enn frekari aukningar útgjalda vegna endurhæfingarlífeyris, sem eru tímabundnar greiðslur. Markmiðið er að þeir sem hafa til þess burði og getu verði virkir í samfélaginu, enda felast í því betri lífsgæði og aukin lífsgæði.

Ávinningurinn er jafnframt sá að meðan á greiðslum endurhæfingarlífeyris stendur vinnur fólk áfram að því að bæta starfsgetu sína með það að markmiði að verða virkir þátttakendur á vinnumarkaði. Reynslan er sú að hafi fólk fengið örorkumat og fengið greiddan örorkulífeyri þá auki það hættu á að það fái slíkar greiðslur til frambúðar jafnvel þótt starfsgeta batni, þar sem núgildandi kerfi er flókið og inniheldur ekki nægilega hvata til þátttöku á vinnumarkaði vegna samspils bótakerfis, skattakerfis og launa. Kemur því til álita að skoða hvort rétt sé að lengja þann tíma sem einstaklingar með skerta starfsgetu geta verið á endurhæfingarlífeyri og hugsanlega aldurstengja það hversu lengi kröfur eru gerðar um þátttöku í starfsendurhæfingu áður en unnt verði að sækja um örorkulífeyri. Nánar er fjallað um atvinnutengda starfsendurhæfingu og virkar vinnumarkaðsaðgerðir í umfjöllun um málefna svið 30.

Flókið almannatryggingakerfið hefur lengi verið áskorun í málaflokkunum. Það hefur valdið ákveðnu óryggi þeirra sem þurfa að reiða sig á bætur almannatrygginga til framfærslu. Gagnrýnt hefur verið að smávægileg hækkun á öðrum tekjum örorkulífeyrisþega geti haft þau áhrif að heildar fjárhæð bótagreiðslna til hans lækki verulega. Sérstaklega hefur verið gagnrýnt hvernig aðrar tekjur lífeyrisþegans hafa áhrif á fjárhæð sérstakrar uppbótar til framfærslu. Það hefur verið talið til þess fallið að draga úr hvata fólks með skerta starfsgetu til að auka við tekjur sínar með atvinnuþátttöku.

Mikilvægt er að tryggja að samspil tekna fólks með skerta starfsgetu og örorkulífeyris sé með þeim hætti að hvati til virkrar þátttöku á vinnumarkaði sé til staðar. Það er viðurkennd staðreynd að það verða ekki allir virkir á vinnumarkaði í þeim tilvikum að starfsgeta er lítil og einnig þarf að auka stuðning við þann hóp öryrkja sem ekki hefur áunnið sér full réttindi hér á landi vegna búsetu erlendis, t.d. innflytjendur.

Málefni fatlaðs fólks. Stefna í málefnum fatlaðs fólks tekur mið af ákveðnum grunn-gildum, svo sem einu samfélagi fyrir alla, jöfnum tækifærum og lífsgörum, algildri hönnun sem gagnast öllum og því að fatlað fólk skuli vera við stjórnvölinn í eigin lífi. Alþingi samþykkti haustið 2016 að fullgilda samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, en þar er kveðið á um að fatlað fólk njóti allra mannréttinda og mannfrelsis til fulls og jafns við aðra. Á vörþingi 2017 verður lagt fram frumvarp um málefni fatlaðs fólks sem m.a. felur í sér lögfestingu notendastýrðar persónulegar aðstoðar (NPA) Það er mikilvægur liður í að

auka sjálfræði og sjálfstæði fatlaðs fólks og þar með getu þess til að lifa sjálfstæðu lífi. Fyrirséð er að m.a. með bættri heilbrigðisþjónustu mun fjölga í hópi fatlaðs fólks. Í samræmi við ríkjandi hugmyndafræði um einstaklingsbundna þjónustu mun þörf fyrir þjónustu aukast og mikilvægt að leita leiða til að mæta henni m.a. með nýsköpun í skipulagi og vinnuferlum þ.á.m. þróun tæknilausna.

Málaflokkurinn nær yfir þjónustu á víðfemu sviði, s.s á heimili, í menntun, atvinnu, heilsu og aðgengi. Ein af stærstu áskorunum er að gera fötluðu fólki kleift að lifa sjálfstæðu lífi, auk þess sem mikilvægt er 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. Allt eru þetta mikilvægir þættir í að stuðla að auknum mannréttindum, aukinni virkni, atvinnuþátttöku og menntun. Í fyrrgreindu frumvarpi til laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar stuðningsþarfir verður lagt til að sveitarfélög bjóði fötluðum börnum og ungmennum upp á frístundaþjónustu eftir að reglubundnum skóladegi þeirra lýkur, og eftir atvikum áður en dagleg kennsla hefst svo og á þeim dögum þegar skóla starfa ekki, öðrum en lögbundnum frídögum. Með því eru m.a. auknir möguleikar foreldra á þátttöku á vinnumarkaði. Einnig er kveðið á um úrræði fyrir börn með alvarlegar geð- og þroskaraskanir.

Í tillögu til þingsályktunar um stefnu og framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks sem lögð verður fyrir Alþingi vorið 2017 eru gerðar tillögur um heildarsýn og samþætta þjónustu fyrir fötluð börn og fullorðna og aukna þjónustu fyrir börn og fullorðna sem þurfa á öryggisvistun að halda.

Jöfnun á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða. Fjárframlagi 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. Tillögur um breytingar á fjárframlaginu hafa ekki náð fram að ganga líkt og lagt var til í frumvarpi til fjárlaga ársins 2015, en þar var byggt á því lífeyrissjóðir myndu sjálfir jafna örorkubyrði sín á milli og fjárframlag ríkissjóðs til jöfnunar örorkubyrði lífeyrissjóða myndi falla niður í áföngum.

Nýverið voru gerðar breytingar á A-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins til samræmist við það sem gildir um lífeyrissjóði á almennum vinnumarkaði. Þrátt fyrir að ekki liggi fyrir heildstæð stefna um jöfnun á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða til framtíðar hafa nú skapast sterkari forsendur til þess að ráðast í niðurfellingu framlagsins.

3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að sem flestir með skerta starfsgetu lifi sjálfstæðu lífi með auknum lífsgæðum, framfleyti sér með tekjum sínum og njóti viðeigandi stuðnings, þjónustu og greiðslna. Einnig að fatlað fólk búi við mannréttindi, valfrelsi og sjálfstæði. Til að nálgast þetta markmið verður m.a. notendastýrð persónuleg aðstoð (NPA) fest í ný lög sem lögð verða fyrir Alþingi á vorþingi 2017 með gildistöku 1. janúar 2018. Það er mikilvægur liður í að auka sjálfræði og sjálfstæði fatlaðs fólks og þar með getu þess til að lifa sjálfstæðu lífi. Aðstoðin sé alltaf í samræmi við gildandi lög og reglur og þá alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að öll þjónusta og stuðningur málefnasviðsins, þar á meðal bætur og greiðslur, stuðli að því að fólk með skerta starfsgetu geti lifað sjálfstæðu lífi. Þá verði velferðarkerfi aðgengileg, einföld og skilvirk og uppbygging þeirra auðveldi einstaklingum að taka virkan þátt í samfélaginu, þar á meðal á vinnumarkaði, í því felast lífsgæði.

Stefnt er að því að gerð verði aðgerðaráætlun í málefnum fólks með skerta starfsgetu þar sem markmiðið verði að koma á forvörnum með snemmtækum inngripum, jafnvel þegar í

grunnskólum, þannig að koma megi í veg fyrir geðraskanir og stoðkerfisvanda sem eru helstu orsakir örorku hér á landi. Tilgangurinn er að fleiri einstaklingum verði gert kleift á fullorðinsárum að taka virkan þátt á vinnumarkaði og sjá fyrir sér með atvinnutekjum í stað örorkulífeyris. Þannig dragi úr fjölgun þeirra sem metnir eru til varanlegrar örorku. Horft verður til framkvæmdar við mat og tímalengd endurhæfingarlífeyris í þessu samhengi með það að markmiði að nýta endurhæfingarlífeyristímabil eins vel og mögulegt er og þá einkum til að auka tækifæri unga fólksins til að verða aftur virkt á vinnumarkaði sér og sínum til hagsbóta. Einnig er horft til þess að auka möguleika foreldra og forráðamanna fatlaðra barna að þátttöku á vinnumarkaði í frumvarpi til laga um þjónustu við fatlað fólk með miklar þjónustuhæfir m.a. með ákvæði um að fristundabjónusta fyrir fötluð börn standi til boða allsstaðar.

Stefnt er að því að leggja fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um almannatryggingar og lögum um félaglega aðstoð um einfaldara, sveigjanlegra og gagnsærra örorkulífeyriskerfi almannatrygginga. Þar verði lagt til að bótaflokkar verði sameinaðir og að allar aðrar tekjur lífeyrisþega hafi sömu áhrif á fjárhæð bótanna án tillits til tegundar tekna. Þar með er gert ráð fyrir að framfærsluuppbot með svokallaðri „krónu á móti krónu“ skerðingu verði afnumin og að útreikningar verði einfaldaðir. Enn fremur er lögð áhersla á að lífeyristryggingakerfi almannatrygginga verði þannig uppbyggt að það hvetji til atvinnuþátttöku einstaklinga með skerta starfsgetu, þar sem það á við. Liður í því er að taka upp starfsgetumat, þar sem litið verði til getu einstaklinga til starfa í stað þess að líta eingöngu til læknisfræðilegs ástands. Einnig verður metið hvernig frítekjumark vegna tekna kann að hafa áhrif á atvinnuþátttöku þeirra sem hafa skerta starfsgetu en mikilvægt er talið að í kerfinu séu innbyggðir hvatar er stuðli að aukinni atvinnuþátttöku fólks með skerta starfsgetu.

Enn fremur er stefnt að því að starfsendurhæfing með bættu starfsgetu að markmiði verði ávallt reynd áður en til mats á örorku komi nema í þeim tilvikum þar sem fyrir séð er að hún verði árangurslaus. Þá er mikilvægt að tengja starfsendurhæfingu enn frekar virkni á vinnumarkaði og er í því sambandi stefnt að því að heimilt verði að greiða endurhæfingarlífeyri áfram í tiltekinn tíma eftir að viðkomandi hefur hafið virka atvinnuleit með aðstoð Vinnu-
málastofnunar. Hið sama gæti átt við þegar viðkomandi hefur nám að lokinni starfsendurhæfingu sem ekki er lánshæft hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna enda sé talið að námið geti aukið líkur á því að viðkomandi taki síðar virkan þátt á vinnumarkaði. Enn fremur er stefnt að því að heimila greiðslur endurhæfingarlífeyris beint til vinnuveitanda hafi þriðliða starfsþjálfunarsamningur verið gerður milli vinnuveitanda, einstaklingsins og Vinnu-
málastofnunar. Þannig er markmiðið að þeim fækki sem fara af endurhæfingarlífeyri á örorkulífeyri.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Bætur skv. lögum um almannatryggingar, örorkulífeyrir. Tvö markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflökkinn:

1. **Meiri áhersla verði lögð á getu fólks til starfa.** Áherslu þarf að leggja á getu fólks til starfa í stað þess að líta eingöngu til skerðingar vegna sjúkdóms eða fötlunar. Þannig verði metið hver starfsgeta viðkomandi er í því skyni að auðvelda viðkomandi að sjá styrkleika sína til að verða virkur í samfélaginu, þar á meðal á vinnumarkaði. Er það í samræmi við þá þróun sem hefur átt sér stað í nágrannaríkjum okkar. Þar er áhersla lögð á að meta starfsgetu fólks í stað þess að meta eingöngu læknisfræðilega örorku þess og hefur það markmið verið sett hér á landi að taka upp sams konar kerfi.
2. **Einföldun örorkulífeyriskerfis almannatrygginga.** Mikilvægt er að þeir sem þurfa að reiða sig á örorkulífeyri almannatrygginga sér til framfærslu geti áttað sig á hver réttur þeirra er og þá ekki síst hver sú fjárhæð er sem þeir fá greidda mánaðarlega sér til fram-

færslu. Mikilvægt er að fólk geti með nokkuð einföldum hætti reiknað út hverjar mánaðarlegar greiðslur almannatrygginga verða ef þeim býðst til dæmis tilfallandi vinna og að eyða óvissu um áhrif atvinnutekna á fjárhæð lífeyris. Slíkt getur haft jákvæð áhrif fyrir fólk með skerta starfsgetu til að taka að sér ýmis verkefni ef það getur ekki verið í föstu starfi sökum skertrar starfsgetu eða fær ekki vinnu við hæfi.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Meiri áhersla lögð á getu fólks til starfa		Fjöldi nýrra örorkulífeyrisþega á ári hverju	1.796	1.600	1.200
			Heildarfjöldi fólks með 75% örorkumat í nóvember ár hvert	18.107	19.300	20.700
			Hlutfall fólks með 75% örorkumat af mannfjölda á aldrinum 18-66 ára	8%	8%	8%
2	Einföldun örorkulífeyris kerfis almanna-trygginga		Hlutfall lífeyrisþega með of- eða vangreiðslur innan 50.000 kr. viðmiðunar- marka	54%	50%	30%

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar- aðili
1	1	Gerðar verði breytingar á lögum um almannatryggingar sem miði að því að tekið verði upp starfsgetumat í stað læknisfræðilegs örorkumats	2017–2020		VEL
2	1	Greina orsakir þess að öryrkjum fjölgar og finna leiðir til að bregðast við þeim	2017–2018		VEL
3	1	Auka áherslu á aðstoð og stuðning sem gerir ungu fólki með skerta starfsgetu kleift að vera þátttakendur á vinnumarkaði m.a. með aukinni áherslu á starfsendurhæfingu, bættri félagsþjónustu og geðheilbrigðisþjónustu	2017–2020		VEL
4	2	Gerðar verði breytingar á lögum um almannatryggingar sem miði að því að tekið verði upp einfaldara bótakerfi vegna örorku þar sem bótaflokkar verði sameinaðir og útreikningar einfaldaðir	2017–2020		VEL
5	2	Koma í veg fyrir víxlverkanir í samspili örorkubóta almannatrygginga og örorkulífeyris lífeyrissjóða	2017–2018		VEL og FJR

Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, örorka. Eitt markmið hefur verið skilgreint sérstaklega fyrir málaflökkinn.

1. **Auka hlutfall þeirra sem hefja störf á vinnumarkaði að lokinni starfsendurhæfingu.** Mikilvægt er að finna markvissar leiðir og jákvæðan stuðning sem auðvelda fólki með skerta starfsgetu aðgengi að störfum á vinnumarkaði. Gerð sérstakra starfsþjálfunarsamninga í starfsgrein sem viðkomandi vill starfa er jákvætt skref í þá átt. Er þá gert ráð fyrir að gerður verði þríhliða samningur milli vinnuveitanda, einstaklingsins og Vinnuálastofnunar þar sem vinnuveitandi skuldbindur sig til að greiða laun samkvæmt gildandi kjarasamning og veita viðkomandi leiðsögn og stuðning inn á vinnustaðnum. Á móti verði ígildi endurhæfingarlífeyris viðkomandi greitt beint til vinnuveitanda. Reynslan er sú að þetta fyrirkomulag skilar mestum árangri til lengri tíma lítið og felur í sér jákvæðan stuðning til atvinnuþátttöku. Ávinningur þessa er að auka líkur þess að fólk með skerta starfsgetu getið tekið virkan þátt á vinnumarkaði að hluta eða fullu og þurfi því ekki að reiða sig alfarið á örorkulífeyri almannatrygginga og jafnvel komið í veg fyrir varanlega örorku.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Auka hlutfall þeirra sem hefja störf á vinnumarkaði að lokinni starfsendurhæfingu		Hlutfall þeirra sem fá þríhliða starfsþjálfunarsamning sem sækir um örorkulífeyri innan tólf mánaða frá því að samnings tíma lauk	Ekki til	40%	35%
			Fjöldi þríhliða starfsþjálfunarsamninga	0	200	250
			Hlutfall þeirra sem fá þríhliða starfsþjálfunarsamninga og eru enn í vinnu sex mánuðum eftir að starfsþjálfunarsamningi lauk	0	60%	65%

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Kostnaður	Ábyrgðaradili
1	1	Þegar einstaklingur er talinn tilbúinn til að fara í virka atvinnuleit njóti hann aðstoðar Vinnuálastofnunar í atvinnuleitinni og heimilt verði að gera þríhliða starfsþjálfunarsamning til sex til tólf mánaða í þeirri starfsgrein sem viðkomandi vill starfa innan	2017–2018		VEL og Vinnuálastofnun

Málefni fatlaðs fólks. Þrjú markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflokkinn.

- 1. Stuðningur, ráðgjöf og eftirlit með þjónustu við fatlað fólk verði aukið til að tryggja mannréttindi þess.** Til að bæta gæði og öryggi þjónustu við fatlað fólk þarf að efla eftirlit með þjónustunni og setja viðmið til að tryggja gæði og öryggi í þjónustunni. Þá verður réttindagæsla við fatlað fólk efl. Með því er unnið að því að uppfylla laga-skyldur og alþjóðlega samninga sem kveða á um að fötluðu fólki séu tryggð mannréttindi, jafnrétti og líf skjör sem eru sambærileg við aðra þjóðfélagsþega og því sköpuð skilyrði til að lifa eðlilegu lífi.
- 2. Þjónusta við fatlað fólk verði eflð þannig að það geti lifað sjálfstæðu lífi.** Ein af stærstu áskorunum er að gera fötluðu fólki kleift að lifa sjálfstæðu lífi, en til stendur að lögfasta notendastýrða persónulega aðstoð (NPA) í lögum um málefni fatlaðs fólks, sem er mikilvægur liður í að auka sjálfræði og sjálfstæði fatlaðs fólks og þar með getu þess til að lifa sjálfstæðu lífi. Auk þess er mikilvægt 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.
- 3. Að fötluð börn og ungmenni eigi kost á frístundaþjónustu.** Til að fötluð börn og ungmenni á grunn- og framhaldsskólaaldri geti lifað sjálfstæðu lífi til jafns við önnur börn þurfa þau að eiga kost á frístundatilboðum yfir daginn meðan skóli er starfandi, í skólafríum og á próftímum þegar hefðbundnir skóladagar eru skertir. Ávallt þegar þess er kostur skal frístundatilboð samþætt almennum frístundatilboðum fyrir börn og ungmenni á sama aldri.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Stuðningur, ráðgjöf og eftirlit með þjónustu við fatlað fólk verði aukið til að tryggja mannréttindi þess	10.2	Hlutfall sértækra búsetuúrræða þar sem úttekt hefur verið framkvæmd	Óþekkt	25%	80%
2	Þjónusta við fatlað fólk verði eflð þannig að það geti lifað sjálfstæðu lífi	4.5 4.a 8.5 11.2 11.7 16.7	Hlutfall notenda sem telja að þjónustan komi til móts við þarfir þeirra og auðveldi þeim að lifa sjálfstæðu lífi	Ekki til	A.m.k. 50% notenda telja þjónustuna koma til móts við þarfir sínar og auka sjálfstæði sitt	A.m.k. 70% notenda telja þjónustuna koma til móts við þarfir sínar og auka sjálfstæði sitt
3	Að fötluð börn og ungmenni eigi kost á frístundaþjónustu	4.5 4.a 8.5 11.2 11.7 16.7	Hlutfall fatlaðra nemenda í grunn- og framhaldsskólu m sem eru í frístund að loknum skóladegi	Viðmið liggja fyrir í ársbyrjun 2017	80% fatlaðra nemenda í grunn- og framhaldsskólum eru í frístund að loknum skóladegi	95% fatlaðra nemenda í grunn- og framhaldsskólum eru í frístund að loknum skóladegi

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma- áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar- aðili
1	1	Stjórnsýslu og eftirlitsstofnun eða ráðuneytisstofnun verði sett á laggirnar	2017– 2018		VEL
2	2	Í þingsályktun um framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks er gert ráð fyrir að gerð verði könnun til að mæla viðhorf fatlaðs fólks meðal annars til þjónustu sem veitt er. Kynning meðal starfsmanna sveitarfélagana á samningi Sp	2018– 2022		VEL í samvinnu við hagsmunaaðila
3	2	Lögfesting á Notendastýrði persónuleg aðstoð (NPA)	2018		VEL
4	3	Fötluð börn og ungmenni á grunn- og framhaldsskólaaldri eigi kost á frístundatilboðum yfir daginn meðan skóli er starfandi, í skólafríum og á próftímum þegar hefðbundnir skóladagar eru skertir. Frístundatilboð verði samþætt almennum frístundatilboðum fyrir börn og ungmenni á sama aldri, þegar við á	2018		VEL í samvinnu við samtök fatlaðs fólks.

5. Fjármögnun

	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
Útgjaldarammi í m.kr.					
27 Örorða og málefni fatlaðs fólks	58.111	62.649	65.259	66.947	68.869

28 Málefni aldraðra

1. Umfang

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð félags- og jafnréttismálaráðherra velferðaráðuneytisins. Það skiptist í þrjá málaflokka, en þeir eru:

- Bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar, lífeyrir aldraðra.
- Bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, öldrun.
- Þjónusta við aldraða og aðrar greiðslur.

Undir málaflokkinn bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, falla bótaflokkarnir ellilífeyrir og ráðstöfunarfé.

Undir málaflokkinn bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, nr. 99/2007, falla bótaflokkarnir heimilisuppbót, uppbót á lífeyri og bifreiðakostnaður.

Undir málaflokkinn þjónusta við aldraða og aðrar greiðslur fellur eftirlaunasjóður aldraðra. Sjóðurinn greiðir lífeyri til þeirra sem fæddir eru 1915 eða fyrr og maka þeirra sem njóta lítilla eða engra réttinda úr lífeyrissjóði.

Tryggingastofnun ríkisins ber ábyrgð á framkvæmd greiðslna er falla undir málefna-sviðið.

Málefnasviðið er þverfaglegt og tengist öðrum málefnasviðum Stjórnarráðsins sem fjalla um málefni aldraðra. Um stefnu í þjónustu við aldraða er fjallað nánar um í kafla um málefnasvið nr. 25 um hjúkrunar- og endurhæfingarþjónustu og í kafla um málefnasvið nr. 24 um heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa og eru þau málefnasvið á ábyrgð heilbrigðisráðherra velferðarráðuneytisins.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjárskulög 2016	Fjárlög 2017
28 Málefni aldraðra			
28.10 Bætur skv. lögum um almannatryggingar, lífeyrir al.....	41.071	45.684	61.983
28.20 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, öldrun	3.662	4.234	5.325
28.30 Þjónusta við aldraða og aðrar greiðslur, óta.	24	25	25
Samtals	44.757	49.943	67.333

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Útgjöld málefnasviðsins eru nánast alfarið lífeyrisgreiðslur og skýrast útgjaldabreytingar milli ára einkum af ákvörðunum um hækkun á bótafjárhæðum, lagabreytingum, fjölda aldraðra og tekjum þeirra.

Mótuð hefur verið stefna um aukinn sveigjanleika við starfslok og töku lífeyris frá almannatryggingum. Með lögum nr. 116/2016, um breytingar á lögum um almannatryggingar, lögum um félagslega aðstoð og lögum um málefni aldraðra, sem öðluðust gildi 1. janúar 2017, var sveigjanleiki við starfslok og upphaf lífeyristöku aukinn og gefast fólki nú auknir möguleikar á að sníða starfslok að persónulegum högum og óskum hvers og eins. Þannig er nú unnt að flýta lífeyristöku frá 65 ára aldri og jafnframt verður unnt að fresta lífeyristöku lengur en áður gegn hækkun lífeyris til frambúðar. Þá verður frá 1. janúar 2018 heimilt að taka lífeyri að hálfu hjá lífeyrissjóðakerfinu frá 65 ára aldri, mögulega samhliða

minnkuðu starfshlutfalli, og að taka hálfan lífeyri hjá almannatryggingum á móti. Er það í samræmi við stefnu stjórnvalda um að fólk hafi meira frelsi um starfslok en áður hefur verið, enda sýna rannsóknir að aldraðir sem stunda vinnu séu almennt heilsuhaustari og njóti meiri lífsgæða en þeir sem ekki eiga kost á því að stunda vinnu.

Þessi stefna er nátengd þeirri stefnu stjórnvalda að lífeyrisaldur hækki í áföngum vegna þess að á sama tíma þarf að veita þeim sem ekki geta eða vilja vinna lengur möguleika á flýta lífeyristöku. Talið er mikilvægt að aldraðir geti nýtt starfsgetu sína og reynslu með því að sveigjanleg starfslok verði meginregla. Einnig er talið að aukinn sveigjanleiki til lífeyristöku stuðli að hagkvæmara fyrirkomulagi framleiðslu og geti þannig aukið hana enn frekar. Árið 2017 verður unnið að útfærslu á töku hlutalífeyris í samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneytið sem og framkvæmd undirbúin í samstarfi við Tryggingastofnun ríkisins og lífeyrissjóði.

Það er stefna stjórnvalda að hækka lífeyristökualdur almannatrygginga í áföngum úr 67 árum í 70 ár. Gerð hefur verið áætlun um framkvæmd aldurshækkunarinnar og er gert ráð fyrir að hún komi til framkvæmda í áföngum, nánar tiltekið á 24 árum. Mun lífeyristökualdur þannig hækka um tvo mánuði á ári fyrstu tólf árin og síðan um einn mánuð á ári næstu tólf árin þar á eftir. Mikilvægt er talið að samsvarandi breytingar verði gerðar á lífeyrissjóðakerfinu og verður haft samráð við fjármála- og efnahagsráðuneytið við undirbúning málsins. Gert er ráð fyrir að efnahagsleg áhrif hækkunar lífeyristökualdurs verði þau að fólki fjölgi á vinnumarkaði og þannig aukist framleiðsla með beinum hætti og skatttekjur aukist.

Einnig hefur verið mótuð stefna um áframhaldandi störf eldri starfsmanna eftir vilja og getu hvers og eins og tengist það stefnu stjórnvalda um seinkun lífeyristökualdurs. Markmiðið er að eldri starfsmönnum verði til dæmis gert kleift að færa sig til í starfi eða fá minni ábyrgð og þannig auðveldað að vinna lengur, meðal annars til að ekki komi til snemmtöku lífeyris. Einnig er gert ráð fyrir að frítekjumark vegna atvinnutekna ellilífeyrisþega verði hækkað í áföngum í því skyni að hvetja fólk til að vinna lengur og að eldri starfsmenn geti bætt stöðu sína með atvinnu eftir að lífeyristökualdri er náð.

Framangreindar stefnur voru mótaðar meðal annars í þeim tilgangi að bregðast við áskoruninni um breytta aldursamsetningu þjóðarinnar og fjölgun aldraðra. Það er almennt viðurkennt að í því séu fölgin lífsgæði að fá að halda áfram störfum kjósi fólk það og að mikilvægt sé að auka frelsi og valmöguleika fólks eftir efnun og aðstæðum hverju sinni.

Með lögum nr. 116/2016 hafa enn fremur verið bætt verulega kjör þeirra ellilífeyrisþega sem hafa áunnið sér lítinn eða engan rétt í lögbundna lífeyrissjóðakerfinu vegna lítillar atvinnuþátttöku á vinnualdri og sem þurfa því í ríkum mæli að reiða sig á almannatryggingakerfið hvað varðar framfærslu á efri árum. Hafa ellilífeyrisþegum sem hafa áunnið sér full réttindi með búsetu hér á landi verið tryggðar með lögum ákveðnar lágmarksfjárhæðir bóta sem geta aðeins lækkað vegna annarra tekna.

Helstu áskoranir innan málefna sviðsins er áframhaldandi fjölgun aldraðra sem fyrir-sjáanleg er á næstu áratugum sem og breytt aldursamsetning þjóðarinnar. Þetta má rekja til hærri lífaldurs og færri fæðinga hér á landi. Reiknað er með að hlutfall fólks 67 ára og eldra af mannfjölda muni hækka úr 12% í 19% árið 2040 og verði aldraðir þá orðnir um 76.000 talsins. Árið 2060 er gert ráð fyrir að þetta hlutfall verði orðið 22% eða um 97.000 manns. 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 mun færri á vinnumarkaði til að standa undir velferðarsamfélaginu verði ekkert að gert. Þær ráðstafanir sem helst er talið unnt að grípa til í því skyni að mæta þessari þróun eru aðallega skattahækkunar, lækkun bóta eða hækkun lífeyristökualdurs. Þeim ráðstöfunum sem gripið hefur verið til hér á landi og verið er að þróa í samræmi við framangreindar stefnur er

ætlað að bregðast við fyrirsjáanlegum auknum útgjöldum almannatrygginga vegna þessarar þróunar og til að stuðla að því að almannatryggingakerfið verði í stakk búið til að tryggja áfram lágmarksframfærslu ellilífeyrisþega svo að ekki þurfi að koma til þess að draga úr stuðningi ríkisins við aldraða eða hækka skatta.

Þá er það áskorun í málaflokkunum og í samræmi við stefnu stjórnvalda að lífeyriskerfið sé einfalt og gagnsætt og þar með notendavænt. Það auðveldar borgurunum að þekkja rétt sinn og skilja hann ef kerfið er einfalt. Hagsmunir borgaranna eru fólgnir í því að réttur þeirra sé fyrirsjáanlegur og að þeir geti á einfaldan hátt reiknað út réttindi sín í almannatryggingum. Þá er mikilvægt að tryggja að samspil tekna ellilífeyrisþega og ellilífeyris sé með þeim hætti að hvati til virkrar þátttöku á vinnumarkaði sé til staðar. Fjölgun innflytjenda sem ekki hafa áunnið sér rétt til lífeyris í fyrra búsetu- eða starfslandi af einhverjum ástæðum er áhættuþáttur. Leita þarf leiða til að auka stuðning við þann hóp eldri borgara sem ekki hefur áunnið sér full réttindi hér á landi þar sem búseta þeirra er of stutt til að veita þeim fullan rétt, til dæmis innflytjendur, og tryggja þannig framfærslu þeirra sem hér búa á efri árum.

3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefna sviðsins er að aldraðir njóti fullra lífsgæða á efri árum og geti framfleytt sér sjálfir með tekjum sínum, einkum úr lífeyrissjóðum og/eða með vinnu. Þeir sem geta það ekki fái greiddar sér til framfærslu bætur frá almannatryggingum í samræmi við lögbundin réttindi, auk annars stuðnings opinberra aðila. Með greiðslum, þjónustu og stuðningi opinberra aðila verði öldruðum gert kleift að framfleyta sér og lifa sjálfstæðu lífi.

Meginmarkmið málefna sviðsins er að aldraðir geti búið sem lengst á heimilum sínum með þjónustu og aðstoð eftir þörfum og að þeim öldruðum sem þess þurfa verði tryggðar bætur vegna elli sér til framfærslu. Með því móti verði stuðlað að því að aldraðir geti framfleytt sér sjálfir og lifað sjálfstæðu lífi. Í því skyni að tryggja að meginmarkmiðinu verði náð er lögð áhersla á að atvinnuþátttaka aldraðra verði aukin, að frítekjumark vegna atvinnutekna ellilífeyrisþega verði hækkað, að innleiddur verði sveigjanleiki við starfslok, að staða þeirra sem eiga lítil réttindi í almannatryggingum vegna búsetu erlendis verði bætt og að lífeyris-tökualdur hækki í áföngum úr 67 árum í 70, bæði í almannatryggingum og í atvinnutengda lífeyrissjóðakerfinu.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar, lífeyrir aldraðra. Tvö markmið hafa verið sérstaklega skilgreind fyrir málaflokkinn.

1. **Auka atvinnuþátttöku aldraðra og möguleika á sveigjanlegum starfslokum.** Mikilvægt er að auka atvinnuþátttöku aldraðra og með því móti að stuðla 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. Sveigjanleg starfslok hafa verið lögfest í almannatryggingum en mikilvægt er að vel verði staðið að kynningu og innleiðingu þeirra í því skyni að aldraðir verði lengur á vinnumarkaði.
2. **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 undanförunum árum og munu halda áfram að gera það eftir því sem atvinnutengda lífeyrissjóðakerfið þroskast. Þá hefur séreignarsparnaður

rutt sér til rúms á sama tíma og er stefnt að því að auka hlut séreignarlífeyrissparnaðar í ráðstöfunartekjum aldraðra. Einnig er mikilvægt að aldraðir hafi tækifæri til þátttöku á vinnumarkaði og geti þannig aflað sér aukinna ráðstöfunartekna með vinnu eftir vilja og getu hvers og eins en mikilvægur þáttur í því er að innleiða í áföngum sérstakt frítekjumark á atvinnutekjur aldraðra.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Auka atvinnuþátttöku aldraðra og möguleika á sveigjanlegum starfslokum		Hlutfall þeirra sem fresta töku lífeyris	44,9% (67 ára) 16,9% (70 ára)	53% (67 ára) 18% (70 ára)	65% (67,7 ára) 19% (70 ára)
			Hlutfall ellilífeyrisþega með atvinnutekjur	16,5%	17%	18,5%
2	Hækka heildartekjur ellilífeyrisþega		Hlutfall aldraðra sem fá greiðslur frá Tryggingastofnun ríkisins af íbúafjölda 67 ára og eldri	81,3%	80%	75%

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	1	Hækka lögbundinn lífeyristökualdur í áföngum	2018–2041		VEL
2	1	Kynningarátak á auknum sveigjanleika og hækkun bóta vegna seinkunar lífeyristöku	2017–2019		VEL
3	1	Endurskoða aldurshámark, til dæmis í lögum um opinbera starfsmenn	2017–2018		VEL og FJR
4	1 og 2	Hækka frítekjumark vegna atvinnutekna	2018–2022		VEL
5	2	Hvetja til aukins séreignarlífeyrissparnaðar	2017–2020		VEL og FJR

5. Fjármögnun

	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
Útgjaldarammi í m.kr.					
28 Málefni aldraðra	69.513	71.044	72.388	74.396	76.170

29 Fjölskyldumál

1. Umfang

Viðfangsefni málefnasviðsins eru á ábyrgð félags- og jafnréttismálaráðherra velferðar- ráðuneytisins að undanskildum bótum vegna veikinda og slysa er heyra undir heilbrigðisráðherra sama ráðuneytis, barnabótum sem heyra undir fjármála- og efnahagsráðuneytið, umboðsmanni barna sem heyrir undir forsætisráðuneytið, og meðlögum samkvæmt lögum nr. 76/2003 sem heyra undir innanríkisráðuneytið. Málefnasviðið skiptist í sjö málaflokka, en þeir eru:

- Barnabætur.
- Fæðingarorlof.
- Bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð.
- Stuðningur við einstaklinga, fjölskyldur og börn.
- Bætur til eftirlifenda.
- Bætur vegna veikinda og slysa.
- Málefni innflytjenda og flóttamanna.

Barnabætur. Réttur til barnabóta ræðst af nokkrum meginþáttum, þ.e. hjúskaparstétt, fjölda barna, aldri barna sem og fjölskyldutekjum skv. lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt. Bæturnar eru greiddar fjölskyldum með börn undir 18 ára aldri. Samkvæmt gildandi kerfi eru óskertar grunnbætur með hverju barni hærri hjá einstæðum foreldrum en hjónum og sambúðarfólki. Stofnunin er heyrir undir málaflokkinn er Embætti ríkisskattstjóra.

Fæðingarorlof. Málaflokkurinn tekur til greiðslna samkvæmt lögum nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof, með síðari breytingum, sem taka til foreldra sem njóta réttinda til greiðslna í fæðingarorlofi.

Bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð. Málaflokkurinn tekur til greiðslna samkvæmt lögum 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.

Stuðningur við einstaklinga, fjölskyldur og börn. Málaflokkurinn skiptist í níu undirflokka:

- Umboðsmann skuldara er starfar einkum skv. lögum nr. 100/2010, nr. 100/2010, laga um greiðslu kostnaðar við rekstur umboðsmanns skuldara, nr. 166/2011, laga um greiðsluaðlögun einstaklinga, nr. 101/2010 og laga um fjárhagsaðstoð til greiðslu tryggingar fyrir kostnaði vegna gjaldþrotaskipta, nr. 9/2014.
- Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins, samkvæmt lögum nr. 83/2003.
- Þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og daufblinda einstaklinga, samkvæmt lögum nr. 160/2008.
- Umboðsmaður barna skv. lögum nr. 83/1994
- Umönnunargreiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna, samkvæmt lögum nr. 99/2007.
- Meðlög samkvæmt lögum nr. 76/2003.
- Barnaverndarstofa samkvæmt lögum nr. 80/2002.
- Félagsmál, ýmis starfsemi.
- Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð.

Bætur til eftirlifenda. Málaflokkurinn tekur til barnalífeyris samkvæmt lögum um almannatryggingar. Þá tekur málaflokkurinn til greiðslna samkvæmt lögum um félagslega aðstoð en þar er um að ræða heimildargreiðslur sem eru háðar mati hverju sinni. Málaflokkurinn tekur til maka- og umönnunarbóta, dánarbóta og barnalífeyris vegna menntunar

Bætur vegna veikinda og slysa. Málaflokkurinn tekur til bóta samkvæmt lögum um sjúkratryggingar, lögum um slysatryggingar og lögum um sjúklingatryggingu.

Málefni innflytjenda og flóttamanna. 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. Þetta á bæði við um fólk sem kemur fyrir tilstuðlan stjórnvalda og Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna sem og þess sem kemur á eigin vegum. Málaflokkurinn tekur einnig til endurgreiðslna til sveitarfélaga vegna fjárhagsaðstoðar við erlenda ríkisborgara skv. 15. gr. laga nr. 40/1991.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefna sviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjáráukalög 2016	Fjárlög 2017
29 Fjölskyldumál			
29.10 Barnabætur	10.331	9.600	10.743
29.20 Fæðingarorlof	9.508	9.644	10.357
29.30 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, fjölskyldur	338	356	395
29.40 Annar stuðningur við fjölskyldur og börn	4.900	5.600	6.085
29.50 Bætur til eftirlifenda	389	433	481
29.60 Bætur vegna veikinda og slysa	1.529	1.742	1.857
29.70 Málefni innflytjenda og flóttamanna	157	466	153
Samtals	27.152	27.841	30.071

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Barnabætur. Í upphafi árs 2017 voru viðmiðunarfjárhæðir barnabóta hækkaðar um 3% og skerðingarmörk tekna voru hækkuð um 12,5%. Við gerð fjárlaga ár hvert er tekin ákvörðun um breytingar á viðmiðunarfjárhæðum barnabóta, t.d. með tilliti til verðlags eins og um síðustu áramót. Skerðingarmörk tekna höfðu hins vegar haldist óbreytt frá árinu 2013.

Helstu áskoranir málaflokksins eru að gera barnabótakerfið markvissara gagnvart fjölskyldum með lágar tekjur, jafnframt því að bæta kjör þeirra barnafjölskyldna sem lægstar tekjur hafa. Að mati sérfræðinga Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS) er veruleg þörf á endurskoðun á barnabótakerfinu í átt til einföldunar, auk þess að beina bótunum í auknum mæli til lágtekjuheimila. Kemur þetta fram í niðurstöðum úttektar á tekjuskattlagningu einstaklinga og á barna- og vaxtabótakerfunum sem unnin var af AGS árið 2015, að beiðni fjármála- og efnahagsráðherra. Í því sambandi þarf að hefja heildstæða skoðun á stuðningi við barnafjölskyldur þannig að hugsanlega komi ein tegund barnabóta í stað almennra barnabóta, barnalífeyris almannatrygginga, mæðralauna, barnabóta atvinnuleysisstryggingakerfisins auk annarra bóta frá ríki til barnafjölskyldna.

Fæðingarorlof. Fæðingarorlofssjóður annast greiðslur til foreldra sem réttinda njóta til greiðslu í fæðingarorlofi og er sjóðurinn í vörslu Vinnumálastofnunar.

Greiðslur til foreldra í fæðingarorlofi voru endurskoðaðar árið 2016 og var hámarks-greiðsla til foreldra hækkuð í 500.000 krónur í október 2016. Útgjöld sjóðsins voru rúmir 9,5 mia. kr. á árinu 2016 og er áætlað að útgjöldin árið 2017 verði rúmir 10,3 mia. kr.

Helstu áhættuþættir sjóðsins er fjöldi foreldra sem tekur fæðingarorlof vegna fæðingar barna sinna, ættleiðingar eða töku þeirra í varanlegt föstur. Fæðingum hefur fækkað undanfarin ár frá því að þær voru flestar árið 2009. Árið 2015 fæddust 4.129 börn sem var nokkur fækkun frá árinu 2014 þegar fæddust 4.375 börn.

Helsta áskorun fæðingarorlofskerfisins er að tryggja að röskun á tekjum foreldra verði sem minnst þegar þeir þurfa að leggja niður störf til að hugsa um nýja fjölskyldumeðlimi. Ef foreldrar verða fyrir lítilli röskun á tekjuinnkomu við barneignir eru meiri líkur á að þeir eignist börn en yfirleitt er miðað við að frjósemi þurfi að vera 2,1 barn á hverja konu til að viðhalda mannfjöldanum til lengri tíma titið. Árið 2015 var frjósemi íslenskra kvenna 1,81 barn á ævi hvernar konu og hefur aldrei verið minni frá því að talningur hófust árið 1853.

Stefna stjórnvalda er að endurreisa kerfið með því að hækka hámarksgreiðslur til foreldra í fæðingarorlofi þannig að þeir séu líklegri til að nýta rétt sinn til fæðingarorlofs, ekki síst feður. Með því er jafnframt gætt að hagsmunum barna til að geta verið lengur heima áður en til dagvistunar kemur. Við ákvörðun á fjárhæð hámarksgreiðslna þarf jafnframt að horfa til tekjudreifingar launafólks á innlendum vinnumarkaði þannig að hámarksgreiðslur leiði almennt til þess að um 60–70% launafólks fái um 80% af viðmiðunartekjum í mánaðarlegar greiðslur úr sjóðnum eigi það rétt á fæðingarorlofi.

Stuðningur við einstaklinga, fjölskyldur og börn. Á árinu 2016 voru unnar tillögur að nýrri stjórnsýslu- og eftirlitsstofnun innan velferðarráðuneytisins og unnið að tillögu til þingsályktunar um framkvæmdaáætlun í barnavernd. Unnið var að stofnun nýs meðferðarheimilis fyrir börn með fjölbættan vanda vegna þroska og hegðunarraskana og þjónusta Barnahúss eflað með þarfir fatlaðra barna í huga. Einnig barna sem orðið hafa fyrir svo alvarlegu líkamlegu ofbeldi á heimilum að það hefur verið kært til lögreglu.

Áskoranir eru margar á þessu víðfeðma sviði. Má þar meðal annars nefna vaxandi geðheilbrigðisvanda barna og fullorðinna. Einnig er það mikil áskorun að ungu fólki með örorku fjölgar en geðraskanir er langalgengasta ástæða örorku hjá ungu fólki. Nýbirt rannsókn *Staða ungs fólks með örorku eða endurhæfingarlífeyri*⁸⁵ sýnir að stór hluti hópsins hefur fengið óviðunandi stuðning á yngri árum, bæði heima og í skóla. Helmingur hans hefur eingöngu lokið grunnskólaprófi og 3% ekki lokið grunnskóla. Að auki eignaðist þriðjungur ungu kvennanna barn fyrir tvítugt sem sker sig mjög úr fæðingaraldrum mæðra í landinu í dag. Einnig er áskorun að eftirliti með félagsþjónustu hefur verið ábótavant sem eykur á vandann. Skortur er á skilgreindum gæðaviðmiðum og leiðbeiningum til að styrkja þjónustuna og auka öryggi hennar. Ástæður þess að við stöndum frammi fyrir þessum áskorunum eru margvíslegar. Í tilfelli bæði barna og fullorðinna má leita skýringa í þjónustu þar sem skortir heildarsýn, teymisvinnu, ráðgjöf, leiðbeiningar og aðgang að viðtalsmeðferð. Mikilvægt er til að mæta þessum áskorunum með því að styrkja grunnþjónustu, efla forvarnir og snemmtæka íhlutun. Auka þarf aðgang að geðheilbrigðisþjónustu. Staðan í málefnum barna með geð- og þroskaraskanir einkennist af skorti á heildarsýn, sem og skorti á samþættingu og samstarfi og skorti á þjónustu á ákveðnum sviðum. Afleiðingar eru meðal annars þær að ungum öryrkjum 18–24 ára fjölgar, voru 2% af aldurshópi 2006 en eru 2,5% 2016.⁸⁶ Algengustu ástæður örorku ungs fólks eru í fyrsta lagi geðheilbrigðisvandi og stoðkerfisvandi í öðru lagi. Tauga- og geðlyfjanotkun er meiri héraendis en á hinum Norðurlöndunum

85 Staða ungs fólks með örorku- eða endurhæfingarlífeyri. Október 2016. https://www.velferðarraduneyti.is/media/skyrslur2016/Stada_ung_folks_med_ororku_13.10.2016.pdf

⁸⁶ Félagsvísar 2016, bls.19. https://www.velferðarraduneyti.is/media/skyrslur2016/Felagsvisar_Februar_2016-Loka.pdf

meðan viðtalsmeðferð er aðgengilegra og algengara úrræði þar. Leiða má að því líkum að tauga- og geðlyfjanotkun yrði líkari notkun á hinum Norðurlöndunum ef framboð á ráðgjöf og viðtalsmeðferð, á viðráðanlegu verði fyrir almenning, væri meiri. Geðheilbrigðisvanda barna og fullorðinna má því skýra að hluta til með skorti á heildarsýn og teymisstarfi í þjónustunni sem og vöntun á ráðgjöf, leiðbeiningum og aðgangi að viðtalsmeðferð. Auka þarf samvinnu ólíkra þjónustukerfa, styrkja grunnþjónustu og efla forvarnir og snemmtæka íhlutun og hlutverk málsstjóra í grunnþjónustu sveitarfélaga. Einnig þarf að auka stuðning og ráðgjöf við foreldra í uppeldishlutverki sínu, meðal annars með aukinni fræðslu og ráðgjöf en einnig með því að tryggja fjárhagslegan grunn og stöðugleika, því þó að Ísland standi sig einna best í samanburði við aðrar Evrópuþjóðir þá er það áskorun að 11,3% barna undir 18 ára aldri búi á heimilum sem eru með tekjur undir lágtekjumörkum og 6,8% barna á heimilum þar sem skorti efnisleg gæði.⁸⁷ Að minnka fátækt er eitt af markmiðunum í heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna. Efla þarf ráðgjöf og fræðslu við foreldra og fagfólk, auka almennan stuðning, svo sem leikskóla frá eins árs aldri og gjaldfrjálsan grunn- og framhaldsskóla. Samandregið má segja að bæta þurfi líðan barna og ungmenna í skólum, efla geðheilbrigðisþjónustu og félagslega þjónustu sveitarfélaga og auka þverfaglegt samstarf í nærumhverfi, meðal annars með stofnun samstarfsteyma.

Ljóst er að lélegt fjármálalæsi hjá almenningi er ákveðin áskorun þar sem þá er meiri hætta á að fólk lendi í fjárhagslegum erfiðleikum. Nauðsynlegt er að í boði sé ráðgjöf og þjónusta fyrir einstaklinga í greiðsluferfiðleikum þannig að skuldarar öðlist heildaryfirsýn yfir fjármál sín og fái milligöngu um samskipti og samninga við kröfuhafa með hagsmuni skuldara að leiðarljósi.

Bætur vegna veikinda og slysa. Helsta áskorun er að fjárhæðir sjúkra- og slysa-dagpeninga eru lágar.

Málefni innflytjenda og flóttafólks. Mikilvægt er að samfélagið sé í stakk búið til að taka vel á móti nýjum þegnum. Innflytjendum á Íslandi hefur fjölgað verulega sem er jákvæð þróun sem stuðlar að fjölbreyttara samfélagi með samfélagslegum ávinningi. Tryggja þarf að innflytjendur fái viðunandi tækifæri til þess að verða fullgildir og virkir þátttakendur í íslensku samfélagi.

Þá hafa stjórnvöld tekið á móti fleira flóttafólki í samstarfi við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna og stefna stjórnvalda er sú að móttaka kvótaflóttafólks verði reglubundin og fleira flóttafólki verði boðið að setjast að hér á landi. Aldrei hafa verið jafnmargir einstaklingar á flótta vegna stríðsátaka í heiminum og hefur flóttafólki sem kemur hingað á eigin vegum fjölgað mikið á síðustu tveimur árum. Árið 2014 sóttu um 170 manns um stöðu flóttamanns hér á landi en tveimur árum síðar sóttu 1132 einstaklingar um alþjóðlega vernd. Samhliða mikilli fjölgun hælisleitenda þá hefur orðið fjölgun meðal þeirra einstaklinga sem fá stöðu flóttamanns hér á landi. Árið 2014 var 35 einstaklingum veitt staða flóttamanns en árið 2016 þá fengu 111 einstaklingar vernd á Íslandi. Þá eru ekki taldir með einstaklingar sem fá alþjóðlega vernd á grundvelli fjölskyldusameiningar en mikill fjölgun hefur orðið í útgáfu þeirra leyfa. Þá hefur fylgdarlausum börnum sem leita til Íslands einnig fjölgað á undanförunum árum.

Vanda þarf móttöku flóttafólks sem kemur hingað á eigin vegum en allt á það sameiginlegt að eiga að baki erfiða reynslu. Mikil áhersla er á að flóttafólk fái nauðsynlega aðstoð til að vinna úr þeim áföllum sem það þarf að kljást við en jafnframt að það fái fljótt tækifæri til virkrar þátttöku í samfélaginu, hvort sem er á vinnumarkaði, varðandi menntun eða á öðrum sviðum. Framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda var samþykkt í septem-

⁸⁷ Félagssýsar 2016, bls. 14 og 15. https://www.velferdarraduneyti.is/media/skyrslur2016/Felagsvisar_Februar_2016-Loka.pdf

ber 2016 og meðal þeirra aðgerða sem eru tilgreindar þar eru samræmt móttökukerfi fyrir flóttafólk óháð því hvernig það kemur til landsins.

3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Stuðlað verður að þátttöku allra í samfélaginu í starfi eða annarri virkni. Ísland verði land sem fagnar fjölbreytileika. Þjónusta við börn, unglinga og fjölskyldur verði í samræmi við þarfir allra. Ísland verði samkeppnishæft við hin Norðurlöndin um lífskjör en mikilvægur þáttur þess er að búa vel að fjölskyldum og börnum. Samfélagið styðji ólíkar fjölskyldugerðir og hvetji til þess að réttur barna sé tryggður í hvívetna. Þjónusta sé góð og miðuð að þörfum íbúa. Eftirlit sé til staðar sem tryggir öryggi og gæði þjónustunnar og jafnræði með íbúum landsins.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að á Íslandi verði börnum og fjölskyldum þeirra búið gott líf, þar sem allir búi við jöfn tækifæri og öryggi sem leiði til bættra lífsgæða óháð uppruna, þjóðerni, kyni, kynhneigð, trú, fötlun eða stjórnmalaskoðunum. Þjónusta við börn og fjölskyldur þeirra verði samþætt og samfelld, með samstarfi þvert á málaflokka, stofnanir og stjórnsýslu með samhæfingu, yfirsýn og heildarstefnu að leiðarljósi. Gagnreyndar aðferðir verði festar í sessi í starfi með börnum og fjölskyldum þeirra.

Stefnt er að því að bjóða flóttafólki uppá samræmt móttökukerfi óháð því hvernig það kemur til landsins. Þá er stefnt að því að til staðar sé ætíð einn samhæfingaraðili þar sem fjölskylda eða barn þarf á umfangsmikilli þjónustu að halda sem veitt er af mismunandi þjónustukerfum þannig að stuðningurinn verði heildstæður. Til að tryggja gæðaviðmið í samræmi við reglur og verklag er stefnt að því að setja á laggirnar sérstaka eftirlits- og stjórnsýslustofnun eða ráðuneytisstofnun á málaefnasviðinu.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Barnabætur. Markmið málaflokksins miða að því að einfalda barnabótakerfið og beina bótum í auknum mæli til þeirra barnafjölskyldna sem lægstar tekjur hafa. Er þetta í samræmi við hugmyndir Alþjóðagjaldeyrissjóðsins í því miði að takast á við helstu áskoranir málaflokksins.

Fyrri markmiðið er óbreytt frá liðnu ári. Síðara markmiðið er nýtt og vísar til endurskoðunar á barnabótakerfinu í átt til einföldunar.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Auka stuðning við tekjulága foreldra.	10	Hlutfall tekjulágra foreldra sem fá stuðning, út frá hugmyndum sem settar eru fram í skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins.	Viðmið ekki skilgreind	Verður ákveðið þegar viðmið ársins 2017 liggja fyrir	
2	Aukin einföldun og skilvirkni á barnabótakerfinu.	16.6	Fjöldi ákvörðunarþátta við ákvörðun barnabóta	9 ákvörðunarþættir	7 ákvörðunarþættir	5 ákvörðunarþættir

Aðgerð birtist hér í fyrsta sinn fyrir málaflokkinn, en talin var ástæða til að skýra næstu skref til að ná markmiði um aukna einföldun og skilvirkni á barnabótakerfinu sem styður jafnframt við markmiðin

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	1 og 2	Endurskoðun á barnabótakerfinu til einföldunar, m.a. með hliðsjón af tillögum Alþjóðagjaldeyrissjóðsins.	2019		FJR í samvinnu við VEL

Fæðingarorlof. Eitt markmið hefur verið skilgreint sérstaklega fyrir málaflökkinn.

- Draga úr röskun á tekjuinnkomu foreldra í fæðingarorlofi.** Mikilvægt er að draga úr röskun á tekjum foreldra er þeir leggja niður störf í fæðingarorlofi til að annast börn sín. Tölulegar upplýsingar frá Vinnumálastofnun benda til þess að eftir að byrjað var að skerða hámarksgreiðslur til foreldra í fæðingarorlofi árið 2009 hefur þeim feðrum fækkað jafnt og þétt sem hafa nýtt rétt sinn til fæðingarorlofs. Árið 2008 voru umsóknir feðra í fæðingarorlofi um 90% af umsóknum mæðra en á árunum 2013 og 2014 voru umsóknir ferða um 80% af umsóknum mæðranna. Enn fremur virðist sem að feður nýti færri daga í fæðingarorlofi eftir að hámarksgreiðslur lækkuðu en 19% feðra nýttu minna en þrjá mánuði af sjálfstæðum rétti sínum árið 2009 en sama hlutfall var 35% fyrir árið 2013 og 40% vegna ársins 2014. Verður að ætla að sú röskun sem verður á tekjum fjölskyldna í tengslum við barneignir eigi stóran þátt í ákvörðunartöku foreldra í tengslum við nýtingu þeirra á rétti til fæðingarorlofs. Mikilvægt er talið að hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði verði hækkaðar þannig að dregið verði úr tekjumissi fjölskyldna nýti foreldrar rétt sinn til fæðingarorlofs. Með því er talið að auka megi líkur á að foreldrar sjái sér hag í því að fullnýta rétt sinn til fæðingarorlofs þannig að markmiðum laga um fæðingar- og foreldraorlof verði náð. Markmiðið er að fyrstu sjö tekjutíundir fái sem svári til 80% launa sinna greitt í fæðingarorlofi

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016*	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Draga úr röskun á tekjuinnkomu foreldra í fæðingarorlofi		Hlutfall feðra m.v. mæður sem fullnýta sjálfstæðan rétt sinn í fæðingarorlofi	54,7% (mv. börn fædd 2015)	58%	60%
			Hlutfall foreldra sem fá hámarksgreiðslur í fæðingarorlofi	32,8%	30%	25%

*Miðað við foreldra barna sem fædd eru árið 2015 eða hafa verið ættleidd eða tekin í varanlegt föstur á því ári.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	1	Breyta reglugerð þannig að mánaðarlegar hámarksgreiðslur í fæðingarorlofi hækki í 520 þúsund kr. vegna barna sem fæðast, verða ættleidd eða tekin í varanlegt föstur árið 2018 og 560 þúsund kr. vegna barna sem fæðast, verða ættleidd eða tekin í varanlegt föstur á árinu 2019 og 600 þúsund kr. vegna barna sem fæðast, verða ættleidd eða tekin í varanlegt föstur árið 2020 eða síðar.	2018–2020		VEL

Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð. Eðli málaflokksins er með þeim hætti að ekki verður fjallað um markmið og aðgerðir varðandi starfsemi hans.

Stuðningur við einstaklinga, fjölskyldur og börn. Þrjú markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflokkinn.

- Börn og fjölskyldur fái heildstæðan stuðning þó að ólík þjónustukerfi komi að þjónustunni.** Rannsóknarniðurstöður sýna að þjónusta við börn sem eiga við margþættan vanda að etja og fjölskyldur þeirra er brotakennd, það skortir á samstarf þjónustuaðila, samþættingu er ábótavant og heildarsýn skortir. Markmiðið er að bæta þjónustu við börn og fjölskyldur þeirra
- Bætt eftirlit með félagslegri þjónustu.** Eftirlit með félagslegri þjónustu hefur ekki verið nægilegt og fyrir liggja tillögur um að stofnuð verði stjórnisýslu- og eftirlitsstofnun eða ráðuneytisstofnun til að bæta gæði og öryggi velferðarþjónustunnar.
- Spornað verði gegn fátækt.** Þó að Ísland standi sig einna best í samanburði við aðrar Evrópuþjóðir þá eru 9,6% Íslendinga undir lágtekjumörkum árið 2015 og 11,3% barna. Á sama tíma búa 6,8% barna á heimilum þar sem skortir efnisleg gæði. Mikilvægt er að halda áfram vinnu gegn fátækt með stuðningi við tekjulægstu foreldra í samfélaginu. Þetta markmið er í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Börn með fjölþættan vanda og fjölskyldur þeirra fái heildstæðan stuðning þótt ólík þjónustukerfi komi að þjónustunni		Málstjóri sinni samhæfingarhlutverki hjá sveitarfélögum	Óþekkt	Verður skilgreint fyrir árið 2018	Verður sett í framhaldi af útreikningum á viðmiði ársins 2018
2	Bætt eftirlit með félagslegri þjónustu		Stjórnisýslu- og eftirlitsstofnun eða ráðuneytisstofnun verði sett á laggirnar	Skýrsla liggur fyrir	Stofnunin hefur hafið starfsemi	Stofnunin er starfrækt að öllu leyti
3	Spornað verði gegn fátækt		Hlutfall barna á heimilum þar sem skortir efnisleg gæði	6,8% (2015)	6,0%	4,0%
			Hlutfall barna á heimilum með tekjur undir lágtekjumörkum	11,3% (2015)	10,3%	8%

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Kostnaður	Ábyrgðaraðili
1	1	Sveitarfélögin í samvinnu við viðeigandi aðila hjá ríkinu vinni að því að innleiða verklag um að börn með fjölþættan vanda fái málstjóra eða samhæfingaraðila. Sjá aðgerð 6.1 í fjölskyldustefnu 2017–2021			VEL

2	2	Komið verði á fót stjórnsýslu- og eflirlitsstofnun/einingu	2018–2020		VEL
3	3	Tillögur um barnabætur (29.1) og breytt fyrirkomulag greiðslna með börnum sem miðar að því að þær byggi á tekjum foreldra, en ekki stöðu þeirra munu ásamt fleiri aðgerðum vinna gegn fátækt á heimilum þar sem tekjur eru undir lágtekjumörkum (sjá aðgerð 1.1 í tillögu til þingsályktunar um fjölskyldustefnu 2017–2021)	2018–2022		VEL

Bætur til eftirlifenda. Eðli málaflokksins er með þeim hætti að ekki verður fjallað um markmið og aðgerðir varðandi starfsemi hans.

Bætur vegna veikinda og slysa. Eðli málaflokksins er með þeim hætti að ekki verður fjallað um markmið og aðgerðir varðandi starfsemi hans.

Málefni innflytjenda og flóttamanna. Þrjú markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn:

1. Jafna tækifæri landsmanna óháð einstaklingsbundnum þáttum og aðstæðum.
2. Auka samstarf milli allra þjónustuaðila.

Rökstuðningur markmiða nr. 1 og 2 er að taka skal tillit til innflytjenda í allri stefnu-mótun, stjórnsýslu og opinberri þjónustu og stuðlað að víðtæku samstarfi allra þjónustuaðila og innflytjenda. Vinna þarf að því að innflytjendur njóti jafnra tækifæri til menntunar, mats á menntun og á vinnumarkaði. Framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda var samþykkt í september árið 2016 og gildir til ársins 2019. Sú áætlun byggist á fimm stöðum sem eru samfélagið, fjölskyldan, menntun, vinnumarkaðurinn og málefni flóttafólks.

3. Móttaka flóttafólks verði samræmd óháð því hvort það komi sem kvótaflóttafólk eða á eigin vegum.

Megináherslan er að stuðningur verði með þeim hætti að flóttafólk geti orðið virkir þegnar hvort sem er í námi eða starfi. Huga þarf að samfélagsfræðslu, íslenskukennslu og upplýsingagjöf. Tryggja þarf að þjónusta og móttaka flóttafólks sé jöfn og óháð leiðunum sem flóttafólk kemur eftir til landsins.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Jafna tækifæri landsmanna óháð einstaklingsbundnum þáttum og aðstæðum		Hlutfall atvinnulausra innflytjenda	4,5%	3,5%	3,5%
			Mæling á viðhorfum	Könnun undirbúin	Viðmið verður sett út frá niðurstöðum mælinga árið 2017	Verður ákveðið þegar viðmið 2018 liggur fyrir
2	Aukið samstarf milli allra þjónustuaðila		Móttökuáætlanir sveitarfélaga	Fjöldi hefur ekki mældur	Viðmið ársins er að í lok þess árs verði 15 sveitarfélög komin með móttökuáætlun	Þrjátíu sveitarfélög verði komin með móttökuáætlun
3	Móttaka flóttafólks verði samræmd		Samræmd móttaka flóttafólks		Unnið að innleiðingu á samræmdri móttöku	Samræmt móttökukerfi fyrir flóttafólk

óháð því hvort fólk komi sem kvótaflóttafólk eða á eigin vegum					
--	--	--	--	--	--

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	1 og 2	Innleiðing framkvæmdaáætlunar í málefnum innflytjenda til ársins 2019	2017–2019		VEL
2	1 og 2	Aðgengi að upplýsingum bætt fyrir innflytjendur fyrst eftir komu og upplýsingar til innflytjenda frá sveitarfélögum	2017–2022		VEL
3	3	Fyrirmynd að móttökuáætlun fyrir sveitarfélög, kynningar og innleiðing	2017–2022		VEL
4	3	Samræmd móttaka fyrir flóttafólk óháð því eftir hvaða leiðum það kemur til landsins	2018		VEL

5. Fjármögnun

	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
Útgjaldarammi í m.kr.					
29 Fjölskyldumál	31.112	31.513	32.034	31.908	31.858

30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi

1. Umfang

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð félags- og jafnréttismálaráðherra velferðar- ráðuneytisins. Það skiptist í tvo málaflokka, en þeir eru:

- Vinnumál og atvinnuleysi.
- Vinnumarkaður.

Vinnumál og atvinnuleysi. Málaflokkurinn tekur til aðstoðar við fólk í atvinnuleit, mat á vinnufærni þess og skipulags virkra vinnumarkaðsaðgerða auk starfsendurhæfingar. Undir málaflokkinn heyra Vinnumálastofnun, Atvinnuleysistryggingasjóður, Tryggingasjóður sjálfstætt starfandi einstaklinga, Ábyrgðarsjóður launa, vinnumál, atvinnuleysi, starfsendurhæfing og starfsendurhæfingarsjóðir. Vinnumálastofnun aðstoðar fólk í atvinnuleit ásamt því að skipuleggja virkar vinnumarkaðsgerðir. Einnig sér stofnunin um umsýslu Atvinnuleysistryggingasjóðs, Fæðingarorlofssjóðs og Ábyrgðarsjóðs launa auk fjölmargra annarra verkfæna. Þar á meðal hefur Vinnumálastofnun verið með lögum falin veiting atvinnuleyfa sem og eftirlit með útsendum starfsmönnum og starfsemi starfsmannaleigna í því skyni að koma í veg fyrir félagsleg undirboð á vinnumarkaði í nánu samstarfi við aðila vinnumarkaðarins og önnur stjórnvöld.

Starfsendurhæfing skiptist í tvo flokka, annars vegar atvinnutengda starfsendurhæfingu sem veitt er á grundvelli laga um atvinnutengda starfsendurhæfingu og starfsemi starfsendurhæfingarsjóða og hins vegar aðra starfsendurhæfingu sem veitt er í gegnum Vinnumálastofnun, að mestu leyti á grundvelli þjónustusamninga við þjónustuveitendur. Starfsendurhæfingarsjóðir annast þjónustu á sviði atvinnutengdrar starfsendurhæfingar sem er ætluð einstaklingum með skerta starfsgetu í kjölfar veikinda eða slysa til að þeir geti hafið eða haldið áfram þátttöku á vinnumarkaði eftir áföll. Á landinu starfar einn starfsendurhæfingarsjóður, VIRK – starfsendurhæfingarsjóður ses., sem tók formlega til starfa árið 2009.

Vinnumarkaður. Undir málaflokkinn vinnumarkaður heyra vinnuvernd, Vinnueftirlit ríkisins, sáttamiðlun á vinnumarkaði og Embætti ríkissáttasemjara.

Vinnuvernd felur í sér að starfsumhverfi á vinnustöðum sé öruggt og heilsusamlegt. Starfsemi Vinnueftirlits ríkisins skiptist í þrjár meginstöðir sem eru eftirlit, fræðsla og rannsóknir á sviði vinnuverndar. Áhersla er lögð á að vinnustaðir hafi gert áhættumat og áætlun um heilsu og öryggi en þar á meðal er undirstrikað mikilvægi forvarna á vinnustöðum. Enn fremur að tryggja skilyrði fyrir því að innan vinnustaðanna sjálfra sé unnt að leysa öryggis- og heilbrigðisvandamál í samræmi við gildandi lög og reglur sem og í samræmi við ráðleggingar og fyrirmæli Vinnueftirlits ríkisins. Sáttamiðlun á vinnumarkaði fellur einnig undir málaflokkinn en Embætti ríkissáttasemjara annast sáttastörf í vinnudeilum milli launafólks og félaga þess annars vegar og atvinnurekenda og félaga þeirra hins vegar. Enn fremur ber embættinu skylda til að fylgjast með ástandi og horfum í atvinnulífi og vinnumarkaði um allt land, einkum þróun kjaramála og atriðum sem valdið gætu ágreiningi í samskiptum samtaka atvinnurekenda og stéttarféлага.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjáráukalög 2016	Fjárlög 2017
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi			
30.10 Vinnumál og atvinnuleysi	14.669	15.040	15.783
30.20 Vinnumarkaður	789	856	1.096
Samtals	15.458	15.896	16.879

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Vinnumál og atvinnuleysi. Meðal helstu áskorana málaflokksins er að áfram fjölgar þeim einstaklingum sem fá greiddan örorkulífeyri innan almannatryggingakerfisins sem bendir til þess að árangur starfsendurhæfingar og virkra vinnumarkaðsaðgerða sé ekki nægjanlegur. Einstaklingum sem metnir hafa verið með 75% örorku hefur fjölgað árlega og sýna mælingar að aukning milli ára 2015 og 2016 er um 5,4%.

Tölulegar upplýsingar frá Tryggingastofnun ríkisins benda til að um 1.296 einstaklingar hafi að meðaltali árlega á síðustu tíu árum fengið ákvörðun um greiðslu örorkulífeyris. Á árinu 2014 fengu 1.235 einstaklingar örorkumat í fyrsta skipti hjá Tryggingastofnun ríkisins, 1.471 árið 2015 og 1.796 á árinu 2016 (nýgengi örorku).

Á síðustu árum hefur atvinnuástand verið gott en á árinu 2016 nam skráð atvinnuleysi að jafnaði 2,3% og hafði minnkað úr 2,9% á árinu 2015. Horfur eru á að þróunin á árinu 2017 verði áfram jákvæð og svipuð þróuninni síðustu tvö ár. Þó er það áskoran málaflokksins að árið 2016 höfðu að meðaltali rúmlega 20% eða 1.000 atvinnuleitendur af öllum skráðum atvinnuleitendum verið lengur en tólf mánuði á skrá hjá Vinnumálastofnun. Reynslan bendir til þess að eftir því sem lengri tími liður þarf viðkomandi á meiri þjónustu að halda til að finna starf. Því skiptir máli að fólk í atvinnuleit fái liðsinni og aðstoð fyrr í atvinnuleitinni en verið hefur til þess að aðstoðin beri tilætlaðan árangur. Einnig hefur reynslan sýnt að líkur á varanlegri örorku aukast eftir því sem lengri tími liður frá því að viðkomandi var virkur á vinnumarkaði. Það er áskoran að takast á við það hvernig megi aðstoða og liðsinna þeim sem lengi hafa verið atvinnulausir við að komast aftur inn á vinnumarkað. Jafnframt er gert ráð fyrir að Vinnumálastofnun aðstoði þá sem hafa lokið atvinnutengdri starfsendurhæfingu í atvinnuleit sinni í meira mæli en verið hefur. Þá veitir Vinnumálastofnun aðstoð við fólk með skerta starfsgetu, þar á meðal fötluðu fólki, en atvinnumál fatlaðs fólks voru formlega flutt til stofnunarinnar í ársbyrjun 2016.

Gert er ráð fyrir að árið 2017 muni kostnaður við rekstur Vinnumálastofnunar nema um 1.279 millj. kr. og stendur Atvinnuleysistryggingarsjóður straum af um 51,7% af heildarrekstrarkostnaði stofnunarinnar. Á árinu 2017 er gert ráð fyrir að 402 millj. kr. verði varið til verkefna tengdum starfsendurhæfingu. Hluti af gjaldstofni tryggingagjalds samkvæmt lögum um tryggingagjald rennur til VIRK og framlag ríkisins vegna ársins 2017 nemur 620 m.kr. Á síðastliðnu ári voru 1.710 nýir einstaklingar í þjónustu hjá VIRK og 1.112 einstaklingar luku þjónustu. Alls voru að meðaltali 1.916 einstaklingar í þjónustu hjá sjóðnum í hverjum mánuði.

Áhættuþáttur í rekstri Atvinnuleysistryggingasjóðs er atvinnuástandið á innlendum vinnumarkaði. Útgjöld sjóðsins ráðast af fjölda tryggðra einstaklinga innan atvinnuleysistryggingakerfisins sem eru án atvinnu og hversu langan tíma það tekur fólk að finna starf að nýju. Útgjöld sjóðsins vegna greiddra atvinnuleysisbóta til einstaklinga voru 9,1 ma.kr. á árinu 2016 og er áætluð að þau nemi 9,7 ma.kr. á árinu 2017. Er miðað við að 1% atvinnuleysi kosti sjóðinn um 4,5 ma.kr. á ársgrundvelli.

Vinnumarkaður. Ein af helstu áskorunum málaflokksins hvað varðar aðbúnað, hollustu-hætti og öryggi á vinnustöðum er að vinnuslysum fer nú fjölgandi og er fjöldinn orðinn svipaður og árið 2007. Samkvæmt Slysaskrá Íslands verða á bilinu 5.000 til 6.000 starfsmenn fyrir vinnuslysi árlega sem leiðir til heimsóknar til læknis, lögreglu eða annarra opinberra aðila en um 190.000 manns starfa á íslenskum vinnumarkaði. Slys í störfum tengdum gerð mannvirkja hafa lengi verið meðal algengustu og hættulegustu slysanna á íslenskum vinnumarkaði. Þessi slys náðu hámarki á árunum 2005 til 2008 en fækkaði síðan verulega. Fjöldi slysa í mannvirkjagerð hefur farið vaxandi á ný frá árinu 2014 sem endurspeglar væntanlega aukin umsvif í greininni. Opinber stjórnýsla, þar með talið lögreglan, tilkynnir um langflest slys og óhöpp.

Önnur af helstu áskorunum málaflokksins eru atvinnutengdir sjúkdómar. Stoðkerfis-sjúkdómar er önnur helsta orsök örorku á Íslandi og algengi þeirra meðal kvenna er tvöfalt á við karla (Tryggingastofnun ríkisins, 2016). Óhófleg streita á vinnustöðum er til þess fallin að auka líkur á heilsutjóni af ýmsu tagi en streita er áhættuþáttur fyrir sjúkdóma í hreyfi- og stoðkerfi sem og geðsjúkdóma. Algengustu greiningar þeirra sem metnir hafa verið með örorku á árinu 2015 innan almannatryggingakerfisins voru geðraskanir og stór hluti hópsins var á aldrinum 18–39 ára. Jafnframt er talið að geðsjúkdómar ásamt sjúkdómum í hreyfi- og stoðkerfi séu ástæður fyrir tveimur þriðju til þremur fjórðu hlutum forfalla af vinnumarkaði í hinum vestræna heimi⁸⁸. Er því mikilvægt að þjóðfélagið sé almennt meðvitað um mikilvægi vinnuverndar og sameiginlega ábyrgð þar að lútandi, ekki síður en stjórnvöld. Stjórnvöld þurfa að leggja áherslu á leiðir til að efla vinnuvernd inni á vinnustöðum í því skyni að draga úr stoðkerfissjúkdómum og geðröskunum sem rekja má til vinnuáðstæðna.

Þá er það áskorun málaflokksins að einungis 44% íslenskra fyrirtækja eru með áhættumat samkvæmt evrópskri könnun (ESSENER2) en 77% að meðaltali á Evrópska efnahagssvæðinu. Einnig skiptir máli að innra forvarnarstarf fyrirtækja hér á landi er minna en í nágrennalöndum. Reynslan hefur sýnt að þessum málum þarf að fylgja eftir með eftirliti og fundarhöldum með stjórnendum fyrirtækjanna en þessi lagaskylda hefur hvílt á fyrirtækjum á innlendum vinnumarkaði frá árinu 2003. Viðmið Alþjóðavinnuárástofnunarinnar (ILO) er einn eftirlitsmaður á hverja 10.000 starfandi en til samanburðar starfar að meðaltali 1,1 eftirlitsmaður á hverja 10.000 starfandi á Evrópska efnahagssvæðinu og 1,4 eftirlitsmenn á hverja 10.000 starfandi á dönskum og norskum vinnuörkuðum. Árið 2015 voru um 0,7–0,8 eftirlitsmenn starfandi á hverja 10.000 starfandi á innlendum vinnumarkaði.

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 aðila vinnumarkaðarins á hverjum tíma. Áskorun málaflokksins í þessu sambandi felst ekki síst í að tíðkast hefur að rof verði á samningssambandi milli aðila þegar eldri kjarasamningar renna út án þess að nýir hafi verið gerðir. Getur slík staða valdið spennu í viðræðum aðila og aukið líkurnar á að deilum sé vísað til ríkissáttasemjara til sáttameðferðar. Þá má segja að við þessar aðstæður aukist hættan á að til vinnustöðvana komi til að knýja fram nýja samninga enda félagsmenn stéttarfélaga þá orðnir langeygir eftir kjarabótum. Árið 2015 voru vinnustöðvanir boðaðar í 43 af 60 sáttamálum sem voru til meðferðar hjá ríkissáttasemjara og kom til vinnustöðvana í 29% tilvika. Árið 2016 var 11 sáttamálum vísað til ríkissáttasemjara og sjö voru til meðferðar frá fyrra ári. Voru vinnustöðvanir boðaðar í níu málum (50%) og hófst vinnustöðvun í sex þeirra.

Enn fremur er það áskorun málaflokksins að samningsaðilar í kjarasamningsviðræðum ólíkra starfsstétta hafa ekki komið sér saman um sameiginlegar efnahagslegar forsendur við gerð kjarasamninga sinna. Hefur það leitt til þess að samið er um kjarabætur í nýjum

⁸⁸ Ársskýrsla Vinnueftirlits ríkisins fyrir árið 2015 (bls. 41).

samningum sem þykja umfram kjarabætur undangenginna samninga og raska um leið forsendum þeirra síðarnefndu. Afleiðingin verður þá oft eins konar sjálfvirkar launahækkanir einstakra hópa og næstir sem koma á eftir vilja jafnvel gera enn betur. Í stað þess að leiða til aukins kaupmáttar fyrir launafólk er hætta á að raunin verði efnahagslegur óstöðugleiki. Því er mikilvægt að unnið verði markvisst að því að vanda vinnubrögð við undirbúning og gerð kjarasamninga þannig að auka megi kaupmátt launafólks á grundvelli lágrar verðbólgu, lágra vaxta og stöðugs gengis.

Embætti ríkissáttasemjara myndi þjóna betur tilgangi sínum geti það boðið upp á svokallaða fyrirbyggjandi sáttamiðlun á samningstíma. Slík aðferðafræði eykur líkurnar á því að einn samningur taki við af öðrum án þess að rof verði á samningssambandinu. Til að það geti gengið eftir þarf að boða samningsaðila mun fyrr að samningaborðinu en tíðkast hefur. Einnig er mikilvægt að ríkissáttasemjari hafi betri yfirsýn yfir efnidir samninga og bjóði upp á sáttamiðlunarþjónustu á samningstíma ef aðilar þurfa á að halda. Annar liður í því að sjá til þess að embættið þjóni betur tilgangi sínum er að vista vinnslu launatólfræði hjá embættinu en í því sambandi er unnt að koma á eins konar launatólfræðinefnd að norski fyrirmynd. Nefndin heyrði undir málefna svið félags- og jafnréttismálaráðherra og hefði það hlutverk að koma á sameiginlegri sýn á efnahagsforsendur og launaþróun. Hún nyti aðstoðar sérfræðinga Embættis ríkissáttasemjara við að leggja fram launatólfræði í tengslum við kjarasamningsgerðina þannig að koma mætti í veg fyrir ágreining milli aðila varðandi efnahagsforsendur samninganna.

3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Stöðugleiki á vinnumarkaði er mikilvæg forsenda jafnvægis og vaxtar í efnahagslífi. Forsenda þess að sótt verði fram í átt að bættum lífsskjörum er að stöðugleiki ríki í efnahagsmálum. Framtíðarsýn málefna sviðsins er sú að velferð þátttakenda á vinnumarkaði verði höfð í fyrirrúmi. Stuðlað verði að því að fólk sé virkt í samfélaginu og líði vel í starfi í öruggu og heilsusamlegu starfsumhverfi. Þannig verði best stuðlað að því að íslenskt atvinnulíf verði samkeppnishæft í alþjóðlegum samanburði.

Meginmarkmið málefna sviðsins er að flestir geti verið virkir þátttakendur á vinnumarkaði án tillits til aldurs, búsetu, fötlunar eða skertrar starfsgetu til að sjá sér og sínum farborða. Þá verði aðstæður á vinnustöðum í samræmi við félagslega framþróun og bestu þekkingu á hverjum tíma.

Ráðgert er að leggja frumvarp fram á Alþingi þar sem lagt er til að lögum nr. 55/2006, um atvinnuleysisstryggingar, verði breytt þannig að sá tími sem heimilt er að greiða atvinnuleysisbætur til atvinnuleitenda verði 24 mánuðir í stað 30 mánaða eins og nú er. Markmiðið er að veita einstaklingsmiðaða þjónustu við fólk í atvinnuleit fyrr en verið hefur en til þess þarf að fjölga ráðgjöfum hjá Vinnumálastofnun sem liðsinna og aðstoða fólk í atvinnuleit eins fljótt og kostur er. Þar hefur ekki síst þýðingu að reynslan hefur sýnt að fólki reynist mun erfiðara að finna starf eftir því sem lengri tími liður frá virkni á atvinnumarkaði. Þá hefur þýðingu að ástand á atvinnumarkaði er sem stendur er afar gott, en gera má ráð fyrir að tímabil sem atvinnuleysisbætur verða greiddar út verði aftur lengt verði breyting á atvinnuástandi og við aðstæður sem gera þarf ráð fyrir að atvinnuleit taki lengri tíma.

Ljóst er að jafnrétti í viðtækri merkingu er órjúfanlegur þáttur í réttlátu og sanngjörnu samfélagi en þar vegur jafnrétti á vinnumarkaði þungt. Stendur því til að leggja fram frumvarp á Alþingi sem hefur það markmið að þátttakendum á vinnumarkaði verði ekki mismunad, hvorki beint né óbeint, svo sem á grundvelli fötlunar, skertrar starfsgetu, aldurs, kynþáttar, þjóðernisuppruna, trúar, lífsskoðunar, kynhneigðar, kynvitundar eða annarra þátta. Er þar með stefnt að því að vinna gegn mismunun og koma á og viðhalda jafnri meðferð einstaklinga á vinnumarkaði. Það er ekki síður mikilvægt í því skyni að stuðla að virkri

þátttöku sem flestra á vinnumarkaði en almenn þátttaka á vinnumarkaði er talin ein þýðingarmesta leiðin til að koma í veg fyrir félagslega einangrun og fátækt.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Vinnumál og atvinnuleysi. Þrjú markmið eru skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn:

1. **Hver tryggður atvinnuleitandi hafi fundið starf, hafið þátttöku í atvinnutengdri starfsendurhæfingu, fengið starfsþjálfunarsamning eða hafið nám að meðaltali innan við níu mánuði frá því að hann skráði sig án atvinnu hjá Vinnumálastofnun.**

Mikilvægt er að stuðla að virkri þátttöku sem flestra á vinnumarkaði en almenn þátttaka á vinnumarkaði er talin ein þýðingarmesta leiðin til að auka lífsgæði fólks. Reynslan sýnir að eftir því sem lengri tími líður frá því að fólk var virkt á vinnumarkaði þeim mun erfiðara reynist það fólki að byrja aftur að vinna. Atvinnumissir reynist oft áfall sem getur leitt til félagslegrar óvirkni og þá reynist atvinnumissir þeim gjarnan þyngri sem standa höllum fæti á atvinnumarkaði. Er þetta markmið því sett til að koma í veg fyrir langvarandi fjarveru frá vinnumarkaði sem aftur dregur úr hættu á viðvarandi óvirkni og hugsanlega til örorku.

Mikilvægt er að atvinnuleitendur sem hafa misst störf sín fái eins fljótt og kostur er viðeigandi persónubundna þjónustu við að finna sér starf að nýju. Eðlilegt er að veita fólki svigrúm til að leita sér að vinnu í þrjá til sex mánuði áður en við tekur einstaklingsmiðuð ráðgjöf starfs- og námsráðgjafa hjá Vinnumálastofnun. Þá kann einnig að koma til mats á starfshæfni viðkomandi þannig að unnt sé að grípa inn í sem fyrst þurfi atvinnuleitandi annars konar aðstoð áður en hann hefur aftur störf á vinnumarkaði.

2. **Auka hlutfall þátttakenda í atvinnutengdri starfsendurhæfingu sem áætlað er að hafi meira en 25% starfsgetu sem hafi fundið starf, fengið starfsþjálfunarsamning eða hafið nám innan við tólf mánuði eftir að virk atvinnuleit hófst með aðstoð Vinnumálastofnunar.**

Mikilvægt er að atvinnutengd starfsendurhæfing skili þeim árangri að einstaklingar geti aftur orðið virkir á vinnumarkaði eða hafið nám að henni lokinni. Með því aukast líkur á að einstaklingar með skerta starfsgetu geti séð sér og sínum farborða. Mikilvægt er að til staðar séu virk vinnumarkaðsúræði sem einstaklingar geta nýtt sér, svo sem þrihliða starfsþjálfunarsamningar þar sem endurhæfingarlífeyrir er greiddur til vinnuveitanda og viðkomandi fær greidd laun samkvæmt kjarasamningi. Með þessum hætti er starfsendurhæfing með bætta starfshæfni að markmiði gerð atvinnutengdari og ætti að leita til betri árangurs. Nánar er vísað til umfjöllunar undir málefnaviði 27 um örorku. Er jafnframt mikilvægt að auka samstarf VIRK og Vinnumálastofnunar í því skyni að liðsinna einstaklingum með skerta starfgetu til að geta orðið virkir þátttakandi á vinnumarkaði.

3. **Vinnusamningum öryrkja verði fjölgað á árunum 2017–2020.** Í 27. gr. sáttmála Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem Ísland undirritaði í mars 2007 og fullgilti í september 2016, kemur meðal annars fram að aðildarríkin viðurkenni rétt fatlaðs fólks, til jafns við aðra, til vinnu en í því felst réttur til að fá ráðrúm til að afla sér lífsviðurværis með vinnu að eigin vali eða vinnu sem er þegin á frjálstan hátt á vinnumarkaði og í vinnuumhverfi sem fötluðu fólki stendur opið, er án aðgreiningar og er því aðgengilegt.

Atvinnuþátttaka fatlaðs fólks er almennt minni en annarra og hefur fötluðu fólki reynst erfiðara að fá störf. Í rannsókn um stöðu ungs fólks með örorku- eða endurhæfingarlífeyri frá október 2016 kemur fram að 41% þeirra sem voru í hópi fólks með meðfæddar skerðingar töldu þá staðreynd að þeir finni ekki starfs við hæfi hindra þá mjög eða frekar mikið að taka skrefið út á vinnumarkaðinn en 41% töldu sig jafnframt ekki finna nám við hæfi. Það er

stefna stjórnvalda að sem flestir geti verið virkir á vinnumarkaði og er því mikilvægt að bjóða upp á virk vinnumarkaðsúrræði til að auðvelda fólki með skerta starfsgetu, þar á meðal fötludu fólki, aðgengi að vinnumarkaðnum. Vinnusamningar öryrkja og Atvinna með stuðningi hafa reynst afar vel í þeim tilgangi að hvetja öryrkja til þátttöku á vinnumarkaði

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Hver tryggður atvinnuleitand i hafi fundið starf, hafið þátttöku í atvinnutengdri starfsendurhæfingu, fengið starfsþjálfunarsamning eða hafið nám að meðaltali innan við níu mánuði frá því að hann skráði sig án atvinnu hjá Vinnu- málastofnun		Hlutfall þeirra sem hafa verið lengur en tólf mánuði á skrá hjá Vinnu- málastofnun af heild	24%	18%	12%
			Hlutfall atvinnuleitenda sem afskrá sig vegna vinnu/náms/ vinnumarkaðs- úrræðis eru komnir aftur inn á skrá sex mánuðum síðar	Vinna 13% Vinnumarkaðs- úrræði 19% Nám 7%	Vinna 12% Vinnumarkaðs- úrræði 18% Nám 7%	Vinna 11% Vinnumarkaðs- úrræði 16% Nám 7%
2	Auka hlutfall þátttakenda í atvinnutengdri starfsendurhæfingu sem áætlað er að hafi meira en 25% starfsgetu hafi fundið starf, fengið starfsþjálfunarsamning eða hafið nám innan við tólf mánuði eftir að virk atvinnuleit hófst með aðstoð Vinnu- málastofnunar		Hlutfall þeirra sem fara yfir á örorkubætur af endurhæfingarbótum.	40% (mv 2015)	35%	30%
			Hlutfall þeirra sem eru í vinnu þremur mánuðum eftir að þeir fengu síðustu greiðslu endurhæfingarlífeyris	Ekki til mælikvarði	35%	45%
3	Vinnusamningum öryrkja verði fjölgað á árunum 2017–2020		Fjöldi vinnusamninga öryrkja.	750	870	1150
			Hlutfall fatlaðs fólks sem nýtur sértækrar þjónustu sem fær starf eða úrræði sem leiðir til starfs.	Um 55%	58%	62%

			Fjöldi nýrra starfa fyrir ungt fatlað fólk á ári	Fjöldi liggur ekki fyrir en verður reiknaður fyrir árið 2017	Viðmið verður skilgreint í framhaldi af útreikningum árið 2017	Viðmið verður sett þegar viðmið 2018 hefur verið skilgreint
--	--	--	--	--	--	---

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma- áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar- aðili
1	1	Átaksverkefni því skyni að ná því markmiði að atvinnuleitandi njóti einstaklingsmiðaðrar þjónustu þegar við níu mánaða atvinnuleysi.	2018– 2022		Vinnumála stofnun
2	1	Hafi atvinnuleitandi verið í níu mánuði í virkri atvinnuleit verði greindar ástæður þess að viðkomandi hafi ekki fengið vinnu og þá metið hvort ástæða sé til að leita eftir starfsþjálfunarsamningi eða þjónustu VIRK. Í kjölfarið verði komið á reglulegu greiningarfyrirkomulagi.	2018		Vinnumála stofnun
3	2	Leita leiða til að efla atvinnutengda starfs- endurhæfingu	2018		Vinnumála stofnun
4	2	Heimilað verði að gera þríhliða starfs- þjálfunarsamninga í allt að ár milli Vinnumálastofnunar, atvinnuleitanda og vinnuveitanda þar sem endurhæfingarbætur eru greiddar beint til vinnuveitanda sem aftur greiðir atvinnuleitanda laun samkvæmt kjarasamningi.	2018		Vinnumála stofnun
5	3	Átak verði hafið við að finna störf fyrir fólk með skerta starfsgetu	2018		Vinnumála stofnun

Vinnumarkaður. Þrjú markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflökkinn. Hið fyrsta lýtur að sáttamiðlun í kjarasamningsviðræðum aðila vinnumarkaðarins og seinni tvö lúta að aðbúnaði, hollustuháttum og öryggi á vinnustöðum.

- 1. Fyrirbyggjandi sáttamiðlun verði innleidd og úrvinnsla launaupplýsinga hjá embætti ríkissáttasemjara verði eflað fyrir áramótin 2018/2019.** Það hefur lengi tíðkast á innlendum vinnumarkaði að rof verði í samningssambandi aðila vinnumarkaðarins og að gildistími kjarasamninga sé liðinn áður en að nýir samningar komast á. Fyrirbyggjandi sáttamiðlun eykur líkurnar á því að einn kjarasamningur taki við af öðrum samningi án þess að rof verði. Samhliða dregur það úr líkum á að kjarasamningur verði komið á með vinnustöðvunum eða öðrum aðgerðum sem oftast en ekki leiða til neikvæðra afleiðinga fyrir alla aðila. Með því að boða samningsaðila fyrir að samningaborðinu og veita þeim sáttamiðlunarþjónustu á samningstíma óski aðilar eftir því er unnt að sporna við þessu og stuðla að meira jafnvægi og sátt á vinnumarkaði.

Jafnframt er mikilvægt að samningsaðilar geti komið sér saman um launaupplýsingar og efnahagsforsendur kjarasamninga áður en að eiginlegar viðræður hefjast milli aðila. Mikilvægt er því að vinnsla launatölfræði hjá embætti ríkissáttasemjara sem óháðum aðila í því skyni að bæta sáttamiðlunarþjónustu embættis ríkissáttasemjara. Þannig má koma í veg fyrir ágreining milli aðila varðandi efnahagsforsendur kjarasamninga.

2. **Tíðni vinnuslysa og þá sérstaklega þeirra þar sem beinbrot verða, lækki á árunum 2018–2021. Vinnuslysum fer fjölgandi og gegn því ber að sporna.** Afleiðingar vinnuslysa eða óhappa geta verið mjög alvarlegar fyrir þann sem fyrir því verður. Enn fremur hafa slys og óhöpp í för með sér óhagræði fyrir vinnuveitandann. Kostnaður vegna slysa er oft meiri en í hefði verið við forvarnir til að koma í veg fyrir að slys eða óhöpp eigi sér stað.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Fyrirbyggjandi sáttamiðlun verði innleidd og úrvinnsla launaupplýsinga hjá embætti ríkissáttasemjara verði eflð fyrir áramótin 2018/2019		Hlutfall samninga þar sem rof verður á samnings sambandi milli samninga	Á tímabilinu 2015-2016: 100%	75%	50%
			Hlutfall samninga þar sem viðræðuáætlanir eru gerðar	100%	100%	100%
			Hversu langur tími liður frá því að samninganefndir hittast á fyrsta formlega samningafundinum og til þess tíma er gildistími gildandi samnings er liðinn	Mínst 4 vikur	Áður en kjarasamningur rennur út í minnst 25% mála	Áður en kjarasamningur rennur út í minnst 50% mála
			Tímalengd sáttamála hjá ríkissáttasemjara, frá fyrsta sáttafundi þar til að 95% kjarasamningar takast	20 vikur	15 vikur	10 vikur
			Hlutfall vinnustöðvna þar sem sáttamiðlun hófst áður en gildistími samnings var liðinn	0	15%	30%
			Hlutfall vinnustöðvna þar sem sáttamiðlun hófst eftir að gildistími samnings var liðinn	100%	85%	70%
			2	Tíðni vinnuslysa og þá sérstaklega		Fjöldi tilkynntra slysa samkvæmt skrá

	þeirra þar sem beinbrot verða, lækki á árunum 2018–2021		Vinnueftirlits ríkisins			
			Fjöldi slysa í opinberri stjórnslu	435	400	380
			Fjöldi slysa í opinberri þjónustu	149	130	110

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	1	Skipun sérstakrar launatölfræðinefndar með fulltrúum stjórnvalda og samtaka aðila vinnumarkaðarins	2018		VEL
2	1	Vinnsla launatölfræði upplýsinga hjá embætti ríkissáttasemjara í því skyni að bæta þjónustu embættisins við sáttamiðlunarstörfin enn frekar	2018		Ríkissáttasemjari
3	1	Átak í að kalla samninganefndir atvinnurekenda og launafólks fyrir að samningaborðinu vegna kjarasamninga sem verða lausir undir lok árs 2018 og byrjun árs 2019 ásamt því að bjóða upp á fræðslu fyrir samninganefndir	2018		Ríkissáttasemjari
4	2	Aukið forvarnarstarf, þar á meðal fræðsla um orsakir vinnuslysa í einstökum starfsgreinum	2018–2022		Vinnueftirlitið
5	2	Rannsókn um hugsanleg tengsl aðstæðna á vinnustöðum, þar á meðal skipulag vinnunnar, vinnuálags og forvarnir, við brottfall fólks af vinnumarkaði inn í almannatryggingakerfið	2018		VEL
6	2	Í fyrirtækjaeftirliti Vinnueftirlitsins verði lögð áhersla á þætti í skipulagi vinnunnar sem geta leitt til aukins álags á starfsfólk og þekkta áhættuþætti í tengslum við stoðkerfisvanda ásamt því að eftirlit með vinnutíma starfsmanna verði eftt	2018–2022		Vinnueftirlitið

5. Fjármögnun

Vakin er athygli á því að taflan hér á eftir sýnir heildarútgjöld málefnasviðsins að meðtöldum atvinnuleysisbótum sem falla utan þess útgjaldaramma málefnasviðsins sem gengið verður út frá að haldist óbreyttur að raungildi í fjárlagagerð ráðuneyta og framkvæmd fjárlaga, sbr. umfjöllun í kafla 4.3.4 í þingsályktuninni.

	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
Útgjaldarammi í m.kr.					
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	18.418	20.838	21.254	21.766	21.977

31 Húsnæðisstuðningur

1. Umfang

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð félags- og jafnréttismálaráðherra velferðarráðuneytisins og fjármála- og efnahagsráðherra. Undir því er einn málaflokkur sem ber sama heiti og málefnasviðið og heyrir viðfangsefni þess undir velferðarráðuneytið að undanskildum vaxtabótum og stuðningi til kaupa á fyrstu íbúð sem heyrir undir fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Málefnasviðið tekur til húsnæðisstuðnings hins opinbera við ólík búsetuform og er ætlað að stuðla að því að landsmenn hafi raunverulegt val um búsetuform og öryggi í húsnæðismálum í samræmi við þarfir hvers og eins, meðal annars vegna lágra launa, þarfar fyrir sérútbúið húsnæði eða vegna annarra félagslegra aðstæðna. Undir málaflokkinn falla vaxtabætur, stuðningur til kaupa á fyrstu íbúð, húsnæðisbætur og leiguíbúðir, þar á meðal almennar íbúðir.

Ríkisskattstjóri annast framkvæmd vaxtabóta og stuðnings til kaupa á fyrstu íbúð. Vinnu- málaflokkur annast framkvæmd húsnæðisbóta og sveitarfélög framkvæmd sérstaks húsnæðisstuðnings. Þá annast Íbúðalánasjóður framkvæmd húsnæðisstuðnings stjórnvalda vegna leiguíbúða, þar á meðal almennra íbúða í samstarfi við sveitarfélög.

Greiðsla vaxtabóta er meginstuðningur stjórnvalda við íbúðareigendur sem hafa útvegað sér húsnæði með lántöku. Kerfi þetta hefur verið í gildi frá árinu 1990 en um þau gilda lög nr. 90/2003 um tekjuskatt. Vaxtabætur eru bæði tekju- og eignatengdar og eru misháar eftir hjúskaparstöðu. Réttur til vaxtabóta skapast einungis á grundvelli vaxtagjalda af lánum sem tekin eru vegna kaupa á íbúð sem einstaklingur eða hjón/sambýlisfólk á og býr í sjálft.

Húsnæðisbætur eru almennur húsnæðisstuðningur hins opinbera við leigjendur en sá stuðningur var áður veittur í formi húsaleigubóta. Húsnæðisbætur eru mánaðarlegar greiðslur sem miðast við fjölda heimilismanna að teknu tilliti til tekna, eigna og greiðsluþátttöku í húsnæðiskostnaði. Kostnaður vegna húsnæðisbóta greiðist úr ríkissjóði. Um húsnæðisstuðninginn gilda lög um húsnæðisbætur, nr. 75/2016.

Um sérstakan húsnæðisstuðning gilda lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991, með síðari breytingum. Sveitarfélög greiða kostnað vegna sérstaks húsnæðisstuðnings og verður því ekki frekar fjallað um hann hér.

Stofnframlög ríkis og sveitarfélaga eru veitt á grundvelli laga um almennar íbúðir, nr. 52/2016, með síðari breytingum, til að fjölga hagkvæmu leiguhúsnæði fyrir leigjendur undir tilteknum tekju- og eignamörkum.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjárútgjöld 2016	Fjárlög 2017
31 Húsnæðisstuðningur			
31.10 Húsnæðisstuðningur	27.103	25.015	14.350
Samtals	27.103	25.015	14.350

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Vaxtabætur. Í upphafi árs 2017 voru skerðingarmörk nettóeignar, þ.e. heildareigna að frádregnum heildarskuldum, í vaxtabótakerfinu hækkuð um 12,5%. Viðmiðunarfjárhæðir og

reiknireglur vaxtabóta höfðu þá haldist óbreyttar frá árinu 2011 að öðru leyti en því að tekju-skerðingarhlutfall vaxtabóta var hækkað úr 8% í 8,5% á árinu 2014. Haustið 2016 voru samþykkt lög um aðgerðir ríkisstjórnarinnar til stuðnings kaupa á fyrstu íbúð, jafnframt því sem gildandi úrræði um nýtingu séreignarsparnaðar skattfrjálst til að lækka höfuðstól veðtryggðra fasteignalána var framlengt um tvö ár, eða fram á mitt ár 2019. Markmið þessa úrræðis er að greiða götu þeirra einstaklinga sem eru að koma sér þak yfir höfuðið í fyrsta sinn, sem eru fyrst og fremst ungt fólk.

Samkvæmt nýja úrræðinu verður heimilt að taka út uppsafnaðan séreignarsparnað skattfrjálst, en háð tilteknum skilyrðum, frá og með 1. júlí 2017 til kaupa á fyrstu íbúð og/eða ráðstafa séreignarsparnaði inn á höfuðstól láns, sem tryggt er með veði í fyrstu íbúð og/eða að ráðstafa séreignarsparnaði sem afborgun inn á óverðtryggt lán, sem tryggt er með veði í fyrstu íbúð og sem greiðslu inn á höfuðstól þess. Úrræðið er varanlegt og nær yfir tíu ára samfelld tímabil fyrir hvern einstakling sem nýtir þessa heimild. Skilyrði úttekta á séreignarsparnaði er að hafa ekki áður átt íbúð. Einnig er skilyrði að eiga að minnsta kosti 50% eignarhlut í þeirri íbúð sem aflað er.

Heildartekjutap ríkissjóð vegna framlengingar á úrræðinu um ráðstöfun séreignarsparnaðar inn á húsnæðislán um tvö ár er áætlað tæplega 6 ma.kr. til framtíðar. Tekjutapið dreifist yfir marga áratugi og eru áhrifin framlengingin fremur lítil á afkomu ríkissjóðs á því tímabili sem hér um ræðir. Vegna aðgerða ríkisstjórnarinnar til stuðnings kaupa á fyrstu íbúð er áætlað að afkoma ríkissjóðs geti lækkað um 220 m.kr. á árinu 2017, 740 m.kr. 2018 og nálægt 800 m.kr. árlega á tímabilinu 2019–2022 Umræddur stuðningur kemur hins vegar ekki fram í formi sérstakra bóta, eins og vaxtabóta, heldur sem tapaðar tekjur ríkisins af tekjuskatti einstaklinga og sveitarfélaga á útsvarstekjum.

Helstu áskoranir eru hækkanði húsnæðisverð og aukin krafa um hátt eigið fjárframlag við kaup á fasteign. Þetta hefur þyngt róður margra einstaklinga og barnafjölskyldna, sérstaklega hjá yngri aldurshópum, við að eignast sitt eigið húsnæði. Er því ljóst að enn er þörf fyrir áframhaldandi stuðning stjórnvalda í húsnæðismálum.

Húsnæðisbætur. Helsti áhættuþátturinn er varðar útgjöld ríkissjóðs vegna húsnæðisstuðnings við leigjendur í formi húsnæðisbóta er fjöldi efnaminni leigjenda sem eiga rétt til húsnæðisbóta á hverjum tíma. Til að meta þessa áhættu verður að líta til fjölda leigjenda á húsnæðismarkaði en svo virðist sem að hlutfall leigjenda á markaðnum sé líklegt til að lækka samhliða bættri stöðu efnahagsmála og fjárhags heimila. Í því sambandi hefur enn fremur verið bent á að fjöldi þinglýstra kaupsamninga hefur aukist hlutfallslega meira undanfarið en fjöldi þinglýstra leigusamninga sem gæti gefið vísbendingu um fækkun leigjenda. Þá er aðgerðum stjórnvalda, svo sem í formi stuðnings til kaupa á fyrstu íbúð, ætlað að auðvelda landsmönnum að eignast eigið húsnæði.

Leiguíbúðir, þar á meðal almennar íbúðir. Með lögum nr. 52/2016 um almennar íbúðir, sem samþykkt voru sumarið 2016 var lagður grundvöllur að nýrri umgjörð um uppbyggingu á félagslegu leiguhúsnæði. Markmið laganna er að tryggja tekjulægri einstaklingum og fjölskyldum öruggt og viðeigandi húsnæði sem og að stuðla að því að húsnæðiskostnaður sé í samræmi við greiðslugetu og fari að jafnaði ekki yfir fjórðung tekna. Skal það gert með því að ríki og sveitarfélög veiti stofnframlög til byggingar og kaupa á leiguhúsnæði fyrir tekjulága hópa. Stofnframlag ríkisins nemur að jafnaði 18% af stofnvirði en heimilt er að veita viðbótarframlög upp á 4% og 6% í ákveðnum tilvikum.

Þann 29. maí 2015 gaf þáverandi ríkisstjórn út yfirlýsingu um aðgerðir í húsnæðismálum í tengslum við gerð kjarasamninga á almennum vinnumarkaði. Markmiðið með yfirlýsingunni var að leggja grunn að félagslegu íbúðakerfi, með byggingu allt að 2.300 leiguíbúða á fjórum árum. Ríkisstjórnin hefur nú, til að tryggja að þessi markmið geti gengið eftir, tryggt að framlag ríkisins til stofnframlaga verði allt að þrjú milljarðar króna á ári 2017,

2018 og 2019. Rétt er að geta þess í tengslum við aðgerðir ríkisstjórnarinnar í húsnæðismálum að nú um áramótin voru þær húsnæðisbætur sem ríkið greiðir hækkaðar umtalsvert. Þessar hækkunir þjóna þeim tilgangi að styðja við almennan leigumarkað og lækka húsnæðiskostnað tekjulægri leigjenda. Heildarhækkun varanlegra útgjalda ríkisins vegna þessa húsnæðisstuðnings nemur um 2 milljörðum á ári. Heildarhúsnæðisbætur sem greiddar eru á árinu 2017 nema nú 6,6 milljörðum króna. Þessar aðgerðir ríkisstjórnarinnar hafa í för með sér hækkun á húsnæðisbótum til flestra sem þeirra njóta, en staða einstaklinga var aftur á móti jöfnuð með því að nú telja allar tekjur einstaklings til lækkunar bóta.

Til samræmis við áherslu stjórnvalda á aðgerðir til að koma til móts við skort á húsnæðismarkaði hefur nú verið skipaður starfshópur fjögurra ráðuneyta um samræmdar aðgerðir stjórnvalda gegn þessum húsnæðisskort. Um er að ræða forgangsverkefni ráðherranna en jafnframt að ætlunin að gera ráðstafanir til framtíðar sem stuðla munu að auknum stöðugleika í framboði á fasteignamarkaði til að draga úr þeim framboðsskort og miklum hækkunum í verði, sem bitna einna helst á tekjulágum hópum á leigumarkaði sem og fyrstu kaupendum.

3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að landsmenn búi við öryggi í húsnæðismálum í samræmi við þarfir hvers og eins og að þeir hafi raunverulegt val um búsetuform. Húsnæðismarkaðurinn verði laus undan því að vera mjög sveiflukenndur eins og reyndin hefur verið undanfarin ár, ýmist með offramboði af fasteignum eða framboðsskort eins og nú er reyndin. Eftirlits- og greiningarhlutverk stjórnvalda í húsnæðismálum verði styrkt í því skyni að efla markvissa stefnumörkun á því sviði.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að stuðla að því að fasteignmarkaðurinn nái jafnvægi hvað varðar framboð og eftirspurn. Stuðla verður að því að fyrstu kaupendum og leigjendum sem vilja kaupa fasteign hafi raunhæfa möguleika til þess. Sem stendur er aðgengi íbúðar eigenda, leigjenda og búseturéttarhafa að íbúðarhúsnæði á viðráðanlegu verði í samræmi við þarfir hvers og eins ekki nægilega tryggt. Því markmiði verður best náð með því að tryggja nægt framboð af hagkvæmum minni íbúðum. Jafnframt að bæta áætlanagerð í húsnæðismálum og að framboð á húsnæði og nýbyggingar verði í samræmi við þarfir fyrir húsnæði.

Opinber húsnæðisstuðningur þarf að beinast að því að ná betur til efnaminni fjölskyldna en verið hefur en því markmiði verður náð með því að draga úr stuðningi við efnameiri fjölskyldur. Þannig nýtist húsnæðisstuðningurinn betur til að tryggja að fjölskyldur búi við öryggi í húsnæðismálum í samræmi við þarfir hvers og eins í stað þess að lyfta upp verði á fasteignamarkaði sem hætta er á verði stuðningur of almennur.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Húsnæðisstuðningur. Heildarstefna um húsnæðisstuðning til framtíðar liggur enn ekki fyrir. Í ljósi þess er gert ráð fyrir að allar viðmiðunarfrjárhæðir vaxtabótakerfisins munu verða þær sömu á tímabilinu 2018 – 2022 og á þessu ári. Það felur í sér að á meðan laun hækka og eiginfjárstaða heimila batnar þá hafa tekju- og eignaskerðingar kerfisins meiri áhrif til lækkunar á vaxtabótum á komandi árum. Auk þess er gert ráð fyrir að aðgerðir ríkisstjórnarinnar til stuðnings kaupa á fyrstu íbúð muni hafa áhrif til lækkunar á vaxtabótum samhliða lækkun húsnæðissskulda. Þó ekki liggja fyrir ákvarðanir um húsnæðisstuðning til framtíðar er gengið út frá því að stuðningur til kaupa á fyrstu íbúð sem tekur gildi 1. júlí nk. haldist óbreyttur.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Landsmenn eigi þess kost að eignast eigið húsnæði og hafi val um búsetuform	10	Hlutfall fjölskyldna, 25 ára og eldri, sem eiga fasteign	46% fjölskyldna skv. álagningu opinberra gjalda fyrir árið 2016.	48% fjölskyldna, 25 ára og eldri	51% fjölskyldna, 25 ára og eldri
2	Einfaldari húsnæðisstuðningur.	10	Fjöldi einstaklinga sem fá greiddar vaxtabætur	29.710 einstaklingar skv. álagningu opinberra gjalda fyrir árið 2016	10-15% fækkun frá álagningu opinberra gjalda fyrir árið 2016	20-25% fækkun frá álagningu opinberra gjalda fyrir árið 2016
			Fjöldi einstaklinga sem greiða séreignarsparnað inn á lán	Að meðaltali 25.402 einstaklingar árið 2016	10-15% aukning frá meðalfjölda ársins 2016	20-25% aukning frá meðalfjölda ársins 2016

Aðgerðir birtast hér í fyrsta sinn fyrir málaflokkinn, en talin er ástæða til að skýra næstu skref við stuðning í húsnæðismálum sem styður jafnframt við fyrsta markmiðið.

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðaradili
1	1 og 2	Aðgerðir ríkisstjórnarinnar til stuðnings kaupa á fyrstu íbúð	2017–2022		FJR í samvinnu við VEL
2	1	Stofnstyrkir til bygginga allt að 1.800 nýrra almennra íbúða	2018–2021		Íbúðalána-sjóður
3	2	Óbreyttar viðmiðunarfjárhæðir vaxtabóta	2017–2022		

5. Fjármögnun

	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
Útgjaldarammi í m.kr.					
31 Húsnæðisstuðningur	15.047	14.504	12.770	12.558	12.347

32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála

1. Umfang

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra og félags- og jafnréttismálaráðherra velferðarráðuneytisins. Það skiptist í þrjá málaflokka, en þeir eru:

- Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit.
- Jafnréttismál.
- Stjórnsýsla velferðarmála.

Málefnasviðið nær yfir starfsemi er tengist lýðheilsu, forvörnum, eftirliti, jafnréttismálum og stjórnsýslu velferðarmála.

Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit. Undir þennan flokk falla aðgerðir hins opinbera til að viðhalda og bæta heilbrigði, líðan og aðstæður einstaklinga, þjóðfélagshópa og þjóðarinnar í heild. Heilbrigðisráðherra ber ábyrgð á málaflokknum en lögð er áhersla á samvinnu við félags- og jafnréttismálaráðherra varðandi málaflokka sem eiga sameiginlega tengifleti s.s. vegna forvarna.

Helstu verkefni málaflokksins eru á sviði lýðheilsu og forvarna þ.m.t. sóttvarna og geislavarna. Einnig eftirlit í heilbrigðisþjónustu, sjúkraskrár, lífvísindi, starfsréttindi og vísindarannsóknir á heilbrigðissviði.

Unnið hefur verið að gerð geðheilbrigðisstefnu, krabbameinsáætlunar, lýðheilsustefnu með áherslu á börn og ungmenni til 18 ára aldurs, stefnu í áfengis- og vímuevörnum og stefnu í tóbaksvörnum í samstarfi við hagsmunaaðila. Ýmist er um fullbúnar stefnur og aðgerðaáætlanir að ræða eða stefnu, sýn og meginmarkmið sem síðar verður fylgt eftir með aðgerðaáætlun. Helstu lög sem skapa umgjörð um málaflokkinn eru lög um landlækni og lýðheilsu nr. 41/2007, sóttvarnalög nr.19/1997, lög um vísindarannsóknir á heilbrigðissviði nr. 44/2014, lög um sjúkraskrár nr. 55/2009, lög um geislavarnir nr.44/2002 og lög um heilbrigðisstarfsmenn nr. 34/2012. Þá má einnig nefna lög um tóbaksvarnir nr. 6/2002 og lög um ráðgjöf og fræðslu varðandi kynlíf og barneignir og um fóstureyðingar og ófrjósemis-aðgerðir nr. 25/1975.

Jafnréttismál. Undir málaflokkinn falla aðgerðir hins opinbera á sviði kynjajafnréttismála sbr. lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 10/2008, með síðari breytingum, og framkvæmdaáætlun í jafnréttismálum fyrir árin 2016–2019 (lögð fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015-2016). Félags- og jafnréttismálaráðherra ber ábyrgð á málaflokknum. Velferðarráðuneytið fer með yfirstjórn málaflokksins og hefur reglulegt samráð við önnur ráðuneyti um verkefni á sviði kynjajafnréttismála. Jafnréttisstofa annast framkvæmd jafnréttismála í umboði félags- og jafnréttismálaráðherra og Jafnréttisráð er ráðherra til ráðgjafar. Hlutverk Jafnréttisstofu er jafnframt að hafa eftirlit með framkvæmd laga nr. 10/2008, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Velferðarráðuneytið fer einnig með stjórnsýslu og starfsemi Jafnréttissjóðs Íslands og Framkvæmdasjóðs jafnréttismála.

Stjórnsýsla velferðarmála. Undir málaflokkinn heyra m.a. aðalskrifstofa velferðarráðuneytisins, Tryggingastofnun ríkisins (TR), kær- og úrskurðarnefndir og Sjúkratryggingar Íslands (SÍ). Heilbrigðisráðherra ber ábyrgð á aðalskrifstofu velferðarráðuneytisins og SÍ en félags- og jafnréttismálaráðherra ber ábyrgð á TR og úrskurðarnefndum. Stofnanir sem taldar eru hér upp sjá um framkvæmd annarra málaflokka en þann sem þær falla undir. Þess hefur verið gætt að tilgreina stofnanir við umfjöllun viðkomandi málaflokka og verður því umfjöllun í þessu stefnuskjali einskorðuð við velferðarráðuneytið. Um verkefni ráðuneytisins er nánar tilgreint í forsetaúrskurði nr. 1/2017.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjárukalög 2016	Fjárlög 2017
32 Lýðheilsa og stjórnýsla velferðarmála			
32.10 Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit	3.167	2.422	2.618
32.20 Jafnréttismál	147	216	224
32.30 Stjórnýsla velferðarmála	4.641	5.189	5.461
Samtals	7.955	7.827	8.303

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit. Lýðheilsustefna með áherslu á börn og ungmenni til 18 ára aldurs var samþykkt árið 2016 og fyrir liggur skýrsla um mótun stefnu til að draga úr skaðlegum afleiðingum og hliðarverkunum vímuefnaneyslu. Hafinn er undirbúningur að innleiðingu skráningar- og úrvinnslukerfis atvika á landsvísu og starfshópur hefur verið skipaður til að skoða möguleika á að nýta erfðaupplýsingar í forvarnaskyni. Þá hefur starfshópur skilað skýrslu um heildarendurskoðun á lögum nr.25/1975 um ráðgjöf og fræðslu varðandi kynlíf og barneignir og um fóstureyðingar og ófrjósemisaðgerðir.

Helstu áskoranir málaflokksins tengjast áhættuþáttum og vaxandi sjúkdómabyrði vegna sjúkdóma sem tengjast lífsstíl og ójöfnuði í heilsu. Ofþyngd og offita er vaxandi vandamál og vísbendingar eru um aukinn geðrænan vanda, t.d. meðal ungs fólks. Hér er efling forvarnarstarfs og starfs á sviði lýðheilsu mikilvægt til að draga úr beinum og óbeinum kostnaði samfélagsins til framtíðar, bæta heilsu og auka lífsgæði. Mikilvægt er að halda áfram að efla forvarnir sjúkdóma og að hefja skimun fyrir ristilkrabbameini sem er þriðja algengasta krabbamein hjá báðum kynjum hér á landi. Þá er aðkallandi að auka samfellu, gæði, öryggi, hagkvæmni og skilvirkni í heilbrigðisþjónustu með því að halda áfram þróun, framkvæmd og innleiðingu rafrænnar sjúkraskrár og rafrænna samskipta með heilbrigðisupplýsingar á landsvísu og að auka samskipti við sjúklinga í gegnum vefsvæðið Heilsuveru. Tryggja þarf aðstöðu og stuðning til öflugra vísindarannsókna til að auka gæði þjónustunnar og efla mannafla.

Jafnréttismál. Ráðgert er að breyta hlutverki Jafnréttisstofu m.t.t. hugsanlegrar útvíkkunar á verkefnum í tengslum við aðrar breytingar á stjórnýslu jafnréttismála vegna innleiðingar mismunartilskipana Evrópusambandsins í íslenska löggjöf sem og lögfestingu jafnlaunavottunar. Í þingsályktun um framkvæmdaáætlun í jafnréttismála til næstu fjögurra ára (2016–2019) er lagt til að skipaður verði starfshópur sérfræðinga sem stýri úttekt á þróun, framkvæmd og eftirfylgni íslenskrar löggjafar og stjórnýslu jafnréttismála.

Árið 2016 var unnið að tillögu til þingsályktunar um aðgerðaáætlun til fjögurra ára gegn ofbeldi í íslensku samfélagi, sem byggir á samstarfsyfirlýsingu fjögurra ráðherra um aðgerðir gegn ofbeldi. Ný þjónustumiðstöð fyrir þolendur kynferðisofbeldis var opnuð á árinu, sem er samstarfsverkefni bæði ríkis, sveitarfélaga og félagasamtaka.

Meginverkefni á sviði jafnréttismála tengjast viðvarandi launamuni kvenna og karla, kynjaskiptingu starfa á vinnumarkaði, ójafnri valdastöðu kynjanna og kynbundnu ofbeldi og heimilisofbeldi sem kostar samfélagið háar fjárhæðir ár hvert. Mikilvægt er að ráðist verði í gerð heildstæðrar áætlunar um samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða í stefnumótun og ákvarðanatöku ráðuneyta og stofnana ríkisins. Efla þarf rannsóknir á stöðu kynjanna í nútíð

og fortíð, og fjölga verkefnum sem varpa ljósi á samfélagslegan og efnahagslegan ávinning aukins kynjajafnréttis. Auka þarf fræðslu í kynjafræðum, hvetja ungt fólk til aukinnar þátttöku í samfélagslegum verkefnum og stjórnmalastarfi og stuðla að aukinni kosninga-þátttöku.

Stjórnsýsla velferðarmála. Helstu áskoranir velferðarráðuneytisins snúa að innleiðingu tilskipana ESB og að samræmingu á þjónustu ráðuneytisins. Starfsmönnum ráðuneytisins hefur fækkað á síðustu árum sem hefur leitt til þess að ekki hefur náðst að innleiða allar tilskipanir ESB innan settra tímamarka. Ráðuneytið mun grípa til ráðstafana til að minnka innleiðingarhallann. Einnig er samræming þjónustu áskorun og í innri stefnu ráðuneytisins er áhersla lögð á stöðugar umbætur í þjónustu.

3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Málaflokkar málefna sviðs um lýðheilsu og stjórnsýslu eru mjög ólíkir og því er umfjöllun þessa kafla skipt niður á hvern málaflokk.

Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit. Framtíðarsýnin er samfélag þar sem stutt er við heilsu og vellíðan, unnið er markvisst að forvörnum og heilsueflingu þannig að sem flestir njóti æviára sem einkennast af lífsgæðum og góðri heilsu. Góð heilsa byggir á öflugu lýðheilsu-starfi og samþættri heilbrigðisþjónustu sem styðst við gagnreynda þekkingu og bestu reynslu á hverjum tíma.

Meginmarkmið málaflokksins er að stuðla að góðri heilsu og vellíðan landsmanna með því að tryggja kraftmikið lýðheilsustarf og örugga og góða heilbrigðisþjónustu sem byggir á gagnreyndri þekkingu og bestu reynslu á hverjum tíma. Dregið er til framtíðar úr beinum og óbeinum kostnaði fyrir samfélagið allt með því að efla starf á sviði forvarna og lýðheilsu með sérstakri áherslu á heilbrigða lífshætti, geðheilbrigði og heilsu og velferð barna og ungmennta. Til að gera lýðheilsustarf markvissara er mikilvægt að meta áhrif ákvarðana og aðgerða stjórnvalda á heilsu (Health Impact Assessment).

Jafnréttismál. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar segir að jafnrétti í víðtækri merkingu sé órjúfanlegur þáttur í réttlátu og sanngjörnu samfélagi. Þar vegi jafnrétti á vinnumarkaði þungt. Framtíðarsýn stjórnvalda er að útrýma hvers konar mismunun, svo sem á vinnumarkaði, vegna kynþáttar, þjóðernisuppruna, trúar, lífsskoðunar, aldurs, kynhneigðar eða kynvitundar. Einnig er framtíðarsýnin að allar ríkisstofnanir og sveitarfélög sem og fyrirtæki með 25 starfsmenn eða fleiri, á ársgrundvelli, undirgangist jafnlaunavottun. Fram fari markvisst kynningarstarf á faggiltri vottun jafnlaunakerfa samkvæmt gildandi reglugerð, um vottun á jafnlaunakerfum fyrirtækja og stofnana á grundvelli jafnlaunastaðalsins, og jafnlaunamerkið. Stefnt er að lögbindingu jafnlaunavottunar og grundvelli staðals um jafnlaunakerfi, kröfur og leiðbeiningar, ÍST 85.

Meginmarkmið málaflokksins er að uppræta kynbundinn launamun og vinna að því að draga úr mun á atvinnutekjum karla og kvenna.

Stjórnsýsla velferðarmála. Framtíðarsýn velferðarráðuneytisins er velferð fyrir alla þar sem þjónustan er framúrskarandi, áherslur ráðherra komast í framkvæmd og öll vinna ráðuneytisins er fagleg og skilvirk.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit. Þrjú markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflokkinn.

1. **Heilsa og heilbrigðir lifnaðarhættir eflidir.** Áhættuþættir sjúkdóma sem tengjast lífsstíl eru vaxandi vandi og eru eitt helsta viðfangsefni samfélagsins á sviði lýðheilsu sem endurspeglast í heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna og leiðbeiningum Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar. Þá eru vísbendingar um að áhættuþættir sem tengjast

ójöfnuði til heilsu hafi einnig vaxið. Sjúkdómabyrði sem þessu tengist dregur úr lífs-
gæðum og eykur kostnað. Verkefni á sviði lýðheilsu og forvarna eru árangursrík leið til
að sporna við lífsstílstengdum sjúkdómum og mikilvægt að leggja áherslu á verkefni
tengd geðrækt, offitu, tóbaks- áfengis- og vímuefnum, skaðaminnkun, kynheilbrigði
og forvörnum gegn kynsjúkdómum og að styrkja áfram heilsueflandi skóla og heilsu-
eflandi samfélag. Forvarnir þarf að efla m.a. með því að efla skimun, þ.m.t. skimun
fyrir krabbameini í ristli og endaþarmi og að skimunin nái til fleiri aldurshópa.

2. **Öryggi sjúklinga og heilbrigðisstarfsmanna aukið.** Vaxandi áhersla er lögð á
aðkomu einstaklinga í ákvarðanatöku og meðferð og aðgangi þeirra að eigin upplýsing-
um. Öruggræfræn skráning og samskipti með heilbrigðisupplýsingar eru grundvallar-
atriði til að tryggja öryggi. Þjónusta þarf að byggja á gagnreyndri þekkingu og bestu
reynslu á hverjum tíma.
3. **Hagkvæmni, skilvirkni og gæði heilbrigðisþjónustu aukin.** Góð upplýsingamiðlun
eflir, skilvirkni, hagkvæmni, samfellu og gæði þjónustunnar og til þess þarf að halda
áfram uppbyggingu og þróun rafrænnar skráningar, rafrænna samskipta og upp-
byggingu rafrænnar sjúkraskrár á landsvísu. Tryggja þarf aðgengi einstaklinga og heil-
brigðisstarfsfólks að nauðsynlegum upplýsingum til að auðvelda eftirlit með ýmsum
sjúkdómum. Bæta þarf rafræn samskipti við sjúklinga og auka þarf fjarheilbrigðis-
þjónustu. Þá er mikilvægt að efla upplýsingavinnslu innan heilbrigðisþjónustunnar.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Heilsa og heilbrigðir lífnaðarhættir eflidir	3.4, 3.5, 3.7, 3.a	Tíðni offitu meðal fullorðinna	22%	19%	17%
			Hlutfall framhaldsskólánemenda 16 og 17 ára sem a. reykja daglega b. hafa orðið ölvuð einu sinni eða oftar sl 30 daga c. prófað marjuana einu sinni eða oftar um ævina, sbr. kannanir R&G	a: 4% b: 25% c: 11%	a: 4% b: 22% c: 10%	a: 4% b: 19% c: 9%
			Hlutfall landsmanna sem býr í heilsueflandi samfélagi/sveita félagi	65%	75%	90%
2	Öryggi sjúklinga og heilbrigðisstarfsmanna aukið	3.8, 3.9	Hlutfall heilbrigðisstofnana sem tengdar eru samræmdu kerfi skráninga og úrvinnslu atvika á landsvísu	20%	50%	100%

			Hlutfall lækna sem notar lyfjagagnagrunn (tekur ekki til lækna á sjúkrahúsum)	50%	90%	97%
			Fjöldi tilkynntra alvarlegra atvika í heilbrigðisþjónustu sbr. 10.gr. laga um landlækni og lýðheilsu	45	45	Viðmið verður ákveðið í lok árs 2018
3	Hagkvæmni, skilvirkni og gæði heilbrigðisþjónustu aukin.	3.4, 3.7, 3.8	Hlutfall heilbrigðisstofna sem notar gæðavísa	%	80%	100%
			Hlutfall landsmanna 18 ára og eldri sem notar Heilsuveru í samskiptum við heilbrigðisþjónustuna	5%	20%	50%
			Hlutfall almennings sem ber mikið traust til heilbrigðisþjónustu	46% (Gallup feb. 2016, 62% 2017)	70%	90%

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	1, 2 og 3	Fella nógildandi stefnu í málaflokknum að nýrri heildstæðri stefnu í heilbrigðisþjónustu	2017–2019		VEL
2	1	Hvetja til og styðja við heilsuefandi samfélög	2017 - 2022		Embætti landlæknis
3	1	Fylgt verður eftir aðgerðaáætlun frá árinu 2013 til að draga úr tíðni offitu auk annarra aðgerða til að styrkja jákvæða heilsuhegðun	2017–2022		Embætti landlæknis
4	1	Skipuð verði verkefnisstjórn til að fylgja eftir tillögu starfshóps um krabbameinsáætlun 2016–2020	2017 - 2022		VEL
5	1	Skimað verður fyrir krabbameini í ristli og endaparmi í aldurshópnum 60-69 ára í fyrstu og í lokin 50-74 ára	2017–2022		VEL
6	1	Skipaður verður starfshópur til að gera aðgerðaáætlun í áfengis-, vímuefna- og tóbaksvörnum	2017–2018		VEL / Embætti landlæknis
7	1	Skipuð verði fastanefnd eða samráðsvettvangur sbr. tillaga starfshóps í skýrslu um leiðir til að draga úr skaðlegum áhrifum vímuefnaneyslu í íslensku samfélagi	2017–2018		VEL / Embætti landlæknis
8	1 og 3	Ný lög um ráðgjöf og fræðslu varðandi kynheilbrigði og um fóstureyðingar og	2017–2018		VEL

		ófrjósemisaðgerðir			
9	2 og 3	Áframhaldandi uppbygging á rafrænni skráningu, rafrænni sjúkraskrá og þróun rafrænna samskipta, áhersla á öruggan aðgang sjúklinga og heilbrigðisstarfsmanna að sjúkraskráupplýsingum. Þar með talið vegna sjúkraflutninga, fjarheilbrigðisþjónustu og þjónustukannana	2017–2022		Embætti landlæknis
10	1 til 3	Unnið verður að stofnun heilbrigðisvísindasjóðs	2019		VEL
11	2 og 3	Aukin áhersla á gæðamál og vottun gæðakerfa í eftirliti með notkun geislataekja og geislavirkra efna	2017 - 2019		Geislavarnir ríkisins
12	2 og 3	Innleiða notkun gæðakerfa og gæðavísa hjá veitendum heilbrigðisþjónustu með sérstakri áherslu á minni stofnannir	2017–2018		Embætti landlæknis

Jafnréttismál. Þrjú markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn.

- Að uppræta kynbundinn launamun í samræmi við lagaskyldur og alþjóðlegar skuldbindingar.** Meginverkefni á sviði jafnréttismála tengjast viðvarandi launamuni kvenna og karla, kynjaskiptingu starfa á vinnumarkaði, ójafnri valdastöðu kynjanna og kynbundnu ofbeldi og heimilisofbeldi sem kostar samfélagið háar fjárhæðir ár hvert.
- Sambætting kynja og jafnréttissjónarmiða í stefnumótun og ákvarðanatöku ráðuneyta og stofnana ríkisins.** Leita þarf leiða til að tryggja sambættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða í stefnumótun og ákvarðanatöku ráðuneyta og stofnana ríkisins. Stefnt er að gerð heildstæðrar áætlunar til fjögurra ára um innleiðingu kynjasambættingar í stefnumótun og ákvörðunartöku ráðuneyta og stofnana ríkisins.
- Draga úr heimilisofbeldi, kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi, með auknu og efldu samstarfi milli menntakerfisins, réttarvörslukerfisins og velferðarkerfisins.** Kynbundið ofbeldi er einn af meginveikleikum Íslands á sviði jafnréttismála og kostar ofbeldið samfélagið háar fjárhæðir ár hvert.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Að uppræta kynbundinn launamun í samræmi við lagaskyldur og alþjóðlegar skuldbindingar	5 og 8	Fjöldi launagreiðenda sem innleiðir staðalinn og undirgengst jafnlaunavottun	Tilraunaverkefni lýkur Reynsla þátttakenda dregin fram	Gildstaka breytinga á lögum 10/2008 (jafnlaunavottun). Ráðuneyti og ríkisstofnanir hafi undirgengist jafnlaunavottun.	Skylda til jafnlaunavottunar nái til allra launagreiðenda
			Rannsókn á launamun karla og kvenna	Kynbundinn launamunur á vinnumarkaði í heild 7,6%	Kynbundinn launamunur á vinnumarkaði í heild 5,0%	Kynbundinn launamunur á vinnumarkaði í heild 3,0%
			Rannsókn á áhrifum innleiðingar jafnlaunastaðalsins	Ekki hafið	Viðmið verður sett þegar niðurstöður liggja fyrir	Verður ákveðið þegar viðmið ársins 2018 hefur verið sett
2	Sambætting	5 og 8	Jafnréttismat	Tilraunaverke	Árangur metinn	Árangur

	kynja og jafnréttissjónarmiða í stefnumótun og ákvarðanatöku ráðuneyta og stofnana ríkisins		stjórnarfrumvarpa	fni á málefnasviði hvers ráðuneytis	í skýrslu ráðherra 2015-2017	metinn í skýrslu ráðherra 2017-2019
			Gátlisti um jafnréttismál fylgi stjórnarfrumvörpum	Tilrauna-verkefni á málefnasviði hvers ráðuneytis framkvæmd	Árangur metinn í skýrslu ráðherra 2015-2017	Árangur metinn í skýrslu ráðherra 2017-2019
3	Draga úr heimilis- ofbeldi, kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi, með auknu og efldu samstarfi milli menntakerfisins, réttarvörslukerfisins og velferðarkerfisins	5.2	Niðurstöður úr þolendakönnun Ríkislögreglustjóra og Lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu um hlutfall þeirra er urðu fyrir heimilis- ofbeldi og tilkynntu það til lögreglu. Stefnt er að því að hækka hlutfall þeirra sem tilkynna.	Niðurstöður mælinga liggja ekki fyrir	5% aukning frá árinu 2015	5% aukning frá árinu 2017

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Kostnaður	Ábyrgðar -aðili
1	1	Verkefni um jafnrétti á vinnumarkaði og launajafnrétti kynja í samræmi við verkefni 8. í framkvæmdaáætlun stjórnvalda um jafnréttismál	2017-2019		VEL og FJR
2	2	Gátlisti um jafnréttismál fylgi stjórnarfrumvörpum	2017-2019		VEL og FJR
3	1	Ráðuneyti og stofnanir ríkisins innleiði jafnlaunastaðal og hljóti jafnlaunavottun. Skilgreina þarf kröfur faggildingasviðs til vottunarstofa og efla verktæki til innleiðingar staðalsins.	2017-2022		VEL
4	2	Gerð og innleiðing heildstæðrar áætlunar um samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða í stefnumótun og ákvarðanatöku ráðuneyta og stofnana ríkisins	2017-2019		VEL
5	3	Innleiðing áætlunar um aðgerðir gegn ofbeldi samkvæmt samstarfsyfirlýsingu fjögurra ráðherra um aðgerðir gegn ofbeldi í íslensku samfélagi	2017-2019		VEL, IRR og MRN
6	3	Efturfylgni innleiðingar Istanbúl alþjóðasáttmálans með tilliti til þess að veita þolendum heimilisofbeldis/kynbundins ofbeldis viðeigandi/nauðsynlega aðstoð og stuðning.	2017-2019		VEL og IRR

Stjórnsýsla velferðarmála. Tvö markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir mála-flokkinn.

1. **Full innleiðing á tilskipunum ESB.** Gagnrýnt hefur verið af ESB og EES að ekki hafi náðst að innleiða tilskipanir ESB innan settra tímamarka. Grípa þarf til ráðstafana til að leiðrétta þann halla.
2. **Bætt þjónusta við stofnanir.** Í þjónustukönnun meðal forstöðumanna stofnana hefur komið fram að þeir leggi áherslu á meira samstarf við ráðuneytið í verkefnum.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Full innleiðing á tilskipunum ESB		Fjöldi innleiðinga sem ekki hefur náðst að innleiða innan settra tímamarka	10 tilskipanir	Ekki fleiri en 2 tilskipanir	Fullt samræmi milli tilskipana ESB og laga og reglugerða VEL
2	Bætt þjónusta við stofnanir		Könnun meðal forstöðumanna, ánægja með samstarf við ráðuneytið	54%	Ekki lægra en 80%	Ekki lægra en 90%

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðaradili
1	1	Fylgjast með tilskipunum í mótun hjá ESB og hefja innleiðingu fyrir í ferlinu	2018–2022		Velferðar-ráðuneytið
2	1 og 2	Tryggja aukið samræmi milli verkefna og fjölda starfsmanna	2018–2020		Velferðar-ráðuneytið
3	2	Reglulegir fundir og gagnkvæm upplýsingagjöf. Endurskoða samskiptaáætlun við stofnanir sem og nýtingu fjarfundarbúnaðar til að efla samskipti við stofnanir óháð staðsetningu þeirra.	2018–2022		Velferðar-ráðuneytið
4	2	Þjónustukönnun meðal forstöðumanna framkvæmd árið 2018 og annað hvert ár eftir það	2018–2022		Velferðar-ráðuneytið

5. Fjármögnun

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála	8.331	8.388	8.479	8.520	8.658

33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar

1. Umfang

Starfsemi á málefna sviðinu er á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra. Undir því eru þrjú málaflokkar, en þeir eru:

- Vextir.
- Ríkisábyrgðir.
- Lífeyrisskuldbindingar ríkisins.

Undir málefna sviðið fellur:

- Fjármagnskostnaður ríkissjóðs tekur til alls kostnaðar vegna lánaumsýslu ríkissjóðs og vaxtakostnaðar af lánum. 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. Innlendir skuldir skiptast í markaðshæf verðbréf og ómarkaðshæfar skuldir. Erlend lán samanstanda af tveimur markaðsútgáfum, annarri í evrum og hinn í Bandaríkjadöllum. Ríkissjóður ber vaxtakostnað af framan-töldum skuldum.
- 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 að heimild sé til þess í lögum. Stærstur hluti ríkisábyrgða er vegna Íbúðalánasjóðs og Landsvirkjunar. Þá falla einnig undir málaflokkinn minniháttar tapaðar kröfur og tjónabætur en þar er yfirleitt um að ræða óverulegar fjárhæðir.
- 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 og Lífeyrissjóðs hjúkrunarfræðinga. Ríkissjóður ber lögum samkvæmt ekki ábyrgð á lífeyrisskuldbindingum A-deildar LSR og B-deildar og þær því ekki hluti af efnahagsreikningi ríkissjóðs. 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.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefna sviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2015–2017.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjárukalög 2016	Fjárlög 2017
33 Vextir, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar			
33.10 Fjármagnskostnaður	79.348	69.702	70.220
33.20 Ríkisábyrgðir	49	110	110
33.30 Lífeyrisskuldbindingar	19.049	133.334	14.493
Samtals	98.446	203.146	84.823

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Fjármagnskostnaður. Skuldir ríkissjóðs námu 1.123 ma.kr. í lok árs 2016. Á síðasta ári greiddi ríkissjóður niður lán samtals að fjárhæð um 200 ma.kr. Hreinn lánsfjárfjöldur var jákvæður um 90,7 ma.kr. en á sama tímabili á árinu 2015 var hann jákvæður um 42,9 ma.kr. Á tímabilinu námu afborganir lána 244,5 ma.kr. til samanburðar við 116,3 ma.kr. árið áður. Stærstur hluti afborgana var af innlendum lánnum eða 177 ma.kr. Tekjum vegna stöðugleikaframlaga að fjárhæð 61,5 ma.kr. var ráðstafað til niðurgreiðslu skulda, 35,5 ma.kr. voru greiddir inn á skuldabréf Seðlabanka Íslands og um 26 ma.kr. var ráðstafað til uppkaupa á RIKH 18, en sá flokkur var gefinn út til endurfjármögnunar fjármálastofnana. Í nóvember keypti ríkissjóður til baka 10 ma.kr. til viðbótar af RIKH 18. Í október var síðan gjalddagi á óverðtryggða skuldabréfaflokknum RIKB 16, alls um 70 ma.kr. Erlendar afborganir skýrast af láni í Bandaríkjadöllum sem var á gjalddaga í júní, 62 ma.kr., og aðrar erlendar afborganir skýrast af láni í breskum pundum sem var á gjalddaga í byrjun árs. Lántökur ársins 2015 námu 67,1 ma.kr. til samanburðar við 60,3 ma.kr. árið áður, voru þær allar innlendar.

Vaxtagjöld á árinu 2016 námu um 70 ma.kr. til samanburðar við 79 ma.kr. á árinu 2015. Lækkun vaxtakostnaðar milli ára skýrist fyrst og fremst af lækkun skulda. Uppgreiðsla á USD bréfinu lækkar vaxtakostnað um 3 ma.kr. á ári, uppgreiðsla á skuldabréfi í breskum pundum hefur um 0,9 ma.kr. áhrif til lækkunar vaxtakostnaðar og niðurgreiðsla á RIKH 18 og skuldabréfi Seðlabanka Íslands hafa um 4 ma.kr. áhrif til lækkunar vaxtakostaðar. Vaxtakostnaður sem hlutfall af VLF hefur farið lækkandi og nam hann 2,9% á síðasta ári til samanburðar við 3,6% á árinu 2015. Hlutfallið fór hæst í 5,3% af VLF á árinu 2009. Hlutfall vaxtakostnaðar er enn hátt í sögulegu samhengi og mjög hátt í alþjóðlegum samanburði. Ein ástæða þess er samsetning skulda en um 82% af heildarskuldum eru innlendar en 18% erlendar. Vaxtastig á Íslandi er mun hærra en víðast hvar erlendis og skýrir það mikinn mun á vaxtakostnaði milli landa.

Meirihluti vaxta á lánnum ríkissjóðs eru fastir og breytast því ekki með vaxtabreytingum á markaði. Flestar skuldir ríkissjóðs, eða 79% af heildarskuldum, bera fasta vexti. Nafnvextir á markaðsútgáfum taka mið af lánstíma og markaðsaðstæðum hverju sinni þegar þær eru fyrst gefnar út. Um 21% skulda eru með breytilegum vöxtum. Lán á breytilegum eða föstum vöxtum hefur hvort um sig sína kosti, ríkissjóður hefur ekki sett sér nein föst viðmið í þessu sambandi. Með áformum um uppgreiðslu á skuldabréfi Seðlabanka Íslands og frekari uppkaupum á RIKH 18 á yfirstandandi ári dregur verulega úr lánnum með breytilegum vöxtum í safni ríkissjóðs. Aðeins um þriðjungur evruútgáfunnar ber breytilega vexti, önnur erlend lán eru á föstum vöxtum. Við stýringu á vaxtaáhættu ríkissjóðs á næstu misserum þarf að taka tillit til þessarar þróunar og í stefnu í lánamálum sem gefin var út á grundvelli fjármálaáætlunar s.l. haust var ákveðið að hefja útgáfu vaxtaskiptasamninga á innlendum markaði. Slíkir samningar gefa færi á að stýra vaxtaáhættu ríkissjóðs betur auk þess sem þeir ýta undir frekari fjölbreytni í framboði afurða á fjármálamarkaði. Markmiðið er að lækka fjármagnskostnað ríkissjóðs á næstu árum þannig að hann verði orðinn sambærilegur í hlutfalli af VLF og hann var fyrir fjármálaáfallið 2008.

Ríkisábyrgðir. Ríkisábyrgðir hafa lækkað hratt á síðustu árum. Í lok árs 2016 námu þær 1.039 ma.kr. eða 43% af VLF til samanburðar við 1.129 ma.kr. og 57% af VLF. Ríkisábyrgðir náðu hámarki í lok árs 2012 þegar þær námu 1.320 ma.kr. eða 74% af VLF. Stærstur hluti ríkisábyrgða er tilkominn vegna ábyrgðar ríkissjóðs á skuldbindingum Íbúðalánasjóðs. Í lok árs 2016 voru þær um 79% af útistandandi ábyrgðum. Rekstur sjóðsins hefur batnað verulega síðustu ár og er eiginfjárlutfall hans nú um 7,3% sem vel umfram viðmið. Skuldbindingar sjóðsins eru með afborgunarfyrirkomulagi og hafa því ríkisábyrgðir vegna hans lækkað á síðustu árum í samræmi við niðurgreiðslu sjóðsins á útistandandi skuld-

bindingum. Sjóðurinn hefur ekki gefið út neinar nýjar skuldbindingar á síðustu árum. Næst stærsti hluti ríkisábyrgða er vegna Landsvirkjunar eða um 18% af útistandandi ábyrgðum. Landsvirkjun hefur í auknum mæli greitt niður skuldir síðustu ár og eiginfjárlutfallið hefur styrkst verulega, var rúmlega 45% í lok síðasta árs. Landsvirkjun hefur lagt áherslu á fjármögnun án ríkisábyrgðar síðustu ár og það ásamt niðurgreiðslu skulda, hefur átt þátt í lækkun útistandandi ríkisábyrgðar vegna félagsins.

Lífeyrisskuldbindingar. Helsta beina skuldbinding ríkissjóðs felst í lífeyrisskuldbindingum. Ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs hækkuðu úr 436 í 508 ma.kr. á milli árána 2014 og 2015. Sem hlutfall af VLF hækkuðu þær úr 21,7 í 22,3. Af ófjármögnuðum lífeyrisskuldbindingum ríkissjóðs í árslok 2015 eru 429 ma.kr. vegna B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins (LSR), 52 ma.kr. vegna Lífeyrissjóðs hjúkrunarfræðinga og 27 ma.kr. vegna annarra lífeyrisskuldbindinga A-hluta ríkissjóðs. Ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar vegna B-deildar LSR og LH hækkuðu enn frekar á síðasta ári vegna aukins launakostnaðar og breyttra tryggingafræðilegra forsendna og námu þær 625 ma.kr. eða 26% af VLF í árslok.

Fram til síðustu áramóta bar ríkissjóður takmarkaða ábyrgð á skuldbindingum A-deildar er varðaði iðgjöld hans. Í desember voru gerðar breytingar á lögum um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins sem hafði í för með sér framlag ríkissjóðs upp á 117,2 ma.kr. Með þeirri breytingu og framlaginu ber ríkissjóður nú ekki lengur ábyrgð á skuldbindingum A-deildar og ákveðinni óvissu um framtíðarábyrgð er þar með lokið.

3. Framtíðarsýn og meginmarkmið

Framtíðarsýn málefna sviðsins er að draga úr áhættu í rekstri ríkissjóðs og auka fyrir sjáanleika í ríkisfjármálum og bæta þannig ásýnd Íslands í alþjóðlegum samanburði.

Meginmarkmið málefna sviðsins er hagkvæm nýting á fjármagni ríkissjóðs til þess að bæta afkomu og skapa útgjaldasvigrúm til annarra málaflokka.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Vextir. 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 lágmarkskostnaði að teknu tilliti til varfærinnar áhættustefnu. Þá skal stuðla að frekari uppbyggingu á skilvirkum frum- og eftirmarkaði með innlend ríkisverðbréf. Stefnan byggist á eftirfarandi meginþáttum:

- Að tryggja að endurgreiðsluferill lána sé í samræmi við greiðslugetu ríkisins til lengri tíma titið og lágmarki endurfjármögnunaráhættu.
- Að viðhalda og stuðla að frekari uppbyggingu á skilvirkum frum- og eftirmarkaði með innlend ríkisbréf.
- Að höfða til breiðs hóps fjárfesta í ríkisverðbréfum og nýta fjölbreytta fjármögnunarmöguleika.
- Að viðhalda reglubundnum aðgangi að alþjóðlegum fjármagnsmörkuðum og stuðla að fjölbreyttum hópi fjárfesta hvað varðar lánsfjármögnun í erlendum gjaldmiðlum.
- Að lágmarka vaxtakostnað til lengri tíma að teknu tilliti til varfærinnar áhættustefnu.

Stefna stjórnvalda er að draga úr skuldsetningu ríkissjóðs á næstu árum, bæði að nafnvirði og sem hlutfall af VLF. Með niðurgreiðslu skulda lækkar vaxtakostnaður ríkissjóðs að óbreyttu. Jákvæð þróun efnahags- og ríkisfjármála, árangursrík skref í losun fjármagnshafa og bætt skuldahlutfall ríkissjóðs hefur leitt til batnandi lánsrhæfismats. Bætt lánsrhæfismat leiðir að öðru óbreyttu til bættra vaxtakjara. Vaxtastig erlendis hefur verið lántakendum

sérlega hagstætt síðustu misseri. Nokkur óvissa ríkir um framhaldið en flestar spár benda til hækkandi vaxtastígs. Samkvæmt langtímaáætlun fara vaxtagjöld ríkissjóðs lækkandi á komandi árum, fyrst og fremst vegna niðurgreiðslu skulda. Sem hlutfall af skuldum eru vaxtagjöld á bilinu 5,5-6%. Hlutfall vaxtagjalda af VLF var 1,6% árið 2007 en fór hæst í 5,3% árið 2009. Í lok tímabils fjármálaáætlunar er gert ráð fyrir því að það verði komið undir hlutfallið þar sem það var fyrir fjármálahrunið, eða í 1,5%. Með því að draga úr vaxta-byrði skapast aukið svigrúm til uppbyggingar og aukinna útgjalda á öðrum sviðum.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Lækka skuldir ríkissjóðs	10.4	Heildarskuldir að nafnvirði	1.123	969	876
			Skuldir sem % af VLF	47,5%	35%	26%
2	Lækka fjármagnskostnað	10.4	Fjármagnskostnaður í krónum	70	58	50
			Fjármagnskostnaður sem hlutfall af VLF	2,4%	2,1%	1,5%

Hér að neðan er yfirlit yfir helstu aðgerðir sem miðað er við að fara í á næstu árum til að ná markmiðum fyrir málaflökkinn.

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	1	Greiða niður skuldir með stöðugleikaframlagi slitabúa.	2017–2018		FJR
2	1	Nýta óreglulegar tekjur til niðurgreiðslu skulda.	2017–2022		FJR
3	1	Lækka útstandandi hámarksfjárhæð markflokka ríkisbréfa.	2017–2022		FJR
4	1 og 2	Taka upp virkari lausafjárstýringu og lækka innstæður í SÍ.	2017		FJR
5	2	Endurfjármagna útstandandi skuldir þegar tækifæri gefast á betri vaxtakjörum.	2017–2022		FJR
6	2	Hefja notkun vaxtaskiptasamninga á innlendum markaði.	2017		FJR

Ríkisábyrgðir. Stefna stjórnvalda er að draga úr ríkisábyrgðum eins og kostur er næstu árin. Stærsta skuldbinding ríkissjóðs varðar Íbúðalánasjóð. Með breytingum á löggjöf og áherslum stjórnvalda hefur hlutverk sjóðsins breyst í það að vera sú stofnun sem ber ábyrgð á framkvæmd húsnæðismála í stað þess að vera fyrst og fremst lánasjóður. Gert er ráð fyrir að fjármögnun sjóðsins verði með öðru sniði en verið hefur og mun framlag vegna félagslegra útlána koma til á fjárlögum hvers árs. Næst stærsta skuldbinding ríkissjóðs varðar Landsvirkjun. Ríkisábyrgð hefur verið á flestum lánnum og skuldabréfaútgáfum Landsvirkjunar, en á síðustu árum hefur það verið markmið félagsins að auka vægi fjármögnunar án ríkisábyrgðar. Ekki er gert ráð fyrir að ríkissjóður gefi út nýjar ríkisábyrgðir á tímabilinu.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Draga úr ríkis-ábyrgðum	10.4	Nafnvirði úti-standandi ábyrgða	1.039	915	680
			Ríkisábyrgðir % af VLF.	43%	33%	20%

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	1	Ekki veita nýjar ríkisábyrgðir eða endurnýja útistandandi	2017–2022		FJR

Lífeyrisskuldbindingar ríkisins. Hreinar lífeyrisskuldbindingar⁸⁹ B-deildar LSR og LH námu 625 ma.kr. í lok árs 2016. Unnið er að mati á hreinum lífeyrisskuldbindingum að nafnvirði til framtíðar, en það liggur ekki fyrir þegar fjármálaáætlun 2018–2022 er lögð fram á Alþingi. Ólíkir þættir hafa haft þar áhrif á síðustu misserum svo sem kjarasamningar og virði innlendra og erlendra eigna lífeyrissjóða, svo sem B-deildar LSR.

Stefnan er að draga úr ófjármögnum lífeyrisskuldbindingum á næstu árum með reglulegum innágreiðslum og mögulega nýta í því skyni hluta af stöðugleikaframlagi slitabúa föllnu fjármála fyrirtækjanna. Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að greiða úr ríkissjóði 5 ma.kr. á ári frá og með 2017. Öllu óreglulegu og einskiptis fjárstreymi ríkissjóðs s.s. arðgreiðslum, ávinningi af sölu eignarhluta í fjármála fyrirtækjum, samdrætti í skuldsettum gjaldeyrisvaraförðum verði auk þess varið til að hraða enn frekar niðurgreiðslu skulda eða til lækkunar á ófjármögnum lífeyrisskuldbindingum. Markmiðið er að hreinar lífeyrisskuldbindingar verði ekki meiri en sem nemur 20% af VLF og undir 15% til lengri tíma litið.

Nr.	Markmið	HM #	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Minnka útistandandi lífeyrisskuldbindingar	10.4	Hreinar lífeyrisskuldbindingar % af VLF	26%	Viðmið liggur ekki fyrir	Viðmið liggur ekki fyrir

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðar-aðili
1	1	Greiða árlega 5 ma.kr. inn á lífeyrisskuldbindingar.	2017–2022		FJR
2	1	Í tilfellum óreglulegs og einskiptis fjárstreymis í ríkissjóð verði metið hvort því verði varið til hraðari niðurgreiðslu skulda eða til lækkunar á ófjármögnum lífeyrisskuldbindingum.	2018–2022		FJR

⁸⁹ Hreinar lífeyrisskuldbindingar teljast heildarskuldbindingar að frádregnum fyririrframgreiðslum upp í lífeyrisskuldbindingar.

5. Fjármögnun

Vakin er athygli á því að taflan hér á eftir sýnir heildarútgjöld málefnasviðsins að meðtöldum liðum sem falla utan þess útgjaldaramma málefnasviðsins sem gengið verður út frá að haldist óbreyttur að raungildi í fjárlagagerð ráðuneyta og framkvæmd fjárlaga. Þessir liðir eru vextir, ríkisábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar, sbr. umfjöllun í kafla 4.3.4 í þingsályktuninni.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
33 Vextir, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar	81.413	80.102	74.673	72.894	70.055

34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir

1. Umfang

Starfsemi á málefnasviðinu er á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra. Undir því eru tveir málaflokkar, en þeir eru:

- Almennur varasjóður.
- Sértækar fjárráðstafanir.

Undir málefnasviðið fellur:

- Almennur varasjóður til að bregðast við útgjöldum sem eru tímabundin, ófyrirsjáanleg og óhjákvæmileg og ekki er unnt að bregðast við með öðrum hætti samkvæmt 24. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál. Skal varasjóðurinn nema að lágmarki 1% af fjárheimildum fjárlaga;
- Sértækar fjárráðstafanir sem hafa tvíþætt hlutverk. Annars vegar að fjármagna útgjöld sem fjármála- og efnahagsráðherra ákveður að efna til á grundvelli heimildagreinar fjárlaga, svo sem vegna kaupa á landareignum og fasteignum. Hins vegar að fjármagna eða styðja fjárhagslega við einstaka viðburði og verkefni sem upp koma á fjárlagaárinu samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnarinnar hverju sinni.

Eftirfarandi tafla gefur yfirlit um útgjaldaramma málefnasviðsins í gildandi fjárlögum og í fjárlögum síðustu tveggja ára þar á undan.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2015	Fjárlög og fjáraukalög 2016	Fjárlög 2017
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir			
34.10 Almennur varasjóður	0	7.021	7.840
34.20 Sértækar fjárráðstafanir	0	1.993	487
34.90 Liðir sem falla út	17.844	29.580	
Samtals	17.844	38.594	8.327

2. Starfsemi og helstu áskoranir

Eiginleg starfsemi fer ekki fram á þessu málefnasviði og engin útgjöld eru reikningsfærð þar heldur eru fjárheimildir þess millifærðar til stofnana og verkefna á öðrum málefnasviðum þar sem kostnaður sá sem þessum fjárheimildum er ætlað að mæta er gjaldfærður í ríkisreikningi.

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 að til útgjalda geti komið sem ekki voru fyrirséð við ákvörðun fjárlaga. Á hinn bóginn eru fjárheimildir sem falla til sértækra fjárráðstafana til að færa ríkisstjórn möguleika til að mæta viðameiri tíma- bundnum útgjaldatílefnum sem upp kunna að koma innan ársins.

3. 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 á fjáráukalögum og að frávik frá fjárlögum verði sem minnst.

4. Markmið, mælikvarðar og aðgerðir

Almennur varasjóður. Markmið málaflokksins er að til sé almennur varasjóður til að bregðast við útgjöldum sem eru tímabundin, ófyrirsjáanleg og óhjákvæmileg og ekki er unnt að bregðast við með öðrum hætti samkvæmt 24. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál. Skal varasjóðurinn nema að lágmarki 1% af fjárheimildum fjárlaga, samkvæmt sömu lagagrein.

Eins og áður hefur komið fram þá fer engin starfsemi fram í þessum málaflokki heldur er hann nokkurs konar geymslustaður fyrir fjárheimildir sem hægt er að grípa til ef slíkar aðstæður skapast. Markmið málaflokksins styður við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna nr. 10.4 um að tekin verði upp stefnumál, einkum í opinberum fjármálum.

Fyrirhugað er að settar verði reglur um ráðstöfun fjár úr varasjóði á grundvelli skilyrða í 1. mgr. 24. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál, sbr. 6. tl. 67. gr. sömu laga.

Ekki eru skilgreindir mælikvarðar eða aðgerðir vegna eðlis málaflokksins.

Sértækar fjárráðstafanir. Markmið málaflokksins er að skapa svigrúm til 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 útgjaldatílefnum sem upp geta komið á fjárlagaári og talið er nauðsynlegt að sinna. Jafnframt að hægt sé að mæta ýmsum ófyrirséðum útgjöldum af fyrrgreindum toga sem ekki teljast vera á ábyrgð einstakra ráðherra heldur ríkisstjórnarinnar allrar og verða ekki fjármögnuð úr varasjóðum annarra málaflokka.

Undir málaflokkinn falla fjárlagaliðirnir 09-481 Útgjöld samkvæmt heimildarákvæðum og 09-990 Ríkisstjórnarákvarðanir. Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur umsjón með fjárheimildum málaflokksins en útgjaldatílefnin sem ákveðið er að fjármagna úr honum geta heyrt undir ábyrgðarsvið allra ráðuneyta Stjórnarráðsins.

Ekki eru skilgreindir mælikvarðar eða aðgerðir vegna eðlis málaflokksins, en eins og áður hefur komið fram þá fer engin eiginleg starfsemi fram í þessum málaflokki og engin útgjöld eru reikningsfærð á fjárlagaliði hans heldur eru fjárheimildir millifærðar frá honum til ríkisaðila og verkefna þar sem útgjöldin falla til.

5. Fjármögnun

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	9.321	10.316	11.811	13.807	19.202

Fjármálaáætlun 2018–2022.

ISBN 978-9979-820-75-8

© 2017 Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Prentsmiðja: Oddi, umhverfisvottað fyrirtæki

Umbrot: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Upplýsingar um útgáfur fjármála- og efnahagsráðuneytisins er að finna á www.fjr.is

Vefsetur fjárlaga: fjarlog.is

