

**Tillaga til þingsályktunar**  
**um fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023.**

Opinber fjármál 2019–2023. Fjármálaáætlun.  
ISBN: 978-9979-820-73-4  
© 2018 Fjármála- og efnahagsráðuneytið  
Prentun: Oddi, umhverfissvottað fyrirtæki  
Umbrot: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

**148. löggjafarþing 2017–2018.**  
**Stjórnartillaga.**

## **Tillaga til þingsályktunar**

### **um fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023**

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

Alþingi ályktar, sbr. lög lög nr. 123/2015, um opinber fjármál, að stjórnvöld fylgi fjármálaáætlun um opinber fjármál fyrir árin 2019–2023, sem byggð er á fyrirliggjandi fjármálastefnu fyrir sama tímabil og skilyrðum hennar, samkvæmt eftirfarandi yfirlitum um markmið fyrir afkomu- og efnahag hins opinbera í heild og fyrir opinbera aðila og um áætlanir um þróun tekna og gjalda þeirra næstu fimm árin.

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

#### **Lykiltölur um afkomu og efnahag opinberra aðila**

<i>ma.kr.</i>	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>Hið opinbera (A-hluti ríkis og A-hluti sveitarfélaga)</b>					
Rekstrarafkoma .....	94	100	104	97	106
Heildarafkoma .....	36	35	33	35	41
Hrein eign <sup>1</sup> .....	663	752	844	940	1.035
Nafnvirði heildarútgjalda .....	1.199	1.256	1.314	1.364	1.423
Heildarskuldir <sup>2</sup> , % af VLF .....	65	61	57	53	52
Skuldir skv. viðmiði laga um op. fjármál <sup>3</sup> , % af VLF ..	29	28	24	23	22
<b>Opinber fyrirtæki:</b>					
Rekstrarafkoma .....	71	76	81	84	87
Heildarafkoma .....	50	57	62	66	69
Hrein eign <sup>1</sup> .....	654	690	716	742	780
<b>Opinberir aðilar í heild:</b>					
Rekstrarafkoma .....	165	176	185	181	193
Heildarafkoma .....	86	92	95	101	110
Hrein eign <sup>1</sup> .....	1.317	1.442	1.561	1.681	1.815

<sup>1</sup> Staða í árslok, efnislegar og peningalegar eignir að frádregnum brúttóskuldum að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum, þ.e. heildarskulddum.

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

<sup>3</sup> Heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, sbr. 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál.

## Fjárstreymisfirlit fyrir hið opinbera árin 2019–2023

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>1.235,4</b>	<b>1.290,8</b>	<b>1.347,2</b>	<b>1.399,1</b>	<b>1.464,0</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>998,8</b>	<b>1.048,7</b>	<b>1.099,3</b>	<b>1.149,7</b>	<b>1.203,8</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	549,0	574,1	600,7	629,3	662,1
Skattar á laungreiðslur og vinnuafl .....	8,9	9,4	9,7	10,1	10,5
Eignarskattar .....	61,0	62,7	64,9	68,0	71,6
Skattar á vöru og þjónustu .....	359,5	382,6	404,7	423,8	442,2
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .....	2,9	3,1	3,3	3,4	3,6
Aðrir skattar .....	17,5	16,9	16,0	15,1	13,8
<b>Tryggingagjöld .....</b>	<b>99,5</b>	<b>103,0</b>	<b>106,7</b>	<b>112,6</b>	<b>118,4</b>
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>3,7</b>	<b>3,9</b>	<b>4,1</b>	<b>4,3</b>	<b>4,5</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>133,3</b>	<b>135,1</b>	<b>137,1</b>	<b>132,5</b>	<b>137,3</b>
Eignatekjur .....	61,1	60,5	59,6	51,4	52,9
þ.a. vaxtatekjur .....	17,7	17,8	17,8	17,8	18,2
þ.a. arðgreiðslur .....	33,6	32,7	31,7	23,3	24,3
Sala á vöru og þjónustu .....	64,9	67,9	71,1	74,4	77,5
Ýmsar aðrar tekjur .....	7,3	6,7	6,4	6,7	6,9
<b>Heildargjöld .....</b>	<b>1.198,7</b>	<b>1.255,8</b>	<b>1.314,4</b>	<b>1.364,2</b>	<b>1.423,0</b>
<b>Rekstrarútgjöld .....</b>	<b>1.140,8</b>	<b>1.190,9</b>	<b>1.243,3</b>	<b>1.302,2</b>	<b>1.357,7</b>
Laun .....	409,9	431,9	455,5	482,8	509,4
Kaup á vöru og þjónustu .....	287,3	302,0	315,9	330,5	344,8
Afskriftir .....	45,2	46,9	48,4	50,1	51,7
Vaxtagjöld .....	78,7	78,1	78,3	80,3	80,5
Framleiðslustyrkir .....	42,2	42,9	44,1	45,1	46,3
Fjárframlög .....	3,5	4,0	4,3	4,6	4,5
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	207,3	217,6	227,3	236,7	246,3
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	66,7	67,5	69,4	72,0	74,2
<b>Fastafjárútgjöld .....</b>	<b>57,9</b>	<b>64,9</b>	<b>71,2</b>	<b>62,0</b>	<b>65,4</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	103,1	111,8	119,6	112,1	117,1
Afskriftir (-) .....	-45,2	-46,9	-48,4	-50,1	-51,7
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>36,7</b>	<b>34,9</b>	<b>32,8</b>	<b>35,0</b>	<b>40,9</b>
<b>Peningalegar eignir, hreyfingar .....</b>	<b>45,6</b>	<b>43,1</b>	<b>23,2</b>	<b>44,5</b>	<b>49,4</b>
Handbært fé, nettó .....	22,3	26,4	80,1	21,2	26,4
Lánveitingar .....	4,1	6,3	-10,7	6,0	5,6
Hlutfé og stofnfjárframlög .....	-6,0	-8,4	-56,9	0,8	0,8
Viðskiptakröfur .....	25,2	18,8	10,7	16,5	16,6
<b>Skuldir, hreyfingar .....</b>	<b>9,9</b>	<b>9,1</b>	<b>-9,4</b>	<b>9,9</b>	<b>10,0</b>
Lántökur .....	-46,0	-40,9	-53,4	-47,2	0,0
Lífeyrisskuldbindingar .....	14,1	15,8	15,4	15,8	15,4
Viðskiptaskuldir .....	41,8	34,2	28,6	41,3	-5,4

### Fjárstreymisfirlit fyrir A-hluta ríkissjóðs árin 2019–2023

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>890,8</b>	<b>929,2</b>	<b>968,1</b>	<b>1.000,7</b>	<b>1.046,0</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>699,6</b>	<b>734,2</b>	<b>769,0</b>	<b>802,3</b>	<b>838,8</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	309,9	321,5	334,5	349,1	368,1
Skattar á laungreiðslur og vinnuafll .....	8,9	9,4	9,7	10,1	10,5
Eignarskattar .....	6,2	6,4	6,7	7,1	7,3
Skattar á vöru og þjónustu .....	354,2	376,9	398,8	417,5	435,6
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .....	2,9	3,1	3,3	3,4	3,6
Aðrir skattar .....	17,5	16,9	16,0	15,1	13,8
<b>Tryggingagjöld .....</b>	<b>99,5</b>	<b>103,0</b>	<b>106,7</b>	<b>112,6</b>	<b>118,4</b>
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>5,4</b>	<b>5,7</b>	<b>5,9</b>	<b>6,3</b>	<b>6,5</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>86,3</b>	<b>86,3</b>	<b>86,4</b>	<b>79,6</b>	<b>82,3</b>
Eignatekjur .....	48,0	47,0	45,7	36,9	37,9
þ.a. vaxtatekjur .....	12,8	12,9	13,0	12,9	13,3
þ.a. arðgreiðslur .....	28,2	27,0	25,7	16,9	17,6
Sala á vöru og þjónustu .....	32,2	33,9	35,6	37,4	39,0
Ýmsar tekjur og óskilgreindar tekjur .....	6,1	5,4	5,1	5,3	5,4
<b>Heildargjöld .....</b>	<b>862,2</b>	<b>902,0</b>	<b>942,5</b>	<b>972,4</b>	<b>1.012,3</b>
<b>Rekstrarútgjöld .....</b>	<b>825,5</b>	<b>858,8</b>	<b>893,3</b>	<b>933,7</b>	<b>971,4</b>
Laun .....	202,0	212,1	223,7	238,3	251,8
Kaup á vöru og þjónustu .....	119,3	125,1	130,1	135,5	140,3
Afskriftir .....	31,8	32,7	33,5	34,4	35,3
Vaxtagjöld .....	63,0	62,5	62,9	64,7	64,9
Framleiðslustyrkir .....	36,6	37,0	37,9	38,6	39,5
Fjárframlög .....	299,6	315,7	330,0	344,6	360,2
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	21,9	22,2	22,7	23,2	23,7
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	51,4	51,5	52,6	54,4	55,8
<b>Fastafjárútgjöld .....</b>	<b>36,6</b>	<b>43,2</b>	<b>49,1</b>	<b>38,7</b>	<b>40,9</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	68,4	75,8	82,6	73,1	76,2
Afskriftir (-) .....	-31,8	-32,7	-33,5	-34,4	-35,3
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>28,6</b>	<b>27,2</b>	<b>25,6</b>	<b>28,3</b>	<b>33,7</b>
<b>Peningalegar eignir, hreyfingar .....</b>	<b>36,0</b>	<b>35,4</b>	<b>21,8</b>	<b>38,3</b>	<b>43,8</b>
Handbært fé, nettó .....	19,8	20,0	71,0	13,2	18,4
Lánveitingar .....	6,9	7,3	-8,3	7,5	7,1
Hlutfé og stofnfjárframlög .....	-7,0	-8,3	-57,6	0,5	0,5
Viðskiptakröfur .....	16,3	16,4	16,7	17,1	17,8
<b>Skuldir, hreyfingar .....</b>	<b>7,3</b>	<b>8,2</b>	<b>-3,8</b>	<b>10,0</b>	<b>10,1</b>
Lántökur .....	-47,1	-38,7	-46,8	-42,2	5,0
Lífeyrisskuldbindingar .....	12,4	14,0	13,6	13,9	13,5
Viðskiptaskuldir .....	42,0	32,9	29,4	38,3	-8,4

## Fjárstreymisýfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga árin 2019–2023

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>380,1</b>	<b>398,7</b>	<b>418,2</b>	<b>439,1</b>	<b>460,4</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>299,3</b>	<b>314,5</b>	<b>330,4</b>	<b>347,5</b>	<b>364,9</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	239,1	252,6	266,2	280,2	294,0
Eignarskattar .....	54,8	56,2	58,2	61,0	64,3
Skattar á vöru og þjónustu .....	5,4	5,7	6,0	6,3	6,6
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>33,8</b>	<b>35,4</b>	<b>37,1</b>	<b>38,7</b>	<b>40,5</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>47,0</b>	<b>48,8</b>	<b>50,7</b>	<b>52,9</b>	<b>55,0</b>
Eignatekjur .....	13,1	13,5	13,9	14,5	15,0
þ.a. vaxtatekjur .....	4,9	4,9	4,8	4,9	4,9
þ.a. arðgreiðslur .....	5,4	5,7	6,0	6,4	6,7
Sala á vöru og þjónustu .....	32,7	34,0	35,5	37,0	38,5
Ýmsar tekjur og óskilgreindar tekjur .....	1,2	1,3	1,3	1,4	1,5
<b>Heildarútgjöld .....</b>	<b>373,2</b>	<b>391,8</b>	<b>411,2</b>	<b>432,8</b>	<b>454,8</b>
<b>Rekstrarútgjöld .....</b>	<b>352,0</b>	<b>370,1</b>	<b>389,2</b>	<b>409,6</b>	<b>430,4</b>
Laun .....	177,9	188,1	198,7	209,9	221,5
Kaup á vöru og þjónustu .....	113,2	119,0	125,3	131,8	138,6
Afskriftir .....	13,4	14,2	14,9	15,7	16,5
Vaxtagjöld .....	15,6	15,5	15,4	15,6	15,5
Framleiðslustyrkir .....	5,1	5,3	5,6	5,9	6,2
Fjárframlög .....	1,7	1,7	1,8	1,9	2,0
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	10,4	10,8	11,3	11,8	12,3
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	14,7	15,5	16,2	17,0	17,8
<b>Fastafjárútgjöld .....</b>	<b>21,2</b>	<b>21,7</b>	<b>22,0</b>	<b>23,2</b>	<b>24,4</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	34,6	35,9	36,9	38,9	40,9
Afkriftir (-) .....	-13,4	-14,2	-14,9	-15,7	-16,5
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>6,9</b>	<b>6,9</b>	<b>7,0</b>	<b>6,3</b>	<b>5,6</b>
<b>Peningalegar eignir, hreyfingar .....</b>	<b>9,5</b>	<b>7,8</b>	<b>1,4</b>	<b>6,2</b>	<b>5,5</b>
Handbært fé, nettó .....	2,5	6,4	9,1	8,0	8,0
Lánveitingar .....	-2,8	-1,0	-2,4	-1,5	-1,5
Hlutfé og stofnfjárframlög .....	1,0	-0,1	0,7	0,3	0,3
Viðskiptakröfur .....	8,9	2,4	-6,0	-0,6	-1,2
<b>Skuldir, hreyfingar .....</b>	<b>2,6</b>	<b>0,9</b>	<b>-5,6</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>
Lántökur .....	1,0	-2,2	-6,7	-5,0	-5,0
Lífeyrisskuldbindingar .....	1,7	1,8	1,8	1,9	1,9
Viðskiptaskuldir .....	-0,1	1,3	-0,7	3,0	3,0

## Heildarútgjöld málefna sviða árin 2019–2023

Heildarútgjöld málefna sviða í m.kr. á verðlagi 2018	2019	2020	2021	2022	2023
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess .....	5.384	6.236	6.118	4.596	4.605
02 Dómstólar .....	3.105	3.066	3.054	3.084	3.114
03 Æðsta stjórnsmýsla .....	2.486	3.198	3.105	3.584	2.323
04 Utanríkismál .....	15.844	16.586	17.319	18.295	18.286
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla .....	22.878	21.960	21.391	21.914	22.438
06 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál .....	3.796	3.740	3.684	3.690	3.672
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar .....	14.089	14.483	14.483	14.584	14.684
08 Sveitarfélög og byggðamál .....	22.343	22.923	23.484	24.024	24.604
09 Almanna- og réttaröryggi .....	28.576	28.736	28.653	28.748	29.046
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnsmýsla dómsmála .....	14.160	14.202	13.892	13.571	13.508
11 Samgöngu- og fjarskiptamál .....	43.390	42.628	42.173	36.087	36.010
12 Landbúnaður .....	16.000	15.774	15.644	15.521	15.424
13 Sjávarútvegur og fiskeldi .....	6.841	6.596	6.477	6.493	6.509
14 Ferðaþjónusta .....	2.200	1.785	1.749	1.592	1.625
15 Orkumál .....	4.035	3.994	3.639	3.675	3.717
16 Markaðseftirlit, neytendamál og stj. sýsla atv. mála .....	4.596	4.605	4.574	4.640	4.707
17 Umhverfismál .....	18.317	19.293	19.555	20.360	21.359
18 Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál .....	13.987	13.753	13.449	13.562	13.529
19 Fjölmíðlun .....	4.512	4.694	4.873	5.075	5.271
20 Framhaldsskólastig .....	31.612	31.649	31.635	31.948	32.311
21 Háskólastig .....	45.256	45.719	46.470	46.958	47.397
22 Önnur skólastig og stjórnsmýsla mennta- og menn mála .....	5.243	5.140	5.037	5.045	5.054
23 Sjúkrahúsþjónusta .....	98.127	103.589	110.311	109.150	109.953
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa .....	50.671	51.968	53.777	56.028	58.263
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta .....	48.369	50.890	52.983	53.035	53.382
26 Lyf og lækningavörur .....	23.618	24.522	25.071	26.221	27.393
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks .....	67.516	69.123	70.710	72.328	73.989
28 Málefni aldraðra .....	78.531	80.881	83.301	85.793	88.361
29 Fjölskyldumál .....	34.861	35.817	36.344	37.099	37.881
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi .....	23.425	25.556	26.412	26.464	26.517
31 Húsnæðisstuðningur .....	14.099	11.844	11.686	11.706	11.727
32 Lýðheilsa og stjórnsmýsla velferðarmála .....	8.748	8.726	8.318	8.332	8.346
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindi .....	68.723	69.128	70.955	73.974	74.337
34 Almennur varaþjónusta og sértækar fjárráðstafanir .....	10.380	10.874	11.867	12.664	17.111
<b>Heildargjöld á verðlagi ársins 2018 .....</b>	<b>855.717</b>	<b>873.676</b>	<b>892.190</b>	<b>899.840</b>	<b>916.452</b>
Uppsafn. áætl. launa- og verðlagsbætur frá árinu 2018 .....	23.381	46.450	70.281	94.149	118.331
<b>Heildargjöld á verðlagi hvers árs .....</b>	<b>879.098</b>	<b>920.126</b>	<b>962.471</b>	<b>993.989</b>	<b>1.034.784</b>
Heildargjöld aðlöguð að GFS-staðli <sup>1</sup> .....	-16.946	-18.147	-20.001	-21.565	-22.456
<b>Heildarútgjöld samkvæmt GFS-staðli á verðl. hvers árs .....</b>	<b>862.151</b>	<b>901.979</b>	<b>942.470</b>	<b>972.424</b>	<b>1.012.327</b>

<sup>1</sup> 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 2019–2023

Málefna svið án liða utan ramma <sup>1</sup> , m.kr. á verðlagi 2018	2019	2020	2021	2022	2023
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess .....	5.384	6.236	6.118	4.596	4.605
02 Dómstólar .....	3.105	3.066	3.054	3.084	3.114
03 Æðsta stjórnýsla .....	2.486	3.198	3.105	3.584	2.323
04 Utanríkisráðgjafi .....	15.844	16.586	17.319	18.295	18.286
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla .....	22.878	21.960	21.391	21.914	22.438
06 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál .....	3.796	3.740	3.684	3.690	3.672
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar .....	14.089	14.483	14.483	14.584	14.684
08 Sveitarfélög og byggðamál .....	2.215	2.227	2.239	2.270	2.300
09 Almanna- og réttaröryggi .....	28.576	28.736	28.653	28.748	29.046
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnýsla dómsmála .....	14.160	14.202	13.892	13.571	13.508
11 Samgöngu- og fjarskiptamál .....	43.390	42.628	42.173	36.087	36.010
12 Landbúnaður .....	16.000	15.774	15.644	15.521	15.424
13 Sjávarútvegur og fiskeldi .....	6.841	6.596	6.477	6.493	6.509
14 Ferðaþjónusta .....	2.200	1.785	1.749	1.592	1.625
15 Orkumál .....	4.035	3.994	3.639	3.675	3.717
16 Markaðseftirlit, neytendamál og stj.ýsla atv.mála .....	4.596	4.605	4.574	4.640	4.707
17 Umhverfismál .....	18.317	19.293	19.555	20.360	21.359
18 Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál .....	13.987	13.753	13.449	13.562	13.529
19 Fjölmíðlun .....	4.512	4.694	4.873	5.075	5.271
20 Framhaldsskólastig .....	31.612	31.649	31.635	31.948	32.311
21 Háskólastig .....	45.256	45.719	46.470	46.958	47.397
22 Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og menn.mála .....	5.243	5.140	5.037	5.045	5.054
23 Sjúkrahúspjónusta .....	98.127	103.589	110.311	109.150	109.953
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa .....	50.671	51.968	53.777	56.028	58.263
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarpjónusta .....	48.369	50.890	52.983	53.035	53.382
26 Lyf og lækningavörur .....	23.618	24.522	25.071	26.221	27.393
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks .....	67.516	69.123	70.710	72.328	73.989
28 Málefni aldraðra .....	78.531	80.881	83.301	85.793	88.361
29 Fjölskyldumál .....	34.861	35.817	36.344	37.099	37.881
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi .....	5.405	5.423	5.442	5.501	5.561
31 Húsnæðisstuðningur .....	14.099	11.844	11.686	11.706	11.727
32 Lýðheilsa og stjórnýsla velferðarmála .....	8.748	8.726	8.318	8.332	8.346
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar .....	-	-	-	-	-
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir .....	10.380	10.874	11.867	12.664	17.111
<b>Samtals frumgjöld innan ramma á verðl. 2017 .....</b>	<b>748.846</b>	<b>763.720</b>	<b>779.021</b>	<b>783.150</b>	<b>798.855</b>
Liðir utan ramma <sup>1</sup> .....	59.376	63.886	67.049	69.523	72.022
Aðlaganir að GFS-staðli, einkum innb. viðskipti <sup>2</sup> .....	-32.457	-34.614	-36.781	-39.079	-41.801
<b>Frumgjöld samkvæmt GFS-staðli á verðlagi 2018 .....</b>	<b>775.765</b>	<b>792.991</b>	<b>809.289</b>	<b>813.593</b>	<b>829.076</b>
Uppsafn. áætl. launa- og verðlagsbætur frá árinu 2018 .....	23.381	46.450	70.281	94.149	118.331
<b>Frumgjöld samkvæmt GFS-staðli verðlagi hvers árs .....</b>	<b>799.146</b>	<b>839.441</b>	<b>879.570</b>	<b>907.742</b>	<b>947.407</b>
Vaxtagjöld samtals .....	63.005	62.539	62.900	64.682	64.919
<b>Heildargjöld samkvæmt GFS-staðli á verðlagi hvers árs .....</b>	<b>862.151</b>	<b>901.979</b>	<b>942.470</b>	<b>972.424</b>	<b>1.012.327</b>

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

<sup>2</sup> Héror m.a. um að ræða aðlaganir vegna innbyrðis viðskipta milli A-hluta aðila, s.s. Ríkiskaup, þannig að ekki komi til vítalningar útgjalda. Þá er einnig um að ræða aðlögun á meðferð lífeyrisskuldbindinga.



## Greinargerð.

**Efnisyfirlit**

Inngangur.....	8
1. Áherslur og stefnumið .....	11
2. Efnahagsforsendur, framvinda og horfur.....	17
2.1 Þjóðhagsspá.....	17
2.2 Efnahagshorfur .....	19
Rammagrein 1 – Breytt samsetning atvinnulífs.....	28
2.3 Efnahagsleg viðfangsefni og hagstjórnarmarkmið .....	30
2.4 Samantekt .....	35
3. Fjármál hins opinbera og opinberra aðila í heild .....	36
3.1 Fjármálareglur fyrir hið opinbera .....	36
Rammagrein 2 – Hagsveifluleiðrétt afkoma.....	37
3.2 Framvinda fjármálareglna.....	38
3.3 Fjármál hins opinbera .....	41
3.4 Fjármál opinberra fyrirtækja.....	46
3.5 Fjármál opinberra aðila.....	47
4. Fjármál ríkissjóðs .....	49
4.1 Stefnumið og helstu niðurstöður ríkisfjármálaáætlunar.....	49
4.2 Tekjuáætlun .....	56
Rammagrein 3 – Tekjuskatts- og bótakerfi.....	58
Rammagrein 4 – Betra tekjuskattskerfi .....	59
Rammagrein 5 – Brottfarargjald í nágrannalöndunum .....	61
4.3 Útgjaldaáætlun.....	67
Rammagrein 6 – Breyting á rammasettum útgjöldum 2017 og 2018.....	80
4.4 Efnahagur – skuldastýring og lánsfjáröflun.....	85
Rammagrein 7 – Markviss stýring erlendra lána .....	91
4.5 Fjárhagsáhætta ríkissjóðs.....	94
4.6 Umbætur í ríkisrekstri.....	99
4.7 Kynjuð fjárlagagerð .....	104
5. Fjármál sveitarfélaga .....	107
5.1 Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga .....	107
5.2 Fjármál sveitarfélaga .....	109
Rammagrein 8 – Fjármálareglur sveitarfélaga.....	109
5.3 Fjármál fyrirtækja sveitarfélaga (B-hluti) .....	116
6. Lög um opinber fjármál .....	119
7. Breytt reikningshaldsleg framsetning.....	123
Viðaukar:	
Töfluviðauki.....	129
Stefnumótun málefnasviða.....	141

## Inngangur

Tillaga til þingsályktunar um fjármálaáætlun til næstu fimm ára er nú lögð fram í þriðja sinn á grundvelli laga nr. 123/2015, um opinber fjármál. Fjármálaáætlun felur í sér útfærslu á markmiðum fjármálastefnu og á stefnumörkun um þróun tekna, gjalda og efnahags opinberra aðila, þ.e. A-hluta ríkis og sveitarfélaga og fyrirtækja í þeirra eigu. Það felur í sér að markmið um afkomu- og skuldaþróun skulu vera þau sömu í fjármálaáætlun og fram koma í fjármálastefnu. Á sama hátt og á við um fjármálastefnu skal fjármálaáætlun uppfylla skilyrði laganna um tölulegar fjármálareglur varðandi afkomu og skuldir hins opinbera og fimm grunngildi: sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi. Samkvæmt lögunum skal leggja fjármálaáætlun til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár. Fjármálastefna er sett fram í upphafi kjörtímabils og er ekki endurskoðuð nema brýn þörf krefji vegna brostinna forsendna. Fjármálaáætlun er hins vegar endurskoðuð að vori hvers árs og framlengist því um eitt ár hverju sinni. Fjármálastefna sitjandi ríkisstjórnar var lögð fram á Alþingi 14. desember 2017 og var samþykkt sem þingsályktun 22. mars sl.

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

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 lykilkáttur í því að tryggja sjálfbærni í opinberum fjármálum og að þau stuðli að efnahagslegum stöðugleika og hagvexti. Þá er mikilvægt að búa svo um hnúta að rekstur og fjárfestingar fyrirtækja í eigu ríkis og sveitarfélaga séu í takti við hagstjórnarmarkmið.

### Efnisskipan fjármálaáætlunar

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

Efni yfirlitanna er sem hér segir:

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

ríkissjóðs á tímabilinu. Þá er sett fram hvaða breytingar á peningalegum eignum og skuldum felast í heildarafkomu áætlunarinnar fyrir A-hluta ríkissjóðs.

- **Í yfirliti 4** er birt fjárstreymisýfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga á þjóðhagsgrunni. Þar er gerð grein fyrir meginflokkun tekna og hagrænni skiptingu útgjaldaþátta A-hluta sveitarfélaga á tímabilinu. Þá er sett fram hvaða breytingar á peningalegum eignum og skuldum felast í heildarafkomu áætlunarinnar fyrir A-hluta sveitarfélaga.
- **Í yfirliti 5** er gerð grein fyrir heildarútgjöldum málefnasviða á tímabilinu á verðlagi ársins 2018.
- **Í yfirliti 6** er gerð grein fyrir útgjaldarömmum málefnasviða á tímabilinu á verðlagi ársins 2018. Liðir sem falla utan þessara ramma eru vaxtagjöld ríkissjóðs, ríkis-ábyrgðir, lífeyrisskuldbindingar, Atvinnuleysistryggingasjóður og framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

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

- **Í kafla 1** er fjallað um helstu stefnumið og áherslumál ríkisstjórnarinnar í áætluninni.
- **Í kafla 2** er fjallað um efnahagsforsendur áætlunarinnar ásamt framvindu og horfum. Þar er gerð grein fyrir þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá febrúar 2018 sem forsendur fjármálaáætlunarinnar byggjast á. Jafnframt er farið yfir þau efnahagslegu viðfangsefni sem eru framundan ásamt helstu áskorunum.
- **Í kafla 3** er fjallað um fjármál hins opinbera og opinberra aðila. Þar er í fyrsta lagi gerð grein fyrir fjármálareglum fyrir hið opinbera ásamt framgangi og skilgreiningu grunngilda. Í öðru lagi er farið yfir heildarafkomu hins opinbera á árinu 2017 og hún borin saman við fyrri áætlanir. Í þriðja lagi er farið yfir afkomuþróun hins opinbera, þ.e. A-hluta ríkis og sveitarfélaga. Í fjórða lagi er gerð grein fyrir fjármálum opinberra fyrirtækja, þ.e. fyrirtækja í B- og C-hluta sem eru að hálfu eða meiri hluta í eigu A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga. Í fimmta lagi er svo farið yfir lykiltölur í afkomu opinberra aðila í heild ásamt eigna- og skuldastöðu.
- **Í kafla 4** er fjallað um fjármál ríkissjóðs sem skipta má í sjö þætti. Í fyrsta lagi er þar gerð grein fyrir fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar og áherslum hennar. Í öðru lagi er farið yfir helstu stefnumið í skattamálum ásamt viðmiðum og forsendum í tekju-áætlun tímabilsins. Í þriðja lagi er farið yfir stefnumið um þróun útgjalda ríkissjóðs ásamt viðmiðum og forsendum í útgjaldaáætlun tímabilsins ásamt hagrænni skiptingu þeirra. Þá er fjallað um heildarútgjaldaramma ríkissjóðs og forsendur og gerð grein fyrir helstu útgjaldamálum og breytingum eftir málefnasviðum. Í fjórða lagi er gerð grein fyrir skuldastýringu og lánsfjáröflun ríkissjóðs. Í fimmta lagi er vikið að helstu áhættu- og óvissuþáttum er varða afkomu ríkissjóðs. Í sjötta lagi er fjallað um umbætur í ríkisrekstri og þær áskoranir sem starfsemi ríkisins þarf að bregðast við í þeim efnum. Í sjöunda lagi er svo farið yfir kynja- og jafnréttis-sjónarmið við fjármálaáætlun og fjárlagagerð.
- **Í kafla 5** er fjallað um fjármál sveitarfélaga og fyrirtækja þeirra. Auk þess er vikið að samkomulagi ríkis og sveitarfélaga er varðar markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga á grundvelli laga um opinber fjármál.

- **Í kafla 6** er fjallað um stöðu innleiðingar um opinber fjármál og álit fjármálaráðs
- **Í kafla 7** er fjallað um breytta reikningshaldslega framsetningu á ríkisfjármálum og framtíðarfyrirkomulag fasteigna ríkisins
- **Í sérstökum viðauka** er birt stefnumótun ráðuneyta fyrir málefnasvið og málaflokka fyrir tímabil áætlunarinnar. Í þeirri umfjöllun er farið yfir umfang málefnasviða og málaflokka, starfsemi þeirra og helstu áskoranir, framtíðarsýn, markmið, mælikvarða, aðgerðir og fjármögnun.

## 1 Áherslur og stefnumið

Í fjármálaáætlun 2019–2023 endurspeglast áherslur nýrrar ríkisstjórnar, sem ennfremur koma fram í stjórnarsáttmála hennar, að samfélagið allt njóti góðs af yfirstandandi hagvaxtarskeiði og að samfélagslegur stöðugleiki og lífsgæði verði treyst til framtíðar. Í þessari fyrstu fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar er tryggð áframhaldandi jákvæð afkoma opinberra fjármála og lögð áhersla á ábyrgð og festu í opinberri starfsemi. Eftir strangt útgjaldaaðhald á árunum frá falli fjármálakerfisins er fyrir hendi uppsöfnuð fjárfestingarþörf og er í áætluninni brugðist með myndarlegum hætti við ákalli um að fjármagna betur mikilvæga samfélagsþjónustu og innviði.

### Efnahagsleg stefnumið

Markmið þessarar fjármálaáætlunar er að varðveita efnahagslegan stöðugleika og tryggja stefnufestu í opinberum fjármálum samhliða því að treysta samfélagslega innviði. Ágætt jafnvægi er í hagkerfinu um þessar mundir eftir kröftugan vöxt undanfarin ár. Það birtist meðal annars í litlu atvinnuleysi, lítilli verðbólgu, hóflegum verðbólguvæntingum og betri eiginfjárstöðu heimila og fyrirtækja en verið hefur um langt skeið. Ytri aðstæður hafa verið þjóðinni hagfelldar og þar hefur uppgangur ferðaþjónustunnar leikið stórt hlutverk auk þess sem vel hefur gengið í flestum atvinnugreinum á liðnum árum. Viðfangsefnið framundan er að varðveita þennan árangur og framlengja hann með samstilltri hagstjórn peningamála, opinberra fjármála og vinnumarkaðarins. Samkvæmt opinberum hagspám og efnahagslegum greiningum er útlit fyrir hægari hagvöxt á næstu árum.

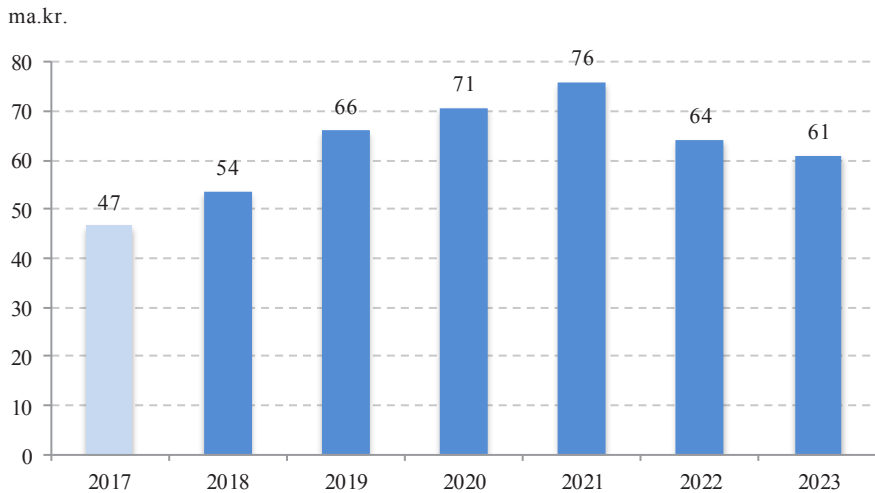
Ríkisstjórnin leggur áherslu á að gott samstarf takist milli stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins til að varðveita efnahagslegan stöðugleika og efla velferð. Þannig megi stuðla að farsælli niðurstöðu í kjarasamningum sem varðveiti óvenju mikla kaupmáttaraukningu síðustu ára með hóflegum launahækkunum og skili heimilunum áfram auknum kaupmætti. Ýmsar ráðstafanir hafa nú þegar verið kynntar í þessu skyni, svo sem hækkun atvinnuleysisbóta, og samtal hefur verið boðað um endurskoðun á tekjuskattskerfinu. Í stjórnarsáttmála er auk þess kveðið á um ýmis mál sem stuðla eiga að bættum vinnumarkaði svo sem lengingu fæðingarorlofs og átaki gegn félagslegum undirboðum, mansali, kennitölufлакki og kynbundnum launamun.

Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir áframhaldandi afgangi af rekstri ríkis og sveitarfélaga öll ár áætlunarinnar í samræmi við þá fjármálastefnu sem lögð var fram samhliða fjárlögum ársins 2018 og Alþingi hefur nú samþykkt. Góður árangur hefur náðst við að lækka skuldir ríkissjóðs frá því þær náðu hámarki árið 2012. Þannig hefur jákvæður tekjujöfnuður, endurheimt og góð ávöxtun fjárfestinga í fjármálakerfinu, arðgreiðslur og umtalsverð stöðugleikaframlög verið notuð til að greiða upp skuldir, og að auki hefur gjaldeyrisforða verið ráðstafað til uppgreiðslu erlendra skulda. Í fjármálaáætluninni er gert ráð fyrir áframhaldandi lækkun skulda, en stefnumörkun af þessum toga og festa í framkvæmd hennar hefur aukið tiltrú á stöðu hins opinbera á alþjóðavísu sem endurspeglast meðal annars í hækkandi lánsþéttleikunum og stórbættum lánakjörum. Styrkari staða ríkissjóðs, lægri vaxtagreiðslur og horfur um að eftirspurnarþensla í hagkerfinu fari nú minnkandi, m.a. vegna minni fjárfestingar atvinnuvega, skapa ríkisstjórninni góða stöðu til að fylgja eftir markmiðum um auknar fjárfestingar í samfélagsinnviðum og styrkingu velferðarþjónustu.

## Stóraukin fjárfesting í innviðum

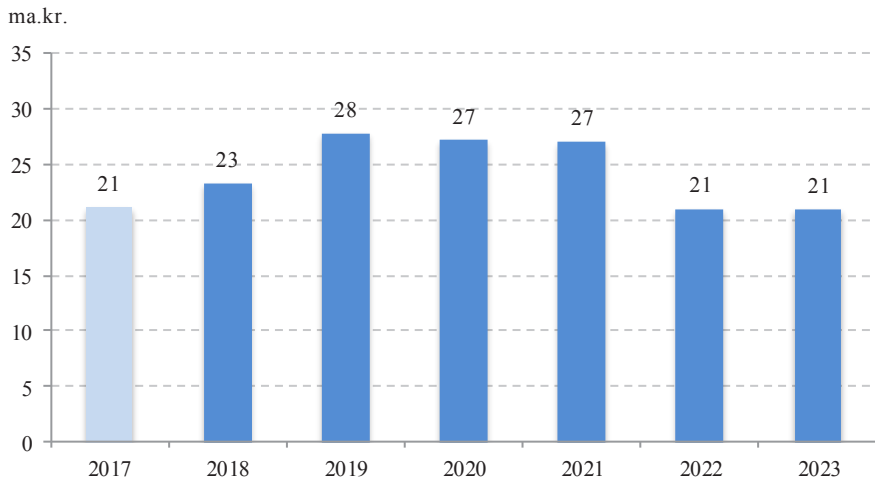
Fjárfesting í innviðum samfélagsins er eitt af lykiláherslumálum ríkisstjórnarinnar. Í kjölfar mikillar lækkunar skulda og vaxtagreiðslna hefur nú skapast svigrúm til innviðauppbýggingar og þess sjást skýr merki í fjármálaáætluninni. Eins og sjá má á myndinni hér á eftir verður verulegum fjármunum varið til fjárfestinga á áætlunartímabilinu. Fjárfestingar vaxa umtalsvert á árinu 2019 eða um ríflega 13 ma.kr. og ná hámarki á árinu 2021, sem skýrist af ferli nokkurra stórra verkefna. Þar má nefna byggingu nýs Landspítala og átak í samgöngumálum, auk byggingar Húss íslenskunnar. Alls er gert ráð fyrir að fjárheimildir til fjárfestinga í útgjaldarömmum málefna sviða á tímabilinu 2019-2023 nemi um 338 ma.kr.

### Framlög til fjárfestingar í útgjaldarömmum málefna sviða



Fjárfesting í samgöngum verður umfangsmikil á tímabilinu. Það er í samræmi við stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um að hraða skuli uppbyggingu í vegamálum og öðrum samgönguinnviðum, bæði með nýframkvæmdum og viðhaldi. Framlög til fjárfestinga á málefna sviði 11 *samgöngu- og fjarskiptamál* voru aukin um ríflega 10% í fjárlögum ársins 2018 frá fjárlögum 2017. Áætlunin gerir ráð fyrir að frá árinu 2019 bætist við sérstök árleg framlög til þriggja ára upp á 5,5 ma. kr. Sú verulega aukning fjárfestinga í samgönguinnviðum sem hér um ræðir er fjármögnuð með óreglulegum tekjum, þá einkallega ætluðum óreglulegum arðgreiðslum frá fjármálafyrirtækjum í eigu ríkisins umfram þær arðgreiðslur sem áður var ráð fyrir gert. Framlögum þessum er ætlað standa undir sérstöku átaki í uppbyggingu í vegamálum fram til ársins 2021. Alls er reiknað með að framlög til fjárfestinga til uppbyggingar samgönguinnviða nemi 124 ma.kr. á áætlunartímabilinu. Þá er gert ráð fyrir að ljósleiðaravæðingu landsins ljúki árið 2020, en betri aðgangur að fjarskiptatengingum eykur lífsgæði og fjölgar tækifærum landsmanna til að skapa atvinnu.

## Framlög til fjárfestingar í samgöngu- og fjarskiptamálum



Framkvæmdir við byggingu nýs meðferðarkjarna auk annarra bygginga Landspítala háskólasjúkrahúss hefjast á árinu 2019 en meginþungi þeirra framkvæmda verður á árunum 2020-2023. Alls er gert ráð fyrir tæplega 75 ma.kr. í fjárfestingu í sjúkrahússþjónustu en stærstur hluti þeirra fjárhæðar rennur til byggingar nýs þjóðarsjúkrahúss við Hringbraut.

Í áætluninni er einnig gert ráð fyrir að ríflega 2,8 ma.kr. verði varið til uppbyggingar á innviðum og öðrum verkefnum á fjölsóttum stöðum í náttúru Íslands og öðrum ferðamanna-stöðum. Með úthlutuninni er blásið til sóknar í uppbyggingu innviða á friðlýstum svæðum og öðrum ferðamannastöðum. Þá er þetta í fyrsta sinn sem gerðar eru heildstæðar áætlanir til lengri tíma þegar kemur að mati á uppbyggingarþörf þessara svæða og úthlutun fjármuna vegna hennar.

Af öðrum stærri fjárfestingum má nefna kaup á þyrlum fyrir Landhelgisgæsluna, áframhaldandi uppbyggingu á hjúkrunarheimilum, auk byggingar skrifstofuhúsnæðis fyrir Alþingi. Markmiðið er að leysa húsnæðismál þingsins til framtíðar, en starfsemi Alþingis er mjög dreifð og að hluta í óhagkvæmu leiguhúsnæði.

### Almennt um útgjöld málefna sviða

Í fjárlögum 2018 lagði ríkisstjórnin grunn að þeim áherslum sem byggt er á í fjármálaáætlun árunum 2019 til 2023 en í þeim voru útgjöld ríkisins aukin umtalsvert. Alls hækkuðu útgjöld um 47 ma.kr. frá fjárlögum ársins 2017. Má þar nefna að framlög til heilbrigðismála voru aukin um nálægt 9%, til félags- og tryggingamála um 6,5% og mennta- og menningarmála um tæplega 5%.

Betri heilbrigðisþjónusta er eitt af forgangsmálum stjórnvalda og er því fylgt eftir með áframhaldandi aukningu framlaga í þeim málaflokki. Þau málefna svið sem falla undir heilbrigðismál eru stærsti einstaki útgjaldaliður ríkisins. Í áætluninni er gert ráð fyrir að framlög til heilbrigðismála verði aukin að raungildi á næstu árum sem nemur tæplega 40 ma.kr. uppsafnað árið 2023 og verði þar með orðin um 249 ma.kr. á ári. Það svarar til þess að framlögin verði aukin um rúmlega 19% að raunvirði yfir tímabilið. Fyrir utan uppbyggingu á húsnæði Landspítalans og framlög til að mæta raunvexti í heilbrigðiskerfinu er lögð sérstök áhersla á geðheilbrigðismál í áætluninni, að efla heilsugæsluna og draga úr greiðsluþátttöku sjúklinga.

Annar stærsti einstaki útgjaldaliður ríkisins eru framlög til félags-, húsnæðis- og tryggingamála. Gert er ráð fyrir að framlög til þessara verkefna verði aukin að raungildi á næstu árum eða sem nemur tæplega 28 ma.kr. uppsafnað árið 2023 og verði þá orðin um 226 ma.kr. og hækki rúmlega 14% að raunvirði yfir tímabilið. Þar er gert ráð fyrir hækkun til að mæta fjölgun örorku- og ellilífeyrisþega auk kerfisbreytinga til að bæta kjör örorkulífeyrisþega og efla þá til samfélagsþátttöku. Einnig er áformað að hækka hámarksfjárhæðir í fæðingarorlofi og lengja orlofstímann.

Í mennta- og menningarmálum ber hæst verulega aukin framlög til háskólastigsins í samræmi við stjórnarsáttmála. Framlög til háskólanna voru aukin um ríflega 2 ma.kr. í fjárlögum 2018. Gert er ráð fyrir áframhaldandi auknum framlögum út áætlunartímann en alls hækka framlög til sviðsins um ríflega 2,8 ma. kr. í samræmi við markmið í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um að framlög til háskóla nái meðaltölum OECD. Á sviði menningar og lista verður varið ríflega 750 m.kr. til aðgerðaáætlunar um máltækni á áætlunartímabilinu en áður hefur hátt í 500 m.kr. verið varið til verkefnisins.

Framlög til umhverfismála verða aukin verulega á áætlunartímanum. Auk 1,6 ma.kr. hækknar í fjárlögum ársins 2018 er nú gert ráð fyrir að framlög til málefnasviðsins verði aukin um tæplega 4 ma.kr. yfir tímabilið og hækka þannig um 35% frá fjárlögum ársins 2017. Á tímabilinu verður unnið að stofnun Miðhálendisþjóðgarðs, stutt myndarlega við landvörslu og verulega aukið við framlög til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda, í samræmi við markmið ríkisstjórnarinnar um að Ísland verði kolefnishlutlaust árið 2040.

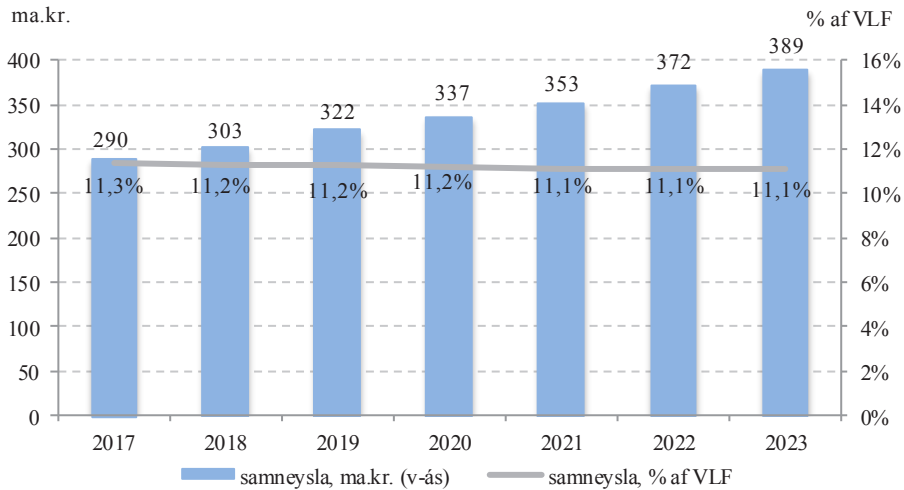
Framlög vegna almanna- og réttaröryggis verða aukin verulega á áætlunartímabilinu. Auk 900 m.kr. aukningar í fjárlagafrumvarpi 2018 er nú gert ráð fyrir að framlög til málefnasviðsins verði aukin um nærri 14% á árinu 2019. Er þar miðað að því að bæta landamæravörslu og samþætta landamærastrjórnun, meðal annars á grundvelli skuldbindinga Íslands vegna Schengen-samstarfsins, auk áður nefndra kaupa á þyrlum. Því til viðbótar verða framlög aukin um rúmlega 800 m.kr. til að styrkja löggæslu, auk þess sem auknum fjármunum verður varið til rekstrar Landhelgisgæslunnar.

Alls munu rammasett útgjöld vaxa úr tæplega 714 ma. kr. árið 2018 í 799 ma. kr. árið 2023. Mesta aukningin verður á árinu 2019, eða sem nemur 35 ma. kr., og hafa rammasett útgjöld þá vaxið um 82 ma. kr. frá fjárlögum ársins 2017 eða um 12% að raunvirði. Eftir um 5% raunvöxt árið 2019 dregur úr útgjaldavexti samfara því að hægist á í efnahagslífínu.

Á næstu árum verða framlög aukin verulega til allra helstu málefnasviða. Engu að síður helst samneysla ríkisins, sem hlutfall af VLF, stöðug yfir áætlunartímann eða í kringum 11,2%. Aukin framlög haldast því í hendur við getu þjóðarbúsins til að fjármagna betri þjónustu við borgarana og endurspegla áherslur ríkisstjórnarinnar í þeim efnum. Lækkun vaxtagjalda ríkissjóðs hefur einnig skapað svigrúm til aukinna útgjalda í mikilvægum málaflokkum.



## Þróun samneysluútgjalda ríkissjóðs



### Áherslur í skattamálum

Á undanförunum árum hafa verið gerðar talsverðar breytingar á skattaumhverfinu til hagsbóta fyrir einstaklinga og fyrirtæki. Þessar breytingar hafa leitt til einföldunar og meiri skilvirkni skattkerfisins. Þá hafa þær ásamt ýmsum ytri áhrifum einnig stuðlað að verulegri aukningu kaupmáttar ráðstöfunartekna og gert verslun á Íslandi samkeppnishæfari í alþjóðlegum samanburði. Þrátt fyrir fjölmargar lækkunar á síðastliðnum árum hafa tekjur af sköttum og tryggingagjöldum ekki verið meiri síðan fyrir bankahrunið. Áfram er stefnt að því að draga úr álögum, gera skattheimtu sanngjarnari og tryggja skilvirka skattframkvæmd.

Í samræmi við stjórnarsáttmála mun ríkisstjórnin eiga samtál við aðila vinnumarkaðarins um samspil tekjuskatts og bótakerfanna. Einnig verða ræddar breytingar á tryggingagjaldi og vinnumarkaðstengdum réttindum. Í fjármálaáætluninni, líkt og kveðið er á um í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar, er gengið út frá að tekjuskattur lækki í neðra skattþrepi. Gert er ráð fyrir að lækkunin nemi um 1 prósentustigi og taki gildi í áföngum á áætlunartímanum. Samhliða er stefnt að heildarendurskoðun tekjuskatts einstaklinga og bótakerfa, m.a. með það að markmiði að unnt verði að draga úr skattbyrði og koma á fót heildstæðu og einfaldara kerfi, ekki síst í þágu tekjulægrí hópa. Þar er horft til stuðnings hins opinbera við barnafjölskyldur og vegna húsnæðiskostnaðar, með markvissari fjárhagslegum stuðningi við efnaminni heimili.

Í áætluninni er gert ráð fyrir lækkun tryggingagjalds um 0,25% á árinu 2019, úr 6,85% í 6,6%. Jafnframt er reiknað með að komið geti til frekari lækkunar en að það ráðist m.a. af niðurstöðu samráðs við aðila vinnumarkaðarins um útfærslu réttinda sem fjármögnuð eru með tryggingagjaldi, og afkomu ríkissjóðs.

Virðisaukaskattur á bækur verður afnuminn í byrjun árs 2019 og ári síðar er gert ráð fyrir breytingu á fyrirkomulagi skattlagningar á höfundaréttargreiðslum sem viðurkennd rétthafasamtök innheimta, en þær verða skattlagðar sem eignatekjur. Í seinni áfanganum verður einnig horft til skattlagningar á fjölmiðla og tónlist.

Sérstakur bankaskattur verður lækkaður úr 0,376% í 0,145% á áætlunartímabilinu. Þá verður þak á skattaívilnun vegna þróunarkostnaðar endurskoðað til hækkunar á árinu 2019 og stefnt að afnámi þess síðar á tímabilinu, en í því felst hvati til rannsóknarstarfs og nýsköpunar sem er nauðsynlegt til að viðhalda samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja. Undirbúningur að endurskoðun laga um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki er þegar hafinn en

gildandi lög munu að óbreyttu falla úr gildi í lok 2019. Þá er gert ráð fyrir endurskoðun á skattstofni fjármagnstekjuskatts en áhrif þeirra breytinga koma fram árið 2020.

Í upphafi árs var kolefnisgjald á eldsneyti hækkað um 50% og er fyrirhugað að hækka gjaldið um 10% til viðbótar árið 2019 og aftur um 10% árið 2020. Þá er í áætluninni gert ráð fyrir að skoðaðar verði leiðir til gjaldtöku á ferðamenn. Miðað er við að sú gjaldtaka hefjist frá og með árinu 2020.

### **Samantekt**

Miklar efnahagslegar framfarir hafa átt sér stað á samfelldu hagvaxtarskeiði undanfarinna ára samhliða því að stjórnvöldum hefur tekist að rétta við fjármál hins opinbera og koma þeim á traustari grunn í góðu samstarfi við forystumenn sveitarfélaga. Sterk staða ríkissjóðs um þessar mundir gerir ríkisstjórninni kleift að auka myndarlega við framlög til uppbyggingarverkefna ásamt því að styrkja samfélagsþjónustu. Miðað við fyrirliggjandi efnahagsspár og greiningar eru góðar aðstæður fyrir hendi til þess að viðhalda áfram traustum hagvexti. Meginviðfangsefni hagstjórnarinnar framundan felst í því að allir helstu hagaðilar; ríki, sveitarfélög, aðilar vinnumarkaðarins sem og handhafar peningamálastefnunnar, leggist á eitt við að varðveita þann mikla árangur sem náðst hefur. Verkefnið er að treysta og viðhalda efnahagslegum stöðugleika um leið og skapaðar verða forsendur fyrir áframhaldandi hagvexti, meðal annars með aukinni fjölbreytni í atvinnulífinu. Með því er grunnur lagður að áframhaldandi tækifærum, kaupmætti og velferð allra landsmanna.

## 2 Efnahagsforsendur, framvinda og horfur

### 2.1 Þjóðhagsspá

Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá því í febrúar 2018, sem fjármálaáætlunin byggist á, ber þess skýr merki að spennan í þjóðarbúskapnum fari minnkandi og þar með hefur dregið úr líkum á ofhitnun hagkerfisins. Spáin gerir ráð fyrir að nú fari í hönd aðlögun hagkerfisins frá kröftugum vexti heildareftirspurnar undanfarin ár að hægari vexti næstu misserin og að það haldist í ágætu jafnvægi á tímabilinu. Slík aðlögun er hvorki sjálfsögd né algeng í íslenski hagsögu en gott ytra jafnvægi þjóðarbúsins og skuldastaða heimila og fyrirtækja gera það að verkum að viðnámsþróttur hagkerfisins er meiri gagnvart ófyrirséðum efnahagslegum áföllum en oft áður. Á hinn bóginn er ekki útlit fyrir að ytri aðstæður, svo sem viðskiptakjör, þróist með eins hagfelldum hætti og undanfarin ár.

Lykilstærðir í þjóðhagsspá Hagstofunnar koma fram í eftirfarandi töflu, en fram til ársins 2017 er um rauntölur að ræða. Athygli er vakin á því að spáin var sett fram áður en tekju- og gjaldaáætlanir hins opinbera lágu fyrir og því vannst ekki tími til að taka þær breytingar inn í nýja spá og greina efnahagsleg áhrif þeirra.

### Þjóðhagsyfirlit 2015–2023

Breytingar, %	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Einkaneysla .....	7,1	7,8	5,0	3,7	3,1	2,9	2,6	2,5
Samneysla .....	2,3	2,6	2,0	1,6	1,4	1,6	1,6	1,6
Fjármunamyndun .....	22,5	9,3	1,3	5,1	3,5	1,7	3,6	4,2
Atvinnuvegafjárfesting .....	26,4	4,3	-4,3	3,1	2,6	0,1	3,3	4,7
Íbúðarhúsnæði .....	26,4	21,6	19,3	12,3	8,1	5,7	4,7	3,5
Opinber fjárfesting .....	-0,1	23,4	12,0	4,0	0,8	3,1	3,1	3,2
Útflutningur .....	10,9	4,8	4,1	3,5	3,0	2,6	2,5	2,5
Innflutningur .....	14,5	11,9	5,7	5,3	3,4	2,4	2,7	2,7
Verg landsframleiðsla .....	7,5	3,6	2,9	2,8	2,6	2,5	2,6	2,5
Þjóðarútgjöld .....	9,0	6,8	3,5	3,6	2,8	2,4	2,7	2,6
Vöru- og þjónustujöfnuður % af VLF ..	6,3	4,1	3,3	2,5	2,4	2,4	2,4	2,3
Viðskiptajöfnuður % af VLF .....	7,7	3,7	2,6	2,2	2,0	2,1	2,0	1,9
Neysluræðsvisitala .....	1,7	1,8	2,8	2,9	2,7	2,6	2,6	2,5
Atvinnuleysi .....	3,0	2,8	3,0	3,3	3,7	4,0	4,0	4,0
Launavísitala .....	11,4	6,8	5,9	5,9	4,4	4,3	4,3	4,1

Heimild: Hagstofa Íslands

Ein helsta breytingin fyrir árið 2017 frá fyrri spá Hagstofunnar, sem birt var í nóvember 2017 og lögð var til grundvallar fjármálastefnu hins opinbera, er að reiknað er með að úr hagvexti ársins dragi um 0,2 prósentustig. Skýrist það aðallega af óhagstæðari þróun utanríkisviðskipta en gert var ráð fyrir í fyrri spá en einnig af grunnáhrifum vegna endurskoðunar þjóðhagsreikninga sem fólu í sér að landsframleiðsla reyndist vera meiri en reiknað var með árið 2016. Þrátt fyrir að dregið hafi úr vexti ferðaþjónustunnar á síðari helmingi ársins 2017 má einkum rekja minni vöxt útflutnings til annars þjónustuútflutnings, þ.e. til samdráttar í útflutningi hugverka og viðskiptaþjónustu í lyfjaiðnaði. Útflutningur

sjávarafurða olli einnig vonbrigðum, en verkfall sjómanna í byrjun árs hafði meiri áhrif en væntingar stóðu til.

### Mismunur á spá frá 23. febrúar 2018 og spá frá 3. nóvember 2017

Breytingar, % og mismunur frá síðustu spá	2018	Br frá nóv. 2019	Br frá nóv. 2020	Br frá nóv. 2021	Br frá nóv. 2021	Br frá nóv. 2021	Br frá nóv. 2021	
Einkaneysla .....	5,0	-0,3	3,7	0,1	3,1	0,0	2,9	0,0
Samneysla .....	2,0	0,7	1,6	0,3	1,4	-0,3	1,6	-0,2
Fjármunamyndun .....	1,3	-1,8	5,1	2,2	3,5	1,4	1,7	-1,9
Atvinnuvegafjárfesting .....	-4,3	-3,4	3,1	3,8	2,6	2,5	0,1	-2,9
Íbúðarhúsnæði .....	19,3	0,3	12,3	-0,9	8,1	0,7	5,7	0,6
Opinber fjárfesting .....	12,0	5,6	4,0	-2,6	0,8	-3,1	3,1	-0,6
Útflutningur .....	4,1	-0,2	3,5	0,2	3,0	-0,1	2,6	0,0
Innflutningur .....	5,7	-0,5	5,3	1,1	3,4	0,0	2,4	-0,6
Verg landsframleiðsla .....	2,9	-0,2	2,8	0,2	2,6	0,1	2,5	-0,1
Þjóðarútgjöld .....	3,5	-0,4	3,6	0,6	2,8	0,2	2,4	-0,4
Vöru- og þjónustujöfn., % af VLF .....	3,3	-1,2	2,5	-1,6	2,4	-1,6	2,4	-1,4
Viðskiptajöfnuður, % af VLF .....	2,6	-1,3	2,2	-1,6	2,0	-1,8	2,1	-1,3
Neysliverðsvisitala .....	2,8	-0,1	2,9	0,0	2,7	0,1	2,6	0,0
Atvinnuleysi .....	3,0	0,0	3,3	0,0	3,7	-0,1	4,0	0,0

Heimild: Hagstofa Íslands

Mestu breytingarnar á milli þessara tveggja spáa Hagstofunnar er að finna á árinu 2018. Útlit er fyrir nokkru minni hagvöxt árið 2018 en áður var gert ráð fyrir en uppsafnaður vöxtur út gildistíma fjármálaáætlunar er þó svo til óbreyttur. Gert er ráð fyrir minni vexti fjárfestingar á árinu sem alfarið má rekja til meiri samdráttar atvinnuvegafjárfestingar. Það skýrist af samdrætti í stóriðjutengdri fjárfestingu og minni fjárfestingu í skipum og flugvélum en vöxtur undirliggjandi atvinnuvegafjárfestingar verður áfram nokkur. Á móti vegur talsvert meiri fjárfesting hjá hinu opinbera, m.a. sökum þess að fjárfestingar í nýjum Landspítala og Vestmannaeyjaferju verða meiri á árinu en reiknað hafði verið með, ásamt því að fjárhagsáætlanir sveitarfélaga benda til umfangsmeiri fjárfestinga en áður var ráðgert.

Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands er í aðalatriðum áþekk efnahagsspám annarra aðila. Bæði Seðlabanki Íslands og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (AGS) gera þó ráð fyrir ívið meiri hagvexti næstu þrjú árin. Verðlagshorfur eru örlítið hagfelldari samkvæmt spá Seðlabankans heldur en í spám Hagstofu og AGS auk þess sem AGS gerir ráð fyrir að atvinnuleysi vaxi hraðar eftir því sem hægir á vexti efnahagsumsvifa. Enginn þessara aðila, eða annarra sem spá fyrir um efnahagsframvindu á Íslandi, gerir ráð fyrir snörpum samdrætti efnahagsumsvifa á næstu misserum.

## Efnahagsspár Hagstofu Íslands, Seðlabanka Íslands og AGS

Breytingar, %	2017	2018	2019	2020
<b>Spá Hagstofu Íslands frá 23. febrúar 2018</b>				
Verg landsframleiðsla .....	3,8	2,9	2,8	2,6
Neysluverðsvísitala .....	1,8	2,8	2,9	2,7
Atvinnuleysi .....	2,8	3,0	3,3	3,7
<b>Spá Seðlabanka Íslands frá 7. febrúar 2018</b>				
Verg landsframleiðsla .....	3,4	3,2	3,0	2,7
Neysluverðsvísitala .....	1,8	2,6	2,2	2,8
Atvinnuleysi .....	2,8	2,8	3,2	3,5
<b>Spá AGS frá 10. október 2017</b>				
Verg landsframleiðsla .....	5,5	3,3	3,1	3,0
Neysluverðsvísitala .....	1,8	2,6	2,8	2,7
Atvinnuleysi .....	2,8	3,2	3,6	3,9

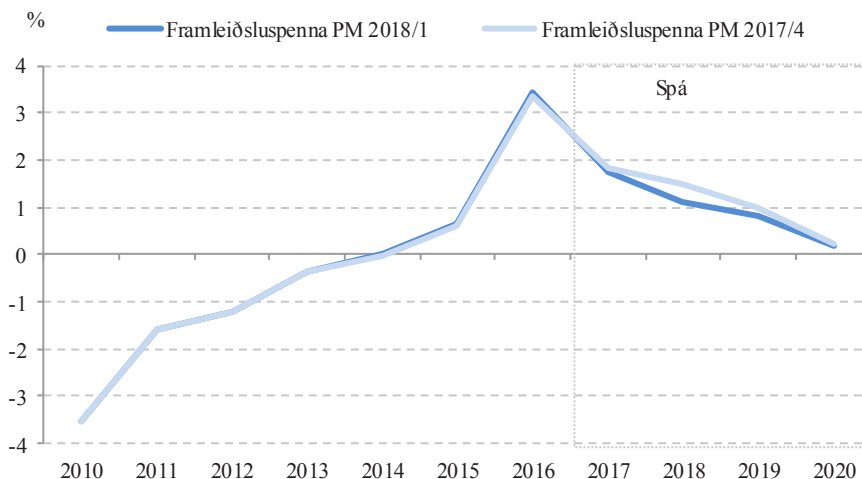
Heimild: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn

Hér á eftir er ítarlega farið yfir efnahagshorfur næstu fimm ára ásamt því að fjallað er um hagstjórnarmarkmið ríkisstjórnarinnar, samspil peningastefnu og þeirrar ríkisfjármálastefnu sem birtist í fjármálaáætlun og nokkur af helstu efnahagslegu viðfangsefnum sem fyrir-sjáanlega verða til staðar á gildistíma áætlunarinnar.

### 2.2 Efnahagshorfur

Efnahagshorfur eru góðar og þjóðhagsspá Hagstofu Íslands gerir ráð fyrir mjúkri lendingu hagkerfisins eftir kröftugan **hagvöxt** undanfarin ár. Sá vöxtur hefur byggst á breiðum grunni að því leyti að einkaneysla, fjárfesting og útflutningur, einkum vegna ferða-þjónustu, hafa vaxið ört.

#### Framleiðsluspenna/-slaki, breyting frá fyrra ári



Heimild: Seðlabanki Íslands

Samkvæmt mati Seðlabanka Íslands náði **framleiðsluspenna** hámarki árið 2016, líkt og sjá má á myndinni hér fyrir framan, og útlit er fyrir að dregið hafi örur úr spennunni en áður var reiknað með.

Ólíkt fyrri efnahagsuppsveiflum hefur ytra jafnvægi verið í þjóðarbúinu að undanförmu sem endurspeglast í því að **erlend staða þjóðarbúsins** hefur batnað verulega og afgangur hefur verið á **viðskiptajöfnuði** samfellt frá árinu 2013. Þá var verðbólga undir 2,5% verðbólgu markmiði Seðlabankans um ríflega fjögurra ára skeið frá febrúar 2014.

Afar vel tókst til við **afnám fjármagnshafta** á einstaklinga og fyrirtæki fyrir rúmu ári síðan. Engin merki hafa sést um stórfellt fjármagnsútlæði, en eðlilegt þykir að fjárfestar vilji auka vægi erlendra eigna í eignasöfnum sínum eftir langt tímabil fjármagnshafta. Afnám hafta hafði í för með sér auknar sveiflur í **gengi krónunnar**, þó ekki umfram það sem við var að búast. Draga tók úr gengissveiflum á ný á haustmánuðum og hefur gengi krónunnar verið tiltölulega stöðugt undanfarna mánuði.

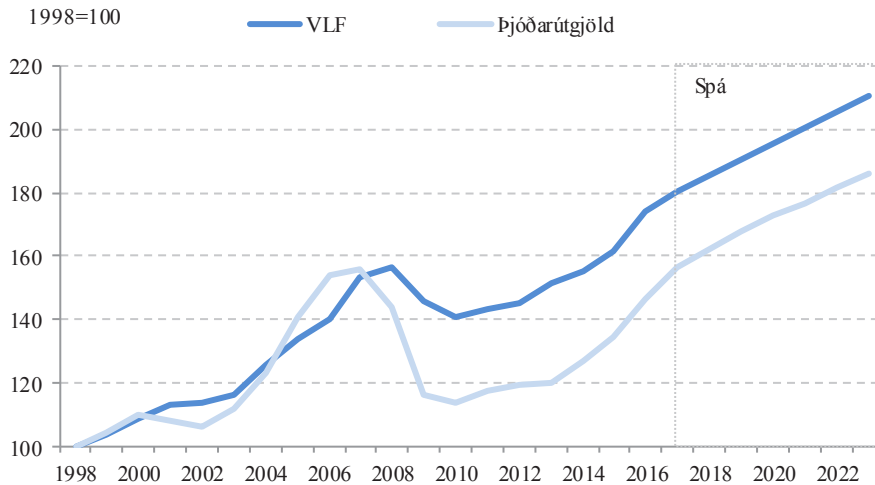
Gengi krónunnar styrktist nokkuð á fyrri hluta árs 2017 þrátt fyrir afnám fjármagnshafta í mars. Það náði hámarki á miðju ári en styrkingin gekk til baka á síðari hluta ársins og hefur gengið verið á svipuðum slóðum undanfarið og við upphaf árs 2017. Seðlabankinn dró verulega úr inngripum á gjaldeyrismarkaði á árinu eftir mikil inngrip árið 2016 og undanfarna mánuði hefur bankinn haldið sig alfarið til hlés.

Verulega hefur dregið úr innflæði fjármagns á skuldabréfamarkaðinn eftir að Seðlabankinn tók til notkunar svokallað fjárstreymistæki um miðbik árs 2016, sem kveður á um bindingu erlends innstreymis í skráð skuldabréf og innstæður sem bera háa vexti. Innflæði í skráð hlutabréf jókst hins vegar eftir að tækið var innleitt, en ætla má að fleira hafi stuðlað að auknum áhuga erlendra fjárfesta á íslenskum hlutabréfum, svo sem afnám fjármagnshafta og hagfelldar efnahagsaðstæður. Skorður á erlenda fjárfestingu lífeyrissjóðanna voru felldar niður við afnám fjármagnshafta í mars og hafa sjóðirnir aukið vægi erlendra eigna í eignasöfnum sínum. Þannig stóð hlutfall erlendra eigna sjóðanna í 24,6% í janúar 2018 en það var 21,6% tveimur árum áður.

Þrátt fyrir að efnahagshorfur séu almennt góðar og spáin geri ráð fyrir heilbrigðum vexti efnahagssumsvifa á komandi árum, þá eru líkur á að ytri aðstæður sem hafa verið einkar hagfelldar undanfarin misseri geti þróast til verri vegar. Þá þarf ávallt að hafa í huga að tiltölulega smá og ófyrirséð áföll geta haft talsverð efnahagsleg áhrif á lítil, opin hagkerfi líkt og hið íslenska. Því er mikilvægt að haga stjórn opinberra fjármála með þeim hætti að svigrúm verði til að mæta óvæntum áföllum þegar þau raungerast.

**Hagvöxtur á Íslandi** hefur verið umtalsvert meiri síðustu þrjú ár en almennt meðal þróaðra ríkja, eða um 5% að meðaltali. Samkvæmt bráðabirgðatölum Hagstofunnar var hagvöxtur 3,6% árið 2017 og er landsframleiðslan nú 15,3% meiri að raunvirði en hún var árið 2008. Að teknu tilliti til mannfjöldaaukningar árið 2017, sem nam um 2,5%, jókst landsframleiðsla á mann um 1,1% að raungildi á síðasta ári. Gert er ráð fyrir áframhaldandi hagvexti út spátímam en þó töluvert hægar en á undanförmum árum.

## Landsframleiðsla og þjóðarútgjöld, vísitölur



Heimild: Hagstofa Íslands

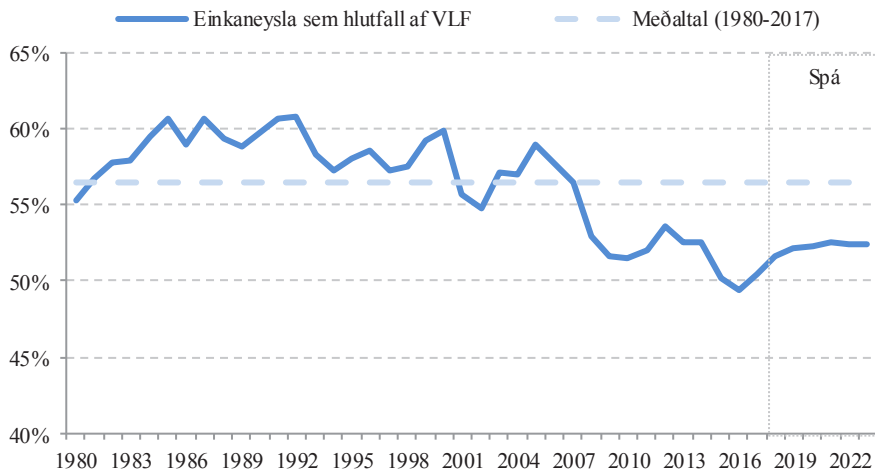
Vöxtur efnahagssumsvifa í Evrópu og vestanhafs hefur verið umfram væntingar undanfarin misseri. Vöxturinn er á breiðum grunni og hefur reynst meiri en áður var vænst í nær öllum viðskiptalöndum Íslands. **Hagvöxtur á heimsvísu** var 3,7% árið 2017 samkvæmt uppfærðri spá Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Sjóðurinn hefur endurmetið spá sína um heimshagvöxt upp á við um 0,2 prósentustig fyrir árin 2018 og 2019 og gerir ráð fyrir að hann verði um 3,9%. Hagvöxtur meðal þróaðra ríkja á þriðja ársfjórðungi 2017 var hærri en spár gerðu ráð fyrir og hið sama gildir um nýmarkaðsríki. Endurskoðunin endurspeglar betri hagvaxtarhorfur í heiminum og væntanleg áhrif af nýlega samþykktum skattabreytingum í Bandaríkjunum, þar sem lægri skattar á fyrirtæki eru í fyrirrúmi til að auka fjárfestingu þeirra og um leið til að örva efnahagsstarfsemi innanlands. Bjartsýni neytenda og fyrirtækja á evrusvæðinu hefur aukist í takt við herra atvinnustig og í Bandaríkjunum stendur vinnu- markaðurinn nærri fullri atvinnu. Samhliða meiri hagvexti og aukinni bjartsýni hefur vöxtur alþjóðaviðskipta loks tekið við sér þrátt fyrir vaxandi tilhneigingar til pólitískrar verndarstefnu.

Í ljósi þess að efnahagur fjölmargra ríkja er tekinn að vænkast hafa seðlabankar hafið vegferð í átt að hefðbundnari peningastefnu en hefur verið við lýði undanfarin ár. Seðlabanki Bandaríkjanna hefur hækkað vexti fimm sinnum frá því í desember 2016 og búist er við frekari vaxtahækkunum í ár. Í nóvember 2017 hækkaði Englandsbanki stýrivexti í fyrsta sinn síðan árið 2008 vegna minnkandi slaka í hagkerfinu og hækkaði verðbólgu, sem er komin til vegna veikingar sterlingspundsins. Um áramótin dró evrópski seðlabankinn úr mánaðarlegum skuldabréfakaupum en tilkynnti að kaupin myndu vara a.m.k. út september 2018. Ljóst er að stýrivöxtum á evrusvæðinu verður haldið óbreyttum þar til skuldabréfakaupunum verður hætt.

Vöxtur einkaneyslu hefur verið kröftugur síðustu ár og gera spár ráð fyrir að hann hafi náð hámarki árið 2017 í um 7,8%. Þrátt fyrir mikinn vöxt hefur hlutfall einkaneyslu af landsframleiðslu verið í sögulegu lágmarki, eða í kringum 50% að meðaltali, síðastliðin þrjú ár. Gert er ráð fyrir að einkaneysla vaxi hraðar en verg landsframleiðsla á gildistíma fjármála- áætlunarinnar og því er fyrir séð að hlutfallið hækki og verði að meðaltali rúm 52% út spátímann. Það er samt töluvert lægra en langtíma meðaltal, sem er um 57%. Kaupmáttur

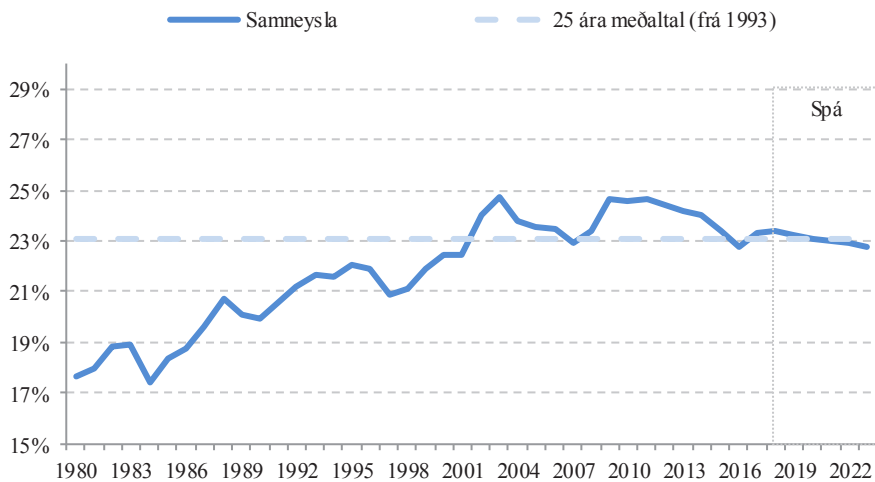
ráðstöfunartekna á mann hefur vaxið ört undanfarin ár og uppsafnaður vöxtur árána 2014–2016 nemur ríflega 27%. Þrátt fyrir aukna einkaneyslu hafa heimilin einnig nýtt aukinn kaupmátt að verulegu leyti til niðurgreiðslu skulda og hafa fjárhagsleg skilyrði fjölskyldna batnað verulega. Ljóst er því að heimilin hafa enn talsvert svigrúm til að auka neyslu þrátt fyrir mikinn vöxt einkaneyslu árið 2017. Styrking íslensku krónunnar fram á mitt síðasta ár, ásamt afnámi tolla og vörugjalda á vörur aðrar en matvæli á sama tíma, hefur einnig stuðlað að aukinni einkaneyslu eftir samdráttarskeið í kjölfar efnahagshrunsins. Flestir hagvísar sem snúa að mælingu einkaneyslu, svo sem nýskráningar bifreiða og fjölgun utanlandsferða benda til aukinnar neyslu.

### Einkaneysla, % af VLF



Heimild: Hagstofa Íslands

### Samneysla, % af VLF



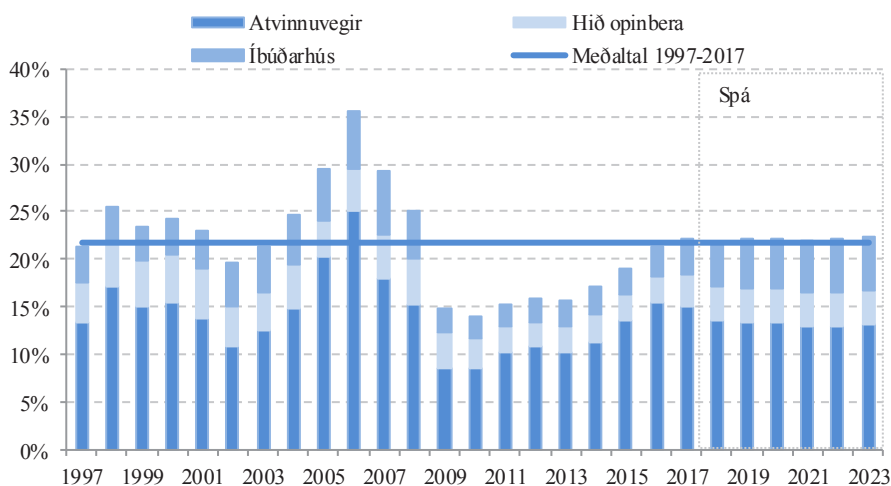
Heimild: Hagstofa Íslands



Þjóðhagsspáin gerir ráð fyrir meiri aukningu samneyslu árin 2017–2019 en áður var reiknað með. Raunvöxtur samneyslu á síðasta ári var 2,6% en gert er ráð fyrir 1,4–2% árlegum vexti út gildistíma fjármálaáætlunar. Aukinn launakostnaður ásamt vöru- og þjónustukaupum skýra hækkun ársins 2017 en á árinu 2018 má rekja aukningu samneyslu til aukinna útgjalda samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2018 og aukins launakostnaðar sveitarfélaga. Í spá Hagstofunnar er gert ráð fyrir að samneysla lækki lítillega í hlutfalli við VLF á síðari hluta spátímans. Eins og fram kom að framan lágu gjaldaáætlanir hins opinbera ekki fyrir þegar þjóðhagsspáin var gerð. Samkvæmt uppfærðum gjaldaáætlunum hins opinbera mun hlutfall samneyslu af VLF haldast svo til óbreytt á gildistíma fjármálaáætlunarinnar, í um 23,6% sem er 0,5 prósentum hærra en meðaltal undanfarinna 25 ára.

Eftir mikinn vöxt undanfarin ár er útlit fyrir að það hægi á fjárfestingu á næstu árum. Uppsafnaður vöxtur síðustu fjögur ár nemur u.þ.b. 85% og skýrist aðallega af verulega aukinni atvinnuvegafjárfestingu. Fjárfesting er nú þegar komin upp í langtíma meðaltal og því eðlilega útlit fyrir talsvert hægari vöxt út gildistíma fjármálaáætlunar en raunin hefur verið undangengin ár. Samkvæmt spá Hagstofunnar verður uppsafnaður vöxtur fjárfestingar á árunum 2018–2023 um 21%.

### Fjárfesting og undirliðir hennar, % af VLF



Heimild: Hagstofa Íslands

Líkt og sést á myndinni að framan er **atvinnuvegafjárfesting** langstærsti undirliður fjárfestingar og jafnframt sá liður sem hefur vaxið örast. Breyting verður á þessu í ár þar sem gert er ráð fyrir 4,3% samdrætti atvinnuvegafjárfestingar og hóflegum vexti á komandi árum. Samdráttinn í ár má alfarið rekja til minni fjárfestingar í stóriðju og orkufrekum iðnaði annars vegar og í skipum og flugvélum hins vegar. Útlit er fyrir hóflegan vöxt atvinnuvegafjárfestingar á næstu árum, sem að einhverju leyti má rekja til þess að framkvæmdum lýkur við stóriðju- og orkuöflunarverkefni og að eftir árið 2019 er reiknað með minni fjárfestingu í skipum. Án þessara liða er gert ráð fyrir 6,6% árlegum meðalvexti atvinnuvegafjárfestingar út gildistíma fjármálaáætlunar.

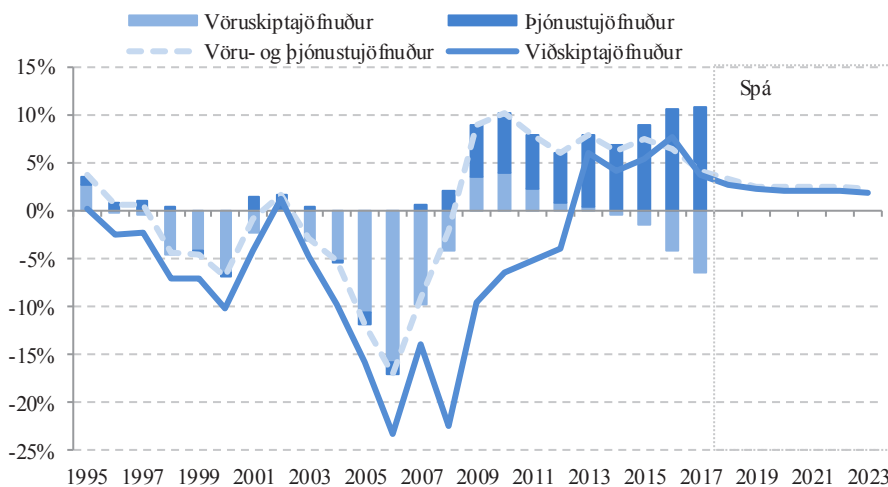
Þrátt fyrir að hægt hafi á verðhækkunum á húsnæði undanfarna mánuði eru skilyrði fyrir **byggingu íbúðarhúsnæðis** enn hagstæð þar sem markaðsverð íbúða hefur hækkað umtalsvert umfram byggingarkostnað síðastliðin ár. Uppsafnaður vöxtur íbúðafjárfestingar árin

2016–2017 nemur u.þ.b. 60% og gert er ráð fyrir að vöxtur íbúðafjárfestingar verði um 19% í ár og nálægt 10% næstu tvö ár. Ef spáin nær fram að ganga má reikna með að uppsafnaður vöxtur íbúðafjárfestingar út gildistíma fjármálaáætlunar verði á bilinu 60–70%.

Útlit er fyrir nokkuð umfangsmeiri **fjárfestingu hins opinbera** árið 2018 en fyrri spár gerðu ráð fyrir. Ástæðuna má að verulegu leyti rekja til uppfærðra fjárhagsáætlana sveitarfélaga, en vöxtur fjármunamyndunar þeirra verður ríflega tvöfalt hærri en hjá ríkissjóði samkvæmt spánni. Fjárfestingarnar eru fjölbreyttar og má þar nefna fjárfestingu í gatna- og holræsagerð og byggingu grunnskóla og íþróttamannvirkja. Hjá ríkissjóði má einna helst nefna byggingu nýs Landspítala, byggingu húss íslenskra fræða og kaup á þyrlum fyrir Landhelgisgæsluna. Á síðari hluta spátímans er gert ráð fyrir að vöxtur fjárfestingar fylgi tekjuþróun hins opinbera og breytingum í afkomu að frádreginni niðurgreiðslu skulda. Þannig muni fjárfesting hins opinbera aukast um að jafnaði 3% árlega út spátímann.

Ljóst er að safnast hefur upp þörf fyrir aukna innviðafjárfestingu hins opinbera. Hið opinbera mun því leggja aukna áherslu á slíka fjárfestingu eftir því sem svigrúm til hennar skapast og draga tekur úr spennu í hagkerfinu. Þannig er gert ráð fyrir því í fjármálaáætluninni að hluti umframárðgreiðslna, þ.e. árðgreiðslna í ríkissjóð frá fjármálafyrirtækjum umfram það sem áður var reiknað með, á árunum 2019–2021 verði nýttur til samgönguframkvæmda. Framangreind fjárfestingaráform hins opinbera lágu ekki fyrir þegar þjóðhagsspá Hagstofunnar var birt og má því reikna með að fjárfesting hins opinbera á tímabilinu verði meiri en þar kemur fram. Nánar er fjallað um átak í samgöngumálum í 4. kafla og á málefnasviði 11 Samgöngu- og fjarskiptamál.

### Viðskiptajöfnuður og helstu undirliðir, % af VLF



Heimild: Hagstofa Íslands

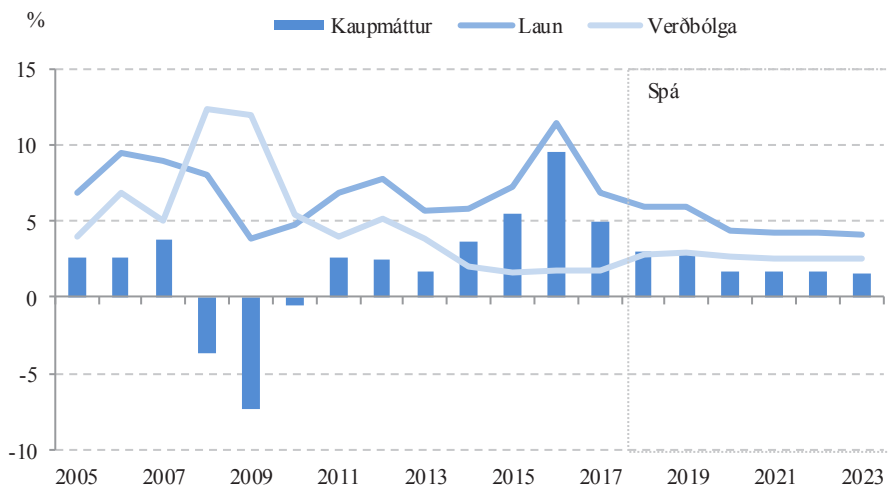
Samkvæmt bráðabirgðatölum þjóðhagsreikninga jókst útflutningur um 4,8% á síðasta ári, en það er nokkuð minni vöxtur en árið 2016 þegar hann var 10,9%. Helstu ástæður þessa eru mikill samdráttur í þjónustuútflutningi öðrum en ferðaþjónustu, nánar tiltekið í gjöldum fyrir notkun hugverka og viðskiptaþjónustu. Þar að auki var útflutningur sjávarafurða minni en væntingar stóðu til, sem að einhverju leyti má rekja til áhrifa af verkfalli sjómanna í upphafi ársins. Árið 2018 er reiknað með að útflutningur aukist um 4,1%. Vöxtur ferðaþjónustunnar mun áfram drífa aukinn þjónustuútflutning þótt greinin vaxi nú nokkuð hægar en undanfarin

ár. Þá er útlit fyrir að útflutningur sjávarafurða verði meiri í ár en í fyrra, m.a. vegna þess að áhrifa verkfallsins á síðasta ári gætir ekki lengur. Út gildistíma fjármálaáætlunar er gert ráð fyrir um 3% árlegum meðalvexti útflutnings. Raunvöxtur innflutnings árið 2017 nam um 11,9% árið 2017. Aukin innlend eftirspurn ásamt fjárfestingu í skipum og flugvélum skýrir vöxt innflutnings um 5–6% árin 2018–19, en á síðari hluta spátímabilsins er gert ráð fyrir hóflegri vexti innflutnings.

**Raungengi**, sem mælir hlutfallslegt verðlag á Íslandi miðað við útlönd, náði einnig hámarki á miðju ári 2017 og er enn mjög hátt í sögulegu samhengi. Þegar gengið hefur áður náð viðlíka styrk hefur það undantekningalaust gefið eftir í kjölfarið. Fallið hefur þó aldrei verið eins mikið og árið 2008, a.m.k. á þeim tíma sem gögn Seðlabankans ná yfir. Sérstaða þeirrar efnahagsuppsveiflu sem virðist hafa náð hámarki árið 2016 er sú að þrátt fyrir mikinn vöxt hefur ytra jafnvægi þjóðarbúsins verið gott. Afgangur af viðskiptajöfnuði hefur verið viðvarandi síðan árið 2013 og stóð í 3,7% af VLF í lok árs 2017. Þá hefur hrein erlend staða þjóðarbúsins, sem mælir erlendar eignir þess að frádregnum erlendum skuldum, gjörbreyst á undanförunum misserum og stóð í 7,5% af VLF í lok árs 2017. Hvort tveggja stuðlar að góðu ytra jafnvægi hagkerfisins við herra raungengi en ella.

Ahrif sterks gengis má glögg sjá á verulegum halla á vöruskiptajöfnuði, en mikill afgangur af þjónustuviðskiptum hefur vegið á móti og gert það að verkum að viðvarandi afgangur hefur verið á viðskiptajöfnuði. Samkvæmt spánni verður áfram afgangur á viðskiptajöfnuði út spátímabilið, samt nokkuð minni en fyrri spá gerði ráð fyrir.

### Laun, kaupmáttur og verðbólga, breyting frá fyrra ári



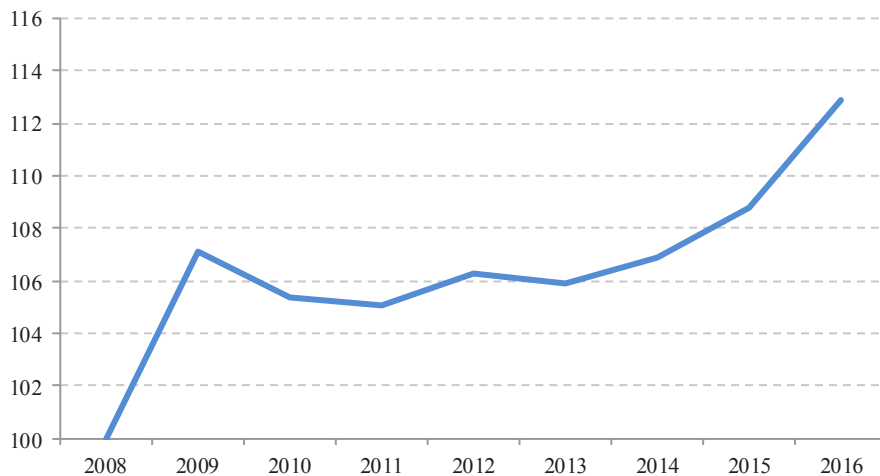
Heimild: Hagstofa Íslands

**Laun** hafa hækkað mikið síðustu ár, eða um rúm 8% að meðaltali á ári undanfarin þrjú ár, á mælikvarða launavísitölu. Á sama tíma hefur verðbólgan haldist lág og **kaupmáttaraukning** verið umtalsverð en hún fór hæst í 9,5% árið 2016. Þessar aðstæður eru um margt óvenjulegar en vanalega hefur aukin verðbólga fylgt í kjölfarið á miklum launahækkunum og étið upp kaupmáttaraukninguna. Hagfelldar ytri aðstæður hafa hjálpað til við að halda **verðbólgunni** niðri, þ.e. gengisstyrking krónunnar, mikill viðskiptakjarabati, harðnandi samkeppni á innlendum markaði og vöxtur ferðajónustunnar. Allt þetta hefur stuðlað að því að verðbólga var undir verðbólgaþröskulmiði Seðlabankans samfleytt í ríflega fjögur ár. Þá eru

einnig vísendingar um að lægri verðbólguvæntingar skýri að hluta litla verðbólgu undanfarin misseri. Aðstæður á alþjóðavísu hafa breyst og hefur verðbólga í helstu viðskiptalöndum aukist samhliða hækkandi hrávöru- og olíuverði. Ekki er því hægt að ganga að því vísu að verðbólgan haldist áfram lág í kjölfar mikilla launahækkana. Því er ljóst að áframhaldandi launahækkningar sem ekki samræmast efnahagslegum stöðugleika til lengri tíma gætu ógnað verðstöðugleika í náninni framtíð og þar með leitt til hærra vaxtastigs en ella væri.

Hagstofan hefur birt nýja tölfræði um **framleiðni vinnuafls** og er hún bæði sundurliðuð eftir atvinnugreinum og fyrir hagkerfið í heild. Framleiðni hefur aukist hér á landi undanfarin þrjú ár, sérstaklega í byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð, ferðaþjónustu og upplýsinga- og fjarskiptageiranum eftir fremur lítinn vöxt frá 2009. Hins vegar er framleiðni enn nokkuð minni en annars staðar á Norðurlöndunum, en vöxtur framleiðni er lykilþáttur fyrir vaxandi lífskjör til framtíðar. Athygli er vakin á því að framleiðnivöxtur árið 2016 mældist óvenju mikill en mögulegt er að vanmat á fjölgun erlendra starfsmanna hafi leitt til ofmats á framleiðnivexti þar sem erfitt getur reynst að afla upplýsinga um þann hluta vinnuaflsins.

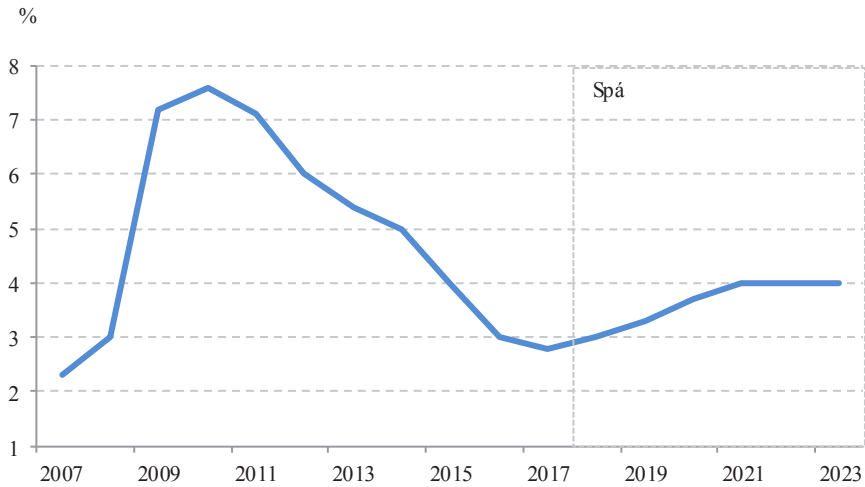
### Framleiðni vinnuafls (vísitala 2008 = 100)



Heimild: Hagstofa Íslands

**Atvinnuleysi** mældist aðeins 2,8% árið 2017. Útlit er þó fyrir að það muni aukast í 3% í ár og spáð er að það fari í 3,3% á næsta ári. Með hægari gangi hagkerfisins er áætlað að atvinnuleysi aukist lítillega á næstu árum. **Atvinnuþátttaka** er góð og mikil eftirspurn hefur verið eftir vinnuafli sem hefur að miklu leyti verið mætt með innflutningi á erlendu vinnuafli. Sveigjanleiki íslensks vinnumarkaðar hefur stuðlað að mikilli fjölgun fólks á vinnufærum aldri í takt við vaxandi efnahagssumsvif, en sú fjölgun hefur aukið framleiðslugetu hagkerfisins og slegið þannig á spennu í þjóðarþúinu.

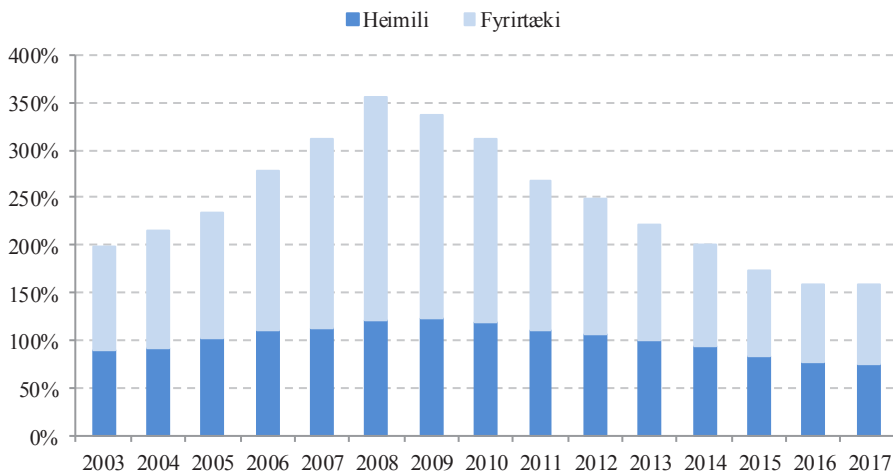
## Atvinnuleysi



Heimild: Hagstofa Íslands

**Staða heimila og fyrirtækja** hefur batnað og hafa skuldir þeirra sem hlutfall af VLF lækkað jafnt og þétt frá árinu 2008 fram til ársins 2016. Viðbendingar eru þó um aukna eftirspurn lánsfjár, en bráðabirgðatölur fyrir árið 2017 gefa til kynna að skuldir einkageirans sem hlutfall af VLF séu óbreyttar milli 2016 og 2017. Efnahagur heimila hefur batnað ár frá ári og aukinn kaupmáttur hefur m.a. verið nýttur til niðurgreiðslu skulda, sem hafa farið lækkandi í hlutfalli af VLF undanfarin misseri. Síðustu misseri hafa aðgerðir stjórnvalda á borð við inngreiðslu viðbótarlífeyrissparnaðar inn á fasteignalán og aðgerðir til að styðja við fyrstu íbúðarkaup leitt til lækkunar skulda heimila.

## Skuldir heimila og fyrirtækja,<sup>1</sup> % af VLF



<sup>1</sup> Skuldir við fjármálafyrirtæki og útgefin markaðsskuldabréf. Talan fyrir 2017 er skuldastaða í lok júní 2017 í hlutfalli við spá Seðlabankans um VLF á árinu 2017. Fyrirtækin eru án fjármálafyrirtækja og eignarhaldsfélaga. Heimild: Seðlabanki Íslands

Töluverðar breytingar hafa orðið á fjármögnun húsnæðislána á undanförunum misserum. Lífeyrissjóðirnir hafa aukið hlutdeild sína á lánamarkaðinum og hafa útlán til sjóðsfélaga aukist mikið. Hlutdeild lífeyrissjóða í útlánum til heimila fór úr 9% á árslok 2015 í 17% í lok árs 2017. Á sama tíma jókst hlutdeild bankakerfisins um 3 prósentustig, eða í 52%. Þessi aukning er að mestu leyti á kostnað Íbúðalánasjóðs en hlutdeild annarra fjármálafyrirtækja í útlánum heimila minnkaði um 10% prósentustig á þessum tíma. Útlán heimila hafa aukist nokkuð undanfarið og nam nafnvöxtur útlána fjármálafyrirtækja til heimila með veð í fasteign um 6,4% milli árána 2016 og 2017. Vöxtur útlána til heimila er því enn innan hóflegra marka ef tekið er mið af vexti efnahagssumsvifa undanfarinna missera.

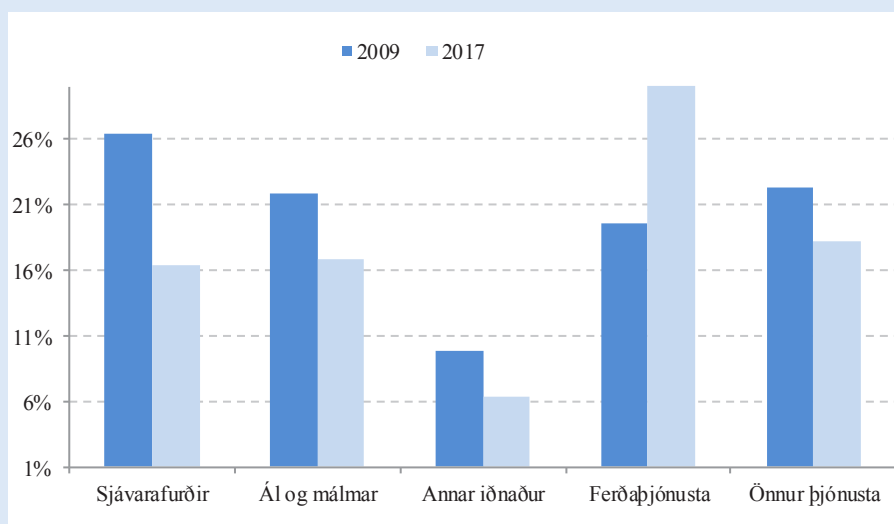
Skuldir fyrirtækja hafa einnig lækkað hratt í hlutfalli af VLF og eru litlar í sögulegu samhengi. Skuldir fyrirtækja jukust um 2% að nafnvirði á þriðja ársfjórðungi á síðasta ári en minnkuðu lítillega í hlutfalli af VLF.

Í desember 2017 hækkaði matsfyrirtækið Fitch Ratings lánshæfiseinkunn ríkissjóðs úr A– í A. Í rökstuðningi Fitch kemur fram að dregið hafi töluvert úr ytri áhættu Íslands og að hagkerfið hafi staðist afnám hafta. Þá segir einnig að afgangur á viðskiptajöfnuði sé umtalsverður og að hrein erlend skuldastaða hafi batnað verulega. Ísland stendur að mörgu leyti nær löndum í AAA- og AA-flokki, t.d. hvað varðar þjóðartekjur á mann, stjórnsýslu, lífsgæði og viðskiptaumhverfi. Hins vegar er skortur á fjölbreytni í útflutningi meðal þess sem stendur bættari einkunn fyrir þrifum. Merki um ofpenslu í þjóðarbúskapnum, svo sem víxlverkun launa og verðlags, auk slakari ríkisfjármálastefnu til meðallangs tíma, eru meðal þeirra þátta sem leitt geta til lægri einkunnar. Á hinn bóginn gæti áframhaldandi hagvöxtur og jafnvægi í þjóðarbúskapnum ásamt ábyrgri ríkisfjármálastefnu og lækkingu skulda leitt til betri einkunnar. Í sama mánuði staðfesti matsfyrirtækið Standard & Poor's A-einkunn ríkissjóðs.

### **Rammagrein 1 - Breytt samsetning atvinnulífs**

Á undanförunum árum hefur samsetning íslensks atvinnulífs gjörbreyst með gríðarlegum vexti ferðaþjónustunnar. Fjöldi ferðamanna sem heimsóttu landið á síðasta ári var 2,2 milljónir en árið 2012 voru þeir einungis um 670 þúsund. Þessi aðsókn hefur haft í för með sér að uppbygging hagkerfisins hér á landi hefur tekið stakkaskiptum á tiltölulega fáum árum. Þjónustuútflutningur ferðamennsku yfirgnæfir nú vöruútflutning þeirra tveggja atvinnugreina sem hafa lengi verið megin stoðir hagkerfisins, sjávarútvegs og stóriðju, þar sem sá vöruútflutningur nam einungis 75% af þjónustuútflutningi ferðamennsku á árinu 2017. Í þessu sambandi er ástæða til að líta til þess að eðli ferðaþjónustunnar svipar meira til þess sem þekkist innan auðlindageirans en hins svokallaða alþjóðageira, en honum tilheyra útflutningsgreinar sem eru í alþjóðlegri samkeppni og krefjast ekki aðgangs að náttúru-auðlindum, s.s. hugvitsdrifinn útflutningur. Framleiðsla sjávarafurða takmarkast af sjálfbærri nýtingu fiskistofna og á sama hátt takmarkast útflutt ferðaþjónusta, til lengri tíma, af sjálfbærri nýtingu ferðamannastaða og íslenskrar náttúru.

### Hlutfall atvinnugreina í útflutningi



Heimild: Hagstofa Íslands

Segja má að vöxtur ferðaþjónustunnar hafi komið á besta mögulega tíma fyrir íslenskt efnahagslíf. Greinin hóf að vaxa ört árin 2011-2012 og hefur síðan þá skapað fjölmörg störf og mikil útflutningsverðmæti. Erfitt er að greina raunverulegan virðisauka greinarinnar fyrir íslenskt hagkerfi, enda óvíst hve mörg störf og hve mikil verðmæti hefðu orðið til í öðrum greinum hagkerfisins ef ferðaþjónustan hefði ekki vaxið með þeim hraða sem hún hefur gert. Það virðist þó liggja í augum uppi að virðisaukinn er mikill, enda erfitt að sjá fyrir sér að aðrar greinar hefðu vaxið með viðlíka hætti og ferðaþjónustan.

Ætla má að vöxtur greinarinnar hafi haft ákveðin ruðningsáhrif á aðra atvinnuvegi. Tölur Hagstofu um fjölda launþega í einkennandi greinum ferðaþjónustu bera með sér að mikil eftirspurn hefur verið eftir vinnuafli í greininni, enda hefur hlutfall launþega í ferðaþjónustu farið úr 7,3% árið 2009 í 14,4% árið 2017. Samsvarandi hlutfall fyrir tækni- og hugverka- iðnað hefur lækkað úr 7,4% í 7,1% á sama tíma. Aukin eftirspurn eftir vinnuafli í tiltekinni atvinnugrein leiðir alla jafna til hærri launa í greininni, að öðru óbreyttu. Hærri laun laða að starfsfólk úr öðrum atvinnugreinum sem sjá sig þá knúnar til að hækka laun til að vera samkeppnishæfar um starfsfólk. Öfugt við auðlinda- og þjónustugeirann, þá ræðst verðlag útflutningsvara í alþjóðageiranum alfarið af heimsmarkaðsverði. Alþjóðageirinn hefur því takmarkað svigrúm til að velta auknum launakostnaði út í verðlag sem leiðir af sér að launahækkningar koma almennt niður á afkomu fyrirtækja í geiranum. Við þetta bætist að hækkandi verðlag vegna aukinnar eftirspurnar eftir innlendra þjónustu veldur hækkun raungengis, sem kemur enn frekar niður á samkeppnisstöðu þjóðarbúsins, þ.m.t. auðlinda-geirans.

Vaxtarmöguleikar atvinnugreina sem reiða sig á náttúruauðlindir eru, eðli málsins samkvæmt, takmarkaðir. Greinar sem ekki eru háðar auðlindum hafa ekki sömu náttúrulegu vaxtarskorður og möguleiki þeirra til vaxtar því meiri til lengri tíma lítið. Þannig er geta öflugs alþjóðageira til að stuðla að aukinni hagsæld til framtíðar umfram getu auðlinda-geirans. Fjölbreytni útflutnings er eitt helsta úrlausnarefni stjórnvalda í flestum litlum og opnum hagkerfum, enda er hann til þess fallinn að auka framleiðni og bæta lífskjör. Þannig er einnig unnt að auka viðnámsþrótt hagkerfisins gagnvart ófyrirséðum áföllum, sem lítil hagkerfi eru alla jafna berskjölduð fyrir.



## 2.3 Efnahagsleg viðfangsefni

### Efnahagslegur stöðugleiki og hagstjórnarmarkmið

Hagsaga Íslands sýnir að sú hnökralausa aðlögun sem spá Hagstofu gerir ráð fyrir er ekki sjálf sögð og í raun fremur óalgeng. Það má því teljast gæfuspor fyrir íslenskan efnahag ef spá Hagstofunnar gengur eftir. Stjórnvöld ríkis og sveitarfélaga geta stuðlað að þeim stöðugleika sem spáin gerir ráð fyrir á næstu misserum með því að tryggja að fjármálastefna hins opinbera sé til þess fallin að jafna sveiflur í þjóðarþúskapnum og leggist þannig á sveif með peningastefnu Seðlabankans sem hefur sama markmið. Þannig er unnt að tryggja nægilegt peningalegt aðhald í uppsveiflu við lægra vaxtastig en ella og að sama skapi stuðla að því að óþarft sé að lækka vexti svo ört í niðursveiflu að nauðsynlegt verði að grípa til óhefðbundinna tækja við stjórnun peningamála, líkt og raunin hefur verið víða um heim undanfarin misseri.

Í þessu samhengi er ástæða til að áréttta að jafnvel þótt framleiðsluspenna fari ört lækkandi, þá er enn nokkur spenna til staðar og ekki útlit fyrir að hún snúist í slaka á næstu misserum. Því er brýnt að stefnan í opinberum fjármálum einkennist af varfærni og auki ekki eftirspurnarvöxtinn í hagkerfinu. Á hinn bóginn er þörf fyrir auknar innviðafjárfestingar hins opinbera, sem safnast hefur upp á undanförunum árum. Á gildistíma fjármálaáætlunar verður batnandi staða ríkissjóðs nýtt til að styrkja innviði eftir því sem líður á tímabilið, en um leið lögð áhersla á að útgjaldastefnan tryggi velferðarþjónustu á breiðum grunni og stuðli að samfélagslegri sátt. Í þessu samhengi má nefna að ríkisstjórnin áformar sérstakt átak í samgönguframkvæmdum árin 2019–2021, sem fjallað er um að framan og í kafla um málefnasvið 11 Samgöngu- og fjarskiptamál.

Áfram er þó gætt að niðurgreiðslu skulda þannig að svigrúm skapist fyrir ríkissjóð til að bregðast við samdrætti eða áföllum sem kunna að dynja yfir fyrirvaralítið. Einnig er fyrirhuguð stofnun Þjóðarsjóðs, sem ætlunin er að fjármagna með auknum arðgreiðslum frá Landsvirkjun, og er honum ætlað að safna upp og ávaxta fé til að milda veruleg fjárhagsleg áföll á ríkissjóð sem til eru komin vegna ófyrirséðra atburða. Þá er niðurstaða að vænta frá verkefnastjórn um endurskoðun ramma peningastefnunnar í maí 2018 en markmið endurskoðunarinnar er að finna þann ramma peningastefnu sem talinn er heppilegastur til að styðja við stöðugleika til lengri tíma.

### Ferðapjónusta

Ævintýralegur vöxtur ferðapjónustunnar hefur stuðlað að aukinni fjölbreytni útflutnings og styrkt þannig efnahagsstoðir landsins, sem dregur úr áhrifum mögulegra áfalla innan einstakra atvinnugreina á hagkerfið í heild. Greinin er þó orðin svo stór að líkur eru á að verulegt áfall í greininni hefði ákveðin kerfislæg áhrif í för með sér, t.d. til lækkunar fasteignaverðs.

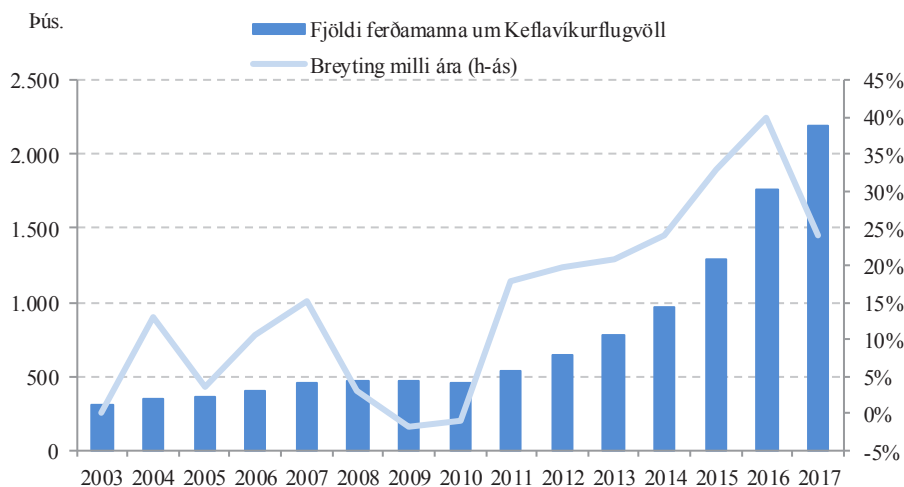
Árið 2017 dró úr hlutfallslegri fjölgun erlendra ferðamanna í fyrsta sinn síðan stigvaxandi fjölgun frá ári til árs hófst árið 2011. Fjölgunin var samt sem áður veruleg, eða 24% ofan á þá 1,8 milljón ferðamanna sem heimsóttu Ísland árið áður. Tæplega 2,2 milljónir ferðamanna heimsóttu landið í fyrra, eða sem nemur um 6,5-földum íbúafjölda landsins. Undanfarna mánuði hefur hægt á fjölgun ferðamanna og í nóvember 2017 fór fjölgunin á ársgrundvelli í fyrsta sinn niður fyrir 10% síðan í nóvember 2011. Fjölgun erlendra ferðamanna í febrúar 2018 nam 7,9% á ársgrundvelli.

Samkvæmt niðurstöðum rannsókna eru flugframboð og erlend eftirspurn viðskiptalanda lykilþættir er kemur að þróun ferðamannafjölda. Flugfélögum sem fljúga um Keflavíkurflugvöll á ári hverju hefur fjölgað ört undanfarin ár og árið 2018 er útlit fyrir að þeim sem fljúga hingað á sumrin fjölgi úr 26 í 29. Heildarsætaframboð hefur aukist í takt við aukna eftirspurn og fjölgun flugfélaga og fjöldi áfangastaða hefur nánast tvöfaldast síðan árið 2011,



eða úr 54 í 101 árið 2018. Þá hefur vöxtur efnahagssumsvifa í Evrópu og vestanhafs verið umfram væntingar undanfarin misseri. Fjölgun starfa og minnkandi atvinnuleysi beggja vegna Atlantshafsins, ásamt lágum lántökukostnaði, hafa aukið svigrúm heimila til aukinnar neyslu. Sú þróun er líkleg til að auka eftirspurn heimila í helstu viðskiptalöndum Íslands, þ.m.t. eftirspurn eftir íslenskri ferðaþjónustu. Þetta er í ágætu samræmi við nýlega vísitölu Seðlabanka Íslands um áhuga erlendra ferðamanna á Íslandi. Vísitalan sýnir að fjöldi þeirra sem nota leitarvélur til að leita að hótélum og flugi á Íslandi hefur aldrei verið meiri. Fá teikn eru því á lofti um verulegan samdrátt í fjölda ferðamanna á næstu misserum. Hins vegar er útlit fyrir að hlutfallsleg fjölgun ferðamanna verði hóflegri en undanfarin ár.

### Fjöldi erlendra ferðamanna um Keflavíkurflugvöll



Heimild: Ferðamálastofa

Útflutt ferðaþjónusta nemur þegar um 42% af heildarútflutningi vöru og þjónustu frá Íslandi. Aukið vægi auðlindatengdra útflutningsgreina, svo sem ferðaþjónustu, í útflutningi á kostnað alþjóðlegra samkeppnishæfra fyrirtækja gerir hagkerfið berskjaldaðra gagnvart áföllum og takmarkar vaxtarmöguleika til framtíðar. Ástæðan er sú að vöxtur ferðaþjónustu takmarkast við þá ásókn sem náttúra landsins þolir. Til að hámarka virði ferðaþjónustu til lengri tíma er því nauðsynlegt að vernda landið og náttúru þess með markvissri stýringu. Í þessu sambandi má m.a. nýta hagrænar aðferðir eins og veitingu sérleyfa eða gjaldtöku á sérlega viðkvæmum svæðum til að draga úr átroðningi. Jafnframt er það hagur allra landsmanna að búa við sterka samfélagslega innviði. Í ljósi þessa er ekki endilega eftirsóknarvert að hámarka fjölda erlendra ferðamanna á hverjum tíma heldur er mikilvægt að skapa umgjörð og hvata sem geta dregið úr átroðningi og stuðlað að sjálfbærum vexti greinarinnar til frambúðar.

Nauðsynlegt og sanngjarnt þykir að ferðamenn taki þátt í tekjuöflun ríkissjóðs svo að m.a. sé unnt að mæta þeim kostnaði sem þeim óhjákvæmilega fylgir fyrir náttúru og innviði landsins. Af þessum sökum, ásamt öðrum, er áformað að leggja hóflegt brottfarargjald á flugfarþega, en nánari umfjöllun um það má finna í kafla 4.2.

## Staða vinnumarkaðar

Stjórnvöld leggja mikla áherslu á gott samstarf við aðila vinnumarkaðarins. Samtal hefur átt sér stað milli aðila til undirbúnings komandi kjarasamningum og frekara samstarfs þessara aðila á kjörtímabilinu. Meðal viðfangsefna sem áhersla verður lögð á er bætt launatölfraði, félagslegar umbætur og staða sjóða ríkissjóðs sem tengjast vinnumarkaðnum. Þegar hafa verið skipaðar tvær nefndir sem hafa það hlutverk að undirbúa upptöku launupplýsinga frá öllum launagreiðendum að norski fyrirmynd annars vegar og hins vegar að undirbúa umbætur á úrvinnslu og nýtingu tölfraðiupplýsinga. Hvað félagslegar umbætur varðar er áhersla lögð á að skilgreina og komast að sameiginlegum skilningi á þýðingu félagslegs stöðugleika. Í þessu sambandi verður áhersla m.a. lögð á húsnæðismál og fæðingarorlof. Mikilvægt er að sameiginlegur skilningur náist um fjármögnun lykilstofnana vinnumarkaðarins, þ.e. Atvinnuleysistryggingasjóðs, Ábyrgðarsjóðs launa og Fæðingarorlofsjóðs.

Mikilvægur áfangi til að tryggja stöðugleika á vinnumarkaði náðist með samningum ríkisins við BHM í upphafi árs 2018. Samningurinn gildir í 18 mánuði og felur í sér hóflegar launahækkningar. Það gefur tilefni til bjartsýni um að það gefi tóninn þegar samningar á almennum vinnumarkaði losna síðar á árinu. Ný forysta stærstu stéttarféлага á almennum vinnumarkaði hefur þó boðað kröfur umfram það sem samrýmist verðstöðugleika og átök gætu því verið í uppsiglingu á vinnumarkaði með tilheyrandi áhættu fyrir kaupmátt í landinu. Stjórnvöld hafa unnið markvisst með aðilum vinnumarkaðarins undanfarna mánuði með það að markmiði að auka kaupmátt á grundvelli lágrar verðbólgu og vaxta og stöðugs gengis með félagslega velferð að leiðarljósi. Fyrirhugað er að hækka atvinnuleysibætur í sem nemur 90% af dagvinnutekjutryggingu frá 1. maí 2018. Einnig hafa stjórnvöld lýst sig reiðubúin til að hækka hámarksfjárhæð mánaðarlegra greiðslna úr Ábyrgðarsjóði launa. Þá er gert ráð fyrir lækkun tekjuskatts einstaklinga og tryggingagjalds á gildistíma fjármálaáætlunar, en nánar er fjallað um þær tekjuráðstafanir í kafla 4.2.

Miklar framfarir hafa verið í tækni og vísindum og verða þær sífellt hraðari. Mikilvægt er að nýta tækifæri í tækniþróun og nýsköpun til að auka framleiðni og verðmætasköpun og stuðla með því að samkeppnishæfara atvinnulífi og bættum lífskjörum. Fjölbreyttara efnahagslíf leiðir til meiri hagsældar til lengri tíma lítið. Eitt mikilvægasta viðfangsefni Íslands á komandi árum er því að efla verðmætasköpun sem byggist á hugviti og tækni, en hlutfall slíkra verðmæta í útflutningi er mun lægra hér á landi en í samanburðarlöndunum og í því felast tækifæri til að auka hagsæld og lífsgæði á Íslandi. Auðlindir eru takmarkaðar og vaxtarmöguleikar auðlindatengdra atvinnugreina því að sama skapi takmarkaðir. Þess vegna gegna hugvitsdrifnar útflutningsgreinar lykilhlutverki er kemur að efnahagslegri frammi-stöðu Íslands til lengri tíma, enda eru vaxtarmöguleikar slíkra greina litlum takmörkunum háðir.

Fjárfesting í þekkingarinnviðum skiptir sköpum fyrir alþjóðlega samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs og í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er hafinn undirbúningur að gerð nýrra eða endurskoðaðra laga um endurgreiðslu kostnaðar fyrirtækja vegna rannsókna og þróunar með það markmiði að þak á endurgreiðslur verði hækkað og stefnt að afnámi.

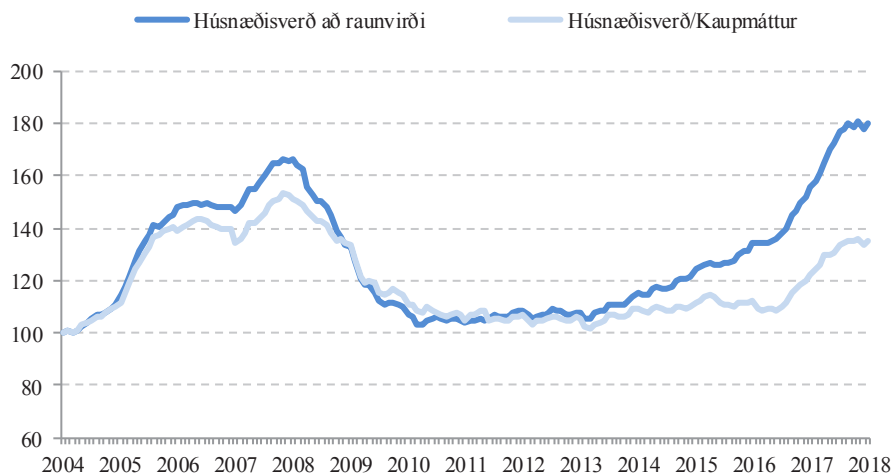
## Húsnæðismarkaður

Í lok ársins 2013 varð viðsnúningur á húsnæðismarkaði þegar árshækkun á raunverði húsnæðis fór í 5% og var raunhækkun húsnæðisverðs eftir það nokkuð stöðug, eða á bilinu 6–10%, fram á seinni hluta ársins 2016. Frá þeim tíma og fram á mitt ár 2017 var fordæmalítið hækkunarskeið sem leiddi til þess að árshækkun á raunverði húsnæðis fór hæst í 28% í júlí 2017. Á seinni hluta ársins 2017 hægði þó nokkuð á húsnæðisverðshækkunum.

Nokkrar ástæður liggja að baki þessum hækkunum og má þar helst nefna framboðsskort á íbúðarhúsnæði, útleigu íbúða til ferðamanna, lækkun vaxta á íbúðalánnum og aukna fólksfjölgun sem rekja má til aukins innflutnings vinnuafls. Í nýlegri rannsóknarritgerð sem Seðlabanki Íslands hefur gefið út um mat á áhrifum Airbnb á íbúðamarkað vegna aukinna umsvifa benda niðurstöður til að árleg hækkun raunverðs íbúðarhúsnæðis vegna þess sé um 2% á síðustu þremur árum eða sem nemur um 15% af húsnæðisverðshækkuninni á þessu tímabili. Um tvöfalt stærri hluti hækkunar íbúðaverðs er rakinn til fjölda innfluttra íbúa umfram brottflutta.

Á árunum 2005–2008 var fjöldi íbúða sem kláraðar voru á ári að meðaltali um 3.200 en í kjölfar efnahagshrunsins dró verulega úr byggingu íbúðarhúsnæðis samhliða raunlækkun húsnæðisverðs. Síðustu ár hefur verið vöxtur í byggingu íbúðarhúsnæðis og framboð hefur aukist. Á höfuðborgarsvæðinu hafa skilyrði fyrir byggingu íbúðarhúsnæðis verið hagstæð þar sem markaðsverð íbúða hefur hækkað umtalsvert umfram byggingarkostnað. Sú er þó ekki raunin víða á landsbyggðinni, sem þó glímur við nokkurn húsnæðisskort á þeim svæðum þar sem atvinnuuppbygging hefur verið hröðust. Nýjar íbúðir á höfuðborgarsvæðinu eru flestar dýrar og höfða frekar til tekjuhærri hópa. Minna hefur verið byggt af ódýrari íbúðum og hafa tekjulægri hópar átt í erfiðleikum með að komast inn á húsnæðismarkaðinn, sérstaklega fyrstu kaupendur. Breyttar aðstæður eru einnig á leigumarkaðinum en almenn leigufélög hafa orðið umsvifameiri á íbúðamarkaði undanfarin ár. Greiningaraðilar áætla að byggja þurfi 2.300–3.000 íbúðir að meðaltali á ári til þess að mæta uppsafnaðri þörf og anna eftirspurn. Mikilvægt er að skapa þannig aðstæður að framboð húsnæðis haldist í hendur við eftirspurnina og það henti ólíkum tekjuhópum og breyttu fjölskyldumynstri.

### Raunverð húsnæðis, vísitala 2004=100



Heimild: Hagstofa Íslands

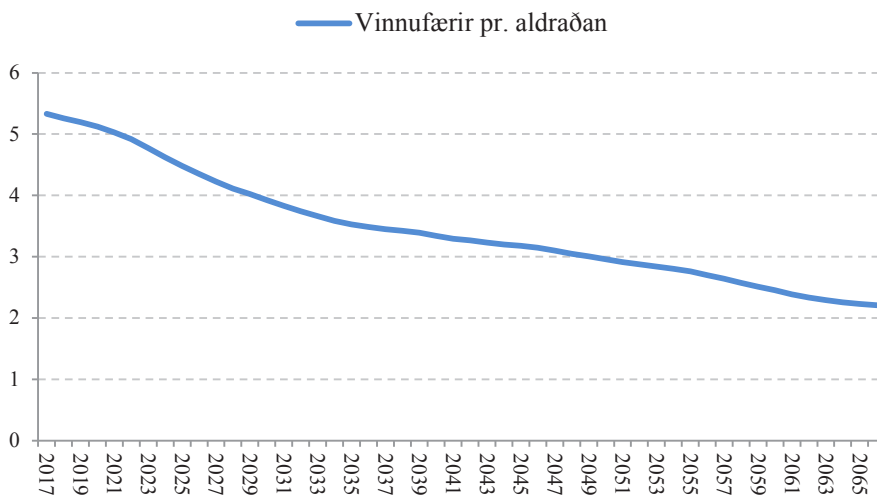
### Lýðfræðilegar breytingar

Hagstofan gefur árlega út mannfjöldaspá þar sem tekið er tillit til lýðfræðilegra breyta, þ.e. fæðinga, dauðsfalla og búferlaflutninga. Í mannfjöldaspánni frá árinu 2017 kemur fram að á næstu áratugum muni hægja á fólksfjölgun á sama tíma og aldurssamsetningin breytist þannig að árgangar yngri kynslóða verða hlutfallslega minni en árgangar eldri kynslóða.

Þessi þróun er nú þegar hafin hér á landi og samkvæmt mannfjöldaspá mun fólki á vinnufærum aldri, 18 til 66 ára, fyrir hvern aldraðan einstakling fækka úr 5,33 árið 2017 í 4,77 við lok gildistíma fjármálaáætlunar. Spáin gerir ráð fyrir að þessi þróun haldi áfram og árið 2050 verði þrír á vinnufærum aldri fyrir hvern aldraðan einstakling.

Hægari vöxtur vinnuafls og öldrun íbúa hefur margvísleg áhrif. Fyrirséð er að áhrifin á opinber fjármál verði veruleg, m.a. með auknum kostnaði við heilbrigðisþjónustu og umönnun aldraðra. Þessari þróun er að einhverju leyti unnt að mæta með innflutningi vinnuafls og framleiðniaukningu. Mikilvægt er þó að halda áfram að styrkja fjárhagsstöðu ríkisins svo það sé í stakk búið að mæta fyrirsjáanlegum kostnaði vegna öldrunar þjóðarinnar.

### Öldrun þjóðarinnar



Heimild: Hagstofa Íslands

### Helstu óvissuþættir

- Kjarasamningar eru lausir á árinu og ný forysta í stærstu stéttarfélagunum á almennum **vinnumarkaði** hefur boðað kröfur umfram það sem rúmast innan SALEK-samkomulagsins. Átök gætu því verið í uppsiglingu á vinnumarkaði sem gætu ógnað verðstöðugleika og kaupmætti í landinu.
- Bætt kjölfesta verðbólguvæntinga við verðbólguþröng Seðlabankans hefur ásamt hagfelldum ytri aðstæðum stuðlað að **stöðugu verðlagi** undanfarin misseri. Áhrif gengisstyrkingar á verðbólgu fara dvínandi og útlit er fyrir hægari viðskiptakjara-bata en áður. Óvissa ríkir um þróun verðbólguvæntinga ef verðbólga fer tímabundið nokkuð upp fyrir markmið og mun verðlagsþróun á næstunni m.a. skýrast af getu Seðlabankans til að halda væntingum við markmið.
- **Vöxtur ferðapjónustunnar** virðist í rénun og hefur fjölgun ferðamanna það sem af er ári verið minni en farþegaspá Isavia gerði ráð fyrir, en þar var reiknað með tæplega 11% fjölgun erlendra ferðamanna árið 2018. Fátt bendir til annars en að ferðamönnum haldi áfram að fjölga en óvissa ríkir um þróunina og ljóst er að verulegur samdráttur í greininni hefði ýmsar efnahagslegar afleiðingar í för með sér, t.d. á húsnæðismarkaði.

- **Óvissa á húsnæðismarkaði** snýr annars vegar að því hvort framboð á næstu árum nái að anna eftirspurn og hins vegar að þróun eftirspurnar sem tengist fjölda ferðamanna og fjölda innflytjenda á næstu árum. Fyrirséð er að óvæntar sveiflur í fjölda þeirra geta haft talsverð áhrif á húsnæðismarkaðinn.
- Í byrjun árs gaf World Economic Forum út skýrslu um helstu efnahagslegu áhættuþætti á alþjóðavísu árið 2018. Helstu áhættuþættirnir tengjast **loftslagsmálum, veðurofsa, náttúruhamförum og netöryggi**.

## 2.4 Samantekt

Gerð hefur verið grein fyrir stöðu og þróun helstu hagstærða og fjallað um helstu efnahagslegu viðfangsefnin sem stjórnvöld standa frammi fyrir auk þess sem raktir hafa verið nokkrir óvissuþættir. Flest þessara viðfangsefna tengjast og hafa áhrif hvert á annað. Öldrun þjóðarinnar sker sig úr því að hún er viðfangsefni sem hefur margvísleg áhrif til lengri tíma lítið. Hin viðfangsefnin, efnahagslegur stöðugleiki, staða vinnumarkaðar, húsnæðismarkaður og ferðaþjónusta hafa nú þegar áhrif á almenning og fyrirtæki í landinu. Þá er rétt að benda á nýja og vaxandi ógn sem snýr að netöryggi. Hið opinbera fylgist náið með stöðu og horfum í efnahagslífinu og leggur sífellt mat á hvort og hvernig er rétt að bregðast við.

Í ljósi framangreindrar stöðu efnahagsmála er fjármálaáætluninni ætlað að styðja við eftirfarandi hagstjórnarmarkmið:

- Fjármál hins opinbera magni ekki upp vöxt þjóðarútgjalda heldur dragi úr hættu á óstöðugleika með nokkrum afgangi af heildarafkomu.
- Hægari hagvöxtur og minni framleiðsluspenna varni aukinni verðbólgu og veiti meira svigrúm fyrir lægra vaxtastig.
- Atvinnulífið og heimilin fari í gegnum hægfara aðlögun í efnahagsstarfseminni frekar en harkalegan viðsnúning.
- Landsmenn búi við félagslegan stöðugleika og jöfnuð þar sem hið opinbera styrki stöðu þeirra sem standa höllum fæti í samfélaginu.
- Samkomulag náist á vinnumarkaði um launabreytingar sem taki mið af efnahagsaðstæðum og skili launþegum raunverulegum ávinningi.
- Átak verði gert í viðhaldi og uppbyggingu á innviðum á vegum hins opinbera, einkum samgöngu- og fjarskiptakerfi og aðbúnaði heilbrigðiskerfisins, sem er nauðsynlegt í þágu framtíðarhagvaxtar.

### 3 Fjármál hins opinbera og opinberra aðila

#### 3.1 Fjármálaþing fyrir hið opinbera

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

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

Grunngildin fimm sem gerð er krafa um í lögnum að fjármálastefna og fjármálaáætlun uppfylli eru:

1. **Sjálfbærni** felst í því að opinberar skuldbindingar séu viðráðanlegar til skemmri og lengri tíma og séu sanngjarnar gagnvart komandi kynslóðum og að tryggt sé að hið opinbera geti ávallt staðið undir þeim kostnaði sem leiðir af ákvörðunum og ráðstöfunum þeirra, þ.m.t. vaxtabyrði. Sjálfbærni felur enn fremur í sér að hver kynslóð eða aldurshópur hagi ákvörðunum sem varða eigin efna- og fjárhag þannig að hvorki sé gengið á eignir eða gæði né kostnaði varpað á komandi kynslóðir eða afkomu og lífsskilyrðum þeirra stefnt í tvísýnu. Um leið sé þess gætt að skapaðar séu forsendur fyrir nauðsynlegri endurnýjun og vexti.
2. **Varfærni** skal ríkja til lengri tíma í fjármálum hins opinbera, þ.e. vanda þarf til undirbúnings ákvarðana og þær þurfa að vera vel ígrundaðar og studdar af heildstærri áhættugreiningu og mati á áhrifum til skemmri og lengri tíma. Því ber að forðast ákvarðanir sem hætt er við að geti haft fyrirséðar eða ófyrirséðar neikvæðar afleiðingar í samfélagslegu tilliti. Einnig, að hæfilegt jafnvægi sé fyrir hendi milli tekna og útgjalda sem og milli eigna og skulda.
3. **Stöðugleiki** í efnahagslegu tilliti er forsenda þess að nýta vel mannafla, fjármagn og auðlindir. Fjármálastefna og fjármálaáætlun hins opinbera gegna lykilhlutverki í því að skapa almenningi og fyrirtækjum þekkt og áreiðanleg skilyrði að þessu leyti. Þá er ekki síður mikilvægt í þessu tilliti að stjórnvöld beiti opinberum fjármálum með virkum hætti til að vega á móti hagsveiflum með því að stuðla að jafnvægi á milli framleiðslugetu og eftirspurnar í samspili við stjórn peningamála. Með stöðugleika og jafnvægi í hagstjórnarlegu tilliti skapast jafnframt forsendur fyrir vandaðri áætlanagerð og ákvörðunum almennings, atvinnulífs og hins opinbera og þar með fyrir því að treysta almenna velferð og hagsæld.
4. **Festa** þýðir að með fjármálastefnu og fjármálaáætlunum sem settar eru til meðallangs og lengri tíma er teft fram skýrum og einföldum markmiðum í þeim tilgangi að leitast við að skapa fullvissu og raunhæfar væntingar um efndir og athafnir hins opinbera (t.a.m. breytingar á tekjum og gjöldum). Með öðrum orðum ber að forðast óvæntar og fyrirvaralitlar breytingar. Framfylgd stefnunnar og áætlunarinnar þarf að stuðla að trúverðugleika og ákvarðanir um frávik þurfa að vera málefnalegar og vel ígrundaðar. Þar með skapast betri forsendur fyrir því að áætlanir og ákvarðanir standist og að þær leiði til bættrar meðferðar opinberra fjármuna og farsældar fyrir samfélagið heild.



5. **Gagnsæi** hefur margþætta skírskotun en tveir þættir vega þyngst. Þetta gildi felur í fyrsta lagi í sér að þau gögn og upplýsingar sem fjármálastefnan og fjármála-áætlunin eru reist á séu sett fram samkvæmt alþjóðlega viðurkenndum reiknings-skilastöðlum og að þau séu gerð opinber og aðgengileg með reglubundnum hætti. Í öðru lagi, að markmið stefnunnar séu auðskilin og að einfalt sé að leggja mat á framvindu og framkvæmd stefnunnar með reglulegum samanburði við skýra mælikvarða.

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

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

## Rammagrein 2 - Hagsveifluleiðrétt afkoma

Í 7. gr. laga um opinber fjármál er gert ráð fyrir að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af landsframleiðslu. Við undirbúning lagasetningarinnar var rætt hvort frekar ætti að styðjast við hagsveifluleiðrétt afkomu í þessum skilyrðum líkt og gert er innan Evrópusambandsins. Niðurstaða þeirrar umræðu var að gagnsæi og skýrleiki markmiða og ákvarðanatöku væru mikilvægari en matskenndur mælikvarði á hagstjórnarlegum áhrifum með notkun hagsveifluleiðréttingar. Í þeirri röksemdafærslu vó þungt reynsla fjármálaráðuneytisins af slíkum mælingum á fyrsta áratug þessarar aldar, en óvissan við útreikning á mælikvarðanum var allmikil og breytileg yfir tímann.

Með hagsveifluleiðréttingu á afkomu er reynt að leggja mat á áhrif hagsveiflunnar á þróun tekna og gjalda ríkissjóðs. Með hagsveiflu er átt við frávik landsframleiðslunnar frá framleiðslugetu hagkerfisins sem er það framleiðslustig sem talið er samræmast jafnvægi í hagkerfinu. Þegar landsframleiðslan er meiri en framleiðslugetan myndast spenna í kerfinu og henni fylgir hátt atvinnustig sem leitt getur til launaskriðs og verðbólguþrýstings. Þegar hið gagnstæða gerist býr hagkerfið við framleiðsluslaka, sem einkennist af auknu atvinnuleysi og hægari launa- og verðbreytingum. Beinir skattar á borð við tekjuskatt einstaklinga verða þannig fyrir áhrifum af hagsveiflunni. Óbeinir skattar á borð við virðisaukaskatt verða einnig fyrir áhrifum hagsveiflunnar í gegnum breytingar á innlendra eftirspurn samhliða breytingum á kaupmætti.

Til að mögulegt sé að einangra áhrif hagsveiflunnar á þróun tekna og gjalda ríkissjóðs þarf einkum að leggja mat á þrjá þætti:

1. framleiðsluspennu hagkerfisins, þ.e. mismun framleiðslugetunnar og raun framleiðslunnar (vergrar landsframleiðslu),
2. teygnistuðla skattstofna hins opinbera,
3. teygnistuðla helstu útgjaldaliða hins opinbera.

Takist að einangra hagsveifluáhrifin er hægt að meta hvort fjármál hins opinbera séu í langtímajafnvægi eða ekki. Óvissan tengd hagsveifluleiðréttingu er á hinn bóginn umtalsverð og sérstaklega á tímum mikilla breytinga í hagkerfinu. Snýr sú óvissa bæði að mati á teygnistuðlum tekna og gjalda gagnvart framleiðsluspennunni sem og mati á því hver framleiðslugeta hagkerfisins er á hverjum tíma.

Hið litla íslenska hagkerfi sem byggist mikið á hráefnavinnslu og inn- og útflutningi er mun næmara fyrir ytri áhrifum en stærra iðnaðarhagkerfi með þróaðri framleiðsluvörur og minni inn- og útflutningsgeira. Sé horft til aðfanganotkunar, þ.e. vinnuafls og hráefna, þá er ljóst að hið íslenska hagkerfi er tiltölulega aðlögunarhæft varðandi framleiðslugetu. Bæði framboð vinnuafls og hráefnanýting hefur sveiflast verulega með hagsveiflunni, þ.e. mikið inn- og útstreymi vinnuafls og framleiðslutækja og breytt nýting á sjávarfangi við breyttan fiskafla. Þá hefur ferðapjónustan sýnt mikla aðlögunarhæfni við breytta eftirspurn. Framleiðslugeta íslenska hagkerfisins tekur því stöðugum breytingum vegna aðlögunarhæfni þess. Þá hafa athuganir sýnt að teygnistuðlar skattstofna hafa tekið breytingum eftir samsetningu eftirspurnarinnar í hagkerfinu og jafnvel eftir staðsetningu í hagsveiflunni.

Þessu til viðbótar er einnig mikil óvissa við mat á framleiðsluspennu vegna mælingar á þróun vergrar landsframleiðslu, þ.e. þróun hagsveiflunnar. Í fyrsta lagi er um að ræða gagnaóvissu en hún stafar af því að oft er um verulega endurskoðun að ræða frá birtingu bráðabirgðatalna í þjóðhagsreikningum og þangað til endanleg gögn liggja fyrir. Í öðru lagi er framleiðslugetan ómælanleg og mat á henni er því háð óvissu. Ýmsar aðferðir hafa verið þróaðar til að meta framleiðslugetuna en engin samstaða ríkir um hver sé heppilegasta aðferðin.

Ljóst má vera af ofangreindu að nákvæm mæling á þróun hagsveifluleiðréttrar afkomu er vandkvæðum bundin vegna mikillar óvissu varðandi þróun framleiðslugetu hagkerfisins, mats á teygnistuðlum skattstofna og útgjaldaliða og gagnaóvissu. Erfitt er því að nota slíkan mælikvarða til að mæla horfur í fjármálum hins opinbera til lengri tíma og að skapa skýrleika og gagnsæi um fjármálamarkmið hins opinbera, en grunngildið gagnsæi á að veita sterkt aðhald og virka ábyrgð ákvörðunaraðila. Á hinn bóginn getur mæling á hagsveifluleiðréttingu gefið góðar vísbendingar um stefnu opinberra fjármála, þ.e. hvort verið sé að slaka á eða auka aðhald þótt ekki sé unnt að mæla það nákvæmlega í prósentubrotum í afkomu.

### 3.2 Framvinda fjármálareglna

Í fyrstu fjármálastefnunni sem lögð var fram og samþykkt á grundvelli laga um opinber fjármál árið 2016 og spannaði árin 2017–2021 var gert ráð fyrir að heildarjöfnuður hins opinbera yrði að lágmarki jákvæður um 5% af VLF uppsafnað á tímabilinu, en það svarar til 143 ma.kr. uppsafnaðs afgangi á hlaupandi verðlagi. Fjármálastefnan sem samþykkt var um ári síðar fyrir tímabilið 2017–2022 gerði ráð fyrir að heildarafkoman yrði jákvæð að lágmarki um 7,4% af VLF tímabilið 2018–2022 eða sem svarar til 224 ma.kr. Núgildandi fjármálastefna sem nær til árana 2018–2022 gerir ráð fyrir að heildarafkoma hins opinbera verði að lágmarki 5,7% af VLF á tímabilinu eða um 172 ma.kr.



Í töflunni hér á eftir er sýndur samanburður á áætlaðri afkomu ríkissjóðs, sveitarfélaga og hins opinbera fyrir árið 2017 samanborinni við bráðabirgðatölur Hagstofu Íslands. Áætluð afkoma fyrir árið 2017 miðast við áætlanir í fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022 að teknu til uppfærslu á áætlaðri afkomu ríkissjóðs fyrir árið 2017 í desember sl.

Bráðabirgðatölur Hagstofu Íslands gera ráð fyrir að heildarafkoma hins opinbera á árinu 2017 hafi verið jákvæð um 39 ma.kr. eða sem svarar til um 1,5% af VLF. Áætlun fjármála- og efnahagsráðuneytisins gerði ráð fyrir að afgangurinn yrði um 46 ma.kr. eða sem svarar til 1,8% af VLF. Heildartekjur hins opinbera mældust 1.110 m.kr. eða sem svarar til 43,4% af VLF sem var í takt við áætlanir. Heildargjöld hins opinbera námu um 1.071 m.kr. eða 41,9% af VLF en það var um 9 ma.kr. meiri gjöld en áætlað hafði verið.

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2017 <sup>1</sup>	Útkoma 2017 <sup>2</sup>	frávik ma.kr.	frávik %
<b>I. Hið opinbera .....</b>				
Heildartekjur .....	1.107,4	1.109,6	2,2	0,2
Heildargjöld .....	1.061,8	1.070,9	9,1	0,9
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>45,6</b>	<b>38,7</b>	<b>-6,9</b>	<b>-15,1</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>1,8</b>	<b>1,5</b>	<b>-0,3</b>	
<b>II. Ríkissjóður .....</b>				
Heildartekjur .....	814,9	815,5	0,6	0,1
Heildargjöld .....	771,8	784,0	12,2	1,6
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>43,1</b>	<b>31,5</b>	<b>-11,6</b>	<b>-27,0</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>1,7</b>	<b>1,2</b>	<b>-0,5</b>	
<b>III. Sveitarfélög .....</b>				
Heildartekjur .....	334,8	333,6	-1,2	-0,4
Heildargjöld .....	338,6	332,3	-6,3	-1,9
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>-3,8</b>	<b>1,3</b>	<b>5,1</b>	<b>134,2</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	

<sup>1</sup> Hér er miðað við áætlanir eins og þær birtust í fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022 að teknu tilliti til uppfærðra áætlana fyrir ríkissjóð í desember 2017

<sup>2</sup> Útkoma ársins 2017 samkvæmt bráðabirgðatölum Hagstofu Íslands í mars 2018.

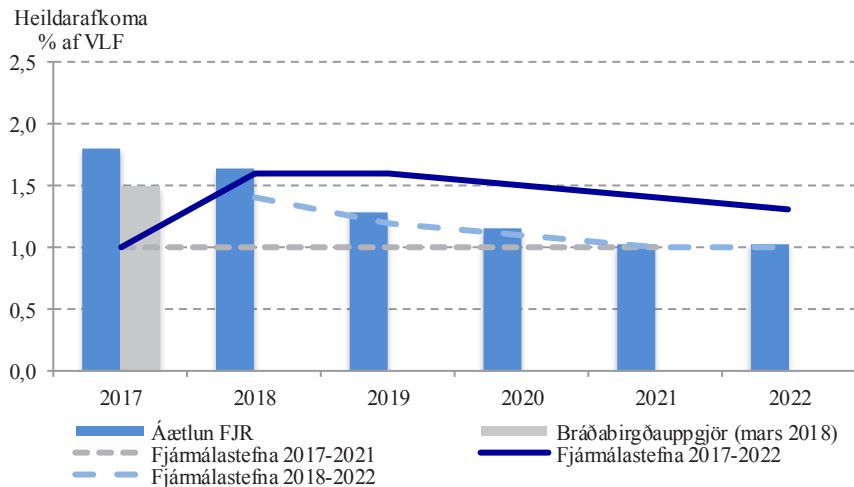
Nokkur munur varð á afkomu bæði ríkissjóðs og sveitarfélaga samanborið við áætlanir. Þannig er heildarafkoma ríkissjóðs 11,6 ma.kr. lakari en áætlanir gerðu ráð fyrir samkvæmt bráðabirgðatölum. Lítil frávik eru í heildartekjum þótt nokkur innbyrðis munur sé á undirliggjandi tekjustofnum. Á hinn bóginn eru frávik á útgjaldahliðinni um 12 ma.kr. en þar liggja frávikin einkum í framlögum til almannatrygginga og fjárfestinga. Líkt og varðandi tekjuflokkun ríkissjóðs er unnið að því að samræma uppgjör Hagstofu og áætlanir fjármála- og efnahagsráðuneytisins, svo sem flokkun á tilfærsluútgjöldum og uppgjör rannsókna og þróunar sem nýlega voru færð úr rekstri í fjárfestingu í tölum Hagstofunnar í samræmi við alþjóðlegar leiðbeiningar. Framangreindur munur skýrist því að einhverju leyti af mismun í framsetningu á útgjöldum ríkissjóðs sem eftir er að endurbæta.

Áætlað var að heildarafkoma A-hluta sveitarfélaga yrði neikvæð um tæplega 4 ma.kr. eða sem svarar til ríflega 0,1% af VLF á árinu 2017. Bráðabirgðatölur benda á hinn bóginn til þess að afkoman verði ívið betri eða jákvæð um tæplega 0,1% af VLF. Heildartekjur eru um

334 ma.kr. sem er í takt við áætlanir en útgjöldin reyndust nokkuð lægri eða sem nemur ríflega 6 ma.kr. sem skýrist einkum af lægri launakostnaði en reiknað var með.

Verði endanlegt uppgjör fyrir árið 2017 fyrir hið opinbera nálægt bráðabirgðatölum Hagstofunnar er ljóst að heildarafkoma hins opinbera er vel yfir þeim lágmarksmarkmiðum sem sett voru í fjármálastefnum árunna 2017–2021 og 2017–2022 líkt og sjá má á meðfylgjandi mynd. Með hliðsjón af langtímamarkmiðum um sjálfbærni fjármála hins opinbera má segja að jákvæð heildarafkoma af þessari stærðargráðu sé viðunandi til lengri tíma til að uppfylla grunnildið um sjálfbærni svo fremi sem skuldalækkunaráform ganga eftir. Sé horft á sjálfbærni út frá frumjöfnuði má segja að heildartekjur hins opinbera þurfi að duga fyrir þeirri vaxtaprósentu, þ.e. afleiddum vaxtakostnaði, sem er umfram langtíma hagvaxtaprósentu miðað við ákveðið skuldastig. Þótt heildarafkoman geri gott betur en það um þessar mundir er nauðsynlegt að huga einnig að framtíðaráskorunum eins og lýðfræðilegum breytingum til næstu áratuga ásamt tilheyrandi áskorunum varðandi öldrunar- og heilbrigðismál, sem einnig geta haft mikla þýðingu fyrir grunnildið um sjálfbærni.

### Framvinda afkomureglu skv. lögum um opinber fjármál<sup>1</sup>



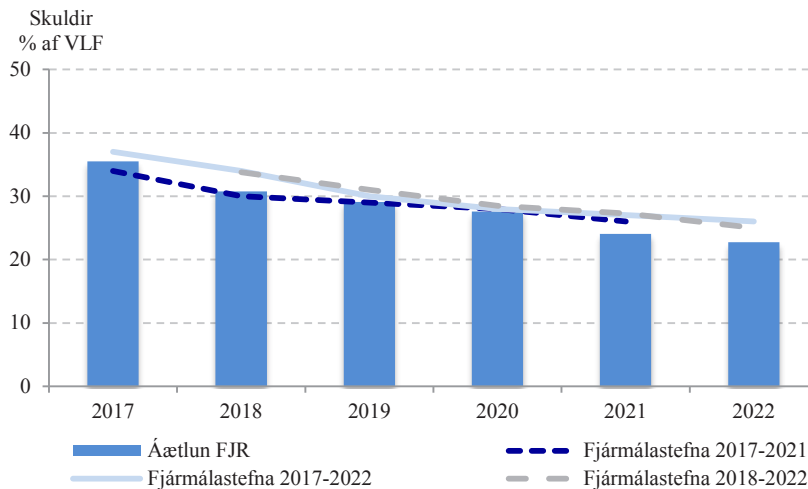
Í þessu samhengi má færa rök fyrir því að út frá markmiðum um stöðugleika og hinu langa hagvaxtartímabili sem þjóðarbúið hefur gengið í gegnum á síðari árum að æskilegra hefði verið að hafa meiri afgang á heildarafkomu hins opinbera en 1,5% af VLF til að veða á móti eftirspurnarþenslu. En í ljósi þeirra efnahagsþrenginga sem þjóðarbúið gekk í gegnum eftir bankahrunið 2008 hefur þurft að ráðast í nauðsynlega innviðaupbyggingu, svo sem í heilbrigðis-, mennta- og samgöngumálum. Þá hafa ytri aðstæður verið hliðhollar með þeim hætti að þensluáhrifin hafa ekki valdið þjóðarbúinu svipuðum skaða og oft í fyrri tíð með mikilli verðbólgu og gengisbreytingum. Kemur hér til annars vegar mikill vöxtur í ferðaþjónustu með tilheyrandi gengisstyrkingu og hins vegar mikill hreyfanleiki vinnuafslins, en

<sup>1</sup> Myndin sýnir afkomumarkmið samkvæmt þeim þremur fjármálastefnum sem hafa verið lagðar fram fyrir árin 2017–2021, 2017–2022 og 2018–2022. Þá er sýndur samanburður fyrir árið 2017 við bráðabirgðauppgjör Hagstofu Íslands á heildarafkomu hins opinbera fyrir árið 2017 og samanburður við áætlun fjármála- og efnahagsráðuneytisins á afkomu hins opinbera fyrir árið 2017, endurmat á áætlaðri afkomu ársins 2018 og loks afkomuþróun árunna 2019–2022 samkvæmt fjármálaáætluninni.

framleiðslugeta þjóðarþúsins hefur aukist verulega á síðustu árum með virkari atvinnu- markaði og miklum aðflutningi starfsfólks frá öðrum löndum, sem einnig hefur dregið úr þensluáhrifum.

Með skuldamarkmiðum sínum hafa síðustu þrjár ríkisstjórnir lagt sín lóð á vogar- skálarnar til að lækka skuldir hins opinbera verulega í fjármálastefnum samkvæmt lögum um opinber fjármál. Samkvæmt nýsamþykktri fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar er stefnt að því að skuldir samkvæmt lögboðinni skuldareglu verði komnar niður fyrir 25% af VLF í árslok 2022, líkt og sjá má á myndinni hér á eftir. Þessi markmið og framvinda eykur trúverðuleika opinberra fjármála og er merki um varfærni og festu fjármálastefnunnar.

### Framvinda skuldareglu skv. lögum um opinber fjármál



### 3.3 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 opinbera aðila í heild<sup>2</sup> fyrir tímabilið 2018–2023. 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 þjóðhagsgrunni<sup>3</sup> í samræmi við lög um opinber fjárlög.

#### Afkoma hins opinbera

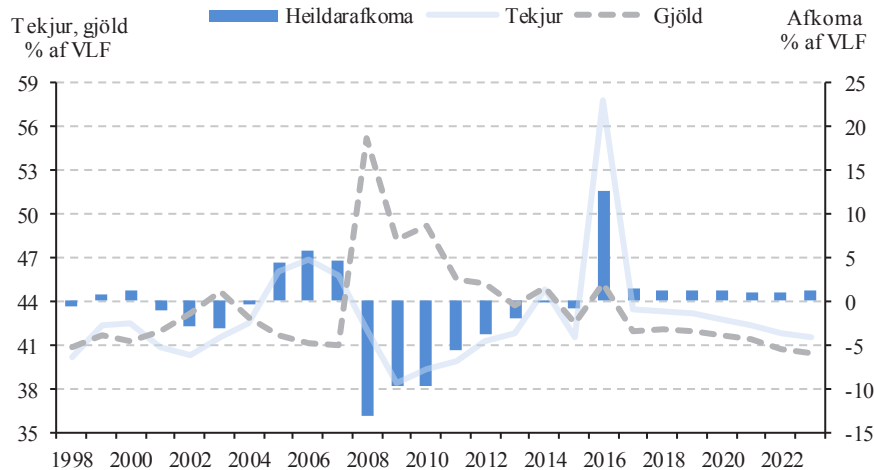
Markmið stjórnvalda samkvæmt tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 er að heildarafkoma hins opinbera, verði jákvæð um a.m.k. 1,4% af VLF á árinu 2018, 1,2% árið 2019 og lækki svo um 0,1 prósentustig fram til ársins 2021 og verði þá 1,0% af VLF árin 2021 og 2022. Jákvæð afkoma er mikilvægt framlag til að viðhalda

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

<sup>3</sup> Reikningshaldsleg framsetning byggist á svonefndum GFS-staðli (Government Finance Statistics) frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum.

efnahagslegum stöðugleika í þjóðarbúskapnum. Í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um fjármálastefnu hefur verið sammælt um að ganga út frá því að afgangur af afkomu hins opinbera myndist að mestu leyti hjá A-hluta ríkissjóðs og að afgangur A-hluta sveitarfélaga verði 0,2% af VLF yfir allt tímabilið. Samkomulagið felur í sér að svigrúm verður fyrir að fjárfestingarstig hins opinbera sem hlutfall af VLF geri betur en að fylgja hagvexti og hækki talsvert yfir miðbik tímabilsins, m.a. vegna átaks í samgönguframkvæmdum hjá ríkinu, en sígi lítið eitt að því loknu.

### Afkoma hins opinbera 1998–2023



Eitt meginmarkmiða laga um opinber fjármál er að beita markvissri fjárstjórn hins opinbera til að draga úr hagsveiflum og stuðla að auknum efnahagslegum stöðugleika. Heildarafkoma hins opinbera mælir þenslu eða samdráttaráhrif þess en á yfirstandandi ári er áætlað að hún verði jákvæð um 1,4% af VLF eins og gert var ráð fyrir í síðustu fjármálastefnu. Það er þriðja árið í röð sem afkoman er jákvæð í kjölfar neikvæðrar afkomu á árunum 2007–2015 en á því tímabili myndaðist uppsafnaður halli á heildarafkomu sem nemur 45% af VLF. Afgangur var þó á afkomu ríkisins árin 2014 og 2016. Á árinu 2016 nam afgangur hins opinbera 12,6% af VLF að meðöldum stöðugleikaframlögum frá föllnum fjármála-fyrirtækjum. Að frádregnum stöðugleikaframlögum og gjaldfærslu vegna fjármagnstilfærslu frá ríkissjóði til A-hluta LSR nam heildarafkoma hins opinbera 1,2% af VLF á árinu 2016. Samkvæmt bráðabirgðatölum Hagstofunnar var afkoma ársins 2017 jákvæð um 1,5% af VLF.

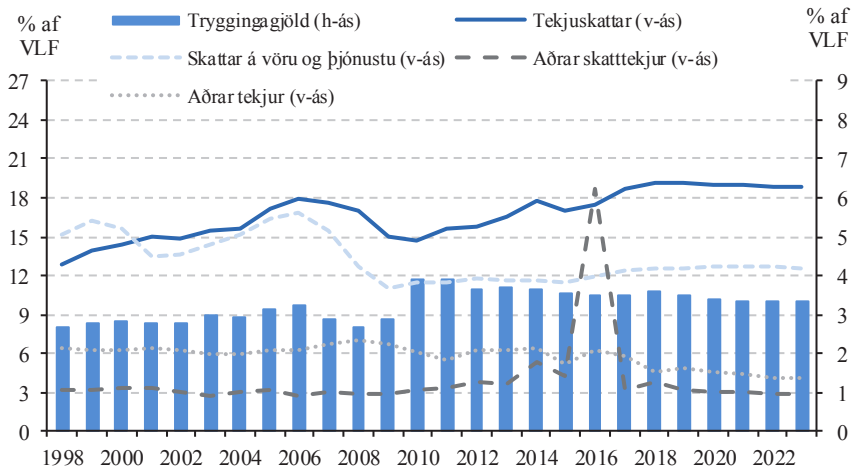
Á næstu fimm árum er gert ráð fyrir jákvæðri heildarafkomu af starfsemi hins opinbera á þjóðhagsgrunni sem svarar til 1,1% af VLF að meðaltali. Áætlað er að afkoman verði jákvæð um sem nemur 1,3% af VLF, eða um 36,7 ma.kr. á árinu 2019. Gert er ráð fyrir að tekjurnar hækki um 5% á árinu 2019 og að útgjöldin hækki um 5,9% frá fyrra ári. Áætlanir benda til þess að afgangur af heildarjöfnuði lækki á árunum 2020 og 2021 á sama tíma og árlegur hagvöxtur fer lækkandi og verði árlega um 1-1,2% af VLF. Spáin gerir ráð fyrir allnokkurri tekjulækkun í hlutfalli við VLF eða úr 43,6% í ár í um 41,6% á árinu 2023. Útgjaldalækkunin sem hlutfall af landsframleiðslu verður nokkuð minni en gert er ráð fyrir að útgjöldin lækki úr 41,9% í 40,4% á sama tímabili.

## Tekjur hins opinbera

Skatttekjur og tryggingagjöld mynda nálægt 90% af heildartekjum hins opinbera. Tekjuskattar eru stærsti flokkur skattteknanna og vega um og yfir 40% af heildartekjum. Sem hlutfall af VLF hafa tekjuskattar numið 17–19% undanfarin ár og áætlað er að þeir hækki á þann mælikvarða á þessu og næsta ári, sem skýrist m.a. af mikilli atvinnu og launatekjum sem mynda stærstan hluta stofns til tekjuskatts einstaklinga og útsvars. Áætlað er að tekjuskattar haldist á bilinu 18,8–19,2% af VLF út áætlunartímabilið. Eignarskattar munu skila ríflega 58 ma.kr. í ár eða 2,2% af VLF samkvæmt áætlun en gert er ráð fyrir lækkun á næsta ári í 2,1%. Skattar á vöru og þjónustu munu gefa 338 ma.kr. eða um 12,5% af VLF og samkvæmt áætluninni munu þeir haldast á bilinu 12,5–12,7% af VLF út tímabilið. Þá er áætlað að tryggingagjöld nemi 3,6% af VLF í ár en lækki í 3,5% á næsta ári og í 3,4% síðar á tímabilinu. Að síðustu er reiknað með að rekstrartekjur hins opinbera, einkum eignatekjur og þjónustutekjur, lækki samanlagt nokkuð á næstu árum en áætlað er að þær skili 121 ma.kr. eða 4,5% af VLF á yfirstandandi ári en sem svarar 3,9% í lok tímabilsins.

Á meðfylgjandi mynd eru tryggingagjöld og tveir stærstu flokkar skattteknna sýndir sérstaklega og loks aðrar skatttekjur (aðrar en tekjuskattar og skattar á vöru og þjónustu) og aðrar tekjur. Liðurinn aðrar skatttekjur nam 18,8% af VLF árinu 2016 og skýrist það af um 384 ma.kr. einskíptis stöðugleikaframlögum sem í tölfræði Hagstofu eru flokkuð sem eignarskattar. Heildartekjur hins opinbera munu nema 43,6% af VLF á árinu 2018 og lækka í 43,2% á árinu 2019 samkvæmt fjármálaáætluninni. Á síðari hluta tímabilsins er áætlað að tekjuhlutfallið lækki enn frekar og verði 41,6% í lok tímabilsins.

## Tekjur hins opinbera



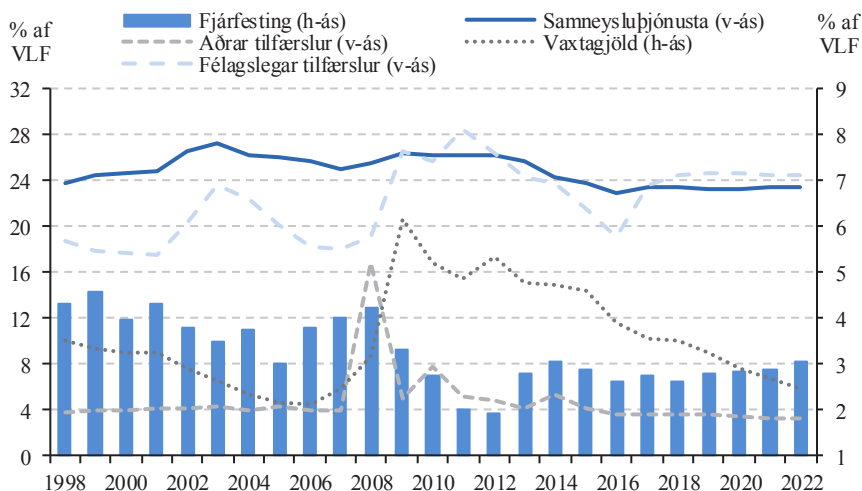
## Útgjöld hins opinbera

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 23,7% af VLF eða sem nemur 638,9 ma.kr. Gert er ráð fyrir að hlutfallið haldist nær óbreytt á áætlunartímabilinu, eins og lesa má úr myndinni hér á eftir, og samneyslan muni því vaxa í takt við hagvöxt.

Vaxtakostnaður hins opinbera hefur verið umtalsverður frá falli bankakerfisins haustið 2008. Árið 2015 var hann 4,6% af VLF sem svarar til 10,7% af útgjöldum hins opinbera. Í ár er gert ráð fyrir að hann verði af 3,2% af VLF en lækki síðan nokkuð ört og verði kominn

niður í 2,3% af VLF árið 2023. Til samanburðar var vaxtakostnaður hins opinbera um 2,4% af VLF að meðaltali á árunum 2003–2007.

### Útgjöld hins opinbera



Félagslegar tilfærslur hins opinbera til heimila hækkuðu umtalsvert árið 2009 er þær fóru í 8% af VLF úr 6% árið á undan. Stór hluti þessarar útgjaldaaukningar var vegna atvinnuleysisbóta en dregið hefur verulega úr þeim með minnkandi atvinnuleysi. Á yfirstandandi ári er áætlað að rúmlega 195 ma.kr. renni til félagslegra tilfærslna eða 7,2% af VLF. Á næstu þremur árum er áætlað að hlutfallið standi í stað en lækki svo og verði 7% af VLF árið 2023. Áætlað er að aðrar tilfærslur nemi 103,3 ma.kr. á yfirstandandi ári eða sem svarar 3,8% af VLF.

Á síðasta ári var verg fjárfesting hins opinbera um 81,1 ma.kr. eða 3,2% af VLF en hún var 2,8% af VLF árið á undan. Á yfirstandandi ári er áætlað að hún verði 3,3% af VLF, hækki svo á árunum 2019–2021 og verði 3,6–3,8% af VLF árin 2020–2021 en lækki aftur og verði 3,3% af VLF í lok tímabilsins. Til samanburðar var fjárfesting hins opinbera að meðaltali 4,7% af VLF á árunum 1998–2008. Líklegt er að það fjárfestingarstig hafi verið of hátt þegar horft er til langtímaeðtals en ljóst er að taka mun tíma að rétta af fjárfestingarhallu 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.

### Efnahagur hins opinbera

Sé horft til síðasta uppgjorsárs hins opinbera samkvæmt framsetningu þjóðhagsreikninga námu heildarskuldir<sup>4</sup> hins opinbera 1.890 ma.kr. í árslok 2017, eða sem svarar til 74% af VLF, sem er nokkru lægra skuldahlutfall en árið áður þegar það stóð í 87%. Skuldarnar lækkuðu að nafnvirði um 239,2 ma.kr. milli ára. Á sama tíma lækkaði peningaleg eign hins opinbera úr 52,3% í 42,4 % af VLF og nam 1.084,1 ma.kr.<sup>5</sup> Hrein peningaleg staða hins opinbera styrktist því um 2,9 prósentustig milli ára og varð neikvæð um 31,6% af VLF

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Peningaleg eign samanstendur af sjóðum og bankainnstæður, lánveitingum, hlutfé og viðskiptakröfum.

samanborið við 34,5% í árslok árið áður. Til samanburðar var skuldastaða hins opinbera 51% af VLF árið 2007 og hrein peningaleg staða jákvæð um 0,9% af VLF.

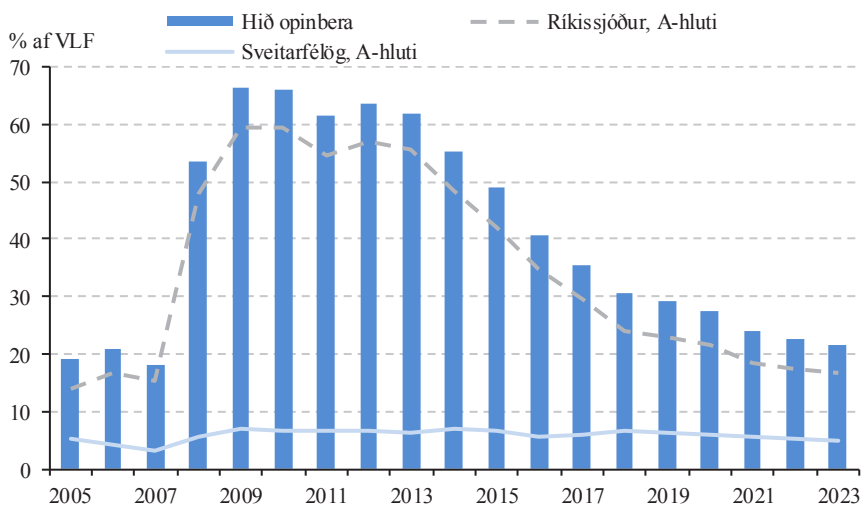
### Lykiltölur í fjármálum hins opinbera

Í ma.kr.	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
Heildartekjur .....	1.168	1.235	1.291	1.347	1.399	1.464
Rekstrargjöld .....	1.086	1.141	1.191	1.243	1.302	1.358
<b>Rekstrarafkoma .....</b>	<b>82</b>	<b>94</b>	<b>100</b>	<b>104</b>	<b>97</b>	<b>106</b>
Fjárfesting .....	46	58	65	71	62	65
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>36</b>	<b>36</b>	<b>35</b>	<b>33</b>	<b>35</b>	<b>41</b>
<b>Staða í árslok:</b>						
Efnislegar eignir .....	1.596	1.689	1.784	1.880	1.979	2.082
Peningalegar eignir .....	863	821	799	771	748	768
Heildarskuldir* .....	1.870	1.847	1.832	1.807	1.787	1.815
<b>Hrein eign .....</b>	<b>589</b>	<b>663</b>	<b>752</b>	<b>844</b>	<b>940</b>	<b>1.035</b>
Hrein eign % af VLF .....	22	23	25	27	28	29
Heildarskuldir, % af VLF .....	69	65	61	57	53	52

\*) Brúttóskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

Samkvæmt lögum um opinber fjármál ber stjórnvöldum að setja sér skuldamarkmið sem uppfylla skilyrði fjármálastefnu en þar er miðað við annan mælikvarða þar sem lífeyrisskuldbindingar og viðskiptaskuldir eru undanskildar og að sjóðir og bankainnstæður koma til frádráttar. Í fjármálastefnu fyrir hið opinbera er gert ráð fyrir að heildarskuldir verði komnar undir 30% af VLF í lok árs 2020 og að þær verði ekki hærri en 25% af VLF í lok árs 2022. Til þess að ná því meginmarkmiði fjármálastefnunnar að skuldir hins opinbera verði orðnar lægri en 30% árið 2020 þurfa að koma til tekjur af eignasölu, óreglulegum arðgreiðslum eða sambærilegum ráðstöfunum hjá ríkissjóði á árunum 2019–2023.

### Heildarskuldir hins opinbera (samkvæmt skuldaviðmiði laga um opinber fjármál)





Fjármálaáætlun hvers tíma verður að uppfylla þau markmið sem sett eru fram í fjármála- stefnunni og hafa stjórnvöld sett sér skuldamarkmið sem fela í sér að heildarskuldir hins opinbera á þennan mælikvarða lækki verulega á tímabilinu, eða úr 36% af VLF í árslok 2018 í um 25% af VLF í árslok 2023. Áætlun um þróun fjármála hins opinbera gerir þó ráð fyrir að heildarskuldir hins opinbera muni lækka lítið eitt meira en markmið fjármálastefunnar kveður á um og ná hlutfallinu 22% af VLF í árslok 2023.

Í þeirri áætlun er gert ráð fyrir að heildarskuldir A-hluta ríkissjóðs lækki úr 23% af VLF í 17% af VLF á árunum 2019–2023 og skuldir A-hluta sveitarfélaga úr 6,3% af VLF í 4,9% á sama tímabili, eða samtals um 7 prósentustig af VLF.

Á yfirstandandi ári er áætlað að hrein eign<sup>6</sup> hins opinbera verði komin í 23% af VLF eða 663 ma.kr. og hækki á næstu árum og verði komin í 29% af VLF árið 2023 eins og fram kemur í töflu hér á undan. Sömuleiðis er áætlað að heildarskuldir að meðtöldum lífeyris- skuldbindingum og viðskiptaskuldum muni lækka verulega sem hlutfall af landsframleiðslu á næstu árum eða samkvæmt lauslegu mati úr 69% af VLF í 52%. Munar þar verulega um áform til lækkunar skulda A-hluta ríkissjóðs eins og lesa má af myndinni hér að framan.

### 3.4 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 lánastofnanir 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, Íslandsbanki og Íslandspóstur. 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 eru metin. Helstu tegundir B-hluta fyrirtækja sveitarfélaga eru veitufyrirtæki (vatnsveitur, fráveitur og orkuveitur), hafnir, félagslegt húsnæði, almenningsamgöngur og sorphirða. Fyrirtæki í B- og C-hluta eru að mestu rekin fyrir tekjur af sölu vöru og þjónustu.

Á árinu 2016 voru heildartekjur fyrirtækja í eigu hins opinbera 251 ma.kr eða rúmlega 10% af VLF og hrein peningaleg eign var jákvæð um 508 ma.kr. Áætlanir um fjármál fyrirtækja hins opinbera benda til þess að árleg rekstrarafkoma þeirra verði jákvæð í kringum 2,5% af VLF árin 2018–2023. Að teknu tilliti til fjárfestinga er áætlað að heildarafkoma þeirra verði jákvæð um 1,4% af VLF árið 2018, 1,8% árið 2019 og verði í kringum 2% árin 2020–2023.

Gert er ráð fyrir að fjárfestingar opinberra fyrirtækja verði um 1,2% af VLF á árinu 2018 en fari eftir það lækkandi og verði á bilinu 0,7-0,5% af VLF á árunum 2019–2023. Athygli er vakin á því að hér er átt við hreina fjárfestingu, þ.e. fjárfestingu að frádregnum afskriftum (fastafjármunir).

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

<sup>6</sup> 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.



### Lykiltölur fyrirtækja hins opinbera

Í ma.kr.	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
Rekstrartekjur .....	270	284	297	309	323	336
Rekstrargjöld .....	201	213	221	228	239	249
<b>Rekstrarafkoma .....</b>	<b>69</b>	<b>71</b>	<b>76</b>	<b>81</b>	<b>84</b>	<b>87</b>
Fjárfesting .....	-32	-21	-19	-19	-18	-18
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>37</b>	<b>50</b>	<b>57</b>	<b>62</b>	<b>66</b>	<b>69</b>
<i>Staða í árslok:</i>						
Efnislegar eignir .....	1.214	1.233	1.224	1.246	1.266	1.332
Peningaleg eignir .....	103	106	114	106	110	115
Heildarskuldir .....	699	684	648	636	634	667
<b>Hrein eign .....</b>	<b>618</b>	<b>654</b>	<b>690</b>	<b>716</b>	<b>742</b>	<b>780</b>

### 3.5 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 152 ma.kr. sem svarar til 5,6% af VLF á árinu 2018. Þegar tekið hefur verið tillit til fjárfestinga að frádregnum afskriftum er áætlað að heildarafkoman verði jákvæð um 74 ma.kr. eða 2,8% af VLF. Gert er ráð fyrir að fjárfestingar opinberra aðila lækki yfir tímabilið úr 2,9% af VLF á yfirstandandi ári í 2,4% af VLF árið á árinu 2023. Á sama tíma er áætlað að heildarafkoman verði stöðug í 3-3,1% af VLF.

### Lykiltölur fjármála opinberra aðila

Í ma.kr.	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
Heildartekjur .....	1.439	1.519	1.588	1.656	1.722	1.800
Rekstrargjöld .....	1.287	1.354	1.412	1.471	1.541	1.607
<b>Rekstrarafkoma .....</b>	<b>152</b>	<b>165</b>	<b>176</b>	<b>185</b>	<b>181</b>	<b>193</b>
Fjárfesting .....	78	79	84	90	80	83
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>74</b>	<b>86</b>	<b>92</b>	<b>95</b>	<b>101</b>	<b>110</b>
<i>Staða í árslok:</i>						
Efnislegar eignir .....	2.810	2.921	3.008	3.126	3.245	3.413
Peningaleg eignir .....	966	927	914	877	857	883
Heildarskuldir* .....	2.569	2.531	2.480	2.442	2.421	2.482
<b>Hrein eign .....</b>	<b>1.207</b>	<b>1.317</b>	<b>1.442</b>	<b>1.561</b>	<b>1.681</b>	<b>1.815</b>
Heildarafkoma % af VLF .....	2,8	3,0	3,0	3,0	3,0	3,1
Hrein eign % af VLF .....	45	46	48	49	50	52
Heildarskuldir, % af VLF .....	95	88	82	77	72	70

\*) Brúttóskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

Áætlanir um þróun efnahagsreiknings opinberra aðila sýna að hrein eign þeirra muni vaxa á tímabilinu. Þá er gert ráð fyrir að heildarskuldir lækki verulega eins og fram hefur komið, bæði hjá hinu opinbera og fyrirtækjum þess. Eins og fram kemur í umfjöllun um opinber fyrirtæki í kafla 3.4 er áætlanagerð um starfsemi þeirra í heild fimm ár fram í tímann ennþá í þróun. Því þarf að hafa fyrirvara á því að eftir er að leggja meiri vinnu í að bæta áætlanagerð um þeirra hlut í heildarafkomu opinberra aðila.

## 4 Fjármál ríkissjóðs

### 4.1 Stefnumið og helstu niðurstöður ríkisfjármálaáætlunar

- Staða ríkissjóðs er traustari en hún hefur verið um árabíl sem m.a. hefur birst í bættu lánshæfismati og betri vaxtakjörum á erlendum mörkuðum.
- Traustari stöðu og viðsnúning í rekstri ríkissjóðs á undanförunum árum má rekja til aukinnar tekjuöflunar og aðhalds í ríkisrekstrinum, auk verulegrar niðurgreiðslu skulda með ráðstöfun stöðugleikaframlaga og annarra óreglulegra tekna.
- Bætt staða ríkissjóðs gerir kleift að ráðast í aukna uppbyggingu innviða og auka útgjöld s.s. til velferðar-, mennta- og umhverfismála...
- ... auk þess sem hægt verður að gera ráðstafanir til lækkunar á skattbyrði á tímabilinu en umfang þeirra mun ráðast af efnahagshorfum, þróun opinberra fjármála og framvindu kjarasamninga á vinnumarkaði.
- Það að ríkisfjármálin hafi náð jafnvægi felur líka í sér að þegar líður á áætlunartímabilið verður þess ekki að vænta að árlega falli til verulegar fjárhæðir sem óreglulegar og einskíptis tekjur...
- ...sem aftur þýðir að í auknum mæli þarf að mynda svigrúm til nýrra útgjalda eða ráðstafana á tekjuhlíð á komandi árum í hefðbundnum rekstri ríkissjóðs.
- Á undanförunum árum hafa útgjöld ríkissjóðs aukist mikið og einnig er gert ráð fyrir að svo verði á fyrsta ári áætlunarinnar. Óhjákvæmilega verður ekki hægt að viðhalda jafn miklum útgjaldavexti á næstum árum enda rénar hagvöxtur og þar með vöxtur tekjustofna.
- Haldið verður áfram í þeirri vegferð að auka sjálfbærni ríkisfjármála með niðurgreiðslu skulda og foringreiðslum á ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar, auk þess sem hugað verður að uppbyggingu Þjóðarsjóðs til að mæta ófyrirséðum áföllum sem fjármagnaður verður með reglulegum arðgreiðslum félaga í ríkiseigu.

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

Líkt og kemur fram í byrjun greinargerðarinnar skal fjármálaáætlun reist á grundvelli fjármálastefnu ríkisstjórnar hverju sinni. Markmið um afkomu- og skuldaferil hins opinbera til næstu fimm ára skulu vera þau sömu í fjármálaáætluninni og sett eru í stefnunni og vera í samræmi við þær fjármálareglur sem kveðið er á um lögum um opinber fjármál. Fjármála-reglurnar eru af tvennum toga: Annars vegar eru skilgreind fimm grunngildi, sem eru sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi, og hins vegar þrjár tölusettir mælikvarðar sem eru afkomuregla, skuldaregla og skuldalækkunarregla.

Í fjármálaáætluninni skal sett fram greining á stöðu og horfum í efnahagsmálum og fjármálum opinberra aðila ásamt markmiðum og áætlunum um framvinduna í fjármálum ríkis, sveitarfélaga og félaga í þeirra eigu. Fjármálaáætlunin felur þannig í sér frekari útfærslu á markmiðum fjármálastefnu og nánari stefnumörkun um þróun tekna, gjalda og efnahags opinberra aðila. Það felur m.a. í sér að í fjármálaáætluninni er lögð fram tillaga að skiptingu á útgjöldum ríkissjóðs eftir einstökum málefnasviðum til næstu fimm ára. Sú skipting ber þá með sér forgangsröðun og málefnaáherslur sem í senn taka mið af og eru umgjörð um

stefnumörkun ráðuneyta fyrir málefnasviðin til fimm ára. Útgjaldarammarnir fyrir málefnasviðin verða síðan útfærðir nánar með skiptingu niður á málaflokka í fjárlagafrumvarpi sem lagt verður fram í september. Vakin er athygli á því að í þessu fyrirkomulagi sem kveðið er á um í lögum um opinber fjármál felst að leggja ber ályktun Alþingis um fjármálaáætlun til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár og að fjárlagafrumvarp verði ávallt í samræmi við markmið fjármálaáætlunar. Í þessu felst m.a. að ekki er gert ráð fyrir að í fjárlagafrumvarpi verði vikið í teljandi mæli frá þeirri stefnumörkun sem felst í útgjaldarömmum þingsályktunarinnar fyrir málefnasviðin nema þegar hlutlægar og málefnalegar ástæður eru fyrir hendi, eins og t.a.m. þegar veigamiklar forsendur hafa breyst eða óhjákvæmilegt reynist að taka tillit til breyttra aðstæðna af einhverjum ástæðum

Þessi áætlun byggir á fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar sem lögð var fram á Alþingi í desember 2017 og var samþykkt í mars sl. Samhliða framlagningu stefnunnar lagði fjármála- og efnahagsráðherra fyrir hönd ríkisstjórnarinnar fram fyrsta fjárlagafrumvarp hennar og voru fjárlög fyrir árið 2018 samþykkt í lok desember sl.

Á grundvelli framlagðar fjármálastefnu og samþykktra fjárlaga og að teknu tilliti til stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar hefur frá miðjum janúar verið unnið að nánari útfærslu á markmiðum fjármálastefnunnar fyrir fjármálaáætlunina. Verkferlið við vinnslu áætlunarinnar var samþykkt af ráðherranefnd um ríkisfjármál og ríkisstjórn síðari hluta janúar. Vinnan við áætlunina fór í meginráttum fram þannig að fjármála- og efnahagsráðuneytið vann í upphafi grunnsviðsmynd fyrir afkomu- og skuldaþróun fyrir ríkissjóð á tímabili áætlunarinnar. Sú sviðsmynd var reist á framreikningi á tekjuhlíð ríkissjóðs miðað við gildandi lög og óbreytt skattkerfi og þar af leiðandi án allra fyrirhugaðra tekjuráðstafana. Grunnsviðsmynd útgjaldahlíðar byggðist á fjárlögum fyrir árið 2018 að teknu tilliti til mats fagráðuneyta á þróun fyrirbyggjandi skuldbindinga innan sinna málefnasviða og þróun kerfis-lægra útgjalda á borð við fæðingarorlof og lífeyristryggingar en án allra ráðstafana, þ.m.t. aðhaldsráðstafana eða ákvarðana um ný og aukin útgjöld. Samhliða þeirri vinnu var ráðuneytunum falið að leggja fjárhagslegt mat á áformaðar aðgerðir ríkisstjórnarinnar í stjórnarsáttmálanum. Á grundvelli grunnsviðsmyndarinnar um þróun afkomu og skulda ríkissjóðs voru unnar frekari sviðsmyndir fyrir ráðherranefnd um ríkisfjármál miðað við tiltekna samsetningu ráðstafana á tekju- og útgjaldahlíð ríkissjóðs. Á grunni þessara greininga og að teknu tilliti til áherslumála og forgangsröðunar ríkisstjórnarinnar afgreiddu ráðherranefnd um ríkisfjármál og ríkisstjórnin áætlunina og meginforsendur hennar um miðjan mars og er áætlunin innan þess ramma sem markaður er í samþykktu fjármálastefnu.

### **Stefnumið ríkisfjármálaáætlunar**

Í fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 er gert ráð fyrir að afgangur af heildarafkomu ríkissjóðs verði 1,2% af VLF árið 2018 og voru fjárlög fyrir árið 2018 samþykkt í samræmi við þá stefnumörkun. Á árunum 2019–2022 er gert ráð fyrir að afgangur af heildarafkomunni fari smám saman lækkandi og verði 1% árið 2019, 0,9% árið 2020 og 0,8% árin 2021 og 2022. Sú afkomuþróun svarar til þess að afgangur af heildarafkomunni sé árlega um 25–29 ma.kr.

Afkomumarkmiðin tóku breytingum frá fyrri stefnu þótt áfram sé gert ráð fyrir ágætum afgangi af rekstri ríkissjóðs. Breytingarnar eru einkum tvíþættar. Annars vegar byggist fjármálastefnan á efnahagshorfum samkvæmt spá sem Hagstofa Íslands gerði í nóvember 2017 þar sem gert var ráð fyrir hjaðnandi hagvexti þó að hann verði áfram traustur og drifinn áfram af fjárfestingu og einkaneyslu fremur en útflutningi eins og verið hefur. Hins vegar skýrast breytt afkomumarkmið af áherslum stjórnarsáttmála nýrrar ríkisstjórnar.

Fjármálaáætlunin byggist á uppfærðri þjóðhagsspá frá febrúar sl. og er fjallað ítarlega um uppfærðar horfur í kafla 2. Áfram er gert ráð fyrir hagfelldum efnahagsaðstæðum eða um 2,5–2,9% hagvexti næstu ár en hann var 3,6% árið 2017 og 7,5% árið 2016. Uppfærð spá ber þess merki að heldur dragi úr spennu í hagkerfinu. Útfærslan í fjármálaáætluninni tekur mið af spánni sem m.a. felur í sér minni afgang af heildarafkomu ríkissjóðs en gert var ráð fyrir í fyrri áætlunum. Meginviðfangsefnið á næstu árum er að viðhalda og treysta þann efnahagslega stöðugleika og stöðugleika í fjármálum ríkissjóðs og hins opinbera sem nú er til staðar. Einnig er mikilvægt í þessu sambandi að sýna varfærni í ákvarðanatöku ef til þess kæmi að efnahagshorfur yrðu lakari en reiknað er með í forsendum áætlunarinnar.

Í fjármálaáætluninni er gert ráð fyrir að afkomuþróunin verði í samræmi markmið fjármálastefnunnar sem felur í sér að afgangur af heildarjöfnuði verði árlega 28 ma.kr. að jafnaði á áætlunartímabilinu og um 140 ma.kr. uppsafnað til ársins 2023. Afkomuþróunin er reist á grundvelli stefnumiða um þróun tekju- og útgjaldahliðar ríkissjóðs og ráðstafana í lánsfjármálum á tímabilinu. Á tekjuhlið er gert ráð fyrir að frumtekjur vaxi um 3,5–4,5% að nafnvirði á tímabilinu en að smám saman verði dregið úr skattbyrði á tímabilinu.

Vakin er sérstök athygli á því að á tekjuhlið er gert ráð fyrir tilfallandi arðgreiðslum í ríkissjóð frá fjármálafyrirtækjum umfram þær reglulegu arðgreiðslur sem áður var reiknað með, en þær byggjast á áætlunum Bankasýslu ríkisins<sup>1</sup>. Óhætt þykir, og varlegt, að gera ráð fyrir því að slíkar umframardgreiðslur berist í ríkissjóð þegar horft er til þróunar óreglulegra tekna ríkissjóðs síðustu ár og í samhengi við horfur um rekstrarafkomu og áforma fjármálafyrirtækja um lækkun eigin fjár. Þannig er gert ráð fyrir að tekjufærðar umframardgreiðslur verði 8 ma.kr. árin 2019–2020 og 6 ma.kr. 2021 eða samanlagt 22 ma.kr. á þessum þremur árum. Það svigrúm sem þessar aukalegu tekjur gefa verður nýtt til aukinna fjárfestinga í innviðum, þá fyrst og fremst í samgöngumannvirkjum, eða sem nemur 5,5 ma.kr. árlega á árunum 2019–2021. Árin 2022 og 2023 er gert ráð fyrir að reglulegar arðgreiðslur fjármálafyrirtækja verði lægri en ella sem nemur um 4 ma.kr. á ári. Það skýrist af því að miðað við þessar forsendur verður heildar eigið fé í fjármálafyrirtækjum lægra á tímabilinu en áður var reiknað með. Nánar er fjallað um þessar ráðstafanir í kafla 4.2.2 hér á eftir.

Að frátöldum útgjöldum vegna samgönguframkvæmda er á útgjaldahlið gert ráð fyrir að nafnvöxtur frumgjalda verði að jafnaði áþekkur vexti VLF yfir tímabilið. Gert er ráð fyrir að vöxtur frumgjalda verði ívið meiri en vöxtur frumtekna fyrri hluta tímabilsins sem felur í sér að frumjöfnuður ríkissjóðs lækki samsvarandi á móti. Með því er nýtt aukið svigrúm sem skapast hefur vegna batnandi vaxtjafnaðar á undanförunum árum til að styrkja grunnþjónustu ríkisins og þá einkum á árunum 2018 og 2019. Gert er ráð fyrir að brúttó fjárfestingarstig ríkissjóðs verði að jafnaði 2,5% af VLF árin 2019–2021 sem er um 0,5% hærra fjárfestingarstig en árin 2017 og 2018 og skýrist aukningin að hluta til af auknum samgönguframkvæmdum sbr. umfjöllunina hér að framan.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Í sviðsmynd um áætlaðar arðgreiðslur á tímabili áætlunarinnar er gert ráð fyrir að arðgreiðslur úr fjármálafyrirtækjum gætu numið 158 ma.kr. á árunum 2018–2023, þar af 74 ma.kr. umframardgreiðslur á árunum 2018–2021 samanborið við hefðbundnar forsendur. Áætluð tekjufærð áhrif af þessum umframardgreiðslum á þjóðhagsgrunni eru árlega 8 ma.kr. árin 2019–2020 og 6 ma.kr. á árinu 2021 en á móti eru áhrifin neikvæð árin 2022 og 2023 um tæplega 4 ma.kr. á ári þar sem gert er ráð fyrir miðað við þessar forsendur að heildar eigið fé bankanna lækki miðað við reglubundnar forsendur.

<sup>2</sup> Vakin er athygli á því að fjárfestingastig ríkissjóðs er hér um 0,5% af VLF hærra en hefur verið í fyrri áætlunum fjármála- og efnahagsráðuneytisins á þjóðhagsgrunni. Með þessu er áætlanagerðin samræmd betur við tölur Hagstofu Íslands hvað varðar meðferð á útgjöldum vegna rannsókna og þróunar sem fram til þessa hafa verið talin til rekstrargjalda í áætlunum ráðuneytisins en hluti þeirra flokkast sem fjárfesting.

Helstu stefnumið ríkisfjármálaáætlunarinnar á grundvelli fyrirbyggjandi efnahagsforsendna, sem fjallað er um í kafla 2, eru dregin saman í eftirfarandi töflu, en fjallað er nánar um einstaka atriði síðar í greinargerðinni:

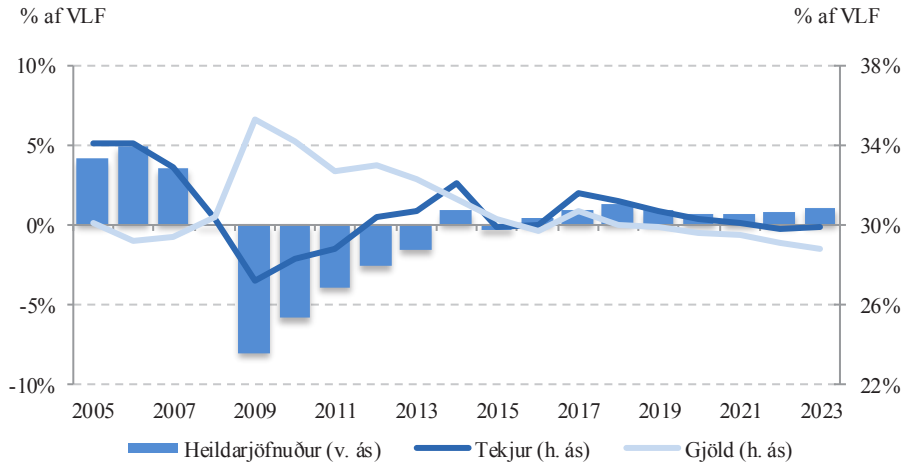
Báttur	Stefnumið
<b>Afkoma</b>	Afgangur af heildarafkomu ríkissjóðs verði ekki minni en 1% af VLF árið 2019 og að jafnaði ekki minni en 0,8–0,9% af VLF á árunum 2020–2023
<b>Tekjur</b>	Smám saman verði dregið úr skattbyrði á tímabilinu en gert ráð fyrir að frumtekjur vaxi um 3,5–4,5% að nafnvirði á tímabilinu. Á tekjuhlíð eru meðtalin áhrif af áætluðum auknum arðgreiðslum fjármálafyrirtækja. Tekjufærð áhrif eru jákvæð um 22 ma.kr. árin 2019–2021 en neikvæð um 7,4 ma.kr. árin 2022–2023.
<b>Gjöld</b>	Vöxtur frumgjalda verði áþekkur vexti VLF yfir tímabilið en þó nokkru meiri árin 2019–2021 þegar reiknað er með tímabundinni aukningu í fjárfestingarstigi ríkisins vegna innviðuppbyggingar, einkum í samgönguframkvæmdum.
<b>Skuldir</b>	Heildarskuldir ríkissjóðs skv. skuldareglu verði a.m.k. komnar undir 25% af VLF í árslok 2019 og verði ekki meiri en 20% af VLF í árslok 2023. Áætlað er að á árunum 2018–2021 falli til tæplega 120 ma.kr. í óreglulegt fjárstreymi vegna félaga í ríkiseigu sem nýtt verði til niðurgreiðslu skulda
<b>Fjárfesting</b>	Fjárfestingar ríkissjóðs sem hlutfall af VLF aukist á árunum 2019–2021 og verði að jafnaði 2,5% af VLF samanborið við 2,1% af VLF árið 2018. Gert er ráð fyrir að á þeim árum falli til og verði tekjufærðir 22 ma.kr. í umfram-arðgreiðslur úr fjármálafyrirtækjum sem ekki verða nýttir til niðurgreiðslu skulda heldur til uppbyggingar innviða og þá helst í samgöngumannvirkja.

### Forsendur og viðmið afkomuþróunar

Hér fyrir framan er farið í stuttu máli yfir afkomuþróun ríkissjóðs í fjármálaáætluninni. Til samanburðar er á myndinni hér á eftir sýnd þróun í afkomu ríkissjóðs á árunum 2005–2023 á þjóðhagsgrunni. Tölur árunum 2005–2016 eru niðurstöðutölur Hagstofu Íslands en tölur fyrir árið 2017 eru bráðabirgðatölur Hagstofunnar. Afkoma ársins 2018 er miðuð við gildandi fjárlög en afkoma árunum 2019–2023 er samkvæmt fjármálaáætluninni. Til að draga betur fram undirliggjandi þróun í fjármálum ríkisins hafa nokkrir óreglulegir og tímabundnir liðir á tekju- og gjaldahlíð verið undanskildir á myndinni<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Á tekjuhlíð eru eftirtaldir liðir dregnir frá: tekjur af sölu fastafjármuna; tímabundin hliðaráhrif á skatttekjur af sérstökum úttektum séreignarsparnaðar 2009-2016 og af höfuðstólslækkun húsnæðislána og séreignarsparnaðarleiðinni 2015-2018; hluti slitabúa í sérstökum fjársýsluskatti og bankaskatti 2014-2015; stöðugleikaframlög og hliðaráhrif þeirra 2016-2022. Gjaldamegin dregin frá framlög vegna rekstrarstöðu Íbúðalánasjóðs, ríkisábyrgðir og tjónabætur. 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 verðtrygðra húsnæðislána.

## Afkoma ríkissjóðs 2005–2023



Líkt og sést á myndinni var jafnvægi náð í ríkisfjármálum á árunum 2014–2016 samkvæmt uppgjöri á þjóðhagsgrunni en viðsnúning í rekstri ríkissjóðs má rekja til aukinnar tekjuöflunar og lækkunar útgjalda eftir bankahrunið. Samhliða hafa skuldir ríkissjóðs lækkað verulega, bæði að nafnvirði og sem hlutfall af VLF, sem aftur hefur leitt til verulegs bata í vaxtajöfnuði ríkissjóðs. Lækkunin skýrist m.a. af samfelldum hagvexti frá árinu 2011 en einnig af ráðstöfunum í lánsfjármálum þar sem einkiptistekjur og stöðugleikaframlög á undanförunum árum hafa verið nýttar til niðurgreiðslu skulda. Fyrirséð er að draga muni úr þeim miklu sveiflum sem hafa einkennt ríkisfjármálin undanfarnin ár með miklum áhrifum af einkiptis og óreglulegum liðum og að meiri stöðugleiki komist á í rekstri ríkissjóðs. Það felur í sér að þegar líður á síðari hluta áætlunarinnar er þess ekki að vænta að árlega falli til umtalsverðar óreglulegar tekjur sem hægt sé að nýta til að auka útgjaldasvigrúmið, heldur mun það fyrst og fremst ákvarðast af reglulegum tekjum ríkissjóðs.

Í töflunni hér á eftir er sýnd nánari sundurliðun á afkomuþróun ríkissjóðs á tímabili áætlunarinnar á verðlagi hvers árs og sem hlutfall af VLF á þjóðhagsgrunni. Afkomuþróunin hvílir á stefnumiðunum sem fjallað var um hér að framan og tekur tillit til efnahagsþróunar og þróun tekna og gjalda ríkissjóðs.

Áætlað er að frumtekjur ríkissjóðs aukist um 51 ma.kr. frá fjárlögum 2018 og verði 878 ma.kr. árið 2019 eða sem svarar til 30,7% af VLF. Gert er ráð fyrir að þær aukist um 33–45 ma.kr. á ári á tímabili áætlunarinnar eða sem nemur 3,5–4,6% nafnvexti sem er nokkuð minni vöxtur en nemur vexti landsframleiðslunnar á tímabilinu. Gangi sú þróun eftir verða frumtekjurnar um 1.033 ma.kr. í lok tímabilsins eða sem svarar til 29,3% af VLF. Í áætluninni er gert ráð fyrir að frumgjöld ríkissjóðs verði aukin verulega árið 2019 eða um 63 ma.kr. sem svarar til 8,5% hækkunar að nafnvirði. Gangi það eftir verða frumgjöldin samtals 799 ma.kr. árið 2019 eða sem nemur 27,9% af VLF.



### Áætluð afkoma ríkissjóðs 2019–2023

Pjódhagsgrunnur	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<i>ma.kr.</i>					
Frumtekjur .....	878,0	916,2	955,1	987,8	1.032,8
Frumgjöld .....	799,1	839,4	879,6	907,7	947,4
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>78,8</b>	<b>76,8</b>	<b>75,5</b>	<b>80,0</b>	<b>85,4</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>2,8</b>	<b>2,5</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>
Vaxtatekjur .....	12,8	12,9	13,0	12,9	13,3
Vaxtagjöld .....	63,0	62,5	62,9	64,7	64,9
þar af gjaldfærðir vextir .....	40,6	39,1	39,1	40,0	38,4
þar af verðbætur .....	7,3	6,9	5,7	4,8	4,7
þar af reiknaðir vextir á lifeyrisskuldb. ...	15,2	16,5	18,1	19,9	21,9
<b>Fjármagnsjöfnuður .....</b>	<b>-50,2</b>	<b>-49,6</b>	<b>-49,9</b>	<b>-51,7</b>	<b>-51,7</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,5</b>
Heildartekjur .....	890,8	929,2	968,1	1.000,7	1.046,0
Heildarútgjöld .....	862,2	902,0	942,5	972,4	1.012,3
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>28,6</b>	<b>27,2</b>	<b>25,6</b>	<b>28,3</b>	<b>33,7</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>1,0</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>1,0</b>

Gert er ráð fyrir að frumgjöldin aukist árlega um 29–40 ma.kr. að nafnvirði á tímabilinu eða sem nemur 3,3–5% nafnvexti á ári og verði orðin 947 ma.kr. árið 2023. Í þessu sambandi er vakin athygli á því að gert er ráð fyrir að rammasett útgjöld málefna sviða ríkissjóðs aukist árið 2019 um ríflega 34 ma.kr. frá fjárlögum ársins 2018 eða sem nemur tæplega 5% raunvexti. Kemur sá raunvöxtur til viðbótar 47 ma.kr. raunaukningu rammasettra útgjalda í fjárlögum 2018 en það svarar til ríflega 7% raunvaxtar. Samtals nemur uppsafnaður vöxtur útgjalda frá fjárlögum 2017 því ríflega 80 ma.kr. eða 12%. Samanlagt er gert ráð fyrir að frumjöfnuður ríkissjóðs verði að jafnaði 75–85 ma.kr. á tímabilinu eða 2,4–2,8% af VLF. Að meðtöldum vaxtajöfnuði er áætlað að heildarjöfnuður tímabilsins verði á bilinu 25–33 ma.kr. eða 0,8–1% af VLF sem er í takt við fyrirliggjandi fjármálastefnu.

Innifaldar í afkomuþróuninni sem gerð er grein fyrir hér að framan eru ráðstafanir stjórnvalda á tekju- og gjaldahlið en þær ráðstafanir byggjast á undirliggjandi þróun í rekstri ríkissjóðs og eru að teknu tilliti til afkomumarkmiðs fjármálastefnunnar. Í töflunni hér á eftir er umfang þessara ráðstafana sýnt á tekju- og gjaldahlið en nánar er fjallað um ráðstafanirnar í köflum 4.2 og 4.3. Umfangið er sýnt í ma.kr. og uppsafnað eftir árum.

Í áætluninni er gert ráð fyrir að dregið verði úr skattbyrði með tekjuráðstöfunum sem nema um 25 ma.kr. á tímabilinu en helstu breytingarnar eru annars vegar lækkun tekjuskatts einstaklinga og lækkun tryggingagjalds líkt og boðað var í fjármálastefnu og stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.



### Áætlun áhrif ráðstafana í ríkisfjármálum 2019–2023\*

ma.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>Tekjuráðstafanir .....</b>	<b>-7,2</b>	<b>-11,2</b>	<b>-17,0</b>	<b>-22,4</b>	<b>-24,5</b>
<b>Útgjaldaráðstafanir .....</b>	<b>26,0</b>	<b>35,5</b>	<b>48,0</b>	<b>47,5</b>	<b>57,0</b>
þar af áhrif ákv. um ný og aukin útgjöld	29,0	43,5	61,0	62,5	74,0
þar af rekstrar- og tilfærsluútgjöld .....	20,5	28,0	36,0	47,0	57,5
þar af fjárfesting .....	8,5	15,5	25,0	15,5	16,5
þar af áhrif aðhaldskrafna .....	-3,0	-8,0	-13,0	-15,0	-17,0
<b>Samtals ráðstafanir (áhrif á afkomu) .....</b>	<b>-33,2</b>	<b>-46,7</b>	<b>-65,0</b>	<b>-69,9</b>	<b>-81,5</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>-1,2</b>	<b>-1,5</b>	<b>-2,0</b>	<b>-2,1</b>	<b>-2,3</b>
<b>Einskiptis/óreglulegir liðir .....</b>	<b>8,0</b>	<b>8,0</b>	<b>6,0</b>	<b>-3,6</b>	<b>-3,8</b>
þar af áhrif vegna umframárðgreiðslna ...	8,0	8,0	6,0	-3,6	-3,8

\* uppsöfnuð áhrif á ári

Á útgjaldahlið er á árinu 2019 gert ráð fyrir 29 ma.kr. í ný og aukin útgjöld umfram undirliggjandi þróun í útgjaldavexti. Þar er m.a. um að ræða ákvarðanir um útgjöld sem hafa verið til umræðu í fyrri fjármálaáætlunum, svo sem byggingu húss íslenskra fræða og kaup á nýjum þylum fyrir Landhelgisgæsluna. Því til viðbótar er gert ráð fyrir svigrúmi til að mæta ýmsum áherslumálum ríkisstjórnarinnar, þar á meðal verulegri aukningu framlaga til heilbrigðismála, menntamála og umhverfismála. Á móti auknum útgjöldum vegur að í áætluninni er gert ráð fyrir aðhaldskröfu til að draga úr útgjaldavexti ríkissjóðs eða sem nemur 2–5 ma.kr. á ári á áætlunartímabilinu. Nánar er fjallað um forsendur gjaldahliðar í kafla 4.3.2 hér á eftir.

#### Forsendur og viðmið skuldaþróunar

Þótt staða ríkisfjármála hafi batnaði verulega undanfarin ár er brýnasta markmið ríkisfjármálastefnunnar áfram að treysta stöðu ríkissjóðs og getu til að mæta efnahagslegri niðursveiflu eða ófyrirséðum áföllum. Mikill árangur hefur þegar náðst hvað þetta varðar og skuldir hafa farið hratt lækkandi. Vaxtakostnaður íslenska ríkisins er þó enn hár í samanburði við önnur lönd í Evrópu, þrátt fyrir að skuldastaðan sé víða verri en hér á landi. Samhliða bættri skuldastöðu hefur vaxtajöfnuður farið hraðbatnandi, þ.e. minna fé þarf að ráðstafa til að greiða vexti og afborganir af skuldum ríkissjóðs. Sé horft til hreins vaxtakostnaðar sem hlutfalls af VLF, sem áætlað er að lækki úr 3,1% árið 2013 í 1,4% árið 2018, má segja að hreinar vaxtagreiðslur á árinu væru um 46 ma.kr. meiri ef ekki hefði komið til skuldalækkunar. Batnandi vaxtajöfnuður er nýttur í áætluninni til að skapa svigrúm til brýnna innviðafjárfestinga og styrkingar velferðarþjónustu.

Samkvæmt fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar er gert ráð fyrir að skuldir A–hluta ríkissjóðs sem hlutfall af VLF samkvæmt skuldareglunni fari úr um 28% af VLF í árslok 2018 í um 20% af VLF í lok árs 2022. Það svarar til um 8% lækkunar skulda á tímabilinu.

Í fjármálaáætluninni er gert ráð fyrir að þessu markmiði verði náð sem og að heildarskuldir hins opinbera verði komnar undir 30% af VLF fyrir árslok 2019. Lækkun skulda byggist m.a. á áframhaldandi hagvexti og afgangi í rekstri ríkissjóðs en auk þess er gert ráð

fyrir að á árunum 2018–2021 falli til tæplega 120 ma.kr. óreglulegt fjárstreymi úr félögum í ríkiseigu sem nýtt verði til niðurgreiðslu skulda.

Þá er vakin athygli á því að í áætluninni er gert ráð fyrir að á yfirstandandi ári verði 5 ma.kr. greiddir upp í forinnngreiðslur 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 forinnngreiðslur út tímabilið sem nemur 7 ma.kr. á ári. Ávöxtun á forinnngreiðslurnar dregur einnig úr framtíðarfjárþörfinni frá einu ári til annars. Slíkar forinnngreiðslur 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 7 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.

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

## 4.2 Tekjur

### 4.2.1 Stefnumið í skattamálum

#### Skattkerfið og staða efnahagsmála

Meginhlutverk skattkerfisins er að afla tekna fyrir útgjöldum hins opinbera. Heildartekjuöflunin í samspieli við útgjöldin ákvarðar afkomu hins opinbera sem gegnir lykilhlutverki í efnahagsstjórninni. Flestir skattstofnar ríkisins eru beintengdir efnahagslegum breytum, eins og launastofninum, afkomu fyrirtækja, kaupmætti og veltu í hinum ýmsu atvinnugreinum svo eitthvað sé nefnt. Í góðæri undanfarinna missera hafa því skatttekjur að grunni til aukist verulega umfram hagvöxt. Í heild námu skatttekjur og tryggingagjöld á síðasta ári 27,6% af VLF, sem er heldur meira en var fyrir brottfall auðlegðarskatts og fleiri skattalækkunar árið 2015, og raunar hið mesta síðan fyrir hrun fjármálakerfisins<sup>4</sup>. Skattalækkunar til einföldunar með aukna skilvirkni að leiðarljósi hafa sett svip sinn á þróun skattkerfisins undanfarin ár. Breytingar á lögum um virðisaukaskatt hafa styrkt tekjuskilvirkni hans og komið því til leiðar að tekjur af stærsta skattstofni ríkisins sem hlutfall af VLF hafa aukist úr 7,9% í 8,8% á aðeins fjórum árum, sem er mjög mikil aukning í krónum talin.

Í sumum tilvikum ráða annars konar þættir en hinir efnahagslegu miklu um þróun skattstofna. Sem dæmi má nefna áhrif tæknibreytinga og skattalegra hvata sem tengjast ökutækjum og eldsneyti, en vegna minni koltvísyringslosunar og sparneytnari véla hafa tekjur af þeim dregist verulega saman og mun sú þróun að óbreyttu halda áfram. Annað dæmi er áhrif minnkandi reykinga á tekjur af tóbaksgjaldi. Þessi tvö dæmi minna á að einstakir skattar hafa ólíkan tilgang, en gagnvart tekjuöflunarhlutverkinu er skattkerfið ein heild sem getur þurft að bregðast við samdrætti á einum stað með aðgerðum á öðrum. Ytri aðstæður eins og alþjóðavæðing af ýmsu tagi geta einnig haft áhrif á skattstofnana og tekjur af þeim, en angi af því eru verulegar breytingar á vinnumarkaði hérlandis með meira aðstreymi erlends starfsfólks en áður hefur þekkt og ýmis nýmæli í verk- og ráðningarsamningum. Þetta krefst hraðrar aðlögunar í gagnaöflun, regluverki, stefnumótun og skatteftirliti, svo dæmi séu nefnd, til að tryggja jafnræði í skattlagningu og skattskilum.

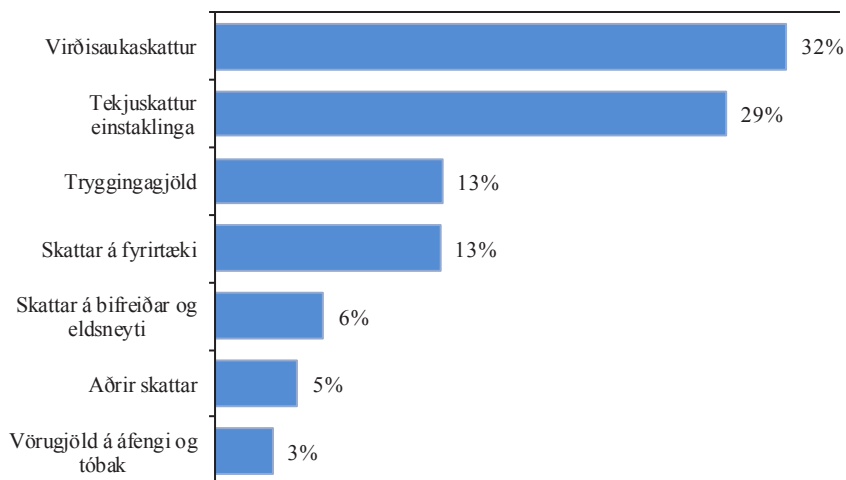
Skuldastaða hins opinbera hefur batnað mikið á undanförunum árum og ágætt jafnvægi er í hagkerfinu um þessar mundir. Það birtist m.a. í litlu atvinnuleysi, lítilli verðbólgu, hóflegum verðbólguvæntingum og betri eiginfjárstöðu heimila og fyrirtækja en verið hefur um langt skeið. Mikilvægt er að standa vörð um þennan góða afrakstur síðustu missera. Horfur eru á að ytri skilyrði hagkerfisins verði áfram hagstæð en hægja muni á vexti innlendrar eftirspurnar og þar með helstu skattstofna þegar horft er til næstu ára. Skatttekjur munu heldur lækka sem hlutfall af VLF á tímabilinu nái áform stjórnvalda um margvíslegar

<sup>4</sup> Leiðrétt er fyrir sköttum sem lagðir voru á slitabú 2014–2016 og teljast til óreglulegra skatttekna.

breytingar á skattkerfinu fram að ganga. Rétt er að taka fram að eins og fram kemur í 2. kafla er ekki tekið tillit til nýrra áforma sem kynnt eru í áætluninni í febrúarspá Hagstofunnar. Með minnkandi skuldum og vaxtabyrði á næstu árum mun ríkið komast í betri stöðu til að sinna sveiflujöfnunarhlutverki sínu með því að lækka skattbyrði til að stemma stigu við samdrætti og gagnstætt þegar efnahagskerfið hitnar um of.

Óvissa á vinnumarkaði um þessar mundir er sá þáttur sem helst gæti kollvarpað þeirri mynd sem hefur verið lýst hér að framan. Það er forgangsmál stjórnvalda að vernda störf og kaupmátt launa og jafnframt rekstrarskilyrði og samkeppnishæfni fyrirtækja. Viðbrögð ríkisstjórnarinnar við þessari stöðu voru í meginatriðum kynnt í lok febrúar sl. og felast þau m.a. í því að ráðist verður í tímabæra endurskoðun á tekjuskatts- og bótakerfi ríkisins með hagsmuni tekjulægri hópa að leiðarljósi auk þess að lækka tryggingagjald. Þetta verkefni er mjög umfangsmikið þar sem samspil þessara kerfa í heild ræður niðurstöðunni fyrir hvern einstakling. Tryggja þarf að hún verði sanngjörn, sjálfbær og í samræmi við þau markmið sem lagt verður upp með.

### Samsetning tekna ríkisins af sköttum og tryggingagjöldum 2018



### Stefna ríkisstjórnarinnar í skattamálum

Spurningin um hvar borið er niður í skattlagningu og hvernig skattkerfið er samsett er eitt af viðvarandi viðfangsefnum hagstjórnar á hverjum tíma. Þar koma einnig við sögu önnur hlutverk einstakra skatta en það eitt að afla ríkinu tekna, en þau tengjast með margvislegum hætti stefnumálum stjórnvalda og grunnildum fjármálastefnunnar. Hið sama gildir um hina ýmsu skattastyrki, en samanlagt jafngilda þeir um 13% af heildartekjum ríkisins af skatttekjum og tryggingagjöldum á árinu 2018. Reglulegt endurmat á helstu sköttum og skattastyrkjum ríkisins er hluti af skynsamlegri skattastefnu.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar frá því í nóvember sl. er að finna nokkuð ítarlegt yfirlit um áherslur hennar í skattamálum. Tekið er á mörgum málum er snúa bæði að hagsmunum heimila og fyrirtækja. Þau mál sem mest áhrif gætu haft á skatttekjur eru sett fram í beinu samhengi við þann forgang sem gefa þarf markmiðinu um sátt á vinnumarkaði. Einnig er stefnt að því að beita skattkerfinu í þágu loftslagsmála og verkefna sem geta aukið framleiðni og samkeppnishæfni atvinnulífsins og nýttast því samfélaginu öllu til lengri tíma, eins

og að hvetja til rannsókn- og þróunarstarfs í fyrirtækjum og styðja við skapandi greinar. Hér á eftir verður farið nánar yfir útfærslu stefnunnar í skattamálum eins og hún birtist í forsendum fjármálaáætlunar fram til ársins 2023. Rétt er að minna á að skattastefnan er hluti af efnahagsstjórninni í heild og því mun framvinda efnahagsmála á áætlunartímabilinu ráða miklu um tímasetningu einstakra breytinga, einkum þeirra sem veruleg áhrif hafa á tekjuöflunina.

### Heildarendurskoðun tekjuskatts

Eins og áður er komið fram mun fara fram heildarendurskoðun á tekjuskattskerfinu samhliða endurskoðun bótakerfa með það að leiðarljósi að auka sérstaklega ráðstöfunartekjur lágtekjuhópa og þeirra sem eru með lægri millitekjur. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er frumstef að leitað verði leiða til að bæta kjör almennings samhliða því að samkeppnisstaða íslensks atvinnulífs verði styrkt og grundvallast heildarendurskoðun tekjuskatts og bótakerfa á því. Vinnan mun fara fram í samráði við aðila vinnumarkaðarins til að tryggja að breytingar skili launafólki og samfélaginu öllu raunverulegum ávinningi. Einn af ýmsum kostum í þá átt er að gera persónuafslátt útgreiðanlegan þannig að hann fjari út eftir því sem tekjur eru hærrí. Verði sú leið fyrir valinu þarf að skoða sérstaklega hvernig slíkt fyrirkomulag virkar í samspili við bótakerfin, svo sem við greiðslur barnabóta, vaxtabóta og húsnæðisbóta, þannig að hægt sé að gera breytingar sem vinna með markmiðum ríkisstjórnarinnar varðandi lægri tekjuhópa. Miðað er við að þær breytingar sem endurskoðunin leiðir af sér geti jafngilt eins prósentustígs lækkun neðra tekjuskattsþreps, eða 14 ma.kr. lækkun á skattbyrði fjölskyldna á ársgrundvelli sem verði lögfest sem fyrst og komi til framkvæmdar á kjörtímabilinu.

### Rammagrein 3 - Tekjuskatts- og bótakerfi

Samkvæmt álagningu opinberra gjalda á einstaklinga 2017 voru tekjuskattur ríkisins og útsvar sveitarfélaga samtals 345 ma.kr. Auk þess námu barnabætur og vaxtabætur samtals 13,6 ma.kr.

Tekjuskattur til ríkissjóðs, samtals 161,5 ma.kr.

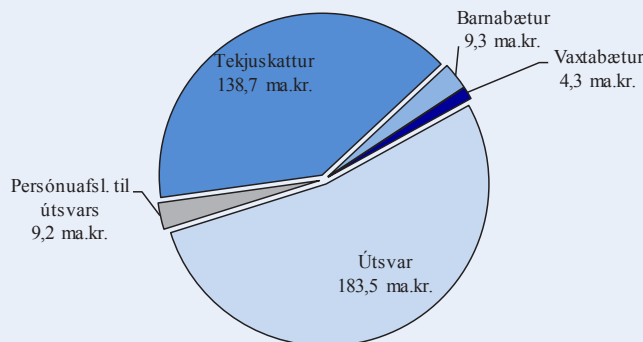
Ráðstafað í barnabætur, samtals 9,3 ma.kr.

Ráðstafað í vaxtabætur, samtals 4,3 ma.kr.

Persónuafslætti ráðstafað til sveitarfélaga upp í útsvar, samtals 9,2 ma.kr.

Tekjuskattur ríkissjóðs eftir greiðslu barnabóta, vaxtabóta og persónuafsláttar sem ráðstafað er upp í útsvar, samtals 138,7 ma.kr.

Útsvar til sveitarfélaga að meðtöldum persónuafslætti (útsvari) frá ríki, samtals 192,7 ma.kr.



### Aðrir skattar á heimilin

Fjármagnstekjur báru 10% skatt um árabíl eftir að þær voru fyrst aðskildar frá launatekjum árið 1997. Að einhverju leyti var 10% skatthlutfallið haft svo lágt til mótvægis við að skattstofninn innihélt verðbólguþátt, en einnig vegna þess að um brúttóskattlagningu er að ræða. Skatthlutfallið var hækkað í skrefum upp í 20% á árunum 2009–2011 en á móti hefur verið tekið upp frítekjumark vaxtatekna og helmings skattfrelsi leigutekna. Þegar skatthlutfallið var hækkað í 22% um sl. áramót var um leið tilkynnt að farið yrði í endurskoðun á skattstofninum í því augnamiði að skattstofninn verði nær raunávöxtun en nú er í samræmi við áform í stjórnarsáttmálanum. Þessari endurskoðun verður hrundið af stað í vor en ekki er gert ráð fyrir tekjulækkun af mögulegum breytingum fyrr en á síðari hluta kjörtímabilsins.

### Rammagrein 4 - Betra tekjuskattskerfi

Sú heildarendurskoðun á tekjuskatti einstaklinga og tengdum bótakerfum sem ríkisstjórnin mun ráðast í á árinu horfir mjög til þess að framtíðarkerfið verði einfaldara, skilvirkara og gegnsærra en það kerfi sem skattþegnarir búa við í dag. Jafnframt er lögð áhersla á lækkun skattbyrðar þeirra tekjulægri og þar með á tekjujöfnunareiginleika tekjuskattsins. Í sinni einföldustu mynd takast þessir tveir þættir á við mótnun á hagkvæmu tekjuskattskerfi, þ.e. einföldun og skilvirkni annars vegar og tekjujöfnun hins vegar. Hærri ráðstöfunartekjur eftir tekjuskatt skipta minna máli hjá hinum efnameiri en hjá hinum efnaminni, en á móti þessu kemur að háir skattar hafa neikvæð áhrif á vinnuframlag. Heildarendurskoðunin mun því væntanlega miða að því að samrýma þessa tvo þætti svo að til staðar verði tekjuskattskerfi sem hvetur til vinnu en eykur á sama tíma ráðstöfunartekjur tekjulágra meira en annarra, án þess þó að fátæktargildirur skapist.

Nýlegar fræðilegar greiningar á íslenska tekjuskattskerfinu er að finna í tveimur skýrslum, þ.e. skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá 2015 og hins vegar úttekt verkefnisstjórnar um breytingar og umbætur á skattkerfinu frá 2016 sem unnin var fyrir samráðsvettvang um aukna hagsæld. Í greinargerðum beggja koma fram tillögur af svipuðum meiddi í takt við meginstefin í kenningum um hagkvæm tekjuskattskerfi. Mælt er með einstaklingskattlagningu í stað fjölskylduskattlagningar sem þýðir að horfið verði frá samnýtingu persónuafsláttar og samnýtingu skattþrepa. Slíkt væri gert með það að leiðarljósi að koma í veg fyrir bjagaða hvata, til að mynda núverandi hvata til minni atvinnuþátttöku tekjulægri maka í samsköttun. Persónuafsláttur verði stighækkandi og útgreiðanlegur upp að vissu hámarki og stiglækkandi eftir að því hámarki hefur verið náð. Þannig er bæði hvati til staðar til að fá fólk á vinnumarkað, en með hárrí skerðingu þegar hámarkspersónuafslætti hefur verið náð svo tryggt sé að sá stuðningur sem felst í útgreiðanlegum persónuafslætti fari til þeirra sem mest þurfa á honum að halda. Í þessu felst hins vegar bæði ívilnun og íþynging hagkvæms tekjuskattskerfis, því að á sama tíma og persónuafsláttur fer þar sem þörfin er mest búa þeir einstaklingar sem njóta slíkrar ívilnunar samtímis við **háan jaðarskatt**. Tekjuhærri aðilar verða hins vegar án persónuafsláttar, en á móti kemur lágur jaðarskattur þess hóps, sem er ákjósanlegur eiginleiki með tilliti til vinnuframboðs.

Í áður nefndum úttektum hefur jafnframt verið litið til bótakerfanna, enda gera fræðin í grunninn ekki greinarmun á einstaklingum eftir því hvort uppgjörstaða þeirra gagnvart ríkissjóði er jákvæð eða neikvæð. Frá sjónarhóli fræða um hagkvæm tekjuskattskerfi er ekki grundvallarmunur á bótum til einstaklinga og tekjuskatti einstaklinga heldur má líta á það sem tvær hliðar á sama kerfinu. Vegna þessa þarf að líta á neikvæðan tekjuskatt, ef til kæmi í formi útgreiðanlegs persónuafsláttar, með hliðsjón af samspili slíks fyrirkomulags við bótakerfin.

Þá er fyrirhugað að beita skattkerfinu til að styðja við tónlist, íslenskt ritmál og fjölmiðla. Í stjórnarsáttmála er tiltekið að höfundarréttargreiðslur sem viðurkennd rétthafasamtök innheimta verði skattlagðar sem eignatekjur og að virðisaukaskattur af bókum verði afnuminn. Hér er um að ræða nokkrar ólíkar tegundir af starfsemi sem þó hafa skörun og sameiginleg einkenni sem krefst þess að gætt sé sérstaklega að jafnræði aðila við útfærslu á breytingum. Undirbúningur breytinganna tekur því einhvern tíma en gert er ráð fyrir tekjulækkun vegna þeirra á fyrri hluta áætlunartímabilsins og að afnám virðisaukaskatts af bókum verði fyrsta skrefið.

### Skattar á fyrirtæki

Í stjórnarsáttmálanum kemur fram að lækkun tryggingagjalds sé forgangsmál á kjörtímabilinu. Það mun ráðast af framgangi kjaraviðræðna og svigrúmi í ríkisfjármálum hvernig slík lækkun kemur til framkvæmda. Innbyggð í fjármálaáætlunina er 0,5 prósentustiga lækkun í skrefum. Þar af er ráðgert að 0,25 prósentustiga lækkun taki gildi 1. janúar 2019 en tíma-  
setning frekari lækkunar mun ráðast af framvindu mála í tengslum við gerð kjarasamninga, sem og ákvarðanir um aukin réttindi í þeim sjóðum sem fjármagnaðir eru með tryggingagjaldi svo sem Fæðingarorlofssjóði. Jafnframt mun starfshópur fá það verkefni að leggja mat á stöðu Atvinnuleysisstryggingasjóðs og gera tillögur um þau hlutlægu viðmið sem lögð verði til grundvallar ákvörðun um atvinnuleysisstryggingagjald til lengri tíma og yfir hagsveifluna.

Ríkisstjórnin hefur lýst yfir vilja til að endurmeta fyrirkomulag, sér í lagi núgildandi þak, á endurgreiðslu kostnaðar vegna rannsókna og þróunar. Á annað hundrað fyrirtækja nýta sér nú slíka ívilnun og nam heildarfjárhæð hennar um 2,7 ma.kr. á síðasta ári, vegna rekstrarársins 2016. Í henni felst hvati til rannsóknastarfs sem er nauðsynlegur hluti þess að viðhalda samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja. Með frekari hækkun eða afnámi þaksins ættu fyrirtæki síður að sjá sér hag í að flytja úr landi. Rétt er að taka fram að núgildandi lög munu falla úr gildi í lok árs 2019. Þegar er hafinn undirbúningur að gerð nýrra eða endurskoðaðra laga sama efnis með sérstakri greiningu á þeim fyrirtækjum sem nýtt hafa sér ívilnunina fram til þessa. Í fjármálaáætluninni er miðað við að hámarksstuðningur (þak) á endurgreiðslu vegna rannsóknar- og þróunarkostnaðar verði felldur brott fyrir rekstrarárið 2019. Áætlað er að það auki endurgreiðslur á tekjuskatti um 600 m.kr. á árinu 2020 en sú aukning er færð á útgjaldahlið ríkissjóðs.

Forsendur um þróun bankaskatts eru óbreyttar frá fjármálaáætlun síðustu tveggja ára þar sem gert var ráð fyrir að skatthlutfall bankaskatts lækkaði í fjórum jöfnum áföngum, úr 0,376% í 0,145%, á árunum 2020–2023.

### Umhverfisskattar

Í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er lögð mikil áhersla á samdrátt losunar gróðurhúsa-lofttegunda. Er meðal annars tekið fram að tímabært sé að huga að heildarendurskoðun gjaldtöku í samgöngum þannig að skattheimtan þjóni loftslagsmarkmiðum. Árið 2015 mátti rekja um fimmtung af losun hérlendis til vegasamgangna.<sup>5</sup> Eftirfarandi áformum verður beint með skýrum hætti að koltvísýringslosun í samræmi við stefnu stjórnvalda og alþjóðlegar skuldbindingar í loftslagsmálum.

Í stjórnarsáttmálanum kemur fram skýr vilji til hækkunar kolefnisgjalds í því skyni að stuðla að samdrætti koltvísýringslosunar. Í upphafi árs var gjaldið hækkað um helming og er fyrirhugað að hækka gjaldið um 10% til viðbótar árið 2019 og fylgja þeirri hækkun eftir með annarri 10% hækkun árið 2020. Gert er ráð fyrir að hvor hækkun um sig skili ríkissjóði um 600 m.kr. árlega.

<sup>5</sup> Heimild: Hagfræðistofnun HÍ (2017), Ísland og loftslagsmál, skýrsla nr. C17:01, febrúar 2017.



Þá er fyrirhugað að breyta skattkerfi ökutækja og eldsneytis þannig að það verði í samræmi við tillögur starfshóps um endurskoðun skattlagningar ökutækja og eldsneytis. Í lok febrúar sl. birti hópurinn drög að skýrslu<sup>6</sup> sem inniheldur fjölmargar tillögur sem snúa margar hverjar að losun skaðlegra lofttegunda. Meðal annars leggur starfshópurinn til að losunarviðmið, sem ráða skatthlutfalli vörugjalds á bifreiðar, verði hert með hliðsjón af þróun meðallosunar nýskráðra bifreiða og markmiða sem evrópskum bifreiðaframleiðendum er gert að ná. Losunarmörkin hafa ekki verið uppfærð frá því að núgildandi framkvæmd tók gildi í ársbyrjun 2011.<sup>7</sup> Það birtist m.a. í því að síðastliðin ár hafa greidd vörugjöld af hverri bifreið lækkað umtalsvert sem hlutfall af innflutningsverði samhliða auknu framboði eyðslugrannra og vistvænna ökutækja. Með ýmsum þeim breytingum sem hópurinn leggur til eru heimili og fyrirtæki hvött enn frekar til að velja slík ökutæki. Jafnframt leggur starfshópurinn til að vörugjaldsívilnunum verði fækkað og fleiri ökutæki beri vörugjald miðað við koltvísyringslosun. Þá leggur hópurinn til að fyrirkomulagi bifreiðagjalds verði breytt í nokkrum skrefum þar til því marki verður náð að allar bifreiðar undir 3.500 kg m.v. eigin þyngd beri sama gjald. Með því er jarðvegurinn undirbúinn fyrir að við taki gjaldtaka byggð á notkun samgöngukerfisins. Þá er lögð til breikkun á skattstofni kílómetragjalds. Samhliða framangreindum aðgerðum er lagt til að ráðist verði í frekari stuðning við vistvænar bifreiðar í formi ívilnana af ýmsu tagi, svo sem frá vörugjaldi, virðisaukaskatti og tekjuskatti. Samanlögð tekjuáhrif þeirra aðgerða sem hér hafa verið nefndar eru áætluð um 3 ma.kr. til hækkunar en það er vitanlega háð afstöðu Alþingis til framangreindra tillagna. Í forsendum fjármálaáætlunar er reiknað með að breytingarnar komi til framkvæmda í tveimur áföngum árin 2020 og 2021.

### **Ferðabjónustan**

Unnið verður að því að þróa tekjuöflun og fjármögnun vegna ferðamannastaða, m.a. í ljósi ákvæða stjórnarsáttmála um tilfærslu gistináttaskatts á kjörtímabilinu í tengslum við viðræður ríkis og sveitarfélaga um endurskoðun tekjustofna. Aðrar leiðir til gjaldtöku á ferðabjónustu verða kannaðar í samráði við greinina, meðal annars möguleikar á álagningu komu- eða brottfarargjalds. Gerð hefur verið frumgreining á upptöku brottfarargjalds á flugfarþega, að svokölluðum tengifarþegum (e. transit passengers) undanskildum. Í forsendum fjármálaáætlunar er miðað við að gjaldtaka hefjist árið 2020 og geti skilað ríkissjóði um 2,5 ma.kr. tekjum á ári. Það þýðir, lauslega áætlað, að fjárhæð brottfarargjalds þyrfti að vera í kringum 1.000 kr. á hvern farþega í flugferð. Erfitt gæti reynst að undanskilja innanlandsflug slíkrí skattlagningu en gera má ráð fyrir að samhliða þurfi að móta aðgerðir til að draga úr eða eyða áhrifum hennar á innanlandsflug að teknu tilliti til ríkisstyrkjareglna EES-samningsins. Sambærilegt gjald var nýverið tekið upp í Noregi og Svíþjóð.

### **Rammagrein 5 - Brottfarargjald í nágrannalöndunum**

Nokkuð hefur borið á því í umræðunni að nauðsynlegt sé að leggja á komu- eða brottfarargjald hér á landi vegna ört fjölgandi ferðamanna. Er sú umræða vanalega sett í samhengi við aukinn átroðning á helstu ferðamannastöðum og aukið álag á innviði landsins vegna fjölgunarinnar. Það getur verið gagnlegt að skoða hvernig brottfarargjald er útfært í nágrannalöndum okkar, en bæði Noregur og Svíþjóð hafa nýverið tekið upp sambærilegt gjald og fylgdu þar með fordæmi annarra landa, t.d. Bretlands og Þýskalands.

<sup>6</sup> Skýrsludrögin er að finna á vef fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

<sup>7</sup> Aðlaga þarf tillögur hópsins að breytingum sem verða með innleiðingu WLTP-aðferðarfræði við mælingu losunar frá ökutækjum.

Norðmenn hafa lagt á flugfarþegagjald (n. flypassasjeravgift) frá 1. júní 2016 og er tilgangur gjaldsins eingöngu að auka tekjur ríkissjóðs. Skatturinn er 83 norskar krónur (andvirði 1.060 íslenskra króna) og er hann lagður á hvern farþega að undanskildum börnum undir tveggja ára aldri og flugáhöfnum, ásamt tengi- og sjálfteingifarþegum.<sup>1</sup> Sama gjald er lagt á innanlands- og millilandaflug og óháð fluglengd. Öll flugfélög, bæði innlend og erlend, sem fljúga frá flugvöllum á meginlandi Noregs sjá um að innheimta gjaldið af hverjum seldum flugmiða að undanskildu sjúkra-, björgunar- og herflugi (NATO) ásamt einkaflugi.

Svíar hófu skattlagningu á flugsamgöngur (s. skatt på flygresor) 1. apríl 2018. Skatturinn hefur verið kynntur sem grænn skattur og í því skyni verið rökstutt að óréttlátt sé að flug sé eini ferðamáttinn sem greiði enga loftslagsskatta af losun. Þar sem skatturinn tekur mið af umhverfissjónarmiðum er hann hærri eftir því sem flug er lengra og liggur á bilinu 60 - 400 sænskar krónur (andvirði 720 til 4.800 íslenskra króna) á hvern farþega. Lægsta gjaldið er greitt fyrir allt flug innan Evrópu. Þá eru farþegar yngri en tveggja ára og flugáhafnir ásamt tengi- og sjálfteingifarþegum undanþegnir gjaldinu. Jafnframt eru farþegar sem millilenda í Svíþjóð vegna veðurs, tæknibilana eða annara óviðráðanlegra aðstæðna undanþegnir. Öll flugfélög, innlend og erlend, sem fljúga frá flugvöllum í Svíþjóð innheimta skattinn af hverjum seldum flugmiða taki flugvélin fleiri en 10 farþega.

<sup>1</sup> Með tengi- og sjálfteingifarþega er átt við farþega sem einungis millilendir. Tengifarþegi ferðast á einni bókun. Sjálfteingifarþegi ferðast á fleiri en einni bókun og þarf að innrita sig við millilendingu.

### Aðgerðir gegn skattsvikum

Mikilvægt er að uppræta undanskot og svik í skattkerfinu og eru miklar fjárhæðir þar í húfi fyrir ríkissjóð og sveitarfélög. Áhersla verður lögð bæði á verkefni hér innanlands og alþjóðlegt samstarf á þessu sviði. Á alþjóðavettvangi hefur samstarf þjóða á undanförunum árum, m.a. undir formerkjum BEPS, skilað fjölmörgum hugmyndum og aðgerðum til að sporna við undanskotum með tilfærslu yfir landamæri. Unnið verður að því að innleiða aukna ábyrgð í samráði við aðila á innlendum vinnumarkaði með fræðslu og leiðbeiningum, skýrum reglum, eftirliti og skattrannsóknum. Byggt verður m.a. á vinnu þriggja starfshópa sem skiluðu tillögum að aðgerðum á árinu 2017. Frumvarp til lagabreytinga byggt á þeim verður lagt fram nú á vorþingi og munu fleiri frumvörp fylgja í kjölfarið. Mjög erfitt reynist að leggja mat á áhrif hertra aðgerða á þessu sviði á skattskil, en ef vel tekst til gætu þær skilað viðbótartekjum sem um munar. Í forsendum fjármálaáætlunar er áætlað að sú fjárhæð sé viðvarandi 1 ma.kr. frá árinu 2020.

### Yfirlit um áformaðar skattkerfisbreytingar

Þær fyrirhuguðu skattkerfisbreytingar sem fjallað var um hér að framan koma til framkvæmda í nokkrum áföngum fram til ársins 2023 og taka tímasetningar þeirra m.a. mið af afkomusvigrúmi ríkissjóðs á hverjum tíma. Fyrirhugað er að nokkrar breytingar komi til framkvæmda í ársbyrjun 2019, þar á meðal lækkun tryggingagjalds, fyrsti áfangi í breytingu tekjuskatts einstaklinga, afnám virðisaukaskatts á bækur og hækkun kolefnisgjalds ásamt frekari aðgerðum gegn skattsvikum. Áætluð tekjuáhrif þessara aðgerða eru samanlagt um 7,2 ma.kr. til lækkunar á tekjum ríkissjóðs árið 2019, eða sem nemur 0,25% af VLF. Þá eru verðlagsáhrif þeirra metin 0,05% til lækkunar á vísitölu neysluverðs. Þegar allar fyrirhugaðar skattkerfisbreytingar hafa komið til framkvæmda á árinu 2023 eru áætluð tekjuáhrif þeirra samanlögð um 25 ma.kr. til lækkunar á tekjum ríkissjóðs á einu ári eða sem nemur 0,7% af VLF. Þyngst vega breytingar vegna heildarendurskoðunar á tekjuskattskerfi einstaklinga samhliða endurskoðun bótakerfa og lækkun tryggingagjalds. Verðlagsáhrif af



áformuðum breytingum eru um 0,2% til hækkunar á vísitölu neysluverðs. Fyrirhuguð lækkun á tekjuskatti einstaklinga ásamt breytingum á fjármagnstekjuskatti hefur í för með sér auknar ráðstöfunartekjur auk þess sem lækkun tryggingagjalds gæti haft áhrif til minni verðhækkana en ella og vegur það þyngra en áætluð 0,2% hækkun verðlags vegna breytinga á óbeinum sköttum. Samanlögð áhrif áformaðra skattkerfisbreytinga á kaupmátt ráðstöfunartekna eru því jákvæð.

Áformaðar skattkerfisbreytingar
A) Heildarendurskoðun tekjuskatts einstaklinga samhliða endurskoðun bótakerfis sem samsvarar einu prósentustigi til lækkunar á neðra þrepi.
B) Lækkun tryggingagjalds um 0,25 prósentustig og áform um frekari lækkun sem ræðst af framgangi kjaraviðræðna ásamt afkomusvigrúmi ríkissjóðs.
C) Afnáam þaks á endurgreiðslum vegna rannsókn- og þróunarkostnaðar fyrirtækja.
D) Endurskoðun á skattstofni fjármagnstekjuskatts þannig að skattlagning verði nær því að teljast raunskattlagning.
E) Afnáam virðisaukaskatts á bækur ásamt endurskoðun skattlagningar fjölmiðla og tónlistar og fyrirkomulags höfundarréttargreiðslna.
F) Hækkun kolefnisgjalds um 20% í tveimur skrefum.
G) Breytingar á skattlagningu ökutækja og eldsneytis í samræmi við tillögur starfshóps.
H) Lækkun bankaskatts í fjórum skrefum.
I) Ný gjaldtaka á ferðaþjónustu, t.a.m. brottfarargjald, tekin upp.
J) Frekari aðgerðir gegn skattsvikum.

#### 4.2.2. Viðmið og forsendur tekjuáætlunar

##### Þjóðhagsforsendur

Próun efnahagslífsins skiptir einna mestu máli fyrir spár um tekjur ríkissjóðs næstu árin. Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands sem birt var í febrúar sl. er sú spá sem tekjuáætlunin og fjármálaáætlunin í heild byggist á. Þeir þættir þjóðhagsspár sem mestu skipta fyrir skattstofna ríkissjóðs eru vinnuaflseftirspurn, laun, verðbólga, kaupmáttur, einkaneysla og neysla erlendra ferðamanna, önnur innlend eftirspurn og hagvöxtur. Spáð er að það dragi töluvert úr hagvexti á þessu ári og að hann minnki áfram á spátímabilinu og verði að jafnaði um 2,6% á næstu fimm árum. Þá er gert ráð fyrir töluverðum vexti vinnuaflseftirspurnar og launa í upphafi spátímabilsins sem gerir það að verkum að skattar á launastofna munu skila auknum tekjum. Draga mun úr þessum vexti á næstu árum. Verðbólgan hefur verið mjög lítil í langan tíma sem hefur leitt til þess að vöxtur virðisaukaskatts hefur verið minni en ella. Nú er gert ráð fyrir að verðbólga aukist á næstu misserum og að hún verði um 2,7% að meðaltali á næstu þremur árum. Samhliða þessu dregur úr einkaneyslu og kaupmætti sem hafa verið mjög sterkir þættir í efnahagslífinu undanfarin ár. Nánari umfjöllun um þjóðhagsspána og efnahagshorfur fram til ársins 2023 má finna í 2. kafla.

##### Tekjur af arðgreiðslum

Áætlaðar arðgreiðslur 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 2019–2023 samkvæmt viðmiðum

Bankasýslu ríkisins. Af alls 20 ma.kr. þannig áætluðum reglulegum arðgreiðslum árið 2019 eru samtals rúmir 14 ma.kr. vegna eignarhalds ríkissjóðs á Íslandsbanka og 98,2% eignarhlutar í Landsbankanum. Til viðbótar reglulegum arðgreiðslum er reiknað með að ríkissjóður taki við sérstökum viðbótararðgreiðslum frá bönkunum tveimur á árunum 2018–2021, og er þar stuðst við upplýsingar sem Bankasýslan hefur aflað frá bönkunum og áform þeirra um að minnka efnahagsreikninga sína. Vekja þarf athygli á því að slíkar viðbótargreiðslur eru nú bókfærðar í samræmi við GFS-staðalinn og er það í fyrsta sinn í fjármálaáætlun ríkissjóðs sem það er gert, en sú breyting er liður í innleiðingu aðferðafræði GFS-staðalsins í áætlanagerð hins opinbera. Samkvæmt þeirri aðferð ber að líta til uppruna þess hagnaðar sem er að baki útgreiddum arði og skipta honum upp eftir því hvort hann stafar af viðskiptahreyfingum eða virðisbreytingum og einnig skal líta til þess hvort útgreiðslur fara fram með reglulegum hætti. Þannig getur komið til þess að aðeins hluti útgreidds arðs sé færður sem tekjur og afgangurinn sem lækun á bókfærðu verðmæti eignar í félaginu. Í samræmi við þetta munu fyrirhugaðar viðbótararðgreiðslur mynda 8 ma.kr. tekjur á hvoru ári 2019 og 2020 og 6 ma.kr. tekjur árið 2021. Á árunum 2022–2023 eru ekki ráðgerðar frekari viðbótararðgreiðslur en þá verða hinar reglulegu arðgreiðslur um 4 ma.kr. minni en ella hvort ár vegna skerðandi áhrifa mikilla arðgreiðslna undanfarandi ára á eiginfjárstöðu. Litið er á viðbótararðgreiðslur sem sérstaka ráðstöfun á tekjuhlíð sem samanlagt nemur tæpum 15 ma.kr. á öllu fimm ára tímabilinu. Nánar er fjallað um áhrif arðgreiðslna á sjóðstreymi ríkissjóðs og ráðstöfun þessara fjármuna í kafla 4.4.

### 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 áætlun vaxtatekna í fjármálaáætlun byggjast eins og aðrir þættir opinbera búskaparins á þjóðhagssþá Hagstofu Íslands. Þróun stýrivaxta og verðbólgu hafa áhrif á innlenda vexti. Gert er ráð fyrir að bæði verðbólga og stýrivextir Seðlabanka Íslands hækki lítillega á næsta ári en taki svo að lækka á ný frá og með árinu 2020 og verði tiltölulega stöðugir út tímabil fjármálaáætlunar.

Á grundvelli framangreindra forsendna er áætlað að vaxtatekjur á árinu 2018 nemi um 12,7 ma.kr. en reiknað er með 12,9 ma.kr. í fjárlögum fyrir árið 2018. Sá liður sem hefur hvað mest áhrif þar að undanskildum vöxtum af skatttekjum og dráttarvöxtum, eru vextir af veittum lánum. Á tímabili ríkisfjármálaáætlunar er gert ráð fyrir að vaxtatekjur verði tiltölulega stöðugar, eða á bilinu 10,5–10,7 ma.kr. Gert er ráð fyrir að skuldabréf Kaupþings verði að fullu uppgreitt á yfirstandandi ári og verða vaxtatekjur því lægri á næsta ári sem því nemur. Á móti kemur að vaxtatekjur vegna veittra lána aukast, en þar er einkum um að ræða lán til Lánasjóðs íslenskra námsmanna og Vaðlaheiðarganga. Gert er ráð að vextir af innstæðum í krónum sveiflist með stýrivöxtum Seðlabanka Íslands, og hækki því lítillega á næsta ári en lækki síðan aðeins og haldist óbreyttir út tímabilið. Ríkissjóður fær óverulega ávöxtun á erlendar innstæður í Seðlabanka. Þær innstæður eru hluti af gjaldeyrisforða bankans og eru ávaxtaðar út frá sömu sjónarmiðum og aðrar eignir í forða, í örugnum fjárfestingarkostum til skamms tíma sem lausir eru með litlum fyrirvara. Eins og vaxtaumhverfið hefur verið síðustu misseri er ávöxtun forðans í lágmarki um þessar mundir.

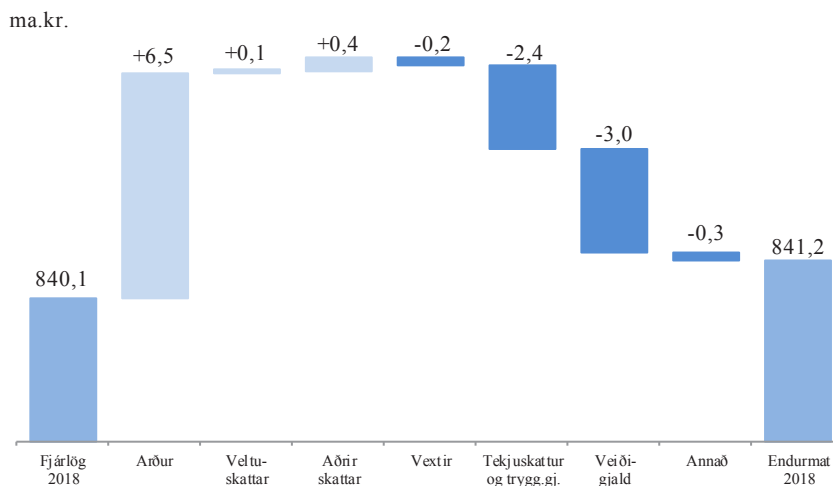
#### 4.2.3. Tekjuáætlun tímabilsins

##### Endurmat tekna áráanna 2017 og 2018

Tekjuáætlun fjárlaga 2017 var hækkuð umtalsvert í fjáráukalögum enda reyndist efnahagsþróun samkvæmt þjóðhagsspá Hagstofunnar í nóvember sl. vera töluvert kröftugri en reiknað var með í forsendum fjárlaga. Áhrif þjóðhagsspár eru einna helst á skatttekjur og tryggingagjöld sem jukust um 19 ma.kr. Þar að auki voru arðgreiðslur meiri en fyrir séð var við fjárlagagerð og nam viðbótararður frá viðskiptabönkunum um 20 ma.kr. Niðurstaða ríkisreiknings fyrir árið 2017 liggur ekki endanlega fyrir en bráðabirgðauppgjör á greiðslugrunni gefur til kynna að skatttekjur séu heldur meiri en var áætlað í fjáráukalögum. Þar munar mest um jákvæð frávik í tekjuskatti einstaklinga, fjármagnstekjuskatti og virðisauka-skatti.

Frávik bráðabirgðauppgjör ársins 2017 frá fjáráukalögum er notað til hliðsjónar við endurskoðun tekjuáætlun fjárlaga 2018. Í fleiri tilfellum en færri kemur það til hækkunar á skattstofnum. Á móti eru efnahagshorfur ársins 2018 í nýrri þjóðhagsspá Hagstofunnar frá því í febrúar sl. heldur lakari en í þeirri spá sem fjárlög byggðust á. Ber þar helst að nefna áhrif minni einkaneyslu á veltuskatta og lægri launavísitölu á tekjuskatt einstaklinga. Endurmetnar skatttekjur og tryggingagjöld sem grundvallast bæði á betri útkomu ársins 2017 og lakari þjóðhagsspá 2018 lækka frá fjárlögum en í flestum tilfellum vógu lakari efnahagsforsendur þyngra en jákvæð frávik í útkomu ársins 2017 við áætlun einstakra skattstofna. Þá eru tekjur af veiðigjöldum lækkaðar umtalsvert frá áætlun fjárlaga. Núverandi löggjöf rennur sitt skeið á enda í árslok og áform eru um að ný löggjöf taki við af henni sem byggji meira á samtímagögnum og endurspegli þannig betur stöðu sjávarútvegsins á hverjum tíma. Það skýrir m.a. þá lækkun sem talið er rétt að gera nú á áætlun ársins 2018. Þegar allt er lagt saman eru heildartekjur áætlaðar meiri á þessu ári en í fjárlögum sem skýrist nær eingöngu af viðbótararðgreiðslum frá viðskiptabönkunum. Endurmat skattstofna fyrir yfirstandandi ár er undirstaða tekjuáætlunar til næstu fimm ára, auk þjóðhagsspár Hagstofunnar og fyrirhugaðra skattabreytinga sem áður var lýst.

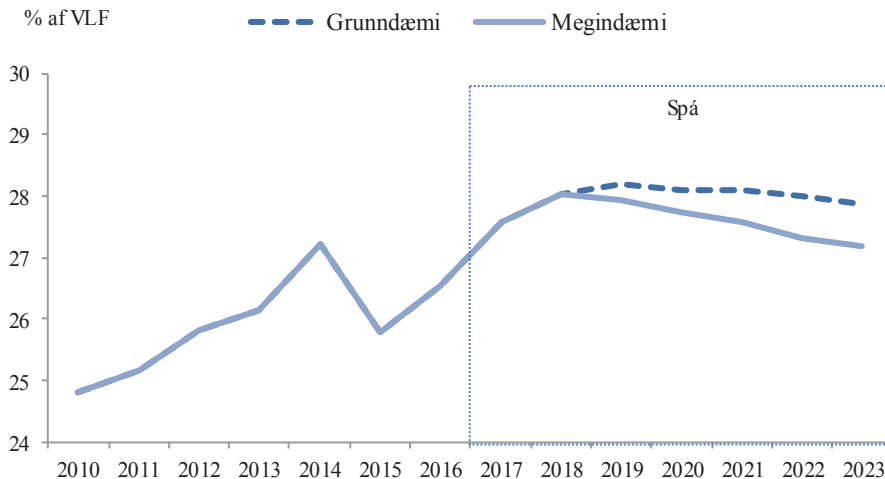
##### Tekjuáætlun 2018: breytingar frá fjárlögum



### Tekjuáætlun 2019–2023

Þær þjóðhagsforsendur, skattkerfisbreytingar og önnur tekjuöflunartæki sem fjallað er um hér að framan móta tekjuáætlun næstu fimm árin. Á myndinni hér á eftir má sjá þróun skatttekna og tryggingagjalda sem hlutfall af VLF fram til ársins 2023. Þróunin er annars vegar sýnd sem grunnðæmi tekjuáætlunar, sem er án allra áforma um skattkerfisbreytingar, og hins vegar megingdæmi tekjuáætlunar, sem tekur mið af þeim áformuðu skattkerfisbreytingum sem áður hefur verið fjallað um.

#### Skatttekjur og tryggingagjöld 2010–2023 án óreglulegra liða



Í grunnðæmi tekjuáætlunar<sup>8</sup> fyrir næsta ár vaxa skatttekjur og tryggingagjöld örlítið hraðar en landsframleiðsla í heild. Það skýrist m.a. af áframhaldandi vexti tekjuskatts ásamt því að afsláttur af vörugjaldi fyrir bílaleigubíla fellur úr gildi í ársbyrjun 2019 en sú breyting hefur þegar verið lögfest. Á árunum 2020–2023 fara skatttekjur sem hlutfall af VLF lækkandi samhliða hægari vexti launastofna í kjölfar minni spennu á vinnumarkaði og samdráttar skatttekna af ökutækjum og eldsneyti vegna fjölgunar vistvænni ökutækja.

Þegar áhrif af fyrirhuguðum skattkerfisbreytingum bætast við tekjuáætlun, hér nefnt megingdæmi, þá lækka tekjur frá grunnðæmi um 0,25% af VLF árið 2019. Þau áhrif verða meiri þegar líður á tímabilið allt fram til ársins 2023 og verða um 0,7% af VLF á því ári. Þar vega þyngst aðgerðir er snúa að stöðugleika á vinnumarkaði, þ.e. lækkun skatta á tekjulægri einstaklinga ásamt lækkun tryggingagjalds á fyrirtæki. Aðrar smærri aðgerðir hafa ýmist jákvæð eða neikvæð tekjuáhrif eins og rakið er framar í þessum kafla. Á heildina litið lækka skatttekjur og tryggingagjöld úr 27,9% í 27,2% af VLF á spátímabilinu. Heildartekjur ársins 2019 eru áætlaðar 890,8 ma.kr., eða sem nemur 31,1% af VLF, en á árinu 2023 er hlutfallið komið í 29,7% að því gefnu að áform stjórnvalda um tekjuhlíðina gangi eftir. Auk lækkunar skatttekna og tryggingagjalda er gert ráð fyrir að arðgreiðslur frá viðskiptabönkunum lækki á síðustu tveimur árum áætlunartímabilsins frá því sem áður var spáð. Á fyrri hluta tímabilsins er miðað við að ríkissjóður fái viðbótararð frá Landsbanka og Íslandsbanka sem mun minnka eigið fé þeirra og þar með getu til þess að greiða arð árin þar á eftir.

<sup>8</sup> Skattabreytingar sem þegar hafa verið samþykktar lögformlega eru hluti af grunnðæmi tekjuáætlunar. Má þar nefna tekjuáhrif af lækkun fjármagnstekjuskatts úr 20% í 22% og lækkun kolefnisgjalds um 50%.

## Tekjuáætlun 2019–2023

	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<i>ma.kr.</i>					
Skatttekjur og tryggingagjöld .....	799,1	837,2	875,7	914,9	957,2
Vaxtatekjur .....	12,8	12,9	13,0	12,9	13,3
Aðrar tekjur .....	78,9	79,0	79,3	72,9	75,5
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>890,8</b>	<b>929,1</b>	<b>968,0</b>	<b>1.000,7</b>	<b>1.046,0</b>
<b>Frumtekjur .....</b>	<b>878,0</b>	<b>916,2</b>	<b>955,0</b>	<b>987,8</b>	<b>1.032,7</b>
<i>% af VLF</i>					
Skatttekjur og tryggingagjöld .....	27,9	27,7	27,6	27,3	27,2
Vaxtatekjur .....	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Aðrar tekjur .....	2,8	2,6	2,5	2,2	2,1
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>31,1</b>	<b>30,8</b>	<b>30,5</b>	<b>29,9</b>	<b>29,7</b>
<b>Frumtekjur .....</b>	<b>30,7</b>	<b>30,3</b>	<b>30,1</b>	<b>29,5</b>	<b>29,3</b>

## 4.3 Útgjaldaáætlun

Í þessum kafla er fjallað um útgjaldaáætlun ríkissjóðs og sett fram stefnumið um þróun útgjalda ríkissjóðs og sundurliðun þeirra eftir hagrænni skiptingu á þjóðhagsgrunni og eftir málaefnasviðum ráðuneyta. Áætlunin byggist m.a. á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands frá því í febrúar sl., lýðfræðilegum forsendum og yfirferð á ætluðum breytingum á útgjaldaskuldbindingum málefnasviða ráðuneyta svo sem með greiningu á framlögum til tímabundinna verkefna, fyrirsjáanlegri fjárþörf og endurmati á helstu útreiknuðum og kerfislægum útgjaldabáttum, auk áherslumála ríkisstjórnar 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 yfir tímabilið. Loks er settur fram heildarútgjaldarammi fyrir ríkissjóð til næstu fimm ára og skiptingu hans eftir málefnasviðum.

## 4.3.1 Stefnumið um útgjaldaþróun

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er að finna ítarlegt yfirlit um áherslur hennar í helstu málaflokkum ríkisins. Áherslur ríkisstjórnarinnar komu fyrst fram með fjárlögum fyrir árið 2018 og í þessari áætlun er haldið áfram að fylgja eftir þeirri stefnumörkun sem þar birtist. Í áætluninni birtist forgangsroðun ríkisstjórnarinnar en þar er lögð áhersla á þau fjölmörgu verkefni sem talið er brýnast að ráðast í við uppbyggingu hinna ýmsu innviða samfélagsins í upphafi kjörtímabilsins. Þar má nefna styrkingu heilbrigðisþjónustunnar með það að markmiði að bæta þjónustu óháð efnahag og búsetu, eflingu menntakerfisins, bæði á framhalds- og háskólastigi, aukna áherslu á nýsköpun og rannsóknir, stórátak í samgöngumálum, aukin framlög til byggðamála, uppbyggingar innviða á ferðamannastöðum og aukinnar landvörslu, eflingu ýmissa löggæslu- og landhelgisverkefna og aðgerðir á sviði umhverfismála. Að öðru leyti er vísað í nánari umfjöllun um stefnumörkun stjórnvalda varðandi þessi verkefni og fleiri í greinargerðum viðkomandi málefnasviða. Þrátt fyrir að í áætluninni sé gert ráð fyrir verulegum raunvexti útgjalda vegna þessara verkefna er lögð áhersla á að tryggja

áframhaldandi jafnvægi í ríkisfjármálum með hliðsjón af þeim afkomumarkmiðum sem áætlunin byggist á þannig að efnahagslegum stöðugleika verði ekki raskað.

Stefnumið um útgjaldaþróun ríkissjóðs miða að því að tryggja að afkomumarkmið settrar fjármálastefnu um a.m.k. 1,2% afgang á heildarjöfnuði hins opinbera árið 2019 náist á grundvelli fyrirliggjandi tekjuáætlunar. Á árunum þar á eftir er gert ráð fyrir að dregið verði úr afkomuafganginum smám saman eða sem nemur 0,1% af VLF á ári þannig að afgangurinn verði 1% af VLF eftir árið 2021. Stefnumiðin byggjast á ýmsum forsendum um útgjaldaþróunina sem raktar eru nánar í kafla 4.3.2. Meginstefnumið útgjaldaáætlunarinnar fyrir tímabilið 2019–2023 eru eftirfarandi:

Stefnuviðmið	Lýsing
Heildarvöxtur	Heildarnafnvirðisvöxtur útgjalda ríkisins verði ekki meiri en 205 ma.kr. yfir tímabilið eða ekki meiri en sem nemur 41 ma.kr. aukningu útgjalda að meðaltali á ári. Það svarar til þess að nafnvirðisaukning útgjalda verði ekki meiri en 4,6% á ári að jafnaði.
Nafnvöxtur frumgjalda	Vöxtur frumgjalda verði áþekkur vexti VLF yfir tímabilið en þó nokkru meiri árin 2019–2021 þegar reiknað er með tímabundinni aukningu í fjárfestingarstigi ríkisins vegna innviðuppbyggingar, einkum í samgönguframkvæmdum.
Raunvöxtur rammasettra útgjalda	Áætlunin felur í sér að frumgjöld vaxi um 35 ma.kr. á fyrsta ári en síðan um 12,5 ma.kr. að meðaltali á ári eftir það. Uppsafnaður raunvöxtur frumgjalda á tímabilinu nemur 11,4% eða sem svarar til tæplega 85 ma.kr.
Rammasett útgjöld	Í áætluninni er settur fram árlegur heildarútgjaldarammi til næstu fimm ára ásamt skiptingu hans niður á málefnasvið. Almennt verður ekki vikið frá þeim ramma sem skilgreindur er í fjármálaáætlun í neinum veigamiklum atriðum við gerð þess fjárlagafrumvarps sem á eftir fylgir nema veigameiri forsendur hafi breyst. Tilteknir óreglu- legir liðir hafa verið undanskildir útgjaldarammanum. Þetta eru liðir sem að öðru jöfnu falla ekki nema að litlu leyti undir ákvarðanatöku stjórnvalda nema e.t.v. til langs tíma litið t.d. vaxtagjöld og lífeyris- skuldbindingar. 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 2019–2023. Útgjaldaáætlunin byggist á gildandi fjárlögum og greiningu á breytingum á helstu útgjaldaskuldbindingum málefnasviða ráðuneyta, svo sem hvað varðar útreiknaða og kerfislæga útgjaldaþætti og framlög sem veitt hafa verið til tímabundinna verkefna og falla niður á tímabilinu. Áætlunin inniheldur einnig aukin framlög vegna ýmissa áherslumála ríkisstjórnarinnar sem byggð eru á stefnumörkun hennar úr stjórnarsáttmála og stefnu- mörkun um einstök málefnasvið. Þau framlög koma til viðbótar verulegri aukningu framlaga ríkisstjórnarinnar til samgönguframkvæmda og helstu velferðarmálaflokka í fjárlögum fyrir árið 2018 þar sem áherslur og forgangsröðun hennar komu fyrst fram. Þá byggist áætlunin einnig á tilteknum forsendum um launa- og verðlagsbreytingar út frá gildandi kjarasamning- um við ríkisstarfsmenn og þjóðhagsspá Hagstofu Íslands, forsendum um magnbreytingar í



umfangi ríkisstarfseminnar og forsendum um aðhald, útgjaldasvigrúm og almennan varasjóð.

### Launa- og verðlagsforsendur og forsendur um hagrænar breytingar

Forsendur um launaþróun í áætluninni byggjast á mati á prósentuhækkunum í kjarasamningum sem liggja fyrir við ríkisstarfsmenn til og með árinu 2019. Á síðari hluta tímabilsins er á hinn bóginn gengið út frá viðmiði um 1,5% kaupmáttaraukningu launa á ári. Verðlagsþróun og þróun atvinnuleysis í áætluninni byggjast á spá Hagstofu Íslands um efnahagshorfur frá febrúar sl. Farið er nánar yfir forsendur þjóðhagsspárinnar 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 verði 2,9% á árinu 2019 en fari síðan lækkandi og verði 2,7% árið 2020 og komin niður í 2,5% í lok tímabilsins.
Laun opinberra starfsmanna	Launastefna áætlunarinnar tekur mið af fyrirliggjandi kjarasamningum en frá og með 2019 er gengið út frá 1,5% árlegri kaupmáttaraukningu sem viðmiðunarforsendu.
Bætur almanna-trygginga	Bætur almannatrygginga í fjárlögum ár hvert eru áætlaðar í samræmi við meðalprósentuhækkunir launa á vinnumarkaði þar sem gert er ráð fyrir að þær verði umfram verðbólgu á tímabilinu. Framreikningur á útgjöldum vegna almannatrygginga í áætluninni miðast við að árleg hækkun bóta verði á bilinu 3,1-4,3%.
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 á síðari hluta tímabilsins í áætluninni heldur er gert ráð fyrir að gengið haldist óbreytt út spátímam.
Atvinnuleysi	Útgjöld atvinnuleysistrygginga þróast miðað við spá Hagstofu Íslands um atvinnuleysi yfir tímabilið en gert er ráð fyrir að það verði á bilinu 3,3-4,0%.
Vaxtagjöld	Þróun vaxtagjalda í áætluninni byggist á forsendum um skuldasetningu og vaxtaflokka en nánar er farið yfir helstu forsendur vaxtagjalda í kafla 4.3.3.

### Forsendur um vöxt útgjaldahliðar

Í fjármálaáætlun er áætlað fyrir hagrænum breytingum með hliðsjón af lýðfræðilegri þróun og kerfislægum vexti. Forsendur og niðurstöður breytinga sem byggjast á slíkum vexti koma fram í töflunni hér á eftir.

Forsendur um kerfislægan vöxt	
Kerfislægur vöxtur	<p>Í nokkrum málaflokkum er gert ráð fyrir vexti sem tekur mið af lýðfræðilegri þróun og innbyggðum kerfislægum vexti. Þar er fyrst og fremst um að ræða 3% fjölgun ellilífeyrisþega og 2,5% fjölgun örorkulífeyrisþega sem tekur mið af þróun undanfarinna ára.</p> <p>Áætluð útgjaldaáhrif af kerfislægum vexti nema 4,1-5,5 ma.kr. á ári eða 23,3 ma.kr. uppsafnað til ársins 2023.</p>

### Ákvarðanir stjórnvalda um ný og aukin útgjöld

Í áætluninni er gert ráð fyrir ákveðnu útgjaldasvigrúmi fyrir ný og aukin útgjöld í samræmi við áherslumál ríkisstjórnarinnar. Útgjaldasvigrúmið er myndað með hliðsjón af fyrirbyggjandi tekjuáætlun og afkomumarkmiði sem áætlunin byggist á. Svigrúminu er skipt niður á einstök málefna svið ráðuneyta í samræmi við megináherslur ríkisstjórnarinnar eins og þær koma fram í stjórnarsáttmála hennar. Ástæða er til að vekja athygli á því að í áætluninni er gert ráð fyrir óreglulegum arðgreiðslum frá fjármála fyrirtækjum í eigu ríkisins sem tekjufærast að hluta til samkvæmt GFS-staðlinum og auka þar með útgjaldasvigrúm á árunum 2019–2021. Helstu forsendur útgjaldasvigrúmsins í fjármálaáætluninni koma fram í eftirfarandi töflu.

Dreifing og umfang útgjaldasvigrúms	
Dreifing	Útgjaldasvigrúmi er dreift niður á einstök málefna svið og gert er ráð fyrir að þau útgjöld verði varanleg allt tímabilið. Dreifing útgjaldasvigrúmsins byggist á áherslumálum og forgangsöröðun ríkisstjórnar.
Umfang	Aukning vegna nýrra og aukinna útgjalda árið 2019, sem ekki voru skuldbundin, nemur samtals 29 ma.kr., en þar af nema verkefni sem voru áformuð í fyrri fjármálaáætlunum samtals 6,6 ma.kr. Útgjaldasvigrúmið vex á tímabilinu vegna aukins svigrúms sem bætist ofan á svigrúm fyrri ára. Samtals er áætlað uppsafnað útgjaldasvigrúm frá og með árinu 2023 74 ma.kr.

Ráðstöfun á útgjaldasvigrúmi er sundurliðuð eftir hagrænni skiptingu í rekstur, tilfærslur og fjárfestingu. Á tímabilinu er áætlað að um þriðjungur af útgjaldasvigrúminu verði nýttur í fjárfestingar en hér er átt við verkefni eins og þyrlukaup, byggingu nýs Landspítala, byggingu húss íslenskra fræða, skrifstofubyggingu Alþingis og byggingu nýrra hjúkrunarheimila. Tveir þriðju hlutar útgjaldasvigrúmsins fara í rekstur og tilfærslur og þar af rennur stór hluti til heilbrigðismála, umhverfismála og mennta- og menningarmála.

### 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 lífeyris-skuldbindingar.

Á árinu 2019 er gengið út frá 1% veltutengdu aðhaldi, að heilbrigðis- og öldrunarstofnunum frátöldum þar sem aðhaldskrafan er 0,5%. Nánar er fjallað um aðhaldsmarkmiðin og umfang þeirra í töflunni hér á eftir.

Aðhaldsmarkmið útgjaldahliðar ríkissjóðs	
Aðhaldsmarkmið	Gengið er út frá því að aðhaldsmarkmiðið verði hluti af útgjaldaramma málefna sviða og ráðuneyti ákvarði hvernig aðhaldsmarkmiði málefna sviða verði mætt í fjárlagagerðinni. Dæmi: <ul style="list-style-type: none"> <li>Með því að draga úr útgjöldum sem því nemur í einu eða fáum verkefnum.</li> <li>Með jafnri aðhaldskröfu til allra stofnana og verkefna eða eftir annarri forgangsöröðun.</li> </ul>



<p>Gert er ráð fyrir að aðhaldsmarkmiðin skili 3 ma.kr. lækkun á útgjaldavexti að nafnvirði á fyrsta ári tímabilsins eða sem svarar til 0,4% veltu frumgjalda ársins 2018. Árlegt aðhald eykst þegar líður á tímabilið og er áætlað að uppsöfnuð lækkun á útgjaldavexti ríkissjóðs nemi 17 ma.kr. í lok tímabilsins. Í heildina nemur uppsafnað aðhald út tímabilið 56 ma.kr.</p> <p><b>2019:</b> Gerð er 1% almenn aðhaldskrafa (utan undanskilinna liða) og 0,5% aðhaldskrafa á heilbrigðisstofnanir, öldrunarstofnanir og skóla. Engin aðhaldskrafa er sett á bótakerfi og dómstóla.</p> <p><b>2020–2021:</b> Gerð er 2% almenn aðhaldskrafa (utan undanskilinna liða) og 0,5% aðhaldskrafa á heilbrigðisstofnanir, öldrunarstofnanir og skóla. Engin aðhaldskrafa er sett á bótakerfi og dómstóla.</p> <p><b>2022–2023:</b> Gerð er 1% almenn aðhaldskrafa (utan undanskilinna liða) en engin aðhaldskrafa er gerð á heilbrigðis- og öldrunarstofnanir, skóla, dómstóla og bótakerfi.</p>
---

#### 4.3.3 Útgjaldaþróun og hagræn skipting útgjalda

##### Þróun heildarútgjalda

Út frá þeim forsendum, viðmiðum og stefnumiðum sem rakin eru í kaflanum hér fyrir framan er gengið út frá því í áætluninni að heildarútgjöld ríkissjóðs á árinu 2019 verði 862,2 ma.kr. eða sem svarar 30,1% af VLF og þróist síðan á milli ára eins og fram kemur í töflunni hér á eftir.

Útgjöld skv. GFS-staðli	2019	2020	2021	2022	2023
<i>ma.kr.</i>					
Heildarútgjöld .....	862,2	902,0	942,5	972,4	1.012,3
Vaxtagjöld .....	63,0	62,5	62,9	64,7	64,9
þ.a. reiknaðir vextir v/óþjármagn. lífeyrissk. ....	15,2	16,5	18,1	19,9	21,9
<b>Frumútgjöld .....</b>	<b>799,1</b>	<b>839,5</b>	<b>879,6</b>	<b>907,7</b>	<b>947,4</b>
<i>% af VLF</i>					
Heildarútgjöld .....	30,1	29,9	29,7	29,0	28,7
Vaxtagjöld .....	2,2	2,1	2,0	1,9	1,8
þ.a. reiknaðir vextir v/óþjármagn. lífeyrissk. ....	15,2	16,5	18,1	19,9	21,9
<b>Frumútgjöld .....</b>	<b>27,9</b>	<b>27,8</b>	<b>27,7</b>	<b>27,1</b>	<b>26,9</b>

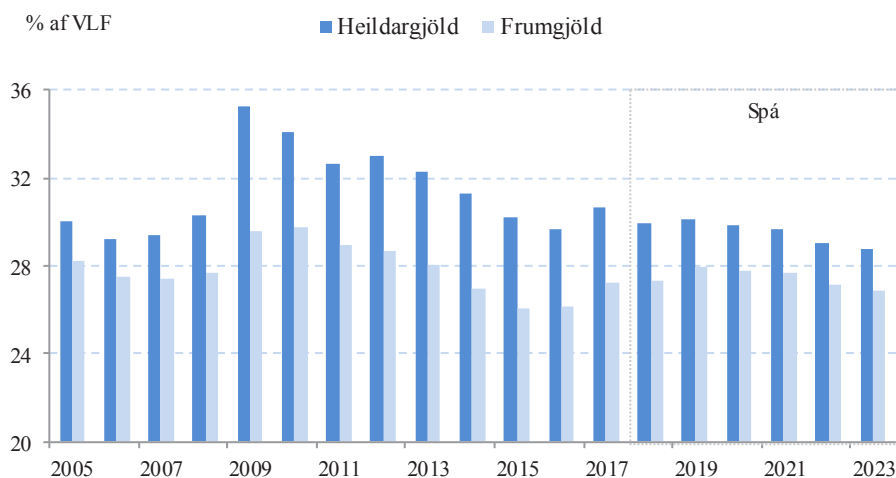
Áætlað er að á tímabilinu vaxi heildarútgjöldin árlega um 40–54,9 ma.kr að árinu 2022 undanskildu þegar þau vaxa um tæpa 30 ma.kr. Það svarar til 4,1–6,8% nafnvaxtar á ári en 3,2% á árinu 2022. Minni vöxtur útgjalda á árinu 2022 skýrist af því að nafnvöxtur tekna sama ár er mun minni en önnur ár tímabilsins og til að viðhalda afkomumarkmiðinu þarf að samræma útgjaldavöxt það árið við breytingar á tekjuhlíð. Minni vöxtur tekna á árinu 2022 skýrist af því að þá falla niður tekjuáhrif vegna sérstakra umframarðgreiðslna frá fjármála-fyrirtækjum á árunum 2019–2021 og reglulegar arðgreiðslur verða lægri en ella frá og með árinu 2022.

Gert er ráð fyrir að vaxtagjöld ríkissjóðs verði 63 ma.kr. árið 2019 en það er lækkun um ríflega 8 ma.kr. frá fjárlögum 2018. Áætlað er að þau lækki í 62,5 ma.kr árið eftir en taki síðan að aukast og verði orðin 64,9 ma.kr. í lok tímabilsins. Hækkun þeirra frá og með árinu

2021 skýrist alfarið af reiknuðum vöxtum af ófjármögnum lífeyrisskuldbindingum, sem eru innifaldir í vaxtakostnaði samkvæmt GFS staðlinum. Áfallin og greidd vaxtagjöld hafa lækkað umtalsvert síðastliðin ár og halda áfram að lækka á áætlunartímabilinu, en það leiðir af 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 vöxtur frumgjalda verði áþekkur vexti VLF yfir tímabilið. Þó er gert ráð fyrir að hann verði nokkru meiri árin 2019–2021 þegar reiknað er með tímabundinni aukningu í fjárfestingarstigi ríkisins vegna innviðauppbyggingar, einkum í samgönguframkvæmdum. Þannig er gert ráð fyrir að frumgjöld ríkissjóðs vaxi um 63,1 ma.kr. frá yfirstandandi ári sem nemur 8,6% vexti og verði 799,1 ma.kr. á árinu 2019 eða 27,9% af VLF. Eftir það er gert ráð fyrir að jafnaði um 40 ma.kr. útgjalda vexti á ári eða sem nemur 4,4–5% árlegum vexti en árið 2022 er hann áætlaður 28,1 ma.kr. eða 3,2%. Stóran hluta útgjaldaaukningarinnar má rekja til launa- og bótahækkana auk verðlagsbreytinga en þær eru áætlaðar 23–24 ma.kr. á árunum 2019–2023. Að þeim frá-töldum nemur raunaukning útgjalda á þjóðhagsgrunni 40 ma.kr. árið 2019 en um 16 ma.kr. á ári eftir það að undanskildu árinu 2022 þegar raunaukningin er rúmir 4 ma.kr.

### Útgjaldaþróun ríkissjóðs 2005–2023 á þjóðhagsgrunni



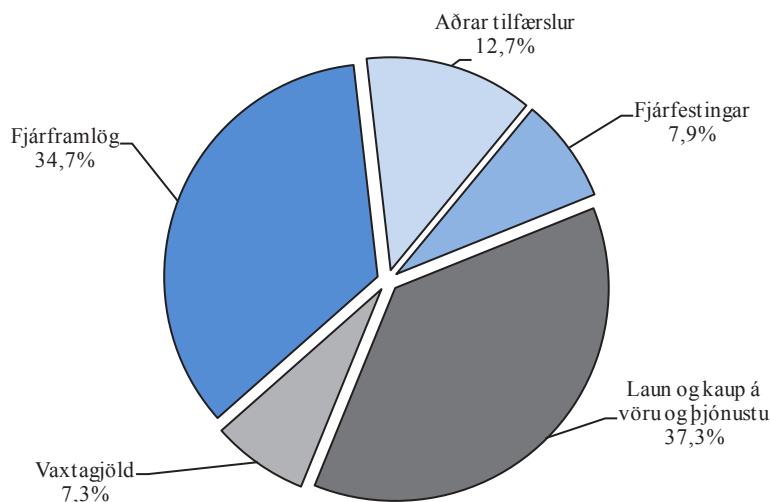
### Hagræn skipting útgjalda

Við sundurliðun frumgjalda eftir hagrænni skiptingu er í samræmi við lög um opinber fjármál stuðst við alþjóðlegan hagskýrslustaðal, svokallaðan GFS-staðal. Samkvæmt þeirri framsetningu 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 nýsköpunar-fyrirtækja.

- 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.

### Hagræn skipting heildarútgjalda samkvæmt áætlun 2019



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

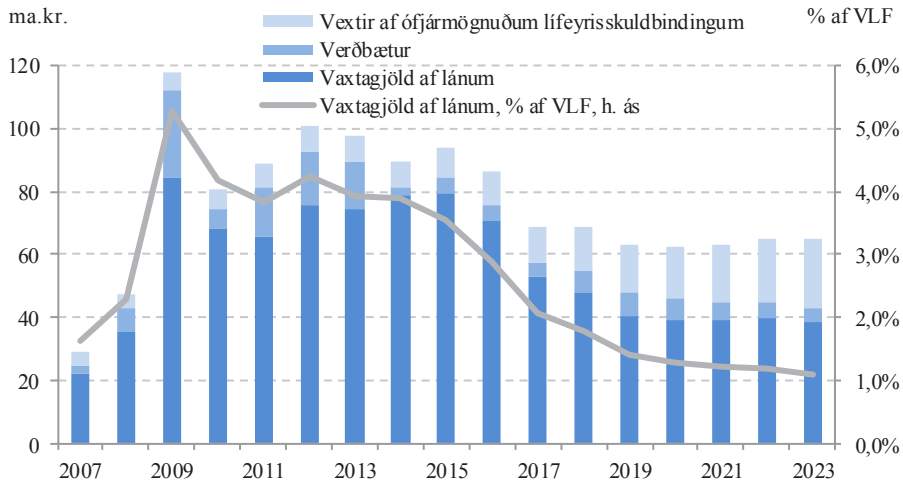
ma.kr. á verðlagi hvers árs	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Heildarútgjöld</b> .....	<b>862,2</b>	<b>902,0</b>	<b>942,5</b>	<b>972,4</b>	<b>1.012,3</b>
<b>Rekstrarútgjöld</b> .....	<b>825,5</b>	<b>858,8</b>	<b>893,4</b>	<b>933,7</b>	<b>971,4</b>
Laun .....	202,0	212,1	223,7	238,3	251,8
Kaup á vöru og þjónustu .....	119,3	125,1	130,1	135,5	140,3
Afskriftir .....	31,8	32,7	33,5	34,4	35,3
Vaxtagjöld .....	63,0	62,5	62,9	64,7	64,9
Framleiðslustyrkir .....	36,6	37,0	37,9	38,6	39,5
Fjárframlög .....	299,6	315,7	330,0	344,6	360,2
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	21,9	22,2	22,7	23,2	23,7
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	51,4	51,5	52,6	54,4	55,8
<b>Fastafjárútgjöld</b> .....	<b>36,6</b>	<b>43,2</b>	<b>49,1</b>	<b>38,7</b>	<b>40,9</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	68,4	75,8	82,6	73,1	76,2
Afskriftir (-) .....	-31,8	-32,7	-33,5	-34,4	-35,3

Eins og sjá má í töflunni þá eru fjárframlög stærsti einstaki útgjaldaliður ríkissjóðs en áætluð útgjöld árið 2019 nema um 299,6 ma.kr. Það svarar til um 34,7% af heildarútgjöldum og 10,5% af VLF. Þar af nema framlög til almannatrygginga s.s. elli- og örorkulífeyris og sjúkratrygginga ríflega 262 ma.kr. Áætlunin gerir ráð fyrir að framlögin vaxi að nafnvirði um 12,3–21,1 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 321,2 ma.kr. á árinu 2019 eða sem nemur 37,3% af heildarútgjöldunum og 11,2% af VLF. Áætlað er að þau útgjöld vaxi um 16-20 ma.kr. að nafnvirði á ári yfir tímabilið sem að stærstum hluta má rekja til launa- og verðlagshækkana en það felur í sér að hlutfall þessara gjalda af heildarútgjöldum hækkar um 1,5 prósentustig en sem hlutfall af VLF helst það nær óbreytt yfir tímabilið. Loks er rétt að vekja athygli á því að brúttó fjárfesting ríkisins í efnislegum eignum er áætluð 68,4 ma.kr. árið 2019. Gert er ráð fyrir að fjárfesting verði aukin umtalsvert fram til ársins 2021 þegar hún verður 82,6 ma.kr. Þar er einkum um að ræða aukningu vegna tímabundins átaks í samgönguframkvæmdum á árunum 2019–2021 þar sem samtals 16,5 ma.kr. er bætt í samgönguframkvæmdir fyrir þau ár. Þær framkvæmdir eru fjármagnaðar af tímabundnum tekjuáhrifum af umframarðgreiðslum frá fjármálaafyrirtækjum. Einnig koma til áhrif vegna framkvæmda við nýjan Landspítala við Hringbraut sem hæst munu standa árið 2021. Á móti fjárfestingunni eru dregnar fram áætlaðar afskriftir af fjármunaeign ríkisins og nema þær 31,8–35,3 ma.kr. á tímabilinu þannig að nettó aukning fjármunaeignar ríkisins verður á bilinu 36,6–49,1 ma.kr. frá 2019 til 2023.

Rétt er að vekja athygli á breyttri framsetningu fjárfestingarstigs ríkisins sem skýrir að hluta herra fjárfestingarstigi m.v. eldri áætlun. Í fjármálaáætlun 2018–2022 var gert ráð fyrir að fjárfestingarstig ríkisins yrði á bilinu 1,3-1,8% af VLF en nú er gert ráð fyrir að fjárfestingarstig ríkisins verði á bilinu 2,0-2,6% af VLF. Til að samræma betur áætlanir fjármála- og efnahagsráðuneytisins og birt gögn frá Hagstofu Íslands hefur nú, þegar við á, verið tekið tillit til útgjalda vegna rannsóknar og þróunar með því að færa launakostnað og kostnað vegna kaupa á vöru og þjónustu yfir í fjárfestingu. Fyrir vikið mælist fjárfestingarstigið um hálfu prósentustigi herra en það gerði samkvæmt fyrri framsetningu. Að sama skapi lækka útgjöld vegna launa og kaupa á vöru og þjónustu.

Vaxtagjöld ríkissjóðs vegna tekinnna lána samanstanda einkum af vöxtum af víxlum, verðtryggðum og óverðtryggðum ríkisbréfum, erlendum lánnum sem tekin voru til styrkingar gjaldeyrisvarafordans auk vaxtagjalda af öðrum innlendum lánnum. Samkvæmt GFS-staðlinum teljast verðbætur á höfuðstól verðtryggðra lána og reiknaðir vextir af ófjármögnuðum lífeyrisskuldbindingum einnig til vaxtagjalda. Á myndinni hér á eftir eru vaxtagjöld frá árinu 2007 í ma.kr. ásamt hlutfalli vaxtagjalda af lánnum af VLF. Vaxtagjöld af lánnum, þ.e. þegar reiknaðir vextir af lífeyrisskuldbindingum eru undanskildir, náðu hámarki árið 2009 í 84,3 ma.kr. (5,3% af VLF) en þau voru 53 ma.kr. (2,1% af VLF) árið 2017 og áætlað er að þau verði komin niður í 38,4 ma.kr. (1,1% af VLF) árið 2023. Gangi áætlunin eftir fer hlutfall vaxtagjalda af teknum lánnum af VLF í 1,4% á næsta ári og undir 1,6% sem það var árið 2007.

## Vaxtagjöld ríkissjóðs



Vaxtagjöld af lánum halda áfram að lækka næstu tvö ár í krónum talið, bæði vegna lækkandi skulda og lægri vaxta á nýútgefnum skuldabréfum sem koma í stað þeirra sem eru með gjalddaga á áætlunartímabilinu. Frá og með árinu 2019 eru öll útistandandi lán úppgreiðanleg og endurspegla því flokkar sem eru á gjalddaga að mestu áætlaða skuldalækkun. Samsetning vaxtagjalda tók miklum breytingum á árinu 2017 eftir uppkaup á erlendum skuldabréfum á árinu. Vaxtagjöld af erlendum skuldum námu um 8% af heildarvaxtagjöldum árið 2017 en áætlað er að hlutfallið lækki í 3,5% árið 2018 vegna uppgreiðslna og hagstæðrar endurfjármögnunar og helst nokkuð jafnt út áætlunartímabilið. Hlutfall vaxtagjalda af innlendum ríkisskuldabréfum og víxlum af heildarvaxtagjöldum af lánum hækkar úr 73% árið 2017 í 85% árið 2018 og 88% árið 2023 vegna uppgreiðslna erlendra og innlendra skuldabréfa sem ekki eru viðskipti með á markaði.

Nokkur óvissa er um þróun ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga en í áætluninni er reiknað með nokkuð jöfnum vexti þeirra á tímabilinu ef ekki verði frekari forinngreiðslur en hún gerir ráð fyrir eða 7 ma.kr. árlega frá og með árinu 2019. Verðbætur á höfuðstól verðtryggðra lána lækka um 1,4 ma.kr. á árinu 2021 þegar flokkurinn RIKS 21 0414 er á gjalddaga en hann er tæplega þriðjungur af verðtryggðum skuldum ríkissjóðs.

### 4.3.4 Heildarútgjaldarammi

Í kaflanum hér fyrir framan var farið stuttlega yfir þróun útgjalda ríkissjóðs annars vegar hvað varðar breytingar á heildarútgjaldastigi og hins vegar eftir hagrænni skiptingu útgjalda. Í þessum kafla er aftur á móti gerð grein fyrir heildarútgjaldaramma ríkissjóðs.

Slík rammasetning er í takt við það verklag sem hefur tíðkast hér á landi um árabíl við fjárlagagerðina. Það verklag byggist á því að snemma í fjárlagagerðinni gerir ráðherra fjármála tillögu að heildstæðri stefnumörkun í ríkisfjármálum fyrir komandi ár þar sem sett eru fram afkomumarkmið og útgjaldarammi fyrir ríkið í heild, sem á síðari stigum er brotið upp í útgjaldaramma 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 þar sem gjöldin eru sundurliðuð eftir málefnasviðum sem ráðuneytin, ein sér eða saman, bera ábyrgð á. Með þessu fyrirkomulagi er gengið út frá því að Alþingi fjalli um og ákvarði með stefnumarkandi

hætti ramma fyrir einstök málefnasvið að vori sem verði svo útfærðir af ráðuneytum nánar fyrir einstaka málaflökka í frumvarpi til fjárlaga sem birt er að hausti.

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

- **Lífeyrisskuldbindingar** sem eru stærsti óreglulegi liðurinn sem er undanskilinn í heildarútgjaldarammanum fram í tímann.
- 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, þ.e. hvorki liggur fyrir víska um 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 ræðst af umfangi skatttekna ríkisins og stærð útsvarstofns. 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 skemmri tíma litið.

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

### Heildarútgjaldarammi ríkissjóðs 2019–2023

Í töflunni hér á eftir er settur fram heildarútgjaldarammi fyrir árið 2019 ásamt áformaðri þróun hans til ársins 2023 samkvæmt áætluninni. Efri hluti töflunnar sýnir rammasett útgjöld skv. reikningsskilastaðli um opinber fjármál (IPSAS) en síðan eru gerðar aðlaganir til að sýna útgjaldaáætlunina á þjóðhagsgrunni (GFS-staðli) til samræmis við umfjöllun í kafla 4.3.3.

Vakin er athygli á því að í fjárlögum yfirstandandi árs voru rammasett útgjöld ríkissjóðs aukin mjög mikið frá fjárlögum ársins 2017, eða um samtals um 47 ma.kr. Það svarar til 7,1% raunvaxtar milli ára og eru rammasett frumgjöld ríkissjóðs í fjárlögum ársins 2018 um 713,9 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 veigameiri forsendur hafa breyst eða óhjákvæmilegt reynist að taka tillit til breyttra aðstæðna sem ekki voru fyrir séðar. Rétt er þó að vekja athygli á tveimur atriðum sem kunna að taka breytingum við útfærslu á útgjaldarömmum málefnasviða fyrir fjárlagafrumvarpið. Annars vegar er um að ræða breytt reikningsskil er varða umsýslu fasteigna í eigu ríkisins<sup>9</sup> og hins vegar heildstæða yfirferð á áætlunum um rekstrartekjur stofnana og samræmingu framsetningar við gögn Hagstofu Íslands. Í báðum tilfellum kann að þurfa að gera breytingar

<sup>9</sup> Nánar er fjallað um framtíðarfyrirkomulag fasteigna ríkisins í kafla 7.

á útgjaldarömmum málefnasviða frá því sem lagt er til í áætluninni án þess að þær hafa áhrif á afkomu ríkissjóðs enda hafa þær samsvarandi áhrif á tekjuhlíð.

Gengið er út frá því að rammasett frumgjöld verði 748,8 ma.kr. á árinu 2019 m.v. verðlag ársins 2018. Áætlað er að útgjaldaramminn vaxi því um 35 ma.kr. á árinu 2019 eða sem nemur 4,9% raunhækkun frá fjárlögum 2018. Að undanskildu árinu 2022 gerir áætlunin ráð fyrir því að útgjaldaramminn vaxi að raunvirði um 14,9–15,7 ma.kr. á ári en það svarar til 2,0% raunvaxtar á ári. Árið 2022 nemur vöxturinn hins vegar 4,1 ma.kr. eða sem nemur 0,5% raunvexti. Minni útgjaldavöxt það ár má rekja til minni vöxt nafntekna en það ár falla út tekjuáhrif vegna umframárðgreiðslna fjármálafyrirtækja líkt og fjallað er um í kaflanum hér að framan.

Í töflunni eru jafnframt tilgreindir liðir sem gert er ráð fyrir að standi utan útgjaldarammans. Samanlagt er gert ráð fyrir að þessir liðir utan útgjaldarammans verði á bilinu 59,4–72 ma.kr. á ári. Að þeim meðtöldum er áætlað að frumgjöld skv. IPSAS verði 808,2–870,9 ma.kr. á tímabilinu á verðlagi ársins 2018.

Áætlaðar launa-, bóta- og verðlagshækkningar eru umtalsverðar í áætluninni eða um 23–24 ma.kr. á ári og samanlagt ríflega 118 ma.kr. uppsafnað til ársins 2023. Að þeim meðtöldum er áætlað að útgjaldaramminn vaxi að nafnvirði um 28–58 ma.kr. á tímabilinu eða úr 713,8 ma.kr. á árinu 2018 í 917,2 ma.kr. í lok tímabilsins. Mestur er vöxturinn í upphafi tímabilsins en nafnvöxtur á fyrsta ári áætlunarinnar nemur 8,2% en 4,5–4,9% eftir það að undanskildu árinu 2022 þegar nafnvöxturinn nemur 3,3%.

Útgjöld í ma.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>Rammasett frumgjöld á verðlagi 2018.....</b>	<b>748,8</b>	<b>763,7</b>	<b>779,0</b>	<b>783,1</b>	<b>798,9</b>
<b>Liðir utan ramma</b>					
Lífeyrissjóðsskuldbindingar.....	21,1	22,9	24,7	26,7	28,7
Jöfnunarsjóður sveitarfélaga.....	20,1	20,7	21,2	21,8	22,3
Atvinnuleysi.....	18,0	20,1	21,0	21,0	21,0
Ríkisábyrgðir, tapaðar kröfur og tjónabætur.....	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Alls liðir utan ramma.....</b>	<b>59,4</b>	<b>63,9</b>	<b>67,0</b>	<b>69,5</b>	<b>72,0</b>
<b>Frumgjöld að meðtöldum liðum utan ramma.....</b>	<b>808,2</b>	<b>827,6</b>	<b>846,1</b>	<b>852,7</b>	<b>870,9</b>
Frumgjöld aðlöguð gagnvart GFS-staðli <sup>1</sup> .....	-32,5	-34,6	-36,8	-39,1	-41,8
<b>Frumgjöld skv. GFS-staðli á verðlagi 2018.....</b>	<b>775,8</b>	<b>793,0</b>	<b>809,3</b>	<b>813,6</b>	<b>829,1</b>
Uppsafnaðar áætlaðar launa- og verðlagsbreytingar.....	23,4	46,4	70,3	94,1	118,3
<b>Frumgjöld á skv. GFS-staðli á verðlagi hvers árs.....</b>	<b>799,1</b>	<b>839,4</b>	<b>879,6</b>	<b>907,7</b>	<b>947,4</b>
Vaxtagjöld skv. GFS-staðli.....	63,0	62,5	62,9	64,7	64,9
þar af reiknaðir vextir v/ófjármagn. lífeyrisskuldb.....	15,2	16,5	18,1	19,9	21,9
<b>Heildarútgjöld skv. GFS-staðli.....</b>	<b>862,2</b>	<b>902,0</b>	<b>942,5</b>	<b>972,4</b>	<b>1.012,3</b>

<sup>1</sup> 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.



Til viðbótar við liði sem teljast utan útgjaldarammans eru gerðar tilteknaðar aðlaganir á útgjaldahlíðinni 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 ófjármögnum lífeyrisskuldbindingum. Að öðru leyti er vísað til umfjöllunar í kafla 7 um breytta reikningshaldslega framsetningu ríkisfjármála og muninn á milli IPSAS og GFS staðla.

Að teknu tilliti til framangreindrar aðlögunar að GFS–staðlinum er áætlað að frumgjöld áætlunarinnar verði um 799,1 ma.kr. árið 2019 og vaxa um 28,2–63,1 ma.kr. á ári og er áætlað að þau verði um 947,4 ma.kr. árið 2023.

Gert er ráð fyrir að vaxtagjöld ársins 2019 verði 63,0 ma.kr. eða um 8 ma.kr. lægri samanborið við fjárlög ársins 2018. Gert er ráð fyrir að þau lækki lítillega árið 2020 og verði 62,5 ma.kr. áður en þau taka að hækka á ný þannig að þau verði rúmlega 64,9 ma.kr í lok tímabilsins en aukning vaxtagjalda síðari hluta tímabilsins má fyrst og fremst rekja til hækkunar á reiknuðum vaxtagjöldum vegna ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga.

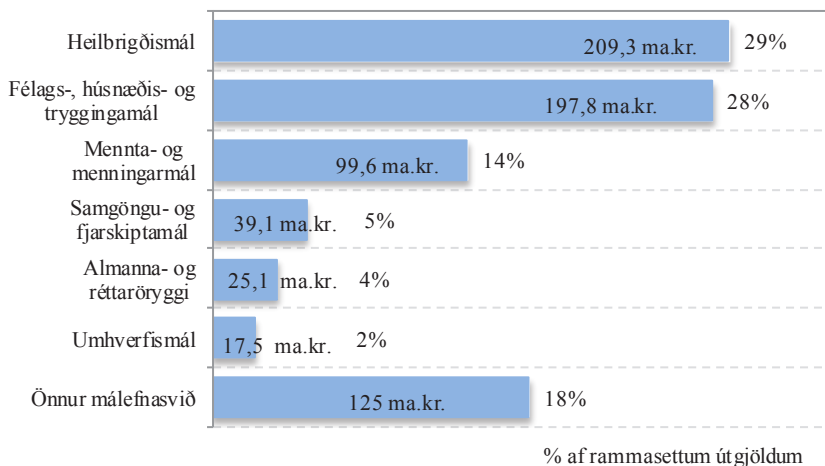
Að teknu tilliti til vaxtagjaldanna er gert ráð fyrir að heildargjöld áætlunarinnar verði 862,2 ma.kr. árið 2019 og vaxa um 30,3–55,1 ma.kr. á ári eða sem nemur 3,2–6,8% vexti og áætlað er að þau verði um 1.012,3 ma.kr. árið 2023.

#### 4.3.5 Útgjaldarammar málefna sviða

Í þessum kafla er fjallað um útgjaldaramma ríkissjóðs sundurliðaðan eftir málefna sviðum en þau eru 34 talsins. Rammasett útgjöld málefna sviðanna eru sett fram í yfirliti á bls. 6 í sjálfri tillögu greininni en í yfirliti á bls. 5 er að finna yfirlit um heildarútgjöld málefna sviðanna. Eins og kemur fram í yfirlitinu um rammasettu útgjöldin eru útgjaldarammarnir settir fram á verðlagi ársins 2018 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. Líkt og kemur fram í kafla 4.3.4 kunna þó að vera gerðar tæknilegar aðlaganir varðandi útgjaldaramma málefna sviða fyrir fjárlagafrumvarpið fyrir árið 2019. Annars vegar er um að ræða breytt reikningsskil er varða umsýslu fasteigna í eigu ríkisins líkt og fjallað er um í kafla 7 og hins vegar er eftir að yfirfara á heildstæðan hátt áætlanir um rekstrartekjur stofnana og samræmingu á framsetningu þeirra við gögn Hagstofu Íslands. Á þessu stigi liggur ekki fyrir hvort né hversu miklar breytingar verði gerðar á útgjaldarömmunum en þær munu ekki hafa áhrif á heildarafkomuna þar sem gert er ráð fyrir samsvarandi hækkun á tekjuhlíð ríkissjóðs.

Gert er ráð fyrir því að ráðuneyti útfæri fjárheimildir í útgjaldarömmum málefnasviða fyrir árið 2019 niður á málaflokka fyrir fjárlagafrumvarpið sem lagt verður fram í september. Þá munu ráðuneyti samhliða útfæra fjárveitingar til einstakra stofnana og verkefna en sú útfærsla birtist í fylgiriti með fjárlagafrumvarpinu.

### Hlutfallsleg skipting rammasettra útgjalda í fjárlögum 2018



### Forsendur fyrir útgjaldarömmum málefnasviða

Eins og áður hefur verið vikið að byggist útgjaldaþróunin á gildandi fjárlögum auk greiningar á fyrirliggjandi útgjaldaskuldbindingum málefnasviða ráðuneyta, svo sem hvað varðar útreiknaða og kerfislæga útgjaldaþætti. Einnig byggist áætlunin um útgjaldaþróun á framlögum til tímabundinna verkefna. Áætlunin tekur einnig mið af forsendum um lýðfræðilegar breytingar í umfangi ríkisstarfseminnar og útgjöldum vegna áherslumála ríkisstjórnarinnar. Þá er byggt inn í áætlunina tiltekið aðhaldsmarkmið til lækkunar á útgjaldavexti sem verður hluti af útgjaldaramma málefnasviða. Þá er vakin athygli á því að innifaldar í útgjaldarömmum málefnasviða eru heimildir til fjárfestinga. Þær heimildir verða ekki gjaldfærðar í rekstrarreikning ríkissjóðs heldur verða eignfærðar í efnahagsreikning og afskrifaðar yfir líftíma eignanna.

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. Eitt af megin forgangsmálum stjórnvalda í áætluninni eru aukin framlög til heilbrigðismála. Þau málefnasvið sem falla undir heilbrigðismál<sup>10</sup> eru stærsti einstaki útgjaldaliðurinn og nema rammasett útgjöld þeirra málefnasviða ríflega 209 ma.kr. árið 2018 eða sem svarar til 29% af rammasettum útgjöldum. Í áætluninni er gert ráð fyrir að framlög til heilbrigðismála verði aukin að raungildi á næstu árum eða sem nemur tæplega 40 ma.kr. uppsafnað árið 2023 og verði þar með orðin um 249 ma.kr. Það svarar til þess að framlögin verði aukin um rúmlega 19% að raunvirði yfir tímabilið. Annar stærsti einstaki útgjaldaliðurinn eru framlög til

<sup>10</sup> Til heilbrigðismála teljast málefnasvið 23 Sjúkrahúsaþjónusta, 24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa, 25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta og 26 Lyf og lækningavörur.

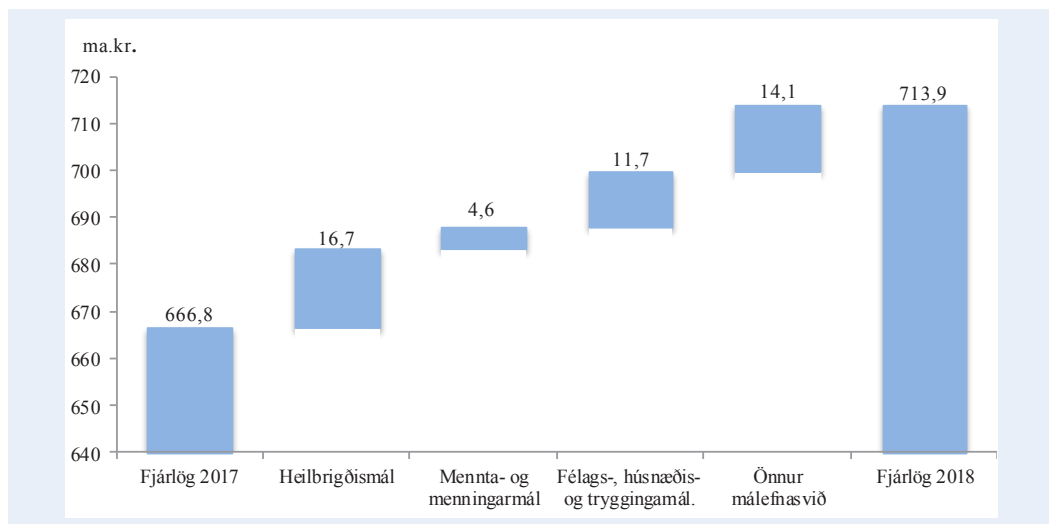
félags-, húsnæðis- og tryggingamála<sup>11</sup> og nema rammasett útgjöld vegna málefna sviða sem þar heyra undir um 198 ma.kr. á árinu 2018 eða 28% af rammasettum útgjöldum. Gert er ráð fyrir að framlög til þessara verkefna aukist verulega að raungildi á næstu árum eða sem nemur tæplega 28 ma.kr. uppsafnað árið 2023 og verði þá orðin um 226 ma.kr. Það svarar til þess að framlögin verði aukin um rúmlega 14% að raunvirði yfir tímabilið en stærstan hluta þeirrar aukningar má rekja til fjölgunar ellilífeyris- og örorkulífeyrisþega. Samtals nema útgjöld vegna þessara verkefna, þ.e. heilbrigðismála og félags-, húsnæðis- og tryggingamála, um 57% af rammasettum útgjöldum í heild fyrir árið 2018. Í áætluninni er gert ráð fyrir að þetta hlutfall verði komið í ríflega 59% á árinu 2023.

Vakin er athygli á því að þessi aukning útgjalda sem hér hefur verið vikið að er fyrir utan allar launahækkningar 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 byggist að stærstum hluta á launaútgjöldum.

### **Rammagrein 6 - Breyting á rammasettum útgjöldum milli fjárlaga 2017 og 2018**

Þegar horft er til breytinga á fjárheimildum málefna sviða í fjármálaáætluninni fyrir tímabilið 2019–2023 er mikilvægt að hafa í huga að í fjárlögum 2018 komu áherslumál ríkisstjórnarinnar fyrst fram en þá voru útgjöld stóruaukin frá fjárlögum fyrra árs. Í fjárlögum 2018 voru rammasett útgjöld þannig aukin um samtals 47,1 ma.kr. milli ára eða sem svarar til 7,1% raunvaxtar. Sú aukning kemur til viðbótar þeirri raunaukningu útgjalda sem gert er ráð fyrir í þessari fjármálaáætlun fyrir árin 2019–2023. Meðal áherslumála ríkisstjórnarinnar sem fram komu strax í fjárlögum 2018 má m.a. nefna sérstakt átak um meðferð kynferðisbrota innan réttarvörslukerfisins, framkvæmdir í vegakerfinu, styrkingu almenningsgangna, aðgerðaáætlun um máltækni, hækkun á frítekjumarki atvinnutekna aldraðra, eflingu háskóla- og framhaldsskólastígsins, styrkingu heilsugæslunnar og aukin framlög til að draga úr tannlæknakostnaði aldraðra og öryrkja. Á meðfylgjandi mynd má sjá hvernig helstu útgjaldabreytingarnar skiptast eftir verkefnum. Þar má sjá að aukning útgjalda í krónum talin var mest til heilbrigðismála eða um 16,7 ma.kr. en það samsvarar 8,7% raunhækkun milli ára. Framlög til félags-, trygginga- og húsnæðismála voru aukin um 11,7 ma.kr. eða 6,3% og þá voru framlög til mennta- og menningarmála aukin um 4,6 ma.kr. sem svarar til 4,8% hækkunar að raungildi milli ára. Hækkun til annarra málefna sviða nam samtals 14,1 ma.kr. eða um 7,3%.

<sup>11</sup> Til félags-, húsnæðis- og tryggingamála teljast málefna svið 27 Örorka og málefni fatlaðs fólks, 28 Málefni aldraðra, 29 Fjölskyldumál, 30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi, 31 Húsnæðisstuðningur og 32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála.



### Helstu útgjaldamál og breytingar eftir málefnasviðum

Hér á eftir er vikið stuttlega að veigamiklum stefnumálum og útgjaldabreytingum einstakra málefnasviða í fjármálaáætlun 2019–2023. Ekki er um að ræða tæmandi samantekt á útgjaldaþróun málefnasviðanna heldur er vikið að helstu breytingum á tímabilinu. Í greinargerð viðkomandi málefnasviða er að finna ítarlegri umfjöllun um meginstarfsemi og stefnumörkun innan þeirra.

#### 1 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess

Helstu breytingar málefnasviðsins snúa að framlögum til nýrrar skrifstofubyggingar Alþingis. Gert er ráð fyrir að byggingarframkvæmdum verði lokið árið 2021 og miða framlög í áætluninni við 1. áfanga verksins, sem er sjálf skrifstofubyggingin auk allra nauðsynlegra tenginga við aðrar byggingar á Alþingisreitnum. Áætlaður heildarkostnaður við þann áfanga er 4,2 ma.kr., þar af nýjar fjárveitingar 3,7 ma.kr. á árunum 2019–2021.

#### 2 Almanna- og réttaröryggi

Helstu útgjaldabreytingar málefnasviðsins snúa að endurnýjun á málaskrá héraðsdómstóla, framþróun á málaskrá Landsréttar og áframhaldandi endurnýjun á upplýsingakerfum og tölvubúnaði dómstíganna þriggja.

#### 3 Æðsta stjórnarsýsla

Útgjaldabreytingar málefnasviðsins má rekja til framkvæmda við nýjar Stjórnarráðsbyggingar til að bæta aðstöðu ráðuneyta sem nú eru í leiguhúsnæði. Er gert ráð fyrir að eiginlegar framkvæmdir geti hafist á árinu 2020, og seinkar þeim um eitt ár frá fyrri fjármálaáætlun. Áætlaður heildarkostnaður við verkefnið er tæplega 3 ma.kr.

#### 4 Utanríkismál

Framlög til utanríkismála aukast nokkuð í áætluninni og er útgjaldavöxturinn aðallega af þrennum toga. Í fyrsta lagi er miðað við að framlög til opinberrar þróunarsamvinnu hækki úr 0,26% af vergum þjóðartekjum á yfirstandandi ári í 0,35% af vergum þjóðartekjum árið 2022. Í öðru lagi er gert ráð fyrir að skuldbundin framlög til uppbyggingarsjóðs EES fari vaxandi á tímabilinu miðað við áætlaða greiðsludreifingu sjóðsins. Í þriðja lagi þá tekur Ísland við formennsku nokkrum alþjóðlegum nefndum og ráðum s.s. Norrænu ráðherra-

nefndinni árið 2019, í Norðurskautsráðinu árin 2019–2021 og kjördæmissamstarfi Norðurlanda og Eyrstrasaltsríkja hjá Alþjóðabankanum og gegnir henni í tvö ár. Til viðbótar er gert ráð fyrir að Ísland sækist eftir stjórnarsetu í UNESCO fyrir hönd Norðurlandanna árin 2019–2025. Auk þess er gert ráð fyrir auknum framlögum til varnarmála vegna varnarsamstarfs við Bandaríkin og aðildar að Atlantshafsbandalaginu.

#### *5 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla*

Helstu útgjaldabreytingar málefnasviðsins snúa að framlagi vegna skuldbindinga sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir vegna Schengen-samstarfsins og nauðsynlegum breytingum á Sjávarútvegshúsinu og flutnings velferðarráðuneytis þangað. Gert er ráð fyrir samtals 850 m.kr. framlagi árin 2019 og 2020 vegna þessa. Þá er reiknað með 500 m.kr. framlagi árin 2022 og 2023 vegna endurnýjunar á upplýsingakerfum ríkisins í heild.

#### *7 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar*

Stræsta breytingin á málefnasviðinu snýr að endurgreiðslu kostnaðar til fyrirtækja við rannsóknir og þróun, en frá og með árinu 2020 verður sett aukið fjármagn til slíkra verkefna með því að afnema þak sem verið hefur á þessum endurgreiðslum.

#### *8 Sveitarfélög og byggðamál*

Helstu breytingar á útgjöldum málefnasviðsins felast í auknum framlögum til byggðamála. Gert er ráð fyrir að þeim fjármunum verði varið til aðgerða í byggðaáætlun sem lögð verður fyrir Alþingi á vorþingi 2018.

#### *9 Almanna- og réttaröryggi*

Meginbreyting á útgjöldum málefnasviðsins snýr að áformum um kaup á þremur nýjum þylum fyrir Landhelgisgæsluna í stað þeirra tveggja sem eru í leigu og þeirrar sem er í eigu gæslunnar. Áætlað er að verja samtals 14 ma.kr. á tímabilinu til kaupanna. Þá er gert ráð fyrir að verja 3,5 ma.kr. til að bregðast við alvarlegum aðfinnslum við landamæravörslu á grundvelli Schengen úttekta og tryggja þannig m.a. samkeppnishæfni alþjóðaflugvallarins í Keflavík. Aðrar útgjaldabreytingar lúta m.a. að framlögum til að mæta áherslum í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er snúa að Landhelgisgæslu og eflingu löggæslu til að mæta fjölgun og tryggja öryggi ferðamanna, tryggja innleiðingu aðgerðaráætlunar um úrbætur í meðferð kynferðisbrota og efla aðgerðir gegn fíkniefnavánni. Einnig er gert ráð fyrir að efla Héraðssaksóknara og Ríkislögreglustjóra vegna aðgerða til að mæta athugasemdum um peningaþvættisúttekt.

#### *10 Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnisýsla dómsmála*

Helsta útgjaldabreyting málefnasviðsins snýr að styrkingu á starfsemi Persónuverndar. Með gildistöku nýrrar Evrópureglugerðar á sviði persónuverndar eru fram undan verulegar breytingar í starfsemi og hlutverki stofnunarinnar.

#### *11 Samgöngu- og fjarskiptamál*

Útgjaldabreytingar á málefnasviðinu snúa fyrst og fremst að auknum framlögum til samgönguframkvæmda. Framlög voru aukin verulega árið 2018 og gert er ráð fyrir umtalsverðri aukningu í fjármálaáætlun 2019–2023. Er þannig gert ráð fyrir að ráðast í sérstakt átak í samgöngumálum á árunum 2019–2021, sem fjármagnað verði með umframarðgreiðslum fjármálafyrirtækja. Strax á fyrsta ári áætlunarinnar er aukningin um 4,3 ma.kr. frá fjárlögum 2018 en fyrirhugað er að veita alls 16,5 ma.kr. til þessa á tímabilinu. Meðal framkvæmda eru Dýrafjarðargöng, Dettifossvegur, Grindarvíkurvegur og Vesturlandsvegur um Kjalarnes.

### 12 Landbúnaður

Útgjaldabreytingar skýrast fyrst og fremst af raunbreytingum á framlögum vegna búvörusamninga og búnaðarlagasamnings en nýir samningar tóku gildi 1. janúar 2017. Þá er gert ráð fyrir fjármagni til að bregðast við dómi EFTA-dómstólsins, þar sem skilyrði í íslenskri löggjöf fyrir innflutningi á hráu kjöti og eggjum voru dæmd ólögleg.

### 13 Sjávarútvegur og fiskeldi

Meginbreyting á útgjöldum sviðsins snýr að því að mæta kostnaði við flutning Hafrannsóknastofnunar í nýtt húsnæði á árinu 2019.

### 14 Ferðaþjónusta

Helstu breytingar á útgjöldum málefnasviðsins eru annars vegar þær að gert er ráð fyrir auknu fjármagni til ársins 2021 til uppbyggingar salernisaðstöðu við þjóðvegi landsins. Á tímabilinu verður unnið reglulegt endurmat á stöðu uppbyggingar á aðstöðunni með hliðsjón af framtíðarfyrirkomulagi. Hins vegar er gert ráð fyrir að tímabundin framlög til Flugþróunarsjóða falli niður frá og með árinu 2020.

### 17 Umhverfismál

Útgjaldabreytingar málefnasviðsins felast fyrst og fremst í því að uppfylla þær skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist í loftslagsmálum með Kýótó-bókuninni og Parísarsamningnum, og að því markmiði ríkisstjórnarinnar verði náð að Ísland verði kolefnishlutlaust árið 2040. Gert er ráð fyrir að samtals 6,8 ma.kr. fari í aukin verkefni tengd loftslagsmálum yfir tímabilið. Annars vegar er gert ráð fyrir innleiðingu aðgerðaráætlunar í loftslagsmálum fyrir Ísland til ársins 2030 og hins vegar er gert ráð fyrir ráðist verði í verkefni tengd nýsköpun, rannsóknum, fræðslu og vitundarvakningu auk annarra sértækra aðgerða í tengslum við loftslagsmál. Aðrar helstu útgjaldabreytingar á málefnasviðinu felast í aðgerðum til að tryggja að nýting lands sé sjálfbær, meðal annars samfara auknu álagi vegna fjölgunar ferðamanna. Gert er ráð fyrir að samtals 7,5 ma.kr. fari í aukin verkefni til að tryggja verndun náttúrufarslegra verðmæta og sjálfbæra nýtingu. Megináhersla verður á stjórnun nýtingar á viðkvæmum og mikilvægum svæðum með uppbyggingu innviða á áfangastöðum og verndarsvæðum ásamt aukinni landvörslu og uppbyggingu þjóðgarðs á miðhálandinu.

### 18 Menning, listir, íþróttar og æskulýðsmál

Helstu breytingar málefnasviðsins skýrast af áherslum í stjórnarsáttmálanum. Þar má nefna hækkan á framlögum vegna verkefnis um máltækni, eflingu höfuðsáfnanna þriggja til að styrkja rekstur sameiginlegra og sértækra verkefna og framlags til að styrkja starfslauna- og verkefnasjóði listamanna.

### 19 Fjölmíðlun

Breytingar á útgjöldum málefnasviðsins felast í framlögum ríkissjóðs til Ríkisútvarpsins en gert ráð fyrir að grunnframlög til stofnunarinnar á tímabilinu taki mið af innheimtum tekjum af útvarpsgjaldi. Unnið verður að því að bæta rekstrarumhverfi fjölmíðla.

### 20 Framhaldsskólastig

Gert er ráð fyrir að framlög til framhaldsskólastigsins verði hækkuð í samræmi við áherslur ríkisstjórnar í stjórnarsáttmála þar sem lögð er rík áhersla að efla menntun í landinu, með sérstakri áherslu á verk- og starfsnám.



### 21 Háskólastig

Framlög til háskólastigsins hækka í áætluninni í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Er þá aðallega horft til þess að styrkja háskólastigið með það að markmiði að jafna forsendur íslenskra háskóla við það sem gerist í samanburðarlöndum. Þá eru áformaðar byggingarframkvæmdir við Hús íslenskunnar sem lokið verður við á tímabilinu.

### 23 Sjúkrahúsjónusta

Helsta útgjaldabreyting málefnasviðsins snýr að framkvæmdum við nýjan Landspítala, en gert er ráð fyrir framkvæmdirnar nái hámarki árið 2021 en að þeim verði þó ekki að fullu lokið við lok tímabilsins. Þá gert ráð fyrir að efla sérhæfða sjúkrahúsjónustu með fjölgun starfsfólks og þannig auka klíníska getu til ákvarðana, styrkja innri ferla og auka afkastagetu. Einnig verður ráðist í sérstakt átak til að stytta biðlista eftir tilteknum aðgerðum og er áætlað að veita samtals 4,2 ma.kr. framlag í verkefnið á tímabilinu. Að lokum er gert ráð fyrir að ráðast í framkvæmdir við sjúkrahússtofnanir á landsbyggðinni.

### 24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa

Helstu útgjaldabreytingar málefnasviðsins snúa að lækkun á greiðsluþátttöku sjúkratryggðra einstaklinga en einnig er stefnt að því að gera hana gegnsærri og skilvirkari. Ráðgert er að veita 8,5 ma.kr. til þessa á tímabilinu. Þá er fyrirhugað að veita um 4 ma.kr. til geðheilbrigðisþjónustu innan heilsugæslunnar meðal annars með fjölgun sálfræðinga og stofnun geðheilsuteyma í öllum heilbrigðisumdæmum. Einnig er fyrirhugað að efla heilsugæsluna sem fyrsta viðkomustað í heilbrigðisþjónustunni og er gert ráð fyrir um 2,4 ma.kr. til þessa verkefnis. Að lokum er gert ráð fyrir að efla enn frekar heilbrigðisþjónustu sem veitt er í heimahúsum.

### 25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta

Stærsta verkefni málefnasviðsins er áætlun um verulega aukningu í byggingu hjúkrunarheimila með fjölgun nýrra hjúkrunarrýma og bættum aðbúnaði á um 790 rýmum, þar af eru um 550 ný hjúkrunarrými. Í kjölfar uppbyggingar hjúkrunarrýma er gert ráð fyrir auknum fjárheimildum vegna rekstrar þeirra.

### 26 Lyf og lækningavörur

Helstu útgjaldabreytingar málefnasviðsins snúa að innleiðingu nýrra lyfja, en ráðgert er að veita um 2,5 ma.kr. til þessa. Þá hækka framlög vegna kerfislægs vaxtar í notkun lyfja og vegna kaupa á hjálpartækjum.

### 27 Örorka og málefni fatlaðs fólks

Helstu breytingar á útgjöldum málefnasviðsins varða annars vegar fyrirhugaðar breytingar á bótakerfi almannatrygginga sem vinna á í samráði við forsvarsmenn örorkulífeyrisþega, en gert er ráð fyrir að veitt verða aukalega allt að 4 ma.kr. árlega vegna þessa. Hins vegar er gert ráð fyrir kerfislægum vexti í greiðslu bóta sem nemur á bilinu 1,2–1,4 ma.kr. á ári, eða u.þ.b. 6,5 ma.kr. yfir allt tímabilið.

### 28 Málefni aldraðra

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



### 29 Fjölskyldumál

Helsta breyting á útgjöldum málefnasviðsins varðar aukið framlag til Fæðingarorlofssjóðs sem nemur um 2,3 ma.kr. á fyrsta ári áætlanarinnar. Þar af eru 700 m.kr. áætlaðar til hækkunar á hámarksgreiðslu til foreldra í fæðingarorlofi í 600.000 kr. á mánuði. Einnig er áformað að verja samtals 600 m.kr. til snemmtæktrar íhlutunar í málefnum barna og aðgerða í þágu efnalíttilla barnafjölskyldna. Framlög til móttöku flóttamanna og framlög til sveitarfélaga vegna veittrar fjárhagsaðstoðar við erlenda ríkisborgara nema samtals um 700 m.kr. á næstu þremur árum. Að lokum er áætlað að framlög til bóталиða hækki vegna fjölgunar viðtakenda bóta.

### 30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi

Útgjaldabreyting málefnasviðsins skýrist fyrst og fremst af 450 m.kr. auknu útgjalda-svigrúmi. Af einstökum nýjum málum er innleiðing á fyrirbyggjandi sáttamiðlunum á vinnu-markaði. Vert er að taka fram að útgjöld vegna atvinnuleysisbóta eru ekki talin með þar hér þar sem þau eru ekki hluti af rammasettum útgjöldum ríkissjóðs.

### 31 Húsnæðistuðningur

Helsta útgjaldabreyting málefnasviðsins varðar lækku á framlögum til bygginga leiguíbúða, en sérstöku átaki sem ráðist var í árið 2016 í kjölfar yfirlýsingar þáverandi ríkisstjórnar, um byggingu leiguíbúða, líkur á næsta ári. Gert er ráð fyrir að fjármagn til verkefnisins verði því óbreytt næsta ár eða um 3 ma.kr. en eftir það 1,5 ma.kr. á ári.

### 32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála

Meðal þeirra verkefna sem hafa áhrif á útgjaldabreytingu málefnasviðsins á tímabilinu er lýðheilsuverkefni sem unnin eru með sveitarfélögunum. Þá er gert er ráð fyrir opnun neyslu-rýma og aðgengi að nálasteptabúnaði fyrir fíkniefnaneytendur. Fyrirhugað er að flytja aðalskrifstofu velferðarráðuneytisins í varanlegt húsnæði í Sjávarútvegshúsinu og áfram verður unnið að launajafnrétti og tekin markviss skref í átt að því að útrýma kynbundum launamun. Unnið verður eftir nýrri aðgerðaáætlun um úrbætur í meðferð kynferðisafbrotu sem er sameiginlegt verkefni þriggja ráðuneyta, velferðar-, dómsmála- og mennta- og menningarmálaráðuneyti.

## 4.4 Efnahagur – skuldastýring og lánsfjáröflun

Skuldir ríkissjóðs hafa lækkað hratt á undanförunum árum eða úr 1.501 ma.kr. þegar þær náðu hámarki árið 2012 í 911 ma.kr. í lok árs 2017. Lækku skulda má rekja til ábyrgðar ríkisfjármálastefnu, viðsnúnings í rekstri ríkissjóðs og ráðstöfun stöðugleikaframlaga og annarra óreglulegra tekna til niðurgreiðslu skulda. Sem hlutfall af vergri landsframleiðslu nálgast brúttó skuldahlutfall ríkissjóðs nú það sem það var fyrir hrún bankakerfisins haustið 2008.

### Horfur á yfirstandandi ári

Á síðustu misserum hefur markvisst verið unnið að því að greiða niður skuldir ríkissjóðs, bæði innlendar og erlendar. Á síðasta ári voru eftirstöðvar af skuldabréfi sem ríkissjóður gaf út til Seðlabanka Íslands til styrkingar á eigin fé bankans að fullu uppgreiddar. Þá hefur ríkissjóður keypt til baka eigin bréf í flokknum RIKH 18, sem gefinn var út til að fjármagna eiginfjárramlög og vikjandi lán til fjármálastofnana sem komið var á fót í stað föllnu viðskiptabankanna. Ennfremur bauð ríkissjóður eigendum skuldabréfa í Bandaríkjadöllum, sem gefin voru út 2012, að kaupa alla útistandandi fjárhæð flokksins á vormánuðum á síðasta ári. Tæplega 90% tóku tilboði ríkissjóðs og lækkuðu erlendar skuldir við þá aðgerð

um 100 ma.kr. Þessi uppkaup voru fjármögnuð með því að nýta erlendar innstæður ríkissjóðs í Seðlabankanum. Í desember s.l. gerði ríkissjóður eigendum skuldabréfa útgefnum í evrum á árinu 2014 tilboð í útistandandi bréf og tóku eigendur að tæplega 400 milljónum af 750 milljónum evra því tilboði. Í kjölfar uppkaupanna gaf ríkissjóður út nýtt skuldabréf í evrum til 5 ára, alls að fjárhæð 500 milljónir. Skuldabréfið ber 0,5% nafnvexti og eru það hagstæðustu lánakjör sem ríkissjóður hefur fengið nokkru sinni. Skuldir ríkissjóðs hækkuðu tímabundið við aðgerðirnar í desember um 12 ma.kr. Vegna rífllegrar sjóðstöðu var ríkissjóði kleift að fara í frekari uppkaup á RIKH 18 síðla desember mánaðar og var skuldastaða ríkissjóðs í árslok 2017 því 911 ma.kr., eða heldur lægri en gert var ráð fyrir í fjárlagafrumvarpi. Það sem af er ári hafa uppkaup á RIKH 18 haldið áfram og nema uppsöfnuð uppkaup um miðjan mars mánuð um 30 ma.kr. að nafnvirði. Þau uppkaup hafa fyrst og fremst verið fjármögnuð með því að nýta innstæður ríkissjóðs í Seðlabanka Íslands.

Á árinu er gert ráð fyrir því að stöðugleikaframlög að fjárhæð 63 ma.kr. skili sér til ríkissjóðs. Þegar hafa tæpir 7 ma.kr. skilað sér á stöðugleikareikning í Seðlabanka Íslands en stærstur hluti mun falla til við frekari sölu og skráningu Arion banka á markað. Gert er ráð fyrir að því verði lokið fyrir mitt ár. Í fjárlögum 2018 er gert ráð fyrir að andvirði stöðugleikaframlaga verði nýtt til niðurgreiðslu skulda. Stærstum hluta verður varið til greiðslu á eftirstöðvum skuldabréfaflokksins RIKH 18, sem gefinn var út til endurfjármögnunar á fjármálastofnunun eins og áður segir. Markar sú uppgreiðsla tímamót þar sem um er að ræða eftirstöðvar af síðustu lánunum sem tengjast beint fjármálamarkaðshruninu. Frekari umfjöllun um lánsfjármál frá falli fjármálakerfisins er að finna í rammagrein 4.4.1.

Þá er, á yfirstandandi ári, gert ráð fyrir lækkun á stöðu ríkisvixla og afborgunum af öðrum lánunum. Útgáfa ríkisbréfa er áætluð 40 ma.kr. á árinu. Endurmetnar áætlanir fyrir árið 2018 gera ráð fyrir að skuldir ríkissjóðs verði um 873 ma.kr. í lok árs, eða um 38 ma.kr. lægri en þær voru í lok árs 2017.

### **Samsetning skulda ríkissjóðs**

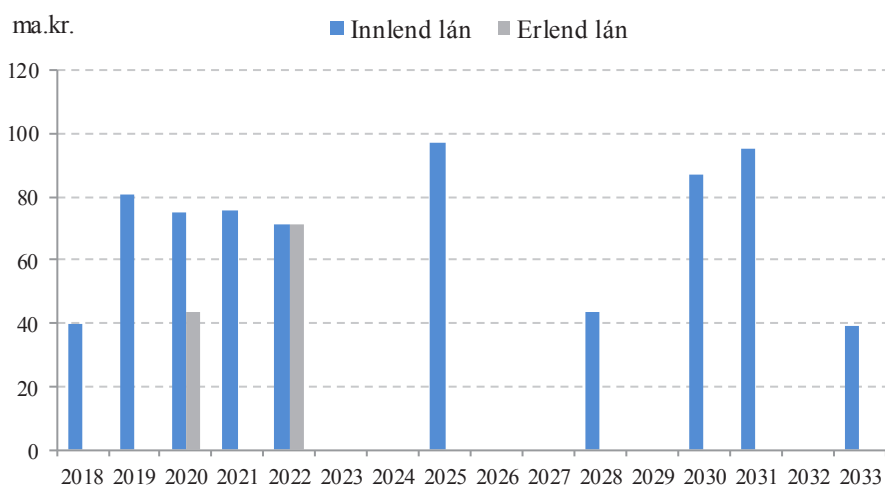
Skuldir ríkissjóðs skiptast í innlendar og erlendar skuldir. Innlendar skuldir eru að stærstum hluta ríkisvixlar, verðtryggð og óverðtryggð ríkisbréf og sérstakur markflokkur skuldabréfa sem gefinn var út til endurfjármögnunar á fjármálastofnunum, RIKH 18. Aðrar innlendar skuldir eru að stærstum hluta tilkomnar vegna kaupa ríkissjóðs á hlutum Reykjavíkur og Akureyrar í Landsvirkjun. Erlendar skuldir samanstanda af þremur markaðsútgáfum, einni í Bandaríkjadöllum frá árinu 2012, og nema eftirstöðvar hennar 92 milljónum Bandaríkjadala, um 300 milljónum evra af skuldabréfaútgáfu frá árinu 2014 og 500 milljónir evra frá árinu 2017. Samsetning lána ríkissjóðs hefur tekið nokkrum breytingum á síðustu árum. Markaðshæf bréf hafa aukist á kostnað ómarkaðshæfra skulda, dregið hefur úr hlutfalli óverðtryggðra lána en hlutfall verðtryggðra lána hefur aukist. Er það að hluta til vegna uppgreiðslu á óverðtryggðum lánunum en einnig aukinnar útgáfu á verðtryggðum skuldabréfum. Hlutfall erlendra lána er nú um 13% til samanburðar við rúm 30% þegar það fór hæst en lækkunin skýrist af þeim uppgreiðslum sem átt hafa sér stað á síðustu árum.

### **Ráðstafanir á tímabili fjármálaáætlunar**

Á næstu árum eru stórir gjalddagar á útistandandi skuldum ríkissjóðs. Í febrúar 2019 er RIKB 19 skuldabréfaflokkurinn á gjalddaga og er útistandandi fjárhæð hans 80 ma.kr. Á árinu 2020 eru á gjalddaga eftirstöðvar skuldabréfs í evrum frá árinu 2014 samtals að fjárhæð um 43 ma.kr. auk RIKB 20 sem eru um 75 ma.kr. Á árinu 2021 er verðtryggt skuldabréf RIKS 21 á gjalddaga í apríl og nema eftirstöðvar þess um 75 ma.kr. Á árinu 2022 er á gjalddaga óverðtryggt ríkisbréf RIKB 22 að fjárhæð 68 ma.kr. og eftirstöðvar skuldabréfaútgáfu í Bandaríkjadöllum frá árinu 2012, alls 92 milljónir dala sem samsvara um 9 ma.kr. Á árinu

2023 eru ekki nein lán á gjalddaga, aðeins er um að ræða afborganir af innlendum lánum tengdum kaupum á Landsvirkjun og yfirteknum ríkisábyrgðum. Fjármálaáætlunin gerir ráð fyrir að útgáfa ríkisbréfa verði að meðaltali um 40 ma.kr. á ári. Að teknu tilliti til þeirra afborgana sem eru á hverju ári, verður nettó útgáfa ríkissjóðs neikvæð um 30-40 ma.kr. á ári. Endurgreiðslur lána verða fjármagnaðar með afgangi af rekstri ríkissjóðs auk óreglulegra tekna í formi arðgreiðslna, einkum frá fjármálastofnunum. Í grunnþæmi fjármálaáætlunar er á miðju tímabilinu gert ráð fyrir sölu á hluta af eignarhlutum ríkissjóðs í bönkunum eða sérstökum arðgreiðslum í tengslum við útgáfu vijkjandi skuldabréfa. Heildarskuldir ríkissjóðs eru áætlaðar 737 ma.kr. í lok tímabils ríkisfjármálaáætlunar til samanburðar við 873 ma.kr. í árslok 2018. Áætlanir gera því ráð fyrir 136 ma.kr. lækkun skulda ríkissjóðs á tímabilinu.

### Endurgreiðsluferill



### Stefna í lánamálum

Á grundvelli fjármálaáætlunar gefur fjármála- og efnahagsráðuneytið árlega út Stefnu í lánamálum til 5 ára þar sem fram koma áform um framkvæmd lánsfjármögnunar og skuldastýringar á tímabilinu, í samræmi við lög um opinber fjármál. Meginmarkmið stefnunnar er að tryggja að lánsfjárförf 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. Megin viðmiðin lúta að endurgreiðsluferli, markflokki, 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 útgáfa markaðsskuldabréfa á erlendum mörkuðum. Stefnt er að því að viðhalda 1-2 viðmiðum í útgáfum, ekki sist til að greiða fyrir aðgengi annarra innlendra aðila að erlendu lánsfé, s.s. bankanna og annarra fyrirtækja. Erlend lán hafa á undanfönum árum verið tekin til styrkingar á gjaldeyrisforða Seðlabanka Íslands og endurfjármögnunar á útistandandi markaðsskuldabréfum. Lántaka í erlendum gjaldmiðlum til þess að fjármagna

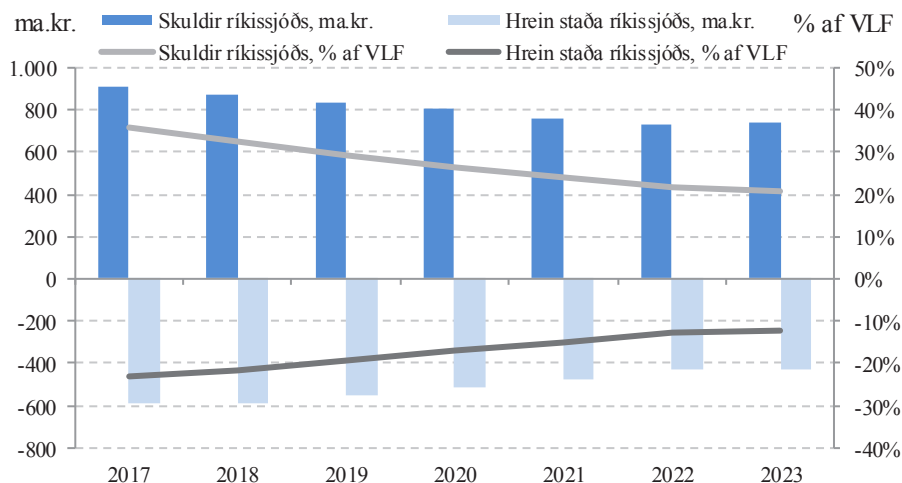
sérstök verkefni gæti komið til álíta í framtíðinni. Þrátt fyrir að stærð gjaldeyrisforðans sé vel viðunandi um þessar mundir og því álítaefni hvort að ríkissjóður eigi að vera að fjármagna hluta hans með lántöku, þykir bæði óæskilegt og kostnaðarsamt að draga sig alfarið út af erlendum fjármagnsmörkuðum. Líta má svo á að kostnaður við erlenda fjármögnun sé ákveðin trygging fyrir aðgengi lands og þjóðar að erlendum mörkuðum og frekari dreifingu á fjárfestahópi í skuldabréfum ríkissjóðs. Í ljósi þess lágvaxtaumhverfis sem nú ríkir í Evrópu verður að telja að þessi trygging sé ekki dýru verði keypt, en markaðsaðstæður geta breyst með stuttum fyrirvara og því þarf ákvarðanataka um erlenda fjármögnun alltaf að taka mið af þeim sem og stöðu ríkissjóðs á hverjum tíma.

Í byrjun síðasta árs tók ríkissjóður upp virka lausafjárstýringu í samræmi við stefnu í lánamálum 2017–2021. Viðmið fyrir innstæður ríkissjóðs í Seðlabanka Íslands eru nú 40 ma.kr. að jafnaði á hverjum tíma. Virk stýring byggir á því að ríkissjóður getur tekið lán á markaði ef innstæðan fer undir viðmið og að sama skapi eru veitt lán á markaði ef innstæðan er yfir 40 ma.kr. Lánin eru tekin og veitt til skemmri tíma, 1-7 daga og allt upp undir mánuð. Fyrstu skrefin í virkri stýringu voru tekin í mars á síðasta ári með lántöku á markaði. Reynsla ríkissjóðs af stýringunni hingað til er góð og ávinningur hefur verið nokkur, og gefur slík stýring færi á betri nýtingu fjármuna ríkissjóðs. Unnt væri að hámarka slíkan ávinning með því að ganga skrefinu lengra með samhæfðri lausafjárstýringu ríkissjóðs og stofnana.

### Skuldapróun ríkissjóðs

Heildarskuldir ríkissjóðs námu 911 ma.kr. og brúttó skuldahlutfall var 36% af VLF í lok árs 2017. Skuldahlutfall ríkissjóðs náði hámarki í 86% í lok árs 2011. Lækkandi skuldahlutfall skýrist bæði af lækkun skulda vegna bættrar afkomu og óreglulegra tekna en einnig af vexti landsframleiðslunnar á síðustu árum. Fjármálaáætlun gerir ráð fyrir að skuldir ríkissjóðs lækki um 174 ma.kr. frá árslokum 2017 og nemi 737 ma.kr. í lok árs 2023 sem samsvarar 21% af VLF. Skuldahlutfallið í lok tímabils er þá orðið lægra en það var fyrir hrun fjármálakerfisins, en það nam 23% í árslok 2007. Hins vegar voru nettó skuldir ríkissjóðs að teknu tilliti til innstæðna á þeim tíma mun lægri eða um 4% af VLF.

### Skuldir og hrein staða ríkissjóðs



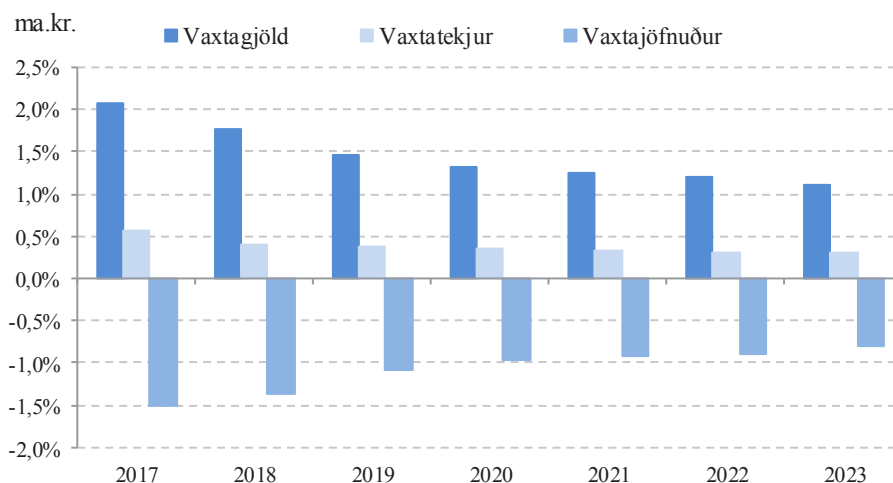
Hrein staða er skilgreind sem heildarskuldir að frádregnum vaxtaberandi eignum en þær samanstanda af veittum lánum, skammtímakröfum og handbæru fé ríkissjóðs. Aðrar eignir, m.a. eignarhlutir í fjármálafyrirtækjum eða öðrum fyrirtækjum, eru undanskildir. Hrein staða ríkissjóðs í lok árs 2017 er áætluð neikvæð um 590 ma.kr. eða 23% af VLF. Hrein staða fer batnandi á tímabili fjármálaáætlunar og í lok tímabils er gert ráð fyrir að hún verði neikvæð um 434 ma.kr. eða 12% 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 ríkissjóðs skv. skuldareglunni þá er gert ráð fyrir að hlutfall skulda á þann mælikvarða lækki úr um 29% af VLF í lok árs 2017 og verði komið undir 17% af VLF í lok tímabils áætlunarinnar. Gert er ráð fyrir að nafnvirði skulda á þennan mælikvarða lækki milli árána 2017 og 2018 annars vegar og 2020 og 2021 hins vegar en að öðru leyti lækkar hlutfallið vegna aukningar í landsframleiðslunni. Miðað við að ráðstafanir í lánsfjármálum gangi eftir og að teknu tilliti til skulda sveitarfélaga er gert ráð fyrir að hlutfallið verði komið undir lögboðið 30% viðmið í lok árs 2019 eða einu ári fyrr en gert var ráð fyrir í fjármálastefnunni. Þá er gert ráð fyrir að hlutfallið verði komið undir 22% af VLF í lok árs 2023.

### Vaxtajöfnuður

Áætlað er að vaxtajöfnuður ríkissjóðs hafi verið neikvæður um tæpa 39 ma.kr. á síðasta ári. Umfjöllunin hér tekur mið af hreinum vaxtajöfnuði, þ.e. hreinn vaxtakostnaður af teknum lánnum að frádregnum vaxtatekjum af peningalegum eignum. Reiknaðir vextir af ófjármögnuðum lífeyrisskuldbindingum og verðbætur eru undanskildar hér. Vaxtajöfnuður fer batnandi á tímabili fjármálaáætlunar vegna lækkunar vaxtagjalda með niðurgreiðslu skulda. Ekki er gert ráð fyrir miklum breytingum á vaxtatekjum á tímabilinu. Frekari umfjöllun um vaxtatekjur er að finna í kafla 4.2 og ítarlegri umfjöllun um þróun vaxtagjalda er í kafla 4.3.

### Vaxtajöfnuður ríkissjóðs

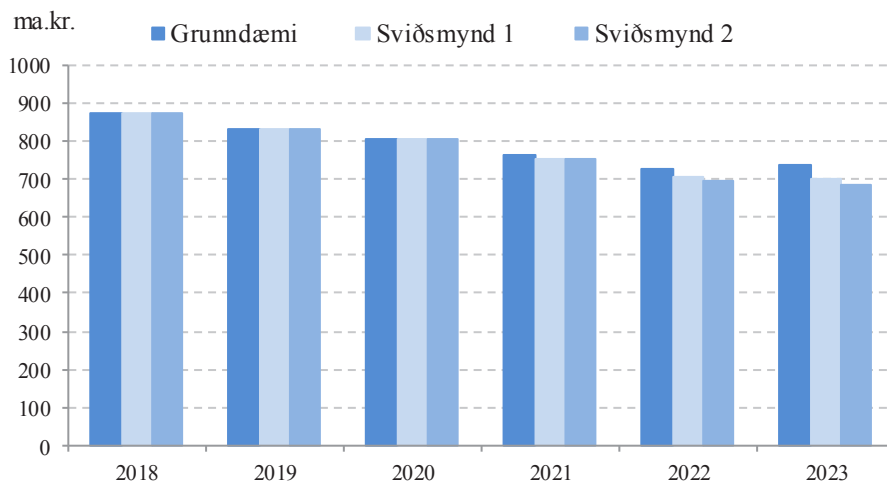


Vaxtjöfnuður er áætlaður neikvæður um 37 ma.kr. á yfirstandandi ári. Fjármálaáætlun gerir ráð fyrir að hann batni um 9 ma.kr. fram til ársloka 2023 og verði neikvæður um 28 ma.kr. á árinu 2023. Sem hlutfall af VLF batnar vaxtjöfnuður úr 1,4% í 0,8% í lok tímabils. Til samanburðar má nefna að vaxtjöfnuðurinn var neikvæður um 3,1% árið 2013 og hefur því batnað um 1,7% af VLF, sem jafngildir um 46 ma.kr. m.v. landsframleiðslu ársins 2018.

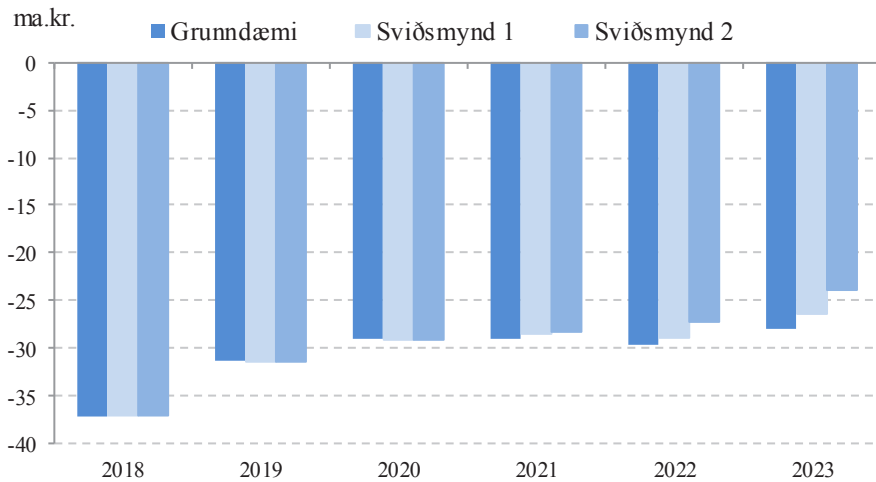
### Sviðsmyndir um lækkun skulda og þróun vaxtjafnaðar

Í grunndæmi fjármálaáætlunar er gert ráð fyrir óreglulegu fjárinnstreymi í formi arðgreiðslna eða sölutekna af eignarhlutum í bönkunum. Hér eru settar fram tvær sviðsmyndir sem ganga lengra í sölu eigna. Í fyrri sviðsmyndinni er gert ráð fyrir að Íslandsbanki verði seldur að fullu á árunum 2021 til 2023 og andvirðinu ráðstafað til niðurgreiðslu skulda og viðbótargreiðslu inn á ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar. Í síðari sviðsmyndinni er gert ráð fyrir að árið 2023 verði seldur 30% hlutur í Landsbanka Íslands til viðbótar við sölu á Íslandsbanka. Andvirðinu verði eins og áður ráðstafað að hluta til niðurgreiðslu skulda, viðbótargreiðslu inn á lífeyrisskuldbindingar og til uppbyggingar Þjóðarsjóðs. Áhrif sviðsmyndanna eru annars vegar sýnd á skuldþróun ríkissjóðs og hins vegar vaxtjöfnuð. Í sviðsmynd 1 lækka skuldir um 35 ma.kr. og í sviðsmynd 2 lækka þær um 50 ma.kr. Áhrifin á vaxtjöfnuð eru veruleg í sviðsmynd 2, en í henni er gert ráð fyrir að um 50 ma.kr. fari í uppbyggingu Þjóðarsjóðs. Gert er ráð fyrir að slíkur sjóður gæfi af sér vaxtatekjur sem hefði frekari jákvæð áhrif á þróun vaxtjafnaðar á síðari hluta spátímabils. Í sviðsmyndunum er gert ráð fyrir að stærstum hluta af andvirði eignasölu verði varið í viðbótargreiðslu inn á ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs. Sú ráðstöfun hefur áhrif til lækkunar á fjármagnskostnaði á GFS þar sem reiknaðir vextir vegna skuldbindingarinnar lækka, en þau áhrif koma hins vegar ekki fram í þessari umfjöllun þar sem vaxtjöfnuður er hér aðeins miðaður við hrein vaxtagjöld af lánum og vaxtatekjur af peningalegum eignum. Þær ráðstafanir sem gert er ráð fyrir í sviðsmynd 1 og 2 myndu að óbreyttu auka útgjaldasvigrúm um 4-8 ma.kr. á ári til framtíðar.

### Heildarskuldir ríkissjóðs



## Vaxtajöfnuður



### Rammagrein 7 – Markviss stýring erlendra lána

Árið 2018 markar tímamót en í haust verða 10 ár liðin frá falli fjármálakerfisins. Óhætt er að segja að efnahagsáfallið 2008 hafði afdrifaríkar afleiðingar í för með sér. Ríkissjóður varð fyrir verulegu tjóni, afkoman hrundi og skuldir nær fimmfölduðust svo til á einni nóttu. Í þessari fjármálaáætlun blasir við önnur og betri staða.

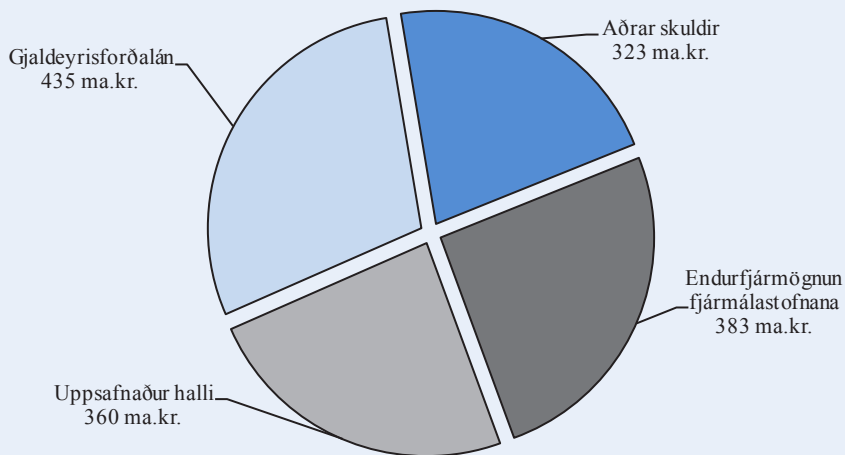
Hér verður gerð grein fyrir skuldasöfnun ríkissjóðs á fyrstu árunum eftir fjármálaáfallið sem og viðsnúninginn og leiðina að þeirri stöðu sem við búum við í dag. Fyrir fjármálaáfallið hafði markvisst verið unnið að því að greiða niður skuldir ríkissjóðs með afgangi af rekstri. Heildarskuldir ríkissjóðs námu 311 ma.kr. í lok árs 2007 eða sem samsvarar 23% af VLF. Segja má að sú góða staða hafi verið grunnur þess að ríkissjóður gat tekið á sig auknar byrðar í formi skulda í svo miklu magni á svo skömmum tíma. Skuldir ríkissjóðs jukust úr 311 ma.kr. í 1.501 ma.kr. á fimm ára tímabili og eru þá ekki meðtaldar skuldir við AGS og Noreg, sem færðust í bækur Seðlabankans, að fjárhæð um 340 ma.kr. Skuldasöfnunin skýrðist í meginatriðum af endurfjármögnun fjármálastofnana (viðskiptabanka og Seðlabanka Íslands), eflingu gjaldeyrisforðans og fjármögnun á hallarekstri ríkissjóðs.

Endurreisn fjármálakerfisins var eitt af fyrstu skrefunum sem tekin voru í kjölfar fjármálaáfallsins. Ríkissjóður gaf út sérstakan skuldabréfaflokk til að fjármagna eiginfjárframlag og víkjandi lán til bankanna, RÍKH 18. Að stærstum hluta fór hann í að fjármagna Landsbankann, en einnig Arion banka og Íslandsbanka. Flokkurinn var gefinn út til 10 ára og með breytilegum vöxtum. Útistandandi fjárhæð hans nam mest 213 ma.kr. Seðlabanki Íslands varð fyrir umtalsverðu tapi af veðkröfum sínum og til þess að styrkja eigið fé bankans gaf ríkissjóður út skuldabréf til SÍ fyrst að fjárhæð 270 ma.kr. gegn yfirtöku eigna. Bankinn keypti síðan hluta þeirra eigna til baka af ríkissjóði eða fyrir um 100 ma.kr. og lækkaði við það fjárhæð skuldabréfsins. Skilmálum skuldabréfsins var breytt á árinu 2014 í óverðtryggt bréf með afborgunarskilmálum til 29 ára. Í tengslum við efnahagsáætlun stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins fengu ríkissjóður og SÍ lán frá Norðurlöndunum og AGS. Lánin voru nýtt til styrkingar gjaldeyrisforða Seðlabanka Íslands. Ríkissjóður fékk lán frá Danmörku, Svíþjóð, Finnlandi og Færeyjum auk lánafyrirgreiðslu frá Póllandi, sem ekki var dregið á nema að litlum hluta. Alls námu þessi lán um 245 ma.kr. Seðlabankinn fékk lán

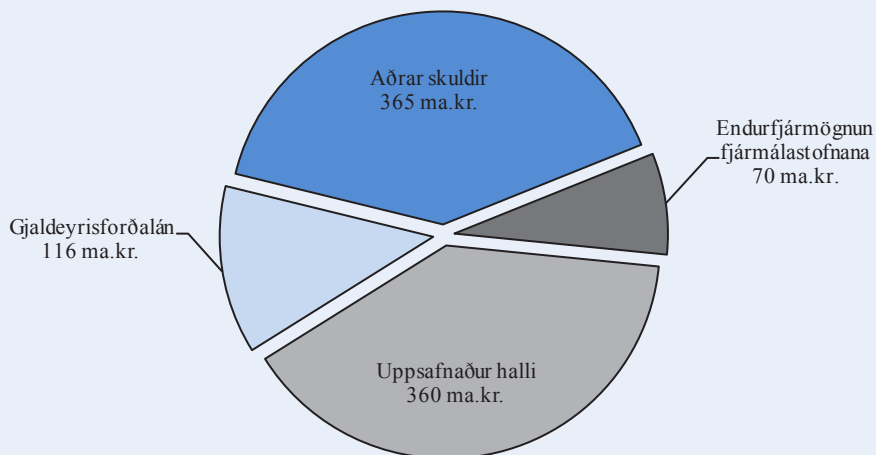


frá Noregi og AGS, alls um 340 ma.kr. (sem líta má á sem viðbót við skuldsetningu ríkissjóðs vegna falls fjármálakerfisins þannig að heildarskuldir hafi hæst farið í vel á 19. hundrað ma.kr.). Til viðbótar við framangreindar lántökur var þörf á því að fjármagna hallarekstur ríkissjóðs á árunum 2008–2013 og var það gert með innlendra skuldabréfaútgáfu. Uppsafnaður halli ríkissjóðs nam 360 ma.kr. í lok árs 2012. Í lok árs 2011 námu heildarskuldir sem hlutfall af VLF 86%. Á meðfylgjandi myndum má sjá uppruna skulda ríkissjóðs í lok árs 2012 og 2017:

### Uppruni skulda ríkissjóðs 2012



### Uppruni skulda ríkissjóðs 2017

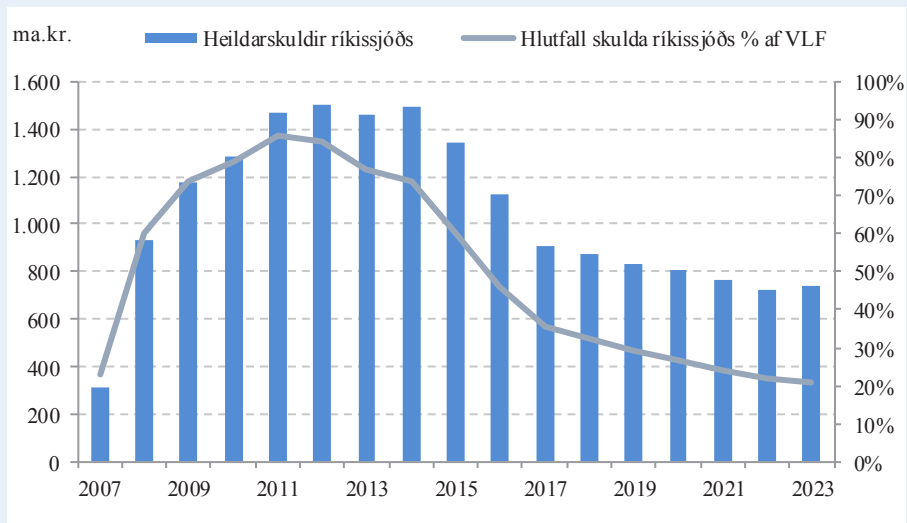


Á síðustu fimm árum hefur verið lögð áhersla á að greiða niður skuldir ríkissjóðs. Lækkun skulda nemur um 600 ma.kr. frá árslokum 2012 og námu þær 911 ma.kr. í lok árs 2017. Skuldalækkunina má rekja til ábyrgrar ríkisfjármálastefnu og stefnufestu, viðsnúnings í rekstri ríkissjóðs vegna efnahagsbatans og ráðstöfun umtalsverðra stöðugleikaframlaga og

annarra óreglulegra tekna, m.a. af fjárfestingum í fjármálakerfinu strax í kjölfar fjármálaáfallsins, til niðurgreiðslu skulda. Sem hlutfall af vergri landsframleiðslu nálgast brúttó skuldahlutfall ríkissjóðs nú hratt það sem það var fyrir hrun fjármálakerfisins. Helstu aðgerðir í skuldastýringu 2012 – 2018 eru helstar:

- Á árinu 2012 forgreiddu ríkissjóður og Seðlabanki Íslands 59% af lánum Norðurlanda og 53% af lánum AGS. Forgreiðsla ríkissjóðs var fjármögnuð með ráðstöfun skuldsetts gjaldeyrisforða og skuldabréfaútgáfu í Bandaríkjadöllum.
- Skuldalækkunarferli ríkissjóðs hófst á árinu 2013 – dregið var úr útgáfu ríkisvixla og gengismunur hafði jákvæð áhrif á erlendar skuldir ríkissjóðs.
- Á árinu 2014 var skuldabréf Seðlabanka greitt niður um 25 ma.kr. og lán sem tekin voru í tengslum við efnahagsáætlun stjórnvalda og AGS voru greidd upp stærstu leyti með skuldabréfaútgáfu í evrum.
- Á árinu 2015 var síðasti hluti AGS lána greiddur upp (lán Póllands og AGS), ríkissjóður keypti til baka um helming af útistandandi skuldabréfaútgáfu í Bandaríkjadöllum frá 2011 og svk. Avens lán var forgreitt að fjárhæð 28 ma.kr. Á árinu voru um 50 ma.kr. af óverðtryggðum og verðtryggðum ríkisbréfum á gjalddaga og þá greiddi ríkissjóður um 55 ma.kr. inn á skuldabréf Seðlabanka Íslands.
- Á árinu 2016 greiddi ríkissjóður eftirstöðvar af skuldabréfum útgefnum í Bandaríkjadöllum á gjalddaga í júní, svk. Barnalán var greitt á gjalddaga í janúar, stór flokkur af óverðtryggðum ríkisbréfum var á gjalddaga í október, ríkissjóður keypti til baka um 40 ma.kr. að nafnvirði eigin bréfa í flokknum RIKH 18 (endurfjármögnun fjármálastofnana) og um 61,5 ma.kr. voru greiddir af skuldabréfi SÍ.
- Á árinu 2017 voru eftirstöðvar af skuldabréfi SÍ greiddar upp, á vormánuðum keypti ríkissjóður til baka 90% af skuldabréfaútgáfu í Bandaríkjadöllum frá árinu 2012 til baka fyrir 99 ma.kr., útistandandi fjárhæð RIKH 18 lækkaði um 103 ma.kr. vegna uppkaupa og í desember keypti ríkissjóður til baka eigin skuldabréf í evrum frá árinu 2014 fyrir 49 ma.kr. en gaf jafnframt út nýtt skuldabréf í evrum fyrir 61 ma.kr.
- Á árinu 2018 eru áform um að greiða að fullu upp eftirstöðvar RIKH 18 sem gefið var út til að endurfjármagna fjármálastofnanir og markar það tímamót þar sem að þá má segja að lán sem beintengd (að undanskildum fjármögnun hallans) voru efnahagsáfallinu séu að fullu greidd.

### Skuldir ríkissjóðs 2007–2023



Á tímabili fjármálaáætlunar verður áfram unnið að því að lækka skuldir ríkissjóðs eins og aðstæður og afkoma ríkissjóðs leyfa. Í lok tímabils eru heildarskuldir ríkissjóðs áætlaðar um 737 ma.kr. og hlutfall skulda af VLF 21%. Skuldir ríkissjóðs eru áætlaðar ríflega 760 ma.kr. lægri en þær voru hæstar í árslok 2012.

Á þeim 10 árum sem liðin eru frá efnahagsáfallinu hefur ríkissjóður nú unnið sig út úr erfiðri stöðu, allar skuldir beintengdar hruninu verða að fullu greiddar í lok árs, og er það ekki síst að þakka góðum árangri við stjórn efnahagsmála og ríkisfjármála, fullum endurheimtum og góðri ávöxtun á fjárfestingu ríkissjóðs í fjármálakerfinu og farsælu uppgjöri við slitabú föllnu fjámálfyrirtækjanna. Að mörgu leyti er staða ríkissjóðs mun sterkari en hún var fyrir hrun því þá voru skuldir að hluta greiddar niður með miklum tekjum sem byggðu á ósjálfbærum vexti hagkerfisins. Nú verður ekki annað séð en að staða hagkerfisins sé sterk og að skuldalækkunin eigi að hafa jákvæð áhrif á viðnámsþrótt ríkisfjármála til lengri tíma.

#### 4.5 Fjárhagsáhætta ríkissjóðs

Afkoma ríkissjóðs er háð ýmsum ytri áhættuþáttum sem gætu leitt til þess að hún verði lakari er gert var ráð fyrir í fjárlögum og fjármálaáætlunum. Þessir áhættuþættir eru helstir:

- Efnahagsleg áföll
- Beinar skuldbindingar, s.s. lífeyrisskuldbindingar.
- Óbeinar skuldbindingar, einkum ríkisábyrgðir, einkaframkvæmdir og sveitarfélög.
- Aðrir áhættuþættir s.s. fjármálakerfið, dómsmál og náttúruhamfarir.

Hér verður gerð grein fyrir helstu áhættu- og óvissuþáttum er varða afkomu ríkissjóðs á tímabili fjármálaáætlunar 2019–2023.

##### 4.5.1 Efnahagslegir áhættuþættir

Ríkissjóður gæti orðið fyrir tekjutapi eða kostnaði við mótvægisáðgerðir vegna efnahagslegra áfalla eins og aflabrests í sjávarútvegi, samdráttar í ferðaþjónustu, verðfalls á útflutningsmörkuðum eða efnahagslegra áfalla í helstu viðskiptalöndum. Þá valda þróun gengis, verðlags, kjarasamninga og vaxta einnig óvissu fyrir afkomu ríkissjóðs. Við

núverandi efnahagsaðstæður eru ekki vísbendingar um verulega áhættu af þessu tagi á tímabili áætlunarinnar þótt vissulega séu til staðar áskoranir varðandi tiltekin efnahagsleg úrlausnarefni s.s. gengismál og þróun ferðaþjónustunnar en nánar er vikið að þessum þáttum í öðrum kafla fjármálaáætlunarinnar.

#### 4.5.2 Beinir skuldbindingar ríkissjóðs

Ein helsta beina skuldbinding ríkissjóðs sem tengist hagrænum breytingum felst í lífeyrisskuldbindingum. Áætlað er að ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs hækkuðu úr 611 ma.kr. í 620 ma.kr. á milli árunna 2016 og 2017. Hækkunin nemur 9 ma.kr. milli ára eða sem svarar til 1,5% hækkunar. Sem hlutfall af VLF lækkuðu lífeyrisskuldbindingar úr 24,9% í 24,3%. Breytingar á skuldbindingunum á milli ára eiga sér nokkrar skýringar. Þar vega þyngst hækkunir á skuldbindingum sjóðanna vegna launahækkana hjá opinberum starfsmönnum sem hafa beina tengingu við lífeyrisréttindi sjóðfélaga. Þá fékk sjóðurinn heimild til að nýta 23 ma.kr. af fyrirframgreiðslum ríkissjóðs til greiðslu lífeyris. Á móti vegur að hrein raunávöxtun sjóðanna var góð á árinu 2017 og námu vextir og verðbætur ríkissjóðs af fyrirframgreiðslum hjá sjóðunum 20 ma.kr. Jafnframt greiddi ríkissjóður sérstök framlög fyrirfram til B-deildar LSR sem nam 24 miða. kr., þar af voru 19 ma.kr. af eignum sem voru í umsýslu Lindarhvals og sérstakt framlag 5 ma.kr. Tryggingafræðilegar forsendur eru óbreyttar á milli ára. Uppsöfnuð hækkun lífeyrisskuldbindinga ríkissjóðs til ársloka 2017 nemur 42% frá árslokum 2014. Með lögum nr. 35/2017 um brottfall laga um Lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga og niðurlagningu Eftirlaunasjóðs starfsmanna Útvegsbanka Íslands voru þeir sameinaðir B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Í árslok 2017 námu skuldbindingar þessara sjóða 94-95% af skuldbindingum ríkissjóðs. Áætlanir gera ráð fyrir 5 ma.kr. sérstöku framlagi úr ríkissjóði til B-deildar LSR á yfirstandandi ári og það verði hækkað í 7 ma.kr. árlegt framlag á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Með framangreindum innborgunum ríkissjóðs gera áætlanir sjóðsins ráð fyrir að komið sé í veg fyrir að hann fari þrot árið 2027.

Í desember 2016 voru gerðar breytingar á lögum um lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins sem hafði í för með sér greiðslu sérstaks framlags upp á 117 ma.kr. sem rétti af tryggingafræðilega stöðu A-deildar sjóðsins. Með þeirri breytingu ber ríkissjóður ekki lengur skyldu til að breyta iðgjöldum til A-deildarinnar út frá fjárhagsstöðu hennar. Með lögnum var ákveðinni áhættu og óvissu vegna A-deildarinnar þar með eytt.

#### 4.5.3 Óbeinir skuldbindingar ríkissjóðs

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

### Ríkisábyrgðir

Um ríkisábyrgðir gilda lög nr. 121/1997 um ríkisábyrgðir. Ríkisábyrgðir hafa lækkað hratt á síðustu árum. Í lok árs 2017 námu þær 970 ma.kr. eða 38% af VLF til samanburðar við 1.039 ma.kr. og 43% af VLF í lok árs 2016. 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 2017 voru þær um 82% af útistandandi ábyrgðum. Næst stærsti hluti ríkisábyrgða er vegna Landsvirkjunar eða um 16% af útistandandi ábyrgðum. Helstu breytingar á milli ára eru lækkun ríkisábyrgða vegna Landsvirkjunar um 43 ma.kr. og vegna Íbúðalánasjóðs um 17 ma.kr.

## Ríkisábyrgðir

Í m.kr.	Árslok 2017	Hlutfall af heild
Íbúðalánasjóður .....	794.068	82%
Landsvirkjun sf. ....	152.567	16%
Byggðastofnun .....	9.970	1%
Farice ehf. ....	5.547	1%
Annað .....	8.102	1%
<b>Alls .....</b>	<b>970.254</b>	<b>100%</b>

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 2017 var rekstrarniðurstaða ársins jákvæð um 1,4 ma.kr. til samanburðar við 4,2 ma.kr. hagnað árið áður. Lakari afkomu á milli ára má rekja til lækkunar hreinna vaxtatekna og lægri virðisaukningar á eignasafni en á árinu áður. Þá hafði hagnaður af rekstri leigufélagsins Kletts jákvæð áhrif á afkomu sjóðsins á árinu 2016, en félagið var selt á því ári. Góðar efnahagsaðstæður og skilvirkir innheimtuferlar hafa dregið úr áhættu vegna lánasafns. Vanskil hafa minnkað og tryggingarstaða útlána hefur batnað. Virði fullnustueigna lækkaði um rúma 4 ma.kr. á milli ára vegna sölu eigna en alls voru 297 eignir seldar. Eigið fé sjóðsins var nam 24,9 ma.kr. í árslok til samanburðar við 23,4 ma.kr í lok árs 2016. Eiginfjárlutfall Íbúðalánasjóðs var 8,5% í lok síðasta árs, og hefur það ekki verið hærra frá stofnun sjóðsins. Til samanburðar var eiginfjárlutfallið 7,3% í lok árs 2016.

Áhætta í rekstri Íbúðalánasjóðs lýtur fyrst og fremst að uppgreiðsluáhættu ásamt vaxta- og verðbólguáhættu. Vegna batnandi efnahagsaðstæðna hefur dregið úr útlánaáhættu en uppgreiðslur lána hafa hins vegar verið miklar. Þá er stór hluti af eignum utan lánasafns ávaxtaður í óverðtrygðum eignum og því hefur verðbólguáhætta aukist. Á næstu árum gerir sjóðurinn ráð fyrir neikvæðri þróun afkomu vegna þess misræmis sem er milli eigna og skulda sem er tilkomið vegna uppgreiðslna lána. Ef það gengur eftir, kann að vera þörf á frekari framlagi ríkssjóðs til Íbúðalánasjóðs á síðara hluta tímabils ríkisfjármálaáætlunar, í því skyni að tryggja sjóðnum viðunandi eiginfjárstöðu.

Landsvirkjun hf. gerir upp í Bandaríkjadöllum og tekur umfjöllun um félagið mið af því. Rekstrarárið 2017 var félaginu hagstætt og var árið það tekjuhæsta í sögu félagsins. Orkusala hefur aldrei verið meiri og sjóðstreymi var sterkt og stendur það undir fjárfestingum félagsins. Rekstrarniðurstaða ársins 2017 hjá Landsvirkjun fyrir afskriftir (EBITDA) nam 346 milljónum Bandaríkjadala borið saman við 302 milljónir árið áður. Hagnaður tímabilsins nam 107,9 milljónum Bandaríkjadala sem mun betra en árið áður þegar hann nam 66,8 milljónum dala. Eiginfjárlutfallið var 45,8% í lok síðasta árs en hafði verið 45,4% í lok árs 2016. Eiginfjárlutfallið hefur ekki verið hærra í sögu félagsins. Neikvæð gengisáhrif skýra að mestu hækkun nettó skulda á árinu en þær námu 54 milljónum Bandaríkjadala. Nettóskuldir Landsvirkjunar hafa lækkað um tæplega 400 milljónir Bandaríkjadala á síðustu árum og námu þær 2.043 milljónum dala í árslok 2017. Félagið leggur áherslu á áframhaldandi lækkun skulda og fjármögnun án ríkisábyrgðar. Hlutfall nettó skulda á móti

hagnaði fyrir afskriftir og fjármagnsliði (EBITDA) lækkar á milli ára í 5,9 úr 6,5. Bætt afkoma og sterkt sjóðstreymi ætti að óbreyttu að hafa jákvæð áhrif á arðgreiðslugetu félagsins til framtíðar.

Þrátt fyrir að verulega hafi verið dregið úr markaðsáhættu Landsvirkjunar ræðst afkoma þó að nokkru leyti af þróun álverðs, vaxta og gjaldmiðla. Dregið hefur verið úr áhættu gagnvart álverði með notkun afleiðusamninga, breytta samningsákvæða við endurnýjun eldri samninga og með samningum við nýja viðskiptavini. Meirihluti lána fyrirtækisins ber nú fasta vexti og hefur dregið úr vaxtaáhættu með afleiðusamningum og nýjum lántökum. Unnið hefur verið að því að draga úr gjaldmiðlaáhættu með afleiðusamningum og með nýju lánsfé í Bandaríkjadöllum.

Af öðrum fyrirtækjum með ríkisábyrgð ber helst að nefna Byggðastofnun og Farice. Rekstur Byggðastofnunar hefur verið viðunandi síðustu ár og eiginfjárstaða góð. Samkvæmt ársreikningi Byggðastofnunar fyrir 2017 var hagnaður tímabilsins 99,6 m.kr. og hreinar vaxtatekjur námu 426,3 m.kr. Skuldir lækkuðu um 1.107 milljónir á milli ára. Eiginfjárlutfall samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki var 23,6% en það er talsvert umfram það 8% lágmark sem kveðið er á um í lögum. Alþingi samþykkti í fjárlögum 2012 heimild til að efla eigið fé Byggðastofnunar um allt að 2 ma.kr. Aður 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 frekari framlagi úr ríkissjóði á næstu misserum.

Farice ehf. gerir upp í evrum. Tekjur Farice ehf. jukust um 17% á milli ára og námu 7.873 þúsundum evra. Rekstrarhagnaður félagsins fyrir afskriftir og fjármagnsliði (EBITDA) á fyrri hluta árs 2017 nam 4.207 þúsundum sem var aukning um 25% miðað við saman tímabil árið 2016. Eiginfjárlutfall félagsins var 34% í lok fyrri árshelmingis. Tap félagsins nam 1.903 þúsundum evra til samanburðar við 3.402 þúsundum á fyrri hluta árs 2016. Rekstur félagsins hefur farið batnandi á undanförunum árum þótt það sé enn rekið með tapi. Áfram verður unnið að því að bæta rekstrarmiðurstöðuna og nýta laust fé til að greiða upp skuldir. Á næsta ári skapast tækifæri til endurfjármögnunar án ríkisábyrgðar. Með óbreyttu eignarhaldi getur fjárhagsleg áhætta ríkissjóðs farið vaxandi ef áframhald verður á taprekstri félagsins. Stærsta einstaka áhættan er varðar rekstur félagsins liggur í innkomu nýrra aðila á markaðinn með lagningu nýs sæstrengs.

## **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 um 4% á ársgrundvelli, auk þess sem bókfært virði ræðst af gengisbreytingum. Afkoma bankans hefur því farið versnandi síðustu misseri. Í óvissu um afkomu Seðlabanka Íslands felst því 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 fyrirsjáanlega framtíð. Fari eigið fé undir það lágmark sem samræmist lágmarkspörf bankans fyrir óvaxtaberandi skuldir, skal leggja hagnað við eigið fé bankans skv. reglu. Ef fyrirséð er að eigið fé bankans muni ekki duga til að mæta lágmarkspörf eins og hún er metin, þrátt



fyrir að bankinn haldi eftir arði og leggi við eigið fé, getur bankinn kallað á eigið fé frá ríkissjóði þar til lágmarkspörfinni er náð. 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 ríkisskuldbréfa. 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 rekstrar-módel 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. Eftir afléttingu fjármagnshafna hefur dregið úr þörf fyrir að halda úti svo stórum forða og með því að draga úr stærð hans hefur það að óbreyttu jákvæð áhrif á afkomu bankans.

### **Einkaframkvæmdir og aðild að félögum**

Samstarfsverkefni ríkissjóðs og einkaaðila (e. public private partnership) geta falið í sér fjárhagsáhættu fyrir ríkissjóð þótt engin formleg ríkisábyrgð hvíli á verkefnunum. Slíkt samstarf er háð reglugerð nr. 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. Samstarfsverkefnið 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 sambengi 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 klár fyrir en haustið 2018. Frekari lánveitingar til félagsins voru samþykktar á síðasta ári til að mæta fjárförf félagsins svo hægt væri að ljúka frágangi við göngin.

### **Sveitarfélög**

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

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



### Aðrar áhættuskuldbindingar

Fjármálakerfið hefur verið einn stærsti áhættuþáttur sem ríki standa frammi fyrir. 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. Ekki þótti tilefni til þess að hafa í gildi þessa yfirlýsingu lengur og var hún því felld úr gildi á árinu 2016. 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 áhættu fyrir ríkissjóði en eru ekki algeng orsök. Þá geta náttúruhamfarir haft í för með sér verulega fjárhagsáhættu fyrir ríkissjóð.

Ein leið til þess að vega á móti fjárhagslegri áhættu ríkissjóðs er uppbygging Þjóðarsjóðs, sem gæti staðið undir efnahagslegum áföllum eða hvers kyns verulegu fjártjóni fyrir ríkissjóð.

### 4.6 Umbætur í ríkisrekstri

Starfsemi ríkisins er fjölbreytileg og þjónar mikilvægu hlutverki í samfélaginu. Þjónusta ríkisins þarf að laga sig að samfélagsbreytingum og þörfum landsmanna á hverjum tíma. Ávallt þarf að tryggja að þjónusta sé veitt með sem skilvirkustum hætti þannig að mannaúður og fjármunir nýtist sem best.

Í fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022 var fjallað um áskoranir í ríkisrekstri, auk þess sem gerð var grein fyrir fjölmörgum tækifærum til að bæta þjónustu og auka hagkvæmni í rekstri. Var þar að finna umfjöllun um þau tækifæri sem felast í aukinni samhæfingu, samstarfi og samrekstri. Auk þess var fjallað um mikilvægi skýrrar stefnu, markvissarar stjórnunar og gagnsæi í stjórnsýslunni. Jafnframt var gerð grein fyrir fjölmörgum verkefnum til að bæta skipulag, auka hagkvæmni og árangur og bent á nýjar leiðir til að takast á við framtíðaráskoranir. Þessi markmið og verkefni eru enn í fullu gildi og er unnið að framgangi þeirra.

Ríkisstjórnin leggur í sáttmála sínum áherslu á að Ísland búi sig undir að mæta þeim áskorunum og nýta þau tækifæri sem felast í sífellt örari tæknibreytingum. Þeim munu fylgja nýjar kröfur um menntun og hæfni starfsfólks og að til staðar sé umhverfi sem hvetur til nýsköpunar á öllum sviðum, þ.m.t. hjá hinu opinbera.

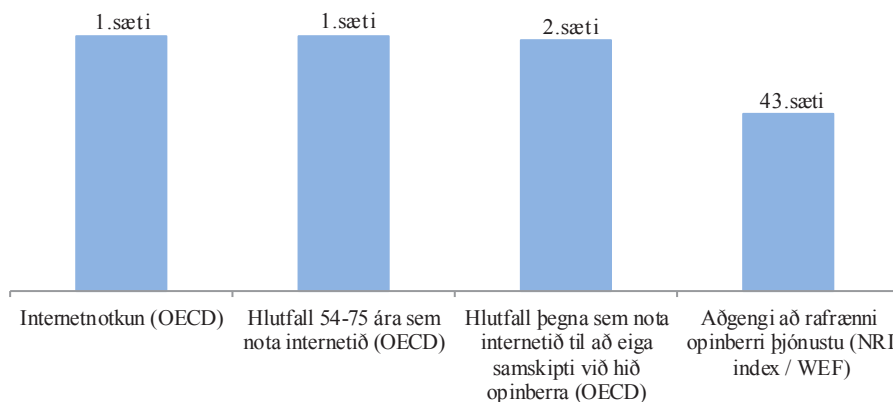
Fjórða iðnbyltingin er hafin og felur ekki einungis í sér tæknilegar breytingar, heldur einnig viðtækar breytingar á fjölmörgum sviðum samfélagsins. Þó að mikið sé fjallað um þessar breytingar er ljóst að margar þeirra eru enn ófyrirséðar. Iðnbyltingin einkennist af hröðum tækibreytingum með fjölda tækninýjunga líkt og gervigreind, vélmennum, Interneti hlutanna, sjálfkeyrandi ökutækjum, þvívíddarprentun og líftækni. Almennigur á greitt aðgengi í gegnum snjalltæki að nær ótakmörkuðum upplýsingum með áður óþekktum vinnsluhraða og geymsluminni.

Meðal þeirra áskorana sem starfsemi ríkisins þarf að bregðast við eru auknar kröfur almennings og atvinnulífs um sjálfsafgreiðslu og stafræna opinbera þjónustu. Hraðar breytingar krefjast sveigjanlegra stofnanakerfis með starfsmönnum sem þurfa að búa fyrir nýrri þekkingu og hæfni. Í ljósi breytinga á störfum er mikilvægt að hugað sé að nýjum hæfnikröfum til opinberra starfsmanna við nýráðningar og endurmenntun. Með þessum hætti getur opinber starfsemi öðlast bætтар forsendur til að nýta þau gríðarlegu tækifæri sem tæknipróunin gefur til þess að bæta opinbera þjónustu, auka skilvirkni í rekstri og efla framleiðni.

Ísland er í kjörstöðu þegar kemur að hagnýtingu upplýsingatækni við veitingu opinberrar þjónustu. Tæknilegir innviðir eru allir til staðar og aðgengi og notkun landsmanna á

upplýsingatækni er með því besta sem gerist. Á sama tíma hefur hið opinbera dregist aftur úr er varðar framboð á þjónustu á stafrænu formi, sbr. meðfylgjandi mynd um stöðu Íslands í notkun stafrænna innviða og þjónustu í alþjóðlegum samanburði.

### Staða Íslands í notkun stafrænna innviða og þjónustu



### Betri og skilvirkari þjónusta

Í sáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að stjórnvísla ríkisins sé skilvirk og réttlát, gagnsæi sé aukið og að landsmenn hafi aðgang að góðri þjónustu. Fagleg og skilvirk opinber þjónusta stuðlar að aukinni velferð og styður við verðmætasköpun. Það er því mikilvægt að þjónustan sé skipulögð með þarfir notenda í fyrirrúmi og hún sé veitt með skilvirkum hætti þannig að opinbert fé nýtist sem best. Því verður gert átak til að einfalda ferli við leyfisveitingar og önnur samskipti atvinnulífs og almennings við hið opinbera. Samhliða þarf að meta gæði opinberrar þjónustu með það að markmiði að bæta hana markvisst.

Meðal tækifæra til að auka skilvirkni og árangur í opinberri þjónustu er betri nýting á sameiginlegum innviðum stofnana og aukið samstarf og samrekstur stofnana. Aukinn samrekstur og nýting upplýsingatækni styðja einnig við þá áherslu ríkisstjórnarinnar á að störf hjá ríkinu séu skilgreind og auglýst án staðsetningar eins og kostur er. Grunnforsenda þess að veita megi góða þjónustu er 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 þarf að efla stjórnendum og ríkisstofnanir að vera samkeppnishæfir vinnustaðir sem vinna stöðugt að markvissri uppbyggingu mannauðs.

Það er fjölþætt viðfangsefni að stuðla að bættri og skilvirkari þjónustu sem vinna þarf á fleiri en einum vettvangi. Á næstu misserum verður einkum unnið að verkefnum á sviði:

1. Stafrænnar þjónustu.
2. Samrekstrar og samvinnu stofnanna.
3. Skipulags og stjórnunar.
4. Nýsköpunar í opinberri starfsemi.

### 1. Stafræn þjónusta

Samskipti við hið opinbera þurfa að vera einföld og hnökralaus. Skilgreind hafa verið sex leiðarljós sem tekið verður mið af við hönnun opinberrar þjónustu og er þeim lýst í neðangreindri töflu. Niðurstaða könnunar sem framkvæmd var um viðhorf forsvarsmanna fyrirtækja gagnvart rafrænni opinberri þjónustu leiddi í ljós að 72% aðspurða höfðu nýtt sér opinbera stafræna þjónustu á síðustu 12 mánuðum. Þegar á heildina var litið voru 80% aðspurða ánægðir með fengna stafræna þjónustu.

#### Leiðarljós um opinbera þjónustu

<b>Einstaklingar og fyrirtæki í fyrirrúmi</b>	Þjónustan er aðgengileg þar sem og þegar þér hentar
<b>Samhæfð þjónusta</b>	Notandinn veitir upplýsingar einungis einu sinni og sækir þjónustu gegnum eina þjónustugátt
<b>Aðgengileg og traust þjónusta</b>	Áreiðanleg og traust þjónusta þar sem öryggi er tryggt
<b>Snörp og sveigjanleg þjónusta</b>	Skipulag gerir ráð fyrir breytanlegum þörfum, umfangi og tækni
<b>Stöðugar umbætur</b>	Skýr stefna og markmið, fylgst með framgangi og stöðugt unnið að umbótum sem miða að betri þjónustu fyrir notendur og hagkvæmari rekstri
<b>Gagnsæi</b>	Opin gögn, aukin upplýsingamiðlun og samráð við almenning, þar sem hver og einn hefur aðgang að upplýsingum um sig

Meðal áherslumála ríkisstjórnarinnar er að koma á fót stafrænni þjónustugátt þar sem landsmenn geta á einum stað nálgast þjónustu hins opinbera og sinnt erindum gagnvart stjórnvöldum. Við mótun slíkrar gáttar verða þarfir notenda hafðar að leiðarljósi. Aukið framboð stafrænnar þjónustu gagnast ekki aðeins almenningi og fyrirtækjum heldur stuðlar einnig að betri nýtingu fjármuna og mannauðs. Í þessu samhengi má benda á að ríkið eyðir árlega um 500 m.kr. í bréfasendingar til fyrirtækja og almennings. Með því að hætta slíkum sendingum og birta skjöl í sameiginlegu starfrænu pósthólfi má spara fjármuni, draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum og bæta þjónustu. Öll erindi frá hinu opinbera verða á einum stað og hægt verður að nálgast þau hvenær sem er og hvar sem er.

Unnið verður að hagnýtingu stafrænnar tækni og samskipta til að ná fram skilvirkari og betri þjónustu:

- Framkvæmd verður könnun á viðhorfi til opinberrar þjónustu með það að markmiði að laga þjónustu að þörfum almennings og fyrirtækja.
- Þróuð verður miðlæg þjónustugátt þar sem landsmenn geta á einum stað nálgast þjónustu hins opinbera og sinnt þeim erindum sem varða stjórnvöld. Þjónstugáttin verður hönnuð með þarfir notenda að leiðarljósi.
- Mikilvæg þjónusta við almenning og fyrirtæki, s.s. umsóknir og leyfi verður gerð aðgengileg með stafrænum hætti.
- Öll erindi frá hinu opinbera verða á einum stað. Opinberir aðilar sameinist um að birta skjöl, sem annars hefði þurft að senda í bréfpósti í sameiginlegu stafrænu pósthólfi.
- Þróaðir verða innviðir fyrir stafræna þjónustu og samvirgni upplýsingatæknikerfa á grunni stafrænnar stofnbrautar. Þannig verði mögulegt að tryggja að öll upplýsinga-

kerfi geti skipst á gögnum og að notendur þurfi aðeins að láta upplýsingar í té einu sinni (e. once only).

### Verkefnastofa um betri og skilvirkari þjónustu

Verkefni sem miða að betri og skilvirkari þjónustu verða leidd af verkefnastofu sem mun starfa í nánú samstarfi við ráðuneyti og stofnanir með áherslu á að þjónustan verði hnökralaus, skilvirk og miði við þarfir notenda. Áherslur á árunum 2018–19 verða á að auka framboð af stafrænni þjónustu, uppbyggingu stafrænna innviða og samrekstur stofnana.

Verkefnastofan vinnur að afmörkuðum verkefnum þar sem hvert verkefni er unnið innan skilgreinds tíma, frá 8-20 vikum, af þverfaglegu teymi sérfræðinga innan hins opinbera. Verkefnastofan styðst við hugmyndafræði notendamiðaðrar þjónustuhönnunar (e. service design) við að endurhanna ferla og finna lausnir. Verkefnastofan sinnir verkefnastjórnun og lóðsun verkefnanna, stuðlar að og styður við samstarf opinberra aðila.

#### 2. Samvinna og samrekstur

Samstarf og samrekstur á sviði fjármála, mannauðsmála og stoðþjónustu getur bætt árangur og stjórnun stofnana. Með auknum samrekstri flyst fjármagn frá stjórnun og stoðþjónustu yfir til kjarnastarfsemi stofnana sem eykur möguleika þeirra til að bjóða upp á betri og skilvirkari þjónustu fyrir almenning. Þá getur samrekstur einnig sparað ríkinu verulega fjármuni og er t.d. áætlað að samrekstur upplýsingatæknikerfa með notkun skýjalausna geti sparað allt að 1 ma.kr. árlega. Einnig eru mikil tækifæri í betri nýtingu sameiginlegrar stoðþjónustu t.d. á sviði fjármálaumsýslu. Algengt er að í minni stofnunum sinni hálf til eitt stöðugildi bókhalds- og greiðsluþjónustu en hjá Fjársýslu ríkisins getur einn starfsmaður sinnt allt að sex stofnunum.

Unnið verður að aukinni samvinnu og samrekstri stofnana og betri nýtingu sameiginlegra innviða til að ná fram skilvirkari og betri þjónustu:

- Aukinn samrekstur stofnana í upplýsingatækni m.a. á vélasölum og með nýtingu skýjalausna.
- Sameiginleg innkaup á sviði upplýsingatækni m.a. á hugbúnaðarleyfum.
- Sett verða viðmið um hvaða stofnunum ber að nýta sér sameiginlega innviði á sviði fjármálaumsýslu.
- Lagður grunnur að auknu samstarfi eða samrekstri stofnana sem sinna sambærilegum verkefnum eða eru í sama landshluta.

#### Tækifæri til að auka skilvirkni með sameiginlegri stoðþjónustu

Aðstaða	Sérfræðiþjónusta	Rekstur og fjármál	Innri þjónusta og upplýsingatækni
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afgreiðsla</li> <li>• Fundarherbergi</li> <li>• Mötuneyti</li> <li>• Fasteignaumsjón</li> <li>• Öryggisgæsla</li> <li>• Starfsmanna aðstaða</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gæðastjórnun</li> <li>• Tilfallandi lögfræðiþjónusta</li> <li>• Mannauðsmál og fræðsla</li> <li>• Persónuverndarfulltrúi</li> <li>• Verkefnastjórnun</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Færsla bókhalds</li> <li>• Innheimta</li> <li>• Greiðsla reikninga</li> <li>• Innra eftirlit</li> <li>• Launavinnsla</li> <li>• Bifreiða- og annar samgöngukostnaður</li> <li>• Innkaup</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Notendþjónusta og tölvuumsjón</li> <li>• Umsýsla hugbúnaðarleyfa</li> <li>• Símsvörun</li> <li>• Skjalastjórnun</li> <li>• Gagnasöfn</li> </ul>

### 3. Skipulag og stjórnun

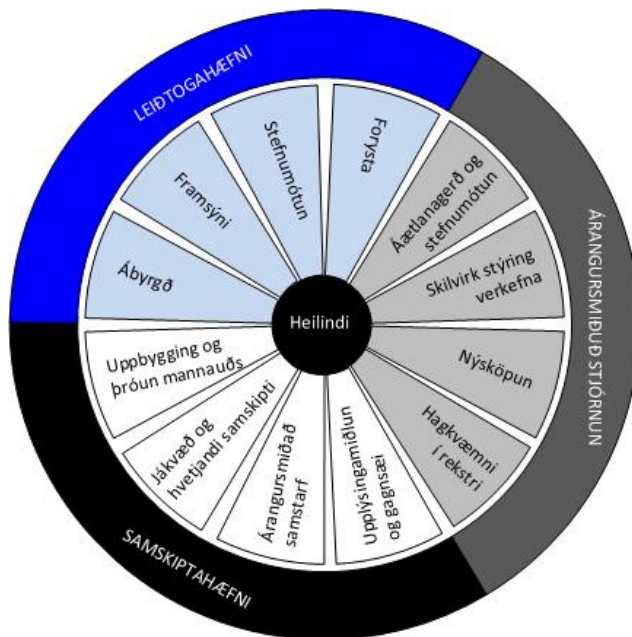
Forsenda árangurs í ríkisrekstri er skýrt skipulag með tilliti til hlutverks og ábyrgðar þeirra aðila sem að rekstrinum koma, hæfileg stærð starfseininga svo að þær geti sinnt öllum þáttum starfseminnar með faglegum hætti og hæft starfsfólk og stjórnendur. Starfsfólk og stjórnendur opinberra stofnana eru lykilaðilar við veitingu opinberrar þjónustu. Vísendingar eru um að samhengi sé milli starfsánægju starfsmanna, mats þeirra á stjórnendum og ánægju notenda með þjónustu stofnunar. Efling stjórnunar hjá ríkinu getur þannig bæði bætt starfsumhverfi og eflt þjónustu stofnana.

Unnið verður að bættu skipulagi og eflingu stjórnenda til að stuðla að skilvirkari og betri þjónustu:

- Viðmið og leiðbeiningar verða sett varðandi skipulag og stjórnun stofnana.
- Lokið verður gerð stjórnendastefnu með aðgerðaáætlun þar sem tilgreindar eru aðgerðir sem ráðist verður í á næstu árum til að tryggja að stjórnendur fái nauðsynlega endurgjöf, fræðslu og stuðning til að sinna starfi sínu sem best.
- Lagt verður fram frumvarp sem tekur mið af tillögum starfshóps um málefni kjararáðs.

Í tengslum við gerð stjórnendastefnu hefur verið unnin meðfylgjandi kjörmynd stjórnenda. Til að takast á við þær áskoranir sem stjórnendastörf hjá ríkinu fela í sér þurfa einstaklingar sem þeim sinna að hafa til að bera heilindi og leiðtogaþæfni, leggja áherslu á árangursmiðaða stjórnun, auk þess að rækta með sér góða samskiptaþæfni.

### Kjörmynd stjórnenda



### 4. Nýsköpun í opinberri starfsemi

Mikilvægt er að huga stöðugt að nýjum leiðum og nýta nýskapandi lausnir til að bæta gæði og skilvirkni opinberrar þjónustu. Þetta gildir jafnt um lausn nýrra sem vel þekktra

áskorana. Nýsköpun í opinberum rekstri má skilgreina sem verulegar breytingar á skipulagi, þjónustu, vöru eða samskiptaleiðum. Ávallt er um að ræða nýjung á vinnustaðnum sem getur verið sköpuð á staðnum, innblásin af verkefni annars staðar eða yfirfærð beint frá öðrum stað. Sameiginlegt öllum nýsköpunarverkefnum er að þau skapa einhvers konar virði sem getur verið í formi aukinna gæða, skilvirkni, starfsánægju eða aukinnar aðkomu almennings.

Unnið verður að eflingu nýsköpunar í ríkisrekstri til að stuðla að skilvirkari og betri þjónustu:

- Nýsköpunarverðlaun í opinberum rekstri og þjónustu verða veitt og athygli beint að frammúrskarandi verkefnum sem gætu verið öðrum góð fyrirmynd.
- Framkvæmd verður könnun á stöðu nýsköpunar hjá ríkisstofnunum og sveitarfélögum og munu niðurstöður hennar skapa undirstöðu ákvarðana um næstu skref til að styðja við nýsköpun hjá hinu opinbera. Nýsköpunarkönnunin er hluti af norrænu samstarfi og verða niðurstöður því samanburðarhæfar milli Norðurlanda.
- Tilraunaverkefni um nýsköpunarsamstarf þar sem opinber kaupandi óskar eftir að kaupa lausn á tilteknum vanda í stað fyrirframskilgreindrar vöru eða þjónustu. Fyrirtæki geta sótt um að taka þátt í þróunarferli með kaupanda.

#### 4.7 Kynjuð fjárlagagerð

Innleiðing kynjaðrar fjárlagagerðar á Íslandi hefur frá upphafi haft að leiðarljósi að réttlæti og sanngirni haldist í hendur við efnahagslega velferð. Réttlætissjónarmiðin snúa að því að skapa réttlátt og sanngjarnt samfélag þar sem jafnrétti ríkir. Á sama tíma er haft í huga að jafnrétti fylgir efnahagslegur ávinningur á meðan misrétti er samfélagum dýrkeypt.

##### Staða kynjanna og jafnréttismál á Íslandi

Ísland hefur um níu ára skeið trónað á toppi mælinga Alþjóðæfnahagsráðsins (*e. World Economic Forum*) á kynjajafnrétti. Í mælingunum er kynjabilið í fjórum grundvallarflokkum skoðað og úr því mynduð vísitala. Breyturnar eru: Efnahagsleg þátttaka og tækifæri, menntun, líf og heilsa og stjórnmálaleg áhrif. Íslandi hefur nýlega verið falinn sá heiður að leiða sérfræðihóp Efnahags- og framfarastofnunar Evrópu (*e. OECD*) um kynjaða fjárlagagerð, sem er til marks um leiðandi stöðu Íslands í jafnréttismálum á alþjóðavísu þó að jafnrétti sé enn ekki náð.

Á Íslandi er bil á milli kynja á öllum stigum samfélagsins og mikilvægt að hafa það hugfast að konur og karlar eru ekki einsleitir hópur og þá skilgreina sig ekki allir út frá viðmiðum samfélagsins um kyn. Hér að neðan eru nokkur dæmi um kynjaskekkju sem þarf að taka mið af við stefnumörkun í samgöngu-, byggða-, skóla og fræðslu-, velferðar-, löggæslu-, tekjuöflunar-, umhverfis- og utanríkismálum, svo eitthvað sé nefnt. Hafa þarf í huga að munurinn gæti verið enn meiri þegar horft er til fólks sem verður fyrir margþættri mismunun.

Vinumarkaðurinn á Íslandi er kynjaskiptur. Til eru hefðbundin kvenna- og karlastörf, en þau störf sem karlar sinna eru jafnan betur launuð en hefðbundin kvennastörf. Þá er launajafnrétti innan sambærilegra starfa ekki enn náð þó að unnið sé markvisst með þann þátt. Mun færri konur en karlar gegna stjórnunarstöðum og þegar horft er til þeirra sem mest áhrif hafa í samfélaginu þá hallar á konur á flestum stigum.

Gera þarf konum og körlum kleift að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf. Þau eiga að hafa tækifæri á jafnri ábyrgð heimilisstarfa og jöfnum möguleikum á að annast sína nánustu og njóta umönnunar. Rannsóknir sýna fram á að konur sinna enn í dag meirihluta ólaunaðra heimilis- og umönnunarstarfa og eru þá meðtalin einskiptis heimilisverk eins og viðgerð á bílum, lagfæring á húsnæði og fleira slíkt. Konur verja líka meiri tíma með börnum en karlar. Konur eru jafnframt líklegri til þess að vera í hlutastörfum sem styður þá kenningu að



Það halli á konur þegar kemur að því að ná jafnvægi fjölskyldu- og atvinnulífs. Þetta sést líka þegar kemur að umönnun aldraðra og virðist endurspeglast í mati á þörf aldraðra fyrir þjónustu. Karlar í sambúð með konu virðast metnir í minni þjónustuþörf en konur í sambúð með körlum, sem bendir til þess að aðstoð kvenna á heimilum minnki þörf fyrir heilbrigðisþjónustu en aðstoð karla í sömu aðstæðum. Konur eru sömuleiðis oftast skráðar aðal-umönnunaraðilar þeirra sem eru komnir á hjúkrunar- og dvalarheimili aldraðra og einnig annast þær oftast aðstandendur sína.

Heilsa kvenna og karla er á mörgum sviðum ólík. Undanfarna mánuði hafa konur á öllum sviðum samfélagsins stigið fram og greint frá kynbundnu ofbendi og áreitni sem þær hafa orðið fyrir af hálfu karla. Það er munur á stöðu kynjanna á öllum skólastigum sem stöðugt þarf að hafa í huga með úrbætur að leiðarljósi. Íþróttir eru kynskiptar og valdamunur innan íþróttahreyfinga. Kynjamunur er til staðar þegar kemur að vali á búsetu eftir landshlutum. Konur á aldrinum 18-70 ára eru færri á landsbyggðinni og er heildarmunur á launum karla og kvenna í dreifbýli meiri en í þéttbýlis- og þjónustukjörnum. Atvinnusvæði karla er sömuleiðis almennt stærra en kvenna og gildir það um allt landið. Þá nýta konur og karlar samgöngur með ólíkum hætti.

### **Sambætting kynja- og jafnréttissjónarmiða við fjármálaáætlun og fjárlagagerð**

Það er engin ein rétt leið þegar kemur að því að beita kynjaðri fjárlagagerð á fjárlagaferlið. Í dag er unnið að því að tengja kynja- og jafnréttissjónarmið við gerð fjármálaáætlunar og fjárlaga í anda leiðbeininga frá OECD og laga um opinber fjármál. OECD mælist til þess að kynjasjónarmið séu sambætt við allt fjárlagaferlið með notkun á ferlum og greiningartækjum með það fyrir augum að stuðla að kynjamiðaðri stefnumörkun.

**Áherslumálefna svið:** Í ár voru tíu áherslumálefna svið í kynjaðri fjárlagagerð valin miðlægt til þess að vinna með vegna fjármálaáætlunar fyrir árin 2019–2023 og eru þau í meðfylgjandi töflu. Kynja- og jafnréttissjónarmið voru tengd við stefnumörkun þeirra til næstu fimm ára. Á næstu árum verður sú vinna dýpkuð og í kjölfarið unnið með öll málefna sviðin, sem eru 34 talsins.

### **Áherslumálefna svið í kynjaðri fjárlagagerð 2019–2023**

<b>Málefna svið:</b>
05 Skatta- eigna- og fjármálaumsýsla
09 Almanna- og réttaröryggi
11 Samgöngu- og fjarskiptamál
14 Ferðaþjónusta
18 Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál
21 Háskólastig
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta
27 Örorða og málefni fatlaðs fólks
28 Málefni aldraðra
29 Fjölskyldumál

Unnið var jafnréttismat á málefna sviðunum sem nýtt var til þess að draga fram kynja- og jafnréttissjónarmið og til að vinna að breytingum á markmiðum, mælikvörðum og aðgerðum eftir því sem kostur var. Til þess að fá frekari upplýsingar um kynja- og jafnréttissjónarmið málefna sviðanna er bent á viðeigandi málefna svið í greinargerð fjármálaáætlunarinnar.



**Kynja- og jafnréttismarkmið:** Á næstu árum verður sérstöku kynja- og jafnréttismarkmiði bætt við markmið í málaflokkum allra málefnasviða. Það er í takti við það sem gert er í Austurríki og hefur reynst vel. Tekið verður stöðumat árið 2021 og ákvörðun tekin um það hvort að áfram verði þörf á sérstökum markmiðum eða ekki.

**Útvíkkun jafnréttishugtaksins:** Á Jafnréttisþingi 2018 sem bar yfirskriftina: Útvíkkun jafnréttisstarfs kom fram verðug gagnrýni á skort á samtvinnun kyns við fleiri mismunabreytur í jafnréttisstarfi hér á landi og á það líka við um vinnu að kynjaðri fjárlagagerð. Samtvinnun hefur það í för með sér að ekki er eingöngu horft til kyns heldur einnig fötlunar, lítarhafts, þjóðernis, kynhneigðar, kynvitundar o.s.frv. Sérstök áhersla verður lögð á samtvinnun og þar með talið útvíkkun jafnréttishugtaksins á komandi tímabili með bættum verkferlum, gagnasöfnun og samráði við hagsmunahópa.

**Önnur mál:** Samhliða framangreindri vinnu verður áfram unnið að því að efla framboð kyngreindra gagna, greiningu á málefnasviðum, jafnréttismeta frumvörp, bæta verkferla, koma á ferlum við eftirlit og auka fræðslu og samstarf. Virkt samráð og samstarf verður við verkefnisstjórn um samþætta stefnumótun og ákvarðanatöku undir forystu jafnréttisteymis velferðarráðuneytisins um vinnu við gagnaöflun, greiningar, fræðslu, leiðsögn og samtal við stofnanir. Fimm ára áætlun kynjaðrar fjárlagagerðar 2019–2023 verður gefin út og eins árs styttri áætlun sem höfð verður til hliðsjónar við gerð fjárlagafrumvarps hvers árs eins og 18. gr. laga um opinber fjármál kveður á um. Áfram verður starfandi verkefnisstjórn um kynjaða fjárlagagerð sem heldur utan um vinnu sem leidd er af fjármála- og efnahagsráðuneytinu í samstarfi við velferðarráðuneytið. Sömuleiðis verða áfram starfandi stýrihópar í hverju ráðuneyti sem leiða vinnu við kynjaða fjárlagagerð innan hvers ráðuneytis.

## 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 við gerð fjármálastefnu fyrir hið opinbera í lok síðasta árs var haft samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga og í greinargerð stefnunnar segir um samráðið: „Markvisst hefur verið unnið að því að tryggja samstarf milli ríkis og sveitarfélaga við undirbúning stefnumörkunar í opinberum fjármálum. Sérstakur vettvangur, samráðsnefnd um opinber fjármál, hefur verið skapaður til að efla samráð og tryggja samleitni í tölulegri greiningu og verkferlum. Markmið um afkomu og skuldir sveitarfélaga í fjármálastefnunni eru sett að undangengnu samráði við sveitarfélög og taka mið af fjárhagsáætlunum þeirra“.

Samkvæmt lögum um opinber fjármál skal einnig leitað formlegs samkomulags við sveitarfélög um þá þætti sem þau varða og sérstaklega eru tilgreindir í lögnum. Samkomulagið er liður í því markmiði laganna að stuðla að góðri hagstjórn og styrkri og ábyrgri stjórn opinberra fjármála.

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 henni. Afar brýnt er að ekki komi til fyrirvaralíttilla breytinga á fjárhags- og rekstraráætlunum sveitarfélaga. Mikilvægt er 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 þurfi með hvaða hætti verði unnt að tryggja að sameiginlegar áætlanir og samkomulag sem gert er við heildarsamtök sveitarfélaga séu virt. Gerð samkomulags er að mestu lokið og þess vænst að það hafi verið staðfest þegar tillaga þessi um fjármálaáætlun er lögð fyrir Alþingi. Þetta er í þriðja sinn sem samkomulag er gert við sveitarfélögin á grundvelli laga um opinber fjármál og er það sameiginlegur skilningur að þótt margt hafi skýrst og áunnist sé enn þörf á því að þróa samstarf aðila og efni og framkvæmd samkomulagsins á næstu árum. Það er jafnframt mat aðila að sá rammi sem lög um opinber fjármál setja samstarfi ríkis og sveitarfélaga hafi orðið til þess að bæta samskipti og tryggja aukna skilvirkni og almenna gagnsemi af samstarfinu.

Helstu ákvæði samkomulagsins um heildarafkomu og lækkun skulda eru óbreytt frá fyrra samkomulagi. Samkvæmt því eru ríki og sveitarfélög sammála um eftirfarandi afkomu- markmið sem byggjast á grunngildum laga um opinber fjármál um sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi:

- Heildarafkoma hins opinbera (A-hluta) verði jákvæð öll árin 2019–2023. 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 0,2% af VLF árin 2019–2023.
- 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.

- 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 þjódarþúsins 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 fjármálaeðglur sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, sé mikilvægur þáttur í að stuðla að ásættanlegri afkomu sveitarfélaga í samræmi við samkomulagið. Ljóst er að með lækkanði 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.

Framangreind markmið byggjast annars vegar á samþykktum fjárhagsáætlunum sveitarfélaga til næstu fjögurra ára og hins vegar á reiknilíkani sem byggist á framsetningu fjármála sveitarfélaga á grunni þjóðhagsreikninga og samræmdum reikniforsendum. Aðilar eru sammála um að bæta þurfi samræmi milli fjárhagsáætlana sveitarfélaga og framsetningar og forsendna Hagstofu í tengslum við fjármál þeirra. Kallar það á samstarf samráðsnefndar um opinber fjármál og Hagstofu í því skyni m.a. að auka rekjanleika niðurstaðna Hagstofu.

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 og greina þróun tekna, gjalda og framleiðni ásamt því að bæta samstarf og skýra verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga. Áfram verði unnið að því að meta hvort rekstur sveitarfélaga geti talist sjálfbær með tilliti til þróunar tekna, gjalda og skulda.

Gert er ráð fyrir því að áfram verði unnið að endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga og að áhersla verði lögð á breytingar á tekju- og útgjaldaþöfnun sjóðsins sem stuðlað geti að sjálfbærum rekstri og eflingu þjónustu sveitarfélaga. Jafnframt verði stuðlað að því að jöfnunarkerfið geti veitt jákvæða hvata til að sameina sveitarfélög og auka hagkvæmni í starfsemi þeirra og skipulagi.

Meðal sameiginlegra viðfangsefna sem varða skýra verka- og ábyrgðarskiptingu í opinberri þjónustu má nefna almenningssamgöngur og tekjuöflun og fjármögnun vegna ferðamannaþjónustu.

Fjallað er um samstarf ríkis og sveitarfélaga á sviði umbóta í opinberri þjónustu. Sérstök áhersla er lögð á þróun stafrænnar þjónustu og nýsköpunar í opinberri starfsemi. Gert er ráð fyrir að gerð verði könnun á viðhorfi til opinberrar þjónustu með það að markmiði að bæta markvisst almannaþjónustu. Þá er gert ráð fyrir að haldið verði áfram að efla samstarf og samráð á sviði kjaramála, svo sem vegna samhæfingar á kjarapróun starfsmanna ríkis og sveitarfélaga á grunni sameiginlegrar launastefnu, umbóta á vinnumarkaði og greiningar á launaþróun og mannaflaþörf.

Þá hafa aðilar samkomulagsins þann sameiginlega skilning að það bindi ekki ákvarðanir einstakra sveitarfélaga. Á hinn bóginn felur það í sér að Samband íslenskra sveitarfélaga styðji samkomulagið á opinberum vettvangi og virði ákvæði þess við stefnumótun og

ákvarðanatöku. Þá mun sambandið með virkum hætti beita sér fyrir því að sveitarfélögin 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 31% af opinberum útgjöldum og bera um 14% af opinberum skuldum. Sveitarfélögin sjá um margháttaða nærþjónustu við íbúana og eru fjármögnuð með skatttekjum (77%), fjárframlögum (10%) og öðrum tekjum, svo sem eignatekjum og sölu á vöru og þjónustu (13%). Fjöldi stöðugilda hjá sveitarfélögum er tæplega 21 þúsund að meðtöldum stöðugildum í B-hluta, samanborið við um 17 þúsund hjá ríkinu. Þar af er um þriðjungur í þjónustu við grunnskólastigið. Skipting íbúa sveitarfélaga er þannig að 64% landsmanna búa á höfuðborgarsvæðinu og rúmlega 22% á svokölluðum vaxtarsvæðum, þ.e. frá Borgarbyggð til Árborgar að viðbættum Akureyrarbæ, Fljótsdalshéraði og Fjarðabyggð, en 14% dreifast á önnur svæði.

### Rammagrein 8 - 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)
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)

Aðlögum sveitarfélaga að fjármálareglunum hefur falið í sér markvissa lækkun skulda á undanförunum árum sem hefur styrkt fjárhagsstöðu þeirra, en hæst var skuldahlutfallið árið 2010 er það var 255% af reglulegum tekjum A- og B-hluta. Árið 2016 var skuldahlutfallið komið niður í 153% og samkvæmt áætlunum verður það 133% árið 2021.

Fjármálareglunum er ætlað að stuðla að sjálfbærni í fjármálum sveitarfélaga með jafnvægi í rekstri og skuldsetningu innan viðráðanlegra marka. Reglurnar tóku gildi árið 2012 og hafa frá þeim tíma haft mikil áhrif til betri vegar á umræðu og ákvarðanatöku um rekstur og fjárfestingar sveitarfélaga. Ekki er vafa undirorpið að fjármálareglur sveitarfélaga hafa sannað gildi sitt og orðið til þess að sveitarfélög hafa sett sér skýr og auðmælanleg markmið um lækkun skulda. Þegar litið er á þróun skulda sveitarfélaga, mælda á kvarða sveitarstjórnarlaga er ljóst að náðst hefur afar jákvæður árangur. Skömmu fyrir og við fall fjármálakerfisins hækkuðu heildarskuldir A-hluta sveitarfélaga verulega eða úr um 136 ma.kr. árið 2007 í 252 ma.kr. 2010, þegar vegið skuldahlutfall A-hlutans varð hæst og nam 146% af tekjum. Áætlanir gera ráð fyrir að skuldahlutfallið verði því sem næst 113% af tekjum árið 2018 og fari hægt lækkandi eftir það og verði um 103% árið 2023.

Þrátt fyrir þennan jákvæða árangur er áhyggjuefni að nafnvirði skulda sveitarfélaga hefur ekki lækkað, heldur þvert á móti farið hækkandi á síðari árum, sem þýðir að almennt megi ætla að vaxtakostnaður hafi farið hækkandi í krónum talið. Hraður vöxtur tekna sveitarfélaga

hefur gert þeim kleift að lækka skuldahlutföll á sama tíma og skuldir hafa vaxið. Við svo búið er hætt við að samdráttur í tekjum eða tekjubrestur kæmi illa við sveitarfélögin og myndi strax leiða til afkomuhalla og skuldasoöfnunar.

Fjármálareglur sveitarstjórnarlaga eru frábrugðnar fjármálareglum laga um opinber fjármál sem ætlað er að tryggja sjálfbærni opinberra fjármála í heild. Þannig kveður t.d. jafnvægisregla sveitarstjórnarlaga á um að rekstrarniðurstaða samkvæmt 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 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.

Afar mikilvægt er að fram fari endurskoðun á fjármálareglum sveitarfélaga þar sem skuldaviðmið og markmið eða kvöð um lækkun skulda verði skilgreind með hliðsjón af fjármálareglum og viðmiðum laga um opinber fjármál. Markmið slíkrar endurskoðunar væri að tryggja skýrleika, samþýðanleika og sjálfbærni opinberra fjármála í heild, um leið og stefnt yrði að því að draga frekar úr skuldsetningu, efnahagslegri áhættu og vaxtakostnaði sveitarfélaga.

### 5.2.1 Fjármál A-hluta sveitarfélaga

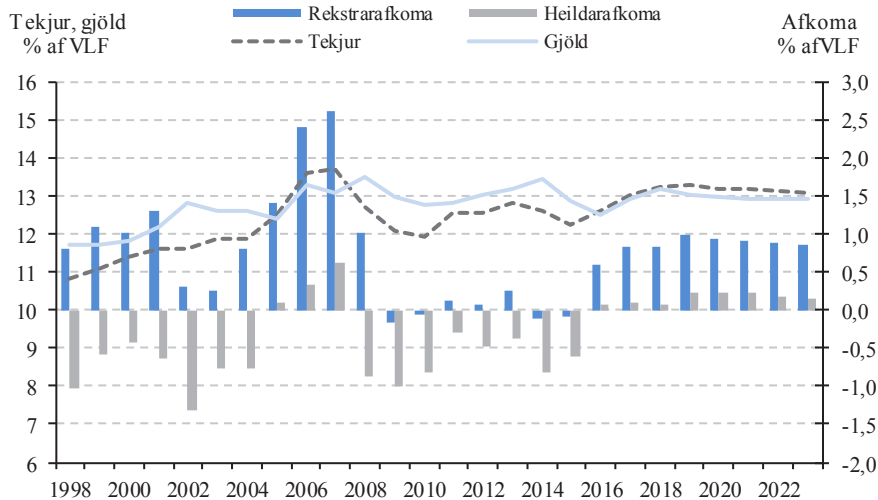
#### Afkoma A-hluta sveitarfélaga

Samkvæmt bráðabirgðaniðurstöðum Hagstofu Íslands er áætlað að rekstrarafkoma A-hluta sveitarfélaga hafi verið jákvæð um 20,5 ma.kr. á árinu 2017. Á yfirstandandi ári verður rekstrarafkoman samkvæmt fjármálaáætlun jákvæð um 22,3 ma.kr. eða um 0,8% af VLF og árið 2019 um 1,0% af VLF. Næstu ár þar á eftir er gert ráð fyrir að afgangurinn verði nokkuð stöðugur um 0,9% af VLF. Á myndinni hér á eftir sést að heildarafkoma A-hluta sveitarfélaga hefur verið neikvæð flest árin á sama tíma og rekstrarafkoman hefur verið jákvæð. Árið 2016 varð viðsnúningur á þessu ferli og varð heildarafkoma A-hluta sveitarfélaga jákvæð um 1,9 ma.kr. og 1,3 ma.kr árið 2017, sem svarar til 0,1% af VLF bæði árin. Þetta er mun betri afkoma en gert var ráð fyrir við gerð síðustu fjármálaáætlunar, þegar áætlað var að heildarafkoman árið 2017 yrði neikvæð um 3,8 ma.kr. Á yfirstandandi ári er gert ráð fyrir jákvæðum afgangi sem svarar til 0,1% af VLF en frá og með árinu 2019 og út áætlunartímabilið að afgangurinn verði um 0,2% af VLF.

Tekjur sveitarfélaga jukust um 8% árið 2017 og gert er ráð fyrir að þær aukist um ríflega 7% á yfirstandandi ári. Útgjöld jukust að sama skapi árið 2017, í krónum talið vega þar þyngst aukin launaútgjöld enda er launakostnaður stærsti útgjaldaliður sveitarfélaga. Hlutfallslega jókst þó fjárfesting mest árið 2017 eða um 27% frá fyrra ári. Gert er ráð fyrir að fjárfesting haldist svipuð á yfirstandandi ári og árið 2019, en muni síðan minnka aðeins í lok tímabilsins í hlutfalli af VLF. Vaxtagjöld sveitarfélaga munu einnig aukast á næstu árum vegna skuldabréfaútgáfu árin 2017 og 2018 til að standa straum af greiðslum til Brúar lífeyrissjóðs samkvæmt samningum þar um.

Áætlanir<sup>1</sup> fyrir árin 2019–2023 gera ráð fyrir að tekjur sveitarfélaga muni nægja fyrir útgjöldum bæði til rekstrar og fjárfestinga ársins að frádregnum afskriftum, þ.e. að heildarafkoman verði jákvæð yfir tímabilið, líkt og árin 2016–2018. Gert er ráð fyrir að afkoma sveitarfélaga skili afgangi sem nemi 0,2% af VLF á árunum 2019–2023 sem er í takt við fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022. Þessi afkomuþróun felur í sér að heildarskuldir A-hluta sveitarfélaga lækka sem hlutfall af VLF á tímabilinu.

### Afkoma A-hluta sveitarfélaga 1998–2023



Þjóðarþúið er um þessar mundir á áttunda ári samfellds hagvaxtarskeiðs sem spáð er að vari áfram næstu árin og verði þar með það lengsta í nútímahagsögu landsins. Efnahags-horfurnar hafa þó breyst nokkuð frá fyrri spám, einkum til skemmri tíma litið. Það mun hægja nokkuð á hagvextinum og fyrr en áður var gert ráð fyrir og virðist aðlögun hagkerfisins að jafnvægi verða hnökralaus eftir þetta kröftuga vaxtarskeið undanfarin ár. Reiknað er með að hagvöxtur haldist nær stöðugur á áætlunartímabilinu. Þrátt fyrir minni hagvöxt er enn talsverð eftirspurnarþensla og spenna á vinnumarkaði. Mikilvægt er að bæta jafnvægi á vinnumarkaði þannig að launahækkningar treysti kaupmátt launa en stuðli ekki að óstöðugleika.

#### 5.2.2 Tekjur sveitarfélaga

Megintekjur sveitarfélaga eru skatttekjur, ríkisframlög og rekstrartekjur, einkum eignatekjur og sala á vöru og þjónustu. Skatttekjur, aðallega útsvar og fasteignaskattar, skiluðu A-hluta sveitarfélaga rúmum 77% tekna þeirra árið 2017. Þar af vógu útsvarstekjur langþyngst eða námu riflega fjórum fimmtu hlutum skatttekna sveitarfélaga.

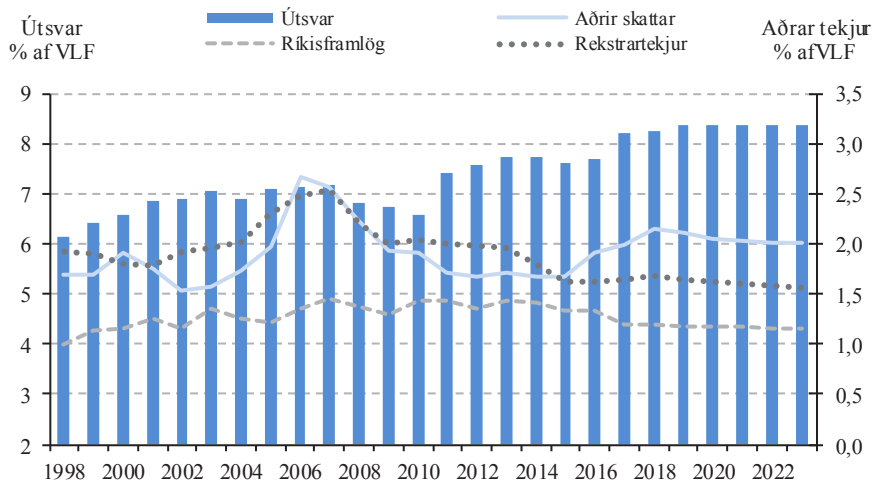
Í hagstæðu efnahagslegu árferði undanfarinna ára hafa stofnar bæði útsvars og fasteignaskatta hækkað verulega og fóru tekjur af útsvari yfir 200 ma.kr. á síðasta ári. Þær hafa aukist um að jafnaði 9,9% að raungildi árlega á tveimur síðustu árum og árleg aukning fasteigna-

<sup>1</sup> 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.



skatta var 8,8% á sama tíma. Frá árinu 2011, þegar útsvar var hækkað í tengslum við tilfærslu málefna fatlaðs fólks til sveitarfélagastigsins, hafa tekjur af útsvari í hlutfalli við VLF aukist úr 7,4% í 8,1%. Sveitarfélög hafa auk þess tekjur af nokkrum minni sköttum sem samanlagt námu um 9 ma.kr. í fyrra. Hlutdeild skatta í heildartekjum sveitarfélaga hefur aukist síðustu ár og nam 77,3% á sl. ári.

### Tekjur A-hluta sveitarfélaga 1998–2023



Ríkisframlög, einkum frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, námu 33,4 ma.kr. árið 2017 eða 10% tekna sveitarfélaga. Tæp 13% tekna sveitarfélaga eru í formi vöru- og þjónustusölu og eignatekna, þ.e. vaxta, arðs og leigutekna. Vægi þessara tekjuliða í tekjusamsetningu sveitarfélaga hefur farið minnkandi sl. áratug, og þar af vó hinn stærsti þeirra, tekjur af sölu og þjónustu, 9,1% á sl. ári en var 10,5% að meðaltali síðustu tvo áratuginna. Með hliðsjón af fjárhagsáætlunum, þjóðhagsspá og þeim forsendum sem þar liggja að baki um þróun launa, atvinnu, verðlags og fjárfestinga má gera ráð fyrir að tekjur sveitarfélaga verði á bilinu 13,1–13,3% af VLF næstu fimm árin að óbreyttum skatthlutföllum. Á yfirstandandi ári er gert ráð fyrir að heildartekjur sveitarfélaganna verði 357 ma.kr. eða 13,2% af VLF og hækki um 7,0% milli ára. Á næsta ári er áætlað að þær aukist um 6,5% en síðan dragi úr nafnvextinum niður í 4,9% í lok áætlunartímabilsins. Meginástæða þess að spáð er nokkuð háu tekjustigi sveitarfélaga á næstu árum er sú að spáð er áframhaldandi talsverðri aukningu vinnuafleifspurnar og þar með hækkan útsvarsstofnsins, einkum á fyrri hluta tímabilsins. Útsvarstekjur aukist þannig áfram í hlutfalli af VLF og verði 8,3% í lok tímabilsins. Önnur stærsta tekjulind sveitarfélaga, fasteignaskattar, mun einnig hækka ríflega vegna nýbygginga sem bætast við fasteignastofninn og verðhækkana. Áætlað er að fasteignaskattur skili sveitarfélögum tekjum sem nemi tæpum 2% af VLF á yfirstandandi ári en í lok áætlunartímabilsins hafi hlutfallið lækkað í 1,8% eins og lesa má úr meðfylgjandi töflu. Fjárframlög til sveitarfélaga úr ríkissjóði eru í samræmi við ákvarðanir A-hluta ríkissjóðs og ákvæði laga og reglna þar um.



## Tekjur A-hluta sveitarfélaga 2018–2023

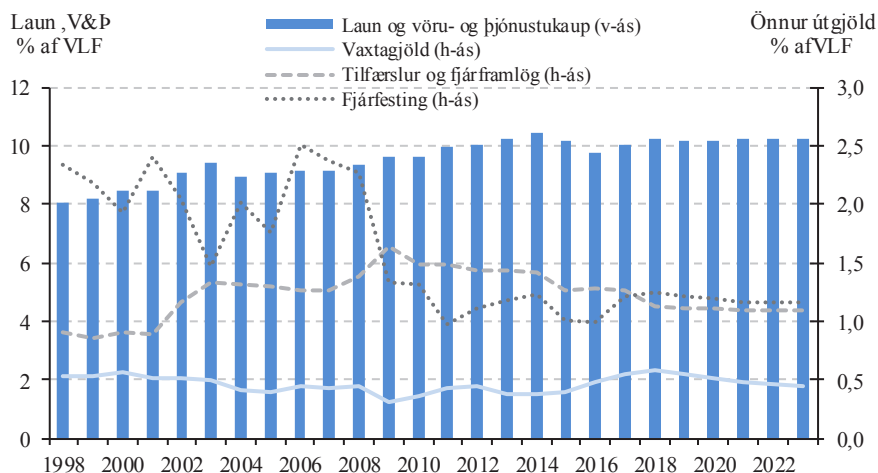
ma.kr.	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>357,0</b>	<b>380,1</b>	<b>398,7</b>	<b>418,2</b>	<b>439,1</b>	<b>460,4</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>279,8</b>	<b>299,3</b>	<b>314,5</b>	<b>330,4</b>	<b>347,5</b>	<b>364,9</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	222,1	239,1	252,6	266,2	280,2	294,0
Eignarskattar .....	52,6	54,8	56,2	58,2	61,0	64,3
Skattar á vöru og þjónustu .....	5,1	5,4	5,7	6,0	6,3	6,6
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>32,1</b>	<b>33,8</b>	<b>35,4</b>	<b>37,1</b>	<b>38,7</b>	<b>40,5</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>45,1</b>	<b>47,0</b>	<b>48,8</b>	<b>50,7</b>	<b>52,9</b>	<b>55,0</b>
Eignatekjur .....	12,6	13,1	13,5	13,9	14,5	15,0
Sala á vöru og þjónustu .....	31,3	32,7	34,0	35,5	37,0	38,5
Ýmsar tekjur og óskilgr. tekjur .....	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4	1,5
<b>Heildartekjur, hlutfall af VLF .....</b>	<b>13,2</b>	<b>13,3</b>	<b>13,2</b>	<b>13,2</b>	<b>13,1</b>	<b>13,1</b>

## 5.2.3 Útgjöld sveitarfélaga

Stærstu útgjaldaliðir sveitarfélaga eru launakostnaður og vöru- og þjónustukaup, en vægi þeirra nemur um þremur fjórðu hlutum af heildarútgjöldum þeirra árið 2017. Þessir liðir eru meginhluti samneysluútgjalda sveitarfélaga (samkvæmt skilgreiningu teljast afskriftir einnig til samneysluútgjalda). Ef tuttugu ára tímabili frá og með árinu 1998 til 2017 er skipt í fimm ára tímabil, þá var vægi launaútgjalda sem hlutfall af VLF að meðaltali 5,2% á fyrsta tímabilinu (1998–2002) en var á síðasta fimm ára tímabilinu 5,9%. Hlutfall vöru- og þjónustukaupa var á árabílinu 1998–2002 að meðaltali 3,2% af VLF en á síðustu fimm árum (2013–2017) 4,2%. Launakostnaður sem hlutfall af VLF hefur því vaxið um 14 prósentustig og vöru- og þjónustukaup um 30 prósentustig frá fyrsta til síðasta fjórðungs á þessu tuttugu ára tímabili. Heildarútgjöld sveitarfélaga sem hlutfall af VLF hafa vaxið um 7,5 prósentustig yfir sama tímabil. Þróun launa og almenns verðlags ræður miklu um framvindu útgjalda sveitarfélaga. Þá hefur breyting á umfangi, gæðum og framleiðni áhrif á kostnað sem og ýmsir lýðfræðilegir þættir eins og nemendafjöldi í leik- og grunnskólum. Spár um þróun launakostnaðar sveitarfélaga byggjast á metnum kostnaðaráhrifum gildandi kjarasamninga en þegar gildistíma þeirra lýkur er gengið út frá því að launaþróun endurspeglir sjálfbærar vöxt kaupmáttar sem svari til 1,5% árlegra launahækkana umfram almennar verðlags-hækkunar samkvæmt þjóðhagsspá Hagstofunnar. Forsendur vöru- og þjónustukaupa byggjast einnig á þjóðhagsspá Hagstofunnar, þ.e. á áætlaðri þróun launa og verðlags og magnbreytingu samneyslu. Niðurstaðan er að framangreind útgjöld sveitarfélaga muni nema um 10,2% af VLF á yfirstandandi ári eða 276 ma.kr. Áætlað er að þau haldi svipuðu stigi út áætlunartímabilið.

Gert er ráð fyrir að vaxtagjöld sveitarfélaga hækki úr 0,5% af VLF á árinu 2017 í 0,6% árið 2018. Þar munar mest um áætluð vaxtagjöld vegna útgefna skuldabréfa vegna greiðslu sveitarfélaga til Brúar lífeyrissjóðs og nemur sú gjaldfærsla rúmlega 2,3 ma.kr. Árið 2018 munu vaxtagjöld lækka í 0,5% af VLF en í krónutölu verða gjöldin þó svipuð milli áranna. Næstu ár lækka vaxtagjöld aðeins og enda í 0,4% af VLF árið 2023. Hér vegast á hærri gjaldfærslur sem má rekja til hækkandi verðbólgu annars vegar auk gjaldfærslanna vegna Brúar og hins vegar að gert er ráð fyrir að heildarskuldir A-hluta sveitarfélaga lækki með jákvæðri afkomuþróun og þar með að vaxtakostnaður lækki.

### Útgjöld sveitarfélaga 1998–2023



### Útgjöld sveitarfélaga 2018–2023

ma.kr.	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>Heildargjöld .....</b>	<b>355,4</b>	<b>373,2</b>	<b>391,9</b>	<b>411,2</b>	<b>432,8</b>	<b>454,8</b>
Laun og vöru- og þjónustukaup .....	276,1	291,1	307,1	324,0	341,7	360,1
þ.a. laun .....	168,6	177,9	188,1	198,7	209,9	221,5
Vaxtakostnaður .....	15,7	15,6	15,5	15,4	15,6	15,5
Tilfærsluútgjöld .....	30,2	31,8	33,4	34,9	36,6	38,2
Fjárfesting .....	33,4	34,6	35,9	36,9	38,9	40,9
<b>Heildargjöld sem hlutfall af VLF .....</b>	<b>13,2</b>	<b>13,0</b>	<b>13,0</b>	<b>12,9</b>	<b>12,9</b>	<b>12,9</b>

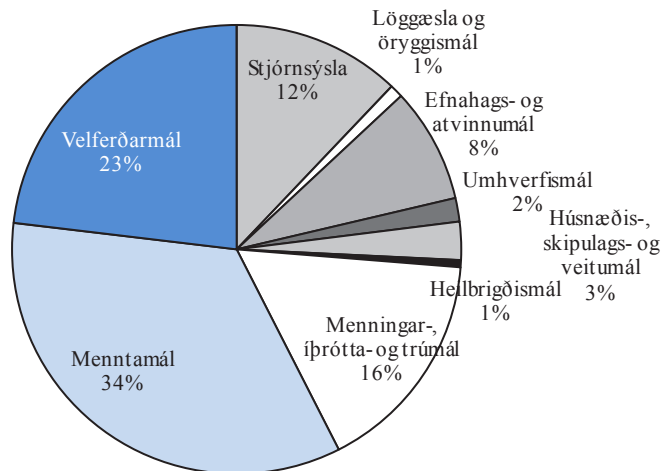
Fjárfestingu sveitarfélaga á tímabilinu 1998–2017 má skipta í tvo hluta, þar sem fjárfesting á fyrri hluta tímabilsins er verulega meiri en á því seinna eins og sést greinilega á meðfylgjandi mynd. Fjárfestingin sveiflast nokkuð á fyrri hluta tímabilsins (1998–2008) en er að meðaltali 2,1% af VLF. Á seinni hluta tímabilsins (2009–2017) er fjárfestingin til samanburðar 1,1% af VLF. Fjárfesting á árinu 2017 jókst verulega frá fyrra ári, eða um 27% sem svarar til 6,5 ma.kr. aukningar. Í ár er áætlað að fjárfest verði fyrir um 33 ma.kr. sem er 1,2% af VLF og að fjárfestingarstigið muni síðan minnka aðeins út áætlunartímabilið.

Stærsti útgjaldaliður sveitarfélaga vegna fjárfestinga er gatnakerfið, en tíu stærstu sveitarfélögin áætla að verja um 40% af fjárfestingarútgjöldum sínum í þann málaflokk að meðaltali árin 2018–2021. Nærstærsti útgjaldaliðurinn er bygging skóla og leikskóla, um 24%, og 13% er áætlað að fari í íþróttamannvirki að meðaltali á þessum árum. Stærstu skólabyggingarverkefni eru í Hafnarfirði, Reykjavík, Reykjanesbæ og Árborg. Um 70% af útgjöldum til íþróttamannvirkja falla til í Reykjavík og Hafnarfirði. Um 3% af fjárfestingarútgjöldunum er varið til húsnæðismála að meðaltali á framangreindu tímabili, en stærsti hluti þeirra útgjalda fellur til árið 2018. Hér er einkum um að ræða fjárfestingu vegna úrræða fyrir aldraða og fatlaða, en einnig vegna félagslegra íbúða.

Þrátt fyrir þörf á auknum fjárfestingum er mikilvægt að tekið sé tillit til stöðu þjóðar-búsins og heildareftirspurnar, m.a. í ljósi fjárfestinga annarra aðila. Sveitarfélög hafa eftir hrun sparað fjárfestingar og náð að lækka skuldahlutfall sitt samkvæmt mælikvarða sveitarstjórnarlaga. Hlutfallið varð hæst á árabílinu frá 2002, 146% árið 2010. Miðað við forsendur áætlunarinnar ætti skuldahlutfallið samkvæmt sveitarstjórnarlögum að geta haldið áfram að lækka eins og undanfarin ár og er gert ráð fyrir að það fari úr 113% af tekjum árið 2018 í um 103% árið 2023.

Á myndinni um útgjöld sveitarfélaga er einnig yfirlit yfir tilfærslur, fjárframlög og framleiðslustyrki sveitarfélaga. Til tilfærslna heyra t.d. félagslegar tilfærslur til heimila sem hafa aukist allnokkuð síðustu tvo áratugi, sérstaklega þó á árabílinu eftir hrun. Þannig voru útgjöldin 0,4% af VLF að meðaltali á árunum 1998–2002, en voru 0,7% af VLF að meðaltali á árunum 2010–2014. Síðustu tvö ár hafa félagslegar tilfærslur lækkað í 0,5% af VLF og gert er ráð fyrir að þær muni lækka enn frekar sem hlutfall af VLF.

### Málaflokkar útgjalda A-hluta sveitarfélaga 2016



Á meðfylgjandi mynd má sjá skiptingu útgjalda A-hluta sveitarfélaga eftir helstu málaflokkum fyrir árið 2016. Það ár runnu ríflega 34% útgjalda sveitarfélaga til menntamála, um 23% til velferðarmála og um 16% til menningar- og íþróttamála, alls um 74% af heildarútgjöldum eða um 225 ma.kr. Þar til viðbótar runnu 12% til stjórnsýslu, 8% til efnahags- og atvinnamála og 6% til annarra málaflokka.

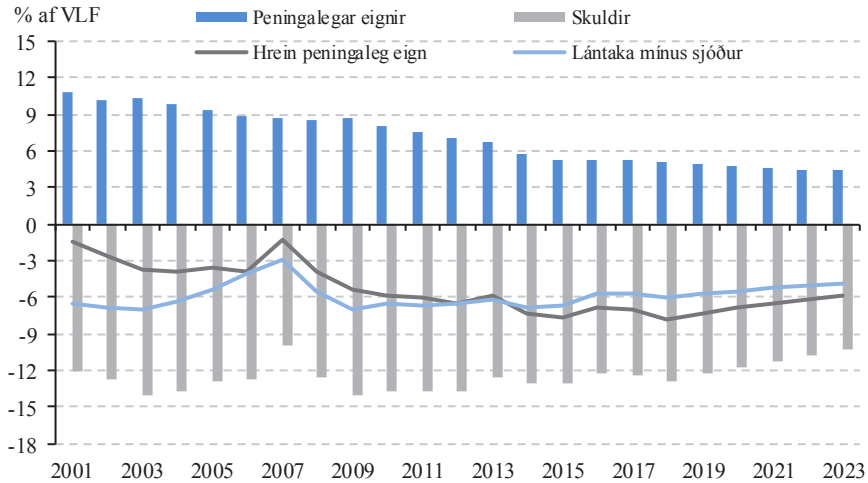
#### 5.2.4 Efnahagur sveitarfélaga

##### Peningalegar eignir og skuldir

Á árinu 2016 lækkuðu skuldir sveitarfélaga sem hlutfall af VLF um 0,8 prósentustig og námu í árslok 299 ma.kr (12,2% af VLF). Nær allar lántökur sveitarfélaga nú eru innlendar eða ríflega 97% þeirra. Lifeyrisskuldbindingar sveitarfélaga jukust aftur á móti milli árunna um 0,2 prósentustig af VLF. Hluttur þeirra í heildarskulddum sveitarfélaga er 28%. Peningalegar eignir sveitarfélaga hafa minnkað síðustu ár, á sama tíma og sveitarfélög hafa verið að greiða niður skuldir. Þær eru þó óbreyttar sem hlutfall af VLF milli árunna 2015 og 2016 og nema 5,4% af VLF (131 ma.kr. 2016). Lægra skuldahlutfall árið 2016 leiðir til þess að hrein peningaleg staða A-hluta sveitarfélaga batnar aðeins, en hún var neikvæð um 6,9% af VLF í

árslok 2016 (168 ma.kr.), en var á sama tíma árið 2015 neikvæð um 7,7% af VLF, enda afkoma sveitarfélaga jákvæð árið 2016. Með áætlunum um jákvæðari afkomu á komandi árum má reikna með að hrein peningaleg staða batni og gert er ráð fyrir að hún verði neikvæð um 6% af VLF í árslok 2023. Meðtalin í áætluninni er skuldabréfaútgáfa sveitarfélaganna vegna Brúar lífeyrissjóðs, en skuldbindingarnar við Brú hækka skuldir sveitarfélaga um 14,6 ma.kr. árið 2017 og 25,4 ma.kr. árið 2018 eða samtals um 40 ma.kr.

### Hrein peningaleg eign A-hluta sveitarfélaga



Skuldir A-hluta sveitarfélaga að frádregnum sjóði og bankareikningum, sem er skulda viðmið laga um opinber fjármál, voru 5,7% af VLF í árslok 2016. Gert er ráð fyrir að hlutfallið verði nokkru hærra 2017 og 2018 þegar búið er að taka tillit til aukinna skulda vegna Brúar. Samkvæmt áætluninni er gert ráð fyrir að hlutfallið verði komið niður í 4,9% af VLF í lok áætlunartímabilsins ef áætlanir um fjármál sveitarfélaga ganga eftir.

### 5.3 Fjármál fyrirtækja sveitarfélaga (B-hluti)

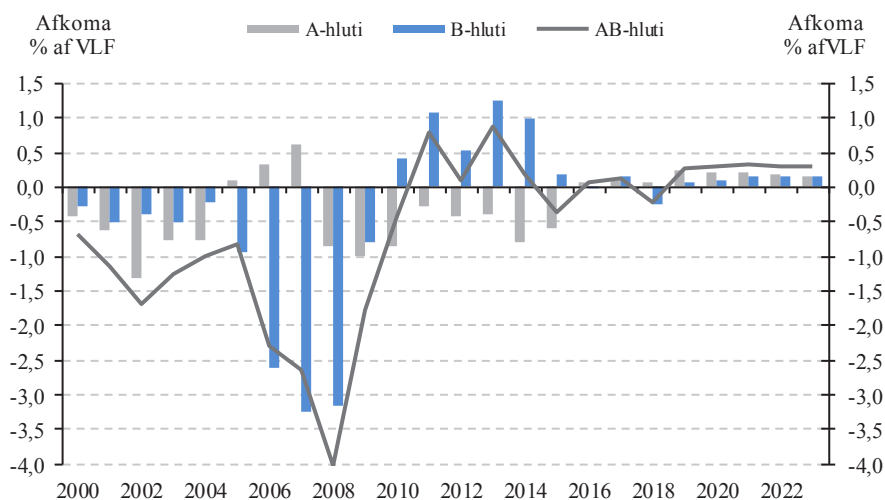
Í B-hluta flokkast fyrirtæki sveitarfélaga og aðrar rekstrareiningar sem að hálfu eða meiri hluta eru í eigu sveitarfélaga en eru reknar sem fjárhagslega sjálfstæðar einingar. Helstu tegundir B-hluta fyrirtækja eru veitufyrirtæki (vatnsveitur, fráveitur og orkuveitur), hafnir, félagslegt húsnæði, almenningssamgöngur 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 hærrí en útgjöld þeirra í bráð og lengd. Það þýðir að tekjur þeirra skulu nægja til að standa undir rekstrarkostnaði og kostnaði við fjárfestingar.

Fjármál B-hluta sveitarfélaga 2018–2023<sup>2</sup>

ma.kr., verðlag hvers árs	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>B-hluti sveitarfélaga:</b>						
Heildartekjur .....	92,0	93,3	95,2	95,9	101,3	106,9
Rekstrargjöld .....	76,7	84,0	85,0	85,2	89,9	94,7
<b>Rekstrarafkoma .....</b>	<b>15,3</b>	<b>9,3</b>	<b>10,1</b>	<b>10,7</b>	<b>11,4</b>	<b>12,2</b>
Fjárfesting .....	36,2	23,4	24,4	23,3	24,7	26,2
Afskriftir .....	-15,3	-16,3	-17,0	-17,5	-18,4	-19,4
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>-5,5</b>	<b>2,2</b>	<b>2,8</b>	<b>4,9</b>	<b>5,1</b>	<b>5,3</b>
Heildartekjur % af VLF .....	3,4	3,3	3,2	3,0	3,0	3,0
Heildargjöld % af VLF .....	3,6	3,2	3,1	2,9	2,9	2,9
Rekstrargjöld % af VLF .....	2,8	2,9	2,8	2,7	2,7	2,7
Fjárfesting % af VLF .....	1,3	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7
<b>Heildarafkoma % afVLF .....</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>

Á árinu 2016 voru heildartekjur B-hluta fyrirtækja 86 ma.kr án óreglulegra liða og heildarskuldur 257 ma.kr. Þar vegur Orkuveita Reykjavíkur þyngst, en tekjur hennar voru 41 ma.kr. árið 2016 og heildarskuldur 179 ma.kr. Bókfært virði fastafjármuna B-hlutans var 440 ma.kr. á því ári og hreint eigið fé 199 ma.kr. eða 8,1% af VLF. Áætlanir um fjármál B-hluta sveitarfélaga benda til þess að árleg rekstrarafkoma hans verði jákvæð í kringum 0,3% af VLF á árunum 2019–2023 og heildarafkoman skili afgangi á bilinu 0,1–0,2% af VLF. Árlegar tekjur hans verða ríflega 3% af VLF á tímabilinu. Í rekstraráætlunum sveitarfélaga er gert ráð fyrir að fjármunamyndun B-hlutans verði 1,3% á árinu 2018 eða 36 ma.kr. en fari lækkandi eftir það og endi í 0,7% af VLF árið 2021.

## Heildarafkoma A- og B-hluta sveitarfélaga 1998–2023



<sup>2</sup> Heimild: Hagstofa Íslands, fjármálaáætlanir sveitarfélaga og spá fjármála- og efnahagsráðuneytis.

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 0,2% af VLF en snúist síðan í jákvæða afkomu upp á 0,1% árin 2019 og 2020, batni síðan aðeins og verði komin í 0,2% af VLF árin 2021–2023 miðað við fjárfestingastig þessara hluta.

## 6 Lög um opinber fjármál

Lög um opinber fjármál, nr. 123/2015, tóku gildi 1. janúar 2016 en þau fela í sér umfangsmiklar breytingar á fjármálum hins opinbera og viðteknum verkferlum og verkskiptingu þeirra sem að þeim koma. Lögin leysa af hólmi fyrri löggjöf um fjárreiður ríkisins og ná yfir breiðara svið eða til fjármála hins opinbera í heild, þ.e. ríkis og sveitarfélaga og fyrirtækja þeirra. Í lögunum er lögð áhersla á stefnumótun til lengri tíma og skilyrði sköpuð fyrir samþættingu markmiða í efnahagsmálum og fjármálum hins opinbera. Þá er aðkoma Alþingis að markmiðssetningu í fjármálum ríkisins og hins opinbera treyst. Í lögunum eru skilgreind fimm grunngildi opinberra fjármála, sem eru sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi, og framkvæmd laganna á að endurspeglar þessi grunngildi í einu og öllu. Framfylgd grunnildanna er rauður þráður í gegnum alla kafla þessarar fjármálaáætlunar en ítarlega umfjöllun um grunnildin er að finna í kafla 3.1.

Breytingarnar sem lögin hafa í för með sér snerta Alþingi, ráðuneyti, sveitarfélög, stofnanir, félög í opinberri eigu og almenning og ljóst er að umfangsmiklar breytingar sem þessar þurfa vissan aðlögunartíma. Frá upphafi var ljóst að lögin sjálf væru einungis einn áfangi í átt að styrkari umgjörð um fjármál hins opinbera en að þörf væri á skýrri umgjörð utan um ferlið allt, þ.m.t. undirbúning stefnumörkunar og framkvæmd hinnar opinberu fjármálastefnu, ættu lögin að þjóna tilgangi sínum. Þá var einnig ljóst að eiginleg innleiðing laganna tæki tíma og af þeirri ástæðu hefur fyrirkomulag innleiðingarinnar tekið breytingum í tímans rás, enda viss aðlögunartími nauðsynlegur í ferli sem nær ómögulegt var að fastmóta fyrirfram. Innleiðing laganna ber þess merki að fjölmargir hafa komið að því verki, enda mikilvægt í verkefni sem snertir vinnu margra að haft sé viðtækt samráð. Innleiðingin hefur verið lykilverkefni í fjármála- og efnahagsráðuneytinu síðustu árin en nú er fyrirhugað að ljúka hinni eiginlegu innleiðingu á sumarmánuðum og þá tekur við áframhaldandi framkvæmd laganna og endurmat á ferlinu. Því er við hæfi að líta um öxl og skoða hvernig til hefur tekist.

Óhætt er að segja að mikið hafi áunnist síðan innleiðing laganna hófst snemma árs 2015. Allir þættir laganna sem fela í sér breytt verklag eru tilgreindir í áætlun um innleiðingu laga um opinber fjármál en hún skiptist í 13 kafla sem allir fela í sér undirverkþætti með tilgreindum ábyrgðaraðila og skilgreindri tímalínu. Allir verkþættirnir sem tilgreindir eru í áætluninni eru komnir til framkvæmda, stórum hluta er lokið og fyrirhugað er að ljúka öllum þáttum innleiðingarinnar fyrir árslok 2018, þó svo að stærri mál eins og breytt reikningsskil og endurbætur á kerfum muni þróast áfram næstu árin. Á síðustu mánuðum hefur verið lögð sérstök áhersla á ferli stefnumótunar og hagnýta þjálfun í stefnumótun og áætlanagerð innan stjórnsýslunnar, enda er stefnumótun til lengri tíma eitt lykilmarkmið laganna. Hluti þessarar þjálfunar snýst um mótun framtíðarsýnar og markmiða, og um ólíkar tegundir mælikvarða í því skyni að bæta markmiðasetningu allra málaflokka svo að betur sé hægt að leggja mat á árangur. Mikilvægt er að markmið séu sett fram með þeim hætti að þau miði að áhrifum fyrir heildina, þ.e. samfélagið. Með sama hætti eiga mælikvarðar að mæla með skýrum hætti aukið virði fyrir samfélagið og í fyrsta skipti verða mælikvarðar metnir með samræmdum hætti, sbr. umfjöllun í málaflokki 5.4 í þessari áætlun. Þar kemur fram að 37% allra mælikvarða í síðustu fjármálaáætlun mældu virði fyrir samfélagið en 63% mældu ekki afurðir eða virði fyrir samfélagið, t.d. aðföng eða ferli. Skipulega verður haldið áfram að þróa gæði markmiða og mælikvarða í samstarfi allra ráðuneyta með það að leiðarljósi að stuðla að markvissari upplýsingamiðlun fyrir umræður um málefni ríkisins og fjármál hins opinbera á Alþingi og í samfélaginu almennt.

Annað dæmi um það hvernig lögin og innleiðing þeirra hefur stuðlað að styrkari umgjörð um stefnumótun fyrir hið opinbera er skýrari umgjörð um samstarf og samráð við



sveitarfélög vegna mótunar fjármálastefnu og fjármálaáætlunar, líkt og kveðið er á um í lögnum. Frá því að lögin tóku gildi hefur markvisst verið unnið að bættu samráði milli þessara aðila í því skyni að tryggja aðkomu sveitarfélaga að stefnumörkuninni sem birtist í fjármálastefnu og fjármálaáætlun. Samstarfsnefnd ríkis og sveitarfélaga, sem starfar á grundvelli sveitarstjórnarlaga, hefur þegar skipað formlega tvær undirnefndir sem ætlað er annars vegar að fjalla um verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga og hins vegar að fara með samráð um opinber fjármál og hefur þeirri nefnd einnig verið falið að undirbúa samkomulag sem ríki og sveitarfélög gera árlega um markmið um afkomu og efnahag sveitarfélaga til fimm ára. Samstarfið miðar að því að tryggja samræmi í framsetningu tölulegra upplýsinga um fjárhagsmálefni ríkis og sveitarfélaga og vinna að samhæfingu reiknilíkana í því skyni að tryggja yfirsýn yfir stöðu og horfur í fjármálum hins opinbera.

Annað áherslumál innleiðingarinnar hefur verið að samþætta betur áætlanagerð, stefnumótun og fjárhagslega burði hins opinbera, enda óæskilegt og ekki til þess fallið að skapa markvissar umræður að margar og oft ólíkar stefnur sem tengjast sama málefninu séu samtímis í gildi eða fjármögnun þeirra séð háð mikilli óvissu. Lítið er svo á að til lengri tíma verði sú stefnumótun sem birtist í fjármálaáætlun einungis útdráttur úr heildstæðari stefnum þar sem mun ítarlegri umfjöllun, sem nær jafnvel til lengri tíma en fimm ára, verði sett fram. Vinna við þetta er þegar hafin og mun niðurstaða hennar sjást á þessu ári.

Þá er ljóst að bæta þarf eftirfylgni með markmiðssetningu og mælikvörðum sem settir eru fram fyrir málefnasvið og málaflokka í því skyni að auðvelda Alþingi og öðrum að fylgja eftir mælikvörðum í fjármálaáætlun og tryggja samfellu í áætlanagerðinni. Með þessu móti verður Alþingi gert betur kleift að meta árangur af því fé sem það veitir til verkefna ríkisins en nauðsynlegt er að fjallað sé um framgang markmiða og mælikvarða milli ára frekar en að leggja fram breytta stefnu fyrir málefnasvið ár hvert. Þessu tengjast nokkur áherslumál innleiðingarinnar á árinu 2018, þ.e. kerfisvæðing á stefnumótun málefnasviða og málaflokka, uppsetning á mælaborði sem mun auðvelda þessa eftirfylgni og undirbúningur að árskýrslum ráðherra sem munu birtast í fyrsta sinn í júní. Önnur forgangsverkefni innleiðingarinnar eru áframhaldandi vinna við uppbyggingu og endurbætur þjóðhagslíkans (sjá ítarlegri umfjöllun í tengslum við álit fjármálaráðs hér að neðan), útfærsla reglugerða skv. 67. gr. laga um opinber fjármál en fyrirhugað er að ljúka við allar reglugerðir sem kveðið er á um í lögnum fyrir árslok, umbætur á upplýsingakerfum og framsetningu rafrænna upplýsinga, og svo mætti áfram telja.

Á þeim tíma sem lögin hafa verið í gildi hefur fjármála- og efnahagsráðuneytið reynt eftir bestu getu að aðstoða önnur ráðuneyti og stofnanir vegna þess breytta verklags sem fylgir lögnum, ekki síst í því skyni að bæta framsetningu þeirra áætlana sem lagðar skulu fram lögum samkvæmt. Er þarna m.a. vísað í stöðluð sniðmát sem ráðuneyti og stofnanir geta stuðst við í sinni vinnu og ótal fyrirlestra, námskeið og vinnustofur sem haldnar hafa verið fyrir hagaðila í tengslum við innleiðingu laganna. Reglulegt samráð verður áfram haft að leiðarljósi í vinnunni og unnið að því að styðja við þessa aðila í þeirri vinnu sem framundan er.

### **Álit fjármálaráðs**

Í lögum um opinber fjármál er kveðið á um að ráðherra skuli skipa þrjá menn í fjármálaráð. Tveir skulu skipaðir samkvæmt tilnefningu Alþingis og formaður samkvæmt tilnefningu forsætisráðherra. Hlutverk ráðsins er að leggja mat á það hvort fjármálastefna og fjármálaáætlun fylgi þeim grunnildum og fjármálareglum sem kveðið er á um í lögnum. Í álitum fjármálaráðs um þingsályktunartillögurnar komu fram ýmsar gagnlegar athugasemdir og ábendingar, t.a.m. hvað varðar tölulega framsetningu og tengsl áætlunarinnar við grunnildi

laganna, áhættugreiningar og efnahagsspár. Í framhaldi af því vann fjármála- og efnahagsráðuneytið að því að greina þessar ábendingar og finna vinnu við úrbætur farveg í því skyni að bæta framsetningu næstu fjármálaáætlana og fjármálastefna. Ábendingar ráðsins hafa verið færðar inn í innleiðingaráætlun laga um opinber fjármál þar sem hver verkþáttur er afmarkaður m.t.t. tíma og ábyrgðar. Unnið hefur verið að úrvinnslu og framgangi ábendinganna samkvæmt þessu verklagi og ber þessi fjármálaáætlun þess nokkur merki. Hér á eftir fylgir stutt umfjöllun um helstu ábendingar ráðsins:

- a. *Innleiðing á lögum um opinber fjármál*: hér undir falla ýmsar ábendingar er varða innleiðingu laganna og er búið að útfæra flesta þá þætti sem ráðið benti á að þörfnuðust úrbóta, s.s. að birta umfjöllun um ábendingar ráðsins í fjármálaáætlun og fjárlagafrumvarpi, fræða um útfærslu ýmissa þátta laganna og birta innleiðingar-áætlunina opinberlega.
- b. *Framfylgd grunnilda*: hér benti ráðið á að æskilegt væri að áætlanagerðinni fylgdi greining til staðfestingar þess hvort hún uppfyllir grunnildi laganna og var hér bæði átt við fjármálastefnu og fjármálaáætlun. Farið hefur fram greining á nauðsynlegum úrbótum til að gera áætlanagerðina grunnildamiðaðri og ber umfjöllunin í áætluninni þess nú þegar nokkur merki, bæði almenna greinargerðin og stefnumótun málefna sviða og málaflokka. Einnig hefur farið fram skilgreining á hlutverki grunnilda í skilningi fjármálaeigna og áfram verður unnið að tölulegri eða nánari skilgreiningu á grunnildunum. Vísað er í kafla 3.1 varðandi frekari umfjöllun um grunnildin.
- c. *Efnahagsforsendur og þjóðhagsspá*: ábendingar ráðsins varðandi þennan lið snéru aðallega að því að spár Hagstofunnar sem lagðar eru til grundvallar í áætlanagerðinni væru ekki nægilega dýnamískar, þ.e. að samspilið væri í eina átt eða frá spá til áætlanagerðar en ekki hringrás eins og æskilegt væri. Lög um opinber fjármál gera kröfu um þetta samspil og í kjölfar ábendinga ráðsins var settur á fót vinnuhópur sem hafði það hlutverk að bæta spágerðina. Gert hefur verið samkomulag við Hagstofu um samstarf er varðar upplýsingaskipti í aðdraganda spágerðar og sviðsmyndagreiningar. Þá er verið að undirbúa þróun þjóðhagslíkans með tilliti til hagstjórnar hins opinbera og á Hagstofunni er unnið að því að skilgreina verkefnið og efla spátæmið. Hvað varðar aukið samráð um stöðu, horfur og stefnumið í fjármálum hins opinbera hefur ráðuneytið leitast við að tryggja sem best upplýsingaflæði þannig að setning markmiða af hálfu Seðlabankans í peningastefnulegu samhengi sé reist á sem bestum upplýsingum. Tímasetningar á útgáfu hagspáa frá Hagstofunni geta þó stundum verið þannig að nýjar áætlanir stjórnvalda liggja ekki fyrir þegar þær eru gerðar eins og á við að þessu sinni,
- d. *Hagsveifluleiðrétting á afkomu og aðhaldsstig*: sjá umfjöllun í rammagrein í kafla 3.1.
- e. *Markmiðasetning í fjármálastefnu og fjármálaáætlun*: hér benti ráðið á að markmið um heildarafkomu hins opinbera væri sett fram sem lágmarkspunktur fyrir hvert og eitt ár og að stjórnvöld gætu lent í spennitreyju sinnar eigin fjármálastefnu ef atburðarásin reynist önnur en efnahagsspáin gerir ráð fyrir. Hér var bent á að heppilegra væri að nota hagsveifluleiðrétt bilmát. Þessar ábendingar ráðsins verða áfram skoðaðar, þ.e. hvort og þá hvernig hægt sé að bregðast við þeim.

- f. *Fjármál sveitarfélaga*: hér var bent á að samræming milli ríkis og sveitarfélaga við undirbúning fjármálastefnu væri lítil og aðkoma sveitarfélaga að stefnumörkuninni væri takmörkuð. Tryggja þyrfti að til staðar væri formlegur vettvangur fyrir aðkomu sveitarfélaga. Þá var bent á að æskilegt væri að fara yfir fjármálareglur sveitarfélaga og að ljúka þyrfti samræmdum gagnaskilum og vörpun gagna úr fjárhagsáætlunum sveitarfélaga yfir á þjóðhagsgrunn (GFS). Hér er bent á rammagrein í kafla 5.2 þar sem fjallað er um fjármálareglur sveitarfélaga og umfjöllun í kafla hér á undan er varðar innleiðingu á lögum um opinber fjármál. Til viðbótar er vert að nefna að vinna nefndarinnar sem fer með samráð um opinber fjármál hefur m.a. falist í því að yfirfara og samræma gögn sveitarfélaga og varpa þeim yfir á þjóðhagsgrunn. Þá er unnið með Hagstofunni að því að búa til sjálfvirka vörpun á fjárhagsáætlunum sveitarfélaga yfir á þjóðhagsgrunn.
- g. *Fjárfestingar hins opinbera*: bent var á að hanna þyrfti umgjörð fjárfestingaákvæðana hins opinbera og fjármögnunar þeirra með samræmdum hætti og að liggja þyrfti fyrir við ákvarðanatöku um fjárfestingar hvaða verkefni skila mestu til samfélagsins. Þessar ábendingar ráðsins verða áfram skoðaðar.
- h. *Skuldaþróun*: ráðið benti á að útlista þyrfti hvernig og hvenær afrakstri af sölu eigna yrði ráðstafað til greiðslu skulda og að þetta hefði ekki verið sett fram með nægilega skýrum hætti í fjármálaáætlun 2018-2022. Ráðuneytið hefur tekið þetta til skoðunar og í kafla 4.4 eru settar fram sviðsmyndir um eignasölu m.v. mismunandi forsendur til að upplýsa um þá valkosti og möguleg áhrif þeirra á skuldaþróun og fjármagnsjöfnuð ríkissjóðs.

## 7 Breytt reikningshaldsleg framsetning

Lög um opinber fjármál kveða á um reikningsskil fyrir ríkisfjármálin og að framsetning þeirra skuli byggð á alþjóðlegum stöðlum. Í því felst umtalsverð breyting frá eldri lögum nr. 88/1997, lögum um fjárreiður ríkisins, sem kváðu á um að fylgja skyldi ákvæðum laga um ársreikninga þó með veigamiklum undantekningum að því er varðaði meðferð á varanlegum rekstrarfjármunum og verðbótum. Nýju lögini kveða á um að reikningsskil fyrir ríkissjóð í heild skuli byggð á alþjóðlegum reikningsskilaðaðli um opinber fjármál, IPSAS (e. International Public Sector Accounting Standard). Hins vegar skuli reikningsskil einstakra ríkisaðila í A-hluta vera í samræmi við ákvæði laga um ársreikninga. Þá er kveðið á um að framsetning og flokkun upplýsinga um fjármál A-hluta ríkissjóðs skuli einnig vera samkvæmt alþjóðlegum hagskýrsluðaðli, svokölluðum GFS-ðaðli (e. Government Finance Statistics Manual).

Í fjárlögum eru í 1. gr. sýndar upplýsingar um meginstærðir ríkisfjármálanna í fjárstreymisyfirliti samkvæmt GFS-ðaðli, en þar er sett fram sundurliðuð áætlun á tekjum og gjöldum eftir hagrænni flokkun ásamt breytingum á eignum og skuldum. Það yfirlit veitir góða sýn á efnahagsáhrif ríkisfjármálanna, svo sem á eftirspurn, framleiðslu og tekju-dreifingu. Aðrar greinar fjárlaga sem varða fjármál A-hluta ríkissjóðs eru byggðar á reikningsskilaðaðferðum í samræmi við IPSAS. Í ríkisreikningi skal sýna tengingu á milli niðurstaðna reikningsskila samkvæmt IPSAS staðlinum við ofangreint fjárstreymisyfirlit A-hluta ríkissjóðs samkvæmt GFS staðlinum.

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

### Framsetning ríkisfjármála samkvæmt GFS

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

- a. rekstrartekjur ríkisstofnana eru innifaldar meðal tekna í stað þess að koma til frádráttar á gjaldahlið samkvæmt eldri framsetningu. Rekstrartekjurnar eru þó lækkaðar sem nemur innbyrðis viðskiptum milli ríkisstofnana í A-hluta en ekki var tekið tillit til slíkra viðskipta í eldri framsetningu;
- b. afskriftir skattkrafna koma til lækkunar á viðeigandi sköttum í stað þess að teljast meðal gjalda áður;
- c. tekjur af fjármagnstekjuskatti eru lækkaðar sem nemur eigin greiðslum ríkissjóðs af fjármagnstekjuskatti í stað þess að færast meðal gjalda áður;
- d. verðbætur af innlendum bankainnstæðum, verðtryggðum innlendum veittum og teknum lánum færast hér eftir um rekstrarreikning meðal vaxtatekna og vaxtagjalda. Hins vegar færast allur gengismunur af gengisbundnum bankainnstæðum, veittum og teknum lánum um endurmatsreikning yfir á efnahag. Samkvæmt fyrri

uppgjörsaðferðum hafa allar verðbætur verið færðar utan rekstrarreiknings, þ.e. um endurmatsreikning yfir á efnahag. Áhrif þessa á rekstrarafkomu ríkissjóðs geta verið umtalsverð einkum við verðbólguaðstæður;

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

### **Helstu frávik á framsetningu ríkisfjármála samkvæmt GFS-staðli og IPSAS-staðli**

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

- a. allur gengismunur færast um endurmatsreikning yfir á efnahag samkvæmt GFS-staðli en samkvæmt IPSAS-staðli færast hann um rekstrarreikning;
- b. IPSAS-staðallinn gerir almennt ráð fyrir að allar breytingar á lífeyrisskuldbindingum ársins færast um rekstrarreikning, svo sem vegna áhrifa af ávinnslu nýrra réttinda á árinu, launabreytinga og breytinga á tryggingafræðilegum forsendum. Færslumeðferð skv. GFS-staðli er lýst undir lið e) hér að framan en stærstu frávikin eru þau að þar eru áhrif launabreytinga á skuldbindingarnar færðar um endurmatsreikning yfir á efnahag. Staða lífeyrisskuldbindinga í efnahagsreikningi í árslok er hins vegar sú sama samkvæmt stöðlunum báðum;
- c. báðir staðlarnir gera kröfu eignfærslu á varanlegum rekstrarfjármunum en frávik eru á eignamati þeirra. GFS-staðallinn miðar almennt við að markaðsverð eigna sé lagt

til grundvallar á meðan IPSAS-staðallinn lítur til annarra aðferða svo sem afskrifaðs endurstofnverðs á fasteignum. Eignamat á varanlegum rekstrarfjármunum ríkissjóðs, þ.m.t. mannvirkjum á borð við vegakerfið, er umfangsmikið verkefni sem unnið er að en er ekki lokið;

- d. báðir staðlarnir gera almennt ráð fyrir að hlutdeildaraðferð sé beitt við mat á eignarhlutum í félögum og stofnunum. Niðurstöðutölur í árslok í efnahagsreikningi eru hinar sömu en frávik er á milli þess hvernig staðlarnir fara með breytingar ársins með tilliti til þess hvað færist um rekstrarreikning eða endurmatsreikning yfir á efnahag. IPSAS-staðallinn gerir kröfu til að öll breytingin færist um rekstrarreikning. GFS-staðallinn gerir hins vegar ráð fyrir að sá hluti breytingarinnar sem rekja má til viðskipta ársins færist um rekstrarreikning á meðan aðrar breytingar svo sem matsbreytingar færist um endurmatsreikning yfir á efnahag.

### **Framtíðarfyrirkomulag fasteigna ríkisins**

Í kjölfar innleiðingar laga um opinber fjármál verður mikilvæg breyting á reikningskilum og umsýslu fasteigna í eigu ríkisins. Í stað þess að gjaldfæra varanlega rekstrarfjármuni, þ.m.t. fasteignir, við kaup eða á byggingartíma eins og verið hefur hingað til, þá ber að eignfæra þá og afskrifa á endingartíma þeirra. Breytt reikningsskil, sem tóku gildi frá ársbyrjun 2017, gera kröfu til að ríkið meti virði allra fasteigna sinna og bókfæri þær í efnahagsreikningi sínum. Við eignamatið þykir rétt að taka tillit til þess að hlutverk ríkiseigna er víðtækara en hjá einkafyrirtækjum sem hafa hagnaðarmarkmið að leiðarljósi. Forsendur eignamatsins eru því í mörgu tilliti ólíkar, en í aðalatriðum er gert ráð fyrir að beita fasteignamati og tekjuvirðisaðferð við matið eftir því hvað talið er eiga við hverju sinni.

Markmiðið með breyttum reikningsskilum ríkissjóðs er ekki síst að sýna raunverulegan kostnað af því að framleiða opinbera þjónustu. Lögð er áhersla á að draga fram allan kostnað af notkun framleiðsluþáttanna í rekstri ríkisins. Húsnæðiskostnað ríkisins þarf að sýna með samræmdum hætti óháð því hvort starfsemin er rekin í eigin húsnæði ríkisins eða í leiguhúsnæði á einkamarkaði. Hingað til hefur leiga í eigin húsnæði ríkisins verið tiltölulega lág miðað við sambærilegt húsnæði í einkaeigu enda hefur ekki verið tekið tillit til kostnaðar við fjárbindingu og afskrifta við ákvörðun leiguverðs hjá ríkinu. Breytt reikningsskil gera kröfu til að þetta misræmi sé leiðrétt þannig að allar stofnanir ríkisins greiði leigu sem endurspegli raunverulegan kostnað ríkisins af því húsnæði sem nýtt er undir starfseminum. Markmiðið með breytingunni er að auka gagnsæi í eignaumsýslu ríkisins þannig að val á húsnæði fyrir stofnanir ríkisins taki mið af raunverulegum kostnaði ríkisins við eignarhaldið. Með slíkri breytingu fæst einnig betri samanburður á rekstri stofnana óháð því hvort þær séu í húsnæði í eigu ríkisins eða ekki. Einnig næst markvissari eignaumsýsla og betra viðhald fasteigna ríkisins.

Við mat á leigugjaldi hjá ríkissjóði þarf að taka tillit til þess að fasteignir ríkissjóðs dreifast víðs vegar um landið þar sem virkur leigumarkaður er í mörgum tilvikum ekki til staðar. Almennt má gera ráð fyrir að beita megi sjónarmiðum sem byggja á markaðsleigu eða ígildi hennar á höfuðborgarsvæðinu og stærstu þéttbýlisstöðunum en á öðrum stöðum verður leiguverð að miðast við að mæta kostnaði af rekstri, viðhaldi, afskriftum og fjárbindingarkostnaði ríkissjóðs af húsnæðinu. Hugtakið ígildi markaðsleigu er hér notað sem samheiti um leiguverð af húsnæði í eigu ríkissjóðs og tekur mið af framangreindum sjónarmiðum. Hér er um að ræða eignamat og leigufyrirkomulag á núverandi húsakosti í eigu ríkissjóðs. Í framtíðinni verða fasteignir ríkissjóðs verðmetnar samkvæmt kostnaðar-



verði viðkomandi eignar og mun leiguverð á þeim taka mið af því að standa undir þeim kostnaði.

Samkvæmt lögum um opinber fjármál fer fjármála- og efnahagsráðherra með fyrirvar eigna og réttinda í eigu ríkisins og getur hann falið öðrum ríkisaðilum að annast daglega umsjá þeirra. Í greinargerð laganna eru reifaðar tilteknar hugmyndir um að ráðuneytið geti falið einni til þremur eignaumsýslustofnunum að annast rekstur og viðhald á fasteignum og jörðum í eigu ríkisins. Hér var aðallega verið að horfa til fasteigna Landspítala, fasteigna Háskóla Íslands og síðan allra annarra fasteigna ríkisins. Þessi framsetning réðst fyrst og fremst af hagnýtum sjónarmiðum út frá núverandi fyrirkomulagi þessara mála en bæði Landspítalinn og Háskóli Íslands hafa sjálfar um langt skeið haft umsjón með þeim fasteignum sem þessar stofnanir nýta í tengslum við rekstur starfseminnar.

Á vegum ríkisins er starfrækt miðlæg eignaumsýslustofnun, Ríkiseignir, sem sérhæfir sig í viðhaldi og umsýslu fasteigna gegn leigugreiðslum stofnana. Ríkiseignir hafa í sinni umsjá ríflega helming af fasteignum í eigu ríkisins auk jarðeigna ríkisins. Til skoðunar hefur verið hvort rétt geti verið að fela Ríkiseignum að hafa yfirumsjón með öllum fasteignum ríkisins og ná með þeim hætti markmiðum um miðlæga eignaumsýslu allra fasteigna ríkisins. Óháð því hvaða fyrirkomulag verður endanlega ákveðið í þessu tilliti þá er ljóst að þessar breytingar fela í sér umfangsmikla og margþætta viðbót við núverandi eignaumsýslu hjá Ríkiseignum og eftir atvikum Landspítala og Háskóla Íslands. Það kallar á gagngera endurskipulagningu á starfseminni með hliðsjón af þeim margþættu eignum og verkefnum sem stofnuninni eða stofnunum verður falið að annast.

Undanfarið ár hefur fjármála- og efnahagsráðuneytið ásamt stofnunum á vegum ráðuneytisins unnið að mótun tillagna um þær aðferðir sem lagt er til að nota við mat á fasteignum og jörðum í eigu ríkisins í efnahag ríkisins. Þessari vinnu er ekki að fullu lokið en hins vegar liggja fyrir mótaðar tillögur um aðferðarfræði við eignamatið og hvernig leiguverð fasteigna ríkisins muni verða endurskoðað með tilliti til þess. Verkefninu er skipt í tvo áfanga:

- Í fyrri áfanga er gert ráð fyrir að frá og með ársbyrjun 2019 fari fram endurskoðun á leiguverði á öllu því húsnæði í eigu ríkisins sem nú þegar er í umsjón Ríkiseigna. Þar er um að ræða vel þekktan og afmarkaðan flokk fasteigna þar sem nú þegar liggja fyrir leigusamningar við notendur eignanna. Hér er um að ræða u.þ.b. helming allra fasteigna í eigu ríkisins, en áætluð árleg hækkun á leigu vegna áhrifa innleiðingar markaðsleigu þessara eigna hjá Ríkiseignum verður um 5 ma.kr. sem mun dreifast á viðkomandi málaflokka eftir stofnunum. Áætlað er að breytingin muni leiða til þess að hækka þurfi leiguverðið stofnana að meðaltali úr 900 kr. í u.þ.b. 1.700 kr. á fermetra á mánuði.

Fjárhagsleg áhrif vegna þessa breytta fyrirkomulags koma ekki fram í útgjaldarömmum málefna sviða í áætluninni en stefnt er að því að þau áhrif komi fram í fjárlagafrumvarpinu á komandi hausti. Áhrifin felast í því að fjárheimildir málaflokka verði hækkaðar til að mæta hækkuðum leigukostnaði en leigutekjur ríkissjóðs hækka samsvarandi.

- Í síðari áfanga á árinu 2019 er gert ráð fyrir að aðrar fasteignir og jarðir í eigu ríkissjóðs verði teknar til sambærilegrar meðferðar. Aðrar fasteignir eru m.a. þær sem eru nýttar eru af Landspítala, Háskólanum og þær eignir ríkisins sem hafa verið utan Ríkiseigna. Nægir þar að nefna sem dæmi eignir eins og húsnæði ráðuneyta og æðstu stjórnsýslu ríkisins, sendiráð erlendis, ýmis skólasetur, sjúkrahús á landsbyggðinni, flugvelli o.fl. Fjárhagsleg áhrif þessa þáttar liggja ekki fyrir.



Leggja ber áherslu á að innleiðing á ígildi markaðsleigu hjá stofnunum í ríkishúsnæði hefur ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs því ríkissjóður fær auknar leigutekjur sem samsvara hærri leigugreiðslum stofnana. Það kunna þó að vera tilfelli þar sem nýtt fyrirkomulag kalli á aukin fjárframlög, einkum ef framlög til viðhalds hafa verið ófullnægjandi eða viðhald vanrækt um lengri tíma en slík tilfelli fara í hefðbundin farveg við rammasetningu og forgangsroðun útgjalda málefnasviða.



Viðauki  
**Töfluviðauki**

**Efnisyfirlit**

1. Rekstraryfirlit fyrir hið opinbera.....	131
2. Rekstraryfirlit A-hluta ríkissjóðs .....	132
3. Skipting tekna A-hluta ríkissjóðs.....	133
4. Skipting útgjalda A-hluta ríkissjóðs.....	134
5. Útgjaldarammar A-hluta ríkissjóðs eftir málefnasviðum.....	135
6. Áætluð rekstrar- og tilfærsluútgjöld í útgjaldarömmum málefnasviða .....	136
7. Áætluð framlög til fjárfestinga í útgjaldarömmum málefnasviða .....	137
8. Eignir og skuldir A-hluta ríkissjóðs.....	138
9. Rekstraryfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga .....	139
10. Þjóðhagsspá 2018–2023.....	140



Tafla 1

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

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2017 <sup>2</sup>	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>1.109,8</b>	<b>1.168,3</b>	<b>1.235,4</b>	<b>1.290,8</b>	<b>1.347,2</b>	<b>1.399,1</b>	<b>1.464,0</b>
Skatttekjur .....	873,5	939,5	998,8	1.048,7	1.099,3	1.149,7	1.203,8
Skattar á tekjur og hagnað .....	476,2	515,3	549,0	574,1	600,7	629,3	662,1
Skattar á laungreiðslur og vinnuafll .....	7,9	8,4	8,9	9,4	9,7	10,1	10,5
Eignarskattar .....	51,9	58,4	61,0	62,7	64,9	68,0	71,6
Skattar á vöru og þjónustu .....	316,6	338,2	359,5	382,6	404,7	423,8	442,2
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .....	4,2	2,3	2,9	3,1	3,3	3,4	3,6
Aðrir skattar .....	16,7	16,9	17,5	16,9	16,0	15,1	13,8
Tryggingagjöld .....	89,2	96,3	99,5	103,0	106,7	112,6	118,4
Fjárframlög .....	2,7	3,5	3,7	3,9	4,1	4,3	4,5
Aðrar tekjur .....	144,4	129,0	133,3	135,1	137,1	132,5	137,3
Eignatekjur .....	63,7	57,6	61,1	60,5	59,6	51,4	52,9
þ.a. vaxtatekjur .....	18,6	17,6	17,7	17,8	17,8	17,8	18,2
þ.a. arðgreiðslur .....	36,3	30,4	33,6	32,7	31,7	23,3	24,3
Sala á vöru og þjónustu .....	69,3	61,8	64,9	67,9	71,1	74,4	77,5
Ýmsar tekjur og óskilgreindar tekjur .....	11,4	9,5	7,3	6,7	6,4	6,7	6,9
<b>Heildargjöld .....</b>	<b>1.070,9</b>	<b>1.131,7</b>	<b>1.198,7</b>	<b>1.255,8</b>	<b>1.314,4</b>	<b>1.364,2</b>	<b>1.423,0</b>
Rekstrarútgjöld .....	1.032,6	1.085,5	1.140,8	1.190,9	1.243,3	1.302,2	1.357,7
Laun .....	362,7	385,8	409,9	431,9	455,5	482,8	509,4
Kaup á vöru og þjónustu .....	261,8	271,3	287,3	302,0	315,9	330,5	344,8
Afskriftir .....	42,8	43,6	45,2	46,9	48,4	50,1	51,7
Vaxtagjöld <sup>3</sup> .....	102,0	86,9	78,7	78,1	78,3	80,3	80,5
Framleiðslustyrkir .....	37,9	40,7	42,2	42,9	44,1	45,1	46,3
Fjárframlög .....	5,7	3,1	3,5	4,0	4,3	4,6	4,5
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	172,9	194,6	207,3	217,6	227,3	236,7	246,3
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög ....	46,9	59,4	66,7	67,5	69,4	72,0	74,2
Fastafjárútgjöld .....	38,3	46,2	57,9	64,9	71,2	62,0	65,4
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	81,1	89,9	103,1	111,8	119,6	112,1	117,1
Afkriftir (-) .....	-42,8	-43,6	-45,2	-46,9	-48,4	-50,1	-51,7
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>122,4</b>	<b>105,9</b>	<b>97,7</b>	<b>95,2</b>	<b>93,3</b>	<b>97,5</b>	<b>103,2</b>
<b>Vaxtajöfnuður .....</b>	<b>-83,5</b>	<b>-69,3</b>	<b>-61,0</b>	<b>-60,3</b>	<b>-60,6</b>	<b>-62,5</b>	<b>-62,3</b>
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>38,9</b>	<b>36,6</b>	<b>36,7</b>	<b>34,9</b>	<b>32,8</b>	<b>35,0</b>	<b>40,9</b>
<i>% af VLF</i>							
Frumtekjur .....	42,7	42,7	42,6	42,2	41,8	41,3	41,1
Frumgjöld .....	37,9	38,8	39,1	39,0	38,9	38,4	38,1
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>4,8</b>	<b>3,9</b>	<b>3,4</b>	<b>3,2</b>	<b>2,9</b>	<b>2,9</b>	<b>2,9</b>
Vaxtatekjur .....	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5
Vaxtagjöld <sup>3</sup> .....	4,0	3,2	2,8	2,6	2,5	2,4	2,3
<b>Vaxtajöfnuður .....</b>	<b>-3,3</b>	<b>-2,6</b>	<b>-2,1</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,8</b>
Heildartekjur .....	43,4	43,3	43,2	42,8	42,4	41,8	41,6
Heildargjöld .....	41,9	42,0	41,9	41,6	41,4	40,8	40,4
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>1,5</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>	<b>1,2</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,2</b>

<sup>1</sup> A-hluti ríkis og A-hluti sveitarfélaga.<sup>2</sup> Bráðabirgðatölur Hagstofu Íslands í mars 2018.

Tafla 2

## Rekstraryfirlit A-hluta rikissjóðs

Þjóðhagsgrunnur <sup>1</sup> , ma.kr.	Áætlun 2017 <sup>2</sup>	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>815,5</b>	<b>840,4</b>	<b>890,8</b>	<b>929,2</b>	<b>968,1</b>	<b>1.000,7</b>	<b>1.046,0</b>
Skatttekjur .....	615,6	661,6	699,6	734,2	769,0	802,3	838,8
Skattar á tekjur og hagnað .....	269,3	293,1	309,9	321,5	334,5	349,1	368,1
Skattar á laungreiðslur og vinnuafll .....	7,9	8,4	8,9	9,4	9,7	10,1	10,5
Eignarskattar .....	9,8	5,8	6,2	6,4	6,7	7,1	7,3
Skattar á vöru og þjónustu .....	307,6	333,1	354,2	376,9	398,8	417,5	435,6
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .....	4,2	2,3	2,9	3,1	3,3	3,4	3,6
Aðrir skattar .....	16,7	16,9	17,5	16,9	16,0	15,1	13,8
Tryggingagjöld .....	89,2	96,3	99,5	103,0	106,7	112,6	118,4
Fjárframlög .....	11,6	5,1	5,4	5,7	5,9	6,3	6,5
Aðrar tekjur .....	99,0	80,3	86,3	86,3	86,4	79,6	82,3
Eignatekjur .....	52,5	45,0	48,0	47,0	45,7	36,9	37,9
þ.a. vaxtatekjur .....	14,5	12,7	12,8	12,9	13,0	12,9	13,3
þ.a. arðgreiðslur .....	31,7	25,3	28,2	27,0	25,7	16,9	17,6
Sala á vöru og þjónustu .....	39,5	30,5	32,2	33,9	35,6	37,4	39,0
Ýmsar tekjur og óskilgreindar tekjur ..	7,0	4,8	6,1	5,4	5,1	5,3	5,4
<b>Heildargjöld .....</b>	<b>784,0</b>	<b>807,2</b>	<b>862,2</b>	<b>902,0</b>	<b>942,5</b>	<b>972,4</b>	<b>1.012,3</b>
Rekstrarútgjöld .....	764,9	781,7	825,5	858,8	893,4	933,7	971,4
Laun .....	179,7	189,2	202,0	212,1	223,7	238,3	251,8
Kaup á vöru og þjónustu .....	118,5	112,5	119,3	125,1	130,1	135,5	140,3
Afskriftir .....	31,2	30,9	31,8	32,7	33,5	34,4	35,3
Vaxtagjöld <sup>3</sup> .....	88,2	71,2	63,0	62,5	62,9	64,7	64,9
Framleiðslustyrkir .....	33,1	35,5	36,6	37,0	37,9	38,6	39,5
Fjárframlög .....	266,2	276,4	299,6	315,7	330,0	344,6	360,2
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	14,5	21,1	21,9	22,2	22,7	23,2	23,7
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	33,5	44,9	51,4	51,5	52,6	54,4	55,8
Fastafjárútgjöld <sup>2</sup> .....	19,1	25,5	36,6	43,2	49,1	38,7	40,9
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	50,3	56,4	68,4	75,8	82,6	73,1	76,2
Afkriftir (-) .....	-31,2	-30,9	-31,8	-32,7	-33,5	-34,4	-35,3
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>105,2</b>	<b>91,6</b>	<b>78,8</b>	<b>76,8</b>	<b>75,5</b>	<b>80,0</b>	<b>85,4</b>
<b>Vaxtajöfnuður .....</b>	<b>-73,8</b>	<b>-58,5</b>	<b>-50,2</b>	<b>-49,6</b>	<b>-49,9</b>	<b>-51,7</b>	<b>-51,7</b>
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>31,4</b>	<b>33,2</b>	<b>28,6</b>	<b>27,2</b>	<b>25,6</b>	<b>28,3</b>	<b>33,7</b>
<i>% af VLF</i>							
Frumtekjur .....	31,4	30,7	30,7	30,3	30,1	29,5	29,3
Frumgjöld .....	27,2	27,3	27,9	27,8	27,7	27,1	26,9
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>4,1</b>	<b>3,4</b>	<b>2,8</b>	<b>2,5</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>	<b>2,4</b>
Vaxtatekjur .....	0,6	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Vaxtagjöld <sup>3</sup> .....	3,5	2,6	2,2	2,1	2,0	1,9	1,8
<b>Vaxtajöfnuður .....</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,8</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,6</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,5</b>
Heildartekjur .....	31,9	31,2	31,1	30,8	30,5	29,9	29,7
Heildargjöld .....	30,7	29,9	30,1	29,9	29,7	29,0	28,7
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,0</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>	<b>0,8</b>	<b>1,0</b>

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

<sup>2</sup> Bráðabirgðatölur Hagstofu Íslands í mars 2018.

<sup>3</sup> Til vaxtagjalda teljast reiknuð vaxtagjöld vegna ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga en þau eru áætluð um 14 ma.kr. í fjárlögum ársins 2018.

Tafla 3

## Skipting tekna A-hluta ríkissjóðs

Þjóðhagsgrunnur <sup>1</sup> , ma.kr.	Áætlun 2017 <sup>2</sup>	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>815,5</b>	<b>840,4</b>	<b>890,8</b>	<b>929,2</b>	<b>968,1</b>	<b>1.000,7</b>	<b>1.046,0</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>615,6</b>	<b>661,6</b>	<b>699,6</b>	<b>734,2</b>	<b>769,0</b>	<b>802,3</b>	<b>838,8</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	269,3	293,1	309,9	321,5	334,5	349,1	368,1
Skattar á laungreiðslur og vinnuafll .....	7,9	8,4	8,9	9,4	9,7	10,1	10,5
Eignarskattar .....	9,8	5,8	6,2	6,4	6,7	7,1	7,3
Skattar á vöru og þjónustu .....	307,6	333,1	354,2	376,9	398,8	417,5	435,6
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .....	4,2	2,3	2,9	3,1	3,3	3,4	3,6
Aðrir skattar .....	16,7	16,9	17,5	16,9	16,0	15,1	13,8
<b>Tryggingagjöld .....</b>	<b>89,2</b>	<b>96,3</b>	<b>99,5</b>	<b>103,0</b>	<b>106,7</b>	<b>112,6</b>	<b>118,4</b>
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>11,6</b>	<b>5,1</b>	<b>5,4</b>	<b>5,7</b>	<b>5,9</b>	<b>6,3</b>	<b>6,5</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>99,0</b>	<b>80,3</b>	<b>86,3</b>	<b>86,3</b>	<b>86,4</b>	<b>79,6</b>	<b>82,3</b>
Eignatekjur .....	52,5	45,0	48,0	47,0	45,7	36,9	37,9
þ.a. vaxtatekjur .....	14,5	12,7	12,8	12,9	13,0	12,9	13,3
þ.a. arðgreiðslur .....	31,7	25,3	28,2	27,0	25,7	16,9	17,6
Sala á vöru og þjónustu .....	39,5	30,5	32,2	33,9	35,6	37,4	39,0
Ýmsar tekjur og óskilgreindar tekjur .....	7,0	4,8	6,1	5,4	5,1	5,3	5,4
<i>% af VLF</i>							
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>31,9</b>	<b>31,2</b>	<b>31,1</b>	<b>30,8</b>	<b>30,5</b>	<b>29,9</b>	<b>29,7</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>24,1</b>	<b>24,5</b>	<b>24,5</b>	<b>24,3</b>	<b>24,2</b>	<b>24,0</b>	<b>23,8</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	10,5	10,9	10,8	10,6	10,5	10,4	10,5
Skattar á laungreiðslur og vinnuafll .....	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Eignarskattar .....	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Skattar á vöru og þjónustu .....	12,0	12,4	12,4	12,5	12,6	12,5	12,4
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .....	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Aðrir skattar .....	0,7	0,6	0,6	0,6	0,5	0,5	0,4
<b>Tryggingagjöld .....</b>	<b>3,5</b>	<b>3,6</b>	<b>3,5</b>	<b>3,4</b>	<b>3,4</b>	<b>3,4</b>	<b>3,4</b>
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>0,5</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>3,9</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>2,9</b>	<b>2,7</b>	<b>2,4</b>	<b>2,3</b>
Eignatekjur .....	2,1	1,7	1,7	1,6	1,4	1,1	1,1
Sala á vöru og þjónustu .....	1,5	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Ýmsar tekjur og óskilgreindar tekjur .....	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2

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

<sup>2</sup> Bráðabirgðatölur Hagstofu Íslands í mars 2018.



**Tafla 4** **Skipting útgjalda A-hluta ríkissjóðs**

Þjóðhagsgrunnur <sup>1</sup> , ma.kr.	Áætlun 2017 <sup>2</sup>	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>Heildargjöld</b> .....	<b>784,0</b>	<b>807,2</b>	<b>862,2</b>	<b>902,0</b>	<b>942,5</b>	<b>972,4</b>	<b>1.012,3</b>
<b>Rekstrarútgjöld</b> .....	<b>764,9</b>	<b>781,7</b>	<b>825,5</b>	<b>858,8</b>	<b>893,4</b>	<b>933,7</b>	<b>971,4</b>
Laun .....	179,7	189,2	202,0	212,1	223,7	238,3	251,8
Kaup á vöru og þjónustu .....	118,5	112,5	119,3	125,1	130,1	135,5	140,3
Afskriftir .....	31,2	30,9	31,8	32,7	33,5	34,4	35,3
Vaxtagjöld <sup>3</sup> .....	88,2	71,2	63,0	62,5	62,9	64,7	64,9
Framleiðslustyrkir .....	33,1	35,5	36,6	37,0	37,9	38,6	39,5
Fjárframlög .....	266,2	276,4	299,6	315,7	330,0	344,6	360,2
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	14,5	21,1	21,9	22,2	22,7	23,2	23,7
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	33,5	44,9	51,4	51,5	52,6	54,4	55,8
<b>Fastfjárútgjöld<sup>4</sup></b> .....	<b>19,1</b>	<b>25,5</b>	<b>36,6</b>	<b>43,2</b>	<b>49,1</b>	<b>38,7</b>	<b>40,9</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	50,3	56,4	68,4	75,8	82,6	73,1	76,2
Afkriftir (-) .....	-31,2	-30,9	-31,8	-32,7	-33,5	-34,4	-35,3

% af VLF

<b>Heildargjöld</b> .....	<b>30,7</b>	<b>29,9</b>	<b>30,1</b>	<b>29,9</b>	<b>29,7</b>	<b>29,0</b>	<b>28,7</b>
<b>Rekstrarútgjöld</b> .....	<b>29,9</b>	<b>29,0</b>	<b>28,9</b>	<b>28,4</b>	<b>28,1</b>	<b>27,9</b>	<b>27,6</b>
Laun .....	7,0	7,0	7,1	7,0	7,0	7,1	7,2
Kaup á vöru og þjónustu .....	4,6	4,2	4,2	4,1	4,1	4,0	4,0
Afskriftir .....	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0
Vaxtagjöld .....	3,5	2,6	2,2	2,1	2,0	1,9	1,8
Framleiðslustyrkir .....	1,3	1,3	1,3	1,2	1,2	1,2	1,1
Fjárframlög .....	10,4	10,3	10,5	10,5	10,4	10,3	10,2
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	0,6	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög	1,3	1,7	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6
<b>Fastfjárútgjöld</b> .....	<b>0,7</b>	<b>0,9</b>	<b>1,3</b>	<b>1,4</b>	<b>1,5</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	2,0	2,1	2,4	2,5	2,6	2,2	2,2
Afkriftir (-) .....	-1,2	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,0	-1,0

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

<sup>2</sup> Bráðabirgðatölur Hagstofu Íslands í mars 2018.

<sup>3</sup> Til vaxtagjalda teljast reiknuð vaxtagjöld vegna ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga en þau eru áætluð um 14 ma.kr. í fjárlögum ársins 2018.

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

**Tafla 5** Útgjaldarannamar A-hluta ríkissjóðs eftir málafasaviðum<sup>1</sup>

Rekstragrunnur, m.kr. á verðlagi 2018	Fjárlög 2017	Fjárlög 2018	Aætlun 2019	Aætlun 2020	Aætlun 2021	Aætlun 2022	Aætlun 2023
01 Alþingi og eftirlitsstafarinnar þess .....	5.287	5.902	5.384	6.236	6.118	4.596	4.605
02 Dómsstólar .....	2.481	3.144	3.105	3.066	3.054	3.084	3.114
03 Æðsta stjórnarsýsla .....	1.831	2.351	2.486	3.198	3.105	3.584	2.323
04 Ulanríkisráð .....	13.853	14.961	15.844	16.586	17.319	18.295	18.286
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla .....	21.443	22.257	22.878	21.960	21.391	21.914	22.438
06 Hagskýrslugerð, grunnskiar og upplýsingamál .....	3.705	3.941	3.796	3.740	3.684	3.690	3.672
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar .....	13.567	13.590	14.089	14.483	14.483	14.584	14.684
08 Sveitarfélög og byggðamál .....	2.109	2.113	2.215	2.227	2.239	2.270	2.300
09 Almanna- og rettaröryggi .....	24.206	25.118	28.576	28.736	28.653	28.748	29.046
10 Rétt, einstakl., trúmál og stjórnarsýsla dómsmála .....	13.050	14.262	14.160	14.202	13.892	13.571	13.508
11 Samgöngu- og fjarskiptamál .....	35.010	39.079	43.390	42.628	42.173	36.087	36.010
12 Landbúnaður .....	16.138	16.085	16.000	15.774	15.644	15.521	15.424
13 Sjávarútvegur og fiskeldi .....	6.486	6.749	6.841	6.596	6.477	6.493	6.509
14 Ferðisþjónusta .....	1.708	2.131	2.200	1.785	1.749	1.592	1.625
15 Orkumál .....	3.791	4.060	4.035	3.994	3.639	3.675	3.717
16 Markaðsefirlit, neytendamál og stj. sýsla atv.mála .....	4.189	4.623	4.596	4.605	4.574	4.640	4.707
17 Umhverfismál .....	15.855	17.454	18.317	19.293	19.555	20.360	21.359
18 Menning, listir, þróttá- og æskulýðsmál .....	11.429	13.988	13.987	13.753	13.449	13.562	13.529
19 Fjölmöðun .....	4.978	4.165	4.512	4.694	4.873	5.075	5.271
20 Framhaldskólastig .....	30.883	31.589	31.612	31.649	31.635	31.948	32.311
21 Háskólastig .....	42.381	44.455	45.256	45.719	46.470	46.958	47.397
22 Önnur skólastig og stjórnarsýsla mennta- og mennmála .....	5.380	5.406	5.243	5.140	5.037	5.045	5.054
23 Sjúkrahúþjónusta .....	85.654	91.840	98.127	103.589	110.311	109.150	109.953
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa .....	43.506	48.095	50.671	51.968	53.777	56.028	58.263
25 Hjúkrunar- og endurhæfingisþjónusta .....	46.944	46.837	48.369	50.890	52.983	53.035	53.382
26 Lyf og lækningavörur .....	16.475	22.509	23.618	24.522	25.071	26.221	27.393
27 Ororka og málafni fátalaðs fólks .....	56.946	61.877	67.516	69.123	70.710	72.328	73.989
28 Málafni aldraðra .....	70.669	76.249	78.531	80.881	83.301	85.793	88.361
29 Fjölskyldumál .....	30.458	32.093	34.861	35.817	36.344	37.099	37.881
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi .....	5.180	5.366	5.442	5.423	5.501	5.501	5.561
31 Húsnæðisstuðningur .....	14.352	13.393	14.099	11.844	11.686	11.706	11.727
32 Lýðheilsa og stjórnarsýsla velferðarmála .....	8.524	8.859	8.748	8.726	8.318	8.332	8.346
33 Fjármagnskostin, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar .....	-	-	-	-	-	-	-
34 Almennur varasjóður og sérstækar fjárráðstafanir .....	8.327	9.321	10.380	10.874	11.867	12.664	17.111
<b>Samtals .....</b>	<b>666.794</b>	<b>713.858</b>	<b>748.846</b>	<b>763.720</b>	<b>779.021</b>	<b>783.150</b>	<b>798.855</b>

<sup>1</sup> Útgjöldin eru hér sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningsskilastuðli í samnæmi við framséningu fjárhæmilda í fjárlögum. Í rekstraryfirliti í áætluninni eru útgjöldin eru útgjöldin þess vegar sett fram samkvæmt stuðli Alþjóðgjaldeyrissjóðsins um framséningu útgjalda samkvæmt þessu stuðlum er fjallað í kafla 7 í greinargerð áætlunanna.

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

Rekstrarnumur, m.kr. á verðlagi 2018	Fjárlög 2017	Fjárlög 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess .....	4.625	4.952	4.684	4.636	4.768	4.596	4.605
02 Domsstólar .....	2.481	3.144	3.105	3.066	3.054	3.084	3.114
03 Æðsta stjórnsýsla .....	1.730	2.151	2.288	2.254	2.180	2.168	2.172
04 Utanríkisráð .....	13.853	14.961	15.844	16.586	17.319	18.295	18.286
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla .....	20.503	21.344	21.324	20.982	20.684	21.215	21.746
06 Fagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál .....	3.705	3.941	3.796	3.740	3.684	3.690	3.672
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar .....	3.773	3.830	3.603	4.131	4.293	4.474	4.655
08 Sveitarfélög og byggðamál .....	2.109	2.113	2.215	2.227	2.239	2.270	2.300
09 Almanna- og réttaröryggi .....	23.974	24.785	26.244	25.404	25.321	25.416	25.714
10 Rétt, einstakl., trúnað og stjórnsýsla dómsmála .....	13.050	14.262	14.160	14.202	13.892	13.571	13.508
11 Samgöngu- og fjarskiptamál .....	13.808	15.699	15.521	15.404	15.086	15.028	14.969
12 Landbúnaður .....	16.138	16.085	16.000	15.774	15.644	15.521	15.424
13 Sjávarútvegur og fiskeldi .....	5.903	6.166	6.258	6.013	5.894	5.910	5.926
14 Ferðajónusta .....	1.132	1.367	1.443	1.043	1.023	873	914
15 Orkumál .....	3.791	4.060	4.035	3.994	3.639	3.675	3.717
16 Markaðsferilit, neytendamál og stjórnsýsla atv.mála .....	4.189	4.623	4.596	4.605	4.574	4.640	4.707
17 Umhverfismál .....	13.580	15.249	16.659	17.732	18.162	18.982	19.996
18 Menning, listir, íþróttir og æskulýðsmál .....	11.027	13.273	13.279	13.060	12.769	12.889	12.864
19 Fjölmöðun .....	4.978	4.165	4.512	4.694	4.873	5.075	5.271
20 Framhaldsskólastig .....	30.346	31.078	31.307	31.354	31.351	31.669	32.036
21 Háskólastig .....	41.201	42.655	43.819	44.115	45.194	46.295	46.940
22 Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og menna mála .....	5.380	5.406	5.243	5.140	5.037	5.045	5.054
23 Sjúkrahúsjónusta .....	82.218	86.204	87.896	89.346	90.827	93.076	95.315
24 Heilbrigðisjónusta utan sjúkrahúsa .....	43.474	48.064	50.640	51.937	53.747	55.999	58.234
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarjónusta .....	44.187	44.407	45.398	46.251	46.926	47.729	48.077
26 Lyf og tæknigævörur .....	16.475	22.509	23.618	24.522	25.071	26.221	27.393
27 Ororka og málefni fatlaðs fólks .....	56.946	61.877	67.516	69.123	70.710	72.328	73.989
28 Málefni aldraðra .....	70.669	76.249	78.531	80.881	83.301	85.793	88.361
29 Fjölskyldumál .....	30.458	31.868	34.638	35.674	36.204	36.961	37.743
30 Vinnuaukaður og atvinnuleysi .....	5.180	5.366	5.405	5.423	5.442	5.501	5.561
31 Husnæðisstöðingur .....	12.694	10.426	10.362	10.233	10.105	10.140	10.176
32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála .....	8.524	8.859	8.748	8.726	8.318	8.332	8.346
33 Fjármagnsáætlun, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar .....	-	-	-	-	-	-	-
34 Almennur varasjóður og sértekkar fjárráðstafanir .....	8.013	9.013	10.075	10.575	11.575	12.375	16.825
<b>Samtals .....</b>	<b>620.113</b>	<b>660.148</b>	<b>682.759</b>	<b>692.847</b>	<b>702.902</b>	<b>718.837</b>	<b>737.610</b>

<sup>1</sup> Útgjöldin eru hér sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningsklassistöflum í samtæmi við framsetningu fjárhéimilda í fjárlögum. Í rekstrarfréttir í áætluninni eru útgjöldin hús vegar sett fram samkvæmt staðli Alþjóðgæðisráðsins um framsetningu opinberra fjármála (GFS). Um muninn á framsetningu útgjalda samkvæmt þessu stöðlum er fjallað í kafla 7 í greinargerð áætlunarinnar.

**Tafla 7** Áætluð framlög til fjárfestinga í útgjaldarörmum málefna sviða<sup>1</sup>

Rekstrargrunnur, m.kr. á verðlagi 2018	Fjárlög 2017	Fjárlög 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess .....	662	950	700	1.600	1.350	0	0
03 Æðsta stjórnsýsla .....	101	200	198	944	925	1.416	151
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla .....	940	913	1.554	978	707	699	692
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar .....	9.794	9.760	10.487	10.352	10.190	10.109	10.029
09 Almanna- og réttarþryggi .....	233	333	2.333	3.332	3.332	3.332	3.332
11 Samgöngu- og fjarskiptamál .....	21.202	23.380	27.869	27.224	27.087	21.059	21.041
13 Sjávarútvegur og fiskeldi .....	583	583	583	583	583	583	583
14 Ferðaþjónusta .....	576	764	757	741	726	719	711
17 Umhverfismál .....	2.274	2.205	1.658	1.561	1.393	1.378	1.363
18 Menning, listir, iþróttir og æskulýðsmál .....	402	715	708	694	679	672	665
20 Framhaldsskólastig .....	537	510	305	295	285	280	274
21 Háskólastig .....	1.180	1.800	1.437	1.604	1.276	662	457
23 Sjúkrahúsþjónusta .....	3.436	5.636	10.231	14.243	19.483	16.074	14.638
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa .....	32	31	31	30	30	29	29
25 Hjúkrunar- og endurhæfingaráþjónusta .....	2.757	2.429	2.972	4.639	6.058	5.305	5.305
29 Fjölskyldumál .....	0	225	223	143	140	139	137
31 Húsnæðisstuðningur .....	1.659	2.967	3.737	1.611	1.581	1.566	1.551
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir .....	314	308	305	299	293	290	286
<b>Samtals .....</b>	<b>46.681</b>	<b>53.710</b>	<b>66.087</b>	<b>70.872</b>	<b>76.118</b>	<b>64.312</b>	<b>61.245</b>

<sup>1</sup>Útgöldin eru á verðlagi ársins 2018 og eru hér sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningsklassaðli (IPSAS) og er í samræmi við framsetningu fjárhæmilda eins og þau birtast í fjárlögum.

Fjárfestingarmál ríkissjóðs er hins vegar sett fram samkvæmt staðli Alþjóðgjaldeyrissjóðsins um framsetningu opinberra fjármála (GFS). Um muninn á framsetningu útgjalda samkvæmt stöðlunum er fjallað í kafla 7 í greinargerð áætlunarinnar.

Vakin er athygli á því að áætluð framlög til fjárfestinga hér eru annars vegar fjármagnstilfærslur og hins vegar heimildir í formi fjárfestingarframlaga. Fjárfestingarframlög í útgjaldarörmum málefna sviða eru ekki gjaldfærð í ríkisreikningi heldur verða þau eignfærð og afskrifuð yfir líftíma viðkomandi eigna.

**Eignir og skuldir A-hluta ríkissjóðs**

Stöðutölur í ma.kr. á verðlagi í lok hvers árs (áætlun)	2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>Skuldir ríkissjóðs</b> .....	<b>911.050</b>	<b>872.855</b>	<b>833.920</b>	<b>803.080</b>	<b>761.900</b>	<b>725.710</b>	<b>736.770</b>
Ríkisbréf, ríkisvixlar og spariskirteini .....	677.970	717.805	680.590	651.660	613.590	589.080	602.130
Vegna eignifjárframlags til fjármálastofnana .....	70.000	0	0	0	0	0	0
Aðrir innlendir aðilar .....	46.550	41.320	39.410	37.490	34.340	32.200	30.080
Lántaka vegna gjaldþrýsforða .....	116.530	113.730	113.920	113.930	113.970	104.430	104.560
<b>Kröfur ríkissjóðs</b> .....	<b>161.440</b>	<b>150.485</b>	<b>159.615</b>	<b>168.605</b>	<b>161.415</b>	<b>169.935</b>	<b>179.135</b>
Veitt lán .....	88.740	69.750	78.880	87.870	80.680	89.200	98.400
Viðskiptareikningur, nettó .....	72.700	80.735	80.735	80.735	80.735	80.735	80.735
<b>Hreinar lántökur ríkissjóðs</b> .....	<b>749.610</b>	<b>722.370</b>	<b>674.306</b>	<b>634.475</b>	<b>600.486</b>	<b>555.776</b>	<b>557.636</b>
Handbært fé vegna gjaldþrýsvaraforða .....	82.470	83.370	83.500	83.500	83.540	83.555	83.555
Handbært fé, annað, nettó .....	76.280	142.500	99.500	65.500	90.500	56.000	64.000
<b>Hrein staða ríkissjóðs</b> .....	<b>-590.860</b>	<b>-496.500</b>	<b>-491.306</b>	<b>-485.475</b>	<b>-426.446</b>	<b>-416.221</b>	<b>-410.081</b>
Hlutafé, eignarhlutir, stofnfé og stöðugleikaframlög .....	492.500	467.100	467.100	467.100	417.100	417.100	417.100
<b>Hrein staða ríkissjóðs að teknu tilliti til eigna</b> .....	<b>-98.360</b>	<b>-963.600</b>	<b>-958.406</b>	<b>-952.575</b>	<b>-843.546</b>	<b>-833.321</b>	<b>-827.181</b>
<b>Skuldir ríkissjóðs m.v. skuldareglu</b> .....	<b>752.300</b>	<b>646.985</b>	<b>650.920</b>	<b>654.080</b>	<b>587.860</b>	<b>586.155</b>	<b>589.215</b>
<i>hlutfall af VLF (%)</i>							
<b>Skuldir ríkissjóðs</b> .....	<b>35,6</b>	<b>32,4</b>	<b>29,1</b>	<b>26,6</b>	<b>24,0</b>	<b>21,7</b>	<b>20,9</b>
<b>Kröfur ríkissjóðs</b> .....	<b>6,3</b>	<b>5,6</b>	<b>5,6</b>	<b>5,6</b>	<b>5,1</b>	<b>5,1</b>	<b>5,1</b>
<b>Hrein staða ríkissjóðs að teknu tilliti til eigna</b> .....	<b>-3,8</b>	<b>-35,7</b>	<b>-33,5</b>	<b>-31,6</b>	<b>-26,6</b>	<b>-24,9</b>	<b>-23,5</b>
<b>Skuldir ríkissjóðs m.v. skuldareglu</b> .....	<b>29,4</b>	<b>24,0</b>	<b>22,8</b>	<b>21,7</b>	<b>18,5</b>	<b>17,5</b>	<b>16,7</b>

Tafla 9

## Rekstraryfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2017 <sup>1</sup>	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>333,5</b>	<b>357,0</b>	<b>380,1</b>	<b>398,7</b>	<b>418,2</b>	<b>439,1</b>	<b>460,4</b>
Skatttekjur .....	257,9	279,8	299,3	314,5	330,4	347,5	364,9
Skattar á tekjur og hagnað .....	206,8	222,1	239,1	252,6	266,2	280,2	294,0
Eignarskattar .....	42,1	52,6	54,8	56,2	58,2	61,0	64,3
Skattar á vöru og þjónustu .....	9,0	5,1	5,4	5,7	6,0	6,3	6,6
Fjárframlög .....	33,4	32,1	33,8	35,4	37,1	38,7	40,5
Aðrar tekjur .....	42,2	45,1	47,0	48,8	50,7	52,9	55,0
Eignatekjur .....	10,9	12,6	13,1	13,5	13,9	14,5	15,0
þ.a. vaxtatekjur .....	4,2	4,9	4,9	4,9	4,8	4,9	4,9
þ.a. arðgreiðslur .....	5,4	5,1	5,4	5,7	6,0	6,4	6,7
Sala á vöru og þjónustu .....	30,3	31,3	32,7	34,0	35,5	37,0	38,5
Ýmsar tekjur og óskilgreindar tekjur .....	1,0	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4	1,5
<b>Heildargjöld .....</b>	<b>332,3</b>	<b>355,4</b>	<b>373,2</b>	<b>391,8</b>	<b>411,2</b>	<b>432,8</b>	<b>454,8</b>
Rekstrarútgjöld .....	313,1	334,7	352,0	370,1	389,2	409,6	430,4
Laun .....	155,7	168,6	177,9	188,1	198,7	209,9	221,5
Kaup á vöru og þjónustu .....	99,9	107,5	113,2	119,0	125,3	131,8	138,6
Afskriftir .....	11,6	12,7	13,4	14,2	14,9	15,7	16,5
Vaxtagjöld <sup>3</sup> .....	13,8	15,7	15,6	15,5	15,4	15,6	15,5
Framleiðslustyrkir .....	4,4	4,8	5,1	5,3	5,6	5,9	6,2
Fjárframlög .....	1,6	1,6	1,7	1,7	1,8	1,9	2,0
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	13,1	9,8	10,4	10,8	11,3	11,8	12,3
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	13,0	14,0	14,7	15,5	16,2	17,0	17,8
Fastafjárútgjöld .....	19,2	20,7	21,2	21,7	22,0	23,2	24,4
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	30,8	33,4	34,6	35,9	36,9	38,9	40,9
Afskriftir (-) .....	-11,6	-12,7	-13,4	-14,2	-14,9	-15,7	-16,5
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>10,8</b>	<b>12,4</b>	<b>17,6</b>	<b>17,5</b>	<b>17,6</b>	<b>17,0</b>	<b>16,2</b>
<b>Vaxtajöfnuður .....</b>	<b>-9,6</b>	<b>-10,8</b>	<b>-10,7</b>	<b>-10,6</b>	<b>-10,6</b>	<b>-10,7</b>	<b>-10,6</b>
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>1,2</b>	<b>1,6</b>	<b>6,9</b>	<b>6,9</b>	<b>7,0</b>	<b>6,3</b>	<b>5,6</b>
<i>% af VLF</i>							
Frumtekjur .....	12,9	13,1	13,1	13,0	13,0	13,0	12,9
Frumgjöld .....	12,5	12,6	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>	<b>0,6</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>
Vaxtatekjur .....	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Vaxtagjöld <sup>3</sup> .....	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,4
<b>Vaxtajöfnuður .....</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,3</b>
Heildartekjur .....	13,1	13,2	13,3	13,2	13,2	13,1	13,1
Heildargjöld .....	13,0	13,2	13,0	13,0	12,9	12,9	12,9
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>

<sup>1</sup> Bráðabirgðatölur Hagstofu Íslands í mars 2018.

Tafla 10

Þjóðhagsspá 2018-2023<sup>1</sup>

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Einkaneysla .....	7,8	5,0	3,7	3,1	2,9	2,6	2,5
Samneysla .....	2,6	2,0	1,6	1,4	1,6	1,6	1,6
Fjármunamyndun .....	9,3	1,3	5,1	3,5	1,7	3,6	4,2
Atvinnuvegafjárfesting .....	4,3	-4,3	3,1	2,6	0,1	3,3	4,7
Íbúðarhúsnæði .....	21,6	19,3	12,3	8,1	5,7	4,7	3,5
Opinber fjárfesting .....	23,4	12,0	4,0	0,8	3,1	3,1	3,2
Þjóðarútgjöld .....	6,8	3,5	3,6	2,8	2,4	2,7	2,6
Útflutningur .....	4,8	4,1	3,5	3,0	2,6	2,5	2,5
Innflutningur .....	11,9	5,7	5,3	3,4	2,4	2,7	2,7
Verg landsframleiðsla .....	3,6	2,9	2,8	2,6	2,5	2,6	2,5
Vöru- og þjónustujöfnuður % af VLF ..	4,1	3,3	2,5	2,4	2,4	2,4	2,3
Viðskiptajöfnuður % af VLF .....	3,7	2,6	2,2	2,0	2,1	2,0	1,9
VLF, nafnvirði í ma.kr. ....	2.556	2.696	2.861	3.019	3.177	3.348	3.521
Neysluverðsvisitala .....	1,8	2,8	2,9	2,7	2,6	2,6	2,5
Atvinnuleysi .....	2,8	3,0	3,3	3,7	4,0	4,0	4,0
Launavísitala .....	6,8	5,9	5,9	4,4	4,3	4,3	4,1

<sup>1</sup> Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands í febrúar 2018



Viðauki  
**Stefnumótun málefnasviða**

**Efnisyfirlit**

1. Alþingi og eftirlitsstofnanir þess.....	142
2. Dómstólar.....	149
3. Æðsta stjórnýsla .....	155
4. Utanríkismál.....	160
5. Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla.....	179
6. Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál.....	190
7. Rannsóknir, nýsköpun og þekkingargreinar.....	197
8. Sveitarfélög og byggðamál .....	202
9. Almanna- og réttaröryggi.....	207
10. Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnýsla dómsmála.....	223
11. Samgöngu- og fjarskiptamál .....	233
12. Landbúnaður .....	242
13. Sjávarútvegur og fiskeldi .....	248
14. Ferðaþjónusta.....	254
15. Orkumál .....	259
16. Markaðseftirlit, neytendamál og stjórnýsla atvinnumála og nýsköpunar.....	264
17. Umhverfismál .....	271
18. Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál .....	281
19. Fjölmíðlun.....	289
20. Framhaldsskólastig .....	292
21. Háskólastig.....	300
22. Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og menningarmála .....	308
23. Sjúkrahúsþjónusta .....	317
24. Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa .....	322
25. Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta .....	330
26. Lyf og lækningarvörur .....	335
27. Örorka og málefni fatlaðs fólks .....	340
28. Málefni aldraðra.....	348
29. Fjölskyldumál .....	353
30. Vinnumarkaður og atvinnuleysi.....	365
31. Húsnæðisstuðningur.....	372
32. Lýðheilsa og stjórnýsla velferðarmála.....	376
33. Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar .....	385
34. Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir.....	390

## 1 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess

### 1. UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð Alþingis. Það skiptist í tvo málaflokka sem 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, svo sem með afgreiðslu fjárlagatillagna, en að öðru leyti eru eftirlitsstofnanir þingsins 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 rannsóknþjónustu. Skrifstofan annast auk þess fjölbætta 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 og Skólalþing (kennsluver Alþingis), auk ýmissa tímabundinna verkefna í tilefni af sérstökum viðburðum. Þegar Alþingi tekur ákvörðun um skipun rannsóknarnefnda samkvæmt lögum nr. 68/2011 kemur það jafnframt í hlut skrifstofu þingsins að annast umsýslu í tengslum við starfsemi rannsóknarnefndanna.

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

Hlutverk **umboðsmanns Alþingis** er að hafa eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga í umboði Alþingis. Meginverkefni umboðsmanns er að taka við kvörtunum frá borgurum og láta uppi álit 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. Frá og með árinu 2018 mun umboðsmaður taka við svonefndu OPCAT-eftirliti vegna samnings Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum o.fl., sem beinist að stofnunum og heimilum þar sem frelsisviptir einstaklingar dvelja. Alls hefur verið áætlað að hér á landi geti um 200 staðir fallið undir þetta eftirlit og það tekur ekki bara til stofnana og heimila sem opinberir aðilar reka heldur einnig slíkra staða sem einkaaðilar reka. Ef umboðsmaður verður þess var að meinbugir séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum skal hann tilkynna það Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn.

Hlutverk **ríkisendurskoðanda** er að hafa í umboði Alþingis eftirlit með fjárreiðum ríkisins, stofnana þess og ríkisfyrirtækja. Hann skal í störfum sínum hafa eftirlit með tekjum ríkisins og að fjárheimildir og hvers konar verðmæti séu nýtt og þeim ráðstafað á hagkvæman og réttmætan hátt og í samræmi við forsendur og ákvarðanir Alþingis.

Ríkisendurskoðandi skal upplýsa Alþingi og stjórnvöld um málefni sem varða rekstur og fjárreiður ríkisins, leiða í ljós frávik frá lögum og reglum á því sviði og gera tillögur að úrbótum, bættri stjórnsýslu, skýrari ábyrgð og betri nýtingu ríkisfjár. Skrifstofa ríkisendurskoðanda, Ríkisendurskoðun, 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 verkefnum sem henni eru falin með sérlögum, svo sem með fjárreiðum staðfesta sjóða, kirkjugarða og þjóðkirkjusafnaða og fjármálum stjórnmalasamtaka og frambjóðenda.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016–2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjáraukalög 2017	Fjárlög 2018
1 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess .....			
1.10 Alþingi .....	3.325	4.217	4.916
1.20 Eftirlitsstofnanir Alþingis .....	837	923	986
<b>Samtals .....</b>	<b>4.162</b>	<b>5.140</b>	<b>5.902</b>

## 2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

**Alþingi.** Umfang og áherslur í starfseminni ráðast mjög af fastbundnum verkefnum Alþingis og skrifstofu þess sem tilgreind eru í 1. kafla. Á undanförunum árum hefur aukin áhersla verið lögð á að styrkja eftirlitshlutverk Alþingis og bæta almennt sérfræðipjónustu við þingmenn. Þá hefur innan skrifstofunnar verið unnið að verulegum endurbótum í starfsmannastjórn og fjármálaumsýslu. Efnahagserfiðleikar í kjölfar falls bankanna árið 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 landsbyggðarþingmenn sem var ráðning sérstakra aðstoðarmanna. Þá hafa aðhaldsaðgerðir undanfarinna ára bitnað mjög á viðhaldi og endurnýjun rafræns upplýsinga- og gagnakerfis þingsins þannig að komið er að þölmörkum. Reynt var hins vegar eftir föngum að skerða ekki lykilþjónustu við þingfunda- og nefndastarf þingsins. Áskoranir snúa að því að efla upplýsinga- og gagnakerfið, bæta beina þjónustu við þingmenn, styrkja starfsmannahaldið og ná fram hagráðingu í rekstri fasteigna.

**Eftirlitsstofnanir Alþingis.** Megináherslan í starfi **umboðsmanns Alþingis** er að sinna kvörtunum frá borgurunum. Á árinu 2017 bárust umboðsmanni 388 kvartanir og afgreidd mál voru 359. Kvörtunum hefur fækkað töluvert frá því sem var á árunum 2011–2014 en þá voru þær að meðaltali 520 á ári. Í þessum tölum eru þó aðeins þau mál sem eru formlega skráð en til viðbótar leitar að jafnaði nokkur fjöldi fólks til skrifstofu umboðsmanns og fær þar leiðbeiningar og aðstoð um framgang mála í stjórnsýslunni og við að leggja fram kvartanir. Áfram hefur verið lögð áhersla á að hraða afgreiðslu kvartana en eins og síðustu ár hafa um 50% hlotið afgreiðslu innan 30 daga, rúm 80% innan 90 daga og um 95% innan 180 daga. Samhliða fækkun kvartana hefur aukin áhersla verið lögð á frumkvæðisathuganir og með auknum fjárveitingum á árinu 2017 varð sú breyting á skipulagi þessara mála að sérstökum forstöðumanni var falið að sinna þessu verkefni undir stjórn umboðsmanns og

með honum starfar að jafnaði einn lögfræðingur, auk þess sem aðrir starfsmenn sinna verkefnum á þessu sviði eftir því sem tækifæri gefast frá öðrum störfum. Lögð hefur verið áhersla á að ljúka afgreiðslu á eldri málum sem hafa beðið en auk þess hafa ný mál verið 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. Hið sama gildir um möguleika til að skipuleggja og gera vettvangsathuganir. Þótt fækkun kvartana gefi að einhverju marki tækifæri til að flytja starfsmenn sem hafa sinnt þeim yfir í verkefni á sviði frumkvæðis- og vettvangsathugana er mikilvægt að geta styrkt þennan þátt í starfsemi umboðsmanns enn frekar. Sú viðbót að umboðsmaður taki við svonefndu OPCAT-eftirliti vegna samnings Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum o.fl., sem beinist að stofnunum og heimilum þar sem frelsissviptir einstaklingar dvelja, kallar bæði á aukinn og sérhæfðan mannafla til að sinna því eftirliti og einnig þarf að samræma og aðlaga OPCAT-eftirlitinu ýmis eftirlitsverkefni sem umboðsmaður hefur sinnt, svo sem með fangelsum. Um er að ræða verkefni sem gerir kröfu til þýðinga og skýrslugjafar á erlendum málum og þátttöku í erlendu samstarfi. Þá er ljóst að umboðsmaður sjálfur þarf að geta sinnt ákveðnum þáttum í þessu verkefni og því þarf að gera ráð fyrir auknum kostnaði vegna aðstoðar við önnur verkefni hans.

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 stjórnáætlun. 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 vefsíðu embættisins niðurstöður úr álitum umboðsmanns í formi reifana og í gagnagrunni um afgreiðslur umboðsmanns á kvörtunum og frumkvæðisathugunum og stakar fréttir um önnur mál. Með aukinni fjárveitingu á árinu 2018 verður unnt að ráða sérstakan starfsmann til að sinna upplýsingavinnu og miðlun.

Í fjármálaáætlun 2018–2022 var gert ráð fyrir aukinni fjárveitingu til að umboðsmanni gæfist á ný tækifæri til að bjóða starfsmönnum úr stjórnáætlunni að koma tímabundið til starfa og veita þeim þannig þjálfun við beitingu þeirra réttarreglna sem helst reynir á í starfi stjórnáætlunnar. Fram til ársins 2013 komu starfsmenn úr stjórnáætlunni af og til tímabundið til starfa hjá umboðsmanni í þessum tilgangi og hurfu síðan aftur til fyrri starfa. Ekki hefur verið unnt að sinna þessu síðustu ár og hið sama má segja um tímabundnar ráðningar laganema en það hefur gefið góða raun að gefa þeim kost á að kynnast starfi umboðsmanns, sérstaklega þeim sem hafa lagt sig eftir námi á sviði stjórnáætluréttar, og vinna þeirra hefur komið embættinu til góða.

**Ríkisendurskoðun** lauk á árinu 2017 við 138 verkefni á sviði fjárhagsendurskoðunar (að meðtöldum útvistudum verkefnum). Þar af voru 93 vegna A-hluta ríkisins, tvö vegna B-hluta, eitt vegna C-hluta og 20 vegna E-hluta og 11 vegna kirkjulegra stofnana og verkefna, auk 11 erlendra endurskoðunar- og staðfestingarverkefna. Úttektir er varða stjórnáætlundurskoðun voru 30. Þar af voru 10 aðalúttektir, 19 eftirfylgniúttektir og ein skýrsla um niðurstöðu forkönnunar. Auk þess gaf stofnunin út skýrslur um framkvæmd fjárlaga, um skil á ársreikningum staðfesta sjóða, kirkjugarða og sókna og birti útdrætti úr ársreikningum 12 stjórnáætlunarsamtaka. Stofnunin vann þar að auki nokkur álit sem send voru þingnefndum eða öðrum hlutaðeigandi aðilum.

Til að gefa hugmynd um umfang verkefnasviðs stofnunarinnar má nefna að ríkisstofnanir í A-hluta ríkisreiknings eru um 180, tilfærsluliðir um 80 og aðrir liðir um 150. Þá eru 34 sjóðir, fyrirtæki og félög í eigu ríkisins í B- og C-hluta ríkisreiknings.

Ný lög um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga, nr. 46/2016, tóku gildi 1. janúar 2017. Ekki er gert ráð fyrir að þau hafi með beinum hætti áhrif á kostnað við

starfsemi Ríkisendurskoðunar. Hins vegar liggur fyrir að innleiðing alþjóðlegra endurskoðunarstaðla vegna fjárhagsendurskoðunar (ISSAI) sem lokið var á árinu 2016 og ítarlegri kröfur laga um opinber fjármál sem gengu í gildi í ársbyrjun 2016 hafa í för með sér kostnaðarauka vegna breyttrar vinnutilhöggunar við endurskoðun sem gerir endurskoðun sumra stofnana og ríkisreiknings ítarlegri og þar með tímafrekari en áður. Að mestu leyti var áætlað fyrir þessum kostnaðarauka í fjárlögum fyrir árið 2018. Stofnunin hefur náð að rétta sig verulega af eftir mikinn samdrátt í kjölfar fjármálakreppunnar haustið 2008 þegar framlög til hennar voru skorin mikið niður. Ríkisendurskoðun hefur sett sér það markmið að taka til sín endurskoðun allra ríkisstofnana í A-hluta sem falla með beinum hætti undir viðkomandi ráðuneyti.

### 3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

**Alþingi.** Stefnt er að því að Alþingi geti sinnt að fullu þeim verkefnum sem því eru ætluð í lýðræðissamfélagi. Í því skyni er þörf á fjölpættum 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:

- 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 og eigin húsnæðis í Vonarstræti 8 sem er á margan hátt óhentugt. Það er ótvíræður kostur fyrir störf Alþingis að allt húsnæði þess verði í samtengdum byggingum á einum stað.
- Styrkja löggjafarstarf Alþingis með því að efla þá sérfræðiaðstoð sem þingnefndum og þingmönnum er veitt.
- Auka þjónustu við þingmenn, m.a. með því að tryggja sérfræðilega aðstoð við þingflokka með hliðsjón af reglum forsætisnefndar frá 2007. Aðstoðarmenn þingmanna hættu í kjölfar hrunsins og áformað er að endurvekja það fyrirkomulag.
- Bæta gæði og öryggi upplýsingakerfa Alþingis. Þær brýnu endurbætur sem þörf er á byggjast á tveimur ítarlegum úttektum sem tvö ráðgjafarfyrirtæki gerðu.
- Styrkja enn frekar úrbætur sem gerðar hafa verið í starfsmannastjórn og fjármálaumsýslu.
- Efla upplýsingagjöf um Alþingi og starfsemi þess til almennings og stofnana.
- Vinna að framkvæmd jafnlaunaverkefnis sem skrifstofa Alþingis er aðili að í samstarfi við ýmsar aðrar stofnanir og fyrirtæki.
- Leysa af fagmennsku sérverkefni og annast þá viðburði sem Alþingi mun hafa umsjón með á næstu fimm árum.

#### **Eftirlitsstofnanir Alþingis.**

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

- Umboðsmaður geti áfram með vönduðum vinnubrögðum og eins fljótt og kostur er leyst úr þeim kvörtunum sem berast frá borgurunum.
- 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 vefsíðu embættisins um úrlausnir umboðsmanns og að ljúka gerð fræðsluefnis fyrir starfsfólk stjórnsýslunnar um stjórnsýslureglur í samræmi við eldri fjárveitingu.

- 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.
- Umboðsmanni verði gert kleift að sinna frumkvæðis- og vettvangsathugunum og þessu verkefni verði sinnt af ákveðnum starfsmönnum.
- Umboðsmaður geti sinnt verkefnum Íslands á sviði svonefnds OPCAT-eftirlits þannig að fullnægt sé reglum sem um það gilda ásamt tilheyrandi upplýsingagjöf og þátttöku gagnvart erlendum aðilum þessa eftirlits. Með því að Alþingi felur eftirlitsstofnun sem starfar á vegum þess að fara með þetta eftirlit er það á ábyrgð Alþingis að kröfunum sé fullnægt og þá þarf einnig að huga að því að þetta nýja eftirlit geti með sanngjörnum hætti mætt væntingum innan lands um eftirlit með stofnunum og heimilum þar sem frelsissviptir einstaklingar dvelja.

Af hálfu **Ríkisendurskoðunar** er lögð áhersla á eftirtalin markmið á gildistíma fjármálaáætlunarinnar:

- Að tryggja faglega endurskoðun ríkisreiknings og reikningsskila ríkisaðila í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla þannig að á hverju ári verði hægt að ljúka við endurskoðun ríkisaðila með eigin mannafla og aðkeyptri þjónustu endurskoðunar-fyrirtækja. Að þessu er stefnt á gildistíma fjármálaáætlunarinnar.
- 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 stjórnsýsluúttektum í samræmi við endurskoðunarstaðla hvort framkvæmdarvaldið sýni viðeigandi hagsýni, skilvirkni og árangur í starfsemi sinni.

#### 4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERÐIR

**Alþingi.** Stefnt er að því að Alþingi geti sinnt að fullu þeim verkefnum sem því eru ætluð 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. **Styrkja löggjafarstarfið 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 starfseiningar og er það sérstaklega tekið fram í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Bæði er ætlunin að færa framlög til þingflokka til sama verðlags og var fyrir hrun og að ráða til þeirra sérfræðinga til að aðstoða við málagerð og veita persónulega aðstoð við þingmennina.

3. **Styrkja sérfræðilega aðstoð við þingnefndir.** Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er sérstaklega gert ráð fyrir því að styrkja faglega þjónustu við þingnefndir Alþingis.



Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Ný skrifstofu- bygging.	Veruleg rekstrar- hagræðing.	Frumhönnun hófst	Fullnaðarhönnun	Í fullum rekstri
			Útboð á jarðvinnu	Útboð á 1. áfanga	
2	Aukin aðstoð við þingflokka og þingmenn.	Fjárhagur bættur	Undirbúin fjárlög	Framkvæmd lokið	Aðgerð lokið
		Ráðnir aðstoðarmenn fyrir þingflokka	Í undirbúningi	Fyrsta áfangi í verkefninu	Aðgerð lokið
3	Aukin fagþjónusta við þingnefndir.	Markmið í stjórnarsáttmála.	1. áfangi í frumvarp 2018	Lokið að hluta	Aðgerð lokið

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Bygging skrifstofuhúss á Alþingisreit.	2017–2021	Forsætisnefnd Alþingis
2	2	Aukin fjárframlög til þingflokka.		Sama
3	2	Ráðnir aðstoðarmenn fyrir þingflokka.	2018–2022	Sama
4	3	Aukin sérfræðiþjónusta við þingnefndir.	2018–2022	Sama

### Umboðsmaður Alþingis.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Viðhalda og auka ef kostur er afgreiðsluhraða kvartana.	Innkomnar	388	420	440
		Afgreiddar	358	420	440
		Afgreiddar innan þriggja mánaða	86%	90%	90%
2	Fjölga frumkvæðis- og vettvangs athugunum .	Nýjar frumkvæðis- athuganir.	1	10	13
		Nýjar forathuganir.	7	30	40
		Vettvangsathuganir.	0	10	13
3	Auka upplýsingagjöf um niðurstöður.	Fjöldi reifana, álita og bréfa	15	150	300
		Fjöldi fréttu á vefsíðu.	17	50	75

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	2	Bæta við einu ársverki til að styrkja frumkvæðis- og vettvangsathuganir	2020–2023	Umboðsmaður Alþingis
2	5	OPCAT-eftirlit; aðkeypt sérfræðiaðstoð, þýðingar, erlent samstarf og aðstoð við umboðsmann.	2019–2023	Umboðsmaður Alþingis
3	2 og 3	Tímabundin starfsmannaskipti / laganemar.	2020–2023	Umboðsmaður Alþingis



**Ríkisendurskoðun.**

Nr.	Markmið	Mælikvarði	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Kanna ráðstöfun fjárveitinga til allra málefna sviða og málaflokka, hafa eftirlit með ríkistekjum og endurskoða alla ríkisaðila í A-hluta á hverju ári.	Fjöldi endurskoðunarverkefna sem lokið er við.	138	150	160
		Eftirlitsverkefni sem eru unnin.	5	6	7
		Fjármál stjórnmalasamtaka og framboða, birting samantekta.	12	12	12
2	Efla eftirlit með starfsemi og árangri ríkisaðila.	Fjöldi aðalúttekta sem lokið er við.	11	12	13
		Fjöldi eftirfylgniúttekta sem lokið er við.	19	14	11

**Aðgerðir**

Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	Haga endurskoðun með tilliti til skilgreinds mats á mikilvægi og áhættu. Annast eftirlit með framkvæmd fjárlaga með vísun til málefna sviða og málaflokka, sbr. lög um opinber fjármál. Taka saman og setja fram í skýrslum skýrar niðurstöður um endurskoðunina og ábendingar til úrbóta.	2019–2023	Ríkisendurskoðun
2	Gera verkefnaval, umfjöllun og ábendingar markvissari.	2019–2023	Ríkisendurskoðun

**5. FJÁRMÖGNUN**

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefna sviðsins næstu fimm ár.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>1 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess .....</b>	<b>5.374</b>	<b>6.212</b>	<b>6.063</b>	<b>4.527</b>	<b>4.536</b>

## 2 Dómstólar

### 1. UMFANG

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

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

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

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

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016–2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjárukalög 2017	Fjárlög 2018
02 Dómstólar .....			
02.10 Hæstiréttur .....	458	439	453
02.20 Héraðsdómstólar .....	1.752	1.834	1.717
02.30 Landsréttur .....		202	681
02.40 Dómstólasýslan .....		7	293
<b>Samtals .....</b>	<b>2.210</b>	<b>2.482</b>	<b>3.144</b>

### 2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

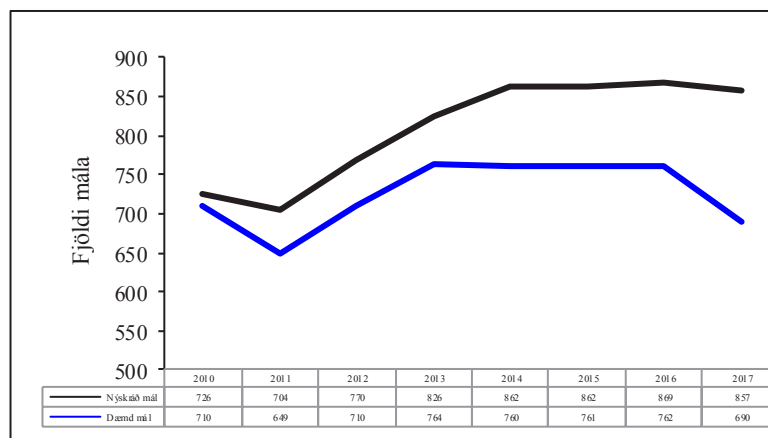
#### Hæstiréttur.

Hæstiréttur Íslands er æðsti dómstóll ríkisins og þangað er unnt að skjóta úrlausnum Landsréttar í einstökum tilvikum og að fengnu leyfi Hæstaréttar. Við sérstakar aðstæður, t.d. ef þörf er á skjótri niðurstöðu í máli og að uppfylltum nánari tilteknum skilyrðum, er unnt að áfrýja héraðsdómi í einkamáli beint til Hæstaréttar. Gert er ráð fyrir fækkun mála hjá Hæstarétti nú þegar Landsréttur hefur tekið til starfa.

Dómarar í Hæstarétti eru nú átta en eftir gildistöku nýrra laga um dómstóla sem tóku gildi 1. janúar 2018 skal hvorki skipa né setja í embætti dómara við Hæstarétt þar til dómara verða orðnir sjö. Samkvæmt ákvæði til bráðabirgða í lögnum sem tók gildi í árslok 2017 setur ráðherra á tímabilinu 1. janúar 2018 til 1. júlí 2019 dómara við réttinn í forföllum eða vegna leyfis dómara auk þess sem setja má varadómara í einstökum dómsmálum jafnvel þótt ekki sé um vanhæfi eða leyfi dómara að ræða.

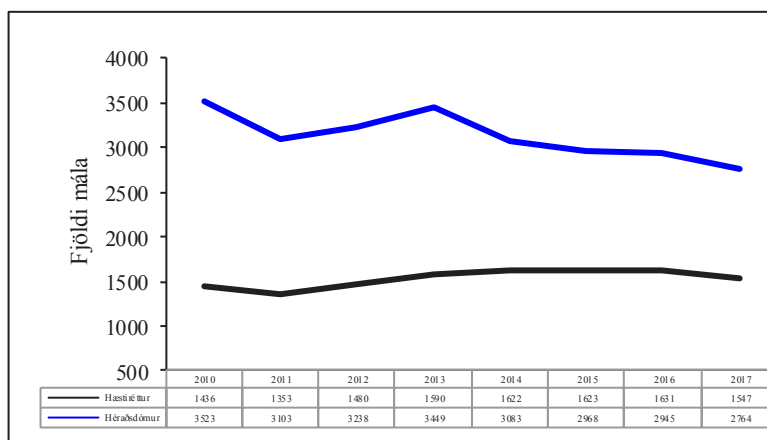
Þegar fjallað er um fjölda mála í Hæstarétti er miðað við öll mál sem þangað er áfrýjað eða eru kærð. Á undanförunum árum hefur fjöldi dæmdra mála verið svipaður eða um 760 mál á ári en fækkaði á árinu 2017 í 690. Þá hefur málum sem skotið er til Hæstaréttar fjölgað. Er þá bæði átt við áfrýjuð og kærð mál.

### Nýskráð mál og dæmd í Hæstarétti 2010–2017



Þegar borinn er saman fjöldi mála sem rekinn er fyrir héraðsdómstólum og fjöldi mála í Hæstarétti verður að hafa þann fyrirvara 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.

### Fjöldi rekinna mála dómstóla 2010–2017



Eitt lögbundinna hlutverka dómstólasýslunnar er að safna saman og birta upplýsingar um fjölda og afgreiðslu mála við dómstólana, m.a. í þeim tilgangi að fylgjast með álagi á einstaka dómstóla og auðveldla greiningu á starfsemi þeirra. Til þess að mögulegt sé að fylgja eftir dómsmálum frá þingfestingu í héraði þar til endanlegur dómur liggur fyrir í Landsrétti eða Hæstarétti þarf að gæta samræmingar í skráningu mála á öllum dómstögum.

Dómstólasýslan mun leggja áherslu á samræmda, gagnsæja og aðgengilega skráningu tölfræðiupplýsinga á öllum dómstígum þannig að það markmið náist.

Helsta áskorun Hæstaréttar á tímabilinu er að laga sig að breyttri dómstólaskipan.

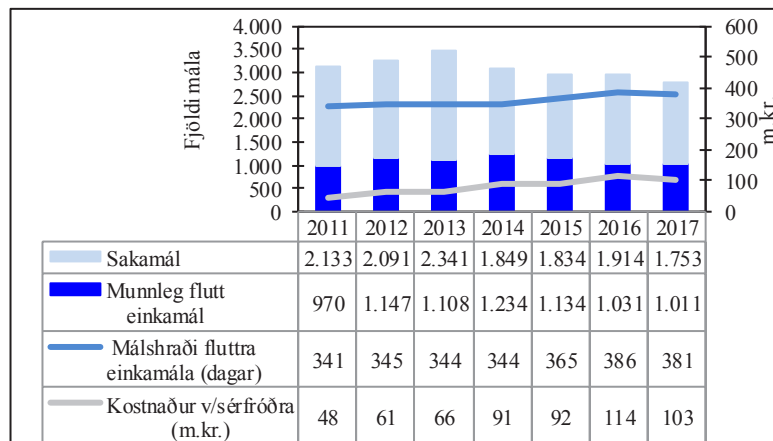
Gert er ráð fyrir að töluverð vinna verði hjá réttinum í byrjun við að vinna úr beiðnum um áfrýjunarleyfi þar til skýrar línur skapast um þá framkvæmd. Lög gera ráð fyrir að Hæstiréttur ljúki þeim einkamálum sem til hans var áfrýjað fyrir gildistöku laga um dómstóla 1. janúar 2018 og þeim verði lokið á fyrri hluta ársins 2019. Eftir það mun áfrýjuðum málum til meðferðar hjá réttinum fækka. Rétturinn þarf á árinu 2018 að laga sig að breyttu hlutverki samhliða því að ljúka eldri málum.

Árið 2020 verður Hæstiréttur 100 ára og hefur ráðgert að fagna þeim tímamótum m.a. með útgáfu rits þar sem fjallað verður um sögu dómstólsins og birtar fræðigreinar. Vinna við ritun afmælisrits af þessu tilefni hófst á árinu 2017 en fjármagni var sérstaklega veitt til þessa verkefnis. Auk þess er gert ráð fyrir hátíðardagskrá í tilefni afmælisins árið 2020.

### Héraðsdómur.

Dómarar í héraði eru nú 42 og verða það áfram samkvæmt nýjum lögum um dómstóla. 1. janúar 2018 varð sú breyting á starfsemi Héraðsdóms Norðurlands eystra að eitt embætti dómara var flutt frá dómstólnum og það stöðugildi varð svokallað faranddómaraembætti með starfsstöð við Héraðsdóm Reykjavíkur en verkefni fyrir alla dómstólana. Þegar skoðuð er þróun á fjölda dómsmála og meðferð þeirra hjá héraðsdómstólunum er hér eingöngu litið til munnlega fluttra einkamála og sakamála (ákærumála) sem alla jafna veiga einna þungst hjá héraðsdómstólunum. Munnlega fluttum einkamálum hefur farið fækkandi síðastliðin sjö ár.

### Héraðsdómur – fjöldi mála, málshraði og kostnaður



Á sama tíma og munnlega fluttum einkamálum hefur fækkað, dómurum í héraði fjölgað og valdheimildir aðstoðarmanna dómara hafa aukist, hefur meðalmálsmeðferðartími lengst frá því að vera 299 dagar árið 2010 í 381 daga á árinu 2017. 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, en í fyrsta skipti í mörg ár lækkaði kostnaður á milli áruna 2016 og 2017 lítillega.

Breytingar voru gerðar á málsmeðferðarreglum dómsmála í júlí 2015 sem fólu í sér ýmsar breytingar til einföldunar á meðferð þeirra. Tilgangurinn 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 fyrr en sáttameðferð hefur verið reynd.

Helstu áskoranir héraðsdómstólanna eru eins og hjá Landsrétti og Hæstarétti að halda málshraða í viðunandi horfi. Í þjónustukönnun sem gerð var á meðal lögmannna og ákæranda í byrjun árs 2017 kemur m.a. fram að 50% svarenda telja málsmeðferðartímann ívið of langan og 16% allt of langan.

Á árinu 2018 var fjárheimild aukin tímabundið um 50 m.kr. til endurnýjunar á málaskrá héraðsdómstóla, skjalahreinsunar og frágangs skjala. Í fjármálaáætlun þessari er gert ráð fyrir að þessi aukning verði gerð varanleg í ramma. Ráðinn hefur verið verkefnastjóri hjá dómstólasýslunni sem mun halda utan um þarfagreiningu og nýsmíði nýrrar málaskrár héraðsdómstólanna. Hún byggist á sama grunni og málaskrá Landsréttar og mun því styðja við þá áætlun dómstólasýslunnar að huga að skilvirkni og hagkvæmni við rekstur dómsmála. Auðveldara og öruggara verður að senda rafræn gögn milli dómstiga auk þess sem samræmd skráning mála í héraði og í Landsrétti mun auðvelda alla tölfræðiúrvinnslu. Mælingar á málsmeðferðartíma og fjölda mála á hverju dómstigi verða í kjölfarið gagnsærri. Það mun veita yfirsýn yfir stöðuna á hverjum tímapunkti og gefur færi á því að bregðast við ef fjöldi mála eykst verulega og málsmeðferðartíminn lengist fram yfir sett viðmið á hverju dómstigi.

#### **Landsréttur.**

Landsréttur tók til starfa 1. janúar 2018. Fyrstu mánuðirnir hafa einkennst af mótun á nýrri starfsemi algerlega frá grunni og í öllu samhengi, mannafla, húsnæði, húsbúnaði, tækjabúnaði og hugbúnaði.

Heildarfjöldi dómsmála sem nú er til vinnslu hjá Landsrétti er 277. Áfrýjuð sakamál eru stór hluti þessara 277 mála eða 94, kærð sakamál eru 88, áfrýjuð einkamál eru 68 og kærð einkamál eru 27. Af 94 sakamálum eru 76 sakamál sem áfrýjað hafði verið til Hæstaréttar fyrir 1. janúar 2018 en ekki var lokið þar fyrir 1. janúar 2018.

Á tímabilinu hafa 14 landsréttardómarar verið við störf, sá fimmtándi er í leyfi frá störfum þar sem hann er settur ríkissaksóknari í svokölluðum Guðmundar- og Geirfinns-málum.

#### **Dómstólasýslan.**

Dómstólasýslunni eru falin ýmis verkefni, t.d. að leggja mat á og gera tillögur til ráðherra um nauðsynlegar fjárveitingar til dómstólanna. Þá er dómstólasýslan málsvari dómstólanna gagnvart stjórnvöldum og almenningi, auk þess sem hún annast skipulagningu símenntunar dómara og annarra starfsmanna í þjónustu dómstóla. Hún annast einnig yfirstjórn upplýsinga- og tæknimála dómstólanna.

Eitt af fyrstu verkefnum dómstólasýslunnar var stefnumótun hennar 2018–2022 sem byggist m.a. á hlutverki dómstólasýslunnar og stjórnar hennar á grundvelli ákvæða laga um dómstóla, nr. 50/2016. Í stefnunni verður hlutverk og forgangsröðun verkefna dómstólasýslunnar skilgreind út frá fjórum meginþáttum: þjónustu, verklagi, mannauði og fjármálum, ásamt því að byggt er á gildum um sjálfstæði, traust, skilvirkni og gæði. Með stefnunni mun fylgja áætlun þar sem aðgerðir til þess að ná settum markmiðum eru skilgreindar og tilgreint hver ber ábyrgð á framkvæmdinni, ásamt því að þegar við á eru settir mælikvarðar í þeim tilgangi að meta árangur.

### **3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ**

Borgarar skulu njóta réttaröryggis og grundvallarmannréttinda í hvívetna á Íslandi.

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

Með tilkomu Landsréttar fækkar málum sem áfrýjað verður til Hæstaréttar verulega og hann getur betur sinnt því hlutverki sínu að leysa úr málum sem varða mikilsverð réttindi og almenning miklu.

Í athugasemdum með frumvarpi sem varð að lögum um dómstóla, nr. 50/2016, er m.a. lögð áhersla á mikilvægi þess að kostnaður við dómskerfið vaxi ekki úr hófi samanborið við þann ávinning sem af hinu nýja millidómstigi leiðir þannig að tryggð sé hagkvæm nýting á opinberu fé og að ekki dragi úr skilvirkni. Eitt meginmarkmið stefnu dómstólasýslunnar er að stuðla að því að þessum markmiðum verði náð.

Í fjárlögum fyrir árið 2018 var veitt fé til þess að koma á rafrænu þjónustulagi á milli allra stofnana réttarvörslukerfisins. Verkefnið er fjármagnað til þriggja ára og er nú hafin vinna við að tengja upplýsingakerfi stofnana réttarvörslukerfisins saman með rafrænum hætti til að bæta yfirsýn og samfellu málsmeðferðar innan kerfisins. Horft er til þess að unnt verði að senda skjöl og önnur gögn, til að mynda hljóð og myndskrár, á milli dómstóla og annarra í réttarvörsluferfinu, þar á meðal til lögmannna. Mun sú tenging einnig auka hagkvæmni og skilvirkni, auðvelda tölfraeðivinnslu, spara pappírskostnað og stórauka gagnaöryggi.

#### 4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERÐIR

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Aðgangur að dómstólum sé greiður, málsmeðferð skilvirk og réttlát og mannréttindi virt. Dómstólar njóti trausts.	Fjöldi mála, tegund, og málsmeðferðartími.		Tölur byggðar á viðmiðum sem unnin verða á árinu 2018.	
2	Öryggi almennings, gagna og upplýsinga sé tryggt.	Rafræn þjónustugátt sem uppfylli kröfur um öryggi.	Útboð á framtíðarsamskiptalausn fyrir stofnanir réttarvörslukerfisins og ytri aðila er þeim tengjast.		Gagnasamskipti milli stofnana réttarvörslukerfisins og ytri aðila er þeim tengist verði að fullu rafræn.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	2	Unnið að rafrænu þjónustulagi milli stofnana réttarvörslukerfisins sem tryggir yfirsýn og rekjanleika mála innan þess.	2018–2020	DMR og stofnanir réttarvörslukerfisins.
2	1 og 2	Endurnýjun málaskrár héraðsdómstóla.	2018–2021	Dómstólasýslan/héraðsdómstólar
3	2	Áframhaldandi þróun málaskrár Landsréttar.	2018–2019	Dómstólasýslan

## 5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnasviðsins næstu fimm ár.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>2 Dómstólar .....</b>	<b>3.105</b>	<b>3.066</b>	<b>3.054</b>	<b>3.084</b>	<b>3.114</b>



### 3 Æðsta stjórnsýsla

#### 1. UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði skiptist í þrjú 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, hvers 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 og lögfræðilega ráðgjöf til annarra ráðuneyta um stjórnskipuleg og lögfræðileg álitamál. Forsætisráðuneytið annast reglulega fræðslu fyrir ráðherra og aðstoðarmenn. Þá veitir forsætisráðuneytið forsætisráðherra faglega ráðgjöf um þau málefni sem undir ráðuneytið heyra á hverjum tíma, þar á meðal um þjóðhagsmál og þjóðlendur, og sérhver önnur málefni sem forsætisráðherra leitar álits á hverju sinni. Jafnframt veitir forsætisráðuneytið ráðherra ráðgjöf á sviði alþjóðamála í samráði við utanríkisráðuneytið. Forsætisráðuneytið fer jafnframt með forystu og samhæfingu innan Stjórnarráðs Íslands og annast eftirfylgni með framgangi sáttmála ríkisstjórnar. Framþróun faglegra og vandaðra verkferla og vinnubragða þvert á ráðuneyti, svo sem á sviði stjórnarfars, löggjafarmála og stefnumótunar, er og verður veigamikill þáttur í starfseminni. Forsætisráðuneytið veitir m.a. umsagnir um öll stjórnarfrumvörp sem lögð eru fram á Alþingi.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016–2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjáráukalög 2017	Fjárlög 2018
3 Æðsta stjórnsýsla .....			
3.10 Embætti forseta Íslands .....	287	316	365
3.20 Ríkisstjórn .....	387	445	461
3.30 Forsætisráðuneyti .....	968	1.016	1.525
<b>Samtals .....</b>	<b>1.641</b>	<b>1.777</b>	<b>2.351</b>

#### 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 eru felld undir önnur málefnavið 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 í stjórnarsáttmála. Við myndun nýrrar ríkisstjórnar í lok nóvember 2017 voru stjórnarmálefni flutt til forsætisráðuneytis, þ.e. Hagstofa Íslands og formennska í Vísinda- og tækniráði. Rekstrarlegt umfang og velta ráðuneytisins, einkum vegna flutnings Hagstofunnar, hefur því aukist umtalsvert. Verkefni hafa einnig flust frá ráðuneytinu og er þar helst að nefna Stjórnarráðsskólann og umsjón með vef Stjórnarráðsins, en bæði þessi verkefni voru flutt í miðlæga stoðþjónustueiningu, Rekstrarfélag Stjórnarráðsins, um síðustu áramót.

Í samræmi við þingsályktun um hvernig minnst skuli aldarafmælis sjálfstæðis og fullveldis Íslands annast forsætisráðuneytið samkeppni um hönnun og útlit Stjórnarráðsbyggingar og skipulags á Stjórnarráðsreit. Í samræmi við orðanna hljóðan í þingsályktuninni hefur verið undirbúin opin samkeppni meðal arkitekta um skipulag á Stjórnarráðsreit og hönnun viðbyggingar við Stjórnarráðshúsið.

Í samræmi við framangreint er stefnt að markvissri uppbyggingu skrifstofuhúsnæðis á Stjórnarráðsreit þar sem hægt verður að tryggja ráðuneytum og stofnunum ríkisins hentugt húsnæði í eigu ríkisins. Þar verður hægt að skapa framsækinn vinnustað til framtíðar með hagræði og sveigjanleika í huga. Til þess að leysa áralangan húsnæðisvanda forsætisráðuneytisins, sem að hluta til hefur verið í ótryggu leiguhúsnæði, er stefnt að viðbyggingu við Stjórnarráðshúsið svo að unnt sé að nýta hina sögulega byggingu áfram sem aðsetur forsætisráðuneytis, fundarstað ríkisstjórnar Íslands, ráðherranefnda og móttökustað erlendra þjóðhöfðingja og gesta. Við hönnun byggingarinnar verður horft til hugmyndafræði sjálfbærrar þróunar og vistvænnar hönnunar. Í samræmi við það verður m.a. litið til orkunýtni og efnisvals, og lögð áhersla á að lágmarka neikvæð umhverfisáhrif í öllu ferlinu.

Á umliðnum árum hefur verið unnið að umbótum á ríkisstjórnarstarfinu, m.a. á grundvelli laga nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands, og reglna um starfshætti ríkisstjórnar. Unnið er að endurskoðun reglna um starfshætti ríkisstjórnar, m.a. hvað varðar fjölda reglulegra funda ríkisstjórnarinnar, en reynslan hefur sýnt að þörf er á reglulegum ríkisstjórnarfundum tvisvar í viku að jafnaði þegar þing er að störfum. Áfram verður unnið að bættum undirbúningi og samræmingu mála, m.a. í ráðherranefndum og á fundum ráðuneytisstjóra í Stjórnarráðinu, áður en þau koma til umfjöllunar í ríkisstjórn.

Forsætisráðuneytið hefur einnig á umliðnum árum unnið mikið starf á sviði löggjafarmála og gegnir skrifstofa löggjafarmála þar lykilhlutverki en öll stjórnarfrumvörp eru yfirfarin á skrifstofunni og umsögn gefin til ríkisstjórnar. Jafnframt veitir skrifstofan aðstoð við frágang á þingsályktunartillögum. Áframhaldandi þróun gæðastarfs átti sér stað á árinu 2017, m.a. með mótun nýrra ferla við undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa, á grundvelli samþykktar ríkisstjórnar um það efni frá 10. mars 2017. Þá hefur vinnsla tölfraeði-upplýsinga um löggjafarstarfið verið vaxandi. Mikilvægt skref í gæðastarfi og auknu

samráði við almenning og hagsmunaaðila var stigið er samráðsgátt stjórnvalda, sem hýst er undir hatti Ísland.is, var opnuð í febrúar 2018. Í samráðsgáttinni eru m.a. birt áform um laga-setningu og drög að lagafrumvörpum og geta allir sem vilja láta sig efnið varða sent inn umsagnir.

Frá síðustu ríkisstjórnarskiptum hefur forsætisráðuneytið, eins og jafnan, markvisst unnið að eftirfylgni með framgangi verkefna sem mælt er fyrir um í sáttmála ríkisstjórnarinnar í samráði við önnur ráðuneyti og unnar verða reglulegar framvinduskýrslur fyrir forsætisráðherra og ríkisstjórn. Markmið eftirfylgni forsætisráðuneytisins er m.a. að leitast við að tryggja á hverjum tíma að stefnumál ríkisstjórnar endurspeglast sem skýrast í fjármálastefnu, fjármálaáætlun og fjárlögum. Þróun verklags við þá eftirfylgni er enn í mótun. Áhersla forsætisráðuneytisins á eftirfylgni með stjórnarsáttmála og stefnu ríkisstjórnarinnar almennt hefur nú jafnframt verið undirstrikuð með breyttu heiti skrifstofu þjóðhagsmála, sem heitir nú skrifstofa stefnumála. Þá hefur forsætisráðuneytið aukið áherslu sína á samskipti við aðila vinnumarkaðarins í tengslum við gerð kjarasamninga og efnahagslegan og félagslegan stöðugleika. Önnur áherslumál sem nefna mætti eru endurskoðun á ramma peningastefnunnar, launatölfræði, heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun, fullveldisafmælið á árinu 2018, starfshópur um heildstæðar úrbætur að því er varðar kynferðislegt ofbeldi, starfshópur um eflingu trausts á stjórnámálum og stjórnsýslu, nefnd um umbætur á löggjöf á sviði tjáningar-, fjölmiðla- og upplýsingafrelsis og ný ráðherraefnd um jafnréttismál.

Ráðherraefndir undir forystu forsætisráðherra eru mikilvægur þáttur í starfi forsætisráðuneytisins og með tilliti til áherslu á endurskipulagningu fjármálakerfisins er nú starfandi ráðherraefnd um efnahagsmál og endurskipulagningu fjármálakerfisins. Auk framan- greindra ráðherraefnda eru starfandi ráðherraefnd um ríkisfjármál og ráðherraefnd um samræmingu mála, en á vettvangi hennar eru tekin til umfjöllunar stærri mál sem krefjast samræmingar þvert á ráðuneyti.

Þá veitir forsætisráðuneytið forsætisráðherra ráðgjöf á sviði alþjóðamála og undirbýr heimsóknir forsætisráðherra til erlendra þjóðhöfðingja og á erlenda viðburði í samvinnu við utanríkisráðuneytið og utanríkisþjónustuna. Samráðsvettvangur um alþjóðasamskipti hefur verið settur á fót í forsætisráðuneytinu þar sem fram fer samráð og samræmd gagnaöflun fulltrúa embættis forseta Íslands, Alþingis og Stjórnarráðsins.

### 3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn forsætisráðuneytisins er áframhaldandi frumkvæði og forysta í fram- þróun og samhæfingu faglegra og gagnsærra vinnubragða á vettvangi ríkisstjórnar, í ráðherraefndum, á sviði stefnumála ríkisstjórnar, þjóðhagsmála og löggjafarmála og innan Stjórnarráðsins í heild.

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

### 4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERÐIR

#### Forsætisráðuneytið

Forsætisráðuneytið setur fram eftirfarandi þrjú markmið og mælikvarða sem endurspeglar framangreind verkefni ráðuneytisins, framtíðarsýn og meginmarkmið:

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Auka eftirfylgni með stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.	Fjöldi framgangsskýrsla á ári.	1	2	2
		Fjöldi eftirfylgnifunda fagráðherra með ráðherranefnd.	0	8	8
2	Bæta undirbúning ríkisstjórnarfunda.	Hlutfall mála sem skilað er inn fyrir tilskilinn frest.	Mæling ekki hafin.	70%	80%
3	Auka gagnsæi og gæði við undirbúning löggjafar.	Hlutfall stjórnarfrumvarpa sem lögð eru fram á Alþingi, þar sem áform um lagasetningu hafa verið kynnt í opnu samráði á netinu (í samráðsgátt) áður en samning frumvarps hefst.	Mæling ekki hafin. Skýr viðmið ekki til staðar (sbr. „sérstök rök“ í samþykkt ríkisstjórnar).	Viðmið mótuð.	Viðmið taka mið af grunnlínu.
		Hlutfall stjórnarfrumvarpa sem lögð eru fram á Alþingi og hafa verið kynnt í opnu samráði á netinu (í samráðsgátt) og hafa að geyma eða vísa skýrt til fullnægjandi og aðgengilegrar umfjöllunar um úrvinnslu samráðs.	Mæling ekki hafin (samráðsgátt tekin í notkun 2018, annars konar mæling gerð áður). Viðmið ekki til staðar.	Viðmið mótuð.	Viðmið taka mið af grunnlínu.
		Hlutfall stjórnarfrumvarpa þar sem endanlegt mat á áhrifum er fullnægjandi.	Viðmið ekki til staðar.	Viðmið mótuð.	Viðmið taka mið af grunnlínu.
		Hlutfall stjórnarfrumvarpa með (fullnægjandi) mati á áhrifum á stöðu kynjanna.	Mæling ekki hafin.	Viðmið mótuð.	Viðmið taka mið af grunnlínu.

Eftirfylgni og framkvæmd markmiða verður með eftirfarandi hætti:

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Framgangsskýrslur um áherslur í stjórnarsáttmála lagðar fyrir ríkisstjórn tvisvar á ári.	2019–2023	FOR og aðstoðarmenn ráðherra
2	2	Stöðuskýrslur um undirbúning ríkisstjórnarfunda lagðar fyrir ríkisstjórn tvisvar á ári.	2019–2023	FOR
3	3	Aukið aðhald með söfnun, greiningu og miðlun upplýsinga. Skýrsla um stöðu og þróun gefin út a.m.k. árlega.	2019–2023	FOR
4	3	Aframhaldandi þróun og samhæfing vinnuferla ráðuneyta við undirbúning frumvarpa, stefnumótun og áætlanagerð, þar á meðal með námskeiðahaldi og uppfærslu handbókar um vinnslu frumvarpa.	2019–2023	FOR

**5. FJÁRMÖGNUN**

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnasviðsins næstu fimm ár.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>3 Æðsta stjórnsýsla .....</b>	<b>2.486</b>	<b>3.198</b>	<b>3.105</b>	<b>3.584</b>	<b>2.323</b>

## 4 Utanríkismál

### 1. UMFANG

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

- Utanríkisþjónusta og stjórnslá 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 stjórnslá 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. Í því felst rekstur samningsins um Evrópska efnahags-svæðið (EES-samningsins), alþjóðleg samningagerð á sviði viðskipta og vegna Schengen-samstarfsins, þátttaka í starfi alþjóðastofnana eins og WTO, OECD og EFTA, viðskiptaþjónusta við fyrirtæki í sókn á markaði og stuðningur við orðspor og alþjóðlegt menningar-samstarf.

**Samstarf um öryggis- og varnarmál.** Meginverkefni málaflokksins er að tryggja varnir landsins með virku samstarfi við önnur ríki. Þátttaka Íslands í starfi Atlantshafsbandalagsins (NATO) og Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE), virkt samstarf við grannríki á sviði öryggismála og varnarsamningurinn við Bandaríkin eru meginstoðir í stefnu Íslands um öryggi og varnir landsins.

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

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

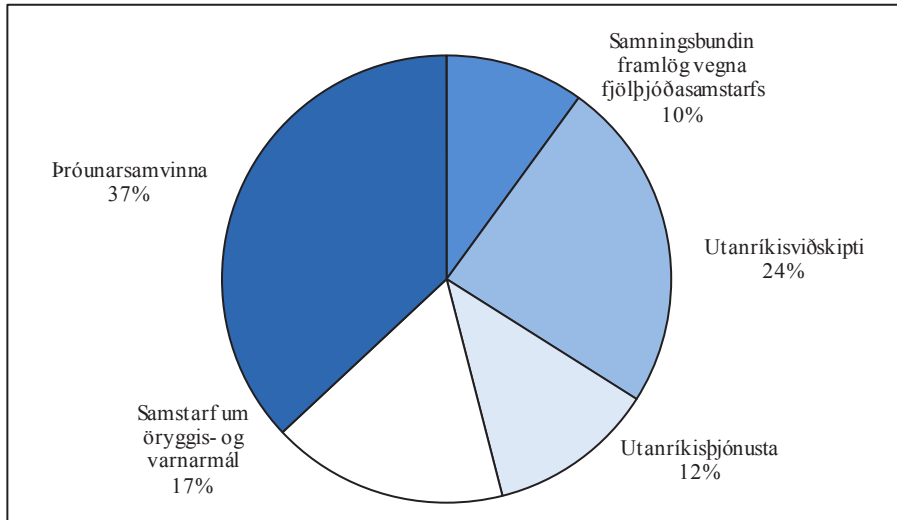
Framlög til utanríkisráðuneytisins á fjárlögum fyrir árið 2018 nema samtals 14.961 m.kr., um 1,8% af A-hluta fjárlaga. Þar af rennur um það bil helmingur eða 6.971 m.kr. til þróunarsamvinnu og alþjóðastofnana. Framlög til utanríkisþjónustunnar, þ.e. aðalskrifstofu ráðuneytisins, þýðingamiðstöðvar, sendiskrifstofa og Íslandsstofu, nema 5.859 m.kr. eða 40% af framlögum til ráðuneytisins árið 2018 og um 0,7% af A-hluta fjárlaga.

Unnið hefur verið að hagræðingu í utanríkisþjónustunni, m.a. með því að sameina stoðþjónustu við sendiskrifstofur á Íslandi, t.d. skjalavörslu, tölvuþjónustu og bókhald.

Einnig með bættum fjarskiptabúnaði, m.a. til fjarfunda, og í húsnæðismálum og hagstæðum innkaupum.

Kökuritið hér á eftir sýnir áætlaða skiptingu fjárheimilda í fjárlögum fyrir árið 2018 niður á málaflokka málefnasviðsins.

### Skipting fjárheimilda til utanríkisráðuneytisins í fjárlögum 2018



Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016–2018. Athuga ber að í töflunni falla einungis útgjöld Íslandsstofu undir málaflokkinn utanríkisviðskipti en að auki er stór hluti útgjalda aðalskrifstofu og sendiskrifstofa (utanríkisþjónusta) vegna málaflokksins.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjáráukalög 2017	Fjárlög 2018
4 Utanríkismál .....			
4.10 Utanríkisþjónusta og stjórnarsýsla utanríkismála .....	4.924	4.849	5.346
4.20 Utanríkisviðskipti .....	620	686	752
4.30 Samstarf um öryggis- og varnarmál .....	982	1.550	1.892
4.40 Próunarsamvinna .....	4.585	4.867	5.497
4.50 Samningsbundin framlög vegna fjölþjóðasamstarfs ..	1.731	1.516	1.475
<b>Samtals .....</b>	<b>12.842</b>	<b>13.468</b>	<b>14.961</b>

## 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 17 tvíhliða sendiráð, fjórar fastanefndir hjá alþjóðastofnunum (þar af hafa tvær einnig stöðu sendiráðs) og fjórar aðalræðisskrifstofur. Einnig er



starfrækt útibú skjalasafns sendiskrifstofa á Seyðisfirði. Fyrirkomulag rekstrar utanríkisráðuneytisins, þar sem sendiskrifstofur Íslands og aðalskrifstofa ráðuneytisins eru reknar sem ein heild, er hagkvæmt og leiðir til betri nýtingar fjármuna, m.a. með sameiginlegri stoðþjónustu, og skýrari yfirsýnar yfir reksturinn.

Í utanríkisráðuneytinu er unnið samkvæmt jafnréttisáætlun Stjórnarráðs Íslands og sérstakri framkvæmdaáætlun ráðuneytisins í jafnréttismálum. Unnið er markvisst að því að jafna stöðu kynjanna á sendiskrifstofum Íslands og tryggt er að störf þar skiptist ekki í sérstök kvenna- og karlastörf.

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 forgangsriðun verkefna og hagkvæman rekstur. 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.

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. Áhrif loftslagsbreytinga verða sífellt ljósari og enginn hefur farið varhluta af þeim lýðfræðilegu breytingum sem hafa orðið í heiminum undanfarin misseri. Óstöðugleiki í næsta nágrenni Evrópu veldur óvissu, sem og vísbendingar um sundrung í röðum Evrópuþjóða sjálfra, m.a. vegna flóttamannavandans og skorts á umburðarlyndi fyrir fólki af ólíkum uppruna. Grafið er undan gildum og viðmiðum sem ríkt hafa um áratuga-skeið í mannréttindamálum.

Aldrei áður í heimssögunni hafa viðskipti landa á milli verið eins ör og margþætt og aldrei áður hefur greið framrás milliríkjavíðskipta verið eins mikilvæg og nú. Alþjóðasamskipti eru sífelldum breytingum háð og fyrir smærri ríki með útflutningsdrifið hagkerfi hefur aldrei verið brýnna en nú að stuðla að efldu samstarfi og samskiptum við grannþjóðir og kjölfestumarkaði, sem og að afla nýrra markaða í fjarlægum heimsálfum. Þau ríku tækifæri og verkefni sem Ísland stendur frammi fyrir eru hnattræn í eðli sínu og á sérhverjum degi þarf utanríkisþjónustan að finna leiðir til að laga sig að breyttum aðstæðum til að sinna höfuðmarkmiði sínu um að gæta hagsmuna lands og þjóðar í víðasta skilningi þess orðs.

Útganga Bretlands úr Evrópusambandinu mun marka þáttaskil í sögu Evrópusamrunans. Bretland er eitt stærsta aðildarríki ESB. Landið er annað stærsta hagkerfið innan sambandsins, þriðja fjölmennasta aðildarríkið, eitt öflugasta hernaðarveldi í Evrópu og eitt af tveimur aðildarríkjum ESB sem eiga fast sæti í öryggisráði Sameinuðu þjóðanna. Samskipti Íslands og Bretlands byggjast á gömlum merg og Bretlandsmarkaður er einn mikilvægasti markaðurinn 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 tvíhliða. Meginmarkmiðið verður að tryggja að íslenskir aðilar hafi sama greiða aðgang að Bretlandi og breskum mörkuðum og þeir njóta nú 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.

Málefni norðurslóða snerta næstum allar hliðar íslensks samfélags og þau eru forgangsmál í íslenskri utanríkisstefnu, líkt og undirstrikað er í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar frá 30. nóvember 2017. Starf íslenskra stjórnvalda að norðurslóðamálum einkennist af umfangsmiklu samstarfi og samvinnu ráðuneyta, stofnana, háskólasamfélags, félagasamtaka og atvinnulífs og þau hafa á undanförunum árum orðið æ fyrirferðarmeiri jafnt á alþjóða-

vettvangi 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.

Ísland tekur við formennsku í Norðurskautsráðinu af Finnlandi 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 krefst mikils og vandaðs undirbúnings. Undirbúningur er þegar hafinn en miklu skiptir 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.

Norrænt samstarf er sömuleiðis mikilvægur vettvangur fyrir vinnu að íslenskum og samnorrænum hagsmunum og í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar segir í upphafi kaflans um utanríkismál að norrænt samstarf sé einn af hornsteinunum í utanríkisstefnu Íslands. Norðurlandasamstarfið, sem fer fram á milli ríkisstjórna, stofnana, félagasamtaka, fyrirtækja og ekki síst almennings, er bæði rótgróið og viðamikið og á síðari árum hefur því vaxið ásmegin. Blikur og breytingar á alþjóðavettvangi hafa leitt til þess að Norðurlöndin sjá aukinn ávinning í áframhaldandi nánu samstarfi og hafa norrænir forsætisráðherrar markað þá stefnu að Norðurlöndin verði samþættasta svæði veraldar. Auk hefðbundins samstarfs á sviði menningar, rannsókna og velferðar hafa Norðurlandarákin beint sjónum að því hvernig þau geti í sameiningu náð betri árangri á nýjum sviðum nýsköpun og skapandi greinum, loftslagsmálum og hvernig nýta megi stafræna tækni sem best. Umtalsverður slagkraftur hefur verið á þessum nýju samstarfssviðum.

Ísland fer með formennsku í Norrænu ráðherranefndinni á árinu 2019 og nú er verið að leggja drög að formennskuáætlun þar sem fram koma þau málefni sem Ísland vill leggja áherslu á og þau formennskuverkefni sem hleypt verður af stokkunum. Stefnit er að því að ná fram ákveðinni samlegð með formennskunni í Norðurskautsráðinu en Norræna ráðherranefndin er, að undanskildum aðildarríkjunum, stærsti fjármögnunaraðili verkefna þess og fylgir auk þess eigin norðurslóðaáætlun. Einnig verður leitað samlegðar við undirbúning þess að Ísland mun einnig leiða samstarf norrænna utanríkisráðherra (N5) og utanríkisráðherra Norðurlandanna og Eystrasaltsríkjanna (NB8) á næsta ári. Á formennskuárinu í Norrænu ráðherranefndinni munu ráðherrar og aðrir fulltrúar Íslands stýra fundum á ólíkum stigum norræns samstarfs en margvíslegir viðburðir fara fram á Íslandi í tilefni formennskunnar.

Íslensk stjórnvöld styðja markmið Sameinuðu þjóðanna um að iðnríki skuli veita sem nemur 0,7% af vergum þjóðartekjum til þróunarsamvinnu. Vegna aukinna framlaga Íslands til aðstoðar við flóttamenn og hælisleitendur námu framlögin 0,28% árið 2016. Ríkisstjórnin ætlar að auka framlög til þróunarsamvinnu á næstu árum og stefnir að því að þau verði 0,35% af vergum þjóðartekjum árið 2022, í samræmi við áherslur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Til samanburðar má nefna að meðaltal framlaga aðildarríkja að þróunarsamvinnunefnd OECD (DAC) er 0,32%. 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. Heildarþörf fyrir framlög til mannúðaraðstoðar árið 2018 er samkvæmt mati Sameinuðu þjóðanna um 22,5 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

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

Utanríkisstefna Íslands byggist á skýrum viðmiðum um lýðræði, mannréttindi, jafnrétti, sjálfbæra þróun og friðsamlegar lausnir. Meginmarkmið utanríkismála er að íslenska þjóðin verði áfram sjálfstæð, örugg, frjáls, búi við hagsæld og njóti mannréttinda. Hlutverk utanríkisþjónustunnar er að gæta í hvívetna hagsmuna lands og þjóðar á alþjóðavettvangi. Hún skal einkum gæta hagsmuna lands og þjóðar að því er snertir stjórnsmál og öryggismál, utanríkisviðskipti og menningarmál.

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

### 4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERÐIR

#### Utanríkisþjónusta og stjórnarsýsla utanríkismála

Markmið málaflokksins eru að:

- standa betur vörð um hag íslenskra ríkisborgara erlendis, byggja upp og viðhalda tengslum við þá,
- standa betur vörð um grunnildi 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 lögum um utanríkisþjónustu Íslands, nr. 39/1971, segir að utanríkisþjónustan skuli veita ríkisborgurum vernd og aðstoð gagnvart erlendum stjórnvöldum, stofnunum og einstaklingum og á þessu ákvæði byggist fyrsta markmiðið. Borgaraþjónustan er mikilvægur þáttur í starfsemi utanríkisþjónustunnar en á hverju ári koma starfsmenn ráðuneytisins og sendiskrifstofa, ásamt kjöræðismönnum víða um heim, að hundruðum slíkra mála.

Umfangið hefur aukist samhliða breyttri ferðahegðun, auknum ferðalögum og fjölgun íslenskra ríkisborgara sem búsettir eru erlendis, en það eru um 14% 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 2017 fóru Íslendingar um 619 þúsund ferðir til útlanda en ferðirnar voru 536 þúsund árið áður. Ferðir Íslendinga hafa meira en tvöfaldast

frá árinu 2010. Utanríkisþjónustan finnur greinilega fyrir þessari aukningu og hefur vaxandi álag verið á borgaraþjónustuna í ráðuneytinu og sendiskrifstofum sem og hjá ræðismönnum. Sem dæmi má nefna að á árinu 2010 var tekið á móti 1.700 umsóknum um vegabréf á sendiskrifstofum en árið 2017 fleiri en 4.000. Þá er ekki meðtalin útgáfa neyðarvegabréfa.

Gera má ráð fyrir að fjöldi Íslendinga sem dvelur erlendis til lengri eða skemmri tíma haldi áfram að aukast á næstu árum og að borgaraþjónustuerindum sem berast utanríkisþjónustunni fjölgi samhliða. Utanríkisráðuneytið mun áfram 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.

Þá má geta þess að útgáfa vegabréfsáritana til Íslands hefur vaxið gríðarlega en greið afgreiðsla þeirra varðar miklu fyrir starfsemi ferðaþjónustufyrirtækja hér á landi. Borgaraþjónustan sinnir fjölda fyrirspurna frá ræðismönnum um þessi mál. Við inngönguna í Schengen árið 2001 komu einungis 300 þúsund ferðamenn til Íslands og því var samið við ýmis önnur Schengen-ríki um útgáfu áritana. Einu sendiráð Íslands sem hafa afgreitt áritanir eru í Moskvu og Peking. Nú þegar ferðamannafjöldinn er nálægt 2,5 milljónum á ári hefur fyrirsvarsríkjum reynst örðugt að anna eftirspurn eftir áritunum til landsins og jafnvel hefur þurft að vísa umsækjendum frá. Því stefnir í að íslensk stjórnvöld verði í ríkara mæli að taka að sér útgáfu vegabréfsáritana í fleiri sendiskrifstofum Íslands en nú er, einkum þar sem mestur fjöldi umsókna berst.

**Alþjóðleg og svæðisbundin samvinna um frið og öryggi, þjóðarétt, mannréttindi og auðlinda- og umhverfismál:** Víðfeðm 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 Sameinuðu þjóðanna, 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.

Virðing fyrir mannréttindum er ein af grunnstoðum 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 átakinu „HeForShe“ og heldur í því sambandi svonefndar rakararáðstefnur víða innan alþjóðastofnana.

Ísland mun halda áfram að efla enn frekar málsvarahlutverk sitt í mannréttindum, einkum á vettvangi mannréttindaráðs Sameinuðu þjóðanna í Genf, í allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna í New York og hjá Evrópuráðinu í Strassborg en þar líður senn að því að Ísland þarf að taka að sér formennsku í sex mánuði. Huga þarf að því að tryggja fjármuni og mannafla til þess verkefnis svo að hægt verði að sinna því með sóma. Með því að láta gott af sér leiða í þessum málaflokki getur Ísland haft áhrif á þróun á heimsvísu, sem vonandi verður til

að auka umburðarlyndi og styrkja mannréttindi í sessi. Slík þróun hefur síðan jákvæð áhrif heima fyrir en stöðugleiki í þessum málaflokki á alþjóðavettvangi skiptir miklu fyrir smærri þjóðir.

Ákveðið hefur verið í samráði við forsætisráðuneytið og mennta- og menningarmálaráðuneytið að sækjast eftir sæti í stjórn UNESCO tímabilið 2021–2025 og verður þar um norrænt framboð að ræða, en Norðurlandaráki hafa skipst á að taka sæti í stjórninni. Þrjú sæti eru laus í stjórn 2021 og liggur ekki fyrir hvaða ríki önnur hyggjast fara í framboð en gera má ráð fyrir að til kosningabaráttu komi sem fara myndi af stað 2019.

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

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 að 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. Mikilvægt er að nýta þetta tækifæri sem allra best enda líklegt að kastljósi umheimsins verði áfram beint að norðurslóðum og störfum Norðurskautsráðsins.

Framundan eru 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 samnings 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	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	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.	Verið er að móta mælikvarða.		
		Hversu regluleg og góð upplýsingamiðlun er um öryggi á ferðalögum erlendis, m.a. á samskiptamiðlum.	Verið er að móta mælikvarða.		
		Hversu vel viðbrögð við neyðarástandi erlendis eru samræmd með öðrum Norðurlandarákjum og viðbragðsaðilum innanlands.	Verið er að móta mælikvarða.		
2	Standa betur vörð um grunngildi	Hversu vel utanríkisþjónustan nýtir þau tækifæri sem gefast til að tala	Verið er að móta		



	utanríkisstefnu Íslands – lýðræði og virðingu fyrir réttarríkinu og alþjóðalögum, mannúð og verndun mannréttinda, jafnrétti allra og sjálfbæra þróun, afvopnun og friðsamlega lausn deilumála.	fyrir grunnildum í utanríkisstefnu Íslands. Hversu mikið er tekið mið af grunnildum í utanríkisstefnu Íslands í alþjóðlegu og svæðisbundnu samstarfi.	mælikvarða. Verið er að móta mælikvarða.		
3	Standa betur vörð um sértæka hagsmuni Íslands, sérstaklega hvað varðar hafrétt og sjálfbæra nýtingu auðlinda.	Hversu vel utanríkisþjónustan nýtir þau tækifæri sem gefast í tvíhliða og marghliða samskiptum til að vekja athygli á hagsmunum Íslands. Hversu vel er tekið mið af sjónarmiðum Íslands í alþjóðlegu og svæðisbundnu samstarfi.	Verið er að móta mælikvarða. Verið er að móta mælikvarða.		

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Tryggja að útsendir og staðarráðnir starfsmenn fái fræðslu og hjálfun um borgarþjónustumál.	2018–2023	UTN
2	1	Hefja undirbúning fyrir móttöku umsókna um vegabréfsáritanir í sendiráðum Íslands í London, Washington og Nýju-Delí.	2019–2021	UTN
3	1	Auka virkni sendiskrifstofa á samfélagsmiðlum til að auka skilvirka og skjóta upplýsingamiðlun.	2017–2020	UTN
4	2 og 3	Styrkja málsvarastarf, samvinnu og þátttöku á vettvangi alþjóðastofnana og í svæðabundnu samstarfi; auka samráð innan utanríkisþjónustunnar og stjórnarráðsins alls.	2017–2023	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. rakarastofuviðburði, og fullgilda og staðfesta alþjóðlega samninga.	2017–2021	UTN
6	2	Tryggja virka þátttöku í svæðisbundnu samstarfi, m.a. á vettvangi Norrænu ráðherranefndarinnar og Norðurskautsráðinu og standa vel að formennsku í norrænu samstarfi (N5+NB8) 2019 og Norðurskautsráðinu 2019–2021.	2017–2021	UTN

7	3	Tryggja hagsmuni Íslands í málefnum er varða sjálfbæra nýtingu auðlinda, þ.m.t. á sviði hafréttar, með virkri þátttöku í samningaviðræðum, alþjóðlegum viðburðum og svæðasamstarfi, með nægum mannafla og virkri stefnumótun þvert á fagráðuneyti.	2017–2019	UTN
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 loftslagsmálum.	2017–2019	UTN
9	1, 2 og 3	Efla gerð og miðlun grunnupplýsinga um brýn hagsmunamál Íslands sem nýttast ráðuneytum og sendiskrifstofum til að efla þekkingu almennings á Íslandi og erlendis á málefnasviðum ráðuneytisins í gegnum innlenda og erlenda fjölmiðla, samfélagsmiðla, með skýrslugjöf og fundum heima fyrir og erlendis.	2017–2021	UTN

### Utanríkisviðskipti

Eitt 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,
- efla hagsmunagæslu Íslands við mótun EES-löggjafar og innleiða allar reglur EES-samningsins tímanlega svo að tryggt sé að íslenskt atvinnulíf búi alltaf við sömu reglur og samkeppnisaðilar á EES-markaði.

Unnið er að markmiðunum með gerð og rekstri viðskiptasamninga, en þar er EES-samningurinn veigamestur, og 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 alþjóðlegu samstarfi, m.a. á vettvangi Evrópska efnahagssvæðisins (EES), Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA), Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) og Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD).

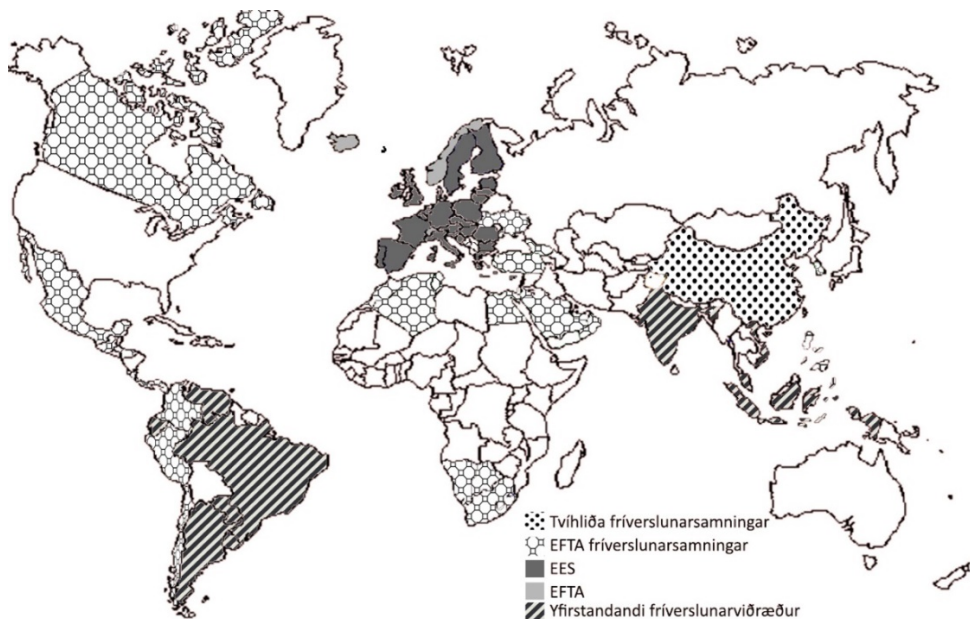
EES-samningurinn er mikilvægasti alþjóðaviðskiptasamningur sem Ísland á aðild að. Samningurinn er mun víðtækari en hefðbundinn viðskiptasamningur og felur í sér að Ísland er þátttakandi á innri markaði Evrópusambandsins, ásamt Noregi og Liechtenstein, og fylgir öllum reglum sem snúa að frjálsri för vöru,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

Að auki er net fríverslunarsamninga við 38 ríki sem Ísland er aðili að afar mikilvægt til að tryggja aðgang íslenskra fyrirtækja að alþjóðlegum mörkuðum. Ísland vinnur að flestum



Þessara samninga í samstarfi við hin EFTA-ríkin en hefur þó gert mikilvæga fríverslunar-samninga án aðkomu hinna EFTA-ríkjanna, við Kína og Færeyjar. Viðskiptasamningar ná einnig yfir fjárfestingasamninga, tvísköttunarsamninga og loftferðasamninga sem m.a. veita íslenskum flugrekendum heimildir til að fljúga til og frá öðrum ríkjum með vörur og farþega. Áhersla verður lögð á að fjölga fríverslunarsamningum, bæði tvíhliða og í samvinnu við önnur EFTA-ríki, og að afnema viðskiptahindranir, sbr. stjórnarsáttmála ríkis-stjórnarinnar.

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 hefur einkum sinnt hlutverki sínu á sviði efnahags- og viðskiptamála undir merkjum viðskiptaþjónustu ráðuneytisins. Sendiskrifstofur Íslands svöruðu tugþúsundum fyrirspurna og komu með beinum hætti að á annað þúsund verkefnum og viðburðum á sviði viðskipta- og menningarmála á síðastliðnu ári. Sendiskrifstofurnar skipuleggja viðskiptatengda viðburði, koma á tengslum fyrir íslensk fyrirtæki og aðstoða sókn þeirra á markaði.

Utanríkisráðuneytið hyggst leggja fram frumvarp um breytingar á lögum um Íslandsstofu. Meginmarkmiðið er að skýra rekstrarfyrirkomulag Íslandsstofu á þann veg að festa með afgerandi hætti ábyrgð atvinnulífsins á henni. Ætlunin er að koma á þjónustusamningi sem mun kveða á um skyldur Íslandsstofu og hlutverk hennar gagnvart hinu opinbera. Í frumvarpinu verður einnig lagt til að komið verði á útflutnings- og markaðsráði sem fái það hlutverk að markaða langtímastefnu um alþjóðlega viðskipta- og markaðssókn

Íslands. Þá er það eindreginn vilji stjórnvalda að breytingin hafi í för með sér að stuðningskerfið við útflutningsfyrirtæki í heild verði enn öflugra, samstilltara og sveigjanlegra þannig að þjónustan verði framúrskarandi og hún löguð að þörfum fyrirtækjanna í þágu aukins útflutnings, markvissari markaðssetningar og nýtingar fjármuna, sem og aukinna fjárfestinga á hverjum tíma.

Umfangsmikil vinna á sér stað innan utanríkisþjónustunnar og víðar í stjórnkerfinu við að gæta hagsmuna Íslands vegna útgöngu Bretlands úr Evrópusambandinu (Brexit) og hefur sú vinna undið upp á sig eftir því sem útgönguferli Breta þokast áfram. Málafni útgöngu Breta er eitt helsta forgangsmál utanríkisþjónustunnar og verður það þar til samningar um framtíðartilhögun viðskipta Íslands og Bretlands eru í höfn. Fyrirséð er að starfsemi utanríkisþjónustunnar vegna Brexit muni aukast jöfnum skrefum fram að því að framtíðarsamningar eru í höfn. Það ferli mun krefjast mikils af utanríkisráðuneytinu, einstaka sendiskrifstofum og fagráðuneytum. Markmiðið er að tryggja að íslenskir aðilar hafi í það minnsta sama greiða aðgang að Bretlandi og breskum mörkuðum og þeir njóta nú í krafti EES-samningsins.

Áfram verður reynt að fá japönsk stjórnvöld til að semja um fríverslun og unnið verður að betri virkni fríverslunarsamnings 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 tekið þátt í fjölbjóðlegum 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, auk viðræðna um afnám skaðlegra ríkisstyrkja í sjávarútvegi.

Eitt mikilvægasta hagsmunamál Íslands í EES-samstarfinu er að koma íslenskum sjónarmiðum um ESB-gerðir fyrr að í upptökuferlinu til að tryggja enn frekar íslenska hagsmuni á EES-svæðinu, sbr. stefnu ríkisstjórnarinnar þar um. 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, þ.e. Noregur, Ísland og Liechtenstein, fjármaganð verkefni til að draga úr félagslegum og efnahagslegum ójöfnuði á Evrópska efnahagssvæðinu. Í þessari skuldbindingu felst að EFTA-ríkin fjármagna verkefnið í gegnum sérstakan sjóð, Uppbyggingarsjóð EES. Markmið sjóðsins eru annars vegar að draga úr félagslegu- og efnahagslegu misræmi innan EES og hins vegar að efla tvíhliða samstarf milli EES-/EFTA-ríkjanna og viðtökuríkjanna fimmtán. Áhersla er lögð á að ljúka samningaviðræðum fyrir fjárhagstímabilið 2014–2021 við viðtökuríkin 15 á þessu ári og að virkja enn betur þau tækifæri sem sjóðurinn býður upp á til samstarfs fyrir innlenda aðila. Ísland hefur lagt áherslu á eftirfarandi forgangssvið: rannsóknir, nýsköpun, menntun, menningu, orku- og umhverfismál, samfélagslegar umbætur (þ.m.t. jafnréttismál) og málafni flóttamanna.

Kjarni Schengen-samstarfs Evrópuríkja er annars vegar að tryggja frjálsta 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 vegabréfsáritanaafrelsi.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Bæta aðgengi íslensks atvinnu- og menningarlífs að erlendum mörkuðum, m.a. með fríværslunarsamningum, og efla samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja.	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 verðlagi ársins 2012.	1.098 ma.kr	1.186 ma.kr.	2.193 ma.kr.
2	Styrkja kynningar- og markaðsstarf í samvinnu fyrirtækja og hins opinbera.	Jákvætt viðhorf og aukin vitund á völdum erlendum markaðssvæðum og markhópum gagnvart íslenskri vöru og þjónustu, áfangastað og erlendri fjárfestingu.	Verið er að móta mælikvarða.		
3	Efla hagsmunagæslu Íslands við mótun EES- löggjafar og innleiða allar reglur EES-samningsins tímanlega svo að tryggt sé að íslenskt atvinnulíf búi alltaf við sömu reglur og samkeppnisáðilar á EES-markaði.	Frammistöðumat Eftirlitsstofnunar EFTA sem mælir innleiðingu reglna EES-samningsins.	Innleiðing 97,8%	Innleiðing 99%	Innleiðing 99%
		Allar nýjar gerðir þýddar tímanlega.	Engin töf á innleiðingu vegna þýðinga.	Engin töf á innleiðingu vegna þýðinga.	Engin töf á innleiðingu vegna þýðinga.
		Fjöldi samningsbrotamála fyrir EFTA-dómstólum.	5 mál á ári.	2 mál á ári.	0 mál á ári.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1 og 2	Styrkja samstarf og samráð viðskiptaþjónustu/sendiskrifstofa við atvinnulíf og Íslandsstofu, m.a. með því að skoða hvernig Íslandsstofa getur betur kynnt Ísland sem heimahöfn rannsóknar-, þróunar- og nýsköpunarverkefna, sbr. stjórnarsáttmála ríkisstjórnar.	2017–2020	UTN / Íslandsstofa / Vísinda- og tækniráð / Nýsköpunarmiðstöð
2	1 og 2	Setja á fót útflutnings- og markaðsráð sem mun marka og samþykka langtímastefnumótun stjórnvalda og	2018–2019	UTN / fagráðuneyti / Íslandsstofa / SA

		atvinnulífs fyrir útflutningsaðstoð og markaðssetningu.		
3	1 og 2	Efla samráð og starfsemi sendiskrifstofa á sviði lista og skapandi greina í þágu aukins árangurs í alþjóðlegu menningarsamstarfi. Samráð haft við fagráðuneyti, kynningarmiðstöðvar lista og skapandi greina, Íslandsstofu og hagsmunaaðila.	2018–2019	UTN / kynningarmiðstöðvar lista og skapandi greina / MMR / ARN / Íslandsstofa.
4	1	Tryggja hagsmuni Íslands í samningaviðræðum sem leiða af útgöngu Bretlands úr ESB í samræmi við stefnu ríkisstjórnar.	2018–2020	UTN
5	1	Kynna fríverslunarsamninga fyrir atvinnulífinu og efla samráð við hagsmunaaðila.	2017–2021	UTN
6	1	Setja heildarstefnu á sviði utanríkisviðskipta, m.a. með það að markmiði að styrkja net viðskiptasamninga og fjölga fríverslunarsamningum, bæði tvíhliða og í samvinnu við önnur EFTA-ríki og afnema viðskiptahindranir.	2018–2019	UTN
7	3	Tryggja virkari þátttöku Íslands í mótun EES-löggjafar með því að byggja upp og viðhalda þekkingu á EES-samningnum innan stjórnvísunnar.	2017–2023	UTN / fagráðuneyti
8		Bæta frammistöðu við upptöku og innleiðingu EES-gerða.	2019–2013	UTN / fagráðuneyti
9		Auka samstarf við önnur EFTA-ríki á fyrri stigum upptökuferlis.	2018–2021	UTN / fagráðuneyti

### Samstarf um öryggis- og varnarmál

Markmið málaflokksins eru að:

- tryggja að ávallt séu til staðar á Íslandi trúverðugar og sýnilegar varnir sem byggjast á alþjóðasamstarfi, einkum á vettvangi NATO og ÖSE, og varnarsamningnum við Bandaríkin og virku samstarfi við grannríki á sviði öryggismála,
- tryggja rekstur og viðhald íslenska loftvarnakerfisins og annarra kerfa og varnarmannvirkja á Íslandi,
- tryggja að ávallt sé til staðar fullnægjandi gistiríkjastuðningur og viðbúnaðargeta og öryggi til þess að taka á móti liðsafla á friðartímum 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 Atlantshafsbandalagsins (NATO) og Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE), virkt samstarf við grannríki á sviði öryggismála og varnarsamningurinn við Bandaríkin eru meginstöðir í stefnu Íslands um öryggi og varnir landsins. Í samstarfinu felst m.a. gistiríkjastuðningur, loftrýmiseftirlit, loftrýmisgæsla og varnaræfingar. Enn fremur ábyrgjast íslensk stjórnvöld rekstur íslenska loftvarnakerfisins og annarra mannvirkja á Íslandi, þ.m.t. mannvirkja á eignalista NATO hér á landi.

Loftrýmiseftirlitið gegnir mikilvægu hlutverki í flugöryggismálum yfir 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 fjar-skiptabúnaður fyrir flugleiðsögu og öryggisfjarskipti hýstur á ratsjár- og fjarskiptastöðvum umhverfis landið.

Málaflokkurinn er á ábyrgð utanríkisráðherra en náðið samstarf er við dómsmálaráðuneytið og annast Landhelgisgæsla Íslands og Ríkislögreglustjóri framkvæmd varnar- og öryggistengdra verkefna á grundvelli samnings þáverandi 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 Sameinuðu þjóðunum og sendiráðinu í Washington.

Árið 2017 var skipað þjóðaröryggisráð og hefur þá stórt skref verið stigið í samhæfingu öryggis- og varnarmála Íslands, en á síðustu árum hefur Alþingi samþykkt þingsályktun um þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland og lög um þjóðaröryggisráð. Þjóðaröryggisstefnan nær jafnt til virkrar utanríkisstefnu, varnarstefnu og almannaöryggis og snýr því heildstætt að öryggis- og varnarmálum 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 NATO og samstarfið við Bandaríkin á grundvelli varnarsamningsins, auk áhersluflokka eins og hryðjuverka og netógnna, umhverfisöryggis á norðurslóðum og náttúruhamfara. Hlutverk þjóðaröryggisráðsins er að hafa eftirlit með framkvæmd þjóðaröryggisstefnunnar, standa fyrir umræðu um öryggis- og varnarmál og standa fyrir endurskoðun stefnunnar eigi sjaldnar en á fimm ára fresti.

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

Ísland tók þátt í viðamikilli kaþbátarleitaraefingu, Dynamic Mongoose, hér við land á vegum NATO á síðasta ári. Þá er fyrirhuguð þátttaka í varnaræfingunni Trident Juncture sem verður haldin haustið 2018. Áfram verður gert ráð fyrir þátttöku í æfingum á komandi árum. Dynamic Mongoose fer fram á Íslandi annað hvert ár, og Northern Viking æfingin verður einnig haldin hér annað hvert ár frá og með 2020. Auk þessa tekur Ísland árlega þátt í Northern Challenge æfingu NATO en markmið hennar er að æfa sprengjueyðingar og viðbrögð við hryðjuverkum. Undirbúningur vegna slíkra æfinga kallar á víðtækt samráð helstu stofnana sem koma að framkvæmd öryggis- og varnarmála á Íslandi.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Tryggja að á Íslandi séu trúverðugar og sýnilegar varnir sem byggjast á alþjóða-samstarfi, einkum á vettvangi NATO og ÖSE, varnar-samningnum við Bandaríkin og virku	Árangur í að koma íslenskum sjónarmiðum í öryggis- og varnarmálum á framfæri.	Verið er að móta mælikvarða	Niðurstöður samráðs	Niðurstöður samráðs
		Hlutfall fjárveitinga og styrkja til framkvæmda hér á landi úr sjóðum NATO og með vísan til varnar-samningsins.	400 m.kr. 20%	1.700 m.kr. 74%	1.800 m.kr. 70%

	Samstarfi við grannríki á sviði öryggismála.				
2	Tryggja rekstur og viðhald íslenska loftvarna-kerfisins, kerfa NATO og varnarmannvirkja á Íslandi og að ávallt sé unnin og til staðar skýr stöðumynd af loftrýminu og hafsvæðinu við Ísland.	Areiðanleiki (e. availability) kerfa og viðhald þeirra sé í samræmi við staðla og reglur NATO (hversu hátt hlutfall af tíma kerfin virka).	90%	90%	90%
		Fjöldi athugasemda úr gæðaeftirlitsskoðunum Landhelgisgæslu og stofnana NATO.	Kerfið er í uppsetningu.	Minniháttar athugasemdir	Minniháttar athugasemdir
		Fjöldi kerfa NATO sem aðgangur er að hér á landi	Óbreytt frá 2015	Innleiðing nýrra kerfa og endurnýjun 50%	Innleiðing nýrra kerfa og endurnýjun 95%
3	Tryggja að ávallt sé til staðar fullnægjandi gistiríkja-stuðningur og viðbúnaðar-geta og öryggi til þess að taka á móti liðsafla á friðartímum sem og hættu-æða ófriðartímum ef þörf krefur.	Fjöldi athugasemda úr gæðaeftirlitsskoðunum Landhelgisgæslu og stofnana NATO. Skýrslur þjóðanna sem nýta gistiríkjastuðninginn	Ásættanlegt	Ásættanlegt	Ásættanlegt
		Fjöldi gistirýma innan öryggissvæðisins.	200	275	400

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Tryggja virka þátttöku Íslands í starfi NATO, ÖSE, NORDEFECO og Sameinuðu þjóðanna á sviði öryggis- og varnarmála.	2017–2023	UTN
2	1	Tryggja nægar fjárveitingar til málaflokksins bæði frá íslenska ríkinu og NATO í samræmi við skuldbindingar.	2017–2023	UTN/ Landhelgisgæslan
3	1	Þátttaka í æfingum á og umhverfis Ísland: Dynamic Mongoose, Trident Juncture 2018, Northern Viking og Northern Challenge.	2017–2023	UTN/ Landhelgisgæslan
4	2	Viðhalda varnarmannvirkjum og kerfum, þ.m.t. að uppfæra ratsjárkerfið og stjórnstöðvarkerfið (ACCS).	2017–2023	UTN/ Landhelgisgæslan
5	2	Tryggja rekstur og reglubundið viðhald tækja og kerfa sem tengjast þátttöku	2018–2023	UTN/ Landhelgisgæslan



		Íslands í samþættu loftrýmisefirliti og loftrýmisgæslu NATO við Ísland og eftirliti með hafinu, þ.m.t. að uppfæra ratsjárkerfið og stjórnstöðvarkerfið.		
6	2	Auka þjálfun og færni starfsmanna sem vinna að loftrýmisgæslu og rekstri ratsjárkerfisins.	2017–2023	UTN/ Landhelgisgæslan
7	3	Styrkja starfsemi Landhelgisgæslu Íslands til að takast á við aukningu í loftrýmisgæslu og varnartengdum verkefnum.	2017–2023	UTN/ Landhelgisgæslan
8	3	Bæta aðbúnað, öryggi og fjölga gistirýmum á öryggissvæðunum.	2017–2023	UTN/ Landhelgisgæslan

### Þróunarsamvinna

Markmið íslenskra stjórnvalda í þróunarsamvinnu taka mið af heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna 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:

- efla grunnþjónustu og styrkja stofnanir til að bæta lífskjör og auka tækifæri þeirra sem búa við fátækt og ójöfnuð,
- bæta fæðuöryggi og örva hagþróun á grundvelli jafnaðar og sjálfbærrar auðlindanýtingar auk þess sem gripið verði til aðgerða vegna loftslagsbreytinga,
- auka viðnámsþrótt samfélaga og flýta endurreisn með aukinni samhæfingu mannúðaraðstoðar 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 einn helsti grundvöllur þróunarsamvinnu Íslands og heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun varða veginn. Heimsmarkmiðin eru 17 talsins með 169 undirmarkmiðum og beinast bæði að innanlandsstarfi og starfi Íslands á alþjóðavettvangi. Utanríkisráðuneytið 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 til tveggja ára skal kveðið nánar á um framkvæmd stefnunnar. Stefna stjórnvalda á sviði alþjóðlegrar þróunarsamvinnu 2019–2023 verður lögð fyrir Alþingi á árinu ásamt aðgerðaáætlun 2019–2020. Viðskiptamál fá aukið vægi í starfinu fram undan og sérstaklega verður litið til jafnréttismála í því samhengi. Þá verður lögð áhersla á samstarf við íslenskt atvinnulíf og nýtingu íslenskrar sérþekkingar í þeim tilgangi að auka hagvöxt í þróunarríkjum og stuðla að sjálfbærri þróun.

Unnið er að því að koma á fót framtíðarfyrirkomulagi fyrir þá fjóra skóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna (HSP) sem staðsettir eru á Íslandi.

Á árinu 2019 fer fram miðannarrýni á þróunarsamvinnu Íslands sem framkvæmd er af þróunarsamvinnunefnd Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD-DAC). Er sú rýni framhald af jafningjarýni DAC frá árinu 2017 þar sem mat verður lagt á hvernig stjórnvöldum hefur tekist að vinna úr ábendingum sem þar komu fram.

Um mitt ár 2019 mun Ísland taka við formennsku í kjördæmissamstarfi Norðurlandanna og Eystrasaltsríkjanna 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 og hún snýr að fjölbreyttri málefnavinnu kjördæmisins gagnvart bankanum. Þá mun Ísland einnig eiga sæti í þróunarsamvinnunefnd Alþjóðabankans og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins fyrir hönd kjördæmis Norðurlanda og Eystrasaltsríkja árið 2019.

Eftirfarandi töflur endurspeglar drög að aðgerðaáætlun fyrir árin 2019–2020 sem lögð verður fyrir Alþingi með nýrri stefnu á sviði þróunarsamvinnu en aðgerðaáætlunin verður þó mun yfirgripsmeiri og ítarlegri.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Efla grunnþjónustu og styrkja stofnanir til að bæta lífskjör og auka tækifæri þeirra sem búa við fátækt og ójöfnuð.	<b>Jafnrétti:</b> Fjöldi útskrifaðra nemenda í Jafnréttisskóla HSP og þátttakendur í styttri námskeiðum á hans vegum í þróunarríkjum á ári.	18 útskrifaðir nemendur.	Fjöldi hefur ekki verið áætlaður en miðað við þróun nemendafjölda síðustu ár og tillögur úttektaraðila á honum má gera ráð fyrir að nemendur verði í kringum 26 talsins.	Fjöldi hefur ekki verið áætlaður en miðað við þróun nemendafjölda síðustu ár og tillögur úttektaraðila á honum má gera ráð fyrir að nemendur verði í kringum 26 talsins.
		<b>Menntun:</b> Aðbúnaður í grunnskólum (markskólum) í samstarfshéruðum í Úganda og Malaví.		Grunnaðbúnaður til staðar í 28 grunnskólum í Úganda (Buikwe).	Grunnaðbúnaður til staðar í 12 skólum í Malaví (Mangochi) (viðmið 2021).
		<b>Heilsa:</b> a) Hlutfall kvenna í skoðun snemma á meðgöngu, b) hlutfall fæðinga undir stjórn faglærðra, c) bólusetningar barna á fyrsta ári í Mangochi héraði (Malaví) allir liðir.	a) 8% b) 64% c) 75%		a) 15% b) 80% c) 95%  (viðmið 2021)
		<b>Vatn:</b> Fjöldi heimila og skóla með aðgang að og afnot af aðstöðu með heilnæmu vatni og bættri salernisaðstöðu á þeim svæðum sem samstarfsverkefni nær til í Zambesia-fylki (Mósambík).			Í árslok 2020 verði 52 nýjar borholur og vatnsveitur tilbúnar sem þjóni 25 þúsund íbúum og kamrar sem þjóni 150 þúsund manns. Einnig hafi 15 skólar fengið vatns- og hreinlætisaðstöðu.
2	Bæta fæðuöryggi og örva hagþróun á grundvelli jafnaðar og	<b>Fiskimál:</b> Fjöldi útskrifaðra nemenda úr Sjávarútvegsskóla HSP og fjöldi þátttakenda í	21 útskrifaður nemandi.	Fjöldi hefur ekki verið áætlaður en miðað við þróun	Fjöldi hefur ekki verið áætlaður en miðað við þróun nemendafjölda

	sjálfbærar auðlindanýtingar auk þess sem gripið verði til aðgerða vegna loftslagsbreytinga.	styttri námskeiðum á hans vegum í þróunarríkjum á ári.		nemendafjölda síðustu ár og tillögur úttektaaðila á honum má gera ráð fyrir að nemendur verði í kringum 26 talsins. Fjöldi þátttakenda í styttri námskeiðum er óþekktur.	síðustu ár og tillögur úttektaaðila á honum má gera ráð fyrir að nemendur verði í kringum 26 talsins. Fjöldi þátttakenda í styttri námskeiðum er óþekktur.
		<b>Orkumál:</b> Fjöldi útskrifaðra nemenda úr Jarðhitaskóla HSP og þátttakendur í styttri námskeiðum á hans vegum í þróunarlöndum á ári.	23 útskrifaðir nemendur og 61 þátttakandi í þremur styttri námskeiðum erlendis.	Fjöldi hefur ekki verið áætlaður en miðað við þróun nemendafjölda síðustu ár og tillögur úttektaaðila á honum má gera ráð fyrir að nemendur verði í kringum 27 talsins. Fjöldi þátttakenda í styttri námskeiðum er óþekktur.	Fjöldi hefur ekki verið áætlaður en miðað við þróun nemendafjölda síðustu ár og tillögur úttektaaðila á honum má gera ráð fyrir að nemendur verði í kringum 27 talsins. Fjöldi þátttakenda í styttri námskeiðum er óþekktur.
		<b>Landgræðsla:</b> Fjöldi útskrifaðra nemenda úr Landgræðsluskóla HSP og þátttakendur í styttri námskeiðum á hans vegum í þróunarlöndum á ári.	14 útskrifaðir nemendur.	Fjöldi hefur ekki verið áætlaður en miðað við þróun nemendafjölda síðustu ár og tillögur úttektaaðila á honum má gera ráð fyrir að nemendur verði í kringum 20 talsins. Fjöldi þátttakenda í styttri námskeiðum er óþekktur.	Fjöldi hefur ekki verið áætlaður en miðað við þróun nemendafjölda síðustu ár og tillögur úttektaaðila á honum má gera ráð fyrir að nemendur verði í kringum 20 talsins. Fjöldi þátttakenda í styttri námskeiðum er óþekktur.
3	Auka viðnámsþrótt samfélaga og flýta endurreisn með aukinni samhæfingu mannúðaraðstoðar og þróunar-samvinnu.	<b>Mannúðaraðstoð:</b> Heildarfjöldi rammamanna við áherslustofnanir og íslensk borgarasamtök.	4	7	8

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Jafnrétti: Stuðningur við UN Women, UNFPA, jafnréttissjóð Alþjóðabankans og Jafnréttisskóla HSP.	2018–2019	UTN
2	1	Menntun: Samstarfsverkefni í grunnmenntun í Úganda (Buikwe og Kangala) og Malaví (Mangochi).	2018–2019	UTN
3	1	Heilsa: Samstarfsverkefni í heilbrigðisþjónustu með héraðsyfirvöldum í Mangochi-héraði í Malaví. Stuðningur við UNCEF í Palestínu.	2018–2019	UTN
4	1	Vatn: Samstarfsverkefni í vatns- og hreinlætisþjónustu með héraðsyfirvöldum í Úganda (Buikwe) og Malaví (Mangochi). Stuðningur við UNICEF í Mósambík, (Zambesia).	2018–2019	UTN
5	2	Fiskimál: Stuðningur við Sjávarútvegsskóla HSP á Íslandi og fiskisamstarf innan Alþjóðabankans.	2018–2019	UTN
6	2	Jarðhiti: Stuðningur við jarðhitarannsóknir í Austur-Afríku og sérfræðiráðgjöf við Alþjóðabankann, Jarðhitaskóla HSP á Íslandi, ESMAP innan Alþjóðabankans og SE4ALL.	2018–2019	UTN
7	2	Landgræðsla: Stuðningur við Landgræðsluskóla HSP á Íslandi.	2018–2019	UTN
8	3	Mannúðaraðstoð: Framlög til OCHA, CERF, UNHCR, WFP, UNRWA, UNICEF, UNFPA og ICRC. Rammasamningar við borgarasamtök og áherslustofnanir. Eyrnamerkt framlög og liðsafl í áherslustofnana, ICRC, Alþjóðabjörgunarsveitarinnar/Landsbjargar.	2018–2019	UTN
Það athugast að framangreindur listi er ekki tæmandi og endurspeglar ekki alla opinbera þróunarsamvinnu Íslands.				

### Samningsbundin framlög vegna fjölþjóðasamstarfs

Undir málaflokkinn falla aðildargjöld Íslands vegna fjölþjóðasamstarfs þvert á framangreind verkefni. Framlöginn sveiflast nokkuð milli ára en fjárhagsáætlanir flestra alþjóðastofnana eru ekki samþykktar fyrr en í lok árs og hlutdeild Íslands breytist reglulega í samræmi við reiknireglur hvarrar stofnunar. Engin stefnumótun fer því fram í þessum málaflokki.

## 5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnasviðsins næstu fimm ár.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>4 Utanríkismál .....</b>	<b>15.844</b>	<b>16.586</b>	<b>17.319</b>	<b>18.295</b>	<b>18.286</b>

## 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 eftirfarandi:

Skattfrankvæmd sem er á hendi embættis ríkisskattstjóra, embættis skattrannsóknarstjóra, embættis tollstjóra og yfirskattanefndar. Fjármála- og efnahagsráðherra er æðsti yfirmaður skattamála og fer með stefnumótun, almenn samskipti og eftirlit með stofnunum sem sinna skattfrankvæmd.

Eignir ríkisins þar sem fjármála- og efnahagsráðuneytið fer með eigendahlutverk gagnvart félögum, yfirumsjón með eignarhaldi og umsýslu fasteigna, jarðeigna og auðlinda, 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 og 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. Hann er banki ríkissjóðs og sér um varðveislu innlendra innstæðna og gjaldeyriseigna.

Stjórnsýsla ríkisfjármála sem miðar m.a. að öflugri framkvæmd laga um opinber fjármál og 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 töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016–2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjárukalög 2017	Fjárlög 2018
5 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla .....			
5.10 Skattar og innheimta .....	7.204	7.919	7.906
5.20 Eignaumsýsla ríkisins .....	8.863	5.348	6.079
5.30 Fjármálaumsýsla ríkisins .....	3.997	4.198	4.342
5.40 Stjórnsýsla ríkisfjármála .....	24.200	3.426	3.931
<b>Samtals .....</b>	<b>44.264</b>	<b>20.891</b>	<b>22.257</b>

## 2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

Í skattfrankvæmd undanfarið ár hefur verið unnið að því að styrkja faglega stjórnsýslu skattamála með það að markmiði að auka skilvirkni hennar jafnframt því að bæta þjónustu við almenning og fyrirtæki. Rétt er að vekja sérstaka athygli á miklum árangri í bættem skattskilum, jafnt hjá einstaklingum og fyrirtækjum, sem rekja má til átaks af hálfu skatt- yfirvalda í þeim efnum. Sömu framfarir hafa orðið í innheimtu opinberra gjalda. Birting upplýsinga um stöðu skattaðila í sameiginlegri gagnvirkri þjónustugátt er í vinnslu og heldur sú vinna áfram með áherslu á aðgengi og gæði upplýsinga. Þegar liggja fyrir drög að skýrslu með tillögum um endurskoðun skattlagningar ökutækja og eldsneytis, m.a. með markmið ríkisstjórnarinnar í loftslagsmálum að leiðarljósi. Hafa drögin þegar verið birt í samráðsgátt Stjórnarráðsins. Þá hefur verið stigið skref með hækkun kolefnisgjalds í sömu átt. Einnig hefur verið unnið að undirbúningi afmörkunar leiða til skattlagningar innlendirar og erlendirar ferðaþjónustu með tilliti til jöfnunar á samkeppnisstöðu. Vinna við endurskoðun innheimtu opinberra gjalda hófst árið 2017 og verður henni framhaldið.

Ýmsar áskoranir eru framundan á sviði skattamála, bæði varðandi stefnumótun og skatt- framkvæmd. Einfalt og réttlátt skattkerfi með fáum undanþágum stuðlar að skilvirkni. Skýr markmið, samræmd skattlagning og rík upplýsingagjöf um ráðstöfun ríkisfjár auka líkur á jákvæðu viðhorfi einstaklinga og fyrirtækja til þátttöku í sameiginlegum útgjöldum samfélagsins. Með þessi sjónarmið í huga þarf að beita efnahagslegum hvötum til að draga úr neikvæðum ytri áhrifum atvinnustarfsemi og annarra athafna, svo sem losun gróðurhúsa- lofttegunda. Takast þarf á við miklar áskoranir á sviði loftslagsmála og fjölbreyttrar atvinnu- starfsemi. Búa þarf skattkerfið í haginn fyrir nýsköpun og ýmsar tæknibreytingar samhliða því að undirbúa efnahagslífið fyrir breyttar vaxtarhorfur. Aðgerðir gegn skattsvikum og skattundanskotum verða áfram í forgangi.

Við eignaumsýslu ríkisins undanfarið ár hefur markvisst verið unnið að því að meðferð eignarhalds allra ríkiseigna verði samræmd, fagleg og hagkvæm. Umsýsla og meðferð eignarhalds flestra ríkiseigna, þ.m.t. stærsta hluta félaga í eigu ríkisins, fasteigna, jarða og auðlinda á ríkisjörðum, er miðlæg á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins og stofnana þess. Rafrænn korta- og upplýsingagrunnur liggur fyrir vegna ríkisjarða og stærri land- spildna. Áfram er unnið að miðlægri skráningu annarra réttinda og auðlinda í ríkiseigu. Gefin hefur verið út endurskoðuð eigandastefna fyrir fjármálafyrirtæki í ríkiseigu og stefnt er að útgáfu á endurskoðaðri almennri eigandastefnu fyrir félög í eigu ríkisins á árinu.

Helsta áskorun við umsýslu eignarhluta ríkisins í félögum er að auka samspil fjár- festinga- og arðgreiðsluáætlana ríkisfélaga og hagstjórnarmarkmiða ríkisins til að draga úr hagsveiflum án þess að takmarka eðlilegan vöxt félaganna. Unnið er að endurmati á eignar- hlutum ríkisins í félögum samkvæmt nýjum reikningsskilastöðlum. Mikil áskorun hefur falist í 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. Samhliða vinnu við eignfærslu fasteigna í ríkisreikningi liggja fyrir mótaðar tillögur um breytingar á leigu ríkiseigna í átt að markaðsleigu eða ígildi hennar í samræmi við breyttar reikningskilareglur. 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.

Fjármálaumsýsla ríkisins hefur tekið miklum breytingum eftir gildistöku laga um opinber fjármál. Verulegar breytingar hafa verið gerðar á reikningshaldi ríkisins sem hefur haft umtalsverðar breytingar í för með sér á verklagi stofnana við reikningshald og upplýsingagjöf. Nýtt verklag við eftirlit með framkvæmd fjárlaga var innleitt á árinu 2017. Áhersla er lögð á samræmda upplýsingagjöf, vandaða áætlanagerð ríkisaðila og virkt eftirlit ráðuneyta með rekstri stofnanna innan þeirra málefna sviða. Á árinu 2017 hófst innleiðing á nýju áætlanagerði fyrir ríkisaðila og munu allir ríkisaðilar skila rekstraráætlunum sínum í nýju samræmdu kerfi. Ný lög um kjararáð tóku að fullu gildi 1. janúar 2018. Samhliða hefur verið unnið að gerð stjórnendastefnu þar sem áhersla er lögð á starfsþróun og aukinn stuðning við stjórnendur ríkisstofnana. Markmiðið er m.a. að bæta stjórnendafærni og árangur og búa til eftirsóknarverðara starfsumhverfi bæði fyrir stjórnendur og annað starfsfólk.

Meðal áskorana í fjármálaumsýslu ríkisins er fjöldi smárra ríkisstofnana og hversu hátt hlutfall fjármagns þeirra fer til stjórnunar og stoðþjónustu. Á sama hátt dregur fjöldi rekstrareininga 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. Rekstur ríkisins þarf að bregðast við auknum kröfum almennings og atvinnulífs um sjálfsafgreiðslu og stafræna opinbera þjónustu. Hraðar og ófyrirsjáanlegar breytingar krefjast sveigjanlegra stofnanakerfis auk þess sem huga þarf að breyttum hæfnikröfum til opinberra starfsmanna við nýráðningar og endurmenntun í ljósi breytinga á störfum þeirra. Á sama tíma felast í þessum breytingum gríðarleg tækifæri til þess að bæta opinbera þjónustu, auka hagræði í rekstri og auka framleiðni. Ísland er í kjörstöðu þegar kemur að hagnýtingu upplýsingatækni við veitingu opinberrar þjónustu. Tæknilegir innviðir eru allir til staðar og aðgengi og notkun landsmanna á upplýsingatækni er með því besta sem gerist. Á sama tíma hefur hið opinbera dregist aftur úr hvað varðar framboð þjónustu á stafrænu forni.

Stjórnsýsla ríkisfjármála hefur þróast mjög eftir gildistöku laga um opinber fjármál. Helsti áfanginn er stefnumótun til lengri tíma og að nýtt verklag hefur fest sig í sessi. Á liðnu ári var lögð áhersla á ferli stefnumótunar og hagnýta þjálfun í stefnumótun og áætlanagerð innan stjórnsýslunnar. Hluti þeirrar þjálfunar snérist um mótun framtíðarsýnar og markmiða, og um ólíkar tegundir mælikvarða til að leggja mat á árangur. Þá má nefna að allir ríkisaðilar í A-hluta hafa unnið stefnu til a.m.k. þriggja ára auk hefðbundinna ársáætlana.

Helstu áskoranir við stjórnsýslu ríkisfjármála varða hagnýtingu upplýsingatækni til að efla greiningarstarf, aukna nýtingu stafrænna innviða, þ.m.t. stafrænnar stofnbrautar (e. X-Road) til þess að auka aðgengi að stafrænni þjónustu og bæta þannig þjónustu við almenning. Efling gæða er stöðugt verkefni. Skýrt viðfangsefni er að markmið í fjármála-áætlun séu sett fram með þeim hætti að þau miði að áhrifum fyrir heildina, samfélagið eða almenna borgara. Með sama hætti eiga sem flestir mælikvarðar að mæla aukið virði fyrir samfélagið með skýrum hætti. Í fyrsta skipti eru mælikvarðar metnir með samræmdum hætti, sbr. töflu aftar.

#### *Jafnréttismat á málefna sviði 5 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla*

Margvísleg kynja- og jafnréttissjónarmið tengjast málefna sviðinu. Á jafnréttisþingi 2018 voru kynntar niðurstöður úr rannsókn fjármála- og efnahagsráðuneytis á kyngreinanlegum

áhrifum samnýtingar skattþrepa fyrir þau ár sem hún hefur tíðkast. Samnýting er algengust meðal tekjuhæstu sambúðanna og endurgreiðsla af þessu tagi við álagningu getur haft áhrif á stöðu einstaklinga innan sambúðarinnar. Í framhaldi af þessu verkefni hefur verið tekin ákvörðun um að fram fari viðtækari og ítarlegri greining á kyngreinanlegum áhrifum innan skattkerfisins. Augljóst má vera að bregðast þurfi við niðurstöðum sem myndu leiða í ljós eða staðfesta neikvæð áhrif á jafnrétti.

### 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 fjármálaáætlunarinnar.

### 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 það meginmarkmið að stuðla að einföldu og skilvirku skattkerfi til að fjármagna sameiginleg útgjöld þjóðarinnar. Stefnt er að aðgengilegri upplýsingagjöf um forsendur þeirra skatta sem einstaklingar og fyrirtæki greiða. Því stefna aðgerðir málaflokksins að skilvirkum og gagnvirkum samskiptum um virka þátttöku einstaklinga og fyrirtækja í efnahagslegri starfsemi samfélagsins.

Markmið málaflokksins hafa viðtæka tengingu við áherslumál í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og þau styðja jafnframt við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2020	Viðmið 2023
1	Bæta skattskil og öflun tekna til sameiginlegra útgjalda.	Hlutfall þeirra sem skila upplýsingum innan tímamarka: a) skattframtöl einstaklinga, b) framtöl lögaðila, c) virðisauka-skattsskýrslur.	a) 96,3% b) 81,1% c) 94,6%	a) 97% b) 83% c) 95%	a) 97,5% b) 84,5% c) 95,5%
		Innheimtuhlutfall vegna: a) tekjuskatts einstaklinga, b) tekjuskatts lögaðila, c) virðisaukaskatts.	a) 85,7% b) 85,7% c) 81,9%	a) 86,5% b) 86,5% c) 82,3%	a) 87% b) 87% c) 83%
		Afskriftir opinberra gjalda sem hlutfall af heildarskatttekjum á rekstrargrunni.	1,8%	1%	0,8%
2	Skilvirkari og einfaldari opinber innheimta.	Fjöldi gjalddaga.	269	150–200	90
		Innheimtukostnaður ríkissjóðs.	550 m.kr.	5% lækkun frá 2018	10% lækkun frá 2018
		Fjöldi innheimtumanna.	9	Viðmið ekki skilgreint.	Einn innheimtuaðili með nokkrar starfsstöðvar.



Í kjölfar flutnings málefna upplýsingasamfélagsins til fjármála- og efnahagsráðuneytis hefur markmið 2 frá fyrra ári verið fellt brott. Markmiðið varðaði bætt aðgengi, framboð og gæði, að upplýsingum um skattamál, m.a. með samræmdari stjórnýslu skattamála. Þess í stað vísa aðgerðir í málaflokknum, vegna gagnvirkar þjónustu og birtingar upplýsinga um skattamál og innheimtu, til almennra samræmdra markmiða um rafræna þjónustu, samrekstur og nýtingu sameiginlegra innviða. Vísast þar til málaflokka 5.3 *fjármálaumsýsla ríkisins*, 5.4 *stjórnýsla ríkisfjármála* og 6.1 *hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál*. Númer markmiða hafa breyst samkvæmt þessu, svo að markmið 3 í fyrri áætlun er nú markmið 2.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Heildarendurskoðun tekjuskatts einstaklinga og samspil hans við bótakerfin.	2018–2020	FJR í samstarfi við FOR og VEL
2	1	Endurskoðun skattlagningar menningarafurða og ferðaþjónustu.	2018–2020	FJR í samráði við ANR og VEL
3		Endurskoðun tryggingagjalds, m.a. með tilliti til samspils atvinnutryggingagjalds og almenna tryggingagjaldsins.	2018–2020	FJR í samráði við RSK
4	Tengist málaflokki 17.5	Heildarendurskoðun gjaldtöku í samgöngum með svokölluðum grænum sköttum og skattaivilnunum, m.a. fyrir vistvæn ökutæki, þannig að skattheimtan þjóni loftslagsmarkmiðum.	2018–2022	FJR í samráði við SSR, ANR og UAR
5	Markmið 3 í málaflokki 5.3 og markmið 3 í málaflokki 6.1	Gagnvirk þjónustugátt.	2019–2022	FJR, RSK og tollstjóri
6	1	Skattrannsóknir og -eftirlit eftl, m.a. með áherslu á áhættustjórnun. Unnið úr tillögum starfshópa um frekari aðgerðir gegn skattundandrætti og skattaskjólum.	2018–2022	FJR, RSK, SRS og tollstjóri
7	2	Hafist verður handa við endurskipulagningu innheimtukerfis opinberra gjalda á grundvelli tillagna starfshóps fyrir mitt ár 2019. Frumvarp um innheimtu opinberra gjalda lagt fram á haustþingi 2018.	2018–2020	FJR í samráði við tollstjóra og DMR
8	1 og 2	Fækkun endurákvæðana/leiðréttinga vegna færri áætlana.	2018–2020	FJR, RSK og tollstjóri
9	1	Endurskoðun/fjölgun tvísköttunar- og upplýsingaskiptasamninga.	2018–2023	FJR
10	1	Endurskoðun á lögum og reglum um virðisaukaskatt af byggingastarfsemi.	2018–2019	FJR

### 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.

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

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Viðunandi arðsemi, bætt yfirsýn og aukið gagnsæi í rekstri félaga í eigu ríkisins.	Samfélagslegur ávinningur og gagnsæi mælt sem hlutfall félaga í eigu ríkisins sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni og sem sett hafa sér mælanleg samfélagsleg markmið og gert grein fyrir þeim í ársskýrslu.	–	25%	80%
		Fjárhagslegur ávinningur mældur sem hlutfall félaga í eigu ríkisins sem rekin eru á viðskiptalegum forsendum og mæta settri arðsemiskröfu eigin fjár undangengin þrjú ár.	–	35%	80%
		Yfirsýn og gagnsæi mælt sem hlutfall stærri félaga í eigu ríkisins sem skila 5 ára fjárhagsáætlun og yfirlýsingum gagnvart markmiðum eigandastefnu.	–	70%	100%
2	Bæta yfirsýn og fjárhagslegt gagnsæi við meðferð eigna.	Hlutfall eigna sem eru í miðlægri umsýslu ríkisins.	≈50%	75%	100%
		Hlutfall jarða og auðlinda sem skráð eru í miðlægan upplýsingagrunn.	30%	60%	100%
		Hlutfall af húsnæði í eigu ríkisins í markaðsleigu eða leigu byggðri á kostnaðargrunni.	>5%	60%	90%
3	Setja skýrari ramma um hagnýtingu lands, náttúru og auðlinda í umráðum ríkisins.	Hlutfall auðlindasamninga sem uppfylla kröfur almenns ramma sem unnið er að um nýtingu auðlinda í eigu ríkisins.	25%	40%	100%
		Áætlaðar tekjur af sérleyfum vegna hagnýtingar á landi, náttúru eða auðlinda.	Unnið að mótun ramma um sérleyfi.	Tugir milljóna	>Milljarður
		Sérgreining tekna af auðlindasamningum ríkisins.	5%	60%	100%

Mælikvarðar hafa tekið minni háttar breytingum frá fyrra ári með gagnsæi að leiðarljósi. Samfélagslegur ávinningur verður talinn þegar félag hefur sett sér mælanleg samfélagsleg markmið og gert grein fyrir þeim í ársskýrslu. Arðsemiskrafa er afmörkuð við félög að meiri hluta í eigu ríkisins, sem rekin eru á viðskiptalegum forsendum og mæta settri arðsemiskröfu eigin fjár undangengin þrjú ár. Þá verður mælt hlutfall stærri félaga sem skila fimm ára fjárhagsáætlun og yfirlýsingum gagnvart markmiðum eigandastefnu. Eignir til skráningar í miðlægan upplýsingagrunn eru nú skilgreindar sem jarðeignir og auðlindir í stað eigna. Þar með tekur mælikvarðinn einnig til auðlinda í stað áherslu á jarðir.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Unnin verði skýrsla um stöðu, horfur, álitamál og framtíðarsýn fyrir fjármálakerfið sem lögð verði fyrir Alþingi til umfjöllunar áður en stefnumarkandi ákvarðanir verða teknar um fjármálakerfið.	2018–2019	FJR
2	1	Endurskoða og gefa út almenna eigandastefnu. Gerð reglna um val á stjórnarmönnum og viðauka við almenna eigandastefnu fyrir Isavia og orkufyrirtæki, þ.m.t. Landsvirkjun.	2018	FJR.
3	1	Formfesta reglulega fundi með stærri félögum ríkisins þar sem farið verður yfir áætlanir til 5 ára í senn og fylgt eftir meginreglum, viðmiðum og markmiðum sem fram koma í eigandastefnu.	2018–2019	FJR.
4	2	Gerð eigandastefnu fyrir jarðir, land, lóðir og auðlindir í eigu ríkisins.	2018	FJR.
5	2	Lokið við færslu fasteigna í miðlæga umsýslu.	2018–2019	FJR leiðir verkefnið í samráði við Ríkiseignir
6	2	Eignfæra allar eignir ríkisins í samræmi við breyttar reikningsskilareglur. Unnið að útfærslu verðmatsaðferða vegna jarða og lands.	2017–2018	FJR leiðir verkefnið í samráði við Fjársýslu ríkisins og Ríkiseignir
7	2	Fjárfestingaráætlun gerð til 5 ára vegna húsnæðis- og framkvæmdarmála ríkisins.	2018–2019	Framkvæmdasýsla ríkisins leiðir verkefnið í samstarfi við FJR.
8	2	Upptaka markaðsleigu og leigu sem byggð er á kostnaðargrunni fyrir fasteignir ríkisins.	2018	FJR leiðir verkefnið í samráði við Ríkiseignir
9	2 og 3	Ljúka greiningu og skráningu upplýsinga um jarðeignir og auðlindir í eigu ríkisins í korta- og landgrunnupplýsingakerfi. Meta ástand ferðamannastaða á landi ríkisins og þörf fyrir skýrari umsjón og aðgangsstýringu.	2018–2020	Ríkiseignir
10	3	Skráning allra auðlindasamninga sem gerðir hafa verið af hálfu ríkis um jarðir í eigu ríkisins. Sérgreining tekna af auðlindasamningum ríkisins.	2018–2019	Ríkiseignir

### Fjármálaumsýsla 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.

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

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Bætt áætlanagerð og eftirfylgni með fjármunum ríkisins.	Hlutfall málaflokka þar sem rekstur er innan fjárheimilda ársins.	69%	90%	100%
		Hlutfall ríkisaðila með fjárhagsbókhalð í Orra sem gerir reikninga vegna kaupa á vöru og þjónustu aðgengilega almenningi á sérstakri vefsíðu.	5%	80%	95%
		Hlutfall ríkisaðila í A-hluta sem nota miðlægt áætlanakerfi vegna áætlanagerðar fyrir næstkomandi ár.	24%	80%	100%
2	Markvissari stjórnun, skipulag og aukin leiðtoga-hæfni hjá stofnunum ríkisins.	Hlutfall forstöðumanna sem hafa fengið endurgjöf á störf sín í stjórnendasamtali, frá hlutaðeigandi ráðuneyti á undangengnum 24 mánuðum.	Ekki gert með samræmdum hætti	15%	60%
3	Aukinn samrekstur og nýting sameiginlegra innviða.	Hlutfall A-hluta ríkisstofnana sem tekur þátt í sameiginlegum örútbodum og/eða nýtir einsbirgissamninga.	82%	95%	99%
		Hlutfall stofnana sem eiga samskipti við almenning og lögaðila í gegnum rafrænt pósthólf Ísland.is	9	100	164
		Fjöldi nettenginga ríkisins.	>100	80	4

Markmið málaflokksins hafa tekið nokkrum breytingum frá fyrra ári. Skerpt hefur verið á orðalagi markmiðs 1, svo í stað almenns orðalags um bættan rekstur og nýtingu fjármuna ríkisins er áherslan lögð á bættan áætlanagerð og fylgni með fjármunum ríkisins. Tvö markmið frá fyrra ári, markmið 2 og 3, hafa verið sameinuð í markmið 2, enda eðlislík: markvissari stjórnun og skipulag hjá stofnunum ríkisins og bætt fagleg stjórnun mannauðs og aukin leiðtoga-hæfni stjórnenda. Hið sameinaða markmið tekur nú til markvissari stjórnunar, skipulags og aukinnar leiðtoga-hæfni hjá stofnunum ríkisins. Svo hefur bæst við nýtt markmið 3 um aukinn samrekstur og nýtingu sameiginlegra innviða.

Breytingarnar eru gerðar til að endurspeglar betur verklag varðandi fjármálaumsýslu og rekstur ríkisins ásamt áherslu á bættan ríkisrekstur. Til samræmis hafa verið gerðar breytingar á mælikvörðum.

Með aðgerðum er snúa að auknum samrekstri í upplýsingatækni er áætlaður sparnaður um 1,5–2 ma.kr. árlega.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Endurhönnun og efling stafræns pósthólfs.	2018–2019	FJR í samvinnu við ÞÍ
2	1	Birting reikninga á netinu og bætt aðgengi fyrir almenning að tölulegum gögnum.	2019–2020	FJR og Fjárslan
3	1	Stöðumat á nýsköpun á sviði opinberrar þjónustu hjá stofnunum og	2018–2020	FJR í samstarfi við fagráðuneyti og

		sveitarfélögum. Mótun og framkvæmd aðgerða.		sveitarfélög
4	1	Innleiðing á innkaupakerfi fyrir A-hluta-stofnanir.	2018–2022	FJR, Fjársýsla ríkisins og Ríkiskaup
5	1,2	Innleiðing á skilvirku og gagnsæju verklagi við áætlanagerð, áhættumat og eftirliti með framkvæmd fjárlaga.	2018–2019	FJR
6	2	Gerð verður þjónustukönnun hjá stofnunum ríkisins með það að markmiði að bæta markvisst almannaþjónustu.	2018–2019	FJR
7	2,3	Mótun og birting heildstæðrar stjórnendastefnu og verklagsreglna um hæfnisþætti, framkvæmd frammistöðumats og gerð starfsþróunaráætluna fyrir forstöðumenn.	2018–2020	FJR
8	2,3	Setning laga um stofnanakerfið og breytingar á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins.	2018–2020	FJR
9	3	Samrekstur stofnana í upplýsingatækni (vélasalir, skýjalausnir, hugbúnaðarleyfi). Lagður grunnur að auknu samstarfi/rekstri stofnana, auk þess að bæta nýtingu innviða, m.a. fjármálaumsýslu.	2018–2020	FJR í samvinnu við önnur ráðuneyti og FJS
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 hlutaðeigandi stofnanir

### Stjórnsýsla ríkisfjármála

Markmið málaflokksins miða að því að bæta lífskjör í landinu með vandaðri stjórnsýslu ríkisfjármála og skilvirkum ríkisrekstri. Aðgerðir málaflokksins styðja við markmiðin en fela jafnframt í sér að fylgja eftir markmiðum sem birtast í öðrum málaflokkum sem fjármála- og efnahagsráðuneytið ber ábyrgð á.

Markmið málaflokksins hafa víðtæka tengingu við áherslumál í stjórnarsáttmála ríkis- stjórnarinnar og þau styðja jafnframt við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Hraðari uppbygging stafrænna innviða.	Fjöldi þjónustuveitenda/ stofnana sem tengjast stafrænni stofnbraut (e. X-Road).	0	20	100
2	Skýrari stefnumótun, samvirkni og mat á árangri.	Fjöldi heildstæðra stefna fyrir málefnasvið.	0	3–5	34
		Visanir / tengingar milli málefnasviða í fjármálaáætlun.	≈10	20	100
		Hlutfall aðgerða lokið innan tímamarka í fjármálaáætlun.	>80%	>80%	>90%
3	Bætt markmið allra málaflokka	Hlutfall mælikvarða í fjármálaáætlun:	a) 37% b) 63%	a) 45% b) 55%	a) 90% b) 10%

fjármálaáætlunar ásamt mælikvörðum sem miða með skýrum hætti að auknu virði fyrir samfélagið.	a) sem mæla virði fyrir samfélagið: afurðir (e. output), áhrif (e. outcome) eða framfarir (e. end-outcome), b) sem ekki mæla afurðir eða áhrif fyrir samfélagið, svo sem aðföng (e. input) eða ferli (e. process).			
---	---	--	--	--

Markmið málaflöksins hafa tekið minni háttar breytingum frá fyrra ári. Nýtt markmið, um hraðari uppbyggingu stafrænna innviða, kemur nr. 1, ásamt mælikvarða. Breytist númer næstu markmiða samkvæmt því. Skerpt hefur verið á orðalagi markmiðs 2, svo í stað almenns orðalags um farsæla innleiðingu og framkvæmd laga um opinber fjármál, er áherslan á skýrari stefnumótun, samvirkni og mat á árangri. Fjöldi tenginga milli málefna-sviða verður mældur, því slíkar tilvísanir 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 málefna-sviði 5 með vísun í markmið á málefna-sviði 17. Þriðja markmiðið er óbreytt en mælikvarðinn er skýrari.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Uppsetning stafrænnar stofnbrautar (e. X-Road) og tenging hennar við grunnupplýsingakerfi ríkisins. Samvirkni tryggð.	2018–2020	FJR
2	1	Mótun tækniarkitektúrs og tæknistefnu ríkisins	2018–2019	FJR
3	1 auk markmiða 1–3 í málaflökki 5.3	Mótun stefnu og aðgerðaáætlunar fyrir upplýsingatækniumhverfi ríkisins.	2018–2019	FJR
4	2	Tenging kynjaðrar fjárlagagerðar við ferla og stefnumótun á grundvelli laga um opinber fjármál.	2017–2019	FJR í samvinnu við VEL og önnur ráðuneyti
5	2	Endurnýjun þjóðhagslíkans þannig að það taki meiramið af þróun opinberra fjármála og endurspegli betur áhrif fjármálastefnu og fjármálaáætlunar.	2016–2020	FJR
6	2	Þróun útgjaldagreininga á ýmsum þáttum ríkisrekstrar byggð á bestu fordæmum, m.a. af vettvangi OECD.	2017–2022	FJR
7	2	Efling greiningarstarfs og upplýsingamiðlunar, birting opinna reikninga og mánaðarlegra bókhaldsupplýsinga, og endurbætt framsetning gagna á vef.	2017–2022	FJR
8	2 og markmið 2 í málaflökki 5.3	Innleiðing á nýju verklagi við framkvæmd fjárlaga hjá 90% ríkisaðila.	2018–2019	FJR í samvinnu við ríkisaðila
9	3	Unnin verði drög að skilgreiningu á samfélagsvirði og bættum lífsgæðum í tengslum við mat á mælikvörðum í fjármálaáætlun sem mæla afurðir (e.	2018–2019.	FJR í samvinnu við FOR

		output), áhrif (e. outcome) eða framfarir (e. end-outcome) fyrir samfélagið.		
10	Markmið nr. 3 í málaflokki 5.3	Samþætting og þróun stoðþjónustu ráðuneyta með flutningi miðlægra verkefna til þjónustueiningar Stjórnarráðsins.	2018–2019	FJR í samvinnu við önnur ráðuneyti

## 5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnasviðsins næstu fimm ár.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>5 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla .....</b>	<b>22.878</b>	<b>21.960</b>	<b>21.391</b>	<b>21.914</b>	<b>22.438</b>



## 6 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál

### 1. UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð forsætisráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra, samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og umhverfis- og auðlindaráðherra. Undir sviðið heyrir einn málaflokkur sem ber sama heiti. Eftirfarandi þættir varða málefnasviðið:

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

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

Hagstofa Íslands er miðstöð opinberrar hagskýrslugerðar í landinu og hefur forystu um tilhögun, samræmingu og framkvæmd hennar, svo og um samskipti við alþjóðlegar stofnanir um hagskýrslu- og tölfræðimál. Þjóðskrá Íslands hefur það hlutverk að halda fasteignaskrá, þjóðskrá, ákveða brunabóta- og fasteignamat, gefa út vegabréf, nafnskirteini og ýmis vottorð. Stofnunin leggur áherslu á rafræna stjórnsýslu og rekur m.a. upplýsinga- og þjónustuveituna Ísland.is. Þjóðskrá sér einnig um rekstur starfs- og upplýsingakerfa fyrir sýslumenn og sveitarfélög. Landmælingar Íslands hafa það hlutverk að safna, vinna úr, varðveita og miðla landupplýsingum um Ísland. Landupplýsingar eru grundvallargögn hvers samfélags og tryggja aðgang samfélagsins að upplýsingum um umhverfi og náttúru. Landupplýsingar eru einnig mikilvægar til þess að styðja stefnumótun stjórnvalda á ýmsum sviðum, svo sem á sviði framkvæmda, skipulagsmála, umhverfismála og vöktunar á náttúruvá.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016–2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjáraukalög 2017	Fjárlög 2018
6 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál .....			
6.10 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál .....	3.277	3.601	3.941
<b>Samtals .....</b>	<b>3.277</b>	<b>3.601</b>	<b>3.941</b>

### 2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

Á fyrri hluta árs 2017 var ákveðið að fara í ítarlega stefnumótunarvinnu fyrir málefnasviðið. Fyrsta skrefinu í henni er nú lokið en það byggist á stöðumati, drögum að framtíðarsýn og greiningu stefnuvalkosta, svokallaðri grænbók. Vinnan fór fram með viðtæku samráði við framkvæmdaaðila, samstarfsaðila og hagsmunaaðila. Fyrirhugað er að setja grænbókina í samráðsgátt Stjórnarráðsins til viðtækara samráðs vorið 2018. Jafnframt

var ákveðið að samhliða stefnumótunarferlinu yrðu unnin sniðmát, gátlistar og fleira sem nýta mætti við stefnumótun annarra málefnasviða.

Meðal helstu breytinga sem orðið hafa á málefnasviðinu má nefna samráðsgátt sem mótuð var í þeim tilgangi að bæta frumvarpgerð, mótun reglugerða og opinberra stefna. Jafnframt tryggir samráðsgáttin aðkomu almennings og hagsmunaaðila snemma í ferlinu. Þetta mun stuðla að auknu gegnsæi og auðveldari aðkomu að ákvarðanatökufærum.

Með forsetaúrskurði 30. nóvember 2017 voru gerðar skipulagsbreytingar á málefnasviðinu þegar málefni upplýsingasamfélagsins voru flutt frá samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti til fjármála- og efnahagsráðuneytis og málefni Hagstofunnar fluttust frá fjármála- og efnahagsráðuneyti til forsætisráðuneytis.

Á síðustu árum hefur samfélagið þurft á aukinni skráningu gagna að halda, sem og miðlun ýmissa upplýsinga. Almenningsur, 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 grunnskraa 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 tölfraedi varðandi ferðaþjónustu, m.a. var árleg ferðavenjukönnun gerð í fyrsta sinn 2017, en einnig er ætlunin að ná betur utan um greinina í þjóðhagsreikningum þannig að upplýsingar um hlutdeild hennar í útflutningi, landsframleiðslu og fjárfestingu verði aðgengilegar. Annar áhersluþáttur er bættar upplýsingar um laun og vinnutíma en sú vinna er unnin í samstarfi nokkurra ráðuneyta og aðila vinnumarkaðarins. 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 sem snýr að því 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 varða alla, þ.m.t. almenning, fyrirtæki og opinbera aðila. Þau eru því langt frá því að vera afmarkað viðfangsefni tæknifólks. Opinberir aðilar þurfa því að gera ráð fyrir verkefnum og auknum kostnaði vegna þeirra á næstu árum.

Sem dæmi má nefna fyrirjáanlega innleiðingu nýrrar persónuverndarreglugerðar<sup>1</sup> og tilskipunar um net- og upplýsingaöryggi<sup>2</sup> í íslensk lög.

Stór áskorun er framundan við að koma skipulagi á netöryggismál opinberra aðila, efla netöryggissveitina og kynningar og fræðslu vegna þessa. Einnig þarf að gera reglulega úttektir/kannanir á öryggi gagnakerfa og neta. Komið hefur verið á samstarfi við Oxford-háskóla um úttekt á stöðu netöryggismála (skýrsla frá 2017) og fylgja þarf henni eftir með aðgerðaáætlun sem kemur til framkvæmda 2018–2023 samhliða innleiðingu endurskoðaðar stefnu í netöryggismálum.<sup>3</sup>

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

### 3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Hagskýrslur, grunnskrár og upplýsingamál eru ein af meginstöðum lýðræðislegs nútímasamfélags þar sem ákvarðanir eru teknar á grunni vandaðra upplýsinga. Opinber þjónusta færast jafnt og þétt yfir á stafrænt form á netinu þar sem slíkt er mögulegt.

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

Meginmarkmið málefnasviðsins er að í opinberri þjónustu verði sjálfsafgreiðsla reglan og að gögn stjórnáætlunar verði örugg, opin, gjaldfrjáls, heilleg, tímanleg, aðeins skráð einu sinni og varin með bestu tæknilegu lausnum á hverjum tíma.

Hvað varðar lagabreytingar er gert ráð fyrir að eldri lagabálkar sem ekki hafa fylgt þeirri framþróun sem átt hefur sér stað undanfarin ár verði endurnýjaðir, t.d. lög um tilkynningar aðsetursskipta, nr. 73/1952, og lög um þjóðskrá og almannaskráningu, nr. 54/1962.

### 4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERDIR

Markmið málaflokksins leiða beint af meginmarkmiði málefnasviðsins. Markmiðin vísa til þeirra mikilvægu skrefa sem þarf að stíga í átt að því að í opinberri þjónustu verði sjálfsafgreiðsla reglan og að gögn stjórnáætlunar verði örugg, opin, gjaldfrjáls, heilleg, tímanleg, aðeins skráð einu sinni og varin með bestu tæknilegu lausnum á hverjum tíma.

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

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar koma fram áherslur um þróun mælikvarða um hagsæld og lífsgæði og gerð hagsvísu fyrir menningu, listir og skapandi greinar sem á við markmið 1 hér að neðan. Enn fremur er lögð áhersla á að bæta almannathjónustu, lýðræði og gagnsæi sem og að miðla upplýsingum um ákvarðanir og ferli sem varða hagsmuni almennings með aðgengilegum hætti. Sáttmálinn kveður sérstaklega á um samráðsgátt Stjórnarráðsins og er opnun hennar liður í því að efla traust á stjórnarmálum og stjórnáætlun.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Bæta gæði, framboð og aðgengi að opinberum	Fjöldi viðbótarbreyta og nýrra upplýsinga í	Mikið hefur áunnist í sundurgreiningu gagna,	Meðal nýrra breyta: Mánaðarleg	Meðal nýrra breyta: Ítarlegra manntal, m.a.

<sup>1</sup> Nánar er fjallað um reglugerðina í málaflokknum Persónuvernd á málefnasviði 10, Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnáætlun dómamála.

<sup>2</sup> Nánar er fjallað um tilskipunina í málaflokknum Fjarskipti og pósthjónusta á málefnasviði 11, Samgöngu- og fjarskiptamál.

<sup>3</sup> Tengist einnig málaflokkur 11.2 fjarskiptum og pósthjónustu.

	hagtölum, m.a. með viðbótarbreytum, nýjum hagskýrslum og lýsigögnum fyrir hagskýrslur, ásamt kynningarefni í tengslum við birtingu hagtalna.	hagskýrslum, ásamt aukinni sundurgreiningu í flokka eftir kyni, atvinnugreinum, starfsstéttum, menntun, vöru- og þjónustuflokkum eða eftir því sem við á í hverju tilviki.	m.a. eftir kyni.	tölfræði um þjónustuviðskipti. Aukið sundurbrot gagna, sem unnin eru mánaðarlega og ársfjórðungslega.	staðsetning í hús og menntun.
	Fjöldi nýrra hagskýrslna.	Útgáfur um ferðaþjónustu, húsnæðismál, menningarmál og skapandi greinar undirbúnar.	Reglulegar útgáfur um ferðaþjónustu þar sem tölfræði er aukin og birt á einum stað. Útgáfa tölfræði um húsnæðismál þar sem talnaefni er aukið og birt fyrr og tölfræðin sett í lýðfræðilegt samhengi. Bæta framboð á hagtölum um menningarmál og skapandi greinar þar sem horft verði til framboðs, neyslu og notkunar almennings, auk hagrænna mælikvarða á umfang. Hagtölur um fjölda lausra starfa.	Fyrsti áfangi hagskýrslna um umhverfistölfræði birt.	
	Aðgengi á vef Hagstofunnar metið á notendafundum og með gæðaúttektum um innleiðingu meginreglna Eurostat. <sup>4</sup>  Mat á aðgengi í könnuninni „Hvað er spurnið í opinbera vefi?“	Erfitt er að sækja mismunandi töflur sjálfvirkt og bera þær saman. Uppfylla þarf óskir um að birta hagtölur frá öðrum opinberum aðilum.  Aðgengi fékk 57 í niðurstöðum könnunar „Hvað er spurnið í opinbera vefi?“ árið 2015.	Hægt er að nálgast hagtölur frá öðrum opinberum aðilum á vef Hagstofunnar.  Mat á aðgengi í könnun „Hvað er spurnið í opinbera vefi?“ er 80.	Viðmót þar sem hægt er að sækja sjálfvirkt mismunandi töflur og bera þær saman komið í gagn. Ítarleg lýsigögn (e. metadata) birt með öllum hagskýrslum. Rannsóknir kynntar í tengslum við birtingu hagtalna. Mat á aðgengi í könnuninni „Hvað er spurnið í	

<sup>4</sup> Meginreglur um evrópska hagskýrslugerð: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5921861/KS-32-11-955-EN.PDF/5fa1ebc6-90bb-43fa-888f-dde032471e15>

					opinbera vefi? <sup>6</sup> er 100.
2	Að ljúka uppsetningu og aðgengi að skilgreindum gagnasettum á grundvelli grunngerðar landupplýsinga (skv. INSPIRE-tilskipuninni <sup>5</sup> ) á Íslandi.	Fjöldi gagnasetta um landupplýsingar.  Staða innleiðinga á viðaukum INSPIRE-tilskipunarinnar.	191 skráð gagnasett með lýsigögnum. 10 birt á opingogn.is. Gagnaþjónustur 4 stofnana beintengdar landupplýsingagátt. Gögn frá 7 stofnunum til viðbótar sýnileg í gáttinni.  122 gagnasett aðgengileg í skoðunarþjónustu á <a href="http://www.gatt.lmi.is">www.gatt.lmi.is</a>	250 gagnasett skráð með lýsigögnum og þau aðgengileg í skoðunarþjónustu á gátt lmi.is.  Gögn fyrir viðauka I og II eru samhæfð kröfum INSPIRE ásamt þjónustu.  Öll skráð gagnasett séu birt á opingogn.is.  Áætlun er tilbúin um innleiðingu gagna fyrir viðauka III í INSPIRE-tilskipuninni.	Öll opinber landupplýsingagögn skráð í lýsigagnagátt, þ.m.t. gögn sveitarfélaga (um er að ræða viðbót í fjölda gagnasetta. Endanlegur fjöldi liggur ekki fyrir). Lýsigögn gagna úr viðaukum I, II og III eru tiltæk. Öll gögn úr viðaukunum verði tiltæk í skoðunarþjónustu og niðurrhalsþjónustu. Lokið við að samhæfa gögn úr viðauka III við kröfur INSPIRE. Öll skráð gagnasett séu aðgengileg í gegnum opingogn.is.
3	Aukið framboð stafrænnar þjónustu. <sup>6</sup>	Fjöldi þjónustuveitenda/stofnana sem tengjast miðlægu þjónustugáttinni Island.is.	9	100	164
		Frammistaða í stafrænni þjónustu stjórnvalda, mæld á bilinu 0–1, í bakgrunnsmælingu WEF á	0,61	0,67	0,8

<sup>5</sup> [https://www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF\\_skrar/adgerdaaetlun-INSPIRE-eitt-skjal.pdf](https://www.umhverfisraduneyti.is/media/PDF_skrar/adgerdaaetlun-INSPIRE-eitt-skjal.pdf)

<sup>6</sup> Orðalag markmiðs 3 hefur verið einfaldað svo að í stað þess að það byggist á sjálfsafgreiðslu verður áherslan lögð á framboð stafrænnar þjónustu. Til samræmis hafa verið gerðar breytingar á mælikvörðum.

		Government usage. <sup>7</sup>			
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.	Samráðsgátt var opnuð í febrúar 2018.	60% af stjórnarfrumvörpum sem verða að lögum, í opnu samráði í samráðsgátt í lok 2018.	80% 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 upplýsinga-tæknikerfa /arkitektúr ekki til.	Búið að móta skipulag og stefnu og innleiðing hafin.	Innleiðingu nýs skipulags lokið.
		Endurnýjun helstu grunnskraá ríkisins svo þær verði tæknilega og rekstrarlega færar til að mæta sibreytilegum nútímakröfum.	Núverandi þjóðskrárkerfi mætir ekki nútímakröfum. Lögheimili einstaklinga er m.a. ekki skráð á íbúð.	Í árslok 2018 verða einstaklingar skráðir niður á íbúðir og upplýsingar um fjölskylduvensl og forsjá aðgengilegar til að mæta þörfum samfélagsins og draga úr ríkisútgjöldum.	Fyrsta áfanga nýs kerfis lokið.
		Viðbúnaður vegna vaxandi netglæpa.	Úttekt á gæðum og öryggi opinberra vefja gerð 2015 og 2017. Könnun á öryggi upplýsinga, kerfa og neta hjá ríkisstofnunum og sveitarfélögum lokið 2016. Úttekt Oxford-háskóla á stöðu netöryggismála á Íslandi var gerð 2017.	Úttekt á gæðum og öryggi opinberra vefja framkvæmd 2019. Námskeið, fræðsluefni, kröfur og viðmið fyrir opinber kerfi kynnt og aðstoð í boði 2018-2019. Framkvæmd aðgerðar-áætlunar til að bregðast við ábendingum Oxford-skýrslunnar og innleiða endurskoðaða stefnu í netöryggis-málum.	Framkvæmd aðgerðar-áætlunar v. Oxford-skýrslu lokið. Markmiðum endurskoðaðar stefnu hefur verið náð.

<sup>7</sup> Sjá bakgrunnsupplýsingarnar vegna 8. stoðar NRI-stuðulsins í nýstu skýrslu World Economic Forum (2016) – frammistaða í starfrænni þjónustu stjórnvalda: <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/economies/#indexId=NRI&economy=ISL>

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðar- aðili
1	1	Bæta hagtölur um húsnæðismál, ferðaþjónustu, menningarmál og skapandi greinar.	2018-2021	FOR/ Hagstofa Íslands
2	1	Safna upplýsingum um umhverfisskatta og gjöld, orkuflæðisreikninga og losun gróðurhúsalofttegunda.	2017-2019	Hagstofa Íslands
3	1	Rafrænt manntal.	2019-2023	Hagstofa Íslands
4	3	Framþróun á leyfisveitingagátt.	2016-2019	Þjóðskrá Íslands
5	3	Innleiðing á grunngerð stafrænna landupplýsinga (INSPIRE).	2018-2023	Land- mælingar Íslands
6	4	Móta og innleiða skipulag og stefnu um högun opinberra upplýsingakerfa (landsarkitektúr).	2017-2022	FJR
7	4	Smíði á nýju þjóðskrárkerfi og viðhald á núverandi vinnslukerfi þjóðskrár. Koma meðal annars á skráningu og miðlun á upplýsingum um skráningu einstaklinga í íbúðir.	2017-2023	Þjóðskrá Íslands
8	4	Framkvæmd aðgerðaráætlunar til að mæta ábendingum í Oxford-skýrslu og framkvæmd aðgerða í endurskoðaðri netöryggisstefnu. Úttektir, fræðsluefni, námskeið, ráðgjöf og tæknilegur búnaður varðandi net- og upplýsingaöryggi (og persónuvernd).	2018-2023	SRN
9	3	Stafræn miðlæg þjónstugátt hönnuð miðað við þarfir notenda.	2018-2019	FJR í samvinnu við Þjóðskrá Íslands
10	3	Tryggja að mikilvægasta þjónustan fyrir almenning og fyrirtæki sé aðgengileg stafræn.	2018-2019	Hvert og eitt ráðuneyti í samvinnu við sínar stofnanir

## 5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnasviðsins næstu fimm ár.

Útgjaldarammi i m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>6 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál</b>	<b>3.758</b>	<b>3.702</b>	<b>3.646</b>	<b>3.652</b>	<b>3.634</b>



## 7 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar

### 1. UMFANG

Starfsemi á málefna sviðinu er á ábyrgð forsætisráðuneytis, mennta- og menningarmálaráðuneytis og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. Það skiptist í tvo málaflokka:

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

Mennta- og menningarmálaráðuneyti ber ábyrgð á þeim hluta málefna sviðsins sem snýr að vísindum og samkeppnisjódum í rannsóknnum. Þó ber forsætisráðuneyti ábyrgð á starfsemi Vísinda- og tækniráðs og framtíðarnefndar um áskoranir og tækifæri vegna tæknibreytinga. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti ber ábyrgð á nýsköpun, samkeppni og þekkingargreinum. Málaflokkurinn nær yfir starfsemi Vísinda- og tækniráðs og samkeppnisjóði í rannsóknnum. Umsýsla 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.

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

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefna sviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016–2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjárukalög 2017	Fjárlög 2018
7 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar .....			
7.10 Vísindi og samkeppnisjóðir í rannsóknnum .....	7.198	7.563	7.649
7.20 Nýsköpun, samkeppni og þekkingargreinar .....	5.107	5.909	5.941
<b>Samtals .....</b>	<b>12.305</b>	<b>13.472</b>	<b>13.590</b>

### 2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

Samfélagsbreytingar og alþjóðavæðing kalla á rannsóknir og nýsköpun sem styðja við þekkingaröflun, framgang þekkingargreina og samkeppnishæfni atvinnulífs. Með áherslu á rannsóknir og nýsköpun skapast ekki einungis aukin þekking eða aukinn hagvöxtur heldur skipta rannsóknir, nýsköpun og þekkingargreinar sköpum í að gera þjóðum kleift að takast á við efnahagslegar og samfélagslegar áskoranir. Fjárfesting í rannsóknnum og nýsköpun hefur því varanleg áhrif á hagvöxt, heilsu og lífsgæði einstaklinga. Þekkingarsamfélag, sem tryggir efnahagslegan og samfélagslegan ávinning til framtíðar, er byggt á markvissri fjárfestingu í rannsóknnum og nýsköpun.

Áherslur stjórnvalda í rannsóknnum og nýsköpun byggjast á stefnu Vísinda- og tækniráðs fyrir árin 2017–2019. Áherslurnar miða að því að skilgreina og takast á við samfélagslegar áskoranir sem Ísland stendur frammi fyrir, að markvissri uppbyggingu rannsóknarinnviða, auknum gæðum og skilvirkni háskólastarfs, bættu skattalegu umhverfi og stuðningskerfi rannsókna og nýsköpunar og öflugri þátttöku í þekkingarsamfélaginu. Vísinda- og tækniráð

færðist frá mennta- og menningarráðuneytinu til forsætisráðuneytisins með forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands í nóvember 2017.

Nýsköpun frumkvöðla og sprotafyrirtækja breytir hefðbundnum samkeppnismörkuðum, eflir samkeppni og knýr rótgrónari fyrirtæki til að leita nýjunga í starfsemi sinni. Samkeppni í rannsóknum og nýsköpun hjá háskólum, rannsóknastofnunum og meðal srotafyrirtækja jafnt sem rótgrönnu fyrirtækja er því mikilvæg. Stefnt er að því að skattalegt hagræði, m.a. vegna rannsókna og kaupa á erlendri sérfræðiráðgjöf, verði aukið til að hvetja enn frekar til nýsköpunar í fyrirtækjum í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.

Svo að á Íslandi megi þrífast öflugt og alþjóðlega samkeppnishæft þekkingarsamfélag þarf markvissa fjárfestingu í grunnrannsóknum jafnt sem hagnýtum rannsóknum, ella er hættu á að framúrskarandi vísindafólk kjósi sér annan starfsvettvang, jafnvel erlendis, og nýliðun verði erfið vegna vanbúins rannsóknaumhverfis. Það er sér í lagi áskorun á tímum örra breytinga, svo sem frammi fyrir fjórðu iðnbyltingunni. Fjárfesting í samkeppnissjóðum í vísindum og nýsköpun styður því ekki einvörðungu við einstök rannsóknarverkefni heldur þekkingarsamfélagið í heild.

Vísindi og samkeppnissjóðir í rannsóknum leggja áherslu á framúrskarandi gæði, afrakstur og skilvirkni og lúta stefnu Vísinda- og tækniráðs. Sjóðirnir geta nýst til að framfylgja stefnu ráðsins með því 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. Á árinu 2017 var unnið að gerð frumvarps um ERIC – samtök um evrópska rannsóknarinnviði – sem mun auðvelda Íslandi að gerast þátttakandi í alþjóðlegum rannsóknarinnviðum sem of kostnaðarsamt væri að byggja upp heima fyrir. Í júlí 2017 skilaði Ísland álitni til Evrópusambandsins um undirbúning næstu rammaáætlunar um rannsóknir og nýsköpun (e: EU Framework Programme for Research and Innovation 9) þar sem fram kom að Ísland legði aðaláherslu á framúrskarandi og opin vísindi og áhrif vísinda- og nýsköpunarstarfs, jafnt til skemmri sem lengri tíma. Þá var einnig bent á mikilvægi þess að styðja við vísinda- og nýsköpunarstarf er tekur á samfélagslegum áskorunum. Álitnið markar aðkomu Íslands að stefnumótun um fjárfestingar í vísindum og nýsköpun í næstu rammaáætlun Evrópusambandsins.

Árið 2017 var unnið mat á framkvæmd og áhrifum Erasmus+; mennta-, æskulýðs- og íþróttáætlun Evrópusambandsins. Niðurstöður sýna fram á jákvæð áhrif, sér í lagi á aukið menningarlæsi, alþjóðlegt samstarf og tungumálafærni. Þær sýndu einnig fram á tækifæri til umbóta sem nú er unnið að og má þar nefna að landsskrifstofur Erasmus+ voru sameinaðar á árinu 2017 til að auka skilvirkni áætlunarinnar hérlendis.

Til samkeppnissjóða í vísindum teljast Rannsóknasjóður, Innviðasjóður, Tækniþróunar- sjóður, Markáætlun á sviði vísinda og tækni, og samstarfsáætlanir Evrópusambandsins.

Ör þróun vísindaaðferða og tækjakosts og aukin áhersla á opin og aðgengileg vísinda- gögn kalla á aukna fjárfestingu í rannsóknarinnviðum innanlands og á alþjóðavettvangi. Ljóst er að ráðast þarf í stefnumótun um forgangsröðun um uppbyggingu rannsóknarinnviða með gerð vegvísis, tryggja samstarf um innlenda rannsóknarinnviði og efla þátttöku Íslands í alþjóðlegu samstarfi um rannsóknarinnviði. Tryggja þarf fjárfestingar í rannsóknarinnviðum til framtíðar svo að ekki verði kippt fótum undan rannsóknarviðum sem reiða sig á þá.

Markáætlun á sviði vísinda og tækni er sérstaklega ætlað að styðja við áherslur í stefnu stjórnvalda í vísinda- og tæknimálum. Stefnt er að úthlutun styrkja úr Markáætlun samkvæmt stefnu Vísinda- og tækniráðs 2017–2019 til að styðja við rannsóknir á samfélags- legum áskorunum sem Ísland þarf að takast á við á komandi árum og til að efla stöðu íslenskrar tungu í tölvum og tækni (sjá einnig málaflokk 18.3 *menningarsjóðir*).

Samstarfsáætlanir Evrópusambandsins eru á sviði rannsókna og nýsköpunar, menntunar og æskulýðsmála, kvikmynda og menningar og er rannsókna- og nýsköpunarstarf fjárhagslega umfangsmest. Ísland greiðir árlega aðildargjöld að samstarfsáætlunum í samræmi við ákvæði EES-samningsins. Á þessu ári er hækkun um 800 m.kr. og gert ráð fyrir að heildarframlög nemi þá alls um 2.5 ma.kr.

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.

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 rannsóknastofnana. Áfram verður unnið að innleiðingu upplýsingakerfis um rannsóknir.

Mikilvægt er að efla þekkingu fyrirtækja og frumkvöðla á hugverkaréttindum þvert á atvinnugreinar, bæði til að styðja við þróun samkeppnisforskots fyrirtækja og til að vernda áunnin verðmæti atvinnugreina, svo sem 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.

Hafinn er undirbúningur að gerð heildstæðrar nýsköpunarstefnu fyrir Ísland í samstarfi við fulltrúa stjórnmalaflokka og í nánú samráði við atvinnulífið og vísindasamfélagið. Unnið er að eflingu á stoðkerfi fyrir frumkvöðla og sprotafyrirtæki og hafinn undirbúningur að klasastefnu fyrir Ísland þar sem unnið er með styrkleika ólíkra atvinnugreina. Þá er í undirbúningi stofnun sérstakrar framtíðarnefndar Alþingis um áskoranir og tækifæri vegna tæknibreytinga í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.

### 3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefna sviðsins er að Ísland verði leiðandi á sviði rannsókna og þekkingar, sé reiðubúið að takast á við samfélagslegar áskoranir, og að verðmætasköpun og velferð borgaranna sé byggð á traustum grunni.

Fyrirsjáanleg er endurskoðun á lögum um Vísinda- og tækniráð, nr. 2/2003, og lögum um opinberan stuðning við vísindarannsóknir, nr. 3/2003, m.a. með það að leiðarljósi að auka alþjóðlegt samstarf um rannsóknir. Ekki er gert ráð fyrir auknum útgjöldum á málefna-sviðinu vegna þessa.

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

### 4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERÐIR

#### Vísindi og samkeppnissjóðir í rannsóknum

Til að uppfylla meginmarkmið málefna sviðsins er eitt markmið skilgreint sérstaklega.

**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 markvissa fjárfestingu í rannsóknarinnviðum og fjármögnun markáætlunar um vísindi og tækni. Svo best megi mynda stefnu um málaflokkinn til framtíðar og bæta nýtingu fjár sem til hans rennur þarf að skilgreina vel þær krefjandi áskoranir sem íslenskt samfélag mun standa frammi fyrir næstu áratugi, þ.m.t. hvernig efla skal stöðu íslenskrar tungu í tölvum og tækni, sbr. áherslu stjórnvalda í stjórnarsáttmála (sjá einnig málaflokk 18.3 *menningarsjóðir*). Unnið verður að mótun stefnu um opin aðgang að rannsóknargögnum og unnið að vegvísi um rannsóknarinnviði, sbr. áherslu stjórnvalda. (Sjá einnig málaflokk 21.1 *háskólar*).

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Fjármögnun rannsókna styðji við gæði, árangur og verðmæta-sköpun.	Árangurshlutfall umsókna í rannsókna- og nýsköpunaráætlun ESB.	18.3%	19%	20%

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Móta stefnu um opinn aðgang að rannsóknargögnum.	2019	MRN
2	1	Skilgreina áskoranir og viðfangsefni sem Ísland þarf að takast á við með aðkomu rannsókna og nýsköpunar.	2018	Vísinda- og tækniráð
3	1	Vinna vegvísi um rannsóknarinnviði til að tryggja markvissari fjárfestingu í innviðum.	2019	MRN

### 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 litið til þess að skapa jafnvægi milli efnahagslegra, umhverfislegra og samfélagslegra þátta. Þrjú markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflokkinn:

- Aukin útflutningsverðmæti á grunni nýsköpunar, samkeppni og minni reglubyrði.** Markmiðið varðar áskorun stjórnvalda um að stuðla að auknum útflutningsverðmætum og samkeppnishæfni atvinnulífs, m.a. í ljósi aukinnar alþjóðavæðingar. Þetta verður einkum gert með því að styðja áfram við þróun og nýsköpun atvinnugreina, tryggja virka samkeppni og draga úr reglubyrði.
- Aukin hagnýting lausna sem draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og neikvæðum umhverfisáhrifum.** Markmiðið er í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og 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 Parísarsamningsins. Í málefna sviðum nr. 12, 13, 14 og 15 koma fram markmið sem miða í sömu átt fyrir einstakar atvinnugreinar.
- 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	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Aukin útflutningsverðmæti á grunni nýsköpunar, samkeppni og minni reglubyrði	Útflutningsverðmæti.		Árleg aukning 3%	Árleg aukning 5%
2	Aukin hagnýting lausna sem draga úr losun	Fjöldi lausna og nýrra aðferða til að draga úr losun	Grunngildi	+5%	+5%

	gróðurhúsalofttegunda og neikvæðum umhverfisáhrifum. <sup>8</sup>	gróðurhúsalofttegunda. <sup>9</sup>			
3	Ný störf skapist í þekkingargreinum.	Árleg fjölgun starfa innan þekkingargreina	Grunngildi	3%	3%

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Ábyrgðar-aðili
1	1	Framkvæma samkeppnismat á lögum og reglum valinna atvinnugreina.	2018–2022	ANR
2	1	Móta tillögur um framkvæmd samkeppnismats við undirbúning lagasetningar. <sup>10</sup>	2018–2020	ANR
3	1, 2 og 3	Meta árangur af starfsemi Tækniþróunarsjóðs og móta aukið hlutverk hans. <sup>11</sup>	2018–2022	ANR
4	1, 3	Meta umhverfi nýsköpunar, árangur og móta tillögur til úrbóta.	2018–2022	ANR
5	1, 3	Bæta þjónustu við sókn fyrirtækja, háskóla og rannsóknastofnana í alþjóðlega samkeppnissjóði.	2018–2022	ANR
6	2, 3	Greina áhrif þekkingargreina á framþróun atvinnuvega og lausnir til að styðja við umhverfisvernd.	2018–2019	ANR
7	3	Efla byggingarannsóknir.	2018–2022	ANR/NMI
8	3	Auka rannsóknir um þróun og áhrif skapandi greina á umhverfi og samfélag.	2018–2022	ANR

## 5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnasviðsins næstu fimm ár.

Útgjaldarammi i m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>7 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar</b>	<b>14.101</b>	<b>14.495</b>	<b>14.495</b>	<b>14.595</b>	<b>14.696</b>

<sup>8</sup> Horft verður til nýsköpunar og nýrra aðferða sem draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum, þ.m.t. losun gróðurhúsalofttegunda.

<sup>9</sup> Losun gróðurhúsalofttegunda, mæld í þúsundum tonna af CO<sub>2</sub>-ígildum, sbr. Parísarsamninginn.

<sup>10</sup> Verður gert í samráði við forsætisráðuneyti.

<sup>11</sup> Sjá stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar m.t.t. nýsköpunar og þróunar.

## 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:

- Framlög til sveitarfélaga.
- Byggðamál.

**Sveitarfélög.** Málaflokkurinn skiptist niður á tvö verkefni, þ.e. Jöfnunarsjóð sveitarfélaga sem heyrir undir samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og skipulagsmál sveitarfélaga sem heyra undir umhverfis- og auðlindaráðherra. Jöfnunarsjóður sveitarfélaga starfar á grundvelli laga um tekjustofna sveitarfélaga og er hlutverk hans að greiða sveitarfélögum framlög til jöfnunar á tekjum þeirra og útgjaldaþörf á grundvelli laga, reglugerða og vinnureglna sem settar eru um starfsemi hans. Þá greiðir sjóðurinn framlög til samtaka sveitarfélaga, stofnana þeirra og annarra aðila í samræmi við ákvæði laga. Jöfnunarhlutverk sjóðsins hefur aukist sem og umsvif og breytingar hafa orðið 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, svo sem gróður- og vistgerðarkorta.

**Byggðamál.** Málaflokkurinn skiptist í fjögur verkefni sem heyra undir samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra, þ.e. Byggðastofnun, byggðaáætlun og sóknaráætlanir landshluta, jöfnunarsjóð flutningskostnaðar og flutningsjöfnunarsjóð olíuvara. Hlutverk Byggðastofnunar er að vinna að eflingu byggðar og atvinnulífs á landsbyggðinni. Byggðaáætlun lýsir stefnu ríkisins í byggðamálum hverju sinni og samhæfingu við aðra stefnumótun og áætlanagerð hins opinbera. Þar kemur fram framtíðarsýn, markmið, mælikvarðar og aðgerðir. Sóknaráætlanir landshluta eru stefnumótandi áætlanir sem taka til starfssvæða landshlutasamtaka sveitarfélaga. Í þeim koma fram stöðumat viðkomandi landshluta, framtíðarsýn, markmið og aðgerðir til að ná þeim markmiðum. Ríkið gerir samninga við öll landshlutasamtök sveitarfélaga og renna núgildandi samningar út í árslok 2019. Svæðisbundin flutningsjöfnun hefur það markmið að styðja við framleiðsluáætlun og atvinnuuppbyggingu á landsbyggðinni með því að jafna flutningskostnað framleiðenda sem eru með framleiðslu og lögheimili fjarri innanlandsmarkaði eða útflutningshöfn. Flutningsjöfnunarsjóður olíuvara hefur það að markmiði að jafna flutningskostnað olíuvara á milli landshluta. Lagt er flutningsjöfnunargjald á allar olíuvörur sem fluttar eru til landsins og ætlaðar eru til nota innan lands og rennur gjaldið í sérstakan sjóð.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016–2018.



Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjárukalög 2017	Fjárlög 2018
8 Sveitarfélög og byggðamál .....			
8.10 Framlög til sveitarfélaga .....	21.339	18.602	19.778
8.20 Byggðamál .....	1.940	1.901	1.916
<b>Samtals .....</b>	<b>23.279</b>	<b>20.503</b>	<b>21.694</b>

## 2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

Unnið hefur verið að því að skilgreina tækifæri og leiðir til að efla sveitarstjórnarstigið með stærri, öflugri og sjálfbærum sveitarfélögum og breyttri verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, markvissari samskiptum ríkis og sveitarfélaga, nýtingu rafrænnar tækni við stjórn-sýslu og auknu samráði við íbúa um stefnumörkun og ákvarðanatöku á öllum sviðum. Í lok árs 2015 skipaði ráðherra verkefnisstjórn er fékk það hlutverk að greina íslenska sveitarstjórnarstigið og finna tækifæri og leiðir til að styrkja það. Hún skilaði skýrslu um stöðu og framtíð íslenskra sveitarfélaga haustið 2017. Vinna og undirbúningur að verkefnum sem eiga rætur í þessari skýrslu og stjórnasáttmála ríkisstjórnarinnar hefur þegar verið hafin.

Mótuð verður langtímaáætlan fyrir sveitarfélög til allt að 15 ára og aðgerðaáætlun til fimm ára. Horft verður til sveitarfélaga út frá þeirri þjónustu sem þau veita og sem þeim er ætlað að veita, og hún verður kortlögð og útfærð, m.a. með tilliti til landfræðilegra og lýðfræðilegra þátta.

Jöfnunarhlutverk Jöfnunarsjóðs 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 með tilliti til þess að með auknum verkefnum hefur regluverk sjóðsins orðið flóknara. Unnið er að því að einfalda og bæta heildaryfirsýn yfir starfsemi sjóðsins.

Gera má ráð fyrir að umsóknum til Skipulagssjóðs um endurgreiðslur á kostnaði sveitarfélaga vegna skipulagsáætlana muni fjölga á næstu árum og er sú fjölgun einkum rakin til ákvarðana sveitarstjórna um endurskoðun skipulagsáætlana í kjölfar kosninga til sveitarstjórna og vegna nýrra áskorana og aukinnar fagmennsku við skipulagsgerð. Enn fremur má gera ráð fyrir að heildargreiðslur úr sjóðunum muni aukast á næstu árum sem má einkum rekja til kostnaðaráhrifa frumvarps til laga um skipulag haf- og strandsvæða en þar er gert ráð fyrir að kostnaður verði að hluta eða að öllu leyti greiddur úr Skipulagssjóði þar sem um er að ræða þróunarverkefni á sviði skipulagsmála.

Í málaflöknum byggðamál verður á vorþingi 2018 lögð fram þingsályktunartillaga um nýja byggðaáætlun fyrir árin 2018–2024. Hún tekur við af byggðaáætlun fyrir árin 2014–2017 og í henni eru settar fram aðgerðir og mælikvarðar 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 landshluta-samtaka sveitarfélaga, öllum ráðuneytum og ákveðnum stofnunum, auk opins samráðs á vef Byggðastofnunar.

Sóknaráætlanir landshluta eru sameiginlegt verkefni ríkis og sveitarfélaga og eina lögbundna verkefnið sem landshlutasamtökum sveitarfélaga er falið. Sóknaráætlanir landshluta taka mið af áherslum í byggðaáætlun og tiltaka svæðisbundnar áherslur heimamanna og síðan byggjast áhersliverkefni landshlutanna og úthlutanir úr uppbyggingarsjóðum á þeim. Meðal áherslubreytinga í byggðamálum á síðasta ári var aukin áhersla á að samþætta byggðamál við aðrar opinberar áætlanir og stefnumótun, fleiri verkefni voru felld að sóknar-



áætlunum landshluta með viðaukasamningum um tiltekin verkefni á svæðum sem eiga undir högg að sækja og settur var á fót nýr lánaflokkur hjá Bygðastofnun til stuðnings nýsköpun á landsbyggðinni. Haldið var áfram því mikilvæga verkefni að jafna aðstöðu sveitarfélaga með úthlutun á sérstökum 100 m.kr. byggðastyrk til strjálbýlli sveitarfélaga til þátttöku í samkeppnisútbóði fjarskiptasjóðs vegna ljósleiðarateningar. Árið 2018 er annað árið sem slík úthlutun fer fram og var lögð aukin áhersla á svæði sem skilgreind hafa verið sem brotthættar byggðir. 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.<sup>12</sup>

Ein stærsta áskorun málefnasviðsins er áframhaldandi efling sveitarstjórnarstigsins og þar með þróun sjálfbærra byggðarlaga í landinu. Fjöldmargt hefur áhrif þar, svo sem þróun samgangna og fjarskipta, orkumál, þróun atvinnugreina, opinber þjónusta og lýðfræðileg þróun í landshlutum, þ.m.t. framboð og menntun starfsfólks. Helstu áskoranir á sviði byggðamála eru að takast á við fækkun íbúa á einstökum svæðum, einhæft atvinnulíf, tækni-breytingar, þróun og aðlögun er varðar einstakar atvinnugreinar, að tryggja greiðar samgöngur, aðgengi að þjónustu og harðnandi alþjóðleg samkeppni um fólk og fyrirtæki. Þá er sérstök áskorun að auka heildarsýn á þróun og framvindu byggðamála í öðrum mála-flokkum, samþætta byggðamál við aðra stefnumörkun og áætlanagerð og tryggja ávallt skilvirka framkvæmd byggðaaðgerða.

### 3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að Ísland verði í fararbroddi með nútíma innviði, fram-sækna þjónustu, verðmætasköpun, jöfn lífsgæði landsmanna og öflug sveitarfélög, sem hafa getu til að annast staðbundin verkefni, veita íbúum hagkvæma og góða þjónustu og leiða nærsamfélagið til framtíðar. Nýjasta tækni tengir byggðir og Ísland við umheiminn í jafnvægi við umhverfið. Landið allt verði í blómlegri byggð þar sem stuðlað er að bættum lífskjörum landsmanna með jöfnu aðgengi að grunnþjónustu og atvinnutækifærum óháð efnahag og búsetu. Grunnþjónusta verði veitt íbúum sem mest í nærsamfélagi. Á höfuð-borgarsvæðinu verði miðstöð opinberrar stjórnsýslu og miðlægrar þjónustu sem allir lands-menn hafi gott aðgengi að.

Meginmarkmið eru sjálfbærar byggðir um land allt og að innviðir og þjónusta mæti þörfum almennings og atvinnulífs.

### 4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERÐIR

#### Sveitarfélög.

Meginmarkmið varðandi Jöfnunarsjóð sveitarfélaga er einföldun regluverks og þróun útgjaldamælinga í því skyni að bæta jöfnunaráhrif framlaga sjóðsins og fá betri yfirsýn yfir starfsemi hans. Jafnframt að aukinn stuðningur sjóðsins við sameiningar sveitarfélaga verði sveitarfélögum hvatning til sameiningar og leiði um leið til styrkingar sveitarstjórnarstigsins. Haldið verður áfram við vinnu við heildarendurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem leiði til einfaldara regluverks og markvissari jöfnunar. Þá verður aukin áhersla lögð á stuðning sjóðsins við sameiningar sveitarfélaga með það að markmiði að styrkja og efla íslenska sveitarstjórnarstigið. Enn fremur er unnið að verkefni innan sjóðsins með það að meginmarkmiði að upplýsingar um áætlanagerð og úthlutanir sjóðsins séu settar fram á aðgengilegri hátt en nú er. Utfærð verður gagnasýn þar sem auðvelt verður að bera

<sup>12</sup> Átaksverkefnið er sameiginlegt átak ríkisins, sveitarfélaga, íbúa, veitu- og fjarskiptafyrirtækja og verktaka við uppbyggingu ljósleiðarakerfa á markaðsbrestsvæðum á landsvísu. Nánar er fjallað um verkefnið á málefnasviði 11 Samgöngu- og fjarskiptamál og á þessari vefslóð: <http://www.fjarskiptasjodur.is/frettir/umsoknarferli-vegna-verkefnisins-island-ljostengt-2017-hafid-1>

saman úthlutanir, bæði innbyrðis á milli sveitarfélaga og eftir árum. Upplýsingar verða settar fram á vefsíðu Stjórnarráðsins á aðgengilegan og einfaldan hátt.

Meginmarkmið Skipulagssjóðs liggja í aukinni fagmennsku við gerð skipulagsáætlana og eftirfylgni landskipulagsstefnu. Einnig í auknum stuðningi við ýmis þróunarverkefni við gerð skipulagsáætlana, svo sem gerð stafrænna skipulagsáætlana sveitarfélaga og gerð skipulags haf- og strandsvæða.

### Byggðamál.

Markmið byggðamála eru lögbundin en þau eru að jafna aðgengi að þjónustu, jafna tækifæri til atvinnu og stuðla að sjálfbærri þróun byggða um land allt. Sérstaklega skal hlúa að svæðum sem búa við langvarandi fólksfækkun, atvinnuleysi og einhæft atvinnulíf.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar koma fram áherslur næstu ára í sveitarstjórnar- og byggðamálum. Áfram verður unnið að því í gegnum byggðaáætlun að jafna búsetuskilyrði landsmanna, m.a. hvað varðar raforku- og fjarskiptamál. Unnið verður að því að styrkja lýðræðislega aðkomu íbúa að ákvörðunum um byggðamál í gegnum sóknaráætlun landshluta. Þá verður lögð áhersla á að kortleggja aðgengi landsmanna að þjónustu hins opinbera og einkaaðila til að bæta yfirsýn og þar með skapa grundvöll fyrir aðgerðir til að tryggja íbúum þjónustu og jafna kostnað.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Jafna aðgengi að þjónustu.	Hlutfall lögheimila/ fyrirtækja í dreifbýli með aðgang að ljósleiðaratengingu.	30%	70%	99,9%
		Hlutfall þeirra sem búa innan við 30 km frá heilsugæslustöð, grunnskóla og dagvöruverslun.	Er í vinnslu.	Viðmið sett þegar upplýsingar liggja fyrir.	Viðmið sett þegar upplýsingar liggja fyrir.
2	Jafna tækifæri til atvinnu.	Atvinnuþátttaka og meðalatvinnutekjur á atvinnugreinasvæðum.	Upplýsingar ekki tiltækar fyrir en eftir álagningu ríkisskattstjóra.	Viðmið sett þegar upplýsingar liggja fyrir.	Viðmið sett þegar upplýsingar liggja fyrir.
		Fjöldi starfa í ráðuneytum og stofnunum skilgreindur „án staðsetningar“.	Upplýsingaöflun stendur yfir.	Viðmið sett þegar upplýsingar liggja fyrir.	Viðmið sett þegar upplýsingar liggja fyrir.
3	Stuðla að sjálfbærri þróun byggða.	Framfærsluhlutfall eftir landshlutum. <sup>13</sup>	Hbsv.: 50,1 S-nes: 47,0 V-land: 54,4 V-firðir: 53,3 N-vestra: 57,9 N-eystra: 54,2 A-land: 55,8 S-land: 52,5	Viðmiðið er að framfærsluhlutfall hækki ekki.	Viðmiðið er að framfærsluhlutfall hækki ekki.
		Lýðfræðilegir veikleikar. <sup>14</sup>	Beðið er útreikninga frá Nordregio. <sup>15</sup>		

<sup>13</sup> Framfærsluhlutfall: Hlutfallsfjöldi íbúa í aldurhópi 0–14 ára og 65 ára og eldri af fjölda í aldurhópi 15–64 ára.

<sup>14</sup> Lýðfræðilegir veikleikar: Landshluti er metinn í áhættuferli ef vergt fæðingarhlutfall er lægra en 11%, vergt dánarhlutfall er hærra en 10%, hlutfall brottfluttra 0% og hlutfall kvenna er lægra en 95% í aldurshópi 15–64 ára. Auk þess er mið tekið af hlutfallsfjölda allra aldursflokka.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Ísland ljóstengt, byggðastykir. <sup>16</sup>	2017–2020	SRN
2	1	Gerð þjónustukorts sem sýnir aðgengi landsmanna að þjónustu.	2018–2019	SRN, Byggðastofnun
3	1	Innleiðing fjarheilbrigðisþjónustu.	2017–2024	VEL, SRN
4	1	Stuðningur við verslun í strjálbýli.	2018–2020	SRN
5	2	Opinber störf án staðsetningar.	2018–2021	Leitt af FJR í samvinnu við önnur ráðuneyti
6	2	Opinberum upplýsingum komið á stafrænt form í fjarvinnslustöðvum.	2018–2022	SRN, Byggðastofnun
7	2	Lán til nýsköpunar í dreifbýli.	2017–2024	Byggðastofnun
8	3	Sértæk verkefni sóknaráætlansvæða.	2018–2024	SRN, Byggðastofnun
9	3	Framhald verkefnisins Brothættar byggðir.	2018–2024	Byggðastofnun
10	3	Mótun höfuðborgarstefnu í samstarfi við Reykjavíkurborg og Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.	2018–2019	SRN

## 5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnasviðsins næstu fimm ár.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>8 Sveitarfélög og byggðamál .....</b>	<b>22.343</b>	<b>22.923</b>	<b>23.484</b>	<b>24.024</b>	<b>24.604</b>

<sup>15</sup> Nordregio er norræn rannsóknastofnun á sviði byggða- og skipulagsmála sjá: [www.nordregio.se](http://www.nordregio.se)

<sup>16</sup> Þessi aðgerð er einnig í fjarskiptaáætlun og tengist málaflökki 11.2.

## 9 Almanna- og réttaröryggi

### 1. UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð dómismálaráðherra 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, níu lögregluembættis, löggæsla, landamæraeftirlit, almannavarnir og leit og björgun á landi. Einnig falla undir málaflokkinn samræmd neyðarsvörun og ýmis löggæslu- og öryggismál, svo sem tilkynningarskylda íslenskra skipa.

**Landhelgi.** Undir málaflokkinn fellur starfsemi Landhelgisgæslu Íslands á hafinu umhverfis landið – löggæsla og fiskveiðieftirlit, gæsla fullveldis og landamæraeftirlit, leit og björgun og sjómælingar auk sprengjueyðingar og aðkallandi sjúkraflutninga á landi.

**Ákærvald og réttarvarsla.** Undir málaflokkinn fellur starfsemi stofnana ákærvaldsins, þ.e. embætti ríkissaksóknara, embætti héraðssaksóknara og lögreglustjóraembætti hvað varðar meðferð ákærvalds og eru þau á ábyrgð dómismálaráðherra. Undir málaflokkinn fellur einnig starfsemi óbyggðanefndar og ríkislögmans 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, og 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 2016–2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjáráukalög 2017	Fjárlög 2018
9 Almanna- og réttaröryggi .....			
9.10 Löggæsla .....	12.990	14.103	15.129
9.20 Landhelgi .....	5.533	3.883	4.278
9.30 Ákærvald og réttarvarsla .....	1.259	1.331	1.532
9.40 Réttaraðstoð og bætur .....	2.843	2.129	2.216
9.50 Fullnustumál .....	2.332	1.896	1.963
<b>Samtals .....</b>	<b>24.956</b>	<b>23.341</b>	<b>25.118</b>

## 2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

**Löggæsla.** Ráðist hefur verið í fjölmargar aðgerðir til að styrkja starf lögreglunnar á undanförunum árum. Viðbótarfé sem veitt hefur verið í eflingu lögreglunnar á árunum 2014–2018 nemur 4,7 ma.kr. eða 34% sem nemur 2.097 m.kr. að raungildi. Þessu fé hefur verið veitt til ýmissa verkefna, m.a. til að mæta auknu álagi við landamæri í Keflavík, fjölgun lögreglumanna á landsvísu og endurnýjun á búnaði og tækjum. Þá var verulegur hluti uppsafnaðs rekstrarhalla embættanna einnig felldur niður og gerðar umfangsmiklar umbætur á rekstrargrundvelli lögregluembættanna með skipulagsbreytingum til að styrkja rekstrarumgjörð lögreglunnar með stærri einingum og ná þannig meiri sveigjanleika í rekstri og starfsemi.

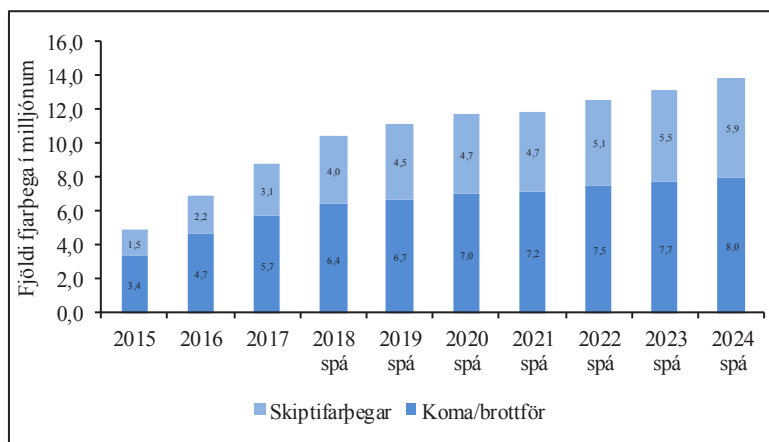
Árið 2018 var ákveðið að auka verulega fjárframlög til að styrkja meðferð kynferðisbrotamála innan réttarvörslukerfisins í samræmi við aðgerðaáætlun þess efnis sem dómsmálaráðherra kynnti árið 2017. Tryggja á samræmdar áherslur á landsvísu við meðferð kynferðisbrota með það að markmiði að öll lögregluembætti á landinu séu í stakk búin til að sinna rannsókn og meðferð kynferðisbrota. Lagðar voru 237 m.kr. á ársgrundvelli til eflingar lögreglunnar, sem skiptast niður á öll lögregluembætti sem sinna rannsókn og meðferð kynferðisbrota. Almenn löggæsla um land allt var í kjölfarið eflað með fimmtán nýjum stöðugildum. Þá var veitt 40 m.kr. til uppfærslu verklagsreglna og rannsóknarbúnaðar hjá lögreglu til mæta þeim áherslum sem fram koma í aðgerðaáætluninni. Áhersla var einnig lögð á að styrkja endurmenntun innan réttarvörslukerfisins.

Árið 2016 urðu miklar breytingar á menntun lögreglu sem var færð á háskólastig. Bóklegt lögreglunám er nú við Háskólann á Akureyri og verklegt nám fer fram hjá mennta- og starfsþróunarsetri embættis ríkislögreglustjóra. Gert var ráð fyrir 40 nemendum í hverjum árgangi en unnið er að því að fjölga nemum næstu misseri þar sem núverandi fjöldi nema dugar ekki til þess að mæta mannaflaþörf lögreglu næstu árin. Ráðist verður í áttak við nýliðun hjá lögreglunni.

1. janúar 2017 tók til starfa eftirlitsnefnd með störfum lögreglunnar. Þangað geta þeir leitað sem telja lögreglu hafa brotið gegn rétti sínum.

Vaxandi álag hefur verið við landamæravörslu á undanförunum árum bæði vegna flugs og komu skemmtiferðaskipa. Á árinu 2017 fjölgaði farþegum um Keflavíkurflugvöll um 29% frá árinu áður og var heildarfjöldinn 8,8 milljónir farþega. Árið 2018 er gert ráð fyrir 18% aukningu og að heildarfarþegafjöldi verði um 10,4 milljónir. Samkvæmt farþegaspá Isavia er gert ráð fyrir 7,5 % aukningu að meðaltali árlega á næstu fimm árum en árið 2024 er gert ráð fyrir að heildarfarþegafjöldinn sem fer um flugstöðina verði tæplega 14 milljónir.

## Þróun farþega fjölda um Keflavíkurflugvöll 2015–2024



Á árinu 2017 fór fram Schengen-úttekt um hvernig Ísland uppfyllir skyldur sínar um fyrirkomulag og framkvæmd landamæravörslu á grundvelli alþjóðaskuldbindinga á vettvangi Schengen-samstarfsins<sup>17</sup>. Niðurstaða þeirrar úttektar kvað á um tilmæli til íslenskra stjórnvalda um að leggja áherslu á málefni landamæra með það að markmiði að tryggja áreiðanlega, hagkvæma og skilvirka aðkomu íslenskra stjórnvalda í samstarfinu og tryggða örugga umferð um landamæri. Mikil áhersla er því lögð á eflingu viðbúnaðar lögreglu við landamæravörslu til að tryggja öryggi en einnig skilvirkni, svo halda megi uppi fullnægjandi afgreiðsluhraða við landamæragæslu miðað við farþegaumferð. Í áætluninni er búið að tryggja fjárframlög vegna skuldbindinga sem íslensk stjórnvöld hafa gengist undir vegna landamæravörslu á grundvelli Schengen-samstarfsins.

Þá varð sú breyting árið 2017 að áætlanaflog hófst frá Bretlandi til Akureyrar sem kallar á aukinn viðbúnað á flugvöllinum á Akureyri til að mæta þeim kröfum sem Schengen-samstarfið gerir til landamæraeftirlits.

Ísland er skuldbundið til að innleiða ýmis upplýsingakerfi, m.a. í tengslum við komur og brottfarir inn á Schengen-svæðið (Entry/Exit), sem áætlað er að verði tekin í notkun árið 2020, og upplýsingakerfi um heimild til ferðar (ETIAS). Þá eru til umfjöllunar tillögur sem lúta að rekstrarsamhæfingu nýrra og fyrirbyggjandi kerfa samstarfsins. Í samstarfi lögreglunnar við tollgæsluna er nú unnið að úrbótum á greiningu farþegaumferðar til landsins með uppsetningu nýs móttökukerfis fyrir farþegaupplýsingar og uppsetningu fleiri sjálfvirkra landamærahlíða.

**Landhelgi.** Landhelgisgæsla Íslands stendur frammi fyrir áskorunum vegna fjölgunar ferðamanna, opunar nýrra siglingaleiða á norðurslóðum, þróunar í alþjóða- og öryggismálum og alþjóðlegra ábendinga um að styrkja þurfi landamæragæslu á hafinu. Ábyrgðarsvæði Íslands vegna leitar og björgunar er tæplega tvöfalt stærra en íslenska efnahagslögsagan. Varnartengd verkefni hafa aukið vægi í starfsemi og þátttaka í alþjóðlegu samstarfi fer vaxandi, m.a. vegna norðurslóða. Reisa þarf nýtt flugskýli en núverandi húsnæði á Reykjavíkurflugvelli er óviðunandi. Málið er í skoðun en huga þarf að framtíðarlausn.

<sup>17</sup> Nánari upplýsingar um Schengen er að finna á: [www.stjornarradid.is/default.aspx?PageID=f99509ec-8194-11e6-80c8-005056bc217f](http://www.stjornarradid.is/default.aspx?PageID=f99509ec-8194-11e6-80c8-005056bc217f)

Fullnægjandi öryggis- og þjónustustig í leit og björgun á hafinu umhverfis Ísland gerir ráð fyrir að þylrusveit Landhelgisgæslunnar geti nær ávallt komið sjófarendum til bjargar innan sex klukkutíma. Sú viðbragðsgeta er nú einungis tryggð rúmlega helming ársins þar sem áhafnir eru of fáar. Útköllum björgunarþyrlna á landi hefur fjölgað verulega vegna ferðamanna og í heildina hafa útköll hjá þyrlum aldrei verið fleiri en árið 2017. Áhersla er á fjölgun áhafna á þyrlur Landhelgisgæslunnar.

Úthaldsdögum varðskipa hefur fækkað undanfarin ár. Eitt varðskip er á sjó hverju sinni og getur verið allt að 48 klukkustundir á vettvang slysa eða óhappa innan efnahagslögsögunnar. Til að ná viðunandi öryggis- og þjónustustigi, sem er 24 stunda viðbragðstími, þarf að hafa tvö skip á sjó og fjölga áhöfnum. Landhelgisgæslan ræður einnig yfir flugvél til að sinna löggæslu og eftirliti á hafi úti. Hún hefur verið nýtt fjarri Íslandsmiðum hluta árs vegna erlendra verkefna, fyrst og fremst fyrir Landamæra- og strandgæslustofnun Evrópu. Þannig fást auknar tekjur til reksturs Landhelgisgæslunnar og starfsmenn hljóta fjölbreyttari þjálfun.

Mikilvægt er að efla hina eiginlegu landhelgisgæslu hér á landi. Framundan eru kaup á þremur nýjum þyrlum fyrir Landhelgisgæsluna og með þeim eykst rekstraröryggi og hagkvæmni. Fullkominn tækjabúnaður í þyrlunum gerir áhöfnum enn betur kleift að koma sjófarendum til bjargar og sinna ört fjölgandi útköllum á landi. Huga þarf að breyttum skipakosti til að styrkja þjónustu en auka um leið hagkvæmni. Má meðal annars í því efni horfa til nýrra orkagjafa.

**Ákærvald og réttarvarsla.** Ýmsar breytingar hafa orðið á ákærvaldinu síðustu misseri með það að markmiði að styrkja embættin. Má þar helst nefna stofnun embættis héraðssaksóknara sem tók til starfa 1. janúar 2016 en embættið tók við verkefnum sérstaks saksóknara á sviði rannsókna og saksókna skattalaga- og efnahagsbrota og ákærvaldi í málum sem áður voru á hendi ríkissaksóknara svo sem vegna kynferðisbrota, fíkniefnamála, manndrápa og brota gegn valdstjórninni. Með þessum breytingum var einnig markmiðið að skerpa á eftirlits- og stjórnunarhlutverki ríkissaksóknara þannig að embættið hefði frekara svigrúm til að sinna þeim verkefnum.

Breytingar á dómstólaskipan með stofnun millidómstigs sem tók til starfa 1. janúar 2018 mun hafa áhrif á störf ákærvaldsins á næstu árum þar sem sönnunarfærsla verður nú endurmetin fyrir Landsrétti en því hefur ekki verið unnt að koma við í Hæstarétti. Af þeim sökum var stöðugildum saksóknara hjá embætti ríkissaksóknara fjölgað um tvö þar sem embættið hefur það hlutverk að flytja mál fyrir Landsrétti.

Á undanförunum árum hefur málsmeðferðartími hjá ákærvaldinu lengst vegna fjölgunar mála sem má m.a. rekja til aukins fólksfjölda og lagabreytinga en ekki síður til þess að frekar er tekið til varna í sakamálum. Þá eru gerðar meiri kröfur en áður um málshraða í refsímálum er snúa að umsýslu verðmæta sem hafa verið haldlögð eða kyrrsett vegna upptöku ólögmeats ávinnings af brotastarfsemi. Til að sporna við löngum málsmeðferðartíma er mikilvægt að ráðast í þjálfun og fræðslu ákæranda og auka fjölda þeirra. Embætti ríkissaksóknara mun gera ríkari kröfur til þeirra sem koma að málum og standa fyrir árlegu skyldunámskeiði fyrir þá sem hefja störf hjá ákærvaldinu sem og símenntun fyrir starfandi ákærændur.

Með breyttum verkefnum ríkissaksóknara verður einnig lögð meiri áhersla á alþjóðlegt samstarf. Ísland hefur átt gott samstarf við Europol og ákveðið hefur verið að auka samstarf við Eurojust, stofnun Evrópusambandsins á sviði sakamála sem teygja sig yfir landamæri, Auk þess að auðvelda rannsóknir á milli landa hefur alþjóðlegt samstarf mikla þýðingu á sviði menntunar og miðlunar þekkingar sem er til þess fallið að efla gæði innan ákærvaldsins hér á landi. Þá snúa breytt og aukin verkefni einnig að gildistöku samnings um



evrópsku handtökuskipunina og auknu eftirliti með hlustunum og sérstökum rannsóknar- aðgerðum.

Aðgerðaáætlun um meðferð kynferðisbrota innan réttarvörslukerfisins hefur verið samþykkt og fjármögnuð, en á grundvelli hennar var stöðugildum fjölgað við rannsóknir og saksókn kynferðisbrota bæði hjá lögregluembættum og embætti héraðssaksóknara.

Varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka eru mikilvægur liður í að standa vörð um trúverðugleika og tiltrú á fjármálakerfið. Aðgerðir er lúta að vörnum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka eru víðtækar og margir innan stjórnkerfisins bera ábyrgð á fjölbreyttum verkefnum sem að málaflokknum snúa. Alþjóðleg samvinna á þessu sviði er mikilvæg í ljósi alþjóðlegs samspils fjármálakerfa. Samstarf ríkja hefur verið tryggt á vettvangi alþjóðlega vinnuhópsins Financial Action Task Force (FATF) sem Ísland á aðild að en hópurinn gerir úttektir á lögum, reglum og skilvirkni þeirra innan aðildarríkjanna. Íslensk stjórnvöld vinna nú úr niðurstöðum fjórðu úttektarinnar sem fór fram á síðasta ári.

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. Nefndin hefur skipt landinu upp í alls 17 svæði, að meðtöldum eyjum og skerjum, og úrskurðar um eitt af svæðunum hverju sinni. Vegna niðurskurðar var starfsemi óbyggðanefndar í lágmarki árin 2009–2012. Starfsemi hennar var aftur færð í eðlilegt horf árið 2013, þó með umtalsvert lægri fjárheimildum en áður. Af þeim sökum tekur nefndin nú til umfjöllunar smærri svæði en áður hverju sinni og úrskurðar að jafnaði um eina sýslu í einu. Fjárheimildir nefndarinnar voru auknar aftur árið 2018 með það að markmiði að flýta fyrir verklokum. Að teknu tilliti til þess er nú áætlað að nefndin geti kveðið upp síðustu úrskurði sína 2023 og lokið frágangi snemma árs 2024. Gagnaöflun vegna málsmeðferðar nefndarinnar er mjög viðamikil á hverju svæði og annast sérfræðingar Þjóðskjalasafns Íslands hana að verulegu leyti. Nefndin greiðir safninu fyrir þá vinnu samkvæmt samningi. Einn helsti áhættuþátturinn í starfi nefndarinnar er að mannskípti verði í nefndinni eða starfsliði enda er hér um mjög sérhæfðan málaflokk að ræða sem tekur mörg ár að komast inn í. Því er mikilvægt að tryggja nefndinni nægt fjármagn til að ljúka verkinu á tiltölulega fáum árum héðan í frá.

Ríkislögmaður annast rekstur dómsmála gegn ríkinu, meðferð bótakrafna og álitserðir. Dómsmálum hjá ríkislögmanni hefur fjölgað á síðustu árum og eru mörg þeirra umfangsmeiri en áður. Síðustu misseri hafa virk dómsmál verið um og yfir 200 talsins. Þá hefur bótakröfum fjölgað umtalsvert eða um hér um bil 50% frá 2012. Í árslok 2016 tók embættið við fyrirsvari ríkisins fyrir Mannréttindadómstól Evrópu sem áður var í innanríkisráðuneytinu. Starfsmönnum hefur verið fjölgað til að mæta auknum verkefnum og minnka álag. Helstu áhættuþættir í rekstri eru fjölgun dómsmála og að hvert dómsmál verði umfangsmeira en áður að jafnaði. Sama á við um bótakröfur en árið 2017 var heildarfjöldi þeirra um 250 talsins. Við þetta bætist að fyrirsjáanlegt er að rekstur mála fyrir Landsrétti verður flóknari en hann var fyrir Hæstarétti sökum þess að skýrslutökur munu fara fram í Landsrétti og einnig öflun matsgerða. Þá ríkir nokkur óvissa um húsnaðismál embættisins en stuttur tími er eftir af leigusamningi að Hverfisgötu 6. Tilkoma Landsréttar mun hafa einhver áhrif á starfsemi embættisins og kallar á sérstakan undirbúning.

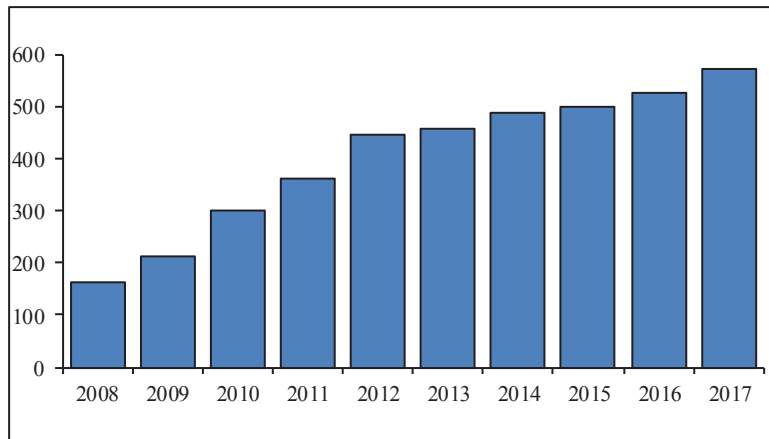
**Réttaraðstoð og bætur.** Árið 2016 voru fyrrverandi nemendum í Heyrnleysingja-skólanum greiddar bætur í kjölfar endurskoðunar sem ráðist var í vegna dóms Hæstaréttar. Þá var fyrrverandi nemendum í Landakotsskóla einnig greiddar bætur árið 2016 samkvæmt ákvörðun þáverandi innanríkisráðherra. Greiðslu bóta vegna þeirra tveggja stofnana lýkur á

árinu 2018. Árið 2017 var ráðist í greiðslu bóta til fyrrverandi vistmanna á Kópavogshælinu í kjölfar skýrslu vistheimilaneftndar um heimilið. Lokagreiðslur vegna Kópavogshælis fara fram á árunum 2019 og 2020 en þeir sem áttu rétt til bóta samkvæmt skýrslu vistheimilaneftndar hafa þegar sent inn umsókn og verða þær því ekki fleiri.

**Fullnustumál.** Uppbygging hefur átt sér stað í fangelsiskerfinu undanfarin ár en fangelsið á Hólmsheiði var tekið í notkun árið 2016 og Hegningarhúsinu á Skólavörðustíg og Kvennafangelsinu í Kópavogi var lokað. Með tilkomu fangelsisins á Hólmsheiði fjölgaði afplánunarrýmum um 30 miðað við fjölda fangarýma í maí 2015. Þrátt fyrir uppbygginguna hafa fangelsin fram að þessu ekki getað sinnt fullnustu allra dæmdra fangelsisrefsinga og vararefsinga vegna skorts á afplánunarrýmum og mannafla. Stutt verður betur við fangelsin í landinu með það að leiðarljósi m.a. að draga úr bið eftir afplánun og koma í veg fyrir fyrningu refsinga.

Refsingum sem fyrrast hefur fjölgað talsvert undanfarin ár. Fjöldi þeirra sem biðu afplánunar óskilorðsbundinna fangelsisrefsinga var 570 í lok ársins 2017.

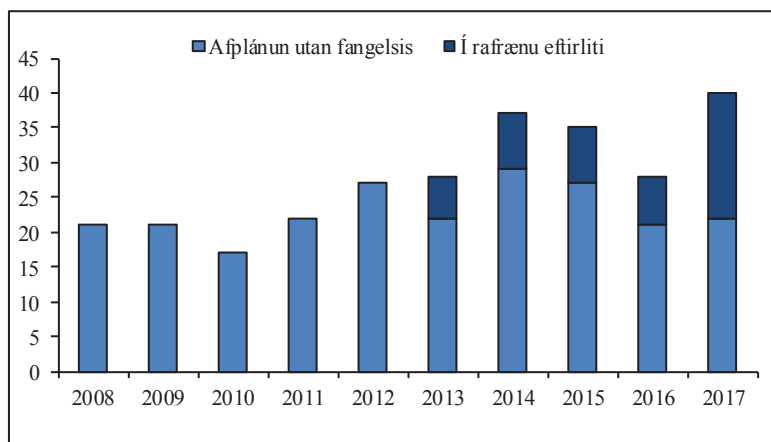
### Þróun á fjölda sem biður afplánunar óskilorðsbundinna refsinga 2008–2017



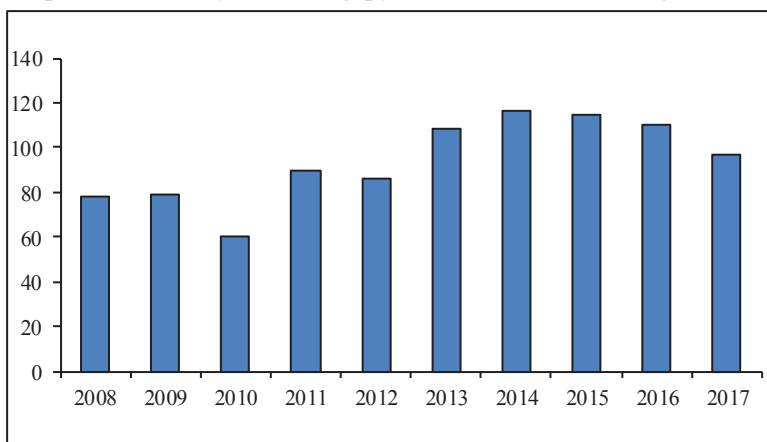
Notkun á samfélagsþjónustu hefur verið rýmkuð þannig að unnt er að heimila að dómþoli geti afplánað allt að 12 mánaða fangelsisrefsingu með samfélagsþjónustu. Einnig var rafrænt eftirlit sem fullnustuúrræði tekið í notkun árið 2011 og rýmkað í lögum um fullnustu refsinga sem tóku gildi árið 2016. Löggjöfin hafði í för með sér mikla réttarbót og endurspeglar það markmið að draga úr endurkomutíðni með því að stuðla að farsælli aðlögun dómþola í samfélaginu. Til að þessi breyting nái tilætluðum árangri verður að nýta þau fangarými sem ekki eru nýtt nú. Það hefði í för með sér að bið eftir afplánun stýttist og refsingar fyrnist síður.

Endurkomutíðni í fangelsin er nú 24% en með innleiðingu fjölskylduleyfa og auknu fjármagni í félags- og sálfræðiráðgjöf eru meiri líkur á að dómþolar aðlagist betur samfélaginu eftir að fangelsisvist lýkur og ítrekun brota dragist þannig saman.

### Fjöldi sem afplánar óskb. fangelsisrefsingar utan fangelsa að meðaltali á dag



### Fjöldi þeirra sem hefja samfélagsþjónustu í stað óskb. fangelsisrefsinga



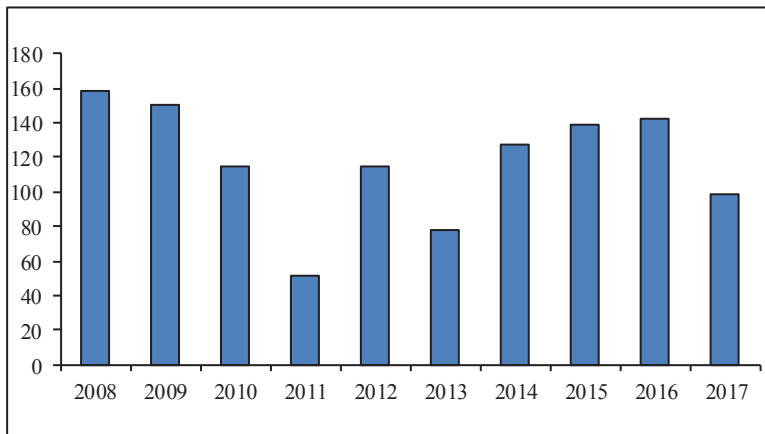
Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að efla geðheilbrigðisþjónustu. Fangar skulu samkvæmt lögum um fullnustu refsinga njóta sambærilegrar heilbrigðisþjónustu og almennt gildir, sbr. lög um heilbrigðisþjónustu sem eru á ábyrgð velferðarráðuneytis að framfylgja. Nauðsynlegt er að geðheilbrigðisþjónusta í fangelsum verði bætt en ljóst er að henni hefur verið ábótavant á síðastliðnum árum. Með hliðsjón af markmiðum laga um fullnustu refsinga um að draga úr líkum á ítrekun brota og stuðla að farsælli aðlögun dómpóla að samfélaginu er nauðsynlegt að efla þessa þjónustu við fanga sem afplána í fangelsum en sá hópur þarfnast meiri heilbrigðisþjónustu en oft áður þar sem fleiri uppfylla nú það skilyrði að afplána utan fangelsa. Í kaflanum um málefnasvið 24.1 segir m.a. að efla þurfi geðheilbrigðisþjónustu t.d. fanga, fólks með þroskahömlun og fólks með áfengis- og vímuefnavanda. Fjölga þarf sérfræðingum, sálfræðingum og félagsráðgjöfum til að vinna að framangreindu markmiði.

Fangar skulu eiga kost á að stunda nám, þ.m.t. fjarnám og starfsþjálfun, samkvæmt ákvæðum laga um fullnustu refsinga. Samkvæmt stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar skal tryggja markvisst og öflugt starf á þessu sviði. Menntun fanga getur dregið úr líkum á að einstaklingur fremji nýtt afbrot og gerir einstaklinga hæfari til að takast á við lífið eftir að

afplánun lýkur. Í þessu samhengi þarf að líta til kafla um málefnasvið 20 en þar segir að verið sé að endurskoða reiknilíkan framhaldsskólanna en það dregur m.a. fram sérverkefni framhaldsskóla, svo sem menntun fanga. Innleiðing reiknilíkansins fer fram í áföngum á árunum 2017–2021.

Skortur er á virkum innheimtuúrræðum í samanburði við svipuð úrræði annars staðar á Norðurlöndum. Ein af áskorunum fullnustukerfisins á næstu árum verður að finna leiðir til að bæta innheimtu sekta og sakarkostnaðar og er unnið að tillögum um hvernig megi sem best útfæra úrbætur. Óinnheimtar sektir sem komnar eru í vararefsingarferli nema þremur ma.kr. Fjöldi þeirra sem bíður afplánunar vararefsinga fésekta er 3.061. Auk þess eru óbirtar ákvarðanir sem varða 1.752 einstaklinga. Dómsmálaráðherra setti á fót vinnuhóp sem skoðar virkari innheimtuúrræði og mun hann í framhaldinu koma með tillögum að breytingum. Heimilt er að leyfa sektarþolum að afplána vararefsingu með samfélagsþjónustu að uppfylltum skilyrðum þar um en ekki hafa verið næg pláss í fangelsum fyrir afplánun vararefsinga þeirra sem uppfylla ekki skilyrði um samfélagsþjónustu eins og sjá má af fjölda þeirra sem bíða afplánunar vararefsinga.

**Fjöldi þeirra sem hefja samfélagsþjónustu í stað vararefsinga**



Í framtíðinni verður bætt gagnasöfnun á þessu málefnasviði í samræmi við markmið um kynjaða fjárlagagerð.

### 3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Eitt af meginhlutverkum ríkisvaldsins er að tryggja öryggi borgaranna, vernda réttindi þeirra og friðhelgi einkalífs.

Vinna stendur yfir við gerð löggæsluáætlunar í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Markmiðið með gerð löggæsluáætlunar er að skilgreina eðli og umfang lögreglustarfsins auk þess að skilgreina ítarlega þau verkefni sem lögreglu er ætlað að sinna og hver kostnaður ríkissjóðs er af störfum lögreglu hverju sinni. Jafnframt er tilgangurinn að kostnaður við verkefni lögreglu verði gagnsærri en áður og komið verði á faglegri aðkomu þingsins að þessum málaflokki. Í áætluninni verður skilgreint öryggis- og þjónustustig, helstu markmið, mælikvarðar og aðgerðir lögreglu.

Stefnt er að því að veita enn meira fé til löggæslumála þannig að leggja megi meiri áherslu á meðferð ofbeldisbrota, skipulagða glæpastarfsemi og almenna löggæslu í samræmi við fjölgun ferðamanna á vegum. Þá er allt kapp lagt á að efla landamæravörslu sem er sívaxandi hluti löggæslu og mikilvægur þáttur í öryggismálum þjóðarinnar.

Landhelgisgæslan mun áfram halda uppi öflugu eftirliti og löggæslu á sjó ásamt björgunar- og leitarþjónustu til að tryggja öryggi og vernda auðlindir í hafinu við Ísland ásamt því að styðja við almannaöryggi á landi. Til þess þarf að fjölga bæði þylu- og varðskipsáhöfnum um tvær og bæta við einni áhöfn á eftirlits- og björgunarflugvél. Með fleiri áhöfnum er hægt að nýta tæki betur, hugsanlega í auknum almennum sjúkraflutningum á landi. Stjórnarsáttmáli ríkisstjórnarinnar kveður á um að tryggja skuli Landhelgisgæslunni nægilegt fjármagn til að rækja starf sitt.

Aðgengi að réttarvörslukerfinu skal áfram vera greitt, málsmeðferð réttlát og mannréttindi virt í hvítvetna. Þá skal ákærumeðferð lokið innan eðlilegs tíma með ákvörðun um hvort ákæra verði gefin út eða ekki. Þá skal meðferð mála vera í samræmi við málsmeðferðarreglur og unnin af vandvirkni.

Í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar hefur aðgerðaáætlun um meðferð kynferðisbrota innan réttarvörslukerfisins verið samþykkt og fjármögnuð að fullu. Þannig verður lögð áhersla á að fjölga enn stöðugildum hjá lögreglu og héraðssaksóknara, stytta málsmeðferðartíma, skilgreina hlutverk réttargæslumanns brotþola betur svo þjónustan sé samrýnd, skýr og brotþolanum til gagns, auka endurmenntun og bæta rannsóknarbúnað og verklagsreglur hjá lögreglu við meðferð kynferðisbrota. Þá hefur á grundvelli áætlunarinnar verið ákveðið að hrinda í framkvæmd verkefni sem tengja mun upplýsingakerfi stofnana réttarvörslukerfisins saman með rafrænum hætti til að bæta yfirsýn og samfellu málsmeðferðar innan kerfisins, auka hagkvæmni og skilvirkni, auðvelda tölfraðivinnslu, spara pappírskostnað og stórauka gagnaöryggi. Allt eru þetta verkefni sem koma til framkvæmda á árinu 2018.

Fullnustuyfírvöld skulu áfram vera í stakk búin til að fullnusta refsingar með öruggum, skilvirkum og árangursríkum hætti í samræmi við samfélagslega og tæknilega þróun ásamt því að tryggja að sérstök og almenn varnaðaráhrif refsinga séu virk. Stefnt er að því að auka sálfræði- og meðferðarúrræði í fangelsum til að stuðla betur að farsælli aðlögun dómpóla að samfélaginu eftir afplánun.

#### 4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERÐIR

**Löggæsla.** Þrjú markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn.

1. **Besta mögulega þjónustustig.** Markmið um þjónustustig lögreglu snýr að neyðarútkallsþjónustu, afbrotavörnum, rannsóknum mála, þjónustu og hjálp.
2. **Hæsta mögulega öryggisstig.** Markmið um öryggisstig snýr að áhættustigi, framkvæmd áhættumats/áhættuskoðunar og öryggistilfinningu. Reglulega eru framkvæmd áhættumat og áhættuskoðun og öryggistilfinning almennings og lögreglu könnuð.
3. **Traust og heiðarleg lögregla.** Markmið um trausta og heiðarlega lögreglu snýr að skipulagi og innra starfi lögreglunnar.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Besta mögulega þjónustustig	Viðbragðstími lögreglu vegna útkalla.	Byrjað að mæla.	Fyrstu niðurstöður liggja fyrir.	Lögregla komin á vettvang á innan við 10 mínútum að meðaltali innan hvers lögregluumdæmis í forgangsflokkum 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 forgangsflokkum F3 og F4.
		Settar verði samræmdar verklagsreglur fyrir lögreglu um meðferð kynferðisbrota í samræmi við aðgerðaáætlun.	Ekki fyrir hendi á landsvísu	Verklagsreglur gefnar út á landsvísu.	Farið sé eftir verklagsreglunum hjá öllum embættum og þær aðgengilegar öllum lögreglu-mönnum.
		Ánægja með a) störf lögreglu b) þjónustu lögreglu samkvæmt könnunum.	a) 23,4% mjög ánægð og 84,6% mjög eða frekar ánægð, b) 44,2% mjög ánægð og 83,8% mjög eða frekar ánægð.	a) 30% mjög ánægð og 90% mjög eða frekar ánægð, b) 50% mjög ánægð og 90% mjög eða frekar ánægð.	Sömu viðmið og fyrir árið 2018.
2	Hæsta mögulega öryggisstig	Áhættumæling í umdæmum lögreglu.	Mikil eða gífurleg áhætta.	Áhættustig verði í flestum umdæmum ekki hærra en gult. <sup>18</sup>	Áhættustig 2020 verði hvergi hærra en gult.
3	Traust og heiðarleg lögregla	Greiningar og tölfræðiskýrslur.	Gerðar eru reglubundnar hættumatsskýrslur og afbrotatölfræðiskýrslur.	Nýjustu hættumatsupplýsingar <sup>19</sup> alltaf til reiðu.	Nýjustu upplýsingar alltaf til reiðu (sama viðmið og árið 2018).
		Gagnaöryggi.	Komið hefur verið á fót upplýsingaöryggiskerfi með skilgreindri öryggisstefnu, skjalfestu áhættumati og skilgreindum öryggisráðstöfunum sem embættin hyggjast grípa til vegna þeirrar áhættu sem að steðjar.	Árleg veikleikagreining tölvudeildar rikislögreglustjóra.	Sömu viðmið og fyrir árið 2018.
		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 séu skráð með viðeigandi hætti.

<sup>18</sup> Áhættumæling í umdæmum lögreglu: Grænt – lítil áhætta. Gult – möguleg áhætta. Rautt – mikil áhætta. Svart – gífurleg áhætta.

<sup>19</sup> Hættumatsupplýsingar varðandi m.a. skipulagða brotastarfsemi, landamæraeftirlit og peningþvætti.

		Rafrænt gagnaflæði/ þjónustugátt sem uppfylli kröfur um viðunandi gagnaöryggi fyrir viðkvæm gögn.		Útboð á framtíðar- samskiptalausn fyrir stofnanir réttarvörslu- kerfisins og ytri aðila er þeim tengjast.	Gagnasamskipti milli stofnana réttarvörslukerfisins og ytri aðila er þeim tengist verði að fullu rafræn.
--	--	---	--	---	---

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1, 2 og 3	Ljúka gerð löggæsluáætlunar.	2018	DMR.
2	2	Styrking landamæravörslu á Keflavíkurflugvelli m.t.t. fjölgunar ferðamanna.	2018–2022	Lögregluembættið á Suðurnesjum.
3	1 og 2	Tryggð verði varanleg stöðugildi innan lögreglu til að sinna landamæravörslu.	2018-2019	Lögregluembættin.
4	1 og 2	Tryggja að menntun og hjálfun landamæravarða og lögreglu standist þau viðmið sem fram koma í kjarnanámskrá Landamæra- og strandgæslustofnunar Evrópu (Frontex).	2018-2022	Ríkislögreglustjóri.
5	1 og 2	Endurnýja og auka búnað á landamærastöðvum.	2018-2022	Ríkislögreglustjóri/lögregluembættin
6	1 og 2	Farþegalistagreining og uppfærsla gagnakerfa lögreglu.	2018–2022	Ríkislögreglustjóri /lögreglu- embættið á Suðurnesjum.
7	1, 2 og 3	Árangursmælaborð lögreglu og árangursmælingar.	2017–2019	Ríkislögreglustjóri.
8	1 og 2	Tæknivæðing lögreglubíla svo mæla megi neyðarútkalls viðbragð og auka skilvirkni við framkvæmd lögreglustarfa.	2017–2020	Ríkislögreglustjóri.
9	2	Samhæfingarmiðstöðvar lögreglu í öllum umdæmum.	2017–2019	Lögregluembættin.
10	1, 2 og 3	Styrking almennrar löggæslu og rannsóknar mála til að ná þjónustustigi og mæta fjölgun ferðamanna.	2017–2022	Lögregluembættin.
11	2	Bættur búnaður lögreglu: Varnar- og öryggisbúnaður vegna hryðjuverkavarna og stórfelldra ofbeldisbrota, almennur búnaður vegna löggæslustarfa, rannsóknarbúnaður og annar tæknibúnaður.	2017–2022	Lögregluembættin.
12	1, 2 og 3	Unnið að rafrænu gagnaflæði milli stofnana réttarvörslukerfisins sem tryggir yfirsýn og rekjanleika mála innan þess.	2016–2022	DMR og stofnanir réttarvörslukerfisins.



13	1, 2 og 3	Tryggð verði varanleg stöðugildi hjá lögreglu til eflingar málsmeðferðar í kynferðisbrotamálum innan réttarvörslukerfisins í samræmi við samþykktu aðgerðaáætlun sama efnis.	2018–2019	DMR og lögregluembættin.
14	1	Tryggð verði varanleg stöðugildi hjá greiningardeild Ríkislögreglustjóra til að sinna fjármálagreiningum.	2019- 2023	Ríkislögreglustjóri

**Landhelgi.** Tvö markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn.

- Tryggja almannaoýruggi, löggæslu og eftirlit í auðlindalögsögu Íslands í samræmi við öryggis- og þjónustustig.** Öryggisstig mælir getu Landhelgisgæslunnar til að bregðast við hvers kyns ógnum af náttúru eða manna völdum á starfssvæðinu og bolmagn til að halda uppi lögum og reglu og tryggja almannaoýruggi, m.a. út frá reglulegu áhættu- og ógnarmati. Lágmarksöryggis- og þjónustustig miðast við að stofnunin geti sinnt lögbundnum skyldum með fullnægjandi hætti.
- Viðbúnaður í leit og björgun verði í samræmi við öryggis- og þjónustustig.** Fullnægjandi öryggis- og þjónustustig í leit og björgun á hafinu umhverfis Ísland gerir ráð fyrir að þyrulusveit Landhelgisgæslunnar geti nær ávallt komið sjófarendum til bjargar innan sex klukkutíma. Sú viðbragðsgeta er nú einungis tryggð rúmlega helming ársins þar sem áhafnir eru of fáar. Samkvæmt stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar skal að tryggja Landhelgisgæslunni nægilegt fjármagn til að rækja starf sitt.

Nr.	Markmið <sup>20</sup>	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Tryggja almannaoýruggi, löggæslu og eftirlit í auðlindalögsögu Íslands í samræmi við öryggis- og þjónustustig.	Landamæraeftirlit um borð í skipum í íslenskri lögsögu.	Engin skoðun.	6 skoðanir á ári.	24 skoðanir á ári.
		Viðbrögð við greiningum á gervitunglamyndum. (LHG fær 90 gervitunglamyndir á ári frá EMSA til greiningar á mengun og skipum.)	Brugðist er við í 10% tilfella.	Brugðist er við í 50% tilfella.	Brugðist er við í 100% tilfella.
		Fjöldi skyndiskoðana um borð í skipum innan efnahagslögsögunnar.	180 íslensk / 20 erlend.	220 íslensk / 30 erlend.	440 íslensk / 60 erlend.
2	Viðbúnaður í leit og björgun verði í samræmi við öryggis- og þjónustustig.	Björgunarþjónusta með þyrilu innan efnahagslögsögu Íslands er möguleg innan sex klst., þar á meðal samningsbundin þjónusta við NATO.	40% ársins.	75% ársins.	Allt árið
		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 365 daga á ári.	24 tímar 365 daga á ári.
		Björgunarþjónusta með flugvél innan leitar- og björgunar-svæðis Íslands er möguleg innan sex klst.	57% ársins.	57% ársins.	95% ársins.

<sup>20</sup> Mælikvarðar aðlagðir örlítið frá síðustu fjármálaáætlun til að endurspeglar betur markmiðin.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1 og 2	Kaup á nýjum þyrlum.	2018–2023	Landhelgisgæsla.
2	1	Unnið verður markvisst að mælingum á hafsbótunum við Ísland með nútíma tækni og í samræmi við áætlun LHG og samningi við atvinnuvegaráðuneyti.	2018–2026	DMR og LHG.
3	1	Leitað verði leiða til að koma á vöktun lögsögunnar með AIS í gegnum gervitungl.	2018–2023	DMR og LHG.

**Ákærvald og réttarvarsla.** Tvö markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir mála-flokkinn.

- Aðgangur að réttarvörsluferfinu sé greiddur:** Aðgengi almennings til að setja fram kærur sé greitt, rannsóknir hefjist án óeðlilegra tafa, þeim sé sinnt af fagmennsku, rannsókn og ákærumeðferð sé lokið innan eðlilegs tíma með ákvörðun um hvort ákæra verði gefin út og meðferð máls sé í samræmi við málsmeðferðarreglur, unnin af vandvirkni og mannréttindi virt í hvívetna.
- Öryggi almennings, gagna og upplýsinga sé tryggt.** Mikilvægt er að tryggja öryggi gagna í réttarvörsluferfinu og einfalda miðlun gagna milli hlutaðeigandi stofnana og aðila með því m.a. að koma á fót rafrænu gagnaflæði milli lögreglu, ákærvalds og dómstóla þar sem viðunandi gagnaöryggi er tryggt.
- Fyrir liggja skýr mörk þjóðlendna** og eignarlanda á landinu öllu, þar með talið eyjum umhverfis landið, eigi síðar en 2024.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Aðgengi almennings til að setja fram kærur sé greitt, rannsóknir hefjist án óeðlilegra tafa, þeim sé sinnt af fagmennsku, rannsókn og ákærumeðferð sé lokið innan eðlilegs tíma með ákvörðun um hvort ákæra verði gefin út og meðferð máls sé í samræmi við málsmeðferðarreglur, unnin af vandvirkni og mannréttindi virt í hvívetna.	Unnið að mælikvörðum fyrir ákærvaldið.			
		<b>Tíminn</b> sem líður frá kæru þar til rannsókn hefst og sem mál tekur fram að útgáfu ákæru.	Unnið að því að greina meðalmálsmeðferðartíma.	Raunhæf viðmið um málsmeðferðartíma sett.	Málsmeðferðartími sé í samræmi við sett viðmið.
		<b>Fagmennska:</b> Fjöldi, reynsla og menntun þeirra sem starfa að rannsóknum og ákærumeðferð (mælikvarði meðaltalsstarfsreynsla, fjöldi námskeiða sem metin væru eftir umfangi / gæðum).	Unnið að greiningu mælikvarða.	Mælikvarðar settir.	Markmiðum mælikvarða náð.

2	Öryggi almennings, gagna og upplýsinga sé tryggt.	Rafrænt gagnaflæði/þjónustugátt sem uppfylli kröfur um viðunandi gagnaöryggi fyrir viðkvæm gögn.	Unnið að útboði á framtíðarsamskiptalausn fyrir stofnanir réttarvörslukerfisins og þá ytri aðila er þeim tengjast.	Hafin vinna við gerð framtíðarskiptalausnar fyrir stofnanir réttarvörslukerfisins.	Gagnasamskipti milli stofnana réttarvörslukerfisins og ytri aðila er þeim tengist verði að fullu rafræn.
3	Að fyrir liggja skýr mörk þjóðlendna og eignarlanda á landinu öllu, þar með talið eyjum umhverfis landið, eigi síðar en 2024.	Hlutfall landssvæða sem óbyggðanefnd hefur úrskurðað um.	10 af 17 svæðum lokið.	13 af 17 svæðum lokið.	17 af 17 svæðum lokið.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1 og 2	Ríkissaksóknari heldur málstofur og námskeið fyrir ákærendur til að auka gæði ákærvaldsstarfa.	2018–2023	Ríkissaksóknari.
2	1 og 2	Unnið að undirbúningi að rafrænu gagnaflæði milli stofnana réttarvörslukerfisins sem tryggir yfirsýn og rekjanleika mála innan þess.	2018–2022	Ríkissaksóknari og héraðssaksóknari.
3	1 og 2	Málsmeðferð kynferðisbrota bætt í samræmi við aðgerðaáætlun um meðferð kynferðisbrota.	2018–2022	Ríkissaksóknari, héraðssaksóknari og lögregluembættin.
4	1 og 2	Tryggð verði varanleg stöðugildi hjá skrifstofu fjármálagreininga lögreglu. Stöðugildunum er ætlað að tryggja betri úrvinnslu tilkynninga og greininga sem skrifstofan sinnir.	2019–2023	Héraðssaksóknari
5	1 og 2	Tryggðir verða fjármunir til kaupa og reksturs á hugbúnaðarkerfi fyrir skrifstofu fjármálagreininga lögreglu.	2019	Héraðssaksóknari
6	3	Starfsemi óbyggðanefndar styrkt til að flýta málsmeðferð.	2019–2023	Óbyggðanefnd

**Réttaraðstoð og bætur.** Eðli málaflokksins er með þeim hætti að ekki verður fjallað um markmið og aðgerðir varðandi starfsemi hans.

**Fullnustumál.** Þrjú markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn.

- Fullnustuyfirvöld verði í stakk búin til að fullnusta refsingar með öruggum, skilvirkum og árangursríkum hætti og um leið að tryggja að sérstök og almenn varnaðaráhrif refsinga séu virk.** Rekstrarfé hefur skort til þess að fangelsið á Hólmsheiði geti verið fullnýtt. Úr því verður bætt á tímabilinu. Þá er skortur á virkum innheimtuúrræðum en ein af áskorunum fullnustukerfisins er að finna leiðir til að bæta innheimtu sekta og sakarkostnaðar.

- Stuðla að farsælli aðlögun dómþola að samfélaginu.** Til að stuðla betur að farsælli aðlögun dómþola að samfélaginu eftir afplánun er stefnt að því að auka sálfræði- og meðferðarúrræði í fangelsum.
- Öryggi almennings, gagna og upplýsinga sé tryggt.** Mikilvægt er að tryggja öryggi gagna í réttarvörslukerfinu og einfalda miðlun gagna milli hluteigandi stofnana og aðila með því m.a. að koma á fót rafrænu gagnafleði milli stofnana réttarvörslukerfisins og ytri aðila sem þeim tengjast.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Fullnustuyfirvöld verði í stakk búin til að fullnusta refsingar með örugum, 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 innheimtuárangur, beitingu vararefsingar, fyrningu sekta og sakarkostnað. Talning dómþola á boðunarlista, talning fyrndra refsinga.	5–25% innheimtu-árangur eftir fjárhæð sekta. <sup>21</sup>	Unnið er að viðmiðum um innheimtu-árangur.	
			570 dómþolar á boðunarlista vegna óskilorðsbundinna refsinga og 34 fyrndar óskilorðsbundnar refsingar.	20 fyrndar óskilorðsbundnar refsingar.	13 fyrndar óskilorðsbundnar refsingar.
2	Stuðla að farsælli aðlögun dómþola að samfélaginu	Tölur um endurkomu. <sup>22</sup>	Endurkomutíðni er um 24%.	Endurkomutíðni hækki ekki.	Lækka endurkomutíðni í < 24%.
3	Öryggi almennings, gagna og upplýsinga sé tryggt	Rafrænt gagnafleði/þjónustugátt sem uppfylli kröfur um viðunandi gagnaöryggi fyrir viðkvæm gögn.		Útboð á framtíðarsamskiptalaun fyrir stofnanir réttarvörslukerfisins og þá ytri aðila sem þeim tengjast.	Gagnasamskipti milli stofnana réttarvörslukerfisins og ytri aðila sem þeim tengjast verði að fullu rafræn.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Aðgerðir sem miða að auknum innheimtuárangri.	2018–2022	DMR og embætti sýslumannsins á NV.
2	1	Taka í notkun fleiri fangarármi, þ.e. tryggja fullan rekstur á Hólmsheiði svo afplánun geti hafist á réttum tíma.	2018–2019	Fangelsismálastofnun og DMR.
3	3	Unnið að undirbúningi að rafrænu gagnafleði milli stofnana réttarvörslukerfisins sem tryggir yfirsýn og rekjanleika mála innan þess.	2018–2022	Fangelsismálastofnun og DMR.

<sup>21</sup> Innheimtuhlutfall hér á landi er um 25–35% fyrir smærri sektir en lægra fyrir sektir yfir 8 m.kr. eða um 5% hlutfall.

<sup>22</sup> Þeir sem ljúka afplánun fangelsisrefsingar og hafa verið dæmdir að nýju í óskilorðsbundna fangelsisrefsingu innan tveggja ára, sbr. norrænar samanburðarrannsóknir á endurkomutíðni.

4	1 og 2	Efling á sálfræði- og meðferðarúræðum í fangelsum.	2018–2022	Fangelsismálastofnun og DMR.
---	--------	--	-----------	------------------------------

## 5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnasviðsins næstu fimm ára.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>9 Almanna- og réttaröryggi .....</b>	<b>28.576</b>	<b>28.736</b>	<b>28.653</b>	<b>28.748</b>	<b>29.046</b>

## 10 Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnsýsla dómismálaráðuneytis

### 1. UMFANG

Málefna sviðið nær yfir starfsemi stjórnvalda sem miðar með einum eða öðrum hætti að því að veita einstaklingum þjónustu og tryggja grundvallarréttindi þeirra. Starfsemi málefna sviðsins er á ábyrgð dómismálaráðherra og skiptist það í eftirfarandi fimm málaflokka:

- Persónuvernd.
- Trúmál.
- Sýslumenn.
- Stjórnsýsla dómismálaráðuneytis.
- Útlendingamál.

**Persónuvernd.** Undir málaflokkinn fellur starfsemi Persónuverndar sem annast m.a. eftirlit með framkvæmd persónuverndarlaga, þ.e. hefur eftirlit með allri vinnslu persónuupplýsinga á Íslandi hjá fyrirtækjum, hinu opinbera og sveitarfélögum. Persónuvernd úrskurðar í ágreiningsmálum um vinnslu persónuupplýsinga og mælir fyrir um ráðstafanir að því er varðar tækni, öryggi og skipulag vinnslu persónuupplýsinga. Stofnunin leiðbeinir þeim sem ráðgera að vinna með persónuupplýsingar, afgreiðir leyfisumsóknir, tekur við tilkynningum og veitir umsagnir við setningu laga og reglna sem þýðingu hafa fyrir persónuvernd auk þess að gegna veigamiklu hlutverki við undirbúning að innleiðingu nýrrar persónuverndarlöggjafar hér á landi.

**Trúmál.** Undir málaflokkinn falla útgjöld til starfsemi Þjóðkirkjunnar, kirkjumálasjóðs og kirkjugarða. Þá fellur einnig undir trúmál úthlutun sóknargjalda til skráðra lífsskoðunar- og trúfélaga.

**Sýslumenn.** Undir málaflokkinn fellur starfsemi sýslumannsembætta sem eru níu talsins og fara með staðbundið framkvæmdarvald ríkisins á vissum sviðum, svo sem 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 skipulagskrám sjálfseignarstofnana. Þá er innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar rekin af sýslumanninum á Norðurlandi vestra.

**Stjórnsýsla dómismálaráðuneytis.** Undir málaflokkinn fellur aðalskrifstofa dómismálaráðuneytisins, Stjórnartíðindi, Schengen-landamærasjóður, kosningar og ýmis önnur verkefni.

**Útlendingamál.** Undir málaflokkinn fellur starfsemi Útlendingastofnunnar og kærunefndar útlendingamála. Útlendingastofnun annast stjórnsýslulega meðferð umsókna og erinda vegna áritana, dvalarleyfa, brottvísana, veitingar ríkisborgaréttar og umsókna um alþjóðlega vernd. Stofnunin ber ábyrgð á þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd ýmist með samningum við sveitarfélög eða með eigin móttökuúrræðum. Kostnaður vegna þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd er greiddur af sérstökum fjárlagalið sem stofnunin ber ábyrgð á. Kærunefnd útlendingamála er sjálfstæð stjórnsýslunefnd með sömu valdheimildir og ráðherra sem úrskurðaraðili á æðra stjórnsýslustigi.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016–2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjáráukalög 2017	Fjárlög 2018
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnssýsla dómsmála .....			
10.10 Persónuvernd .....	106	117	209
10.20 Trúmál .....	6.410	6.920	6.507
10.30 Sýslumenn .....	2.824	2.780	2.872
10.40 Stjórnssýsla dómsmálaráðuneytis .....	2.398	1.616	1.113
10.50 Útlendingamál .....	2.337	4.023	3.561
<b>Samtals .....</b>	<b>14.076</b>	<b>15.456</b>	<b>14.262</b>

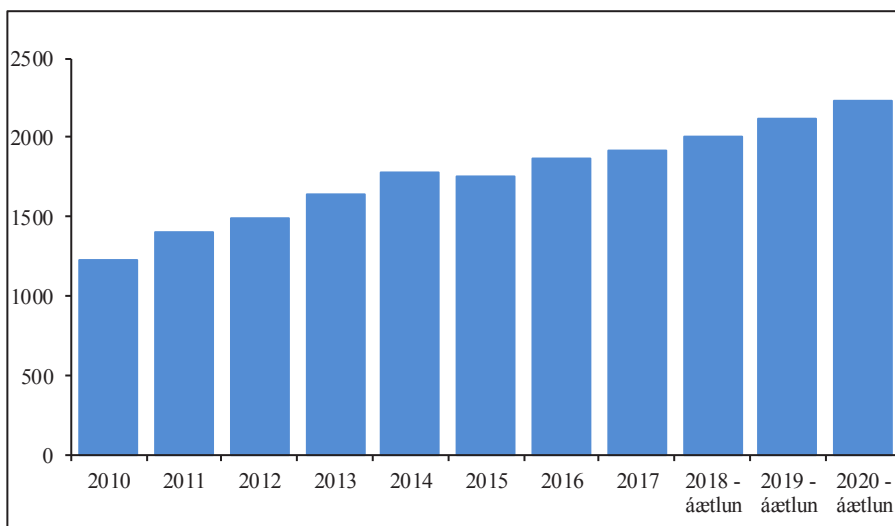
## 2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

**Persónuvernd.** Framundan eru verulegar breytingar á starfsemi og hlutverki Persónuverndar með gildistöku nýrrar Evrópureglugerðar á sviði persónuverndar, sem kemur til framkvæmda í Evrópu 25. maí 2018. Reglugerðin felur í sér umfangsmestu breytingar sem gerðar hafa verið á þessu sviði í 20 ár og hefur m.a. að markmiði að auka vernd einstaklinga og færa þeim aukna stjórn yfir persónuupplýsingum sínum. Jafnframt er markmiðið að einfalda og samræma reglur á þessu sviði milli landa og ryðja þar með úr vegi hindrunum á stafrænum innri markaði Evrópska efnahagssvæðisins. Samhliða auknum réttindum einstaklinga eru fjölmargar nýjar skyldur og kröfur lagðar á þá aðila sem vinna með persónuupplýsingar.

Meirivinnsla persónuupplýsinga undanfarin ár, m.a. vegna aukinnar notkunar veraldarvefsins og aukinnar meðvitundar um persónuvernd, hefur leitt til stærra hlutverks Persónuverndar gagnvart einstaklingum, fyrirtækjum og stofnunum. Helstu verkefni sem bætast við á næstu mánuðum eru aukið erlent samstarf, mat á áhrifum á persónuvernd og tilkynningar um öryggisbrot. Einnig verður bætt við eftirlitssviði hjá stofnuninni sem fær það verkefni að taka út með skipulögðum hætti ýmiss konar starfsemi þar sem unnið er með persónuupplýsingar, svo sem á sviði upplýsingatækni, heilbrigðisþjónustu, fjármálastarfsemi o.fl. Árið 2017 bárust Persónuvernd 1.911 mál, en það ár hafði stofnunin 2.349 mál í heildina til meðferðar og náði að ljúka 1.833 málum. Þrátt fyrir mikil afköst voru 575 mál opin og óafgreidd hjá Persónuvernd í febrúar 2018. Gert er ráð fyrir að málum muni áfram fjölga á næstu árum.



### Fjöldi nýskráðra mála á ári



Hlutverk stofnunarinnar verður víðtækara með nýjum lögum. Leiðbeiningarskylda mun aukast auk þess sem aukin áhersla verður lögð á frumkvæðisskyldu stofnunarinnar.

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 nýja regluverkinu munu að auki felast 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. Mikilvægt er að undirbúningur og innleiðing nýs regluverks gangi vel fyrir sig og að Persónuvernd sé tryggður grundvöllur til að standa undir lögbundnum skyldum sínum.

**Trúmál.** Íslendingum var tryggður rétturinn til trúfrelsis með stjórnarskránni árið 1874. Samkvæmt gildandi stjórnarskrá er hin evangelíska lúterska kirkja 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 biskups-embættisins. 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 standa nú 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, m.a. með endurskoðun svonefnds kirkjujarðasamkomulags.

**Sýslumenn.** Halli hefur verið á rekstri sýslumannsembættanna þrátt fyrir að brugðist hafi verið við með niðurfellingu eldri halla að hluta. Ekki hefur tekist að skapa fullnægjandi rekstrargrundvöll miðað við óbreytta starfsemi Og því hefur í einhverjum tilvikum reynt nauðsynlegt að fækka starfsfólki en leitast hefur verið við að halda þjónustu óskertri.

Ljóst þykir að fyrirhugaðar rafrænar þinglýsingar muni hafa áhrif á rekstur embættanna og mönnun. Vænta má þess að verkefnið/kostnaður aukist tímabundið meðan á innleiðingu stendur en til lengri tíma ætti að hljóta af þessu töluverðhagkvæmni. Horft er til þess að hefja vinnu við rafrænar þinglýsingar á næstu árum en það er ekki fjármagnað að fullu að svo stöddu.

Á árinu 2018 verður áfram unnið með og útfærðar þær hugmyndir sem fram komu í úttekt ráðgjafa á stöðu sýslumannsembættanna í landinu.

**Stjórnsýsla dómsmálaráðuneytis.** Dómsmálaráðuneytið hóf starfsemi 1. maí 2017 sem sjálfstætt ráðuneyti, eftir uppskiptingu innanríkisráðuneytis. Með því að setja aftur á laggirnar sérstakt ráðuneyti dómsmála varð verkaskipting innan Stjórnarráðsins skýrari og skerpt á hinni pólitísku forystu og stefnumörkun í málaflokkum sem undir ráðuneytið heyrir. Unnið var að gerð nýrra skipulagseininga ráðuneytisins, ráðið í ómannaðar stöður og verkefnum komið í farveg strax í kjölfar uppskiptingarinnar. Unnið er nú að stefnumótun fyrir þau málaefnasvið og málaflokka sem ráðuneytið ber ábyrgð á, í samræmi við lög um opinber fjármál. Byggt verður á fyrirliggjandi áætlunum og stefnum í hverjum málaflokki þar sem það á við.

Undir stjórnsýslu dómsmálaráðuneytis falla t.d. aðalskrifstofa ráðuneytisins, Stjórnartíðindi, Schengen-landamærasjóður og fleira. Verkefni dómsmálaráðuneytisins varða m.a. dómstóla, réttarfar, almannavarnir, löggæslu, mannréttindi, trúmál og kosningar.

Á vegum Evrópusambandsins eru starfræktir tveir styrktarsjóðir á sviði dóms- og innanríkismála. Ísland er þátttakandi í þeim sjóði sem snýr að innra öryggi, landamærum og vegabréfsáritunarútgáfu en hann telst þáttur í Schengen-samstarfinu og þannig skuldbindandi fyrir Ísland. Sjóðurinn er starfræktur á tímabilinu 2014–2020. Almenn markmið sjóðsins er að stuðla að háu öryggisstigi í Evrópu og greiða samtímis fyrir lögmætri för fólks með samræmdri og öflugri vörslu ytri landamæra og skilvirkri afgreiðslu Schengen-vegabréfsáritana.

Skóðað verður á næstu misserum hvernig megi vinna niður málsmeðferðartíma kærumála hjá dómsmálaráðuneytinu

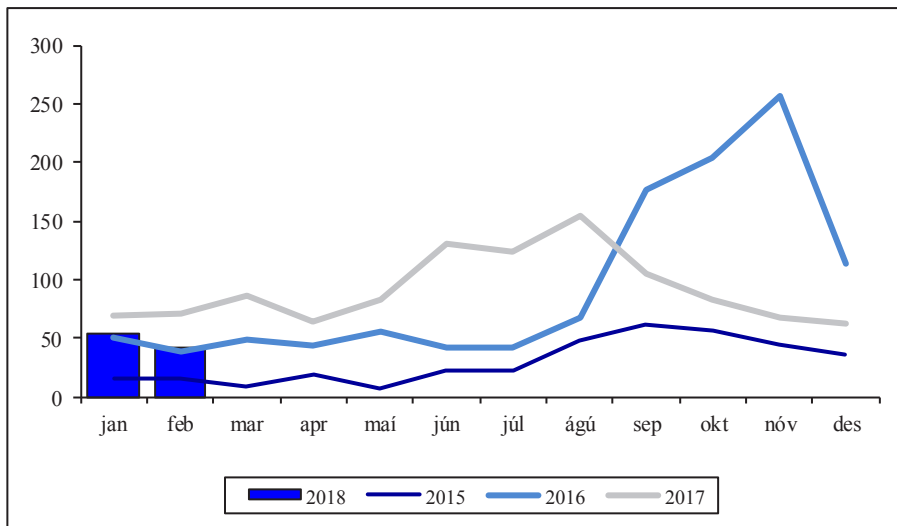
**Útlendingamál.** Stjórnvöld hafa brugðist við auknum fjölda umsækjenda um alþjóðlega vernd á liðnum árum með auknu fjármagni og fjölgun stöðugilda hjá Útlendingastofnun og kærufnd útlendingamála. Dómsmálaráðherra hefur lagt mikla áherslu á málefni umsækjenda um vernd í kjölfar fordæmalausrar fjölgunar umsókna hér á landi í lok árs 2016,

Þ.e. fjölgun úr 354 umsóknum árið 2015 í 1132 árið 2016. Dómsmálaráðherra réðist í breytingar á lögum og reglum um útlendinga strax í upphafi árs 2017 og þannig náðist mikill árangur við að stytta málsmeðferðartíma og hraða brottför þeirra sem sækja um alþjóðlega vernd hér á landi að tilhæfulausu. Brottvísun af landinu getur nú í vissum tilvikum falið í sér endurkomubann inn á Schengen- svæðið í ákveðinn tíma.

Stór hluti tilhæfulausra umsókna um vernd er frá borgurum ríkja sem nýlega hafa samið við ESB um ferðir inn í ESB án vegabréfsáritunar. Dómsmálaráðherra brást við fjölgun umsækjenda um vernd frá þessum öruggu ríkjum eins og Makedóníu og Georgíu með því að tjástjórnvöldum þar í landi að slík misnotkun á áritunarfrelsi ESB yrði ekki látin átölulaus hvorki af hálfu Íslands né Schengen samstarfsríkjanna. Í kjölfarið fækkað umsóknum frá Georgíu úr 89 í 3 á fimm mánuðum á síðasta ári.

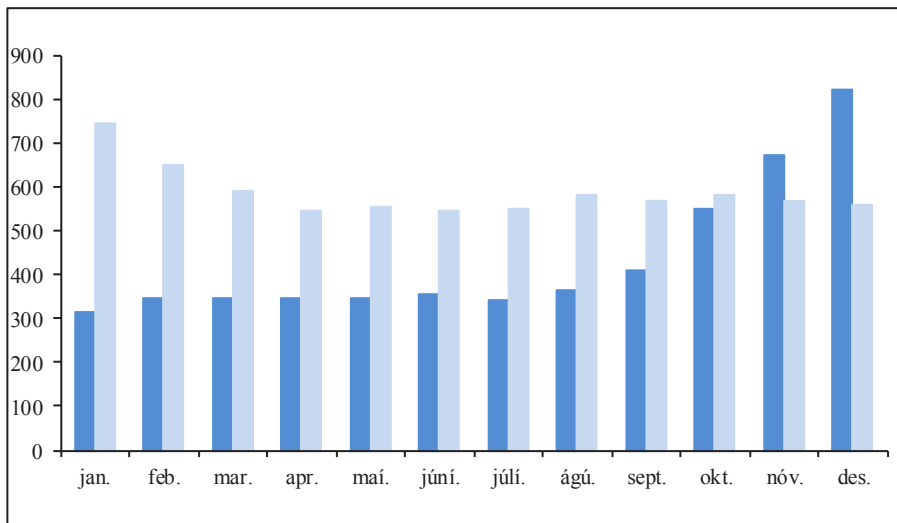
Umsækjendum um alþjóðlega vernd í umsjá Útlendingastofnunar eða sveitarfélaga, meðan þeir bíða niðurstöðu mála sinna, fer fækkandi. Ekki hafa verið færri í þjónustu í búsetuúrræðum síðan í september 2016. Flestir voru í þjónustu í desember 2016 eða 820 manns en þeim hefur nú fækkað um tæplega 400 manns á rúmu ári. Umsóknum um alþjóðlega vernd hélt áfram að fjölga fyrstu átta mánuði ársins 2017 en síðustu mánuði ársins dró úr þeim þannig að heildarfjöldi umsókna árið 2017 var 1.096. Umsóknum frá öruggum ríkjum hefur fækkað en ekki umsóknum frá öðrum ríkjum.

### Umsóknir eftir mánuðum 2015 til 2018



Erfitt er að spá fyrir um fjölda umsókna en fyrstu mánuði 2018 hafa borist talsvert færri umsóknir um vernd en sömu mánuði á síðastliðnu ári. Gera þarf ráð fyrir áframhaldandi sveiflum í málaflokknum með tilheyrandi ófyrirsjáanleika varðandi kostnað. Hafa verður í huga að það er ekki eingöngu fjöldi umsókna sem hefur áhrif á kostnað heldur einnig umfang og tímalengd málsmeðferðar. Áfram verður unnið með Útlendingastofnun við að leita leiða til að stytta málsmeðferðartíma.

### Fjöldi umsækjenda um vernd sem er í þjónustu hverju sinni 2016 og 2017



Kærunefnd útlendingamála tók til starfa í byrjun árs 2015 og með tilkomu hennar var almenn kæruleið vegna útlendingamála færð frá dómsmálaráðuneytinu til nefndarinnar. Fjöldi kærumála hefur kallað á fjölgun starfsfólks frá því að nefndin tók til starfa en þar starfa nú 19 lögfræðingar.

Tveir stærstu áhrifavaldarnir á málaflökkinn eru annars vegar þróun innlendrar löggjafar, breytingar og innleiðing reglna á sviði Evrópuréttur og hins vegar fjölgun umsækjenda um vernd sem hingað leita. Stjórnvöld þurfa að geta tekist á við sveiflur í fjölda mála og örar breytingar á regluverki.

### 3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefna sviðsins er að tryggja öllum einstaklingum skilvirka og sanngjarna þjónustu svo að þeir fái notið þeirra réttinda sem þeim ber hér á landi.

Meginmarkmið málefna sviðsins eru:

- Réttindi einstaklinga séu gerð skýr og aðgengileg með greinargóðri upplýsingagjöf stjórnvalda.
- Fagleg og skilvirk málsmeðferð stjórnvalda.
- Ánægja viðskiptavina með þjónustu og gæði hennar.

Önnur áherslumál:

Persónuvernd: Innleiðing nýrrar persónuverndarlaga gangi vel fyrir sig.

Trúmál: Ljúka þarf við endurskoðun á fjárhagslegu sambandi ríkis og kirkju.

Sýslumenn: Koma þarf upplýsingatæknimálum sýslumanna í betra horf ásamt því að samræmdir verkferlar endurspegli sambærilega þjónustu um allt land og vel takist til við innleiðingu að breyttu verklagi með rafrænum þinglýsingum.

Útlendingamál: Útlendingalöggjöfina þarf að þróa áfram af ábyrgð og raunsæi og í samræmi við aðstæður hverju sinni. Stytta þarf enn frekar málsmeðferðartíma umsókna um alþjóðlega vernd en tryggja um leið réttláta málsmeðferð umsækjenda. Leggja þarf mannúðarsjónarmið og alþjóðlega skuldbindingar til grundvallar afgreiðslu umsókna um

alþjóðlega vernd. Flýta þarf brottvísun þeirra sem hljóta ekki alþjóðlega vernd eins og kostur er.

#### 4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERÐIR

##### Persónuvernd

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Fagleg og skilvirk málsmeðferð stjórnvalda.	Málmeðferðartími (skipt eftir flokkum mála).		Sett verði viðmið um málsmeðferðartíma fyrir mismunandi tegundir mála, flokkuð eftir mikilvægi þeirra.	
		Fjöldi mála til afgreiðslu.	Ný mál: 1.911. Mál til meðferðar: 2.349. Afgreidd mál: 1.833. Opin mál: 516.	Virðist stefna í 27% aukningu nýrra mála á milli 2017 og 2018. Unnið verður að viðmiðum á árinu 2018.	
2	Aukin ánægja viðskiptavina með þjónustu og gæði hennar.	Viðhorf til Persónuverndar (þjónustukönnun).	Jákvæðni: 2018: 54,9% 2017: 52,1% 2016: 48,8%  Þekking: 2018: 23,1% 2017: 24,9% 2016: 16,4%	Jákvæðni: 60%  Þekking: 40%	Jákvæðni: 65%  Þekking: 60%
3	Réttindi einstaklinga séu gerð skýr og aðgengileg með greinargóðri upplýsingagjöf stjórnvalda.	Skor í UT-úttekt <sup>23</sup> á gæðum vefsíðu fari ekki undir 80 af 100.	83	85	90
		Fræðsla vegna nýrrar persónuverndarlöggjafar.	Áfram verði unnið að fræðslu fyrir almenning og afmarkaða hópa í samfélaginu á árinu 2018.	Sett verði saman fræðsla fyrir börn í samvinnu við SAFT og þá sem vinna með börnum um réttindi þeirra.	Sérsviðin fræðsla fyrir ýmsa hópa samfélagsins í formi bæklinga, myndbanda og aukinna upplýsinga á vefsíðu fyrir helstu markhópa Persónuverndar, þ.e. einstaklinga, fyrirtæki, stofnanir og sveitarfélög.
		Rafrænir ferlar.		Unnið verður að aukningu sjálfsafgreiðslu í gegnum vefsíðu, viðmið sett 2018.	

<sup>23</sup> UT-úttektin „Hvað er spurnið í opinbera vefi?“ sem snýst um að kanna gæði opinberra vefsíðna er gerð annað hvert ár: [www.ut.is](http://www.ut.is).

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	3	Fræðsla vegna nýrrar Evrópulöggjafar á sviði persónuverndar þar sem upplýst er m.a. um réttindi einstaklinga og skyldur fyrirtækja og stofnana samkvæmt hinu nýja regluverki.	2018–2020	Persónuvernd
2	3	Fræðsla vegna hlutverks persónuverndarfulltrúa sem öllum stofnunum og mörgum fyrirtækjum verður skylt að tilnefna samkvæmt hinu nýja regluverki.	2018–2020	Persónuvernd
3	1 og 3	Greina þarfir Persónuverndar fyrir nýtt tölvukerfi, málaskrá og nýja vefsíðu, m.a. til að auka skilvirkni og gæði upplýsingagjafar.	2018–2019	Persónuvernd
4	2 og 3	Úttektarstefna verði fullbúin og framkvæmd. Stefnt er að reglulegum úttektum á fyrirtækjum, stofnunum og sveitarfélögum með reglulegu millibili. Fræðslustefna verði fullbúin og framkvæmd. Hún mun byggjast á greiningu á helstu hagsmunadílum og þörfum samfélagsins á tveggja ára tímabili.	2018–2020	Persónuvernd

### Trúmál

Trúfélög eru sjálfstæð um innri málefni sín. Stjórnvöld hafa eingöngu umsjón með skráningu og fjárframlögum trúfélaga.

### Sýslumenn

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Fagleg og skilvirk málsmeðferð stjórnvalda.	Fjöldi málefnasviða með samræmdar verk-lagsreglur.		Upplýsingaöflun frá embættum um verkferla lokið.	Samræmdar verklagsreglur í sífjamálum, þinglýsingum, dánarbúum, leyfamálum, aðfarargerðum og nauðungarsölumálum.
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 79% viðskiptavina eru mjög ánægðir, ánægðir eða hlutlausir.	Að meðtaltal sé yfir 80% og hvert embætti vinni að settum markmiðum í árangursstjórnarsamningi.	Að meðtaltal sé yfir 85% og hvert embætti vinni að settum markmiðum í árangursstjórnarsamningi
3	Réttindi einstaklinga gerð skýr og aðgengileg með greinargóðri upplýsingagjöf stjórnvalda.	Skor í UT- úttekt <sup>24</sup> á gæðum vefsíðu.	Vefur sýslumanna skoraði 76 árið 2017.	Vefur skori yfir 80.	Vefur skori yfir 90.

<sup>24</sup> UT-úttektin „Hvað er spurnið í opinbera vefi?“ sem snýst um að kanna gæði opinberra vefsíðna er gerð annað hvert ár: [www.ut.is](http://www.ut.is).

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1, 2 og 3	Samræmdir verkferlar sýslumanna á landsvísu.	2018–2022	Sýslumannaráð
3	1 og 2	Frumvarp um rafrænar þinglýsingar lagt fram.	2018	DMR

### Stjórnsýsla dómsmálaráðuneytis

Ekki verða sett fram markmið og mælikvarðar fyrir þennan málaflokk að sinni.

### Útlendingamál

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Fagleg og skilvirk málsmeðferð stjórnvalda.	Málsmeðferðartími umsókna um dvalarleyfi og ríkisborgararétt styttest. (dagaviðmið)	Dvalarleyfi: 64 Ríkisborgararéttur: 134	Dvalarleyfi: 53 Ríkisborgararéttur: 108	Dvalarleyfi: 45 Ríkisborgararéttur: 90
		Málsmeðferðartími stjórnvalda vegna umsókna eða erinda sé að jafnaði innan dagaviðmiða.	ÚTL: <sup>25</sup> Efnismeðferð: 190 Dyflinnarmál: 103 Forgangsmál: 41 KNU: <sup>26</sup> Efnismeðferð: 81 Dyflinnarmál: <sup>27</sup> 52 Statusmál: 49 Örugg ríki: 49	ÚTL: Efnismeðferð: 150 Dyflinnarmál: 40–90 Forgangsmál: 3–14 KNU: Efnismeðferð: 70 Dyflinnarmál: 45 Statusmál: 45 Örugg ríki: 45	ÚTL: Efnismeðferð: 70 Dyflinnarmál: 40 Forgangsmál: 3 KNU: Efnismeðferð: 70 Dyflinnarmál: 45 Statusmál: 45 Örugg ríki: 45
		Hlutfall tilhæfulausra umsókna frá öruggum löndum fækki verulega.	61%	20%	5%
3	Réttindi einstaklinga séu gerð skýr og aðgengileg með greinar-góðri upplýsingagjöf stjórnvalda.	Hlutfall umsækjenda í þjónustu hjá sveitarfélögum.		Hlutfall umsækjenda í þjónustu sveitarfélaga ekki undir 60%	Hlutfall umsækjenda 70%
		Skor í UT-úttekt <sup>28</sup> á gæðum vefsíðu fari ekki undir 80 af 100.	71	Yfir 80	Yfir 90

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Ný og/eða bætt og samræmd gagnagrunns- og upplýsingakerfi aðila er starfa að útlendingamálum.	2018–2020	ÚTL/DMR
2	1 og 2	Samræming ferla milli allra aðila frá móttöku umsókna um alþjóðlega vernd til síðustu afgreiðslu mála.	2018–2020	ÚTL

<sup>25</sup> Útlendingastofnun.

<sup>26</sup> Kærunefnd útlendingamála.

<sup>27</sup> Viðmið fyrir 2018 og 2022 eru með þeim fyrirvara að breytingar á regluverki, sem hafa áhrif á málshraða, gangi eftir.

<sup>28</sup> UT-úttektin „Hvað er spurnið í opinbera vefi?“ sem snýst um að kanna gæði opinberra vefsíðna er gerð annað hvert ár: [www.ut.is](http://www.ut.is).



**5. FJÁRMÖGNUN**

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefнасviðsins næstu fimm ára.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnýsla dómsmála</b>	<b>14.160</b>	<b>14.202</b>	<b>13.892</b>	<b>13.571</b>	<b>13.508</b>

## 11 Samgöngu- og fjarskiptamál

### 1. UMFANG

Málefnasviðið er á ábyrgð samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og skiptist í þrjá málaflokka, en þeir eru:

- Samgöngur.
- Fjarskipti, netöryggi og pósthjónusta.
- Stjórnsýsla samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis.

**Samgöngur.** Stofnanir samgöngumála eru Samgöngustofa, Vegagerðin og Rannsóknarnefnd samgönguslysa. Samgöngustofa fer með stjórnsýslu og eftirlit er lýtur að öllum samgöngumátum og -mannvirkjum, öryggisáætlanagerð og framkvæmd löggjafar á þeim sviðum sem undir hana heyra. Vegagerðin sem fer með þjónustu, viðhald og framkvæmdir við vegakerfi, viðhald og rekstur leiðsögukerfa á sjó, annast hlut ríkisins við sjóvarnir og hafnargerð, sér um almenningssamgöngur, auk þess að sinna ýmsum samgöngurannsóknum. Rannsóknarnefnd samgönguslysa tilheyrir málefnasviðinu 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. Að auki vinnur opinbera hlutafélagið Isavia náið með samgönguyfirvöldum og annast viðhald, framkvæmdir og þjónustu á flugvallakerfinu auk þess að sinna flugleiðsögu.

**Fjarskipti.** Póst- og fjarskiptastofnun hefur umsjón með framkvæmd fjarskipta- og póstmála og starfrækir netöryggissveitina CERT-IS. Íslandspóstur hf. sinnir alþjónustu í pósti á Íslandi og starfar samkvæmt skuldbindingum í alþjóðasamningum. Fjarskiptasjóður styrkir uppbyggingu fjarskiptainviða utan markaðssvæða.

**Stjórnsýsla samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins.** Undir málaflokkinn fellur aðalskrifstofa ráðuneytisins, fastanefndir, ýmis verkefni og þjónustusamningar.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016-2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjáráukalög 2017	Fjárlög 2018
11 Samgöngu- og fjarskiptamál .....			
11.10 Samgöngur .....	30.696	35.199	36.844
11.20 Fjarskipti .....	1.526	1.419	1.425
11.30 Stjórnsýsla samgönguráðuneytis .....			810
<b>Samtals .....</b>	<b>32.222</b>	<b>36.618</b>	<b>39.079</b>

### 2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

Unnið er að gerð samgönguáætlunar 2019-2030 og aðgerðaáætlun fyrir fyrsta tímabil hennar, árin 2019-2022 sem áætlað er að leggja fram á haustþingi 2018. Í gildi er samgönguáætlun árána 2011-2022 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2015-2018. Í samgönguáætlun er grunnet samgangna skilgreint. Framkvæmdir, viðhald og þjónusta í grunneti er í forgangi en í því eru gáttir til útlanda, hafnir og flugvellir, stofnvegir og aðrir vegir sem tengja saman byggðir 100 íbúa eða fleiri, innanlandsflugvellir með föstu áætlanaflogi og hafnir sem um fara 10 þúsund tonn af vörum eða landað yfir 8 þúsund tonn af afla árlega.

Unnið er að gerð fjarskiptaáætlunar 2019-2030 og aðgerðaáætlun fyrir fyrsta tímabil hennar, árin 2019-2022 sem áætlað er að leggja fram á haustþingi 2018. Í gildi er fjarskiptaáætlun árána 2011-2022 þar sem fram koma markmið, mælikvarðar og verkefni tengd fjarskiptum og póstmálum hér á landi. Þá er unnið samkvæmt stefnu um net- og upplýsingaöryggi 2015-2026 og aðgerðaráætlun 2015-2018. Sú stefna er einnig í endurskoðun og verður hún hluti af nýrri fjarskiptaáætlun.

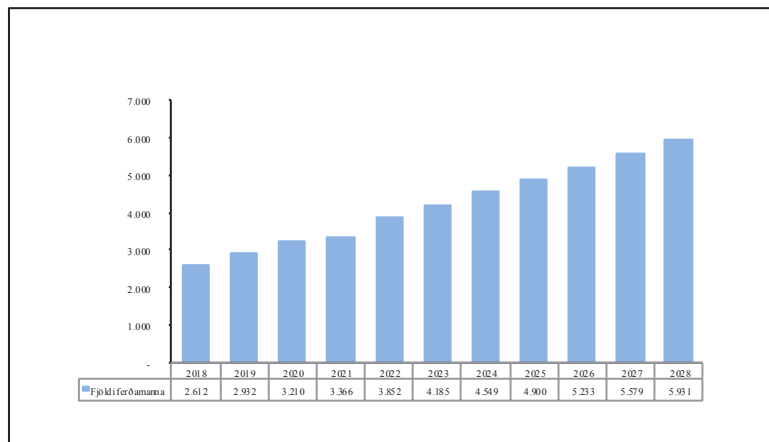
Ráðuneytið vinnur nú að samræmingu og samþættingu á allri stefnu- og áætlanagerð ráðuneytisins þar með talið lögbundnar áætlanir eins og samgönguáætlun, fjarskiptaáætlun, netöryggisáætlun og byggðaáætlun. Þessu er ætlað að endurspeglar að allar stoðir ráðuneytisins mynda eina samofna heild þar sem starfsemi hvers málaflokks hefur áhrif á hina. Áætlanir ráðuneytisins verða með sameiginlega framtíðarsýn og meginmarkmið.

Þá verður á vorþingi 2018 lagt fyrir Alþingi frumvarp um samræmingu lögbundinna áætlana. Stefnur og áætlanir verða með samræmdan gildistíma, framsetningu, form og aðferðafræði fyrir alla málaflokka ráðuneytisins.

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. Vöxtur í ferðaþjónustu er því stærsti áhrifavaldur á samgöngustofnanir og starfsemi þeirra; stjórnsýslu, öryggi, eftirlit, þjónustu, viðhald og framkvæmdir.

Ef spár ganga eftir mun ferðamönnum halda áfram að fjölga. Samkvæmt spám frá Faxaflóahöfnum og Isavia er von á því að ríflega 2,7 milljónir ferðamanna muni sækja Ísland heim árið 2018, en þar af er gert ráð fyrir að 2,5 milljónir farþega komi með flugi og aðrir komi með skemmtiferðaskipum og ferjunni Norrænu.

### Spá um fjölda ferðamanna með flugi og skipum



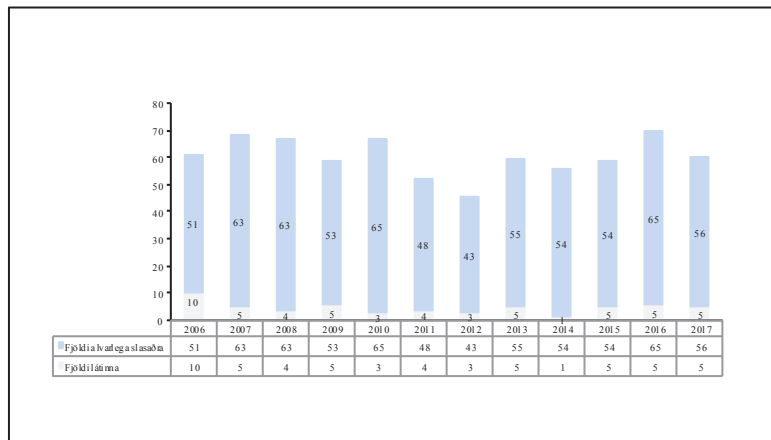
Farþegum sem fara um Keflavíkurlflugvöll hefur fjölgað mikið og ef spár rætast fyrir árið 2018 verður um það bil 18% aukning á milli ára. Í flugtengdum greinum gera áætlanir ráð fyrir auknum umsvifum, fjölgun loftfara og áframhaldandi sókn íslenskra flugrekenda á alþjóða markaði. Þessu fylgir vöxtur í starfsemi alþjóðlegra flugvalla á Íslandi. Fjölgun farþega leiðir til vaxtar í verkefnum sem snúa að flugi, það er að segja flugfélögum og starfsréttindum, flugvernd, flugvirkt, nýskráningu flugvéla og neytendavernd.

Fjölgun ferðamanna fylgja einnig fleiri farartæki. Á árinu 2017 fjölgaði nýskráningum ökutækja. Það ár voru tæplega 33.000 ökutæki skráð, þar af var ríflega þriðjungur bílaleigubílar.

Umferð á vegum hefur aukist verulega undanfarin ár. Þannig jókst umferð á vegakerfinu að meðaltali um rúm 11% á milli árunna 2016 og 2017. Sem dæmi um aukningu milli árunna 2016 og 2017 má nefna að umferð á höfuðborgarsvæðinu jókst um 8,5%, á Keflavíkurvegi um 15%, um Hvalfjarðargöng um 8,7% og umferð um Hringveginn að meðaltali um 10%. Mesta aukning var á Mýrdalssandi ríflega 24%. Til að takast á við þessa miklu umferðaraukningu á öllu vegakerfinu er þörf fyrir aukið viðhald, þjónustu og nýframkvæmdir. Þá fylgir umferðaraukningu aukin hættu á slysum í umferðinni.

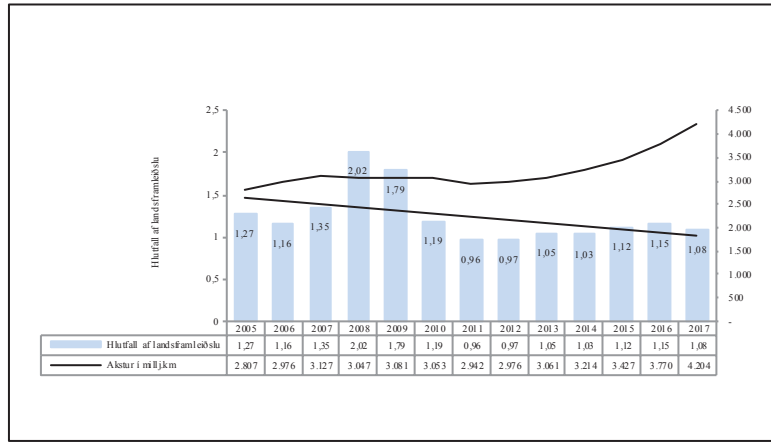
Markmið stjórnvalda um fækkun slasaðra og slysa í umferðinni hafa því miður ekki náðst undanfarin ár. Mælt í milljarði ekinna kílómetra eru banaslys að meðaltali fjögur og tugir slasast alvarlega þrátt fyrir sífellt betri öryggisbúnað bifreiða. Myndin að neðan sýnir þróun umferðaslysa miðað við mælikvarða stjórnvalda og Sameinuðu þjóðanna um slys á hverja hundrað þúsund íbúa.

### Fjöldi látinna og alvarlega slasaðra á hverja 100.000 íbúa



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 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.

## Framlög til vegamála sem hlutfall af landsframleiðslu borið saman við milljónir km eknna á þjóðvegum 2005 - 2017



Hafnir eru nær allar, utan Landeyjahafnar, í eigu sveitarfélaga. Samkvæmt hafnarlögum er ríkissjóði heimilt að styrkja framkvæmdir í höfnum að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Á mörgum stöðum er kominn tími á endurnýjun hafnarkanta, stálþilja og fleiri hafnarmannvirkja. Áætlun um hafnir er unnin á grundvelli umsókna frá sveitarfélögum. Óskir sveitarfélaga um styrki frá ríkinu skipta milljörðum en en framlög verða með svipuðum hætti og verið hefur.

Fjárveitingar til viðhalds og nýframkvæmda á flugvöllum hafa lækkað mikið að raungildi undanfarin áratug. Fjármunum er forgangsraðað í brýnustu verkefni; rekstur og viðhald áætlanaflugvalla í grunnneti, en aðrir flugvellir mæta afgangi eða er lokað. Ekki hafa verið fjárveitingar til nýframkvæmda. Uppsöfnuð þörf er fyrir viðhald flugvalla innanlands sem nemur um 7-8 milljörðum króna, með nauðsynlegri endurnýjun flugbrauta og flughlöðum á alþjóðaflugvöllum utan Keflavíkur. Aukið verður við fjármagn til viðhalds flugvalla á tímabili fjármálaáætlunar.

Til almenningsgangna teljast ferjur, flug og áætlanabílar. Vinna er hafin við að móta stefnu um almenningsgangna í samofnu kerfi flugs, ferja og áætlanabíla sem meðal annars mun byggja á markaðs- og þarfagreiningum og verða hluti af samgönguáætlun.

Ný Vestmannaeyjaferja sem er sérhönnuð til siglinga milli Landeyjarhafnar og Vestmannaeyja verður tekin í notkun 2018. Ferjan er rafknúin og stefnt er að því að hún muni ganga alfarið fyrir rafmagni. Gamla ferjan verður notuð sem varaskip og til annarra verkefna að minnsta kosti fyrst um sinn á meðan reynsla er að koma á nýju ferjuna.

Samningar við landshlutasamtök sveitarfélaga um áætlanaakstur renna út í árslok 2018. Ánægja hefur verið með fyrirkomulagið en rekstur hefur á sumum stöðum ekki staðið undir sér. Í undirbúningi eru nýir samningar en forsenda þeirra er að ríkið komi til móts við landshlutasamtökin um uppsafnaðan halla. Skoðað verður hvort hægt sé að lækka rekstarkostnað á grundvelli stærðarhagkvæmni en vilji er til þess að halda þjónustunni áfram.

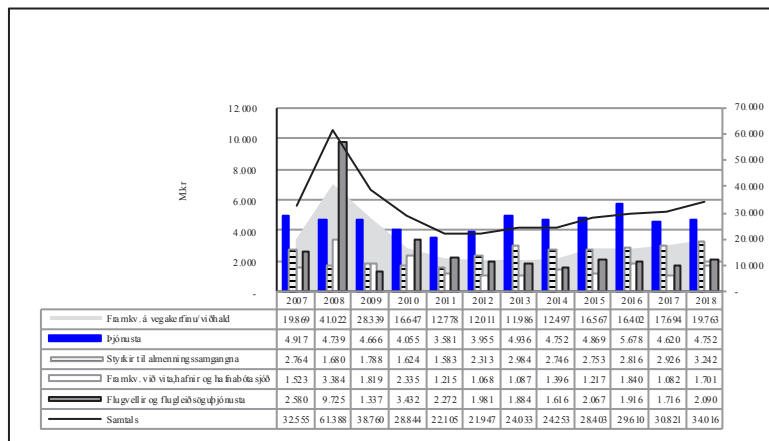
Stjórnvöld og Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu gerðu árið 2012 með sér samning ti 10 ára um að ríkið legði árlega einn milljarð í tilraunaverkefni um eflingu almenningsgangna á höfuðborgarsvæðinu gegn frestun stærri vegaframkvæmda. Markmiðið með samningnum er að tvöfalda hlutdeild almenningsgangna á höfuðborgarsvæðinu og lækka samgöngukostnað heimila. Í upphafi samningstíma voru farþegar með Strætó bs. um 8 milljónir en voru á síðasta ári orðnir um 11,5 milljónir. Þrátt fyrir að

farþegum hafi fjölgað verulega það sem af er samningstíma hefur ferðum um höfuðborgar-svæðið fjölgað enn meira. Fjárveitingar hafa nýst í að bæta þjónustu verulega.

Miklar breytingar eru að verða á upplýsingatækni í samgöngum, bæði rauntímamiðlun upplýsinga við akstur, samskiptum ökutækja sín á milli og við umhverfið, auk sjálfvirkni-væðingar ökutækja. Aukin sjálfvirknivæðing ökutækja gerir kröfu um betri vegmerkingar og vel málaða afmörkun miðlinu og kanta. Með fjórðu iðnbyltingunni og 5G verður farnets-dekkun enn mikilvægari en hún er forsenda virkni snjalltækja og getur einnig nýst til gjaldtöku eftir vegköflum og vegalengd. Sjálfvirknivæðing farartækja felur í sér tækifæri en einnig áskoranir. Þar má meðal annars telja netöryggismál (e. Cyber Security) en það er sívaxandi verkefni sem gæta ber að í öllum samgöngumátum.

Á tímabili fjármálaáætlunar 2019-2023 er stefnt að því að auka verulega framlag til málefna sviðsins. Til samanburðar við fjármálaáætlun 2018-2022 nemur aukningin um 14 ma.kr. Aukningin fer öll til samgöngumála og bætist við 25% hækkun til málaflokksins frá fjárlögum 2016 til 2018. Gert er ráð fyrir 5,5 ma.kr. árlegu framlagi 2019-2021 vegna sérstaks átaks í samgöngumálum sem fjármagnað verður með umframardögðisllum.

### Þróun fjárveitinga til nokkurra liða samgöngumála 2007-2018 (verðlag 2017)



Málaflokkurinn samgöngur var valinn til greiningar á kynja- og jafnréttisáhrifum innan málaefnasviðsins. Af rannsóknum má ráða að umtalsverður kynjamunur er á almennri notkun samgöngukerfisins en kynjaáhrif innanlandsflugs voru greind nánar fyrir fjármálaáætlun. Greiningin leiddi í ljós að notkun kvenna á innanlandsflugi er oft önnur en karla þ.e. þær ferðast mun oftar í einkaerindum, til að sækja sér þjónustu eða sinna félagslegum erindum. Þegar gerð var könnun á launum kvenna á aldrinum 18-70 ára kom í ljós að konur eru undantekningalítið með mun lægri heildarlaun en karlar á sömu svæðum eða á bilinu 52-69% af heildarlaunum karla. Þetta skýrist að mestu af því að laun í hefðbundnum kvinnastörfum s.s. umönnunarstörf eru lægri en fyrir störf ófagglæðra karla. Konur eru einnig nánast alls staðar færri en karlar á sömu svæðum. Meðal skýringa eru nefnd einhæf og takmörkuð atvinnutækifæri, nánari félagsleg tengsl og ríkari þörf kvenna fyrir þátttöku í félags- og menningarlífi. Leiða má líkum að því að bætt jafnrétti kynja sé ein af forsendum þess að halda landinu í byggð og mikilvægt er að leita leiða til að jafna stöðu kynjanna.

Landsátakið Ísland ljóstengt hefur fram að þessu gengið samkvæmt áætlun og leitt af sér fjölgun staðbundinna ljósleiðarakerfa. Fjarskiptasjóður hefur í ársbyrjun 2018 samið um úthlutun styrkja vegna ljósleiðaratengingar um 4.000 staða af um 5.500 stöðum sem eru

undir í verkefninu í heild. Þá á eftir að semja um 1.500 staði sem eiga að koma til framkvæmdar hjá sveitarfélögum árin 2019-2021 en sum þeirra hafa takmarkaða getu til fjárfestinga. Stefnt er að því að ljúka verkefninu árið 2021 og verður framlag ríkisins á tímabili fjármálaáætlunar allt að 1,5 milljarður króna.

Farsæl uppbygging fjarskiptainnviða um áratugaskeið, og ekki síst síðustu ár, hefur skilað þeim árangri að Ísland komst í 1. sæti á heimsvísu í fjarskiptum á mælikvarða Alþjóða fjarskiptasambandsins, ITU, árið 2017. Það er áskorun fyrir íslensk stjórnvöld að halda stöðu Íslands í hópi 5 efstu þjóða heims og mikil áskorun að halda 1. sætinu þar sem nýjar áskoranir á borð við 5G farnet, sjálfvirknivæðingu í samgöngum, fjórðu iðnbyltinguna og internet hlutanna (IoT) knýja dyra bæði hjá markaðsfyrirtækjum og stjórnvöldum.

Áskoranir í netöryggi eru til staðar um heim allan þar sem opinberir aðilar, fyrirtæki og almenningur glíma við vaxandi ógnir á netinu sem í sinni verstu mynd geta ógnað þjóðaröryggi, brotið niður traust og trúverðugleika stjórnvalda og fyrirtækja og valdið miklum fjárhagslegum skaða. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið fékk Oxford-háskóla til að gera úttekt á stöðu netöryggis á Íslandi og beitti hann við það aðferðafræði sem skólinn hefur þróað og notað við að meta öryggi margra ríkja. Niðurstöður liggja fyrir og eru þær meðal annars í formi 120 ábendinga um úrbætur. Ennfremur er hafinn undirbúningur innleiðingar Evróputilskipunar um net- og upplýsingaöryggi, svokallaðar NIS-tilskipunar, sem snýr einkum að eflingu mikilvægra upplýsingainnviða rekstraraðila á borð við fjarskipta-, orku-, fjármála-, heilbrigðis-, samgöngu- og opinbera geirans. Tekið verður á þessu við endurskoðun á netöryggisstefnunni, sem verður hluti af fjarskiptaáætlun sem er í mótnun. Töluverður kostnaður fylgir innleiðingunni en óvíst er með fjármögnun.

Stórnotendur erlendra gagnaumferðar um sæstrengi hafa kallað eftir verðlækkunum og aukinni samkeppni á þeim markaði. Umræða hefur verið um fjölgun sæstrengja í því sambandi þrátt fyrir mikinn áreiðanleika og litla nýtingu á fyrirliggjandi strengjum. Fyrir liggur að marka þarf stefnu um gagnasamböndum við útlönd sem byggir á þörfum samfélagsins til skemmri og lengri tíma.

Í pósthjónustu hefur orðið stöðugur samdráttur í fjölda bréfa samhliða fjölgun pakkasendinga. Brugðist hefur verið við því meðal annars með samræmdri fækkun útburðadaga um allt land. Innleiða þarf Evróputilskipun um afnám einkaréttar í pósti en Ísland er eina landið í Evrópu sem ekki hefur enn afnumið einkaréttinn. Unnið er að því að meta áhrif þessa afnáms og þá hvort ríkið muni koma að málinu með einhverjum hætti.

Helstu áskoranir stjórnsýslu samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins á næstu misserum er að móta sameiginleg gildi og viðmið nýs ráðuneytis, endurskoða verkferla og leiðbeiningar og um leið samþætta og samræma alla stefnumótun og áætlanagerð. Ennfremur einföldun regluverks og umbætur í stjórnsýslunni.

### 3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að Ísland verði í fararbroddi með nútíma innviði, framsækna þjónustu, öflug sveitarfélög, verðmætasköpun og jöfn lífsgæði landsmanna. Nýjasta tækni tengi byggðir og Ísland við umheiminn í jafnvægi við umhverfið.

Meginmarkmiðin eru að innviðir og þjónusta mæti þörfum almennings og atvinnulífs og sjálfbær þróun byggða um land allt.



#### 4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERÐIR

##### Samgöngur

Markmið samgangna eru tilgreind í lögum um samgönguáætlun. Þau eru greiðleiki, hagkvæmni, öryggi, umhverfisleg sjálfbærni og jákvæð byggðaðþróun. Jafnframt skal meta og taka tillit til þarfa ferðaþjónustunnar.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar koma fram áherslur í samgöngumálum. Stefnt er að því að hraða uppbyggingu í vegamálum og öðrum samgönguinnviðum með hvortveggja nýframkvæmdum og viðhaldi, bæta öryggi á vegum og stuðla að hagkvæmum og greiðum samgöngum. Vilji er til að eiga samstarf við sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu um Borgarlínu og aðrar framkvæmdir á svæðinu og verður ráðist í viðræður á árinu um það.

Í samræmi við þetta er miðað við að auka framlag til viðhalds samgöngumannvirkja, vega, flugvalla og hafna. Margar brýnar samgönguframkvæmdir bíða víða um land má þar nefna brú og nýjan veg um Hornafjarðarfjót sem jafnframt leggur af 5 einbreiðar brýr, Dettifossveg sem þörf er að ljúka, Skagastrandarveg, tvöföldun Suðurlandsvegur, veg um Borgarfjörð eystri, Seyðisfjarðargöng, nýja Ölfusárbrú, brú yfir Jökulsá á Fjöllum, Vesturlandsveg um Kjalarnes og það sem vantar upp á tvöföldun Reykjanesbrautar svo fátt eitt sé nefnt.

Horft verður til þess að styrkja gerð hjólreiðastíga í sveitarfélögum um allt land og forgangsraða með hliðsjón af umferð og umferðaröryggi. Mótuð verður stefna um framtíðarfjármögnun vegakerfisins. Árið 2018 verður Hvalfjarðargöngum skilað til ríkisins, samtímis þarf að undirbúa tvöföldun þeirra vegna vaxandi umferðar og öryggiskrafna.

Heimsmarkmið 3.6, um öryggi í umferðinni, 9.1 um sjálfbæra og viðnámsþolna samgönguinnviði og 11.2 um m.a. almenningssamgöngur eiga að við markmið málaflöksins á mismunandi hátt.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Öruggar	Látnum og alvarlega slösuðum fækki að jafnaði um 5% pr 100.000 íbúa á ári.	4,18/56,79 <sup>29</sup>	3,8/51,3	3,1/41,7
		Flugslysum og alvarlegum flugatvikum á hverjar 100.000 flugstundir fækki að meðaltali um 5% á ári.	10,19	9,20	7,49
		Skráðum atvikum á sjó hjá Rannsóknarnefnd samgönguslysa fækki að jafnaði um 5% á ári.	127,4	115	94
2	Greiðar	Úttektarskor Alþjóðaflugmálastofnunarinnar (ICAO) á öryggiseftirliti og stjórnsýslu með flugiðnaði á Íslandi.	81,55%	85%	87%
		Fækkun einbreiðra brúa á Hringvegi.	37	32	28
		Öbundið slitlag (km) á stofnvegum í grunnneti utan hálendis. <sup>30</sup>	458 km	424 km	308 km
3 og 4	Hagkvæmar og	Aukin sjálfsafgreiðsla viðskiptavina Samgöngustofu.	20%	60%	90%

<sup>29</sup> Staðan 2017 fyrir öryggismælikvarða í umferð, flugi og siglingum, er meðaltal árána 2013-2017.

<sup>30</sup> Í grunnneti vegakerfisins eru stofnvegir eins og þeir eru skilgreindir í 8. gr. vegalaga nr. 80/2007.

	umhverfislega sjálfbærar	Fjöldi farþega í ferjusiglingum. <sup>31</sup>	433.589	460.000	517.500
		Fjöldi innstiga í ferðir með Strætó.	11.737.200	14.500.000	18.000.000
		Fjöldi farþega með innanlandsflugi.	398.415	430.500	500.000
5	Jákvæð byggðapróun	Óbundið slitlag (km) til allra byggðakjarna með fleiri íbúa en 100, í samþættu kerfi	28 km	28 km	0 km

NR.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaradili
1	1 og 2	Eftirfylgni umferðaröryggisáætlunar með m.a. með áherslu á fræðslu til erlends ferðafólks, öryggi barna í umferðinni og átak gegn farsímanotkun undir stýri.	2019-2023	Samgöngustofa
2	1	Sjálfvirk öryggiseftirlit aukið með uppsetningu meðalhraðamyndavéla.	2019-2023	Vegagerð
3	3 og 4	Auka möguleika gangandi og hjólandi vegfarenda í þéttbýli.	2019-2023	Vegagerð
4	1,2 og 3	Efling á rafrænni þjónustu m.a. innleiðing rafrænna samþykktu og undirskrifa. Nýtt upplýsingakerfi um skip og réttindi sjófarenda. Rafræn landskrá flutningsaðila.	2019-2023	Samgöngustofa
5	2,3,4 og 5	Mótun heildarstefnu í almenningssamgöngum sem verður hluti af samgönguáætlun.	2018-2019	SRN
6	1-5	Framkvæmdir og viðhald á vegum. <sup>32</sup>	2019-2023	Vegagerð
7	1-5	Samræming á hönnun hjólastíga í öllum sveitarfélögum um á höfuðborgarsvæðinu og endurbætur á stígakerfinu.	2019-2023	Vegagerð og SSH <sup>33</sup>

### Fjarskipti, netöryggi og póstmál

Markmið fjarskipta eru tilgreind í lögum um fjarskiptaáætlun. Þau eru greiðleiki, hagkvæmni, öryggi, umhverfisleg sjálfbærni og jákvæð byggðapróun.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á uppbyggingu ljósleiðarakerfa á markaðsbrestssvæðum á landsvísu og ljósleiðaratengja þannig landið allt sem fellur vel að markmiði 1 og 2 í málaflokknum.

Heimsmarkmið 9.c, um aukið aðgengi að upplýsinga- og fjarskiptatækni tengist markmiðum 1 og 2 í þessum málaflokki sem fjalla um aðgengi að þráðbundnum nettingum annars vegar og aðgengi að farsíma- og farneti hins vegar.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Aðgengi að þráðbundnum nettingum.	Aðgengi lögheimila og fyrirtækja að 50 Mb/s	92%	95%	99,9%
		Aðgengi lögheimila og fyrirtækja að 100 Mb/s	80%	90%	99,9%
		Aðgengi lögheimila og fyrirtækja að ljósleiðaratengingu	64%	78%	*95%

<sup>31</sup> Vestmannaeyjaferja, Breiðafjarðarferja, Grímseyjaferja, Hríseyjarferja, Mjóafjarðarferja.

<sup>32</sup> Sjá samgönguáætlun sem lögð verður fram á haustþingi 2018.

<sup>33</sup> Samband sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.

2	Aðgengi að farsíma- og farneti.	Aðgengi lögheimila	99,95%	99,95%	99,95%
		Talsamband/háhraðanet á vegum utan þéttbýlis	95,6/82,7%	95,8/85%	*97/90%
		Talsamband/háhraðanet á vegum í yfir 200 m. yfir sjávarmáli.	90,1/66,2%	90,1/66,5%	*93/70%
3	Aðgengi að alþjónustu í pósti tryggt og afnám einkaréttar.	Alþjónusta <sup>34</sup> í pósthjónustu tryggð: 1) á markaðslegum forsendum 2) eða með útboði 3) eða útnefningu	Undirbúningur laga-breytinga.	Alþjónusta tryggð á hagkvæman máta.	Alþjónusta tryggð á hagkvæman máta.
4	Góð netöryggis-menning og geta til að bregðast við netógnum.	Samfélagsleg staða skv. Oxford-likani <sup>35</sup> .	Mat Oxford 2017.	Enginn þáttur á frumstigi; a.m.k. hafi verið brugðist við þriðjung ábendinga.	Allir þættir nái stigi 3, a.m.k. helmingur nái stigi 4.
		Tæknileg staða skv. alþjóðlegu mati greiningarfyrirtækis.	Grunnmat verður gert 2018.	Öryggisvísitala náð að hækka um fimmtung að lokamarki.	Staða svipuð og hjá norrænu viðmiðunarríki.

\*= Töluvert mikil óvissa

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Ábyrgðaradili
1	1	Ísland ljóstengt – landsátak í uppbyggingu ljósleiðarakerfa í dreifbýli utan markaðssvæða <sup>36</sup>	2016-2021	SRN, Fjarskiptasjóður
2	4	Aðgerðir sem stuðla að innleiðingu markmiða á sviði netöryggis. <sup>37</sup>	2017-2022	SRN

## 5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefna sviðsins næstu fimm ára.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>11 Samgöngu- og fjarskiptamál .....</b>	<b>43.390</b>	<b>42.628</b>	<b>42.173</b>	<b>36.087</b>	<b>36.010</b>

<sup>34</sup> Til alþjónustu teljast þeir þættir sem boðnir eru öllum neytendum á viðráðanlegu verði, óháð landfræðilegri staðsetningu þeirra.

<sup>35</sup> Matsskýrsla Oxford háskóla um stöðu Íslands í netöryggismálum verður birt á vef samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis.

<sup>36</sup> Þessi aðgerð er einnig í byggðaaætlun.

<sup>37</sup> Ýmis verkefni á sviði netöryggismála sem einnig eru á málefna sviði 6.

## 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 málaflokka:

- Stjórnun landbúnaðarmála.
- Rannsóknir, þróun og nýsköpun í landbúnaðarmálum.

Stjórnun landbúnaðarmála varðar stjórnsýslu Matvælastofnunar, nýtingu auðlinda lands, vöktun og eftirlit stjórnvalda.

Rannsóknir, þróun og nýsköpun í landbúnaðarmálum varða aðgerðir stjórnvalda til að stuðla að sjálfbærri hagnýtingu auðlinda, þróun nýrra afurða og aukinni verðmætasköpun matvælaframleiðslu greinarinnar.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016-2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjáráukalög 2017	Fjárlög 2018
12 Landbúnaður .....			
12.10 Stjórnun landbúnaðarmála .....	14.970	15.562	15.833
12.20 Rannsóknir, þróun og nýsköpun í landbúnaðarmálu	81	874	251
<b>Samtals .....</b>	<b>15.051</b>	<b>16.436</b>	<b>16.085</b>

### 2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

Stefna stjórnvalda er að Ísland verði leiðandi í framleiðslu á heilnæmum landbúnaðarafurðum. Áhersla er lögð á nýsköpun og vöruþróun til að stuðla að byggðafestu, auka verðmætasköpun og nýta tækifæri sem byggjast á áhuga á matarmenningu með sjálfbærni og gæði að leiðarljósi á grunni grænna lausna. Heildarframleiðsluvirði landbúnaðar samkvæmt Hagstofu Íslands nam um 65,9 milljörðum kr. árið 2016 á grunnverði sem innifelur vöru- tengda styrki, svo sem beingreiðslur, en vörutengdir skattar eru frádregnir. Virði afurða búfjárræktar var um 67% af heildarframleiðsluvirði, virði afurða nytjaplönturæktar 27% og önnur starfsemi, svo sem landbúnaðartengd 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 sá kostnaður um 44,3 milljarðar kr. árið 2016. Kostnaðarþróun aðfanga hefur verið nokkuð sveiflukennnd undanfarin ár og kostnaðurinn hefur aukist um 1,2% á ári að meðaltali frá árinu 2011, enda háður ýmsum ytri þáttum, t.d. heimsmarkaðsverði á fôðurbæti, olíu og gengi krónu. Greidd laun til bænda voru 5,3 milljarðar kr. árið 2016 og tekjur af atvinnurekstri námu 9,3 milljörðum kr. 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.

Um 4.200 lögbýli eru í ábúð, þar af er áætlað að á 3.200 lögbýlum fari fram búvöruframleiðsla af ýmsu tagi, svo sem mjólkur-, kjöt-, garðyrkju- og eggjaframleiðsla. Auk þess stunda bændur ferðaþjónustu, skógrækt og landgræðslu, starfa við hlunnindanýtingu eða sinna annarri vinnu utan bú. Árið 2016 störfuðu um 3.400 manns við landbúnað samkvæmt

Hagstofu Íslands, sem er 1,8% fólks á vinnumarkaði. Frá aldamótum hefur landbúnaðarstörfum fækkað um helming en 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.

1. janúar 2017 tóku gildi nýir búvörusamningar. Áætlað er að heildarútgjöld ríkisins til landbúnaðar dragist saman um rúm 8% á gildistíma samningsins til 2026. Samningarnir gilda til 10 ára en gert er ráð fyrir að þeir verði endurskoðaðir tvisvar á samningstímanum; árin 2019 og 2023, þar sem metin verður þróun innan einstakra samninga og hvernig tekist hefur að ná settum markmiðum. Samráðshópur um endurskoðun búvörusamninga var endurskipaður í febrúar 2018 og tekur vinna hópsins mið af þeim áherslum sem koma fram í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar. Rík áhersla er lögð á að sjónarmiðum neytenda verði veitt aukin vigt við endurskoðun búvörusamninga. Samráðshópurinn skal skila framvindu- skýrslu til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra eigi síðar en 1. júní 2018 og lokaskýrslu eigi síðar en 31. desember 2018. Niðurstöður hópsins munu nýtast við endurskoðun á samningstíma búvörusamninga.

Stefna stjórnvalda er að innleiða sérstaka aðlögunarsamninga um nýja starfsemi til sveita. Þannig verði rudd braut fyrir bændur til að byggja upp nýjar búgreinar eða hasla sér völl á öðrum sviðum. Slíkir aðlögunarsamningar til búháttabreytinga verða tímabundnir og háðir skilyrðum um byggðafestu, verðmætasköpun og búsetu viðkomandi jarðar en einnig stuðlað að nýsköpun, náttúruvernd og nýjum áherslum í rannsóknum og menntun.

Ef lítið er til þróunar búvöruframleiðslu á undanförunum fimm árum hefur framleiðsla á helstu kjötttegundum á hvern íbúa aukist lítillega eða staðið í stað. Nautakjötsframleiðsla hefur verið sveiflukennnd milli ára, m.a. vegna breytinga á mjólkurframleiðslu, sem haft hefur áhrif á framboð gripa til slátrunar. Samkvæmt Hagstofu Íslands hefur neysla á alifugla- kjöti 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 landbúnaðar 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 að gera landbúnað að eftirsóknarverðum starfsvettvangi.

Eitt af fyrstu verkefnum ríkisstjórnarinnar var að bregðast við vanda sauðfjárbænda. Veitt var 665 m.kr. framlag í fjárukalögum fyrir árið 2017 til að bregðast við því að afurðaverð hefur fallið um þriðjung vegna utanaðkomandi aðstæðna. Af framlaginu var 400 m.kr. ráðstafað í greiðslur sem miðuðust við fjölda kinda á vetrarfóðrum og 150 millj. kr. var varið í aukaframlag til svæðisbundins stuðnings. Þá hefur verið ráðist í úttekt á afurðastöðvum í sauðfjárslátrun en tilgangur hennar er að gera ítarlega greiningu á kostnaði við slátrun, sölu og dreifingu á sauðfjárafurðum. Markmið úttektafyririnnar er að leita leiða til að lækka sláturkostnað og auka hagræðingu í greininni bændum og neytendum til hagsbóta.

Markaðsaðgangur með landbúnaðarvörur til Íslands hefur aukist til muna með friverlunarsamningum og tvíhliða samningum. Landbúnaðarvörur ná yfir vítt svið og varða 1.900 tollskrárnúmer í tollskrá, allt frá lifandi hrossum til gosdrykkja. Af þeim tollskrár-

númerum verða 75% tollfrjáls og 8% á lægri tollum við gildistöku nýrra tvíhliða samninga á milli Íslands og Evrópusambandsins um tollfríðindi fyrir óunnar og unnar landbúnaðarvörur. Samningarnir munu taka gildi 1. maí 2018. Auk þess munu samningarnir leiða til aukins innflutnings á landbúnaðarvörum í samkeppni við íslenskan landbúnað vegna stækkunar tollkvóta,<sup>1</sup> einkum á kjöti og ostum. Innflutningur innan þessara tollkvóta er tollfrjáls og verður aukinn í skrefum á fjórum árum eftir innleiðingu. Samningarnir leiða til aukinnar samkeppni fyrir innlenda framleiðslu á grunni aukins innflutnings en veitir íslenskum landbúnaði jafnframt tækifæri til aukins útflutnings. Þá má geta þess að á sama tíma tekur gildi gagnkvæmur samningur um vernd afurðaheita, þ.m.t. um afurðarheitið „Íslenskt lambakjöt / Icelandic Lamb“.

Aðgerðir til að mæta aukinni samkeppni byggjast á því að efla íslenskan landbúnað með nýsköpun, vöruþróun og nýtingu tæknimöguleika. Markmiðið er að auka verðmætasköpun og hagkvæmni og tryggja heilnæmi afurða og rétt neytenda til upplýsinga um uppruna.

Lögð er áhersla á að efla lífrænan landbúnað. Reglur ESB um lífræna landbúnaðarframleiðslu hafa verið innleiddar en þær samræma skilyrði um hana. Það skapar tækifæri til aukinnar verðmætasköpunar á grunni útflutnings lífrænna afurða þar sem lífræn vottun hér á landi er viðurkennd. Skýra þarf framkvæmd eftirlits með lífrænni landbúnaðarframleiðslu. Jafnframt þarf á vettvangi samráðshóps um endurskoðun búvörusamninga að meta hvernig nýta megi betur stuðning til lífrænnar ræktunar til eflingar hennar.

Þrátt fyrir margvíslegar áskoranir er ljóst að tækifæri íslensks landbúnaðar eru mikil, m.a. á grunni sérstöðu og gæða afurða. Fyrirsjáanlegt er að kröfur neytenda og eftirspurn eftir upplýsingum um uppruna matvæla, framleiðsluhætti, lyfjanotkun og umhverfisáhrif muni aukast. Leggja þarf áherslu á nýsköpun og vöruþróun til þess að landbúnaður geti brugðist við nýjum áskorunum og nýtt tækifæri, en einnig til að stuðla að byggðafestu og viðhalda matarmenningu með sjálfbærni og gæði að leiðarljósi.

### 3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn stjórnvalda er að á Íslandi sé stunduð heilnæm og sjálfbær matvælaframleiðsla í sveitum landsins. Forsenda þess er að jafnvægi ríki í framleiðslu, skilvirku eftirliti og nýsköpun.

Meginmarkmið málefnasviðsins er samkeppnishæf rekstrarskilyrði landbúnaðar í sátt við umhverfi og samfélag. Landbúnaður er auðlindadrifin atvinnugrein og gæta þarf að áhrifum hennar á þróun umhverfis og auðlinda. Mótaðir verði hvatar og stuðningur til að draga úr umhverfisáhrifum matvælaframleiðslu og kolefnisjafna landbúnaðinn.

Til að framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins nái fram að ganga verður mótuð matvælastefna. Stefnan verður nýtt til að innleiða áherslur stjórnvalda fyrir atvinnulíf og stjórnkerfi. Við móttun matvælastefnu Íslands verða leiðarljósín sérstaða landsins, sjálfbær þróun, uppbygging atvinnulífs, virðisæðja lífhagkerfisins og hagsmunir neytenda. Gert er ráð fyrir að stefnan liggi fyrir á árinu 2019. Mikilvægur þáttur í vinnslu stefnunnar er að virkja hagsmunaaðila og samtök þeirra til að tryggja gæði og árangur.

Á vettvangi Matarauðs Íslands verður skipaður starfshópur um opinber innkaup matvæla með áherslu á sjálfbærni. Markmiðið með vinnu hópsins er að innkaup hins opinbera miðist við að velja matvæli úr heilnæmum afurðum með tilliti til framleiðsluhátta og umhverfisáhrifa. Þá verði matvæli valin með tilliti til þess að minnka sótspor dreifileiða og að neytendur hafi aðgang að upplýsingum um uppruna matvæla. Gert er ráð fyrir að opinber innkaupastefna liggi fyrir á árinu 2019.

<sup>1</sup> Tollkvóti er tiltekið magn vöru sem heimilt er að flytja inn á lægri tollum en venjulega eða án tolla.



Til þess að Ísland geti orðið leiðandi í framleiðslu á heilnæmum afurðum þarf að tryggja vernd og sjálfbærni búfjárstofna. Því má ná með skilvirkni í tilkynningum og viðbrögðum við sjúkdómum, vanhöldum og slysum á dýrum. Mikilvægt er því að umgjörð rannsókna, ráðgjafar og vöktunar dýrasjúkdóma sé byggð á traustum grunni. Stefnt er að endurskoðun löggjafar um dýrasjúkdóma, dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr. Þá verður áhættumatsnefnd skipuð sem hefur það hlutverk að veita og hafa umsjón með framkvæmd vísindalegs áhættumats á sviði matvæla, fóðurs, áburðar og sáðvöru. Í samvinnu við heilbrigðisráðherra hefur síðan verið lagt til að hafin verði stefnumótunarvinna um sýklalyfjaónæmi. Í tengslum við hana verður sett reglugerð um vöktun á sýklalyfjaþoli þar sem m.a. verður kveðið á um sýnatökur og greiningu á lyfjaónæmi.

Framleiðnisjóður landbúnaðarins verður endurskoðaður sem hluti af því að koma á fót öflugum matvælasjóði á árinu 2019 sem styður við nýsköpun og þróun í matvælaframleiðslu. Ljóst er að aukin virðiskeðja lífhagkerfisins verður ekki eflað nema með aukinni þekkingu og tækninýjungum.

Meginmarkmið málefna sviðsins eru í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun sem tóku gildi í byrjun árs 2016. Markmiðin fela m.a. í sér verndun, endurheimt og sjálfbæra nýtingu landvistkerfa, að spornað sé við hnignun líffræðilegs fjölbreytileika og hlúð að nýsköpun.

#### 4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERÐIR

##### Stjórnun landbúnaðarmála.

Við markmiðssetningu í málaflokknum er litið til þess að skapa jafnvægi milli efnahagslegra, umhverfislegra og samfélagslegra þátta. Þrjú markmið hafa verið skilgreind:

1. **Samkeppnishæf rekstrarskilyrði.** Markmiðið felur í sér viðmið um samkeppnishæf rekstrarskilyrði. Mikilvægt er að stjórnvöld fylgist með þróun helstu stærða í rekstri greina landbúnaðar milli ára, m.a. við mat á aðgerðum til að auka verðmætasköpun og stuðla að samkeppnishæfum rekstrarskilyrðum greinarinnar. Markmiðið tengist heimsmarkmiði 8 um góða atvinnu og hagvöxt.
2. **Árlegur samdráttur í losun gróðurhúsalofttegunda.** Markmiðið byggist á grunni Parísarsamkomulagsins þar sem töluleg viðmið um skuldbindingar samningsríkja koma fram. Hlutverk stjórnvalda er að skilgreina aðgerðir sem leiði til samdráttar í losun gróðurhúsalofttegunda vegna starfsemi greinarinnar. Markmiðið tengist heimsmarkmiði 13 um aðgerðir gegn loftslagsbreytingum.
3. **Heilnæm matvælaframleiðsla.** Markmiðið felur í sér að Ísland verði leiðandi í framleiðslu á heilnæmum landbúnaðarafurðum og móti sér heildstæða matvælastefnu fyrir hag neytenda og framleiðenda.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Samkeppnishæf rekstrarskilyrði.	Árleg raunaukning búgreinatekna að meðaltali.	Grunngildi	+ 1%	+1%
		Framlegð á hvert starf í landbúnaði.	Grunngildi	+1%	+1%
2	Árlegur samdráttur í losun gróðurhúsalofttegunda.	Losun gróðurhúsalofttegunda frá starfsemi landbúnaðar, mæld í þúsundum tonna af CO <sub>2</sub> -ígildum.	Grunngildi	-2%	-2%



	Heilnæm matvælaframleiðsla.	Hlutfall jákvæðra sýna.	Grunngildi	-2%	-5%
--	-----------------------------	-------------------------	------------	-----	-----

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Endurskoða búvörusamninga.	2019–2023	ANR
2	1	Endurskoða löggjöf um matvælaeftirlit og dýraheilsu.	2019–2021	ANR
3	1	Innleiða sérstaka aðlögunarsamninga um nýja starfsemi til sveita.	2019–2021	ANR
4	2	Móta og framfylgja heildstæðri áætlun um vöktun og ábyrgja nýtingu lands.	2019–2020	ANR/ Matvælastofnun
5	2	Móta aðgerðir og hvata til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.	2019–2023	ANR
6	3	Gera matvælastefnu.	2019–2021	ANR
7	3	Endurskoða fyrirkomulag áhættumats og auka vöktun á áhættuþáttum matvælaöryggis, þ.m.t. matvælafalsanir og lyfjapól smitefna í umhverfi, fœðri, dýrum, matvælum og mönnum.	2019–2023	ANR
8	3	Þróa gagnagrunna og rafrænar lausnir til að bæta stjórnun, skráningu búfjársjúkdóma og tryggja rekjanleika afurða.	2019–2023	ANR
9	3	Þróa gögn og fyrirkomulag um birtingu upplýsinga um frammistöðu fyrirtækja sem framleiða matvæli og fœður.	2019–2020	ANR/ Matvælastofnun
10	3	Móta heildstæða eftirlits- og viðbragðsáætlun m.t.t. matvælaöryggis, fœðurs, dýraheilsu og dýravelferðar.	2019–2020	ANR/ Matvælastofnun

### Rannsóknir, þróun og nýsköpun í landbúnaðarmálum.

Markmið og aðgerðir í málaflokknum miða að því að ná fram auknum árangri í þróun á vörum og starfsháttum landbúnaðar. Í því ljósi er rétt að hafa í huga að bein tengsl eru milli rannsóknastarfs og aukinnar framleiðni.

1. **Aukin nýsköpun í virðisbætur matvælaframleiðslu.** Markmiðið miðar að aukinni fjárfestingu í rannsókn- og þróunarverkefnum í landbúnaði og hagnýtingu niðurstaðna til að auka arðsemi, samkeppnishæfni og gæði framleiðslu. Markmiðið tengist heims-markmiði 9 um nýsköpun og uppbyggingu.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Aukin nýsköpun í virðisaukakeðju matvælaframleiðslu. <sup>2</sup>	Fjöldi umsókna vegna nýsköpunarverkefna. <sup>3</sup>	Grunngildi	+ 10%	+20%

<sup>2</sup> Við mat á umfangi nýsköpunar verður t.d. horft til framleiðsluáðferða og vöruframboðs.

<sup>3</sup> Mælikvarði verður útfærður nánar í samstarfi við Framleiðnisjóð landbúnaðarins og aðra viðeigandi sjóði.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Koma á fót öflugum sjóði sem styrkir nýsköpunar- og þróunarverkefni í matvælaframleiðslu.	2019–2023	ANR
2	1	Setja á fót stefnu um opinber matvæla-innkaup.	2019	ANR

## 5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnasviðsins næstu fimm ár.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>12 Landbúnaður .....</b>	<b>16.000</b>	<b>15.774</b>	<b>15.644</b>	<b>15.521</b>	<b>15.424</b>

## 13 Sjávarútvegur og fiskeldi

### 1. UMFANG

Starfsemi á málefnasviði sjávarútvegs og fiskeldis er á ábyrgð atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. Málaflokkar á þessu sviði eru tveir:

- Stjórnun sjávarútvegs og fiskeldis.
- Rannsóknir, þróun og nýsköpun á sviði sjávarútvegs og fiskeldis.

Stjórnun sjávarútvegs og fiskeldis varðar nýtingu auðlinda hafs og vatna, og stjórnsýslu Fiskistofu og Matvælastofnunar við vöktun og eftirlit.

Undir rannsóknir, þróun og nýsköpun falla aðgerðir til að stuðla að sjálfbærri hagnýtingu lifandi auðlinda hafs og vatna, þ.m.t. á grunni rannsókna Hafrannsóknastofnunar, þróun nýrra afurða og aukin verðmætasköpun í matvælaframleiðslu greinarinnar, m.a. á grundvelli þjónustusamnings ráðuneytisins við Mátis ohf.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016-2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjáraukalög 2017	Fjárlög 2018
13 Sjávarútvegur og fiskeldi .....			
13.10 Stjórnun sjávarútvegs og fiskeldis .....	1.270	1.274	1.314
13.20 Rannsóknir, þróun og nýsköpun í sjávarútvegi .....	4.141	5.030	5.436
<b>Samtals .....</b>	<b>5.411</b>	<b>6.303</b>	<b>6.749</b>

### 2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

Á undanförmum áratugum hafa starfshættir í sjávarútvegi og fiskeldi tekið miklum breytingum og orðið hagkvæmari og skilvirkari en áður. 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 matvæla-keðjur 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 sjávar, m.a. með þróun aflareglna, bæta nýtingu og auka virði sjávarafurða. Umfang fiskeldis hefur aukist umtalsvert og stjórnvöld hafa lagt drög að stefnumótun um þróun greinarinnar. Til framtíðar verður áfram lögð áhersla á þróun og verðmætasköpun sjávarútvegs og fiskeldis.

Sjávarútvegur og fiskeldi eru greinar sem búa við breytilegar aðstæður sem oft verða ekki séðar fyrir. Hér má nefna loftslagsbreytingar, breytingar í vistkerfinu, t.d. á útbreiðslu fiskistofna, hvernig fiskeldi tekst að uppfylla umhverfiskröfur, aukna áherslu á fæðu- og matvælaöryggi, kröfur um lágmörkun sóunar í virðiskeðjunni og aukna áherslu markaðsaðila á vottun á sjálfbærum fiskveiðum. Bandaríkjamarkaður hefur nú tekið upp sérstakar kröfur um aukinn rekjanleika sjávarafurða sem þangað fara og á næstu árum þarf að auki að grípa til aðgerða til að mæta kröfum þeirra um lágmörkun meðafla sjávarspendýra við fiskveiðar. Fyrir liggur að til að geta svarað þessum kröfum þarf bæði auknar rannsóknir á stofnstærðum sjávarspendýra sem og aukið sjóeftirlit Fiskistofu. Þessar verndunarkröfur verða teknar upp á fleiri mörkuðum með tímanum. Í tengslum við þessa vinnu er nú fjallað um vernd hafsvæða í ráðuneytinu í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

Stefna stjórnvalda er að styðja við framgang greinanna, m.a. með áherslu á ábyrga stjórnun fiskveiða og fiskeldis, rannsóknir og vöktun umhverfis. Umhverfissvottanir og kröfur einstakra markaðslanda munu krefjast aukinna vísindarannsókna, m.a. á vistkerfis-áhrifum fiskveiða og fiskeldis.

Rannsóknarskip Hafrannsóknastofnunar gegna lykilhlutverki við rannsóknir á vistkerfi hafsins, súrnun sjávar, vöktun og stofnmati fiskistofna. Tryggja þarf eðlilega og stöðuga endurnýjun rannsóknarskipa og setja fram áætlun um hana til lengri tíma. Eldra skip stofnunarinnar er orðið 48 ára gamalt og hið yngra 18 ára og hálfnað með líftíma sinn. Vaxandi þörf er fyrir skip til að stunda rannsóknir á uppsjávarstofnum (makríl, síld, kolmunna og loðnu) og útbreiðslu og stofnstærð fiskistofna sem rekja má til breytinga á veðurfari og sjávarstraumum. Þá gegnir framlag til rannsókna og þekking á útbreiðslu fiskistofna lykilhlutverki þegar samið er um skiptingu sameiginlegra fiskistofna. Hafrannsóknastofnun hefur leigt fiskiskip til að sinna stofnmælingu botnfiska að vori og hausti. Sífelld erfðara er að fá skip í þær rannsóknir þar sem útgerðir landsins hafa mun færri skip í rekstri en áður og skipin eru nánast fullnýtt til atvinnuveiða. Ljóst er að ekki er hægt að reiða sig á leigu fiskiskipa eins og áður og því þurfa að vera tiltæk rannsóknarskip í þessi verkefni. Á gildistíma fjármálaáætlunar þarf að kanna leigu á sérhæfðu rannsóknarskipi erlendis frá eða taka ákvörðun um nýsmíði í stað Bjarna Sæmundssonar. Áætlaður hönnunar- og byggingartími nýs skips er um þrjú ár og kostnaður við smíði þess um 3.500 m.kr.

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. vinnslu á þangi og þara auk annarra vannýtttra tegunda.

Efnahagsleg staða sjávarútvegs hefur verið sterk undanfarin ár en mikil styrking krónunnar og kostnaðarhækkanir eru nú farnar að hafa neikvæð áhrif á afkomu greinarinnar. Lokunar markaða í Rússlandi og áhrifa af verkfalli sjómanna 2016/2017 sér einnig stað í afkomutölum. Þannig minnkuðu útflutningsverðmæti sjávarafurða á milli árána 2016 og 2017 og fóru úr 232 milljörðum kr. niður í 197 milljarða kr. og hafa ekki verið minni frá árinu 2008, á verðlagi hvers árs.

Heildarafli íslenskra skipa á fiskveiðiárinu 2016/2017 var 1.120 þúsund tonn, um 450 þúsund tonn botnfiskaflí og 670 þúsund tonn uppsjávarafli. Hlutfall sjávarafurða var 16% af útflutningi á vörum og þjónustu árið 2017. Þetta hlutfall hefur farið lækkandi undanfarin ár, fyrst og fremst vegna vaxandi útflutningstekna ferðaþjónustu. Hluttur fiskveiða og fiskvinnslu í vergri landsframleiðslu var 6,9% árið 2016. Um 4% starfandi manna vinna við fiskveiðar og fiskvinnslu á landsvísi en hlutfallslega fleiri utan höfuðborgarsvæðis eða 10%. Innheimt veiðigjöld fyrir almanaksárið 2017 voru 8,4 milljarðar kr. Álagt tryggingagjald og greiddur tekjuskattur í sjávarútvegi voru síðan samtals 11,7 milljarðar kr. 2016.

Veiðar á laxi og silungi í ám og vötnum landsins eru mikilvæg tekjulind fyrir landeigendur og bændur. Áætlað hefur verið að velta í kringum stangveiði nemi um 15 ma.kr. á ári. Um 1.000 störf eru talin vera tilkomin vegna stangveiða sem eru rótgróinn hluti fríustunda landsmanna og þjónustu við erlenda gesti.

Fiskeldi er vaxandi atvinnugrein sem felur í sér tækifæri til atvinnuuppbyggingar en þarf að byggja upp með ýrtruðu varúð í samræmi við ráðgjöf vísindamanna þannig að líffræðilegri fjölbreytni verði ekki ógnað. Samhliða vexti greinarinnar þarf að tryggja nauðsynlegar rannsóknir og eðlilega vöktun áhrifa á lífríkið ásamt markvissari stjórnsýslu og skilvirku eftirliti. Framleiðsla eldisfisks, einkum lax, bleikju og regnbogasilungs nam um 20 þúsund tonnum árið 2017. Ársverk í fiskeldi hér á landi eru um 580 að meðtöldum 260 afleiddum þjónustustörfum. 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. Í stefnumótun um fiskeldi er lagt til að

heimilt verði að taka gjald fyrir úthlutun nýrra eldissvæða og lagt til að tekið verði upp auðlindagjald vegna útgefinna rekstrarleyfa í sjókvíaelði. Unnið er að útfærslu hvors tveggja og er gert ráð fyrir að frumvarp verði lagt fyrir Alþingi haustið 2018. Gert er ráð fyrir að gjaldið standi m.a. undir auknum stjórnsýslu- og eftirlitskostnaði ríkisins vegna fiskeldismála.

Yfir 95% afurða sjávarútvegs og fiskeldis eru seld á alþjóðlegum mörkuðum þar sem væntingar til áreiðanlegra upplýsinga, verndunar hafsins, vöruþróunar og framsetningar aukast sífellt. Vægi sjávarafurða er nú um 16% 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, lágmörkun vistkerfisáhrifa, 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 svo að hægt sé að bregðast við auknum alþjóðlegum kröfum um vistkerfisnálgun og lágmörkun áhrifa veiða á lífkerfi hafsins.

### 3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Tryggja þarf samkeppnishæfni sjávarútvegs á alþjóðlegum mörkuðum og að hann geti áfram staðið að nýsköpun og vöruþróun til að auka virði afurðanna. Einnig þarf að stuðla að kolefnisjöfnun greinarinnar. Til þess þarf sjávarútvegurinn að fá svigrúm til að fjárfesta í umhverfissvænni tækni og auka þarf rannsóknir á endurnýjanlegri orku fyrir flotann. Hafrannsóknir gegna lykilhlutverki fyrir sjálfbæra auðlindanýtingu og þær þarf að efla.

Meginmarkmið málefna sviðsins eru aukin verðmætasköpun, góð umgengni um auðlindirnar og aukin samkeppnishæfni sjávarútvegs og fiskeldis á sjálfbærum grunni.

Atvinnugreinarinnar byggjast á nýtingu lifandi náttúruauðlinda og huga þarf vel að áhrifum starfsemi þeirra á vistkerfið. Þá þarf stjórnun fiskveiða og fiskeldis að vera skilvirk og rekstrarumhverfi greinanna að vera hagkvæmt, fyrirsjáanlegt og stuðla að aukinni verðmætisköpun. Loks er mikilvægt að stjórnkerfi sjávarútvegs og fiskeldis miði að sjálfbærri nýtingu auðlinda og stuðli svo sem kostur er að hagkvæmum starfsskilyrðum og byggðafestu.

Til að framtíðarsýn og meginmarkmið málefna sviðsins nái fram að ganga verður lögð áhersla á auknar rannsóknir á vistkerfi hafsins og frekari nýtingu afla, svo sem með líftækni og hagnýtingu rekjanleika og gagna í virðiskeðju sjávarfangs til umbóta í eftirliti, veiði- og framleiðslustjórnun og upprunamiðlun til neytenda. Hafa þarf í huga að sjávarútvegur og fiskeldi eru fyrst og fremst matvælaframleiðsla og þar eru snertipunktur við landbúnaðinn. Þá hefur verið sett fram stefna um þróun og starfsumhverfi fiskeldis. Með auknum rannsóknum leggja stjórnvöld grunn að ábyrgari stjórnun og arðsemi sjávarútvegs og fiskeldis til lengri tíma.

Unnið er að endurskoðun laga um veiðigjöld en núverandi lög falla úr gildi þann 31. desember 2018. Við þá endurskoðun er byggt á reynslu sem fengist hefur af fyrirkomulagi veiðigjalda frá því að þau voru tekin upp á sínum tíma. Við vinnslu frumvarpsins hefur verið haft náið samstarf við Veiðigjaldsnefnd og reynt að sníða af þá agnúa sem eru á gildandi lögum. Veiðigjöldin eiga að tryggja þjóðinni réttlátan arð af fiskveiðiauðlindinni og taka tillit til afkomu greinarinnar á hverjum tíma.

#### 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.

**Árleg aukning verðmætasköpunar í sjávarútvegi.** Markmiðið felur í sér að verðmætasköpun í sjávarútvegi aukist árlega um 1,5 prósent yfir tímabil áætlunarinnar. Við mat á árangri verði horft til tekna, þróunar afla, reksturs og annarra efnahagsstærða, lýðfræði og skattspors sjávarútvegs. Mikilvægt er að stjórnvöld fylgist með þessari þróun milli ára, m.a. við mat á aðgerðum til að styðja við verðmætasköpun, stuðla að heilbrigðum rekstrar-skilyrðum og til að geta lagt mat á samkeppnishæfni greinarinnar í samanburði við aðra atvinnuvegi.

**Góð umgengni.** Bætt umgengni um auðlindir, efling rannsókna og betra eftirlit með nýtingu er megininnihald þess markmiðs. Mat á árangri verður viðvarandi og ekki stuðst við einn mælikvarða heldur fjölbreytta en stefnan sett á að Ísland bæti stöðu sína hvarvetna hvað þetta varðar í alþjóðlegu samhengi.

**Aukin samkeppnishæfni.** Innihald markmiðsins snýr að samkeppnisstöðu okkar gagnvart erlendum aðilum. Markmiðið er fjölbreytt og lýtur m.a. að stöðu okkar í deilistofnum gagnvart erlendum ríkjum, hafrannsóknum og norðurslóðamálum, menntun og þekkingu og mörkuðum svo fátt eitt sé nefnt.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2018	Viðmið 2023
1	Árleg aukning verðmætasköpunar.	Tekjur, afli.	197 milljarðar	+1,5%	+7,6%
2	Bætt umgengni um auðlindir, efling rannsókna og bætt eftirlit með nýtingu.	Viðvarandi mat og úttektir á einstökum þáttum.	Mismunandi	Framfarir	Ísland hafi bætt stöðu sína í alþjóðlegu samhengi
3	Samkeppnishæfni.	Viðvarandi mat og úttektir á einstökum þáttum.	Mismunandi	Framfarir	Ísland hafi bætt stöðu sína í alþjóðlegu samhengi

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Uppbygging hagkvæmrar og skilvirkar stjórnsýslu fiskeldis innan ráðuneytis og undirstofnana til að bregðast við stórauknum umsvifum í fiskeldi.		ANR
2	1	Unnið að mótun stefnu um aukna þátttöku í alþjóðlegri umræðu um málefni hafsins og forgangsröðun þeirrar þátttöku. Áætlað að drög að stefnu liggi fyrir á árinu 2018.		ANR
3	2	Áframhaldandi endurskoðun löggjafar um eftirlit með veiðum og vinnslu sjávarafla, þ.m.t. frekari eftirfylgni og skoðun á vigtun sjávarafla.		ANR

4	3	Unnið verður áfram að einföldun regluverks og skilvirkni eftirlits bætt.		ANR
5	3	Samkeppnisstaða Íslands í sjávarútvegi og fiskeldi verði metin heildstætt í samanburði við nágrannalönd okkar. Gerð verði tillaga um úrbætur þar sem það á við.		ANR

### Rannsóknir, þróun og nýsköpun í sjávarútvegi og fiskeldi.

Í kaflanum koma fram markmið og aðgerðir, sem miða að því að ná fram auknum árangri í starfsemi sjávarútvegs og fiskeldis á grunni rannsókna, 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.

**Sjálfbær nýting hafsvæða og umhverfis fyrir fiskeldi.** Meta þarf til burðarþols tiltekin hafsvæði og firði til viðbótar þeim svæðum sem þegar hafa verið metin. Auk þess þarf að vakta lífrænt álag á þeim svæðum sem búið er að burðarþolsmeta og fiskeldi er hafið á. Sú vöktun getur leitt í ljós breytingar á burðarþolsmatinu. Gert var áhættumat vegna erfða-blöndunar frá laxeldi með frjóum laxi á náttúrulega laxastofna. Samhliða áhættumatinu þarf að stunda vöktun í ám með náttúrulega laxastofna til að endurmeta áhættumatið til hækkunar eða lækkunar. Að auki geta mótvægisáðgerðir í eldinu haft áhrif á matið og það magn af frjóum laxi sem óhætt er talið að hafa í sjókvíaelði hverju sinni.

**Sjálfbær nýting fiskistofna.** Á Íslandi hefur tekist að stunda sjálfbærar fiskveiðar á helstu nytjastofnum. Þetta hefur aukið hagkvæmni veiða og minni sókn þarf til að veiða fiskinn en áður. Þetta þýðir minni orkunotkun hjá fiskiskipaflotanum (um 40%) og minni áhrif á vistkerfin (færri tog og færri net). Til að ná þessum árangri þarf miklar og stöðugar rannsóknir og vöktun á nytjastofnum, bæði stofnmælingar og stofnmat, sem og rannsóknir á umhverfi og vistfræði til að lágmarka umhverfisáhrif. Auknar kröfur um vottun á sjálfbærni veiðanna og að þær hafi lítil umhverfisáhrif kalla einnig á viðameiri rannsóknir og í kjölfarið aðgerðir til að draga úr umhverfisáhrifum. Slík vottun er trygging fyrir hærra afurðaverði á mörkuðum. Ísland hefur verið í fararbroddi á þessu sviði og er mikilvægt að viðhalda þeirri forustu og miðla þekkingunni sem leitt hefur til þessa árangurs. Viðbótaráskorun er að viðhalda þessari stöðu í umhverfi sem er að breytast hratt vegna hlýnunar loftlags. Hafstraumar eru að breytast og einnig umhverfisskilyrði sjávar sem hefur áhrif á nytjastofna, bæði útbreiðslu þeirra og stofnstærð.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Sjálfbær nýting hafsvæða og umhverfis fyrir fiskeldi.	Útgefið burðarþol miðað við fjölda tonna. Viðmið 2019/2023 miðast við áætlun um svæði sem eftir er að burðarþolsmeta.	130.000 tonn	150.000 tonn	170.000 tonn
2	Sjálfbær nýting fiskistofna.	Viðvarandi mat og úttektir á einstökum þáttum.		Mismunandi	Framfarir



Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Gerðar verði rannsóknir og unnin úttekt á fýsileika notkunar á ófrjóum eldisfiski eða lokuðum eldisbúnaði, sem hafi það markmið að nota þessar eldisaðferðir í íslensku fiskeldi og setja skorður við notkun á frjóum eldisfisk í eldi. Þessari úttekt skal lokið fyrir 1. desember 2019, þar sem fram koma tillögur um mögulegar aðgerðir í þessa veru.	2018–2019	Hafrannsóknastofnun
2		Stuðla að sjálfbærri nýtingu fiskistofna, m.a. með setningu aflareglna á fleiri stofna og þar með hagstæðari sóknarskilyrðum fyrir fiskiskipaflotann. Tillögur að fleiri aflareglum verða unnar á tímabilinu.	2018–2023	Hafrannsóknastofnun og ANR
3		Vinna við heildstæða áætlun um rannsóknir og vöktun á vistkerfi hafsins. Yfirlit unnið um núverandi stöðu og áætlun um úrbætur. Stefnt er að því að drög liggi fyrir á árinu 2018.	2018	Hafrannsóknastofnun

## 5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnasviðsins næstu fimm ára.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>13 Sjávarútvegur og fiskeldi .....</b>	<b>6.841</b>	<b>6.596</b>	<b>6.477</b>	<b>6.493</b>	<b>6.509</b>

## 14 Ferðapjónusta

### 1. UMFANG

Starfsemi á málefna sviði ferðapjónustu er á ábyrgð atvinnuvega- og nýsköpunar-ráðuneytis. Málaflokkar sviðsins voru áður tveir en betur þykir fara á því að hafa einn málaflokk á sviðinu sem ber sama heiti og það.

Málaflokkurinn tekur til eftirtalinna þátta:

- Stjórnunar ferðamála, þ.m.t. stjórnáslu Ferðamálastofu sem er sú stofnun sem heyrir undir málefna sviðið.
- Vöktunar og eftirlits stjórnvalda með þróun starfsemi ferðapjónustu.
- Rannsóknir í ferðamálum.
- Innviðaupbyggingar í gegnum Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, nýsköpunar og markaðsstarfs sem varðar aðgerðir stjórnvalda til að stuðla að aukinni verðmætasköpun, framþróun og sjálfbærni ferðapjónustu, m.a. í gegnum Flugþróunarsjóð og samninga við Íslandsstofu og markaðsstofur landshlutanna. Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefna sviðsins á tímabilinu 2016–2018.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefna sviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016–2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjárukalög 2017	Fjárlög 2018
14 Ferðapjónusta .....			
14.10 Ferðapjónusta .....	1.925	1.707	2.131
<b>Samtals .....</b>	<b>1.925</b>	<b>1.707</b>	<b>2.131</b>

### 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 með tilliti til náttúru og menningar.

Árið 2017 komu um tvær milljónir erlendra ferðamanna til landsins um Keflavíkurflugvöll sem er um 24% aukning frá árinu áður og nærri fjórföldun frá árinu 2012. Til samanburðar var aukning í komum ferðamanna á heimsvísu um 7% milli ára 2016 og 2017. Ferðamálastofnun Sameinuðu þjóðanna gerir ráð fyrir 4–5% aukningu á árinu 2018 og að í kringum 1,38 milljarðar manna ferðist yfir landamæri á árinu 2018.

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 hefur undanfarið verið unnið að því að endurmeta áherslur stjórnvalda um þróun greinarinnar og sjálfbærni. Liður í því er að bregðast við ójafnvægi 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, svo sem við að tryggja gæði þjónustu, áframhaldandi verðmætasköpun, jafnvægi fjárfestinga til lengri tíma og vernd umhverfis og auðlinda.

Um 27.400 manns<sup>4</sup> hafa atvinnu af ferðaþjónustu eða tengdum greinum, annaðhvort í aðalstarfi eða aukastarfi, eða um 14,1% starfsmanna á íslenskum vinnumarkaði. Með vaxandi fjölda ferðamanna hafa tekjur þjóðarþúsins aukist umtalsvert og frá 2010 hefur störfum í greininni fjölgað um 11.300. Af heildarfjölgun starfandi á tímabilinu 2010–2017 má áætla að rekja megi 43% til ferðaþjónustutengdra greina. Samkvæmt gagnagrunni Ferðamálastofu voru 3.650 fyrirtæki skráð í einkennandi greinum ferðaþjónustu í árslok 2017. Þessi umsvif hafa leitt til þess að gjaldeyristekjur greinarinnar hafa vaxið hröðum skrefum og eru áætlaðar um 500 milljarðar kr. á árinu 2017. Gangi spár eftir er gert ráð fyrir að gjaldeyristekjur verði um 620 milljarðar kr. árið 2020. Til samanburðar má benda á að heildargjaldeyristekjur þjóðarinnar árið 2017 námu um 1.169 milljörðum kr. Áætluð hlutdeild ferðaþjónustu af vergri landsframleiðslu 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 2018, sem er 11,6% fjölgun frá árinu 2017. Þegar litið er til farþegaspár lengra fram í tímann má gera ráð fyrir u.þ.b. 3,5 milljónum erlendra farþega til landsins árið 2025. Engu að síður ríkir nokkur óvissa um þróun eftirspurnar til lengri tíma og ýmis atriði á borð við sterkara gengi, aukna samkeppni, gæði og orðspor auk þróunar flugframboðs kunna 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 hefur birt til umsagnar tillögur að þriggja ára verkefnaáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum. Þar á fulltrúi ráðherra ferðamála sæti, sem og í nefnd sem er að störfum á vegum stjórnvalda og fjallar um hvernig staðið skuli að stýringu ferðaþjónustu á grundvelli náttúruverndar og auðlindastýringar. Ráðherra á einnig fulltrúa í nefnd sem ætlað er að skila tillögum að lagaumhverfi sérleyfissamninga um leigu á landi í eigu ríkisins.

Ýmis önnur verkefni stjórnvalda, þ.m.t. á vegum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, tengjast uppbyggingu og þróun greinarinnar, svo sem endurskoðun á skipan ferðamála, fyrirkomulagi rannsókna í ferðaþjónustu og gerð langtíma stefnu um þróun ferðaþjónustu. Mikilvægt er að stjórnun ferðamála sé heildstæð og hún taki mið af áætlaðri eftirspurn næstu ár, æskilegri dreifingu ferðamanna um landið og aðgerðum til að stjórna aðgangi að viðkvæmum náttúruperlum. Í stjórnarsáttmála kemur fram að á kjörtímabilinu skuli kannaðar leiðir til gjaldtöku aðrar en hækkun virðisaukaskatts á ferðaþjónustu, m.a. möguleikar á álagningu komu- eða brottfarargjalds, í samráði við greinina. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið vinnur að því að hvetja ferðamenn til að heimsækja fleiri staði á landinu en suðvesturhornið og því að byggja upp ferðamannastaði annars vegar og skapa nýja segla á fáfarnari stöðum og köldum svæðum hins vegar í gegnum Flugþróunarsjóð og Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, auk samninga við bæði Íslandsstofu og markaðsstofur landshlutanna. Þá er unnið að því að skilgreina sjálfbærni viðmið sem nýtist við að meta jafnvægisástand Íslands sem ferðamannalands út frá efnahagslegum, samfélagslegum og umhverfislegum þáttum.

Í tengslum við kynja- og jafnréttissjónarmið á málefnasviðinu liggur fyrir að hugtakið ferðaþjónusta nær yfir fjölbreytta starfsemi sem spannar umfangsmikið róf starfa. Fyrir liggur að ákveðin stef eru í áherslum kvenna annars vegar og karla hins vegar þegar kemur að störfum í ferðaþjónustu. Leiða má að því líkur að konur sækji síður í störf sem krefjast

<sup>4</sup> Vinnumarkaðsrannsókn Hagstofu Íslands, áætlaður fjöldi árið 2017.

fjarveru frá heimili umfram það sem venjuleg dagvinna felur í sér. Þannig má búast við því að t.d. leiðsögumenn og bílstjórar sem taka að sér lengri ferðir um landið með ferðamenn séu í meiri hluta karlar.

### 3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Grunnhlutverk stjórnvalda er að skapa ferðaþjónustu sem atvinnugrein forsendur til að vaxa á sjálfbæran hátt. Meginmarkmið málefnasviðsins er sjálfbær ferðaþjónusta á grunni efnahagslegs, umhverfislegs og samfélagslegs jafnvægis. Náttúra Íslands er ein helsta forsenda fyrir viðgangi ferðaþjónustu í landinu og því þarf að huga að áhrifum af starfsemi greinarinnar á umhverfið, svo sem með tilliti til þolmarka náttúru. Þá er mikilvægt að orðspor greinarinnar sé jákvætt í augum samfélagsins ekki síður en meðal erlendra ferðamanna.

Til að framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins nái fram að ganga verður lögð áhersla á skilvirka stjórnsýslu greinarinnar, m.a. með laga- og skipulagsbreytingum, öryggismál ferðamanna í víðu samhengi og gerð langtíma stefnumála um sjálfbæra þróun greinarinnar auk þess sem áfram verður unnið að verkefnum sem skilgreind eru í Vegvísi í ferðaþjónustu og stjórnarsáttmála. Stutt verður enn frekar við rannsóknir á þróun og áhrifum ferðaþjónustu m.a. á umhverfi og samfélag til að tryggja að ákvarðanir stjórnvalda byggist á traustum forsendum og stuðli að aukinni arðsemi greinarinnar.

Meginmarkmið málefnasviðsins er í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun frá 2016 sem fela m.a. í sér að ferðaþjónusta verði sjálfbær atvinnugrein og stuðli að auknum efnahagslegum tækifærum og aukinni velmegun auk þess sem hún byggist á ábyrgri nýtingu auðlinda.

### 4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERÐIR

#### Ferðaþjónusta.

Í kaflanum koma fram markmið og lagðar eru til aðgerðir sem miða að því að ná fram auknum árangri hvað varðar ferðaþjónustu sem atvinnugrein. Við markmiðssetningu er litið til þess að skapa jafnvægi milli efnahagslegra, umhverfislegra og samfélagslegra þátta. Markmið og aðgerðir byggjast á sömu megin sjónarmiðum um sjálfbærni og sett voru fram í fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022.

#### Efnahagslega sjálfbær ferðaþjónusta.

Markmiðið felur í sér að verðmætasköpun í ferðaþjónustu aukist um 2,5% að jafnaði á ári á tímabilinu. Mikilvægt er að stjórnvöld fylgist með þróun tekna, rekstrar og efnahagsstærða, arðsemi, lýðfræði og skattsþori einkennandi greina ferðaþjónustu við mat á aðgerðum til að styðja við verðmætasköpun, stuðla að heilbrigðum rekstrarskilyrðum og leggja mat á samkeppnishæfni greinarinnar í samanburði við aðra atvinnuvegi. Þá er mikilvægt að stjórnvöld fylgist með meðmælaskori erlendra ferðamanna en lækkandi tölur geta gefið til kynna að blikur séu á lofti hvað varðar arðsemi greinarinnar. Þá sýnir aukin nýting gistirýmis utan háannatíma að ferðaþjónusta sé að ná því markmiði að vera heilsársatvinnugrein sem stuðlar að arðsemi hennar og þar með aukinni velmegun í landinu.

#### Samfélagslega sjálfbær ferðaþjónusta.

Markmiðið felur í sér að stjórnvöld fylgist reglulega með þróun viðhorfs til fyrirkomulags og starfsemi ferðaþjónustu meðal landsmanna. Á grunni slíkra upplýsinga geta stjórnvöld tekið markvissar ákvarðanir um þróun og uppbyggingu greinarinnar. Ánægja starfsfólks í ferðaþjónustu getur gefið til kynna viðhorf samfélagsins til ferðaþjónustu sem lykilkáttar í íslensku atvinnulífi. Með því að stuðla að því að herra hlutfall ferðamanna heimsæki valda ferðamannastaði á landsbyggðinni er ýtt undir jafnari dreifingu um landið sem er líklegt til að stuðla að aukinni sátt í samfélaginu.

### Umhverfislega sjálfbær ferðaþjónusta.

Markmiðið byggist á grunni Parísarsamkomulagsins. Með því að stuðla að orkuskiptum frá hefðbundnum jarðefnaeldsneytisbifreiðum yfir í rafmagns- og tengiltvinnbifreiðar hjá bílaleigum er unnið að því markmiði að ferðaþjónustan verði umhverfislega sjálfbær. Nú er staðan sú að einungis 0,2% af fólksbílaflota íslenskra bílaleiga eru rafmagns- og tengiltvinnbifreiðar og því felast mikil tækifæri í aukinni hlutdeild þeirra í flotanum. Þá gefur hlutfall ferðaþjónustufyrirtækja með vottuð gæða- og umhverfisstjórnunarkerfi til kynna þá áherslu sem slík fyrirtæki leggja m.a. á umhverfismál. Árið 2017 voru Vakaflokkuð (Vakinn er gæðakerfi ferðaþjónustunnar), Svansvottuð og ISO-vottuð fyrirtæki í ferðaþjónustu í kringum 125. Aukinn fjöldi fyrirtækja með slíkar vottanir gefur vísbendingar um ábyrga nálgun fyrirtækjanna í umhverfismálum og þar af leiðandi aukna fylgni við Parísarsamninginn.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Efnahagslega sjálfbær ferðaþjónusta.	Árleg aukning verðmætasköpunar í einkennandi greinum ferðaþjónustu. <sup>5</sup>	Grunngildi	+2,5% á ári	+2,5% á ári
		Meðmælaskor ferðamanna skv. landamærarannsókn.	Grunngildi	Halda grunngildi	Halda grunngildi
		Nýting gistirýmis utan háannatíma. <sup>6</sup>	Grunngildi	+ 2p*	+ 5p*
2	Samfélagslega sjálfbær ferðaþjónusta.	Viðhorf heimamanna til ferðaþjónustu (hlutfall jákvæðra).	Grunngildi	Halda grunngildi	Bæta grunngildi
		Ánægja starfsfólks í ferðaþjónustu (hlutfall ánægðra).	Grunngildi	Halda grunngildi	Bæta grunngildi
		Hlutfall ferðamanna sem heimsækir valda ferðamannastaði á landsbyggðinni (meðaltal). <sup>7</sup>	Grunngildi	+2,5p*	+2,5p*
3	Umhverfislega sjálfbær ferðaþjónusta.	Hlutfall vistvænna bíla af bílaleigubílum.	0,2%	2%	20%
		Fjöldi fyrirtækja í ferðaþjónustu sem eru með vottuð gæða- eða umhverfisstjórnunarkerfi.	125	+5%	+5%

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1, 2 og 3	Marka langtímastefnu um þróun sjálfbærrar ferðaþjónustu í samvinnu við hagsmunaaðila.	2018–2019	ANR

<sup>5</sup> Með verðmætasköpun er m.a. átt við þróun tekna, rekstrar og efnahagsstærða, arðsemi, lýðfræði og skattspors einkennandi greina ferðaþjónustu.

<sup>6</sup> Með háannatíma er átt við tímabilið júní til ágúst.

<sup>7</sup> Staðir valdir með hliðsjón af DMP-áætlunum/áfangastaðaáætlunum

\*p = prósentustig, ekki hlutfallsleg hækkun

2	1, 2 og 3	Endurskoða skipan ferðamála til að auka skilvirkni og yfirsýn stjórnsýslu greinarinnar og samhæfingu aðgerða milli ráðuneyta m.t.t. ferðaþjónustu.	2018–2019	ANR
3	1, 2 og 3	Meta og endurskoða fyrirkomulag greininga, rannsókna og þróunarstarfs m.t.t. gagnaöflunar, forgangsröðunar, fyrirkomulags verkefna og fjármögnunar.	2018–2019	ANR/Ferðamálastofa
4	1, 2 og 3	Styðja við uppbyggingu áfangastaða á landsbyggðinni.	2018–2023	ANR
5	1, 2	Styðja við markaðsstofur landshlutanna.	2018–2021	ANR/Ferðamálastofa
6	1, 2 og 3	Greina þolmörk náttúru, samfélags og efnahagslífs.	2018–2019	ANR / verkefni unnið á vegum Stjórnstöðvar ferðamála
7	1 og 2	Setja skýrar reglur um skammtímaleigu og efla eftirlit með leyfislausri starfsemi.	2018–2020	ANR
8		Kanna leiðir til gjaldtöku, m.a. möguleika á álagningu komu- eða brottfarargjalds, í samráði við greinina.	2018–2019	Á forræði FJR / unnið í náinni samvinnu við ANR

## 5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnasviðsins næstu fimm ára.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>14 Ferðaþjónusta .....</b>	<b>2.200</b>	<b>1.785</b>	<b>1.749</b>	<b>1.592</b>	<b>1.625</b>

## 15 Orkumál

### 1. UMFANG

Starfsemi á málefнасviði orkumála er á ábyrgð atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis. Undir málefнасviðinu er einn málaflokkur:

- Stjórnun og þróun orkumála.

Málaflokkurinn varðar stjórnáslu Orkustofnunar og stefnumótun og eftirlit stjórnvalda, svo sem 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 2016-2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjáráukalög 2017	Fjárlög 2018
15 Orkumál .....			
15.10 Stjórnun og þróun orkumála .....	3.934	3.725	4.060
<b>Samtals .....</b>	<b>3.934</b>	<b>3.725</b>	<b>4.060</b>

### 2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

Á síðustu árum hafa orkumál á heimsvísu markast af áhrifum loftslagsbreytinga, sveiflukennu jafnvægi framboðs og eftirspurnar, aukinni samtengingu markaða og auknum kröfum um sjálfbærni. Áhersla hefur verið lögð á mikilvægi raforkusparnaðar og aukna hlutdeild endurnýjanlegra orkugjafa. 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 eru af endurnýjanlegum uppruna (90% jarðvarmi og 9% raforka). Hlutfall jarðefnaeldsneytis hefur minnkað jafnt og þétt í orkubúskap landsmanna undanfarna áratugi og er stefna stjórnvalda að sú þróun haldi áfram. 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. Að sama skapi hafa stjórnvöld stutt við áframhald orkuskipta sem snýr að samgöngum og þeim iðnaði þar sem notast er við jarðefnaeldsneyti. Innlend notkun jarðefnaeldsneytis er að mestu frá samgöngum á landi, í lofti og frá fiskiskipaflotanum.

Sögulega séð hefur orkuframleiðsla á Íslandi einkum beinst að þörfum stóriðju en um 80% orkuframleiðslu fer til stóriðju. Áherslur í orkumálum eru nú lagðar á aukið hlutfall vistvænna orkugjafa, aukin orkuskipti á landi og hafi, bættu orkunýtni og meira jafnvægi milli efnahagslegra, umhverfislegra og samfélagslegra þátta í orkumálum. Eitt af forgangsmálum stjórnvalda er að tryggja orkuöryggi og afhendingaröryggi raforku á landsvísu, sérstaklega á þeim svæðum sem búa við skert afhendingaröryggi (t.d. á Vestfjörðum og Norðurlandi eystra). Álag á flutningskerfi Landsnets og dreifiveitur hefur aukist jafnt og þétt, sem hefur leitt til vaxandi rekstraráhættu og minni tækifæra til nýrrar atvinnuuppbyggingar á landsvísu. Fyrirvaralausum rekstrartruflunum og straumleysis-mínútum hefur að



sama skapi fjölgað. Til að ná framangreindum markmiðum þarf fyrst og fremst að setja heildstæða orkustefnu til lengri tíma. Slík orkustefna þarf að byggjast á áætlaðri orkuþörf til langs tíma miðað við stefnu stjórnvalda, til að mynda um orkuskipti, og hvernig megi tryggja raforkuframboð fyrir almenning og atvinnulíf. Einnig þarf að treysta betur flutnings- og dreifikerfi raforku, tengja betur lykilsvæði, skoða að hve miklu leyti nýta megi jarðstrengi með hagkvæmum hætti og bæta málsmeðferð ákvarðana sem tengjast framkvæmdum í flutningskerfinu.

Parísarsamningurinn sem tók gildi 2016 er meðal stærstu áskorana á sviði orkumála á komandi árum og atvinnulífsins almennt. Ísland tekur þátt í markmiði ESB um 40% samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda árið 2030 miðað við losun á árinu 1990. Unnið hefur verið að loftlagsmálum um margra ára skeið og Alþingi samþykkti þingsályktun um aðgerðaáætlun um orkuskipti í maí 2017 sem hefur að markmiði að draga úr notkun jarðefnaeldsneytis með því að auka hlutdeild endurnýjanlegra orkugjafa. Meðal þeirra aðgerða sem tengjast orkumálum eru:

- Orkuskipti í samgöngum þar sem stefnt er að því að hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa verði 40% árið 2030.
- Efling innviða rafbíla á landsvísu, þar sem stefnt er að því að byggja upp innviði sem mikilvægir eru rafbílavæðingu, svo sem setja upp hraðhleðslustöðvar.
- Samdráttur í losun gróðurhúsalofttegunda vegna sjávarútvegs, þar sem stefnt er að 10% hlutfalli endurnýjanlegra orkugjafa árið 2030.
- Þróun loftslagsvænni landbúnaðar, sem unnið verður að á grunni vegvísis um samdrátt í losun frá landbúnaði.

Orkumál eru undirstaða bættra lífsskilyrða og atvinnuþróunar og árangur í loftslagsmálum mun að verulegu leyti byggjast á því hvernig til tekst að vinna að orkuskiptum og orkusparnaði. Hagnýting orkuauðlinda verður að byggjast á sjálfbærni og styðja við ímynd og þróun 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, lífeldsneytis o.fl., mun skila verulegum árangri til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda. Hlutdeild endurnýjanlegrar orku í samgöngum, þar sem uppistaðan er lífeldsneyti, metan og rafmagn er nú rúmlega 7%. Ferðaþjónustan hefur mikilvægu hlutverki að gegna við að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda með réttu vali samgöngutækja.

Í sjávarútvegi er mögulegt að auka notkun endurnýjanlegs eldsneytis, lífdísils eða jurtaolíu á vélar skipaflotans og er sú leið talin ódýr og geta minnkað losun gróðurhúsalofttegunda. Einnig eru möguleikar fólgnir í notkun metanóls og raforku. Þá þarf að huga frekar að orkuskiptum innan atvinnugreinarinnar, þ.m.t. hjá fiskimjólsværsmiðjum 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 efnaiðnaði. Þá er hægt að binda kolefni frá jarðvarmavirkjunum með niðurdælingu í jarðlög og með metanólframléiðslu. Vísbendingar eru um að unnt geti verið að draga úr útstreymi frá jarðvarmavirkjunum um allt að 90% með þessum aðgerðum.

Í landbúnaði er mögulegt að framleiða eldsneyti úr repjuolíu. Þessi aðferð er vel þekkt og tilraunir hér á landi gefa góð fyrirheit um aukningu í framleiðslu á repjuolíu. Möguleikar bænda eru einnig fólgnir í framleiðslu hauggass eða með þátttöku í verkefnum tengdum smávirksjunum í héraði.

Orkumál eru þekkingariðnaður sem byggist á viðamiklum rannsóknum á orkuauðlindunum, vinnslutækni og afurðaðróun sem markaðssettar hafa verið með góðum árangri á alþjóðamarkaði. Með djúpbörnun 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 og leggja aukna áherslu á alþjóðlegt samstarf, m.a. til að auka árangur í sölu á vörum og þekkingu.

### 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. Sérstök áhersla er lögð á samspil byggðamála og orkumála og að tryggja afhendingaröryggi raforku á landsvísu og jöfnun orkukostnaðar. Orkumál eru auðlindadrifin atvinnugrein og því þarf að huga að áhrifum greinarinnar á þróun umhverfis og auðlinda. Þá er mikilvægt að orðspor greinarinnar sé jákvætt í augum samfélags ekki síður en meðal erlendra aðila. Aukin verðmætasköpun orkumála má ekki ganga á sameiginlegar auðlindir á kostnað komandi kynslóða og stuðla verður að sátt um þróun greinarinnar og samfélagsleg áhrif.

Til að framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins nái fram að ganga eru lögð til markmið og aðgerðir sem varða m.a. orkuöryggi, aukið hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa og jöfnun orkukostnaðar á landsvísu.

Framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins eru í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna frá 2016 og áherslur úr stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.

### 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. Meirihluta þeirra aðgerða og verkefna sem tilgreind eru hér á eftir má rekja beint til stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Má þar nefna gerð langtímaorkustefnu, eflingu flutnings- og dreifikerfis raforku (t.d. þrífösun rafmagns), að tryggja afhendingaröryggi raforku um land allt, stuðning við áætlanir um orkuskipti (t.d. varmadæluvæðingu á köldum svæðum, innviði fyrir rafbílur og rafvæðingu hafna) og skoðun á möguleikum á lagningu jarðstrengja.

**Tryggja jafnvægi framboðs og eftirspurnar á almennum markaði og þar með orkuöryggi.** Markmiðið byggist á því hlutverki ríkisins að tryggja jafnvægi framboðs og eftirspurnar raforku með hliðsjón af orkuspá. Nú ríkir ójafnvægi á raforkumarkaði þar sem eftirspurn er umfram framboð, samkvæmt orkuspá.

**Auka hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í orkubúskap Íslands.** Markmiðið felur í sér að auka hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa bæði í samgöngum og haftengdri starfsemi.

**Jafna orkukostnað vegna dreifingar raforku og húshitunar á landsvísu.** Markmiðið felur í sér að jafna orkukostnað á landsvísu sem snýr bæði að niðurgreiðslu húshitunar-kostnaðar á köldum svæðum og dreifingu raforku í dreifbýli. Stefnt er að því að niðurgreiðsla raforku í dreifbýli nemi 95–100% árið 2022.

**Lágmarkskröfur um afhendingaröryggi raforku gildi um allt land.** Markmiðið byggist á því að tryggja að lágmarkskröfur um afhendingaröryggi raforku gildi um allt land. Í því ljósi felur markmiðið í sér að í lok tímabils áætlunarinnar hafi viðmiðum um rofið álag, straumleysismínútur og lengd truflana verið náð.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Tryggja jafnvægi framboðs og eftirspurnar á almennum markaði, og þar með orkuöryggi.	Hlutfall framboðs og eftirspurnar raforku með hliðsjón af orkusþá.	Eftirspurn umfram framboð.	Framboð nálgast að vera í takt við eftirspurn.	Framboð í takt við eftirspurn.
2	Auka hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í orkubúskap Íslands.	Hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í samgöngum.	7%	9%	13%
		Hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í sjávarútvegi og skyldri starfsemi.	0,2%	0,4%	3%
3	Jafna orkukostnað vegna dreifingar raforku og húshitunar á landsvísu	Jöfnun kostnaðar við húshitun á köldum svæðum og dreifingu raforku í dreifbýli.	Jöfnunargjald komið til framkvæmda. Aukin framlög til stofnstyrkja hitaveitna.	70% <sup>8</sup>	80–90%
4	Lágmarkskröfur um afhendingaröryggi raforku gildi um allt land.	a) Rofið álag, b) straumleysismínútur, c) lengd truflana.			a) < 0,85 b) <50 mínútur c) <10 mínútur

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Tryggja orkuöryggi á heildsölumarkaði raforku með því að skýra ábyrgð og hlutverk aðila með lagabreytingu.	2018–2020	ANR
2	1, 2 og 3	Miðla þekkingu um mikilvægi hugverkaverndar í orkumálum.	2019–2020	ANR/ELS
3	1 og 4	Rannsóknir á þjóðhagslegri hagkvæmni þess að aukið hlutfall af flutningskerfi raforku verði lagt í jörð.	2019–2021	ANR
4	2	Vinna að orkuskiptum í samræmi við aðgerðaáætlun á grunni þingsályktunar og aðgerðir í stjórnarsáttmála.	2019–2023	ANR
5	2	Taka þátt í alþjóðlegu samstarfi um jarðhitánýtingu og hitaveituvæðingu.	2019–2023	ANR
6	2 og 3	Varmadæluvæðing á stórum og smáum skala á köldum svæðum (nýta og greina tækifæri til að draga úr raforkunotkun kyntra hitaveitna).	2019–2023	ANR
7	1,4	Greina möguleika á smávirkjunum (undir 10MW) á landsvísu og staðbundnum lausnum í orkumálum. <sup>9</sup>	2019–2023	ANR/OS

<sup>8</sup> Viðmið vísar til hlutfalls af þeim kostnaði sem þarf að niðurgreiða til að ná fullri jöfnun.

<sup>9</sup> Rétt er að hafa í huga að megináðgerð til að ná markmiði um jöfnun flutningskostnaðar felst í niðurgreiðslu ríkisins.

8	4	Mat á endurbótum til að tryggja orkuöryggi svæða sem búa við skert afhendingaröryggi.	2019–2023	ANR/OS
9	1	Vinna við gerð langtímaorkustefnu.	2019–2020	ANR
10	1,2,3	Efling Orkusjóðs. Styrking Orkusjóðs er í samræmi við áform um aukin orkuskipti, áherslur á sviði nýsköpunar o.fl.	2019–2023	ANR/OS
11	1,2,3	Hraða þrífðsun rafmagns.	2019–2023	AN

## 5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnasviðsins næstu fimm ára

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>15 Orkumál .....</b>	<b>4.035</b>	<b>3.994</b>	<b>3.639</b>	<b>3.675</b>	<b>3.717</b>

## 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.

Í fyrri málaflokknum er fjallað um markaðseftirlit, sem Samkeppniseftirlitið og Fjármálaeftirlitið fara með, og neytendamál á grunni starfsemi Neytendastofu.

Í síðari málaflokknum er fjallað um stjórnýslu atvinnumála og nýsköpunar, en undir málaflokkinn 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 2016-2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjáráukalög 2017	Fjárlög 2018
16 Markaðseftirlit, neytendamál og stj.sýsla atv.mála .....			
16.10 Markaðseftirlit og neytendamál .....	2.700	2.942	3.114
16.20 Stjórnýsla atvinnumála og nýsköpunar .....	1.625	1.428	1.509
<b>Samtals .....</b>	<b>4.325</b>	<b>4.370</b>	<b>4.623</b>

### 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 samkeppnishömlur valdið skaða.

Eftirlit með samkeppni miðar að því að vinna gegn takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri og skaðlegri fákeppni og auðvelda aðgang nýrra keppnauta að markaði. Samkeppni knýr fyrirtæki til að hagræða í rekstri og vinnur gegn sóun. Um leið stuðlar samkeppni að nýsköpun, auknu vöruframboði, betri þjónustu og lægra verði. Það er hlutverk Samkeppniseftirlitsins að koma í veg fyrir samkeppnishömlur með því að stöðva brot á samkeppnislögum, standa gegn skaðlegri samþjöppun, tryggja að beiting samkeppnislaga uppfylli ýrtruðu 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 Evrópuregla um fjármálamarkaði hafa enn ekki verið teknar upp í EES-samninginn og þar af leiðandi ekki innleiddar í íslensk lög. Á næstu árum mun eftirlits-umhverfi á fjármálamarkaði hérlendis hins vegar taka miklum breytingum, m.a. með auknum kröfum um gjaldþol og áhættustýringu váttryggingafélaga, reglum um viðbúnað og skilameðferð fjármálafyrirtækja, auknum kröfum til fjárfestaverndar í verðbréfa viðskiptum, evrópskri samræmingu á reglum um verðbréfamíðstöðvar og -viðskipti 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.d. 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. Því er krefjandi áskorun að gæta jafnvægis milli nýsköpunar og öryggis á fjármálamarkaði.

Eftirlit með neytendamálum og heilbrigðum viðskiptaháttum miðar að því að treysta öryggi og réttindi neytenda í viðskiptum við fyrirtæki. Í þessu felst að hafa eftirlit með réttmæti upplýsinga um gæði, verð og öryggi vara og bregðast við með tilheyrandi aðgerðum, svo sem ef vörur eru hættulegar heilsu neytenda. Þá er mikilvægt að hafa í huga að eftirlit með neytendamálum varðar einnig þjónustu, m.a. með tilliti til starfsemi á fjármálamarkaði.

Hlutdeild verslunar og þjónustu í landsframleiðslu nemur um 28% og ör vöxtur í ferðaþjónustu hefur aukið vægi ýmissa þjónustugreina. Viðskiptahættir eru að breytast nokkuð með aukinni netverslun og sjálfvirkni og margir mikilvægir markaðir fyrir neytendur eru um þessar mundir í mikilli þróun, bæði hvað varðar samsetningu og samkeppnisskilyrði. Þessar breytingar leiða fram nýjar áskoranir í neytendavernd sem mikilvægt er að stjórnvöld fylgist með og bregðist við með viðunandi hætti. Tæknibreytingar, aukin umsvif atvinnugreina, þróun verslunar, þjónustu og viðskiptahátta, m.a. með tilliti til vefverslunar, og auknar kröfur almennings um markvissari neytendavernd, leiða til þess að tímabært er að auka rannsóknir á sviði verslunar og þjónustu.

Meginverkefni atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis er að stuðla að skilvirkri stjórnsýslu og eftirliti með þeirri starfsemi sem fellur undir ráðuneytið, sbr. starfsemi innan málefnasviða 7, 12, 13, 14 og 15, auk málefnasviðs 16. Til að styrkja stjórnunar- og eftirlits-hlutverk ráðuneytisins hefur stefnumótun og áætlanagerð fyrir málefnasvið ráðuneytisins verið efld, m.a. á grunni samræmds verklags og samvinnu ráðuneytisins og undirstofnana þess. Áherslur í starfi ráðuneytisins snúa m.a. að því að bæta enn frekar eftirfylgni með gæðum og afrakstri verkefna og aðgerða innan ráðuneytisins og meðal stofnana þess og samþætta eins og kostur er framkvæmd aðgerða sem varða fleiri en eitt málefnasvið. Áfram verður unnið að mótun og framkvæmd tillagna um einföldun regluverks og verkferla í þágu atvinnulífs.

### 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 byggist á efnahagslegu, umhverfislegu og samfélagslegu jafnvægi.<sup>10</sup>

Virk samkeppni, traust á fjármálamarkaði og markviss neytendavernd styðja við efnahagslega framþróun og arðsemi atvinnulífs. Framleiðsluhættir atvinnulífs byggjast á nýtingu auðlinda og því þarf að huga að þolmörkum náttúru og umhverfis. Þá er mikilvægt að sátta 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 Sameinuðu þjóðanna um að reglusetning og eftirlit með alþjóðlegum fjármálamörkuðum og -stofnunum verði bætt og beiting slíkra reglna eflað og heimsmarkmiði um að þróaðar verði skilvirkar og ábyrgar stofnanir á öllum sviðum sem hafi gagnsæi að leiðarljósi.

#### 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 annars staðar á Evrópska efnahagssvæðinu. Samræmdar reglur leiða til aukins trúverðugleika, skapa viðskiptatækifæri fyrir innlend fyrirtæki erlendis og auðvelda þátttöku erlendra fyrirtækja á innlendum markaði. Því verður til að mynda lögð áhersla á að fækka óinnleiddum Evrópugerðum á fjármálamarkaði.

Á sama hátt er mikilvægt að íslensk stjórnvöld uppfylli skyldur sínar við eftirlit á grundvelli samkeppnislaga, en Samkeppniseftirlitinu er falið það hlutverk að tryggja eftirfylgni við samkeppnisreglur EES-samningsins undir umsjón Eftirlitsstofnunar EFTA. Innan Evrópska efnahagssvæðisins er lögð áhersla á að samkeppnisyfírvöld 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.

Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn lagði mat á fylgni Fjármálaeftirlitsins við 29 kjarnaviðmið Basel-nefndar um bankaeftirlit árið 2014 og lagði til umbætur á starfsemi í kjölfarið. Unnið hefur verið að þeim umbótum en eitt af því sem út af stendur er að sú forgangsroðun verkefna sem Fjármálaeftirlitið getur beitt á grundvelli laga sem um það gilda endurspeglar ekki nútímaáherslur í eftirliti með fjármálamörkuðum. Endurskoðun laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 87/1998, myndi því 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.

Samkvæmt meginmarkmiði málefnasviðsins byggist aukin samkeppnishæfni atvinnulífs á efnahagslegu, umhverfislegu og samfélagslegu jafnvægi. Markmiðið byggist á þeirri forsendu að arðsemi og viðskiptahættir atvinnuvega verði að haldast í hendur við þolmörk náttúru og umhverfis, auk þess sem mikilvægt er að almenningur beri traust til starfsemi á

<sup>10</sup> Horft er m.a. til staðals World Economic Forum um samkeppnishæfni þjóða.



markaði og til markaðseftirlits stjórnvalda. Slikt jafnvægi leggur grunn að stöðugu, fyrirsjáanlegu og alþjóðlega samkeppnishæfu atvinnulífi. Eftirtalin markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn:

1. **Aukið gegnsæi, virk samkeppni og heilbrigðir viðskiptahættir fjármála- og viðskiptalífs.** Markmiðið felur í sér grunnforsendur samkeppnishæfni í íslensku efnahagslífi og vísar m.a. til þess efnahagslega ábata sem leiðir af heilbrigðri fjármálastarfsemi og með því að ryðja úr vegi samkeppnishindrunum sem m.a. geta stafað frá háttsemi fyrirtækja og hamlandi umgjörð um atvinnustarfsemi. Það að ryðja úr vegi slíkum samkeppnishindrunum er mikilvæg forsenda þess að ná fram framleiðnimarkmiðum í íslensku efnahagslífi, sbr. m.a. markmið sem sett eru fram í málefnasviðum 7, 12, 13 og 14.
2. **Aukin umhverfivíðni og úrlausnir á grunni markaðseftirlits og samkeppni.** Markmiðið byggist 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 soun.
3. **Aukið traust almennings og fyrirtækja til atvinnulífs og markaðseftirlits.** Markmiðið felur í sér að trúverðugleiki starfsemi á markaði og eftirlits stjórnvalda dragi úr óvissu og leiði til aukins stöðugleika og skilvirkni markaða. Mikilvægt er að markaðseftirlit sé skilvirkt og fyrirsjáanlegt, svo sem á grunni virks upplýsingaflæðis milli eftirlitsstofnana, þeirra aðila sem þær hafa eftirlit með og almennings. Ekki er aðeins átt við áherslu á upplýsingagjöf stofnana og aðgengi eftirlitsskyldra aðila og almennings að þeim heldur jafnframt að bæta tækifæri almennings til að veita eftirlitsstofnunum ábendingar og upplýsingar. Fjármálaeftirlitið hyggst t.d. einfalda verklag við skil á skýrslum eftirlitsskyldra aðila til stofnunarinnar og taka upp rafræn skil á öllum gögnum. Stofnunin stefnir jafnframt að því að uppfæra rafræna þjónustugátt stofnunarinnar til að auðvelda almenningi og fyrirtækjum að skila gögnum, senda inn erindi og fyrirspurnir og fylgjast með framvindu og úrlausn mála. Samkeppniseftirlitið hyggst einnig auðvelda almenningi að senda stofnuninni ábendingar er varða brot á samkeppnislögum með því að innleiða dulkóðaða samskiptagátt, þar sem almenningur getur veitt samkeppnisfyrirvöldum upplýsingar um samkeppnislaga brot. 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 samkeppnislaga brotum. 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	Mælikvarðar	Staða 2016	Viðmið 2018	Viðmið 2022
1	Aukið gegnsæi, virk samkeppni, og heilbrigðir viðskiptahættir fjármála- og viðskiptalífs.	Meðaltal VLF og reiknaðs ábata vegna ákvarðana Samkeppniseftirlitsins sl. 10 ár. <sup>11</sup>	0,5%	0,5% að meðaltali sl. 10 ár	0,5% að meðaltali sl. 10 ár

<sup>11</sup> Gert er ráð fyrir því að reiknaður ábati vegna ákvarðana Samkeppniseftirlitsins verði reiknaður reglulega í samræmi við aðferðarfræði OECD.

		Árleg aukning innkallaðrar ólögleggrar vöru á markaði. <sup>12</sup>	Grunngildi	>5%	>5%
		Bankakerfi: 1) Rekstrarkostnaður / hreinar vaxtatekjur og þóknatekjur. 2) Rekstrarkostnaður / heildareignir.	1) 59,5%  2) 2,4%	1) <59%  2) <2,3%	1) <58%  2) <2%
		Fjöldi óinnleiddra Evrópugerða á fjármálamarkaði.	13	<10	<5
		Fjöldi atriða skv. úttekt Alþjóðagjald-eyrissjóðs á 29 kjarnaviðmiðum Basel-nefndar um bankæftirlit.	a) 7 b) 9 c) 13 (2014)	a) 12 b) 11 c) 6	a) 15 b) 14 c) 0 Úttekt framkvæmd 2020.
2	Aukin umhverfisvitund og úrlausnir við umhverfisvernd á grunni markaðseftirlits og samkeppni	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.	Jákvætt viðhorf almennings til atvinnulífs.	Grunngildi	>60%	>65%
		Jákvætt viðhorf almennings til markaðseftirlits.	Grunngildi	>60%	>65%

Mælikvarðar fyrir bankakerfið hafa tekið minniháttar breytingum. Við útreikning rekstrarkostnaðar er ekki tekið tillit til kostnaðar við framlag í Tryggingasjóð innstæðueigenda eða sérstakan bankaskatt þar sem hvorki Fjármálaeftirlitið né bankarnir sjálfir geta dregið úr þeim kostnaði. Hlutföllin hafa því lækkað nokkuð frá því sem áður var þar sem kostnaðarliðir sem taldir eru í mælikvarðanum eru færri en í síðustu fjármálaáætlun.

Hvað varðar mælikvarða um innleiðingarhalla á Evrópugerðum teljast jafngildisreglur ekki lengur meðal óinnleiddra gerða. Samkvæmt þeirri aðferðafræði voru 26 óinnleiddar gerðir í árslok 2016 í stað 31, og 13 í lok árs 2017 í stað 18.

Í ársskýrslu ráðherra verður gert ráð fyrir þróun þessara mælikvarða.

<sup>12</sup> Jafnframt er stefnt að umbótum m.t.t. neytendaverndar með hraðari málsmeðferð deilumála.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1 og 3	Meta þekkingu stjórnenda fyrirtækja á meginreglum samkeppnislaga og efla almenna fræðslu um áhrif markaðseftirlits, þ.m.t. neytendaverndar, á efnahagslífið.	2018–2022	ANR/Samkeppniseftirlitið/Ne ytendastofa
2	2	Greina áhrif markaðseftirlits á grænan hagvöxt og umhverfisvernd og taka til skoðunar lög og reglur sem hindrað geta þróun úrlausna á sviði umhverfismála.	2019–2020	ANR
3	1 og 4	Uppfæra rafræna þjónustugátt Fjármálaeftirlitsins til að einfalda skil gagna, fyrirspurna og erinda.	2018–2019	FME
4	2	Endurskoða lög nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, og lög nr. 99/1999, um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.	2018–2019	FJR
5	1, 2 og 3	Endurskoða skipan neytendamála.	2018–2019	ANR

### Stjórnsýsla atvinnumála og nýsköpunar.

Markmið málaflokksins leggur grunn að skilvirkari stjórnsýslu atvinnumála og nýsköpunar og vandaðri áætlanagerð til lengri tíma. Fjallað er um markmið og aðgerðir í landbúnaði, sjávarútvegi og fiskeldi, ferðaþjónustu og orkumálum í umfjöllun um hlutað-eigandi málefnasvið. Aðgerðir sem tilgreindar eru í þessum málaflökki geta varðað eitt eða fleiri málefnasvið ráðuneytisins.

**Bætt stefnumótun, vandaðri áætlanagerð og markvissara árangursmat.** Markmiðið byggist á mikilvægi þess að stjórnsýsla atvinnumála og nýsköpunar sé skilvirk, hugað sé vandlega að forgangsröðun verkefna og leitað sé stöðugt leiða til umbóta og hagræðingar. svo sem með því að endurmeta forsendur á skipulagi stjórnsýslu og eftirlits. Áhersla verður lögð á að móta skýrara verklag til að fylgjast með árangri af framkvæmd aðgerða og nýtingu fjármagns.

Á árunum 2018–2020 munu ráðuneytið í samvinnu við OECD vinna samkeppnismat á tilteknum afmörkuðum mörkuðum. Tilgangur samkeppnismats er að greina gildandi laga- og reglumhverfi með það að leiðarljósi að fækka samkeppnishindrunum sem kunna að felast í regluverkinu sem atvinnulífið starfar samkvæmt og koma í veg fyrir óþarfa reglubyrði. Það leiðir til aukinnar framleiðni og samkeppni sem knýr áfram nýsköpun og arðsemi atvinnulífsins.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Bætt stefnumótun, vandaðri áætlanagerð og markvissara árangursmat.	Fjöldi verkefna sem lokið er á réttum tíma og í samræmi við sett markmið og forsendur.	Grunngildi	>75%	>80%

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Kostnaður	Ábyrgðaradili
1	1	Greina fyrirkomulag áætlanagerðar með tilliti til laga um opinber fjármál, m.a. um forgangsroðun verkefna til lengri tíma, stjórnun og eftirlit.	2018	Verður forgangsraðað innan ramma.	ANR
2	1	Stefna að alþjóðlegri viðurkenningu faggildingar og greina kosti þess að nýta faggiltar skoðunarstofur við opinbert eftirlit.	2018–2019	Verður forgangsraðað innan ramma.	ANR
3	1	Greina stöðu og skýra yfirsýn um þróun, starfsemi og áhrif þjónustugreina í hagkerfinu.	2018–2019	Verður forgangsraðað innan ramma.	ANR
4	1	Einfalda regluverk og verkferla í þágu atvinnulífs.	2018–2021	Verður forgangsraðað innan ramma.	ANR
5	1	Framkvæma samkeppnismat í samvinnu við OECD.	2018–2020		ANR

## 5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnaviðsins næstu fimm ára.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>16 Markaðseftirlit, neytendamál og stjórnslá atvinnamála og nýsköpunar</b>	<b>4.596</b>	<b>4.605</b>	<b>4.574</b>	<b>4.640</b>	<b>4.707</b>

## 17 Umhverfismál

### 1. UMFANG

Starfsemi á málefnasviði umhverfismála er á ábyrgð umhverfis- og auðlindaráðherra og 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, Náttúruvannsóknastöðin við Mývatn, Ofanflóðasjóður, Skipulagsstofnun, Skógræktin, Stofnun Vilhjálms Stefánssonar, umhverfis- og auðlindaráðuneytið, Umhverfisstofnun, úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála, Úrvinnslusjóður, Vatnajökulshjóðgarður, 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, innviðauppbýgging og landvarsla, gróður- og jarðvegsvernd, stöðvun eyðingar jarðvegs og gróðurs, eftirlit með nýtingu lands, endurheimt raskaðra vistkerfa, þ.m.t. birkiskóga og mýrlendis, 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 umhverfisþátta, 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 soun, 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 loftslagsmál, 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, þátttökuréttindi almennings og að tryggja réttláta málsmeðferð, stjórn vatnamála, fráveitumál og fleira.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefna sviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016-2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjárukalög 2017	Fjárlög 2018
17 Umhverfismál .....			
17.10 Náttúruvernd, skógrækt og landgræðsla .....	3.846	4.004	4.555
17.20 Rannsóknir og vöktun á náttúru Íslands .....	3.124	3.291	3.355
17.30 Meðhöndlun úrgangs .....	3.722	3.764	4.494
17.40 Varnir vegna náttúruvá .....	1.305	1.255	1.249
17.50 Stjórnsýsla umhverfismála .....	3.304	3.441	3.801
<b>Samtals .....</b>	<b>15.301</b>	<b>15.756</b>	<b>17.454</b>

## 2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

**Loftslagsmál.** Ráðherra umhverfis- og auðlindamála lagði fyrir Alþingi skýrslu um stöðu og stefnu í loftslagsmálum í mars 2017. Í skýrslunni er farið yfir stöðu alþjóðlegra skuldbindinga Íslands í loftslagsmálum en um er að ræða skuldbindingar vegna Kyoto-bókunarinnar og Parísarsamningsins, auk Evrópureglna á grunni EES-samningsins.

Árið 2017 hófst vinna við gerð aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum en hlé varð á henni vegna stjórnarskipta. Markmið áætlunarinnar er að setja fram verkefni sem stuðla að því að Ísland geti staðið við skuldbindingar sínar í loftslagsmálum samkvæmt Parísarsamningnum. Á árinu 2018 hefst vinna við gerð vegvísis um kolefnishlutleysi árið 2040.

**Náttúruvernd og innviðir.** Á grunni laga nr. 20/2016, um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum, hefur verið unnin stefnumarkandi landsáætlun til tólf ára auk þriggja ára verkefnaáætlunar. Fyrsta úthlutun samkvæmt verkefnaáætlun fór fram í mars 2018.

Í byrjun árs 2017 nýtti ríkið sér forkaupsrétt að jörðinni Felli í Suðursveit, sem m.a. nær yfir hluta Jökulsárlóns á Breiðamerkursandi. Jörðin var síðan friðlýst í júlí 2017 og er nú hluti af Vatnajökulspjóðgarði.

Í ágúst 2017 voru kynnt í ríkisstjórn áform um stofnun Þjóðgarðastofnunar sem síðar myndi taka yfir starfsemi annarra þjóðgarða og friðlýstra svæða. Í beinu framhaldi var starfshópi komið á fót til að vinna að gerð lagafrumvarps um Þjóðgarðastofnun.

Nefnd um stofnun miðhálandisþjóðgarðs, sem umhverfis- og auðlindaráðherra skipaði í júlí 2016, skilaði skýrslu til ráðherra í nóvember 2017. Í janúar 2018 var tekin ákvörðun um að skipa þverpólítíska þingmannanefnd til að leiða vinnu við stofnun þjóðgarðs á miðhálandinu í samræmi við stjórnsáttmála ríkisstjórnarinnar.

Í október 2017 var tekin ákvörðun um stækkun friðlands í Þjórsárverum. Svæðið var friðlýst árið 1981 og náði þá til 375 ferkílómetra. Með stækkuninni verður friðlandið í Þjórsárverum alls 1.563 ferkílómetrar.

**Stjórnsýsla umhverfismála.** Í maí 2017 voru samþykkt lög um breytingu á lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, sem fela í sér heimild fyrir ráðherra til að kveða á um skráningarskyldu í stað útgáfu starfsleyfa í ákveðnum tilvikum. Markmið með breytingunni er að einfalda ferlið við útgáfu starfsleyfa og leggja aukna áherslu á eftirlit með starfsemi sem fellur undir lög.

Í nóvember 2017 var gefin út fyrsta almenna áætlunin um loftgæði fyrir Ísland og ber hún heitið Hreint loft til framtíðar. Áætlunin gildir fyrir árin 2018–2029 og er meginmarkmið hennar að stuðla að loftgæðum og heilnæmu umhverfi.

Frumvarp til laga um skipulag haf- og strandsvæða þar sem áhersla er m.a. lögð á að nýting auðlinda byggist á heildarsýn, vistkerfisnálgun og sjálfbærri þróun hefur verið lagt fram á Alþingi.

Lagt hefur verið fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um mat á umhverfis-áhrifum vegna innleiðingar á tilskipun 2014/52/ESB um breytingu á tilskipun 2011/92/ESB um mat á áhrifum sem tilteknar framkvæmdir á vegum hins opinbera eða einkaaðila kunna að hafa á umhverfið. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir aukinni skilvirkni innan stjórnsýslunnar, auknum hæfniskröfum og aukinni umhverfisvernd.

**Helstu áskoranir** innan málefnasviðsins eru:

1. Að tryggja að unnið sé að því að uppfylla þær skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist í loftslagsmálum með Kyoto-bókuninni og Parísarsamningnum og jafnframt að þeim markmiðum ríkisstjórnarinnar verði náð að Ísland verði kolefnishlutlaust árið 2040.
2. Að tryggja að nýting lands sé sjálfbær, m.a. samfara auknu álagi vegna verulegrar fjölgunar ferðamanna er sækja landið heim.
3. Að auka sjálfbærni nýtingar náttúruauðlinda á öllum sviðum samfélagsins, þ.m.t. framleiðslu, neyslu og úrgangsstjórnun.
4. Að tryggja ásættanlegt vöktunar- og varnarstig vegna náttúruvár, en hætta á mann- og eignatjóni hefur vaxið vegna áhrifa loftslagsbreytinga og aukinnar skjálftavirkni í megineldstöðvum og vegna aukins ferðamannastraums um áhættusvæði árið um kring.

**Helstu áhættuþættir** innan málefnasviðsins tengjast helstu áskorunum með beinum hætti:

1. Hætta vegna náttúruhamfara með tilheyrandi áhrifum á mannlíf, eignir og náttúru.
2. Að unnin verði frekari spjöll á náttúru Íslands vegna ósjálfbærrar nýtingar.
3. Afleiðingar loftslagsbreytinga á súrnun sjávar og áhrif á lífríki landsins.

**Kynja- og jafnréttissjónarmið.** Ekki hefur verið unnið kynja- eða jafnréttismat fyrir málefnasviðið. Hins vegar hefur verið unnið mat á kynjaáhrifum vegna landsáætlunar um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum. Meginniðurstaðan er að kynjaáhrif megi m.a. merkja í því hvert fjármagn rennur á uppbyggingartíma þar sem yfirgnæfandi meirihluti starfsfólks í byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð er karlar. Erfitt er að fullyrða um kynjaáhrif á afleidda starfsemi þar sem gögn skortir. Sé horft til þeirra sem njóta góðs af uppbyggingu innviða, þá eru merkjanlega fleiri ferðamenn konur en karlar.

### 3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins í loftslagsmálum er að innan fárra ára hafi orðið viðsnúningur í nettólosun gróðurhúsalofttegunda hér á landi og Ísland færst nær settu markmiði samkvæmt Parísarsamningnum. Enn fremur að með breyttri landnotkun hafi verið stigin afgerandi skref til að uppfylla markmið um kolefnishlutleysi landsins árið 2040.

Meginmarkmið hvað varðar loftslagsmál beinast því einkum að því að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda í öllum geirum samfélagsins til að uppfylla skuldbindingar Parísarsamningsins og markmið um kolefnishlutleysi, m.a. með aukinni áherslu á nýsköpun og með



breyttri landnotkun. Þetta felur í sér að leiða vinnu við að móta og innleiða aðgerðaáætlun í loftslagsmálum fyrir Ísland til ársins 2030 og styðja við sveitarfélög og fyrirtæki að setja sér markmið í loftslagsmálum. Gerðar verði breytingar á landnotkun til að minnka losun gróðurhúsalofttegunda frá röskuðum vistkerfum og auka bindingu kolefnis í jarðvegi og gróðri sem hluta af því markmiði að Ísland verði kolefnishlutlaust árið 2040. Sú vinna mun byggjast á skýrri forgangsröðun aðgerða og taka mið af samspili ólíkra þátta innan vistkerfis svo að einnig náist fram samlegðaráhrif með markmiðum um eflingu líffræðilegrar fjölbreytni, stöðvun landeyðingar og að dregið verði úr neikvæðum áhrifum loftslagsbreytinga á lífríki hafsins. Unnið verður að kolefnisjöfnun atvinnugreina í samstarfi við þær. Þá skulu allar stærri áætlanir ríkisins og ívilnanir til nýfjárfestinga metnar út frá loftslagsáhrifum.

Framtíðarsýn málefna sviðsins fyrir náttúruvernd er að mikilsverður árangur hafi náðst í náttúruvernd í formi beinna aðgerða sem grundvallast á bestu vísindalegri þekkingu, þar á meðal með átaki í friðlýsingum, aukinni landvörslu og uppbyggingu innviða. Náðst hafi viðtæk sátt um orkunýtingu landsvæða og viðmið um sjálfbærni í nýtingu náttúruauðlinda er byggist á vistkerfisnálgun og vöktun, aukinni fræðslu og upplýsingamiðlun og bættu samráði við hagsmunaaðila. Umhverfis- og náttúruvernd sé lögð til grundvallar við stefnumótun, áætlanagerð og framkvæmdir á vegum stjórnvalda. Stofnaður hafi verið miðhálandisþjóðgarður og ný stofnun fari með umsjón og rekstur allra þjóðgarða og friðlýstra svæða.

Meginmarkmið hvað varðar náttúruvernd er að tryggja verndun náttúruafarslegra verðmæta og sjálfbæra nýtingu, auka endurheimt vistkerfa og stuðla þannig að auknum atvinnutækifærum og lífsgæðum í byggðum landsins. Megináhersla verður lögð á friðlýsingar svæða og lífvera, gerð stjórnunar- og verndaráætlana fyrir náttúruverndarsvæði og vöktun náttúruafars. Enn fremur er lögð megináhersla á stjórnun nýtingar á viðkvæmum og mikilvægum svæðum með uppbyggingu og rekstri viðeigandi innviða og uppbyggingu fagþekkingar á þessum sviðum. Stefnt er að stofnun miðhálandisþjóðgarðs og sameiningu þjóðgarða og friðlýstra svæða í eina stofnun til eflingar og samhæfingar faglegri þekkingu á þessu sviði.

Framtíðarsýn málefna sviðsins fyrir aukna sjálfbærni í nýtingu náttúruauðlinda er að dregið hafi verulega úr myndun úrgangs vegna breyttrar neysluhegðunar og aukinnar áherslu á hringrásarhagkerfið sem felur í sér að sífellt stærri hluti úrgangs er endurnýttur eða endurunninn og förgun úrgangs, þ.m.t. lífræns, sé lítil sem engin. Meginmarkmið er að efla hringrásarhagkerfið í íslensku samfélagi með aukinni endurnýtingu og endurvinnslu, m.a. með vitundarvakningu þar sem sérstök áhersla er lögð á að draga úr plastnotkun og matarsóun og bæta nýtingu á lífrænum afurðum.

Framtíðarsýn málefna sviðsins á sviði náttúruverndar er að vöktun hafi verið eflað þannig að nauðsynlegar upplýsingar sem varða öryggi almennings liggja fyrir á hverjum tíma. Meginmarkmiðið er að stuðla að öryggi almennings og ferðamanna gagnvart náttúruvá með vöktunarkerfi náttúruverndar, hættumati og viðeigandi varnarmannvirkjum.

Framtíðarsýn málefna sviðsins fyrir stjórnsýslu umhverfismála er að skilvirkni og gagnsæi hafi aukist, m.a. með rafrænni stjórnsýslu. Meginmarkmiðið er að auka skilvirkni í stjórnsýslu umhverfismála með áherslu á aukið samráð við almenning, ekki síst á fyrri stigum ákvarðanatöku, en einnig með aukinni rafrænni stjórnsýslu, auknu samstarfi, samþættingu verkefna eða sameiningu stofnana.

#### **4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERDIR**

##### **Náttúruvernd, skógrækt og landgræðsla**

Sett eru tvö markmið fyrir málaflokkinn. Í fyrsta lagi að árið 2023 sé álag á 95% áfangastaða á náttúruverndarsvæðum innan þolmarka. Í öðru lagi að árið 2025 sé unnið eftir

heildstæðu vöktunarkerfi um ástand gróður- og jarðvegsauðlinda og losun og bindingu kolefnis í jarðvegi og gróðri.

**1. Mat á ástandi áfangastaða innan náttúruverndarsvæða.** Megintilgangur þessa markmiðs er að tryggja sjálfbæra nýtingu náttúruverndarsvæða, m.a. með viðeigandi innviðum og landvörslu til að stýra ágangi ferðafólks og viðhalda verndargildi náttúruverndarsvæða. Ástand áfangastaða innan náttúruverndarsvæða verður metið reglulega með samræmdu mati sem má nýta til að undirbyggja aðgerðir sem taldar eru nauðsynlegar, svo sem með aukningu í landvörslu, uppbyggingu innviða og/eða öðrum aðgerðum. Matið nýtist einnig sem forsenda fyrir forgangsröðun aðgerða samkvæmt landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum. Markmiðið tengist með beinum hætti meginmarkmiði málefnasviðsins er snýr að verndun náttúrunnar og sjálfbærni í nýtingu náttúruauðlinda.

**2. Innleiðing vöktunar á stöðu og nýtingu gróður- og jarðvegsauðlinda.** Megintilgangur þessa markmiðs er að innleiða 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 endurheimt vistkerfa og hins vegar samstarfsverkefni Landgræðslu ríkisins, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, Bændasamtaka Íslands og Landssamtaka sauðfjárbænda um mat á gróðuruauðlindum.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Að árið 2023 sé álag á 95% áfangastaða innan náttúruverndarsvæða innan þolmarka.	Hlutfall áfangastaða metið.	Í undirbúningi	90%	100%
		Hlutfall áfangastaða innan þolmarka.	Ekki vitað	90%	95%
2	Að árið 2025 sé unnið eftir heildstæðu vöktunarkerfi um ástand gróður- og jarðvegsauðlinda og losun og bindingu kolefnis í jarðvegi og gróðri.	Hluti vöktunarkerfis kominn á.	Próun aðferðafræði	Vöktun hafin	80%

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Unnið að innleiðingu landsáætlunar um innviði til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum.	2019–2021	UAR
2	1	Stutt myndarlega við landvörslu.	2019–2023	UAR
3	1	Mat á ástandi áfangastaða.	2019–2021	UAR, Umhverfisstofnun, Vatnajökulsþjóðgarður, Þjóðgarðurinn á Þingvöllum
4	2	Innleiðing vöktunar á kolefnisforða í jarðvegi og gróðri, og stöðu og nýtingu gróður- og jarðvegsauðlindar.	2018–2023	Landgræðsla ríkisins

## Rannsóknir og vöktun í náttúru Íslands

Sett eru fram þrjú markmið fyrir málaflokkinn. Í fyrsta lagi að á árinu 2018 liggi fyrir rannsóknaráætlun um rannsóknir á áhrifum loftslagsbreytinga sem geti varpað ljósi á hvernig bregðast megi við væntanlegum afleiðingum loftslagsbreytinga. Í öðru lagi að á árinu 2018 liggi fyrir áætlun um vöktun á náttúru Íslands og áætlun um kerfisbundna skráningu berg- og jarðgrunna landsins. Í þriðja lagi að á árinu 2018 liggi fyrir áætlun um eflingu og þéttingu mælanets vöktunarkerfa vegna náttúruvár.

**1. 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 grípa til ráðstafana vegna afleiðinga loftslagsbreytinga sem m.a. verði felldar inn í landsbundnar áætlanir, stefnumál og skipulag í framtíðinni.

Markmiðið tengist með beinum hætti þeim þáttum meginmarkmiðs málefnasviðsins er snúa að því að móta skýra stefnu, fjármagna og hrinda í framkvæmd fjölbættri aðgerða-áætlun í loftslagsmálum til ársins 2030, annars vegar, og að gerð skipulagsáætlana og öryggi mannvirkja svo að landsmenn búi við aukið öryggi lífs og eigna, hins vegar.

Enn fremur er þetta mikilvæg tenging við stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar um mótun aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum.

**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 náttúruverndar og sjálfbærrar nýtingar 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.

**3. Efling og þétting mælanets vöktunarkerfa vegna náttúruvár.** Megintilgangur þessa markmiðs er annars vegar að geta vaktað alla veigamestu þætti náttúruvár á helstu stöðum á landinu til að geta gefið út viðvaranir til stjórnvalda, almannavarna og almennings í því skyni að vernda líf og eignir landsmanna og auka öryggi ferðafólks. Hins vegar að geta vaktað breytingar í þróun náttúrunnar, svo sem vegna veðurfars, loftslagsbreytinga, skipulagsmála og nýtingar gróður- og jarðvegsauðlinda.

Markmiðið tengist með beinum hætti þeim þætti meginmarkmiðs málefnasviðsins er snýr að því að vinna heildstæða stefnu og áætlun um varnir gegn náttúruvá, gerð skipulagsáætlana og öryggi mannvirkja svo að landsmenn búi við aukið öryggi lífs og eigna.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Á árinu 2018 liggi fyrir áætlun um rannsóknir á veigamiklum rannsóknarþáttum varðandi áhrif loftslagsbreytinga.	Staða áætlunar.	Gerð áætlunar ekki hafin.	Áætlun liggur fyrir og vinna hafin.	Veigamiklum þáttum rannsóknar-áætlunar lokið.
2	Á árinu 2018 liggi fyrir áætlun um vöktun á náttúru Íslands og skráningu berg- og jarðgrunna.	Staða áætlunar.	Gerð áætlunar ekki hafin.	Áætlun liggur fyrir og vinna hafin.	Markvissari framkvæmd náttúruverndar, skipulagsmála og sjálfbærrar nýtingar jarðrænna auðlinda á grunni vöktunar og skráningar.

3	Á árinu 2018 liggja fyrir áætlun um eflingu og þéttingu mælanets vöktunarkerfa vegna náttúruvár á svæðum í forgangi.	Staða áætlunar.	Gerð áætlunar ekki hafin.	Áætlun liggur fyrir og vinna hafin.	Mælanet hafi verið eflað á svæðum í forgangi samkvæmt áætlun.
---	--	-----------------	---------------------------	-------------------------------------	---

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Móta og hrinda í framkvæmd áætlun um rannsóknir á áhrifum loftslagsbreytinga.	2018–2022	UAR, Veðurstofa Íslands
2	2	Móta og hrinda í framkvæmd áætlun um vöktun á náttúru Íslands og skráningu berg- og jarðgrunna.	2018–2022	UAR, Náttúrufræðistofnun Íslands
3	3	Móta og hrinda í framkvæmd áætlun um eflingu vöktunarkerfa vegna náttúruvár.	2018–2022	UAR, Veðurstofa Íslands

### Meðhöndlun úrgangs

Fyrir málaflökkinn hefur verið sett fram það markmið að endurskoða stefnu og markmið fyrir meðhöndlun úrgangs. Á grunni þess má setja fram frekari markmið og aðgerðir til að ná mælanlegum árangri í bættri meðhöndlun úrgangs, fyrir árslok 2023.

**1. Endurskoðun stefnu og markmið fyrir úrgang.** Megintilgangur þessa markmiðs er að stíga ákveðin skref í innleiðingu hringrásarhagkerfisins þar sem markvisst er komið í veg fyrir myndun úrgangs hér á landi og stuðlað að betri meðhöndlun þess úrgangs sem myndast. Fyrir málaflökkinn hefur verið sett fram það markmið að endurskoða stefnu og markmið fyrir meðhöndlun úrgangs og ná þannig fram samlegðaráhrifum með öðrum markmiðum málefna sviðsins, svo sem í loftslagsmálum. Þar á meðal verður endurskoðuð stefna og markmið fyrir endurvinnslu og endurnýtingu úrgangs, sem ber úrvinnslu- og/eða skilgjald, fyrir árslok 2019. Endurskoðun markmiðasetningar fyrir úrgang sem ber úrvinnslu- og/eða skilgjald á að leiða til þess að meira magn úrgangs skilar sér til endurvinnslu og endurnýtingar. Þannig minnkar hlutfall óendurvinnanlegs úrgangs af heildarúrgangi. Jafnframt verður unnið að framkvæmd aðgerðaáætlunar um plast.

Markmiðið tengist með beinum hætti meginmarkmiði málefna sviðsins er snýr að verndun náttúrunnar, sjálfbærni í nýtingu náttúruauðlinda og eflingu hringrásarhagkerfisins. Enn fremur er þetta mikilvæg tenging við stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar þar sem segir að ráðist verði í langtímaáttak gegn einnota plasti.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Að fyrir árslok 2019 verði lokið við að endurskoða stefnu og markmið fyrir úrgang sem ber úrvinnslu- og/eða skilgjald á grunni hringrásarhagkerfisins.	Staða endurskoðunar markmiða.	Endurskoðun hafin.	Endurskoðun stefnu og markmið lokið.	Við lok áætlunartímabilsins hefur, á grundvelli endurskoðunar, náðst mælanlegur árangur í að draga úr myndun úrgangs og bæta meðhöndlun hans.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Unnið að endurskoðun og setningu markmiða um endurvinnslu og endurnýtingu úrgangs með hliðsjón af stefnu Evrópusambandsins um hringrásarhagkerfið.	2019	UAR
2	1	Framkvæmd aðgerðaáætlunar um plast.	2019–2023	UAR
3	1	Framkvæmd úrgangsförvarnastefnunnar Saman gegn sóun 2016–2027.	2019–2027	UAR

### Varnir gegn náttúruvá

Í málaflokknum hefur verið sett fram það markmið að ljúka sex framkvæmdaverkefnum fyrir árslok 2023.

**1. Að ljúka vinnu við framkvæmdir.** Megintilgangur þessa markmiðs er að bæta ofanflóðavarnir til að auka öryggi og verja eignir íbúa. Um er að ræða þrjú yfirstandandi verkefni: á Ísafirði, í Fjallabyggð og í Fjarðabyggð sem ráðgert er að ljúki 2018. Að auki er fyrirhugað að hefja og ljúka framkvæmdum við þrjú ný verkefni fyrir árslok 2023 en staðsetning þeirra hefur ekki verið ákveðin.

Heildarfjöldi skilgreindra og ólokinna framkvæmda við ofanflóðavarnir er alls um 24 talsins.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Ljúka sex verkframkvæmdum fyrir árslok 2023.	Fjöldi ólokinna verkefna.	24	21	18

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Ljúka við þrjár yfirstandandi framkvæmdir.	2018	UAR
2	1	Ljúka við þrjár fyrirhugaðar framkvæmdir.	2023	UAR

### Stjórnsýsla umhverfismála

Í málaflokknum hafa verið sett fram þrjú markmið. Í fyrsta lagi að árið 2019 sé komin til framkvæmda aðgerðaáætlun í loftslagsmálum sem ná til allra geira samfélagsins og miði að því að uppfylla skuldbindingar Parísarsamningsins og markmið ríkisstjórnarinnar um kolefnishlutleysi. Í öðru lagi að á næstu fimm árum hafi verið hrundið í framkvæmd núverandi áformum stjórnvalda um friðlýsingar 30 náttúruverndarsvæða. Í þriðja lagi að bæta viðmót og aðgengi að stjórnsýslu málaflokksins með því að auka gagnsæi stjórnsýslu, sjálfsafgreiðslu, skilvirkni og gæði.

**1. Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum.** Megintilgangur þessa markmiðs er að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda í samræmi við stefnu og markmið Parísarsamningsins og markmið um kolefnishlutleysi Íslands árið 2040. Aðgerðir sem falla undir áætlunina snerta mörg málefnasvið og kalla því á víðtækt samstarf margra ráðuneyta og er þetta í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.

**2. Friðlýsing náttúruverndarsvæða.** Megintilgangur þessa markmiðs er að efla náttúruvernd. Markmiðið tengist með beinum hætti meginmarkmiði málefnasviðsins er snýr að verndun náttúrunnar og sjálfbærni í nýtingu náttúruauðlinda. Enn fremur tengist markmiðið áhersluþáttum málefnasviðsins er snúa að því að stofna þjóðgarð á miðhálandi Íslands, að innleiða framkvæmdaáætlun náttúruinjaskrár og að ljúka friðlýsingum samkvæmt rammaáætlun.

Alls eru nú 14 svæði í verndarflokki rammaáætlunar á mismunandi stigum friðlýsingarferlis. Brýnt er að ljúka því ferli að friðlýsa þessi svæði gagnvart orkunýtingu. Alls 15 svæði á náttúruverndaráætlun 2004–2008 og 2009–2013 er eftir að friðlýsa auk friðlýsingar tegunda plantna og dýra. Stefnt er að stofnun miðhálandisþjóðgarðs, sem er mjög umfangsmikið friðlýsingarverkefni, sem skarast að einhverju leyti við önnur svæði. Friðlýsingar á fleiri svæðum hafa verið skoðaðar, svo sem stækkun á núverandi þjóðgörðum, verndarsvæði Mývatns og Laxár, Gjárinnar í Þjórsárdal, Hofsstaða í Skútustaðahreppi, Fjaðrárgljúfurs og austurbakka Gullfoss. Unnið er að tillögu til þingsályktunar um framkvæmdahluta (B-hluta) náttúruinjaskrár og samhliða verður skoðuð skörun þeirra tillagna við svæði á gildandi náttúruverndaráætlun.

**3. Skilvirk og gagnsæ stjórnsýsla.** Megintilgangur þessa markmiðs er að tryggja opna og gagnsæja stjórnsýslu málaflokksins, m.a. með því að miðla upplýsingum um ákvarðanir og ferli sem varða hagsmunir almennings með aðgengilegum hætti. Jafnframt að bæta markvisst almannaþjónustu með rafrænum þjónustuleiðum. Markmiðið tengist með beinum hætti þeim þætti meginmarkmiðs málefnasviðsins er snýr að auknum lífsgæðum landsmanna.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum komin til framkvæmda árið 2019.		Ekki hafin	Verkefni undir hatti aðgerðaáætlunar í fullum gangi	
2	Á næstu fimm árum hafi verið hrundið í framkvæmd núverandi áformum stjórnvalda um friðlýsingar náttúruverndarsvæða.	Fjöldi friðlýstra svæða.	114	130	144
3	Í árslok 2022 sé búið að bæta viðmót og aðgengi að stjórnsýslu, m.a. með aukinni rafrænni stjórnsýslu.	Fjöldi þjónustuleiða í rafrænum gáttum.	30	45	85
		Fjöldi stafrænna deiliskipulaga (heildarskipulög).	0	50	125

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Unnin verði vegvísir að kolefnishlutleysi Íslands 2040.	2019–2020	UAR
2	1	Stofnun loftslagssjóðs og úthlutun styrkja úr honum.	2019–2023	UAR
3	1	Gerð og innleiðing áætlunar um þátt landnotkunar í kolefnishlutleysi Íslands 2040.	2019–2023	UAR

4	2	Unnin verði hagræn greining á efnahagslegum áhrifum friðlýstra svæða.	2019	UAR
5	2	Átak í friðlýsingum.	2019–2023	UAR
6	2	Stofnun og uppbygging miðhálandisþjóðgarðs.	2020–2023	UAR
7	3	Innleiðing skráningarskyldu í stað starfsleyfisútgáfu.	2019–2020	UAR, Mannvirkjastofnun.
8	3	Rauntímaupplýsingar um skráð byggingarstig mannvirkja.	2019–2020	
9	3	Kortlagning þjónustuleiða og innleiðing rafrænnar þjónustu fyrir þær.	2018–2023	UAR
10	3	Undirbúningur að samtengingu rafrænna byggingarleyfa og stafræns skipulags.	2019	UAR
11	3	Framkvæmd aðgerðaáætlunar í kjölfar 2. landskýrslu Íslands um innleiðingu Árósasamningsins.	2018–2019	UAR
12	3	Strandsvæðaskipulag fyrir Austfirði og Vestfirði.	2018–2020	UAR

## 5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefna sviðsins næstu fimm ára.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2012	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>17 Umhverfismál .....</b>	<b>18.317</b>	<b>19.293</b>	<b>19.555</b>	<b>20.360</b>	<b>21.359</b>



## 18 Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál

### 1. UMFANG

Stjórnarmálefni á þessu málefnasviði heyrja 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 tíu söfn og 45 söfn í eigu annarra aðila njóta viðurkenningar samkvæmt ákvæðum safnalaga. Undir málaflokkinn heyrja 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 ýmist rekur menningarstofnanir eða á í samvinnu við aðra um rekstur þeirra og veitir þeim 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 stjórnsýslu á sínu sviði.

**Menningarsjóðir.** Öðrum fjárveitingum ríkisins en þeim sem fara til ríkisstofnana eða eru bundnar í samningum við lögaðila vegna stuðnings við ákveðin verkefni á sviði menningar og lista er að mestu úthlutað í gegnum lögbundna sjóði. Þeir eiga að stuðla að því að fagleg og sjálfstæð listastarfsemi geti átt sér stað sem og samfelli í listastarfsemi. Úthlutun styrkja úr þeim sjóðum byggist á opnu umsóknarferli og tillögum faglegra úthlutunarnefnda sem byggjast á jafningjamati. Tilgangurinn með starfslaunum til listamanna er að efla listsköpun í landinu, sbr. ákvæði laga þar að lútandi.

Alls gilda 14 sérlög og reglur um sjóði innan málaflokksins, bæði lögbundna og aðra. Helstu sjóðir málaflokksins eru fornminjasjóður, húsafríðunarsjóður, safnasjóður, myndlistarsjóður, launasjóðir listamanna, kvikmyndasjóður, útflutningssjóður íslenskrar tónlistar, bókasafnssjóður höfunda, tónlistarsjóður, hljóðritasjóður tónlistar, máltæknisjóður, starfsemi atvinnuleikhúsa og starfslaunasjóður sjálfstætt starfandi fræðimanna.

**Íþrótt- og æskulýðsmál.** Starfsemi í málaflokki er að mestu leyti á hendi frjálsra félaga og félagasamtaka sem og sveitarfélaga, í samstarfi við ríkið, enda byggist hún að stórum hluta á sjálfbodastarfi og eigin fjármögnun. Málaflokkurinn er í eðli sínu þverfaglegur og hefur því víða skírskotun. Meginmarkmið aðgerða ríkis og sveitarfélaga samkvæmt 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 bestar aðstæður fyrir þau til að vera virkir þátttakendur í samfélaginu. Samningar eru gerðir um framlög til helstu heildarsamtaka.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefna sviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016–2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjárukaalög 2017	Fjárlög 2018
18 Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál .....			
18.10 Safnamál .....	3.141	3.459	3.875
18.20 Menningarstofnanir .....	4.355	4.782	4.988
18.30 Menningarsjóðir .....	3.434	3.228	3.996
18.30 Íþrótt- og æskulýðsmál .....	919	1.021	1.130
<b>Samtals .....</b>	<b>11.850</b>	<b>12.489</b>	<b>13.988</b>

## 2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

Aðsókn að menningarstofnunum og viðburðum hefur aukist undanfarin ár og menningarframboð hér á landi hefur aukist í öllum listgreinum, bæði hjá opinberum stofnunum 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. Gert er ráð fyrir að á tímabilinu verði stuðlað að byggingu menningarhúsa á Fljótsdalshéraði og Skagafirði í samvinnu við sveitarfélögin þar. Í ýmsum geirum atvinnulífsins hafa skapandi einstaklingar áhrif á framleiðslu og úr verða viðskipti sem eru virðisaukandi fyrir þjóðfélagið. Virðisauki á sér einnig stað þar sem listamenn koma við sögu í samspili við viðskipti, sbr. bókmenntir, hönnun, kvikmyndagerð, myndlist, sviðslistir, tónlist, tölvuleikjagerð og önnur verkefni sem byggjast á listsköpun. Á tímabilinu verður unnið að því að styrkja rekstrarumhverfi bókaútgáfu á grundvelli skýrslu starfshóps um bókmenningarstefnu frá í ársbyrjun 2018.

Samkvæmt tölum Hagstofu Íslands hefur gestum á söfnum, setrum og sýningum fjölgað 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 3,1 milljón árið 2016. Samningar um menningarmál, sem nú eru hluti af sóknaráætlun landshluta, hafa samkvæmt skýrslum þar að lútandi skilað þróttmeira menningar- og listastarfi um landið allt á grundvelli þeirra fjármuna sem hefur verið varið til verkefna á þessu sviði.

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 menningararfi, samvinna stjórnvalda við þá aðila sem starfa á sviði menningar og loks þátttaka barna og ungmenna í menningarlífinu. Á grundvelli menningarstefnunnar var samþykkt og hrundið í framkvæmd aðgerðaáætlun um menningu barna og ungmenna 2014–2017, m.a. með verkefninu *List fyrir alla*. Í verkefninu er m.a. grunnskólum landsins boðið upp á listviðburði og þannig stuðlað að jöfnu aðgengi barna á grunnskólaaldri að fjölbreyttum og vönduðum listviðburðum, óháð búsetu og efnahag. Höfuðáhersla er lögð á menningu fyrir börn og menningu með börnum. Stjórnvöld hafa áætlanir um fleiri aðgerðir byggðar á menningarstefnunni.

Vaxandi áhrif tölvutækni á daglegt líf er mikil áskorun sem kallar á aðgerðir til að tryggja að íslenskan verði gjaldgeng í samskiptum sem byggjast á tölvutækni. Með nýrri

gervigreindartækni er mögulegt að hagnýta gríðarstór texta-, mál- og upplýsingasöfn með áður óframkvæmanlegum hætti. Því fylgir að tungumálið verður sífellt meira notað í samskiptum við tæki og einnig verða tæki sífellt meira notuð til að vinna með tungumálið. Það er mat þeirra sem best þekkja til að íslenskunni stafi hætta af þessari þróun verði ekkert að gert. Jafnframt felast í því mikil tækifæri fyrir íslenskt samfélag ef hægt verður að nota tungumálið til fulls í samskiptum við snjalltæki ýmiss konar. Lögð hefur verið fram verkáætlun um máltækni fyrir íslensku 2018–2022 og unnið er að framkvæmd hennar. Mikilvægt er að fjárfesta í tækniþróun sem eykur samkeppnishæfi atvinnulífsins, samfélagsins og tungumálsins. Stefnt er að því að styrkja stöðu íslenskrar tungu og tákn máls enn frekar.

Rannsóknir hafa lengi sýnt fram á mikilvægi skipulagðs íþróttá- og æskulýðsstarfs enda margvíslegur ávinningur af skipulögðu starfi þegar horft er til forvarna, uppeldis og menntunar. Stjórnvöld telja mikilvægt að viðhalda góðum árangri með stuðningi við grasrótastarf í áframhaldandi samvinnu við íþróttá- og æskulýðssamtök á þessu sviði.

Íþróttaiðkun almennings hefur farið vaxandi undanfarin ár og má m.a. rekja vöxtinn til aukinnar vitundar um heilbrigðan lífsstíl. Undanfarin ár hefur afreksíþróttafólk, bæði karlar og konur, í ýmsum greinum náð góðum árangri og nú geta margar íþróttageinar státað af íþróttafólki sem er framarlega á heimsvísu. Áskoranir felast í auknum kröfum í alþjóðlegu samhengi um faglega umgjörð fyrir afreksíþróttafólk, þ.e. aðstæður, umhverfi og starfskilyrði sem aukið geta líkur á framúrskarandi árangri á heimsvísu. Framlög úr ríkissjóði standa að hluta til undir kostnaði við umgjörð hjá íslenskum sársamböndum sem stuðla að auknum möguleikum íslensks íþróttafólks til að ná árangri í alþjóðlegum verkefnum sársambanda. Framlög ríkisins í afrekssjóð ÍSÍ jukust úr 100 m.kr. á árinu 2016 í 300 m.kr. 2018. Stjórnvöld munu undirbúa viðræður við Reykjavíkurborg og íþróttahreyfingunni varðandi uppbyggingu þjóðarleikvangs í Laugardal. Alþjóðlegar kröfur eru gerðar um lyfjaeftirlit í íþróttum og með lagabreytingu árið 2012 var lyfjaeftirlit gert sjálfstæðara en áður. Unnið er að stofnun sjálfseignarstofnunar um lyfjaeftirlit í íþróttum. Stjórnvöld undirrituðu árið 2015 alþjóðasamning um hagræðingu úrslita í íþróttakeppnum sem er nýtt viðfangsefni skipulagðrar glæpastarfsemi. Unnið verður að frekara samstarfi í tengslum við alþjóðasamninginn á næstu árum.

Á undanförunum árum hefur þátttaka ungs fólks í æskulýðsstarfi aukist og ungt fólk tekið virkari þátt í mótun nærumhverfis síns en áður. Ákvæði æskulýðslaga um að sveitarfélög skuli hlutast til um að stofnuð séu ungmennaráð hefur gefið ungmönnum tækifæri til að láta til sín taka en samkvæmt fyrirliggjandi gögnum starfa nú ungmennaráð í 33 sveitarfélögum.

Þátttaka barna og ungmenna í skipulögðu íþróttá- og tómsundastarfi er einnig mjög mikil á Íslandi og mikilvægt er að skapa örugga umgjörð um starfið. Í æskulýðslögum, nr. 70/2007, er sérstaklega vikið að starfsskilyrðum og kveðið á um rétt til upplýsinga úr sakskrá einstaklinga sem sækja um að starfa með börnum og ungmönnum eða gerast sjálfboðaliðar, að fengnu samþykki þeirra. Þetta ákvæði laganna hefur reynst íþyngjandi en nauðsynlegt er að auka gæði ráðninga starfsfólks á vettvangi íþróttá- og æskulýðsmála, m.a. með innleiðingu rafrænna sakavottorða.

Ætíð ber að líta til kynja- og jafnréttissjónarmiða í íþróttá- og æskulýðsstarfi sem og lista- og menningarstarfsemi. Sérstaklega þarf að huga að forvörnum og viðbrögðum við kynferðislegri og kynbundinni áreitni. Þá snúa mikilvægar áskoranir á sviði forvarna barna og ungmenna að andlegri líðan. Í niðurstöðum rannsókna (t.d. rannsókninni „Ungt fólk“ sem Rannsókn og greining gerir reglulega) kemur fram aukinn kvíði og þunglyndi meðal nemenda í 8.–10. bekk grunnskóla og framhaldsskólanema, sérstaklega stúlkna. Sjálfskadahegðun hefur einnig aukist mikið samhliða þessari þróun. Áriðandi er að mennta-

og menningarmálaráðuneytið bregðist við þessu í samstarfi við önnur ráðuneyti og með aðkomu fleiri aðila.

Í undirbúningi eru samningar mennta- og menningarmálaráðuneytisins til þriggja ára við stærstu heildarsamtök á sviði íþróttá- og æskulýðsmála þar sem kveðið er á um að samtökin styðji við stefnu stjórnvalda á sviði íþróttá- og æskulýðsmála. Þetta kallar á skýrari stefnu af hálfu stjórnvalda og því verður stefnumótun í málaflokknum eitt helsta verkefni ráðuneytisins á næstunni, í víðtæku samráði við hagsmunaaðila.

### 3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn fyrir listir, menningu og íþróttá- og æskulýðsmál er að allir landsmenn geti aukið lífsgæði sín með því að njóta og taka þátt í öflugum og fjölbreyttu menningar-, lista-, íþróttá- og æskulýðsstarfi og að varðveittur menningararfur þjóðarinnar verði aðgengilegur almenningi og komandi kynslóðum eins og kostur er.

Fyrirhugaðar breytingar:

- Endurskoða stofnana- og stuðningskerfi ríkisins í málefnum menningar og lista, m.a. með sameiningu og samhæfingu sjóða og stuðningskerfa. Leiðarljósið er að landsmenn og gestir eigi, óháð búsetu, aðgang að öflugum menningar- og listalífi sem byggist á menningarlegri fjölbreytni.
- Koma á fót sjálfseignarstofnun um lyfjaeftirlit í íþróttum til að það sé í samræmi við alþjóðalög. Gert er ráð fyrir undirritun skipulagsskrár fyrir stofnunina í apríl 2018.
- Endurskoða æskulýðslög, nr. 70/2007, með það að leiðarljósi að skapa rými fyrir börn og ungmenni til að hafa áhrif með vísan til samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins, sbr. lög nr. 19/2013. Við endurskoðunina verða starfsskilyrði í æskulýðsstarfi einnig skýrð enn frekar.
- Tillaga til þingsályktunar um stöðu íslenskrar tungu verður lögð fyrir Alþingi á þessu ári. Haft verður að leiðarljósi að íslensk tunga verði notuð á öllum sviðum íslensks samfélags.
- Stefna til framtíðar er mikilvæg og verður unnið að íþróttastefnu og stefnu í æskulýðsmálum á næstunni. Í henni mun felast nánari útfærsla á markmiðum, mælikvörðum og aðgerðum. Við mótun stefnu er gert ráð fyrir breiðri aðkomu hagsmunaaðila og haghafa.

Ekki er gert ráð fyrir að fyrirhugaðar breytingar hafi áhrif á útgjöld til málefnasviðsins.

Meginmarkmið stjórnvalda á sviði menningar og lista er að jafna og bæta tækifæri til nýsköpunar í menningar- og listastarfsemi, vernda menningar- og náttúruminjar en jafnframt stuðla að góðu aðgengi og miðlun á menningu og listum. Meginmarkmið stjórnvalda á sviði íþróttá- og æskulýðsstarfs er að auka gæði og styrkja faglega umgjörð um skipulagt æskulýðs- og íþróttastarf, þ.m.t. afreksíþróttir.

### 4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERÐIR

#### Safnamál.

Til að uppfylla meginmarkmið málefnasviðsins eru þrjú markmið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn. Þau lúta öll að þeim vilja stjórnvalda að styrkja starfsemi höfuðsafnanna þriggja. Unnið verður sérstaklega að málefnum Náttúruminjasafns Íslands á tímabilinu, m.a. með uppsetningu sýningar í Perlunni og undirbúningi að framtíðaruppbyggingu safnsins.

1. **Bæta aðgengi að og miðlun á menningu og listum.** Stefna ber að því að gestir eigi, með öfluglu 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, sbr. heimsmarkmið 11.4. Auknar kröfur eru m.a. um öryggi safnmuna og að menningararfur þjóðarinnar verði verndaður undir öllum kringumstæðum, t.d. með stefnu í almannavarna- og öryggismálum.
3. **Efla rannsóknir og skráningu.** Mikilvægt er að efla faglegt starf safna um land allt til að stuðla að markvissari varðveislu menningararfsins og þekkingu á honum til gagns fyrir komandi kynslóðir.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Bæta aðgengi að og miðlun á menningu og listum.	Fjöldi heimsókna í söfn landsins.	Um það bil 1.700.000, þar af 830.000 heimsóknir Íslendinga og 865.000 heimsóknir erlendra gesta (2016).	2.200.000, þar af 1.000.000 heimsóknir Íslendinga og 1.200.000 heimsóknir erlendra gesta.	2.400.000, þar af 1.000.000 heimsóknir Íslendinga og 1.400.000 heimsóknir erlendra gesta.
		Hlutfall safneigna á stafrænu forni hjá minja-, lista-, skjala- og bókasöfnum.	6% (2016).	9%	20%
2	Efla vernd á menningar-arfi þjóðarinnar í samræmi við alþjóðlegar kröfur.	Staðfestar öryggis- og neyðaráætlanir safna.	Af 46 viðurkenndum söfnum eru 45 með öryggisáætlun að einhverju leyti og 43 söfn með neyðaráætlun af einhverju tagi.	Öll viðurkennd söfn.	
3	Efla rannsóknir og skráningu.	Skráningar í Sarp.	1.661.692	1.711.692	1.861.692
		Skil gagna og muna úr rannsóknum 1990–2016 til lögbundinna vörsluaðila.	Allir gripir úr 108 rannsóknum, hluti gripa úr 25 rannsóknum, engir gripir fundust í 134 rannsóknum, gripir úr 67 rannsóknum eru geymdir hjá rannsóknaraðila; staðan er óþekkt í 37 rannsóknum. <sup>13</sup>	Skil á gögnum og munum 2015–2018 verði í samræmi við ákvæði laga um umgjörð og tímaramma. Skil á gögnum úr eldri rannsóknum verði 75–80%. Skil á gögnum á tímabilinu 2015–2016 verði ekki minni en 40%.	Skil á gögnum og munum úr eldri rannsóknum verði sem næst 100%. Skil á gögnum og munum úr rannsóknum 2015–2018 verði ekki minni en 60%.

<sup>13</sup> Tölur eru með þeim fyrirvara að þar sem staðan er óþekkt gæti sumt verið í flokknum „engir gripir fundust“ og annað í „geymt hjá rannsóknaraðila“.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Ábyrgðar-aðili
1	1	Stuðla að auknu samstarfi og/eða sameiningu safna í samráði við hagsmunaaðila og gera nauðsynlegar lagabreytingar til þess.	2018–2020	MRN
2	1	Skilgreina árangursvísa um framboð menningarsögulegs efnis á stafrænu formi og setja viðmið.	2018–2020	MRN
3	2	Greina stöðu og þarfir fyrir húsnæði og búnað og gera áætlun um uppbyggingu.	2018–2020	MRN
4	3	Styrkja sjálfstæðar rannsóknir safna.	2018–2020	Söfn og sjóðir

### Menningarstofnanir.

Stjórnvöld hyggjast gera hagræna fyrir menningu, listir og skapandi greinar. Verulega hefur skort á að stjórnvöld geti stuðst við áreiðanlegar tölulegar upplýsingar um menningarmál til að byggja stefnumótun sína á. Í samráði við forsætisráðuneyti og Hagstofu Íslands verður tölfraði fyrir menningu endurskoðuð og tölulegra upplýsinga um menningu og menningarþátttöku landsmanna afluð. Stefnt er að því að tölfraðileg gögn liggja fyrir árið 2021 (sbr. málaflokk 22.3; *önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og menningarmála*).

Til að uppfylla meginmarkmið málefnasviðsins er eitt markmið skilgreint sérstaklega fyrir málaflokkinn.

1. **Bæta 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 og þátttöku barna af erlendum uppruna í menningarstarfi.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Bæta aðgengi að menningu og listum.	List fyrir alla, greind í Reykjavík og landsbyggðir.	List fyrir alla: 12 skólar af 36 í Reykjavík; 3.032 nemendur. 131 skóli af 131 á landsbyggðunum; 11.406 nemendur.	List fyrir alla: Fjölgun nemenda um 20%; 3.638 í Reykjavík og 13.687 á landsbyggðunum.	

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Ábyrgðar-aðili
1	1	Greina stöðu og þörf menningarstofnana fyrir húsnæði og búnað og gera áætlun um endurbætur.	2018–2020	MRN
2	1	Þjóða upp á listviðburði í grunnskólum og menningarhúsum víða um land.	2017–2020	MRN og stofnanir

### Menningarsjóðir.

Eðli málaflokksins er með þeim hætti að markmið og aðgerðir í öðrum málaflokkum málefnasviðsins eru að hluta til leiðandi fyrir úthlutun úr sjóðum.



Eitt af meginviðfangsefnum málaflokksins verður að **efla stöðu íslenskrar tungu í samfélaginu með viðeigandi hætti, á grundvelli íslenskrar málstefnu**. Íslenskri málstefnu, sem samþykkt var á Alþingi árið 2009, verður fylgt eftir, m.a. með því að auka stuðning við notkun íslensku á öllum sviðum, þ.m.t. í tölvutækni og framboði afþreyingarfnis. Verði tillaga til þingsályktunar um stöðu íslenskrar tungu samþykkt, verður hún grundvöllur að aðgerðum stjórnvalda. Stefnt er að því að áætlun um stuðning við notkun íslensku á öllum sviðum verði tilbúin árið 2019 og að innviðir íslenskrar máltækni í opnum aðgangi hafi verið byggðir upp árið 2022.

Til að uppfylla meginmarkmið málefnasviðsins er eitt markmið skilgreint sérstaklega fyrir málaflökkinn.

1. **Skapa betri skilyrði fyrir fjölbreytni, nýsköpun og frumkvæði í íslenskum listum og menningu.** Stjórnvöld leggja áherslu á að vinna áfram að því að styrkja faglega starfslauna- og verkefnasjóði listamanna. Í því skyni verður umgjörð stuðnings við menningu og listir einfölduð með sameiningu og þjónusta safna, menningarstofnana, miðstöðva listgreina og sjóða bætt. Tækifæri til nýsköpunar innan allra listgreina verða jöfnuð og staða ungs listafólks, kvenna og karla, í stöðkerfi listanna skoðuð sérstaklega. Áfram verður unnið að því að efla skapandi listgreinar sem vaxandi atvinnuveg á Íslandi, sbr. áherslur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Skapa betri skilyrði fyrir fjölbreytni, nýsköpun og frumkvæði í listum og menningu.	Fjöldi sjóða.	15	15	16
Úthlutnir úr sjóðum til ungra umsækjenda.		Upplýsingar liggja ekki fyrir.	Viðmið skilgreind.	Fer eftir viðmiði 2019.	
Kynjahlutfall úthlutana úr sjóðum.		Upplýsingar liggja fyrir um listamannalaun: 50/50; alls 391, konur 195 og karlar 196.	50/50		

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Ábyrgðaradili
1	1	Efla sjóða- og stuðningskerfi menningar og lista, m.a. með því að móta stefnu um skiptingu fjárveitinga.	2018–2022	MRN

### Íþrótt- og æskulýðsmál.

Til að uppfylla meginmarkmið íþrótt- og æskulýðsstarfs eru tvö markmið skilgreind sérstaklega fyrir málaflökkinn.

1. **Bæta umgjörð og auka gæði í skipulögðu íþrótt- og æskulýðsstarfi.** Aðgerðir stjórnvalda felast í að styrkja rekstur heildarsamtaka sem vinna að faglegri umgjörð íþrótt- og æskulýðsstarfs. Sveitarfélög skapa aðstöðu og vinna með félögum í nærumhverfinu.
2. **Efla umgjörð og stuðning við afreksíþróttafólk** svo að hægt sé að standa fyrir sambærilegu afreksstarfi hér á landi og gert er í nágrannalöndunum.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Bæta umgjörð og auka gæði í skipulögðu íþrótt-	Fjöldi og hlutfall skráðra iðkenda í skipulögðu íþróttastarfi	99.822; karlar 59.333 og konur 40.489.	105.400; karlar 62.200 og konur 43.200.	119.000; karlar 65.500 og konur 53.500.



	og æskulýðsstarfi.	af mannfjölda.	Það eru 29,3% af mannfjölda, konur 40,5% (2016).	Það er 31% af mannfjölda, konur 41%.	Það eru 35% af mannfjölda, konur 45%.
		Hlutfall iðkenda í skipulögðu starfi æskulýðsfélaga á aldrinum 6–18 ára af mannfjölda á þeim aldri.	25,6%	30%	35%
		Fjöldi þátttakenda í leiðtogaþjálfun æskulýðsfélaga.	360	420	500
2	Efla umgjörð og stuðning við afreksíþróttafólk.	Meðaltal íþróttamanna á Ólympíuleikum og lokamótum alþjóðlegra stórmóta á þriggja ára tímabili.	228 konur og 448 karlar (2014–2016).	230 konur og 450 karlar (2017–2019).	241 kona og 372 karlar (2020–2022).

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Ábyrgðaraðili
1	1 og 2	Viðræður við Reykjavíkurborg og íþróttahreyfingunni varðandi uppbyggingu þjóðarleikvangs í Laugardal.	2018–2019	FOR.
2	1	Skoða leiðir til að auka kröfur um örugg starfsskilyrði fyrir börn og ungmenni í skipulögðu íþrótt- og æskulýðsstarfi. Breyta æskulýðslögum nr. 70/2007.	2019	MRN og íþrótt- og æskulýðsfélög.
3	1	Greina þátttöku barna og ungmenna af erlendum uppruna í íþrótt- og æskulýðsstarfi.	2018–2019	MRN og íþrótt- og æskulýðsfélög.

## 5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnaviðsins næstu fimm ár.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>18 Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál</b>	<b>14.007</b>	<b>13.773</b>	<b>13.469</b>	<b>13.582</b>	<b>13.549</b>

## 19 Fjölmiðlun

### 1. UMFANG

Stjórnarmálefni á þessu málefnasviði heyrja undir mennta- og menningarmálaráðuneyti.

Málefnasviðið er einn málaflokkur:

- Fjölmiðlun.

**Fjölmiðlun.** Markmið laga um fjölmiðlun eru m.a. að stuðla að tjáningarfrelsi, rétti til upplýsinga, fjölmiðlalæsi, fjölbreytni og fjölræði í fjölmiðlum sem og að efla vernd neytenda á þeim vettvangi. Fjölmiðlanefnd hefur eftirlit með fjölmiðlum og annast daglega stjórnýsly.

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 töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016–2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjáráukalög 2017	Fjárlög 2018
19 Fjölmiðlun .....			
19.10 Fjölmiðlun .....	3.852	3.955	4.165
<b>Samtals .....</b>	<b>3.852</b>	<b>3.955</b>	<b>4.165</b>

### 2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

**Fjölmiðlun.** Fjölmiðlaumhverfið hefur tekið gagngerum breytingum á undanförunum árum vegna áhrifa netsins á fjölmiðlun og hljóð- og myndmiðlaþjónustu. Það er áskorun að almenningur reiðir sig í auknum mæli á samfélagsmiðla og netmiðla til fréttáöflunar og áskrifendum að fréttáþjónustu og dagblöðum fer sífellt fækkandi. Erlend samkeppni á fjölmiðlamarkaði, ör tækniþróun og fleiri atriði eru áhættuþættir sem geta haft áhrif á fjölbreytni og fjölræði í fjölmiðlun. Því þarf að athuga hvernig hægt er að sjá til þess að einkareknir fjölmiðlar og staðarmiðlar geti þrífist svo að almenningur hafi aðgang að fjölbreyttu efni, fréttum, samfélagsumræðu og íslenskri menningu og þannig stuðlað að því að viðhalda og efla lýðræði í landinu.

Nefnd um rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla hér á landi, sem skipuð var í lok árs 2016 af mennta- og menningarmálaráðherra, skilaði ráðuneytinu skýrslu í febrúar 2018. Í henni eru tillögur að aðgerðum sem miða að því að tryggja að hér á landi fái þrífist fjölbreyttur markaður einkarekinna fjölmiðla. Niðurstaða nefndarinnar er að þótt fjölmiðlaumhverfi á Íslandi sé á margan hátt fjölbreytt miðað við fólksfjölda, þá sé ljóst að rekstur einkarekinna fjölmiðla sé svo erfiður að það gefi stjórnvöldum tilefni til að stuðla að bættu rekstrarumhverfi þeirra.

Fjölmiðlanefnd er sjálfstæð stjórnýslunefnd 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 stjórnýslumál og önnur verkefni.

Breytingar á fjölmiðlaumhverfinu hafa bein áhrif á störf nefndarinnar og m.a. af þeim sökum var ákveðið að styrkja starfsemi nefndarinnar með auknu fjárframlagi árið 2018. Helstu áskoranir í starfi nefndarinnar á næstu árum snúa að þátttöku í stefnumótun í fjölmiðlamálum, viðfangsefnum er lúta að eftirliti með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum og ráðgjöf við breytingar á fjölmiðlalögum, m.a. vegna fyrirsjáanlegra breytinga á hljóð- og myndmiðlatilskipun Evrópusambandsins.

Í samningi ráðuneytisins við Ríkisútvarpið fyrir árin 2016–2019 um fjölmiðlaþjónustu í almannabágu 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 verði aukin. Ríkisútvarpið ohf. mun áfram leitast við að fylgja þróun fjölmiðlunar, m.a. með breyttum áherslum í dagskrá og fjölbreyttara efnisframboði á vef auk þess að gera eldra efni aðgengilegra en áður. Helstu áskoranir næstu ára eru annars vegar að minnka skuldir félagsins og hins vegar að halda óbreyttum tekjum til að hægt verði að halda úti sambærilegri dagskrá og verið hefur.

Helsta verkefni stjórnvalda á sviði fjölmiðlamála á næstunni er því að móta stefnu í málaflokknum, sem byggist á ítarlegum upplýsingum um stöðu fjölmiðla, rekstrarforsendur þeirra, framtíðarhorfur og fleira. Áhrif, áhætta og kostnaður við hugsanlegar aðgerðir stjórnvalda til að bæta rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla, sem liður í að tryggja fjölbreytni í fjölmiðlun, verður metinn. Unnið verður eftir aðgerðaáætlun sem byggist á framangreindum atriðum, þ.m.t. áður nefnda skýrslu, til þess að bæta rekstrarumhverfi fjölmiðla um land allt.

### 3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn fyrir fjölmiðlun er að fólk hafi greiðan aðgang að fjölbreyttum, ábyrgum og sjálfstæðum fjölmiðlum sem miðla fréttum, samfélagsumræðu og menningu. Allir hafi jafna möguleika á þátttöku í lýðræðislegri umræðu þar sem tjáningarfrelsi er virt.

Fyrirhugaðar breytingar:

- Breyta fjölmiðlalögum, nr. 38/2011, með það að leiðarljósi að stuðla að betra starfsumhverfi fjölmiðla.
- Endurskoða lög um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum, nr. 62/2006, með það í huga að betur verði farið eftir ákvæðum laganna um aldersmerkingar og fleira.
- Stefna til framtíðar er mikilvæg fyrir starfsemi í málaflokknum og því er stefnumótun í fjölmiðlamálum meginviðfangsefni á árunum 2018–2019. Í henni mun felast nánari útfærsla á markmiðum, mælikvörðum og aðgerðum. Í stefnumótun verður tekin afstaða til mismunandi forsendna og hvaða aðgerðir teljast helst leiða til árangurs, þ.e. að markmið náist. Við mótun stefnu er gert ráð fyrir breiðri aðkomu stjórn málaflokka, hagsmunaaðila og fræðimanna. Stefnt er að því að framtíðarstefna í fjölmiðlamálum, ásamt valkostum um aðgerðir stjórnvalda, verði lögð fyrir Alþingi árið 2019.

Ekki er gert ráð fyrir að fyrirhugaðar breytingar hafi áhrif á útgjöld til málefnasviðsins.

Meginmarkmið stjórnvalda á sviði fjölmiðlunar er að viðhalda og efla lýðræðislega umræðu og lýðræðisþátttöku fólks með því að efla miðlalæsi, stuðla að fjölbreytni, gagnsæi og fjölræði í fjölmiðlum og að forsendur verði fyrir hendi til að mismunandi fjölmiðlar fái starfað. Eftirlit með fjölmiðlum taki einkum mið af réttindum og skyldum þeirra, ekki síst þannig að virtar séu takmarkanir á birtingu efnis sem talið er skaðlegt fyrir börn og unglinga.

#### 4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERÐIR

##### Fjölmiðlun.

Til að uppfylla meginmarkmið málefnasviðsins er eitt markmið skilgreint sérstaklega fyrir málaflokkinn.

- Bæta starfsumhverfi fjölmiðla.** Fyrsta aðgerð stjórnvalda í þessu skyni verður að endurskoða skattalegt umhverfi fjölmiðla, þ.e. að breyta skattlagningu á þá. Átt er við fjölmiðla á rafrænu og prentuðu formi og áskriftargjöld hljóð- og myndmiðla, bæði í línulegri dagskrá og hljóð- og myndefni eftir pöntun.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Bæta starfsumhverfi fjölmiðla	Lækkun skatta á fjölmiðla, úr 24% í 11%.	Skattar á fjölmiðla ýmist 24% eða 11%.	Skattar á fjölmiðla 11%.	

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Samræma álagningu virðisaukaskatts á áskriftargjöld fjölmiðla.	2019	Sjá málaflokk 5.1; skattar og innheimta.

#### 5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnasviðsins næstu fimm ár.

	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
Útgjaldarammi í m.kr.					
<b>19 Fjölmiðlun .....</b>	<b>4.512</b>	<b>4.694</b>	<b>4.873</b>	<b>5.075</b>	<b>5.271</b>

## 20 Framhaldsskólar

### 1. UMFANG

Stjórnarmálefni á þessu málefnasviði heyrta undir mennta- og menningarmálaráðuneyti. Málefnasviðið skiptist í fjóra málaflokka:

- 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 hafa hlotið viðurkenningu. Skólarnir bjóða ýmist upp á almennt eða sérhæft nám. Undir málaflokkinn falla einnig starfsþróun kennara, námskrágerð, innleiðing og eftirfylgni með aðalnámskrá.

Um 50 skólar sem bjóða nám á framhaldsskólastigi fá framlög úr ríkissjóði á grunni mismunandi tegunda samninga við mennta- og menningarmálaráðuneyti. Þar af bjóða 30 þeirra fjölbreytt heildstætt nám samkvæmt 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, og taka þau til tónlistarskóla sem reknir eru af sveitarfélögum og annarra sem njóta styrks samkvæmt lögnum. Ríki og sveitarfélög hafa gert samkomulag um fjárhagslegan stuðning ríkisins við tónlistarnám á vegum sveitarfélaga á framhaldsstigi í hljóðfæraleik og mið- og framhaldsstigi í söng. Samkomulagið gildir frá 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 töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016–2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjáráukalög 2017	Fjárlög 2018
20 Framhaldsskólastig .....			
20.10 Framhaldsskólar .....	26.745	28.889	30.172
20.20 Tónlistarfræðsla .....	520	537	545
20.30 Vinnustaðánám og styrkir .....	255	245	243
20.40 Jöfnun námskostnaðar .....	542	628	629
<b>Samtals .....</b>	<b>28.062</b>	<b>30.298</b>	<b>31.589</b>

## 2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

Nám á framhaldsskólastigi er ekki skylda en fræðsluskylda er til 18 ára aldurs, þ.e. allir sem lokið hafa námi í grunnskóla eiga rétt á að hefja framhaldsskólanám og stunda það til 18 ára aldurs. Alls 98,3% þeirra sem útskrifuðust úr grunnskóla vorið 2017 hófu nám í framhaldsskóla þá um haustið. Af þeim fengu 88% umsækjenda skólavist í þeim skóla sem þeir settu sem fyrsta val og 10% í þeim skóla sem þeir settu sem annað val. Heimilt er að útskrifa nemanda úr grunnskóla áður en 10 ára skyldunámi er lokið samkvæmt lögum um grunnskóla, nr. 91/2008 (sjá einnig málaflökk 22.1 Leikskóla- og grunnskólastig). Í samræmi við stefnu stjórnvalda um að styðja við sveigjanleg skil grunn- og framhaldsskóla voru samræmd könnunarpróf flutt frá hausti fram á vor árið 2017. Þetta þýðir að framvegis taka nemendur í 9. bekk prófin að vori í stað þess að nemendur 10. bekkjar taki þau að hausti. Almennt gefa niðurstöður tækifæri til einstaklingsmiðaðs náms í 10. bekk sem eykur líkur á að fleiri nemendur verði vel undirbúnir fyrir það framhaldsskólanám sem hugur þeirra stendur til.

Árið 2013 voru rúmlega 20.000 ársnemendur, þ.e. nemendur í fullu námi, í opinberum og viðurkenndum framhaldsskólum. Síðan þá hefur þeim fækkað og er búist við um 4.000 færri ársnemendum árið 2020. Eftir það gera spár ráð fyrir nokkurri fjölgun eða um 9% fram til ársins 2027. Í meðfylgjandi töflu má sjá rauntölur og spár um þróun ársnemenda eftir landshlutum.

	Raunfjöldi 2015	Raunfjöldi 2016	Raunfjöldi 2017	Fjárlög 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020
Höfuðborgarsvæðið .....	12.753	12.575	12.500	12.128	11.435	10.815
Vesturland .....	829	833	832	832	749	716
Vestfirðir .....	741	769	726	736	681	655
Norðurland .....	221	236	225	225	203	194
Austurland .....	2.461	2.416	2.380	2.307	2.148	2.075
Suðurland .....	515	503	486	443	437	415
Suðurnes .....	1.211	1.155	1.180	1.225	1.062	1.001
<b>Landið allt .....</b>	<b>18.731</b>	<b>18.487</b>	<b>18.329</b>	<b>17.896</b>	<b>16.714</b>	<b>15.869</b>

Fækkun nemenda hefur verið hlutfallslega mest í fámennum skólum utan höfuðborgarinnar þar sem ársnemendur eru færri en 250. Þeir skólar eru nú tíu. Fækkunina má m.a. rekja til fámennari árganga úr grunnskóla og endurskipulagningar á námi til stúdentsprófs. Áhætta sem fylgir þessari áskorun eru erfiðleikar við að halda úti nógu fjölbreyttu námi, erfiðara er fyrir sérmenntaða kennara að fá fulla kennslu og það gæti orðið

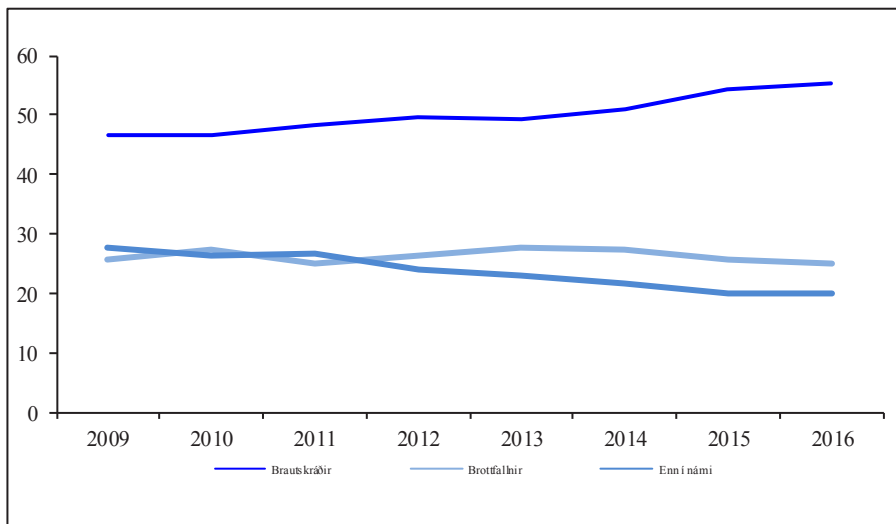
erfiðara að uppfylla faglegar kröfur um stoðþjónustu og stjórnýslu í skólum. Liður í því að standa vörð um gæði náms og kennslu í framhaldsskólum er að nú er unnið að kortlagningu framhaldsskólakerfisins. Þar er m.a. horft til þátta kennarans, námsumhverfisins og lærdómssamfélags skólans.

Árið 2016 sóttu 60% framhaldsskólanemenda stúdentsprófsbrautir, 30% starfsnámsbrautir og 10% undirbúningsnám samkvæmt gögnum Hagstofunnar. Frá og með haustönn 2018 munu allir framhaldsskólar nema tveir kenna einungis þriggja ára námsbrautir til stúdentsprófs. Síðustu tveir skólarnir bætast við haustið 2019. Mikið ójafnvægi í vali og dreifingu nemenda í námi er áskorun, t.d. er val og dreifing nemenda á einstakar starfsnámsbrautir ekki í samræmi við framboð skólanna og tækifæri í atvinnulífni. Á árunum 2012–2016 luku samanlagt 2.852 nemendur sveinsprófum í 38 iðngreinum. Af þeim lauk helmingur sveinsprófi úr aðeins fjórum greinum. Í samræmi við stefnu stjórnvalda um að efla starfsnám í þágu fjölbreytni og öflugra samfélags er nú þegar í gangi mikilvægt upplýsinga- og kynningarstarf á vegum atvinnulífs, skóla, ráðuneytisins og sveitarfélaga um starfsmenntun, svo sem verkefni „Verkið“, „GERT“ og „Kvennastarf“. Mikilvægt er að leggja áherslu á að allt starfsnám sé aðgengilegt öllum, óháð kyni.

Með lögum um framhaldsskóla, nr. 92/2008, fengu skólarnir aukið umboð til stefnumótunar í námsframboði út frá sérstöðu þeirra og þörfum nemenda, nærsamfélags og atvinnulífs. Samtímis þurftu skólarnir að endurskipuleggja og endurskrifa allar námsbrauta- og áfangalýsingar. Tækifæri er til að auka samstarf milli skóla um skipulag og kennslu námsbrauta. Tækifæri er einnig til að auka samstarf við atvinnulífið um mótun starfsnámsbrauta og staðfestingarferli þeirra. Nauðsynlegt er að einfalda starfsnámskerfið og auka yfirsýn eins og fram kemur í athugasemdum Ríkisendurskoðunar frá 2017.

Brotthvarf er margþætt hugtak og hægt er að mæla það á mismunandi hátt eftir skilgreiningum. Meðfylgjandi mynd, sem unnin er úr gögnum frá Hagstofu Íslands, sýnir jákvæða aukningu á hlutfalli brautskráðra fjórum árum eftir innritun í framhaldsskóla. Aftur á móti er hlutfall þeirra sem teljast hafa horfið frá námi frekar stöðugt, í kringum 25%.

### Hlutfall brautskráðra, brottfallina og enn í námi fjórum árum eftir upphaf náms





Liður í því að efla menntun í landinu og hækka menntunarstig þjóðarinnar er að vinna gegn brotthvarfi úr framhaldsskóla og skýra leiðir nemenda sem hafa horfið brott til að ljúka prófi úr framhaldsskóla (sjá málaflokk 22.2 Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastigi). Skoðaðar verða aðrar tillögur sem komið hafa upp til að sporna gegn brotthvarfi, s.s. stofnsetning lýðháskóla. Til að leiðrétta misskilning um rétt nemenda 25 ára og eldri til bóknáms á framhaldsskólastigi eru tekin af öll tvímæli um hann.

Þegar horft er til hagsmuna nemenda og þjóðarinnar allrar er alvarlegasta afleiðing brotthvarfs að einstaklingar hætti að vera virkir í samfélaginu. Á Íslandi virðist þetta ekki vera mikil áskorun eins og sjá má á gögnum Hagstofu Evrópusambandsins, Eurostat, Hún tekur saman svokallað NEET (e. Not in Education, Employment or Training) sem sýnir hlutfall mannfjölda á ákveðnu aldursbili sem er hvorki í námi, starfsþjálfun né á vinnu-markaði. Upplýsingar sem stofnunin tók saman frá 31 landi sýna að þetta hlutfall er lægst á Íslandi í öllum aldursflokkum. Í meðfylgjandi töflu eru dregnar saman niðurstöður á Norðurlöndunum fyrir árið 2016. Þar sem ekki eru birtar tölur er skýringin líklega fámenni í úrtakshóp.

Aldur:	Alls (%)				Karlar (%)				Konur (%)			
	20–34	20–24	25–29	30–34	20–34	20–24	25–29	30–34	20–34	20–24	25–29	30–34
EU-28	18,3	16,7	18,8	19,1	14,0	15,7	14,0	12,5	22,7	17,7	23,8	25,8
Danmörk	10,0	8,5	10,6	11,2	8,7	9,4	8,5	8,0	11,5	7,5	12,8	14,6
Finland	15,0	14,6	14,9	15,4	12,3	15,7	12,0	9,5	17,8	13,5	17,9	21,7
Svíþjóð	8,3	9,3	8,0	7,5	7,5	9,7	6,6	6,1	9,1	8,8	9,4	9,1
Ísland	6,1	5,4	5,5	7,6	4,4	5,5	:	:	8,0	5,2	7,3	11,6
Noregur	10,1	8,4	10,2	11,6	9,4	9,0	9,3	10,0	10,8	7,9	11,2	13,3

Ástæður brotthvarfs úr skóla eru mjög margvíslegar. Töluvert er um að nemendur skipti um skóla og getur brotthvarfið þá verið af því að þeir eru að leita að öðru námi sem uppfyllir áhuga og framtíðarsýn þeirra. Niðurstöður í athugunum ráðuneytisins á brotthvarfi sýna að ástæður þess geta, auk slaks undirbúnings úr grunnskóla, verið lítil námsleg eða félagsleg skuldbinding, lítil trú á eigin getu, andleg vanlíðan eða lítill stuðningur og hvatning foreldra. Atvinnuástand virðist einnig hafa áhrif. Til að sporna gegn brotthvarfi er ætlunin m.a. að auka aðgengi nemenda að geðheilbrigðisþjónustu (sbr. málaflokk 24.1 Heilsugæsla). Niðurstöður kannana (sjá t.d. PISA-kannanir og skýrslu Norrænu ráðherranefndarinnar 2018) sýna að huga þarf sérstaklega að nemendum af erlendum uppruna sem standa höllum fæti í íslensku skólakerfi. Nemendum sem ekki hafa íslensku að móðurmáli hefur fjölgað á Íslandi og staða þeirra innbyrðis er ólík (sjá einnig málaflokk 22.1 Leikskóla- og grunnskólastig). Þróa þarf þjónustu og stuðning innan framhaldsskólanna til að stuðla að farsælli námsframvindu þessara nemenda. Til að gefa framhaldsskólum möguleika á að sinna nemendum í brotthvarfshættu var 800 m.kr. forgangsraðað í þágu þeirra.

Á síðustu árum hefur framlag til framhaldsskólastigsins hækkað umtalsvert samhliða fækkun nemenda í kjölfar styttingar náms til stúdentsprófs, eða um 12,6% milli árana 2016 og 2018. Hækkunin gerir framhaldsskólum kleift að bæta gæði kennslu og námsframboðs auk þess að efla stoðþjónustu og endurnýja búnað og kennslutæki. Með aukinni og betri tölfræði (sjá einnig málaflokk 22.3 *stjórnýsla mennta- og menningarmála*) og gagnsærri fjárveitingum er stefnt að aukinni skilvirkni í nýtingu fjár og auknum gæðum í námi og þjónustu. Á árinu 2018 verður haldið áfram að endurskoða útteilingu fjárveitinga til framhaldsskóla, svokallað reiknilíkan. Líkanið er deililíkan sem auðveldar sýn á hvernig t.d.

námsframboð, samsetning nemendahóps og húsnæði hefur áhrif á kostnað við hvern ársnemanda eftir skólum. Það dregur einnig skýrar fram sérverkefni framhaldsskóla, svo sem alþjóðlegt nám og menntun fanga (sjá málaflokk 9.5 Fullnustumál). Áhrifa endurskoðunarinnar er þegar farið að gæta í útdeilingu fjármagns. Til að stuðla að markvissari nýtingu þess hefur staðið yfir endurskoðun á fyrirkomulagi á listdansi á framhaldsstigi, samtímis sem nemendum bjóðist gæðanám við hæfi. Í því sambandi hefur verið gerð úttekt á starfsemi þeirra listdansksskóla sem fá greiðslur úr ríkissjóði til listdanskennslu á framhaldsstigi.

### 3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn fyrir framhaldsskóla er að fleiri einstaklingar verði ábyrgir borgarar í lýðræðisþjóðfélagi þar sem menntunarstig er hátt og kalli atvinnulífs fyrir sérhæft starfsfólk er svarað.

Fyrirhugaðar breytingar:

- Endurskoða og breyta lögum um framhaldsskóla, nr. 92/2008, ásamt reglugerðum og einnig aðalnámskrá framhaldsskóla (2011) ef þarf. Stefnt er að því að frumvarp að nýjum lögum verði lagt fyrir Alþingi haustið 2019.
  - Einfalda regluverk í kringum samninga við opinbera skóla og aðra skóla sem taka til áherslna o.fl. í starfsemi þeirra. Þetta er gert í tengslum við lög um opinber fjármál, nr. 123/2015, og lög um opinber innkaup, nr. 120/2016.
  - Gera stjórnsýslu í kringum starfsmenntun skilvirkari í þeim tilgangi að efla hana. Leiðarljósið er að auka aðgengi nemenda að náminu, skýra leiðir þeirra í gegnum það og opna möguleika til náms þvert á atvinnugreinar og skólastig.
- Endurskoða reglugerð um reiknilíkan til að reikna út kennslukostnað framhaldsskóla nr. 335/1999 í þeim tilgangi að auka gagnsæi í fjárveitingum. Stefnt er að því að nýtt líkan til að deila út fjárheimildum verði að fullu komið til framkvæmda árið 2021.
- Endurskoða samkomulag um fjárhagslegan stuðning ríkisins við tónlistarnám á vegum sveitarfélaga á framhaldsstigi í hljóðfæraleik og mið- og framhaldsstigi í söng.
- Skoða starfsemi og úthlutanir úr vinnustaðanámssjóði (sbr. lög nr. 71/2012), á þessu ári, til að skerpa á tilgangi sjóðsins með áherslu stjórnvalda um eflingu starfsmenntunar að leiðarljósi.
- Skoða á árinu 2019 hvernig lög um námsstyrki, nr. 79/2003, þjóna því hlutverki sínu að veita námsstyrki til jöfnunar á fjárhagslegum aðstöðumun að því leyti sem búseta veldur framhaldsskólanemendum misþungum fjárhagsbyrðum eða efnaleysi torveldar þeim nám. Samhliða verður reglugerð um námsstyrki nr. 692/2003 skoðuð. Leiðarljós er áhersla stjórnvalda á að tryggja jafnt aðgengi að námi óháð búsetu og öðrum aðstæðum.

Ekki er gert ráð fyrir að fyrirhugaðar breytingar hafi áhrif á útgjöld til málefnasviðsins.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að brautskráðir nemendur úr framhaldsskólum landsins verði virkir þátttakendur í samfélaginu, vel undirbúnir fyrir þátttöku á vinnumarkaði og fræðilegt og starfstengt framhaldsnám.

#### 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** sem er jafnframt liður í því að hækka menntunarstig þjóðarinnar. Bætt námsframvinda gefur nemendum kost á að hefja vegferð sína fyrr að settu marki og stuðlar að betri nýtingu fjármuna, t.d. til að auka þjónustu við nemendur og efla gæði náms.
2. **Nemendur í öllum landshlutum hafi aðgengi að fjölbreyttu bók- og starfsnámi sem uppfyllir kröfur næsta skólastigs og/eða atvinnulífs.** Mikilvægt er að aðgangur nemenda að gæðanámi og fullnægjandi stoðþjónustu sé greiður og nám sé skipulagt með þeim hætti að nemendur geti stundað það því sem næst óháð búsetu.
3. **Nemendum bjóðist heildstætt og markvisst starfsnám** sem er liður í því að hækka hlutfall nemenda sem er í starfsnámi og þ.m.t. fjölga þeim sem ljúka því. Ráðuneytið leggur áherslu á að efla gæði starfsþjálfunar með því að bæta utanumhald og taka upp rafrænar ferilbækur sem bæði vinnustaður og skóli nota, bæta gerð námssamninga og endurskoða skipulag nemaleyfisnefnda. Jafnframt verður horft til þess hvort hægt er að auka samstarf skóla og atvinnulífs og bæta starfsþróun tilsjónarmanna nemenda á vinnustað. Einfalda þarf stjórnskipulag starfsnáms, t.d. athuga hvort hægt er að auðvelda samstarf hagsmunaaðila sem nú á sér stað í starfsgreinaráðum og skýra verklag við skilgreiningu starfalýsinga og hæfnikrafa og þátt þeirra við gerð og endurskoðun námsbrautalýsinga. Þegar hefur verið dregið úr kostnaði nemenda í starfsnámi með lækkun efnisgjalda.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Fleiri nemendur ljúki prófi úr framhaldsskóla á tilskildum tíma.	Hlutfall nýnema sem eru brautskráðir af bóknáms- og starfsnámsbrautum með námslok á 2. og 3. hæfnibreyti eftir fjögur ár.	55,2%; karlar 48,9% og 61,6% konur (2016).	Að lágmarki 58%	Að lágmarki 62%
		Hlutfall nýnema sem hverfa brott úr námi, innan fjögurra ára.	24,9%; karlar 28,5% og 21,3% konur (2016).	Ekki hærra en 23,5%	Ekki hærra en 22%
		Miðgildi námstíma á námsleiðum til stúdentsprófs, frá innritun nýnema til brautskráningar.	Staðan verður reiknuð fyrir árið 2017 og í framhaldi skilgreind viðmið.		
2	Nemendur í öllum lands- hlutum hafi aðgengi að fjölbreyttu bók- og starfsnámi sem uppfyllir kröfur næsta skólastigs og/eða atvinnulífs.	Kyngreint hlutfall (hlutfallstala) skráðra nemenda í starfsnámi samanborið við nemendur í námi til stúdentsprófs.	5:10; fyrir karla 7,2:10 og fyrir konur 3,3:10 (á landsvísu 2016).	5,5:10 á landsvísu	6:10 á landsvísu
		Kyngreint hlutfall brautskráðra nemenda í starfsnámi samanborið við nemendur í námi til stúdentsprófs.	Staðan verður reiknuð fyrir árið 2017 og í framhaldi skilgreind viðmið.		

		Kyngreint hlutfall nýnema í háskólum af heildarfjölda stúdenta, yngri en 25 ára.	93%; karlar 96% og 90% konur (á landsvisu 2013).	94%	95%
3	Nemendum bjóðist heildstætt og markvisst starfsnám.	Fjöldi staðfesta starfsnámsbrauta á 2., 3. og 4. hæfniprepi, flokkaður í 11 starfssvið.	14 staðfestar á þremur starfssviðum (1. feb. 2018).	Allar staðfestar á öllum starfssviðum.	
		Fjöldi rafrænna ferilbóka í starfsnámi.	0	A.m.k. 5	Rafrænar ferilbækur á öllum starfssviðum.
		Kyngreint hlutfall nemenda á námssamningi af fjölda nemenda í löggiltu iðnnámi.	82,5%; konur 70,0% og karlar 86,4%	85%	87%

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Kallað verður eftir móttökuáætlunum framhaldsskóla fyrir nemendur af erlendum uppruna og staða þeirra í námi könnuð. Brugðist verður við í samræmi við niðurstöður.	2018–2019	MRN
2	2 og 3	Skilgreina lykiltölur sem gefa upplýsingar um starfsemi á framhaldsskólastigi, brotthvarf og vísbendingar um gæði náms. Ákveðið verður hvernig staðið verður að reglulegri söfnun og birtingu. Kortlagningin nýtist til stefnumótunar.	2017–2019	MRN
3	1 og 3	Þróa og innleiða rafrænar ferilbækur og einfalda stjórnskipulag starfsnáms. Endurskoða lög og reglugerðir.	2017–2022	MRN

### Tónlistarfræðsla.

Lög um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla taka til skóla sem reknir eru af sveitarfélögum og öðrum sem njóta styrks samkvæmt lögunum. Í þeim er m.a. kveðið á um að tónlistarskólar skuli kenna eftir námskrá sem gefin er út af mennta- og menningar- málaráðuneyti. 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.

### Vinnustaðanám og styrkir.

Tilgangur vinnustaðanámssjóðs 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 málefna sviðsins eru að hluta til leiðandi fyrir úthlutun úr vinnustaðanámssjóði.

**Jöfnun námskostnaðar.**

Eðli málaflokksins er með þeim hætti að markmið og aðgerðir í öðrum málaflokkum málefnasviðsins eru að hluta til leiðandi fyrir úthlutun námsstyrkja.

**5. FJÁRMÖGNUN**

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnasviðsins næstu fimm ára.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>20 Framhaldsskólastig .....</b>	<b>31.612</b>	<b>31.649</b>	<b>31.635</b>	<b>31.948</b>	<b>32.311</b>

## 21 Háskólastig

### 1. UMFANG

Stjórnarmálefni á þessu málefnasviði heyra undir mennta- og menningarmálaráðuneyti. Málefnasviðið skiptist í þrjá málaflokka:

- Háskólar.
- Rannsóknastarfsemi 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 rannsóknastofnanir sem sinna kennslu, rannsóknum, varðveislu þekkingar, þekkingarleit og sköpun á sviðum vísinda, fræða, tækniþróunar og lista. Háskólar eru miðstöðvar þekkingar og miðlunar hennar og hluti af alþjóðlegu mennta- og vísindasamfélagi. Þeir stuðla að verðmætasköpun með því að auka færni starfsfólks á vinnumarkaði, styðja við nýsköpun og yfirfærslu þekkingar til hagsbóta fyrir fyrirtæki og opinbera þjónustu. Háskólar styrkja þannig 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.

**Rannsóknastarfsemi á háskólastigi** er ætlað að efla þekkingarsköpun á ýmsum fræðasviðum auk þess að varðveita og miðla þekkingu. Undir málaflokkinn falla þrjár rannsóknastofnanir sem vinna allar í nánum tengslum við Háskóla Íslands; Raunvísindastofnun, Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum og Tilraunastöð Háskóla Íslands í meinafræði að Keldum. Enn fremur tilheyrir Stofnun rannsóknasetra Háskóla Íslands málaflokknum en hún skapar aðstöðu til rannsókna og háskólamenntunar á landsbyggðinni og starfar innan vébanda Háskóla Íslands. Undir málaflokkinn falla einnig framlög ríkisins til átta rannsókn-, fræða- og þekkingarsetra á landsbyggðinni. Hlutverk setrana er að efla þekkingarstarfsemi og rannsóknir í nærsamfélagi þeirra og eru þau í mörgum tilvikum í töliverðu samstarfi við háskóla og rannsóknastofnanir.

**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 töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016–2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjárukalög 2017	Fjárlög 2018
21 Háskólastig .....			
21.10 Háskólar .....	28.513	30.254	33.068
21.20 Rannsóknastarfsemi á háskólastigi .....	3.081	3.389	3.421
21.30 Stuðningur við námsmenn .....	8.113	7.966	7.966
<b>Samtals .....</b>	<b>39.707</b>	<b>41.609</b>	<b>44.455</b>

## 2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

Frá aldamótum hefur starfsemi á háskólastigi eflst mjög hér á landi. Nemendur í háskólum eru nú tvöfalt fleiri en undir lok síðustu aldar og innlend háskólastarfsemi hefur færst nær því sem gerist erlendis með auknu framboði náms á öllum stigum og aukinni rannsóknastarfsemi. Háskólar mennta mun hærra hlutfall fólks á vinnumarkaði en áður. Samkvæmt tölum Hagstofu Íslands höfðu um 28% fólks á aldrinum 25–64 ára lokið háskólaprófi árið 2003 en hlutfallið var komið yfir 40% árið 2016. Þá hafa alþjóðleg tengsl háskólanna styrkt mjög, bæði erlent rannsóknasamstarf og nemenda- og kennaraskipti, og hefur það styrkt hlutverk þeirra sem veitna nýrrar þekkingar, tækni og aðferða inn í landið.

Ætíð ber að líta til kynja- og jafnréttissjónarmiða í háskóla- og rannsóknastarfsemi og stuðningi við námsmenn. Konur hafa verið í miklum meirihluta nemenda frá aldamótum (um 63% árið 2016 samkvæmt tölum Hagstofu Íslands). Nú er svo komið að mikill munur er á menntunarstigi kynja hér á landi; tæplega helmingur kvenna á aldrinum 25–64 ára hefur lokið háskólaprófi á móti þriðjungi karla. Önnur áskoran er að karllæg menning birtist með ýmsum hætti innan vísindasamfélagsins. Enn fremur eru sterkar vísbendingar um að Íslendingar af erlendum uppruna og innflytjendur skili sér síður í háskóla en aðrir. Nauðsynlegt er að afla betri þekkingar á stöðu þeirra. Í þessari þróun er falin hætt á að sumir samfélagshópar njóti ekki sömu tækifæra og aðrir til lífsgæða og atvinnu við hæfi. Í þessu samhengi má líta til heimsmarkmiðs Sameinuðu þjóðanna um að afnema kynjasmun í menntun og að tryggja fólki í viðkvæmri stöðu aðgang að menntun og starfsþálfun á öllum stigum.

Mikilvægt er að viðhalda og stuðla að auknu samkeppnishæfi íslensks menntakerfis. Ráðherrar mennta- og menningarmála og fjármála- og efnahagsmála hafa ákveðið að hefja vinnu við að bera saman þróun á framlögum til háskóla á Íslandi við þróun framlaga innan Efnahags- og framfarastofnunar (OECD). Gæta þarf að því að háskólar dragist ekki aftur úr því sem gerist erlendis til að til að tryggja færniuppbyggingu vinnuafls, verðmætasköpun og lífsgæði borgaranna. Mikilvægt er að tryggja að samkeppnisstaða landsins versni ekki svo vel menntað fólk leiti ekki til útlanda eftir störfum við hæfi. Töluverðar áskoranir felast í stækkandi nemendahópum og verri aðstæðum til að sinna einstaklingsbundnum þörfum nemenda. Nýlegar kannanir innan skólanna sýna að starfsmenn finna fyrir miklu álagi og streitu í starfi (sjá t.d. skýrsluna „Tillögur að úrbótum á starfsumhverfi Háskóla Íslands til að draga úr vinnuálagi og streitu starfsmanna“ frá október 2017). Fjármögnun doktorsnema er ótrygg og nýliðun akademískra starfsmanna víða ófullnægjandi. Þetta skapar hættu á að sú nýja þekking sem gjarnan fylgir ungum vísindamönnum skili sér illa inn í háskólana og að það dragi úr tengslum við erlent fræðasamfélag. Stjórnvöld leggja áherslu á að framlög til háskóla séu sambærileg við framlög ríkja OECD og Norðurlanda á tímabilinu 2020–2025. Þegar hafa verið tekin skref í átt að þessum markmiðum en framlög til háskólastigs jukust um 15,2% á milli árána 2016 og 2018. Vísbendingar eru um að aukningin sé umfram það



sem gerst hefur í öðrum ríkjum Evrópu (sjá skýrslu European University Association, „Public Funding Observatory Report 2017“). Samhliða auknum fjárframlögum þarf að horfa til þess hvernig bæta megi skilvirkni í rekstri háskóla, t.d. með því að efla faglega stjórnun og samstarf og draga úr brotthvarfi nemenda.

Þróun gervigreindar, fjar- og sýndartækni hefur verið hröð á undanförunum árum og er því spáð að mörg störf verði vélvædd á næstu áratugum. Oft er vísað til þessarar þróunar sem „fjórðu iðnbyltingarinnar“. Að auki eru margar áskoranir framtíðarinnar, svo sem loftslagsbreytingar, flóknar og gera kröfu til samstarfs þvert á fræðigreinar og góðra tengsla vísinda við samfélag. Til að Ísland geti tekist á við þessar breytingar þurfa háskólar að vinna markvisst að því að efla alþjóðlegt samstarf um þekkingarsköpun um samfélagslegar áskoranir og stuðla að þverfaglegum rannsóknum. Vinna þarf að því að námsframboð sé í samræmi við þarfir framtíðar og efla þarf nýsköpun í kennsluháttum. M.a. hefur verið bent á að auka þurfi frumkvöðlafærni meðal nemenda og hlúa að færni til greiningar, sköpunar og samskipta. Stuðla þarf að góðu aðgengi að endurmenntun á háskólastigi til að styrkja faglega þróun fólks á vinnumarkaði samhliða breyttum þörfum samfélagsins.

Á undanförunum mánuðum hefur verið unnið að því að styðja betur við gæði í starfsemi háskóla og samræmist það áherslum stjórnvalda um að efla menntun í landinu. Gæði náms og rannsóknastarfs treysta samfélagslegt hlutverk háskóla og styðja þannig við lýðræði, samfélagsumræðu, menningu og íslenska tungu. Öflugt háskólastarf er ein af undirstöðum kraftmikils og fjölbreytts efnahagslífs og stöðugleika og þess að unnt verði að auka framleiðni á Íslandi til frambúðar en hún er minni en í nágrannaríkjunum. Útflutningstekjur landsins byggjast nú að mestu leyti á nýtingu náttúruauðlinda í ferða- og orkuiðnaði og sjávarútvegi. Náttúruauðlindir eru í eðli sínu takmarkaðar og því þarf útflutningur í auknum mæli að byggjast á hugviti, rannsóknum og nýsköpun ef tryggja á sjálfbærann hagvöxt til langframa. Það er áhætta í því falin að huga ekki nægjanlega að yfirfærslu þekkingar frá háskólum til fyrirtækja og stofnana. Byggja þarf og treysta brýr á milli háskóla og atvinnulífs til að efla samstarf um hagnýtingu þekkingar og til að námsframboð skólanna styðji við þróttmikið atvinnulíf. Ráðuneytið varð á árinu 2017 aðili að Auðnu, undirbúningsfélagi um stofnun tækniyfirfærsluskrifstofu fyrir háskóla hér á landi. Einnig er unnið að mannafla- og færnisþá fyrir íslenskan vinnumarkað, í samræmi við stefnu Vísinda- og tækniráðs 2017–2019, til að auka aðgengi að upplýsingum um þarfir atvinnulífs. Stjórnvöld leggja áherslu á að efla list-, tækni-, verk- og starfsnám í þágu fjölbreytni og öflugara samfélags.

Gæði í háskólastarfi eru einnig forsenda öflugs heilbrigðis- og menntakerfis, enda byggist hvort tveggja á aðgengi að hæfu starfsfólki, hagnýtingu rannsókna og nýsköpun innan opinbera geirans. Öflugra kennaranám í takt við þarfir samfélagsins er þáttur í að hvetja til nýsköpunar og þróunar á öllum skólastigum í samræmi við áherslur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Meðalaldur kennara hér á landi fer hækkandi, brotthvarf úr starfi er mikið og nýliðun ónóg. Það er afar brýnt að vinna bug á þessum vanda með því að laða ungt fólk, bæði karla og konur, að kennaranámi til að auka gæði menntunar á öllum skólastigum. Á árinu 2017 hóf starfshópur ráðuneytisins að kortleggja stöðu og greina horfur um nýliðun kennara og hvernig sporna megi við brotthvarfi úr kennslu. Hafin er vinna í samráði við hagsmunaaðila með það að markmiði að móta tillögur að aðgerðum til að auka nýliðun kennara og sporna gegn brotthvarfi. Rýnihópur leggur mat á tillögur sem fyrir liggja innan ráðuneytisins og kannar samlegð við tillögur annarra hópa sem þegar hafa verið unnar, auk þess að skoða og greina aðgerðir sem reynst hafa árangursríkar hjá öðrum þjóðum.

Afram verður unnið að þessu í samstarfi við sveitar- og stéttarfélög og m.a. horft til áherslu stjórnvalda um að stuðla að viðurkenningu á störfum kennara og efla faglegt sjálfstæði þeirra.

Haustið 2017 hófst í ráðuneytinu vinna við endurskoðun á reglum nr. 646/1999 um fjárveitingar til háskóla eða svokölluðu reiknilíkani háskóla. Núverandi reiknilíkan er magn-drifið og það er meginmarkmið í vinnunni að styðja betur við gæðastarf háskóla með því að byggja inn í reiknilíkanið fjölbreyttari hvata og auka áherslu á útkomu háskólastarfs. Þá gaf Gæðaráð íslenskra háskóla út endurskoðaða rammaáætlun um gæðamat á háskólastarfi á árinu 2017 og mun á grundvelli hennar gera úttektir á öllum háskólum hér á landi á næstu sex árum. Fyrri rammaáætlun tók fyrst og fremst til náms og námsumhverfis en vinnan hefur nú verið útvíkkuð til að ná einnig utan um umgjörð rannsóknastarfs. Þátttaka nemenda í gæðaúttekum hefur enn fremur verið aukin.

Það er stefna stjórnvalda að leita lausna á húsnæðismálum Listaháskóla Íslands. Vorið 2017 tók til starfa stýrihópur sem vinnur að frumathugun og þarfagreiningu fyrir framtíðar-húsnæði Listaháskólans auk kortlagningar á útboðs- og fjármögnunarleiðum.

Gert er ráð fyrir að haustið 2018 hefjist kennsla í sjávarbyggðafraði á Vestfjörðum, í samstarfi Háskólans á Akureyri og háskólaseturs Vestfjarða.

Á árinu 2018 komu út niðurstöður úr samevrópskri samanburðarkönnun á högum háskólanema í 28 löndum, EUROSTUDENT. Þetta í fyrsta sinn sem Ísland tekur þátt í könnuninni er veitir upplýsingar um félagslegar og efnahagslegar aðstæður nemenda í íslenskum háskólum og ber þær saman við upplýsingar um nemendur annars staðar í Evrópu. Ísland mun taka þátt í næstu umferð könnunarinnar sem unnin verður á árunum 2018-2021.

Á undanförunum árum hefur meðalupphæð lána hjá Lánasjóði íslenskra námsmanna (LÍN) hækkað og eru helstu ástæður þær að meðalnámstími hefur lengst og kostnaður við nám hefur aukist. Einnig hefur mjög háum lánnum til tiltölulega fámenns hóps lánþega fjölgað. Þetta hefur aukið útlánaáhættu lánasjóðsins. Stjórnvöld leggja áherslu á að ráðast í endurskoðun á námslánakerfinu í samstarfi við námsmannahreyfingarnar. Jafnframt hefur verið skipuð verkefnisstjórn um endurskoðun á lögum um Lánasjód íslenskra námsmanna sem hefur það hlutverk að skoða íslenska námslánakerfið í heild sinni og gera tillögu að umbótum þess og þróun.

### 3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn fyrir háskólastigið er að vel menntað fólk byggi nútímalegt þekkingar-samfélag þar sem rannsóknir og þekkingarstarfsemi verði grundvöllur verðmætasköpunar og fjölbreytts atvinnulífs. Íbúar verði færir um að takast á við flóknar samfélagslegar áskoranir og hagnýta öra tækniþróun samfélaginu til heilla. Menntun og rannsóknir styðji við lýðræði, gagnrýna og skapandi hugsun, sjálfbærni og velferð.

Fyrirhugaðar breytingar:

- Endurskoða lög um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnaenda við leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla, nr. 87/2008, m.a. til að stuðla að aukinni nýliðun kennara. Endurskoða reglugerð um inntak menntunar leik-, grunn- og framhalds-skólakennara nr. 872/2009.
- Endurskoða reglur um fjárveitingar til háskóla nr. 646/1999 (reiknilíkan háskóla) til að styðja betur við gæði í starfsemi skólanna.
- Endurskoða lög um háskóla, nr. 63/2006, og lög um opinbera háskóla, nr. 85/2008, í samráði við hagsmunaaðila, m.a. til að styðja betur við gæði í starfsemi skólanna.
- Endurskoða lög um Lánasjód íslenskra námsmanna, nr. 21/1992, með það að leiðarljósi að þróa námsstyrkjakerfi að norrænni fyrirmynd. Við endurskoðunina er gert ráð fyrir aðkomu námsmannahreyfinganna. Stefnt er að því að frumvarp um stuðning við námsmenn verði lagt fram á Alþingi árið 2019.

Ekki er gert ráð fyrir að fyrirhugaðar breytingar hafi áhrif á útgjöld til málefnasviðsins.

Meginmarkmið stjórnvalda með starfsemi á háskólastigi er að framsækna og alþjóðlega samkeppnishæfar rannsóknastofnanir og háskólar skapi þekkingu, miðli henni og undirbúi nemendur til virkrar þátttöku í nútíma þekkingarsamfélagi og til verðmætasköpunar sem byggist á á hugviti, nýsköpun og rannsóknum.

#### 4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERDIR

##### Háskólar.

Til að uppfylla meginmarkmið málefnasviðsins eru þrjú markmið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn.

1. **Auka gæði náms og námsumhverfis.** Leggja verður rækt við kennslu í starfi háskóla og stuðla að því að námið nýtist nemendum til að tileinka sér gagnrýna og skapandi hugsun og öguð vinnubrögð svo að þeir geti orðið virkir þátttakendur í lýðræðis-samfélagi og atvinnulífi. Þróun náms og námsleiða þarf að vera unnin í góðum tengslum við atvinnulíf til að auka líkur á að námsframboð hverju sinni taki mið af þörfum þess.
 

Í auknum gæðum náms og námsumhverfis felst m.a. að nemendur nái góðum tókum á námsefninu og hafi tækifæri til að þroskast, að námið undirbúi þá fyrir þátttöku í samfélagi og atvinnulífi, að framvinda sé góð og að sem flestir ljúki námi innan tilsetts tímaramma. Nám verður að gera kröfur til nemenda og kveikja áhuga þeirra. Virk þátttaka nemenda og sjálfstæði í nálgun og vinnubrögðum skiptir miklu. Námsumhverfi verður að vera hvetjandi og fjölbreytt og vel tengt við rannsóknastarf. Efla þarf starfs- og verknám og bjóða nemendum að taka þátt í verkefnum sem unnin eru í tengslum við atvinnulíf. Stefna þarf að heildstæðri sýn á námsbrautir þannig að námið sé vel samsett, í samræmi við bestu þekkingu á sviðinu og markmiðin skýr. Efla þarf veg og vanda kennsluþáttar innan háskólastarfs og líta til árangurs í kennslu, líkt og í rannsóknum, í mati á starfi starfsmanna og stofnana. Stuðla þarf markvisst að nýsköpun og þróun í kennslu og tryggja að kennarar séu hæfir, bæði með tilliti til faglegrar þekkingar og færni til að miðla henni. Endurskoða þarf kennaramenntun og efla hana með þarfir kennaranema, skóla á öllum skólastigum og samfélagsins alls í huga.
2. **Styrkja rannsóknastarf í háskólum og umgjörð þess.** Öflugt rannsóknastarf er lykilþáttur í þekkingarsköpun á Íslandi, mikilvæg stoð fyrir gott nám á háskólastigi og laðar hæft fólk til starfa í háskólum. Það eykur þekkingu á íslensku samfélagi, menningu og tungu og eflir færni til að takast á við flóknar samfélagslegar áskoranir. Með því að ýta undir tengsl rannsókna í háskólum við nýsköpunarstarf og atvinnulíf, t.d. með þekkingaryfirfærslu og stuðningi við frumkvöðla innan háskóla, má auka efnahagsleg áhrif háskólastarfs. Nýlegar úttektir á rannsóknastarfi í Evrópu sýna fram á vaxandi mikilvægi rannsóknastarfsemi fyrir sjálfbærar og stöðugan hagvöxt og framleiðni vinnuafis (sjá t.d. skýrsluna „The economic rationale for public R&I funding and its impact“ sem kom út hjá ESB árið 2017).
3. **Auka áhrif og tengsl háskóla í samfélaginu.** Fyrir utan að annast kennslu og rannsóknir þjóna háskólar samfélaginu með fjölbreyttum hætti. Fyrst má nefna miðlun til annarra skólastiga, opinberra aðila, atvinnulífs og almennings, í öðru lagi ráðgjöf til stjórnvalda, Alþingis, stofnana og fyrirtækja og í þriðja lagi að veita aðgang að gögnum um náttúru og samfélag. Í fjórða lagi má nefna að háskólar taka þátt í sköpun starfa sem tengjast nýsköpunar- og vísindastarfi háskóla og í fimmta lagi að þeir veita sí- og endurmenntun til að byggja upp færni fólks á vinnumarkaði. Góð tengsl við samfélagið

stuðla að því að sú þekking sem verður til í háskólum nýtist sem best í þágu almennings og samfélagsins alls.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Auka gæði náms og náms-umhverfis.	Hlutfall á milli fjölda nýnema á bakkalárstigi og fjölda brautskráninga þremur árum síðar.	62,1% (2015)	62,1%	65%
		Fjöldi ársnema á hvert stöðugildi akademískra starfsmanna.	14,9 (2015)	14,7	13,5
		Fjöldi íslenskra skiptinema erlendis og erlendra gráðunema við háskóla hér á landi.	444/1.199 (2016)	500/1.300	800/1.800
2	Styrkja rannsóknastarf í háskólum og umgjörð þess.	Ritryndar birtingar háskóla (þriggja ára meðaltal).	2.238 (2016)	2.500	3.000
		Hlutfall kvenna meðal prófessora.	30%	32%	40%
		Hlutfall akademískra starfsmanna undir 40 ára (fastráðnir starfsmenn).	10,2% (2015)	11%	16%
3	Auka áhrif og tengsl háskóla í samfélaginu.	Tekjur háskóla af sí- og endurmenntun.	930 m.kr.	1 ma.kr.	1,2 ma.kr.
		Fjöldi nýrra sprotafyrirtækja sem starfsmenn háskóla eiga aðild að á ári.	3	5	10

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Gera aðgerðaáætlun um nýliðun kennara. Breyta lögum um menntun og ráðningu kennara og skólastjórnenda nr. 87/2008. Endurskoða reglugerð um inntak menntunar leik-, grunn- og framhaldsskólakennara.	2018–2020	MRN
2	1, 2 og 3.	Endurskoða forsendur fyrir fjárveitingum til háskóla (reiknilíkan). Breyting á reglum nr. 646/1999 um fjárveitingar til háskóla.	2017–2019	MRN
3	1	Gera sértækar úttektir á gæðum náms, þ.m.t fjarnáms og meistaranáms þvert á háskóla, auk lögreglunáms á háskólastigi og bregðast við niðurstöðum.	2019–2021	MRN
4	3	Gera aðgerðaáætlun um miðlun vísinda og tækni frá háskólum og rannsóknastofnunum til almennings, allra skólastiga og stjórnvalda og hrinda henni í framkvæmd.	2018–2019	Vísinda- og tækniráð

### Rannsóknastarfsemi á háskólastigi.

Til að uppfylla meginmarkmið málefnasviðsins er eitt markmið skilgreint sérstaklega fyrir málaflokkinn.

1. **Efla tengsl þekkingarsetra á landsbyggðinni við háskóla og rannsóknastofnanir, staðbundið atvinnulíf og samfélag.** Nú starfa þekkingarsetur víða um land og sinna fjölbreyttri starfsemi sem byggist 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 hlutverks. Tilgangurinn er að auka skilning á því hvernig efla megi samstarf þeirra á milli og við háskóla og rannsóknastofnanir og nýta aðstöðu þeirra og mannauð sem best. Horft verður til áherslu stjórnvalda um að nýta svæðisbundna þekkingu sem best til að efla dreifðar byggðir.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Efla tengsl þekkingarsetra á landsbyggðinni við háskóla og rannsóknastofnanir, staðbundið atvinnulíf og samfélag.	Fjöldi virkra samstarfssamninga háskóla við rannsókn- og þekkingarsetur á landsbyggðunum.	30	32	40

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tíma-áætlun	Ábyrgðar aðili
1	1	Kortleggja starfsemi rannsókn-, fræða- og þekkingarsetra og í kjölfarið móta stefnu um starfsemi þeirra, í samráði við setrin, háskóla og nærsamfélag.	2018–2019	MRN

### Stuðningur við námsmenn.

Meginviðfangsefni málaflokksins á árunum 2018–2019 er endurskoðun laga um lánasjóð íslenskra námsmanna nr. 21/1992 með þá stefnu stjórnvalda að leiðarljósi að þróa námsstyrkjakerfi að norrænni fyrirmynd, að aðgengi að háskólanámi sé óháð efnahag, búsetu og öðrum aðstæðum og sérstaklega sé gætt að kynja- og jafnréttissjónarmiðum. Samhliða þarf áfram að stuðla að jöfnum tækifærum til náms og að bæta þjónustu við námsmenn.

Við endurskoðunina eru aðalmarkmiðin:

1. **Jafnari og gagnsærri dreifing á framlagi ríkisins til nemenda.** Framlag ríkisins til námsmanna í gegnum LÍN hefur verið metið 47% af útlánum hvers árs á undanförunum árum. Hlutfall framlags ríkisins af heildarnámsstuðningi er svipað því sem gerist annars staðar á Norðurlöndunum en dreifist með nokkuð öðrum hætti til nemenda. Fyrirkomulagið hér á landi veldur því að herra hlutfall af framlagi ríkisins rennur til einstaklinga sem taka há lán og fara seint í nám en til þeirra sem hefja nám ungir og taka lægri lán. Að þessu leyti er kerfið hér á landi ógagnsærra en annars staðar á Norðurlöndunum.
2. **Bætt námsframvinda nemenda í háskólum.** Bætt námsframvinda dregur úr skuldsetningu nemenda og stuðlar að bættri nýtingu fjármuna í menntakerfinu og

aukinni skilvirkni. Slíkt svigrúm má nýta til að auka þjónustu við nemendur og efla gæði kennslu. Til að stuðla að bættri námsframvindu er stefnt að því að nemendur sem geta sýnt fram á fulla námsframvindu eigi rétt á námsstyrk til framfærslu meðan á skólaárinu stendur.

3. **Styðja við markmið stjórnvalda í menntamálum.** Öflugt menntakerfi er forsenda framfara. Mikilvægt er að LÍN geti stutt við þær áherslur stjórnvalda að draga úr skorti á ákveðnum starfsstéttum á borð við kennara og heilbrigðisstarfsfólk og efla list-, tækni-, verk- og starfsnám til að bregðast við breyttum atvinnuháttum.

## 5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnasviðsins næstu fimm ár.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2018	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>21 Háskólastig .....</b>	<b>45.153</b>	<b>45.616</b>	<b>46.367</b>	<b>46.855</b>	<b>47.294</b>

## 22 Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og menningarmála

### 1. UMFANG

Stjórnamálefni á þessu málefnasviði heyra 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 og setur ýmsar reglugerðir, aðalnámskrár og viðmið um frístundastarf fyrir nemendur í yngri árgöngum grunnskóla. Það annast öflun, greiningu og miðlun upplýsinga um skólustarf og lagaframkvæmd á grundvelli upplýsinga frá sveitarfélögum og eigin kannana og hefur úrskurðarvald í málum um réttindi og skyldur nemenda. Ríkið leggur grunnskólum til námsgögn en samkvæmt tímabundnu samkomulagi frá haustinu 2011, um breytingu á verka-skiptingu 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 höfundar-réttarvarið 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 ellefu og tekur starfsemi þeirra mið af styrktarsamningum við ráðuneytið. Undir málaflokkinn falla Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarkertra og Fjölmenn, símenntunarmiðstöð sem þjónar fullorðnum fötluð-um 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 sérlæg-um. 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 málefna-sviðum ráðuneytisins. Hlutverk Menntamálastofnunar er að stuðla að auknum gæðum skóla-starfs 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 töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016–2018.



Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjáráukalög 2017	Fjárlög 2018
22 Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og menn.mála ....			
22.10 Leikskóla- og grunnskólastig .....	271	284	269
22.20 Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastig	1.999	2.035	2.081
22.30 Stjórnsýsla mennta- og menningarmála .....	2.776	2.980	3.056
<b>Samtals .....</b>	<b>5.046</b>	<b>5.299</b>	<b>5.406</b>

## 2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

Fjöldi leikskóla- og grunnskólabarna hefur verið nokkuð stöðugur en spár um mannfjölda gera hins vegar ráð fyrir fjölmennari árgöngum á næstu árum; úr 72.344 nemendum á þessu ári í 77.801 nemendur árið 2022. Í því gæti falist áskorun, ekki síst ef sveitarfélög innrita í meira mæli en áður börn yngri en tveggja ára í leikskóla. Áhætta samfara þessu er að börnin fái ekki nám við hæfi því að skortur er á leikskólakennurum og þessi hópur þarfnast meiri þjónustu en eldri börn. Það er þjóðhagslega hagkvæmt að börn fái leikskólamenntun, sérstaklega börn sem þurfa sérstakan stuðning og börn af erlendum uppruna.

Miklar áskoranir felast í talsverðum breytingum á samsetningu nemendahóps í leik- og grunnskólum. Börnum með annað móðurmál en íslensku hefur fjölgað mikið undanfarin ár. Árið 2015 voru 2.435 leikskólabörn með erlent móðurmál og 3.543 grunnskólanemendur, samtals 8,2% nemenda, en voru 3,1% árið 2004. Árin 2012 og 2013 sóttu að meðaltali rúmlega 95% 16 ára barna framhaldsskóla og tæp 83% 18 ára nemenda (Hagstofa Íslands, 2018). Skólasókn 16 ára var þá minnst meðal innflytjenda en rúmlega 86% þeirra sóttu framhaldsskóla að meðaltali þessi ár og tæp 65% voru í framhaldsskóla við 18 ára aldur (Skýrsla Fjölmenningarseturs, 2016). Rannsóknir sýna að nemendur af erlendum uppruna sem fá enga sérstaka aðstoð eða eru einangraðir í kennslu sem er sérstaklega skipulögð fyrir þá standa verr að vígi en innfæddir jafnaldrar á miðstigi grunnskóla. Þeir nemendur sem fá kennslu í íslensku og móðurmáli standa hins vegar jafnfætis innfæddum áður en námi í grunnskóla lýkur og í þeim hópi er minnst brotthvarf eftir skólaskyldu (Nína V. Magnúsdóttir, 2012, og Íslensk málnefnd, 2013). Mikilvægt er að nemendur af erlendum uppruna njóti stuðnings á öllum skólastigum til að bæta læsi sem er grundvöllur að farsælli áframhaldandi skólagöngu og fái jafnframt tækifæri til að rækta og viðhalda eigin móðurmáli (sjá einnig málaflokk 20.1 Framhaldsskólar).

Niðurstöður PISA 2015 sýndu lakari frammistöðu íslenskra nemenda í lestri í íslensku við lok grunnskóla en árið 2012. Lesskilningur minnkaði frá 2000 til 2006 en eftir það hefur hann ekki minnkað marktækt. Það er áskorun að snúa þessari þróun við og verður það helst gert með því að grípa til aðgerða í námi á unglíngastigi, breyttum kennsluháttum á grunnskólastigi og starfsþróun kennara. Undanfarin ár hefur verið unnið að bættum lesskilningi á grundvelli „Hvítbókar um umbætur í menntun“ (2014), svokölluðu læsisverkefni. Á vegum Menntamálastofnunar er verið að þróa mælitæki til að meta læsi og framvindu nemenda í lesfimi, lesskilningi, orðaforða, stafsetningu og ritun og til að skima fyrir lestrarerfiðleikum. Ráðgjöf og fræðsla hefur verið markviss frá upphafi verkefnisins við sveitarfélög og skóla, m.a. um gerð læsisstefnu, læsi í leikskóla, nýtingu tölfræðilegra gagna og samstarf við foreldra. Stefnt er að því að á vormánuðum 2018 fari fram mat á verkefninu. Í samræmi við niðurstöður mats er mikilvægt að viðhalda skuldbindingu allra þeirra sem hlut eiga að máli til að vinna áfram að bættum árangri í lestri og læsi og ná fram sem víðtækastri samstöðu um útfærslu á þjóðarsáttmála um læsi.

Niðurstöður PISA sýndu einnig lakari árangur nemenda árið 2015 en 2012 í læsi í náttúruvísindum og stærðfræði. Unnið verður að því að bæta árangur í þeim greinum sem og skapandi greinum eins og list- og verkgreinum og forritun og hönnun, í samræmi við stefnu stjórnvalda. Ákveðið hefur verið að taka í fyrsta sinn þátt í þeim hluta PISA sem snýr að fjármálalæsi árið 2021. Jafnframt verður markvissara eftirlit og eftirfylgni með því að nemendur njóti lágmarksfjölda kennslustunda á öllum námssviðum grunnskóla, sbr. ákvæði aðalnámskrár grunnskóla. Í tengslum við framkvæmd PISA rannsóknanna árið 2018 var farið í sérstakt átak til kynningar og hvatningar um allt land.

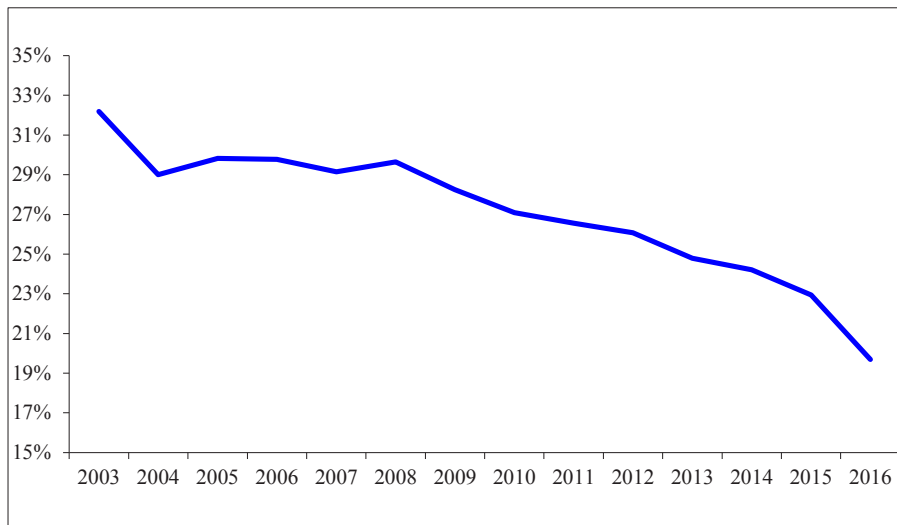
Árið 2017 var skipaður stýrihópur til að móta aðgerðaáætlun á grundvelli úttektar á innleiðingu hugmyndafræðinnar um menntun án aðgreiningar í leik-, grunn- og framhaldsskólum sem Evrópumíðstöð um nám án aðgreiningar og sérþarfir gerði. Aldrei hefur áður verið gerð heildstæð úttekt á þessum þremur skólástigum. Niðurstöður eru að núverandi löggjöf og stefnumótun fræðsluvalda felur í sér stuðning við markmið og áherslur um menntun 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 meðal-lagi. Þá kom fram að menntakerfið á Íslandi í heild er almennt vel fjármagnað en að endurhugsa þurfi úthlutun fjármagnsins þannig að það styðji betur við stefnuna um menntun án aðgreiningar. Þetta á bæði við um fjármagn frá ríki og sveitarfélögum. Þetta skiptir höfuðmáli við umbætur í menntakerfinu til lengri tíma.

Það er áskorun að ná sameiginlegum skilningi meðal haghafa á því hvað menntun án aðgreiningar þýðir þannig að allir aðilar geti samhæft stefnumörkun og áætlanagerð sem snýr að fjármögnun og framkvæmd stefnunnar. Lúta aðgerðir að því sem og að skilgreina lágmarksviðmið um þjónustu við nemendur og þjónustusvæði víðs vegar um landið. Lykilatriði í þessu sambandi eru einnig aðgerðir til að bæta starfsumhverfi kennara. Mikilvægt er að þær takist vel svo að nemendum sé tryggt jafn aðgengi að námi óháð búsetu og öðrum aðstæðum, sbr. áherslu stjórnvalda. Sérstaklega þarf að endurhugsa uppbyggingu á þjónustu við nemendur af erlendum uppruna og fjölskyldur þeirra þar sem fjölgun þeirra nemenda hefur verið umtalsverð og kerfið í heild ekki brugðist við í samræmi við það. Í því skyni þarf víðtækt samstarf ríkis og sveitarfélaga og allra hagsmunaaðila og samstarf þvert á ráðuneyti undir forystu innflytjendaráðs.

Undanfárin ár hefur áhersla verið lögð á að námsefni á grunnskólastigi samræmist betur kröfum aðalnámskrár, að útgáfa námsefnis á táknumáli fyrir grunnskólanemendur sé eflað og að námsgögn taki mið af byltingu í tölvu- og samskiptatækni og margbreytileika nemendahópsins. Til að styðja við markmið um að efla gerð og útgáfu námsgagna er unnið að tillögu að stefnu um námsgögn á vegum ráðuneytisins sem m.a. tekur til skoðunar á hlutverki ríkisins í námsgagnaútgáfu, hlutverks Menntamálastofnunar, aðkomu sveitarfélaga, laga um námsgögn, nr. 71/2007, námsgagnasjóðs og þróunarsjóðs námsgagna. Einnig verður hugað að þróun námsgagna fyrir leikskólastig, framhaldsskólastig, tónlistarskóla og framhaldsfræðslu.

Framhaldsfræðsla er svokölluð fimmta stoð menntakerfisins, aðrar eru leik-, grunn-, framhalds- og háskólastig. Í markhópi framhaldsfræðslu er fullorðið fólk sem ekki hefur lokið námi á framhaldsskólastigi. Frá gildistöku laga um framhaldsfræðslu, nr. 27/2010, hefur fækkað í þessum hópi en þá voru 27,1% einstaklinga á vinnumarkaði í markhópnum. Árið 2016 hafði hlutfallið lækkað niður í 19,7%. Sjá nánar á meðfylgjandi mynd (Hagstofa Íslands, 2017).

### Hlutfall á vinnumarkaði með grunnmenntun eingöngu



Fleiri konur en karlar eru í markhópi framhaldsfræðslunnar og hlutfallslega eru mun fleiri á landsbyggðunum sem annaðhvort hafa ekki stundað neitt nám frá því að skyldunámi í grunnskóla lauk eða hafa hætt námi án námsloka á framhaldsskólastigi. Það er áskorun að innflytjendum í þessum hópi hefur fjölgað. Áformað er að greina hvers konar námsleiðir gætu sérstaklega mætt þörfum kvenna af erlendum uppruna. Hætt er við að dragi úr virkni fólks í samfélaginu ef ekki verður brugðist við.

PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies) er umfangsmikil rannsókn á vegum OECD á grunnleikni fullorðinna, þ.e. lesskilningi, tölulæsi og notkun upplýsingatækni við úrlausn daglegra verkefna. PIAAC er ætlað að svara til um tengsl grunnleikni og afkomu fólks og hversu vel fólk á vinnumarkaði er í stakk búið til að takast á við ný verkefni og áskoranir nútímasamfélags. Ísland tók ekki þátt í fyrstu fyrirlögn PIAAC sem hófst árið 2011 en verður þátttakandi í næstu fyrirlögn, á árunum 2018–2023. Niðurstöður rannsóknarinnar munu gegna þýðingarmiklu hlutverki við stefnumótun og ákvarðanir um aðgerðir til að efla menntun í landinu og hækka menntunarstig. Niðurstöðurnar hafa einnig gefið vísbendingar um jafnréttismál, launamisrétti, stöðu innflytjenda og lýðræðisþátttöku. Gera má ráð fyrir að meginhluti kostnaðar við fyrirlögnina falli til á árunum 2021 og 2022 þegar könnunin verður forprófuð og lögð fyrir.

Nú er unnið að gerð frumvarps til nýrra laga um nám fullorðinna, sbr. áherslu stjórnvalda. Samhliða þessari vinnu hefur verið stofnað til víðtæks samráðs með helstu hagsmunaaðilum um nám fullorðinna. Helstu áskoranir snúa að því að skilgreina betur markhópin, skerpa á ferlum tengdum viðurkenningu fræðsluaðila, námskráa og gæðakerfa, skapa lagalegt svigrúm til að semja almenna námskrá fyrir framhaldsfræðslu og skilgreina hlutverk og fagmennsku kennara. Einnig verða skoðaðir kostir og gallar þess að flytja ábyrgð og framkvæmd á framhaldsfræðslu frá ríki til sveitarfélaga.

Stefna ráðuneytisins frá árinu 2016 gildir til ársins 2020. Skipurit þess endurspeglar stefnuna með teyrum þvert á skrifstofur. Ráðuneytið hefur markvisst lagt áherslu á að koma til móts við breyttar kröfur sem m.a. lög um opinber fjármál fela í sér með því að þjálfa starfsfólk í vinnuaðferðum verkefnastjórnunar og opinberrar stefnumótunar. Nýtt verkefnafirlit ráðuneytisins (mælaborð) sýnir m.a. verkefnaáætlanir um allar aðgerðir í

fjármálaáætlun. Verkefnayfirlitið er notað til forgangsröðunar verkefna sem unnin eru í ráðuneytinu á hverjum tíma. Hætt er við að skortur á nýlegri tölfærði og grunduðum gögnum standi stefnumótun í málefnum sem undir ráðuneytið heyra fyrir þrífum. Vegna þessa er mikil áhersla lögð á gagnaöflun og er nú unnið að undirbúningi vöruhúss gagna sem verður aðgengilegt á veflægu formi. Á árinu 2019 fer Ísland með formennsku í Norrænu ráðherranefndinni og verður áhersla ráðsins þá m.a. lögð á ungt fólk, þ.m.t. menntun þess (sjá nánar málaflokk 4.1 Utanríkisþjónusta og stjórnsýsla utanríkismála). Vegna undirbúnings hefur álag á ráðuneytið aukist og fyrirséð er að það verði viðvarandi út árið 2019.

Menntamálastofnun var sett á laggirnar árið 2015. Stofnunin tók við verkefnum Námsgagnastofnunar og Námsmatsstofnunar ásamt ýmsum verkefnum sem áður voru unnin í ráðuneytinu. Viðfangsefni stofnunarinnar eru enn í mótun og er ástæða til að skilgreina betur mörk ábyrgðar og verkaskiptingar milli ráðuneytisins og stofnunarinnar.

Rannsóknamiðstöð Íslands var sett á fót árið 2003, á grunni Rannsóknarráðs Íslands. Ákvæði um stofnunina eru í lögum um opinberan stuðning við vísindarannsóknir, nr. 3/2003. Nú, þegar 15 ár eru liðin frá setningu laganna og m.t.t. samfélagsbreytinga frá þeim tíma og nýrra verkefna sem stofnuninni hafa verið falin er ástæða til að endurskoða hlutverk hennar samkvæmt lögum.

### 3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn fyrir leikskóla- og grunnskólastig og framhaldsfræðslu er að fleiri einstaklingar verði sjálfstæðir og virkir þátttakendur í lýðræðisþjóðfélagi og vel undirbúnir undir frekara nám. Framtíðarsýn fyrir stjórnsýslu mennta og menningarmála er að menning, menntun og vísindi auki lífsgæði fólks í landinu og verði til hagsbóta fyrir íslenskt samfélag. Starfsemi á málefnasviðum verði í fremstu röð og standist samanburð við nágrannaríki.

Fyrirhugaðar breytingar:

- Endurskoða ákvæði í lögum um grunnskóla, nr. 91./2008 um samræmd könnunarpróf í grunnskólum, hlutverk þeirra, markmið og framkvæmd. Áætlað er að breytingarnar taki gildi 2019. Skipaður verður vinnuhópur hagsmunaaðila til að vinna að þessu.
- Endurskoða lög um námsgögn nr. 71/2007. Ástæðan fyrir því er einkum ákvæði í lögum um Menntamálastofnun nr. 87/2015, um ábyrgð stofnunarinnar á því að útvega nemendum í skyldunámi vönduð og fjölbreytt námsgögn og öðrum nemendum eftir því sem stofnuninni kann að verða falið. Lagasetningin leiddi til verulegra breytinga frá eldri lögum um námsgögn og fjalla þau í núverandi mynd eingöngu um Námsgagnasjóð og Þróunarsjóð námsgagna. Þá liggur fyrir að í yfirstandandi vinnu við stefnumótun um námsgögn verða m.a. þessir sjóðir skoðaðir með tilliti til hlutverks þeirra og fyrirkomulags. Áætlað er að endurskoðun ljúki á árinu 2019.
- Ný lög um nám fullorðinna í stað laga um framhaldsfræðslu, nr. 27/2010. Leiðarljós eru m.a. að ná fram virkari samfélagslegri þátttöku markhópsins, leita leiða til samkeppnishæfara atvinnulífs, sníða ramma um íslenskukennslu innflytjenda og tryggja réttindi fatlaðs fólks. Einnig verða skoðaðir kostir þess og gallar að setja sérlög um Fræðslusjóð. Áætlað er að leggja fram frumvarp á vorþingi 2019.
- Endurskoða lög um Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarkertra, nr. 129/1990, með það að leiðarljósi að skilgreina þjónustuhlutverk miðstöðvarinnar í tengslum við stefnumótun um íslenskt táknmál. Áætlað er að endurskoðun ljúki á árinu 2020.

- Setja reglugerð um Menntamálastofnun með það að leiðarljósi að útfæra nánar viðfangsefni stofnunarinnar. Stefnt er að því að reglugerðin taki gildi á þessu ári.
- Endurskoða ákvæði um Rannsóknamiðstöð Íslands í lögum um opinberan stuðning við vísindarannsóknir, nr. 3/2003, með það að leiðarljósi að þróa starfsemi stofnunarinnar svo að hún geti á hverjum tíma stutt sem best við áherslur ráðuneytisins í vísindum, menntun og menningu. Verkefnishópur verður settur á laggirnar til að endurskoða hlutverk stofnunarinnar og er stefnt að því að hann skili tillögum árið 2019.

Ekki er gert ráð fyrir að fyrirhugaðar breytingar hafi áhrif á útgjöld til málefnasviðsins.

Meginmarkmið ríkisins á leik- og grunnskólastigi er að einstaklingar hafi jöfn tækifæri til fjölbreytts náms og starfa. Meginmarkmið fyrir stjórnslu mennta- og menningarmála er að umhverfi og stuðningur stuðli að öflugu starfi á sviði mennta og vísinda, lista og menningar, fjölmiðlunar og íþróttá- og æskulýðsmála.

#### 4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERÐIR

##### Leikskóla- og grunnskólastig.

Til að koma til móts við meginmarkmið leikskóla og grunnskóla eru þrjú markmið skilgreind fyrir málaflokkinn.

1. **Fleiri grunnskólanemendur hafi við lok grunnskóla náð lágmarksviðmiðum í lestri.** Góður lesskilningur er forsenda þess að nemendur geti náð færni til að fóta sig í samfélaginu og tekist á við áframhaldandi nám. Hér á landi er töluverður munur á lesskilningi eftir kyni og uppruna, sérstaklega þarf að bæta lesskilning hjá drengjum og nemendum af erlendum uppruna og styðja við virkt tvítýngi þeirra.
2. **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 útfæra nám án aðgreiningar, sérstaklega á leikskóla- og grunnskólastigi.
3. **Efla gerð og útgáfu námsgagna fyrir nemendur á skólaskyldualdri.** Mikilvægt er að námsefni hæfi mismunandi kennsluháttum og fjölbreyttum nemendahópum, svo sem að til sé stafrænt námsefni og unnið að námsgagnagerð í þágu nemenda sem nota táknmál og nemenda með annað móðurmál en íslensku.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Fleiri grunnskólanemendur hafi við lok grunnskóla náð lágmarksviðmiðum í lestri.	PISA-rannsókn í lesskilningi 2015, 2018 og 2021; hlutfall nemenda sem nær 2. stigi eða hærra, greint eftir kynjum.	78%; drengir 71% og stúlkur 84% (2015).	83%; drengir 75% og stúlkur 90%.	88%; drengir 80% og stúlkur 95%.
		PISA rannsókn í lesskilningi 2015, 2018 og 2021; hlutfall nemenda af erlendum uppruna sem nær 2. stigi eða hærra.	39% (2015).	Nái meðaltali OECD.	Verði yfir meðaltali OECD.
		Hlutfall nemenda sem nær að lágmarki B í íslensku í samræmdum könnunarprófum í 9. bekk.	58,2% (2016).	60%	62%
2	Auka gæði menntunar í leikskólum og grunnskólum.	Hlutfall grunnskóla þar sem nemendur hafa aðgang að þjónustu náms- og starfsráðgjafa.	67% (2014).	75%	80%
		Hlutfall sveitarfélaga sem hafa	Upplýsingar	Fer eftir stöðu	Fer eftir

		sett sér stefnu um framkvæmd menntunar án aðgreiningar.	liggja ekki fyrir.	2018.	viðmiði 2019.
3	Efla gerð og útgáfu námsgagna fyrir nemendur á skóla- skyldualdri.	Framboð af tilbúnum titlum til notkunar í skólum fyrir nemendur sem nota táknmál.	5 (2016).	28	49
		Hlutfall prentaðs og útgefins námsefnis sem er í samræmi við aðalnámskrá grunnskóla 2011 og 2013.	40% (2016).	45%	80%.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Veita ráðgjöf og stuðning við leik- og grunnskóla í samræmi við þjóðarsáttmála um læsi.	2018–2020	Menntamálastofnun
2	1	Breyta inntaki samræmdra könnunarprófa í 4., 7. og 9. bekk grunnskóla í samræmi við hæfniviðið aðalnámskrár grunnskóla.	2018–2019	MRN
3	1	Móta og kynna samræmdan leiðarvísi fyrir móðurmálskenndu á leikskóla- og grunnskólastigi fyrir nemendur með annað tungumál en íslensku.	2018–2019	MRN
4	2	Skóli án aðgreiningar: Endurskoða fjármögnunarkerfi til skólustarfs og vinna að skilgreiningu á lágmarksþjónustu og þjónustusvæðum.	2018–2023	MRN
5	2	Kanna gæði og umfang þjónustu náms- og starfsráðgjafa í grunn- og framhaldsskólum.	2018–2022	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 og nemendur með annað móðurmál en íslensku.	2018–2023	Menntamálastofnun

### Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastig.

Til að uppfylla meginmarkmið um framhaldsfræðslu er eitt markmið skilgreint sérstaklega fyrir málaflokkinn.

- Auðvelda fullorðnu fólki sem ekki hefur lokið námi á framhaldsskólastigi að afla sér menntunar og starfsréttinda.** Brynt er að stuðla að virkri samfélagslegri þátttöku þeirra fullorðnu einstaklinga sem ekki hafa lokið námi á framhaldsskólastigi og tryggja þeim aðgang að námi og öðrum námsúrræðum við hæfi. Samhliða þessu er í málaflokki 20.1; framhaldsskólar, sett markmið um að fleiri nemendur ljúki prófi úr framhaldsskóla á tilskildum tíma.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Auðvelda fullorðnu fólki sem ekki hefur lokið námi á framhaldsskólastigi að afla sér menntunar	Hlutfall fólks á vinnumarkaði sem hefur ekki lokið formlegu námi umfram	Hlutfall fólks á vinnumarkaði sem ekki hafði lokið námi á framhaldsskólastigi var	Hlutfall fólks á vinnumarkaði sem ekki hefur lokið námi á framhalds-	Hlutfall fólks á vinnumarkaði sem ekki hefur lokið námi á framhaldsskólastigi verði að hámarki



og starfsréttinda.	grunnenntun á aldrinum 25–64 ára.	19,6% árið 2016.	skólastigi verði að hámarki 18%.	15%.
	Fjöldi einstaklinga sem fer í raunfærnimat.	516	550	580

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Þátttaka í PIAAC-rannsókn 2021 sem gefur upplýsingar um grunnleikni fólks á vinnumarkaði. Í kjölfarið verður farið í stefnumótun um leiðir til menntunar markhópsins.	2018–2023	MRN
2	1	Þýða og aðlaga evrópskt rafrænt matstæki fyrir grunnleikni í íslensku, stærðfræði, ensku og upplýsingatekni.	2019–2021	MRN

### Stjórnsýsla mennta- og menningarmála.

Til að fylgja eftir meginmarkmiði málefnasviðsins er eitt markmið skilgreint sérstaklega fyrir málaflokkinn.

1. **Efla stefnumótun ráðuneytisins.** Með markmiðinu er átt við tvennt, annars vegar að stefnumótun og ákvarðanatata ráðuneytisins byggist á rannsóknum, tölfræði og úttektum og sé vel rökstudd og grunduð og hins vegar að starfsmenn hafi staðgóða þekkingu eða grunnfærni til að beita aðferðum opinberrar stefnumótunar. Aðgengi að áreiðanlegum gögnum verði bætt í samráði við stofnanir og hagsmunaaðila. Staðgóð þekking vísar til formlegs háskólanáms á þessu sviði, svo sem í stjórnun og stefnumótun og/eða opinberri stjórnsýslu. Með grunnfærni er átt við að starfsfólk hafi á síðastliðnum fimm árum tekið þátt í námskeiðum sem eru a.m.k. 40 stundir.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Efla stefnumótun ráðuneytisins.	Hlutfall sérfræðinga og stjórnenda sem hafa staðgóða þekkingu á stefnumótun og áætlanagerð.	17%	30%	60%
		Hlutfall skilgreindra lykiltalna sem eru aðgengilegar á veflægu formi.	Unnið að skilgreiningu lykiltalna.	50%	100%

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Þjóða starfsmönnum reglulega á námskeið í opinberri stefnumótun.	2019–2023	MRN
2	1	Auka aðgengi að grunduðum gögnum sem verða sýnileg á vef í opnum aðgangi.	2018–2021	MRN



**5. FJÁRMÖGNUN**

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnasviðsins næstu fimm ára.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>22 Önnur skólastig og stjórnslá mennta- og menningarmála</b>	<b>5.314</b>	<b>5.211</b>	<b>5.108</b>	<b>5.116</b>	<b>5.125</b>

## 23 Sjúkrahúsjónusta

### 1. UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra. 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 sérhæfðri sjúkrahúsjónustu er átt við alla sjúkrahúsjónustu sem ekki telst almenn sjúkrahúsjónusta. Landspítalinn er aðalsjúkrahús landsins og háskólasjúkrahús. Sjúkrahúsið á Akureyri er kennslusjúkrahús. Hlutverk þeirra er að veita heilbrigðisþjónustu sem á hverjum tíma samræmist skyldu slíks sjúkrahúss, m.a. sérfræðiþjónustu í nær öllum viðurkenndum greinum læknisfræði, hjúkrunarfræði og eftir atvikum öðrum greinum heilbrigðisvísinda sem stundaðar eru hér á landi, með aðgengi að 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 sú þjónusta sem veitt er erlendis vegna veikinda og slysa erlendis og brýnnar meðferðar sem ekki er hægt að veita hér á landi. 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 lækni meðferð erlendis, vegna þess að ekki er unnt að veita honum nauðsynlega aðstoð hér á landi, greiða sjúkratryggingar kostnað við meðferðina.

Sjúkratryggingar Íslands annast umsjó 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 2016–2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjárlög 2017	Fjárlög 2018
23 Sjúkrahúsjónusta .....			
23.10 Sérhæfð sjúkrahúsjónusta .....	70.277	72.771	80.330
23.20 Almenn sjúkrahúsjónusta .....	8.270	8.085	9.186
23.30 Erlend sjúkrahúsjónusta .....	2.384	2.321	2.325
<b>Samtals .....</b>	<b>80.932</b>	<b>83.177</b>	<b>91.840</b>

### 2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

Breytt aldurssamsetning þjóðarinnar á næstu árum er áskorun fyrir sjúkrahúsjónustu því að hlutfallsleg fjölgun aldraðra er meiri en fjölgun landsmanna í heild og með hækkandi

aldri fjölgar þeim hlutfallslega sem glíma við sjúkdóma af einhverju tagi. Aldraðar konur eru þar hlutfallslega fleiri en karlar. Reiknað er með að hlutfall fólks 67 ára og eldra af mannfjölda muni hækka úr 12% í 19% árið 2040 og verði aldraðir þá orðnir um 76.000 talsins.

Einnig þarf að bregðast við aukinni sjúkdómabyrði vegna langvinnra sjúkdóma og áhættuþáttum vegna lífsstílstengdra sjúkdóma sem og kröfu um öruggari og aðgengilegri heilbrigðisþjónustu. Rannsóknir sýna að versnandi loftgæði og önnur umhverfismengun víða um heim leiða til aukinnar sjúkdómabyrði.

Ein af stóru áskorunum á málefna sviðinu er vinna við stefnumörkun innan heilbrigðisþjónustunnar, m.a. til að bæta skilvirkni, nýtingu mannafla og sérfræðiþekkingar, auka samvinnu og skýra verkaskiptingu.

Önnur mikil áskorun er skortur á viðeigandi þjónustuúræðum til að mæta þörfum einstaklinga á ýmsum aldri svo þeir geti útskrifast af sjúkrahúsum og verið heima þrátt fyrir mikil veikindi. Þessum þætti eru gerð nánari skil á málefna sviðum 24 og 25.

Ýmsar byggingar Landspítalans þarfnast endurbóta um leið og unnið er að byggingu nýs Landspítala við Hringbraut í samræmi við áætlanir. Jafnframt þarf að þróa og innleiða breytta starfsemi og verkferla sem tengjast nýju húsnæði og nýrri tækni.

Nýtt sjúkrahótel á lóð Landspítalans verður tekið í notkun síðla árs 2018.

Landspítalinn vinnur nú að breytingum á starfsskipulagi heilbrigðisstarfsfólks til að stytta legutíma og auka hagkvæmni í rekstri samkvæmt ábendingum McKinsey-ráðgjafafyrirtækisins, sem vann úttekt á Landspítalanum í samræmi við ákvörðun ríkisstjórnarinnar árið 2015. Vinna þarf markvisst að fjölgun fagmenntaðs starfsfólks, sérstaklega þar sem þegar skortir starfsfólk eða fyrirsjáanlegt er að það muni skorta í nánustu framtíð. Einn liður í að fá fagfólk til starfa er að efla vísindastarf.

Nauðsynlegt er að efla göngudeildarþjónustu Landspítalans til að auka gæði og samfellu í þjónustu við sjúklinga. Þá þarf áfram að bæta tækjakost sjúkrahúsa til að mæta skilgreindri þörf.

Fjölgun ferðamanna er einnig áskorun fyrir heilbrigðisþjónustuna. Komum erlendra ferðamanna fjölgaði enn á árinu 2017 og má nefna sem dæmi að á Landspítala voru 17% rýma á gjörgæslu nýtt af ferðamönnum það ár. Ferðamannafjöldinn er mestur á sumrin þegar heilbrigðisstarfsmenn taka sumarfrí. Nauðsynlegt er að styrkja innviði heilbrigðiskerfisins til að mæta þessu aukna umfangi þjónustunnar.

Mönnun heilbrigðisþjónustunnar verður áfram ein af stærstu áskorunum á málefna sviðinu. Landspítali hefur þurft að loka rýmum vegna skorts á heilbrigðisstarfsfólki, einkum vegna skorts á hjúkrunarfræðingum. Heilbrigðisstofnanir fjarri höfuðborgarsvæðinu hafa átt í erfiðleikum með að fá lækna til starfa í fastar stöður og sérgreinalækna til að koma reglubundið. Umtalsverður hluti nokkurra heilbrigðisstétta mun hefja töku lífeyris á næstu árum en nýliðun í þessum stéttum hefur ekki verið nægileg til að mæta því. Nauðsynlegt er að bregðast við þessari stöðu strax til að snúa þróuninni við.

### 3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefna sviðsins er að:

- á sjúkrahúsum og heilbrigðisstofnunum njóti sjúklingar þjónustu þar sem þörfum þeirra er ætíð mætt og öryggi þeirra er í fyrirrúmi,
- sjúkrahús hafi á að skipa vel menntuðu heilbrigðisstarfsfólki sem býr við gott starfs-umhverfi og starfskjör, markvissa þverfaglega teymisvinnu, tækifæri til starfsþróunar og þátttöku í þekkingarþróun og vísindastarfi,
- stofnanir heilbrigðisþjónustunnar hafi með sér samvinnu og samráð og sjúklingar hafi aðgang að þjónustu stofnana sem mætir fjölbreyttum þörfum þeirra.

Sérhæfð sjúkrahús á Íslandi standast samanburð við sambærileg sjúkrahús annars staðar á Norðurlöndum. Aðeins tvö sjúkrahús veita sérhæfða sjúkrahúsjónustu 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 því er nauðsynlegt að leita til annarra landa til að meta raunverulega stöðu spítalans varðandi gæði og árangur. Landspítalinn safnar reglulega upplýsingum um gæði starfseminnar en Sjúkrahúsið á Akureyri er með gæðavottun samkvæmt gæðastaðli.

Meginmarkmið málefna sviðsins er að sjúklingar eigi kost á sjúkrahúsjónustu þegar vandi þeirra verður ekki leystur á öðrum stigum heilbrigðisþjónustunnar.

Í stjórnarsáttmála er sérstaklega tekið fram að efla skuli geðheilbrigðisþjónustu á sjúkrahúsum úti um land. Í samræmi við geðheilbrigðisstefnu verður komið á geðteymum í öllum landshlutum og þjónusta sálfræðinga aukin í heilsugæslunni.

#### 4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERDIR

##### Sérhæfð sjúkrahúsjónusta.

- Sjúklingar fái heilbrigðisþjónustu á réttu þjónustustigi.** Sérhæfð sjúkrahús veita flóknustu heilbrigðisþjónustuna. Því er afar mikilvægt að sú þjónusta sé markviss og nýtist sem best en mikil fjárfesting liggur í starfsfólki, húsnæði, tækjum og búnaði. Á sjúkrahúsum liggja á hverjum tíma fjölmargir einstaklingar sem lokið hafa meðferð en ekki er hægt að útskrifa vegna þess að skortur er á úrræðum við hæfi utan sjúkrahúsa. Einnig kemur talsverður hópur á bráðamóttökur sjúkrahúsa sem gæti fengið úrlausn innan heilsugæslu. Á meðan þessi staða er uppi nýtist sérhæfing ekki sem skyldi og kostnaður vegna einfaldrar meðferðar eða umönnunar verður of mikill, auk þess óhagræðis sem sjúklingar verða fyrir.
- Sjúklingar fái þá heilbrigðisþjónustu sem þeir þurfa innan ásættanlegs biðtíma út frá eðli vandans.** Stytta þarf biðtíma eftir tilteknum aðgerðum og meðferð. Mikil bið hefur orðið á undanförunum árum eftir tilteknum aðgerðum, svo sem liðskipta-aðgerðum, 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.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Sjúklingar fái heilbrigðisþjónustu á réttu þjónustustigi.	Hlutfall sjúklinga á legudeild sem lokið hafa meðferð.	Um 20% á LSH. Um 8–10% á SAK.	Undir 17% á LSH. Undir 10% á SAK.	Undir 10%.
		Hlutfall sjúklinga á bráðamóttöku sem ætti frekar að fá þjónustu í heilsugæslu.	Um 15% á LSH. Um 40% á SAK.	Undir 12% á LSH Undir 30% á SAK.	Undir 10% á LSH. Undir 15% á SAK.
2	Sjúklingar fái þá heilbrigðisþjónustu sem þeir þurfa innan	Hlutfall þeirra sem beðið hafa innan við 90 daga eftir aðgerð.	<i>Staða okt. 2017:</i> Liðskipti í mjöðm 42%.	Liðskipti í mjöðm 50%. Liðskipti í hné	Biðtími undir 90 dögum.

	ásættanlegs biðtíma út frá eðli vandans.		Liðskipti í hné 31%. Valdar aðgerðir á grindarhollif- færum kvenna 33%. Augasteina- aðgerðir 33%. <sup>1</sup>	36%. Valdar aðgerðir á grindarhols- líffærum kvenna 40%. Augasteina- aðgerðir 70%.	
--	--	--	--	--	--

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1 og 2	Mörkun heildstæðrar stefnu í heilbrigðisþjónustu eins og fram kemur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.	2018–2019	VEL
2	2	Framkvæmdir við byggingu meðferðarkjarna, rannsóknarhúss og bílastæðahúss Landspítalans við Hringbraut standa yfir allt tímabilið.	2019–2023	Nýr Landspítali ohf.
3	1 og 2	Bygging legudeildar á Sjúkrahúsinu á Akureyri.	Framkvæmdir hafnar 2023	VEL
4	2	Átaki í tilteknum aðgerðum til að stytta biðlista verður haldið áfram í samræmi við tilmæli embættis landlæknis.	2019–2023	Landspítalinn og aðrar heilbrigðis- stofnanir
5	2	Starfsfólki á göngudeild BUGL fjölgað í samræmi við stefnu og aðgerðaáætlun í geðheilbrigðismálum.	2019–2020	Landspítalinn
6	2	Fjölga fagfólki til að mæta metinni mannaflaþörf.	2020–2023	Landspítalinn
7	2	Efla möguleika fagfólks til vísindastarfa.	2020–2023	Landspítalinn
8	2	Skapa aðstæður fyrir aukna göngudeildarþjónustu á LSH.	2019	Landspítalinn
9	1 og 2	Líknar- og lífslokameðferð fyrir Vestfirði, Norðurland og Austurland verði samhæfð.	2019	Sjúkrahúsið á Akureyri

### Almenn sjúkrahúsþjónusta.

Eitt markmið hefur verið ákveðið fyrir málaflokkinn.

1. **Auka aðgang sjúklinga að sérhæfðri heilbrigðisþjónustu á sjúkrasviðum heilbrigðisstofnana.** Samkvæmt lögum um heilbrigðisþjónustu er um að ræða almennar lyflækningar, hjúkrun, slysamóttöku, endurhæfingu og nauðsynlega stoðdeildarþjónustu. 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 fjölþættari verkefnum með stuðningi frá sérhæfðari stofnunum. Með nútímasamskiptatækni, bættum samgöngum og samningum milli heilbrigðisstofnana og sjúkrahúsa hafa sjúkrahús með almenna sjúkrahúsþjónustu aukna möguleika á að veita fjölþættari þjónustu í nærumhverfi. Þjónustan byggist á því að sérfræðingar komi reglulega og veiti þjónustu sína tímabundið á almennum sjúkrahúsum eða með fjarheilbrigðisþjónustu. Fjarheilbrigðisþjónusta skapar einnig tækifæri varðandi þennan þátt.

<sup>1</sup> Upplýsingar frá landlæknisembættinu.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Auka aðgang sjúklinga að sérhæfðri heilbrigðisþjónustu á sjúkrasviðum heilbrigðisstofnana.	Notkun fólks utan höfuðborgarsvæðisins á sérfræðilæknaþjónustu og komur á göngudeild sem hlutdeild af heildarnotkun á sérfræðilækniþjónustu á landinu.	2016: 27,5%	33%	38%

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Mörkun heildstæðrar stefnu í heilbrigðisþjónustu samkvæmt stjórnarsáttmála.	2018–2019	VEL
2	1	Meta þörf fyrir mismunandi sérfræðiþjónustu á heilbrigðisstofnunum utan höfuðborgarsvæðisins.	2018	VEL
3	1	Skilgreina og skýra verklag um samstarf heilbrigðisstofnana og sérhæfðra sjúkrahúsa við veitingu heilbrigðisþjónustu.	2018–2019	VEL

### Erlend sjúkrahúsþjónusta.

Umfang þjónustunnar getur verið mjög breytilegt milli tímabila og byggist á sértækum þörfum. Því er eðli málaflokksins með þeim hætti að ekki verður fjallað um markmið og aðgerðir varðandi starfsemi hans.

## 5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefna sviðsins næstu fimm ára.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
23 Sjúkrahúsþjónusta .....	98.344	103.816	110.847	109.590	110.387

## 24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa

### 1. UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra. 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. Heilsugæsluþjónustu veita Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins, heilsugæslusvið heilbrigðisstofnana heilbrigðisumdæma og einkarekna heilsugæslustöðvar. Auk þess sinna sjálfstætt starfandi heimilislæknar ákveðnum þáttum heilsugæsluþjónustu. Undir starfsemi heilsugæslunnar falla almennar lækningar, hjúkrun, þ.m.t. heimahjúkrun, heilsuvernd, forvarnir, bráða- og slysamóttaka, sálfræðiþjónusta og önnur heilbrigðisþjónusta sem veitt er á vegum heilsugæslustöðva.

**Sérfræðiþjónusta og hjúkrun.** Sérgreinalæknar, tannlæknar, hjúkrunarfræðingar, sálfræðingar og ljósmæður veita sérhæfða þjónustu utan sjúkrahúsa. Þjónustan er almennt veitt á grundvelli samninga Sjúkratrygginga Íslands við fyrirtæki heilbrigðisstarfsmanna eða á grundvelli rammasamninga og nær til rannsókna og meðferða. Allir landsmenn skulu hafa aðgang að slíkri sérhæfðri þjónustu óháð búsetu og efnahag. Þeir skulu hafa aðgang að starfsstöðvum þeirra sem veita sérhæfða þjónustu í heilbrigðisumdæmum eða 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. Enn fremur er sjúkrahótel ætlað verðandi foreldrum sem búa fjarri fæðingarstað og bíða fæðingar.

**Sjúkraþjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun.** Sjúkraþjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun utan sjúkrahúsa veita sjúkraþjálfarar, iðjuþjálfar og talmeinafræðingar. Þjónustan er almennt veitt á grundvelli rammasamninga Sjúkratrygginga Íslands vegna viðkomandi faghópa en Heyrnar- og talmeinastöð Íslands heyrir einnig undir þennan þátt. Sjúklingar skulu hafa aðgang að starfsstöðvum þeirra er veita sérhæfða þjónustu í heilbrigðisumdæmum eða fá 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 2016–2018.



Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjáráukalög 2017	Fjárlög 2018
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa .....			
24.10 Heilsugæsla .....	19.898	22.310	24.216
24.20 Sérfræðiþjónusta og hjúkrun .....	14.041	14.709	16.146
24.30 Sjúkraþjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun .....	3.332	3.707	5.279
24.40 Sjúkraflutningar .....	2.188	2.330	2.454
<b>Samtals .....</b>	<b>39.459</b>	<b>43.057</b>	<b>48.095</b>

## 2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

Nýtt fjármögnunarkerfi hefur verið tekið upp innan Heilsugæslunnar á höfuðborgarsvæðinu. Enn er unnið að innleiðingu kerfisins og efla þarf eftirlit með framkvæmdinni.

Unnið er að því að efla þróunar- og gæðastarf í heilsugæslunni með því að útvíkka hlutverk Þróunarmiðstöðvar heilsugæslunnar þannig að hún starfi á landsvísi.

Áfram hefur verið unnið að eflingu heimahjúkrunar með viðbótarfjármagni og aukinni mönnum. Kvöld- og helgarþjónusta hefur verið styrkt í flestum stærri sveitarfélögum á landsbyggðinni. Unnið er að því að auka heilbrigðisþjónustu í heimahúsi með aðkomu fleiri fagstétta og má þar nefna sérhæfða heimahjúkrun og endurhæfingu. Einnig hefur verið unnið að innleiðingu á mælitæki sem notað er við mat á þörf fyrir heimahjúkrun/heimaþjónustu. Innleiðingin er langt komin og nauðsynlegt verður að fylgja henni vel eftir. Nánar er fjallað um þetta mælitæki, RAI-HC, á málefnaviði 28.

Sálfræðiþjónusta í heilsugæslunni hefur verið eflað í samræmi við stefnu í geðheilbrigðismálum og verður eflað enn frekar. Miðað er við að ein staða sálfræðings sé innan heilsugæslunnar fyrir hverja 9.000 íbúa. Einnig verða sett af stað geðheilsuteymi í öllum heilbrigðisumdæmum í samræmi við stefnu í geðheilbrigðismálum. Styrkja þarf úrræði og stuðningsmeðferð um allt land fyrir þá sem glíma við áfengis- og vímuefnavanda.

Breytt aldurssamsetning þjóðarinnar á næstu árum er áskorun fyrir heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa því að hlutfallsleg fjölgun aldraðra er meiri en fjölgun landsmanna í heild og með hækkingu aldri fjölga þeim hlutfallslega sem glíma við sjúkdóma af einhverju tagi. Aldraðar konur eru þar hlutfallslega fleiri en karlar. Reiknað er með að hlutfall fólks 67 ára og eldra af mannfjölda muni hækka úr 12% í 19% árið 2040 og verði aldraðir þá orðnir um 76.000 talsins. Árið 2060 er gert ráð fyrir að þetta hlutfall verði orðið 22% eða um 97.000 manns.

Einnig þarf að bregðast við aukinni sjúkdómabyrði og áhættuþáttum vegna lífsstíls- tengdra sjúkdóma sem og kröfu um öruggari og aðgengilegri heilbrigðisþjónustu. Rannsóknir sýna að versnandi loftgæði og önnur umhverfismengun víða um heim leiða til aukinnar sjúkdómabyrði.

Ein af stórum áskorunum á málefnaviðinu er vinna við stefnumörkun innan heilbrigðisþjónustunnar, m.a. til að bæta skilvirkni, nýtingu mannafla og sérfræðipækkingu, og auka samvinnu samhliða skýrari verkaskiptingu.

Önnur mikil áskorun er skortur á viðeigandi þjónustuúrræðum til að mæta þörfum einstaklinga svo að þeir geti útskrifast af sjúkrahúsum.

Þrátt fyrir áttak til að bæta tækjakost sem nýttur er í þjónustu utan sjúkrahúsa á undanförunum árum þarf enn að gera betur til að mæta skilgreindri þörf. Fyrir liggur að húsnæði einstakra heilsugæslustöðva uppfyllir ekki þær kröfur sem skipulag þjónustunnar krefst.

Nýtt greiðslubáttökakerfi sem tók gildi í maí 2017 hefur haft í för með sér meiri kostnað fyrir ákveðna hópa sjúklinga en áætlað var. Með tilvísanakerfi er þjónustunni beint á rétt þjónustustig og sem dæmi má nefna að dregið hefur úr komum til sjálfstætt starfandi barnalækna. Á sama tíma hefur bið eftir þjónustu heilsugæslu á höfuðborgarsvæðinu styst sem hefur án efa einnig áhrif á hvar fólk leitar eftir þjónustu en á móti kemur að fjölskyldufólk nýtir sér betur þjónustu heilsugæslustöðva. Þetta er í takt við markmið um að efla heilsugæsluna sem fyrsta viðkomustað. Fylgst er náið með því hvaða áhrif nýja greiðslubáttökakerfið hefur, bæði varðandi kostnað einstaklinga og kerfisins í heild.

Komum erlendra ferðamanna fjölgaði enn á árinu 2017 en fjölgun ferðamanna er mikil áskorun fyrir heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa. Ferðamannafjöldinn er mestur á sumrin þegar heilbrigðisstarfsmenn taka sumarfrí. Nauðsynlegt er að styrkja innviði heilbrigðisþjónustunnar til að mæta þessu aukna umfangi þjónustunnar.

Mönnun heilbrigðisþjónustunnar verður áfram ein af stærstu áskorunum á málefnaviðinu. Mestur vandi tengist mönnun hjúkunarfræðinga en 98% stéttarinnar eru konur. Heilbrigðisstofnanir fjarri höfuðborgarsvæðinu hafa átt í erfiðleikum með að fá lækna til starfa í fastar stöður og sérgreinalækna til að koma reglubundið. Umtalsverður hluti nokkurra heilbrigðisstétta mun hefja töku lífeyris á næstu árum en nýliðun í þessum stéttum hefur ekki verið nægileg til að mæta því. Nauðsynlegt er að bregðast við þessari stöðu strax til að snúa þróuninni við.

Helstu sértæku áskoranir heilsugæslunnar eru að biðtími eftir viðtali við lækna er enn of langur á einstaka stað miðað við viðmið í kröfulýsingu um heilsugæsluþjónustu á höfuðborgarsvæðinu. Greina þarf ástæður þessa og bregðast við, m.a. með auknu aðgengi íbúa að öðrum fagstéttum innan heilsugæslunnar og aukinni teymisvinnu.

Helstu sértæku áskoranir sérfræðiþjónustu og hjúkrunar eru mismunandi aðgangur landsmanna að sérfræðiþjónustu. Þá hefur þörf fyrir sérhæfða heilbrigðisþjónustu í heimahúsum vaxið samhliða því að aldraðir og langveikir óska þess í vaxandi mæli að búa heima þrátt fyrir mikil veikindi eða færniskerðingu og það þyrfti að vera mögulegt að verða við slíkum óskum eins og kostur er.

Nýlega er hafið samstarf velferðarráðuneytisins, Reykjavíkurborgar, Landspítala og Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins um þjónustu við aldraða íbúa borgarinnar.

Vaxandi þörf er á að sinna betur tannheilsu eldri borgara og öryrkja og unnið er að því að auka greiðslubáttöku ríkisins í tannlæknaþjónustu við þennan hóp.

Helstu sértæku áskoranir vegna sjúkra-, iðju- og talþjálfunar eru að fjölgun aldraðra kallar á aukna þjálfun til að fyrirbyggja færnitap. Einnig mun fólki með tímabundna eða varanlega færniskerðingu fjölga vegna betri meðferðar eftir veikindi, áföll eða slys. Þá er skortur á talmeinafræðingum og bregðast þarf við þeirri stöðu.

Geðraskanir og stoðkerfisvandi eru helstu orsakir örorku hér á landi. Auka þarf þverfaglega samvinnu heilbrigðis- og félagsþjónustu af þeim sökum. Félags- og jafnréttismálaráðherra stefnir að því að gerð verði aðgerðaáætlun í málefnum fólks með skerta starfsgetu þar sem markmiðið verði að koma á forvörnum með snemmtækum inngripum.

Visbendingar eru um vaxandi einmanaleika meðal aldraðs fólks sem getur leitt til þróunar sjúkdóma. Mikilvægt er að takast á við áskoranirnar með forvörnum og bætttri og samfelldari þjónustu í nærumhverfi.

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. Vinna er hafin við stefnumótun í sjúkraflutningum en fyrir liggja tillögur nefndar um sjúkraflugið.

### 3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að heilbrigðisþjónusta sé samþætt og samfelld á öllum þjónustustigum og byggist á heildstæðri stefnu í heilbrigðismálum.

- Landsmenn hafi sem jafnastan aðgang að þeim þjónustubáttum sem undir málefnasviðið heyra, 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 góðu aðgengi að þjónustu.
- Starfsumhverfi í heilbrigðisþjónustu um allt land laði að hæft starfsfólk og mönnum sé í samræmi við gæða- og öryggiskröfur.
- Möguleikar fjarheilbrigðisþjónustu séu nýttir á öllum stigum þjónustunnar, bæði í þéttbýli og dreifbýli.
- Þjónusta við aldrað fólk sem glímur við geðheilbrigðisvanda og/eða áfengis- og vímuefnavanda verði bætt.

Meginmarkmiðið er að heilsugæsla verði fyrsti viðkomustaður í heilbrigðisþjónustunni. Einstaklingur njóti þjónustu á því stigi og hjá þeim aðila sem er best til þess fallinn að leysa vanda hans. Öryggi og gæði þjónustunnar samrýmist bestu þekkingu.

### 4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERDIR

#### Heilsugæsla.

Þrjú markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflokkinn.

1. **Skilvirkari þjónusta fyrir sjúklinga sem leita til heilsugæslu.** Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að efla heilsugæsluna sem fyrsta viðkomustað. Allflestir landsmenn eiga erindi við heilsugæsluna með margþætt vandamál. Til að veita sem besta heilbrigðisþjónustu á sem hagkvæmastan hátt og nýta sem best þekkingu hvernar heilbrigðisstéttar er mikilvægt að sjúklingar geti haft aðgang að þverfaglegri þjónustu og þeim þjónustuaðilum sem þörf er á hverju sinni. Sjúklingar geti til dæmis leitað til sálfræðings vegna geðheilbrigðisvanda, til næringarfræðings vegna ofþyngdar, til lyfjafræðinga vegna lyfjafræðilegrar umsjár og til sjúkrahjálfa vegna stoðkerfisvandamála. Aukinn aðgangur sjúklinga að öðrum faghópum en læknum getur einnig leitt til þess að biðtími eftir viðtali hjá lækni styttest. Unnið er að því að auka teymisvinnu innan heilsugæslunnar. Einn liður í að auka skilvirkni þjónustunnar er vel skipulagt húsnæði sem sniðið er að þörfum þeirra sem leita til heilsugæslunnar.
2. **Aukinn aðgangur sjúklinga að fjölbreyttri geðheilbrigðisþjónustu.** Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er tiltekið að efla skuli geðheilbrigðisþjónustu í heilsugæslu um land allt. 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 árinu 2016 felst m.a. að fjölga eigi geðheilsuteymum á höfuðborgarsvæðinu og koma slíkum teymum á fót í þeim landshlutum þar sem þau eru ekki þegar til staðar fyrir árslok 2019. Huga þarf sérstaklega að geðheilsu og vellíðan aldraðs fólks, m.a. í ljósi vísbendinga um vaxandi einangrun og einmanaleika meðal þess. Þá þarf einnig að efla geðheilbrigðisþjónustu annarra hópa, t.d. fanga, fólks með þroskahömlun og fólks með áfengis- og vímuefnavanda. Í áður nefndri stefnu og aðgerðaáætlun í geðheilbrigðismálum er einnig lögð

áhersla á sálfræðipjónustu við börn og ungmenni. Sérstaklega verður hugað að sálfræðipjónustu í framhaldsskólum.

3. **Lækka tíðni sjúkdóma sem rekja má til lífshátta.** Dauðsföll af völdum ósmitnæmra sjúkdóma eru vaxandi vandamál um allan heim. Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin hefur bent á að 38 milljónir manna deyi árlega fyrir aldur fram af þeirra völdum.<sup>2</sup> Til ósmitnæmra sjúkdóma teljast m.a. hjarta- og æðasjúkdómar, krabbamein, sykursýki og langvinn lungnateppa. Þessa sjúkdóma má í vissum tilvikum tengja áhættuþáttum heilsu eins og offitu, hreyfingarleysi, óhollu mataræði, reykingum og fleiru. Í gögnum frá embætti landlæknis kemur fram að offita fari vaxandi hér á landi en árið 2012 voru 22,2% Íslendinga með líkamsþyngdarstuðul 30 eða hærri sem telst offita.<sup>3</sup> Hlutverk heilsugæslunnar er m.a. að stuðla að fræðslu og fyrirbyggjandi aðgerðum til að fólki þrói síður með sér skaðlega lífshætti og veita þeim þjónustu sem þegar glíma við heilsufarsvanda tengdan lífsháttum.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Skilvirkari þjónusta fyrir sjúklinga sem leita til heilsugæslu.	Biðtími eins og tilgreint er í gr. 4.1 um forgangsröðun í kröfufylsingu vegna rekstrar heilsugæsluþjónustu.	Liggur ekki fyrir en fyrsta mæling verður gerð 2018.	Verður sett þegar niðurstöður 2018 liggja fyrir.	Verður sett þegar niðurstöður 2018 liggja fyrir.
2	Aukinn aðgangur sjúklinga að fjölbreyttri geðheilbrigðisþjónustu.	Hlutfall landsmanna sem hafa aðgang að geðheilsuteymi.	Um 20%	70%	100%
3	Lækka tíðni sjúkdóma sem rekja má til lífshátta.	Fjöldi heilbrigðisumdæma sem hafa móttöku og sinna fræðslu til sjúklinga varðandi lífshætti og sjúkdóma tengdum þeim.	2	7	
		Fjöldi útgefna hreyfiseðla á hverja 1000 íbúa.	4,4	5,8	8

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1, 2 og 3	Mörkun heildstæðrar stefnu í heilbrigðisþjónustu í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar	2019	Velferðar-ráðuneytið
2	1	Fagstéttum sem starfa í heilsugæslunni verði fjölgað, t.d. sálfræðingum, sjúkraþjálfurum, lyfjafræðingum og næringarfræðingum.	2019–2023	Yfirstjórn heilsugæslu
3	1 og 3	Þverfagleg teymisvinna aukin í heilsugæslu	2019–2023	Yfirstjórn

<sup>2</sup> <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs355/en/>

<sup>3</sup> [http://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item22830/Framkvaemdaskyrsla\\_2012\\_loka.pdf](http://www.landlaeknir.is/servlet/file/store93/item22830/Framkvaemdaskyrsla_2012_loka.pdf)

		sem m.a. sinni fræðslu til sjúklinga varðandi lífshætti og sjúkdóma tengda þeim.		heilsugæslu
4	1 og 3	Innleiðing á skipulagðri heilsuvernd aldraðra í öllum heilbrigðisumdæmum	2019–2020	Heilsugæsla
5	2	Fjölgun geðheilsuteyma í samræmi við stefnu og aðgerðaáætlun í geðheilbrigðismálum.	2019–2020	Yfirstjórn heilsugæslu
6		Komið verði á fót skipulagðri söfnun upplýsinga um aðgang sjúklinga að þverfaglegum teyllum í heilsugæslu.	2018–2019	Velferðarráðuneyti
7	3	Skimað verður fyrir krabbameini í ristli og endaparmi í aldurshópnum 60–69 ára í fyrstu og í lokin 50–74 ára.	2019–2023	Velferðarráðuneyti
8	1	Þarfagreining og áætlanagerð vegna nýrrar heilsugæslustöðvar í Hlíðum í Reykjavík	2022–2023	Velferðarráðuneyti
9	1	Þarfagreining og áætlanagerð vegna nýrrar heilsugæslustöðvar á Akureyri	2022–2023	Velferðarráðuneyti

### Sérfræðipjónusta og hjúkrun.

Þrjú markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflokkinn.

1. Lækka í áföngum hlutfall greiðsluþátttöku sjúklinga fyrir heilbrigðisþjónustu. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er tilgreint að draga eigi úr greiðsluþátttöku sjúklinga og gera hana gegnsæri og skilvirkari. Í maí 2017 tók nýtt greiðsluþátttökukerfi gildi sem hefur áhrif á kostnað sjúklinga vegna heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa. Markmiðið er að verja sjúklinga fyrir háum kostnaði vegna heilbrigðisþjónustu. Fylgst verður náið með því hvaða áhrif nýja greiðsluþátttökukerfið hefur á bæði einstaklinga og hópa.
2. Jafna aðgang sjúklinga um land allt að þjónustu sérfræðilækna. Starfsstöðvar sérfræðilækna sem veita þjónustu samkvæmt samningi við Sjúkratryggingar Íslands eru flestar í Reykjavík. Samantekt Sjúkratrygginga Íslands sýnir að aðsókn að sérfræðilæknaþjónustu er mjög misjöfn eftir búsetu sjúklinga. Þjónusta sérfræðilækna á heilbrigðisstofnunum utan höfuðborgarsvæðisins getur verið veitt af sérfræðingum starfandi á heilbrigðisstofnunum, með samningum við sérhæfðu sjúkrahúsin eða í fjarheilbrigðisþjónustu, með það að markmiði að tryggja jafnan aðgang sjúklinga að heilbrigðisþjónustu, óháð búsetu.
3. Hækka hlutfall sjúklinga sem fá sérhæfða hjúkrun á heimili sínu í samræmi við mat á þörf. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er tiltekið að leggja eigi áherslu á heima-hjúkrun o.fl. Mikilvægt er að gera öldruðum kleift að búa sem lengst á eigin heimili með viðeigandi heilbrigðis- og félagsþjónustu. Fjölgun aldraðra með fjölpætt 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. Einnig þarf að tryggja að fólk á öllum aldri sem glímir við bráðan eða langvarandi heilbrigðisvanda fái sérhæfða hjúkrun til að styðja við búsetu á eigin heimili og draga úr þörf fyrir innlögn á heilbrigðisstofnun.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Lækka í áföngum greiðsluþátttöku sjúklinga fyrir heilbrigðisþjónustu.	Hlutfall greiðslna einstaklinga af heildarheilbrigðiskostnaði skv. samræmdu viðmiði OECD .	Samkvæmt upplýsingum Hagstofu Íslands var þetta hlutfall 17,9% árið 2016.		16,5%

2	Jafna aðgang sjúklinga um land allt að þjónustu sérfræðilækna.	Notkun á sérfræðilæknaþjónustu og komur á göngudeild sem hlutdeild af heildarnotkun á sérfræðilæknaþjónustu á landinu.	Höfuðborgarsvæðið 72,5%, utan höfuðborgarsvæðis 27,5%.	Höfuðborgarsvæðið 67%, utan höfuðborgarsvæðis 33%.	Höfuðborgarsvæðið 62%, utan höfuðborgarsvæðis 38%.
3	Hækka hlutfall sjúklinga sem fá sérhæfða hjúkrun á heimili sínu í samræmi við mat á þörf.	Fjöldi heilbrigðisumdæma þar sem er aðgangur að sérhæfðri heimahjúkrun.	2		7

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1, 2 og 3	Mörkun heildstæðrar stefnu í heilbrigðisþjónustu í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.	2019	VEL
2	1	Sett verði fram áætlun um hvernig dregið verði úr greiðsluþátttöku sjúklinga í heilbrigðisþjónustu.	2018–2023	VEL
3	2	Þjónusta sérfræðilækna utan sjúkrahúsa verði endurskipulögð til að tryggja aðgang allra landsmanna að þjónustunni.	2018–2019	VEL og Sjúkra-tryggingar Íslands
4	3	Innleiðing sérhæfðrar heimahjúkrunar.	2022–2023	VEL
5	2	Skilgreina umgjörð fjarheilbrigðisþjónustu sem uppfyllir kröfur um meðferð heilbrigðisupplýsinga og persónuupplýsinga.	2019	Embætti landlæknis

### Sjúkraþjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að setja skuli stefnu í heilbrigðismálum og er stefna í þessum málaflokki hluti slíkrar stefnumótunar. Einnig er tilgreint að leggja eigi áherslu á þjónustuþætti sem geta haft áhrif á þörf fyrir dvöl á hjúkrunarheimilum, svo sem dagþjálfun og endurhæfingu. Með auknu framboði á þjálfun og þverfaglegri endurhæfingu utan stofnana má einnig draga úr þörf fyrir innlögn á endurhæfingarstofnanir. Vísendingar eru um að aðgangur sjúklinga sem glíma við langvarandi færniskerðingar að þverfaglegri þjálfun og endurhæfingu sé ekki nógu góður. Rammasamningur er í gildi um sjúkraþjálfun og talþjálfun en mikilvægt er að koma í ríkara mæli á þverfaglegri endurhæfingu utan stofnana. Ekki eru tiltækir á Íslandi lýsandi mælikvarðar fyrir þennan málaflokk. Unnið verður að því að skilgreina þá en því eru ekki sett fram mælanleg markmið fyrir málaflokkinn að sinni.

### Sjúkraflutningar.

Eitt markmið hefur verið skilgreint fyrir málaflokkinn.

**1. Í 90% tilvika verði bráðaútköllum í dreifbýli sinnt innan 20 mínútna frá útkalli.** Breytingar á þjónustu heilbrigðisstofnana um landið, þ.m.t. fæðingarþjónustu, leiða til þess

að tryggja verður íbúum landsbyggðarinnar öruggan sjúkraflutning á sérhæfð sjúkrahús þegar aðstæður krefjast. Þá hefur þörf fyrir sjúkraflutninga aukist verulega með auknum fjölda ferðamanna sem eru ókunnir aðstæðum til aksturs og útivistar hér á landi. Aukning sjúkraflutninga á landi kallar á aukna mönnun. Skjótt viðbragð getur skipt sköpum og því þarf að huga að mannafla og staðsetningu hans.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Í 90% tilvika verði bráðaútköllum (F1 og F2) í dreifbýli sinnt innan 20 mínútna frá útkalli.	Hlutfall bráðaútkalla í dreifbýli þar sem viðbragðstími er undir 20 mínútum.	Lægst 75%	Lægst 82%	Yfir 90%

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Mörkun heildstæðrar stefnu í heilbrigðisþjónustu í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.	2018–2019	VEL
2	1	Endurskipuleggja sjúkraflutninga á grundvelli þarfagreiningar	2018–2023	VEL

## 5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnasviðsins næstu fimm ára.

	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
Útgjaldarammi í m.kr.					
<b>24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa</b>	<b>50.631</b>	<b>52.022</b>	<b>53.916</b>	<b>56.203</b>	<b>58.382</b>



## 25 Hjúkrunar- og endurhæfingarrými

### 1. UMFANG

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

- Hjúkrunar og dvalarrými.
- Endurhæfingarpjónusta.

**Hjúkrunar og dvalarrými.** Undir málaflokkinn fellur starfsemi hjúkrunar- og dvalarrýma á hjúkrunar- og dvalarheimilum og á heilbrigðisstofnunum. Undir flokkinn fellur einnig dagdvöl og Framkvæmdasjóður aldraðra.

Hjúkrunarrými eru ætluð einstaklingum, óháð aldri, sem eru of lasburða til að búa í sjálfstæðri búsetu á eigin heimili þrátt fyrir aðstoð. Einstaklingar eiga einnig kost á að koma þangað til hvíldarinnlagnar, þ.e. til styttri dvalar. 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 heilbrigðisráðherra, metur þörf fólks fyrir dvöl í hjúkrunarrými og dvalarrými hvort sem er til langframa eða til hvíldarinnlagna. Dagdvöl er ætluð fólki 67 ára og eldra. Boðið er upp á almenna dagdvöl, dagdvöl fyrir heilabilaða og dagdvöl með endurhæfingu.

Rekstur hjúkrunar- og dvalarrýma fellur undir rammisamning Sjúkratrygginga Íslands við hjúkrunar- og dvalarheimili. Hjúkrunar- og dvalarrými sem rekin eru af heilbrigðisstofnunum falla þó ekki undir þann rammisamning heldur eru greiðslur fyrir þau rými samkvæmt föstum fjárlögum.

Framkvæmdasjóður aldraðra stuðlar að uppbyggingu og eflingu öldrunarþjónustu um land allt. Fjármagni sjóðsins skal m.a. varið til byggingar og nauðsynlegra breytinga og endurbóta á þjónustumiðstöðvum, dagdvöl og öðrum stofnunum fyrir aldraða, en þó ekki íbúða í eigu einstaklinga, félagasamtaka og/eða sveitarfélaga. Sjóðurinn fær tekjur af sérstöku gjaldi sem lagt er á þá sem eru á aldrinum 16–69 ára og greiða tekjuskatt.

**Endurhæfingarpjónusta.** Undir málaflokkinn falla endurhæfingarrými sem ætluð eru fólki óháð aldri sem þarfnast þverfagleggrar endurhæfingar vegna færniskerðingar af völdum veikinda, slysa eða annarra vandamála. Hér falla m.a. undir endurhæfingarrými á Reykjalundi og Heilsustofnun Náttúrulækningafélags Íslands auk starfsemi SÁÁ. Þau eru rekin á grundvelli þjónustusamninga Sjúkratrygginga Íslands við rekstraraðila.

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 2016–2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjáráukalög 2017	Fjárlög 2018
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta .....			
25.10 Hjúkrunar- og dvalarrými .....	37.180	40.472	41.619
25.20 Endurhæfingarþjónusta .....	4.630	5.000	5.218
<b>Samtals .....</b>	<b>41.810</b>	<b>45.472</b>	<b>46.837</b>

## 2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

Mikilvægt er að fólk sé stutt til sjálfstæðrar búsetu á eigin heimili með greiðum aðgangi að dagdvalar- og endurhæfingarrýmum sem og tímabundinni dvöl í hvíldarrýmum á hjúkrunarheimilum. Einnig að tryggt sé gott aðgengi að upplýsingum og fjarheilbrigðisþjónustu þar sem hún á við. Jafnframt þarf að fjölga fjölbreyttum stuðningsúrræðum fyrir einstaklinga sem búa heima og sjá til þess að þjónusta í hjúkrunar- og dvalarrýmum standi til boða þegar hennar er þörf.

Árið 2017 var samþykkt ný viðbót við þá framkvæmdaáætlun sem fyrir var um byggingu hjúkrunarrýma, alls 155 hjúkrunarrými. Þar af eru 90 ný viðbótarrými og 65 rými til að bregðast við ófullnægjandi aðbúnaði. Þrátt fyrir þessi viðbótarrými er skortur á hjúkrunarrýmum ein helsta áskorun málaflökks um hjúkrunar-, dvalar- og dagdvalarrými. Afleiðingin af því að hjúkrunarrými eru of fá miðað við þörf er að biðtími eftir slíkum úrræðum hefur lengst. Í fjármálaáætlun fyrir árin 2018–2022 var miðað við að meðalbiðtími eftir hjúkrunarrými yrði 90 dagar 2018 en reyndin varð að biðtími lengdist frá 2016–2017 og í lok árs 2017 var hann 106 dagar. Mikilvægt er því að fjölga hjúkrunarrýmum með hliðsjón af fjölgun aldraðra og fjölgun þeirra sem glíma við aldurstengda sjúkdóma og metnir eru í þörf fyrir slíka dvöl.

Nú eru 486 hjúkrunarrými í byggingu eða á framkvæmdaáætlun til ársins 2022, þar af 309 ný hjúkrunarrými og 177 til að bæta aðbúnað í samræmi við viðmið þar um. Staðsetning hjúkrunarrýma þarf að taka mið af reiknaðri þörf fyrir slík rými á hverju svæði.

Dvalartími íbúa í hjúkrunarrýmum hefur áhrif á þann fjölda nýrra hjúkrunarrýma sem þörf er fyrir sem og á biðtíma eftir rýmum. Því er mikilvægt að önnur þjónusta, til að mynda dagdvöl, sé í boði til að styðja við fólk sem býr heima. Mikill þrýstingur er á að slíkum úrræðum sé fjölgað, ekki hvað síst dagdvöl fyrir fólk með heilabilun en ekki er haldin miðlæg skrá um biðtíma eða fjölda sem bíður eftir úrræðinu. Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa er einnig mjög mikilvæg í þjónustukeðjuna fyrir fólk sem býr heima (sjá málefnasvið 24).

Helstu áskoranir málefnasviðsins í heild tengjast breyttri aldurssamsetningu þjóðarinnar og fjölgun aldraðra. Reiknað er með að hlutfall fólks 67 ára og eldra af mannfjölda hækki úr 12% 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. Með hækkingu aldri má gera ráð fyrir fjölgun þeirra sem glíma við aldurstengda sjúkdóma af einhverju tagi. Einnig þarf að bregðast við aukinni sjúkdómabyrði og áhættuþáttum vegna lífsstílstengdra sjúkdóma. Þá hefur fólk með tímabundna eða varanlega færniskerðingu fjölgað vegna betri meðferðar eftir veikindi, áföll eða slys og bæta þarf aðgengi að viðeigandi þverfaglegri endurhæfingu. Mikilvægt er að þjónusta hverju sinni taki mið af því markmiði að fólk sé stutt til sjálfsbjargar, vinnufærni og sjálfstæðrar búsetu heima sem lengst og að þjónustan sé veitt á réttum tíma og á réttu þjónustustigi.

Þá er einnig mikilvægt að vinna áfram með áhersluatriði stefnu í geðheilbrigðismálum þar sem lögð er áhersla á að byggð sé upp aukin þekking á hjúkrunarheimilum til að veita öldruðu fólki geðheilbrigðisþjónustu. Visbendingar eru um vanmeðhöndlun á vanda meðal aldraðra sem tengist samsettum geðheilbrigðis- og fíknivanda. Skortur er á sértækum úrræðum til að mæta þessum vanda sem leiðir til þess að fólk fær ekki viðunandi þjónustu og þannig skapast mikið álag annars staðar í þjónustukeðjunni.

Framundan er endurskoðun á rammamálum Sjúkratrygginga Íslands um hjúkrunar- og dvalarrými og færð hafa verið rök fyrir því, m.a. út frá jafnræði, að æskilegt væri að öll hjúkrunar- og dvalarrými féllu undir slíkan samning hvort sem rekstraraðilinn er heilbrigðisstofnun eða annar rekstraraðili.

Aðrar megináskoranir eru í fyrsta lagi óskýr skil ábyrgðar milli ríkis og sveitarfélaga sem geta dregið úr skilvirkni þjónustunnar og hagkvæmni í nýtingu fjár. Skilvirkni og hagkvæmni byggist m.a. á samvinnu og samþættingu þjónustu þessara aðila. Í öðru lagi hvernig samþætta má þjónustu hjúkrunarheimila og þjónustu innan og utan sjúkrahúsa til að auka samfellu í þjónustunni, bæta hana og stuðla að því að fólk geti tekið þátt í samfélaginu og búið sem lengst á eigin heimili. Í þriðja lagi verður mönnun fagfólks og ófaglærðs fólks mikil áskorun á komandi árum vegna samkeppni um mannafla. Hafin er vinna við mótun heilbrigðisstefnu þar sem verður fjallað um þessar áskoranir.

### **Umfjöllun um málefna sviðið út frá kynja- og jafnréttissjónarmiðum**

Ákvarðanir varðandi hjúkrunar-, dvalar- og dagdvalarrými hafa mikil kynja- og jafnréttisáhrif og á það bæði við um þá sem starfa innan þessa geira og þá sem eiga rétt á þjónustunni. Konur eru oftast skráðar aðalumnunaraðilar en karlar og einnig annast þær oftast aðstandendur sína en karlar. Karlar eru yngri þegar þeir flytja inn á hjúkrunarheimili og hjúkrunarþyngd þeirra er meiri. Konur biða að meðaltali lengur eftir hjúkrunarrými en karlar. Konur og karlar hafa ólíkar þarfir varðandi tómsundur sem þarf að huga að á þessu æviskeiði. Konur eru í meirihluta þeirra sem starfa við umönnun á hjúkrunarheimilum en þar eru karlar hlutfallslega fleiri í stjórnunarstöðum. Á heildina lítið eru hlutfallslega fleiri konur faglærðar en karlar eru aftur á móti hlutfallslega fleiri í tekjuhæsta hópi starfsfólks.

### **3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ**

Framtíðarsýn málefna sviðsins er að fólk búi við sjálfstæði, lífsgæði og aðgang að upplýsingum, ráðgjöf og stuðningi. Þjónustan sé veitt af hæfu starfsfólki sem býr við gott starfsumhverfi og starfskjör, markvissa þverfaglega teymisvinnu og hefur tækifæri til starfsþróunar. Einstaklingum sem glíma við geðheilbrigðisvanda og/eða áfengis- og vímuefnavanda standi til boða úrræði sem mæta þeirra vanda. Möguleikar fjarheilbrigðisþjónustu á öllum stigum þjónustunnar séu nýttir. Við byggingu og rekstur hjúkrunarheimila verði tæknilausnir nýttar til fulls til að bæta aðbúnað íbúa og starfsumhverfi starfsmanna.

Í stjórnarsáttmála kemur fram að ráðast skuli í stórsókn í uppbyggingu á hjúkrunarrýmum og styrkja rekstrargrundvöll þeirra. Gert er ráð fyrir verulegri aukningu í byggingu hjúkrunarheimila með fjölgun nýrra hjúkrunarrýma og bættum aðbúnaði í um 790 rýmum á tímabilinu, þar af um 550 nýjum hjúkrunarrýmum. Einnig að lögð verði áhersla á að efla aðra þjónustu, svo sem dagdvöl og endurhæfingu. Þá er stefnt að því að endurskoða ákvæði laga um heilbrigðisþjónustu og laga um málefni aldraðra hvað varðar dvalarheimili og dagdvöl með það að markmiði að dagdvöl og dvalarheimili séu úrræði sem standi fólki til boða óháð aldri. Þá er einnig stefnt að endurskoðun á lögum um sjúkratryggingar til samræmingar framangreindu.

Meginmarkmið málefna sviðsins er að einstaklingum bjóðist endurhæfing og/eða önnur heilbrigðisþjónusta við hæfi til að endurheimta eða viðhalda færni og stuðla þannig að

sjálfstæðri búsetu heima sem lengst. Þegar öll raunhæf úrræði eru fullreynd þjóðist 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 og dvalarrými.

Þrjú markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflokkinn.

- 1. Biðtími eftir hjúkrunarrýmum verði undir 90 dögum.** Skortur á hjúkrunarrýmum hefur leitt til þess að biðtími eftir slíkum úrræði hefur lengst. Því þarf að fjölga hjúkrunarrýmum með hliðsjón af fjölgun aldraðra og fjölgun þeirra sem glíma við aldurstengda sjúkdóma og metnir eru í þörf fyrir slíka dvöl. Lengd biðtíma og dvalartíma á hjúkrunarheimilum ákvarðast að miklu leyti af þeirri heilbrigðis- og félagsþjónustu sem íbúar heimilanna njóta áður en þeir flytja þar inn, umönnunarþyngd þeirra eftir að þeir flytja inn og heildarfjöldi rýma sem er til ráðstöfunar. Nánar er fjallað um heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa á málefna sviði 24 og félagsþjónustu á málefna sviði 28 um málefni aldraðra.
- 2. Bæta þjónustu við aldrað fólk sem glímir við geðheilbrigðisvanda og áfengis- og/eða vímuefnavanda.** Nauðsynlegt er að mæta vanda þessa fólks með sértækri þjónustu til að bæta heilsu og vellíðan þess eins og kostur er. Það myndi einnig létta á öðrum þjónustubáttum heilbrigðisþjónustunnar.
- 3. Aukinn aðgangur fólks að þjónustu dagdvalar.** Þjónusta dagdvalar er mikilvæg til að styðja fólk til búsetu á eigin heimili, ekki hvað síst þegar sjúkdómar banka upp á. Dagdvöl er einnig mikilvægt þjónustuúrræði til að draga úr álagi á fjölskyldur vegna mikilla veikinda fjölskyldumeðlims.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Biðtími eftir hjúkrunarrýmum verði undir 90 dögum.	Fjöldi hjúkrunarrýma. Meðalbiðtími þeirra sem fara í hjúkrunarrými. Hlutfall íbúa sem fá dvöl og hafa beðið skemur en 90 daga.	2.698 rými 106 dagar. 59%	2.840 rými Að meðaltali 100 dagar eða færri. 70%	3.260 rými Að meðaltali 90 dagar eða færri. 80%
2	Bæta þjónustu við aldrað fólk sem glímir við geðheilbrigðisvanda og áfengis- og/eða vímuefnavanda.	Sérhæfð hjúkrunarrýmisdeild sem sinnir þjónustu aldraðra með geð- og fíknivanda.	Engin	Undirbúningur að sértækri þjónustu hafinn.	Sértæk þjónusta í boði fyrir 10 – 12 einstaklinga.
3	Aukinn aðgangur fólks að þjónustu dagdvalar.	Fjöldi dagdvalarrýma.	747	800	840

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1, 2 og 3	Mörkun heildstæðrar stefnu í heilbrigðisþjónustu eins og fram kemur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.	2018–2019	VEL
2	1	Ganga frá fyrirkomulagi/samningi um rekstur og þjónustu allra hjúkrunar-,	2018–2023	VEL

		dvalar- og dagdvalarrýma.		
3	1	Byggja ný rými og/eða bæta aðbúnað í um 790 hjúkrunarrýmum.	2018–2023	VEL, sveitarfélög og rekstraraðilar.
4	2	Setja á fót sérstaka deild með hjúkrunarrýmum til að mæta þörfum aldraðs fólks sem glímur við samþættan geðheilbrigðis- og fíknivanda.	2019–2023	VEL
5	3	Fjölga dagdvalarrýmum um 95	2018–2023	VEL

### Endurhæfingarþjónusta.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að setja skuli stefnu í heilbrigðismálum og er stefna í þessum málaflokki hluti slíkrar stefnumótunar. Einnig er tilgreint að leggja eigi áherslu á þjónustuþætti sem geta haft áhrif á þörf fyrir dvöl á hjúkrunarheimilum. Með auknu framboði á þjálfun og þverfaglegri endurhæfingu utan stofnana má einnig draga úr þörf fyrir innlög á endurhæfingarstofnanir. Vísbendingar eru um að aðgangur sjúklinga, sem glíma við langvarandi færniskerðingar, að þverfaglegri þjálfun og endurhæfingu sé ekki nógu góður. Rammasamingur er í gildi um sjúkraþjálfun og talþjálfun en mikilvægt er að koma í ríkara mæli á þverfaglegri endurhæfingu utan stofnana. Ekki eru tiltækir á Íslandi lýsandi mælikvarðar fyrir þennan málaflokk en unnið verður að því að skilgreina þá og því eru ekki sett fram mælanleg markmið fyrir málaflokkinn að sinni.

## 5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnasviðsins næstu fimm ára.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta</b>	<b>48.369</b>	<b>50.890</b>	<b>52.683</b>	<b>52.835</b>	<b>53.182</b>

## 26 Lyf og lækningavörur

### 1. UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra. Málefnasviðið skiptist í þrjú málaflokka, en þeir eru:

- Lyf.
- Lækningatæki.
- Hjálpartæki.

**Lyf.** Lyfjamál fjalla m.a. um framleiðslu, dreifingu, notkun og sölu lyfja og skyldra vara (blóð, frumur og vefir). Eftirfarandi aðilar koma með einum eða öðrum hætti að stjórnsýslu 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 leiðbeininga, áætlanagerð og eftirfylgni varðandi notkun S-merktra lyfja<sup>4</sup> sem og kennslu og þjálfun heilbrigðisstétta sem að lyfjamálum koma. Auk framantalinna má nefna að Geislavarnir ríkisins hafa eftirlit með geislavirkum efnum, þ.m.t. geislavirkum lyfjum og Matvælastofnun hefur eftirlit með ávísunum dýralækna á dýralyf og með lyfjanotkun í landbúnaði.

**Lækningatæki.** Meginverkefni málaflokksins varða framleiðslu, sölu, markaðssetningu, markaðseftirlit, viðhald og notkun lækningatækja og eftirlit heilbrigðisyfirvalda með þeim. Lyfjastofnun annast eftirlit með lækningatækjum.

**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 m.a. meðferðarhjálpartæki og flókin tæki til tjáskipta- og umhverfisstjórnunar ásamt einnota hjúkrunarvörum, næringarefnum og sérfæði. Um málaflokkinn gilda lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016–2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjáralög 2017	Fjárlög 2018
26 Lyf og lækningavörur .....			
26.10 Lyf .....	15.613	15.815	17.715
26.30 Hjálpartæki .....	4.250	4.388	4.794
<b>Samtals .....</b>	<b>19.863</b>	<b>20.203</b>	<b>22.509</b>

<sup>4</sup> Lyf er eingöngu ætti að nota á eða í tengslum við sjúkrahús vegna sérhæfðrar meðferðar sjúklinga sem krefst sérfræðipækkingar eða sérstaks eftirlits sérfræðinga á sjúkrahúsum.



## 2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

Dingsályktunartillaga um lyfjastefnu til ársins 2022 var samþykkt á vorþingi árið 2017. Til að markmið lyfjastefnunnar geti orðið að veruleika þurfa allir aðilar sem koma að lyfjamálum að vinna saman að framgangi þeirra. Heilbrigðisstarfsfólk gegnir þar lykilhlutverki, einkum læknar, lyfjafræðingar og hjúkrunarfræðingar. Hagsmunasamtök þurfa að taka virkan þátt svo að stefnan nái fram að ganga, einkum samtök þeirra sem þurfa á lyfjum og heilbrigðisþjónustu að halda. Það er sameiginleg ábyrgð allra að efla öryggi og gæði í heilbrigðisþjónustunni, þ.e. heilbrigðisstofnana og fyrirtækja, heilbrigðisstarfsfólks og notenda þjónustunnar. Mikilvægt er að upplýsa almenning og sjúklinga um lyf, meðferð og aðra heilbrigðisþjónustu sem þeir eiga rétt á.

Kostnaður vegna almennra lyfja hefur að mestu staðið í stað en útgjöld vegna nýrra lyfja vaxa hratt, sbr. þróun lyfjakostnaðar undanfarin ár. Væntingar sjúklinga til meðferðar með nýjum dýrum lyfjum aukast stöðugt og ljóst er að sífellt verður erfiðara að mæta auknum kostnaði vegna þessarar þróunar. Á síðustu tveimur árum hefur innleiðing nýrra lyfja þó verið aukin. Helstu áskoranir eru að skapa sátt um innleiðingu nýrra lyfja og brúa bilið milli væntinga, vísindalegrar framþróunar og fjárheimilda.

Ísland hefur á undanförunum árum leitað eftir samstarfi, einkum við hin Norðurlandarákin, til að leita allra leiða til að ná tökum á lyfjakostnaði um leið og reynt er að tryggja sjúklingum eins góðan aðgang að lyfjum og mögulegt er. Nauðsynlegt er að efla þátttöku í fjölþjóðlegu samstarfi um lyfjaútboð í samræmi við ábendingu Ríkisendurskoðunar í skýrslu frá 24. febrúar 2017. Ríkisendurskoðun hvetur jafnframt til að leitað verði frekari leiða til að fá aðgang að stærri lyfjamörkuðum með það að markmiði að draga úr lyfjakostnaði.

Fyrir utan betri aðgang að lyfjum og innleiðingu nýrra lyfja tengjast helstu áskoranir málaflokksins því að draga úr mis- og ofnotkun lyfja, einkum í ákveðnum flokkum geð- og verkjalyfja þar sem notkunin er meira en tvöföld á Íslandi miðað við það sem gerist annars staðar á Norðurlöndum.

Með breytingum á lögum um lækningatæki á árinu 2016 voru heimildir til gjaldtöku vegna eftirlits með lækningatækjum auknar í þeim tilgangi að styrkja og efla eftirlit með lækningatækjum á markaði með það að leiðarljósi að öryggi sjúklinga og annarra notenda lækningatækja væri sem best tryggt. Í kjölfarið var sett gjaldskrá nr. 545/2017, vegna eftirlits Lyfjastofnunar með lækningatækjum, og var þar með í fyrsta sinn frá 2011, þegar eftirlit með lækningatækjum var flutt frá embætti Landlæknis til Lyfjastofnunar, heimilt að taka gjöld fyrir þetta eftirlit. Nú þegar þessi gjaldskrá liggur fyrir er m.a. þörf á að greina hvernig hún hefur reynst til að sinna þessu eftirlitshlutverki Lyfjastofnunar.

Helstu áskoranir málaflokks um lækningatæki eru að ganga úr skugga um að einungis séu flutt til landsins lækningatæki sem eru CE-merkt, skilyrði um slíkar merkingar séu uppfyllt og málaflokkurinn sé undir opinberu eftirliti.

Mikil framþróun hefur orðið í gerð hjálpertækja 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 aukid fjármagn til málaflokksins. Á móti má ætla að þörf fyrir stofnanadvöl minnki og lífsgæði aukist. Bið eftir meðferðarhjálpertækjum, svo sem léttum súrefnissíum, vélum vegna kæfisvefns, og insúlíndælum hefur lengst á undanförunum árum og mikilvægt er að bregðast við því. Í skýrslu vinnuhóps<sup>5</sup> um flókin tæki til tjáskipta- og umhverfisstjórnunar frá 2017 kom fram að mikil brotalöm hefur verið á þjónustu við þá sem þurfa flókin hjálpertæki til tjáskipta- og umhverfisstjórnunar. Ástæðan er m.a. að skortur er á þekkingu við mat, umsókn og útvegum á búnaði. Einnig skortir kennslu, eftirfylgni og þjálfun notenda svo að búnaður gagnist eins

<sup>5</sup> [http://www.sjukra.is/media/skyrslur/2017\\_30jan\\_skyrsla\\_flokin\\_tjaskiptataeki\\_HTM\\_SI.pdf](http://www.sjukra.is/media/skyrslur/2017_30jan_skyrsla_flokin_tjaskiptataeki_HTM_SI.pdf)



til er ætlast. Allt að 15 einstaklingar notuðu flókinn tjáskiptabúnað árið 2017 en áætlað er að allt að 40 einstaklingar hefðu þurft á honum að halda það ár. Búast má við að nýliðun í þessum hópi sé um 10 manns á ári sem þarf þá að kenna á tækin. Eftirfylgni í notkun tækja þarf að vera fyrir alla til að tryggja rétta notkun og endurskoðun á tækjum miðað við breytingu á getu. Sjúkratryggingar Íslands hafa gert samning við sérfræðingateymi sem hóf störf 1. mars 2018. Þjálfun teymisins fer fram í samstarfi við sérfræðinga í Finnlandi bæði í Finnlandi og á Íslandi.

### 3. FRAMTÍDARSÝN 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, fræðslu og ráðgjöf um lyf, ætlaða almenningi og heilbrigðisstarfsmönnum, er nauðsynlegt að setja fram með hlutlægum og málefnalegum hætti og vernda almenning þannig gegn ólögumatri markaðssetningu og fölsun lyfja. Grundvallarmarkmið lyfjalaga eru að tryggja nægilegt framboð lyfja, tryggja gæði, öryggi, virkni lyfja og þjónustu, auka fræðslu um lyfjanotkun, sporna gegn óhóflegri notkun lyfja og halda kostnaði í lágmarki.

Minnka þarf greiðsluþátttöku sjúklinga, og má sjá nánari umfjöllun um markmið og aðgerðir vegna þess í kafla um málefna svið 24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa. Jafnframt þarf að leggja áherslu á að aðgengi ungra kvenna og þeirra kvenna sem standa höllum fæti í samfélaginu að hormónatengdum getnaðarvörnum verði bætt. Skoða þarf hvort tímaþætt sé að tryggja að þessi lyf verði niðurgreidd af Sjúkratryggingum Íslands.

Framtíðarsýn hvað varðar lækningatæki er að einungis séu flutt til landsins lækningatæki sem eru CE-merkt, uppfylla skilyrði um merkingarnar og að málaflökkurinn sé undir opinberu eftirliti með það að markmiði að lágmarka tjón vegna lækningatækja.

Framtíðarsýn varðandi málaflökk hjálpartækja er að fólki með skerta færni standi til boða nauðsynleg hjálpartæki til að lifa sjálfstæðu lífi með sem mestum lífsgæðum. Samhliða standi til boða fullnægjandi þjálfun og eftirfylgni svo að tækin gagnist eins og til er ætlast.

### 4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERÐIR

#### Lyf.

Tvö markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflökkinn.

- 1. Bæta aðgang allra landsmanna að nauðsynlegum lyfjum.** Ísland hefur dregist aftur úr hinum Norðurlandarárkjunum við innleiðingu nýrra lyfja fyrir utan takmarkaðri aðgang hér á landi að ódýrum samheitalyfjum og þar af leiðandi minni samkeppni í lyfsölu en annars staðar á Norðurlöndunum. Þá þarf að fara saman fjárhagsleg og fagleg ábyrgð við ákvörðun um innleiðingu nýrra lyfja. Einnig verði horft til aukins Norðurlandasamstarfs um forspá, innleiðingu, innkaup, útboð og önnur verkefni er almennt varða lyf.
- 2. Draga úr mis- og ofnotkun geð- og verkjalyfja í þeim flokkum þar sem notkun er tvöfalt meiri á Íslandi en annars staðar á Norðurlöndunum.** Sporna verður við mis- og ofnotkun geð- og verkjalyfja í ákveðnum flokkum þar sem notkun er umtalsvert meiri á Íslandi en annars staðar á Norðurlöndunum.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Bæta aðgang allra landsmanna að nauðsynlegum lyfjum.	Fjöldi markaðssettra lyfjaheita.	1.377	1.440	1.660
		Fjöldi markaðssettra lyfja.	2.953	3.100	3.300
2	Draga úr mis- og ofnotkun geð- og verkjalyfja í þeim flokkum þar sem notkun er tvöfalt meiri á Íslandi en annars staðar á Norðurlöndunum. <sup>6</sup>	Skilgreindir dagskammtar (DDD) í samanburði við meðaltal Norðurlanda.	Notkun er meira en tvöfalt meira en að meðaltali á Norðurlöndum.	Minni en tvöfalt meiri.	Sambærilegt við önnur Norðurland aríki.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Auka fjölda innleiddra nýrra lyfja í sambærilegt hlutfall og meðaltal Norðurlanda.	2019–2022	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.	2019	VEL
3	1 og 2	Komið á fót klíniskum lyfjagagnagrunni og verklag við afgreiðslu umsókna um klínískar lyfjarannsóknir og framkvæmd slíkra rannsókna verði í samræmi við reglugerð ESB, nr. 536/2014.	2019–2022	VEL (Embætti landlæknis, Lyfjastofnun, Visindasiðanefnd)

### Lækningatæki.

Meginmarkmið málaflöksins 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. 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.

Eitt markmið hefur verið skilgreint sérstaklega fyrir málaflökinn.

#### 1. Auka eftirlit með lækningatækjum.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Auka eftirlit með lækningatækjum.	Fjöldi eftirlitsverkefna (úttekta).	Verkefnið ekki framkvæmt sökum skorts á fjármögnun og gjaldskráin ekki farin að virka.	4 eftirlitsverkefni á ári (úttektir).	12 eftirlitsverkefni á ári (úttektir)

<sup>6</sup> Búprenorfin, Metýlfenidat, ópióíðar og svefnlyf.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Eftirfylgni með eftirliti með lækningatækjum.	2019–2020	VEL

### Hjálpartæki.

Við heildarendurskoðun á lagaumhverfi, reglugerðum og framkvæmd í tengslum við hjálpartæki er stefnt að því að bæta þjónustu við þá sem hjálpartækin þurfa sem og bættri nýtingu fjármuna.

Eitt markmið hefur verið skilgreint sérstaklega fyrir málaflokkinn.

**1. Auka aðgang að og þjálfun í notkun flókinna tækja til tjáskipta og umhverfisstjórnunar.** Í ljós hefur komið að þessi tækjabúnaður hefur ekki nýst sem skyldi vegna skorts á þjálfun í notkun hans. Sjúkratryggingar Íslands hafa gert samning við sérfræðingateymi sem hóf störf 1. mars 2018. Þjálfun teymisins fer fram í samstarfi við sérfræðinga í Finnlandi.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Auka þjálfun í notkun flókinna tækja til tjáskipta og umhverfisstjórnunar.	Hlutfall þeirra sem er með tæki sem nýtast að fullu.	0%	50%	100%

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Eftirfylgni með árangri af starfi teymis sérfræðinga til að þjálfa og aðstoða starfsmenn í nærumhverfi einstaklinga sem þurfa flókin tæki til tjáskipta- og umhverfisstjórnunar.	2019–2023	Sjúkratryggingar Íslands.

## 5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnasviðsins næstu fimm ára.

	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
Útgjaldarammi í m.kr.					
<b>26 Lyf og lækningavörur .....</b>	<b>23.441</b>	<b>24.241</b>	<b>24.696</b>	<b>25.806</b>	<b>27.040</b>

## 27 Öroroka og málefni fatlaðs fólks

### 1. UMFANG

Málefnasviðið er á ábyrgð félags- og jafnréttismálaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra. Það fjallar um bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar, bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð og málefni fatlaðs fólks sem falla undir 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. Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, örorka.** Útgjöld málaflokkanna eru að langmestu leyti lífeyrisgreiðslur samkvæmt lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, og greiðslur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, nr. 99/2007. Utgjaldabreytingar milli ára skýrast einkum af ákvörðunum um hækkun á bótafjárhæðum, lagabreytingum, fjölda fólks með skerta starfsgetu og tekjum þeirra.

Örorku- og endurhæfingarlífeyrir ásamt tengdum greiðslum er ætlaður til framfærslu þeirra sem hafa skerta starfsgetu og tekjur undir tilteknu viðmiði. Örorkulífeyrir er greiddur samkvæmt lögum um almannatryggingar til þeirra sem metnir hafa verið til a.m.k. 75% örorku þegar aðrar tekjur þeirra eru undir tilteknu viðmiði og að uppfylltum skilyrðum um 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.

**Málefni fatlaðs fólks.** Málaflokkurinn snýr að þjónustu við fatlað fólk samkvæmt 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 almenn og sértæk þjónusta við fatlað fólk er fyrst og fremst á hendi sveitarfélaganna. Sveitarfélög bera ábyrgð á framkvæmd og skipulagi þjónustunnar og starfa á fimmtán þjónustusvæðum. Sértæk þjónusta á landsvísu, þ.e. þjónusta Greiningar- og ráðgjafarstöðvar ríkisins, Þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og daufblinda, og Heyrnar- og talmeinastöðvar Íslands, er alfarið á hendi ríkisins. Til fatlaðs fólks teljast þeir sem þarfnast sérstakrar þjónustu og stuðnings vegna fötlunar sinnar og falla undir skilgreiningu laga nr. 59/1992. Við framkvæmd laganna skal taka mið af samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og öðrum alþjóðasáttmálum sem Ísland er aðili að. Á vegum velferðarráðuneytisins er starfrækt réttindagæsla fyrir fatlað fólk sem ætlað er að tryggja því viðeigandi stuðning við að gæta réttinda sinna og að tryggja að sjálfsákvörðunarréttur sé virtur. Atvinnumál fatlaðs fólks heyra undir Vinnumálastofnun og nánar er fjallað um þau í stefnu fyrir málefnasvið 30 Vinnumarkaður 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 2016–2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjárukalög 2017	Fjárlög 2018
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks .....			
27.10 Bætur skv. lögum um almannatryggingar, örorkulífe	34.428	38.613	41.028
27.20 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, örorka .....	12.309	13.911	15.597
27.30 Málefni fatlaðs fólks .....	311	361	563
27.40 Aðrar örorkugreiðslur (Önnur velferðarmál, lífeyrist	-181	78	162
27.50 Jöfnun á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða .....	3.614	4.160	4.527
<b>Samtals .....</b>	<b>50.481</b>	<b>57.123</b>	<b>61.877</b>

## 2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

**Bætur skv. lögum um almannatryggingar, örorkulífeyrir. Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, örorka.** Einstaklingum sem metnir hafa verið með a.m.k. 75% örorku hjá almannatryggingum hefur fjölgað ár frá ári og sýna mælingar að aukning milli árunna 2016 og 2017 er um 3,9%.<sup>7</sup> Af þeim einstaklingum sem metnir hafa verið með a.m.k. 75% örorku hjá Tryggingastofnun ríkisins fá um 94% greiddan örorkulífeyri frá almannatryggingum. Árið 2016 fengu 1.791 einstaklingar a.m.k. 75% örorkumat í fyrsta skipti hjá Tryggingastofnun ríkisins og 1.506 einstaklingar árið 2017 (nýngengi örorku). Áhersla hefur verið lögð á að starfsendurhæfing sé reynd áður en kemur til örorkumats. Alls fengu 1.747 einstaklingar greiddan endurhæfingarlífeyri frá almannatryggingum í nóvember 2017 en 3.058 einstaklingar fengu greiddan endurhæfingarlífeyri einhvern tíma á árinu.

Einn helsti áhættuþáttur málaflokkanna er hversu margir einstaklingar hafa verið metnir til örorku hjá almannatryggingum og fá greiddan örorkulífeyri ár hvert. Áskorunin er því að finna orsakir þessarar þróunar en þar virðist gæta áhrifa samspils getu og krafna í starfi og persónulegum skyldum frekar en fjölgunar fólks með tiltekna sjúkdóma eða sjúkdómsástand. Í ljósi þessa er markmiðið að leggja aukna áherslu á snemmtæka íhlutun og þverfaglegt mat á stöðu einstaklingsins sem byggist á líkamlegum, sálfræðilegum og félagslegum áhættuþáttum. Enn fremur þarf að tryggja samstarf ólíkra þjónustukerfa til að veita heildstæða einstaklingsmiðaða þjónustu sem byggist á þverfaglega matinu. Svo að árangur megi nást þarf jafnframt að efla þjónustu sem styður fólk til virkni, þar á meðal þátttöku á vinnumarkaði. Kunnar þessar aðgerðir að leiða til fjölgunar þeirra sem fá greiddan endurhæfingarlífeyri en að sama skapi aukast líkurnar á að fleiri geti til lengri tíma framfleytt sér sjálfir, að hluta til eða að öllu leyti, með þátttöku á vinnumarkaði. Markmiðið er að þeir sem hafa til þess burði og getu verði virkir í samfélaginu, enda felast í því betri lífsgæði og aukin lífsgæði. Sjá einnig málefna svið 30.

<sup>7</sup> Einstaklingar metnir með a.m.k. 75% örorku voru 18.107 árið 2016 og 18.788 árið 2017 samkvæmt upplýsingum frá Tryggingastofnun.

Önnur áskorun er að framfærslukerfi almannatrygginga styðji við markmið þverfaglega matsins á sama tíma og að það veiti fólki sem þarf að reiða sig á það sér til framfærslu ákveðið öryggi. Reynslan er sú að hafi fólk fengið greiddan örorkulífeyri auki það hættu á að það fái slíkar greiðslur til frambúðar, jafnvel þótt starfsgeta batni, þar sem gildandi kerfi er flókið og inniheldur ekki nægilega hvata til þátttöku á vinnumarkaði vegna samspils bótakerfis, skattkerfis og launa. Sérstaklega hefur verið gagnrýnt hvernig aðrar tekjur lífeyrisþega geta haft áhrif á fjárhæð sérstakrar uppbótar til framfærslu en það hefur verið talið til þess fallið að draga úr hvata fólks með skerta starfsgetu til að auka við tekjur sínar með atvinnuþátttöku. Kemur því til álita að skoða hvort rétt sé að lengja þann tíma sem einstaklingar með skerta starfsgetu geta fengið endurhæfingarlífeyri, hugsanlega tengdan aldri þeirra, en meðan á þeim greiðslum stendur vinni fólk áfram að því að bæta starfsgetu sína. Enn fremur þarf kerfið að fela í sér hvata til atvinnuþátttöku. Á sama tíma er það áskorun að örorkulífeyrir almannatrygginga, ásamt öðrum greiðslum og aðstoð, nægi til framfærslu þeirra sem á þurfa að halda en það er viðurkennd staðreynd að það verða ekki allir virkir á vinnumarkaði í tilvikum þar sem starfsgeta er lítil. Örorkulífeyriskerfið þarf því bæði að vera einfalt og gagnsætt. Einnig er mikilvægt að leita leiða til að bæta stöðu fólks með skerta starfsgetu sem býr á Íslandi en á lítil réttindi í almannatryggingum hér á landi vegna búsetu erlendis, t.d. innflytjenda.

Stefna í málefnum fatlaðs fólks tekur mið af ákveðinni hugmyndafræði og grunnildum sem gera kröfu um eitt samfélag fyrir alla, jöfn tækifæri og lífskjör, algilda hönnun og valdeflingu sem leið fyrir fatlað fólk til að ráða yfir 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. Jafnframt er fyrirséð að m.a. með bættri heilbrigðisþjónustu mun fjölga í hópi fatlaðs fólks og þarfir breytast og aukast. Til að bregðast við þessu er mikilvægt að horfa til nýsköpunar við þróun ferla, skipulags, mótun nýrra viðhorfa og tæknilausna af ýmsu tagi. Þjónusta við fatlað fólk spannar víðfemt svið, svo sem á heimili og í menntun, atvinnu, félagsþjónustu, heilbrigðisþjónustu og aðgengismálum. Ein af stærstu áskorunum sem framtíðarsýnin vísar til er að gera fötluðu fólki kleift að lifa sjálfstæðu lífi, og verður það m.a. gert með því að tryggja aðgengi til jafns við aðra, hvort sem um er að ræða aðgengi að manngerðu umhverfi, samgöngum, þjónustu, upplýsingum eða möguleikum til tjáskipta, sem auðveldar samfélagsþátttöku og virkni í daglegu lífi. Einnig eru mikilvægar áskoranir fólgnar í því að stuðla að auknum mannréttindum, virkni, atvinnuþátttöku og menntun.

Í tillögu til þingsályktunar um stefnu og framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks sem samþykkt var á Alþingi í júní 2017 eru gerðar tillögur um að unnið verði með heildarsýn að leiðarljósi og að þjónusta fyrir fötluð börn og fullorðna verði samþætt. Loks er þjónusta við börn og fullorðna sem þurfa á öryggisvistun að halda mikilvægt verkefni og afar brýnt að hún verði aukin og bætt.

### **Umfjöllun um málefnasviðið út frá kynja- og jafnréttissjónarmiðum**

Ákvarðanir varðandi örorku og málefni fatlaðs fólks hafa mikil kynja- og jafnréttisáhrif. Það stafar af ólíkri stöðu karla og kvenna í þjóðfélaginu sem endurspeglast m.a. í mismunandi greiðslum til þeirra frá almannatryggingum. Kyngreind gögn um þá sem falla undir málefnasviðið liggja fyrir og leiða í ljós að konur eru frekar með örorkumat vegna stoðkerfissjúkdóma, sérstaklega um og eftir miðjan aldur en hjá körlum er aukning örorkumats meiri á meðal yngri aldurshópa og þá einkum vegna geðrænna vandamála.



### 3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að fólk með skerta starfsgetu njóti mannréttinda, valfrelsis og sjálfstæðis og geti verið virkir og ábyrgir þátttakendur í lýðræðissamfélagi í nútíð og framtíð. Skapa þarf fólki með skerta starfsgetu skilyrði til að lifa sjálfstæðu lífi á eigin forsendum, þar sem það framfleytir sér með tekjum sínum og nýtur viðeigandi stuðnings, þjónustu og greiðslna. Þjónustan sem er veitt sé framsækin og metnaðarfull og alltaf í samræmi við gildandi lög og reglur og þá alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að. Nýsköpun og tækni verði nýtt til að bæta lífsgæði fólks með skerta starfsgetu, til samræmis við stefnu velferðarráðuneytisins í nýsköpun og tækni 2015.

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.

Á vorþingi 2018 er til umfjöllunar frumvarp um málefni fatlaðs fólks sem byggist á breyttri hugmyndafræði að baki þjónustunni sem tekur mið af breyttum og fjölbreyttari þörfum og er það í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Þá er horft til þess að löggjöfin tryggi fötluðu fólki þá þjónustu sem það þarf í stað þess að tryggja öllum sama rétt. Áhersla er á að meta einstaklingsbundnar þjónustubarfir og um leið reynt að tryggja að jafnræðisreglan sé virt. Í frumvarpinu er einnig lögð áhersla á að festa í sessi nýtt þjónustuform, m.a. notendastýrða persónulega aðstoð (NPA).

Í því skyni að sporna við fjölgun þeirra sem þurfa að reiða sig á örorkulífeyri sér til framfærslu er ætlunin að koma á auknu samstarfi heilsugæslu, félagsþjónustu sveitarfélaga, Vinnuálastofnunar, VIRK og Tryggingastofnunar ríkisins en reynslan hefur sýnt að einstaklingar leita almennt fyrst til þessara þjónustukerfa þegar vandi kemur upp sem síðar kann að leiða til skertrar starfsgetu. Áhersla er lögð á snemmtæka íhlutun, með skimun fyrir áhættu á langtímaóvirkni og síðan samræmt grunnmati sem byggist á líkamlegum, sálfræðilegum og félagslegum áhættuþáttum. Hvort tveggja yrði framkvæmt af fagaðila þess kerfis sem þjónustar einstaklinginn á þessu stigi og tekur fagaðilinn sem framkvæmir grunnmatið ákvörðun um næstu skref. Þurfi einstaklingurinn á framfærslu almennatrygginga að halda eða eigi hann við fjölbættan og/eða alvarlegan vanda að stríða vísar fagaðilinn einstaklingnum til svæðisbundins þverfaglegs teymis. Í kjölfar tilvísunar til þverfaglegs teymis yfirfer teymið grunnmatið og önnur gögn um einstaklinginn og metur síðan hvort þjónustubörf viðkomandi sé ljós eða hvort þörf sé á samþættu sérfræðimati til að skilja vanda einstaklingsins betur. Þverfaglega teymið tekur ákvörðun um starfsgetumat og þjónustubörf á grundvelli fyrirliggjandi gagna en það mat er grundvöllur tilvísunar inn í viðeigandi kerfi og tillagna um framfærslu til Tryggingastofnunar. Samhliða þarf jafnframt að efla þau þjónustuúrræði sem ætluð eru til að styðja fólk til virkni, sérstaklega þátttöku á vinnumarkaði. Stefnt er að því að leggja fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um almennatryggingar og lögum um félagslega aðstoð um einfaldara, sveigjanlegra og gagnsærra örorkulífeyriskerfi almennatrygginga. Þar verði lagt til að bótaflokkar verði sameinaðir, útreikningar einfaldaðir og að framfærsluuppbot með svokallaðri „krónu á móti krónu“ skerðingu verði afnumin. Enn fremur er lögð áhersla á að réttindakerfi almennatrygginga vegna skertrar starfsgetu verði þannig uppbyggt að það hvetji til atvinnuþátttöku einstaklinga með skerta starfsgetu og metið hvernig frítekjumark vegna atvinnutekna kann að hafa áhrif á atvinnuþátttöku þeirra sem hafa skerta starfsgetu. Mikilvægt er talið að í bótakerfinu séu innbyggðir hvatar er stuðli að aukinni atvinnuþátttöku fólks með skerta starfsgetu og 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, eins og greint var frá hér að framan.

#### 4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERÐIR

##### Bætur skv. lögum um almannatryggingar, örorkulífeyrir.

Tvö markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn:

- 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 þverfaglegt mat þróað sem byggist á líkamlegum, sálfræðilegum og félagslegum áhættuþáttum í stað eingöngu læknisfræðilegra þátta í því skyni að auðvelda viðkomandi að sjá styrkleika sína til að verða virkur í samfélaginu, þar á meðal á vinnu-markaði. Er það í samræmi við þá þróun sem hefur átt sér stað í nágrennaríkjum okkar.
- 2. Einfaldara og sveigjanlegra bótakerfi almannatrygginga vegna skertrar starfsgetu.** Mikilvægt er að bótakerfi almannatrygginga vegna skertrar starfsgetu sé sveigjanlegt og að þeir sem þurfa að reiða sig á greiðslur almannatrygginga sér til framfærslu geti áttað sig á hver réttur þeirra er og þá ekki síst hvaða fjárhæð þeir eiga rétt á að fá greidda mánaðarlega sér til framfærslu. Þá er mikilvægt að fólk geti með nokkuð einföldum hætti reiknað út hverjar mánaðarlegar greiðslur almannatrygginga verða ef því býðst t.d. tilfallandi vinna og að eytt verði 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. Eins og fram kemur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar stendur til að efna til samráðs við forsvarsmenn örorkulífeyrisþega um breytingar á bótakerfinu.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Meiri áhersla verði lögð á getu fólks til starfa.	Fjöldi einstaklinga sem fær fyrsta 75% örorkumat á ári hverju.	1.506	1.500	1.200
		Heildarfjöldi fólks með a.m.k. 75% örorkumat í nóvember ár hvert.	18.788	19.300	19.500
		Hlutfall fólks með a.m.k. 75% örorkumat af mannfjölda á aldrinum 18–66 ára.	8,7%	8%	7,5%
2	Einfaldara og sveigjanlegra bótakerfi almannatrygginga vegna skertrar starfsgetu.	Hlutfall lífeyrisþega með of- eða vangreiðslur innan 50.000 kr. viðmiðunarmarka.	61%	65%	80%

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Innleitt verður nýtt matskerfi almannatrygginga sem miði að því að tekið verði upp þverfaglegt mat á stöðu einstaklinga í stað læknisfræðilegs örorkumats.	2018–2019	VEL
2	1	Greina orsakir þess að öryrkjum fjölgar og finna leiðir til að bregðast við þeim.	2018–2019	VEL

3	2	Lagt verði fram frumvarp um breytingar á lögum um almannatryggingar sem miði að því að tekið verði upp sveigjanlegra bóttakerfi vegna örorku þar sem bóttaflokkar verði sameinaðir og útreikningar einfaldaðir.	2018–2019	VEL
4	2	Koma í veg fyrir víxlverkanir í samspili örorkubóta almannatrygginga og örorkulífeyris lífeyrissjóða.	2018–2019	VEL og FJR

### Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, örorka.

Eðli málaflokksins er með þeim hætti að ekki verður fjallað um markmið og aðgerðir varðandi starfsemi hans.

### Málefni fatlaðs fólks.

Þrjú markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflokkinn.

- Að bæta gæði í þjónustu við fötluð börn og fjölskyldur þeirra.** Börn sem grunur leikur á að séu fötluð og fötluð börn fái í leik- og grunnskóla snemmtæka, markvissa og viðeigandi þjónustu hjá skólþjónustu sveitarfélaga. Með því fækkar börnum sem fara á biðlista eftir greiningu sem leiðir til styttri biðtíma barna með miklar þjónustuþarfir eftir greiningu. Fyrirbyggja þarf að börn falli milli kerfa og fái ekki viðeigandi þjónustu. Gæta þarf að því að samfella sé í þjónustunni svo að ekki verði rof í þjónustu við 18 ára aldur. Skilgreind verði landshlutateymi, með aðkomu sérfræðinga allra þjónustustiga sem veiti börnum og fjölskyldum þjónustu í heimabyggð.
- Að nýsköpun og tækni styðji fatlað fólk í ríkara mæli til sjálfstæðs lífs.** Að þróaðar verði nýjar afurðir, verklag og skipulag í þjónustu við fötluð börn og fjölskyldur þeirra og fullorðið fatlað fólk sem byggjast á nýsköpun og tækni í velferðarþjónustu. Með því verði sjálfstæði fólks aukið og og frelsi til þátttöku og virkni.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Að bæta gæði í þjónustu við fötluð börn og fjölskyldur þeirra.	Fjöldi barna á biðlista eftir fyrstu greiningu hjá Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins.	300	270	200
		Fækkun í fjölda tilvísana til Greiningar- og ráðgjafarstöðvar ríkisins á ári.	330 (2016)	300	250
		Hlutfall foreldra sem eru ánægðir með þjónustuna.	70%	80%	90%
2	Að nýsköpun og tækni styðji fatlað fólk í ríkara mæli til sjálfstæðs lífs.	Fjöldi sveitarfélaga sem notar nýsköpun og tækni í þjónustu við fatlað fólk.	Þrjú sveitarfélög	10 sveitarfélög	32 sveitarfélög

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Til að samþætta þverfaglega þjónustu við börn með röskun og fjölskyldur þeirra og efla samræmingu þjónustu óháð búsetu þarf að skilgreina ábyrgð, hlutverk og verkaskiptingu ólíkra þjónustustiga, þ.e. þjónustu sveitarfélaga (1. stig), landshluta (2. stig) og ríkisstofnana (3. stig).	2019	VEL
2	1	Kortleggja þörf barna sem þurfa snemmtæka og þverfaglega þjónustu. Á grundvelli kortlagningar verður þörf fyrir þjónustu á landsvísu greind og mælikvarðar verða þróaðir um árangur þjónustunnar.	2019–2020	VEL
3	1	Tilraunaverkefni 2019–2020 um landshlutateymi til að auka þekkingu, efla og samþætta þjónustu við börn í heimabyggð. Verkefni festi sig í sessi og starfsemi þeirra verði viðvarandi. (sjá aðgerð G.3 í framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks 2017–2021).	2019–2023	VEL
4	2	Sáttmáli Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks verði innleiddur með áherslu á markmiðið um að þjónustan byggist á hugmyndafræði um sjálfstætt líf. Mæling fer fram skv. samningi sem gerður hefur verið við Félagsvísindastofnun HÍ.	2019–2021	VEL
5	2	Notendaráð fatlaðs fólks starfi á öllum félagsþjónustuvæðum til að auka áhrif fatlaðs fólks á þjónustu og hagsmunamál sín í sveitarfélaginu. (Sjá aðgerð F.7 í framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks 2017–2021).	2019–2023	VEL
6	3	Samvinna verði milli ríkis, sveitarfélaga, frjálsra félagasamtaka og nærsamfélags við það að beita hjálpartækjum og tæknitengdum lausnum við veitingu þjónustu sem stuðlar að auknu sjálfstæði notenda og gerir þjónustuveitendum kleyft að sinna fleiri notendum (sjá markmið G.7. í framkvæmdaáætlun um málefni fatlaðs fólks 2017–2021, og verkefni á áherslusviði 2 í stefnu í nýsköpun og tækni á sviði velferðarþjónustu 2015).	2019–2021	VEL
7	3	Sett verði viðmið um í hvaða mæli nýsköpun og tækni styðji fatlað fólk til sjálfstæðs lífs. Mæling fer fram skv. samningi við Félagsvísindastofnun HÍ.	2020	VEL
8	3	Útfærsla tæknilausna á sviði öryggistækni til að draga úr skerðingu og styðja við og bæta líðan, tækni til að þróa félagsleg tengsl og tækni til þjálfunar og umönnunar (sjá verkefni á áherslusviði 3 í stefnu um nýsköpun og tækni á sviði velferðarþjónustu 2015).	2020–2021	VEL

**5. FJÁRMÖGNUN**

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnasviðsins næstu fimm ára.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>27 Örorka og málefni fatlaðs fólks .....</b>	<b>67.516</b>	<b>69.123</b>	<b>70.710</b>	<b>72.328</b>	<b>73.989</b>

## 28 Málefni aldraðra

### 1. UMFANG

Málefnasviðið er á ábyrgð félags- og jafnréttismálaráðherra. 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, ótaldar.

Undir bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, falla bótaflokkarnir ellilífeyrir og ráðstöfunarfé.

Undir bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, nr. 99/2007, falla bótaflokkarnir heimilisuppbót, uppbót á lífeyri og bifreiðakostnaður.

Undir þjónustu við aldraða og aðrar greiðslur fellur félagsleg heimaþjónusta við aldraða og eftirlaunasjóður aldraðra. Sjóðurinn greiðir lífeyri til þeirra sem fæddust 1915 eða fyrr og maka þeirra sem njóta lítilla eða engra réttinda úr lífeyrissjóði.

Tryggingastofnun ríkisins ber ábyrgð á framkvæmd greiðslna sem falla undir málefnasviðið.

Heimaþjónusta, byggð á einstaklingsbundnu mati á þjónustubörf, skal veitt öldruðum einstaklingum sem búa heima og byggjast á hjálp til sjálfshjálpar. Annars vegar er um að ræða heimahjúkrun, sbr. lög um heilbrigðisþjónustu, og hins vegar félagslega heimaþjónustu, sbr. lög um félagsþjónustu sveitarfélaga. 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 25 um hjúkrunar- og endurhæfingarþjónustu og í kafla um málefnasvið 24 um heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa og eru þau málefnasvið á ábyrgð heilbrigðisráðherra.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016–2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjáráukalög 2017	Fjárlög 2018
28 Málefni aldraðra .....			
28.10 Bætur skv. lögum um almannatryggingar, lífeyrir al	46.193	61.983	69.772
28.20 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, öldrun .....	4.472	5.325	6.452
28.30 Þjónusta við aldraða og aðrar greiðslur, óta. ....	21	25	25
<b>Samtals .....</b>	<b>50.686</b>	<b>67.333</b>	<b>76.249</b>

### 2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

**Bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar, lífeyrir aldraðra. Bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, öldrun.** 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 og

hefja töku lífeyris frá 65 ára aldri og jafnframt verður unnt að fresta lífeyristöku lengur en áður, þ.e. til 80 ára aldurs, gegn hækkun lífeyris til frambúðar. Þá hefur frá 1. janúar 2018 verið 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.

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. Að undanförmu hefur verið unnið að útfærslu á töku hlutalífeyris í samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneytið sem og framkvæmd undirbúin í samstarfi við Tryggingastofnun ríkisins og Landssamtök lífeyrissjóða. Einnig hefur frá árinu 2016 verið mótuð stefna um áframhaldandi störf eldri starfsmanna eftir vilja og getu hvers og eins. Markmiðið er að eldri starfsmönnum verði t.d. gert kleift að færa sig til í starfi eða minnka ábyrgð og þannig auðveldað að vinna lengur, m.a. til að ekki komi til snemmtöku lífeyris. Einnig hefur sérstakt frítækjumark vegna atvinnutekna ellilífeyrisþega verið lögfest í því skyni að hvetja fólk til að vinna lengur þannig að eldri starfsmenn geti bætt stöðu sína með atvinnu eftir að lífeyristökualdri er náð.

Framangreindar stefnur voru m.a. mótaðar í þeim tilgangi að bregðast við áskorun um breytta aldurssamsetningu þjóðarinnar og fjölgun aldraðra. Almennt er viðurkennt að í því séu fólgin lífsgæði að fá að halda áfram störfum kjósi fólk það og að mikilvægt sé að auka frelsi og valmöguleika fólks eftir efnum og aðstæðum hverju sinni.

Þá hafa 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. Ellilífeyrisþegum sem hafa áunnið sér full réttindi með búsetu hér á landi hafa verið tryggðar með lögum ákveðnar lágmarksfjárhæðir bóta sem geta aðeins lækkað vegna annarra tekna.

Helstu áskoranir innan málefnasviðsins eru áframhaldandi fjölgun aldraðra sem fyrirsjáanleg er á næstu áratugum og breytt aldurssamsetning 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 hækki úr 12% í 19% árið 2040 og verði aldraðir þá orðnir um 76.000 talsins. Árið 2060 er gert ráð fyrir að þetta hlutfall verði orðið 22% eða um 97.000 manns. Þá er áætlað að frá árinu 2050 muni fólk á vinnualdri (skilgreint á aldursbilinu 20–65 ára) þurfa að framfleyta hlutfallslega fleira eldra fólki en yngra, andstætt því sem nú er. Þannig verða hlutfallslega færri á vinnumarkaði til að standa undir velferðarsamfélaginu. Þeim ráðstöfunum sem gripið hefur verið til hér á landi og verið er að þróa er ætlað að bregðast við fyrirsjáanlegum auknum útgjöldum almannatrygginga vegna þessarar þróunar og 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 málaflökkinum og í samræmi við stefnu stjórnvalda að lífeyriskerfið sé einfalt og gagnsætt og þar með notendavænt. Það auðveldar borgurunum að þekkja rétt sinn ef kerfið er einfalt. Hagsmunir borgaranna eru fölgirnir í því að réttur þeirra sé fyrirsjáanlegur og að þeir geti á einfaldan hátt reiknað út réttindi sín í almannatryggingum. Mikill árangur hefur náðst hvað þetta varðar með áður nefndum lagabreytingum auk þess sem breytingarnar hafa leitt til þess að samspil tekna ellilífeyrisþega og ellilífeyris er með þeim hætti að hvati til virkrar þátttöku á vinnumarkaði er nú til staðar. Fjölgun innflytjenda sem ekki hafa áunnið sér rétt til lífeyris í fyrria 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 í almannatryggingum hér á landi þar sem búseta þeirra er of stutt, til dæmis innflytjenda, og tryggja þannig framfærslu þeirra.

**Þjónusta við aldraða og aðrar greiðslur.** Góð heilsa er forsenda fyrir virkni aldraðra á vinnumarkaði og í annarri þjóðfélagsþátttöku. Tryggja þarf endurhæfingu aldraðra einstaklinga í heimahúsum nægilega snemma til að fyrirbyggja færnitap og gera þeim kleift að búa sem lengst á eigin heimili. Mikilvægt er einnig að styðja við verkefni sem lúta að því að auka virkni og þátttöku aldraðra í eflingu eigin heilbrigðis. Nýting ýmiss konar tæknilausna og nýsköpunar við framkvæmd þjónustunnar, m.a. til að viðhalda og auka færni aldraðra, getur aukið líkur á því að þeir geti búið lengur heima og þurfi síður að dvelja á hjúkrunarheimilum.

Í lögum um málefni aldraðra segir að leitast skuli við að skipuleggja og samhæfa heilbrigðis- og félagslega þætti heimaþjónustunnar með velferð og þarfir hins aldraða að leiðarljósi og að veita skuli þjónustu um kvöld, nætur og helgar gerist þess þörf. Þarfir aldraðra eru flóknari en annarra aldurs hópa og langvinnir sjúkdómar kalla á samfellda langtímaþjónustu. Samþætting þjónustu, þar sem mismunandi fagstéttir koma við sögu, sem og ólaunaðir umönnunaraðilar, er því mikilvæg. Með samþættingu þjónustunnar er hægt að auka gæði hennar, lífsgæði og ánægju notenda og skilvirkni þjónustukerfisins.

### **Um fjöllum um málefna sviðið út frá kynja- og jafnréttissjónarmiðum**

Ákvarðanir um málefni aldraðra hafa mikil kynja- og jafnréttisáhrif en þrír málaflokkar (24.2., 25.1 og 28.1) eiga það sameiginlegt að meta þörf aldraðra einstaklinga fyrir þjónustu. Kynin virðast metin með misjöfnum hætti þegar kemur að þörf fyrir þjónustu og horft er til félagslegra aðstæðna einstaklinga við heilsufarsmat. Ráða má af fyrirbyggjandi gögnum að matsaðilar horfi til aðstoðar aðstandenda þegar þörf fyrir þjónustu er metin og þá fremur aðstoðar kvenna en karla. Sem dæmi má nefna að konur virðast vera metnar í meiri þörf fyrir þjónustu í formi heimahjúkrunar en karlar þegar um fólk í sambúð/hjúskap er að ræða, sem bendir til þess að aðstoð kvenna á heimilum sé fremur talin minnka þörf fyrir heilbrigðisþjónustu en aðstoð karla í sömu aðstæðum. Brýnt er að gögnum um mat á þjónustuþörf aldraðra sé safnað með samræmdum hætti í fyrrgreindum málaflokkum svo að hægt verði að tryggja samræmi í mati á þjónustuþörf karla og kvenna.

### **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 fá 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 fái viðeigandi stuðning og einstaklingsmiðaða þjónustu á réttu þjónustustigi til að geta búið sem lengst á eigin heimili og að þeim öldruðum sem þess þurfa verði tryggðar bætur 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 meginmarkmiðum verði náð er lögð áhersla á að atvinnuþátttaka aldraðra verði aukin og að innleiddur verði sveigjanleiki við starfslok. Einnig er mikilvægt að leita leiða til að bæta stöðu aldraðra einstaklinga sem búa á Íslandi en eiga lítil réttindi í almannatryggingum hér á landi vegna búsetu erlendis, t.d. innflytjenda. Enn fremur verði lögð áhersla á að aldraðir fái einstaklingsmiðaða þjónustu til að gera þeim kleift að búa sem lengst á eigin heimili.



#### 4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERÐIR

##### Bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar, lífeyrir aldraðra.

Þrjú markmið hafa verið sérstaklega skilgreind fyrir málaflökkinn.

- 1. Auka atvinnuþátttöku aldraðra og innleiða aukna 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 stefnt er 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.
- 3. Aukin samræming við mat á þjónustubörf aldraðra einstaklinga og endurhæfingu í heimahúsum.** Notkun sama mælitækis í félagslegri heimaþjónustu og heimahjúkrun eykur líkur á samfellu og samþættingu félagslegrar heimaþjónustu og heimahjúkrunar. RAI-upphafsmat<sup>8</sup> er styttri útgáfa af RAI-HC mælitækinu fyrir heimaþjónustu. Í ársbyrjun 2016 var tekin ákvörðun um notkun þessarar styttri útgáfu við mat á þörf fyrir heimahjúkrun á öllu landinu. Innleiðing á RAI-upphafsmati í heimahjúkrun er langt komin og mikilvægt að innleiða á sama tíma þetta matstæki í félagslega heimaþjónustu til að mat á þjónustubörf einstaklinga verði byggt á heildstæðu, formlegu, samræmdu mati. Notkun mælitækisins getur tryggt réttláta forgangsroðun, með því kemst á jafnræði í aðgengi að þjónustu milli íbúa í ólíkum landshlutum og tryggt verður að umfang þjónustu sé í samræmi við þörf.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Auka atvinnuþátttöku aldraðra og innleiða aukna möguleika á sveigjanlegum starfslokum.	Hlutfall aldraðra sem fresta töku lífeyris.	49,7 % (67 ára), 17,4% (70 ára).	55% (67 ára), 19% (70 ára).	60% (67 ára), 20% (70 ára).
		Hlutfall ellilífeyrisþega með atvinnutekjur.	13,2%	18%	22%
2	Hækka heildartekjur ellilífeyrisþega.	Hlutfall ellilífeyrisþega sem fá greiðslur frá Tryggingastofnun ríkisins af íbúafjölda 67 ára og eldri.	73,5%	72%	68%
3	Aukin samræming við mat á þjónustubörf aldraðra einstaklinga	Hlutfall félagsþjónustusvæða sem hafa innleitt RAI-upphafsmat í	23%	32%	100%

<sup>8</sup> Raunverulegur aðbúnaður íbúa (RAI).

	og endurhæfingu í heimahúsum	félagslega heimþjónustu.			
		Fjöldi sveitarfélaga sem bjóða upp á endurhæfingu í heimahúsi.	1	3	20

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Kostnaður	Ábyrgðaraðili
1	1	Hvetja aldraða til að stunda vinnu og kynna betur möguleika þeirra á sveigjanlegum starfslokum.	2018–2023		VEL og Tryggingastofnun
2	2	Stuðla að aukinni atvinnuþátttöku aldraðra og hvetja almenning til aukins séreignarlífeyrissparnaðar.	2018–2023		VEL og FJR
3	3	Innleiðing á RAI-upphafsmati í félagslegri heimþjónustu á öllu landinu.	2018–2023		VEL
4	3	Tilraunaverkefni um endurhæfingu í heimahúsi.	2018–2023		VEL
5	3	Sett gæðaviðmið um þjónustu við aldraða.	2018–2020		Gæða- og eftirlitsstofnun félagsþjónustu
6	3	Öflun gagna svo að hægt verði að meta áhrif á mati á þjónustuþörf á mismunandi stöðu kynja.	2019–2020		VEL

### Bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, öldrun.

Eðli málaflokksins er með þeim hætti að ekki verður fjallað um markmið og aðgerðir varðandi starfsemi hans.

### Þjónusta við aldraða og aðrar greiðslur, ótaldar.

Eðli málaflokksins er með þeim hætti að ekki verður fjallað um markmið og aðgerðir varðandi starfsemi hans.

## 5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnaviðsins næstu fimm ára.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
28 Málefni aldraðra .....	78.531	80.881	83.301	85.793	88.361

## 29 Fjölskyldumál

### 1. UMFANG

Viðfangsefni málefnasviðsins eru á ábyrgð félags- og jafnréttismálaráðherra að undanskildum bótum vegna veikinda og slysa er heyra undir heilbrigðisráðherra, barnabótum sem heyra undir fjármála- og efnahagsráðherra, umboðsmanni barna sem heyrir undir forsætisráðherra, og meðlögum samkvæmt lögum nr. 76/2003 sem heyra undir dómsmálaráðherra. Málefnasviðið skiptist í sjö málaflokka, en þeir eru:

- Barnabætur.
- Fæðingarorlof.
- Bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, fjölskyldur.
- 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 og fjölskyldutekjum samkvæmt 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. Embætti ríkisskattstjóra annast umsýslu barnabóta.

**Fæðingarorlof.** Málaflokkurinn tekur til greiðslna samkvæmt lögum nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof, til foreldra sem njóta réttinda til greiðslna í fæðingarorlofi.

**Bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, fjölskyldur.** Málaflokkurinn tekur til greiðslna samkvæmt lögum nr. 99/2007, um félagslega aðstoð. Um er að ræða heimildar-greiðslur sem eru háðar mati hverju sinni. Málaflokkurinn tekur til mæðra- og feðralauna og endurgreiðslu umtalsverðs kostnaðar við læknishjálp og lyf. Stofnun sem heyrir undir málaflokkinn er Tryggingastofnun ríkisins.

**Stuðningur við einstaklinga, fjölskyldur og börn.** Málaflokkurinn skiptist í níu undirflokka:

*Umboðsmaður skuldara* er starfar einkum samkvæmt lögum um umboðsmann skuldara, nr. 100/2010, lögum um greiðslu kostnaðar við rekstur umboðsmanns skuldara, nr. 166/2011, lögum um greiðsluaðlögun einstaklinga, nr. 101/2010, og lögum um fjárhagsaðstoð til greiðslu tryggingar fyrir kostnaði vegna gjaldþrotaskipta, nr. 9/2014. Í starfinu felst m.a. almenn ráðgjöf, úrræði greiðsluaðlögunar og fjárhagsaðstoð til greiðslu tryggingar fyrir kostnaði vegna gjaldþrotaskipta.

*Bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð.*

*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* samkvæmt lögum nr. 83/1994.

*Umönnunargreiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna* skv. 4. gr. laga nr. 99/2007 og greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna samkvæmt lögum nr. 22/2006.

*Meðlög* samkvæmt lögum nr. 76/2003.

*Barnaverndarstofa* samkvæmt lögum nr. 80/2002.

*Félagsmál, ýmis starfsemi.*

**Bætur til eftirlifenda.** Málaflokkurinn tekur til barnalífeyris vegna andláts foreldris samkvæmt lögum um almannatryggingar. Þá tekur málaflokkurinn til maka- og

umönnunarbóta, dánarbóta og barnalífeyris vegna menntunar samkvæmt lögum um félagslega aðstoð en þar er um að ræða heimildargreiðslur sem eru háðar mati hverju sinni.

**Bætur vegna veikinda og slysa.** Málaflokkurinn tekur til bóta samkvæmt lögum um sjúkratryggingar, lögum um slysatryggingar almannatrygginga og lögum um sjúklinga-tryggingu.

**Málefni innflytjenda og flóttamanna.** Málaflokkurinn tekur annars vegar til innflytjenda sem koma hingað til atvinnuþátttöku eða náms eða vegna fjölskylduadstæðna og hins vegar til flóttafólks sem fengið hefur alþjóðlega vernd hér á landi. Flóttafólk getur bæði komið fyrir tilstuðlan stjórnvalda og Flóttamannastofnunar Sameinuðu þjóðanna sem og á eigin vegum. Málaflokkurinn tekur einnig til endurgreiðslna til sveitarfélaga vegna fjárhagsaðstoðar við erlenda ríkisborgara skv. 15. gr. laga nr. 40/1991 sem og vegna kostnaðar sem hlýst af barnaverndarmálum sveitarfélaga með börnum sem ekki eiga lögheimili hér á landi eða eru hér án forsjaráðila sinna skv. 15. gr. laga nr. 80/2002.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefna sviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016–2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjárukalög 2017	Fjárlög 2018
29 Fjölskyldumál .....			
29.10 Barnabætur .....	9.580	10.743	10.528
29.20 Fæðingarorlof .....	9.297	10.627	11.572
29.30 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, fjölskyldur	353	395	418
29.40 Annar stuðningur við fjölskyldur og börn .....	5.605	6.415	6.695
29.50 Bætur til eftirlifenda .....	410	481	504
29.60 Bætur vegna veikinda og slysa .....	1.455	1.857	1.966
29.70 Málefni innflytjenda og flóttamanna .....	256	153	411
<b>Samtals .....</b>	<b>26.955</b>	<b>30.671</b>	<b>32.093</b>

## 2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

**Barnabætur.** Í forsendum fjárlaga fyrir árið 2018 er reiknað með að heildarútgjöld vegna greiðslu barnabóta verði 10,5 ma.kr. á árinu 2018, eða tæplega 10% hærrí en á liðnu ári. Að baki liggur 7% hækkun á tekjuviðmiðunarmörkum þeirra og 8,5% hækkun á bótafjárhæðum, en tekjuskerðingarhlutföll haldast óbreytt.

Helstu áskoranir málaflokksins eru að gera barnabótakerfið markvissara gagnvart fjölskyldum með lágar tekjur, jafnframt því að bæta kjör þeirra barnafjölskyldna sem lægstar tekjur hafa. Í því sambandi þarf þó að horfa til nýlegrar yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar í tengslum við framlengingu kjarasamninga á almennum markaði. Þar segir að hafin verði endurskoðun á tekjuskattkerfi einstaklinga með áherslu á lækkan skattbyrði og mögulegar breytingar á fyrirkomulagi persónuafsláttar og samspili við bótakerfi sem ætlað er að styðja við tekjulægri hópa. Jafnframt segir að meðal þess sem skoðað verði sé að sett verði á fót heildstætt kerfi er taki jafnt til stuðnings hins opinbera við barnafjölskyldur og stuðnings vegna húsnæðiskostnaðar, hvort heldur er fyrir íbúðareigendur eða leigjendur. Rétt er talið að reikna með að umrædd endurskoðun kunni að leiða til breytinga á gildandi barnabótakerfi, jafnvel í þá átt að sameining gæti átt sér stað á ólíkum bótakerfum, svo sem almennra

barnabóta, barnalífeyris almannatrygginga, mæðralauna, barnabóta atvinnuleysistrygginga-kerfisins 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 2017 og var hámarks-greiðsla til foreldra hækkuð í 520.000 í janúar 2018 en þetta er í samræmi við stjórnarsátt-mála ríkisstjórnarinnar. Helsti áhættuþáttur sjóðsins er fjöldi foreldra sem tekur fæðingar-orlof vegna fæðinga barna, ættleiðinga eða töku barna í varanlegt föstur. Fæðingum hefur fækkað undanfarin ár frá því að þær voru flestar árið 2009. Árið 2016 fæddust 4.034 börn sem var nokkur fækkun frá árinu 2015 þegar fæddust 4.129 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. Tölulegar upplýsingar frá Vinnumálastofnun benda til þess að frá árinu 2009 hafi feðrum sem hafa nýtt rétt sinn til fæðingarorlofs fækkað jafnt og þétt en einn af áhrifaþáttunum getur verið skerðing á hámarksgræiðslum til foreldra í fæðingarorlofi. Árið 2008 voru umsóknir feðra í fæðingarorlofi um 90% af umsóknum mæðra en á árinu 2016 voru umsóknir feðra tæplega 82% af umsóknum mæðranna og 76,5% árið 2017. Enn fremur virðist sem feður nýti færri daga í fæðingarorlofi miðað við árið 2009 en 19% feðra nýttu minna en þrjá mánuði af sjálfstæðum rétti sínum árið 2009 en sama hlutfall var rúmlega 38% fyrir árið 2016 og 43% vegna ársins 2017. Þess ber að geta að endanlegar tölur fyrir árið 2017 liggja ekki fyrir fyrr en í árslok 2019 þar sem foreldrar eiga rétt á að taka fæðingarorlof í 24 mánuði frá þeim tíma er stofnast til hans. 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. 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 lítið. Árið 2016 var frjósemi íslenskra kvenna 1,75 barn á ævi hverrar konu og hefur aldrei verið minni frá því að talningar hófust árið 1853.

**Stuðningur við einstaklinga, fjölskyldur og börn.** Áskoranir eru margar á þessu viðfeðma sviði, sem m.a. birtast í vaxandi geðheilbrigðisvanda, bæði barna og fullorðinna, og fjölgun ungra öryrkja, þar sem geðraskanir eru algengasta ástæða örorku. Nýleg rannsókn um stöðu ungs fólks með örorku- eða endurhæfingarlífeyri<sup>9</sup> sýnir að stór hluti hópsins hefur fengið óviðunandi stuðning á yngri árum, bæði heima og í skóla. Helmingur hópsins hefur eingöngu lokið grunnskólaprófi og 3% hafa ekki einu sinni lokið grunnskólaprófi. Ástæður þess að við stöndum frammi fyrir þessum áskorunum eru margvíslegar. Í tilfelli bæði barna og fullorðinna má leita skýringa í þjónustu þar sem skortir heildarsýn, þverfaglegt samstarf, samfellu í þjónustu, ráðgjöf, leiðbeiningar og aðgang að viðtalsmeðferð. Mikilvægt er að mæta þessum áskorunum með því að styrkja grunnþjónustu, efla forvarnir og snemmtæka íhlutun og auka aðgang að geðheilbrigðisþjónustu, þ.m.t. viðtals- og sálfræðimeðferð sem er niðurgreidd af sjúkratryggingum, svo að almenningur geti sótt sér þá þjónustu. Staðan í málefnum barna með geð- og þroskaraskanir einkennist af skorti á heildarsýn, sem og skorti á samþættingu, þverfaglegu samstarfi og samfellu í þjónustu, sem og skorti á þjónustu á ákveðnum sviðum. Afleiðingar eru m.a. þær að ungum öryrkjum 18–24 ára hefur fjölgað, þeir voru 2% af aldurshópnum 2006 en voru 2,5% 2016. Tauga- og geðlyfjanotkun er meiri héraendis en annars staðar á Norðurlöndunum en viðtalsmeðferð er aðgengilegra úrræði þar. Auka þarf samvinnu ólíkra þjónustukerfa, styrkja grunnþjónustu og efla forvarnir og

9 Staða ungs fólks með örorku- eða endurhæfingarlífeyri. Október 2016.

[https://www.velferdarraduneyti.is/media/skyrslur2016/Stada\\_ungu\\_folks\\_med\\_ororku\\_13.10.2016.pdf](https://www.velferdarraduneyti.is/media/skyrslur2016/Stada_ungu_folks_med_ororku_13.10.2016.pdf)

snemmtæka íhlutun og hlutverk málsstjóra í grunnþjónustu sveitarfélaga. Einnig þarf að auka stuðning og ráðgjöf við foreldra í uppeldishlutverki sínu, m.a. með aukinni fræðslu og ráðgjöf en einnig með því að tryggja fjárhagslegan grunn og stöðugleika í lífi barnafjölskyldna. Þó að Ísland standi sig einna best í samanburði við aðrar Evrópuþjóðir, þá er það áskorun að árið 2016 bjuggu 11,3% barna undir 18 ára aldri á heimilum með tekjur undir lágtekjumörkum og 6,8% barna á heimilum sem skorti efnisleg gæði.<sup>10</sup> Það að minnka fátækt er eitt af heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna.

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.

Ljóst er að lélegt fjármálalæsi hjá almenningi er ákveðin áskorun þar sem aukin hættu er á að fólk lendi í fjárhagslegum erfiðleikum. Í því sambandi er nauðsynlegt 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. Umboðsmaður skuldara veitir einstaklingum endurgjaldslausa aðstoð við úrlausn á fjárhagsvanda, sbr. lög nr. 100/2010. Á árinu 2017 hóf embættið nýtt verkefni þar sem lögð er áhersla á að efla samstarf við félagsþjónustu sveitarfélaganna, stofnanir og samtök sem eiga það sameiginlegt að þjónusta einstaklinga sem kunna að vera í fjárhagserfiðleikum. Þá hefur embættið boðið starfsmönnum þjónustumiðstöðva í Reykjavík og starfsmönnum fjölskyldu- og félagsþjónustu margra sveitarfélaga upp á fjármálafræðslu og úrræði embættisins. Það er áskorun á þessu sviði að greining á aldri umsækjenda hjá umboðsmanni skuldara sýnir að hlutfall þeirra sem falla í aldurshópið 18–29 ára hefur hækkað jafnt og þétt síðastliðin ár. Í því sambandi má nefna að árið 2012 var hlutfall einstaklinga í greiðsluáðlögun sem tilheyrðu þeim aldurshópi 14,9% og árið 2017 var hlutfalli einstaklinga í sama hópi 23,2%. Í framangreindum aldurshópi er almennt um að ræða tekjulága einstaklinga á leigumarkaði sem skulda neysluskuldir sem oft eru með óhagstæðum lánaskilmálum. Í ljósi þess að margþættar ástæður eru fyrir fjárhagsvanda einstaklinga í fyrrgreindum hópi hefur embættið lagt áherslu á að ná til þeirra með almennri fjárhagsaðstoð og upplýsingum um úrræði embættisins, m.a. í gegnum átaksverkefni á vegum velferðarsviðs Reykjavíkurborgar, svo sem Grettistak, Karlasmíðjuna, Kvenna-smíðjuna og Tinnu. Það er því áskorun í málaflökknum að fræða ungt fólk um fjármál og hefur embætti umboðsmanns skuldara mikinn hug á því að taka þátt í að efla fjármálafræðslu í grunn- og framhaldsskólum landsins á árinu 2018. Mikilvægt er að efla kennslu í fjármálalæsi strax frá unga aldri þar sem aukið fjármálalæsi stuðlar að fjárhagslegri velferð, bæði einstaklinga og samfélagsins í heild.

Einnig er það áskorun á þessu sviði að sameina umönnunargreiðslur og greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna í eina heildstæða löggjöf um fjárhagslegan stuðning hins opinbera við þessar fjölskyldur. Gildandi kerfi er komið til ára sinna og hefur verið gagnrýnt fyrir það að vera mjög flókið og miða um of við sjúkdómsgreiningar barna en ekki þörf þeirra fyrir umönnun. Börn með sömu sjúkdómsgreiningu þurfa oft ólíka umönnun og ætti fjárhagslegur stuðningur velferðarkerfisins að taka mið af því en að sama skapi ætti að draga úr áherslu á læknisfræðilegar greiningar. Líta þarf heildstætt á hvert tilfelli fyrir sig og byggja ákvörðun um greiðslur á mati, annars vegar á umönnunarþörf viðkomandi barns og hins vegar á þeim umframkostnaði sem til fellur vegna fötlunar eða veikinda barns og er umfram það sem almennt er hjá börnum.

<sup>10</sup> Félagsvísar 2016, bls. 14 og 15. [https://www.velferdarraduneyti.is/media/skyrslur2016/Felagsvísar\\_Februar\\_2016-Loka.pdf](https://www.velferdarraduneyti.is/media/skyrslur2016/Felagsvísar_Februar_2016-Loka.pdf)



**Bætur vegna veikinda og slysa.** Helsta áskorun er að fjárhæðir sjúkra- og slysadagpeninga eru of lágar. Hámarksbætur bæta ekki að fullu tjón sumra einstaklinga sem verða fyrir tjóni sem leita þá iðulega til dómstóla til að fá fullnaðarbætur með tilheyrandi kostnaði.

**Málefni innflytjenda og flóttafólks.** Mikilvægt er að samfélagið sé í stakk búð til að taka vel á móti nýjum þegnum. Innflytjendum á Íslandi hefur fjölgað verulega sem stuðlar að fjölbreyttara samfélagi með samfélagslegum ávinningi. Árið 2014 voru innflytjendur 8,4% af íslensku samfélagi en 10,6% árið 2017. Tryggja þarf að innflytjendur fá viðunandi tækifæri til þess að verða fullgildir og virkir þátttakendur í íslensku samfélagi. Framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda var samþykkt á Alþingi í september árið 2016 og gildir til ársins 2019. Sú áætlun byggist á fimm stöðum sem eru samfélagið, fjölskyldan, menntun, vinnumarkaðurinn og málefni flóttafólks. Þar eru 30 samþykktar aðgerðir sem stuðla allar að jöfnum tækifærum allra landsmanna, óháð einstaklingsbundnum þáttum og aðstæðum. Aðgerðirnar eru á ábyrgð fjögurra ráðuneyta (áður þriggja): velferðarráðuneytisins, innanríkisráðuneytisins (nú ýmist dómsmálaráðuneytisins eða samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins) og mennta- og menningarmálaráðuneytisins. Meginstef áætlunarinnar er að opna fyrir tækifæri innflytjenda í íslensku samfélagi og auðvelda þeim félagslega þátttöku. Það verði gert með því að tryggja jöfn tækifæri allra landsmanna og jafnt aðgengi allra að þátttöku í samfélaginu. Framkvæmd er hafin við 21 aðgerð sem ýmist er í undirbúningsferli, vinnslu eða lokið.

Fyrsta aðgerð framkvæmdaáætlunarinnar snýr að könnun sem unnin var á vegum Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands á viðhorfum almennings til innflytjenda og fjölmenningsarsamfélagsins fyrir velferðarráðaráðuneytið maí 2017. Meginniðurstöður könnunarinnar var sú að tengsl almennings við fólk af erlendum uppruna eru helsta breyta jákvæðs viðhofs í garð innflytjenda og/eða fjölmenningsarsamfélagsins.

Þá hafa stjórnvöld tekið árlega á móti flóttafólki í samstarfi við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna. Stefna stjórnvalda er að viðhalda reglubundinni móttöku kvótaflóttafólks og að fleira flóttafólki verði boðið að setjast að hér á landi. Aldrei hafa verið jafnmargir einstaklingar á flótta vegna stríðsátaka í heiminum og hefur flóttafólki sem kemur hingað á eigin vegum fjölgað mikið á síðustu tveimur árum. Árið 2014 sóttu um 170 manns um alþjóðlega vernd hér á landi en 2017 voru þeir 1096. Samhliða mikilli fjölgun umsækjenda um alþjóðlega vernd hefur þeim fjölgað sem fá viðurkenningu á stöðu sinni sem flóttamenn hér á landi. Árið 2014 var 35 einstaklingum veitt staða flóttamanns en árið 2017 fengu 135 einstaklingar vernd á Íslandi hjá Útlendingastofnun. Þá eru hvorki taldir með einstaklingar sem fá alþjóðlega vernd á grundvelli fjölskyldusameiningar, en þeim leyfum hefur fjölgað mikið undanfárin ár, né einstaklingar sem hafa fengið alþjóðlega vernd hjá Kærunefnd útlendingamála. Þá hefur fylgdarlausum börnum sem leita til Íslands einnig fjölgað á undanförunum árum. Meðal aðgerða í framkvæmdaáætlun eru aðgerðir um samræmt móttökukerfi fyrir flóttafólk, óháð því hvernig það kemur til landsins.

### **Um fjöllum um málefna sviðið út frá kynja- og jafnréttissjónarmiðum**

Ákvarðanir varðandi fjölskyldumál hafa mikil kynja- og jafnréttisáhrif. Ef litið er til fæðingarorlofsins, þá eiga feður og mæður að hafa jafnan rétt til fæðingarorlofs en til þess að það nái jafnt til kvenna og karla þarf að taka mið af ólíkri stöðu þeirra við útfærsluna. Konur taka að jafnaði lengra fæðingarorlof en karlar og eru líklegri til að dreifa þeim mánuðum sem þær hafa rétt á yfir lengra tímabil sem aftur stuðlar að margþættri skerðingu á framtíðartekjum og möguleika til starfsframa. Hámarksfjárhæð eða svokallað þak á greiðslum úr fæðingarorlofssjóði hefur meiri áhrif á karla sem hafa að jafnaði hærri tekjur en konur.



### 3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýnin er að stuðlað verði að þátttöku allra í samfélaginu í starfi eða annarri virkni óháð uppruna. Ísland verði land sem fagnar fjölbreytileika og nýti sér þau tækifæri sem fjölmenningsamfélagið hefur upp á að bjóða. Gott samfélag er barnvænt samfélag. Í samskiptum ríkis, sveitarfélaga og annarra verði stuðlað að jöfnum tækifærum barna í frístunda- og menningarstarfi og ákvæðum barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna framfylgt, m.a. um aukin áhrif barna í samfélaginu.

Efla þarf stefnumótun á mörgum sviðum sem tengjast börnum og greina þann vanda sem við er að etja. Leitað verður eftir sjónarmiðum barna á málefnum sem þau snerta. Ísland verði samkeppnishæft við hin Norðurlandarákin um líf skjör 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. 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 stjórnmálaskoðunum. Þjónusta við börn og fjölskyldur þeirra verði eflað, samþætt og samfelld, með samstarfi þvert á málaflokka, stofnanir og stjórnsýslu með samhæfingu, yfirsýn og heildarstefnu að leidarljósi.

Gagnreyndar aðferðir verði festar í sessi í starfi með börnum og fjölskyldum þeirra. Auka þarf samvinnu ólíkra þjónustukerfa, styrkja grunnþjónustu og efla forvarnir og snemmtæka íhlutun og hlutverk málsstjóra í grunnþjónustu sveitarfélaga. Meðal annars verði lögð áhersla á að öll börn eigi kost á þátttöku í frístunda- og menningarstarfi utan skólatíma og að hlustað verði á raddir barna um þátttöku þeirra. Fjölmörg börn á grunnskólaaldri fara á mis við tækifæri til að kynnast íþróttum, listum eða öðru æskulýðsstarfi sökum veikrar félagslegrar stöðu en þátttaka í slíku starfi er að stórum hluta kostuð af foreldrum.

Stefna stjórnvalda er að bæta fæðingarorlofskerfið með því að lengja fæðingarorlofs-tímabil og 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 endurreisn fæðingarorlofskerfisins hafa stjórnvöld lagt áherslu á að hækka hámarksgreiðslur til foreldra sem nýta rétt sinn til fæðingarorlofs í því skyni að auka líkur á að foreldrar, ekki síst feður, fullnýti rétt sinn innan kerfisins. Með þessu er verið að undirbúa að lenging á rétti foreldra til fæðingarorlofs geti orðið hluti af nauðsynlegum aðgerðum í því skyni að brúa bilið milli fæðingarorlofs foreldra og leikskólavistar barna. Þykja hækkanir á hámarksgreiðslum til foreldra í fæðingarorlofi nauðsynlegar í þessu sambandi þar sem sú aðgerð að lengja rétt foreldra til fæðingarorlofs þykir ekki nýtast sem skyldi í framangreindum tilgangi nema foreldrar sjái sér fært að nýta rétt sinn innan kerfisins. Er þetta í samræmi við áherslur sem koma fram í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.

Í stjórnarsáttmálanum er lögð áhersla á að styrkja sérstaklega stöðu þeirra sem höllum fæti standa og nefnt að sérstaklega þurfi að huga að stöðu barna sem búa við fátækt. Þá er stefnt að því að börn með fjölþættan vanda sem þurfa á umfangsmikilli þjónustu að halda fái heildstæðan stuðning þrátt fyrir aðkomu ólíkra þjónustukerfa að málum þeirra. Þjónusta við börn sem eiga við margþættan vanda að etja er brotakernd og það skortir heildarsýn, þverfaglegt samstarf og samræmingu milli ríkis, sveitarfélaga og félagasamtaka. Stefnt er að samstarfi beggja ráðherra velferðarráðuneytis, mennta- og menningarmálaráðherra og Sambands íslenskra sveitarfélaga um breytingar sem miða að því að tryggja snemmtæka íhlutun með barnið í brennidepli. Mikilvægt er að stefnumótun og vinna að málefnum barna verði samræmd og samþætt á öllum stigum stjórnsýslunnar.

Ný gæða- og eftirlitsstofnun mun vinna að því að setja gæðaviðmið um þjónustuna í samræmi við lög og reglugerðir sem notuð verða til að auka gæði og öryggi þjónustunnar með áherslu á eftirlit og eftirfylgni.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að tryggja samfellu í þjónustu og aðstoð við þá sem fá alþjóðlega vernd. Vanda þarf móttöku flóttafólks sem kemur hingað á eigin vegum en allt á það sameiginlegt að eiga að baki erfiða reynslu. Mikil áhersla er lögð á að flóttafólk fái nauðsynlega aðstoð til að vinna úr þeim áföllum sem það þarf að kljást við en jafnframt að það fái fljótt tækifæri til virkrar þátttöku í samfélaginu, hvort sem er á vinnu- markaði, varðandi menntun eða á öðrum sviðum. Stefnt er að því að bjóða flóttafólki upp á samræmt móttökukerfi óháð því hvernig það kemur til landsins. Þá er stefnt að því að til staðar sé ætíð einn málsstjóri þar sem fjölskylda eða barn þarf á umfangsmikilli þjónustu að halda sem veitt er af mismunandi þjónustukerfum þannig að stuðningurinn verði heild- stæður.

Í framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda eru jafnframt aðgerðir sem snúa að móttöku innflytjenda í sveitarfélögum og aðlögun stofnana að breyttu samfélagi með það að markmiði að auðvelda aðgengi innflytjenda að opinberri þjónustu og efla faglega þekkingu starfsfólks á menningarnæmi. Þar er fjallað um kynningu til þess að auka vitund um fjöl- breytni samfélagsins og stuðla að aukinni þekkingu á þeim tækifærum og verkefnum sem í því felast, og einnig er gert ráð fyrir hvatningarverðlaunum til þess að stuðla að faglegri, vandaðri og upplýsandi umfjöllun um innflytjendur og þátttöku þeirra í samfélaginu. Einnig af aðgerðum framangreindar áætlunar er ætlað að styrkja tengslanet innflytjenda á vinnu- markaði með tilraunaverkefni í samstarfi við stéttarfélög þannig að menntun innflytjenda í tilteknum fagstéttum nýtist og tengsl myndist milli þeirra og Íslendinga. Viðhorfakönnun sem unnin var fyrir velferðarráðuneytið sýndi að persónuleg tengsl eru mikilvægasta breytan til að efla jákvæð viðhorf í garð innflytjenda og fjölmenningsarsamfélagsins. Einnig er áætlað að halda málþing til þess að auka og efla lýðræðislega þátttöku innflytjenda.

Jafnframt er áætlað að styðja við konur af erlendum uppruna sem búið hafa við heimilisofbeldi og vinna gegn ofbeldi í garð innflytjenda og meðal þeirra, þ.m.t. hatusorð- ræðu, andlegu ofbeldi, heimilisofbeldi og hvers konar öðru ofbeldi.

Unnið er að undirbúningi aðgerðar um launajafnrétti á vinnu- markaði með samningi við Hagstofu Íslands. Aðgerðin miðar að launagreiningu á kjörum innflytjenda með það að markmiði að þeir fái greidd jöfn laun og njóti sömu kjara og aðrir fyrir sömu og jafnverðmæt störf.

#### 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. Í fjármálaáætlun tímabilsins 2019-2023 er gengið út frá því að heildarútgjöld til greiðslu barnabóta haldist óbreytt að frá því sem þau eru áætluð á yfirstandandi ári, eða 10,5 ma.kr. á ári.

Markmið málaflokksins hafa tengingu við áherslumál í stjórnarsáttmála um að huga sérstaklega að börnum sem búa við fátækt (151) og samspil bótakerfa og skattkerfis (166). Markmið málaflokksins styðja jafnframt við Heimsmarkmið (HM) 10 aukinn jöfnuð og HM 16.6 um skilvirkar og ábyrgar stofnanir með gagnsæi að leiðarljósi.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Auka stuðning við tekjulága foreldra.	Hlutfall tekjulágra foreldra sem fá stuðning.	Viðmið ekki skilgreind.	Verður ákveðið þegar viðmið ársins 2017 liggja fyrir.	

2	Aukin einföldun og skilvirkni á barnabótakerfinu	Fjöldi ákvörðunarþátta við ákvörðun barnabóta	9 ákvörðunarþættir	7 ákvörðunarþættir	5 ákvörðunarþættir
---	--	---	--------------------	--------------------	--------------------

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1 og 2	Endurskoðun á barnabótakerfinu til einföldunar í tengslum við heildarendurskoðun á tekjuskatti einstaklinga	2019	Fjármála- og efnahagsráðuneytið í samvinnu við velferðarráðuneytið

### Fæðingarorlof.

Eitt markmið hefur verið skilgreint sérstaklega fyrir málaflokkinn.

**1. 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. 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. 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.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017 <sup>11</sup>	Viðmið 2019	Viðmið 2023
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%

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Breyta reglugerð þannig að mánaðarlegar hámarksgreiðslur í fæðingarorlofi hækki í 600 þúsund kr. vegna barna sem fæðast, verða ættleidd eða tekin í varanlegt föstur 1. janúar 2019 eða síðar.	2018	VEL

### Bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, fjölskyldur.

Eðli málaflokksins er með þeim hætti að ekki verður fjallað um markmið og aðgerðir varðandi starfsemi hans.

### Stuðningur við einstaklinga, fjölskyldur og börn.

Tvö markmið hafa verið skilgreint fyrir málaflokkinn.

<sup>11</sup> Miðað við foreldra barna sem fædd eru árið 2016 eða hafa verið ættleidd eða tekin í varanlegt föstur á því ári.

**1. Aukin snemmtæk íhlutun í málefnum barna og bætt afkoma efnalítilla barna-fjölskyldna.** Mikilvægt er í vinnu með börn í vanda og fjölskyldur þeirra að veita þjónustu á grundvelli snemmtækrrar íhlutunar, þverfaglegs samstarfs, forvarna og fræðslu. Auka þarf samvinnu ólíkra þjónustukerfa, styrkja grunnþjónustu og efla forvarnir og hlutverk málsstjóra í grunnþjónustu sveitarfélaga. Einnig þarf að auka stuðning og ráðgjöf við foreldra í uppeldishlutverki sínu, m.a. með aukinni fræðslu og ráðgjöf en einnig með því að tryggja fjárhagslegan grunn og stöðugleika í lífi barnafjölskyldna, því að fátækt snýst ekki aðeins um skort á lífsnauðsynjum heldur einnig um að geta tekið þátt í samfélaginu til jafns við aðra. Fátækt hefur á áhrif á þroska, heilsu, lífslíkur og möguleika til menntunar og þar með vinnu og atvinnuþátttöku, húsnæði og almennan aðbúnað og aðstæður. Fátæktin færir frá einni kynslóð til annarrar og opinberar þjónustustofnanir og hjálparamtök þurfa að vinna saman á forsendum valdeflingar og notendasamráðs og grípa inn í mál sem allra fyrst. Þó að Ísland standi sig einna best í samanburði við aðrar Evrópuþjóðir hvað varðar barnafátækt, þá þjuggu 11,3% barna á heimilum undir lágtekjumörkum árið 2015.

**2. Staða barna í íslensku samfélagi verði styrkt.** Nauðsynlegt er að tryggja samræmda og markvissa stefnu í málefnum barna á öllum stigum stjórnsýslunnar eins og ákvæði barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna gera ráð fyrir. Til grundvallar þurfa að liggja vandaðar greiningar og rannsóknir sem stuðla að upplýstri umræðu og faglegum ákvörðunum. Í stjórnarsáttmálanum kemur fram að gott samfélag sé barnvænt samfélag og að framfylgja þurfi ákvæðum barnasáttmálans, m.a. um aukin áhrif barna í samfélaginu. Lögfesting barnasáttmálans gerir jafnframt kröfu um að ákvæði hans verði innleidd með skipulegum hætti í lagaumhverfi og framkvæmd og að leitað sé eftir og hlustað á sjónarmið barna í öllum málum er varða þau. Þar sem Ísland er aðildarríki Sameinuðu þjóðanna ber stjórnvöldum jafnframt að líta til áherslna heimsmarkmiðanna um að tryggja öllum sjálfsögð mannréttindi. Hlutverk umboðsmanns barna er að vinna að því að fullt tillit sé tekið til réttinda, þarfa og hagsmuna barna á öllum sviðum samfélagsins. Skal umboðsmaður setja fram ábendingar og tillögur um úrbætur sem snerta hag barna.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Aukin snemmtæk íhlutun í málefnum barna og bætt afkoma efnalítilla barna-fjölskyldna.	Hlutfall barna á heimilum með tekjur undir lágtekjumörkum.	11,3% (2015)	10%	8%
		Heimili með börn sem eiga erfitt með að ná endum saman.	49,4% (2015)	47%	43%
		Hlutfall barna sem taka þátt í skipulögðu frístundastarfi utan skólatíma.	78% (2014)	83% (2018)	90% (2022)
2	Staða barna í íslensku samfélagi verði styrkt.	Fjöldi framkvæmdra greininga um stöðu íslenskra barna.	0	2	12
		Fjöldi frumvarpa, stefna og áætlana sem rýnd hafa verið út frá barnaréttarsjónarmiðum og ákvæðum barnasáttmálans.	40	100	600

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Greiðslur almannatryggingakerfisins með börnum verði endurskodaðar til að barnabætur, barnalífeyrir og aðrar greiðslur vegna barna komi betur til móts við þarfir tekjulágra barnafjölskyldna sem og til að minnka	2018–2019	VEL

		skerðingar vegna samspils bótakerfa, skattkerfis og atvinnutekna.		
2	1	Fyrir árið 2020 verði búið til viðmið um fjölda barna skipt eftir sveitarfélögum sem þurfa á aðstoð málsstjóra að halda sem sér til þess að þjónustan sé samhæfð og sniðin að þörfum þeirra.	2019–2020	VEL
3	1	Fjármálalæsi ungs fólks í grunn- og framhaldsskólum landsins verði aukið til að hægt verði að draga úr greiðsluferfiðleikum einstaklinga á aldrinum 18–29 ára.	2019–2020	Embætti umboðsmanns skuldara
4	1	Viljayfirlýsing undirrituð af ráðherrum félags-, heilbrigðis- og menntamála um snemmtæka íhlutun með barnið í brennipunkti.	2019–2020.	VEL
5	2	Haldið verði barnaþing árið 2019 til að fara yfir stöðu innleiðingar barnasáttmálans og þróun í málefnum barna og leggja til úrbætur.	2018–2020	Embætti umboðsmanns barna

### Bætur vegna veikinda og slysa.

Þörf er á að endurskoða lög um sjúklingatryggingu og framkvæmd laganna, m.a. með það að leiðarljósi að koma á jafnræði þeirra sem verða fyrir tjóni. Markmið þeirrar endurskoðunar verður að einfalda sjúklingum að sækja bætur vegna tjóns sem verður í heilbrigðisþjónustu til að auka jafnræði þeirra. Sjúklingar sem hefðu áður getað sótt fullnægjandi bætur á grundvelli laganna hafa í vaxandi mæli leitað réttar síns með því að höfða dómsmál. Tilgangurinn með breytingunni er að einfalda kerfið, fækka dómsmálum og jafna stöðu bótaþega.

### Málefni innflytjenda og flóttamanna.

Megináherslan er að stuðningur verði með þeim hætti að innflytjendur og flóttafólk geti orðið virkir þátttakendur í samfélaginu, hvort sem er í námi eða starfi. Tvö markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn:

1. **Jafna tækifæri innflytjenda til félagslegrar þátttöku og virkni í íslensku samfélagi.** Mikilvægt er að auðvelda aðgengi fjölskyldna að hvers kyns virkni innan samfélagsins. Rannsóknir hafa meðal annars sýnt að þátttaka barna af erlendum uppruna í íþróttum og æskulýðsstarfi hefur verið minni en almennt gerist á Íslandi, þær hafa jafnframt sýnt að aukin tengsl milli Íslendinga og innflytjenda leiða til jákvæðari viðhorfa almennings til innflytjenda. Nauðsynlegt er að virkja félagslega þátttöku og efla möguleika barna og fjölskyldna þeirra til þess að aðlagast að íslensku samfélagi sem og að styrkja félagsauð þeirra.
2. **Móttaka flóttafólks og innflytjenda verði samræmd.** Tryggja þarf að þjónusta og móttaka flóttafólks sé jöfn og óháð leiðunum sem flóttafólk kemur eftir til landsins. Huga þarf að samfélagsfræðslu, íslenskukennslu, upplýsingagjöf og velferð. Lengi hefur verið til umræðu í íslensku samfélagi að koma upplýsingum með skilvirkum hætti til innflytjenda fljótt og örugglega eftir að þeir flytjast til landsins. Taka skal tillit til innflytjenda í allri stefnumótun, stjórnsýslu og opinberri þjónustu og stuðlað að viðtæku samstarfi allra þjónustuaðila og innflytjenda. Vinna þarf að því að innflytjendur njóti jafnra tækifæri til menntunar, mats á menntun og á vinnumarkaði.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Jafna tækifæri innflytjenda til félagslegrar þátttöku og virkni í íslensku samfélagi.	Hlutfall landsmanna sem þekkja einhverja innflytjendur.	81%	85%	90%
		Hlutfall landsmanna sem telja innflytjendur vera persónulega vini sína.	47%	55%	65%
2	Móttaka flóttafólks og innflytjenda verði samræmd.	Fjöldi sveitarfélaga með fleiri en eitt þúsund íbúa sem eru með móttökuáætlun.	Fjögur sveitarfélög	Fimmtán sveitarfélög	Öll sveitarfélög með fleiri en 1000 íbúa með móttökuáætlun.
		Fjöldi sveitarfélaga sem eru með samning um móttöku flóttafólks.	Þrjú sveitarfélög taka á móti 52 kvótaflóttamönnum (2018).	Gerðir verði samningar við sveitarfélög vegna móttöku helmings flóttamanna.	Gerðir hafa verið samningar svo að öllu flóttafólki standi til boða móttaka hjá sveitarfélagi á grundvelli samninga.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1 og 2	Aðgengi að upplýsingum bætt fyrir innflytjendur fyrst eftir komu og upplýsingar til innflytjenda frá sveitarfélögum, sbr. aðgerðir A4, B1, B2, B3 og B4 í framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda.	2019–2022	VEL og DMR
2	1 og 2	Kynningarverkefni verði útbúið með áherslu á þróun innflytjendamála á Íslandi, tækifæri og framlag innflytjenda til samfélagsins.	2019–2020	VEL
3	2	Hvatningarverðlaun til fjölmiðils, opinberrar stofnunar, fyrirtækis og/eða einstaklings sem skarað hefur fram úr með faglegri umfjöllun, þátttöku, veittri þjónustu eða vinnu í þágu hagsmuna innflytjenda.	2019–2023.	VEL
4	1	Halda málþing með það að markmiði að auka og efla lýðræðislega þátttöku innflytjenda, samstarf félags- og hagsmunasamtaka innflytjenda, áhrif þeirra á hagsmunamál sín og þátttöku í stjórnmalum.	2019–2021	VEL
5	1	Í samræmi við aðgerðaáætlun verði innflytjendum gert kleift að nýta menntun sína með þátttöku á vinnumarkaði.	2019–2022	VEL
6	2	Auglýst verði eftir sveitarfélögum til að taka á móti flóttafólki.	2019	VEL

**5. FJÁRMÖGNUN**

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefna sviðsins næstu fimm ár.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>29 Fjölskyldumál .....</b>	<b>34.861</b>	<b>35.817</b>	<b>36.344</b>	<b>37.099</b>	<b>37.881</b>



## 30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi

### 1. UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð félags- og jafnréttismálaráðherra. Það skiptist í tvo málaflokka, en þeir eru:

- Vinnumál og atvinnuleysi.
- Vinnumarkaður.

**Vinnumál og atvinnuleysi.** Málaflokkurinn tekur til aðstoðar við fólk í atvinnuleit, mats á vinnufærni þess og skipulags virkra vinnumarkaðsaðgerða auk starfsendurhæfingar. Undir málaflokkinn heyra Vinnumálastofnun, Atvinnuleysistryggingasjóður, Tryggingasjóður sjálfstætt starfandi einstaklinga, Ábyrgðasjóður launa, vinnumál, atvinnuleysi, starfsendurhæfing og starfsendurhæfingarsjóðir. Vinnumálastofnun aðstoðar fólk í atvinnuleit ásamt því að skipuleggja virkar vinnumarkaðsaðgerðir. Einnig sér stofnunin um umsýslu Atvinnuleysistryggingasjóðs, Fæðingarorlofssjóðs og Ábyrgðasjóðs launa auk fjölmargra annarra verkefna. M.a. 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 á vinnumarkaði um allt land, einkum þróun kjaramála og atriðum sem valdið gætu ágreiningi í samskiptum samtaka atvinnurekenda og stéttarfélaganna.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016–2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjáráukalög 2017	Fjárlög 2018
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi .....			
30.10 Vinnumál og atvinnuleysi .....	14.613	15.783	18.015
30.20 Vinnumarkaður .....	861	1.096	1.202
<b>Samtals .....</b>	<b>15.474</b>	<b>16.880</b>	<b>19.217</b>

## 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. Einstaklingur sem metnir hafa verið með a.m.k. 75% örorku hefur fjölgað árlega og sýna mælingar að aukning milli ára 2016 og 2017 var um 3,9%.

Mikilvægt er að finna orsakir þessarar þróunar í fjölda þeirra sem fá örorkumat. Þar virðist gæta áhrifa samspils getu og krafna í starfi og persónulegum skyldum frekar en fjölgun fólks með tiltekna sjúkdóma eða sjúkdómsástand. Ítrekað er því að efla þarf þverfaglega þjónustu við þennan hóp til að tryggja betri árangur starfsendurhæfingar. Vinnu-málastofnun veitir aðstoð við fólk með skerta starfsgetu, þar á meðal fatlað fólk og þeim sem lokið hafa atvinnutengdri starfsendurhæfingu, en atvinnumál fatlaðs fólks voru formlega flutt til stofnunarinnar í ársbyrjun 2016. Í því sambandi er mikilvægt að fjölga bæði atvinnu-tækifærum og virkum vinnumarkaðsaðgerðum sem falla að þörfum þessa hóps, ásamt því að stofnunin taki virkan þátt í samstarfi ólíkra þjónustukerfa til að efla þverfaglega þjónustu við fólk með skerta starfsgetu. Sjá einnig málefna svið 27 Örorka og málefni fatlaðs fólks.

Á síðustu árum hefur atvinnuástand verið gott en á árinu 2017 nam skráð atvinnuleysi að jafnaði 2,2%. Horfur eru á að atvinnuleysi aukist aðeins og verði um 2,6% á árinu 2018. Þó er það áskorun málaflokksins að árið 2017 höfðu að meðaltali rúmlega 20% af öllum skráðum atvinnuleitendum verið að meðaltali lengur en tólf mánuði á skrá hjá Vinnu-málastofnun. Reynslan hefur sýnt að eftir því sem lengri tími líður frá því að viðkomandi var virkur á vinnumarkaði þarf hann á meiri þjónustu að halda til að finna starf auk þess sem lýkur á varanlegri örorku aukast. Því skiptir máli að skimað sé fyrir áhættu á langtímaóvirkni þannig að unnt sé að bjóða einstaklingum viðeigandi þjónustu sem fyrst í atvinnuleit. Snemmtæk íhlutun getur því skipt sköpum en þar er unga fólkið sérstakur áhættuhópur sem þarf að gæta vel að en vanlíðan ungmenna hér á landi hefur aukist síðastliðin ár. Þá er það áskorun hversu margir erlendir ríkisborgarar eru án atvinnu en í lok desember 2017 voru 1.196 erlendir ríkisborgarar skráðir án atvinnu hjá Vinnu-málastofnun eða um 28% allra atvinnuleitenda á skrá. Þar af voru karlar 53% og konur 47%. Samkvæmt upplýsingum frá Vinnu-málastofnun vinna innflytjendur á íslenskum vinnumarkaði jafnan störf þar sem ekki er krafist mikillar hæfni eða menntunar. Það er áskorun að mikill meirihluti innflytjenda sinnir störfum þar sem menntun þeirra og hæfni er umfram kröfur starfsins en þetta hlutfall er nokkuð herra meðal kvenna samanborið við karla. Sjá nánar umfjöllun í málaflökki 22.2 Framhaldsfræðsla.

**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. Opinber stjórnisýsla, þ.m.t. lögreglan, tilkynnir um langflest slys og óhöpp. Slys í störfum tengdum gerð mannvirkja hafa lengi verið meðal algengustu og

hættulegustu slysanna á íslenskum vinnumarkaði og með auknum umsvifum í greininni fer þeim fjölgandi.

Önnur af helstu áskorunum málaflokksins eru atvinnutengdir sjúkdómar. Stoðkerfis-sjúkdómar og geðraskanir eru helstu orsakir örorku á Íslandi. Algengi stoðkerfissjúkdóma meðal kvenna er tvöfalt á við karla. Óhófleg streita á vinnustöðum er til þess fallin að auka líkur á heilsutjóni af ýmsu tagi en streita er áhættuþáttur fyrir sjúkdóma í hreyfi- og stoðkerfi sem og geðsjúkdóma. Mikilvægt er að samfélagið sé almennt meðvitað um mikilvægi vinnuverndar inni á vinnustöðum en hana þarf að efla í því skyni að draga úr stoðkerfis-sjúkdómum og geðröskunum sem rekja má til vinnuaðstæðna.

Liður í því að fækka vinnuslysum og atvinnutengdum sjúkdómum er aukin áhersla á forvarnastarf á vinnustöðum í því skyni að tryggja heilsusamlegt vinnuumhverfi. Þar er mikilvægt að atvinnurekendur og starfsmenn tileinki sér hugmyndafræði forvarna og fyrir hendi séu skriflegar áætlanir um skipulag og framkvæmd vinnuverndarstarfs sem fylgt er markvisst eftir, þar á meðal áhættumat og áætlun um forvarnir. Allt frá árinu 2003 hefur sérhver atvinnurekandi borið ábyrgð á að koma á vinnuverndarstarfi sem tekur til fyrirtækisins í heild og allra vinnuaðstæðna sem geta haft áhrif á öryggi og heilsu starfsmanna. Forvarnastarf kann að virðast kostnaðarsamt en ávinningurinn er ávallt meiri, jafnt fyrir fyrirtækin, starfsmenn þeirra og ekki síst samfélagið í heild. Það er áskorun málaflokksins að einungis 44% íslenskra fyrirtækja eru með áhættumat samkvæmt evrópski könnun (ESSENER2) en 77% að meðaltali á Evrópska efnahagssvæðinu.

Reynslan hefur sýnt að þessum málum þarf að fylgja eftir með eftirliti og fundahöldum með stjórnendum fyrirtækja. Viðmið Alþjóðavinnuáráðs (ILO) er einn eftirlitsmaður á hverja 10.000 starfandi en til samanburðar er 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 vinnumarkaði. Árið 2017 voru um 0,7–0,8 eftirlitsmenn á hverja 10.000 starfandi á innlendum vinnumarkaði og því er áskorun að fjölga eftirlitsmönnum til að gera Vinnueftirlitinu kleift að fylgja því betur eftir að fyrirtæki tryggja starfsmönnum sínum heilsusamlegt vinnuumhverfi þannig að draga megi úr neikvæðum áhrifum þess á líkamlega og andlega heilsu og líðan starfsmanna.

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. Enn fremur er það áskorun að samningsaðilar í kjarasamningsviðræðum ólíkra starfsstétta hafa ekki komið sér saman um sameiginlegar efnahagsforsendur við gerð kjarasamninga sinna. Má segja að við þessar aðstæður aukist hættu á að til vinnustöðvana komi til að knýja fram nýja samninga.

Embætti ríkissáttasemjara myndi þjóna betur tilgangi sínum gæti 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 efndir samninga og bjóði upp á sáttamiðlunarþjónustu á samningstíma ef aðilar þurfa á að halda. Þá er mikilvægt að samningsaðilar geti komið sér saman um launaupplýsingar og efnahagsforsendur kjarasamninga áður en viðræður hefjast. Sameiginlegt verkefni stjórnvalda og samtaka aðila vinnumarkaðarins er að skoða hvernig best verði staðið að söfnun og vinnslu launaupplýsinga.

### 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 lífskjörum er að stöðugleiki ríki í efnahagsmálum. Framtíðarsýn málefnasviðsins er sú að velferð þátttakenda á vinnumarkaði verði höfð í fyrirrúmi. Stuðlað verði að því að fólk sé virkt í samfélaginu og líði vel í starfi í öruggu og heilsusamlegu starfsumhverfi. Þannig verði best stuðlað að því að íslenskt atvinnulíf verði samkeppnishæft í alþjóðlegum samanburði.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að flestir geti verið virkir þátttakendur á vinnumarkaði án tillits til aldurs, búsetu, fötlunar eða skertrar starfsgetu til að sjá sér og sínum farborða. Þá verði aðstæður á vinnustöðum í samræmi við framþróun og bestu þekkingu á hverjum tíma.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að ríkisstjórnin muni einbeita sér að samstilltu átaki með aðilum vinnumarkaðarins til að tryggja að kjarasamningar skili launafólki og samfélaginu raunverulegum ávinningi. Einnig vill ríkisstjórnin vinna með aðilum vinnumarkaðarins að ábyrgum vinnumarkaði til að koma í veg fyrir félagsleg undirboð, efla vinnueftirlit, innleiða ákvæði um keðjuábyrgð og koma á fyrirbyggjandi aðgerðum gegn mansali.

Ljóst er að jafnrétti í viðtækri merkingu er órjúfanlegur þáttur í réttlátu og sanngjörnu samfélagi en þar vegur jafnrétti á vinnumarkaði þungt. Í því skyni hefur frumvarp til laga um jafna meðferð á vinnumarkaði verið lagt fram á Alþingi sem hefur það markmið að þátttakendum á vinnumarkaði verði ekki mismunað, hvorki beint né óbeint, svo sem á grundvelli fötlunar, skertrar starfsgetu, aldurs, kynþáttar, þjóðernisuppruna, trúar, lífskoðunar, kynhneigðar, kynvitundar, kyneinkenna eða kyntjáningar. 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, vanlíðan og fátækt.

Mikilvægt er að stjórnvöld fái betri yfirsýn yfir stöðuna á innlendum vinnumarkaði að því er varðar starfsemi erlendra þjónustuveitenda hér á landi ásamt því að styrkja það eftirlit sem tíðkast á innlendum vinnumarkaði þannig að fyrirbyggja megi félagsleg undirboð. Í þessum tilgangi verður frumvarp lagt fram á Alþingi þar sem jafnframt verður kveðið á um svokallaða keðjuábyrgð en í því fellst að verktaki geti í tilteknum tilvikum borið ábyrgð á launum starfsmanna undirverktaka sem hann semur við í tengslum við afmarkaða verkþætti.

### 4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERÐIR

#### Vinnumál og atvinnuleysi.

Tvö markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflökkinn:

**1. Draga úr langtímaatvinnuleysi.** Þetta markmið er sett til að koma í veg fyrir langvarandi fjarveru frá vinnumarkaði sem aftur dregur úr hættu á viðvarandi óvirkni og hugsanlegri örorku. Í þessu felst að komið sé í veg fyrir langtímaatvinnuleysi án tillits til þjóðernis, menntunar eða aldurs. 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. Það kann þó að vera mikilvægt að skima fyrir áhættu á langtímaóvirkni þegar eftir fjórar vikur þannig að unnt sé að bjóða einstaklingum viðeigandi þjónustu. Leiði skimun í ljós áhættu á langtímaóvirkni er miðað við að einstaklingurinn fari í grunnmat sem byggist á líkamlegum, sálfræðilegum og félagslegum áhættuþáttum sem og mat á starfs-hæfni, í því skyni að meta hvers konar þjónustu viðkomandi þarf á að halda. Með framan-greindu er tryggð snemmtæk ihlutun.

**2. Efla stuðningsúrræði fyrir fólk með skerta starfsgetu til vinnu.** Í 27. gr. sáttmála Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, sem Ísland undirritaði í mars 2007 og fullgilti í september 2016, kemur m.a. 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% af hópi fólks með meðfæddar skerðingar taldi það að finna ekki starf við hæfi mjög eða frekar mikla hindrun í að taka skrefið út á vinnumarkaðinn. Það er stefna stjórnvalda að sem flestir geti verið virkir á vinnumarkaði og því er mikilvægt að bjóða upp á virk vinnumarkaðsúrræði til að auðvelda fólki með skerta starfsgetu, þar á meðal fötluðu fólki, aðgengi að vinnumarkaðnum. Vinnusamningar öryrkja og atvinna með stuðningi hafa reynst afar vel í þeim tilgangi að hvetja fólk með skerta starfsgetu til þátttöku á vinnumarkaði.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Draga úr langtíma-atvinnuleysi.	Fjöldi þeirra sem hefur verið lengur en tólf mánuði að meðaltali á skrá hjá Vinnumálastofnun.	870	750	550
		Hlutfall atvinnuleitenda sem afskrá sig vegna vinnu-/náms-/vinnumarkaðsúrræðis 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%
		Fjöldi erlendra atvinnuleitenda sem hefur verið lengur en tólf mánuði að meðaltali á skrá hjá Vinnumálastofnun.	246	212	155
2	Efla stuðningsúrræði fyrir fólk með skerta starfsgetu til vinnu.	Hlutfall fatlaðs fólks sem nýtur sértækra þjónustu sem fær starf eða úrræði sem leiðir til starfs.	Um 55%	58%	62%

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Tilraunaverkefni um samstarf við önnur þjónustukerfi um eflingu þjónustu við viðkvæmasta hóp ungra atvinnuleitenda (NEET).	2018–2019	Vinnumálastofnun
2	1	Taka upp skimun fyrir áhættu á langtímaóvirkni þegar atvinnuleitandi hefur verið í atvinnuleit í fjórar vikur þannig að unnt sé að bjóða einstaklingum viðeigandi þjónustu áður en í öfni er komið.	2019–2020	Vinnumálastofnun
3	1	Leita eftir samstarfi við atvinnulífið um starfstækifæri fyrir háskólamenntaða langtímaatvinnuleitendur.	2018–2019	Vinnumálastofnun
4	2	Átak verði hafið við að finna störf fyrir fólk með skerta starfsgetu.	2018–2019	Vinnumálastofnun

## Vinnumarkaður.

Tvö markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn. Hið fyrra lýtur að sáttamiðlun í kjarasamningsviðræðum aðila vinnumarkaðarins og síðara að aðbúnaði, hollustuháttum og öryggi á vinnustöðum.

**1. Fyrirbyggjandi sáttamiðlun verði innleidd.** Það hefur lengi tíðkast á innlendum vinnumarkaði að rof verði í samningssambandi aðila vinnumarkaðarins og að gildistími kjarasamninga sé liðinn áður en nýir samningar komast á. Fyrirbyggjandi sáttamiðlun eykur líkurnar á því að einn kjarasamningur taki við af öðrum án þess að rof verði. Samhliða dregur það úr líkum á að kjarasamningum verði komið á með vinnustöðvunum eða öðrum aðgerðum sem oftast en ekki hafa neikvæðar 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.

**2. Forvarnastarf innan fyrirtækja á innlendum vinnumarkaði verði aukið á árunum 2019–2023.** Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að efla vinnueftirlit. Liður í því að fækka vinnuslysum og atvinnutengdum sjúkdómum er aukin áhersla á forvarnastarf á vinnustöðum en mikilvægt er að fyrir hendi séu skriflega áætlanir um skipulag og framkvæmd vinnuverndarstarfs sem fylgt er markvisst eftir. Afleiðingar vinnuslysa eða óhappa sem og atvinnutengdra sjúkdóma geta verið mjög alvarlegar fyrir þann sem fyrir því verður. Enn fremur hafa slys og óhöpp í för með sér óhagræði og jafnvel alvarlegar afleiðingar fyrir vinnuveitandann. Kostnaður vegna slysa er oft margfalt meiri en hann hefði verið við forvarnir til að koma í veg fyrir slys eða óhöpp. Ljóst er að það tekur þó nokkurn tíma að sjá árangur forvarnastarfs í fækkun vinnuslysa og atvinnutengdra sjúkdóma og getur það tekið 5–10 ár að sjá marktækan árangur slíks starfs.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Fyrirbyggjandi sáttamiðlun verði innleidd.	Hlutfall samninga þar sem rof verður á samningssambandi milli samninga.	100% (2016–2017)	75%	50%
		Hlutfall sáttamála sem hófst áður en gildistími samnings var liðinn.	0	15%	50%
2	Forvarnastarf innan fyrirtækja á innlendum vinnumarkaði verði aukið á árunum 2019–2023.	Fjöldi fyrirtækja sem hafa skriflega áætlun um öryggi og heilbrigði á vinnustað, þar á meðal áætlun um forvarnir.	44%	46%	55%

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Fleiri sáttasemjarar (ad hoc) koma að sáttamálum sem vísað hafa verið til embættis ríkissáttasemjara.	2018–2019	Ríkissáttasemjari
2	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.	2018–2019	Ríkissáttasemjari
3	2	Aukið forvarnastarf, þar á meðal fræðsla um orsakir vinnuslysa í einstökum starfsgreinum.	2018–2022	Vinnueftirlit ríkisins

4	2	Rannsókn um hugsanleg tengsl aðstæðna á vinnustöðum, þar á meðal skipulag vinnunnar, vinnuálags og forvarnir, við brotthvarf fólks af vinnumarkaði inn í almannatryggingakerfið.	2018–2019	VEL
5	2	Í fyrirtækjaeftirliti Vinnueftirlitsins verði lögð áhersla á að kanna hvort fyrirtæki hafi gert skriflega áætlun um öryggi og heilbrigði á vinnustað, þar á meðal áhættumat og áætlun um forvarnir, og hvernig fyrirtæki fylgja þeim eftir með markvissum hætti.	2018–2023	Vinnueftirlit ríkisins
6	2	Atak í að hvetja opinberar stofnanir til að gera skriflega áætlun um öryggi og heilbrigði á vinnustað, þar á meðal áhættumat og áætlun um forvarnir.	2018–2019	VEL og Vinnueftirlit ríkisins

## 5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnasviðsins næstu fimm ár.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi .....</b>	<b>23.425</b>	<b>25.556</b>	<b>26.412</b>	<b>26.464</b>	<b>26.517</b>



## 31 Húsnæðisstuðningur

### 1. UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð félags- og jafnréttismálaráðherra 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 því er ætlað að stuðla að því að landsmenn hafi raunverulegt val um búsetuform og öryggi í húsnæðismálum í samræmi við þarfir hvers og eins, m.a. vegna lágra launa, þarfar fyrir sér-útþúð húsnæði eða annarra félagslegra aðstæðna. Undir málaflokkinn falla vaxtabætur, stuðningur til kaupa á fyrstu íbúð, húsnæðisbætur og leiguíbúðir, þar á meðal almennar íbúðir.

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. Sveitarfélög greiða kostnað vegna sérstaks húsnæðisstuðnings og verður því ekki frekar fjallað um hann hér.

Stofnframlög ríkis og sveitarfélaga eru veitt á grundvelli laga um almennar íbúðir, nr. 52/2016, með síðari breytingum, til að fjölga hagkvæmum leiguíbúðum fyrir leigjendur undir tilteknum tekju- og eignamörkum.

Ríkisskattstjóri annast framkvæmd vaxtabóta og stuðnings til kaupa á fyrstu íbúð. Íbúðalánasjóður 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.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016–2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjárukaölög 2017	Fjárlög 2018
31 Húsnæðisstuðningur .....			
31.10 Húsnæðisstuðningur .....	23.775	14.950	13.393
<b>Samtals .....</b>	<b>23.775</b>	<b>14.950</b>	<b>13.393</b>

### 2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

**Vaxtabætur.** Í forsendum fjárlaga fyrir árið 2018 er miðað við að sömu reiknireglur og viðmiðunarfjárhæðir gildi um ákvörðun þeirra á þessu ári og á árinu 2017, en þá hækkuðu viðmiðunarmörk nettóeignar um 12,5%. Að öðru leyti hafa viðmiðunarfjárhæðir og reiknireglur vaxtabóta haldist nær óbreyttar frá árinu 2011, að öðru leyti en því að tekju- og skerðingarhlutfall vaxtabóta var hækkað úr 8% í 8,5% á árinu 2014. Á árinu 2011 voru hins vegar gerðar til bráðabirgða miklar breytingar á vaxtabótakerfinu með breyttum reiknireglum og verulegri hækkuð bótálfjárhæða til hagsbóta fyrir tekjulægri fjölskyldur og eru þau

bráðabirgðakvæði tekjuskattslaganna í gildi enn. Samkvæmt fjárlögum 2018 eru áætluð útgjöld vegna vaxtabóta 4 ma.kr.

Haustið 2016 voru samþykkt ný lög 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 nýja úrræðis er að greiða götu þeirra einstaklinga sem eru að koma sér þaki yfir höfuðið í fyrsta sinn og tók það gildi 1. júlí 2017. Úrræðið er varanlegt ólíkt eldra úrræði og nær yfir tíu ára samfellt tímabil fyrir hvern einstakling sem nýtir þessa heimild. Þá nýtist það jafnt inn á greiðslu höfuðstól veðtryggðra og óverðtryggðra fasteignalána, en einnig inn á afborganir óverðtryggðra lána. Einstaklingar sem eru að nýta sér eldra úrræði vegna kaupa á fyrstu íbúð geta óskað eftir flutningi yfir í nýtt kerfi. Umræddur stuðningur kemur hins vegar ekki fram í formi sérstakra bóta, eins og vaxtabóta, heldur sem tapaðar tekjur ríkisins af tekjuskatti einstaklinga og tapi sveitarfélaga á útsvarstekjum. Á árinu 2017 nam heildarúttekt séreignarsparnaðar nálægt 14 ma.kr., þar af var úttekt samkvæmt nýja úrræði einungis um 43 m.kr. enda tók það ekki gildi fyrir en um mitt ár 2017. Áætluð áhrif þessa húsnæðisstuðnings á afkomu ríkissjóðs hafa samkvæmt því verið kringum 3,5 ma.kr. á liðnu ári, og eru talin verða nær 4 ma.kr. á yfirstandandi ári.

**Húsnæðisbætur.** Í upphafi árs 2018 voru húsnæðisbætur hækkaðar um 4,7% og fylgdu þróun bóta. Þar sem frítekjumörk húsnæðisbótakerfisins hafa fylgt framfærsluviðmiði almennatrygginga til þeirra sem halda einir heimili var frítekjumark húsnæðisbóta hækkað við sama tímamark þannig að frítekjumark miðað við einn heimilismann væri að lágmarki 3.600.000 kr. á ári en önnur frítekjumörk breyttust í samræmi við stuðla skv. 1. mgr. 16. gr. laga um húsnæðisbætur, sbr. 17. gr. sömu laga.

Helsta áskorunin 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 þennan þátt verður að líta til fjölda leigjenda á húsnæðismarkaði en svo virðist sem hlutfall leigjenda á markaðnum sé líklegt til að minnka samhliða bættri stöðu efnahagsmála og fjárhags heimila. Í því sambandi hefur enn fremur verið bent á að þinglýstum kaupsamningum hefur fjölgað hlutfallslega meira undanfarið en þinglýstum leigusamningum 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.

Bent hefur verið á að útgjöld vegna húsnæðisbóta á árinu 2017 (fyrsta ári nýs húsnæðisbótakerfis) séu töluvert lægri en gert hafði verið ráð fyrir af hálfu stjórnvalda en lagt hafði verið til grundvallar að umtalsvert fleiri leigjendur myndu eiga rétt á húsnæðisstuðningi úr húsnæðisbótakerfinu en húsaleigubótakerfinu. Hefur það þótt benda til þess að e.t.v. þekki leigjendur ekki nægilega vel rétt sinn til húsnæðisbóta. Jafnframt getur það skýrst af svartri húsaleigustarfsemi en eitt skilyrði húsnæðisbóta er að fyrir liggja þinglýstur leigusamningur.

**Leigubúðir, þar á meðal almennar íbúðir.** Lög um almennar íbúðir voru samþykkt á Alþingi í júní 2016 en þau kveða m.a. á um stofnframlög ríkis og sveitarfélaga sem ætlað er að stuðla að því að leigjendur undir tilteknum tekju og eignamörkum búi við viðráðanlegan húsnæðiskostnað með því að niðurgreiða byggingu og kaup svokallaðra leiguheimila. Undanfari þess að lögin voru sett var m.a. yfirlýsing ríkisstjórnarinnar í tengslum við kjarasamninga í maí 2015 um að lagður skyldi grunnur að nýju félagslegu leigubúðakerfi og að framlög yrðu veitt til byggingar 2.300 íbúða á næstu fjórum árum. Alls er búið að ráðstafa 5,6 ma. kr. til stofnframlaga árin 2016 og 2017 vegna 1.032 íbúða. Af þeim eru 946 á höfuðborgarsvæðinu og 86 á landsbyggðinni.

Helstu áskoranirnar eru þær að eftirspurn eftir stofnframlögum hefur verið talsvert meiri en gert var ráð fyrir. Þá hafa fleiri en áætlað var sótt um viðbótarframlög skv. 2. og 3. mgr.

11. gr. laga um almennar íbúðir og hafa viðbótarframlög sem þegar hafa verið veitt numið um 11% af þegar veittum stofnframlögum. Ekki var gert ráð fyrir svo mikilli hlutdeild viðbótarframlaga við áætlun fjármagns og skilar það sér í færri íbúðum í heildina. Þá hefur byggingarkostnaður hækkað sem leiðir til þess að til að ná framangreindum markmiðum um fjölda íbúða þarf að hækka fjárhæðir til samræmis.

### 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 framboðsskortri 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 eflingu og auknu jafnvægi húsnæðismarkaðar, sbr. stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Litið verður til ólíkra áskorana eftir landsvæðum í þessu samhengi og vanda sem stafar frá fyrri tíð. Unnið er að greiningu á húsnæðisvanda einstakra sveitarfélaga, m.a. greiningu á misvægi byggingarkostnaðar og markaðsverðs á ólíkum svæðum með það að markmiði að útfæra stuðning fyrir þau svæði þar sem misvægið hefur neikvæðar afleiðingar fyrir uppbyggingu í sveitarfélaginu og þróun samfélagsins. Auk þess verður skoðað mögulegt samstarf íbúðalánasjóðs og einstakra sveitarfélaga um sértækar lausnir vegna húsnæðisvanda.

Sem stendur er aðgengi íbúðareigenda, leigjenda og búseturéttarhafa að íbúðarhúsnæði á viðráðanlegu verði í samræmi við þarfir hvers og eins ekki nægilega tryggt. Þá þarf að tryggja nægjanlegt framboð á lóðum til þess að uppbygging íbúðarhúsnæðis sé í samræmi við þarfir. Jafnframt þarf að tryggja að á hverjum tíma séu aðgengilegar greiningar og tölfræði um húsnæðisframboð og -þörf út frá lýðfræðilegri þróun og skipulagsforsendum. 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.

Ætlunin er að horfa sérstaklega til stöðu tekju- og eignaminni kaupenda en unnið er að útfærslu úrræða fyrir þann hóp jafnframt því sem til skoðunar eru aðgerðir fyrir fyrstu kaupendur. Annað áhersluatriði er uppbygging á landsbyggðinni en þar er unnið að tillögum sem miða sérstaklega að dreifbýlum svæðum þar sem markaðsbrestur hefur ríkt.

### 4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERÐIR

#### Húsnæðisstuðningur

Heildarstefna um húsnæðisstuðning til framtíðar liggur enn ekki fyrir. Í ljósi þess er gert ráð fyrir að allar reiknireglur vaxtabótakerfisins verði þær sömu á tímabilinu 2019–2023 og árið 2017 en viðmiðunarfjárhæðir breytist þannig að húsnæðisstuðningur í formi vaxtabóta haldist að óbreyttur að raungildi, eða kringum 4 ma.kr. á ári að öðru óbreyttu. Í þessu sambandi þarf þó að horfa til nýlegrar yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar í tengslum við framlengingu kjarasamninga á almennum markaði. Þar segir að hafin verði endurskoðun á tekju-skattkerfi einstaklinga með áherslu á lækkun skattbyrði og mögulegar breytingar á fyrirkomulagi persónuafsláttar og samspili við bótakerfi sem ætlað er að styðja við tekjulægri hópa. Jafnframt segir að meðal þess sem skoðað verði sé að sett verði á fót heildstætt kerfi er taki jafnt til stuðnings hins opinbera við barnafjölskyldur og *stuðnings vegna húsnæðiskostnaðar, hvort heldur er fyrir íbúðareigendur eða leigjendur*. Ekki er unnt

að útiloka að ofangreind endurskoðun leiði til breytinga á hvorutveggja, vaxtabótakerfinu og húsnæðisbótakerfinu, og þar með húsnæðisstuðningi stjórnvalda almennt. Þótt ekki liggja fyrir endanlegar ákvarðanir um húsnæðisstuðning til framtíðar er gengið út frá því að stuðningur til kaupa á fyrstu íbúð sem tók gildi 1. júlí 2017 haldist óbreyttur.

Markmið málaflokksins hafa skýra tengingu við áherslumál í stjórnarsáttmála og styðja jafnframt við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Landsmenn eigi þess kost að eignast eigið húsnæði og hafi val um búsetuform.	Hlutfall fjölskyldna, 25 ára og eldri, sem eiga fasteign.	44% fjölskyldna skv. álagningu opinberra gjalda fyrir árið 2017.	48% fjölskyldna, 25 ára og eldri.	51% fjölskyldna, 25 ára og eldri.
2	Einfaldari húsnæðisstuðningur.	Fjöldi einstaklinga sem fá greiddar vaxtabætur.	26.107 einstaklingar skv. álagningu opinberra gjalda fyrir árið 2017	Viðmið er háð endurskoðun bótakerfa og liggur því ekki fyrir.	Viðmið er háð endurskoðun bótakerfa og liggur því ekki fyrir.
		Fjöldi einstaklinga sem greiða séreignarsparnað inn á lán.	Að meðaltali rúmlega 25 þús einstaklingar árið 2017	10–15% aukning frá meðalfjölda ársins 2017.	20–25% aukning frá meðalfjölda ársins 2016.
3	Auðvelda aðgengi ungs fólks og tekjulágra inn á húsnæðismarkaðinn.	Fjöldi kaupsamninga um fyrstu kaup.			
		Fjöldi einstaklinga á íbúð	2,5 einstaklingar	2,45	2,4

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	3	Stuðningskerfi endurskoðuð með það að markmiði að þau nýtist betur ungu fólki og tekjulágum.	2019–2023	FJR í samvinnu við VEL
2	1	Stofnstyrkir til byggingar allt að 2.100 nýrra almennra íbúða.	2018–2023	Íbúðalánasjóður
3	2	Óbreyttur stuðningur í formi vaxtabóta að raungildi.	2019–2023	
4	3	Stuðningur við fyrstu kaupendur.	2018–2023	FJR
5	1	Stuðningur við byggingu íbúðarhúsnæðis á köldum svæðum	2018–2022	Íbúðalánasjóður

## 5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnaviðsins næstu fimm ár.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>31 Húsnæðisstuðningur .....</b>	<b>14.099</b>	<b>11.844</b>	<b>11.686</b>	<b>11.706</b>	<b>11.727</b>

## 32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála

### 1. UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra og félags- og jafnréttismálaráðherra. 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 aðra ráðherra varðandi málaflokka sem eiga sameiginlega tengifleti, svo sem vegna forvarna.

Helstu verkefni málaflokksins eru á sviði lýðheilsu og forvarna, þ.m.t. sóttvarna og geislavarna. Einnig eftirlit með heilbrigðisþjónustu, sjúkraskrár, lífvísindi, starfsréttindi og vísindarannsóknir á heilbrigðissviði.

Unnið verður að því að fella nógildandi stefnu í málaflokknum að fyrirhugaðri heilbrigðisstefnu og gerð nýrrar vísindastefnu. Fyrir liggur geðheilbrigðisáætlun til 2020, lýðheilsustefna með áherslu á börn og ungmenni til 18 ára aldurs, tillaga ráðgjafarhóps að krabbameinsáætlun, stefna í áfengis- og vímuevörnum og stefna í tóbaksvörnum í samstarfi við hagsmunaaðila. Ýmist er um fullbúnar stefnur og aðgerðaáætlanir að ræða eða stefnur, 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 ófrjósemisaðgerðir, nr. 25/1975.

**Jafnréttismál.** Undir jafnréttismál falla aðgerðir hins opinbera á sviði kynjajafnréttismála, sbr. lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008, og framkvæmdaáætlun í jafnréttismálum fyrir árin 2016–2019 sem samþykkt var á Alþingi í september 2016. Unnið er að úttekt á þróun, framkvæmd og eftirfylgni íslenskrar jafnréttislöggjafar og stjórnsýslu jafnréttismála þar sem kannað verður hvort markmið gildandi laga og stjórnsýsla jafnréttismála sé í samræmi við alþjóðlega þróun og breytingar á íslensku samfélagi. Áhersla er lögð á útvíkkun jafnréttis- og mismununarhugtaksins samhliða boðaðri löggjöf um jafna meðferð manna og bann við mismunun, sem og samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða í stefnumótun og ákvarðanatöku allra ráðuneyta og ríkisstofnana.

Félags- og jafnréttismálaráðherra fer með framkvæmd laga nr. 10/2008, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla. Velferðarráðuneytið fer með yfirstjórn málaflokksins og hefur reglulegt samráð við önnur ráðuneyti um verkefni á sviði jafnréttismála, svo sem forsætisráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið, utanríkisráðuneytið, innanríkisráðuneytið, dómsmálaráðuneytið og mennta- og menningarmálaráðuneytið. Velferðarráðuneytið fer einnig með stjórnsýslu og starfsemi Jafnréttissjóðs Íslands og framkvæmdasjóðs jafnréttismála. Jafnréttissjóður Íslands úthlutar 100 m.kr. árlega árin 2016–2020 til verkefna sem hafa að markmiði að auka jafnrétti kynjanna.

Stýrihópur þriggja ráðuneyta, velferðar-, dómsmála- og mennta- og menningarmálaráðuneytis, hefur lagt áherslu á samstarf lykilaðila um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum

þess, meðal annars með fundahöldum um allt land. Landinu hefur verið skipt upp í níu svæði og hafa fulltrúar frá fræðslufirvöldum, lögreglu, barnavernd, félagsþjónustu og sýslumenn ásamt hagsmunasamtökum sótt þessa fundi og lagt grunn að samstarfi á þessu sviði.

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.

**Stjórnsýsla velferðarmála.** Undir málaflokkinn heyra m.a. aðalskrifstofa velferðarráðuneytisins, Tryggingastofnun ríkisins (TR), kæru- 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. Verkefni ráðuneytisins eru nánar tilgreint í forsetaúrskurði.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefna sviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016–2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjáráukalög 2017	Fjárlög 2018
32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála .....			
32.10 Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit .....	2.574	2.637	2.875
32.20 Jafnréttismál .....	202	242	245
32.30 Stjórnsýsla velferðarmála .....	5.077	5.522	5.740
<b>Samtals .....</b>	<b>7.853</b>	<b>8.401</b>	<b>8.859</b>

## 2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

**Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit.** Efling lýðheilsu- og forvarnastarfs er mikilvæg til að bæta og viðhalda góðri heilsu landsmanna, auka lífsgæði og draga úr beinum og óbeinum kostnaði samfélagsins til framtíðar. Helstu áskoranir málaflokksins eru að stuðla að og viðhalda góðri heilsu og vellíðan landsmanna með því að styðja við jákvæða áhrifaþætti og takast á við áhættuþætti sem tengjast lífsstíl og ójöfnuði í heilsu. Meðal helstu áhættuþátta má nefna neyslu tóbaks, áfengis og vímuefna, kyrrsetu, óheilsusamlegt mataræði, umhverfis-áhrif og smitsjúkdóma.

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.

Vísbendingar eru um aukinn geðrænan vanda og vanlíðan, t.d. meðal ungs fólks. Eins og fjallað er um í kafla um málefna svið 24 verður ráðist í fjölgun geðheilsuteyma á landsvísi í samræmi við stefnu og aðgerðaáætlun í geðheilbrigðismálum. Sálfræðiþjónusta í heilsugæslunni hefur verið eflað í samræmi við stefnu í geðheilbrigðismálum og verður eflað enn frekar. Samhliða því verður geðrækt ungs fólks eflað. Þá verður með markvissum hætti unnið að því að efla sjálfsvígforvarnir ungs fólks með það að meginmarkmiði að draga úr tíðni sjálfsvíga og sjálfsvígstílauna.

Landskönnun á mataræði hefur ekki verið gerð með skipulegum hætti en slík könnun er forsenda þess að hægt sé að fylgjast með þróun mataræðis, neyslu næringarefna, aukefna og



aðskotaefna meðal landsmanna í ólíkum aldurs-, búsetu-, og þjóðfélagshópum. Upplýsingar sem fást úr könnun sem þessari eru mikilvægar til að vinna að forvörnum gegn langvinnnum sjúkdómum, t.d. sykursýki tegund 2. Starfshópur um skrá um sykursýki og skimun fyrir sykursýki mun skila skýrslu 2018. Þar munu koma fram aðgerðir til að bregðast við vaxandi nýgengi sykursýki.

Vinna stendur yfir við heildarendurskoðun á lögum nr. 25/1975, um ráðgjöf og fræðslu varðandi kynlíf og barneignir og um fóstureyðingar og ófrjósemisaðgerðir. Stefnt er að því að frumvörp verði lögð fram á Alþingi á 149. löggjafarþingi sem m.a. byggjast á tillögum starfshóps.

Útbreiðsla kynsjúkdóma hefur aukist hér á landi og skilaði starfshópur skýrslu í janúar síðastliðnum þar sem fjallað er um aðgerðir til að snúa við þeirri þróun. Í skýrslunni er m.a. lagt til að verklag við greiningu kynsjúkdóma verði samræmt á landsvísu, fræðsla verði eflað, aðgengi fíkla að sprautum og öðrum búnaði verði þeim að kostnaðarlausu og skimun verði tekin upp hjá ákveðnum hópum. Þá skuli stefnt að því að dreifa smokkum til tiltekinna hópa gjaldfrjálst, aðgengi þeirra aukið á skemmtistöðum og fræðsla um notkun smokksins aukin. Samstarfsverkefni um átak til að útrýma lifrabólgu C á Íslandi lýkur í árslok 2018. Góður árangur hefur nú þegar orðið af átakinu og mikilvægt er að viðhalda því áfram.

Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin hefur skilgreint sýklalyfjaónæmi sem eina af stærstu heilbrigðisógnum heimsins. Starfshópur skipaður af heilbrigðisráðherra skilaði skýrslu í apríl 2017 með tillögum um aðgerðir til að draga úr útbreiðslu sýklalyfjaónæmra baktería hér á landi. Samkvæmt tillögum starfshópsins er lagt til að stjórnvöld marki sér stefnu um málefni sem tengjast ónæmi gegn sýklalyfjum og snikjudýralyfjum, auk annarra tillagna sem snúa að heilbrigðisráðherra, atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra og umhverfisráðherra.

Starfshópur um miðlun erfðaupplýsinga í forvarnaskyni er að störfum og mun skila tillögum til ráðherra á næstu mánuðum. Hópnum er ætlað að leggja til hvernig rétt er að nýta erfðaupplýsingar á einstaklingsmiðaðan hátt í forvörnum og er sérstök áhersla lögð á miðlun upplýsinga um BRCA, stöðu einstaklinga (með verulega aukna hættu á brjóstakrabbameini) en tillögunum er einnig ætlað að nýtast á heildstæðari hátt við miðlun erfðaupplýsinga til frambúðar. Miðlun erfðaupplýsinga í heilbrigðisþjónustu mun krefjast aukins stuðnings við erfðaráðgjöf Landspítala og Embætti landlæknis sem hefur yfirumsjón með vefsíðunni Heilsuvera.

Mikilvægt er að halda áfram að efla forvarnir sjúkdóma. Þátttaka í skimun fyrir leghálskrabbameini og krabbameini í brjósti hefur dregist saman og þá er stefnt að því að hefja skimun fyrir ristilkrabbameini haustið 2018. Fjárveiting vegna þessa verkefnis er að finna á málefnasviði 24.

Til að tryggja aukið öryggi sjúklinga og heilbrigðisstarfsfólks er aðkallandi að auka samfellu, gæði, öryggi, hagkvæmni og skilvirkni í heilbrigðisþjónustunni með því að halda áfram þróun, framkvæmd og innleiðingu rafrænnar sjúkraskrár og rafrænna samskipta með heilbrigðisupplýsingar á landsvísu og að auka samskipti við sjúklinga í gegnum vefsvæðið Heilsuveru.

Seinni hluta árs 2017 var hafin innleiðing skráningar- og úrvinnslukerfis atvika á landsvísu til að efla öryggi á heilbrigðisstofnunum.

Með breytingum á reglugerð um gerð gæðavísa sem notaðir eru til að meta gæði og árangur innan heilbrigðisþjónustunnar voru lagðar auknar kröfur á heilbrigðisstofnanir um gerð og birtingu gæðavísa og Embætti landlæknis um birtingu landsgæðavísa.

Mikilvægt er að fylgjast með mönnun í heilbrigðiskerfinu til að tryggja gæði þjónustunnar og öryggi. Ráðist verður í gerð stefnu í mannaflamálum og verða mönnunarviðmið skoðuð í samráði við Embætti landlæknis.



Tryggja þarf aðstöðu og stuðning til öflugra vísindarannsókna til að auka gæði þjónustunnar og efla mannafla. Skipaður hefur verið starfshópur til að móta vísindastefnu á heilbrigðissviði og vinna auk þess tillögur að aðgerðaáætlun á grundvelli stefnunnar.

Heilbrigðisráðherra auk annarra ráðherra fyrirhugar að leggja fram þingsályktunartillögu á árinu 2018 um aðgerðir gegn ofbeldi þar sem m.a. verður lagt til að miðlæg slysaskráning verði eflað. Eingöngu eru skráðar lágmarksupplýsingar í Slysaskrá Íslands og er skráningu á margan hátt ábótavant en ekki hafa farið fram tæknilegar uppfærslur á skránni frá árinu 2001 þegar hún var stofnuð. Með bættri miðlægri slysaskráningu verður áreiðanleiki skráningar bættur, skráningaraðilum fjölgað og ítarlegri upplýsingum safnað.

**Jafnréttismál.** Ráðgert er að breyta hlutverki Jafnréttisstofu þannig að auk verkefna er snerta jafnrétti kynjanna heyri undir hana verkefni sem snerta hvers konar aðra mismunun á vinnumarkaði, vegna kynþáttar, þjóðernisuppruna, trúar, lífsskoðunar, fötlunar, skertrar starfsgetu, aldurs, kynhneigðar eða kynvitundar í samræmi við boðaða löggjöf um jafna meðferð manna. Samhliða kveður þingsályktun um framkvæmdaáætlun í jafnréttismálum til fjögurra ára (2016–2019) á um að skipaður verði starfshópur sérfræðinga sem stýri úttekt á þróun, framkvæmd og eftirfylgni íslenskrar löggjafar og stjórnáætlun um jafnréttismála og verkefnisstjórn sem móti áætlun um innleiðingu samþættingar kynja- og jafnréttissjónarmiða í stefnumótun og ákvarðanatöku Stjórnarráðsins og stofnana ríkisins.

Helstu áskoranir á sviði jafnréttismála tengjast viðvarandi launamuni kvenna og karla, kynjaskiptingu starfa á vinnumarkaði, ójafnri valdastöðu kynjanna og kynbundnu ofbeldi og heimilisofbeldi sem einkum beinist gegn konum og kostar samfélagið háar fjárhæðir ár hvert. Jafnlaunastaðall og vottun tóku gildi með lögum 1. janúar 2018 sem leið til að eyða kynbundnum launamun og stýrihópur skipaður hefur verið af forsætisráðherra um heildstæðar úrbætur hvað kynbundið ofbeldi og kynferðisofbeldi snertir.

**Stjórnáætlun velferðarmála.** Helstu áskoranir velferðaráðuneytisins snúa að innleiðingu tilskipana ESB og að samræmingu á þjónustu ráðuneytisins. Ekki hefur náðst að innleiða allar tilskipanir ESB innan settra tímamarka þótt talsverður árangur hafi náðst á árinu 2017. Ráðuneytið mun gripa til ráðstafana til að auka enn árangur á því sviði. Einnig er samræming þjónustu áskorun og í innri stefnu ráðuneytisins er áhersla lögð á stöðugar umbætur í þjónustu. Vegna formennsku Íslands í Norrænu ráðherranefndinni árið 2019 verður lögð áhersla á málefni ungs fólks og má því gera ráð fyrir að álag innan ráðuneytisins aukist og verði viðvarandi út það ár. Fyrirhuguð löggjöf um persónuvernd hefur í för með sér margþættar áskoranir fyrir ráðuneytið og stofnanir þess í tengslum við vinnu með persónugreinanleg gögn sem þarf að uppfylla kröfur laga.

### 3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Málaflokkar málefna sviðs um lýðheilsu og stjórnáætlun 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, og unnið er markvisst að forvörnum og heilsuefningu þannig að sem flestir njóti æviára sem einkennast af lífsgæðum og góðri heilsu. Góð heilsa byggist á öflugu lýðheilsustarfi og samþættri heilbrigðisþjónustu sem styðst við gagnreynda þekkingu og bestu reynslu á hverjum tíma.

Meginmarkmið málaflokksins er að stuðla að góðri heilsu og vellíðan landsmanna með því að tryggja kraftmikið lýðheilsustarf og örugga og góða heilbrigðisþjónustu sem byggist á gagnreyndri þekkingu og bestu reynslu á hverjum tíma. Dregið er til framtíðar úr beinum og óbeinum kostnaði fyrir samfélagið allt með því að efla starf á sviði forvarna og lýðheilsu með sérstakri áherslu á heilbrigða lífshætti, geðheilbrigði og heilsu og velferð barna og ungmenna. Til að gera lýðheilsustarf markvissara væri mikilvægt að geta betur metið áhrif

ákvarðana og aðgerða stjórnvalda á andlega og líkamlega heilsu (e. Health Impact Assessment). Lýðheilsuvisar verða áfram þróaðir þannig að þeir geti sem best stutt við lýðheilsustarf um allt land. Þá verður skoðað hvernig beita megi efnahagslegum hvötum til eflingar lýðheilsu.

**Jafnréttismál.** Stjórnvöld leggja áherslu á jafnrétti kynjanna, jafna meðferð og bann við mismunum. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar segir að Ísland eigi að vera land tækifæranna fyrir alla og að til að svo megi verða þurfi að styrkja sérstaklega stöðu þeirra sem höllum fæti standa. Framtíðarsýn stjórnvalda er að útrýma kynbundnu ofbeldi og ofbeldi í nánnum samböndum sem og hvers konar mismunum, á vinnumarkaði og í samfélaginu öllu, vegna kynferðis, kynþáttar, þjóðernisuppruna, trúar, lífsskoðunar, fötlunar, skertrar starfsgetu, aldurs, kynhneigðar eða kynvitundar. Ríkisstjórnin vill koma Íslandi í fremstu röð í jafnréttismálum, þ.m.t. málefnum hinsegin fólks með metnaðarfullri löggjöf um kynrænt sjálfræði. Í þeim lögum verði kveðið á um sjálfræði einstaklinga hvað varðar kyn sitt, kynvitund, kyneinkenni og kyntjáningu. Samhliða er unnið að endurskoðun laga nr. 10/2008, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, og gerð úttekt á stjórnslu jafnréttismála. Kannað verður hvort markmið núgildandi laga og stjórnslu jafnréttis- og mannréttindamála sé í samræmi við alþjóðlega þróun og breytingar í íslensku samfélagi. Efla þarf rannsóknir á stöðu kynjanna í nútíð og fortíð og fjölga verkefnum sem varpa ljósi á samfélagslegan og efnahagslegan ávinning aukins kynjajafnréttis. Unnið verður jafnframt að því að innleiða samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða í stefnumótun og ákvarðanatöku allra ráðuneyta og ríkisstofnana. Mikilvægt er að heildstæð áætlun um samþætta stefnumótun verði hrundið í framkvæmd til að tryggja að farið sé að lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, nr. 10/2008, og lögum um opinber fjármál, nr. 123/2015, sem og boðaðri löggjöf um jafna meðferð manna og kynrænt sjálfræði. Slíkt mun tryggja réttláta stefnumótun og betri meðferð ríkisfjármuna.

Meðal annarra markmiða ríkisstjórnarinnar á sviði jafnréttismála er að lengja fæðingarorlof og hækka orlofsgreiðslur í fæðingarorlofi. Alþingi hefur samþykkt að brúa þurfi bil milli fæðingarorlofs og leikskóla og er lenging fæðingarorlofs mikilvægt framlag ríkisins í þá brúarsmíð. Einnig er unnið að umfangsmikilli aðgerðaáætlun gegn ofbeldi og afleiðingum þess með aðkomu velferðar-, dómsmála- og mennta- og menningarmálaráðuneytis sem komin er á þingmálaskrá félags- og jafnréttismálaráðherra fyrir vorið 2018. Hún verður innleidd á árunum 2018–2021.

Auka þarf fræðslu í kynjafræðum og gera hana að skyldufagi, hvetja ungt fólk til aukinnar þátttöku í samfélagslegum verkefnum og stjórnmalastarfi og stuðla að aukinni kosningaþátttöku.

**Stjórnslu 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 málaflökkinn.

**1. Heilsa og heilbrigðir lífnaðarhættir eflidir.** Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er þess getið að leggja skuli áherslu á forvarnir og lýðheilsu. Verkefni á sviði forvarna og lýðheilsu eru árangursrík leið til að stuðla að góðri heilsu og vellíðan landsmanna og sporna við lífsstílstengdum sjúkdómum. Mikilvægt er að leggja áherslu á verkefni tengd geðrækt, næringu, hreyfingu, tóbaks-, áfengis- og vímuevörnum, skaðaminnkun, kynheilbrigði og forvörnum gegn kynsjúkdómum. Ahættuþættir sjúkdóma sem tengjast lífsstíl eru vaxandi vandi og eitt helsta viðfangsefni samfélagsins á sviði lýðheilsu sem endurspeglast í heims-

markmiðum Sameinuðu þjóðanna og leiðbeiningum Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar. Mikilvægt er að styrkja áfram heilsueflandi skóla og heilsueflandi samfélag með því að styðja við íþróttir, æskulýðsstarf, öldrunarstarf og heilsueflingu á vinnustöðum. Þar nýtast svæðisbundnir lýðheilsuvísar til eftirfylgni og eftirlits. Forvarnir þarf að efla, m.a. með því að efla og auka þátttöku í skimun fyrir brjóst- og leghálskrabbameini. Hefja skal skimun fyrir krabbameini í ristli og endaparmi hjá tilgreindum aldurshópi.

**2. Öryggi sjúklunga og heilbrigðisstarfsmanna aukið.** Vaxandi áhersla er lögð á aðkomu einstaklinga í ákvarðanatöku og meðferð og aðgangi þeirra að eigin upplýsingum. Öruggræn skráning og samskipti með heilbrigðisupplýsingar eru grundvallaratriði til að tryggja öryggi. Þjónusta þarf að byggjast 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 uppbyggingu rafrænnar sjúkraskrár á landsvísu. Bæta þarf rafræn samskipti við sjúklunga og auka þarf fjarheilbrigðisþjónustu. Þá er mikilvægt að efla upplýsingavinnslu innan heilbrigðisþjónustunnar.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Heilsa og heilbrigðir lífnaðarhættir eflidir.	Hlutfall þeirra sem hafa aldrei reykt en nota rafrettur.	12%	10%	6%
		Þátttaka í skimun fyrir a) brjóstakrabbameini <sup>12</sup> b) leghálskrabbameini <sup>13</sup>	a) 57% b) 66%	a) 60% b) 70%	a) 70% b) 75%
		Hlutfall landsmanna sem býr í heilsueflandi samfélagi/sveitarfélagi.	74%	80%	90%
2	Öryggi sjúklunga og heilbrigðisstarfsmanna aukið.	Hlutfall heilbrigðisstofnana sem tengdar eru samræmdu kerfi skráninga og úrvinnslu atvika á landsvísu.	20%	60%	100%
		Hlutfall lækna sem notar lyfjagagnagrunn (tekur ekki til lækna á sjúkrahúsum).	66%	68%	70%
3	Hagkvæmni, skilvirkni og gæði heilbrigðisþjónustu aukin.	Hlutfall heilbrigðisstofnana sem nota gæðavísa, sbr. reglugerð nr. 1148/2008.	0%	85%	100%
		Hlutfall landsmanna 18 ára og eldri sem nota Heilsuveru í samskiptum við heilbrigðisþjónustuna.	13%	30%	60%
		Hlutfall almennings sem ber mikið traust til heilbrigðisþjónustu.	62%	70%	85%

<sup>12</sup> Uppsöfnuð tveggja ára þátttaka kvenna á boðunarskrá.

<sup>13</sup> Uppsöfnuð 3,5 ára þátttaka kvenna á boðunarskrá.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Hvetja til og styðja við heilsueflandi samfélög.	2019–2023	Embætti landlæknis
2	1	Gerð verður aðgerðaáætlun í áfengis- og vímuefnavörnum.	2019	VEL og Embætti landlæknis
3	1	Opnun neyslurýma og aðgengi að nálaskiptabúnaði fyrir fíkniefnaneytendur.	2019–2023	VEL
4	1 og 2	Stofnun fagráðs um kynheilbrigði.	2019	VEL og Embætti landlæknis
5	2 og 3	Mótun stefnu um rafræna sjúkraskrá, með áherslu á að efla uppbyggingu og þróun rafrænna samskipta og með áherslu á öruggan aðgang sjúklinga og heilbrigðisstarfsmanna að sjúkraskráupplýsingum.	2019–2023	Embætti landlæknis
6	2 og 3	Gæðavísar skilgreindir, birtir og gerðar kröfur til veitenda heilbrigðisþjónustu um gæðauppgjör.	2019–2023	Embætti landlæknis
7	1, 2 og 3	Gerð stefnu um sýklalyfjaónæmi.	2019–2023	VEL og Embætti landlæknis

### Jafnréttismál

Tvö markmið hafa verið skilgreind fyrir málaflökkinn.

**1. Launajafnrétti verði náð – kynbundnum launamun verði útrýmt.** Ríkisstjórnin vill taka markviss skref til að útrýma kynbundnum launamun. Í því skyni verður m.a. unnið að því að draga óleiðréttan sem og leiðréttan launamun karla og kvenna fram í dagsljósið með reglubundnum rannsóknnum og í ársreikningum fyrirtækja og stofnana. Jafnlaunavottun hefur verið lögfest á grundvelli staðalsins ÍST 85 um jafnlaunakerfi, kröfur og leiðbeiningar. Jafnlaunavottun á að tryggja að sambærileg og jafnverðmæt störf séu metin með sambærilegum hætti í samræmi við kröfur staðalsins. Öll ráðuneyti skulu hafa innleitt jafnlaunakerfi og öðlast jafnlaunavottun fyrir lok ársins 2019.

**2. Dreigið verði markvisst úr ofbeldi í nánnum samböndum, kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi, með auknu og efldu samstarfi milli menntakerfisins, réttarvörslu-kerfisins og velferðarkerfisins.** Nýrri aðgerðaáætlun um úrbætur í meðferð kynferðisafbrotu skal framfylgja og hún verði fjármögnuð að fullu. Lagaumhverfi kynferðisbrotu skal rýna með það að markmiði að styrkja innviði réttarvörslu-kerfisins og stöðu kæranda kynferðisbrotu. Ístanbúl-samningurinn um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi verði fullgiltur. Einnig verði unnið að gerð áætlunar í samstarfi við sveitarfélögin um að útrýma kynbundnu ofbeldi, ekki síst stafrænu kynferðisofbeldi. Aðgerðaáætlun gegn ofbeldi og afleiðingum þess verði unnin í samstarfi þriggja ráðuneyta, velferðar-, dómsmála- og mennta og menningarmálaráðuneytis. Áætlunin er á þingmálaskrá félags- og jafnréttismálaráðherra og hún verði innleidd á fjögurra ára tímabili 2018–2021. Í aðgerðaáætluninni er áhersla lögð á forvarnir og fræðslu, bætt verklag og málsmeðferð í réttarvörslu-kerfinu og samhæfingu og þverfaglegt samstarf í þjónustu við þolendur ofbeldis.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Launajafnrétti verði náð – kynbundnum launamun verði útrýmt.	Fjöldi ríkisstofnana sem fá vottun.	3	115	200
		Fjöldi fyrirtækja á markaði sem fá vottun.	16	450	1.000

		Jákvæð breyting á kynbundnum (leiðréttum) launamun mældur í launarannsóknnum Hagstofu Íslands.	4,3%	3,5%	2,0%
2	Draga úr ofbeldi í nánnum samböndum, kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi, með auknu og efldu samstarfi milli menntakerfisins, réttarvörslukerfisins og velferðarkerfisins.	Fleiri fórnarlömb kynbundins ofbeldis tilkynni það til lögreglu.	7,7% <sup>14</sup>	12%	20%

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Framkvæmd verkefnis um jafnrétti á vinnumarkaði og launajafnrétti kynja, þ.m.t. verkefni um jafnlaunavottun innan tímamarka laga nr. 56/2017.	2019–2023	Velferðarráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið
2	1	Ráðuneyti og stofnanir ríkisins innleiði staðalinn ÍST 85 og hljóti jafnlaunavottun innan tímamarka laga nr. 56/2017.	2017–2023	Velferðarráðuneytið
3	2	Þverfaglegt samstarf um forvarnir og fræðslu, bætt verklag réttarvörslukerfisins og aukið samstarf um þjónustu við þolendur ofbeldis.	2018–2021	Velferðarráðuneyti í samstarfi við dómsmálaráðuneyti og mennta- og menningarmálaráðuneyti

### Stjórnsýsla velferðarmála.

Eitt markmið hefur verið skilgreint fyrir málaflokkinn.

**1. Skilvirkari stjórnsýsla velferðarmála.** Velferðarráðuneytið leitar sífellt leiða til að vera skilvirkara í störfum sínum og í nóvember 2017 hófst innleiðing straumlinustjórnunar í ráðuneytinu. Þá hefur komið fram í þjónustukönnun meðal forstöðumanna stofnana sem heyra undir velferðarráðuneytið að þeir leggi áherslu á aukið samstarf við ráðuneytið í verkefnum. Ráðuneytið hefur lagt töluverða áherslu á meira samstarf milli stofnana og ráðuneytis, svo sem við undirbúning fjármálaáætlunar og fjárlaga og er það í anda laga um opinber fjármál sem voru samþykkt í lok desember 2015. Þá hefur verið gagnrýnt af hálfu ESB og EES að ekki hafi náðst að innleiða tilskipanir ESB innan settra tímamarka. Grípa þarf til ráðstafana til að leiðrétta þann halla.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Skilvirkari stjórnsýsla velferðarmála.	Ánægja með samstarf við ráðuneytið skv. könnun meðal forstöðumanna.	54% (2016)	≥ 75%	≥85%
		Fjöldi innleiðinga ESB tilskipana sem ekki hefur náðst að innleiða innan settra tímamarka.	4 tilskipanir	2 tilskipanir	Fullt samræmi milli tilskipana ESB og laga og reglugerða VEL

<sup>14</sup> Niðurstöður úr þolendakönnun ríkislögreglustjóra og Lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Þjónustukönnun meðal forstöðumanna gerð árið 2018 og annað hvert ár eftir það.	2019–2023	VEL
2	1	Fylgjast með tilskipunum í mótun hjá ESB og hefja innleiðingu fyrr í ferlinu.	2019–2023	VEL
3	1	Innleiðing straumlínustjórnunar hjá ráðuneytinu og endurskoðun ferla.	2018–2019	VEL
4	1	Innleiðing (væntanlegra) nýrra persónuverndarlaga til innleiðingar á nýrri reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 2016/679 um persónuvernd.	2018–2019	VEL

## 5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnasviðsins næstu fimm ára.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála</b>	<b>8.748</b>	<b>8.726</b>	<b>8.318</b>	<b>8.332</b>	<b>8.346</b>

### 33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar

#### 1. UMFANG

Málefnasviðið er á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra og skiptist í þrjá málaflokka, en þeir eru:

- Vextir.
- Ríkisábyrgðir.
- Lífeyrisskuldbindingar.

Undir málefnasviðið fellur eftirfarandi:

Fjármagnskostnaður ríkissjóðs tekur til alls kostnaðar við lánaumsýslu ríkissjóðs, vaxtakostnað af lánum og verðbætur vegna verðtryggðra lána. Fjármagnskostnaður er beintengdur skuldum ríkissjóðs og sökum þess er stefna í lánamálum grundvöllur að stefnu fyrir málaflokkinn. Skuldir ríkissjóðs skiptast í innlend og erlend lán. Innlendar skuldir skiptast í markaðshæf verðbréf og ómarkaðshæfar skuldir. Erend lán samanstanda af þremur markaðsútgáfum, tveimur í evrum og einni í Bandaríkjadöllum. Ríkissjóður ber vaxtakostnað af framantöldum 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 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. 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 málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016–2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjárútgjöld 2017	Fjárlög 2018
33 Fjármagnskostn., ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar .....			
33.10 Fjármagnskostnaður .....	70.388	78.320	57.082
33.20 Ríkisábyrgðir .....	544	110	110
33.30 Lífeyrisskuldbindingar .....	160.351	14.493	15.804
<b>Samtals .....</b>	<b>231.283</b>	<b>92.923</b>	<b>72.996</b>

#### 2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

##### Fjármagnskostnaður

Skuldir ríkissjóðs námu 911 ma.kr. í lok árs 2017. Á síðasta ári greiddi ríkissjóður niður lán samtals að fjárhæð um 277 ma.kr. Á árinu 2017 námu afborganir lána 326 ma.kr. en voru 246,4 ma.kr. árið áður. Þar af voru afborganir af innlendum lánum 174,4 ma.kr., 28,5 ma.kr.



voru greiddir inn á skuldabréf Seðlabanka Íslands og 101,7 ma.kr. var ráðstafað til uppkaupa á RIKH 18, en sá flokkur var gefinn út til endurfjármögnunar fjármálastofnana. Niðurgreiðslur skulda voru að stærstum hluta fjármagnaðar með andvirði stöðugleikaframlaga slitabúa fallinna fjármála fyrirtækja. Í febrúar var gjalddagi á óverðtryggða skuldabréfaflokknum RIKB 17, alls um 33,7 ma.kr. að nafnvirði. Erlendar afborganir skýrast af uppkaupum á tæplega 90% skuldabréfum útgefnunum í Bandaríkjadöllum á árinu 2012, í apríl 2017 alls 102 ma.kr. Aðrar erlendar afborganir, 49,5 ma.kr., skýrast af endurfjármögnun skuldabréfs í evrum undir lok ársins. Lántökur ársins 2017 námu 106,8 ma.kr., þar af voru 62,5 ma.kr. vegna útgáfu skuldabréfs í evrum, að öðru leyti var um innlendar lántökur að ræða.

Vaxtagjöld án verðbóta á árinu 2017 námu um 72 ma.kr. en þau voru 70 ma.kr. árið 2016. Hækkun vaxtakostnaðar milli ára skýrist einkum af kostnaði við uppkaup á erlendum skuldum ríkissjóðs en hann nam samtals um 18,5 ma.kr. og á móti lækkuðu vaxtagjöld um 10,4 ma.kr. innan ársins vegna lægri skuldastöðu og hagstæðrar endurfjármögnunar. Vaxtakostnaður með verðbótum sem hlutfall af VLF hefur farið lakkandi og nam hann 2,2% á árinu 2017. Hlutfallið fór hæst í 7% af VLF á árinu 2009. Hlutfall vaxtakostnaðar er enn hátt í sögulegu samhengi og í alþjóðlegum samanburði. Ein ástæða þess er samsetning skulda en um 87% af heildarskuldum eru innlendar en 13% erlendar. Vaxtastig á Íslandi er hærra en víðast hvar erlendis og skýrir það nokkurn mun á vaxtakostnaði milli landa. Stærstur hluti innlendra lána er útgefnun á fyrstu árunum eftir fjármálaáfallið og bera háa nafnvexti sem tóku mið af vaxtastigi á þeim tíma þegar lánin voru gefin út. Áætlað er að vaxtakostnaður af erlendum lánnum verði aðeins 3,1% af heildarvaxtagjöldum á árinu 2018.

Vextir á lánnum ríkissjóðs eru að meirihluta fastir og breytast því ekki með vaxtabreytingum á markaði. Í október 2018 er RIKH 18 á gjalddaga. Eftir það lækka skuldir ekki að neinu marki fyrir en stórir skuldabréfaflokkar koma á gjalddaga einn af öðrum, u.þ.b. einn á ári. Á móti kemur að um 40 ma.kr. lántökur að jafnaði eru áætlaðar árlega til að viðhalda markaði með ríkisskuldabréf og tryggja langtímafjármögnun ríkissjóðs. Útistandandi lán ríkissjóðs frá og með árinu 2019 bera öll fasta vexti, ef frá er skilinn vaxtaskiptasamningur fyrir um 250 milljónir evra sem gerður var í tengslum við skuldabréfaútgáfu ríkissjóðs í evrum á árinu 2014, og eru nafnvextir þeirra lána nokkuð yfir markaðsvöxtum eins og þeir standa nú. Vextir á nýjum lántökum á spátímabilinu eru því nokkuð hagstæðari en á úti-standandi lánnum sem brátt eru á gjalddaga. Til að mynda ber flokkurinn RIKB 19 8,75% nafnvexti en ávöxtunarkraftan er við útgáfu ríkisfjármálaáætlunar nálægt 4,5%.

### Ríkisábyrgðir

Ríkisábyrgðir hafa minnkað hratt á síðustu árum. Í lok árs 2017 námu þær 1.029 ma.kr. eða 40% 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 2017 voru þær um 77% af útistandandi ábyrgðum. Rekstur sjóðsins hefur batnað verulega síðustu ár og er eiginfjárhluftfall hans vel umfram viðmið. Skuldbindingar sjóðsins eru með afborgunarfyrrkomulagi og hafa því ríkisábyrgðir vegna hans lækkað á síðustu árum í samræmi við niðurgreiðslu sjóðsins á útistandandi skuldbindingum. Sjóðurinn hefur ekki gefið út neinar nýjar skuldbindingar á síðustu árum. Næststærsti hluti ríkisábyrgða er vegna Landsvirkjunar eða um 15% af útistandandi ábyrgðum. Landsvirkjun hefur í auknum mæli greitt niður skuldir síðustu ár og eiginfjárhluftfallið hefur styrkst verulega. Landsvirkjun hefur lagt áherslu á fjármögnun án ríkisábyrgðar síðustu ár sem ásamt niðurgreiðslu skulda hefur átt þátt í lakkun útistandandi ríkisábyrgða vegna félagsins.

### Lífeyrisskuldbindingar

Helsta beina skuldbinding ríkissjóðs felst í lífeyrisskuldbindingum. Ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs hækkuðu úr 508 í 611 ma.kr. á milli árunna 2015 og 2016. Sem hlutfall af VLF hækkuðu þær úr 22,7% í 24,9%. Ein helsta beina skuldbinding ríkissjóðs sem tengist hagrænum breytingum felst í lífeyrisskuldbindingum. Áætlað er að ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs hafi hækkað úr 611 ma.kr. í 620 ma.kr. á milli árunna 2016 og 2017. Hækkunin nemur 9 ma.kr. milli ára eða sem svarar til 1,5% hækkunar. Sem hlutfall af VLF lækkuðu lífeyrisskuldbindingar úr 24,9% í 24,3%. Breytingar á skuldbindingunum milli ára eiga sér nokkrar skýringar. Þar vega þyngst hækkunarir á skuldbindingum sjóðanna vegna launahækkana hjá opinberum starfsmönnum sem hafa beina tengingu við lífeyrisréttindi sjóðfélaga. Þá fékk sjóðurinn heimild til að nýta 23 ma.kr. af fyrirframgreiðslum ríkissjóðs til greiðslu lífeyris. Á móti vegur að hrein raunávöxtun sjóðanna var góð á árinu 2017 og námu vextir og verðbætur ríkissjóðs af fyrirframgreiðslum hjá sjóðunum um 20 ma.kr. Jafnframt greiddi ríkissjóður sérstök framlög fyrirfram til B-deildar LSR sem námu 24 ma.kr., þar af voru 19 ma.kr. stöðugleikaeignir sem voru í umsýslu Lindarhvals og sérstakt viðbótarframlag að fjárhæð 5 ma.kr. Tryggingafræðilegar forsendur eru óbreyttar á milli ára. Með lögum um brottfall laga um Lífeyrissjóð hjúkrunarfræðinga og niðurlagningu Eftirlaunasjóðs starfsmanna Útvegsbanka Íslands, nr. 35/2017, voru sjóðirnir sameinaðir B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Í árslok 2017 námu skuldbindingar þessara sjóða 94–95% af skuldbindingum ríkissjóðs. Áætlanir gera ráð fyrir 5 ma.kr. sérstöku framlagi úr ríkissjóði til B-deildar LSR á yfirstandandi ári og að það verði hækkað í 7 ma.kr. árlegt framlag á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Með innborgunum ríkissjóðs gera áætlanir sjóðsins ráð fyrir að komið sé í veg fyrir að hann fari þrot árið 2027.

### 3. FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefna sviðsins er að draga úr áhættu í rekstri ríkissjóðs og auka fyrirsjáanleika 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 málaflökka.

### 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:

- Tryggja að endurgreiðsluferill lána sé í samræmi við greiðslugetu ríkisins til lengri tíma lítið og lágmarki endurfjármögnunaráhættu.
- Viðhalda og stuðla að frekari uppbyggingu á skilvirkum frum- og eftirmarkaði með innlend ríkisbréf.
- Höfða til breiðs hóps fjárfesta í ríkisverðbréfum og nýta fjölbreytta fjármögnunarmöguleika.
- Viðhalda reglubundnum aðgangi að alþjóðlegum fjármagnsmörkuðum og stuðla að fjölbreyttum hópi fjárfesta hvað varðar lánsfjármögnun í erlendum gjaldmiðlum.
- 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 fjármagnshafta

og bætt skuldahlutfall ríkissjóðs hafa leitt til batnandi lánsþæfismats. Bætt lánsþæfismat leiðir svo að öðru óbreyttu til bættra vaxtakjara. Vaxtastig erlendis hefur verið lántakendum sérlega hagstætt síðustu misseri. Samkvæmt langtímaáætlun fara vaxtagjöld ríkissjóðs lækkandi á komandi árum, fyrst og fremst vegna niðurgreiðslu skulda. Sem hlutfall af skuldum eru vaxtagjöld án verðbóta á bilinu 5–5,5%. Hlutfall vaxtagjalda af VLF var 1,8% árið 2007 en fór hæst í 7% árið 2009. Í lok tímabils fjármálaáætlunar er gert ráð fyrir því að það verði komið nokkuð undir hlutfallið fyrir fjármálahrunið, eða í 1,3%. Með því að draga úr vaxtabyrði skapast aukið svigrúm til uppbyggingar og aukinna útgjalda á öðrum sviðum.

Markmið málaflokksins styðja við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Lækka skuldir ríkissjóðs.	Heildarskuldir að nafnvirði.	911 ma.kr.	834 ma.kr.	737 ma.kr.
		Skuldir sem % af VLF.	35,6	29,1	20,9
2	Lækka fjármagnskostnað.	Fjármagnskostnaður í krónum.	57,1 ma.kr.	47,8 ma.kr.	43,1 ma.kr.
		Fjármagnskostnaður sem hlutfall af VLF.	2,2%	1,7%	1,2%

Hér fyrir aftan er yfirlit yfir helstu aðgerðir sem ráðgerðar eru á næstu árum til að ná markmiðum fyrir málaflökkinn.

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaradili
1	1	Greiða niður skuldir með stöðugleikaframlagi slitabúa.	2018	FJR
2	1	Nýta óreglulegar tekjur til niðurgreiðslu skulda.	2018–2023	FJR
3	1	Lækka útistandandi hámarksfjárhæð markflokka ríkisbréfa.	2018–2023	FJR
4	2	Endurfjármagna útistandandi skuldir þegar tækifæri gefast á betri vaxtakjörum.	2018–2023	FJR
5	2	Hefja notkun vaxtaskiptasamninga á innlendum markaði.	2018	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. Næststærsta skuldbinding ríkissjóðs varðar Landsvirkjun. Ríkisábyrgð hefur verið á flestum lánunum 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.

Markmið málaflokksins styður við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Draga úr ríkisábyrgðum.	Nafnvirði útistandandi ábyrgða.	1.029	900	700
		Ríkisábyrgðir % af VLF.	40%	32%	20%

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Ekki veita nýjar ríkisábyrgðir eða endurnýja útistandandi.	2018–2023	FJR

### Lífeyrisskuldbindingar

Hreinar lífeyrisskuldbindingar B-deildar LSR og LH námu 611 ma.kr. í lok árs 2016. Áætluð staða þeirra í lok árs 2017 er 620 ma.kr. sem er lítilsháttar hækkun frá fyrra ári. Ólíkir þættir hafa haft áhrif þar á síðustu misserum svo sem kjarasamningar og virði innlendra og erlendra eigna sjóðanna.

Stefnan er að draga úr ófjármögnuðum lífeyrisskuldbindingum á næstu árum með reglulegum innágreiðslum. Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að greiða úr ríkissjóði 7 ma.kr. á ári frá og með 2019. Markmiðið er að hreinar lífeyrisskuldbindingar verði ekki meiri en sem nemur 20% af VLF og undir 15% til lengri tíma litið.

Orðalag markmiðs málaflokksins er nákvæmara en fyrra ár þar sem orðið „ófjármagnaðar“ hefur komið í stað „útistandandi“.

Markmið málaflokksins styður við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Minnka ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar.	Hreinar lífeyrisskuldbindingar % af VLF.	24% (áætlun)	23%	20%

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Greiða árlega 7 ma.kr. inn á lífeyrisskuldbindingar.	2019–2023	FJR
2	1	Í tilfellum óreglulegs og einskiptis fjárstreymis í ríkissjóð verði hagstæðasta ráðstöfun þess metin, þ.e. hvort því verði varið til hraðari niðurgreiðslu skulda eða lækkunar á ófjármögnuðum lífeyrisskuldbindingum.	2019–2023	FJR

## 5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefnaviðsins næstu fimm ár.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar</b>	<b>78.310</b>	<b>80.140</b>	<b>81.917</b>	<b>83.888</b>	<b>85.844</b>

## 34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir

### 1. UMFANG

Málefnasviðið er ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra skiptist og skiptis í tvo málaflokka, 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 skv. 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.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2016–2018.

Heildarútgjöld í m.kr.	Reikningur 2016	Fjárlög og fjárukaölög 2017	Fjárlög 2018
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir .....			
34.10 Almennur varasjóður .....		9.324	8.840
34.20 Sértækar fjárráðstafanir .....		1.600	481
34.90 Liðir sem falla út .....	22.325		
<b>Samtals .....</b>	<b>22.325</b>	<b>10.924</b>	<b>9.321</b>

### 2. STARFSEMI OG HELSTU ÁSKORANIR

Eiginleg starfsemi fer ekki fram á þessu málefnasviði og engin útgjöld eru reikningsfærð þar heldur eru fjárheimildir 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 til útgjalda geti komið sem ekki voru fyrirséð við ákvörðun fjárlaga. Á hinn bóginn eru fjárheimildir sem falla til sértækra fjárráðstafana ætlaðar til að færa ríkisstjórn möguleika á að mæta viðameiri tímabundnum 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 í fjárukalögum og að frávik frá fjárlögum verði sem minnst.

#### 4. MARKMIÐ, MÆLIKVARÐAR OG AÐGERÐIR

##### Almennur varasjóður

Markmið málaflokksins miða að því að til sé almennur varasjóður til að bregðast við útgjöldum sem eru tímabundin, ófyrirsjáanleg og óhjákvæmileg og ekki er unnt að bregðast við með öðrum hætti skv. 24. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál. Skal varasjóðurinn nema að lágmarki 1% af fjárheimildum fjárlaga samkvæmt sömu lagagrein.

Eins og áður hefur komið fram fer engin starfsemi fram í þessum málaflokki heldur er hann nokkurs konar geymslustaður fyrir fjárheimildir sem hægt er að grípa til eftir aðstæðum. Markmið málaflokksins styður við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna nr. 10.4 um að tekin verði upp stefnumál, einkum í opinberum fjármálum.

Fyrirhugað er að sett verði reglugerð um ráðstöfun fjár úr varasjóði á grundvelli skilyrða í 1. mgr. 24. gr. laga um opinber fjármál, sbr. 6. tölul. 1. mgr. 67. gr. sömu laga.

Nr.	Markmið	Mælikvarðar	Staða 2017	Viðmið 2019	Viðmið 2023
1	Stærð almenns varasjóðs nemi að lágmarki 1% af heildarfjárheimildum fjárlaga.	Framlög í sjóðinn sem hlutfall af heildarfjárheimildum fjárlaga (sérstök, óskipt fjárheimild) viðkomandi árs til að mæta ófyrirséðum útgjöldum.	1,1%	1,2%	>1,3%

Nr.	Tengist markmiði nr.	Aðgerð	Tímaáætlun	Ábyrgðaraðili
1	1	Setning reglna um ráðstöfun fjár úr varasjóði á grundvelli skilyrða í 1. mgr. 24. gr. laga um opinber fjármál, sbr. 6. tölul. 1. mgr. 67. gr. sömu laga.	2018–2019	FJR

##### Sértækar fjárráðstafanir

Markmið málaflokksins er að skapa svigrúm til að framfylgja aðgerðum sem fram koma í heimildargrein fjárlaga, svo sem til að kaupa fasteignir, skip og flugvélar eða aðrar eignir. Sömuleiðis að ríkisstjórn geti mætt tímabundnum útgjaldateifnum 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.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur umsjón með fjárheimildum málaflokksins en útgjaldateifnin sem ákveðið er að fjármagna úr honum geta heyrt undir ábyrgðarsvið hvaða ráðuneytis sem er.

Ekki eru skilgreindir mælikvarðar eða aðgerðir vegna eðlis málaflokksins en eins og áður hefur komið fram fer engin eiginleg starfsemi fram í þessum málaflokki og engin útgjöld eru reikningsfærð á fjárlagaliði hans heldur eru fjárheimildir millifærðar frá honum til ríkisaðila og verkefna þar sem útgjöldin falla til.

## 5. FJÁRMÖGNUN

Töluleg umfjöllun um útgjaldaramma málefna sviðsins næstu fimm ára.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021	Áætlun 2022	Áætlun 2023
<b>34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir</b>	<b>10.380</b>	<b>10.874</b>	<b>11.867</b>	<b>12.664</b>	<b>17.111</b>