



Fjármálaáætlun  
**2024–2028**

**Tillaga til þingsályktunar**  
**um fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028**

PRENTMET ODDI

ISSN 1607-811X

**153. löggjafarþing 2022–2023.**  
**Þingskjal 1398 — 894. mál.**  
**Stjórnartillaga.**

## **Tillaga til þingsályktunar**

**um fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028.**

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

Alþingi ályktar, sbr. lög nr. 123/2015, um opinber fjármál, að stjórnvöld fylgi fjármálaáætlun um opinber fjármál fyrir árin 2024–2028, sem byggð er á fyrirliggjandi fjármálastefnu og skilyrðum hennar, samkvæmt eftirfarandi yfirlitum um markmið fyrir afkomu og efnahag hins opinbera í heild og fyrir opinbera aðila og um áætlanir um þróun tekna og gjalda þeirra næstu fimm árin. Þannig fylgi stjórnvöld stefnumörkun sem stuðli að stöðugleika og sjálfbærni í samræmi við grunngildi laga um opinber fjármál með því að draga jafnt og þétt úr afkomuhalla, stöðvi hækkun skulda hins opinbera í hlutfalli af vergri landsframleiðslu og tryggi að tölusett skilyrði laga um opinber fjármál taki aftur gildi frá og með árinu 2026.

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



## Lykiltölur um afkomu og efnahag opinberra aðila

<i>ma.kr.</i>	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
<b>Hið opinbera (A1-hluti ríkis og A-hluti sveitarfélaga)</b>					
Rekstrarafkoma .....	10	22	43	53	66
Heildarafkoma .....	-60	-59	-47	-41	-38
Ráðstafanir <sup>1</sup> , uppsöfnuð áhrif .....	9	19	30	41	44
Heildarafkoma með ráðstöfunum .....	-51	-40	-17	0	6
Hrein eign <sup>2</sup> .....	602	581	583	591	607
Nafnvirði heildarútgjalda .....	1.918	2.008	2.078	2.162	2.255
Heildarskuldir, <sup>3</sup> % af VLF .....	70	68	66	64	62
Skuldir skv. viðmiði laga um op. fjármál, <sup>4</sup> % af VLF ..	38	38	37	37	36
<b>Opinber fyrirtæki:</b>					
Rekstrarafkoma .....	113	112	104	94	99
Heildarafkoma .....	58	31	46	45	48
Hrein eign <sup>2</sup> .....	1.165	1.178	1.207	1.252	1.320
<b>Opinberir aðilar í heild:</b>					
Rekstrarafkoma .....	122	134	147	146	164
Heildarafkoma .....	-3	-28	-1	4	10
Ráðstafanir <sup>1</sup> , uppsöfnuð áhrif .....	9	19	30	41	44
Heildarafkoma með ráðstöfunum .....	6	-9	29	45	54
Hrein eign <sup>2</sup> .....	1.767	1.759	1.789	1.843	1.926

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

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

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

<sup>4</sup> Heildarskuldir að fráðöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að fráðregnum sjóðum og bankainnstæðum, sbr. 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál.

## Rekstraryfirlit fyrir hið opinbera árin 2024–2028

Þjódhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>1.866,7</b>	<b>1.968,4</b>	<b>2.061,0</b>	<b>2.161,9</b>	<b>2.260,9</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>1.503,8</b>	<b>1.593,1</b>	<b>1.666,3</b>	<b>1.744,6</b>	<b>1.833,1</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	821,1	870,8	906,5	949,9	1.002,4
Skattar á launagreiðslur og vinnuafll .....	12,4	13,1	13,6	14,2	14,8
Eignarskattar .....	94,2	99,1	104,2	109,0	113,9
Skattar á vöru og þjónustu .....	551,9	584,4	615,1	643,5	672,8
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .....	6,3	6,6	6,9	7,2	7,6
Aðrir skattar .....	17,9	19,1	20,0	20,8	21,6
<b>Tryggingagjöld .....</b>	<b>145,1</b>	<b>152,6</b>	<b>160,2</b>	<b>168,1</b>	<b>176,7</b>
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>4,2</b>	<b>4,2</b>	<b>4,5</b>	<b>4,6</b>	<b>4,8</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>209,1</b>	<b>209,4</b>	<b>216,6</b>	<b>226,6</b>	<b>228,3</b>
Eignatekjur .....	109,6	105,8	109,3	115,5	119,2
þ.a. vaxtatekjur .....	37,1	32,0	31,2	34,5	36,9
þ.a. arðgreiðslur .....	43,0	40,8	42,2	42,8	42,6
Sala á vöru og þjónustu .....	92,2	96,0	99,4	103,0	100,8
Ýmsar aðrar tekjur .....	7,3	7,6	7,9	8,0	8,3
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....</b>	<b>4,5</b>	<b>9,0</b>	<b>13,5</b>	<b>18,0</b>	<b>18,0</b>
<b>Heildargjöld .....</b>	<b>1.917,8</b>	<b>2.007,9</b>	<b>2.077,6</b>	<b>2.161,7</b>	<b>2.255,0</b>
<b>Rekstrarútgjöld .....</b>	<b>1.851,9</b>	<b>1.936,2</b>	<b>2.001,3</b>	<b>2.086,1</b>	<b>2.169,7</b>
Laun .....	633,8	667,8	696,7	728,0	759,6
Kaup á vöru og þjónustu .....	514,6	536,6	546,4	568,9	590,9
Afskriftir .....	92,0	94,5	96,9	99,0	101,3
Vaxtagjöld .....	104,0	97,8	100,9	105,6	111,7
Framleiðslustyrkir .....	76,9	79,2	74,2	77,3	81,0
Fjárframlög .....	12,7	14,0	15,3	16,6	17,8
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	334,2	367,7	389,4	406,0	419,1
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	83,8	78,6	81,5	84,6	88,3
<b>Fastafjárútgjöld .....</b>	<b>70,4</b>	<b>80,6</b>	<b>89,8</b>	<b>93,6</b>	<b>103,3</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	162,4	175,2	186,7	192,6	204,6
Afskriftir (-) .....	-92,0	-94,5	-96,9	-99,0	-101,3
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....</b>	<b>-4,5</b>	<b>-9,0</b>	<b>-13,5</b>	<b>-18,0</b>	<b>-18,0</b>
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>15,8</b>	<b>26,3</b>	<b>53,1</b>	<b>71,4</b>	<b>80,7</b>
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>-51,1</b>	<b>-39,5</b>	<b>-16,6</b>	<b>0,3</b>	<b>5,9</b>
<b>Peningalegar eignir, hreyfingar .....</b>	<b>-19,0</b>	<b>13,3</b>	<b>29,8</b>	<b>41,7</b>	<b>38,8</b>
Handbært fé, nettó .....	-25,7	-25,5	-12,8	-0,1	0,2
Lánveitingar .....	23,0	26,6	26,3	24,0	18,1
Hlutafé og stofnfjárframlög .....	-30,0	0,2	0,5	0,7	0,7
Viðskiptakröfur .....	13,6	11,9	15,8	17,2	19,8
<b>Skuldir, hreyfingar .....</b>	<b>32,1</b>	<b>52,8</b>	<b>46,4</b>	<b>41,5</b>	<b>32,9</b>
Lántökur .....	32,9	59,8	50,4	50,2	41,2
Lífeyrisskuldbindingar .....	23,1	4,4	0,7	-0,2	-1,2
Viðskiptaskuldir .....	-23,9	-11,4	-4,6	-8,5	-7,1

## Rekstraryfirlit fyrir ríkissjóð (A1-hluta) árin 2024–2028

Þjódhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>1.333,1</b>	<b>1.407,7</b>	<b>1.473,4</b>	<b>1.546,6</b>	<b>1.620,9</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>1.039,8</b>	<b>1.104,9</b>	<b>1.153,6</b>	<b>1.207,0</b>	<b>1.267,8</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	448,5	477,6	492,9	514,9	544,2
Skattar á launagreiðslur og vinnuafll .....	12,4	13,1	13,6	14,2	14,8
Eignarskattar .....	13,0	13,5	14,0	14,5	15,0
Skattar á vöru og þjónustu .....	541,7	575,0	606,2	635,4	664,6
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .....	6,3	6,6	6,9	7,2	7,6
Aðrir skattar .....	17,9	19,1	20,0	20,8	21,6
<b>Tryggingagjöld .....</b>	<b>145,1</b>	<b>152,6</b>	<b>160,2</b>	<b>168,1</b>	<b>176,7</b>
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>7,3</b>	<b>7,5</b>	<b>7,9</b>	<b>8,2</b>	<b>8,5</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>136,4</b>	<b>133,7</b>	<b>138,2</b>	<b>145,3</b>	<b>149,9</b>
Eignatekjur .....	90,1	85,4	87,9	93,2	95,9
þ.a. vaxtatekjur .....	35,1	30,1	29,3	32,6	35,0
þ.a. arðgreiðslur .....	43,0	40,8	42,2	42,8	42,6
Sala á vöru og þjónustu .....	40,4	42,2	44,0	45,7	47,4
Ýmsar aðrar tekjur .....	5,9	6,1	6,3	6,4	6,6
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....</b>	<b>4,5</b>	<b>9,0</b>	<b>13,5</b>	<b>18,0</b>	<b>18,0</b>
<b>Heildargjöld .....</b>	<b>1.381,4</b>	<b>1.446,1</b>	<b>1.493,3</b>	<b>1.546,7</b>	<b>1.616,7</b>
<b>Rekstrarútgjöld .....</b>	<b>1.353,7</b>	<b>1.416,1</b>	<b>1.460,6</b>	<b>1.523,1</b>	<b>1.589,9</b>
Laun .....	309,7	327,6	341,6	357,4	372,9
Kaup á vöru og þjónustu .....	233,2	243,0	244,6	254,5	264,1
Afskriftir .....	67,7	69,7	71,6	73,3	75,2
Vaxtagjöld .....	96,9	90,5	93,5	98,0	103,9
þ.a. gjaldfærðir vextir .....	47,5	51,1	58,1	64,9	71,2
þ.a. verðbætur .....	31,2	21,0	17,0	14,7	14,4
þ.a. reiknaðir vextir lífeyrisskuldbindinga	18,2	18,4	18,4	18,4	18,3
Framleiðslustyrkir .....	70,0	72,0	66,6	69,4	72,7
Fjárframlög .....	480,9	523,7	551,7	578,0	606,6
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	30,6	31,1	31,5	31,9	32,3
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	64,7	58,5	59,5	60,6	62,2
<b>Fastafjárútgjöld .....</b>	<b>32,2</b>	<b>39,0</b>	<b>46,2</b>	<b>41,6</b>	<b>44,8</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	99,9	108,7	117,8	114,9	120,0
Afskriftir (-) .....	-67,7	-69,7	-71,6	-73,3	-75,2
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....</b>	<b>-4,5</b>	<b>-9,0</b>	<b>-13,5</b>	<b>-18,0</b>	<b>-18,0</b>
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>13,5</b>	<b>22,0</b>	<b>44,3</b>	<b>65,3</b>	<b>73,1</b>
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>-48,3</b>	<b>-38,4</b>	<b>-19,9</b>	<b>-0,1</b>	<b>4,2</b>
<b>Peningalegar eignir, hreyfingar .....</b>	<b>-15,6</b>	<b>15,7</b>	<b>31,2</b>	<b>41,9</b>	<b>38,1</b>
Handbært fé, nettó .....	-25,0	-25,0	-12,5	0,0	0,0
Lánveitingar .....	23,7	27,1	26,6	24,0	18,0
Hlutfé og stofnfjárframlög .....	-29,2	0,8	0,8	0,7	0,5
Viðskiptakröfur .....	14,9	12,8	16,3	17,2	19,6
<b>Skuldir, hreyfingar .....</b>	<b>32,7</b>	<b>54,1</b>	<b>51,1</b>	<b>42,0</b>	<b>33,9</b>
Lántökur .....	17,5	50,0	45,7	42,6	34,5
Lífeyrisskuldbindingar .....	19,9	3,0	-1,4	-2,2	-3,3
Viðskiptaskuldir .....	-4,7	1,2	6,7	1,6	2,7

## Rekstraryfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga árin 2024–2028

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>584,1</b>	<b>614,0</b>	<b>643,2</b>	<b>673,3</b>	<b>706,4</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>464,0</b>	<b>488,2</b>	<b>512,7</b>	<b>537,6</b>	<b>565,3</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	372,6	393,2	413,6	435,0	458,2
Eignarskattar .....	81,2	85,6	90,2	94,5	98,9
Skattar á vöru og þjónustu .....	10,2	9,4	8,9	8,1	8,2
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>52,4</b>	<b>55,3</b>	<b>57,6</b>	<b>60,0</b>	<b>62,7</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>67,7</b>	<b>70,5</b>	<b>73,0</b>	<b>75,7</b>	<b>78,4</b>
Eignatekjur .....	19,5	20,4	21,4	22,3	23,3
þ.a. vaxtatekjur .....	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9
Sala á vöru og þjónustu .....	46,8	48,6	50,0	51,7	53,4
Ýmsar aðrar tekjur .....	1,4	1,5	1,6	1,6	1,7
<b>Heildarútgjöld .....</b>	<b>586,9</b>	<b>615,2</b>	<b>640,0</b>	<b>672,9</b>	<b>704,7</b>
<b>Rekstrarútgjöld .....</b>	<b>548,7</b>	<b>573,5</b>	<b>596,3</b>	<b>621,0</b>	<b>646,2</b>
Laun .....	276,7	290,1	302,9	316,0	329,7
Kaup á vöru og þjónustu .....	198,2	206,9	214,5	223,6	232,6
Afskriftir .....	24,3	24,8	25,3	25,7	26,1
Vaxtagjöld .....	7,0	7,2	7,3	7,5	7,7
Framleiðslustyrkir .....	6,8	7,1	7,5	7,8	8,2
Fjárframlög .....	3,1	3,3	3,4	3,6	3,7
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	14,0	14,4	14,8	15,1	15,5
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	18,7	19,7	20,6	21,6	22,7
<b>Fastafjárútgjöld .....</b>	<b>38,2</b>	<b>41,6</b>	<b>43,6</b>	<b>52,0</b>	<b>58,5</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	62,5	66,5	68,9	77,7	84,6
Afskriftir (-) .....	-24,3	-24,8	-25,3	-25,7	-26,1
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>2,2</b>	<b>4,1</b>	<b>8,7</b>	<b>6,0</b>	<b>7,5</b>
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>-2,8</b>	<b>-1,1</b>	<b>3,2</b>	<b>0,4</b>	<b>1,7</b>
<b>Peningalegar eignir, hreyfingar .....</b>	<b>-3,4</b>	<b>-2,4</b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,7</b>
Handbært fé, nettó .....	-0,7	-0,5	-0,3	0,0	0,1
Lánveitingar .....	-0,7	-0,5	-0,3	0,0	0,1
Hlutfé og stofnfjárframlög .....	-0,8	-0,6	-0,3	0,0	0,2
Viðskiptakröfur .....	-1,2	-0,9	-0,5	-0,1	0,2
<b>Skuldir, hreyfingar .....</b>	<b>-0,6</b>	<b>-1,3</b>	<b>-4,6</b>	<b>-0,6</b>	<b>-1,0</b>
Lántökur .....	15,4	9,8	4,7	7,6	6,7
Lífeyrisskuldbindingar .....	3,2	1,4	2,1	2,0	2,1
Viðskiptaskuldir .....	-19,2	-12,5	-11,3	-10,2	-9,7

## Heildarútgjöld málefna sviða árin 2024–2028

Heildarútgjöld málefna sviða í m.kr. á verðlagi 2023	2024	2025	2026	2027	2028
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess .....	6.380	5.941	5.697	5.659	5.622
02 Dómstólar .....	3.839	3.839	3.839	3.839	3.839
03 Æðsta stjórnýsla .....	2.835	3.101	2.668	2.650	2.632
04 Utanríkismál .....	15.138	14.909	14.731	14.671	14.615
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla .....	28.282	27.656	27.587	27.405	27.222
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár .....	3.153	3.115	3.084	3.039	3.022
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar .....	31.474	32.752	29.481	31.360	33.461
08 Sveitarfélög og byggðamál .....	32.624	33.495	34.173	34.870	35.599
09 Almanna- og réttaröryggi .....	38.975	42.937	44.519	43.640	35.480
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnýsla dómsmála .....	24.419	24.104	17.701	17.507	17.758
11 Samgöngu- og fjarskiptamál .....	55.373	55.963	56.185	56.253	55.533
12 Landbúnaður .....	21.173	21.261	21.123	21.198	21.173
13 Sjávarútvegur og fiskeldi .....	7.612	7.724	8.113	8.085	8.090
14 Ferðþjónusta .....	2.133	2.124	2.102	2.079	2.056
15 Orkumál .....	14.418	14.133	11.412	11.340	11.269
16 Markaðsefirlit og neytendamál .....	3.835	3.913	3.993	4.076	4.161
17 Umhverfismál .....	29.481	30.162	30.376	30.829	31.084
18 Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál .....	20.010	19.446	19.030	18.514	18.359
19 Fjölmíðlun .....	7.026	7.401	7.696	7.931	8.186
20 Framhaldsskólastig .....	41.818	42.096	42.104	42.161	42.068
21 Háskólastig .....	62.313	63.942	65.666	66.508	66.115
22 Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og barnamála .....	5.322	5.270	5.115	5.060	5.054
23 Sjúkrahúspjónusta .....	155.995	160.384	167.558	158.918	173.957
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa .....	79.968	81.885	83.088	85.079	86.600
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta .....	74.308	75.140	76.280	76.240	76.182
26 Lyf og lækningavörur .....	39.187	40.652	42.162	43.662	45.213
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks .....	100.203	110.111	114.041	116.559	119.343
28 Málefni aldraðra .....	115.846	119.376	123.013	126.759	130.618
29 Fjölskyldumál .....	60.965	61.113	60.090	59.775	60.063
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi .....	42.702	44.015	44.315	43.872	43.318
31 Húsnæðis- og skipulagsmál .....	21.341	21.292	21.243	21.196	21.152
32 Lýðheilsa og stjórnýsla velferðarmála .....	10.893	10.825	10.793	10.697	10.600
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar ...	156.521	150.307	152.420	154.657	157.719
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir .....	61.585	66.054	68.742	80.211	84.510
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna .....	13.361	14.319	15.148	16.027	17.009
<b>Heildargjöld á verðlagi ársins 2023 .....</b>	<b>1.390.505</b>	<b>1.420.755</b>	<b>1.435.287</b>	<b>1.452.324</b>	<b>1.478.679</b>
Uppsafn. áætl. launa- og verðlagsbætur frá árinu 2023 .....	75.331	115.805	153.168	192.898	234.833
<b>Heildargjöld á verðlagi hvers árs .....</b>	<b>1.465.835</b>	<b>1.536.560</b>	<b>1.588.454</b>	<b>1.645.222</b>	<b>1.713.512</b>
Heildargjöld aðlöguð að GFS-staðli <sup>1</sup> .....	-79.969	-81.475	-81.617	-80.506	-78.849
Ráðstafanir <sup>2</sup> , uppsöfnuð áhrif .....	-4.500	-9.000	-13.500	-18.000	-18.000
<b>Heildarútgjöld samkvæmt GFS-staðli á verðl. hvers árs .</b>	<b>1.381.366</b>	<b>1.446.085</b>	<b>1.493.338</b>	<b>1.546.716</b>	<b>1.616.662</b>

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

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

## Útgjaldarammar málefna sviða árin 2024–2028

Málefna svið án liða utan ramma <sup>1</sup> í m.kr. á verðlagi 2023	2024	2025	2026	2027	2028
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess .....	6.380	5.941	5.697	5.659	5.622
02 Dómstólar .....	3.839	3.839	3.839	3.839	3.839
03 Æðsta stjórnarsýsla .....	2.835	3.101	2.668	2.650	2.632
04 Útanríkismál .....	15.138	14.909	14.731	14.671	14.615
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla .....	28.282	27.656	27.587	27.405	27.222
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár .....	3.153	3.115	3.084	3.039	3.022
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar .....	31.474	32.752	29.481	31.360	33.461
08 Sveitarfélög og byggðamál .....	2.928	2.911	2.880	2.850	2.820
09 Almanna- og réttaröryggi .....	38.975	42.937	44.519	43.640	35.480
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnarsýsla dómsmála .....	24.419	24.104	17.701	17.507	17.758
11 Samgöngu- og fjarskiptamál .....	55.373	55.963	56.185	56.253	55.533
12 Landbúnaður .....	21.173	21.261	21.123	21.198	21.173
13 Sjávarútvegur og fiskeldi .....	7.612	7.724	8.113	8.085	8.090
14 Ferðapjónusta .....	2.133	2.124	2.102	2.079	2.056
15 Orkumál .....	14.418	14.133	11.412	11.340	11.269
16 Markaðsefirlit og neytendamál .....	3.835	3.913	3.993	4.076	4.161
17 Umhverfismál .....	29.481	30.162	30.376	30.829	31.084
18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál .....	20.010	19.446	19.030	18.514	18.359
19 Fjölmíðlun .....	7.026	7.401	7.696	7.931	8.186
20 Framhaldsskólastig .....	41.818	42.096	42.104	42.161	42.068
21 Háskólastig .....	62.313	63.942	65.666	66.508	66.115
22 Önnur skólastig og stjórnarsýsla mennta- og barnamála .....	5.322	5.270	5.115	5.060	5.054
23 Sjúkrahúspjónusta .....	155.995	160.384	167.558	158.918	173.957
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa .....	79.968	81.885	83.088	85.079	86.600
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta .....	74.308	75.140	76.280	76.240	76.182
26 Lyf og lækningavörur .....	39.187	40.652	42.162	43.662	45.213
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks .....	100.203	110.111	114.041	116.559	119.343
28 Málefni aldraðra .....	115.846	119.376	123.013	126.759	130.618
29 Fjölskyldumál .....	60.965	61.113	60.090	59.775	60.063
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi .....	7.730	7.741	7.408	7.407	7.406
31 Húsnæðis- og skipulagsmál .....	21.341	21.292	21.243	21.196	21.152
32 Lýðheilsa og stjórnarsýsla velferðarmála .....	10.893	10.825	10.793	10.697	10.600
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar .....	-	-	-	-	-
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir .....	37.915	40.964	42.512	52.811	55.810
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna .....	13.361	14.319	15.148	16.027	17.009
<b>Samtals frumgjöld innan ramma á verðl. 2023 .....</b>	<b>1.145.646</b>	<b>1.178.501</b>	<b>1.188.437</b>	<b>1.201.782</b>	<b>1.223.570</b>
Liðir utan ramma <sup>1</sup> .....	166.150	170.204	171.828	170.904	169.565
Aðlögun frumgjalda að GFS staðli <sup>2</sup> .....	-98.161	-99.895	-100.053	-98.906	-97.194
Ráðstafanir <sup>3</sup> , uppsöfnuð áhrif .....	-4.500	-9.000	-13.500	-18.000	-18.000
<b>Frumgjöld samkvæmt GFS-staðli á verðlagi 2023 .....</b>	<b>1.209.135</b>	<b>1.239.811</b>	<b>1.246.712</b>	<b>1.255.780</b>	<b>1.277.940</b>
Uppsafn. áætl. launa- og verðlagsbætur frá árinu 2023 .....	75.331	115.805	153.168	192.898	234.833
<b>Frumgjöld samkvæmt GFS-staðli á verðlagi hvers árs ....</b>	<b>1.284.465</b>	<b>1.355.615</b>	<b>1.399.880</b>	<b>1.448.678</b>	<b>1.512.773</b>
Vaxtagjöld .....	78.709	72.050	75.022	79.638	85.544
Aðlögun vaxtagjalda að GFS staðli .....	18.191	18.420	18.436	18.400	18.345
<b>Heildargjöld samkvæmt GFS-staðli á verðlagi hvers árs .</b>	<b>1.381.366</b>	<b>1.446.085</b>	<b>1.493.338</b>	<b>1.546.716</b>	<b>1.616.662</b>

<sup>1</sup> Liðir sem falla utan ramma málefna sviða að frátöldum vaxtagjöldum eru eftirfarandi: ríkisábyrgðir, afskriftir skattkrafna, lífeyrisskuldbindingar, Atvinnuleysisstryggingasjóður og framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.

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

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

### Sjóðstreymi ríkissjóðs (A1-hluta) árin 2024–2028

Greiðslugrunnur, ma.kr.	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
<b>Handbært fé frá rekstri<sup>1</sup> .....</b>	<b>-3,3</b>	<b>7,0</b>	<b>29,6</b>	<b>37,9</b>	<b>43,9</b>
<i>Fjárfestingarhreyfingar</i>					
Fjárfesting .....	-79,7	-86,9	-94,6	-90,5	-94,4
Sala eigna .....	30,8	0,8	0,8	0,9	1,1
Veitt löng lán .....	-29,8	-34,4	-34,6	-33,3	-28,6
Innheimtar afborganir af veittum lánnum .....	6,1	7,3	8,0	9,2	10,5
Mótttekinn arður .....	43,0	40,8	42,2	42,8	42,6
Fyrirframgreiðsla til LSR .....	-8,0	-8,0	-8,0	-8,0	-8,0
Eiginfjárframlög og hlutabréfakaup .....	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6
<b>Fjárfestingarhreyfingar samtals .....</b>	<b>-39,2</b>	<b>-82,0</b>	<b>-87,8</b>	<b>-80,5</b>	<b>-78,3</b>
<b>Hreinn lánsfjárfjöfnuður .....</b>	<b>-42,5</b>	<b>-75,0</b>	<b>-58,2</b>	<b>-42,6</b>	<b>-34,5</b>
<i>Fjármögnunarhreyfingar</i>					
Tekin langtímalán .....	190,1	166,9	272,8	78,0	232,8
Afborganir af teknum lánnum .....	-172,6	-116,9	-227,1	-35,4	-198,3
<b>Fjármögnunarhreyfingar samtals .....</b>	<b>17,5</b>	<b>50,0</b>	<b>45,7</b>	<b>42,6</b>	<b>34,5</b>
<b>Breyting á handbæru fé .....</b>	<b>-25,0</b>	<b>-25,0</b>	<b>-12,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

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



## Efnisyfirlit

Inngangur.....	13
1. Áherslur og stefnumið.....	16
2. Efnahagsstefnan .....	26
2.1 Hraður viðsnúningur eftir heimsfaraldur .....	26
2.2 Efnahagshorfur næstu árin.....	28
2.3 Frávikssviðsmyndir .....	33
3. Stefna í fjármálum hins opinbera.....	41
3.1 Fjármál hins opinbera .....	42
3.1.1 Fjármálastefna og fjármálareglur .....	43
3.1.2 Afkomu og skuldahorfur hins opinbera.....	48
3.2 Fjármál ríkissjóðs .....	53
3.2.1 Afkomuhorfur ríkissjóðs .....	55
3.2.2 Skattastefna og tekjuþróun.....	58
3.2.3 Útgjaldastefna og útgjaldaþróun .....	66
3.2.4 Skuldaþróun, skuldastýring og lánsfjáröflun .....	86
3.2.5 Fjármál A2- og A3-hluta ríkissjóðs.....	92
3.3 Fjármál sveitarfélaga .....	93
3.3.1 Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga.....	93
3.3.2 Fjármál sveitarfélaga.....	94
3.4 Fjármál opinberra fyrirtækja og opinberra aðila í heild .....	99
3.5 Umbætur í starfsemi hins opinbera.....	100
4. Áhættuþættir .....	110
Viðaukar:	
Viðauki 1 – Reikningshaldsleg framsetning opinberra fjármála .....	118
Viðauki 2 – Viðmið og forsendur útgjaldaáætlunar ríkissjóðs (A1-hluta) .....	125
Viðauki 3 – Samanburður á fjárheimildum málefnasviða og heildarútgjöldum ríkissjóðs (A1- hluta) .....	127
Töfluviðauki .....	129
Greinargerðir málefnasviða .....	143

## Rammagreinir:

Rammagrein 1 – Þenslan í þjóðarbúinu.....	35
Rammagrein 2 – Efnahagsleg áhrif af fjölgun flóttafólks .....	38
Rammagrein 3 – Skattalegar áskoranir vegna stafræna hagkerfisins .....	62
Rammagrein 4 – Skattaívilnanir vegna orkuskipta.....	64
Rammagrein 5 – Heildaráætlun um byggingu nýs Landspítala .....	80
Rammagrein 6 – Stuðningur við húsnæðismál.....	82
Rammagrein 7 – Framlög til loftslagsmála .....	85
Rammagrein 8 – Sjálfbærni grunnur að öflugu velsældarsamfélagi .....	146
Rammagrein 9 – Markmið sem stuðla að jafnrétti .....	150

## Inngangur

Samkvæmt lögum um opinber fjármál á fjármála- og efnahagsráðherra að leggja þingsályktunartillögu um fjármálaáætlun til fimm ára fyrir Alþingi eigi síðar en 1. apríl ár hvert. Fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028 byggist í meginatriðum á gildandi fjármálastefnu sem samþykkt var á Alþingi í febrúar á síðasta ári og síðustu fjármálaáætlun sem samþykkt var í júní. Hún felur í sér ítarlegri útfærslu á markmiðum gildandi fjármálastefnu og á stefnumörkun um þróun tekna og gjalda og efnahag opinberra aðila, þ.e. ríkis (A1-hluta), sveitarfélaga og fyrirtækja í þeirra eigu. Í þessu felst að markmið um afkomu- og skuldaþróun í fjármálaáætlun skulu vera innan þeirra marka sem 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 byggjast á fimm grunngildum: sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi. Samkvæmt lögnum skal leggja fjármálaáætlun til grundvallar við gerð frumvarps til fjárlaga og fjárhagsáætlana sveitarfélaga fyrir komandi fjárlagaár.

Í fjármálaáætluninni er sett fram sundurliðuð tekjuáætlun fyrir hið opinbera en einnig sérstaklega fyrir ríkissjóð (A1-hluta) annars vegar og sveitarfélög hins vegar. Í áætluninni er jafnframt settur útgjaldarammi og -stefna fyrir hvert málefna svið í starfsemi ríkissjóðs (A1-hluta) en með því móti er ætlunin að skapa sem skýrast samhengi milli faglegra markmiða og þeirra fjármuna sem varið er til einstakra 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.

## Efnisskipan fjármálaáætlunar

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

Efni yfirlitanna er sem hér segir:

- **Í yfirliti 1** er gerð grein fyrir afkomu og efnahag hins opinbera í heild ásamt lykiltölum um áætlaða afkomu og efnahag á tímabilinu. Jafnframt er þar gerð grein fyrir markmiðum um nafnverðsaukningu heildarútgjalda ásamt markmiðum um þróun heildarskulda, að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum, og skuldum samkvæmt viðmiði laga um opinber fjármál.
- **Í yfirliti 2** er birt fjárstreymisyfirlit fyrir hið opinbera í heild á þjóðhagsgrunni. Þar er gerð grein fyrir meginflokkun tekna og hagrænni skiptingu útgjaldaþátta hins opinbera á tímabilinu. Þá er sett fram hvaða breytingar á peningalegum eignum og skuldum felast í heildarafkomu áætlunarinnar fyrir hið opinbera í heild.
- **Í yfirliti 3** er birt fjárstreymisyfirlit fyrir ríkissjóð (A1-hluta) á þjóðhagsgrunni. Þar er gerð grein fyrir meginflokkun tekna og hagrænni skiptingu útgjaldaþátta ríkissjóðs (A1-hluta) á tímabilinu. Þá er sett fram hvaða breytingar á peningalegum eignum og skuldum felast í heildarafkomu áætlunarinnar fyrir ríkissjóð (A1-hluta).
- **Í yfirliti 4** er birt fjárstreymisyfirlit fyrir A1-hluta sveitarfélaga á þjóðhagsgrunni. Þar er gerð grein fyrir meginflokkun tekna og hagrænni skiptingu útgjaldaþátta A1-hluta sveitarfélaga á tímabilinu. Þá er sett fram hvaða breytingar á peningalegum eignum og skuldum felast í heildarafkomu áætlunarinnar fyrir A1-hluta sveitarfélaga.
- **Í yfirliti 5** er gerð grein fyrir heildarútgjöldum málefna sviða á tímabilinu á verðlagi ársins 2023.
- **Í yfirliti 6** er gerð grein fyrir útgjaldarömmum málefna sviða á tímabilinu á verðlagi ársins 2023. Liðir sem falla utan þessara ramma eru vaxtagjöld ríkissjóðs, ríkisábyrgðir, lífeyrisskuldbindingar, afskriftir skattkrafna, Atvinnuleysistryggingasjóður og framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga.
- **Í yfirliti 7** er birt sjóðstreymisyfirlit fyrir ríkissjóð á greiðslugrunni.

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

- **Í kafla 1** er fjallað um meginstefnumið, áherslur og úrlausnarefni á tímabili fjármálaáætlunarinnar í stórum dráttum.
- **Í kafla 2** er fjallað um efnahagsforsendur áætlunarinnar ásamt framvindu og horfum. Gerð er grein fyrir þeirri þjóðhagsspá Hagstofu Íslands sem forsendur fjármálaáætlunarinnar byggjast á. Þá er farið yfir þróun og horfur í efnahagsmálum og efnahagsleg viðfangsefni.
- **Í kafla 3** er fjallað um stefnu í fjármálum hins opinbera sem skipta má í fimm þætti. Þar er í fyrsta lagi gerð grein fyrir fjármálum hins opinbera, s.s. stefnumörkun, afkomu og efnahag. Í öðru lagi er farið yfir fjármál ríkissjóðs, fjallað um afkomuhorfur ríkissjóðs og gerður samanburður við gildandi fjármálaáætlun. Farið er yfir tekjuþróun og skattastefnu ríkissjóðs. Enn fremur er farið yfir stefnumið um þróun útgjalda ríkissjóðs ásamt hagrænni skiptingu þeirra. Þá er fjallað um heildarútgjaldaramma ríkissjóðs, skiptingu

hans eftir málefнасviðum og gerð grein fyrir helstu útgjaldamálum og breytingum og hvaða áhrif þær hafa á jafnrétti kynjanna. Að auki er farið yfir skulda- og lánsfjármál og fjármál A2- og A3-hluta ríkissjóðs. Í þriðja lagi er gerð grein fyrir fjármálum sveitarfélaga. Þar á meðal er farið yfir samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga um opinber fjármál, fjármál A-hluta þeirra, fjármálaáætlun 2024–2028 og samanburður gerður við gildandi fjármálaáætlun. Í fjórða lagi er farið yfir fjármál opinberra fyrirtækja og opinberra aðila. Í fimmta lagi er svo fjallað um umbætur í starfsemi hins opinbera.

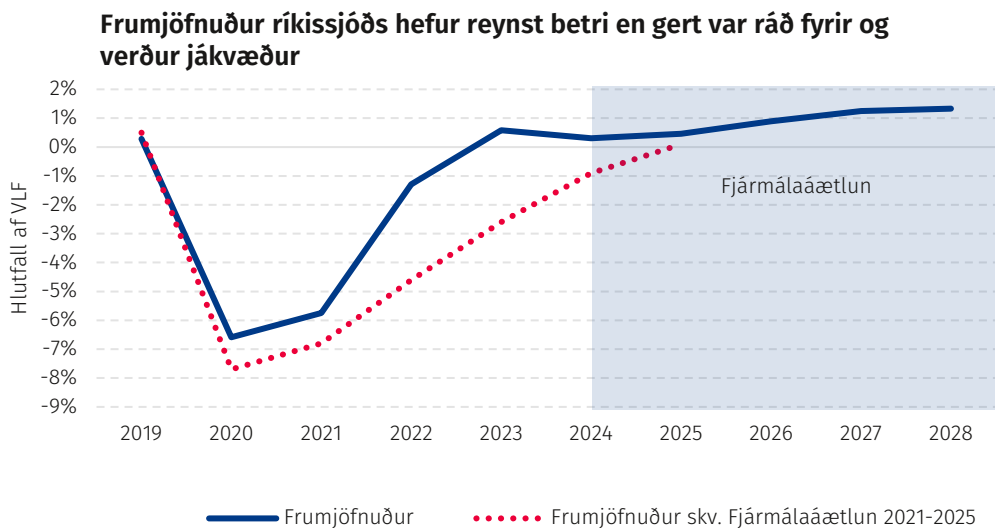
- **Í kafla 4** er fjallað um efnahagslega áhættuþætti og beinar og óbeinar skuldbindingar ríkissjóðs.

**Í sérstökum viðaukum** er í fyrsta lagi fjallað um reikningshaldslega framsetningu og helstu viðmið og forsendur útgjaldaáætlunar. Í öðru lagi er farið yfir helstu forsendur og viðmið útgjaldaáætlunar ríkissjóðs fyrir árin 2024–2028. Í þriðja lagi er gerður samanburður á rammasettum útgjöldum málefnasviða skv. IPSAS reikningsskilastaðli og heildarútgjöldum ríkissjóðs (A1-hluta) skv. GFS-staðli. Í fjórða lagi töfluviðauki með helstu hagstærðum. Að lokum er viðauki þar sem er umfjöllun um málefnasvið og málaflokka. Í þeirri umfjöllun er farið yfir umfang málefnasviða og málaflokka, starfsemi þeirra og helstu áskoranir, tækifæri til umbóta, framtíðarsýn, markmið, mælikvarða, aðgerðir og fjármögnun.

## 1 Áherslur og stefnumið

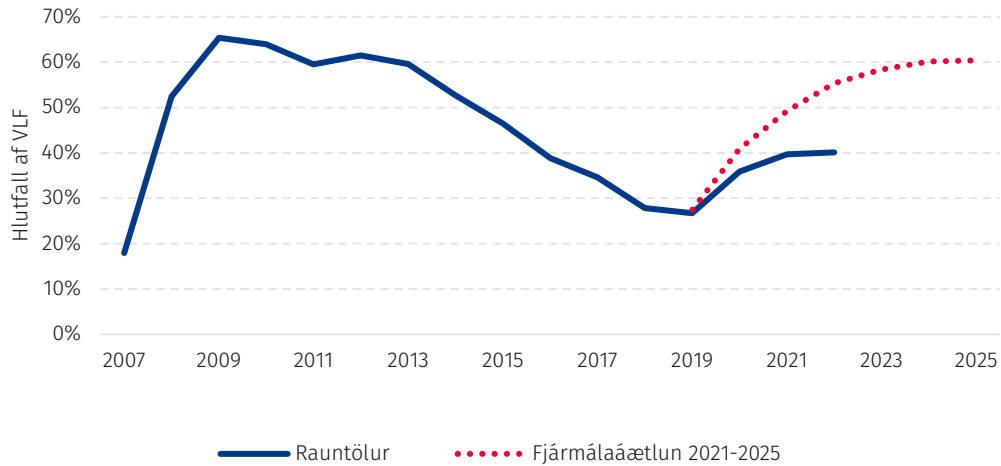
Síðustu misseri hefur náðst mikill og skjótur árangur við að draga úr halla ríkissjóðs. Fyrir hálfu öðru ári var það markmið sett í fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar að stöðva hækkun skulda sem hlutfall af landsframleiðslu eigi síðar en árið 2026. Innan seilingar er að í lok þessa árs verði markmiðinu þegar náð, en gangi forsendur áætlunarinnar eftir munu skuldarnar hafa náð hámarki í lok síðasta árs. Það skiptir ekki síður máli að skuldastigið sem hlutfall af landsframleiðslu yrði þá umtalsvert lægra en áður var reiknað með.

Útlit er fyrir að staða ríkisfjármálanna í ár verði betri en bjartsýnustu sviðsmyndir fyrri áætlana bentu til. Gert er ráð fyrir að frumjöfnuður ríkissjóðs verði jákvæður um 24 ma.kr. í ár, þ.e. að tekjur verði umfram útgjöld sem því nemur að frátöldum vaxtatekjum og gjöldum. Það yrði í fyrsta sinn frá árinu 2019 sem frumjöfnuður er jákvæður og næst sá áfangi ári fyrir en síðasta fjármálaáætlun gerði ráð fyrir. Batinn nemur 74 ma.kr. miðað við fjárlög ársins, en þar var áætlað að frumjöfnuður yrði neikvæður um rúmlega 50 ma.kr. Afgangur á frumjöfnuði er mikilvægur áfangi í að stöðva hækkun skuldahlutfallsins og stórt skref í átt að því að heildarjöfnuður verði aftur jákvæður undir lok áætlunartímabilsins. Gangi núverandi áætlanir eftir verður batinn til þess að ríkissjóður heldur nokkuð aftur af eftirspurn og þar með verðbólguþrýstingi árið 2023.



Hraður bati á frumjöfnuði ríkissjóðs og öflugur efnahagsbati hefur leitt til þess að skuldahlutföll ríkissjóðs og hins opinbera eru mun lægri en áður var gert ráð fyrir. Í fjármálaáætlun 2021–2025 sem lögð var fram haustið 2020 var gert ráð fyrir að skuldir hins opinbera yrðu um 55% af landsframleiðslu í árslok 2022. Raunin er hins vegar sú að hlutfallið nam 40% af landsframleiðslu og verður að telja að skuldahlutfallið sé orðið nokkuð lágt í alþjóðlegum samanburði við þróuð ríki.

## Skuldir hins opinbera undir fyrri áætlun



### Jafnvægi náð á ný

Afleiðingar af innrás Rússa í Úkraínu og hraður vöxtur hagkerfisins eiga ríkan þátt í því að verðbólga hefur risið mikið hér á landi, rétt eins og í nágrannaríkjum okkar. Þrátt fyrir að vera minni en að meðaltali í ESB á samræmdan mælikvarða er verðbólgan áhyggjuefni og ótvírætt stærsta verkefnið á allra næstu misserum að draga úr henni. Það skiptir máli að við Íslendingar komum inn í núverandi verðbólguþíma af sterkum byrjunarreit þegar horft er til kaupmáttar og lífsskjarapróunar síðustu árin, á meðan raunin hefur verið önnur víða annars staðar. Hins vegar er mikilvægt að varna því að miklar kjarabætur síðustu ára verði ekki langvarandi verðbólgu að bráð. Hvert prósentustig sem verðbólga hækkar um í viðbót rýrir kaupmátt heimilanna um 20 ma.kr. á ári og eru þar ekki meðtalin áhrif af þeirri auknu vaxtabyrði sem slík hækkun myndi líkast til kalla á.

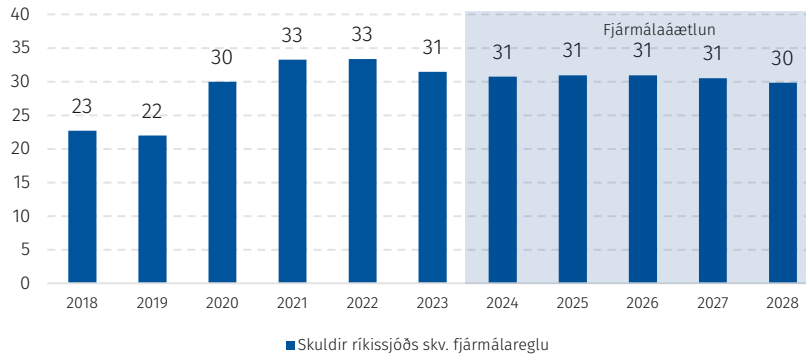
Hlutverk ríkisins við þessar aðstæður er að draga sig í auknum mæli í hlé, halda áfram að bæta afkomuna og gæta þess að auka ekki á eftirspurn. Þungar vaxtagreiðslur ríkissjóðs og endurlán til opinberra aðila þýða hins vegar að ríkissjóður mun taka þó nokkra fjármuni að láni ár hvert. Árið 2024 er gert ráð fyrir að ríkissjóður greiði 48 ma.kr. í vexti. Við það bætast 49 ma.kr. í reiknaða vexti af ófjármögnum lífeyrisskuldbindingum og verðbætur, en vert er að taka fram að framsetning ríkisfjármála á Íslandi er sérstaklega varfærin hvað þetta varðar.

Vaxtagreiðslurnar eru háar í alþjóðlegum samanburði þótt skuldahlutföll hins opinbera séu vel ásættanleg. Til þess að draga úr vaxtabyrði er áhrifamest að róa að því öllum árum að halda verðbólgu í skefjum og skuldum sem lægstum. Undir lok áætlunarinnar er gert ráð fyrir að frumjöfnuður verði jákvæður um 1,3% af VLF og skuldir ríkissjóðs verði komnar niður í 30% af VLF.



## Skuldir ríkissjóðs eru stöðugar sem hlutfall af VLF og fara lækkandi undir lok tímabilsins

% af VLF



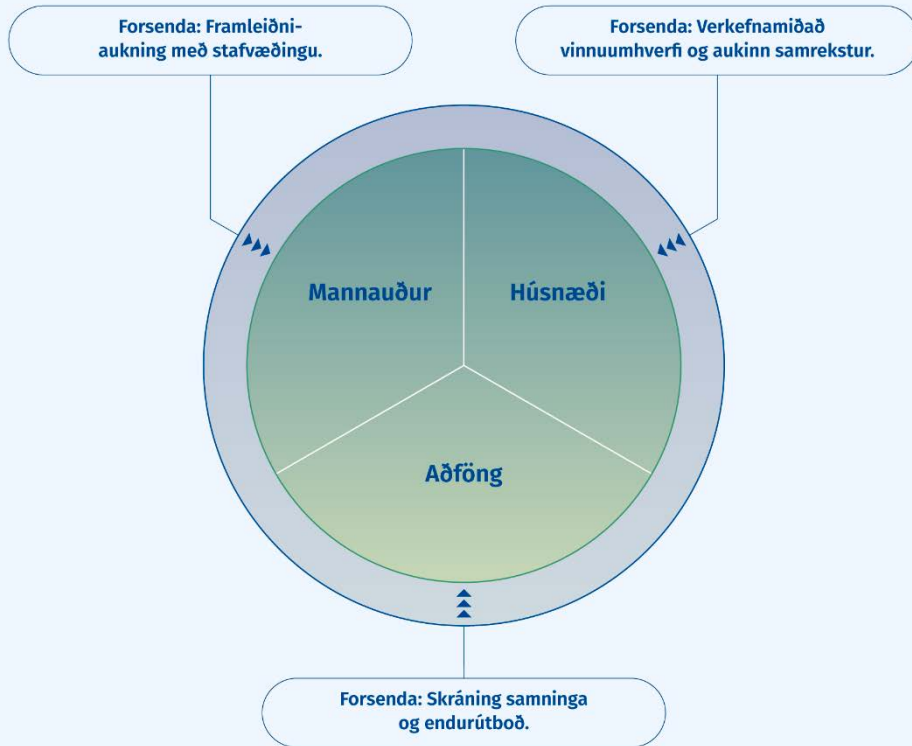
### Sameiginlegt verkefni

Það skiptir miklu máli að áframhaldandi jákvæð þróun afkomu og skuldahlutfalla gangi eftir. Aukinn efnahagsstöðugleiki og lægri opinberar skuldir eiga þátt í að lækka vaxtastig, öllum landsmönnum til hagsbóta. Auk þess þekkjum við frá árum heimsfaraldursins hvernig hægt var að standa með fólki og fyrirtækjum af krafti, ekki síst vegna þess að lögð hafði verið áhersla á að greiða niður skuldir og búa í haginn árin á undan.

Hagfelld þróun kemur hins vegar ekki af sjálfu sér. Til skemmri tíma er fjármálaáætlun því ætlað að leggjast á sveif með Seðlabankanum við að ná verðbólgu sem fyrst aftur að markmiði. Af hálfu stjórnvalda er lögð skýr áhersla á að sýna aðhald, forgangsraða og draga úr þensluhvetjandi aðgerðum. Þannig verður almenn aðhaldskrafa tvöfölduð, úr 1% í 2%, utan þess að aðhaldskrafa á skóla verður 0,5%. Jafnframt verður sérstakt viðbótarprósent aðhalds sett á aðalskrifstofur Stjórnarráðsins. Hins vegar verða lögregluembætti undanskilin aðhaldskröfu á árunum 2024–2025 og fangelsi, heilbrigðis- og öldrunarstofnanir auk almanna- og sjúkratrygginga undanskilin út áætlunartímabilið.

Enn fremur verður lögð áhersla á að draga úr útgjöldum í rekstri ríkisins yfir tímabilið með því að nýta tækifæri í stafvæðingu, innkaupum og húsnæðismálum stofnana. Þar verður einnig horft til sameiningar ríkisstofnana en veruleg tækifæri eru til staðar í að draga úr yfirbyggingu og veita betri og hagkvæmari þjónustu, ekki síst samhliða aukinni stafvæðingu.

Kostnaður við rekstur ríkisins verður minnkaður með áherslu á að ná fram hagræðingu í húsnæði, aðföngum og mannauði.



Með viðmiðum um ákveðinn lágmarksfjölda stöðugilda hjá stofnunum ríkisins má ná fram hagræðingu í ríkisrekstri með sameiningum minni rekstrareininga. Undanfarin ár hefur náðst ágætur árangur með sameiningum stofnana, þar á meðal með sameiningum stofnana innan skattkerfisins, sameiningu Seðlabankans og Fjármálaeftirlitsins, sameiningu nokkurra stofnana í Samgöngustofu og niðurlagningu Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands, svo dæmi séu tekin. Þá eru skýr áform um frekari sameiningar þegar á teikniborðinu, t.a.m. á sviði dómsmálaráðuneytisins, matvælaráðuneytisins og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins.

Þar sem sameiningum verður ekki við komið verður lögð áhersla á aukinn samrekstur og samnýtingu aðstöðu með það að markmiði að minnka notkun ríkisstofnana á skrifstofuhúsnæði umtalsvert á tímabilinu. Stofnunum verður því í auknum mæli komið fyrir í sameiginlegum hagkvæmari húsakynnum, svokölluðum Deiglum, en með flutningi Ríkiskaupa og FSRE í sameiginlegt vinnurými náðist t.a.m. fram um 40% fermetrasparnaður. Fækkun fermetra í skrifstofuhúsnæði ríkisins er ætlað að skila sparnaði sem nemur um 2 ma.kr. á ári í lok tímabils, auk þess að skila faglegum ávinningi.

Þá verður gerð sérstök hagræðingakrafa á samninga ríkisins sem eru eldri en fimm ára með það að markmiði að ríkisaðilar bjóði þá út í samræmi við lög um opinber innkaup. Stefnt verður

að því að ná þannig sparnaði sem nemur að lágmarki 2% í heildarinnkaupum ríkisins eða sem svarar 4 ma.kr. árlega. Mun þetta hafa afleiðd jákvæð áhrif inn í hagkerfið með aukinni nýsköpun og samkeppni á markaði.

Samhliða aukinni stafvæðingu eykst skilvirkni í starfsemi stofnana og má ná fram umtalsverðri hagræðingu með því að nýta það svigrúm sem skapast í rekstri við eðlilega starfsmannaveltu og/eða við starfslok vegna aldurs. Í því samhengi má nefna að ef ákveðið yrði að endurráða ekki í helming starfa þeirra sem fara á eftirlaun á næstu fimm árum, að frátölu framlínustarfsfólki, þar á meðal í heilbrigðis- og menntakerfinu, gæti hagræðingin numið um 7 ma.kr. á ári uppsafnað í lok tímabilsins. Áframhaldandi sókn í stafrænni þjónustu er forsenda þess að slíkum árangri verði náð, en með einfaldara og skilvirkara stofnanakerfi verða fjármunir nýttir betur til þess að bæta þjónustu til almennings. Mun sú skilvirkni sem náðst hefur með aukinni stafvæðingu opinberrar þjónustu koma í veg fyrir að breytt samsetning starfsfólks bitni á gæðum þjónustunnar en þær stofnanir sem eru komnar hvað lengst í stafvæðingu sjá nú fram á allt að 50% aukna framleiðni.

Dregið verður úr stuðningi við innflutning rafbíla, enda hefur mikill árangur náðst í rafvæðingu flotans og framboð hagkvæmra bíla aukist síðustu misseri. Undanfarin ár hafa verið veittar skattaívilnanir vegna kaupa vistvænna bíla, bæði fyrir almenning og bílaleigur. Stuðningur við þær síðarnefndu færðist yfir í form beins stuðnings úr Orkusjóði um nýliðin áramót. VSK-ívilnanir fyrir almenning renna út um næstu áramót, en beinn stuðningur úr Orkusjóði verður tekinn upp þess í stað. Á síðastliðnu ári hefur verið dregið úr stuðningnum, í fyrsta lagi þegar VSK-ívilnun vegna tengiltvinnbíla lauk í maí 2022 og í öðru lagi með lækkun á fjárhæð VSK-ívilnunar vegna hreinorkubíla um áramótin úr 1.560 þús.kr. í 1.320 þús.kr. á hvern bíl.

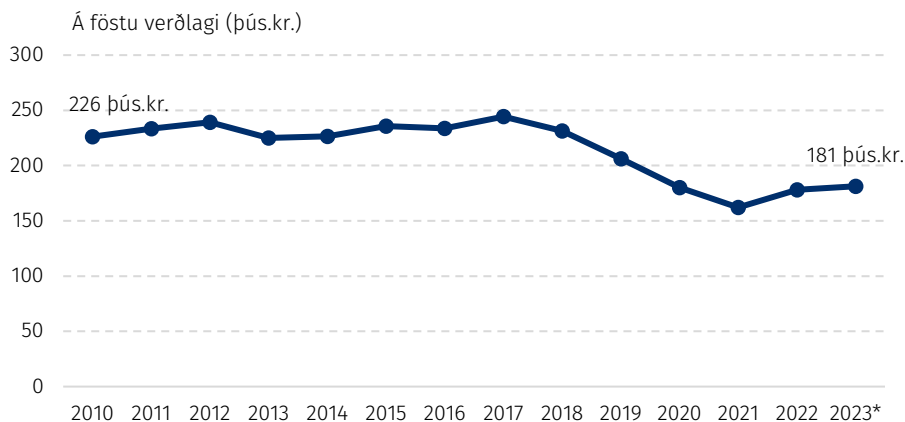
Áætlað er að heildarfjárhæð VSK-ívilnana á rafbílum muni nema 10,2 ma.kr. á árinu 2023. Þessi upphæð mun lækka talsvert á næsta ári, en til að halda áfram stuðningi við fjölbreytt orkuskiptaverkefni verða veittir 7,5 ma.kr. í viðbótarfjárheimild til Orkusjóðs á árinu 2024. Gert er ráð fyrir að sú fjárhæð lækki aftur frá og með 2026 í 5 ma.kr. árlega.

Samhliða miklum árangri í orkuskiptum og sifellt sparneytnari ökutækjum hafa tekjur ríkisins af ökutækjum og eldsneyti dregist saman undanfarin ár, enda hefur skattlagningin að stórum hluta miðað við losun koltvísýrings. Þannig er stækkandi hópur sem greiðir afar takmarkað fyrir notkun vegakerfisins. Til að tryggja áframhaldandi tekjur í viðhald og uppbyggingu samgönguinnviða stendur því yfir heildarendurskoðun á fyrirkomulagi gjaldtöku í samstarfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins og innviðaráðuneytisins. Horft er til þess að fyrirkomulag gjaldtöku samræmist nýjum veruleika og miðist í auknum mæli við notkun. Notkunargjöldin gætu einnig verið tekið mið af vegsliti eftir þyngd ökutækja og hvaða orkugjafa þau nota.

Ástæða er til að áréttá að þótt dregið verði úr stuðningi til kaupa á rafbílum verður eftir sem áður járhagslegur hvati fyrir heimili og fyrirtæki til þess að skipta út bifreiðum sem knúnar eru með jarðefnaeldsneyti vegna lægri rekstrarkostnaðar. Einnig má gera ráð fyrir, eins og reynslan sýnir varðandi nær allan fjöldaframleiddan tækjabúnað til almennar notkunar, að kaupverð nýorkubifreiða fari lækandi í samanburði við hefðbundnar bifreiðar eftir því sem framleiðsla þeirra tekur að aukast á heimsvísu.

Þá verður hlutfall endurgreiðslu VSK af framkvæmdum við íbúðarhúsnæði lækkað úr 60% í 35% frá miðju ári 2023, en þannig er slegið á þenslu strax á þessu ári. Endurgreiðslan verður eftir atvikum aukin á ný kalli staðan í hagkerfinu á slíkan stuðning á komandi misserum.

## Skatttekjur á hvern bíl í umferð hafa lækkað



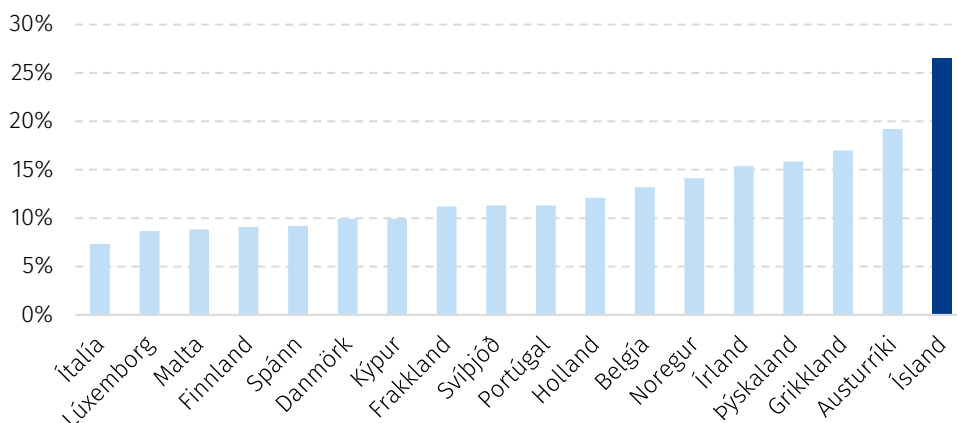
\*Áætlun

Heimild: Fjármálaáætlun 2024–2028, Ríkisreikningur og Samgöngustofa

Hér hafa verið reifaðar nokkrar af aðhaldsáherslum stjórnvalda á áætlunartímabilinu, en til að draga úr þenslu og verðbólgu þarf samstillt átak. Í því samhengi er grundvallaratriði hvernig tekst að semja um kjör á vinnumarkaði sem samræmast verðmætasköpun hagkerfisins. Undanfarin ár hafa laun hækkað umtalsvert meira hér á landi en í samanburðarríkjum okkar, og umfram framleiðnivöxt. Í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar verður embætti ríkissáttasemjara styrkt og umgjörð kjarasamninga þannig bætt, en slíkt fyrirkomulag er í betra samræmi við það sem þekktist á hinum Norðurlöndunum. Mestu skiptir þó að gagnkvæmur skilningur ríki meðal aðila vinnumarkaðarins um það meginmarkmið að stuðla áfram að vaxandi kaupmætti og stöðugleika.

## Langmestu launahækkunarir í Vestur-Evrópu

Hækkun launa milli 4. ársfjórðungs 2018 og 2022



Heimild: Eurostat. Laun á vinnustund í viðskiptahagkerfinu.

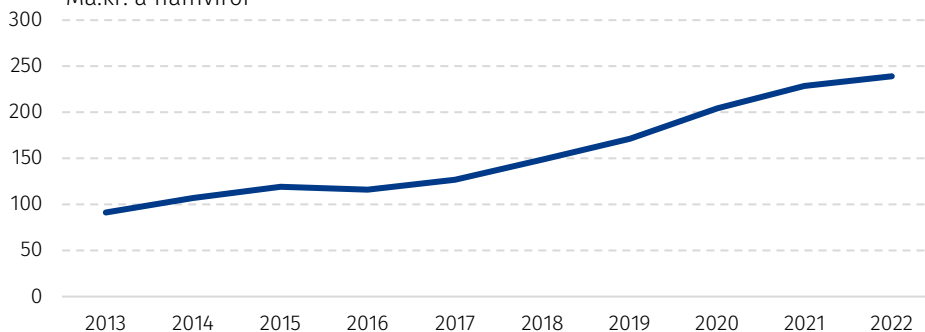
## Nýtt og sterkara hagkerfi

Undanfarin ár hefur íslenskt hagkerfi gjörbreyst til hins betra og heldur áfram að þróast hröðum skrefum. Samfélag sem áður treysti á fáar og oft brothættar atvinnugreinar stendur nú sterkar en nokkru sinni fyrr, ekki síst á grunni nýrra og öflugra stöða atvinnulífsins í landinu.

Hér er fjárfest sem aldrei fyrr í rannsóknnum og þróun, og störfum í hátækni- og iðngreinum hefur fjölgað um 2.000 á tveimur árum. Útflutningstekjur í hugverkaiðnaði jukust um 17% að nafnvirði milli 2020 og 2022 og þar eru verulegir vaxtarmöguleikar. Miklar fjárfestingar eru í farvatninu í landeldi og íslenskur sjávarútvegur er í stöðugri sókn. Ferðaþjónusta hefur náð fyrri hæðum eftir heimsfaraldur. Fá samfélög eru betur sett til að nýta sér umbyltinguna í loftslags- og orkumálum heimsins. Áfram mætti lengi telja.

### Mikil aukning hefur verið í útflutningi hugverkaiðnaðar

Ma.kr. á nafnvirði

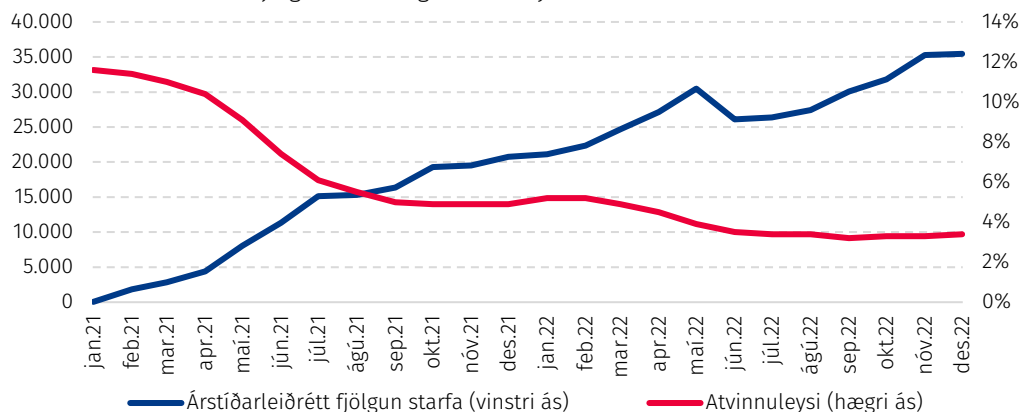


Heimild: Hagstofa Íslands. Velta í hugverkaiðnaði undanþegin vsk (útflutningur).

Gróskan í samfélaginu hefur skilað sér í betri líf skjörum en víðast hvar. Atvinnuleysi er með minnsta móti, en öflug sókn hefur skilað nærri 30.000 störfum frá því þegar þau voru fæst í faraldrinum.

### Störfum hefur fjölgað og atvinnuleysi minnkað

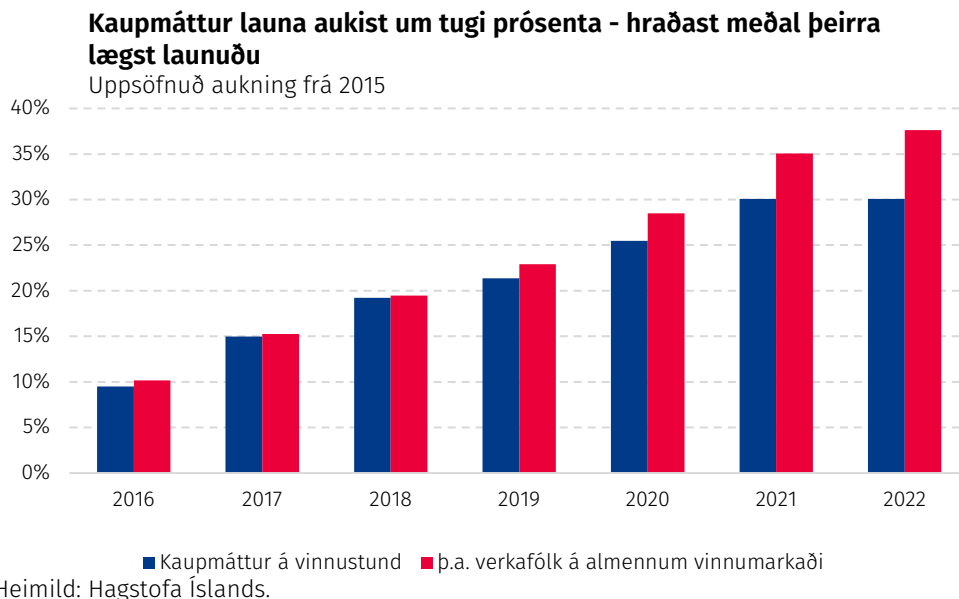
Árstíðaleiðrétt fjölgun starfa og atvinnuleysi 2021–2022



Heimild: Hagstofa Íslands.

Kaupmáttur fólks hefur aukist verulega undanfarin ár og kaupmáttur launa meðal lægst launuðu stétta á almennum vinnumarkaði jókst að jafnaði 2022 þrjátíu prósent fyrir aukna verðbólgu. Skattar hafa lækkað, laun hækkað mikið og bætur almannatrygginga verið auknar. Kaupmáttur ráðstöfunartekna heimilanna var 200 ma.kr. meiri árið 2022 en 2019 og aldrei hafa fleiri keypt sína fyrstu íbúð en árin 2020 og 2021. Frá því að mælingar hófust hafa vanskil heimilanna á lánum hafa ekki verið minni en árið 2022.

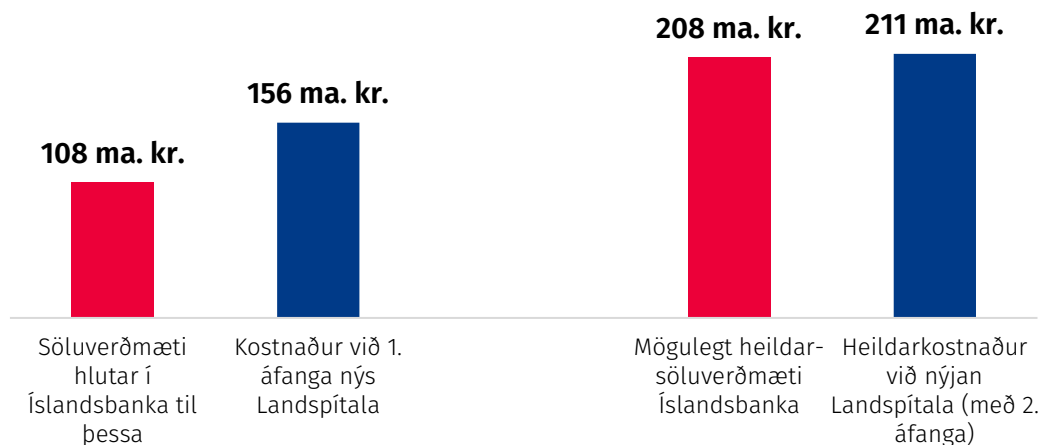
Sú umbreyting sem við höfum séð eiga sér stað undanfarin ár er ekki tilviljun, heldur byggist hún á grunni heilbrigðs hagkerfis og ábyrgra opinberra fjármála. Það er til mikils að vinna að hér verði slíkt umhverfi áfram.



### Forgangsráðað í þágu vaxtar

Samhliða aðhaldi í rekstri ríkisins verður forgangsráðað í þágu áframhaldandi styrkingar innviða og grunns undir frekari verðmætasköpun til framtíðar. Líkt og undanfarin ár er lögð áhersla á að nýta vöxtinn í atvinnulífínu og árangursríka sölu ríkiseigna til að fjárfesta í sterkara samfélagi.

## Sala á Íslandsbanka skilar verulegum verðmætum

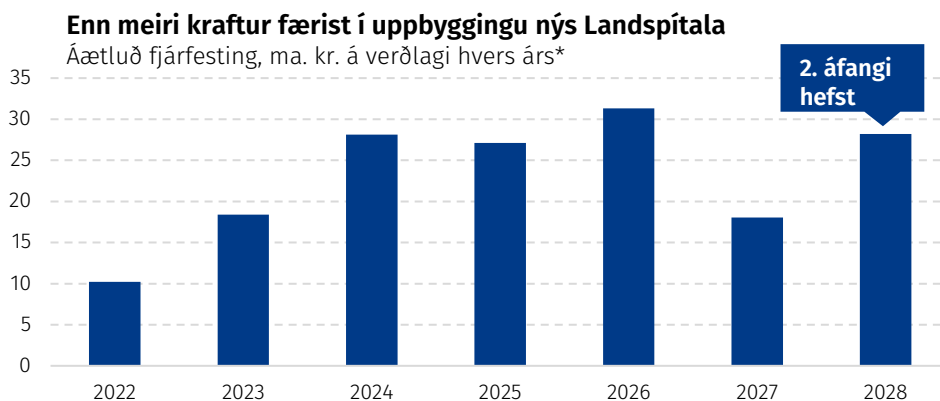


Útgjöld til heilbrigðismála eru sem fyrr umfangsmest á tímabili áætlunarinnar. Af einstökum breytingum vegur þyngst áframhaldandi hækkun fjárheimilda til heilbrigðisstofnana og sjúkratrygginga vegna fjölgunar og öldrunar þjóðarinnar og hækka framlögin árlega um 4,2–4,5 ma.kr. á tímabilinu vegna þessa.

Stærsta einstaka verkefni tímabilsins, sem jafnframt er eitthvert það stærsta í Íslands-sögunni, er uppbygging nýs Landspítala. Heildaráætlun verkefnisins, samtals 211 ma.kr., nær til 2030 og inniheldur gríðarmikla uppbyggingu við Hringbraut, Grensás, tæki og búnað, þróunarverkefni og upplýsingatækni. Í heildaráætlun er gert ráð fyrir að framkvæmdum við meðferðarkjarna og rannsóknarhús ljúki á árinu 2027.

Áframhaldandi uppbygging Landspítala, sem kalla má 2. áfanga verkefnisins, er ráðgerð í heildaráætlun á árunum 2028–2030. Í áfanganum felst framtíðarfyrirkomulag geðþjónustu og endurnýjun eldri bygginga ásamt fleiri verkefnum. Samandregið er um að ræða fjárfestingar sem munu gjörbreyta aðstöðu, gæðum og aðbúnaði í íslensku heilbrigðiskerfi til hins betra.





\*Áætluð fjárfesting ekki alltaf jöfn fjárheimild vegna ónýtttra heimilda frá fyrri árum.

Áfram verður stutt við bætt kjör tekjulágra og afkoma fólks varin. Ráðist hefur verið í fjölmargar aðgerðir í því skyni síðustu misseri, en þar má m.a. nefna mikla tekjuskattslækkun, hækkun bóta almannatrygginga, hækkun húsnæðis- og vaxtabóta auk hærri skerðingarmarka, tæplega tvöföldun frítekjumarks örorkulífeyrisþega, sérstakan barnabótaauka auk vinnu við einföldun og eflingu barnabótakerfisins. Áfram mætti lengi telja, en undanfarin ár hefur varanlegur vöxtur útgjalda ríkissjóðs fyrst og fremst legið í tilfærslukerfum ríkisins og þegar horft er yfir tímabil fjármálaáætlunar halda tilfærslur áfram að vaxa. Á tímabili áætlunarinnar verður unnið að heildarendurskoðun á örorkulífeyriskerfinu, en samhliða því er gert ráð fyrir að fyrirkomulag jöfnunar á örorkubyrdi lífeyrissjóða verði endurskoðað.

Áfram verður lögð áhersla á áframhaldandi viðhald og uppbyggingu grunnþjónustu. Þannig má m.a. nefna að um 32,5 ma.kr. verður bætt í útgjöld til vegamála á tímabilinu, en á móti falla niður tímabundin útgjöld sem m.a. leiða af fjárfestingarátaki ríkisstjórnarinnar.

Að auki verður áfram fjárfest í vaxtartækifærum framtíðar, en þar ber helst að nefna 1 ma.kr. í sérstaka styrkingu háskólastigsins sem fer stigvaxandi í 2 ma.kr. á tímabilinu. Þá verða framlög vegna aukinnar áherslu á verknám aukinn og nema við lok tímabilsins 600 m.kr. á ársgrundvelli. Þá verður áfram stutt við rannsóknir og þróun og hækkar framlag til nýsköpunarfyrirtækja um 1,9 ma.kr. 2024 og áður tímabundið fjármagn í sjóði gert varanlegt. Enn fremur verða 3 ma. kr. veittir í auknar rannsóknir Hafrannsóknastofnunar á tímabili áætlunarinnar og 2,2 ma. kr. í öflugra eftirlit með fiskeldi, sem er grein í stöðugum vexti. Loks má nefna að Ísland mun áfram styðja við Úkraínu af krafti, en 750 m.kr. verður sérstaklega varið í varnartengd verkefni fyrir Úkraínu á næsta ári líkt og á yfirstandandi ári. Að öðru leyti er ekki gert ráð fyrir miklu magni nýrra útgjalda, í takt við það markmið að draga áfram úr halla og sporna við þenslu.

Samandregið má segja að í þessari áætlun felist skýr sýn. Til skemmri tíma að draga úr þenslu og verðbólgu á sama tíma og staðinn er vörður um lífskjör þeirra sem mest þurfa. Til lengri tíma að leggja grunninn fyrir enn frekari vöxt í íslensku samfélagi með sterkari stoðum, fleiri tækifærum og vaxandi lífskjörum.

## 2 Efnahagsstefnan

Samhliða hröðum efnahagsbata hefur há og þrálát verðbólga orðið meginviðfangsefni efnahagsstefnunnar. Lækkun hennar er enda forsenda áframhaldandi kaupmáttarvaxtar og fjárfestingar, en kaupmáttur ráðstöfunartekna á mann jókst um 13% milli 2017 og 2022. Í því ljósi var dregið úr stuðningi ríkissjóðs við efnahagssumsvif árið 2022 og stuðningi forgangsraðað við fólk í viðkvæmri stöðu. Efnahagsbatinn hefur birst með skýrustum hætti á vinnumarkaði þar sem störfum hefur fjölgað og laun hækkað. Þótt sú þróun sé í meginráttum jákvæð getur aukin spennu á vinnumarkaði valdið verðbólgu. Á sama tíma eru ekki skýrar vísbendingar um aukna framleiðni vinnuafls, líkt og vonir stóðu til með nýjum vinnuaðferðum eftir faraldurinn. Fátt bendir því til að framleiðnivöxtur aukist á nýjan leik af sjálfsdáðum en hann hefur verið veikburða í flestum vestrænum hagkerfum undanfarna tvo áratugi. Mikið er til vinnandi fyrir hagstjórnina að framleiðnivöxtur aukist á ný. Hann er enda forsenda aukinnar hagsældar og sjálfbærni opinberra fjármála, ekki síst þegar áskoranir vegna öldrunar þjóðarinnar og umskipta af völdum loftslagsbreytinga færast nær.

Stefna í opinberum fjármálum, sem styður við framleiðnivöxt og heldur aftur af þenslu, getur leitt til lækkunar raunvaxta og þar með aukinnar fjárfestingar. Arðbær fjárfesting, öflugt rannsóknar- og þróunarstarf sem skilar nýrri verðmætasköpun ásamt samkeppnishæfu starfsumhverfi eru forsendur þess að framleiðnivöxtur geti aukist markvert á ný.

**OPINBER  
FJÁRMÁL STUÐLA  
AÐ EFNAHAGS-  
LEGUM  
STÖÐUGLEIKA**

**Dregur úr  
stuðningi við  
efnahagssumsvif.**

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

**Áhersla á aðgerðir  
til að styðja við  
framleiðnivöxt og  
fjölbreytni  
hagkerfisins.**

### 2.1 Hraður viðsnúningur eftir heimsfaraldur

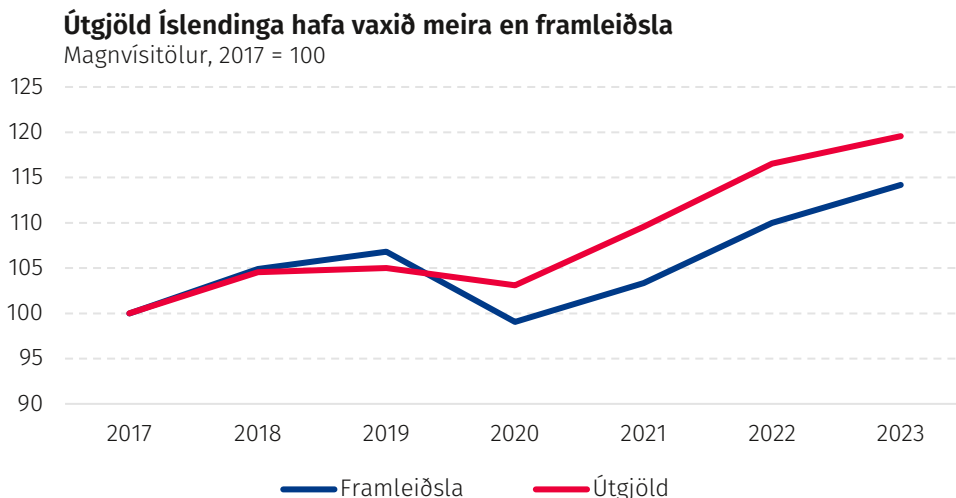
Efnahagsbatinn eftir faraldurinn hefur verið mjög hraður. Samkvæmt þjóðhagsspa verður landsframleiðsla á yfirstandandi ári 15% meiri á föstu verðlagi en þegar hún var minnst 2020. Uppsafnaður vöxtur landsframleiðslu 2021-2023 er talinn nú talinn verða 3 prósentustigum meiri en samkvæmt þeirri þjóðhagsspa sem lá til grundvallar við framlagningu síðustu fjármálaáætlunar eða sem nemur 110 ma. kr. á föstu verðlagi.

Talsverð þensla hefur myndast í þjóðarbúinu á tiltölulega skömmum tíma en óhjákvæmilega er nokkur óvissa um umfang hennar. Fjallað er um stöðu hagsveiflunnar í rammagrein 1.

Útflutningur er nú loks að ná sama stigi og fyrir faraldurinn en neysla og fjárfesting eru aftur á móti umtalsvert meiri en þá. Afleiðing þess er nokkur viðskiptahalli sem hefur átt þátt í veikara gengi krónunnar enda hefur fjármagnsflæði til landsins verið lítið og tengt einstaka stórum viðskiptum.

Batinn á vinnumarkaði hefur verið langt umfram væntingar en 12 þúsund fleiri starfa nú á Íslandi en fyrir faraldurinn. Innflytjendur standa að baki meirihluta þeirrar fjölgunar enda þótt atvinnuleysi meðal þeirra sé meira en innfæddra Íslendinga. Töluverð tilfærsla hefur orðið á störfum milli atvinnugreina. Í faraldrinum fækkaði störfum mest í ferðaþjónustu. Stuðningur stjórnvalda við greinina gerði henni kleift að ná vopnum sínum fljótt og samhliða fjölgun

ferðamanna hefur störfum í ferðaþjónustu fjölgað að nýju. Hlutfallslega hefur störfum þó fjölgað einna mest í byggingarstarfsemi, um 18% milli 2020 og 2022. Einnig fjölgaði störfum jafnt og þétt hjá hinu opinbera sem skýrist að mestu af fjölgun kennara og heilbrigðisstarfsfólks.



Heimild: Hagstofa Íslands (rauntölur og þjóðhagsspá). Landsframleiðsla og þjóðarútgjöld.

Svo til samfelldur vöxtur kaupmáttar, sem hófst árið 2013, hélt áfram í faraldrinum. Kaupmáttur ráðstöfunartekna á mann jókst um 5% milli 2019 og 2022 eða sem nemur 22 þúsund krónum á mánuði á núverandi verðlagi. Ábati fólks af styttingu vinnutíma lagðist þar við. Frá því 2021 hefur kaupmáttur launa aftur á móti verið í járnum þar sem vaxandi verðbólga hefur vegið á móti áhrifum launahækkana. Þótt kaupmætti hafi í stórum dráttum verið viðhaldið, sérstaklega lægstu launa, felst mikill efnahagslegur kostnaður í þrálátri og sveiflukenndri verðbólgu. Það er því aðkallandi að tryggja kjölfestu hennar við markmið.

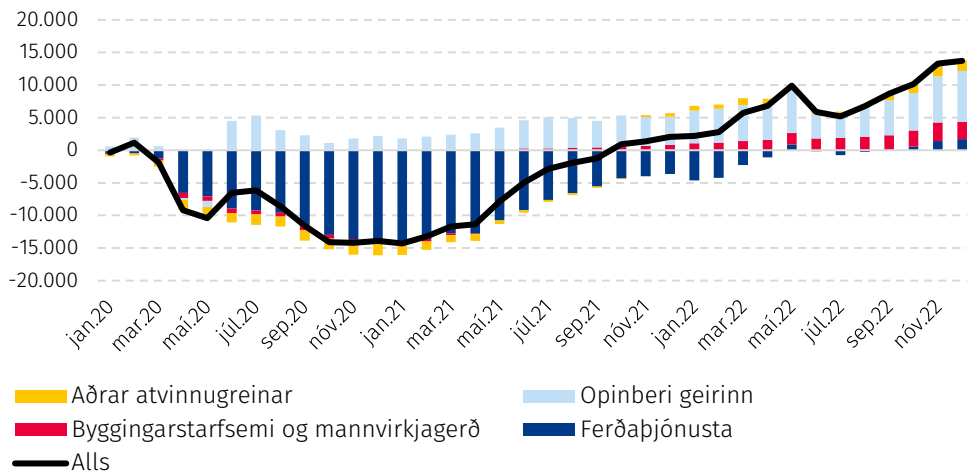
Þótt stóran hluta verðbólgunnar megi rekja til alþjóðlegra sviptinga þá liggur meginorsök hennar í því að umsvif í þjóðarþúinu eru meiri en samrýmist stöðugu verðlagi. Verðbólga ársins 2022 reyndist 2,4% meiri en samkvæmt þeirri þjóðhagsspá sem lá til grundvallar síðustu fjármálaáætlun og horfur fyrir yfirstandandi ár hafa jafnframt hækkað þrátt fyrir vaxtahækkunar Seðlabankans, hertari lánþegaskilyrði á húsnæðismarkaði og minni stuðning opinberra fjármála við eftirspurn. Verðbólguvæntingar eru einnig yfir markmiði. Hvort tveggja verðbólgan og viðskiptahallinn eru tilefni til áframhaldandi aðhalds í opinberum fjármálum.

Þótt skuldir heimilanna séu hóflegar og hreinar eignir þeirra mjög miklar í sögulegu samhengi, ekki síst vegna 45% hækkunar húsnæðisverðs milli 2019 og 2022, hafa vaxtagjöld heimila aukist að undanfögnu vegna hækkunar stýrivaxta. Vaxtahækkunar hafa misjafnlega mikil áhrif á heimili. Einna mest eru þau á heimili sem skulda óverðtryggt lán með breytilegum vöxtum en hlutdeild slíkra lána jókst undanfarin ár. Í heild skulduðu heimilin í lok janúar 2023 um 676 ma.kr. í óverðtryggtum lánum með breytilegum vöxtum, eða sem svarar til 27% af fasteignalánum heimilanna. Vanskil heimila á lánum eru þó með minnsta móti og hlutfall heimila, sem taldi sig búa við mikla byrði húsnæðiskostnaðar, var við sögulegt lágmark 2022 samkvæmt lífskjararannsókn Hagstofunnar, bæði hjá leigjendum og eigendum húsnæðis. Þá hefur fasteignaverð lækkað lítillega undanfarna mánuði. Líklega hafa

aldrei verið fleiri íbúðir í byggingu en um síðustu áramót. Útlit er fyrir að lokið verði við byggingu 3.000-3.500 íbúða á hvoru ári 2023 og 2024 sem er nálægt sögulegu hámarki.

### Mikill uppgangur á vinnumarkaði

Árstíðarleiðrétt fjölgun starfandi frá ársbyrjun 2020 til 2022



Heimild: Hagstofa Íslands, fjármála- og efnahagsráðuneytið

## 2.2 Efnahagshorfur næstu árin

Meginmarkmið hagstjórnar á næstu misserum verður að endurheimta verðstöðugleika með sem minnstum efnahagslegum tilkostnaði. Að öðrum kosti getur mikill kaupmáttarvöxtur undanfarinna ára reynst fallvaltur. Til þess að tryggja að verðbólga lækki að 2,5% verðbólgu markmiði verður afkoma hins opinbera áfram bætt markvisst á tímabili fjármálaáætlunarinnar, einkum á fyrri hluta tímabilsins. Með því móti er einnig byggt upp svigrúm til þess að mæta óvæntum áföllum framtíðar og útgjaldaþrýstingi vegna öldrunar þjóðarinnar og annarra áskorana sem mun gæta í vaxandi mæli á næstu árum.

Með því að halda vexti umsvifa hins opinbera í hófi skapast meira rými fyrir vöxt annarra hluta hagkerfisins, ekki síst nýrra vaxtarbrodda útflutnings sem eru grundvöllur enn bættra lífskjara. Gangi áform eftir gæti vöxtur ýmissa útflutningsgreina orðið talsverður á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Bætt afkoma hins opinbera, aukið jafnvægi í innlendri eftirspurn og útflutningsvöxtur ættu að stuðla að lægri vöxtum og bæta ytri stöðu þjóðarbúsins.

### 2.2.1 Þjóðhagsspá 2024–2028

Spá Hagstofunnar, sem birt er samhliða þessari fjármálaáætlun og liggur til grundvallar henni, er í meginatriðum samhljóða öðrum opinberum spám. Í spánni er dregin upp mynd af hagkerfi sem glímur við framleiðsluspennu og eyðir um efni fram, a.m.k. til skemmi tíma. Endurspeglast það í viðvarandi verðbólgu og halla á viðskiptum við útlönd.

Gangi spáin eftir mun hagkerfið halda áfram að vaxa þótt það dragi talsvert úr þeim vaxtarverkjum sem hafa einkennt undanfarin tvö ár. Reiknað er með því að verðbólgan hafi náð hámarki sínu árið 2022 en að hún hjaðni ekki niður að verðbólgu markmiði fyrr en árið 2027. Um þetta er mikil óvissa sem endurspeglast í því hversu óstöðugar verðbólguvæntingar hafa reynst.

Því er spáð að einkaneysla haldi áfram að aukast þótt dragi úr vextinum enda munu heimilin að lokum ganga á þann sparnað sem safnaðist upp í faraldrinum og vaxtahækkningar

taka að bíta enn fastar en nú. Spá Hagstofunnar reiknar með að laun hækki enn nokkuð skarpt, kaupmáttur launa vaxi hægum takti og að atvinnuleysi verði í námunda við langtímameðaltal út spátímamann

Þjóðhagsyfirlit, breytingar í %	2022 -							
	ma.kr.	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Einkaneysla .....	1.967	8,6	1,9	2,1	2,8	2,5	2,5	2,5
Samneysla .....	976	1,6	2,0	1,7	0,8	0,3	0,9	0,7
Fjármunamyndun .....	842	6,9	4,5	5,5	2,7	1,5	0,5	2,3
Atvinnuvegafjárfesting .....	507	15,2	3,4	5,4	2,7	0,2	0,3	2,1
Íbúðarhúsnæði .....	184	-6,3	14,1	8,1	3,9	3,4	2,9	2,9
Opinber fjárfesting .....	151	-0,9	-3,5	2,1	1,0	3,4	-2,2	2,1
Útflutningur .....	1.744	20,6	7,8	3,3	2,9	2,8	2,8	2,7
Innflutningur .....	1.772	19,7	5,1	3,4	2,3	1,7	1,4	1,8
Verg landsframleiðsla .....	3.766	6,4	3,8	2,7	2,6	2,2	2,3	2,4
Þjóðarútgjöld .....	3.794	6,4	2,6	2,7	2,3	1,7	1,7	2,0
Vöru- og þjónustujöfnuður, % af VLF ...		-0,7	-1,6	-1,4	-0,9	-0,3	0,4	0,9
Viðskiptajöfnuður, % af VLF .....		-1,5	-2,2	-1,9	-1,4	-0,8	-0,1	0,4
Neysluverðsvísitala .....		8,3	8,2	4,6	3,0	2,6	2,5	2,5
Atvinnuleysi .....		3,9	3,7	3,9	4,0	4,1	4,0	3,9
Laun .....		8,3	8,6	5,4	4,1	4,1	4,1	4,1

Heimild: Hagstofa Íslands

### 2.2.2 Samanburður við efnahagsforsendur fjármálastefnu

Samkvæmt fjármálastefnu fyrir árin 2022–2026 skal birta árlega í fjármálaáætlun mat á frávikum frá upprunalegum efnahagsforsendum stefnunnar og mat á því hvort og í hvaða mæli það hefur áhrif á stefnuferla afkomu og skulda A1-hluta hins opinbera. Heimilt er að aðlaga stefnuferla innan óvissubils fjármálastefnu reynist efnahagsforsendur hafa versnað.

Áhrif breyttra efnahagsforsenda eru reiknuð með einföldu og gagnsæju reikniverki. Áhrif á afkomu reynast vera jákvæð og áhrif á skuldahlutfall til lækkunar öll árin 2024–2026 í samanburði við forsendur fjármálastefnu. Stefnuferlar fjármálastefnu eru því óbreyttir enda hafa efnahagsforsendur ekki versnað.

Óvissubil fjármálastefnu er sú breyting á stefnumiðum um afkomu hins opinbera sem stjórnvöld geta að hámarki lagt til vegna breyttra efnahagsforsenda. Samkvæmt fjármálastefnu skal endurreikna óvissubilið við gerð hvernar fjármálaáætlunar. Fjallað er um endurreikning óvissubilsins í kafla 3.1.2.

### 2.2.3 Umbreytingar á hagkerfinu

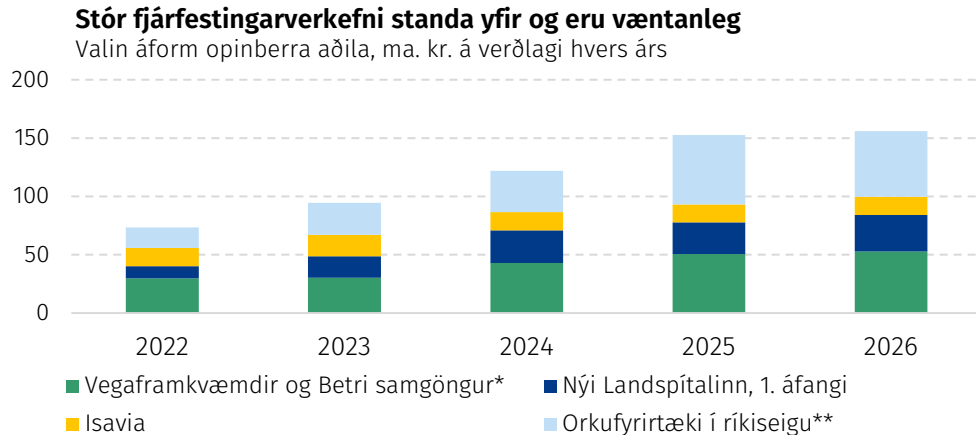
Drifkraftar hagvaxtar gætu breyst umtalsvert á næstu árum. Ólíklegt er að vöxtur ferðaþjónustu verði jafn fyrirferðarmikill og verið hefur. Það er bæði líklegt og æskilegt að fjölgun starfa og vöxtur útflutnings verði drifinn af fleiri greinum.

Stór fjárfestingarverkefni eru áformuð á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Hjá ríkinu ber helst að nefna byggingu nýs Landspítala sem stendur nú sem hæst og heldur áfram á næstu árum. Gert er ráð fyrir að fjárfesting þar nemi í kringum 30 ma.kr. á ári á næstunni. Uppbygging samgöngumannvirkja á höfuðborgarsvæðinu á vegum Betri samgangna eykst einnig mjög á næstunni gangi áform eftir og gæti numið 20–25 ma.kr. á ári.

Fjárfesting í raforkuvirkjunum gæti numið í það minnsta 30–40 ma.kr. á ári þegar líður á áætlunartímabilið eftir litla fjárfestingu í orkuframleiðslu undanfarin ár. Þrátt fyrir aukna

fjárfestingu er útlit fyrir að það verði ekki fyrr en árið 2026 sem raforkuframleiðsla fullnægi eftirspurn.

Fiskeldi gæti margfaldast að umfangi á næstu árum, sérstaklega landeldi. Útflutningstekjur fiskeldis, sem voru 50 ma.kr. 2022, gætu fjórfaldast til 2030 gangi ýrtruðu áform eftir. Stór áform eru einnig uppi um m.a. framleiðslu vetnis og rafeldsneytis. Það ræðst að töluverðu leyti af framboði raforku hvort þau gangi eftir.



\*Nýframkvæmdir og viðhald. \*\*Landsvirkjun, Landsnet, Rarik og Orkubú Vestfjarða.

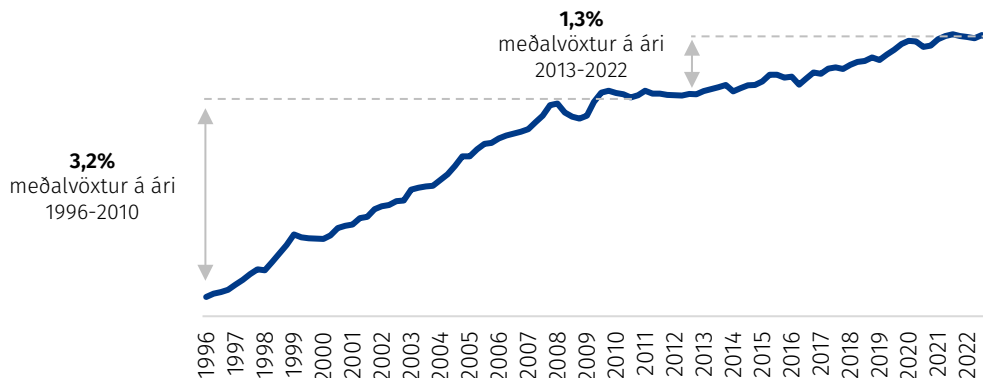
Ofangreind fjárfestingaráform endurspeglast ef til vill ekki að fullu í grunnspá Hagstofunnar enda er óvissa um hvort sum þeirra nái fram að ganga. Því gæti vöxtur fjárfestingar reynst enn sterkari en í spánni. Til skemmri tíma litið gæti það valdið meiri framleiðsluspennu og viðskiptahalla en ella. Arðbær fjárfesting í orkuframleiðslu og útflutningsgreinum er þó forsenda lífskjaravaxtar til langs tíma litið og eykur áfallaþol samfélagsins. Upp að því marki sem viðskiptahalli skýrist af slíkri fjárfestingu og er fjármagnaður á viðunandi kjörum er hann ekki verulegt áhyggjuefni.

Kaupmáttur og sú þjónusta sem hið opinbera hefur svigrúm til að veita ráðast, þegar uppi er staðið, af framleiðni í hagkerfinu. Það magn vöru og þjónustu sem er framleitt á hverja vinnustund hefur iðulega aukist ár frá ári undanfarna áratugi. Frá árinu 2013, þegar framleiðni tók að vaxa að nýju eftir fjármálakreppuna, hefur vöxtur framleiðni þó verið um helmingi hægari en hann var um síðustu aldamót. Undanfarin misseri hefur framleiðni minnkað lítillega. Sá samdráttur er að öllum líkindum tímabundinn en í þjóðhagsspá er gert ráð fyrir að vöxtur framleiðni verði áfram fremur veikburða líkt og á árunum fyrir faraldurinn.

Stuðningur stjórnvalda við rannsóknir og þróun, skilvirkara skattkerfi með breytingum undanfarna ára og fjárfesting í innviðum eru á meðal þess sem styður við framleiðnivöxt. Miklu munar fyrir lífskjör ef þar tekst vel til eins og fjallað er um í frávikssviðsmynd hér að aftan. Það er þó ekki sjálfgefið að aukin opinber fjárfesting, hvort sem er í innviðum eða í formi stuðnings við rannsóknir og þróun, leiði til aukins framleiðnivaxtar. Í ljósi þeirrar miklu fjárfestingar, sem ríkissjóður hefur styrkt á þessu sviði á undanförunum árum, hefur OECD verið fengið til að vinna mat á áhrifum stuðningsins við rannsóknir og þróun, einkum skattaívilnanir líkt og fjallað er um í tekjukafli þessara áætlunar.

## Framleiðnivöxtur hefur helmingast

Framleiðni á vinnustund, lógaritmískur kvarði



Heimild: Hagstofa Íslands. Landsframleiðsla samkvæmt ráðstöfunaruppgjöri á vinnustund.

Fjölgun starfa undanfarin ár, sem drifið hefur áfram hagvöxt, hefur aðeins verið möguleg vegna mikils aðflutnings erlendra ríkisborgara því innfæddum Íslendingum á vinnufærum aldri hefur ekki fjölgað undanfarin ár. Árið 2021 voru innflytjendur á vinnufærum aldri 44 þúsund og eru þeir tvöfalt fleiri en fyrir áratug. Stór hluti þeirra hefur komið af evrópska efnahagssvæðinu til að starfa í mestu vaxtargreinunum, ferðaþjónustu og byggingariðnaði. Menntunarstig þeirra er lægra en Íslendinga að meðaltali.<sup>1</sup> Ekki er útlit fyrir annað en áframhaldandi fólksflutninga til landsins, að minnsta kosti á meðan eftirspurn eftir vinnuafli er viðlíka mikil.

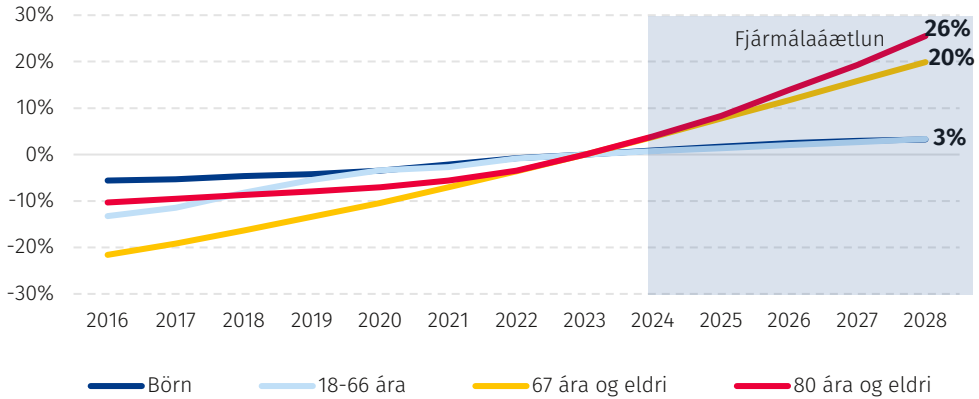
Þótt flestir innflytjendur séu ungt fólk hefur meðalaldur íbúa á Íslandi hækkað jafnt og þétt vegna öldrunar þeirra sem fyrir búa á landinu. Hröðun öldrunarinnar er þegar hafin og stórir árgangar komast á níræðisaldur á næstu árum. Áttæðum og eldri mun fjölga um fjórðung fram til loka tímabils fjármálaáætlunarinnar eða um 3.500 manns. Eitt mikilvægasta verkefni stjórnvalda á næstu árum verður að bregðast við vaxandi þörf fyrir heilbrigðis- og öldrunarþjónustu fyrir aldraða.

<sup>1</sup> <https://www.hagstofa.is/utgafur/frettasafn/manntal/manntal-2021-menntun/>



## Elsti aldurshópurinn mun stækka mun hraðar en verið hefur

Hlutfallslega fleiri/færri íbúar en 2023



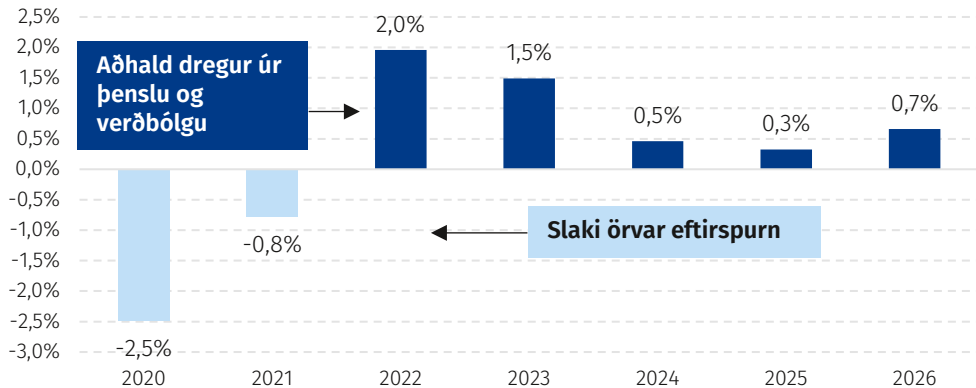
Heimild: Mannfjöldaspá Hagstofu Íslands.

### 2.2.4 Unnið gegn þenslu

Afkoma ríkissjóðs batnaði markvert árið 2022 umfram það sem leiðir beint af efnahagsuppsveiflunni. Árið 2023 er útlit fyrir að afkoma batni enn og að tekjur ársins dugi fyrir útgjöldum að frátöldum vaxtagjöldum, þ.e. að frumjöfnuður verði jákvæður. Aðhald ríkisfjármála árin 2022 og 2023 hefur því dregið nokkuð úr þenslu eftir mikinn stuðning við eftirspurn þegar faraldurinn hafði sem mest áhrif. Þetta aðhald á rætur sínar að rekja til þess að undirliggjandi tekjur, þ.e. tekjur ríkissjóðs þegar búið er að taka tillit til einkisliða og spennunnar í hagkerfinu, hafa vaxið hraðar en frumgjöld. Áfram er gert ráð fyrir nokkru aðhaldi ríkisfjármálanna á tímabili áætlunarinnar, hvort sem horft er til bata í hagsveifluleiðrættum frumjöfnuði eða eftirspurn hins opinbera, þ.e. samneyslu og opinberrar fjárfestingar. Vöxtur samneyslu verður hægur í sögulegu samhengi og lækkar samneyslan sem hlutfall af landsframleiðslu í átt að langtímameðaltali sínu á áætlunartímabilinu eftir að hafa aukist mikið í faraldrinum. Fjárfesting hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu verður í nálægð við langtímameðaltal sitt árið 2023 en mun lækka örlítið eftir það gangi spáin eftir.

### Aðhaldsstig ríkissjóðs eykst eftir mikinn slaka í faraldrinum

Breyting í hagsveifluleiðrættum frumjöfnuði ríkissjóðs, % af framleiðslugetu



### 2.2.5 Brugðist við langtímaáskorunum

Útgjöld hins opinbera hafa vaxið mikið á undanförunum árum. Í hlutfalli við landsframleiðslu eru þau enn nokkuð yfir meðaltali sínu frá aldamótum jafnvel þótt tímabundnar stuðningsaðgerðir vegna veirufaraldursins séu ekki lengur til staðar. Útgjaldavöxturinn endurspeglar m.a. ákvarðanir ríkisstjórnarinnar í því skyni að styrkja innviði og tilfærslukerfi í kjölfar langs tímabils aðhalds eftir fjármálakreppuna og að þörf fyrir tiltekna opinbera þjónustu vex af lýðfræðilegum ástæðum, ekki síst heilbrigðis- og öldrunarþjónustu. Þá hefur kostnaður við opinbera þjónustu hækkað meira en almennt verðlag í hagkerfinu. Skýrist það af eðli opinberrar þjónustu, sem er vinnuafsfrek, og laun hafa hækkað mikið.

Á sama tíma og útgjöld eru há eru tekjur ríkissjóðs minni, í hlutfalli við landsframleiðslu, en á árunum 2014–2018 þegar tekið hefur verið tillit til tímabundinna áhrifa hagsveiflunnar. Skattar hafa verið lækkaðir markvisst á undanförunum árum. Varanlegar skattkerfisbreytingar frá 2013 fela í sér lækkun skatta um alls 70 milljarða króna eða hátt í 2% af landsframleiðslu. Við bætast áhrif samfélagsbreytinga en þar vegur einna þyngst að skatttekjur af ökutækjum og eldsneyti hafa rýrnað undanfarin ár vegna bættrar eldsneytisnýtni ökutækja og fjölgunar vistvænna bíla. Skatttekjur af ökutækjum og eldsneyti eru 12 milljörðum króna lægri árið 2023 en ef tekjur á hvert ökutæki hefðu verið óbreyttar að raunvirði frá árinu 2013. Í kafla 3.2.2 er fjallað um áformaðar skattkerfisbreytingar til að bregðast við þessari þróun.

Þrátt fyrir þá þróun sem hér hefur verið lýst eru allar horfur á að sá mikilvægi áfangi náist á árinu 2023 að afgangur verði á frumjöfnuði ríkissjóðs. Er það mikilvægur áfangi í því að ná meginmarkmiði gildandi fjármálastefnu sem felst í því að stöðva hækkun skuldahlutfalls hins opinbera. Til þess að tryggja þann framgang þarf raunvöxtur útgjalda í áætluninni að vera hóflegur samhliða því að tekjuhliðin styrkist aftur með góðum gangi í hagkerfinu.

## 2.3 Frávíkssviðsmyndir

Við framlagningu þessarar fjármálaáætlunar lýtur óvissa í efnahagsmálum einna helst að því hversu hratt og með hversu miklum efnahagslegum tilkostnaði næst að lækka verðbólgu. Einnig eru líkur á því að nokkrir vaxtarbroddar í hagkerfinu auki framleiðslugetu þjóðarþúsins meira en í grunnspá. Í sviðsmyndum ráðuneytisins eru áhrif þessara óvissuþátta könnuð.

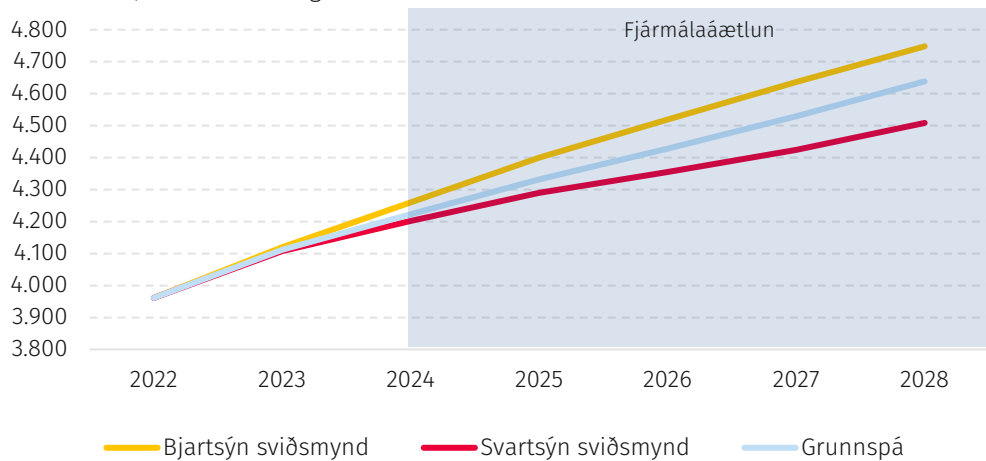
### 2.3.1 Bjartsýn sviðsmynd

Í bjartsýnni sviðsmynd er gert ráð fyrir meiri fjárfestingu í innviðum og vaxtarbroddum atvinnulífs en í grunnspá Hagstofunnar. Í grunnspánni er tekið tillit til yfirstandandi virkjanaframkvæmda, einkum á vegum HS Orku, og tiltekinna áforma Landsvirkjunar. Í sviðsmyndinni er gert ráð fyrir meiri fjárfestingu í raforkuvirkjunum. Fiskeldi er í uppbyggingu víða um land og er tekið tillit til þess í grunnspánni en í sviðsmyndinni er gert ráð fyrir að metnaðarfull áform í landeldi gangi eftir í meiri mæli. Einnig er gert ráð fyrir meiri vexti framleiðni en í grunnspá. Í grunnspánni vex framleiðni á vinnustund um 1,2% á ári en í sviðsmyndinni um 2% sem er nálægt meðalvexti 2000–2022. Aukinn framleiðnivöxtur kann m.a. að koma til vegna fjárfestinga á borð við þær sem gert er ráð fyrir í sviðsmyndinni.

Í sviðsmyndinni er raunvirði landsframleiðslu 110 ma.kr. meira en í grunnspá árið 2028 eða hátt í 3 prósentustigum hærra. Verðbólga er lítið eitt meiri á seinni hluta spátímans vegna meira álags á framleiðsluþætti á meðan aukinni fjárfestingu stendur. Á móti vegur að vegna þess að aukin framleiðni og fjárfesting auka framleiðslugetu er svigrúm til launahækkana meira en í grunnspá. Kaupmáttur ráðstöfunartekna á mann er því 2,5% meiri 2028 en í grunnspánni.

Miðað við þessar forsendur gæti afkoma hins opinbera orðið rúmlega 20 ma.kr. á ári betri að jafnaði árin 2024–2028 í samanburði við forsendur fjármálaáætlunar sem fjallað er um í kafla 3.1. Það mat felur aðeins í sér sjálfvirk áhrif en ekki mögulegar ráðstafanir til að bregðast við breyttum forsendum. Þennan bata má rekja til hækkunar tekna hins opinbera, en á móti vegur að hluta hækkun útgjalda vegna herra verðlags. Miðað við forsendur sviðsmyndarinnar yrðu skuldir hins opinbera samkvæmt skuldareglu 3,5% af VLF lægri undir lok tímabilsins í samanburði við fjármálaáætlun. Lækkun skuldahlutfallsins skýrist að stærstum hluta af bættri afkomu, en um 40% af breytingunni má rekja til herra nafnvirðis VLF sem hefur áhrif á hlutfallið til lækkunar. Ef forsendur bjartsýnu sviðsmyndarinnar raungerast væri ekki þörf fyrir afkomubætandi ráðstafanir á tímabilinu til þess að ná markmiðum fjármálastefnu og uppfylla skilyrði laga um opinber fjármál um skuldalækkun undir lok tímabilsins.

**240 ma. kr. munar á landsframleiðslu 2028 í sviðsmyndunum**  
VLF, ma. kr. á verðlagi 2023

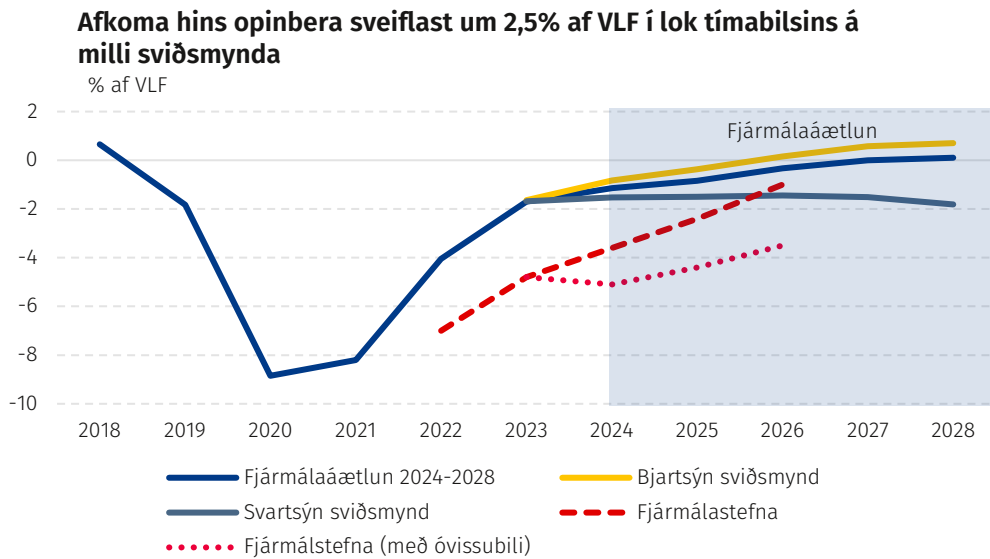


### 2.3.2 Svartsýn sviðsmynd

Í svartsýnni sviðsmynd eru óhagstæðari forsendur um kjölfestu verðbólguvæntinga. Talið er að trúverðugleiki verðbólgu markmiðs Seðlabankans hafi verið meiri undanfarinn áratug en á árunum þar á undan. Það hafi átt þátt í því að verðbólga var tiltölulega lág og stöðug á árunum fyrir faraldurinn. Óvænt hækkun verðbólgu nú eykur hættuna á því að kjölfesta verðbólguvæntinga losni. Í sviðsmyndinni er gert ráð fyrir því að hún verði aftur jafn laus og í fjármálakreppunni og aðdraganda hennar. Við það verður verðbólga þrálátari en ella. Jafnframt er gert ráð fyrir að samið verði um meiri launahækkanir á næstu misserum en í grunnspá, t.d. í viðleitni til að viðhalda sama vexti í kaupmætti launa og í grunnspánni.

Samspil þessa beggja, lausari kjölfestu verðbólguvæntinga og meiri launahækkana, leiðir til meiri verðbólgu en í grunnspánni. Meiri vaxtahækkanir þarf til að kveða hana niður með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á landsframleiðslu og atvinnustig. Í sviðsmyndinni er verðbólga 1–2% meiri en í grunnspá allan spátímann og stýrivextir allt að 2,5% hærri bregðist þeir við eins og í þjóðhagslíkaninu. Árið 2028 er raunvirði landsframleiðslu 130 ma. kr. minna en í grunnspá eða sem nemur 3 prósentustigum. Atvinnuleysi hækkar í 5% á seinni hluta spátímans og kaupmáttur ráðstöfunartekna á mann vex ekki á spátímanum ólíkt grunnspánni.

Miðað við forsendur sviðsmyndarinnar má vænta þess að afkoma hins opinbera verði að jafnaði um 60 ma.kr. lakari árin 2024–2028 í samanburði við áætlun fjármálaáætlunar. Það mat felur aðeins í sér sjálfvirk áhrif en ekki mögulegar ráðstafanir til að bregðast við breyttum forsendum. Mismunurinn eykst yfir tíma eða frá 20 ma.kr. lækkun afkomu á fyrsta ári til rúmlega 100 ma.kr. lækkunar undir lok tímabilsins. Sem hlutfall af VLF lækkar afkoma hins opinbera um 0,5% af VLF á fyrsta ári sviðsmyndarinnar og er munurinn 2% af VLF undir lok tímabilsins. Þá yrðu skuldir hins opinbera vaxandi á tímabilinu. Undir lok tímabilsins yrðu skuldir hins opinbera rúmlega 4,5% af VLF hærri árið 2028 en gert er ráð fyrir í fjármálaáætlun. Það er ljóst að slík skuldaþróun myndi að öðru óbreyttu leiða til ráðstafana stjórnvalda þar sem hún samrýmist ekki skilyrðum skuldalækkunarreglu laga um opinber fjármál sem tekur aftur gildi árið 2026. Hins vegar leiða forsendur sviðsmyndarinnar ekki til þess að endurskoða þurfi fjármálastefnuna sem er í gildi fyrir árin 2022–2026, enda rúmast afkomuþróun hennar innan marka stefnunnar að teknu tilliti til óvissubils.



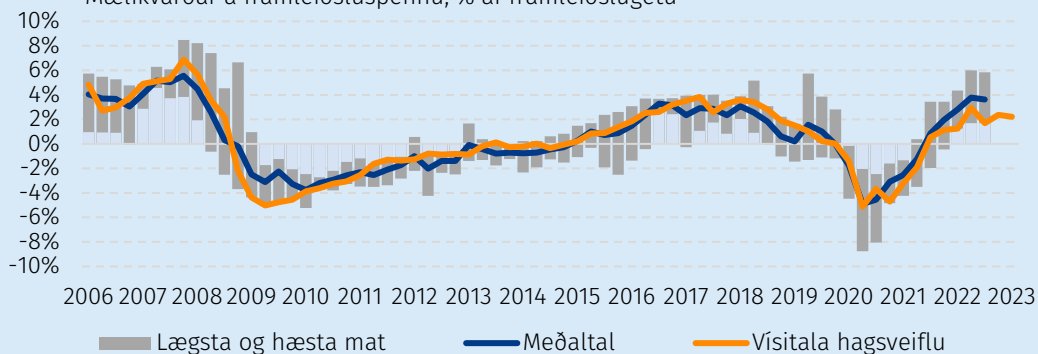
### Rammagrein 1: Þenslan í þjóðarbúinu

Það árar vel í efnahagslífinu. Þenslan í þjóðarbúinu kallar eindregið á aðhald í hagstjórn. Vegna sviptinga frá því í heimsfaraldrinum ríkir þó óvissa um jafnvægisstig landsframleiðslunnar og þar með um spennustig hagkerfisins. Það verður ekki ljóst fyrir en lítið er í baksýnispegilinn hversu mikið hægja þarf á vexti umsvifa til þess að jafnvægi náist.

Mikill vöxtur umsvifa endurspeglar ekki eingöngu þenslu heldur eru fjárfesting og aðflutningur fólks til þess fallin að auka jafnvægisstig landsframleiðslunnar. Efnahagsumsvif hafa þó greinilega vaxið hraðar en framleiðslugeta. Það leiðir til verðbólgu sem er nú helsta viðfangsefni hagstjórnar.

## Talsverð þensla er í hagkerfinu

Mælikvarðar á framleiðsluspennu, % af framleiðslugetu



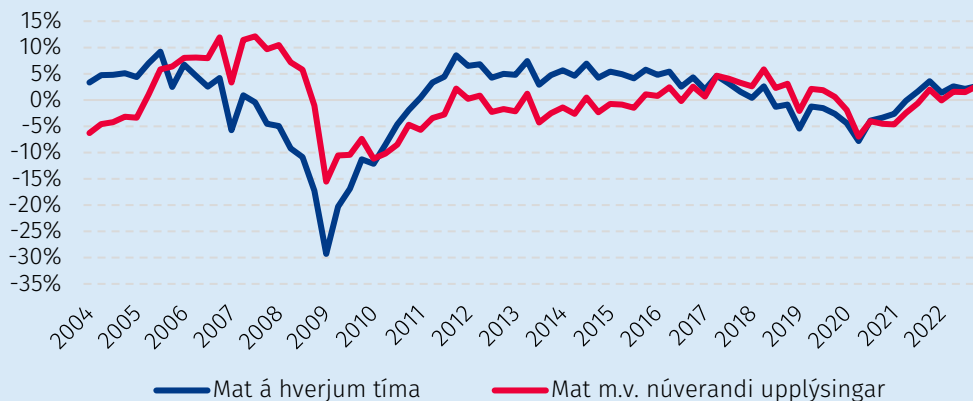
Heimild: Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Seðlabanki Íslands. Mælikvarðarnir eru: framleiðsluspenna skv. QMM-grunni Seðlabankans, hlutfall fyrirtækja sem segist starfa við hámarksframleiðslugetu, hlutfall fyrirtækja sem segist skorta starfsfólk, NF-vísitala, sveifla VLF skv. HP-síu, og vísitala hagsveiflu. Mælikvarðarnir eru skalaðir m.v. dreifni framleiðsluspennu skv. QMM-grunni Seðlabankans. Vísitala hagsveiflu fyrir 1. ársfjórðung 2023 er meðaltal janúar og febrúar.

Meðfylgjandi mynd sýnir þróun nokkurra mælikvarða á þenslu. Ekki er alltaf samhljómur með mælikvörðunum en nú benda þeir allir til þess að umsvif í hagkerfinu séu yfir jafnvægi samkvæmt nýjustu mælingum. Að meðaltali benda þessir mælikvarðar til þess að á síðasta ári hafi þensla verið meiri en þegar mest lét 2015–2018. Mælikvarðarnir eru settir fram sem hlutfall af áætlaðri framleiðslugetu þjóðarþúsins í jafnvægi. Þannig benda þeir til þess að landsframleiðsla sé nú fáeinum prósentum meiri en samrýmist stöðugu verðlagi og atvinnustigi.

Mat á framleiðsluspennu hefur afgerandi þýðingu fyrir hagstjórn. Málin vandast þó því veruleg óvissa er um framleiðslugetu hagkerfisins á hverjum tíma. Mat á stöðu hagsveiflunnar byggt á þeim upplýsingum, sem eru aðgengilegar hverju sinni, getur því reynst allt annað en þegar fram líða stundir eins og eftirfarandi mynd sýnir. Um þessar mundir ríkir til að mynda óvissa um hvaða stig atvinnuleysis samrýmist lágri og stöðugri verðbólgu. Vegna mikilla launahækkana og annarra breytinga á vinnumarkaði er líklegt að jafnvægisatvinnuleysi hafi hækkað frá því fyrir faraldurinn. Á þessari stundu er þó ekki vitað hversu mikið. Tæknibreytingar, mikill aðflutningur fólks og kraftmikil fjárfesting í sögulegu samhengi kann einnig að leiða til þess að framleiðslugeta reynist vaxa umfram núverandi væntingar. Hvað sem óvissu um þetta líður kalla skýrar vísbendingar um þenslu á vinnumarkaði og verðbólga umtalsvert yfir markmiði eindregið á hagstjórnarlegt aðhald.

## Staða hagsveiflu kemur ekki fyllilega í ljós fyrr en síðar

Frávik þjóðarútgjalda frá leitni, % af leitnistigi



Leitni er metin með HP-síu ög gögnum frá 1995. "Á hverjum tíma" er einhliða HP-sía, þ.e. notar einungis gögn frá 1995 fram að viðkomandi tímapunkti. Þó er miðað við núverandi tölur um þjóðarútgjöld en þær sæta endurskoðun. "M.v. núverandi upplýsingar" er mat m.v. alla tímaróðina.

Þenslan er nú orðin talsverð að umfangi í sögulegum og fjölþjóðlegum samanburði. Í um helmingi þenslutímabila í Evrópulöndum undanfarna áratugi er frávik landsframleiðslu frá leitni sinni um eða innan við 3% af framleiðslugetu þegar þensla er mest. Mælikvarðarnir á myndinni hér að framan benda til þess að spennan hafi í fyrra og í upphafi þessa árs verið álíka mikil hér á landi. Hún virðist þó enn vera töluvert minni en í aðdraganda fjármálakreppunnar en þá var landsframleiðsla 5–10% umfram leitni sína.

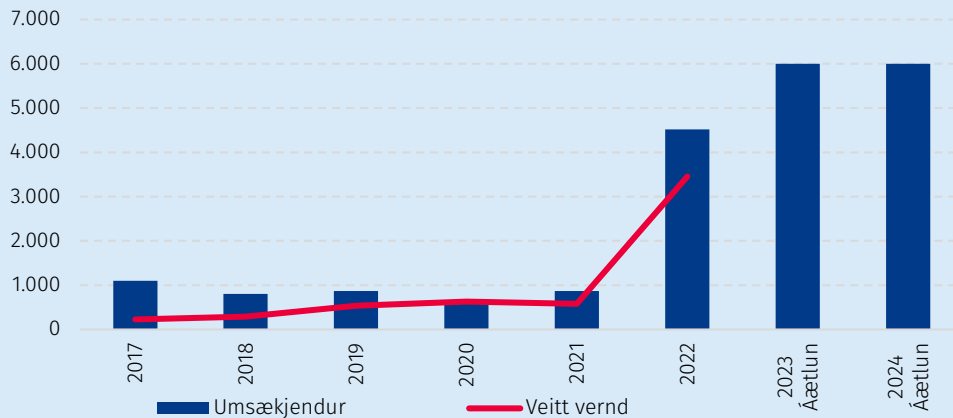
Þenslutímabilið hefur nú staðið yfir í tæplega tvö ár ef miðað er við miðbik árs 2021 sem upphafspunktur en þá virðist framleiðslulakinn í heimsfaraldrinum hafa horfið og framleiðsluspenna tekið að myndast. Gögn fyrir Evrópulönd benda til þess að þenslutímabil, sem hafa staðið svo lengi yfir, vari að jafnaði í eitt ár til viðbótar. Í 90% tilfella ljúki þeim innan tveggja og hálfis árs. Það getur gerst með vexti framleiðslugetu, sveiflujafnandi hagstjórn eða vegna ytri búsisfja. Ekki skal draga of miklar ályktanir af þessum gögnum, m.a. þar sem unnt er að skilgreina þenslu með mismunandi hætti. Þau draga það þó fram að fyrr en síðar mun hagvöxtur aftur verða minni en að meðaltali og framleiðsluspennan minnka. Því er óvarlegt að gera ráð fyrir öðru en að sjálfvirk áhrif þenslunnar á afkomu hins opinbera muni senn fjara út en þau skýra drjúgan hluta afkomubatans undanfarin tvö ár.

## Rammagrein 2 – Efnahagsleg áhrif flóttafólks

Fjöldi fólks á flótta hefur aukist á undanförunum árum og hefur fjölgun umsókna um alþjóðlega vernd<sup>2</sup> áhrif á þróun ríkisfjármála og getur umfang þeirra haft þjóðhagsleg áhrif bæði til skemmi og lengri tíma. Árið 2022 sóttu 4.518 einstaklingar um alþjóðlega vernd hér á landi og var hún veitt 3.455 einstaklingum. Langflestir þeirra sem hlutu vernd komu frá Úkraínu og Venesúela þar sem að umsækjendum frá þeim löndum er veitt vernd nær undantekningarlaust. Þannig fengu um 2.300 einstaklingar frá Úkraínu og 700 frá Venesúela vernd á síðasta ári. Talið er að umsækjendum um vernd fjölgi á líðandi ári og verði minnst 6.000 talsins í árslok. Um miðjan mars höfðu þegar tæplega 1.200 einstaklingar sótt um vernd hér á landi. Að auki kemur hingað fjöldi fólks til starfa á vinnumarkaði en þau sem fá hér alþjóðlega vernd teljast til aðfluttra erlendra ríkisborgara. Árið 2022 voru um 10 þúsund erlendir ríkisborgarar sem fluttu til landsins umfram brottflutta. Útlit er fyrir að þessi þróun haldi áfram og að fjöldinn verði ekki minni í ár. Spá Hagstofunnar sem lá til grundvallar fjármálaáætlun gerir ráð fyrir því að mannfjölda á vinnufærum aldri fjölgi um 2,4% á árinu 2023.

### Umsóknir um alþjóðlega vernd margfölduðust frá 2021-2022

Fjöldi umsókna og veitt vernd

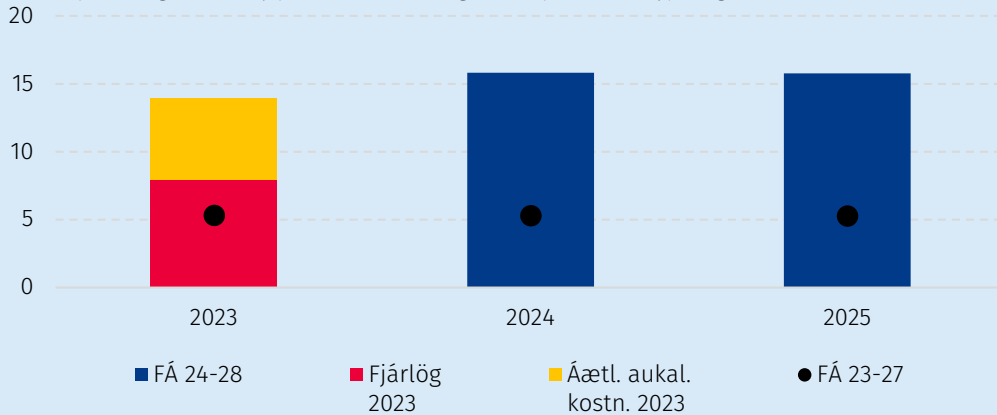


Samhliða verulegri fjölgun umsækjenda um alþjóðlega vernd og flóttafólks hafa útgjöld málaflokksins aukist hröðum skrefum. Í fjárlögum 2023 er 7,9 ma.kr. varið til málefna útlendinga, innflytjenda og flóttafólks en útgjöldin voru um 4,8 ma.kr. árið 2017. Ætla má að kostnaðurinn verði töluvert umfram fjárheimild í árslok, jafnvel sem nemur 6 ma.kr., sem skýrist að stórum hluta af því að gert er ráð fyrir að umtalsvert fleira flóttafólk komi til landsins en fyrri áætlanir gerðu ráð fyrir.

<sup>2</sup> Umsækjandi um alþjóðlega vernd er skilgreindur sem slíkur þar til umsókn hans hefur fengið endanlega afgreiðslu hjá stjórnvöldum. Með umsókninni biður einstaklingur stjórnvöld um viðurkenningu á stöðu sinni sem flóttamaður.

### Kostnaður við móttöku flóttafólks er meiri en áður var talið

Fjárveitingar til innflytjenda, flóttafólks og umsækjenda um alþjóðlega vernd, ma.kr



Í þessari fjármálaáætlun er gert ráð fyrir því að fjöldi flóttafólks haldi áfram að koma til landsins og áfram sækji 6.000 manns um vernd árin 2024 og 2025. Gert er ráð fyrir að framlag vegna umsækjenda um alþjóðlega vernd og flóttafólks verði í heildina 15,8 ma.kr. árin 2024 og 2025. Upphæðin skiptist annars vegar í 14,7 ma.kr. til málaflokka sem fara með málefni útlendinga, innflytjenda og flóttafólks og skýrist hækkun útgjaldanna milli ára aðallega af auknum kostnaði vegna húsnæðis og upphalds umsækjenda um alþjóðlega vernd og flóttafólks. Hins vegar er um að ræða 1,1 ma.kr. framlag til annarra verkefna sem falla utan fyrrgreindra málaflokka, svo sem aukin framlög til Vinnumálastofnunar vegna aðstoðar við atvinnuleit flóttafólks og til heilsugæslu vegna heilbrigðisskoðunar umsækjenda um vernd. Í ljósi stöðu mála á alþjóðlegum vettvangi ríkir mikil óvissa um þróun málaflokksins hér landi á síðari hluta áætlunarinnar og er gert ráð fyrir að hluti útgjaldaaukningarinnar verði tímabundinn til ársins 2025.

Þá er einnig óvissa um efnahagsleg áhrif af fjölgun flóttafólks og þau geta verið ólík til skemmri og lengri tíma. Til lengri tíma ráðast þau ekki síst af því hvernig fólkinu gengur að aðlagast íslensku samfélagi, vinnumarkaði og skólakerfi og hvernig tekst að tryggja aðgengi að íslenskukennslu. Í fyrstu getur fjölgun umsækjenda um alþjóðlega vernd ýtt undir eftirspurn og að sama skapi leiðir fjölgun fólks hér á landi til aukinnar spennu á húsnæðismarkaði. Á móti vegur að við núverandi aðstæður mikillar spurnar eftir starfsfólki vinnur aðflutningur flóttafólks á móti þenslu á vinnumarkaði. Að því marki sem flóttafólk leitar á vinnumarkað og fylla störf eykst framleiðslugeta hagkerfisins og þar með verðmætasköpun sem skilar hinu opinbera auknum skatttekjum. Áhrifin á framleiðni ráðast þó nokkuð af menntunar- og þekkingarstigi fólksins sem hingað kemur og hvernig til tekst við að tryggja að það fái störf í samræmi við menntun og hæfni. Aðgengi fólks sem hlýtur vernd að vinnumarkaðnum er ólíkt eftir því hvort það nýtur viðbótarverndar eða ekki. Þannig mun fólk frá Úkraínu og Venesúela t.a.m. fá óbundið atvinnuleyfi sem þýðir að það getur unnið hjá hvaða atvinnurekanda sem er þegar samþykkt breyting á útlendingalögum tekur gildi. Verður þá gildistími atvinnuleyfisins hinn sami og gildistími dvalarleyfis. Meðfylgjandi tafla sýnir bráðabirgðarniðurstöður sem félags- og vinnumarkaðsráðuneytið hefur unnið og hefur að geyma upplýsingar um atvinnuþátttöku fullorðins flóttafólks, þ.e. einstaklinga eldri en 18 ára. Þar má sjá að tæplega þriðjungur þeirra sem hingað komu á árinu 2022 frá Venesúela eru nú starfandi og rúmlega 40% frá Úkraínu. Atvinnuþátttaka þeirra sem komið hafa hingað frá þessum tveimur ríkjum má því teljast nokkuð há. Vert er að benda á að fólk með tímabundið dvalarleyfi af mannúðarsjónarmiðum hefur ekki rétt í almanna-



tryggingakerfinu. Þá geta verið ýmsar ástæður fyrir því að hlutfall flóttafólks sem er utan vinnumarkaðar sé hærra en meðal þeirra sem hér búa fyrir. Þannig er rúmur helmingur Úkraínufólks sem fékk vernd konur og um fjórðungur börn. Þótt atvinnuþátttaka meðal kvenna sé óviða hærri en hér getur verið erfitt um vik fyrir barnafolk með lítið bakland að festa starf fyrr en börn hafa aðlagast skólakerfinu. Atvinnuþátttaka er því yfirleitt lægri á fyrsta árinu eftir verndarveitingu.

Í stjórnarsáttmála ríkistjórnarinnar var lögð áhersla á skýra og heildstæða stefnu í málefnum útlendinga með það að markmiði að fólk sem sest hér að hafi tækifæri til aðlögunar og virkrar þátttöku í samfélaginu. Þannig hefur markvisst verið stutt við börn af erlendum uppruna og fjölskyldur þeirra enda sýna alþjóðlegar rannsóknir á efnahagslegum áhrifum flóttafólks að fátt skipti meira máli fyrir bæði einstaklinga og samfélag en að tryggja þjónustu og stuðning sem stuðlar að árangursríkri aðlögun að samfélaginu, vinnumarkaði og skólakerfi.

Flóttafólk frá Úkraínu og Venesúela sem kom hingað 2022	Úkraína	Venesúela
Starfandi .....	41%	28%
Ekki í staðgreiðslugögnum .....	59%	72%

Heimild: Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið

### 3 Stefna í fjármálum hins opinbera

#### OPINBER FJÁRMÁL STYRKJAST

Frumjöfnuður verður jákvæður á þessu ári í fyrsta sinn frá upphafi heimsfaraldursins.

Markmið fjármálastefnu um að stöðva vöxt skulda sem % af VLF er innan seilingar.

Gert er ráð fyrir að heildarafkoma verði jákvæð í lok tímabilsins og skuldastig lægra en fyrri áætlanir gáfu til kynna.

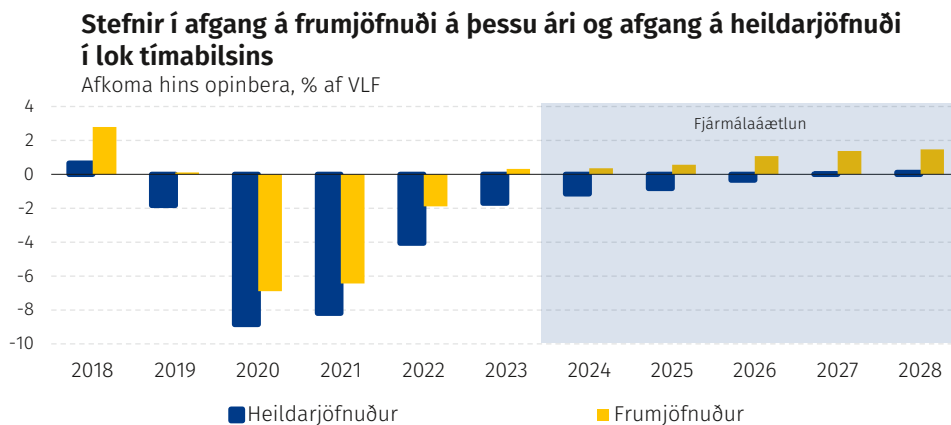
- Afgangur á frumjöfnuði ríkissjóðs og hins opinbera gæti náðst í ár sem er stór áfangi og merki um að opinberu fjármálin eru að styrkjast. Það er ári fyrir en gildandi fjármálaáætlun gerir ráð fyrir. Áætlað er að frumjöfnuður hins opinbera verði jákvæður um 0,3% af VLF á þessu ári sem hækki í 1,5% af VLF árið 2028. Á því ári er gert ráð fyrir að heildarafkoman verði orðin lítillega jákvæð. Mikilvægt er að fylgja markaðri stefnu um að bæta afkomuna og styrkja fjármál hins opinbera á komandi árum til þess að búa í haginn fyrir óvænt áföll.
- Meginmarkmið fjármálastefnu um að stöðva vöxt skulda sem % af VLF er innan seilingar. Gangi áætlanir eftir stefnir í að skuldir hins opinbera skv. skuldareglu verði um 38,5% af VLF í lok þessa árs og fari síðan lækkandi og verði rúmlega 37% af VLF árið 2026 þegar tölusett skilyrði laga um opinber fjármál taka aftur gildi.
- Stefnumörkun í opinberum fjármálum til skemmri tíma hverfist um að draga úr þenslu og verðbólguþrýstingi og styðja við peningastefnu með því að auka aðhaldsstig ríkisfjármála og draga úr umsvifum í hagkerfinu.
- Tekjur ríkissjóðs og hins opinbera hafa vaxið mikið að nafnvirði frá fyrri áætlunum samhliða hækkandi verðbólgu og aukinni þenslu. Á tímabili áætlunarinnar munu stjórnvöld grípa til aðgerða sem miða að því að draga úr þenslu, sporna gegn verðbólguþrýstingi og bæta afkomu ríkissjóðs.
- Stefnumörkun um útgjaldaþróun gerir ráð fyrir því að dregið verði úr útgjaldavexti þannig að vöxtur útgjalda verði hægari en vöxtur VLF á tímabilinu og frumgjöld sem hlutfall af VLF fari lækkandi.
- Fjárfesting verður áfram öflug á tímabilinu og fjárfestingarstigi ríkissjóðs verður viðhaldið nálægt sögulegu meðaltali. Bygging nýs Landspítala er langstærsta einstaka fjárfestingarverkefnið sem ráðist hefur verið í, en til samanburðar er árlegt umfang þess á áætlunartímabilinu sambærilegt og árlegt umfang framkvæmda í vegakerfinu.
- Gert er ráð fyrir því að vaxtajöfnuður ríkissjóðs verði nokkuð stöðugur við 1,3% af VLF á tímabilinu. Þar vegast á aukin vaxtagjöld vegna lakari fjármögnunarkjara á móti lægri gjaldfærðar verðbætur vegna lækkandi verðbólgu gangi forsendur þjóðhagsspar eftir.

### 3.1 Fjármál hins opinbera

Frumjöfnuður hins opinbera, þ.e. heildarafkoma að frádregnum vaxtajöfnuði, verður jákvæður á þessu ári gangi áætlanir eftir. Á tímabili þessarar fjármálaáætlunar mun hann halda áfram að batna úr 0,3% af VLF í ár í 1,5% af VLF árið 2028. Afgangur á frumjöfnuði er mikilvægur áfangi í að stöðva hækkun skuldahlutfalls hins opinbera og stórt skref í átt að því að heildarjöfnuður verði aftur jákvæður undir lok áætlunartímabilsins. Að viðbættum vaxtajöfnuði er gert ráð fyrir halla á heildarafkomu hins opinbera á þessu ári sem nemur 1,7% af VLF en að hallinn minnki ár frá ári þannig að hún verði orðinn lítillaga jákvæð undir lok tímabilsins. Rekstur hins opinbera er því að batna markvert frá þeim mikla halla árin 2020 og 2021 sem rekja mátti til heimsfaraldursins, en hann nam 8–9% af VLF hvort árið.

Batnandi frumafkoma umfram það sem leiðir af þenslu í hagkerfinu felur það í sér að opinber fjármál haldi aftur af eftirspurn í hagkerfinu og styðji þannig við markmið peningastefnu um að draga úr þenslu og verðbólguþrýstingi eins og fjallað er um í 2. kafla. Til að ná settum markmiðum er gert ráð fyrir ráðstöfunum á tekju- og útgjaldahlið ríkissjóðs til að bæta afkomu ríkissjóðs. Nánar er fjallað um þær aðgerðir í kafla 3.2.

Heildarjöfnuður hins opinbera batnar umtalsvert meira en frumjöfnuður þar sem gert er ráð fyrir bættum vaxtajöfnuði með lækkandi verðbólgu sem hefur í för með sér að verðbætur verðtryggðra lána lækka umtalsvert milli árunna 2023 og 2024. Áætlað er að heildarafkoma hins opinbera verði í halla um 1,1% af VLF á næsta ári sem er bati um 0,6% af VLF milli ára gangi áætlanir eftir.



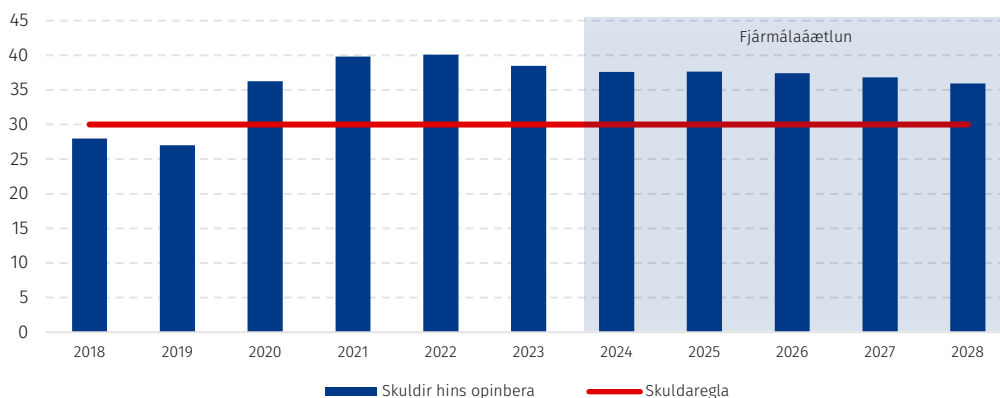
Viðsnúningur í rekstri hins opinbera leiðir til lækkandi skuldastöðu. Útlit er fyrir að skuldir hins opinbera samkvæmt skuldareglu laga um opinber fjármál<sup>1</sup> hafi náð hámarki sem hlutfall af VLF á síðasta ári við rúmlega 40% gangi forsendur fjármálaáætlunarinnar eftir. Þá hafði hlutfallið hækkað frá árinu 2019 um rúmlega 13 prósentustig sem sýnir vel gríðarleg áhrif efnahagssamdráttar af völdum heimsfaraldursins og mótvægisáðgerða stjórnvalda á afkomu hins opinbera. Áætlanir gera nú ráð fyrir að skuldir á þennan mælikvarða lækki á næstu árum og að markmið fjármálastefnu um að stöðva vöxt skuldahlutfallsins gangi eftir. Þá er ekki síður markvert að skuldastig hins opinbera á mælikvarða skuldareglunnar yrði þá talsvert lægra en reiknað var með í fyrri áætlunum, eða um 36% af VLF undir lok tímabilsins. Þar hjálpast að bæði jákvæð afkomuþróun og mikill hagvöxtur á undanförunum

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

missurum. Rétt er þó að benda á að þótt skuldahlutfallið fyrir hið opinbera fari lækkandi er áætlað að nafnvirði skulda aukist áfram á tímabili áætlunarinnar um 50–100 ma.kr. á ári og að útreikningarnir fela ennþá í sér lítills háttar hækkun í skuldahlutfalli ríkissjóðs 2024–2025.

Skuldaregla laga um opinber fjármál gerir kröfu um að skuldir fari lækkandi ef hlutfall þeirra er yfir 30% af VLF. Fjármálaáætlunin gerir ráð fyrir að uppfylla þetta skilyrði þegar hin tölusettu skilyrði laganna taka aftur gildi árið 2026 í samræmi við núverandi lagaumgjörð, en skuldareglunni og öðrum skilyrðum var vikið tímabundið til hliðar á upphafsdögum heimsfaraldursins til að skapa svigrúm fyrir öflugna beitingu ríkisfjármála. Þær skuldahorfur sem nú blasa við eru umtalsvert bjartari en fyrstu áætlanir við upphaf faraldursins gerðu ráð fyrir því þá var áætlað að skuldir hins opinbera næðu hámarki við rúmlega 60% af VLF. Árangur við að verja hag heimila og fyrirtækja á tímabili faraldursins, góðar hagvaxtarhorfur og viðsnúningur í rekstri hins opinbera ásamt sölu eigna eru hér að skila áþreifanlegum árangri.

**Skuldir hins opinbera hafa náð hámarki og lækka í átt að skuldareglu**  
% af VLF



### 3.1.1 Fjármálastefna og fjármálaeðglur

Fjármálaáætlun skal reist á grundvelli fjármálastefnu ríkisstjórnar. Stefna þessarar ríkisstjórnar var samþykkt á Alþingi í febrúar á síðasta ári. Meginmarkmið gildandi fjármála-stefnu er að stuðla að stöðugleika í hagkerfinu og tryggja sjálfbærni opinberra fjármála með því að draga jafnt og þétt úr afkomuhalla ríkissjóðs og hins opinbera og stöðva hækkun skulda í hlutfalli af vergri landsframleiðslu eigi síðar en árið 2026. Þá er rétt að vekja athygli á því að í stefnunni er kveðið á um að reynist hagvöxtur verða umtalsvert meiri en fjármála-stefnan miðast við, og tekjur aukast í sama mæli eða til falla töluverðar tekjur af öðrum völdum, verði þær nýttar til að draga úr lántökuþörf ríkissjóðs. Þannig verði auknum tekjuauka ekki varið til nýrra og aukinna útgjalda enda myndi slíkt hafa í för með sér aukinn eftirspurnar- og verðbólguþrýsting í hagkerfinu. Greiningaraðilar, þ.m.t. fjármálaráð,<sup>2</sup> hafa varað við þeim freistnivanda að líta á tímabundna betri afkomu sem varanlega og auka útgjöld í samræmi við það.

Markmið um afkomu- og skuldaferil hins opinbera sem fram koma í þessari áætlun til næstu fimm ára skulu vera í samræmi við stefnuna. Áréttað er að afkomumarkmið stefnunnar

<sup>2</sup> Álitsgerð fjármálaráðs um tillögu til þingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2023–2027, bls. 61, aðgengileg á vef Stjórnarráðsins.

er lágmarksviðmið, þ.e. afkoman skal ekki vera lakari en það sem stefnan segir til um en hún getur vitaskuld verið betri en sem nemur lágmarksafkomunni. Sama gildir um skuldamiðmið, það segir til um hámark skuldahlutfallsins en skuldirnar geta verið lægri.

### Fjármálastefna 2022–2026

Hlutfall af vergri landsframleiðslu, %	2022	2023	2024	2025	2026
<b>A1-hluti hins opinbera<sup>1</sup></b>					
Heildarafkoma .....	-7,0	-4,8	-3,6	-2,4	-1,0
þar af ríkissjóður (A1-hluti) .....	-6,0	-4,0	-3,0	-2,0	-0,8
þar af sveitarfélög (A-hluti) .....	-1,0	-0,8	-0,6	-0,4	-0,2
Óvissubil .....	-1,5	-2,0	-2,5	-3,0	-3,5
Skuldir <sup>2</sup> .....	43,5	46,0	49,0	51,0	51,5
þar af ríkissjóður (A1-hluti) .....	36,0	38,0	40,5	42,0	42,5
þar af sveitarfélög (A-hluti) .....	7,5	8,0	8,5	9,0	9,0
<b>Opinberir aðilar í heild</b>					
Heildarafkoma .....	-6,5	-4,0	-2,6	-1,4	0,0
þar af A1-hluti hins opinbera .....	-7,0	-4,8	-3,6	-2,4	-1,0
þar af fyrirtæki hins opinbera <sup>3</sup> .....	0,5	0,8	1,0	1,0	1,0
Skuldir <sup>2</sup> .....	66,5	67,0	69,0	70,0	70,5
þar af A-1 hluti hins opinbera .....	43,5	46,0	49,0	51,0	51,5
þar af fyrirtæki hins opinbera <sup>3</sup> .....	23,0	21,0	20,0	19,0	19,0

<sup>1</sup> Skv. endurskoðaðri flokkun á starfsemi hins opinbera á grundvelli alþjóðlegs hagskýrslustaðals (GFS), sbr. nánari umfjöllun í kafla 6 í fjárlagafrumvarpi 2022.

<sup>2</sup> Heildarskuldir, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádrögnum sjóðum og bankainnstæðum, sbr. 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál.

<sup>3</sup> Ríkisaðilar í A2- og A3-hluta eru í þessari framsetningu birtir með fyrirtæki hins opinbera. Afkoma og skuldir fjármálafyrirtækja og sjóða er eins og verið hefur ekki meðtalið í þessari framsetningu.

Fyrirgreind markmið um afkomu- og skuldaferil þurfa enn fremur að uppfylla þær fjármálareglur sem kveðið er á um í lögum um opinber fjármál. Fjármálareglurnar eru af tvennum toga: Annars vegar eru skilgreind fimm grunngildi sem eru **sjálfbærni, varfærni, stöðugleiki, festa og gagnsæi**. Grunnildin eru meginreglur sem fylgja þær við mótnun og framfylgd fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Þau fela þar í sér leiðsögn um forsendur og leitni ákvarðanatökunnar. Til að sannreyna grunnildin er bæði litið til þess í hvaða átt ákvarðanir leiða framvindu opinberra fjármála og þess hvort verklag stjórnvalda við þær ákvarðanir uppfylli tiltekin skilyrði um vandaðan undirbúning.

Hins vegar er í lögunum kveðið á um **tölusett skilyrði um afkomu, skuldahlutfall og skuldabróun**. Segja má að þessar tölulegu reglur tiltaki lágmarkskröfur sem gerðar eru til þess hvernig opinberu fjármálin þróast. Hinar tölulegu fjármálareglur eru eftirfarandi:

1. **Afkomuregla** sem kveður á um að heildarjöfnuður hins opinbera yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og að árlegur halli verði aldrei meiri en 2,5% af VLF.
2. **Skuldaregla** sem kveður á um að heildarskuldir hins opinbera, að frátöldum lífeyris-skuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en sem nemur 30% af VLF.
3. **Skuldalækkunarregla** sem kveður á um að séu skuldir umfram hámark skuldareglu skuli þær lækka um a.m.k. 5% af því sem ber í milli heildarskulda og skuldahámarks (sbr. 2. tölul.) að meðaltali árlega á hverju þriggja ára tímabili.

Það er rétt að rifja upp að með sérstakri lagasetningu í árslok 2020 var tölulegu skilyrðunum vikið til hliðar til ársloka 2025 til að gefa stjórnvöldum nægilegt svigrúm til að bregðast við efnahagslegum afleiðingum kórónaveirufaraldursins. Lagasetningin fól í sér að fyrrgreind grunngildi, ásamt yfirlýstu markmiði stjórnvalda um að stöðva hækkun hlutfalls skulda af VLF fyrir árslok 2026, eru meginleiðarljós stefnumörkunar stjórnvalda í opinberum fjármálum þangað til tölulegu skilyrðin taka aftur gildi.

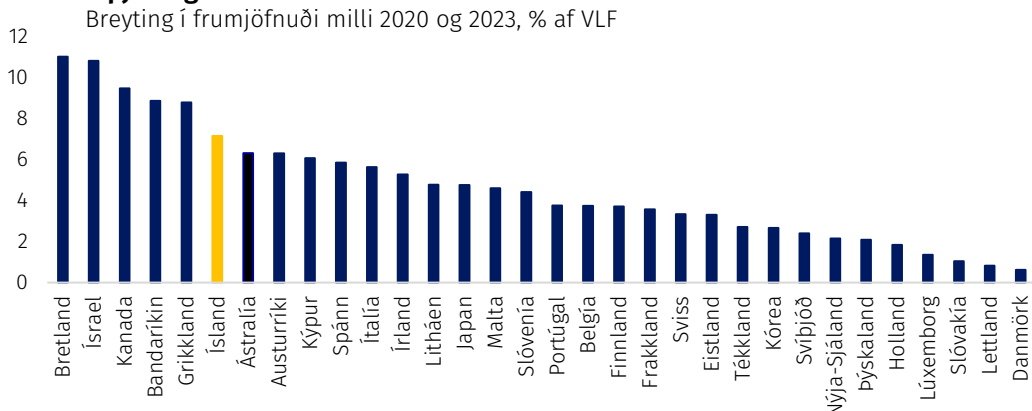
Samhliða því að tölusettu skilyrðunum var vikið til hliðar var fjármálaráði falið það hlutverk að leggja mat á það í sínum umsögnum hvort yfirlýst markmið stjórnvalda í opinberum fjármálum og framfylgd þeirra geri kleift að tölusettu skilyrðin taki aftur gildi frá og með árinu 2026. Þetta mat ráðsins mun liggja fyrir í umsögn þess sem skal sent Alþingi eigi síðar en tveimur vikum eftir að fjármálaáætlunin hefur verið lögð fram á Alþingi.

#### *Áhrif kórónaveirufaraldursins fjara út en nýjar áskoranir hafa tekið við*

Í upphafi kórónaveirufaraldursins var mótuð sú stefna að beita ríkisfjármálum af krafti og verja hag heimila og fyrirtækja. Samkvæmt skýrslu<sup>3</sup> um mótvægisáðgerðir stjórnvalda vegna faraldursins er áætlað að stjórnvöld hafi varið samtals 450 ma.kr. í mótvægisráðstafanir vegna faraldursins á árunum 2020–2022 en þar af er áætlað að 320 ma.kr. hafi haft bein áhrif á afkomu ríkissjóðs. Erfitt er að fullyrða með mikilli vissu hver árangurinn hafi verið en ljóst er þó að kaupmáttur heimila var varðveittur, innlendri eftirspurn var viðhaldið og komið var í veg fyrir fjölda gjaldþrota með tilheyrandi atvinnumissi. Afleiðingin af stuðningsáðgerðum stjórnvalda gagnvart hinu opinbera og þá fyrst og fremst ríkissjóði var annar mesti hallarekstur ríkissjóðs í lýðveldissögunni og gríðarleg aukning í nafnvirðisaukningu skulda. Ef ekki hefði verið gripið til umfangsmikilla stuðningsáðgerða hefði tjón hagkerfisins orðið mun meira, viðsnúningurinn ólíklega jafnstærkur og raunin hefur verið og þá hallarekstur og skuldastaða hins opinbera verri þegar upp væri staðið.

<sup>3</sup> Fjármála- og efnahagsráðuneytið (2023). Mótvægisáðgerðir stjórnvalda vegna heimsfaraldurs kórónuveiru - Lokaskýrsla

## Viðsnúningur í afkomu hins opinbera einn sá mesti hér á landi í alþjóðlegum samanburði



Heimild: Spá Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (AGS) í World Economic Outlook (október 2022) og útreikningar fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

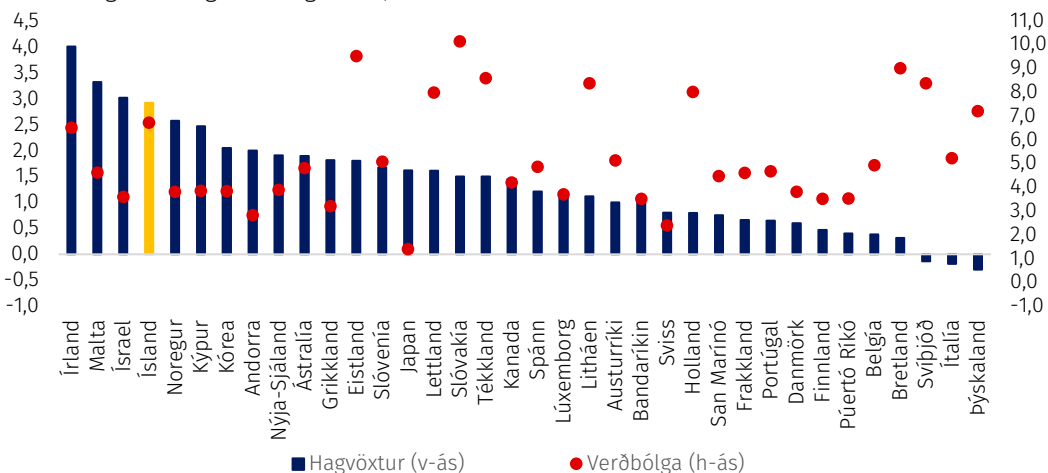
Afkomu ríkissjóðs og hins opinbera hefur verið að batna hratt eftir faraldurinn og hafa beinar stuðningsaðgerðir ríkisins vegna hans runnið sitt skeið þótt áhrifa gæti enn, m.a. vegna félagslegra aðgerða. Með öflugum viðbragðum ríkisfjármálanna hefur náðst að verja þá uppbyggingu samfélagslegra innviða sem farið var í á árunum fyrir faraldurinn. Ef hagkerfið hefði ekki tekið við sér af þeim krafti sem raunin varð hefði ekki verið unnt að standa undir núverandi umfangi opinberra þjónustu, tilfærslukerfnum og fjárfestingarstigi. Með öðrum orðum hefði að líkindum þurft að fara í umtalsverðan niðurskurð og/eða skattahækkanir til að ná endum saman og stöðva aukningu skulda.

Frumjöfnuður hins opinbera versnaði um ríflega 200 ma.kr. milli árunna 2019 og 2020 vegna faraldursins eða sem svarar til tæplega 7% af VLF. Á móti hefur batinn í frumjöfnuðinum frá árunum 2020–2023 verið um 220 ma.kr. eða ríflega 7% af VLF. Hlutfallslega er viðsnúningur í rekstri hins opinbera einn sá mesti meðal þróaðra ríkja á þessu tímabili.

Þrátt fyrir að hagkerfið hafi tekið kröftuglega við sér og fjárhagsleg staða hins opinbera sé mun betri en óttast var við upphaf faraldurs er enn útlit fyrir talsverðan halla á rekstri hins opinbera og skuldasöfnun í ár og næstu ár. Þá hafa nýjar áskoranir tekið við í stefnumörkun opinberra fjármála bæði hér á landi og erlendis. Alþjóðlega standa stjórnvöld víðast hvar frammi fyrir hárra verðbólgu og víða glíma hagkerfi við þróttlítinn hagvöxt vegna áhrifa af kórónaveirufaraldrinum og stríðsátaka í Úkraínu sem koma m.a. fram í háu orku- og matarverði. Til að ná tökum á jafn flókinni stöðu reynir verulega á samspil peningastefnu og stefnu í opinberum fjármálum þar sem samhliða þarf að styðja við vöxt framleiðslugetunnar og vinna bug á verðbólgu.

## Hagvaxtarhorfur á Íslandi með þeim hæstu meðal þróaðra ríkja en spáð verðbólga er einnig há

Hagvöxtur og verðbólga 2023, %



Heimild: Spá Alþjóðgjaldeyrissjóðsins (AGS) í október 2022 (World Economic Outlook)

Ísland hefur að vissu leyti verið einangrað frá þeim drifkröftum sem valdið hafa hvað mestum áskorunum í opinberum fjármálum meðal þróaðra ríkja. Hækkandi orkuverð á alþjóðavísu hefur ekki haft sömu áhrif hér og víðast í Evrópu, þar sem skert aðgengi að jarðgasi hefur hækkað verð á rafmagni og hita. Þrátt fyrir það hefur verðbólga hér verið há, þrálát og á breiðum grunni. Verðbólgan, sem var í fyrstu ekki síst drifin áfram af hækkun húsnæðisverð, má í auknum mæli reka til þess gríðarhraða efnahagsbata sem einkennt hefur hagkerfið undanfarin misseri. Þannig var hagvöxtur óvída meiri í Evrópu en hér árið 2022 og allt útlit fyrir að svo verði enn í ár.

Við slíkar aðstæður þarf að bregðast við af festu þar sem jafnframt þarf að tryggja aðhald í opinberum fjármálum sem spili saman við peningastefnu Seðlabankans til að ná niður verðbólgu og verðbólguvæntingum. Náist það markmið ekki og verðbólga verður viðvarandi og vaxtastig hátt kann það að leiða til óstöðugleika og efnahagssamdráttar þegar fram í sækir. Slíkt myndi leiða til bakslags við að ná markmiðum um að stöðva hækkun skuldahlutfallsins, ná jafnvægi í rekstri hins opinbera og koma opinberum fjármálum aftur í þá stöðu að geta mætt langtímaáskorunum og brugðist af krafti við niðursveiflum í hagkerfinu.

### Ábyrg stefna í opinberum fjármálum

Við núverandi efnahagsástand hárrar verðbólgu og viðskiptahalla er viðeigandi að stjórnvöld fylgi agaðri og ábyrgri hagstjórn og beiti ríkisfjármálum og opinberu fjármálum með þeim hætti að þau vegi á móti hagsveiflunni, styðji við peningastefnuna og dragi úr þörf fyrir stýrivaxtahækkanir. Slík stefnumörkun felur í sér að bæta þarf afkomu ríkissjóðs meira en það sem leiðir af auknum hagvexti og verðbólgu. Líkt og kemur fram í kafla 2 er áætlað að aðhaldsstig ríkissjóðs hafi aukist árið 2022 og sé einnig umtalsvert í ár og nokkuð á næsta ári. Í þessari stefnumörkun er einnig gengið út frá þeirri forsendu að ef tekjur reynast vera talsvert umfram þær forsendur sem lágu til grundvallar fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar yrði sá tekjubati nýttur til að draga úr lántökuþörf. Líkt og fjallað er um síðar í kaflanum er í forsendum áætlunarinnar gert ráð fyrir að nokkrar tekjuráðstafanir verði lögfestar og komi til framkvæmda á næstu tveimur árum sem muni bæta afkomu ríkissjóðs og hins opinbera.



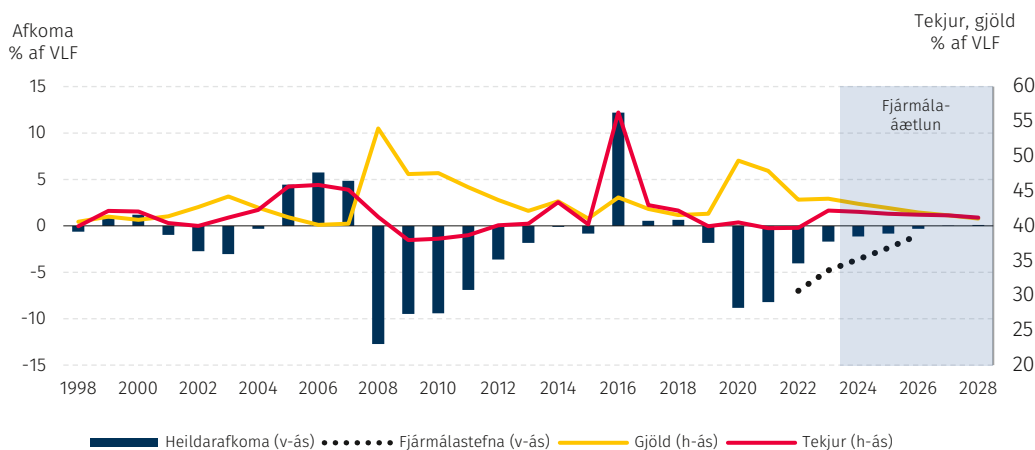
Tilkynnt var um hluta þeirra áforma í gildandi fjármálaáætlun en áformað er að grípa til frekari ráðstafana umfram það til að slá á eftirspurn og bæta afkomu ríkissjóðs. Á gjaldahlið ríkissjóðs er einnig gert ráð fyrir viðbótaraðhaldi og hliðrunum fjárfestinga árið 2024 til að draga úr útgjaldavexti. Á síðari hluta tímabilsins er að öðru leyti gert ráð fyrir þeirri forsendu að raunvöxtur útgjalda verði hóflegur þannig að þau aukist ekki umfram vöxt landsframleiðslunnar. Slík stefnumörkun felur enn fremur í sér að fjármögnun nýrra eða aukinna verkefna mun að stærstum hluta þurfa að fara fram með breyttri forgangs röðun og bættri nýtingu fjármuna.

Gangi markmið stjórnvalda um að draga úr þenslu í hagkerfinu sem leiði til lægri verðbólgu og minni viðskiptahalla munu stjórnvöld geta beint sjónum sínum að aukinni sjálfbærni opinberra fjármála. Þannig er afar mikilvægt að á síðari hluta tímabilsins verði fylgt eftir áður markaðri stefnu um að stöðva hækkun skuldahlutfallsins og tryggja að tölulegu fjármálareglurnar geti aftur tekið gildi frá og með árinu 2026. Sé litið til loka áætlunartímabilsins er mikilvægt að stjórnvöld setji sér markmið um að endurheimta fyrri styrk ríkisfjármálanna og opinberu fjármálanna til þess að geta mætt óvæntum áföllum í framtíðinni og fyrirséðum áskorunum, s.s. vegna öldrunar þjóðarinnar en áhrifa hennar mun þegar fara að gæta á síðari hluta áætlunartímabilsins. Um mikilvægi lágra skuldahlutfalla er fjallað ítarlega í fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar.

### 3.1.2 Afkomu- og skuldahorfur hins opinbera

Samkvæmt bráðabirgðauppgjöri Hagstofu Íslands er áætlað að halli á heildarafkomu hins opinbera hafi verið 4,1% af VLF árið 2022. Þrátt fyrir að um umtalsverðan halla sé að ræða í sögulegu samhengi endurspeglar sú niðurstaða verulegan bata samanborið við árin 2020 og 2021 þegar hallinn nam 8,8% og 8,2% af VLF. Uppfærðar áætlanir gera ráð fyrir að halli yfirstandandi árs verði um 1,7% af VLF og að hallinn á næsta ári verði 1,1% af VLF. Það er bati á milli ára um 0,6% af VLF og gangi það eftir verður hallinn orðinn um 0,7% af VLF lægri en árið 2019 áður en heimsfaraldurinn skall á. Á tímabili fjármálaáætlunar er gert ráð fyrir að það hægi nokkuð á þessari þróun en að afkoma hins opinbera verði engu að síður lítillaga jákvæð undir lok tímabilsins. Eins og í gildandi fjármálaáætlun hvílir þessi forsenda á hægfare útgjaldavexti, þ.e. að útgjöldin vaxi hægar en vöxtur landsframleiðslunnar. Gert er ráð fyrir að heildarútgjöld lækki frá um 44% af VLF í ár og verði rúmlega 41% af VLF í lok tímabilsins en að tekjur verði 41–42% af VLF á tímabilinu öllu.

### Dregið verði jafnt og þétt úr hallarekstri hins opinbera á komandi árum og jafnvægi náð í lok tímabilsins

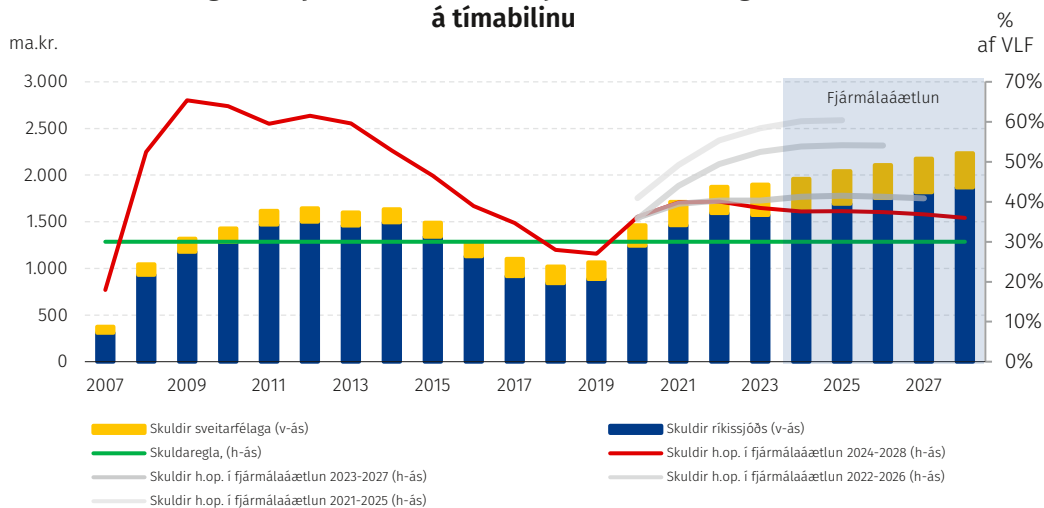


Eins og fram hefur komið er meginmarkmið samþykktrar fjármálastefnu að stöðva vöxt skulda samkvæmt skuldareglu sem hlutfall af VLF eigi síðar en árið 2026. Í síðustu fjármálaáætlun var útlit fyrir að skuldir á þennan mælikvarða yrðu vaxandi fram að því ári en gert var ráð fyrir batnandi afkomu á tímabilinu sem yrði nægileg til að ná að stöðva hækkun skuldahlutfallsins í lok árs 2026.

Skuldahorfur hins opinbera gefa til kynna að hámarki þeirra hafi þegar verið náð og að hlutfallið fari lítils háttar lækkandi á tímabilinu gangi forsendur fjármálaáætlunarinnar eftir. Þessi munur á skuldaþróun í samanburði við fyrri fjármálaáætlun stafar m.a. af því að umfangi afkomubætandi ráðstafana er haldið óbreyttu á milli áætlana þrátt fyrir bata í undirliggjandi skuldahorfum, sem endurspeglar m.a. betri afkomuþróun, áform um sölu eigna og öran vöxt í nafnvirði landsframléiðslunnar. Með því að halda umfangi þeirra óbreyttum þrátt fyrir undirliggjandi bata hafa stjórnvöld sett fram áform um að auka aðhaldsstig opinberra fjármála umfram það sem ella hefði orðið.

Á sama máta og í fyrri áætlunum eftir að kórónaveirufaraldurinn reið yfir er í framlagðri fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028 gert ráð fyrir tilteknu umfangi afkomubætandi ráðstafana á tímabilinu. Í raun hefur umfang þessara ráðstafana fram til þessa mælt hve mikið muni þurfa að bæta afkomu hins opinbera á næstu árum til þess að ná settum markmiðum um afkomu- og skuldaþróun sem fram koma í fjármálaáætlun hverju sinni. Umfang þessara ráðstafana er óbreytt að nafnvirði frá gildandi áætlun eða sem nemur 9 ma.kr. á ári árin 2024–2027 eða 36 ma.kr. uppsafnað árið 2027 (engin viðbót árið 2028). Þessar ráðstafanir eru áform sem ekki eru útfærð til fulls á þessu stigi í fjármálaáætluninni, t.d. á tiltekna tekjustofna eða í útgjaldarömmum málefnasviða, heldur verður unnið að því eftir þörfum fyrir hvert fjárlagafrumvarp. Án þessara viðbótaráðstafana gefur útreikningur til kynna að skuldir hins opinbera myndu hækka um tæplega 1% af VLF fram til ársins 2027. Þá yrði lítilleg hækkun á skuldahlutfallinu milli árunna 2026 og 2027 og þar með myndi markmið samþykktrar fjármálastefnu um að stöðva vöxt skulda sem hlutfall af VLF eigi síðar en 2026 ekki nást, auk þess sem skuldaþróun árunna þar á eftir myndu ekki uppfylla skuldalækkunarreglu. Afkomu- og skuldahorfur í áætluninni gefa til kynna að unnt væri að draga að einhverju marki úr umfangi ráðstafananna en ákveðið var að viðhalda óbreyttu umfangi þeirra, þ.m.t. á næsta ári, til að bæta afkomu ríkissjóðs og auka þannig aðhald ríkisfjármálanna umfram það sem ella hefði orðið.

### Skuldastig hins opinbera lækkar frá fyrri áætlunum og fer lækkandi á tímabilinu



Í lögum um opinber fjármál er miðað við annan mælikvarða um heildarskuldir en samkvæmt skilgreiningu þjóðhagsreikninga. Skuldaviðmið laga um opinber fjármál tekur til heildarskulda að frádregnum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum ásamt því að sjóðir og bankainnstæður koma til frádráttar. Markmiðasetning stjórnvalda um skuldaþróun í fjármálastefnunni miðast við þessa skilgreiningu. Meðfylgjandi lykiltölur lýsa þróun heildarskulda, þ.e. brúttóskuldum að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum á tímabili áætlunarinnar. Þar má sjá sambærilega þróun og í skuldum samkvæmt skulda-reglunni, þ.e. að nafnvirði skuldanna hækkar milli ára en sem hlutfall af VLF fer skuldastigið lækkandi. Þá gerir áætlunin ráð fyrir því að hrein eign hins opinbera, þ.e. eignir og peningalegar eignir að frádregnum heildarskuldum, verði nokkuð stöðug, eða um 600 ma.kr. á tímabilinu.

### Lykiltölur í fjármálum hins opinbera

<i>ma.kr.</i>	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
Heildartekjur .....	1.735	1.862	1.959	2.047	2.144	2.243
Rekstrargjöld .....	1.732	1.852	1.938	2.004	2.091	2.177
<b>Rekstrarafkoma .....</b>	<b>3</b>	<b>10</b>	<b>22</b>	<b>43</b>	<b>53</b>	<b>66</b>
Fjárfesting .....	73	70	81	90	94	103
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>-70</b>	<b>-60</b>	<b>-59</b>	<b>-47</b>	<b>-41</b>	<b>-38</b>
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif <sup>1</sup> .....	-	9	19	30	41	44
<b>Heildarafkoma með ráðstöfunum .....</b>	<b>-70</b>	<b>-51</b>	<b>-39</b>	<b>-17</b>	<b>0</b>	<b>6</b>
<i>Staða í árslok:</i>						
Efnislegar eignir .....	2.459	2.572	2.650	2.719	2.787	2.856
Peningalegar eignir .....	1.189	1.146	1.141	1.149	1.164	1.173
Heildarskuldir <sup>2</sup> .....	3.023	3.117	3.210	3.285	3.360	3.422
<b>Hrein eign .....</b>	<b>625</b>	<b>602</b>	<b>581</b>	<b>583</b>	<b>591</b>	<b>607</b>
Hrein eign % af VLF .....	15	14	12	12	11	11
Heildarskuldir % af VLF .....	74	70	68	66	64	62
Heildarafkoma % af VLF .....	-1,7	-1,1	-0,8	-0,3	0,0	0,1

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

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

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

Stefnumörkun opinberra fjármála á næsta ári um að draga úr spennu í hagkerfinu fellur vel að markmiðum samþykkrar fjármálastefnu árin 2022–2026 um að bæta afkomu hins opinbera ár frá ári og grunngildum laga um opinber fjármál um stöðugleika og sjálfbærni opinberra fjármála. Afkoma og skuldir hins opinbera, þ.e. ríkissjóðs og sveitarfélaga, eru innan marka samþykkrar fjármálastefnu á tímabilinu 2022–2026. Þó er rétt að benda á að bráðabirgðauppgjör Hagstofu Íslands gefur til kynna að afkoma sveitarfélaga árið 2022 hafi verið lítillaga lakari en markmið stefnunnar eða sem nemur 0,1% af VLF. Þrátt fyrir þetta var afkoma hins opinbera 2,9% af VLF betri en það lágmark sem stefnan gerir ráð fyrir.<sup>4</sup> Skuldir hins opinbera, þ.m.t. sveitarfélaga, eru hins vegar vel fyrir innan það hámark sem sett er í stefnunni.

<sup>4</sup> Þá er bent á að í bráðabirgðauppgjöri Hagstofu Íslands fyrir árið 2022 skýrist mismunur á afkomu hins opinbera og samanlagðri afkomu ríkissjóðs og sveitarfélaga af afkomu almannatrygginga.

## Afkomuhorfur hins opinbera samanborið við markmið fjármálastefnu

Afkoma, ma.kr.	2022	2023	2024	2025	2026
<b>I. Hið opinbera</b>					
Heildartekjur .....	1.496	1.735	1.867	1.968	2.061
Heildargjöld .....	1.648	1.805	1.918	2.008	2.078
<b>Afkoma .....</b>	<b>-153</b>	<b>-70</b>	<b>-51</b>	<b>-39</b>	<b>-17</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>-4,1</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,3</b>
Fjármálastefna % af VLF .....	-7,0	-4,8	-3,6	-2,4	-1,0
Frávik % af VLF .....	2,9	3,1	2,5	1,6	0,7
Óvissubíl % af VLF .....			-1,5	-2,0	-2,5
<b>II. Ríkissjóður</b>					
Heildartekjur .....	1.068	1.234	1.333	1.408	1.473
Heildargjöld .....	1.192	1.288	1.381	1.446	1.493
<b>Afkoma .....</b>	<b>-124</b>	<b>-54</b>	<b>-48</b>	<b>-38</b>	<b>-20</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>-3,3</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,4</b>
Fjármálastefna % af VLF .....	-6,0	-4,0	-3,0	-2,0	-0,8
Frávik % af VLF .....	2,7	2,7	1,9	1,2	0,4
<b>III. Sveitarfélög</b>					
Heildartekjur .....	472	548	584	614	643
Heildargjöld .....	514	563	587	615	640
<b>Afkoma .....</b>	<b>-42</b>	<b>-15</b>	<b>-3</b>	<b>-1</b>	<b>3</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>
Fjármálastefna % af VLF .....	-1,0	-0,8	-0,6	-0,4	-0,2
Frávik % af VLF .....	-0,1	0,4	0,5	0,4	0,3

Í samþykktri fjármálastefnu er gert ráð fyrir tilteknu óvissubíli gagnvart afkomu hins opinbera sem nýta má til að aðlaga afkomumarkmið stefnunnar reynist hagþróun lakari en gert var ráð fyrir við myndun stefnunnar. Þannig megi bregðast við breyttum efnahagshorfum án þess að endurskoða stefnuna í heild sinni enda hafi Alþingi þegar samþykkt slíkan sveigjanleika. Óvissubílið gildir gagnvart þeim markmiðum um heildarafkomu sem ákveðin eru í árlegum fjármálaáætlunum og skal samkvæmt ákvæðum fjármálastefnunnar vera endur-reiknað og birt í árlegri fjármálaáætlun fyrir komandi fimm ár. Óvissubílið felur í sér tölfræðileg líkindi á að frávik frá efnahagsforsendum verði innan þeirra marka sem það setur á þeim tímavarki þegar stefnan er lögð fram. Eins og fram hefur komið í kafla 2.2.2 í þessari greinargerð hafa efnahagsforsendur ekki versnað frá myndun stefnunnar og eru stefnuferlar því óbreyttir. Þannig er ekki gert ráð fyrir að gengið verði á óvissubílið á tímabilinu miðað við þær hagspár sem liggja til grundvallar áætluninni.

Tölfræðimatið sem fór fram við gerð fjármálastefnunnar notaðist við gögn fyrir undanfarna hálfu öld. Vegna þess hversu skammt er liðið frá vinnslu matsins í samanburði við það tímabil sem það spannaði er ekki ástæða til þess að framkvæma nýtt mat á spáóvissu eða mat á áhrifum þess á afkomu hins opinbera. Í ljósi þess tíma sem liðinn er frá framlagningu fjár-

málastefnunnar verður óvissubilið þó þrengt með hliðrun um eitt ár fyrir hvert ár stefnunnar eins og gert var í síðustu fjármálaáætlun. Þannig er tekið tillit til þess að óvissa um hagþróun minnkar eftir því sem líður á stefnutímabilið. Óvissubilið fyrir árið 2023 fellur niður og verður bilið 1,5% af VLF fyrir árið 2024 sem eykst svo um 0,5% af VLF árlega út tímabilið.

### Skuldahorfur hins opinbera samanborið við markmið fjármálastefnu

Skuldir, ma.kr.	2022	2023	2024	2025	2026
<b>I. Hið opinbera</b>					
Skuldir skv. fjármálareglu <sup>1</sup> .....	1.510	1.582	1.670	1.775	1.854
% af VLF .....	40,1	38,5	37,6	37,6	37,4
Stefna, % af VLF .....	43,5	46,0	49,0	51,0	51,5
Frávik % af VLF .....	-3,4	-7,5	-11,4	-13,4	-14,1
<b>II. Ríkissjóður</b>					
Skuldir skv. fjármálareglu <sup>1</sup> .....	1.257	1.293	1.365	1.460	1.534
% af VLF .....	33,4	31,4	30,7	31,0	31,0
Stefna, % af VLF .....	36,0	38,0	40,5	42,0	42,5
Frávik % af VLF .....	-2,6	-6,6	-9,8	-11,0	-11,5
<b>III. Sveitarfélög</b>					
Skuldir skv. fjármálareglu <sup>1</sup> .....	253	289	305	315	320
% af VLF .....	6,7	7,0	6,9	6,7	6,5
Stefna, % af VLF .....	7,5	8,0	8,5	9,0	9,0
Frávik % af VLF .....	-0,8	-1,0	-1,6	-2,3	-2,5

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

#### *Samanburður við tölusett skilyrði (fjármálareglur)*

Eins og fram hefur komið var hinum tölulegu skilyrðum laga um opinber fjármál vikið til hliðar til ársloka 2025 til að gefa stjórnvöldum nægilegt svigrúm til að bregðast við efnahagslegum afleiðingum kórónaveirufaraldursins. Nú þegar afleiðingar og viðbrögð við kórónaveirufaraldrinum hafa fjarð út og hagkerfið hefur tekið við sér á ný ætti ekkert að vera því til fyrirstöðu að tölusettu skilyrðin taki aftur gildi. Það felur í sér að stefnumörkun opinberra fjármála eru ákveðnar skorður settar frá og með árinu 2026. Þannig má afkoma hins opinbera ekki vera í meiri halla en 2,5% af VLF á ári 2026–2028. Skuldareglan felur það í sér að skuldir í árslok 2026 mega ekki vera umfram 30% af VLF en ef það gerist þá virkjast skuldalækkunarreglan frá og með ársbyrjun 2027. Þá er tímabilið 2026–2030 fyrsta fimm ára tímabilið sem telur gagnvart afkomureglunni eftir að reglan tekur aftur gildi.

Samkvæmt afkomu- og skuldahorfum sem áætlunin gerir ráð fyrir er afkomureglan uppfyllt frá og með árinu 2026 en á hinn bóginn stefnir í að skuldir hins opinbera verði enn umfram 30% skilyrðið í árslok 2026. Það felur í sér að skuldalækkunarreglan virkjast frá og með árinu 2027 og ættu skuldir hins opinbera þá að lækka um sem nemur 1,1% af VLF árin 2027–2029 eða eitt ár umfram tímabil gildandi áætlunar. Forsendur áætlunarinnar gera ráð fyrir að skuldalækkunin nemi 1,5% af VLF árin 2027–2028 og að því gefnu að skuldir hins opinbera hækki ekki árið eftir, þ.e. 2029, telst það skilyrði einnig vera uppfyllt.

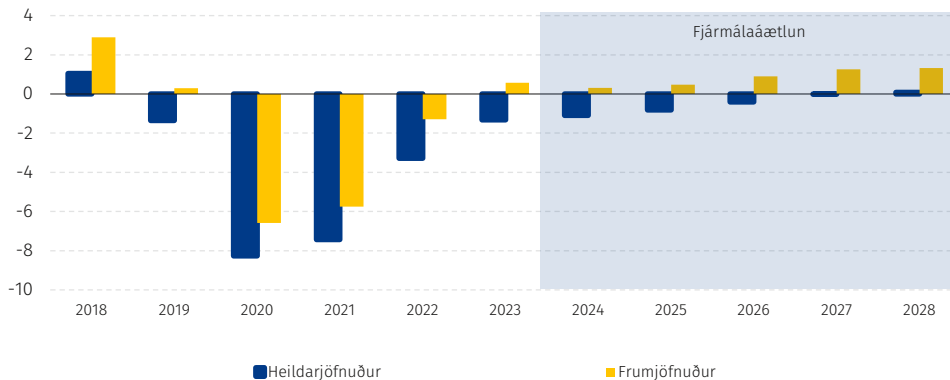
Fjármálaregla	Skorður	Skilyrði uppfyllt?
<b>1. Afkomuregla</b> a. Heildarjöfnuður hins opinbera yfir fimm ára tímabil skal ávallt vera jákvæður.	Fyrsta 5 ára tímabilið eftir að reglurnar taka aftur gildi er 2026-2030 og skal heildarjöfnuður þess tímabils vera jákvæður.	Samkvæmt áætluninni er afgangur á heildarafkoma hins opinbera árin 2026-2028 0,1% af VLF að meðaltali. Síðustu tvö ár reglunnar ná út fyrir tímabil áætlunarinnar en skuldalækkunarreglan gerir kröfu um að afkoman sé áfram bætt milli ára og því má ganga út frá því að skilyrðið teljist uppfyllt. ✓
b. Árlegur halli á heildarjöfnuði skal ekki vera meiri en 2,5% af VLF.	Árlegur halli á heildarjöfnuði árin 2026-2028 má ekki vera meiri en 2,5% af VLF.	Áætlaður halli hins opinbera er 0,2% af VLF árið 2026 en gert er ráð fyrir afgangi árin 2027 og 2028. ✓
<b>2. Skuldaregla</b> Heildarskuldir hins opinbera, að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnstæðum, séu lægri en sem nemur 30% af VLF.	Skuldir hins opinbera skv. skuldareglu skulu ekki vera umfram 30% af VLF í árslok 2026-2028	Skuldir hins opinbera eru umfram 30% árin 2026-2028. Við slíkar aðstæður virkjust ákvæði skuldalækkunarreglu sbr. 3. tl. og þá fyrst frá og með árinu 2027. ✗
<b>3. Skuldalækkunarregla</b> Séu skuldir umfram hámark skuldareglu skulu þær lækka um a.m.k. 5% af því sem ber í milli heildarskulda og skuldahámarks (sbr. 2. tölul.) að meðaltali árlega á hverju þriggja ára tímabili.	Skuldir hins opinbera skv. skuldareglu skulu lækka um a.m.k. 1,1% af VLF á árunum 2027-2029.	Skuldir hins opinbera skv. skuldareglu lækka um 1,5% af VLF á árunum 2027-2028. Síðasta ár reglunnar nær út fyrir tímabil áætlunarinnar. ✓

### 3.2 Fjármál ríkissjóðs

Meginleiðarljós fjármálaáætlunarinnar er að standa vörð um efnahagsbatann sem náðst hefur eftir kórónuveirufaraldurinn og sporna gegn þenslu í hagkerfinu og verðbólgu á sama tíma og styrkur ríkisfjármálanna er endurbyggður. Með því er unnið að stöðugleika í samræmi við grunngildi laga um opinber fjármál. Meginþungi þessa hagstjórnarviðbragðs opinberra fjármála leggst á herðar ríkissjóðs enda er gert ráð fyrir að sveitarfélögin fylgi markaðri stefnu um afkomubata sem krefst ekki sérstakra ráðstafana af þeirra hálfu.

#### Ríkissjóður dregur úr þenslu með bættem frumjöfnuði

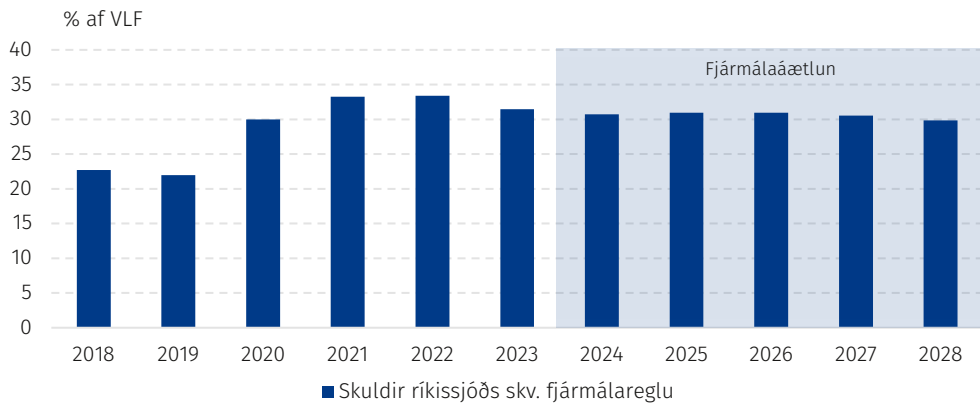
Afkoma ríkissjóðs, % af VLF



Við núverandi aðstæður hárrar verðbólgu og viðskiptahalla er mikið undir í því að peningastefnan og stefna í ríkisfjármálum spili saman. Trúverðug stefna og framfylgd hennar dregur úr þörf fyrir stýrivaxtahækkanir og veitir jafnframt svigrúm fyrir lækkun vaxta ef næst að draga úr verðbólguvæntingum. Ef armar hagstjórnarinnar vinna ekki saman að þessu markmiði er hætt við að verðbólgan verði þrálát og nafnvaxtastig haldist hátt sem eykur líkur á niðursveiflu þegar fram líður. Með þessi markmið að leiðarljósi er gert ráð fyrir frekari ráðstöfunum á tekju- og gjaldahlið umfram forsendur gildandi fjármálaáætlunar til að bæta afkomu ríkissjóðs og draga úr útgjaldavexti. Á tekjuhlið er áfram gengið út frá forsendum um heildarendurskoðun á skattlagningu ökutækja og eldsneytis, að farið sé í aukna skattlagningu á ferðaþjónustuna og tekið verði upp varaflugvallagjald. Auk þess eru áformaðar frekari ráðstafanir um VSK-endurgreiðslur vegna íbúðarhúsnæðis, farið verði í aukna gjaldtöku af fiskeldi, veiðigjaldinu verði breytt og að farið verði í tímabundna hækkun á tekjuskatti lögaðila sem komi til framkvæmda á næsta ári. Á gjaldahlið er gert ráð fyrir tímabundnu auknu veltutengdu aðhaldi á málefnavið ráðuneyta, 1% aukinni almennri aðhaldskröfu umfram það á aðalskrifstofur ráðuneyta auk hliðrana á nokkrum fjárfestingarverkefnum. Þessu til viðbótar er gert ráð fyrir að 9 ma.kr. ráðstöfunum til að bæta afkomu ríkissjóðs umfram það sem talið er upp hér að framan sem útfærðar verða við framlagningu fjárlagafrumvarps næsta árs.

Þessar breytingar hafa annars vegar það hlutverk að bæta afkomu ríkissjóðs í nærtíma umfram það sem ella hefði verið og draga þannig úr verðbólguþrýstingi og hins vegar að gera ríkissjóði kleift að standa undir fjármögnun opinberrar þjónustu og frekari uppbyggingu félagslegra innviða þegar fram í sækir.

### Skuldir ríkissjóðs eru stöðugar sem hlutfall af VLF og fara lækkandi undir lok tímabilsins



Stjórnvöld hafa með fjármálastefnu sinni einsett sér það markmið að bæta afkomu ríkissjóðs ár frá ári til að ná settu markmiði um að stöðva hækkun skuldahlutfallsins. Þessi stefnumörkun er þó ekki síður mikilvæg við núverandi aðstæður til að draga úr eftirspurn í hagkerfinu og stuðla að auknum þjóðhagslegum sparnaði auk þess sem mikilvægt er að ríkissjóður og hið opinbera sé í stakk búíð til að milda áhrif óvæntra áfalla á heimili og fyrirtæki og hafi til þess fjárhagslegt svigrúm til lengri tíma litið. Jákvæð afkomuþróun og sterkur bati í hagkerfinu ásamt eignasölu hefur gert það að verkum að skuldir ríkissjóðs samkvæmt skuldareglu eru nú nánast stöðugar sem hlutfall af VLF við u.þ.b. 31%. Þá benda áætlanir til þess að hlutfallið lækki á síðari hluta tímabils þessarar fjármálaáætlunar og tryggi

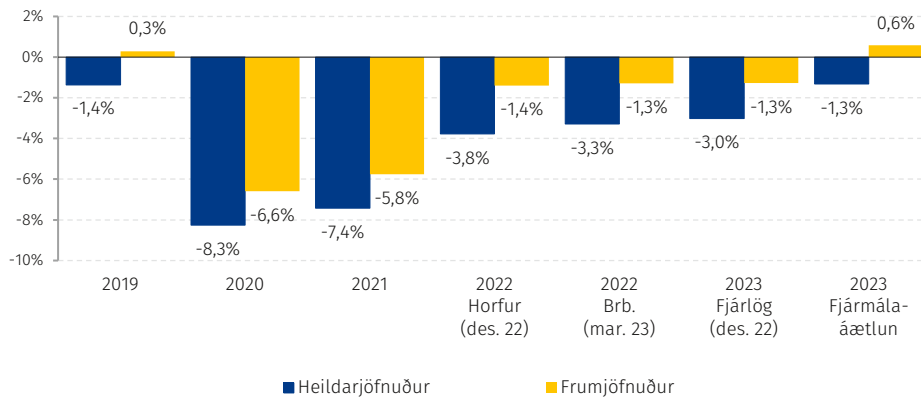
að skuldir hins opinbera uppfylli skuldalækkunarreglu laga um opinber fjármál sem fjallað er um í kafla 3.1.2. Til lengri tíma væri heppilegt að skuldir ríkissjóðs lækkuðu enn frekar.

### 3.2.1 Afkomuhorfur ríkissjóðs

Afkoma ríkissjóðs hefur batnað verulega frá árunum 2020 og 2021 þegar halli á rekstri ríkissjóðs nam 7–8% af VLF hvort árið. Batinn í afkomuhorfum ríkissjóðs hefur verið kraftmeiri og hraðari en fyrri áætlanir gerðu ráð fyrir. Bráðabirgðaniðurstöður Hagstofunnar gefa til kynna að halli á rekstri ríkissjóðs árið 2022 hafi numið 124 ma.kr. eða 3,3% af VLF. Það er svipuð niðurstaða og gert var ráð fyrir í uppfærðum horfum frá því í nóvember<sup>5</sup> sl. Þá var gert ráð fyrir halla um 140 ma.kr. eða 3,8% af VLF. Hluta af bættri afkomu sem hlutfall af VLF má rekja til herra nafnvirði landsframleiðslunnar en hagvöxtur og verðbólga reyndist meiri en gert var ráð fyrir í lok árs í fyrra.

#### Verulegur viðsnúningur í rekstri ríkissjóðs og frumjöfnuður batnar um meira en 7% af VLF frá árinu 2020

Heildar- og frumjöfnuður ríkissjóðs, % af VLF



*Mikill bati í afkomu ríkissjóðs 2023 og 2024 og stefnir í jákvæðan frumjöfnuð strax á þessu ári*

Frumjöfnuður ríkissjóðs stefnir í að vera jákvæður um tæplega 24 ma.kr. á þessu ári gangi áætlanir eftir. Yrði það í fyrsta sinn frá árinu 2019 sem ríkissjóður væri með jákvæðan frumjöfnuð og næðist sá áfangi ári fyrir heldur en gildandi fjármálaáætlun hafði gert ráð fyrir. Frumjöfnuður ríkissjóðs væri þá að batna um nálægt 74 ma.kr. frá fjárlögum ársins en um 48 ma.kr. miðað við gildandi fjármálaáætlun. Umfang viðsnúningsins á þessu ári er til marks um þá þenslu sem er til staðar í hagkerfinu. Sá bati er þó fyrst og fremst til skemmri tíma. Hluti af bættri afkomu á yfirstandandi ári er tilkominn þar sem ekki er sjálfkrafa gert ráð fyrir að verðlagsáhrif vegna aukinnar verðbólgu leiði til hærri fjárheimilda verkefna innan fjárlagaársins heldur verði fjárheimildir eftir því sem við á uppfærðar til samræmis eftir á í fjárlögum næsta árs.

<sup>5</sup> Endurmat á afkomu ársins 2022 í frumvarpi til fjárukalaga fyrir árið 2022, þingskjal 457 á 153. löggjafarþingi, að viðbættu breytingum í meðföllum þingsins.



Þegar horft er til ársins 2024 dregur úr afgangi á frumjöfnuði ríkissjóðs um nálægt 10 ma.kr. frá fyrra ári. Rétt er í því sambandi að vekja athygli á tveimur atriðum sem skekkja þann samanburð milli ára. Annars vegar falla til 13,5 ma.kr. einkisþekjur á árinu 2023 í tengslum við sölu Landsvirkjunar á Landsneti. Hins vegar er gert ráð fyrir um 75 ma.kr. auknum útgjöldum vegna verðlagsbreytinga á árinu 2024. Þar af eru um 17 ma.kr. vegna aukinnar verðbólgu á yfirstandandi ári sem gert er ráð fyrir að færist inn í fjárheimildir í fjárlögum 2024 en ekki innan ársins 2023. Ef leiðrétt er fyrir þessum þáttum er frumjöfnuðurinn í reynd að batna um 20 ma.kr. milli ára. Sá bati í frumjöfnuði svarar til u.þ.b. 0,5% af VLF sem má telja ágætan framgang milli ára. Batann má meðal annars rekja til aðgerða stjórnvalda til þess að draga úr þenslu með aukinni tekjuöflun og ráðstöfunum til að draga úr útgjaldavexti. Áætlað er að viðbótarbati í afkomu ríkissjóðs vegna þessara ráðstafana nemi um 29 ma.kr. á næsta ári. Af þeim eru um 9 ma.kr. ráðstafanir sem verða útfærðar nánar við vinnslu fjárlagafrumvarpsins og er því á þessu stigi miðað við að þær skiptist til helminga á milli tekna og gjalda. Útfærslan í fjárlagafrumvarpinu kann hins vegar að verða önnur þótt afkomuáhrifin verði þau sömu.

<i>ma.kr.</i>	2023	2024
<b>Tekjuráðstafanir (hækkun tekna frá árinu 2023)</b> .....	<b>4,1</b>	<b>22,9</b>
Heildarendurskoðun á skattlagningu ökutækja og eldsneytis - 1. áfangi .....		7,5
VSK-endurgreiðslur v/íbúðarhúsnæðis lækkaðar úr 60% í 35% .....	2,7	6,0
Gjaldtaka í ferðapjónustu .....		2,7
Varaflugvallagjald .....	1,4	1,6
Hækkun gjaldhlutfalls í fiskeldi .....		0,7
Óutfærðar ráðstafanir .....		4,5
<b>Útgjaldaráðstafanir (lækkun útgjalda frá árinu 2023)</b> .....	<b>0,0</b>	<b>-9,9</b>
Aukið veltutengt aðhald 2024 og viðbótaraðhald á aðalskrifstofur .....		-2,5
Hliðrun fjárfestingaverkefna .....		-2,9
Óutfærðar ráðstafanir .....		-4,5
<b>Samtals áhrif á frumjöfnuð</b> .....	<b>4,1</b>	<b>32,8</b>

#### *Gert er ráð fyrir því að aukin útgjöld dragi úr afkomubata árið 2025*

Gert er ráð fyrir að frumjöfnuður árið 2025 verði jákvæður um 22 ma.kr. eða 0,5% af VLF sem væri bati um 0,2% af VLF samanborið við árið 2024. Það er nokkuð hægari bati en á síðari hluti tímabilsins sem skýrist af því að gert er ráð fyrir að hluti ráðstafana gegn þenslu sem koma til framkvæmda árið 2024 gangi til baka árið 2025 auk þess sem ný og aukin verkefni koma fram af meiri þunga á því ári. Þar vegur þungt endurskoðun örorkulífeyriskerfisins sem áformað er að taki gildi frá og með 1. janúar 2025 en áætluð nettóaukning útgjalda vegna þeirrar kerfisbreytingar er tæplega 8 ma.kr. Nánar er fjallað um breytingar á útgjöldum ríkissjóðs á tímabili áætlunarinnar í kafla 3.2.3.

### Áætluð afkoma ríkissjóðs 2024–2028

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Áætl. 2023	Áætl. 2024	Áætl. 2025	Áætl. 2026	Áætl. 2027	Áætl. 2028
Frumtekjur .....	1.198,5	1.298,0	1.377,6	1.444,1	1.514,0	1.585,9
Frumgjöld .....	1.174,7	1.284,5	1.355,6	1.399,8	1.448,7	1.512,8
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>23,8</b>	<b>13,5</b>	<b>22,0</b>	<b>44,3</b>	<b>65,3</b>	<b>73,1</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>0,6</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,9</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>
Vaxtatekjur .....	35,1	35,1	30,1	29,3	32,6	35,0
Vaxtagjöld .....	113,4	96,9	90,5	93,5	98,0	103,9
þar af gjaldfærðir vextir .....	45,0	47,5	51,0	58,1	65,0	71,2
þar af verðbætur .....	50,7	31,2	21,1	17,0	14,6	14,4
þar af reiknaðir vextir á lífeyrisskuldb. ....	17,7	18,2	18,4	18,4	18,4	18,3
<b>Fjármagnsjöfnuður .....</b>	<b>-78,3</b>	<b>-61,8</b>	<b>-60,4</b>	<b>-64,2</b>	<b>-65,4</b>	<b>-68,9</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,3</b>
Heildartekjur .....	1.233,6	1.333,1	1.407,7	1.473,4	1.546,6	1.620,9
Heildarútgjöld .....	1.288,1	1.381,4	1.446,1	1.493,3	1.546,7	1.616,7
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>-54,5</b>	<b>-48,3</b>	<b>-38,4</b>	<b>-19,9</b>	<b>-0,1</b>	<b>4,2</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>
Þar af tekjuráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....	-	4,5	9,0	13,5	18,0	18,0
Þar af útgjaldaráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....	-	4,5	9,0	13,5	18,0	18,0
<b>Þar af ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....</b>	<b>-</b>	<b>9,0</b>	<b>18,0</b>	<b>27,0</b>	<b>36,0</b>	<b>36,0</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>-</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>

#### Afkoma ríkissjóðs batnar árin 2026–2028 og heildaraðkoman verður jákvæð

Á síðara hluta tímabils þessarar fjármálaáætlunar er gert ráð fyrir hægfara bata í afkomu ríkissjóðs og að frumjöfnuður verði um og yfir 1% af VLF. Áætlað er að halli á vaxtajöfnuði verði að jafnaði um 1,3% af VLF á áætlunartímabilinu og haldist nokkuð stöðugur. Að teknu tilliti til hans er gert ráð fyrir að heildaraðkoma nálgist jafnvægi undir lok tímabilsins og verði orðinn lítillega jákvæð árið 2028.

#### Samanburður við gildandi fjármálaáætlun 2023–2027

Í samanburði við áætlun gildandi fjármálaáætlunar árin 2023–2027 má sjá mikla aukningu í nafnvirði tekna og gjalda á tímabilinu en tekjur og gjöld aukast um yfir 130 ma.kr. að jafnaði á tímabilinu sem rekja má nær alfarið til herra verðlags í uppfærðum efnahagsforsendum. Sem hlutfall af landsframleiðslu er munurinn á umfangi tekna og gjalda á milli áætlana að jafnaði á bilinu 0,3–0,5 prósentustig til hækkunar, einkum á fyrri hluta tímabilsins.

### Samanburður við fjármálaáætlun 2023–2027 (br. frá gildandi áætlun)

<u>Þjóðhagsgrunnur<sup>1</sup>, ma.kr.</u>	<u>Áætl.</u> <u>2023</u>	<u>Áætl.</u> <u>2024</u>	<u>Áætl.</u> <u>2025</u>	<u>Áætl.</u> <u>2026</u>	<u>Áætl.</u> <u>2027</u>
Frumtekjur .....	99,8	121,3	124,8	129,2	139,2
Frumgjöld .....	52,2	114,4	138,5	138,2	141,4
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>47,6</b>	<b>6,9</b>	<b>-13,7</b>	<b>-9,0</b>	<b>-2,2</b>
% af VLF .....	1,2	0,2	-0,3	-0,2	0,0
Vaxtatekjur .....	16,9	18,4	12,8	11,2	13,7
Vaxtagjöld .....	36,5	18,7	10,3	8,9	9,0
<b>Fjármagnsjöfnuður .....</b>	<b>-19,6</b>	<b>-0,3</b>	<b>2,5</b>	<b>2,3</b>	<b>4,7</b>
% af VLF .....	-0,5	0,0	0,1	0,0	0,1
Heildartekjur .....	116,7	139,7	137,6	140,4	152,9
Heildarútgjöld .....	88,7	133,1	148,8	147,1	150,4
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>28,0</b>	<b>6,6</b>	<b>-11,2</b>	<b>-6,7</b>	<b>2,5</b>
% af VLF .....	0,7	0,1	-0,2	-0,1	0,0

Þrátt fyrir mikinn bata í afkomunni á árinu 2023 er áætlað að afkoma ríkissjóðs verði lakari árin 2025 og 2026 í samanburði við gildandi fjármálaáætlun sem nemur 0,1–0,2% af VLF. Skýrist það að hluta af breyttum forsendum og hægari innleiðingu á skattlagningu á ökutæki á eldsneyti en gert var ráð fyrir í fyrri áætlun. Þá var gerð breyting við afgreiðslu fjárlaga 2023 þar sem 5 ma.kr. voru færðir frá ríkissjóði í formi lækkunar á tekjuskatti einstaklinga til sveitarfélaga í formi hækkunar á útsvari í því skyni að bæta rekstrarafkomu sveitarfélaga og gera þeim betur kleift að standa við markmið sín um afkomu- og skuldaþróun og rekstur málaflokks fatlaðs fólks. Sú tilfærsla lá ekki fyrir við vinnslu gildandi fjármálaáætlunar og versnar frumjöfnuðurinn sem því nemur milli áætlana. Nánar er fjallað um tekjuáætlun í samanburði við gildandi fjármálaáætlun í kafla 3.2.2. Á útgjaldahlíð skýrist lækkun afkomu árið 2025 að hluta af auknum útgjaldþunga það árið vegna útgjaldamála sem frestað er á næsta ári í ljósi þenslu- og verðbólguhorfa en nánar er fjallað um breytingar á útgjöldum ríkissjóðs í kafla 3.2.3.

Frumjöfnuður og heildarjöfnuður ríkissjóðs árið 2027 er í samræmi við markmið gildandi fjármálaáætlunar þrátt fyrir umtalsverðar innbyrðis breytingar en umfang nafnvirði tekna og gjalda er þá orðið um 150 ma.kr. hærra vegna verðlags.

#### 3.2.2 Skattastefna og tekjuþróun

Skattastefnan sem liggur til grundvallar fjármálaáætluninni er sem endranær afrakstur pólitískrar stefnumótunar og byggist á áherslum ríkisstjórnarinnar eins og þær birtast í stjórnarsáttmála hennar. Árlega eru gerðar margs konar breytingar á skattkerfinu, sumar stórar, fleiri smáar, sem allar eiga það sammerkt að þoka skattkerfinu í þá átt sem stjórnvöld stefna. Mikils meiri hluta tekna hins opinbera er aflað með sköttum og eru breytingar á skattkerfinu því ávallt bundnar af því að tekjuöflun dugi fyrir útgjöldum til lengri tíma. Útfærsla tekjuöflunarinnar sjálfar býður upp á meiri sveigjanleika þar sem skattbreytingar koma mismunandi við ólíka hópa og geta haft ólík áhrif á ákvarðanir fólks og fyrirtækja, allt eftir því hvernig þær eru útfærðar. Það er í því samhengi sem mörgum helstu stefnumálum stjórnvalda og áherslum er fundinn farvegur. Áhrif slíkra breytinga eru enda mikil. Tekjur ríkissjóðs nema 30% af landsframleiðslu og gerir það skattastefnu snaran þátt í hagstjórn og bindur ákvarðanir stjórnvalda í þeim efnahagslega veruleika sem við blasir á hverjum tíma.

Mikil þensla er í hagkerfinu um þessar mundir og vaxandi verðbólga á breiðum grunni kallar á aðhald í opinberum fjármálum. Hlutverk skattkerfisins við slíkar aðstæður er að stíga frekar á bremsuna en bensíngjöfina. Í því ljósi munu stjórnvöld grípa til aðgerða á tekjuhlið ríkisfjármálanna sem miða að því að draga úr þenslu og sporna gegn verðbólguþrýstingi.

Aformað er að ein þeirra aðgerða komi til framkvæmdar þegar á miðju yfirstandandi ári þegar **endurgreiðsluhlutfall VSK af vinnu við íbúðarhúsnæði** verður lækkað úr 60% í 35%. Hlutfallið var hækkað tímabundið árið 2020 úr 60% í 100% í áttakinu *Allir vinna* til að ýta undir aukin umsvif vegna efnahagsástandsins sem upp kom vegna kórónaveirunnar en það hefur verið 60% frá því í september 2022. Endurgreiðslan felur í sér ívilnun í byggingargeiranum og er lækkan hennar því til þess fallin að hægja á umsvifum þar. Ekki hefur farið fram ítarleg greining á kynja- og jafnréttisáhrifum aðgerðarinnar en fyrir liggur að mun fleiri karlmenn en konur starfa í byggingariðnaðinum.

Enn fremur er fyrirhugað að hækka **tekjuskatt lögaðila** tímabundið til eins árs úr 20% í 21% vegna rekstrarhagnaðar ársins 2024. Sú breyting er einnig hluti af aðgerðum stjórnvalda til að draga úr þenslu í hagkerfinu.

Þá er unnið að þróun fyrirkomulags um aukna **gjaldtöku í ferðaþjónustu** með það að leiðarljósi að breikka skattstofna og tryggja jafnræði aðila á markaði ásamt því að skoða leiðir til að sveitarfélög hafi auknar tekjur af ferðamönnum í samræmi við áform í stjórnarsáttmálanum. Ýmsar leiðir eru til skoðunar, m.a. gjald á farþega skemmtiferðaskipa, og mun nánari útfærsla liggja fyrir síðar á þessu ári. Leitast verður við að taka mið af kynja- og jafnréttissjónarmiðum við frekari útfærslu gjaldtöku í ferðaþjónustu. Þau hafa þó lítið verið rannsökuð á Íslandi en unnið er að gagnaöflun og rannsóknum á sviðinu sem mun nýtast í þessari vinnu.

Jafnframt er áður fyrirhuguð **hækkun fiskeldisgjalds** aftur sett á dagskrá af matvælaráðherra en henni var slegið á frest við þinglega meðferð við afgreiðslu síðustu fjárlaga. Var ákveðið að bíða útgáfu skýrslu Boston Consulting Group um framtíðarmöguleika í lagareldi og stjórnsýsluúttektar Ríkisendurskoðunar um framkvæmd laga um fiskeldi áður en endanleg ákvörðun yrði tekin um hækkun gjaldsins. Liggja nú báðar skýrslurnar fyrir og er fyrirhugað að gjaldhlutfall efsta þreps, á hvert kílógramm slátraðs lax, hækki úr 3,5% í 5% af meðaltali alþjóðlegs markaðsverðs á Atlantshafslaxi. Mun sú breyting koma til hækkunar tekna ríkissjóðs af gjaldinu allt tímabil fjármálaáætlunarinnar.

Fyrir höndum er **endurskoðun á lögum um veiðigjald** undir forystu matvælaráðuneytisins. Sú endurskoðun er unnin í samhengi við verkefnið *Auðlindin okkar* sem matvælaráðherra setti af stað um mitt ár 2022 til að greina áskoranir og tækifæri í sjávarútvegi og tengdum greinum. Fram undan er frekari greining á mismunandi útfærslum á veiðigjaldi með það fyrir augum að einfalda kerfið en um leið að hækka veiðigjald á stærri samþættar útgerðir en á móti að hækka frítekjumark til hagsbóta fyrir litlar og meðalstórar útgerðir. Áætlað er að þessar breytingar skili auknum tekjum í ríkissjóð frá og með árinu 2025.

Við útfærslur á breyttri gjaldtöku á sjávarútveg og fiskeldi verður leitast við að taka bæði mið af kynja- og jafnréttissjónarmiðum. Þá er vert að draga fram að gert er ráð fyrir að um þriðjungur fiskeldisgjalds renni í fiskeldissjóð sem styrkir uppbyggingu innviða, þar sem fiskeldi í sjókvíum er stundað, þ.m.t. samfélagsinnviða sem í mörgum tilfellum stuðla að jafnrétti.

Í stjórnarsáttmálanum er rík áhersla lögð á að **styðja við orkuskipti** og hefur hagrænum hvötum markvisst verið beitt til að auka fýsileika umhverfisvænni valkosta í samgöngum á landi. Á síðustu árum hafa margvíslegar skattaívilnanir fyrir heimili og fyrirtæki verið lögfestar með það að leiðarljósi að flýta fyrir orkuskiptum og draga úr losun. Heimili hafa m.a. notið VSK-ívilnana við kaup á vistvænum bílum, heimahleðslustöðvum og hjólum. Þá

hafa fyrirtæki t.d. notið tekjuskattsívilnana vegna flýtifyrningar á vistvænum atvinnubílum, auk þess sem hvatar hafa verið veittir vegna grænna fjárfestinga, kolefnisjöfnunar og stuðnings við almannaheillafélög. Þetta hefur leitt til þess að orkuskipti fólksbíla eru komin vel á skrið og upprunalegar hindranir við það að velja rafmagnsbíl umfram hefðbundna bensín- eða dísilbíla hafa minnkað verulega. Á næsta ári verður gerð breyting á fyrirkomulagi stuðnings við orkuskipti í samgöngum þar sem honum verður breytt í beina styrki í stað núgildandi skattaívilnana. Það hefur í för með sér að stuðningurinn færist af tekjuhlið yfir á útgjaldahlið ríkisrekstursins. Slíkt fyrirkomulag skapar meiri sveigjanleika en skattaívilnanir. Með tímanum verður hægt að aðlaga kerfið þannig að stuðningurinn verði ekki meiri en nauðsyn er á til að ná settum markmiðum. Þannig verður hægt að móta markvissara og kostnaðarskilvirkara stuðningsfyrirkomulag við orkuskipti í samgöngum og gera aðgerðina samanburðarhæfari við aðrar innan aðgerðaáætlunar stjórnvalda í loftslagsmálum.

Orkuskiptin marka vissulega jákvæða þróun en skapa þó einnig áskoranir fyrir stjórnvöld þegar kemur að tekjuöflun því að **tekjur af ökutækjum og eldsneyti** hafa sögulega verið mikilvægur þáttur í tekjuöflun ríkissjóðs. Í síðustu fjármálaáætlun var fjallað um þessar áskoranir, þ.e. dvínandi tekjur vegna fjölgunar vistvænna og sparneytinna bifreiða. Að öllu óbreyttu munu þessar tekjur halda áfram að lækka með tilheyrandi áhrifum á afkomu ríkissjóðs og skattbyrði milli hópa verður ójafnari þar sem eigendur rafbíla greiða lítið fyrir afnot vegakerfisins í sameiginlega sjóði landsmanna sem fjármagna samgönguinnviði landsins. Vegna þessara áskorana stendur til að gera veigamiklar breytingar á skattlagningu ökutækja og eldsneytis. Fyrsta skrefið var stigið um síðustu áramót með breytingum á vörugjaldi á ökutæki og bifreiðagjaldi en ljóst er að þörf er á frekari breytingum eigi tekjurnar að ná í fyrra horf, sem var um 1,7% af landsframleiðslu á árunum 2010–2017, líkt og gert er ráð fyrir í fjármálastefnu ríkisstjórnarinnar. Í þessu samhengi hefur einkum verið horft til þess að nýr grunnur undir tekjuöflun á þessu sviði verði gjaldtaka eftir notkun ökutækja samkvæmt aflestri á kílómetrastöðu sem er ætlað að leysa að hluta til af hólmi núverandi fyrirkomulag á gjaldtöku. Samhliða þessum breytingum hefur ríkisstjórnin jafnframt sett fram áform um að flýta framkvæmdum við uppbyggingu arðbærra samgönguinnviða á komandi árum sem fjármagnaðar verði að hluta eða öllu leyti með umferðar- eða veggjöldum. Um er að ræða annars vegar mannvirki og almenningsamgöngur á höfuðborgarsvæðinu í samræmi við svonefndan samgöngusáttmála og hins vegar þjóðhagslega mikilvæg innviðaverkefni á landsbyggðinni, s.s. jarðgangagerð. Við útfærslu á breytingum á skattlagningu ökutækja og eldsneytis og flýtifjármögnun vegamannvirkja er mikilvægt að horfa á heildarmyndina þannig að um verði að ræða samræmt gjaldtökukerfi á landsvísi sem er einfalt og hagkvæmt fyrir skattgreiðendur. Til þess að tryggja skýra heildarsýn hafa fjármála- og efnahagsráðuneytið og innviðaráðuneytið sett á fót sameiginlega verkefnastofu um samgöngugjöld til þess að móta tillögur að nýju tekjuöflunarkerfi í samgöngum með hliðsjón af framkvæmdaáformum í samstarfi við ráðuneytin. Innleiðing á nýjum samgöngugjöldum, mögulega með tilkomu notkunarskatts, hefur ekki verið greind með tilliti til jafnréttisáhrifa þar sem útfærslan er ennþá í vinnslu. Sú greining mun eiga sér stað samhliða vinnu við útfærslu á skattlagningunni.

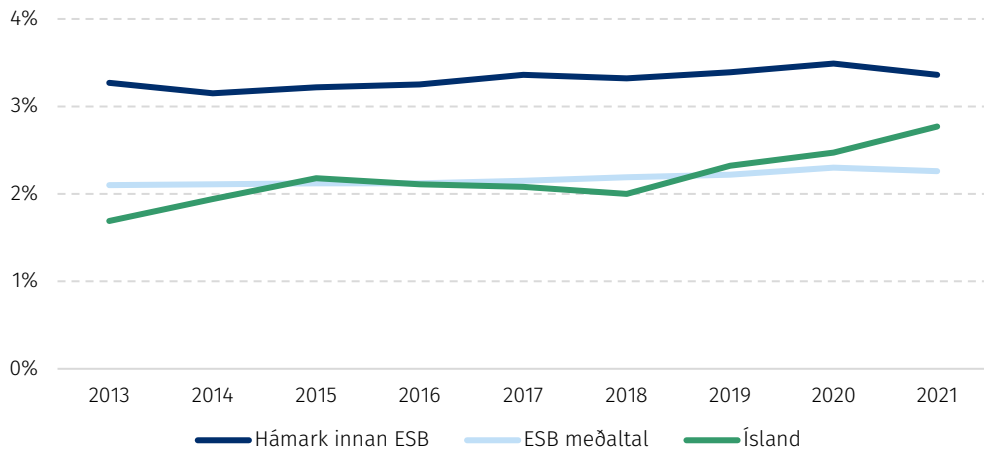
Annað dæmi um skattalega áskorun er stóraukin **viðskipti milli landa með margs konar þjónustu sem veitt er með stafrænum hætti**. Alþjóðleg stórfyrirtæki eiga stóran hlut í þeim viðskiptum sem hér um ræðir. Stefnt er að því að þau greiði ákveðinn lágmarkstekjuskatt í þeim löndum þar sem eiginleg kaup og neysla þjónustunnar fer fram. Á vettvangi OECD hefur síðustu ár verið unnið að samkomulagi um sanngjarna og samræmda skattlagningu alþjóðlegra stórfyrirtækja undir merkjum hins svokallaða BEPS-verkefnis sem íslensk stjórnvöld styðja, líkt og nefnt er í stjórnarsáttmálanum. Nánar er fjallað um stöðu þessara mála í rammagrein 3.

Jafnframt er mikilvægt að taka á viðfangsefnum er snúa að **skattalegu jafnræði** einstaklinga jafnt sem fyrirtækja. Lögð er áhersla á það í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar en þar kemur fram að efla eigi skattrannsóknir ásamt því að endurskoða reglur um skattmat og reiknað endurgjald. Tveir starfshópar voru settir á fót til að vinna að þessum endurbótum og stuðla að jafnræði skattborgara og ná þannig meiri sátt um skattkerfið ásamt því að styrkja tekjustofna. Annar þeirra skoðaði virðisaukaskattkerfið og útgáfu á tilhæfalausum reikningum og hefur nú þegar skilað tillögum til fjármála- og efnahagsráðherra. Hinn hópurinn er að skoða reglur um úthlutun verðmæta úr félögum og mun leggja til tillögur að úrbótum til að koma í veg fyrir óeðlilega hvata til stofnunar einkahlutafélaga. Hér undir fellur tekjutilflutningur í formi arðs og reiknaðra launa sem hefur áhrif á greiðslu útsvars, auk reglna um skattmat og rekstrarkostnað. Gert er ráð fyrir að sá starfshópur skili tillögum á þessu ári.

Ríkulega hefur verið aukið við **stuðning við rannsóknar- og nýsköpunarstarfsemi** á undanförunum árum. Frá því að skilyrði fyrir endurgreiðslum úr ríkissjóði á rannsóknar- og þróunarkostnaði fyrirtækja voru útvíkkuð árið 2020 hefur stuðningurinn ríflega tvöfaldast og nam tæpum 12 ma.kr. á síðasta ári. Stuðningurinn kemur til frádráttar álögðum tekjuskatti fyrirtækja en er greiddur út ef hann er meiri en það sem fyrirtækjum er gert að greiða í tekjuskatt. Einungis á bilinu 6-7% stuðningsins hafa gengið upp í tekjuskatt á síðustu árum og þ.a.l. mikill meirihluti hans verið í formi beins stuðnings úr ríkissjóði. Stjórnvöld hafa markað þá stefnu að framlengja auknar endurgreiðsluheimildir en um leið að fara yfir framkvæmd þeirra og eftirlit. Í því skyni hefur alþjóðastofnunin OECD verið fengið til að meta áhrif stuðningsins og árangur við að ná þeim markmiðum sem honum voru sett, þ.e. að efla nýsköpun og með því framleiðslugetu hagkerfisins. Niðurstöðurnar benda til þess að stuðningurinn hafi verulega eflt nýsköpunarstarfsemi, sér í lagi lítilla og meðalstórra fyrirtækja, en minna er hægt að fullyrða á þessu stigi um áhrif hans á framleiðni og framleiðslugetu. Kallar það á frekari gagnasöfnun og rannsóknir yfir lengra tímabil og verður þar m.a. lögð áhersla á að afla gagna sem dregið geta fram áhrif stuðningsins á jafnrétti kynjanna. Lokaniðurstöður úttektar OECD munu liggja fyrir síðar á yfirstandandi ári.

### Fjárfesting í rannsóknum og þróun

Hlutfall af landsframleiðslu



Heimild: Eurostat



### Rammagrein 3: Skattalegar áskoranir vegna stafræna hagkerfisins

Í október 2021 samþykktu 136 ríki sem eru aðilar að aðgerðaáætlun OECD og G20-ríkjanna gegn rýrnun skattstofna og tilfærslu skattskylds hagnaðar (e. Base Erosion and Profit Shifting, BEPS) ályktun um sérstakt tveggja stoða kerfi til að bregðast við þeim skattalegu áskorunum sem uppi eru vegna stafræna hagkerfisins. Til og með 16. desember 2022 hafa 138 ríki samþykkt ályktunina. Afrakstur þeirrar vinnu er nú að birtast í drögum að reglum um skattlagningu á stafræna hagkerfið (stoð 1) og alheimslágmarksskatt (stoð 2), sem stundum er vísað til sem BEPS 2.0. Samkvæmt stoð 1 er gert ráð fyrir að 25% af hagnaði stærstu alþjóðlegu tæknifyrirtækjanna verði skattlögð í markaðsríkjum. Um er að ræða skatt á stafræna hagkerfið sem beinist að því að heimila markaðsríkjunum þar sem þjónusta er keypt að leggja skatt á hagnað þeirra alþjóðlegu tæknifyrirtækja sem falla munu undir skattlagninguna. Stoð 2 snýr m.a. að upptöku á 15% alþjóðlegum lágmarksskatti á stórfyrirtæki með það að markmiði að tryggja að þau fyrirtæki greiði lágmarksskatt af tekjum sem myndast í hverri lögsögu þar sem samsteypan starfar. Með því verður spornað við þeirri framkvæmd að alþjóðleg stórfyrirtæki láti umframhagnað myndast í lágskattaríkjum. OECD hefur nú birt leiðbeiningar til að aðstoða ríki við innleiðingu á stoð 2. Ekki hefur hins vegar náðst endanlegt samkomulag um útfærslu á stoð 1 en vænta má þess að niðurstöður liggi fyrir á fyrri hluta tímabils fjármálaáætlunarinnar. Ísland er þátttakandi í BEPS-verkefninu og mun vinna að innleiðingu á stoð 1 og 2 út frá leiðbeiningum OECD.

#### *Tekjuáætlun tímabilsins*

Skatttekjur og tryggingagjöld standa undir 90% af tekjum ríkissjóðs og eru flestir skattstofnar háðir þróun efnahagslegra stærða, s.s. launastofni, afkomu fyrirtækja, kaupmætti og veltu í hagkerfinu. Tekjuáætlunin ræðst því að miklu leyti af stöðu efnahagslífsins hverju sinni eins og hún birtist í þjóðhagsspá Hagstofu Íslands ásamt þeim tekjuráðstöfunum sem fyrirhugaðar eru á tímabilinu. Jafnframt er horft til annarra þátta, s.s. bráðabirgðaútkomu á tekjum ársins 2022 og innheimtuþróunar í ársbyrjun 2023.

Þróun skatttekna á síðustu tveimur árum gefur tilefni til bjartsýni en á þeim tíma hefur t.d. launastofninn vaxið sem hlutfall af VLF vegna vaxandi launakostnaðar og minnkandi atvinnuleysis og þannig aukið tekjur ríkissjóðs af launasköttum. Á áætlunartímabilinu er þó gert ráð fyrir að launastofninn vaxi hægar en landsframleiðslan í samræmi við þjóðhagsforsendur. Þá hafa tekjur af virðisaukaskatti í hlutfalli við VLF skilað mun meiri tekjum síðustu tvö árin en árin þar á undan þrátt fyrir miklar tímabundnar ívilnanir vegna kórónaveirunnar og orkuskipta enda hefur vöxtur einkaneyslu verið mikill. Að frátöldum lítils háttar áhrifum af síðbúnum viðbótarendurgreiðslum vegna Covid-úrræðanna hafa tímabundnar ívilnanir engin áhrif lengur á tekjuáætlunina frá og með miðju ári 2023. Gert er ráð fyrir að VSK skili tekjum sem nema að jafnaði 9% af VLF næstu sex ár og er það meira en að jafnaði síðasta áratug.

Áhrif fyrirhugaðra skattbreytinga, sem fjallað var um hér að framan, koma fram í áföngum yfir tímabil fjármálaáætlunarinnar og spanna breitt bil, allt frá óverulegum áhrifum til mikilla. Veigamesta skattbreytingin er vegna ökutækja og eldsneytis og kemur hún til framkvæmda í nokkrum áföngum. Henni er eins og áður segir ætlað að koma til móts við lækkun skatttekna af ökutækjum og eldsneyti vegna fjölgunar vistvænna og sparneytinna bíla. Gert er ráð fyrir að tekjur af ökutækjum og eldsneyti nái aftur sínu fyrra meðaltali árið 2027, 1,7% af landsframleiðslu. Tekjur aukast einnig frá og með 2024 þegar hvatar til orkuskipta í VSK-kerfinu falla brott en sá stuðningur færast í annað og markvissara form á

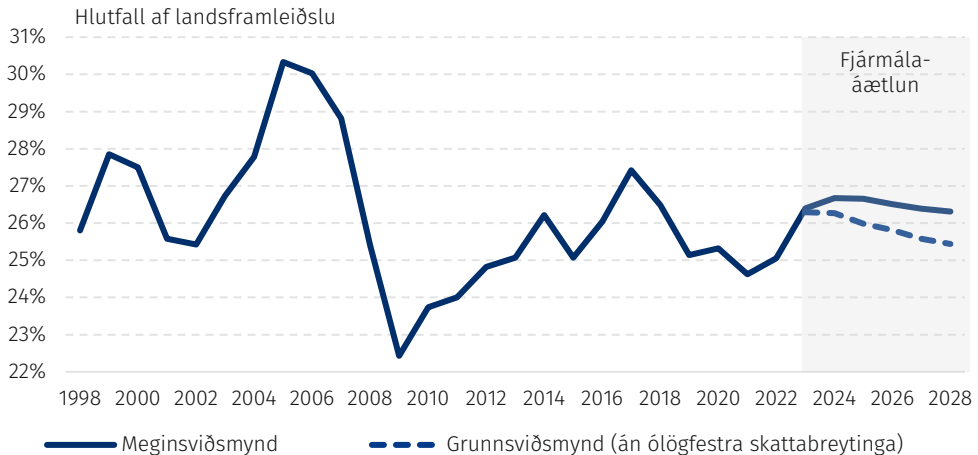
útgjaldahlið. Lægra endurgreiðsluhlutfall VSK af vinnu við íbúðarhúsnæði kemur einnig til með að auka tekjur ríkisins af VSK frá og með miðju ári 2023. Hækkun tekjuskatts lögaðila tímabundið á rekstrarhagnað ársins 2024 kemur til með að auka tekjur ársins 2025 þar sem álagning hans fer fram með árstöf. Í forsendum tekjuáætlunar á spátímabilinu er jafnframt gert ráð fyrir nýrri gjaldtöku á ferðamenn frá og með 2024 en auk þess er gert ráð fyrir að varaflugvallagjald komi til framkvæmda í ár. Aðrar umbætur og kerfisbreytingar sem fjallað var um hér að framan, s.s. samræmd skattlagning stafrænnar þjónustu milli landa og úrbætur til að koma í veg fyrir óeðlilega hvata til stofnunar einkahlutafélaga, eru í vinnslu og hafa enn sem komið er ekki áhrif á tekjuáætlunina. Áætluð tekjuáhrif þeirra skattbreytinga sem fjallað hefur verið um eru samanlagt 18 ma.kr. til hækkunar árið 2024, eða sem nemur 0,4% af VLF. Þegar allir áfangar hafa komið að fullu til framkvæmda árið 2027 er áætlað að áhrif þeirra á tekjur ríkissjóðs verði samanlagt 42 ma.kr. til hækkunar, eða sem nemur 0,8% af VLF. Auk þessara skattbreytinga er gert ráð fyrir hækkun tekna vegna aukinnar gjaldtöku á fiskeldi frá og með árinu 2024 og vegna hækkunar á veiðigjaldi frá og með árinu 2025. Að þeim tekjurádstöfunum meðtöldum hækka tekjur ríkissjóðs um 18–53 ma.kr. árlega yfir áætlunartímabilið, eða sem nemur 1% af VLF árið 2028. Fyrirhugaðar afkomubætandi ráðstafanir í fjármálaáætluninni, sem er skipt jafnt á milli tekju- og gjaldahliðar og verða útfærðar nánar síðar, eru ekki meðtaldar í þessari umfjöllun. Umfang þeirra á tekjuhlið er 4,5–18 ma.kr. árlega og er ætlað að bæta afkomu ríkissjóðs enn frekar.

Gert er ráð fyrir að skatttekjur og tryggingagjöld, leiðrétt fyrir óreglulegum liðum, verði 26,3–26,7% af VLF út tímabil fjármálaáætlunarinnar. Það er yfir meðaltali frá árinu 1998 en þróunina í áætluninni má sjá á meðfylgjandi mynd ásamt sögulegri þróun. Meginsviðsmyndin felur í sér fyrirhugaðar skattbreytingar en grunnsviðsmyndin er án allra fyrirhugaðra skattbreytinga. Í meginsviðsmynd áætlunarinnar lækka skatttekjur og tryggingagjöld í hlutfalli við landsframleiðslu yfir tímabilið og verða 26,3% af VLF í lok tímabilsins. Sú þróun endurspeglar aukna verðbólgu á fyrri hluta áætlunarinnar, hraðari vöxt landsframleiðslu en launastofns og áhrif kólnunar hagkerfisins á hagvaxtarnæma skatta eins og fjármagnstekjuskatta. Í grunnsviðsmyndinni, þ.e. án ólögfesta skattbreytinga, lækka skatttekjur og tryggingagjöld hraðar yfir tímabilið og verða 25,4% af VLF í lok fjármálaáætlunarinnar. Þessi lækkun skýrist að stórum hluta af dvínandi skatttekjum af ökutækjum og eldsneyti á næstu árum ef ekki kemur til fyrirhugaðra skattbreytinga til að bregðast við hlutfallslegri fjölgun vistvænna og sparneytinna bíla.

Áætlun um þróun skatttekna og tryggingagjalda í hlutfalli við VLF breytist nokkuð frá fyrri fjármálaáætlun. Viðspyrnan hefur reynst hraðari en þá var gert ráð fyrir, auk þess sem vaxandi verðbólga á fyrri hluta spátímabilsins hefur áhrif til hækkunar launa- og veltuskatta. Jafnframt hefur verið gripið til nýrra skattabreytinga til að sporna gegn þenslu. Hlutfallið er því hærra allt fram til ársins 2025 en er nokkuð áþekkt árin þar á eftir samanborið við síðustu fjármálaáætlun. Vert er að nefna að tekjur eru meiri að nafnvirði allt tímabil fjármálaáætlunar.



## Skatttekjur og tryggingagjöld án óreglulegra liða



Heimild: Hagstofa Íslands og fjármálaáætlun 2024-2028, árið 2022 eru bráðabirgðatölur frá Hagstofu Íslands.

### Rammagrein 4: Skattaívilnanir vegna orkuskipta

Skattaívilnanir hafa leikið lykilhlutverk í að koma Íslandi í fremstu röð í orkuskiptum fólksbílaflotans. Um árabíl hefur ríkið veitt stuðning við kaup á rafmagns-, vetnis- eða tengiltvinnbílum í formi niðurfellingar virðisaukaskatts (VSK). Stuðningurinn hefur nýst heimilum og öðrum aðilum sem annars þyrftu að greiða 24% VSK til viðbótar söluverði bílsins. Á árinu 2022 náði fjöldi veittra ívilnana fyrir tengiltvinnbíla 15.000 og lauk þeim þar með. Um sama leyti var hámarksfjöldi ívilnana fyrir rafmagns- og vetnisbíla aukinn í 20.000 og fyrir áramót var gengið enn lengra og fjöldatakmörkunin felld niður. Kaupendur allra hreinorkubíla eiga því rétt á ívilnun út árið 2023. Á næsta ári er fyrirhugað að ríkið muni áfram hvetja til kaupa á hreinorkubílum en með öðrum leiðum en hingað til.

Núgildandi ívilnanir í VSK-kerfinu sem hófust 1. júlí 2012 höfðu það að markmiði að ýta úr vörugjaldi á nýja bíla verið breytt í losunarskatt sem tryggði að hreinorkubílar bæru ekki vörugjald. Fjölgun rafmagns- og tengiltvinnbíla og uppbygging hleðsluinnviða hélt í hendur og þurfti því að fjölga hreinorkubifreiðum til að rekstur innviða yrði arðbær. Ýmsar hindranir voru í vegi þess fyrir áratug síðan að orkuskipti í vegasamgöngum kæmst á skrið af sjálfsdáðum. Hátt verð nýrra vistvænna bíla miðað við hefðbundna bensín- og dísilbíla var ein stærsta hindrunin sem yfirvinna þurfti en neytendur urðu einnig að læra að umgangast nýja tækni, fá aðgang að hleðslu og sjá tilgang í því að breyta frá því sem þeir voru vanir. Fyrir rúmum áratug var ekki vitað hve hröð þessi þróun yrði. Nú hafa rafmagns- og tengiltvinnbílar verið rúmur helmingur allra nýskráðra fólksbíla tvö ár í röð og tæp 75% séu bílaleigubílar ekki meðtaldir. Úrval bíla hefur stóruaúkst, verð þeirra lækkað og framboð á hleðslustöðvum og tengdri þjónustu aukist.

Þrátt fyrir þennan góða árangur og það að upphaflegt markmið núverandi ívilnunarkerfis hafi náðst skiptir áframhald orkuskiptanna miklu máli fyrir markmið stjórnvalda um samdrátt í losun. Líftími bíla er langur og enn eru hreinorkubílar aðeins rúm 7% fólksbílaflotans. Ríkið getur beitt sér með margvíslegum hætti gagnvart þeim áskorunum sem nú eru fram undan. Þegar ríkið beitir aðgerðum í formi skattastyrkja eru minni möguleikar á að sníða þær að aðstæðum hverju sinni, s.s. tilteknum markhópi eða skilyrðum, heldur en ef ráðist er með

beinum hætti í skilgreint viðfangsefni með fjárframlögum. Frá upphafi VSK-ívilnanakerfisins var þannig ljóst að sú aðgerð væri almenn og ósveigjanleg. Með því að beita stuðningi á útgjaldahlíð er hægt að sníða fyrirkomulagið með þeim hætti að hann nýtist meira tekjulægri hópum. Það myndi koma til móts við sjónarmið um réttlát umskipti og stuðla að því að gömlum bílum með mikla losun yrði skipt hraðar út. Ekki síst gefur sérhæft stuðningskerfi færi á að tryggja að stuðningur ríkisins verði ekki meiri en þörf krefur, sem er mikilvægur eiginleiki þegar margar aðrar aðgerðir með sama markmið keppa um takmarkað fjármagn úr ríkissjóði vegna loftslagsmála.

Við núverandi aðstæður þarf að greina hvaða ljón eru í vegi áframhaldandi hraðra orkuskipta og beina markvissum og samstilltum aðgerðum að helstu hindrunum. Í ársbyrjun 2023 var Orkusjóði falin umsjón með beinum stuðningi við hreinorkubílavæðingu hjá bílaleigum og nú er horft til þess að koma á nýju stuðningskerfi fyrir heimili og fyrirtæki með áþekktum hætti. Hið nýja form stuðnings verður fjármagnað af ríkissjóði og tekið verður tillit til sjónarmiða um gegnsæi og fyrirsjáanleika. Um leið þarf stuðningskerfið að vera opið fyrir útfærslu sem tryggja muni að það verði markviss og kostnaðarskilvirk loftslagsaðgerð.

Þjóðhagsgrunnur	Ætlan 2024	Ætlan 2025	Ætlan 2026	Ætlan 2027	Ætlan 2028
<i>ma.kr.</i>					
Skatttekjur og tryggingagjöld .....	1.185	1.257	1.314	1.375	1.445
þ.a. tekjuskattur einstaklinga .....	271	288	303	319	336
þ.a. tekjuskattur lögaðila .....	120	135	135	141	149
þ.a. virðisaukaskattur .....	406	428	448	468	490
þ.a. tryggingagjöld .....	145	153	160	168	177
Aðrar tekjur .....	144	141	146	153	158
þ.a. vaxtatekjur .....	35	30	29	33	35
þ.a. arðgreiðslur .....	43	41	42	43	43
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....	5	9	14	18	18
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>1.333</b>	<b>1.408</b>	<b>1.473</b>	<b>1.547</b>	<b>1.621</b>
<b>Frumtekjur .....</b>	<b>1.298</b>	<b>1.378</b>	<b>1.444</b>	<b>1.514</b>	<b>1.586</b>
<i>% af VLF</i>					
Skatttekjur og tryggingagjöld .....	26,7	26,7	26,5	26,4	26,3
þ.a. tekjuskattur einstaklinga .....	6,1	6,1	6,1	6,1	6,1
þ.a. tekjuskattur lögaðila .....	2,7	2,9	2,7	2,7	2,7
þ.a. virðisaukaskattur .....	9,1	9,1	9,0	9,0	8,9
þ.a. tryggingagjöld .....	3,3	3,2	3,2	3,2	3,2
Aðrar tekjur .....	3,2	3,0	2,9	2,9	2,9
þ.a. vaxtatekjur .....	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6
þ.a. arðgreiðslur .....	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....	0,1	0,2	0,3	0,3	0,3
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>30,0</b>	<b>29,8</b>	<b>29,7</b>	<b>29,7</b>	<b>29,5</b>
<b>Frumtekjur .....</b>	<b>29,2</b>	<b>29,2</b>	<b>29,1</b>	<b>29,1</b>	<b>28,9</b>

Heildartekjur ríkissjóðs samanstanda af fjárframlögum, vaxtatekjum, tekjum af arði, veiðigjaldi og sölu á vöru og þjónustu, auk skatttekna og tryggingagjalda. Í desember 2022 eignaðist ríkið 93,22% hlut í Landsneti og fær arð frá félaginu sem nemur á bilinu 2–5 ma.kr. árlega frá og með árinu 2023. Arðgreiðsla frá Landsvirkjun nemur að jafnaði 20 ma.kr. árlega. Aðrir stærstu greiðendur arðs eru Landsbankinn og Íslandsbanki, en í forsendum

fjármálaáætlunarinnar er gert ráð fyrir að ríkið muni selja eftirstandandi eignarhlut sinn í Íslandsbanka og því ekki fá hlutdeild í arðgreiðslum bankans eftir árið 2024. Hins vegar gerir það ríkissjóði kleift að lækka skuldir og vaxtakostnað. Gert er ráð fyrir að arðgreiðslur frá félögum í heild sem á yfirstandandi ári eru áætlaðar 39 ma.kr. eða 1% af VLF verði áþekk fjárhæð á næstu árum en lækki þó sem hlutfall af VLF undir lok tímabilsins. Áætlað er að hlutfall heildartekna verði 30% af VLF árið 2024 og að það verði 29,5% af VLF í lok fjármálaáætlunarinnar. Í meðfylgjandi töflu má sjá lykiltölur um þróun tekna á tímabili fjármálaáætlunarinnar.

### 3.2.3 Útgjaldastefna og útgjaldaþróun

Í þessum hluta eru sett fram stefnumið um þróun útgjalda ríkissjóðs fyrir árin 2024–2028 og helstu breytingar frá fyrri áætlun. Þá er fjallað um þróun heildarútgjalda ríkissjóðs á þjóðhagsgrunni og sundurliðun þeirra eftir hagrænni skiptingu, auk þess sem fjallað er um helstu breytingar í málefnasviðum ráðuneyta.

Uppfærsla á útgjaldaáætlun ríkissjóðs á áætlunartímabilinu grundvallast á markmiðum fjármálastefnu 2022–2026 og ákvörðunum sem teknar voru í fyrri fjármálaáætlunum og fjárlögum fyrir árið 2023. Þannig birtast í áætluninni ýmis áherslumál stjórnvalda, s.s. heildarendurskoðun örorkulífeyriskerfisins, aukin framlög til vegafframkvæmda, efling háskólastigs og áframhaldandi áhersla á heilbrigðismál, húsnæðismál, nýsköpun og loftslagsmál. Ráðstafanirnar styðja við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar sem nánar er fjallað um í rammagrein 8.

Jafnframt er brugðist við samfélagslegum og lýðfræðilegum breytingum, s.s. auknum fjölda flóttafólks og umsækjenda um alþjóðlega vernd, en þessi mikla aukning á skömmum tíma veldur töluverðum þrýstingi á útgjaldahlíðina. Fyrirséð er að útgjaldaþrýstingur mun einnig aukast vegna öldrunar þjóðarinnar, eins og fjallað er um í kaflanum um efnahagsstefnu. Er auknum framlögum til heilbrigðismála í áætluninni meðal annars ætlað að koma til móts við þessa þróun. Þá er ekki hjá því komist að bregðast við þenslu í hagkerfinu, spám um viðvarandi viðskiptahalla og aukinni verðbólgu. Af þeim sökum er í áætluninni gripið til aðgerða til að draga úr útgjaldavexti á árinu 2024 eins og nánar verður vikið að síðar í þessum kafla.

Áætlunin hefur verið uppfærð með hliðsjón af uppfærðri þjóðhagsspa Hagstofu Íslands, lýðfræðilegum forsendum og uppfærslu á útgjaldaskuldbindingum ráðuneyta, s.s. með greiningu á framlögum til tímabundinna verkefna, fyrirsjáanlegri fjárþörf og endurmati á helstu útreiknuðum og kerfislægum útgjaldaþáttum.

Þróun ríkisútgjalda síðastliðin ár ber þess glöggt merki að áherslan í ríkisfjármálum hefur verið baráttan við efnahagslegar afleiðingar heimsfaraldursins. Stefna stjórnvalda hefur verið að vaxa út úr vandanum með því að auka verðmætasköpun í hagkerfinu sem aftur muni skila ríkissjóði meiri tekjum en ella hefði orðið. Samhliða er gengið út frá þeirri forsendu að halda aftur af útgjaldavexti og afkoma ríkissjóðs þannig bætt á milli ára. Hægfare raunvöxtur frumgjalda, eins og miðað er við í áætluninni, felur í sér að lítið svigrúm er til nýrra eða aukinna útgjalda á tímabilinu nema með forgangsröðun og bættri nýtingu fjármuna innan gildandi útgjaldaramma. Þetta felur jafnframt í sér að meiri áhersla verður á að bæta opinbera þjónustu með aukinni skilvirkni.

Til samræmis við markmið fjármálastefnunnar og að teknu tilliti til afkomuhorfa ríkisins er gert ráð fyrir afkomubætandi ráðstöfunum frá og með árinu 2024. Þær ráðstafanir eru þó óverulegar sem hlutfall af heildarumfangi ríkisins eða uppsafnað um 18 ma.kr. á gjaldahlíðinni í lok tímabilsins en það svarar til 1,1% af veltu útgjalda ríkissjóðs árið 2028. Gera verður ráð fyrir að nauðsynlegt verði að endurmeta umfang þessara ráðstafana með

reglubundnum hætti til samræmis við efnahagsframvindu og framvindu opinberra fjármála. Af þeirri ástæðu hafa þær að svo stöddu ekki verið útfærðar niður á einstök málefnasvið eða eftir hagrænni skiptingu og tekur umfjöllunin mið af því. Gert er ráð fyrir að sá hluti ráðstafananna sem fellur til á næsta ári verði útfærður í fjárlagafrumvarpi ársins 2024.

ma.kr. á verðlagi hvers árs	2024	2025	2026	2027	2028
<b>Rekstrarútgjöld</b> .....	<b>1.353,7</b>	<b>1.416,1</b>	<b>1.460,6</b>	<b>1.523,1</b>	<b>1.589,9</b>
Laun .....	309,7	327,6	341,6	357,4	372,9
Kaup á vöru og þjónustu .....	233,2	243,0	244,6	254,5	264,1
Afskriftir .....	67,7	69,7	71,6	73,3	75,2
Vaxtagjöld .....	96,9	90,5	93,5	98,0	103,9
Framleiðslustyrkir .....	70,0	72,0	66,6	69,4	72,7
Fjárframlög .....	480,9	523,7	551,7	578,0	606,6
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	64,7	58,5	59,5	60,6	62,2
<b>Fastafjárútgjöld</b> .....	<b>32,2</b>	<b>39,0</b>	<b>46,2</b>	<b>41,6</b>	<b>44,8</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	99,9	108,7	117,8	114,9	120,0
Afskriftir (-) .....	-67,7	-69,7	-71,6	-73,3	-75,2
<b>Útgjaldaráðstafanir, uppsöfnuð áhrif ...</b>	<b>-4,5</b>	<b>-9,0</b>	<b>-13,5</b>	<b>-18,0</b>	<b>-18,0</b>
<b>Frumútgjöld</b> .....	<b>1.284,5</b>	<b>1.355,6</b>	<b>1.399,8</b>	<b>1.448,7</b>	<b>1.512,8</b>
Frumútgjöld sem % af VLF .....	28,9%	28,7%	28,2%	27,8%	27,6%
<b>Heildarútgjöld</b> .....	<b>1.381,4</b>	<b>1.446,1</b>	<b>1.493,3</b>	<b>1.546,7</b>	<b>1.616,7</b>
Heildarútgjöld sem % af VLF .....	31,1%	30,7%	30,1%	29,7%	29,4%

Út frá þeim forsendum, viðmiðum og stefnumiðum sem liggja til grundvallar áætluninni er gengið út frá því að frumútgjöld ríkissjóðs, þ.e. heildargjöld að frádregnum vaxtagjöldum, aukist um 35 ma.kr., eða um 3%, að frátöldum launa- og verðlagsbótum. Þar veða þungt ýmsar bundnar útgjaldaskuldbindingar ásamt yfirfærslu stuðnings vegna orkuskipta af tekjuhlíð yfir á gjaldahlíð þar sem beita má stuðningnum með markvissari og hagkvæmari hætti, en aukningin á gjaldahlíð nemur 7,5 ma.kr. vegna þessa. Auk þess sem gert er ráð fyrir 8 ma.kr. hækkun frá fjárlögum ársins 2023 vegna fjölgunar flóttafólks og umsækjenda um alþjóðlega vernd. Þá aukast útgjöld um 11,7 ma.kr. vegna verkefna úr stjórnarsáttmála og áherslumála ríkisstjórnarinnar á árinu 2024 en annars er gert ráð fyrir að ný og aukin verkefni kom fram af meiri þunga frá og með árinu 2025 þegar dregur úr þenslu og verðbólguþrýstingi samkvæmt þjóðhagsspá. Þessu til viðbótar aukast útgjöld um 75 ma.kr. vegna launa- og verðlagsbóta. Þar af eru um 17 ma.kr. vegna aukinnar verðbólgu á yfirstandandi ári sem gert er ráð fyrir að færist inn í fjárheimildir í fjárlögum 2024 en ekki innan ársins 2023. Að launa- og verðlagsbótum meðtöldum hækka frumgjöld um 110 ma.kr. árið 2024 frá áætlun yfirstandandi árs, eða sem nemur 9,3%.

Frá árinu 2025 vaxa útgjöldin að meðaltali um 57 ma.kr. að nafnvirði, eða um 4,2% en að frátöldum verðlagsbreytingum nemur raunvöxturinn að meðaltali 1,4%. Eins og sjá má í meðfylgjandi töflu er gert ráð fyrir að frumgjöld ríkissjóðs sem hlutfall af VLF nemi 28,9% á fyrsta ári áætlunarinnar en vaxi hægar en VLF á tímabilinu og verði komin undir 28% af VLF í lok þess. Það væri áþekkt umfang og var á árunum 2017–2019, áður en kórónuveirufaraldurinn hófst.

Sem fyrr segir er áformað að innleiða nokkur áherslumál úr stjórnarsáttmála auk þess að tillit hefur verið tekið til útgjaldaskuldbindinga sem hefðu að óbreyttu raungerst. Þessar breytingar koma til viðbótar við ákvarðanir í gildandi fjármálaáætlun og fjárlögum ársins

2023 sem jafnframt mynda grunn áætlunarinnar. Af þeim málum sem nú birtast í áætluninni og tengjast stjórnarsáttmála er heildarendurskoðun á örorkulífeyriskerfinu veigamest, en þar er gert ráð fyrir undirbúningi á árinu 2024 og innleiðingu á árinu 2025, eins og nánar er fjallað um hér á eftir. Vegleg innspýting til vegamála er áformuð á tímabilinu, en þar er miðað við stighækkandi framlög þar sem aukningin verður meiri á síðari hluta tímabilsins til samræmis við markmið um að draga úr þenslu og verðbólgu. Þá eru stofnframlög til almenna íbúðarkerfisins aukin frá því sem áður var áætlað, með það að markmiði að auka aðgengi að hagkvæmu leiguhúsnæði fyrir tekjulága einstaklinga og fjölskyldur. Styrkja á háskóla og styðja við fjölgun nemenda í starfsnámi á framhaldsskólastigi með stighækkandi framlögum út tímabilið. Þá verða framlög til eftirlits með fiskeldi aukin og stutt við kornrækt á Íslandi.

Til að styðja við markmið um hóflegan vöxt útgjalda og draga úr þenslu og verðbólgu er jafnframt gert ráð fyrir að ráðstöfunum til að draga úr útgjaldavexti á árinu 2024. Almennt aðhaldsviðmið er aukið þannig að á árinu 2024 er gert ráð fyrir 2% almennri aðhaldskröfu í stað 1% í gildandi áætlun og 0,5% aðhaldskröfu á skóla. Um er að ræða sambærilega aðhaldskröfu og í fjárlögum 2023 og undanfarin ár. Þá verða lögregluembætti undanskilin aðhaldskröfu á árunum 2024–2025 og fangelsi undanskilin út áætlunartímabilið. Þessu til viðbótar verður gerð 1% hagræðingarkrafa á aðalskrifstofur ráðuneytanna á árinu 2024 umfram almenna aðhaldskröfu málefna sviða. Áætlað er að þessar ráðstafanir skili um 2,5 ma.kr. í lækkun á útgjaldavexti frá því sem áður var ráðgert á árinu 2024. Með útfærslu aðhaldsmarkmiða eru grunnþjónusta og tilfærslukerfi ríkisins varin og komið í veg fyrir að dregið sé úr þjónustu við hópa sem oft eru í viðkvæmri stöðu og að þjónustan flytjist inn á heimilin þar sem henni er að mestu sinnt af konum án endurgjalds með tilheyrandi áhrifum á jafnrétti stöðu kynjanna.

Þessu til viðbótar er gert ráð fyrir hliðrun byggingar Samhæfingarmiðstöðvar viðbragðsaðila og viðbyggingar Stjórnarráðshússins milli ára auk þess sem hægt verður á útgjaldavexti styrkja til nýsköpunarfyrirtækja frá og með árinu 2025.

Í næsta hluta er fjallað um rammasett útgjöld málefna sviða, því næst um liði sem undanskildir eru útgjaldarömmum málefna sviða og að lokum er fjallað um útgjaldapróun eftir hagrænni skiptingu og vaxtagjöld ríkissjóðs.<sup>6</sup>

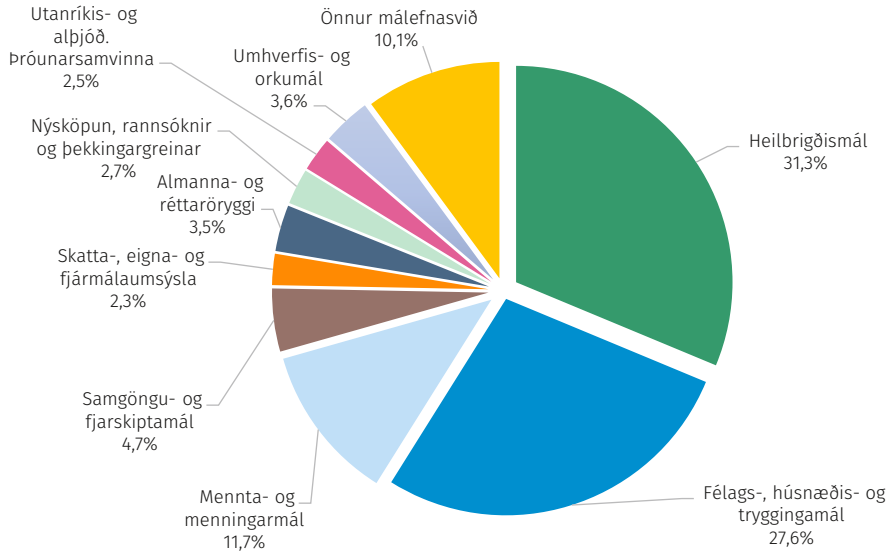
### *Rammasett útgjöld málefna sviða*

Á tímabili þessarar fjármálaáætlunar er gert ráð fyrir að uppsöfnuð aukning rammasettra útgjalda á árunum 2024–2028 nemi ríflega 109 ma.kr. frá fjárlögum 2023 eða sem nemur um 9,8% aukningu á föstu verðlagi ársins 2023. Þar af er gert ráð fyrir að heildarútgjöld aukist um tæplega 32 ma.kr. milli gildandi fjárlaga og ársins 2024 eða sem nemur 2,8% aukningu að raunvirði. Á tímabili áætlunarinnar aukast rekstrar- og tilfærsluútgjöld að meðaltali um 16,5 ma.kr. að raunvirði á ári eða sem nemur um 2,1% á ári hverju. Mest verður aukningin á fyrsta ári áætlunarinnar eða um 20,8 ma.kr. Til samræmis við markmið áætlunarinnar er um að ræða hægfara raunvöxt sem er fyrst og fremst ráðstafað til heilbrigðismála og stærstu tilfærslukerfanna. Vega útgjöld til heilbrigðismála annars vegar og félags-, húsnæðis- og tryggingamála hins vegar þyngst, líkt og áður, á tímabili þessarar fjármálaáætlunar. Um helmingi rammasettra útgjalda ríkissjóðs er ráðstafað til þessara málaflokka. Þriðju

<sup>6</sup> Vakin er athygli á því að umfjöllunin um útgjaldaramma ríkissjóðs er skv. IPSAS reikningssskilastaðli en umfjöllun eftir hagrænni skiptingu er skv. alþjóðlegum hagskýrslustaðli (GFS). Í viðauka 1 og 3 er fjallað nánar um staðlanna og samanburð á rammasettum útgjöldum málefna sviða og heildarútgjöldum ríkissjóðs (A1-hluta).

veigamestu útgjöldin eru vegna mennta- og menningarmála, eða 11,7%. Útgjöld til annarra málefna sviða eru hlutfallslega lægri og sjá má hlutdeild þeirra á eftirfarandi mynd.

### Hlutfallsleg skipting rammasettra útgjalda 2024-2028



Í meðfylgjandi töflu má sjá yfirlit yfir fjárheimildir samandreginna málefna sviða á tímabili áætlunarinnar auk breytinga frá fyrrri áætlun. Þær breytingar skýrast annars vegar af breytingum sem gerðar voru í fjárlögum ársins 2023, s.s. vegna mála sem lágu ekki fyrir við gerð fjármálaáætlunar 2023–2027 eða vegna breyttra forsendna, t.d. vegna uppfærslu áætlana á bundnum útgjaldaskuldbindingum ríkissjóðs en einnig af nýjum og auknum útgjaldatíelfnum. Hins vegar hafa verið gerðar breytingar í tengslum við uppfærða þjóðhagsspá Hagstofu Íslands sem m.a. ráð fyrir meiri verðbólgu og hagvexti, sem auka tekjur ríkissjóðs, en í hagspánni sem lá til grundvallar fyrir fjármálaáætlun. Þannig mynda ráðstafanir sem koma til viðbótar gildandi fjármálaáætlun og breytingar í fjárlagafrumvarpi ársins 2023 grunn þessarar áætlunar.

ma.kr.	Fjárlög 2023	Rammasett útgjöld á verðlagi 2023					Breytingar frá gildandi áætlun			
		2024	2025	2026	2027	2028	2024	2025	2026	2027
Heilbrigðismál .....	343,0	356,4	365,0	376,0	370,7	388,7	19,7	21,3	26,2	27,6
Félags-, húsnæðis- og tryggingamál .....	304,9	310,0	323,5	329,7	335,6	342,4	7,0	15,0	15,5	15,5
Mennta- og menningarmál .....	135,1	136,5	138,2	139,6	140,2	139,8	3,0	4,2	4,7	5,4
Samgöngu- og fjarskiptamál .....	52,4	55,4	56,0	56,2	56,3	55,5	6,9	8,9	9,3	10,4
Umhverfismál og orkumál .....	38,4	43,9	44,3	41,8	42,2	42,4	9,8	10,4	8,3	8,5
Almanna- og réttaröryggi .....	38,9	39,0	42,9	44,5	43,6	35,5	1,7	4,5	7,8	6,6
Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargr. ...	34,9	31,5	32,8	29,5	31,4	33,5	3,3	3,7	-0,7	-0,2
Utanríkismál og alþjóðl. þróunarsamv. ...	29,7	28,5	29,2	29,9	30,7	31,6	2,1	2,0	2,2	2,3
Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla .....	27,3	28,3	27,7	27,6	27,4	27,2	-16,5	-17,3	-17,2	-17,2
Önnur málefna svið .....	109,7	116,2	119,0	113,7	123,8	127,0	1,2	1,4	-5,9	-8,0
<b>Samtals .....</b>	<b>1.114,1</b>	<b>1.145,6</b>	<b>1.178,5</b>	<b>1.188,4</b>	<b>1.201,8</b>	<b>1.223,6</b>	<b>38,1</b>	<b>54,0</b>	<b>50,2</b>	<b>50,8</b>
<b>br. milli ára .....</b>		<b>31,5</b>	<b>32,9</b>	<b>9,9</b>	<b>13,3</b>	<b>21,8</b>				
<b>br. milli ára, % .....</b>		<b>2,8</b>	<b>2,9</b>	<b>0,8</b>	<b>1,1</b>	<b>1,8</b>				



Hér á eftir eru raktar helstu breytingar á rammasettum útgjöldum á tímabili fjármálaáætlunar og greint frá helstu verkefnum. Þá er gerð grein fyrir mati á áhrifum þeirra á jafnrétti kynjanna, þ.e. hvort þær eru taldar líklegar til að stuðla að jafnrétti, viðhalda óbreyttu ástandi eða auka kynjamisrétti eða kynjabil. Í ljósi þess að á þessu stigi er ekki um nákvæma útfærslu ráðstafana að ræða byggir jafnréttismatið í flestum tilfellum á almennum sjónarmiðum sem mikilvægt er að hafa í huga við nánari útfærslu, m.a. í fjárlagafrumvarpi. Byggt er á upplýsingum sem fram koma í stöðuskýrslu um kortlagningu kynjasjónarmiða og gögnum Hagstofu Íslands. Greiningin beinist fyrst og fremst að stöðu kvenna og karla þar sem takmarkaðar upplýsingar liggja fyrir um önnur kyn. Nánar er fjallað um markmið málefnasviða sem stuðla að jafnrétti í rammagrein 9.

Útgjöld til **heilbrigðismála**<sup>7</sup> vega þyngst á tímabili áætlunarinnar og nema þau samtals 1.857 ma.kr. Þar af nema framlög til rekstrar og tilfærslna um 1.687 ma.kr. og hækka samtals um rúma 32 ma.kr. á milli árána 2023 og 2028 sem svarar til 10,3% hækkunar að raunvirði, eða tæplega 2% að meðaltali á ári. Af einstökum breytingum vegur þyngst áframhaldandi hækkun fjárheimilda til heilbrigðisstofnana og sjúkratrygginga vegna fjölgunar og öldrunar þjóðarinnar og hækka framlögin árlega um 4,2–4,5 ma.kr. á tímabilinu vegna þessa. Þá verða fjárheimildir auknar árlega um 0,7–1,3 ma.kr. samtals, á nokkrum liðum sjúkratrygginga. Með þessari viðbót er verið að endurmeta útgjaldaskuldbindingar sjúkratryggingaliða vegna næstu ára sem falla til að öðru óbreyttu ef ekki verður gripið til ráðstafana. Um er að ræða útgjöld vegna almennra lyfja, hjálpartækja, brýnnar meðferðar erlendis og sjúkrakostnaðar erlendis. Þá verður haldið áfram að draga úr greiðsluþátttöku sjúkratryggðra með 800 m.kr. árlegri aukningu framlaga næstu tvö árin. Rekstrarframlög til öldrunarþjónustu verða aukin um 2,6 ma.kr. til ársins 2028 til að reka ný hjúkrunarrými sem tekin verða í notkun á tímabilinu.

Fjárfestingar vega þungt í framlögum til heilbrigðismála og verða á bilinu 27–40 ma.kr. á ári og samtals rúmir 170 ma.kr. á tímabilinu. Stærsta einstaka fjárfesting sem ríkissjóður hefur ráðist í er bygging nýs Landspítala og nema heildarframlög til framkvæmdarinnar á tíma áætlunarinnar yfir 126 ma.kr. sem er sambærileg fjárhæð og varið er til samgönguframkvæmda. Þetta er umtalsvert hærri fjárhæð en birt var í gildandi fjármálaáætlun sem skýrist fyrst og fremst af breytti framsetningu þar sem kostnaður er nú birtur á verðlagi hvers árs í stað fasts verðlags. Með hækkun fjárveitinga til verkefnisins er 1. áfangi hans nú fullfjármagnaður. Ráðgert er að taka meðferðarkjarnann og rannsóknarhús í notkun á tímabilinu. Þá er gert ráð fyrir að hafist verði handa við annan áfanga Hringbrautarverkefnisins undir lok tímabilsins en nánar má lesa um framkvæmdina í rammagrein 5 *Heildaráætlun um byggingu nýs Landspítala*. Þá er gert ráð fyrir byggingu nýrrar legudeildar við Sjúkrahúsið á Akureyri á tímabilinu. Gert er ráð fyrir að framkvæmdir verði langt komnar við lok þess en undirbúningur verkefnisins er á frumstigi.

Um nokkurra ára skeið hefur staðið yfir átak í uppbyggingu hjúkrunarheimila en miklar tafir hafa orðið á framkvæmdum og því eru uppsafnaðar fjárheimildir sem fengist hafa í fjárlögum undanfarinna ára umtalsverðar. Þær verða nýttar til að ráðast í þau byggingaráform sem þegar hafa verið samþykkt og því er fyrirséð að áfram verða ný rými tekin í notkun þótt fjárheimild í áætluninni lækki frá því sem verið hefur.

Ráðstafanir í heilbrigðismálum eru flestar taldar stuðla að jafnrétti í ljósi þess að konur eru líklegri en karlar til að lifa við heilsubrest í daglegu lífi og nota heilbrigðisþjónustu meira en eru einnig líklegri til að hafa neitað sér um lækniþjónustu af fjárhagsástæðum. Þá eru konur í miklum meiri hluta heilbrigðisstarfsfólks og ráðstafanir geta verið til að bæta

<sup>7</sup> Til heilbrigðismála heyra málefnasvið 23–26 og málaflokkar 32.10 og 32.30.

starfsaðstæður stórra kvennastétta sem hafa verið undir miklu álagi. Loks getur bætt þjónusta við aldraða verið til að draga úr ólaunaðri umönnun sem konur sinna í meira mæli en karlar.

Rammasett framlög til **félags-, húsnæðis- og tryggingamála**<sup>8</sup> aukast um ríflega 37,5 ma.kr. á milli árána 2023 og 2028 sem svarar til 12% hækkunar að raunvirði. Heildarútgjöldin á tímabilinu nema alls 1.641 ma.kr. Breytingu frá gildandi fjármálaáætlun má einkum rekja til heildarendurskoðunar á örorkulífeyriskerfinu sem gert er ráð fyrir að innleiða í skrefum á tímabili áætlunarinnar. Lagt er upp með að unnið verði að undirbúningi kerfisbreytingarinnar á árinu 2024 með upptöku og innleiðingu á nýju þverfaglegu sérfræðimati, snemmtækri íhlutun og úrræðum á vinnumarkaði í samstarfi við atvinnulífið til að styðja við atvinnuþátttöku einstaklinga með mismikla starfsgetu. Gert er ráð fyrir 470 m.kr. hækkun framlags vegna framangreindra verkefna á árinu 2024. Í ársbyrjun 2025 er gert ráð fyrir að tekið verði upp nýtt og einfaldara greiðsluferfi með sameiningu bótaflokka og endurskoðun á fjárhæðum bótaflokka örorku og endurhæfingar með það að markmiði að bæta kjör þeirra verst settu. Árlegur varanlegur kostnaður við nýtt kerfi er áætlaður um 16,5 ma.kr. frá og með 2028 þegar áhrifin af kerfisbreytingunni verða að fullu komin fram. Á sama tíma er stefnt að endurskoðun framlags af almennu tryggingagjaldi til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða í þeim tilgangi að styðja við þær breytingar sem stjórnvöld hyggjast gera á örorkulífeyriskerfinu.

Heildarendurskoðun örorkulífeyriskerfisins er talin stuðla að jafnrétti en mikilvægt er að tekið sé mið af kynja- og jafnréttissjónarmiðum við nánari útfærslu og innleiðingu breytinganna. Konur eru í meiri hluta örorkulífeyrisþega, auk þess sem konur eru að meðaltali með lægri tekjur aðrar en greiðslur frá almannatryggingum sér til framfærslu og fá því hærri greiðslur frá almannatryggingum. Aukinni áherslu á starfsendurhæfingu er ætlað að auka möguleika fólks til áframhaldandi þátttöku eða endurkomu á vinnumarkað en hlutfallslega fleiri konur sinna störfum þar sem virðist meiri hætta á að falla út af vinnumarkaði fyrir lífeyrisaldur.

Aðrar helstu breytingar sem falla undir félags-, húsnæðis- og tryggingamál á tímabili fjármálaáætlunar má skýra með auknum framlögum vegna áætlaðrar fjölgunar örorku- og ellilífeyrisþega á tímabilinu, alls 24,7 ma.kr. Þá er í áætluninni gert ráð fyrir að brugðist verði við fjölgun umsækjenda um alþjóðlega vernd og flóttafólks sem hefur frá árinu 2022 verið töluverð. Málafni útlendinga, innflytjenda og flóttafólks heyrir að hluta til undir félagsmál og að hluta undir réttindi einstaklinga og stjórnsýslu dómsmála. Gert er ráð fyrir að framlag til málefna sem tengjast umsækjendum um alþjóðlega vernd og flóttafólki hækki um ríflega 19 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar. Framlagið er að megninu til tímabundið fyrstu tvö árin og er gert ráð fyrir 8 ma.kr. hækkun hvort ár. Nánar má lesa um málefni umsækjenda um alþjóðlega vernd og flóttafólks í rammagrein 2.

Útgjöld vegna móttöku flóttafólks og þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd eru almennt talin stuðla að jafnrétti í ljósi viðkvæmrar stöðu kvenna á flótta en flóttafólk er fjölbreyttur hópur í hættu á margþættri mismunun. Karlar eru alla jafna í meiri hluta meðal umsækjenda um alþjóðlega vernd en í hópi flóttafólks frá Úkraínu eru konur í meiri hluta og mikill fjöldi barna.

Framlög til **húsnæðis- og skipulagsmála** aukast samtals um 2,3 ma.kr. á milli árána 2023 og 2028 sem svarar til 12,1% hækkunar að raunvirði. Heildarútgjöld á tímabilinu nema alls 106 ma.kr. Mest verður hækkunin á milli árána 2023 og 2024 en þá aukast framlög til málefna sviðsins um 13%. Skýrist hækkunin að megninu til af auknum fjárveitingum vegna stofnframlaga en framlögin aukast um 2 ma.kr. frá og með árinu 2024 og verða árleg framlög

<sup>8</sup> Til félags-, húsnæðis- og tryggingamála heyrir málefna svið 27–31 og málaflokkur 32.40.



þar með rúmlega 3,7 ma.kr. á ári eða 18,7 ma.kr. í heild á tíma fjármálaáætlunar. Stofnframlög eru veitt til byggingar eða kaupa á íbúðarhúsnæði með það að markmiði að auka aðgengi að öruggu og viðeigandi leiguhúsnæði fyrir tekjulága einstaklinga og fjölskyldur.

Húsnæðisstuðningur stjórnvalda er margþættur og auk veittra fjárframlaga til stofnframlaga birtist stuðningurinn í skattastyrkjum og lánveitingum. Húsnæðisstuðningur í formi lánveitinga skiptist í almenn lán og hlutdeildarlán og er haldið utan um lánin í Húsnæðissjóði. Í fjárlögum hvers árs er Húsnæðissjóði veitt heimild til útlána og var sú heimild 20 ma.kr. á árinu 2023, þar af 3 ma.kr. í hlutdeildarlán. Miðað er við óbreytta áætlun lánveitinga í fjármálaáætlun þessari. Nýbreytni er í framsetningu á hlutdeildarlánunum á gjaldahlíð en fjárheimild er nú veitt fyrir þann hluta lánanna sem flokka má sem ríkisstuðning. Hlutdeildarlán eru vaxtalaus lán til fasteignakaupa fyrir tekju- og eignaminni einstaklinga. Nú er gert ráð fyrir 800 m.kr. gjaldfærslu árlega sem er sá hluti hlutdeildarlána sem meta má sem stuðning við heimilin í formi vaxtalausra lána. Nánar er fjallað um húsnæðisstuðning í rammagrein 6.

Aukning stofnframlaga er talin stuðla að jafnrétti. Konur eru líklegri til að vera á leigumarkaði en karlar en ekki liggja fyrir kyngreind gögn um leigjendur í almenna íbúðakerfinu. Þó liggur fyrir að langstærsti hópur leigjendanna, eða ríflega 40%, er fólk á vinnumarkaði sem fellur undir tekju- og eignamörk. Konur eru í meiri hluta í lægstu tekjutíundunum og eru auk þess í meiri hluta í flestum öðrum félagsþópum sem litið er til hér, t.d. í hópi námsmanna, öryrkja og aldraðra. Það er því ekki ólíklegt að konur séu í meiri hluta leigjenda í almenna íbúðakerfinu og ráðstafanirnar gagnist þeim sérstaklega.

Framlög til **mennta- og menningarmála**<sup>9</sup> aukast um 4,7 ma.kr. frá fjárlögum 2023 til loka tímabils þessarar áætlunar en það svarar til 3,5% hækkunar að raunvirði. Heildarútgjöldin á tímabilinu nema 694 ma.kr. Framlög til sérstakrar eflingar háskólastigsins eru aukin um 1 ma.kr. á árinu 2024 og fara vaxandi í 2 ma.kr. á tíma áætlunarinnar og kemur styrkingin til viðbótar við aukin framlög vegna nemendafjölgunar. Veitir fjármagníð svigrúm til að auka gæði náms og fyrir áherslubreytingar til að efla STEAM-greinar.<sup>10</sup> Á framhaldsskólastigi er fjármagn aukið um 2,3 ma.kr. uppsafnað yfir tímabilið til að mæta aukinni ásókn í verknað. Ný og aukin verkefni á sviði menningarmála felast að stærstum hluta í varanlegu 400 m.kr. framlagi til stuðnings einkareknum fjölmiðlum og árlegu 100 m.kr. framlagi til Barnamenningarsjóðs sem að óbreyttu hefði fallið niður á árinu 2024.

Aukin framlög til menntamála eru talin stuðla að jafnrétti, m.a. í ljósi þess að í áætluninni eru sett fram skýr markmið sem miða að jafnrétti. Á háskólastigi er annars vegar það markmið að auka hlutfall kvenna sem eru prófessorar og hins vegar að auka hlutfall karla í háskólanámi en um 70% háskólanema eru konur. Nýtt fjármagn nýtist til að ná settum markmiðum, auk þess sem því er ætlað að efla heilbrigðisvísindi og svokallaðar STEAM-greinar en á báðum sviðum er mikill kynjahalli sem mikilvægt er að vinna gegn. Á framhaldsskólastigi eru jafnframt markmið um að jafna kynjadreifingu í starfs- og tækninámi samhliða fjölgun nemenda.

Framlög til **samgöngu- og fjarskiptamála**<sup>11</sup> aukast um 3,1 ma.kr. á milli áranna 2023 og 2028 sem svarar til 5,9% hækkunar að raunvirði og kemur hækkunin að mestu fram strax á næsta ári. Alls munu framlög til málaflokksins hins vegar hækka um 35,5 ma.kr. að raunvirði frá því sem gert hafði verið ráð fyrir í fjármálaáætlun 2023–2027 líkt og sjá má í töflu hér að

<sup>9</sup> Til mennta- og menningarmála heyrna málefna við 18–22.

<sup>10</sup> Vísinda- og tæknigreinar, verkfræði, listgreinar og stærðfræði.

<sup>11</sup> Til samgöngu- og fjarskiptamála heyrir málefna við 11.

ofan og munu heildarútgjöld til samgöngu- og fjarskiptamála því nema 279 ma.kr. á tímabili þessarar áætlunar. Þar af er fjárfestingarframlag til vegaf framkvæmda aukið um 4 ma.kr. á árinu 2024 og fer stigvaxandi á tíma fjármálaáætlunar og nemur 8,5 ma.kr. á árinu 2028. Er framlaginu ætlað í nýframkvæmdir og viðhald á vegakerfinu. Á móti falla niður ýmis tímabundin framlög á tímabilinu sem m.a. voru veitt í tengslum fjárfestingaráttak stjórnvalda.

Mikil innspýting var í vegakerfið í fjárfestingaráttakinu sem ætlað var að sporna við efnahagslegum áhrifum af heimsfaraldri. Námu heildarútgjöld til vegaf framkvæmda í fjárfestingaráttakinu alls 26 ma.kr. á árunum 2020–2023. Til samanburðar nemur heildaraukning útgjalda til vegaf framkvæmda 32,5 ma.kr. í áætlun þessari.

Þá er vert að nefna að á tíma áætlunarinnar eru áformaðar framkvæmdir úr samþykktum samgöngusáttmála á höfuðborgarsvæðinu um uppbyggingu stofnvega, Borgarlínu, hjóla- og göngustíga auk annarra aðgerða. *Betri samgöngur ohf.* heldur utan um framkvæmd sáttmálans og nema bein framlög úr ríkissjóði um 13 ma.kr. til verkefnisins á árunum 2024–2028. Þar til uppfærslu kostnaðar- og tímaáætlunar og endanlegri útfærslu á fjármögnunarþörf er lokið fyrir verkefni *Betri samgangna* er mögulegt að mæta þurfi fjármögnun með öðrum hætti þar til ætlaðir tekjustofnar geti tekið við.

Ekki liggur fyrir mat á áhrifum einstaka samgönguverkefna á jafnrétti til lengri tíma litið en æskilegt væri að gera slíkt mat svo tryggja megi að verkefnin hafi sem jákvæðust áhrif á jafnrétti. Sé eingöngu litið til atvinnuskapandi áhrifa á framkvæmdatíma hallar verulega á konur en karlar eru ríflega 90% af starfandi við byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð.

Framlög til **umhverfis-, orku- og loftslagsmála**<sup>12</sup> aukast um 4 ma.kr. á milli árunna 2023 og 2028 sem svarar til 10,4% hækkunar að raunvirði. Alls eru fjárheimildir málaflokksins hins vegar rúmlega 51 ma.kr. hærrí en hafði verið gert ráð fyrir í fjármálaáætlun 2023–2027 og munu því heildarútgjöldin á tímabilinu nema 215 ma.kr. Helsta ástæða aukningarinnar er að stuðningur við orkuskipti færir af tekjuhlið yfir á gjaldahlið. Kerfi VSK-endurgreiðslna fyrir hreinorkubíla lýkur í lok árs 2023 og er gert ráð fyrir að úthlutanir úr Orkusjóði taki við. Nýjar fjárheimildir til Orkusjóðs nema 7,5 ma.kr. vegna stuðnings við orkuskipti á árunum 2024 og 2025 og 5 ma.kr. árlega eftir það sem samsvarar 30 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar til að stuðla að orkuskiptum. Gert er ráð fyrir að hægt verði að beina úthlutunum Orkusjóðs þangað sem ávinningurinn verði mestur. Þá er gert ráð fyrir stighækkandi framlögum í Ofanflóðasjóð á tímabilinu. Framlögin nema 2,9 ma.kr. á árinu 2024 og hækka í áföngum frá og með árinu 2025. Á árinu 2028 er gert ráð fyrir fjárheimildir sjóðsins nemi 4,4 ma.kr. Heildarframlög vegna Ofanflóðasjóðs munu nema 19,2 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar.

Sé litið til beinna áhrifa ráðstafana í umhverfis-, orku- og loftslagsmálum á jafnrétti kynjanna eru áhrifin margvísleg og vert að greina þau nánar. Karlar og efnameiri hópar teljast líklegri til þess að nýta stuðning við kaup á hreinorkubílum en aftur á móti er líklegt að konur finni meira fyrir sparnaði sem hlýst af lægri rekstrarkostnaði í ljósi þess að þær nota bíl meira í daglegu lífi og eru að meðaltali með lægri atvinnutekjur en karlar. Þá eru afleidd áhrif af styrkjum þau að eftirmarkaður með hreinorkubíla stækkar sem gefur fleiri og fjölbreyttari hópum færi á að eignast slíkan bíl. Greining á áhrifum ofanflóðavarna á kynin liggur ekki fyrir.

Framlög til **almanna- og réttaröryggismála**<sup>13</sup> dragast saman um 3,4 ma.kr. milli árunna 2023 og 2028 sem skýrist einna helst af niðurfellingu tímabundins fjárfestingarframlags til byggingar samhæfingarmiðstöðvar viðbragðsaðila í lok áætlunartímabilsins. Þá falla einnig niður tímabundin útgjöld vegna leiðtogafundar Evrópuráðsins og vegna framkvæmda við

<sup>12</sup> Til umhverfis-, orku- og loftslagsmála heyrir málefna við 15 og 17.

<sup>13</sup> Til almanna- og réttaröryggismála heyrir málefna við 9.

Litla-Hraun. Framlög aukast hins vegar um 5,7 ma.kr. á fyrstu þremur árum áætlunarinnar áður en þau taka að lækka en það svarar til 14,6% hækkunar að raunvirði. Heildarútgjöldin á tímabilinu nema alls 206 ma.kr. og hækka um 21 ma.kr. frá fyrri áætlun. Skýrist það m.a. af því að útgjöld til almanna- og réttaröryggismála voru aukin varanlega um tæpa 2 ma.kr. í fjárlögum 2023 til styrkingar á starfsemi lögreglunnar, aðgerða gegn skipulagðrar brotastarfsemi, styrkingar fangelsa o.fl. Nemur sú útgjaldaaukning tæplega 10 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar. Þá er sú breyting gerð á milli áætlana að aðhaldskrafa til fangelsismála fellur alfarið niður og aðhaldskrafa til löggæslu fellur niður á árunum 2024 og 2025. Auk þess hefur áætlaður byggingarkostnaður samhæfingarmiðstöðvar viðbragðsaðila hækkað frá fyrri áætlun og nemur heildarkostnaður nú 26 ma.kr. og þar af falla 24 ma.kr. til á tíma áætlunarinnar.

Þessu til viðbótar eru fjárheimildir auknar um samtals 340 m.kr. á árunum 2024 og 2025 til að fjölga rýmum í fangelsinu Sogni. Þá er gert ráð fyrir allt að 800 m.kr. útgjaldaaukningu á tíma áætlunarinnar til áframhaldandi kaupa og fjármögnunar björgunarskipa fyrir Slysavarnafélagið Landsbjörg. Auk þess er veitt 410 m.kr. einskisframlag á árinu 2024 til greiðslu sanngirnissjóta. Þá er veitt samtals 600 m.kr. framlag á árunum 2024 og 2025 til Útlendingastofnunar til að bregðast við auknum umsóknum um alþjóðlega vernd. Nánar er fjallað um mál umsækjenda um alþjóðlega vernd í rammagrein 2.

Unnið hefur verið ítarlegt jafnréttismat vegna Samhæfingarmiðstöðvar viðbragðsaðila á höfuðborgarsvæðinu og m.a. dregin fram sjónarmið er varða umönnunar- og heimilisbyrði fólks, öryggi starfsfólks og gesta, jafnan aðgang kynjanna að opinberum byggingum, staðalmyndir og kynhlutverk og jöfn tækifæri kynjanna til góðrar heilsu. Tekið verður mið af þessum sjónarmiðum við hönnun, byggingu og rekstur hússins. Auknum framlögum til Útlendingastofnunar er m.a. ætlað að stytta afgreiðslutíma umsókna og minnka óvissu umsækjenda um alþjóðlega vernd sem getur stuðlað að jafnrétti í ljósi viðkvæmrar stöðu hópsins, sér í lagi kvenna. Ekki liggur fyrir mat á jafnréttisáhrifum annarra ráðstafana á málefnasviðinu.

Framlög til málefnasviðs **07 Nýsköpun, rannsóknar og þekkingargreina**<sup>14</sup> hafa stóraukist á undanförunum árum. Framlög í fjárlögum voru 14,9 ma.kr. á nafnvirði árið 2019 og síðan þá hafa þau ríflega tvöfaldast en fjárheimildir fjárlaga ársins 2023 eru 34,9 ma.kr. Á tímabili þessarar áætlunar er ráðgert að útgjöld verði 33,5 ma.kr. árið 2028. Uppsöfnuð lækkun frá fjárlögum 2023 nemur 1,4 ma.kr. sem svarar til 4% lækkunar að raunvirði. Samtals verða heildarútgjöld til nýsköpunar, rannsókna og þekkingargreina 158,5 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar.

Lækkunin skýrist fyrst og fremst af því að í heimsfaraldrinum voru framlög til málaflokksins stóraukin með tímabundnum ráðstöfunum fyrir árin 2021–2023. Hafa bæði Tækniþróunarsjóður og Rannsóknasjóður fengið varanlega hækkun framlaga upp á 2,3 ma.kr. sem áður voru tímabundin og hefðu fallið niður árið 2024. Tímabundnar breytingar á styrkjum nýsköpunarfyrirtækja vegna rannsóknar- og þróunarkostnaðar hafa verið framlengdar. Uppfærð áætlun vegna ESB um menntun, rannsóknir og tækniþróun leiðir til lækkunar um 1,2 ma.kr. 2024. Þá hækka framlög til endurgreiðslna vegna kvikmyndagerðar á Íslandi varanlega um 778 m.kr. á árinu 2024 og nema árlegar fjárheimildir þá 2,5 ma.kr.

Sambærileg eða aukin framlög inn í óbreytt stuðningsumhverfi við nýsköpun og kvikmyndagerð eru talin líkleg til að viðhalda ójafnri stöðu kynjanna eða skekkja hana enn frekar. Undanfarin ár hefur meiri hluti fjármagns á þessu sviði farið til verkefna sem leidd eru af körlum. Kynjamunurinn virðist hvað mestur í tengslum við endurgreiðslur vegna

<sup>14</sup> Til nýsköpunar, rannsókna og þekkingargreina heyrir málefnasvið 7.

rannsóknna og þróunar en þar hafa karlar verið að baki þremur af hverjum fjórum umsóknum enda eru flest fyrirtækin sem njóta endurgreiðslna tæknifyrirtæki þar sem karlar eru í meiri hluta starfandi. Staðan er jafnari þegar kemur að samkeppnissjóðum þótt þar halli í flestum tilfellum einnig á konur þegar kemur að hlutfalli styrkja og styrkfjárhæða til kvenna. Þá eru karlar í meiri hluta þeirra sem starfa við kvikmyndagerð og tölfraði um styrkveitingar úr kvikmyndasjóði gefur til kynna að innan kvikmyndageirans halli verulega á konur. Æskilegt væri að bregðast við þessari stöðu en ofangreindar ráðstafanir gera það ekki með beinum hætti.

Framlög til **utanríkismála og alþjóðlegrar þróunarsamvinnu**<sup>15</sup> aukast um 2 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar. Annars vegar lækka framlög til málefnasviðs *04 Utanríkismál* um tæpa 2,2 ma.kr. á milli árána 2023 og 2028. Skýrist það af niðurfellingu tímabundinna framlaga til ýmissa verkefna og 1,6 ma.kr. lækkun á framlögum í Uppbyggingarsjóð EES en framlög til hans eru háð framvindu þeirra verkefna sem sjóðurinn styrkir og geta verið mjög sveiflukennð á milli ára, sbr. umfjöllun í viðauka um málefnasvið *04 Utanríkismál*. Aukin framlög á málefnasviðinu renna fyrst og fremst til varnarmála en vegna stríðsins í Úkraínu hafa varnarmál fengið aukið vægi, rétt eins og hjá öðrum bandalagsþjóðum Íslands. Fastar fjárveitingar til varnarmála aukast um 930 m.kr. frá og með árinu 2025 sem er aukning frá því sem gert hafði verið ráð fyrir í gildandi fjármálaáætlun.

Hins vegar aukast framlög til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu um 4,1 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar í samræmi við þá hagspá sem liggur til grundvallar fjármálaáætlun. Munu útgjöldin nema alls 17 ma.kr. árið 2028 í samræmi við stefnu stjórnvalda um að framlög til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu nemi 0,35% af vergum þjóðartekjum út tímabil áætlunarinnar.

Aukin framlög til varnarmála eru talin viðhalda óbreyttri stöðu kynjanna. Aðild Íslands að Atlantshafsbandalaginu og varnarsamningur við Bandaríkin eru meginstoðir ytri varna landsins og eitt meginmarkmið þeirra er að tryggja frið á meðal bandalagsríkja en vopnuð átök hafa ólík áhrif á kynin. Skipulagt kynferðisofbeldi er þekktur hluti af átökum, auk þess sem mansal eykst. Þá eru konur á flóttu oft í sérlega viðkvæmri stöðu, hvort sem það er innan eigin landamæra eða utan. Aukin framlög til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu eru hins vegar talin stuðla að jafnrétti enda er jafnrétti þverlægt markmið í þróunarsamvinnu Íslands og skulu ný eða aukin verkefni taka mið af jafnrétti, mannréttindum og umhverfismálum í sínum markmiðum og aðgerðum.

Fjárheimildir til **matvælaframleiðslu**<sup>16</sup> verða aukin á tímabili áætlunarinnar en aukning er mest í sjávarútvegi og svarar til tæplega 18% hækkunar að raunvirði frá fjárlögum 2023. Þá er áætlað að verja 2,2 ma.kr. í að efla stjórnsýslu, rannsóknir og eftirlit með fiskeldi á tímabili áætlunarinnar. Þá verða framlög aukin um alls 3 ma.kr. á tímabilinu til að efla hafrannsóknir og eftirlit með sjávarútvegi. Að auki er gert ráð fyrir auknum fjárheimildum vegna hækkunar fiskeldisgjalds en samkvæmt greinargerð með lögum um töku gjalds vegna fiskeldis í sjó og fiskeldissjóð nr. 89/2019 skal þriðjungur af tekjum gjaldsins renna í Fiskeldissjóð. Í landbúnaði aukast framlög um 2 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar til að styðja við innlenda kornrækt til framleiðslu fódurs og manneldis.

Ráðstafanir á sviði matvælaframleiðslu eru taldar viðhalda óbreyttri stöðu kynjanna en um er að ræða karllægar atvinnugreinar þótt þátttaka kvenna í landbúnaði sé líklega meiri en opinber tölfraðigögn gefa til kynna. Þó má gera ráð fyrir að hluti framlaga úr fiskeldissjóði fari til verkefna sem snúa að styrkari samfélagsgerð á svæðum þar sem fiskeldi í sjókvíum er stundað en þau eru líkleg til að stuðla að jafnrétti.

<sup>15</sup> Til utanríkismála og alþjóðlegrar þróunarsamvinnu heyrna málefnasvið 4 og 35.

<sup>16</sup> Til matvælaframleiðslu heyrna málefnasvið 12 og 13.

Þá er vakin athygli á þeim áhrifum sem breytt skipulag og flokkun á eignasafni Ríkiseigna í fjárlögum ársins 2023 hefur á gjaldahlið ríkissjóðs, en Ríkiseignir eru miðlægur umsýsluaðili sem hefur umsjón með flestum fasteignum ríkisstofnana. Þar sem starfsemi Ríkiseigna er að öllu leyti fjármögnuð með leigutekjum fellur stofnunin undir A2-hluta ríkisins skv. lögum um opinber fjármál. Fjárhagsleg áhrif þessa á A1-hluta eru þau að útgjöld ríkissjóðs á málefna sviði *05 Skatta,-eigna- og fjármálaumsýsla* lækka um tæpa 17 ma.kr. frá gildandi áætlun líkt og sjá má í töflunni ofar í kaflanum.

Að lokum er vert að geta þess að auk ofangreindra mála hefur bygging þjóðarleikvangs einnig verið til skoðunar þótt ekki hafi verið gert ráð fyrir sértækum fjárheimildum á málefna sviði *18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál* í þessari fjármálaáætlun. Málið er enn á undirbúningsstigi og ekki liggur ljóst fyrir á þessu stigi hver endanleg kostnaðarskipting ríkis og sveitarfélaga verður. A meðan svo háttar til þykir ekki tímabært að ákveða fjárheimildir vegna byggingarinnar. Þess í stað er gert ráð fyrir að málið verði tekið upp að nýju þegar forsendur hafa skýrst. Þess má geta að í áætluninni er innbyggt fjárfestingarsvigrúm, sér í lagi á árunum 2027 og 2028 og hugsanlegt er að hægt verði að mæta tilteknum fjárfestingarverkefnum í gegnum það svigrúm að því gefnu að það raski ekki markmiðum fjármálastefnunnar.

#### *Undanskildir liðir*

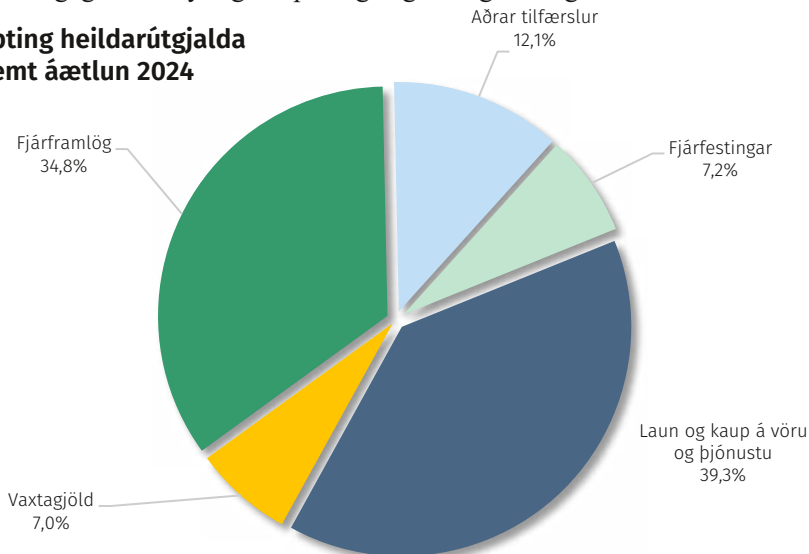
Hluti útgjaldaliða ríkissjóðs er utan heildarútgjaldaramma málefna sviða. Um er að ræða nokkra útgjaldaliði sem geta sveiflast mikið milli ára, s.s. vegna hagþróunar eða samkvæmt mati við reikningshaldslegt uppgjör sem stjórnvöld geta ekki haft mikil áhrif á, a.m.k. ekki til skamms tíma. Þeir liðir sem teljast ekki til rammasettra útgjalda eru auk vaxtagjalda, framlög í Atvinnuleysistryggingasjóð, Jöfnunarsjóð sveitarfélaga og framlög vegna lífeyrisskuldbindinga auk annarra liða. Sjá nánar í viðauka 3.

Samanlagt er gert ráð fyrir að liðir sem standa utan útgjaldarammans, að vaxtagjöldum frátöldum, verði á bilinu 166–172 ma.kr. á ári og nái hámarki árið 2026 en lækki svo eftir það. Þróun fjárveitinga vegna lífeyrisskuldbindinga ræðst helst af spá um launþróun hjá starfsmönnum ríkisins en gert er ráð fyrir að þessar skuldbindingar lækki á áætlunartímabilinu m.a. vegna fækkunar lífeyrisþega í deildinni og að framlag vegna þeirra nemi um 77,7 ma.kr. árið 2024 en á lokaári áætlunarinnar verði framlagið 72,1 ma.kr. Gengið er út frá því að framlög til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga verði á bilinu 29,7–32,8 ma.kr. og fari hækkandi eftir því sem líður á áætlunartímanni. Er það í samræmi við spá um þróun lögbundinna framlaga í hann. Þá taka framlög Atvinnuleysistryggingasjóðs mið af spá um atvinnuleysi á tímabilinu og verða í kringum 36 ma.kr. út tímabil áætlunarinnar. Ríkisábyrgðir, tapaðar kröfur, tjónabætur og afskriftir skattkrafna eru liðir sem getur verið erfitt að spá fyrir um en eru þessir liðir áætlaðir 23,8–28,8 ma.kr. milli 2024 og 2028. Af þessum liðum vega afskriftir skattkrafna þyngst og eru áætlaðar á tímabilinu með hliðsjón af áætlunum eftirstöðvum álagningar og afskriftahlutfalli samkvæmt sögulegri reynslu fyrir stærstu tekjustofna ríkisins.

### Hagræn skipting útgjalda

Með hagrænni skiptingu útgjalda<sup>17</sup> er verið að greina margþætt hagræn áhrif ríkisfjármála á atvinnulíf og fjárhag heimilanna, fjárfestingu í efnislegum eignum og áhrifum á fjármálamarkaðinn í gegnum breytingar á peningalegum eignum og skuldum.

#### Hagræn skipting heildarútgjalda samkvæmt áætlun 2024



Fjárframlög eru stærsti einstaki útgjaldaliður ríkissjóðs eða um 35% af heildargjöldum þegar horft er til hagrænnar skiptingar útgjalda á árinu 2024. Stærsti hluti þeirra rennur til almannatrygginga eða sem nemur um 30% af heildargjöldum samkvæmt áætlun. Samanlagt vega laun og kaup á vöru og þjónustu 39% af heildargjöldum ríkissjóðs, þar af nema laun 22% og kaup á vöru og þjónustu 17%. Aðrar tilfærslur, fjárfestingar og vaxtagjöld nema samtals tæplega 26%. Vakin er athygli á því að umfjöllun í þessum hluta er án þeirra óútfærðu aðhaldsráðstafana sem gert er ráð fyrir að verði gripið til á gjaldahlið á árunum 2024–2028 og áður hefur verið vikið að.

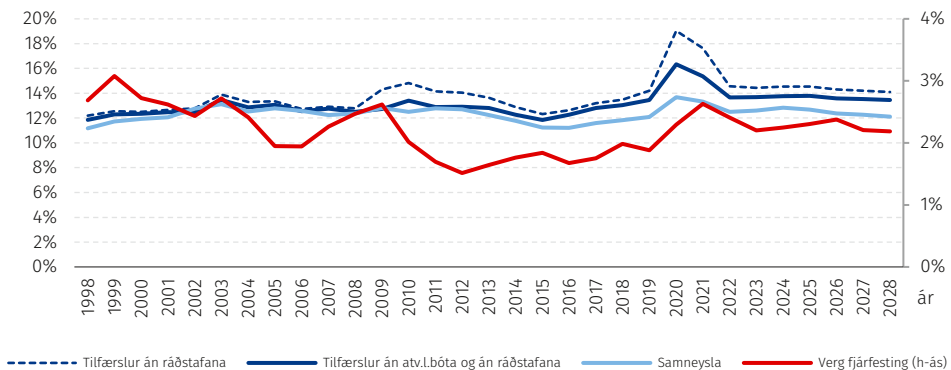
<sup>17</sup> Í samræmi við lög um opinber fjármál er stuðst við alþjóðlegan hagskýrslustaðal, svokallaðan GFS-staðal, við sundurliðun gjalda eftir hagrænni skiptingu. Samkvæmt þeirri framsetningu eru gjöld flokkuð eftir launum, kaupum á vöru og þjónustu, vaxtagjöldum, framleiðslustyrkjum til atvinnulífsins, fjárframlögum til almannatrygginga, alþjóðastofnana og sveitarfélaga, félagslegum tilfærslum til heimila og rekstrar- og fjármagnstilfærslum ásamt hreinni fjárfestingu í efnislegum eignum.



Eins og að framan greinir er meginleiðarljós fjármálaáætlunarinnar að standa vörð um efnahagsbatann sem náðst hefur eftir kórónuveirufaraldurinn og sporna við þenslu í hagkerfinu og verðbólgu á sama tíma og styrkur ríkisfjármálanna er endurbyggður. Þannig endurspeglast stefna í ríkisfjármálum í hægari vexti frumgjalda en vergri landsframleiðslu á tímabili ætlunarinnar. Þegar horft er til hagrænnar skiptingar útgjalda má sjá að dregið hefur úr útgjöldum allra þátta sem hlutfall af VLF eftir mikla hækkun á árunum 2020–2022 þegar kórónuveirufaraldurinn stóð sem hæst. Ef miðað er við árið 2019 nemur hlutfall samneyslu, tilfærslna og fjárfestinga ívið hærra hlutfalli af VLF á árinu 2024 en er orðið áþekkt undir lok tímabilsins, að frátöldum fjárfestingum þar sem hlutfallið vex úr 1,9% á árinu 2019 í 2,2% á árinu 2028.

### Tilfærslur yfir meðaltali á tímabili áætlunarinnar

án afkomubætandi ráðstafana, %VLF<sup>18</sup>



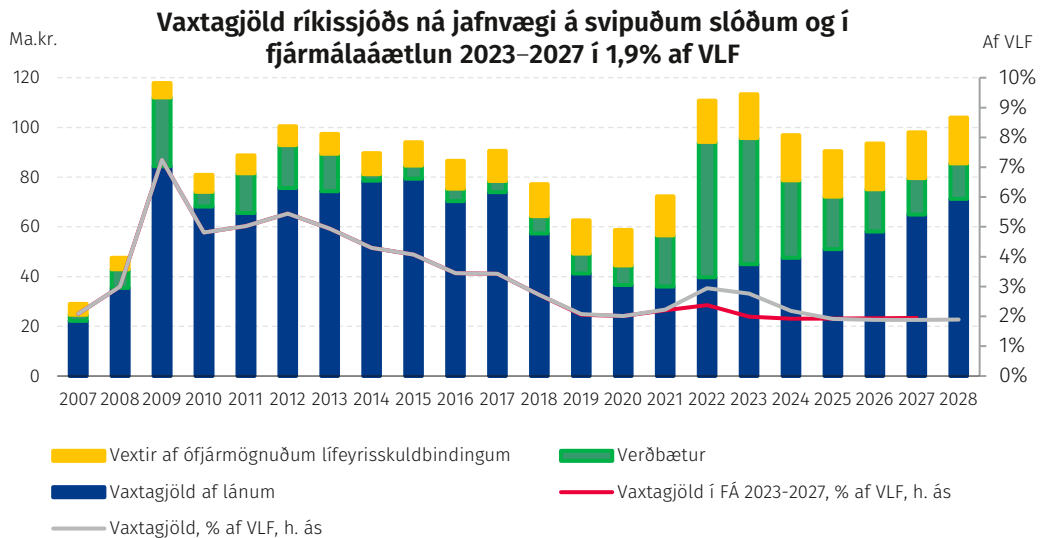
Undanfarin ár hefur varanlegur vöxtur útgjalda ríkissjóðs fyrst og fremst legið í tilfærslukerfum ríkisins og þegar horft er yfir tímabilið frá árinu 1998 sést að tilfærslur taka til sín stærri hlut af útgjöldum ríkissjóðs á árunum eftir bankahrun heldur en á árunum þar á undan. Á tímabili áætlunarinnar dregur úr tilfærslum sem hlutfalli af VLF sem skýrist fyrst og fremst af því að verg landsframleiðsla vex hraðar en útgjöld til tilfærslukerfa. Eins og fjallað er um í kaflanum hér á undan eru áform um heildarendurskoðun örorkulífeyriskerfisins. Mesta hækkunin verður á árinu 2025 þegar bótaflokkar verða sameinaðir og bætur endurskoðaðar en gert er ráð fyrir að hækkunin verði að fullu komin fram á árinu 2028. Á sama tíma er stefnt að endurskoðun framlags af almennu tryggingagjaldi til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóða í þeim tilgangi að styðja við þær breytingar sem stjórnvöld hyggjast gera á örorkulífeyriskerfinu.

Samneysla vex á fyrsta ári áætlunarinnar sem hlutfall af VLF en fer síðan lækkandi út tímabilið. Áætlað er að umfang hennar í lok tímabilsins verði sambærilegt og árið 2019 eða rúm 12% af VLF. Aukninguna á fyrsta ári áætlunarinnar má m.a. rekja til aukins fjölda flóttafólks og umsækjenda um alþjóðlega vernd, aukinna útgjalda Sjúkratrygginga Íslands í ljósi endurmetinna horfa ársins 2023 og aukins raunvaxtar á tímabilinu umfram gildandi áætlun. Þá hækka framlög til háskólastigsins, auk þess sem framlög til heilbrigðismála voru aukin talsvert í fjárlögum ársins 2023 og halda áfram að vaxa í skv. forsendum áætlunarinnar.

<sup>18</sup> Leiðrétt fyrir óreglulegum, einskiptis liðum, s.s. fjárfestingu í Hörpu á árinu 2011 og Hvalfjarðargöngum 2018.

Fjárfestingarstig er yfir meðaltali þegar horft er yfir tímabilið frá 1998. Helst það áþekkt sem hlutfall af VLF og í gildandi áætlun. Stærsta einstaka fjárfestingarverkefnið er bygging nýja Landspítalans en einnig verða framkvæmdir við Samhæfingarmiðstöð viðbragðsaðila umfangsmiklar á tímabilinu sem og framkvæmdir við Hús heilbrigðisvísindasviðs á Landspítalalóð, svo dæmi séu tekin. Hlutfall fjárfestinga af VLF er hið sama á árinu 2024 og í ár þrátt fyrir innspýtingu til samgönguframkvæmda en það skýrist m.a. af því að fjölmörgum verkefnum úr fjárfestingarátaki ríkisstjórnarinnar 2021–2023 lýkur og að haldið er aftur af fjárfestingu með mótvægisáðgerðum ríkisstjórnarinnar vegna þenslu og verðbólgu sem felur t.a.m. í sér hliðrun á framkvæmdum við Samhæfingarmiðstöðvar viðbragðsaðila og viðbyggingu Stjórnarráðshússins. Hlutfall fjárfestinga af VLF nær hámarki árið 2026.

Vaxtagjöld ríkissjóðs hækka nokkuð frá fjármálaáætlun 2023–2027 í krónum talið en undir lok áætlunarinnar ná vaxtagjöld þó jafnvægi á svipuðum slóðum í hlutfalli af VLF og í fyrri áætlun. Aukningu nafnvirðis vaxtagjalda á fyrri hluta áætlunarinnar má að miklu leyti rekja til gjaldfærðra verðbóta. Hækkandi verðbólga og mikil skuldabréfaútgáfa sl. þrjú ár, sem þó er minni en fyrri áætlun sýndi, hafa haft mikil áhrif á vaxtakjör ríkissjóðs til hækkunar. Sérstaklega var þróun vaxtakjara ekki ríkissjóði í hag árið 2022. Það er áhyggjuefni að vaxtakjör ríkissjóðs hafa versnað en á móti kemur að dregið hefur úr skuldavexti frá fjármálaáætlun 2023–2027. Þótt flestir spáaðilar geri ráð fyrir að verðbólga hafi náð hámarki er útlit fyrir að vextir og verðbólga haldist enn um sinn nokkuð há. Af þróun á skuldabréfamarkaði má greina að markaðsaðilar efist um að verðbólga verði aftur jafn lág og árin fyrir heimsfaraldurinn. Markaðsskuldabréf ríkissjóðs, ýmist til skemmri eða lengri tíma, bera öll fasta vexti. Það eru því miklir hagsmunir fölgirnir í því fyrir ríkissjóð að halda skuldavexti í lágmarki.



Á meðfylgjandi mynd eru vaxtagjöld frá árinu 2007. Verðbætur á verðtryggð lán hækka um rúmlega 10 ma.kr. á ári að meðaltali frá fjármálaáætlun 2023–2027, mest á fyrri hluta áætlunartímabilsins þegar verðbólga er spáð meiri en árin á eftir. Vaxtagjöld önnur en verðbætur hækka um tæplega 2 ma.kr. að meðaltali, meira á síðari hluta áætlunarinnar þegar meira hefur verið gefið út á hærri vöxtum, til þess að fjármagna hallarekstur og lánveitingar ríkissjóðs og endurfjármagna lán sem koma á gjalddaga.



### **Rammagrein 5: Heildaráætlun um byggingu nýs Landspítala**

Í fjármálaáætlun 2022–2026 var birt rammagrein um breytingu á skipulagi framkvæmda vegna nýs Landspítala við Hringbraut. Þar kom fram að til stæði að endurskoða umfang og skipulag fjárfestinga og framkvæmda í því skyni að styrkja heildarsýn og tryggja skýra forgangsröðun og góða nýtingu fjármuna. Settur hafði verið á fót stýrihópur um verkefni nýja Landspítalans sem ber ábyrgð á samhæfingu og stjórn allra meginþátta verkefnisins. Meðal verkefna hópsins væri að endurmeta fyrirbyggjandi áætlanir um heildarskipulag verkefnisins, nýtingu nýrra og eldri bygginga sem og áætlun um öflun tækjabúnaðar.

Stýrihópurinn lét yfirfara kostnaðar- og framkvæmdaráætlanir verksins, uppfæra forsendur þarfagreiningar og í framhaldi af því var afráðið að láta gera nýja þarfagreiningu fyrir Landspítala og áhættugreiningu fyrir einstaka verkþætti verkefnisins og kostnaðar- og tímaáætlanir þeirra. Nú hefur verið lögð fram 1. áfangaskýrsla um nýjan Landspítala við Hringbraut. Stýrihópurinn hefur skipt uppbyggingu á nýjum Landspítala upp í tvo megináfanga.

Til 1. áfanga teljast annars vegar Hringbrautarverkefnið eins og það var upphaflega skilgreint en til þess teljast fjórar byggingar. Í fyrsta lagi meðferðarkjarninn sem er langstærsta byggingin, eða um 70 þúsund fermetrar að stærð, og verður í lykilhlutverki í starfsemi spítalans. Þá er það rannsóknarhúsið sem er tæpir 18 þúsund fermetrar. Þar verður allri rannsóknarstarfsemi spítalans komið fyrir auk blóðbankans. Jafnframt verður bílastæða- og tæknihús (BT-húsið) tæpir 20 þúsund fermetrar með um 550 bílastæði auk hjólageymslu en þar verður einnig tæknirými fyrir varaafsvélar, kælikerfi og varakyndingu spítalans. Fjórða byggingin er sjúkrahótelið en hún er þegar fullkláruð. Á seinni stigum var ákveðið að bæta við bílakjallara undir aðaltorgi svæðisins og mun hann rúma 170 bílastæði og verða um 7 þúsund fermetrar.

Hins vegar eru önnur verkefni sem nýja Landspítalanum hefur verið falið að hafa umsjón með í kjölfar þeirra breytinga sem gerðar voru á fyrirkomulagi heildarverkefnisins. Verkefnið varða helst búnað og tæki spítalans eftir að starfsemin hefur verið flutt í nýbyggingarnar og viðbyggingu við Grensásdeild spítalans. Enn fremur falla undir önnur verkefni tillögugerð og áætlanir fyrir ýmsa stoðþjónustu, þ.m.t. húsnæði fyrir eldhús, vörumóttaka og vöruhús, ásamt flokkunarmiðstöð fyrir sorp. Þá hefur stýrihópnum verið falið að móta stefnu um framtíðarupplýsingakerfi fyrir spítalann sem gert er ráð fyrir að nýtist fyrir sérhæfða sjúkrahúsþjónustu almennt og heilbrigðisstofnanir í víðara samhengi. Að lokum hefur stýrihópurinn látið gera úttekt á öllu eldra húsnæði spítalans með tilliti til framtíðaruppbyggingar. Var þar horft til alls húsnæðis á vegum Landspítala, s.s. leiguhúsnæðis, húsnæðis sem ekki er í notkun og húsnæðis sem kann að losna úr notkun í framhaldi af Hringbrautarverkefninu en verklegar framkvæmdir við margar þessara bygginga falla undir 2. áfanga verkefnisins.

Til 2. áfanga í uppbyggingu Landspítala falla verkefni sem þarf að ráðast í til að sinna framtíðarþörfum LSH til viðbótar við þau verkefni sem þegar hefur verið tekin ákvörðun um. Meðal þeirra bygginga sem falla undir þennan áfanga eru húsnæði vegna dag-, göngu- og legudeilda, nýbygging fyrir geðheilbrigðisþjónustu spítalans, sem fljótlega verður hægt að hefja áætlunargerð fyrir, og endurnýjun aðstöðu eða nýbyggingar fyrir krabbameinsdeild spítalans, auk þess sem mörg önnur þjónusta er í mikilli þörf fyrir betra húsnæði. Ljóst er að frekari greiningar er þörf fyrir framangreinda starfsemi. Gert er ráð fyrir að nánari þarfagreining og áætlanagerð hefjist á allra næstu misserum til að hægt verði að ráðast í verklegar framkvæmdir við 2. áfanga þegar á gildistíma þessarar fjármálaáætlunar. Haldist fjárhagslegt umfang til verkefnisins við endurskoðun næstu áætlana er raunhæft að ætla að hægt sé að ljúka einnig þeim verkefnum sem falla undir 2. áfanga á næstu 8–10 árum.

Það var niðurstaða úttektar á húsnæði spítalans að nokkrar byggingar verða ekki notaðar undir starfseminu í framtíðinni. Þar á meðal eru Kleppur og Vífilsstaðir og til skoðunar er að nýta byggingu Borgarspítalans í Fossvogi með öðrum hætti. Þá er talin þörf á sérstöku endurmati varðandi Landakot, húsnæði geðþjónustu við Hringbraut, birgðastöð við Tunguháls og rannsóknastofur við Hringbraut. Ekki liggur fyrir ákvörðun um framtíðarnýtingu þessara fasteigna en niðurstöður endurmatsins munu eðli máls samkvæmt hafa áhrif á húsnæðisþörf spítalans og fyrirkomulag 2. áfanga.

Fyrir 1. áfanga verkefnisins hefur verið unnin nákvæm tímaáætlun. Samkvæmt henni verður búið að afhenda allar byggingar áfangans til notkunar á gildistíma þessarar áætlunar að undanskildum nokkrum byggingum og mannvirkjum sem tengjast stoðþjónustu og innviðum (s.s. vörumóttaka og flokkunarstöð, tengibyggingar og endanlegur frágangur gatna og lóða). Meginbreyting í uppfærðri áætlun felst í afhendingu bygginga. Afhending þeirra og flutningur starfsemi í þær er flókið og viðamikið verkefni. Því hefur afhendingu meðferðarkjarna og rannsóknarhúss verið seinkað til árána 2027–2028 en í fyrri áætlun átti afhending að eiga sér stað tveimur árum fyrr. Ekki liggur fyrir áætluð tímaáætlun fyrir verkefni í 2. áfanga uppbyggingar Landspítala umfram það sem að framan greinir en framkvæmdatími einstakra verkþátta hefur verið skilgreindur og verður nánari útfærsla áætlana um þessi mannvirki unnin samhliða ákvarðanatöku um þau. Miðað við fyrirbyggjandi forsendur er ráðgert að framkvæmdatími hvers verkefnis í 2. áfanga geti verið um fimm ár. Það mun svo ráðast á síðari stigum hvort þau verði mörg eða öll á framkvæmdastigi á sama tímabili.

Í áfangaskýrslunni er birt kostnaðaráætlun fyrir heildarverkefnið og er hún byggð á reynslutölum úr sambærilegum verkum bæði innan lands og erlendis. Kostnaður vegna framkvæmda frá og með árinu 2022 er á verðlagi þess árs en áfallinn kostnaður til og með 2021 er á verðlagi hvers árs. Samkvæmt áætluninni er heildarkostnaður verksins um 211 ma.kr., þar af nemur kostnaður við 1. áfanga verkefnisins um 156 ma.kr., þar af á eftir að framkvæma fyrir um 127 ma.kr. fram til ársins 2030. Áætlunin gerir ráð fyrir að kostnaður við 2. áfanga nemi tæpum 55 ma.kr. en óvissubíl í framangreindum tölum er upp á -10% til +30%. Miðað við þetta má áætla að kostnaður við framangreind verkefni sé á bilinu 49–71 ma.kr. Í fjármálaáætlun hafa fjárveitingar til verkefnisins verið uppfærðar á áætlað verðlag hvers árs. Það er breytt framsetning frá því sem hingað til hefur tíðkast í fjármálaáætlun en hingað til hafa allar fjárhæðir verið á föstu verðlagi. Því eru þær töluvert hærri en áfangaskýrslan birtir. Samkvæmt verðlagsuppfærslum má gera ráð fyrir að kostnaður við 1. áfanga nemi um 148 ma.kr. frá árinu 2023 og þar af falli til á tímabili fjármálaáætlunar um 122 ma.kr. en kostnaður við 2. áfanga er áætlaður um 72 ma.kr. á verðlagi hvers árs og um tæpir 14 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar.

Nýr Landspítali, fjárhæðir í m.kr.	2010-		2023-	Samtals
	2021	2022	2030	
1. áfangi .....	18.811	10.183	127.138	156.132
Hringbrautarverkefnið .....	18.765	9.891	83.681	112.337
Önnur verkefni .....	46	292	43.456	43.794
2. áfangi (ótímasett verkefni) .....			54.640	54.640
<b>Samtals .....</b>	<b>18.811</b>	<b>10.183</b>	<b>181.778</b>	<b>210.772</b>

Með framangreindri áætlun um byggingu nýs Landspítala er nú í fyrsta skipti komin fram heildaráætlun um verkefnið eins og það er nú skilgreint. Þar er birt heildstæð mynd á þau verkefni sem búið er að taka ákvörðun um, stöðu þeirra, framkvæmdatíma og kostnað. Enn fremur er komin skýr mynd á þær ákvarðanir sem stjórnvöld þurfa að taka á næstu árum og varða helst 2. áfanga verkefnisins en stærstur hluti hans fellur til utan tímaramma þessarar fjármálaáætlunar.

### Rammagrein 6: Stuðningur við húsnæðismál

Húsnæðisstuðningur stjórnvalda er margþættur og birtist í veittum fjárheimildum, skattstýrkjum og lánveitingum. Áætlað heildarumfang húsnæðisstuðnings á tíma áætlunarinnar nemur 160 ma.kr. eða að meðaltali 32 ma.kr. á ári. Þá hefur ekki verið tekið tillit til lánveitinga úr ríkissjóði.

Veittar fjárheimildir í fjárlögum hvers árs til húsnæðismála ná til stofnframlaga, húsnæðisbóta og vaxtabóta. Ásamt því er reiknaður stuðningur vegna hlutdeildarlána. Með þessum aðgerðum vilja stjórnvöld stuðla að auknu húsnæðisöryggi fyrir alla óháð efnahag, bæði með því að draga úr íþyngjandi húsnæðiskostnaði í gegnum húsnæðis- og vaxtabótakerfið og með stofnframlögum til að fjölga hagkvæmum leiguíbúðum fyrir fólk undir tilteknum tekju- og eignamörkum. Framlög úr ríkissjóði í formi húsnæðisstuðnings eru því bein og óbein en það þýðir að framlögin renna ýmist beint til einstaklinga í formi húsnæðis- og vaxtabóta eða óbeint í formi stofnframlaga. Eftirfarandi er stutt lýsing á hverju úrræði:

1. **Stofnframlög** eru húsnæðisstuðningur í formi eigin fjár sem veitt eru frá ríki og sveitarfélögum. Stofnframlög eru veitt til byggingar eða kaupa á íbúðarhúsnæði með það að markmiði að auka aðgengi að öruggu og viðeigandi leiguhúsnæði fyrir tekjulága einstaklinga og fjölskyldur og kallast íbúðirnar almennar íbúðir. Hluttur ríkis nemur 18% af stofnvirði almennra íbúða, þ.e. kostnaði við byggingu íbúða eða kaup á þeim, auk viðbótarframlags sem getur numið allt að 4%. Á tímabili þessarar áætlunar er áætlað að stofnframlög ríkisins nemi 18,7 ma.kr.
2. **Húsnæðisbætur** eru mánaðarlegar greiðslur til leigjenda húsnæðis og markmið með greiðslu þeirra er að lækka húsnæðiskostnað efnaminni leigjenda. Tæplega 50 ma.kr. verður ráðstafað í gegnum húsnæðisbótakerfið í þessari fjármálaáætlun.
3. **Vaxtabætur** eru greiddar til þeirra sem greiða vaxtagjöld af lánum vegna kaupa eða byggingar íbúðarhúsnæðis til eigin nota að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Vaxtabætur skerðast eða falla niður ef eignir fara yfir ákveðin mörk. Á tímabili þessarar áætlunar eru áætluð framlög úr ríkissjóði vegna vaxtabóta 14 ma.kr.

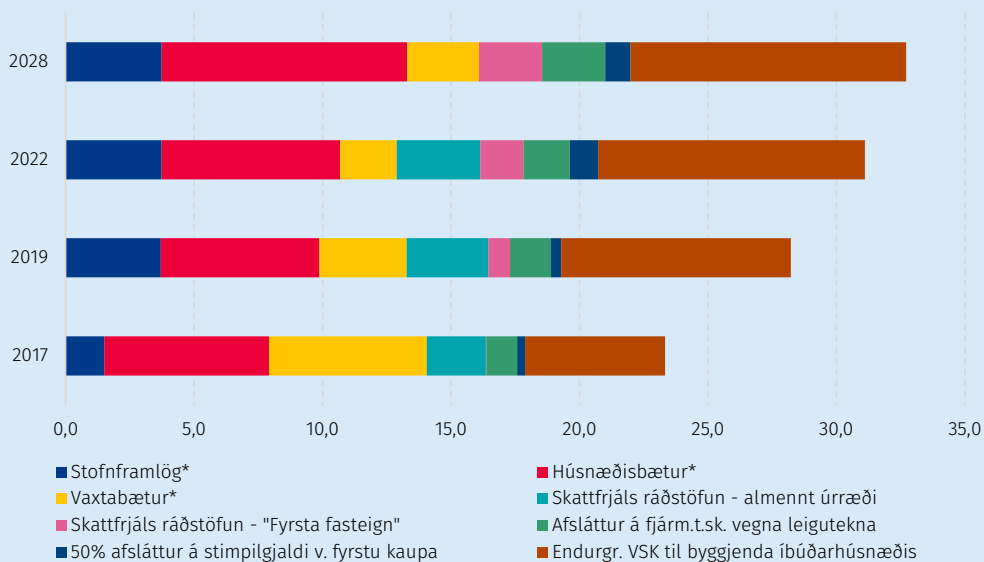
Eitt form af stuðningi ríkissjóðs við húsnæðismarkaðinn er í gegnum svonefnda skattastyrki. Skattastyrkir fela í sér frávik frá almennri skattlagningu, t.d. í gegnum undanþágu frá skattskyldu, afslætti eða endurgreiðslur sem beinast að afmörkuðum hóp eða viðskiptum. Að baki slíkum ívilnunum eru skilgreind markmið sem fela í sér fjárhagslegan stuðning í gegnum skattkerfið fremur en heimild til útgjalda úr ríkissjóði. Með skattastýrkjum gefur ríkið eftir tekjur í ákveðnum tilgangi. Núgildandi skattastyrkir sem fela í sér

húsnæðisstuðning við einstaklinga eru ólíkir hvað varðar tilgang, form og fjárhæð tekjutaps og verður hér stuttlega lýst hverjum og einum.

1. **Skattfrjáls úttekt séreignarsparnaðar:** Heimilt er að nýta séreignarsparnað til að greiða niður húsnæðislán án þess að af úttektinni sé greiddur tekjuskattur. Um er að ræða tvö aðskilin úrræði. Hið fyrra er frá árinu 2014 þar sem eigendum íbúðarhúsnæðis var gert kleift að ráðstafa bæði eigin framlagi til séreignarsparnaðar og framlagi launagreiðanda inn á höfuðstól húsnæðislána. Síðara úrræðið er frá árinu 2017 og nefnist „Fyrsta fasteign“. Miðar það að fyrstu kaupendum en heimilar nýtingu séreignarsparnaðar vegna kaupa eða byggingar á fyrstu íbúð. Skiptist hún annars vegar í útborgun uppsafnaðs séreignarsparnaðar og hins vegar í mánaðarlega ráðstöfun inn á húsnæðislán. Er sú heimild háð skilyrðum um að viðkomandi eigi hið minnsta 30% í eigninni og hafi ekki átt íbúðarhúsnæði í að lágmarki fimm ár. Stuðningur ríkisins felst í báðum úrræðum í skattfrelsi séreignarsparnaðarins sem að öðrum kosti hefði borið tekjuskatt við úttekt. Á árinu 2024 er gert ráð fyrir að tekjutap ríkisins vegna skattfrjálsrar úttektar séreignarsparnaðar nemi 3,2 ma.kr. Alls hefur þá ríkissjóður orðið af 25 ma.kr. tekjum vegna þessa úrræðis frá árinu 2017.
2. **Takmörkuð skattskylda leigutekna:** Frá og með árinu 2016 er ekki greiddur fjármagnstekjuskattur af 50% af tekjum á útleigu íbúðarhúsnæðis til búsetu leigjenda. Frítekjumarkið var áður 30% og var markmið stjórnvalda með lagabreytingunni að auka hvata íbúðareigenda til útleigu og með því lækka leiguverð. Virkt skatthlutfall leigutekna af íbúðarhúsnæði er því 11% í stað 22% og felst í því eftirgjöf tekna ríkissjóðs til stuðnings leigumarkaði á Íslandi. Alls má gera ráð fyrir að þessi eftirgjöf tekna kosti ríkissjóð 11,7 ma.kr. á tímabili þessarar áætlunar.
3. **Afsláttur fyrstu kaupenda af stimpilgjaldi:** Í fasteignaviðskiptum einstaklinga er almenna reglan sú að kaupendur greiða 0,8% af heildarfasteignamati í stimpilgjald hjá sýslumanni. Í tilfelli fyrstu kaupenda er þó einungis greitt 0,4% eða helmingur af almennu stimpilgjaldi. Þjónar sú ívildun þeim tilgangi að auðvelda fólki að stíga sín fyrstu skref inn á húsnæðismarkaðinn. Með þessari aðgerð verður ríkissjóður af 4,6 ma.kr. í tekjur á tímabilinu 2024–2028.
4. **Endurgreiðsla VSK af vinnu við framkvæmdir á íbúðarhúsnæði:** Í VSK-kerfinu er heimild til endurgreiðslu VSK af vinnu við íbúðarhúsnæði, hvort sem hún er við nýbyggingu, endurbætur eða viðhald. Endurgreiðsluhlutfallið hefur lengst af verið 60% en var hækkað um tíma í 100% vegna Covid-19. Nú er áformað að endurgreiðsluhlutfallið lækki í 35% á miðju ári 2023. Tekjutap ríkisins vegna slíkra endurgreiðslna nemur 0,2% af VLF árlega á tíma fjármálaáætlunar og er því umtalsvert. Endurgreiðslan hefur þann tilgang að minnka kostnað kaupenda og eigenda íbúðarhúsnæðis en vinnuliðurinn nemur um þriðjung af nýbyggingarkostnaði.

### Húsnæðisstuðingur ríkissjóðs í formi útgjalda og skattstyrkja

Ma. kr. (á verðalagi hvers árs)



\*Veittar fjárheimildir í fjárlögum hvers árs og áætlun fram í tímann

\*\*Stuðningur vegna hlutdeildarlána er ekki meðtalinn (800 m.kr. árlega árin 2024-2028).

Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS) annast lánveitingar ríkissjóðs í samræmi við lög um húsnæðismál nr. 44/1998 en haldið er utan um lánin í Húsnæðissjóði. Lánveitingar sjóðsins eru form húsnæðisstuðnings stjórnvalda sem er ætlað að stuðla að uppbyggingu hagkvæmra íbúða fyrir tekjulægri einstaklinga til eignar eða leigu, ásamt því að aðstoða fyrstu kaupendur við að eignast húsnæði. Lánaflokkar sem veitt eru lán til eru:

1. **Almenn lán** til einstaklinga til endurbóta, byggingar eða kaupa á íbúðarhúsnæði.
2. **Hlutdeildarlán** til stuðnings við tekjulægri fyrstu kaupendur sem geta numið 20–30% af kaupverði íbúðarhúsnæðis. Lánin bera ekki vexti eða afborganir og endurgreiddast almennt að 10 árum liðnum eða við sölu íbúðarhúsnæðis.
3. **Lán til sveitarfélaga** til byggingar eða kaupa á hjúkrunarheimilum.
4. **Lán til leiguibúða** eru veitt til sveitarfélaga, félagasamtaka og félaga sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni til byggingar eða kaupa á íbúðarhúsnæði til útleigu.

Lánveitingum Húsnæðissjóðs fylgir fjárhagsáhætta fyrir ríkissjóð en áætlanir byggja á því að ríkissjóður fjármagni öll útlán sjóðsins með endurlánum. Í fjárlögum ársins 2023 var Húsnæðissjóði veitt heimild til að lána 20 ma.kr., þar af 3 ma.kr. í hlutdeildarlán. Í fjármálaáætlun 2024–2028 er miðað við óbreytta áætlun á hverju ári sem er uppfærð endanlega við fjárlagagerð hvers árs.

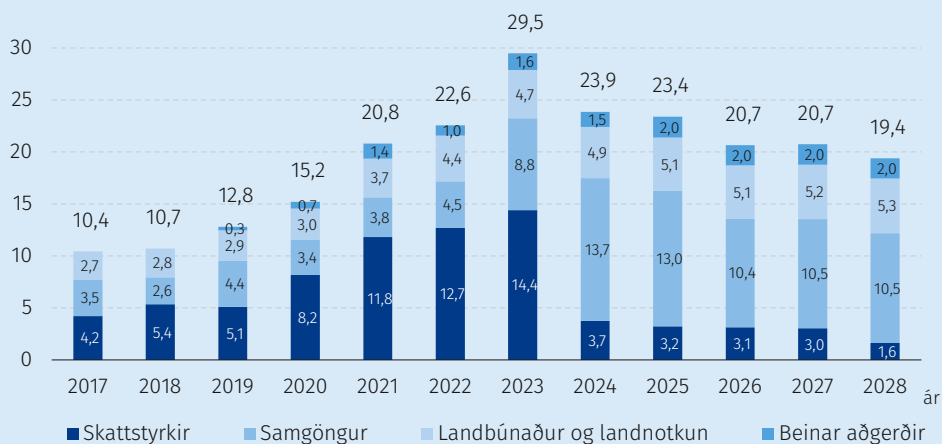
### Rammagrein 7: Framlög til loftslagsmála nema 30 ma.kr. í ár

Frá undirritun Parísarsamningsins hefur verið sívaxandi umræða um hlýnun jarðar og hvernig ríki geta brugðist við með aðgerðum í þágu loftslagsmála. Ríki heimsins hafa sett sér markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og ráðist í fjölbreyttar aðgerðir til að ná þeim markmiðum. Ríkisstjórn Íslands hefur lagt ríka áherslu á að standa við skuldbindingar sínar í loftslagsmálum sem tengist Parísarsamningnum og birt stefnumörkun þar að lútandi um aðgerðaáætlun í loftslagsmálum. Nú er unnið að áfangaskiptum losunarmarkmiðum fyrir einstakar atvinnugreinar í samstarfi við atvinnulífið og uppfærslu aðgerða í samræmi við það. Markmið Íslands er að ná 55% samdrætti í losun fyrir árið 2030 miðað við 1990 í samfloti með Noregi og ESB og að ná kolefnishlutleysi eigi síðar en 2040.

Aðgerðir í loftslagsmálum þurfa ekki allar að fela í sér kostnað heldur er einnig hægt að bregðast við með breytingum á gjöldum, lagabreytingum og fræðslu. Á síðustu árum hefur stefna stjórnvalda um að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda þó endurspeglast í auknum framlögum til loftslagsmála. Þessi framlög felast einkum í skattaávilnunum og útgjöldum til að stuðla að fjölbreyttum vistvænum samgöngum, landbúnaði og landnotkun (AFOLU) og ýmsar aðrar beinar aðgerðir.

#### Umfang aðgerða í loftslagsmálum

ma.kr.



Á árinu 2023 verður um 29,5 ma.kr. varið til loftslagsmála sem er tæplega þreföldun frá því sem var árið 2017. Gert er ráð fyrir að framlögin nái hámarki á árinu 2023 þar sem virðisaukaskattsávilnun vegna hreinorkubíla rennur út í lok árs 2023 og í fjárlögum ársins 2023 var veitt 1,4 ma.kr. í Orkusjóð til að styðja við orkuskipti hjá bílaleigum og í þungaflutningum. Helstu ástæður þess að framlög til loftslagsmála fara lækandi á tíma fjármálaáætlunarinnar eru annars vegar að skattstyrkir eru yfirleitt settir til ákveðins tíma og renna svo út og hins vegar eru veittar fjárheimildir til tímabundinna verkefna. Fjárhæðir fyrri ára á myndinni eru á verðlagi hvers árs en fjárhæðir árunna 2024–2028 eru á verðlagi ársins 2023 og byggja á forsendum framlagðrar fjármálaáætlunar.

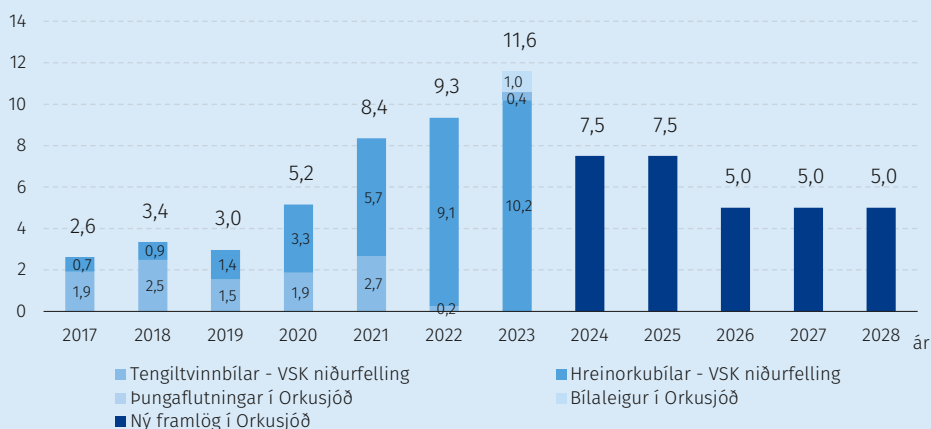
Stærsti þátturinn í framlögum ríkisins til loftslagsmála hefur falist í hagrænum hvötum í formi skattstyrkja (sjá nánar í rammagrein 4). Þar hafa skattstyrkir vegna bíla vegið þyngst. Á síðustu árum hefur ríkið fellt niður virðisaukaskatt af tengiltvinn- og rafbílum til að stuðla að loftslagsvænum samgöngum. Tengiltvinnbílar gegndu mikilvægu hlutverki við upphaf

orkuskiptanna en ívilnunum vegna þeirra lauk á árinu 2022. VSK-ívilnanir vegna rafbíla voru framlengdar til ársloka 2023 og er áætlað að þær nemi yfir 10 ma.kr. á árinu 2023. Auk þess má nefna VSK-ívilnanir vegna hleðslustöðva, hjóla og útleigu bíla, skattfrelsi íblandaðs endurnýjanlegs eldsneytis, fulla fyrningu á kaupári vistvænna bíla, græna fjárfestingarhvatna o.fl.

Í fjármálaáætlun er stuðningur við orkuskipti í samgöngum færður af tekjuhlíð yfir á gjaldahlíð. Á myndinni að ofan má sjá hvernig skattastyrkir dragast saman en útgjöld til samgangna aukast. Í stað VSK-endurgreiðslna vegna hreinorkubíla, sem renna út í árslok 2023, er í áætluninni gert ráð fyrir að fjárheimild til Orkusjóðs verði aukin um 7,5 ma.kr. á ári á árunum 2024–2025 og svo um 5 ma.kr. árin 2026–2030 eða alls 30 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar. Dregið verður í framhaldinu úr stuðningnum samhliða bættum innviðum og vegna minni verðmunar en áður á hreinorkubílum og bílum sem ganga fyrir jarðefnaeldsneyti. Með því fyrirkomulagi má áfram styðja vel við orkuskiptin og beina stuðningnum þangað sem ávinningurinn er mestur. Í flokknum útgjöld vegna samgangna teljast einnig styrkir vegna almenningsamgangna, Borgarlínu, göngu- og hjólastíga.

### Stuðningur við hreinorkubíla færður til Orkusjóðs

ma.kr.



Framlög til landbúnaðar og landnotkunar vegna loftslagsmála skiptast með nokkuð jöfnun hætti í skógrækt, landgræðslu og grænmetisframleiðslu. Önnur bein framlög til loftslagsmála eru að stærstum hluta tengd aðgerðaáætlun í loftslagsmálum þar sem framlög er veitt í ýmis verkefni, bæði til að stuðla að samdrætti í losun en einnig vegna stefnumótunar um aðlögun að loftslagsbreytingum. Einnig eru þar framlög til Loftslagssjóðs, Loftslagsráðs og hluti fjárveitinga til ýmissa stofnana sem vinna að loftslagsmálum. Auk þess er vert að nefna 800 m.kr. fjárheimild á árinu 2023 til að mæta skuldbindingum Íslands á 2. tímabili Kýótóbókarinnar, 2013–2020 sem ekki eru inni í ofangreindum tölum sem orsakast af því að Ísland náði ekki að standa við skuldbindingar vegna Kýótó-samkomulagsins.

#### 3.2.4 Skuldapróun, skuldastýring og lánsfjáröflun

Hallarekstur ríkissjóðs undanfarin ár hefur kallað á mun meiri lántöku en leit út fyrir áður en til faraldursins kom. Nokkur viðsnúningur varð á síðasta ári en halli á rekstri og fjárþörf ríkissjóðs hafa dregist saman frá árinu 2021. Í fjármálaáætlun fyrir árin 2024–2028 er gert ráð fyrir að þessi þróun haldi áfram og að skuldir ríkissjóðs lækki í hlutfalli af VLF þrátt fyrir meiri lánveitingar úr ríkissjóði en áður var og lántökur vegna þeirra á tímabili



fjármálaáætlunarinnar. Þrátt fyrir mikla hækkun skulda undanfarin ár hefur láns hæfismat ríkissjóðs haldist óbreytt.

Aukinni fjárförf ríkissjóðs hefur að mestu leyti verið mætt með útgáfu innlendra ríkisskuldabréfa en útgáfan nam samtals 423 ma.kr. árin 2020–2022. Yfir sömu ár hækkuðu útistandandi ríkisvixlar um 88 ma.kr. Á árunum 2020 og 2021 tók ríkissjóður einnig 190 ma.kr. að láni frá ÍL-sjóði. Árið 2020 var vaxtastig á Íslandi í sögulegu lágmarki sem gerði það að verkum að fjármögnun ríkissjóðs reyndist hagstæð í samanburði við önnur ár. Síðan þá hafa verðbólga og vextir hækkað stöðugt sem gerir fjármögnun ríkissjóðs dýrari. Vegna hraðrar niðurgreiðslu skulda árin fyrir heimsfaraldur má segja að í ársbyrjun 2020 hafi verið til staðar uppsöfnuð eftirspurn eftir ríkisbréfum hjá fjárfestum. Í dag er markaðurinn mettari, sparnaður heimila fer minnkandi og fjárfestingar fyrirtækja hafa aukist. Allir þessir þættir leiða til jafnvægis framboðs og eftirspurnar ríkisbréfa við hærri ávöxtunarkröfu. Markaðsskuldabréf ríkissjóðs, bæði til skemmri og lengri tíma, bera öll fasta vexti og þau sem falla á gjalddaga á tímabili fjármálaáætlunarinnar bera lægri nafnvexti en ávöxtunarkrafan er í dag. Þar sem ríkissjóður þarf ekki aðeins að endurfjármagna eldri lán heldur einnig að fjármagna halla mun útgáfa nýrra skuldabréfa á hærri vöxtum leiða til hærri vaxtagjalda.

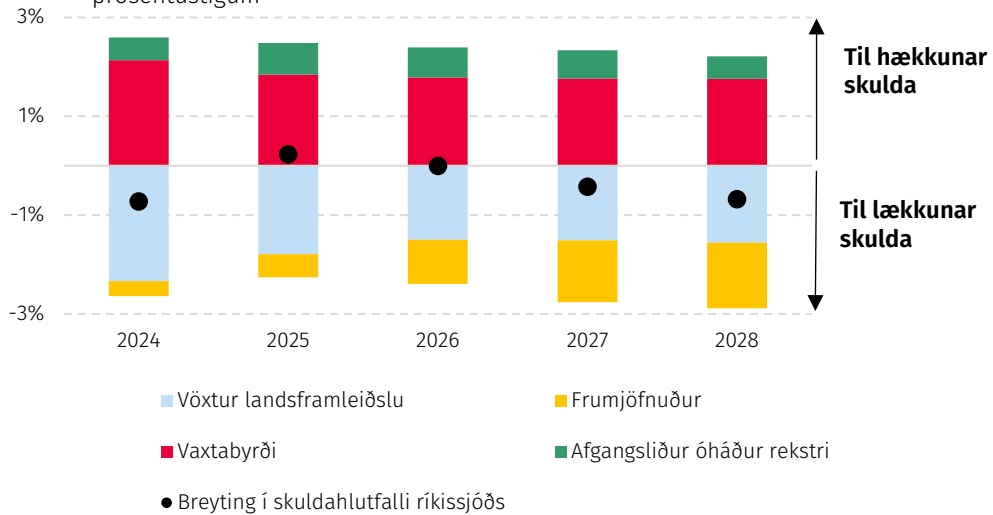
Það eru því miklir hagsmunir fólgnir í því fyrir ríkissjóð að draga úr hallarekstri eins og kostur er og lækka með því fjármagnskostnað. Minni halli dregur einnig úr þörf Seðlabankans á að hækka stýrivexti. Þá ætti minni útgáfa ríkisskuldabréfa og þar með minna framboð að draga niður langtímavexti að öðru óbreyttu. Aukið aðhald í opinberum fjármálum ætti einnig að hafa jákvæð áhrif á afkomu heimila og fyrirtækja í gegnum lægri fjármagnskostnað þar sem ríkisbréf mynda grunnvexti á markaði.

Á eftirfarandi mynd eru þeir liðir dregnir fram sem helst hafa áhrif á skuldir ríkissjóðs. Eins og sjá má af myndinni eru áhrifin keimlík öll árin í áætluninni ef frá er talið framlag frumjafnaðar sem fer vaxandi ár frá ári til skuldalækkunar. Framlag hagvaxtar er mest fyrstu árin en nær svo jafnvægi í 1,6–1,7 prósentustigum. Á móti þessum liðum kemur þung vaxtabyrði og aðrir afgangliðir óháðir rekstri ríkissjóðs sem toga upp skuldir. Afgangliðurinn inniheldur m.a. hreyfingar í sjóðstreymi sem eru óháðar rekstri eins og t.d. fyrirframgreiðslur til B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og áhrif af endurmati á efnahag eins og áhrif gengisbreytinga á erlendar skuldir. Niðurstaðan er nokkuð stöðug skuldaþróun þar sem áhrif frumjafnaðar verða öðrum yfirsterkari undir lok fjármálaáætlunarinnar.



## Vaxtabyrði vinnur gegn skuldalækkun en fer lækkandi með tímanum

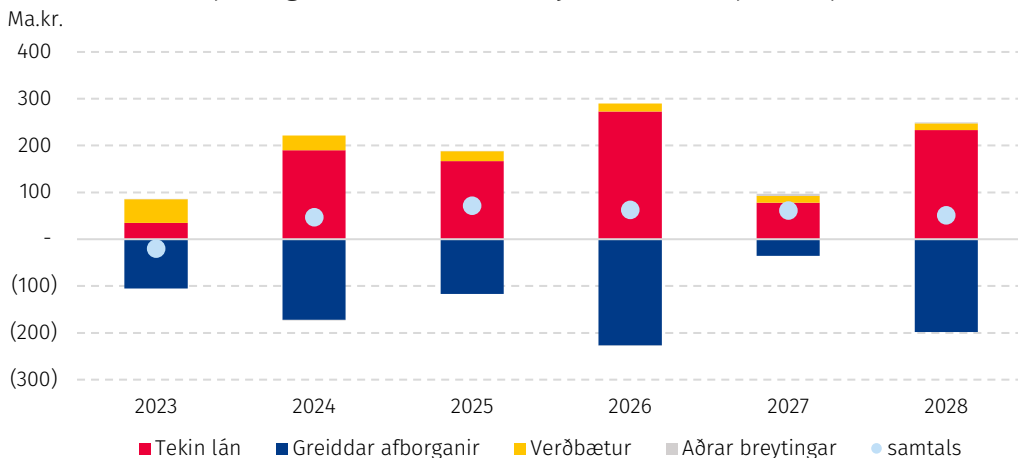
Framlag liða til breytinga í skuldahlutfalli ríkissjóðs milli ára, í VLF prósentustigum



### Sjóðstreymi ríkissjóðs (AI-hluta)

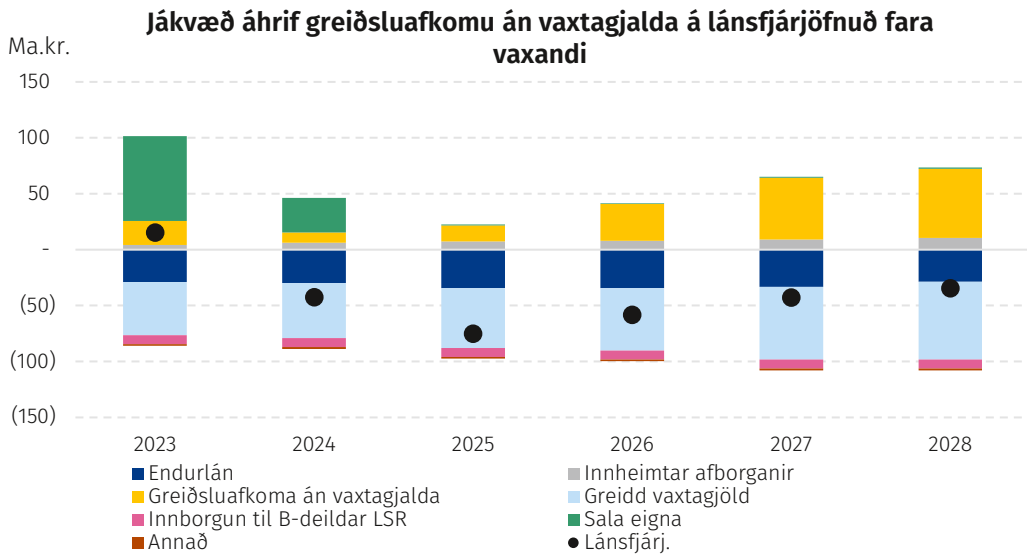
Lántökur ríkissjóðs eru áætlaðar út frá fjárþörf hans. Fjárþörfin myndast í fyrsta lagi vegna endurfjármögnunar lána sem koma á gjalddaga. Á eftirfarandi mynd má sjá að endurfjármögnun eldri lána, sem jafngilda greiddum afborgunum í hallarekstri, er helsta ástæða nýrrar lántöku á tímabilinu.

### Endurfjármögnun er stærsti hluti nýrrar lántöku hjá ríkissjóði



Í öðru lagi verður fjárþörf til úr neikvæðum lánsfjárfjöfnuði sem skilgreinir þörf ríkissjóðs á nýjum lántökum. Lánsfjárfjöfnuður myndast annars vegar úr handbæru fé frá rekstri sem er

Það fé sem regluleg starfsemi ríkisins skilar þegar frá eru taldar rekstrarfærðar tekjur og gjöld sem ekki koma til innheimtu eða útgreiðslu á árinu, þ.e. greiðsluafkoman. Hins vegar inniheldur lánsfjárfjöfnuður einnig fjárfestingahreyfingar ríkissjóðs. Fjárfestingar í efnislegum eignum, lánveitingar, móttækinn arður o.fl. teljast til fjárfestingarhreyfinga sjóðstreymis. Eftirfarandi mynd sýnir áætlaða samsetningu lánsfjárfafnaðar út áætlunartímabilið.



Áætlað er að umfang lánveitinga úr ríkissjóði verði meira á tímabilinu en verið hefur undanfarin ár. Lengri tíma á eftir að taka fyrir innheimtar afborganir af veittum lánnum að vaxa í sama mæli þar sem nýir lánasjóðir sem í hlut eiga, Menntasjóður og Húsnæðissjóður, hafa mesta þörf fyrir nýtt fjármagn á fyrstu árum starfsemi sinnar. Fjárfestingarhreyfingar markast einnig af fyrirhugaðri sölu á hlut ríkissjóðs í Íslandsbanka árin 2023 og 2024. Til fjárfestingarhreyfinga teljast einnig innborganir ríkissjóðs vegna ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins sem nema 8 ma.kr. á ári út áætlunartímabilið. Á seinni hluta fjármálaáætlunar er ljóst, miðað við forsendur áætlunarinnar, að greiðsluafkoma án vaxtagjalda þarf að vera jákvæð um tæplega 2% af VLF til þess að halda lánsfjárfjöfnuði í jafnvægi.

### Samsetning skulda ríkissjóðs

Í árslok 2022 námu innlendar skuldir ríkissjóðs 1.279 ma.kr. en þær samstanda einkum af verðtryggðum og óverðtryggðum ríkisbréfum og ríkisvíxlum. Erlendar skuldir námu 315 ma.kr. Þær samstanda af þremur markaðsútgáfum í evrum frá árunum 2019, 2020 og 2021, samtals að fjárhæð um 1.750 milljónir evra, ásamt lánnum vegna kaupa ríkissjóðs á hlutum í Landsneti sem námu 49 ma.kr.

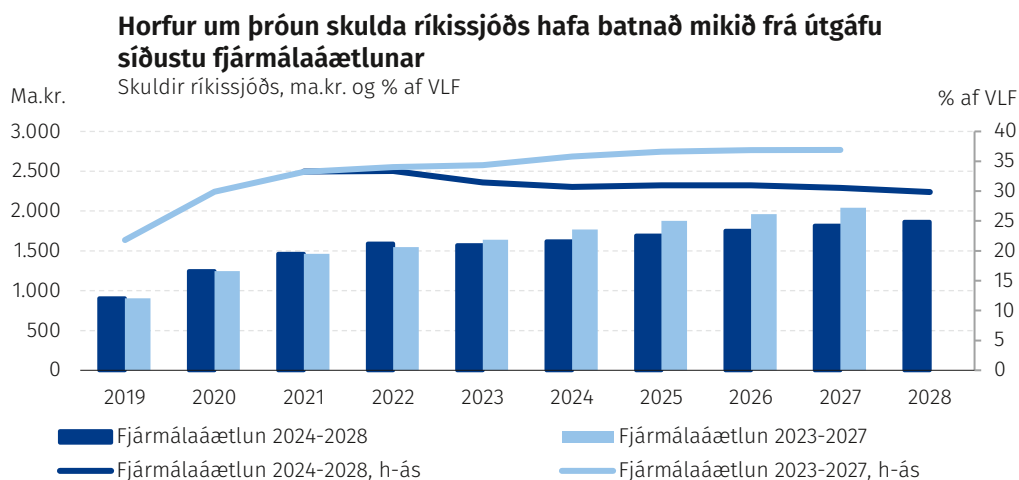
### Öflun lánsfjár á yfirstandandi ári

Í fjárlögum ársins 2023 var gert ráð fyrir 140 ma.kr. útgáfu ríkisskuldabréfa á árinu 2023. Fjármögnun ríkissjóðs í ár hefur farið vel af stað. Þegar þetta er ritað hefur ríkissjóður gefið út ríkisbréf fyrir tæplega 50 ma.kr. sem er rúmlega þriðjungur af áætlaðri útgáfu ársins. Einn gjalddagi ríkisbréfa er á árinu, óverðtryggði flokkurinn RIKB 23 0515 sem er á gjalddaga í maí og nemur útistandandi fjárhæð flokksins tæplega 80 ma.kr. Ekkert erlent skuldabréf er á

gjaldþaga á árinu. Í endurmati á árinu 2023 er fjárþörf ríkissjóðs metin á 35 ma.kr. en hún var metin 155 ma.kr. í fjárlögum ársins 2023. Þá er í áætlunum gert ráð fyrir sölu á hlut ríkissjóðs í Íslandsbanka fyrir 75 ma.kr. Fjárþörf ríkissjóðs á árinu væri því 110 ma.kr. ef ekki kæmi til sölu á hlutum í Íslandsbanka.

### Fjárþörf og fjármögnun til næstu ára

Í þessari fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að skuldir ríkissjóðs aukist um 295 ma.kr. til ársloka 2028 og verði þá 1.866 ma.kr. sem jafngildir tæplega 30% af VLF samkvæmt skuldareglu laga um opinber fjármál.



Viðsnúningur hefur orðið á horfum um skuldaþróun ríkissjóðs til næstu ára frá útgáfu síðustu fjármálaáætlunar. Í stað þess að skuldahlutfallið fari vaxandi lengst af áætlunartímabilinu er nú útlit fyrir að það hafi náð hámarki í lok síðasta árs og að framundan verði nokkur lækkun hlutfallsins ef forsendur áætlunarinnar ganga eftir. Jafnframt yrði þá skuldastigið sem hlutfall af landsframleiðslu talsvert lægra en áður var reiknað með. Töluverð óvissa er enn þá um ýmsar forsendur fyrir þessari þróun en jafnvel þótt þær gangi ekki allar eftir ætti markmiðið að vera vel innan seilingar. Engu að síður þarf ríkissjóður á tímabili fjármálaáætlunarinnar að tryggja sér lánsfé til að mæta bæði neikvæðri greiðsluafkomu, fjárfestingarhreyfingum og endurfjármögnun lána sem eru á gjaldþaga. Lánsfjárþörf er áætluð 43 ma.kr. umfram afborganir á árinu 2024 og 75 ma.kr. árið 2025 en fer lækkandi samhliða bættri afkomu í 35 ma.kr. árið 2028.

### Stefna í lánamálum

Á grundvelli fjármálaáætlunar gefur fjármála- og efnahagsráðuneytið árlega út *Stefnu í lánamálum* til fimm ára þar sem fram koma áform um framkvæmd lánsfjármögnunar og skuldastýringar á tímabilinu í samræmi við lög um opinber fjármál. Stefnan skilgreinir markmið um samsetningu fjármögnunar ríkissjóðs. Nánar vísast til umfjöllunar í greinargerð með fjármálaáætlun 2021–2025, sbr. þingskjal 2, bls. 103–104.

Í fjármálaáætlun er ekki gerð grein fyrir nákvæmri áætlun um samsetningu fjármögnunar enda tekur hún mið af ótal þáttum, s.s. markaðsaðstæðum, afkomu ríkissjóðs og lausafjárstöðu sem getur breyst með skömmum fyrirvara. Nýta þarf ólíkar fjármögnunarleiðir

til að mæta þeirri fjárþörf sem ríkissjóður stendur frammi fyrir á næstu árum til viðbótar við þær sem hann hefur til þessa einkum horft til, eins og ríkisbréfa og víxla. Aðrar fjármögnunarleiðir sem helst verður horft til eru:

#### *Erlend lántaka*

Í forsendum fjármálaáætlunar 2024–2028 er staða erlendra lána óbreytt til ársins 2028. Með öðrum orðum er reiknað með að erlend lán sem koma á gjalddaga verði endurfjármögnuð. Erlend lántaka er þó ávallt í skoðun og tekur mið af markaðsaðstæðum hverju sinni. Í desember 2022 var erlent lán, sem nam 500 milljónum evra, greitt upp á gjalddaga og var það ekki endurfjármagnað. Lækkaði þá bæði staða erlendra lána og erlendra innstæða um samsvarandi upphæð. Erlendar innstæður ríkissjóðs í Seðlabankanum nema nú um 230 ma.kr. og er hægt að nýta þær til fjármögnunar ríkissjóðs eftir því sem þörf krefur. Andvirði erlendar lántöku hefur á síðustu árum verið lagt inn í Seðlabankann sem hluti af gjaldeyrisforða en ekki verið nýtt til að fjármagna rekstur ríkissjóðs. Sá möguleiki er þó ávallt fyrir hendi að ríkissjóður gangi á erlendar innstæður sínar í Seðlabankanum eða gefi út erlend skuldabréf til að fjármagna rekstur. Ákvarðanir um að mæta hluta af fjárþörf ríkissjóðs með erlendum lánnum eru metnar hverju sinni, með tilliti til lánskjara, áhættu og þensluáhrifa sem innspýting erlends fjármagns getur haft á hagkerfið í heild.

#### *Græn og sjálfbær fjármögnun*

Útgáfa grænna skuldabréfa hefur aukist á heimsvísu á síðustu árum og eins hefur áhersla á sjálfbæra fjármögnun aukist. Græn og sjálfbær fjármögnun getur bæði verið í innlendri og erlendri mynt. Fram að heimsfaraldri hafði ríkissjóður mjög takmarkaða fjármögnunarþörf og var það því nægileg áskorun að viðhalda almennri útgáfu ríkissjóðs. Áhrif heimsfaraldursins gefa tækifæri á að skoða fleiri valkosti fyrir ríkissjóð þegar kemur að fjármögnunarleiðum enda hefur fjárþörfin verið umtalsverð og æskilegt að finna henni fleiri farvegi. Fjárfestar í grænum og sjálfbærum útgáfum væru viðbót við fjárfestaflóru í núverandi ríkisbréfum, innlendum og erlendum. Í september 2021 birti fjármála- og efnahagsráðuneytið ramma utan um sjálfbæra fjármögnun ríkissjóðs. Ramminn gerir ríkissjóði kleift að gefa út græn, blá eða félagssleg skuldabréf sem fjármagna skýrt skilgreind verkefni á ákveðnum sviðum. Aukin framlög til loftslagsmála og grænna verkefna gefur möguleika á að skoða útgáfu grænna skuldabréfa innan lands eða erlendis. Slík útgáfa væri hluti af aðgerðaáætlun í loftslagsmálum og styður þannig við markmið stjórnvalda. Ef hagkvæmt þykir og markaðsaðstæður leyfa, kann hluta af fjárþörf komandi ára að verða mætt með grænni eða sjálfbærri fjármögnun.

#### *Verkefnafjármögnun*

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

#### *Sala eigna*

Ríkið hefur möguleika á að mæta fjárþörf með andvirði af sölu eigna. Stjórnvöld áforma frekari sölu á eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka á árunum 2023 og 2024. Með söluandvirðinu er unnt að draga úr fjármögnunarþörf eða lækka skuldir á móti. Frekari sala eigna gæti verið vænlegur kostur á síðari hluta fjármálaáætlunar og þar með yrði hægt að draga úr skuldaaukningu og fjármagnskostnaði fyrr en ella.

### 3.2.5 Fjármál A2- og A3- hluta ríkissjóðs

Ríkisaðilar sem teljast til A2-hluta og A3-hluta ríkissjóðs töldust áður en breytingar voru gerðar á flokkun ríkisaðila í fjárlögum fyrir árið 2022 utan hins opinbera, en teljast nú innan þess. Með breytingum á lögum um opinber fjármál var A-hluta ríkisins skipt upp í þrjár hluta eftir eðli og tilgangi starfseminnar; A1-hluta, A2-hluta og A-3 hluta. A1-hluti er sá hluti sem var áður hinn hefðbundni A-hluti ríkissjóðs og hefur að geyma starfsemi sem er einkanlega fjármögnuð með skattfé. Skilgreiningar á A2- og A3-hluta er á eftirfarandi í lögum um opinber fjármál:

- A2-hluti. Starfsemi lána- og fjárfestingarsjóða og önnur starfsemi sem er rekin undir stjórn ríkisins og stendur undir sér með sölu á vöru og þjónustu, leigu og lánastarfsemi.
- A3-hluti. Starfsemi hlutafélaga sem eru að meir hluta í eigu ríkissjóðs en sinna hlutverkum á sviði opinberrar þjónustu samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustöðlum.

Til A2-hluta ríkissjóðs teljast t.d. Húsnæðissjóður, ÍL-sjóður og Menntasjóður námsmanna. Þessir aðilar töldust áður til B-hluta ríkissjóðs. Rekstrarumfang sjóða sem þessara eru einkum vaxtatekjur og -gjöld. Til A3-hluta má telja Neyðarlínuna, leigufélagið Bríet, Hörpuna og Ríkisútvarpið ohf. Þessir aðilar töldust áður til C-hluta ríkissjóðs. Nánar er fjallað um flokkun ríkisaðila í viðauka 1.

Áætlanir um heildarjöfnuð A2- og A3-hluta gera ráð fyrir lítils háttar halla á árinu 2024 en að afkoman batni yfir tímabilið og að afgangur á heildarjöfnuði verði um 9,5 ma.kr. árið 2028. Gert er ráð fyrir að samanlagður fjármagnsjöfnuður þessara aðili verði í lítils háttar halla fyrri hluta tímabilsins en að hann batna smám saman undir lokin og verði orðinn jákvæður um ríflega 3 ma.kr. árið 2028.

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

Samstæðuyfirlit yfir rekstur A-hluta ríkissjóðs í heild má sjá í töflu 11 í töfluviðauka. Samstæðuyfirlitið sýnir yfirlit yfir rekstur A1-, A2- og A3-hluta ríkissjóðs þar sem tekið hefur verið tillit til innbyrðis viðskipta og umfang þeirra dregið frá. Til innbyrðis viðskipta teljast m.a. framlög úr A1-hluta til reksturs aðila í A2- og A3-hluta, en slík framlög eru skráð sem gjöld hjá A1-hluta en tekjur hjá A2- og A3-hluta. Til innbyrðis viðskipta teljast einnig vaxtagreiðslur til A1-hluta vegna veittra lána til aðila í A2- og A3-hluta. Umfang þessara viðskipta er verulegt á áætlunartímabilinu eða á bilinu 40–60 ma.kr. á ári og skýrist að mestu af framlögum og lánaviðskiptum. Þegar leiðrétt er fyrir innbyrðis viðskiptum er tekju- og gjaldahlið samstæðunnar lækkuð í jöfnum hlutum og er leiðréttingin því hlutlaus gagnvart afkomunni. Þannig verður samstæðuyfirlit A-hluta ríkissjóðs í heild að fullu samanburðarhæfur við framsetningu þjóðhagsreikninga og gögn um opinber fjármál sem birt eru á vef Hagstofunnar. Áhrif aðila í A2- og A3-hluta ríkissjóðs á tekjur og gjöld samstæðunnar má sjá í meðfylgjandi töflu sem sýnir að heildarafkoma samstæðunnar sé lítillaga betri á áætlunartímabilinu en sem nemur heildarafkomu A1-hluta ríkissjóðs eða sem nemur 3-10 ma.kr. á ári.

## Afkoma A2- og A3-hluta ríkissjóðs og áhrif A2- og A3-hluta ríkissjóðs á samstæðuyfirlit A-hluta ríkissjóðs í heild

ma.kr.	2023	2024	2025	2026	2027	2028
<b>I. Áætluð afkoma A2- og A3-hluta ríkissjóðs</b>						
Frumtekjur .....	53,2	50,2	53,0	41,8	42,2	44,1
Frumgjöld .....	45,9	44,7	47,6	36,5	36,1	38,0
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>7,3</b>	<b>5,5</b>	<b>5,4</b>	<b>5,3</b>	<b>6,1</b>	<b>6,1</b>
Vaxtatekjur .....	60,8	49,3	37,4	34,9	34,2	36,0
Vaxtagjöld .....	62,4	55,3	39,3	35,6	31,3	32,6
<b>Fjármagnsjöfnuður .....</b>	<b>-1,6</b>	<b>-6,0</b>	<b>-2,0</b>	<b>-0,7</b>	<b>2,8</b>	<b>3,4</b>
Heildartekjur .....	114,0	99,4	90,4	76,7	76,4	80,1
Heildargjöld .....	108,3	99,9	86,9	72,1	67,5	70,6
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>5,7</b>	<b>-0,5</b>	<b>3,4</b>	<b>4,6</b>	<b>8,9</b>	<b>9,5</b>
<b>II. Innbyrðis færslur gagnvart A1-hluta ríkissjóðs</b>						
Frumtekjur .....	-37,7	-35,6	-38,0	-26,3	-25,4	-26,3
Frumgjöld .....	-37,7	-35,6	-38,0	-26,3	-25,4	-26,3
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Vaxtatekjur .....	-26,1	-20,3	-14,4	-14,4	-15,0	-15,0
Vaxtagjöld .....	-26,1	-20,3	-14,4	-14,4	-15,0	-15,0
<b>Fjármagnsjöfnuður .....</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Heildartekjur .....	-63,8	-55,9	-52,3	-40,7	-40,4	-41,3
Heildargjöld .....	-63,8	-55,9	-52,3	-40,7	-40,4	-41,3
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>III. Áhrif á samstæðuyfirlit A-hluta ríkissjóðs í heild</b>						
Frumtekjur .....	15,4	14,6	15,1	15,5	16,8	17,7
Frumgjöld .....	8,1	9,1	9,7	10,2	10,7	11,6
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>7,3</b>	<b>5,5</b>	<b>5,4</b>	<b>5,3</b>	<b>6,1</b>	<b>6,1</b>
Vaxtatekjur .....	34,7	28,9	23,0	20,5	19,2	21,0
Vaxtagjöld .....	36,3	34,9	24,9	21,1	16,3	17,6
<b>Fjármagnsjöfnuður .....</b>	<b>-1,6</b>	<b>-6,0</b>	<b>-2,0</b>	<b>-0,7</b>	<b>2,8</b>	<b>3,4</b>
Heildartekjur .....	50,2	43,5	38,0	36,0	36,0	38,8
Heildargjöld .....	44,5	44,0	34,6	31,4	27,1	29,2
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>5,7</b>	<b>-0,5</b>	<b>3,4</b>	<b>4,6</b>	<b>8,9</b>	<b>9,5</b>

### 3.3 Fjármál sveitarfélaga

#### 3.3.1 Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga

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

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

- tryggja að launaþróun stuðli að lækkingu verðbólgu og vaxta,
- tryggja að fjölgun starfa verði ekki umfram það sem eftirspurn eftir lögbundinni starfsemi krefst,
- stuðla að jöfnu og nægilegu framboði nýs húsnæðis sem endurspeglir eftirspurn og taki tillit til lýðfræðilegrar þróunar,
- haga fjárfestingum sínum þannig að þær stuðli að því að fjármagnsstofn þeirra á hvern íbúa vaxi á tímabilinu.

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

Til að ná hagstjórnarlegum markmiðum gildandi fjármálastefnu eru aðilar sammála um að draga jafnt og þétt úr hallarekstri ríkis og sveitarfélaga á tímabili áætlunarinnar, stöðva hækkun skulda hins opinbera í hlutfalli af vergri landsframleiðslu og gera kleift að töluset skilyrði laga um opinber fjármál geti tekið gildi aftur frá og með árinu 2026. Með þessari stefnumörkun er stuðlað að stöðugleika til næstu ára og sjálfbærni til lengri tíma litið í samræmi við grunnildi laga um opinber fjármál.

### 3.3.2 Fjármál sveitarfélaga

#### *Þáttur sveitarfélaga í þjóðarþúskapnum*

Sveitarfélög landsins eru nú 64 talsins en þeim fækkaði um fimm að afloknum sveitarstjórnarkosningum á síðasta ári. Í markmiðum í þingsályktunartillögu um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033 og aðgerðaráætlun fyrir árin 2019–2023 sem samþykkt var í janúar 2020 skal ekkert sveitarfélag hafi færri en eitt þúsund íbúa. Samkvæmt aðgerðaráætluninni var markmiðið að ekkert sveitarfélag hefði færri íbúa en 250 frá sveitarstjórnarkosningunum 2022 en yrðu 1.000 frá almennu sveitarstjórnarkosningunum árið 2026. Markmið þessa verkefnis er að auka sjálfbærni sveitarfélaga og tryggja getu þeirra til að annast lögbundin verkefni. Í árslok 2022 voru enn þá níu sveitarfélög með færri en 250 íbúa og níttján sveitarfélög voru með 250–999 íbúa. Samtals voru því 28 sveitarfélög með færri en 1.000 íbúa í árslok 2022. Það er því verk að vinna til að ná því markmiði að auka sjálfbærni sveitarfélaga með því að tryggja að lágmarksíbúðarfjöldi verði 1.000 eftir sveitarstjórnarkosningarnar 2026.

Sveitarfélagin mynda annað tveggja stjórnsýslustiga landsins. Þau fara með tæplega 30% af opinberum útgjöldum og sjá um margháttada nærþjónustu sem er fjármöggnuð með skatttekjum (80%), fjárframlögum (9%) og öðrum tekjum, s.s. eignatekjum og sölu á vöru og þjónustu (11%). Fjöldi stöðugilda var um 24.700 hjá sveitarfélögum og fyrirtækjum þeirra og



um 20.200 hjá ríkinu árið 2022. Skipting íbúa sveitarfélaga eftir þéttbýlisstöðum er skv. Hagstofu Íslands þannig að 63% landsmanna búa á höfuðborgarsvæðinu, ríflega 5% í Reykjanesbæ og einnig um 5% á Akureyri og nágrenni en þetta eru tveir næststærstu þéttbýlisstaðirnir.

### *Fjármál A-hluta sveitarfélaga*

Samkvæmt bráðabirgðauppgjöri Hagstofu Íslands er áætlað að heildarafkoma sveitarfélaga hafi verið neikvæð um 1,1% af landsframleiðslu árið 2022 sem svarar til 42 ma.kr. halla.<sup>19</sup> Afkoman var einnig neikvæð um 1,1% árið 2021. Heildarafkoma sveitarfélaga eins og hún er mæld í þjóðhagsreikningum hefur lengst af verið neikvæð og aðeins á örfáum árum á þessari öld hefur heildarafkoma verið jákvæð, síðast um miðjan fyrsta áratuginn. Árin 2017 til 2021, þ.e. að meðtöldum árunum þegar efnahagssamdráttur af völdum kórónuveirufaraldursins var mestur, var afkoman að meðaltali neikvæð um 0,7% af landsframleiðslu<sup>20</sup>. Stærsti einstaki útgjaldaliður sveitarfélaga er launakostnaður. Með svonefndum lífskjarasamningum árið 2019 og kerfisbreytingum í kjölfarið jókst launakostnaður þeirra verulega en launaútgjöld hækkuðu um 31 prósent milli áronna 2019 og 2022 og fór hlutfall launa af heildartekjum úr 49 prósent í 51 prósent. Tekjur sveitarfélaga hækkuðu á sama tímabili um 25%.

Samkvæmt gildandi fjármálastefnu settu stjórnvöld sér það markmið að stöðva hækkun skulda hins opinbera í hlutfalli af vergri landsframleiðslu eigi síðar en árið 2026. Afkoma sveitarfélaga versnaði verulega árið 2022 frá því sem fram kemur í gildandi fjármálaáætlun og hefur þau áhrif að skuldastaða sveitarfélag versnar. Áætluð afkoma nú árið 2023 breytist aftur á móti óverulega. Hvað varðar sjálft gildistímabil áætlunarinnar, þ.e. árin 2024–2028, er áætlað að afkoman verði betri en áður var gert ráð fyrir. Þannig að nokkuð dregur úr lánsfjárbörf sveitarfélaga. Ef þessar forsendur ganga eftir þá nær skuldastaða sveitarfélaga sem hlutfall af vergri landsframleiðslu hámarki á yfirstandandi ári og fer hún síðan lækkandi út tímabilið. Hluti af skýringu á betri skuldastöðu er að nafnverð landsframleiðslu verður talsvert meira í þjóðhagsspá sem liggur til grundvallar nú en í fyrri spá. Sveitarfélög ná því að stöðva skuldasoðnun mun fyrr en gert var ráð fyrir í gildandi fjármálaáætlun og gildandi fjármálastefnu. Raskist á hinn bóginn afkomuþróunin á þann veg að útlit verður fyrir að sveitarfélög nái ekki því markmiði að skuldasoðnun stöðvist þá taki aðilar upp viðræður um til hvaða ráðstafana sveitarfélögin þurfi að grípa í því skyni eins og 11. gr. laga um opinber fjármál gera ráð fyrir.

### *Fjármálaáætlun 2024–2028 og samanburður við gildandi fjármálaáætlun*

Reiknilíkan um fjármál sveitarfélaga er notað til að áætla afkomu sveitarfélaga árin 2024–2028. Grunnögn líkansins eru bráðabirgðatölur frá Hagstofu Íslands um afkomu sveitarfélaga árið 2022. Til upplýsingar ber að geta þess að innifalið í tölum Hagstofunnar er afkoma Strætó sem Hagstofan telur nú til A-hluta. Við útreikninga í reiknilíkaninu er Strætó ekki meðtalinn. Við framreikning er stuðst að hluta við samþykktar fjárhagsáætlanir sveitarfélaga 2023–2026, t.d. hvað varðar þróun launakostnaðar og fjárfestinga. Meðfylgjandi tafla sýnir yfirlit yfir áætlaða afkomu og helstu útgjalda- og tekjuliði sveitarfélaga árin 2022–2028.

<sup>19</sup> Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur fyrirvara á tölum um heildartekjur ársins 2022 skv. bráðabirgðatölum Hagstofunnar þar sem heildartekjur breytast verulega milli ára sem % af VLF.

<sup>20</sup> Fjármagnstilfærsla sveitarfélaga til Brúar lífeyrissjóðs upp á 32 ma.kr. sem fram koma í gögnum Hagstofunnar fyrir árið 2017 er ekki meðtalin hér.

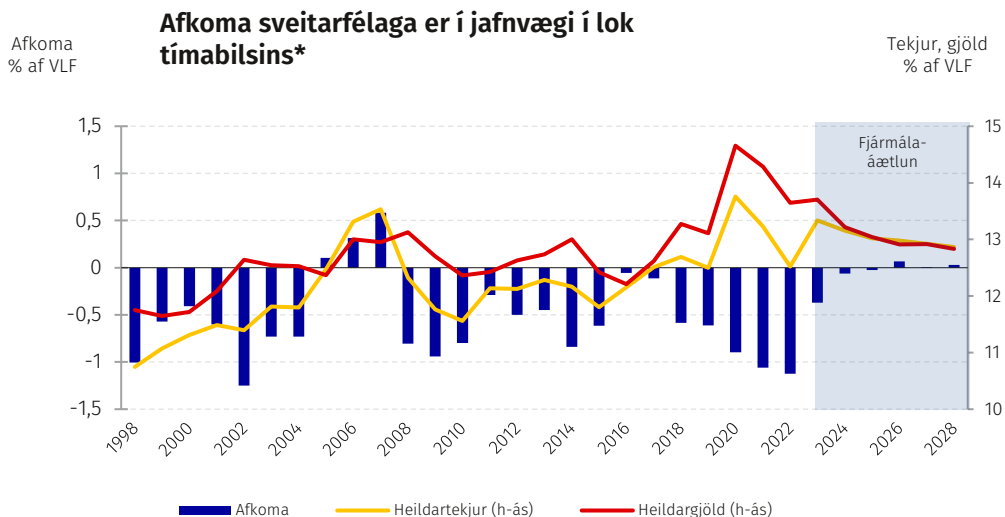


## Afkoma A-hluta sveitarfélaga 2022–2028

ma.kr.	Brb. 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
Skatttekjur.....	371,5	435,7	464,0	488,2	512,7	537,6	565,3
Fjárframlög.....	43,3	48,8	52,4	55,3	57,6	60,0	62,7
Aðrar tekjur.....	56,9	63,7	67,7	70,5	73,0	75,7	78,4
<b>Heildartekjur.....</b>	<b>471,7</b>	<b>548,2</b>	<b>584,1</b>	<b>614,0</b>	<b>643,2</b>	<b>673,3</b>	<b>706,4</b>
% af VLF.....	12,5	13,3	13,2	13,0	13,0	12,9	12,9
Rekstrarútgjöld.....	475,5	516,5	548,7	573,5	596,3	621,0	646,2
Fastafjárútgjöld.....	38,5	47,0	38,2	41,6	43,6	52,0	58,5
<b>Heildarútgjöld.....</b>	<b>514,0</b>	<b>563,5</b>	<b>586,9</b>	<b>615,2</b>	<b>640,0</b>	<b>672,9</b>	<b>704,7</b>
% af VLF.....	13,6	13,7	13,2	13,0	12,9	12,9	12,8
Rekstrarafkoma.....	-3,8	31,7	35,4	40,5	46,9	52,3	60,1
% af VLF.....	-0,1	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	1,1
<b>Heildarafkoma.....</b>	<b>-42,3</b>	<b>-15,3</b>	<b>-2,8</b>	<b>-1,1</b>	<b>3,3</b>	<b>0,4</b>	<b>1,7</b>
% af VLF.....	-1,1	-0,4	-0,1	0,0	0,1	0,0	0,0

Samkvæmt bráðabirgðatölum Hagstofunnar var mun meiri halli á afkomu sveitarfélaga árið 2022 en gert var ráð fyrir í gildandi fjármálaáætlun. Hallinn er fyrst og fremst kominn til vegna meiri útgjaldavaxtar er áætlað var en heildartekjur eru nær óbreyttar. Gert er ráð fyrir að afkoman verði neikvæð um 0,4% af landsframleiðslu í ár en fari batnandi á næstu árum. Meginskýring þessa er að gert er ráð fyrir nokkrum tekjubata, einkum í skatttekjum, og að launakostnaður aukist ekki eins mikið milli ára og hann gerði á árunum 2020–2023. Gangi þetta eftir er gert ráð fyrir að það myndist rekstrarafgangur sem nægir til að fjármagna fjárfestingu á síðari hluta tímabilsins og að heildarakoman verði þá jákvæð eða í jafnvægi.

Fjárfesting fór að aukast aftur eftir hrun árið 2017 og tók síðan verulegan kipp 2018 þegar hún jókst um 0,5 prósentustig af landframleiðslu og hefur hún haldist nálægt því hlutfalli allra síðustu ár. Árin 2012–2017 var fjárfestingin að meðaltali 1,1% en á árabílinu 2018–2022 1,6%. Áætlað er að hún verði að meðaltali um 1,5% af landsframleiðslu árin 2023–2028. Fjárfesting í skólabyggingum er sá liður sem er umfangsmestur í áfornum sveitarfélaga en um 36% af áætluðu fjármagni til fjárfestinga hjá níu stórum sveitarfélögum fara til þeirra að meðaltali árin 2023–2026. Um fjórðungur fer í gatnagerð og 14% í íþróttamannvirki.



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

### Helstu breytingar frá fjármálaáætlun 2023–2027

Í meðfylgjandi töflu má sjá samanburð á áætlunum sveitarfélaga samkvæmt þessari fjármálaáætlun og gildandi fjármálaáætlun fyrir árin 2023–2027.

#### Samanburður við fjármálaáætlun 2023–2027 (br. frá gildandi áætlun)

ma.kr.	Brb. 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027
Skatttekjur.....	-3,7	34,5	40,5	43,8	45,8	49,3
Fjárframlög.....	1,2	3,6	4,7	5,2	5,4	5,6
Aðrar tekjur.....	3,3	6,8	8,5	9,1	9,4	9,8
<b>Heildartekjur.....</b>	<b>0,8</b>	<b>44,9</b>	<b>53,7</b>	<b>58,1</b>	<b>60,6</b>	<b>64,7</b>
% af VLF.....	0,0	1,1	1,2	1,2	1,2	1,2
Rekstrarútgjöld.....	8,9	27,3	38,7	41,6	42,0	43,0
<i>þar af laun.....</i>	<i>3,5</i>	<i>11,4</i>	<i>17,1</i>	<i>18,8</i>	<i>19,4</i>	<i>19,7</i>
Fastafjárútgjöld.....	8,6	18,9	6,6	6,1	7,5	13,4
<i>þar af fjárfesting í efnislegum eignum.....</i>	<i>10,3</i>	<i>20,6</i>	<i>8,6</i>	<i>8,2</i>	<i>9,6</i>	<i>15,5</i>
<b>Heildarútgjöld.....</b>	<b>17,5</b>	<b>46,2</b>	<b>45,3</b>	<b>47,6</b>	<b>49,5</b>	<b>56,4</b>
% af VLF.....	0,5	1,1	1,0	1,0	1,0	1,1
Heildarafkoma.....	-16,7	-1,3	8,4	10,5	11,1	8,3
% af VLF.....	-0,4	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2

Efnahagssumsvif nú eru að öllum líkindum meiri en samrýmist jafnvægi og birtist það m.a. í hærri og þrálátari verðbólgu en gert hafði verið ráð fyrir. Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands sem liggur til grundvallar hér endurspeglar þetta og skýrir verulega auknar tekjur og útgjöld frá gildandi fjármálaáætlun. Heildartekjur, einkum skatttekjur, aukast meira en útgjöld á samanburðartímabilinu 2023–2027 að frátöldu árinu 2023. Inn í skatttekjum er frá og með

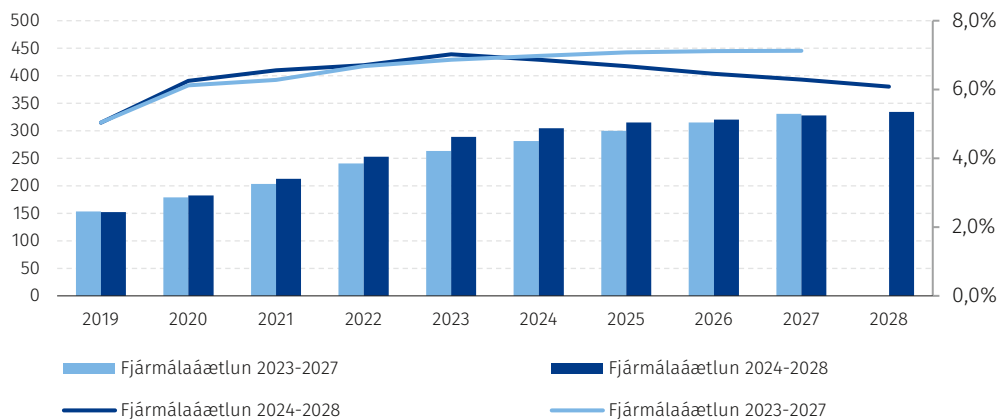
árinu 2023 meðtalin varanleg tilfærsla á 5 ma.kr. framlagi frá ríki til sveitarfélaga vegna samkomulags um breytingu á fjármögnun þjónustu við fatlað fólk. Fram hefur komið að launakostnaður jókst allnokkuð á árunum 2020 til 2022 sem skýrist m.a. af fjölgun stöðugilda vegna innleiðingar á betri vinnutíma og launahækkunum samkvæmt lífshjálparáætlunum. Á árinu 2022 má gera ráð fyrir að fjölgun stöðugilda vegna innleiðingar á styttri vinnutíma ætti að vera að fullu komin fram. Betri vinnutími vaktavinnufólks tók gildi 1. maí 2021 en það má ætla að fjölgun starfsfólks tengdum betri vinnutíma hafi einkum komið úr þeirra röðum. Í *Árbók sveitarfélaga* birtast upplýsingar um fjölda stöðugilda hjá sveitarfélögum 1. apríl ár hvert. Síðustu upplýsingar sem liggja fyrir miðast við 1. apríl 2022 og hafði stöðugildum fjölgað um 3,5% frá sama tíma 2021. Íbúafjölgun frá fyrsta ársfjórðungi 2021 til þess fyrsta árið 2022 var 2,0%.

### Skuldir sveitarfélaga

Verulegur halli á afkomu sveitarfélaganna hefur átt ríkan þátt í því að skuldir þeirra samkvæmt viðmiði laga um opinber fjármál munu líklega hækka um 2 prósentustig í 7% af landsframleiðslu á árunum 2019 til 2023. Skuldaviðmið laganna, sem notað er við markmiðssetningu stjórnvalda um skuldaþróun í fjármálastefnu og fjármálaáætlun, ná til heildarskulda að frádregnum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum ásamt því að sjóðir og bankainnstæður koma til frádráttar. Hlutfall skulda sveitarfélaganna af landsframleiðslu hefur þá ekki verið hærra síðan 2009. Afkoma sveitarfélaga batnar á árabílinu 2024 til 2028 samanborið við gildandi áætlun sem dregur úr lánsfjárbörf og lækkar skuldastöðu þeirra. Skuldir sveitarfélaga aukast að nafnvirði frá núgildandi áætlun en sem hlutfall af landsframleiðslu minnka þær til samræmis við mun hærra nafnvirði landsframleiðslunnar en í forsendum gildandi fjármálaáætlunar. Árið 2024 er áætlað að skuldir sveitarfélaga samkvæmt skilgreiningu laga um opinber fjármál nemi 6,9% af landsframleiðslu sem fari síðan lækkandi út áætlunartímabilið og endar í 6,1 % árið 2028.

### Horfur um þróun skulda skv. skuldareglu sem % af VLF hafa lagast frá síðustu fjármálaáætlun

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



### 3.4 Fjármál opinberra fyrirtækja og opinberra aðila í heild

Opinberir aðilar í heild samanstanda af ríki og sveitarfélögum og fyrirtækjum þeirra. Í eftirfarandi umfjöllun er farið yfir þróun í afkomu og efnahag fyrirtækja hins opinbera annars vegar og opinberra aðila í heild hins vegar.

#### 3.4.1 Fjármál opinberra fyrirtækja

Til opinberra fyrirtækja teljast fyrirtæki og rekstraraðilar sem eru að hálfu eða meirihluta í eigu hins opinbera en það eru aðilar sem teljast til A3-hluta, B-hluta eða C-hluta ríkissjóðs eða A-hluta sveitarfélaga sbr. 50. gr. laga um opinber fjármál. Afkoma og skuldir fjármálafyrirtækja og sjóða sem skilgreind eru innan A2-hluta ríkissjóðs eru, eins og verið hefur, ekki meðtalin hér. Nánar er fjallað um flokkun ríkisaðila í viðauka 1 um reikningshaldslega framsetningu opinberra fjármála.

Áætluð heildarafkoma fyrirtækja hins opinbera bendir til þess að afkoma þeirra verði jákvæð um 1,4% af VLF á yfirstandandi ári og að afkoman verði svipuð árið 2024. Á síðari hluta tímabilsins er áætlað að afkoman verði nokkru lakari og nemi 0,9% af VLF. Gert er ráð fyrir að afkoman minnki verulega árið 2025 sem skýrist af því að þá er áætlað að fjárfesting nái hámarki á tímabilinu. Það eru einkum aðilar sem teljast til B-hluta sveitarfélaga og til C-hluta ríkisins sem eiga hlut að máli þegar kemur að fjárfestingum. Má þar nefna ríkisfyrirtæki eins og Landsvirkjun, Landsnet og Isavia en hjá sveitarfélögum er þar fyrst og fremst um að ræða veitur og fjárfestingu í félagslegu húsnæði.

Áætlanir um þróun efnahagsreiknings opinberra fyrirtækja sýna að hrein eign þeirra í hlutfalli af landsframleiðslu muni minnka lítillega á tímabilinu vegna hækkandi skulda.

#### Lykiltölur fyrirtækja hins opinbera

<i>ma.kr.</i>	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
Heildartekjur .....	485	488	502	500	494	520
Rekstrargjöld .....	373	375	389	396	400	422
<b>Rekstrarafkoma .....</b>	<b>112</b>	<b>113</b>	<b>112</b>	<b>104</b>	<b>94</b>	<b>99</b>
Fjárfesting .....	54	55	81	58	49	51
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>58</b>	<b>58</b>	<b>31</b>	<b>46</b>	<b>45</b>	<b>48</b>
<i>Staða í árslok:</i>						
Efnislegar eignir .....	1.717	1.797	1.913	2.011	2.086	2.198
Peningalegar eignir .....	154	146	113	102	120	126
Heildarskuldir <sup>1</sup> .....	708	777	849	907	953	1.004
<b>Hrein eign .....</b>	<b>1.164</b>	<b>1.165</b>	<b>1.178</b>	<b>1.207</b>	<b>1.252</b>	<b>1.320</b>
Hrein eign % af VLF .....	28	26	25	24	24	24
Heildarskuldir % af VLF .....	17	18	18	18	18	18
Heildarafkoma % af VLF .....	1,4	1,3	0,7	0,9	0,9	0,9

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

#### 3.4.2 Fjármál opinberra aðila í heild

Fjármálaáætlun gerir ráð fyrir að samanlögð heildarafkoma opinberra aðila í heild þ.e. ríki, sveitarfélaga og fyrirtæki þeirra, verði í halla sem nemur 0,3% af VLF á þessu ári, en að afkoman batni á næstu árum og verði orðin jákvæð um 1% af VLF árið 2028. Þá er áætlað að heildarskuldir lækki umtalsvert sem hlutfall af VLF á tímabilinu, en gangi áætlanir eftir mun þetta hlutfall fara úr 91% af VLF árið 2023 og verður 81% af VLF árið 2028. Áætlun um

Þróun efnahagsreiknings opinberra aðila sýna að hrein eign þeirra í heild muni hækka að nafnvirði á næstu árum, en að vöxturinn verði hægari en vöxtur VLF og því muni hrein eign sem hlutfall af VLF fara lækkandi.

Áætlað er að fjárfesting opinberra aðila í heild umfram afskriftir, þ.e. fastafjárútgjöld, verði um 127 ma.kr. á yfirstandandi ári en að umfang þeirra vaxi á tímabilinu og verði yfir 150 ma.kr. árið 2028.

### Lykiltölur fjármála opinberra aðila í heild

<i>ma.kr.</i>	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
Heildartekjur .....	2.220	2.350	2.461	2.547	2.638	2.763
Rekstrargjöld .....	2.105	2.228	2.327	2.400	2.492	2.599
<b>Rekstrarafkoma .....</b>	<b>115</b>	<b>122</b>	<b>134</b>	<b>147</b>	<b>146</b>	<b>164</b>
Fjárfesting .....	127	125	162	148	142	154
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>-12</b>	<b>-3</b>	<b>-28</b>	<b>-1</b>	<b>4</b>	<b>10</b>
Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif <sup>1</sup> .....	-	9	19	30	41	44
<b>Heildarafkoma með ráðstöfunum .....</b>	<b>-12</b>	<b>7</b>	<b>-8</b>	<b>29</b>	<b>45</b>	<b>53</b>
<i>Staða í árslok:</i>						
Efnislegar eignir .....	4.176	4.369	4.563	4.730	4.872	5.054
Peningalegar eignir .....	1.343	1.292	1.254	1.252	1.284	1.299
Heildarskuldir <sup>2</sup> .....	3.731	3.895	4.059	4.192	4.313	4.426
<b>Hrein eign .....</b>	<b>1.789</b>	<b>1.767</b>	<b>1.759</b>	<b>1.789</b>	<b>1.843</b>	<b>1.926</b>
Hrein eign % af VLF .....	44	40	37	36	35	35
Heildarskuldir % af VLF .....	91	88	86	85	83	81
Heildarafkoma % af VLF .....	-0,3	0,1	-0,2	0,6	0,9	1,0

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

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

### 3.5 Umbætur í starfsemi hins opinbera

Umbætur í starfsemi eru þau verkefni sem miða að bættum rekstri og þjónustu hins opinbera með aukinn árangur fyrir samfélagið að markmiði. Allir opinberir aðilar þurfa stöðugt að leita leiða til þess að gera starfsemina betri og hagkvæmari í því skyni að tryggja að fjármunum til opinbers reksturs sé varið í samræmi við þarfir hverju sinni. Í síbreytilegu umhverfi þar sem kröfur til þjónustunnar fara vaxandi þarf að tryggja að starfsemin og skipulag séu sveigjanleg svo þessum markmiðum sé náð.

Áherslur í umbótum:

- 1) Árangursmiðuð stjórnun og áætlanagerð.
- 2) Stafrænt Ísland.
- 3) Einfaldara stofnanakerfi og aukinn samrekstur.
- 4) Aukin eftirfylgni og árangur með betri vinnutíma.
- 5) Stefnumiðuð mannauðsstjórnun.
- 6) Sjálfbær innkaup.

Umbótaverkefni snúa öll að því að ná fram væntum árangri í starfsemi hins opinbera í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar. Áherslur í umbótum í starfsemi hins

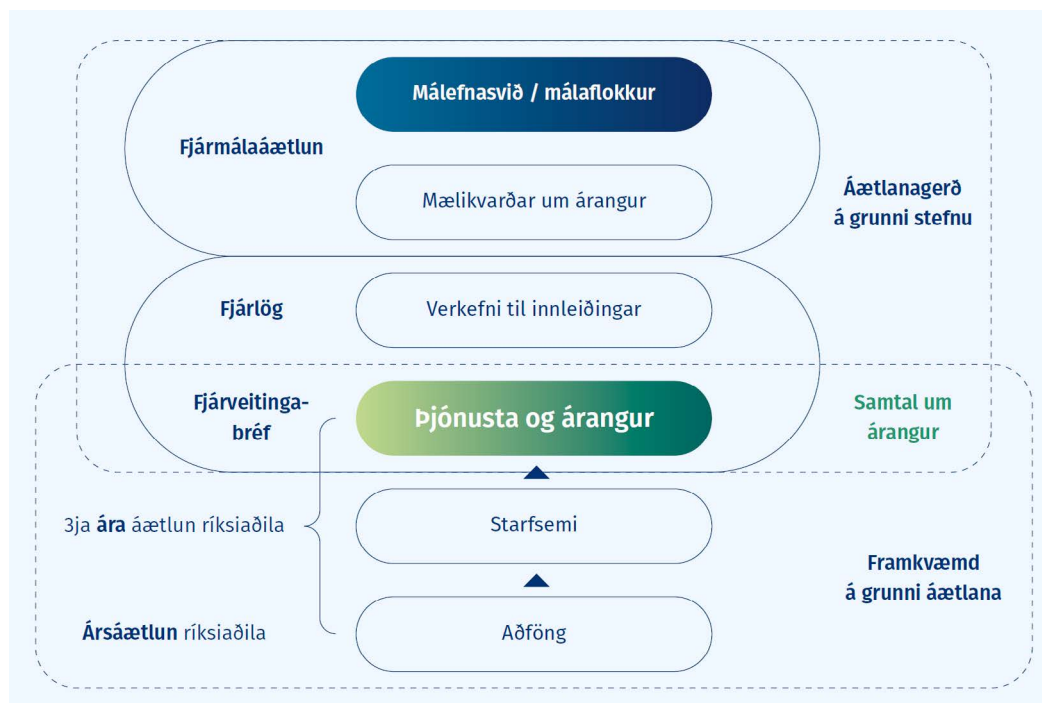
opinbera voru settar fram í fyrstu fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar fyrir árin 2023–2027 og eru stefnumótandi fyrir þau umbótaverkefni sem unnið er að á kjörtímabilinu. Í þessum kafla er farið yfir verkefni fram undan og þann árangur sem þegar hefur náðst. Fjármála- og efnahagsráðuneytið fer fyrir umbótum í ríkisrekstri þvert á stofnanakerfið og eru verkefni unnið í nánú samstarfi við önnur ráðuneyti, stofnanir, sveitarfélög, almenning og fyrirtæki.

### 3.5.1 Árangursmiðuð stjórnun og áætlanagerð

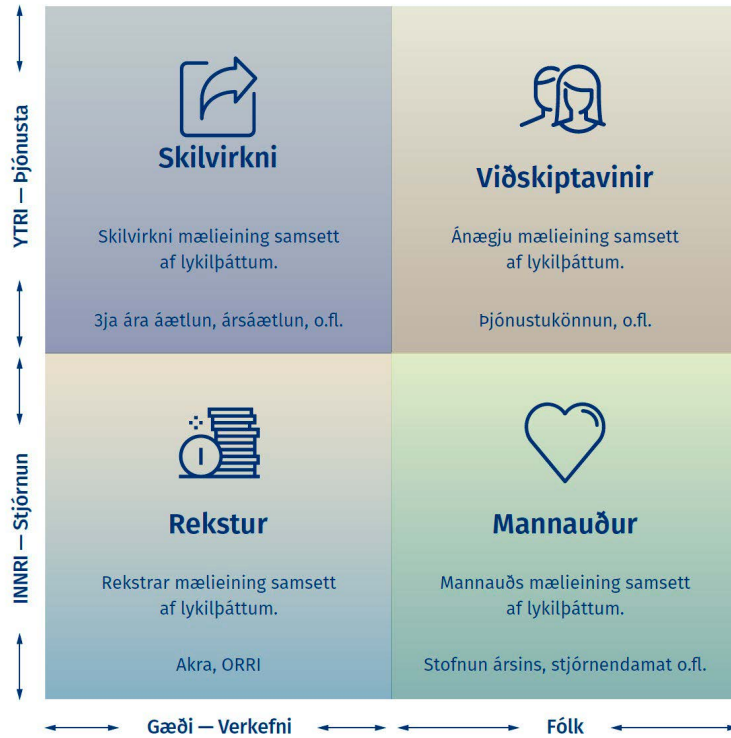
Árangursmiðuð stjórnun og áætlanagerð byggist á tengingu stefnu, fjármuna og árangurs, eins og fjallað var um í rammagrein 10 í fjármálaáætlun 2023–2027.

Mikilvægt er að nota árangursupplýsingar kerfisbundið til að bæta ákvarðanatöku í áætlanagerð og efla ábyrgð á nýtingu fjárheimilda; efla skilvirkni og árangur ríkisaðila og ráðuneyta, innra eftirlit og ábyrgð; og auka gagnsæi út á við og ábyrgðarskyldu gagnvart Alþingi og almenningi.

**Myndin um árangursmiðaða stjórnun** er tvískipt: Efri hlutinn lýsir tengingu áætlanagerðar á grunni stefnu en neðri hlutinn nýtingu fjármuna í framkvæmd hjá ríkisaðilum. Þar á milli á sér stað samtal um þjónustu og árangur sem er kjarninn í árangursmiðaðri stjórnun hjá ríkinu.



Unnið er að þróun **lykilárangursmælikvarða (e. KPIs, Key performance indicators)** þvert á alla þjónustu ríkisins. Með þeim er stefnt að heildaryfirsýn yfir árangur stofnana. Lykilárangursmælikvarðarnir eiga að stuðla að upplýstari ákvarðanatöku, auknu gagnsæi og skilvirkni í ríkisrekstrinum.



Áfram er unnið að markvissri innleiðingu árangursstjórnunar og árangursmiðaðrar framkvæmdar hjá ríkisaðilum en það er hluti af þeirri umgjörð fjármálastjórnsýslu ríkisins sem sett var með lögum um opinber fjármál.

### 3.5.2 Stafrænt Ísland

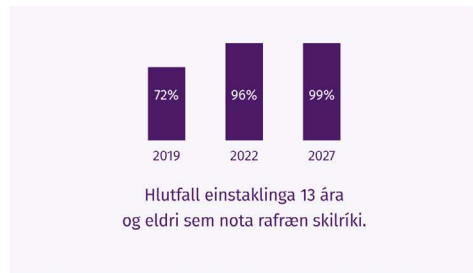
Ísland er leiðandi á heimsvísu þegar kemur að stafrænni þjónustu hins opinbera og stefnt er að því að ná enn meiri árangri út frá stefnu hins opinbera um stafræna þjónustu um aukna samkeppnishæfni, bætta opinbera þjónustu, aukið öryggi innviða og nútímalegra starfsumhverfi.

#### Innsýn inn í árangurinn



- Yfir **10 milljónir** flettinga á Ísland.is 2022 – **78% aukning** á milli ára.
- **89% umsókna** um fæðingarorlof nú stafræn.
- **Ísland.is appið** í notkun hjá 75.000 manns og eykst stöðugt
- Hægt er að **þinglýsa 56% af skjölum rafrænt** – markmið er 100% fyrir lok árs 2023 af skjölum sem almennt krefjast þinglýsingar.

#### Lykilárangursmælikvarðar: Þróun 2019–2022



Fjársýsla ríkisins, Ríkislögreglustjóri og sýslumenn hafa fengið sérstaka viðurkenningu Stafrænna skrefa fyrir að hafa innleitt flestar stafrænar kjarnaþjónustur Stafræns Íslands.



## Áhersluverkefni

Upplýsingar og umsóknir um háskólanám í alla íslenska háskóla aðgengilegar.	Stafræn umsókn um vegabréf.	Áhersla á að bæta stafræna þjónustu og aðgengi fatlaðs fólks og eldri borgara.
Útboð á sameiginlegu þjónustukerfi fyrir allar stofnanir.	Þjónustulausnir á borð við spjallmenni, netspjall og þjónustuvef verða innleiddar hjá 5–10 stærri þjónustustofnunum.	Langtímaáætlun um hvenær og hvernig mikilvæg kjarnakerfi ríkisins verða endurnýjuð.
Innleiðing aðgerðaáætlunar um skýjalausnir og öryggisflokun gagna.	Bætt rafræn gagnasamskipti lykilstofnana í heilbrigðis- og velferðarmálum.	EU Wallet verkefni með greiðslur í formi millifærstna.
Lagasetning um högun í upplýsingatækni ríkisins.		

### 3.5.3 Einfaldara stofnanakerfi og aukinn samrekstur

Mikilvægt er að opinber þjónusta þjóni þörfum nútímasamfélags. Hluti af þessu markmiði snýr að einfaldari þjónustuveitingu í gegnum Ísland.is. Einnig er nauðsynlegt að endurskoða skipulag ríkisstarfseminnar til að gera hana einfaldari og árangursríkari.

Tvö verkefni snúa að þessum þætti.

1. Unnið er að því að setja fram **viðmið um stofnanakerfið** og skoða með hvaða hætti er hægt að gera það einfaldara í því skyni að það nái betur tilætluðum árangri. Horfa mætti til viðmiðs um ákveðinn lágmarksfjölda stöðugilda svo að stjórnendur og starfsfólk geti sinnt kjarnaverkefnum í auknum mæli.

**Staða stofnanakerfisins núna:**Fjöldi stofnana: **147** stofnanir\*Hlutfall stofnana með undir 50 stöðugildi: **53%**

Fyrirhugaðar eru breytingar á stofnanakerfinu með sameiningum ákveðinna stofnana sem hafa verið til skoðunar. Er þar einkum horft til stofnana í umhverfismálum, héraðsdómstóla og sýslumanna.

**Staða stofnanakerfisins miðað við hugsanlegar breytingar:**Fjöldi stofnana: **118** stofnanir\*Hlutfall stofnana með undir 50 stöðugildi: **44%**

Hægt er að sjá fyrir sér sviðsmynd þar sem búið er að sameina um þriðjung minni stofnana út frá viðmiðum um stofnanakerfið þá gæti staðan verið eftirfarandi:

Fjöldi stofnana: um **90** stofnanir\*Hlutfall stofnana með undir 50 stöðugildi: um **35%**

\*Fjöldi stofnana að undanskildum ráðuneytum og æðstu stjórnvöldum

- Ekki geta allar stofnanir sameinast þar sem málefnalegar ástæður geta verið fyrir tilvist minni stofnana. Í þeim tilvikum er skynsamlegt og hagkvæmt að stofnanir sameinist um rekstur og stoðþjónustu svo tryggt sé að starfsfólk vinni að kjarnastarfsemi stofnunar. **Deigjur eru nýjung sem Framkvæmdasýslan – Ríkiseignir (FSRE) er með í þróun.** Stefnt að opnun nokkurra slíkra eininga á komandi árum. Þar fái ríkisaðilar nútímalega aðstöðu þar sem fjölbreytt rými eru samnýtt með öðrum stofnunum, aðstaða verður fyrir störf án staðsetningar, fjarvinnu og tímabundin verkefni víða um landið. Þannig skapast talsvert hagræði og samlegð, auk þess sem aukin tækifæri skapast til þekkingarmiðlunar, samstarfs og nýsköpunar þvert á ríkisstofnanir.

Dæmi um útfærslu á Deiglu.

**Stoðþjónusta:** Móttaka, mötuneyti, þrif, öryggi, tækni, búnaður,

Mikil tækifæri liggja í þessari umbreytingu sem nauðsynlegt er að nýta. Þær stofnanir sem leigja rými á almennum markaði í nýlegu húsnæði gætu sparað allt að helming leigukostnaðar en þær sem eru í úreltu húsnæði miðað við nútímakröfur gætu uppfært aðstöðuna til muna fyrir sömu leigufjárhæð og þær greiða í dag.

### Fjárhagslegur ávinningur, sviðsmynd:

11 stofnanir, ein sem er með fleiri en 100 stöðugildi og 10 stofnanir með færri en 50 stöðugildi, fara saman í Deiglu. Fermetrum má fækka um helming.



**Stöðugildi alls:** 330



**Rými í notkun nú:** 8.600 m<sup>2</sup> – 26 m<sup>2</sup>/stöðugildi



**Rými í notkun í deiglu:** 4.400 m<sup>2</sup> – 13 m<sup>2</sup>/stöðugildi



**Áætlaður sparnaður:** Áætlaður sparnaður er um 2,8 ma.kr. m.v. núvirtan heildarkostnað yfir 25 ára tímabil.

Stofnanirnar þurfa að taka upp verkefnamiðað vinnuumhverfi til að ná fram slíkum sparnaði. Hægt er að ná fram enn meiri ávinningi með því að samnýta krafta starfsfólks og upplýsingatækniinnviði og ná þannig fram samlegð í starfsemi, s.s. með upplýsingagiöf, hagnýtingu gagna og þekkingarmiðlun.

#### 3.5.4 Aukin eftirfylgni og árangur með betri vinnutíma

Skipulag vinnutíma starfsfólks hefur mikil áhrif á starfsemi ríkisrekstrarins. Í kjarasamningum, sem undirritaðir voru veturinn 2019–2020, var samið um „betri vinnutíma“

og hafa stofnanir ríkisins heimild til að gera breytingar á skipulagi vinnutíma og stytta vinnuvíkuna úr 40 stundum í allt að 36 virkar vinnustundir á viku. Umbætur í starfsemi stofnana eru eitt helsta markmið og forsenda *betri vinnutíma* enda eiga breytingar á vinnutíma hvorki að draga úr skilvirkni og gæðum þjónustu né leiða til breytinga á launum eða launakostnaði.

Ráðgjafarfyrirtækið KPMG gerði stöðumat á innleiðingu verkefnisins *betri vinnutími* hjá 30 dagvinnustofnunum ríkisins. Í stöðumatinu var innleiðingarferlið rýnt með tilliti til markmiða og árangurs sem og innri starfsemi stofnana þar sem lykilupplýsingar tengdar rekstri og starfsemi, mannauði og þjónustu voru dregnar fram.

Helstu niðurstöður eru þær að:

- 1) Starfsfólk er ánægt með styttingu vinnutíma.
- 2) Stytting vinnuvíkkunnar hefur ekki hækkað launakostnað.
- 3) Áhrif á skilvirkni og gæði þjónustu eru óljós þar sem nýtingu árangurs- og framleiðnimælikvarða er heilt yfir ábótavant.
- 4) Stofnanir voru sumar hverjar settar í erfiða stöðu vegna þess að þær hafa ekki stærð, mannauð og skipulag til að takast á við jafn viðamiklar breytingar.

Draga má þann lærdóm af innleiðingu *betri vinnutíma* í dagvinnu að eftirfylgni með markmiðum um gagnkvæman ávinning, skilvirkni og gæði þjónustu skorti. Áhrif *betri vinnutíma* í dagvinnu á þessa þætti eru óljós þar sem nýtingu árangurs- og framleiðnimælinga er almennt ábótavant í ríkiskerfinu.

Í Stjórnarráðinu hefur um nokkurt skeið verið unnið að því að ná betur utan um árangursmælikvarða í ríkiskerfinu, sem munu m.a. bregðast við þeim ábendingum sem komnar eru fram. Eftirfylgni með innleiðingunni hefur verið augin þar sem fylgst verður náið með lykilmælikvörðum í starfsemi stofnana til þess að koma í veg fyrir að *betri vinnutími* í dagvinnu verði til þess að kostnaður aukist eða þjónusta skerðist. Þá verður stofnunum gert að leggja aukna áherslu á umbætur í starfsemi sinni til þess að ná fram þeirri framleiðni aukningu sem nauðsynleg er til þess að hægt sé að stytta vinnutíma líkt og gert hefur verið.

### 3.5.5 Stefnumiðuð mannauðsstjórnun

Hjá ríkinu starfa um 22.500 einstaklingar í 19.500 stöðugildum. Konur eru helmingi fleiri en karlmenn í störfum ríkisins en einnig er að störfum einn einstaklingur með kynhlutlausu skráningu. Fyrir liggur að um einn þriðji hluti ríkisstarfsfólks er eldri en 55 ára og að sífelld erfiðara verður að manna ákveðnar starfsstéttir.

Í þessu samhengi er mikilvægt að huga að endurnýjun til að laða að starfsfólk, auk þess sem nýta þarf tækninýjungar og sjálfvirknivæða verkefni þar sem þess er kostur. Til þess er nauðsynlegt að öðlast betri þekkingu á störfum ríkisins með:

- Hæfnigreiningu til að greina mönnunarpörf, hæfni til framtíðar og mannaflaspá.
- Nákvæmari tölfræði um störf og starfsfólkið sem þeim sinnir með innleiðingu verkefnisins um vöruhús mannauðsgagna.

Þegar kemur að því að fá hæft fólk í störf er mikilvægt að líta til þarfa ólíkra hópa og aðlögunar að þeirra þörfum, s.s. aukins sveigjanleika við vinnu, vinnutíma og staðsetningu. Halda þarf áfram með verkefni störf án staðsetningar og störf fyrir fólk með skerta starfsgetu. Einnig þarf að koma til móts við auknar kröfur um sveigjanleika og jafnvægi á

milli vinnu og einkalífs. Með fjölgun fólks sem flytur til landsins þarf að huga að raunfærnimati á þekkingu þess og að því að nýta menntun þeirra sem hana hafa.

Stefnu ríkisins í mannauðsmálum, sem gefin verður út á árinu 2023, er ætlað að gefa tóninn til að skilgreina undirstefnur, s.s. fræðslustefnu, viðverustefnu og jafnréttisstefnu, og auðvelda þannig stofnunum ríkisins að móta sína eigin mannauðsstefnu.

Stefna ríkisins í mannauðsmálum styðji þannig stofnanir í því að svara kalli nútímans um viðeigandi hæfni og þekkingu, starfsþróun, nútímalegt starfsumhverfi, inngildingun og fjölbreytileika.

Vanda þarf til allra ferla tengdum mannauðsstjórnun, s.s. ráðninga, starfsþróunar, hæfnigreininga, fræðslu og vinnuskipulags. Með stefnumiðaðri mannauðsstjórnun eru stofnanir ríkisins betur í stakk búnar til að tryggja stöðugar umbætur og hagkvæmni í starfsemi ríkisins og gera ríkið að eftirsóknarverðum vinnustað.

### 3.5.6 Sjálfbær innkaup

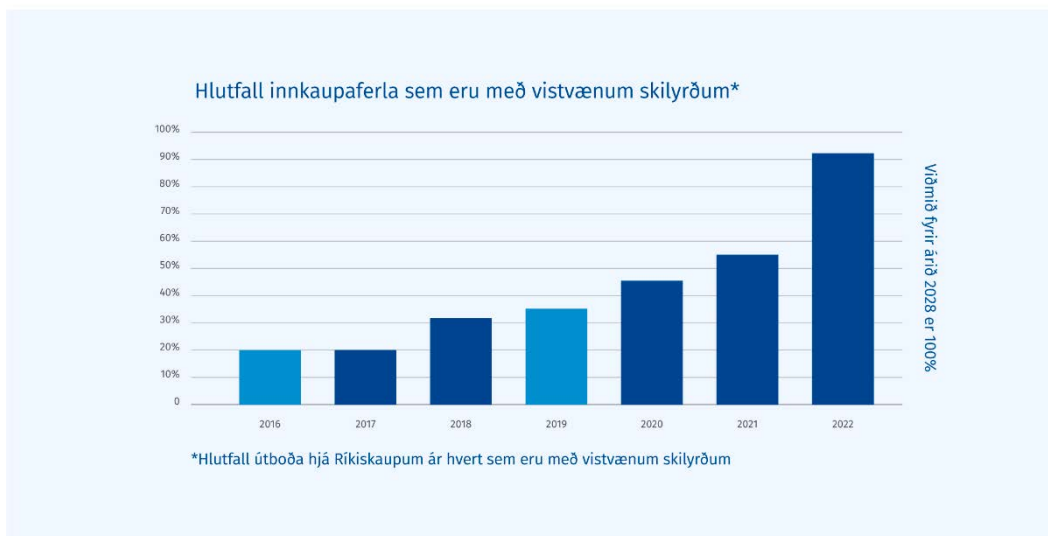
Framkvæmd opinberra innkaupa skiptir miklu máli þegar ríkisstofnanir kaupa vörur, þjónustu og margvíslegar framkvæmdir fyrir yfir 200 ma.kr. á ári. Í gegnum samræmd innkaup hjá Ríkiskaupum, vistvænar kröfur og aukna nýsköpun má virkja hvata til stórra breytinga á stuttum tíma.

Unnið er samkvæmt stefnu um sjálfbær innkaup sem stuðla að aukinni sjálfbærni, hagkvæmni, nýsköpun og gagnsæi í innkaupum ríkisins.

**Framtíðarsýn fyrir innkaup ríkisins** eru að þau séu framsækin og sjálfbær og taki mið af umhverfis- og loftslagssjónarmiðum. Innkaup byggji á skilgreindum markmiðum og greiningu gagna, eru framkvæmd á gagnsæjan hátt og stuðla að samkeppni og nýsköpun. Innkaupafólk ríkisins inni störf sín af hendi af þekkingu og heiðarleika og mæti nýjum áskorunum í samvinnu við markaðinn. Fjármunir séu nýttir á samfélagslega ábyrgan hátt með hagsæld landsins og góða þjónustu við almenning að leiðarljósi.



Einn af mælikvörðum stefnunnar snýr að hlutfalli innkaupaferla með vistvæn skilyrði og hefur sú þróun verið mjög jákvæð undanfarin ár.



## Áhersluverkefni

Mat á kolefnisspori opinberra innkaupa.	Leiðbeiningar um útreikning á vistferilskostnaði.	Þróun aðferða við kolefnis-kostnað í útreikningum.
Upplýsingar um vistvæn innkaup gefnar út.	Mælaborð yfir tölfærðni um vistvæn innkaup.	Leiðbeiningar um valmódel og matslíkön.
Nýsköpunarmót haldið.	Greining á framkvæmd ríkisaðila á lögum um opinber innkaup og stefnu.	

## 4 Áhættuþættir

### HELSTU ÁHÆTTUÞÆTTIR Í REKSTRI OG EFNAHAG RÍKISSJÓÐS

Samsetning peningalegra eigna og skulda **lágmarki markaðsáhættu.**

**Uppgjör og úrvinnsla ÍL-sjóðs** lágmarki áhættu og kostnað ríkissjóðs.

**Skýrar reglur gildi** um lánveitingar úr ríkissjóði.

- Hækkun skulda ríkissjóðs undanfarin ár leiðir af sér aukna markaðsáhættu sem er áhætta tengd breytingu í vaxtastigi, gengi krónunnar og verðbólgu.
- Hækkun verðbólgu og verðbólguvæntinga hefur sett þrýsting á Seðlabanka Íslands til að bregðast við með hækkun stýrivaxta. Þetta hefur leitt til hækkunar á fjármögnunarkjörum ríkissjóðs. Gera þarf ráð fyrir að fjármögnunarkostnaður ríkissjóðs verði hár á meðan vextir haldast háir og verðbólguvæntingar eru miklar.
- Áframhaldandi hallarekstur ríkissjóðs og skuldsetning til fjármögnunar hallans getur aukið þenslu og þrýst upp vöxtum.
- Hækkun verðbólgu leiðir til hækkunar á höfuðstól verðtryggðra skulda sem jafnframt er gjaldfærð í rekstrarreikningi ríkissjóðs og skerðir afkomu. Hún veldur því hækkun á fjármögnunarkostnaði þegar útgefinna verðtryggðra skulda. Á móti hefur skammvinn verðbólga jákvæð áhrif á tekjur og afkomu ríkissjóðs fyrst um sinn en á móti veldur hún áður en langt um líður ámóta kostnaðarhækkunum á útgjaldahlidinni.
- Langvarandi há verðbólga getur á hinn bóginn aukið hættu á skertri hagvaxtargetu og óstöðugleika sem getur haft mikil neikvæð áhrif á ríkisfjármálin.
- Ríkissjóður fjármagnar útlán tiltekinna lánasjóða og ýmis önnur verkefni með endurlánum. Í því felst að ríkissjóður annast lánsfjáröflun þessara verkefna að öllu leyti en þeim fylgir margvísleg áhætta. Þar ber helst að nefna útlánaáhættu en einnig vaxta-, verðbólgu- og uppgreiðsluáhættu. Metin fjármögnunarbörf *Betri samgangna* úr ríkissjóði er einnig veruleg en í þeim áætlunum felst talsverð óvissa um tímasetningar, bæði hvað varðar upphaflega lántöku og einnig endurgreiðslur. Ætla má að áhætta vegna endurlána aukist og álag á fjármögnun þeirra að sama skapi. Mjög mikilvægt er því að tryggja virka áhættustýringu og eftirlit á þessu sviði ríkisfjármálanna.
- Veittum ríkisábyrgðum fylgir áhætta fyrir ríkissjóð þar sem fjárhagslegar skuldbindingar gætu fallið á ríkissjóð við ákveðin skilyrði í framtíðinni. Langstærsta áhætta ríkissjóðs tengist skuldbindingum ÍL-sjóðs en metið tap sjóðsins út líftíma skulda er um 200 ma.kr. núvirt. Í október 2022 var lögð fyrir Alþingi skýrsla um ÍL-sjóð og í kynningu ráðherra með skýrslunni voru reifaðar þrjár mögulegar leiðir til að bregðast við því að sjóðurinn er í reynd orðinn ógjaldfær. Í fyrsta lagi að sjóðnum yrðu lagðir til fjármunir til að greiða af skuldum út líftíma þeirra fram til ársins 2044. Í öðru lagi að sjóðnum yrði slitið með lagasetningu eða í þriðja lagi að náð yrði samkomulagi við eigendur skuldabréfa ÍL-sjóðs um uppgjör. Allar leiðir krefjast aðkomu Alþingis en fjárhagsvandi sjóðsins og tjónið sem af því gæti hlotist eykst með hverjum mánuði sem líður án þess að gripið verði til ráðstafana til að draga úr því.



## Fjárhagsáhætta ríkissjóðs

Fjárhagsáhætta sú sem ríkissjóður stendur frammi fyrir í rekstri og á efnahagsreikningi er margvísleg. Í fjármálaáætlun fyrir árin 2023–2027 var fjallað almennt um helstu áhættuþætti sem geta haft neikvæð áhrif á afkomu og skuldastöðu ríkissjóðs og er hér vísað til þeirrar umfjöllunar. Í þessum kafla er markmiðið að draga fram þá áhættuþætti sem sérstaklega þarf að hafa í huga á næstu árum og hafa mögulega fengið aukið vægi frá síðustu áætlun. Um áhættu fyrir ríkissjóð af annarri hagþróun en nú er spáð er fjallað í sviðsmyndum í 2. kafla.

Í ljósi hraðrar skuldasöfnunar ríkissjóðs undanfarin þrjú ár er í þessari umfjöllun lögð sérstök áhersla á markaðsáhættu. Markaðsáhætta felst m.a. í þeirri áhættu sem leiðir af breytingum í vaxtastigi, gengi krónunnar og verðbólgu og áhrifum þeirra á afkomu og skuldir ríkissjóðs. Í kaflanum er einnig fjallað um aðra áhættuþætti sem snúa að ríkissjóði. Þar ber í fyrsta lagi að nefna endurfjármögnunaráhættu. Stórir flokkar ríkisskuldabréfa sem fjármagna þarf að mestu leyti með nýrri útgáfu verða á gjalddaga á næstu árum. Í öðru lagi er um að ræða útlánaáhættu. Með tilkomu nýrra sjóða á sviði námslána og íbúðalána ásamt fjármögnun sérstakra verkefna, s.s. félagsins *Betri samgangna*, verða breytingar á endurlánum ríkissjóðs. Aukin umsvif þessara aðila leiða til aukinnar útlánaáhættu ríkissjóðs. Fjármögnun þessara verkefna byggist á endurlánum úr ríkissjóði sem að óbreyttu leiðir af sér aukna lántökuþörf og að sama skapi aukna markaðsáhættu hjá ríkissjóði. Í þriðja lagi fela veittar ríkisábyrgðir í sér fjárhagsáhættu fyrir ríkissjóð. Ríkisábyrgðir vegna skulda ÍL-sjóðs eru stærsti hluti veittra ábyrgða, eða 87%, en skýrsla um stöðu ÍL-sjóðs, sem lögð var fyrir Alþingi í október 2022, dregur vel fram þá fjárhagsáhættu sem ríkissjóður ber vegna ábyrgðarinnar. Að síðustu má nefna aðrar áhættuskuldbindingar. Þar undir falla ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs gagnvart B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og fleiri sjóðum sem námu 792 ma.kr. í árslok 2021.

### *Vaxtaáhætta*

Vaxtaáhætta lýtur að þeirri áhættu að fjármögnunarkostnaður ríkissjóðs hækki vegna breytinga á vaxtakjörum. Markaðsskuldabréf ríkissjóðs, ýmist til skemmri eða lengri tíma, bera öll fasta vexti. Mikil skuldasöfnun á meðan ávöxtunarkrafan er há á því eftir að reynast ríkissjóði dýr þegar fram líða stundir. Þá er mikilvægt að hafa í huga að ríkissjóður þarf ekki aðeins að fjármagna halla sinn heldur einnig að endurfjármagna eldri lán. Seðlabanki Íslands hefur hækkað stýrivexti til að bregðast við vaxandi spennu í hagkerfinu og aukinni verðbólgu. Verðbólguvæntingar hafa einnig aukist. Því má gera ráð fyrir að fjármögnunarkostnaður ríkissjóðs verði hár á næstu árum við endurfjármögnun og nýjar lántökur.





Fjármögnunarkjör ríkissjóðs ráðast m.a. af lánsþæfismati. Það á sérstaklega við á erlendum mörkuðum. Lánsþæfismatið er í A-flokki hjá matsfyrirtækjunum þremur, Moody's, Standard & Poors og Fitch Ratings. Síðasta breyting lánsþæfismatsins átti sér stað í nóvember 2019 þegar Moody's hækkaði lánsþæfiseinkunn ríkissjóðs í A2.

#### *Verðbólguáhætta*

Vaxta- og verðbólguáhætta eru nátengdar en verðbólguáhætta er sú áhætta að verðbætur verðtryggðra ríkisbréfa hækki fjármögnunarkostnað ríkissjóðs þegar verðbólga eykst en við þessar aðstæður hækka nafnvextir oftast einnig og þá vextir á nýjum óverðtryggðum skuldum. Verðbólga hefur verið yfir 2,5% markmiði Seðlabanka Íslands frá því um mitt árið 2020. Skammvinn verðbólga hefur jákvæð áhrif á tekjur og afkomu ríkissjóðs en hún veldur einnig álíka miklum kostnaðarhækkunum á útgjaldaðliðinni, vanalega innan árs. Á hinn bóginn lækkar verðbólga raunvirði óverðtryggðra skulda. Í árslok 2022 námu verðtryggð lán ríkissjóðs 603 ma.kr. sem eru um 38% af lánasafni. Á móti kemur að ríkissjóður á margar verðtryggðar eignir, s.s. útistandandi lán sem veitt voru Lánasjóði íslenskra námsmanna og ekki afhent Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins. Verðtryggðar eignir draga þannig úr verðbólguáhættu en verðtryggingarjöfnuður ríkissjóðs í lok árs 2022 var neikvæður um 534 ma.kr. Sé tekið tillit til ÍL-sjóðs er sá munur enn meiri.

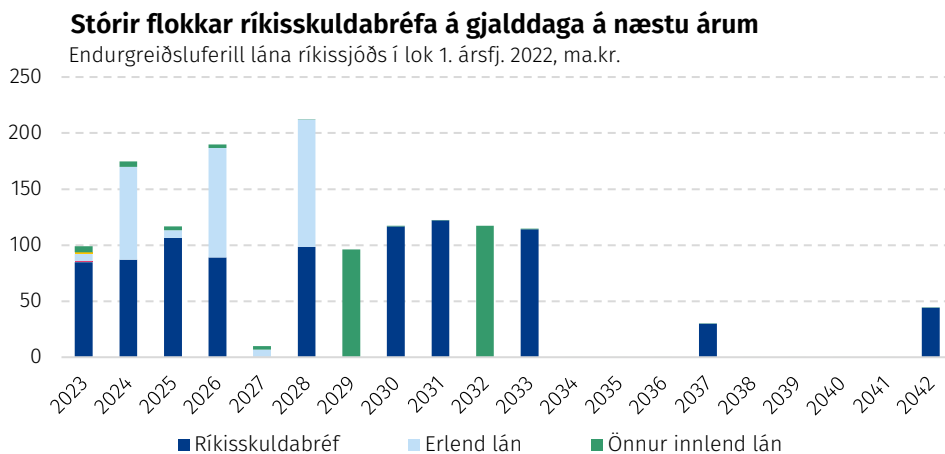
#### *Gjaldeyrissáhætta*

Gjaldeyrissáhætta er sú áhætta að skuldastaða ríkissjóðs versni vegna breytinga á gengi íslensku krónunnar gagnvart öðrum gjaldmiðlum. Gengisbreytingar krónunnar hafa áhrif á stöðu erlendra lána en að sama skapi hafa þær áhrif á gjaldeyriseignir. Bein gjaldeyrissáhætta ríkissjóðs er takmörkuð þar sem innstæður ríkissjóðs í erlendri mynt og endurlán ríkissjóðs í erlendum gjaldeyri standa á móti erlendum skuldum ríkissjóðs að mestu leyti. Nánar er fjallað um gjaldeyrissáhættu ríkissjóðs í fjármálaáætlun 2023–2027.

#### *Endurfjármögnunar- og lausafjáráhætta*

Endurfjármögnun er einn stærsti áhættuþáttur sem ríkissjóður stendur frammi fyrir á næstu árum í kjölfar mikillar skuldaaukningar. Endurfjármögnunaráhætta er sú áhætta sem fylgir því að lántaki geti lent í erfiðleikum með að fá nýtt lán á viðunandi kjörum til þess að fjármagna gjalddaga á eldra láni. Hún eykst eftir því sem skuldir vaxa og meðaltími skulda er styttri vegna þess að það krefst tíðari endurfjármögnunar. Til að draga úr endurfjármögnunaráhættunni er

miðað við að endurgreiðsluferill ríkisverðbréfa sé sem jafnastur til lengri tíma litið og ekki of framhlaðinn. Stórir flokkar ríkisskuldabréfa verða á gjalddaga á næstu árum. Gjalddaga þeirra þarf að fjármagna samhliða neikvæðri greiðsluafkomu ríkissjóðs. Í umhverfi hækkandi vaxta hækkar vaxtakostnaður verulega. Sem dæmi er óverðtryggður flokkur ríkisbréfa á gjalddaga í maí 2023 sem ber 1,5% nafnvexti en fimm ára nafnvextir eru um 7,65% í mars 2023. Í árslok 2022 nam veginn lánstími skulda ríkissjóðs 5,4 árum.



Lausafjáraðhætta er hættan á því að ríkissjóður geti ekki staðið við eða lendi í erfiðleikum með að mæta fjárskuldbindingum sínum eftir því sem þær gjaldfalla, einkum í erlendum gjaldreyri. Markmið ríkissjóðs er að stýra lausafé þannig að tryggt sé að alltaf sé nægt laust fé til að mæta skuldbindingum á gjalddaga. Fjallað er um virka lausafjárstýringu í fjármálaáætlun 2023–2027.

### Útlánaáætlaða vegna lánveitinga ríkissjóðs

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

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

Lánveitingum ríkissjóðs, hvort sem er í nafni lánasjóða eða ríkissjóðs beint, fylgir margvísleg áhætta. Því er mikilvægt að um veitingu útlána gildi skýrar reglur og að í tilviki lánasjóða taki skipulag þeirra, bæði hvað varðar fjármagnsskipan og verklag, mið af því að lágmarka áhættu og kostnað ríkissjóðs með markvissum hætti. Í tilviki lánasjóða liggur útlánaáhætta hjá sjóðunum en gert er ráð fyrir að vaxtamunur sjóðanna endurspegli þá áhættu og að eigið fé standi undir því tapi sem gæti myndast. Með speglun á skilmálum endurlána ríkissjóðs og útlána lánasjóða dregur úr heildaráhættu eininga og sú áhætta sem starfseminni fylgir færirst til ríkissjóðs.

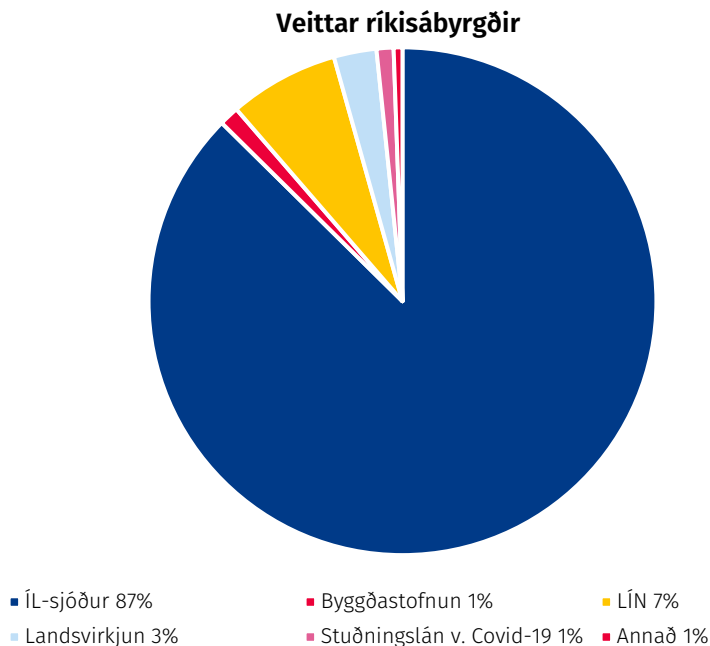
Mikilvægt er að sjóðstýring þeirra sjóða sem njóta beinnar fjármögnunar ríkissjóðs sé felld að sjóðstýringu ríkissjóðs í heild. Með því næst hagkvæmni sem felst í minni heildarkostnaði við sjóðstýringu þar sem einstakir aðilar þurfa ekki að byggja upp einingar til að sinna virkri stýringu. Einnig er komið í veg fyrir að ríkissjóður þurfi að afla sér lausafjár á markaði á sama tíma og ríkisaðilar eru að leita að ávöxtun á lausafé sem ekki er þörf fyrir í starfsemi þeirra. Misræmi í innstreymi vegna afborgana og uppgreiðslna veittra lána og fjármögnunar ríkissjóðs getur valdið vaxtaáhættu og lausafjárstýringaráhættu.

Samstarfsverkefni ríkissjóðs, hvort sem þau eru með einka- eða opinberum aðilum, geta fallið í sér fjárhagsáhættu fyrir ríkissjóð þótt engin ríkisábyrgð hvíli á verkefnunum. Í slíkum samstarfsverkefnum geta komið upp aðstæður þar sem verkefni þurfa fjármagn umfram það sem áætlað var í upphafi verkefnis. Í samræmi við samkomulag ríkisins og sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu frá 26. september 2019 (samgöngusáttmálinn) er gert ráð fyrir að aðilar samkomulagsins þurfi að fjármagna *Betri samgöngur* vegna framkvæmda við uppbyggingu samgönguinna á höfuðborgarsvæðinu á meðan tekjur *Betri samgangna* eru lægri en útgjöld. Áður en ákvörðun um að hefja lánveitingar ríkisins til félagsins verður tekin verða kostnaðar- og tímaáætlanir verkefna uppfærðar og rýnt verður í mörkun, forgangsroðun og fjármögnun þeirra.

### *Veittar ríkisábyrgðir*

Fjárhagslegar skuldbindingar, sem mögulega geta fallið á ríkissjóð við ákveðin skilyrði í framtíðinni, eru óbeinar skuldbindingar en óvissa ríkir um hvort og hvenær slík gjöld falla til. Helstu óbeinu skuldbindingar ríkissjóðs felast í veittum ríkisábyrgðum, sbr. lög nr. 121/1997. Ekki er gert ráð fyrir að ríkissjóður gefi út nýjar hefðbundnar ríkisábyrgðir á tímabili þessarar fjármálaáætlunar umfram þær sem þegar hafa verið veittar.

Eins og sjá má á myndinni hér á eftir er langstærsti hluti útistandandi ábyrgða vegna ÍL-sjóðs, eða 87%, næst á eftir kemur LÍN með 7% og þá Landsvirkjun með 3%. Staða veittra ríkisábyrgða hefur farið lækkandi á síðustu árum og námu þær 837 ma.kr. í lok árs 2022 sem samsvarar 22% af VLF. Undanfarin ár hefur dregið úr umfangi þessarar áhættu ríkissjóðs, m.a. vegna uppgreiðslu skulda Landsvirkjunar sem bera ríkisábyrgð.



### *ÍL-sjóður*

Langstærstur hluti ríkisábyrgða er tilkominn vegna ábyrgðar ríkissjóðs á útgefnum skuldaþréfum ÍL-sjóðs (áður Íbúðalánasjóðs), eða 87% af útistandandi ríkisábyrgðum í lok árs 2022. Sjóðurinn er á forræði fjármála- og efnahagsráðherra samkvæmt lögum nr. 151/2019, um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs. Ráðherra fer með yfirstjórn sjóðsins og hefur yfirumsjón með úrvinnslu og uppgjöri eigna og skulda sem urðu eftir í ÍL-sjóði við uppskiptingu Íbúðalánasjóðs. Er þar um að ræða útgefna skuldir sjóðsins, þ.e. íbúðabréf, húsbref og húsnæðisbréf, sem allt eru verðtryggðar skuldir með föstum vöxtum og að langmestu leyti óuppgreiðanlegar. Eignir sjóðsins telja eldra útlánasafn og keypt lánasöfn, verðbréfasafn og innstæður, auk þess sem sjóðurinn lánaði Húsnæðissjóði fyrir félagslega hluta lánasafnsins sem fylgdi Húsnæðissjóði við uppskiptin.

Markmið uppgjors og úrvinnslu ÍL-sjóðs er að lágmarka áhættu og kostnað ríkissjóðs vegna uppsafnaðs fjárhagsvanda Íbúðalánasjóðs sem tilkominn er vegna uppgreiðslna á útlánnum sjóðsins sem hófust á árinu 2004 og standa enn. Sjóðurinn hefur ekki möguleika á að greiða inn á fjármögnun sína og er því útsettur fyrir lækkun vaxta eins og raunin varð á síðustu árum. Það endurspegladist bæði í auknum uppgreiðslum útlána sjóðsins þar sem ávinningur lántaka við endurfjármögnun vex, auk þess sem möguleikar sjóðsins til að ávaxta uppgreiðslur tóku mið af lægri vöxtum á markaði. Sjóðnum er að hluta til bætt það tap sem verður vegna uppgreiðslna í formi uppgreiðslugjalda, en uppgreiðslugjaldinu var upphaflega ætlað að gera sjóðinn skaðlausan af uppgreiðslum miðað við útlánavexti á hverjum tíma. Þar sem útlán voru orðin óveruleg og vaxtakjör sjóðsins, sem útreikningur uppgreiðslugjalda tekur mið af, eru hærri en markaðsvextir bætir uppgreiðslugjaldið aðeins að hluta tjónið við uppgreiðsluna. Höfðuð hafa verið dómsmál vegna uppgreiðslugjalda sjóðsins á síðustu árum en Hæstiréttur hefur staðfest lögmæti þeirra í öllum málum, nú síðast í máli nr. 37/2022, og standa vonir til þess að með því sé komin endanlega niðurstaða í uppgreiðslugjaldsmálum.

Umfang uppgreiðslna er þannig fall af vöxtum og uppgreiðslur auka síðan verðbólgu- og vaxtaáhættu sjóðsins. Verðtryggingarjöfnuður er neikvæður þar sem ekki hefur tekist að

ráðstafa öllum uppgreiðslum í verðtryggðar eignir og sjóðurinn því útsettur fyrir hækkun verðlags. Þessir áhættuþættir gera það að verkum að yfir tíma verður misvægi í greiðsluflæði sjóðsins. Árlegt greiðsluflæði fjáreigna og skulda sjóðsins er jákvætt vegna uppgreiðslna sem gerir það að verkum að sjóðurinn getur samkvæmt áætlunum greitt af skuldum sínum til ársins 2034, þrátt fyrir að vaxtamunur hafi verið neikvæður og afkoman þar með. Undanfarin misseri hefur vaxtamunurinn þó farið minnkandi.

Á árunum 2020–2021 hefur ÍL-sjóður að mestu nýtt uppgreiðslur til að fjárfesta í ríkisskuldum og veitti hann ríkissjóði á tímabilinu 190 ma.kr. lán til að fjármagna útgjöld vegna Covid-19 faraldursins. Afborgunarferill lánanna tekur mið af þörfum ÍL-sjóðs til að standa skil á greiðslu af skuldum sínum og því er ákveðin óvissa um greiðsluflæði bréfanna en ríkissjóður greiðir verðtryggð kjör í takt við kjör á útgefnum ríkisskuldabréfum sem dregur úr verðtryggingarójöfnuði ÍL-sjóðs.

Í mars 2022 var skipuð verkefnisstjórn sem er ætlað að vera ráðherra til ráðgjafar varðandi úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs og í október lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram skýrslu til Alþingis um stöðu ÍL-sjóðs. Í skýrslunni eru lagðar fram sviðsmyndir um mögulega þróun til næstu áratuga sem gera ráð fyrir viðvarandi taprekstri og áhrif þess á ríkissjóð skýrd í ljósi einfaldrar ábyrgðar hans á skuldum sjóðsins. Í einfaldri ábyrgð felst að ríkissjóður tryggir endurgreiðslur á nafnvirði skulda, auk áfallinna vaxta og verðbóta til uppgjörsdags.

Niðurstöður skýrslunnar, sem byggjast á stöðu sjóðsins í uppgjöri 30. júní 2022, sýna að sjóðurinn geti greitt afborganir og vexti af skuldbindingum sínum til ársins 2034 og eigi síðar en þá muni reyna á ábyrgð ríkissjóðs. Gert er ráð fyrir að staða sjóðsins þá verði neikvæð um u.þ.b. 260 ma.kr., sem að núvirði eru 170 ma.kr. Til þess að reka sjóðinn út líftíma skulda þyrfti ríkissjóður að leggja honum til um 450 ma.kr. eða 200 ma.kr. að núvirði. Ef hins vegar sjóðnum væri slitið nú og eignir seldar og ráðstafað til greiðslu á skuldum næmi neikvæð staða 47 ma.kr. miðað við þær forsendur sem gengið var út frá í skýrslunni.

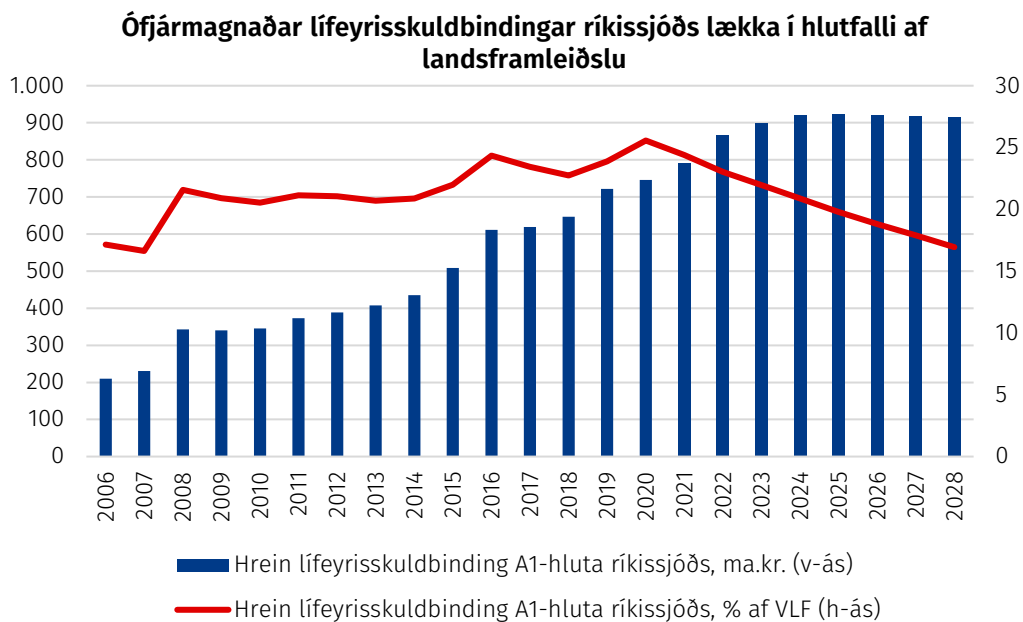
Í kynningu ráðherra á skýrslunni voru reifaðar þrjár leiðir sem helst virðast koma til álita að stjórnvöld fari til að bregðast við því að ÍL-sjóður er í reynd orðinn ógjaldfær. Í fyrsta lagi væri mögulegt að leggja sjóðnum til fjármuni til að greiða af skuldum til 2044 en með því væri ríkissjóður að ganga lengra en ábyrgð hans á skuldum sjóðsins gefur tilefni til og færa fjármuni frá ríkissjóði til eigenda bréfanna. Afleiðingin væri aukin skuldsetning ríkissjóðs. Í öðru lagi væri mögulegt að slíta ÍL-sjóði með lagasetningu í ljósi þess að fyrirséð er að hann getur ekki efnt skuldbindingar sínar án frekari fjárframlaga úr ríkissjóði. Þriðja leiðin, sem stjórnvöld hafa talið verið hagfelldasta fyrir alla aðila, er að komist verði að samkomulagi við skuldabréfaeigendur um uppgjör á skuldum ÍL-sjóðs. Ráðherra hefur falið sérstökum milligönguaðila að kanna möguleika á slíku samkomulagi sem fæli í sér fullar efnidir á ríkisábyrgðinni og sem síðan þyrfti að taka til umfjöllunar og staðfestingar á Alþingi.

### *Lífeyrisskuldbindingar*

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

Lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs námu 1.088 ma.kr. í árslok 2021 en eignir til greiðslu lífeyris (í B-deild LSR) námu 297 ma.kr. Eftir stendur 792 ma.kr. hrein skuldbinding sem getur tekið nokkrum breytingum á milli ára. Lögum samkvæmt endurgreiðir ríkissjóður B-deildinni allar hækkningar sem verða á lífeyri sjóðfélaga eftir að þeir hefja töku lífeyris. Því til viðbótar hefur ríkissjóður forgreitt árlega og einnig óreglubundið inn á skuldbindingar B-deildarinnar. Á tímabili fjármálaáætlunarinnar er gert ráð fyrir að árlegar forinnngreiðslur nemi 8 ma.kr.

Áætlað er að með því að halda áfram þeim inngreiðslum næstu þrjú áratugin fari lífeyrissjóðurinn ekki í þrot áður en öllum lífeyrisgreiðslum úr honum verður lokið. Áhætta ríkissjóðs vegna lífeyrisskuldbindinga snýr að miklu leyti að launahækkunum opinberra starfsmanna og slæmri ávöxtun í framtíðinni. Nánari umfjöllun um lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs má finna í fjármálaáætlun 2023–2027.



### *Eignarhald á viðskiptabönkum*

Eignarhaldi ríkisins á tveimur af þremur viðskiptabönkum landsins fylgir áhætta. Ef horft er til eigin fjár Landsbanka og Íslandsbanka samkvæmt ársuppgjöri þeirra fyrir 2022 var ríkissjóður með um 367 ma.kr. bundna í eignarhlutum í viðskiptabankakerfinu.

Áformað er að selja eftirstandandi hlut ríkissjóðs í Íslandsbanka á þessu ári og því næsta ef markaðsaðstæður leyfa.

Áframhaldandi sala á eignarhlutum ríkissjóðs í fjármálafyrirtækjum dregur þannig verulega úr áhættu ríkissjóðs því að þrátt fyrir að ýmislegt hafi verið gert til að takmarka áhættu ríkisins ef til áfalla kemur verður sú áhætta ávallt til staðar. Nánar er fjallað um áhættu ríkissjóðs sem snýr að eignarhaldi hans á viðskiptabönkum í fjármálaáætlun 2023–2027.

### *Seðlabanki Íslands*

Ríkissjóður stendur frammi fyrir áhættu vegna afkomu Seðlabanka Íslands. Á grundvelli 3. gr. laga nr. 122/2014, um breytingu á lögum um Seðlabanka Íslands, getur Seðlabankinn kallað eftir því að ríkissjóður leggi honum til aukið eigið fé ef eigið fé bankans fer undir ákveðið viðmið og afkomuhorfur hans eru þess eðlis að útlit er fyrir frekari lækkun eigin fjár. Eiginfjárframlagið getur orðið allt að 70 ma.kr. Nánar er fjallað um áhættu ríkissjóðs vegna reksturs Seðlabanka Íslands í fjármálaáætlun 2023–2027.

## Viðauki 1

### Reikningshaldsleg framsetning opinberra fjármála

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

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

Innleiðing á breyttum reikningsskilum er umfangsmikið verkefni og verður ekki að fullu lokið fyrir útgáfu á ríkisreikningi fyrir árið 2022. Reikningsskil fyrir það ár eru gerð á grundvelli IPSAS-staðlanna með frávikum sem reikningsskilaráð heimilar frestun á innleiðingu í samræmi við heimildir 52. gr. laga um opinber fjármál um gerð og framsetningu reikningsskila. Áfram er unnið að því að þróa áætlanir og reikningsskil ríkisins að kröfum GFS og IPSAS-staðlanna í samráði við Fjárfýslu ríkisins og Hagstofu Íslands með það að markmiði að tryggja samræmi gagna og upplýsinga og gagnsæi um frávik milli staðlanna tveggja.

#### Framsetning ríkisfjármála samkvæmt GFS

Með lögum um opinber fjármál voru gerðar talsverðar breytingar varðandi framsetningu og meðferð tekna og gjalda hjá A-hluta ríkissjóðs. Meginyfirlit fjármálaáætlunarinnar sem og fjárstreymisýfirliti í 1. gr. fjárlaga er sett fram samkvæmt GFS-staðli en þar er lögð áhersla á að gefa heildarmynd af tekjum, gjöldum og efnahagshreyfingum hjá ríkissjóði (A1-hluta) gagnvart öðrum aðilum hagkerfisins og auðvelda mat á áhrifum opinberrar fjármálastefnu á hagkerfið. Yfirlitið felur í sér veigamiklar breytingar samanborið við framsetningu ríkisfjármálanna samkvæmt eldri lögum en í aðalatriðum eru þær eftirfarandi:

- a. **rekstrartekjur ríkisstofnana** eru innifaldar meðal tekna í stað þess að koma til frádráttar á gjaldahlíð samkvæmt eldri framsetningu. Rekstrartekjurnar eru þó lækkaðar sem nemur innbyrðis viðskiptum milli ríkisstofnana í A1-hluta en það var ekki gert í eldri framsetningu;
- b. **afskriftir skattkrafna** koma til lækkunar á viðeigandi sköttum í stað þess að teljast meðal gjalda;
- c. **tekjur af fjármagnstekjuskatti** eru lækkaðar sem nemur eigin greiðslum ríkissjóðs af fjármagnstekjuskatti en þær færðust áður meðal gjalda;



- d. **verðbætur af innlendum bankainnstæðum, verðtryggðum innlendum veittum og teknum lánum** færast 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 voru allar verðbætur færðar utan rekstrarreiknings, þ.e. um endurmatsreikning yfir á efnahag. Áhrif þessa á rekstrarafkomu ríkissjóðs geta verið umtalsverð, einkum við verðbólguaðstæður;
- e. **meðferð á breytingu lífeyrisskuldbindinga innan ársins** breytist nokkuð með tilliti til þess hvað færast um rekstrarreikning eða um endurmat yfir á efnahagsreikning. Þessi breyting á reikningsskilaaðferð hefur ekki áhrif á stöðu lífeyrisskuldbindinga í árslok. Samkvæmt GFS-staðli færast einungis breytingar á lífeyrisskuldbindingum vegna ávinnslu réttinda á árinu og reiknaðs vaxtakostnaðar af útistandandi lífeyrisskuldbindingu um rekstrarreikning. Aðrar breytingar á lífeyrisskuldbindingum, s.s. vegna launabreytinga, breytinga á ávöxtunarprósentu, lífslíkum eða lífeyrisaldri, færast um endurmat yfir á efnahag. Samkvæmt eldri uppgjörsaðferðum voru breytingar á lífeyrisskuldbindingum, sem mátti rekja til launabreytinga ársins, færðar um endurmatsreikning á efnahag en aðrar breytingar færðar um rekstrarreikning;
- f. **endurgreiðslur á virðisaukaskatti til opinberra aðila** færast ekki til lækkunar á virðisaukaskatti heldur sem tilfærslur til viðkomandi aðila á gjaldahlíð. Þessi breytta framsetning þarfnast ítarlegrar skoðunar og undirbúnings og hefur ekki verið innleidd;
- g. **varanlegir rekstrarfjármunir** teljast meðal eigna og afskrifast í samræmi við líftíma sinn. Í þessu felst að kaup og sala slíkra eigna færast ekki um rekstrarreikning eins og í fyrri reikningsskilum;
- h. **gert er ráð fyrir að hlutdeildaraðferð verði beitt við mat á eignarhluta ríkissjóðs í félögum og stofnunum.** Er það töluverð breyting frá fyrri uppgjörsaðferðum sem almennt breyttu ekki eignamati á slíkum fyrirtækjum í efnahagsreikningi ríkissjóðs nema þegar hætt var við ofmati á virði eignarhlutar eða við sérstakar aðstæður.

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

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

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



frávikin eru þau að þar eru áhrif launabreytinga á skuldbindingarnar færðar um endurmatsreikning yfir á efnahag. Staða lífeyrisskuldbindinga í efnahagsreikningi í árslok er hins vegar sú sama samkvæmt stöðlunum báðum;

- c. **samkvæmt báðum stöðlunum er gerð krafa um eignfærslu á varanlegum rekstrarfjármunum.** Eignamat á öllum eignum, skuldum og varanlegum rekstrarfjármunum ríkissjóðs, þ.m.t. mannvirkjum á borð við vegakerfið, er umfangsmikið verkefni sem unnið er að en er ekki lokið að fullu. Innleiðing fyrrgreindra staðla fela í sér breytingar á framsetningu og innihaldi efnahagsreikninga hjá einstökum ríkisaðilum og þá sérstaklega er varðar meðferð varanlegra rekstrarfjármuna. Í stað þess að þessir fjármunir gjaldfærast við kaup eru þeir eignfærðir eins og vikið var að hér á undan. Það felur í sér að á móti eignfærslunni færast eignamyndunarframlag í skuldahlið sem fyrirframgreitt framlag. Yfir líftíma eignarinnar er hún síðan afskrifuð árlega og á móti þeirri gjaldfærslu er jafnan tekjufærður sambærilegur hluti af eignarmyndunarframlaginu. Í árlegum reikningsskilum fyrir þessar eignir er því lögð áhersla á að jafna saman gjöldum og tekjum í rekstrarreikningi og eignum og skuldum í efnahagsreikningi yfir líftíma viðkomandi eignar;
- d. samkvæmt IPSAS-staðli eru **afskriftir varanlegra rekstrarfjármuna** gjaldfærðar og hafa þannig áhrif á heildarafkomu en samkvæmt GFS-staðlinum eru afskriftir færðar til gjalda á meðal rekstrarútgjalda en til lækkunar á fastafjárútgjöldum í sama mæli. Samkvæmt GFS-staðlinum hafa afskriftir varanlegra rekstrarfjármuna þannig ekki áhrif á heildarafkomu;
- e. IPSAS-staðallinn gerir ráð fyrir því að **fjárfesting** fari aðeins um efnahagsreikning en GFS-staðallinn gerir auk þess ráð fyrir gjaldfærslu. Þannig hafa fjárfestingar áhrif á heildarafkomu samkvæmt GFS-staðlinum en ekki samkvæmt IPSAS-staðlinum;
- f. samkvæmt GFS-staðlinum er **sala fastafjármuna** dregin frá fjárfestingu ársins á gjaldahlið;
- g. samkvæmt IPSAS-staðli er **afskrift óinnheimtra skattkrafna og annarra tekna** færð sem útgjöld. Samkvæmt GFS-staðli er hún færð til lækkunar á viðkomandi tekjum. Í báðum tilvikum er um að ræða færslu um rekstrarreikning og áhrif á afkomu eru því hin sömu óháð því hvorum staðlinum er fylgt;
- h. samkvæmt IPSAS-staðli er **endurgreiðsla virðisaukaskatts til opinberra aðila** færð til lækkunar á tekjum af virðisaukaskatti. Samkvæmt GFS-staðli er slík endurgreiðsla færð sem gjöld. Í báðum tilvikum er um að ræða færslu um rekstrarreikning og áhrif á afkomu eru því hin sömu óháð því hvorum staðlinum er fylgt;
- i. **báðir staðlarnir gera almennt ráð fyrir að hlutdeildaraðferð sé beitt við mat á eignarhlutum í félögum og stofnunum.** Niðurstöðutölur í árslok í efnahagsreikningi eru hinar sömu en frávik er á milli þess hvernig staðlarnir fara með breytingar ársins með tilliti til þess hvað færast um rekstrarreikning eða endurmatsreikning yfir á efnahag. IPSAS-staðallinn gerir kröfu um að öll breytingin færast um rekstrarreikning. GFS-staðallinn gerir hins vegar ráð fyrir að sá hluti breytingarinnar, sem rekja má til viðskipta ársins, s.s. arðgreiðslur, færast um rekstrarreikning á meðan aðrar breytingar, s.s. matsbreytingar, færast um endurmatsreikning yfir á efnahag.

## Framsetning og flokkun ríkisaðila

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ma.kr.	2024	2025	2026	2027	2028
Fjárheimildir til fjárfestinga og fjármagnstílfærslna	114,9	123,3	127,6	125,3	131,4
<b>GFS aðlaganir</b>	<b>-15,0</b>	<b>-14,6</b>	<b>-9,8</b>	<b>-10,4</b>	<b>-11,4</b>
R&P: tílfærslur til aðila utan A-hluta .....	-28,8	-30,0	-26,7	-28,4	-30,5
R&P: Ríkisaðilar innan A-hluta .....	20,2	21,8	23,2	24,4	25,6
Fjármagnstílfærslur sem eignfærast ekki hjá A-hluta .....	-11,0	-12,0	-12,9	-13,4	-13,6
Skógrækt og landgræðsla .....	3,4	3,4	3,5	3,5	3,5
Sala fastafjármuna .....	-0,8	-0,8	-0,8	-0,9	-1,1
Annað .....	1,9	2,9	4,1	4,5	4,7
<b>Samtals fjárfesting A-hluta ríkissjóðs (GFS) .....</b>	<b>99,9</b>	<b>108,7</b>	<b>117,8</b>	<b>114,9</b>	<b>120,0</b>
<b>% af VLF .....</b>	<b>2,2</b>	<b>2,3</b>	<b>2,4</b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>

## Viðauki 2

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

Í þessum viðauka er farið yfir helstu forsendur og viðmið útgjaldaáætlunar ríkissjóðs fyrir árin 2024–2028. Áætlunin byggist á gildandi fjárlögum og greiningu á breytingum á helstu útgjaldaskuldbindingum málefna sviða ráðuneyta, s.s. hvað varðar reiknaða og kerfislæga útgjaldaþætti. Hún inniheldur einnig aukin framlög vegna ýmissa áherslumála ríkisstjórnarinnar sem og breytingar vegna framlaga sem veitt hafa verið til tímabundinna verkefna og falla niður á tímabilinu. Þá byggist áætlunin einnig á tilteknum forsendum um launa- og verðlagsbreytingar og spá Hagstofu Íslands um efnahagshorfur frá mars 2023, forsendum um magnbreytingar í umfangi ríkisstarfseminnar og forsendum um aðhaldsmarkmið.

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

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

<b>Vísitala neysluverðs</b>	Spáin gerir ráð fyrir að verðbólga verði 4,6% á árinu 2024, 3,0% á árinu 2025, 2,6% á árinu 2026 og 2,5% á ári eftir það.
<b>Laun opinberra starfsmanna</b>	Launastefna áætlunarinnar gengur út frá þeirri forsendu að launabætur í launa- og verðlagsútreikningi nemi 1% árlegri kaupmáttaraukningu á árunum 2024 til 2028.
<b>Bætur almanna-trygginga</b>	Áætluð útgjöld vegna almannatrygginga eru framreiknuð með hliðsjón af launa- og verðlagsforsendum áætlunarinnar.
<b>Önnur rekstrargjöld</b>	Flest önnur rekstrargjöld og neyslu- og rekstrartilfærslur hækka í takt við verðlag skv. spá um þróun vísitölu neysluverðs.
<b>Atvinnuleysi</b>	Útgjöld atvinnuleysistrygginga þróast miðað við spá Hagstofu Íslands um skrãð atvinnuleysi hjá Vinnumálastofnun yfir tímabilið en gert er ráð fyrir að atvinnuleysi verði 3,7% árið 2023 og 3,9% árið 2024 en á bilinu 3,9–4,1% eftir það.

#### Forsendur um kerfislægan vöxt

<b>Kerfislægur vöxtur</b>	<p>Í nokkrum málaflökkum er gert ráð fyrir vexti sem tekur mið af lýðfræðilegri þróun og innbyggðum kerfislægum vexti. Þar er fyrst og fremst um að ræða 3% vöxt í málefnum aldraðra sem tekur mið af spá um fjölgun ellilífeyrisþega og að teknu tilliti til fjölda þeirra sem fá greiðslur úr almannatryggingakerfinu. Auk þess er gert ráð fyrir 2,5% fjölgun örorkulífeyrisþega sem tekur mið af fjölgun í aldurshópnum 18-66 ára og þróun undanfarinna ára.</p> <p>Áætluð útgjaldaáhrif af kerfislægum vexti nema í kringum tæplega 6 ma.kr. á ári eða um 31 ma.kr. uppsafnaðri hækkun á árinu 2028.</p>
---------------------------	---

### Almennt aðhaldsmarkmið útgjaldahliðar ríkissjóðs

#### Aðhalds- markmið

Gengið er út frá því að aðhaldsmarkmiðið verði hluti af útgjaldaramma málefnasviða og að ráðuneyti ákvarði hvernig því markmiði verði mætt í fjárlagagerðinni, s.s. með því að draga úr útgjöldum sem því nemur í einu eða fáum verkefnum eða með jafnri aðhaldskröfu til allra stofnana og verkefna eða eftir annarri forgangs röðun.

Gert er ráð fyrir að almenn aðhaldsmarkmið skili um 5 ma.kr. lækkun á útgjaldavexti að nafnvirði á fyrsta ári tímabilsins eða sem svarar til 0,4% af veltu frumgjalda ársins 2024. Gert er ráð fyrir að uppsöfnuð lækkun á útgjaldavexti ríkissjóðs nemi um 15 ma.kr. í lok tímabilsins.

Gerð er 2% almenn aðhaldskrafa á árinu 2024 en 1% eftir það. Þó er engin aðhaldskrafa gerð á heilbrigðis- og öldrunarstofnanir, dómstóla, fangelsi, almanna- og sjúkratryggingar. Aðhald á skóla er 0,5% á árinu 2024 en ekkert eftir það. Lögregluembætti eru undanþegin aðhaldi á árunum 2024 og 2025 en hljóta almennt aðhald eftir það. Auk þess er viðbótar 1% aðhald á aðalskrifstofur ráðuneyta á árinu 2024.

**Útgjaldaráðstafanir 2025–2028.** Til viðbótar almennri aðhaldskröfu er gert ráð fyrir 4,5 ma.kr. óútfærðum ráðstöfunum árlega á tímabilinu 2024–2027. Gert er ráð fyrir að sú ráðstöfun verði endurskoðuð árlega í ljósi óvissu um efnahagsþróun.

### Viðauki 3

#### Samanburður á fjárheimildum málefna sviða og heildarútgjöldum ríkissjóðs (A1-hluta)

Í viðauka 1 er farið yfir mismunandi framsetningu ríkisfjármála eftir annars vegar IPSAS reikningsskilastaðli og hins vegar alþjóðlegum hagskýrslustaðli, svokölluðum GFS staðli. Í þessum viðauka er sýnd brú á milli rammasettra fjárheimilda málefna sviða skv. IPSAS og yfir á heildarútgjöld skv. GFS staðli. Slík rammasetning er í takt við það verklag sem hefur tíðkast hér á landi um árabíl við fjárlagagerðina en það þýðir að hluti útgjaldaliða ríkissjóðs er fyrir utan heildarútgjaldaramma málefna sviða. Um er að ræða nokkra útgjaldaliði sem geta sveiflast mikið milli ára, s.s. vegna hagþróunar eða samkvæmt mati við reikningshaldslegt uppgjör sem stjórnvöld geta ekki haft mikil áhrif á, a.m.k. ekki til skamms tíma. Þeir liðir sem teljast ekki til rammasettra útgjalda eru auk vaxtagjalda:

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

Taflan hér á eftir er brú á milli fyrrgreindra staðla sem veita mismunandi sýn á útgjaldahlíð ríkisins. Þannig sýnir efri hluti töflunnar rammasett útgjöld samkvæmt reikningsskilastaðli um opinber fjármál (IPSAS) sem er sá hluti sem Alþingi veitir fjárheimildir fyrir á fjárlögum ár hvert. Því næst eru útgjöld vegna undanskilinna liða og þar á eftir aðlaganir til að sýna útgjaldaáætlunina á þjóðhagsgrunni (GFS-staðli). Þær aðlaganir eru einkum vegna innbyrðis viðskipta milli ríkisaðila innan A1-hluta ríkissjóðs og eru gerðar til að koma í veg fyrir tvítalningu útgjalda þegar horft er á heildarútgjöld ríkissjóðs. Slík tvítalning gefur villandi mynd af raunverulegu umfangi ríkisstarfseminnar í hagstjórnarlegu tilliti. Að teknu tilliti til þeirra er gert ráð fyrir að frumgjöld samkvæmt GFS-staðli, en það eru heildargjöld að vaxtagjöldum undanskildum, verði á bilinu 1.209–1.278 ma.kr. á verðlagi ársins 2023.

Á árinu 2024 er gengið út frá því að rammasett útgjöld verði um 1.146 ma.kr. og má áætla að þau hækki um 31,5 ma.kr. á föstu verðlagi frá árinu 2023 eða sem nemur 2,8% raunhækkun frá gildandi fjárlögum. Þá aukast rammasett útgjöld öll árin eftir það á verðlagi fjárlaga 2023 um samtals 77,9 ma.kr. eða rétt um 1,7% að meðaltali á ári. Samanlagt er gert ráð fyrir að liðir sem standa utan útgjaldarammans, að vaxtagjöldum frátöldum, verði á bilinu 166–172 ma.kr. á ári og ná hámarki árið 2026 en lækki svo eftir það.



Útgjöld í ma.kr.	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
<b>Rammasett útgjöld á verðlagi 2023</b> .....	<b>1.145,6</b>	<b>1.178,5</b>	<b>1.188,4</b>	<b>1.201,8</b>	<b>1.223,6</b>
þar af áætluð rekstrarútgjöld og tilfærslur.....	1.030,7	1.055,2	1.060,9	1.076,5	1.092,2
þar af áætluð framlög til fjárfestinga.....	114,9	123,3	127,6	125,3	131,4
<b>Liðir utan ramma á verðlagi 2023</b>					
Lífeyrissjóðsskuldbindingar.....	77,7	78,1	77,3	74,9	72,1
Jöfnunarsjóður sveitarfélaga.....	29,7	30,6	31,3	32,0	32,8
Framlög til Atvinnuleysistryggingasjóðs.....	35,0	36,3	36,9	36,5	35,9
Afskriftir skattkrafna, tapaðar kröfur og tjónabætur	23,8	25,2	26,3	27,5	28,8
<b>Alls liðir utan ramma</b> .....	<b>166,1</b>	<b>170,2</b>	<b>171,8</b>	<b>170,9</b>	<b>169,6</b>
<b>Frumgjöld</b> .....	<b>1.311,8</b>	<b>1.348,7</b>	<b>1.360,3</b>	<b>1.372,7</b>	<b>1.393,2</b>
Frumgjöld aðlöguð gagnvart GFS-staðli <sup>1</sup> .....	-98,2	-99,9	-100,1	-98,9	-97,2
Útgjaldaráðstafanir, uppsöfnuð áhrif <sup>2</sup> .....	-4,5	-9,0	-13,5	-18,0	-18,0
<b>Frumgjöld skv. GFS-staðli á verðlagi 2023</b> .....	<b>1.209,1</b>	<b>1.239,8</b>	<b>1.246,7</b>	<b>1.255,8</b>	<b>1.278,0</b>
Uppsafnaðar áætlaðar launa- og verðlagsbreytingar...	75,3	115,8	153,2	192,9	234,8
<b>Frumgjöld á skv. GFS-staðli á verðlagi hvers árs</b> .....	<b>1.284,5</b>	<b>1.355,6</b>	<b>1.399,9</b>	<b>1.448,7</b>	<b>1.512,8</b>
Vaxtagjöld skv. GFS-staðli.....	96,9	90,5	93,5	98,0	103,9
<b>Heildarútgjöld skv. GFS-staðli</b> .....	<b>1.381,4</b>	<b>1.446,1</b>	<b>1.493,3</b>	<b>1.546,7</b>	<b>1.616,7</b>

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

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

Viðauki  
**Töfluviðauki**

**Efnisyfirlit**

1. Rekstraryfirlit fyrir hið opinbera.....	130
2. Rekstraryfirlit ríkissjóðs (A1-hluta).....	131
3. Skipting tekna ríkissjóðs (A1-hluta).....	132
4. Skipting útgjalda ríkissjóðs (A1-hluta).....	133
5. Útgjaldarammar ríkissjóðs (A1-hluta) eftir málefnasviðum.....	134
6. Áætluð rekstrar- og tilfærsluútgjöld í útgjaldarömmum málefnasviða.....	135
7. Áætluð framlög til fjárfestinga í útgjaldarömmum málefnasviða.....	136
8. Eignir og skuldir ríkissjóðs (A1-hluta).....	137
9. Sjóðstreymi ríkissjóðs (A1-hluta).....	138
10. Rekstraryfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga.....	139
11. Samstæðuyfirlit A-hluta ríkissjóðs í heild.....	140
12. Þjóðhagsspá 2023–2028.....	141

Tafla 1

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

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Brb. 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>1.495,6</b>	<b>1.734,9</b>	<b>1.866,7</b>	<b>1.968,4</b>	<b>2.061,0</b>	<b>2.161,9</b>	<b>2.260,9</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>1.201,7</b>	<b>1.398,5</b>	<b>1.503,8</b>	<b>1.593,1</b>	<b>1.666,3</b>	<b>1.744,6</b>	<b>1.833,1</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	670,0	781,3	821,1	870,8	906,5	949,9	1.002,4
Skattar á launagreiðslur og vinnuafli .....	10,5	11,4	12,4	13,1	13,6	14,2	14,8
Eignarskattar .....	75,6	88,2	94,2	99,1	104,2	109,0	113,9
Skattar á vöru og þjónustu .....	425,8	495,6	551,9	584,4	615,1	643,5	672,8
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .....	5,8	6,0	6,3	6,6	6,9	7,2	7,6
Aðrir skattar .....	14,0	16,1	17,9	19,1	20,0	20,8	21,6
<b>Tryggingagjöld .....</b>	<b>113,5</b>	<b>136,2</b>	<b>145,1</b>	<b>152,6</b>	<b>160,2</b>	<b>168,1</b>	<b>176,7</b>
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>4,3</b>	<b>3,8</b>	<b>4,2</b>	<b>4,2</b>	<b>4,5</b>	<b>4,6</b>	<b>4,8</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>176,1</b>	<b>196,4</b>	<b>209,1</b>	<b>209,4</b>	<b>216,6</b>	<b>226,6</b>	<b>228,3</b>
Eignatekjur .....	77,7	102,9	109,6	105,8	109,3	115,5	119,2
þ.a. vaxtatekjur .....	9,5	37,1	37,1	32,0	31,2	34,5	36,9
þ.a. arðgreiðslur .....	43,9	39,3	43,0	40,8	42,2	42,8	42,6
Sala á vöru og þjónustu .....	87,9	85,9	92,2	96,0	99,4	103,0	100,8
Ýmsar tekjur og óskilgreindar tekjur .....	10,5	7,6	7,3	7,6	7,9	8,0	8,3
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>4,5</b>	<b>9,0</b>	<b>13,5</b>	<b>18,0</b>	<b>18,0</b>
<b>Heildargjöld .....</b>	<b>1.648,2</b>	<b>1.804,7</b>	<b>1.917,8</b>	<b>2.007,9</b>	<b>2.077,6</b>	<b>2.161,7</b>	<b>2.255,0</b>
<b>Rekstrarútgjöld .....</b>	<b>1.580,0</b>	<b>1.731,8</b>	<b>1.851,9</b>	<b>1.936,2</b>	<b>2.001,3</b>	<b>2.086,1</b>	<b>2.169,7</b>
Laun .....	547,8	589,3	633,8	667,8	696,7	728,0	759,6
Kaup á vöru og þjónustu .....	425,3	464,8	514,6	536,6	546,4	568,9	590,9
Afskriftir .....	85,4	88,3	92,0	94,5	96,9	99,0	101,3
Vaxtagjöld .....	90,8	120,1	104,0	97,8	100,9	105,6	111,7
Framleiðslustyrkir .....	60,6	69,4	76,9	79,2	74,2	77,3	81,0
Fjárframlög .....	13,5	15,1	12,7	14,0	15,3	16,6	17,8
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	284,0	298,9	334,2	367,7	389,4	406,0	419,1
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	72,6	85,9	83,8	78,6	81,5	84,6	88,3
<b>Fastafjárútgjöld .....</b>	<b>68,2</b>	<b>72,9</b>	<b>70,4</b>	<b>80,6</b>	<b>89,8</b>	<b>93,6</b>	<b>103,3</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	153,6	161,2	162,4	175,2	186,7	192,6	204,6
Afskriftir (-) .....	-85,4	-88,3	-92,0	-94,5	-96,9	-99,0	-101,3
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-4,5</b>	<b>-9,0</b>	<b>-13,5</b>	<b>-18,0</b>	<b>-18,0</b>
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>-71,3</b>	<b>13,3</b>	<b>15,8</b>	<b>26,3</b>	<b>53,1</b>	<b>71,4</b>	<b>80,7</b>
<b>Vaxtajöfnuður .....</b>	<b>-81,3</b>	<b>-83,0</b>	<b>-66,9</b>	<b>-65,8</b>	<b>-69,7</b>	<b>-71,1</b>	<b>-74,8</b>
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>-152,6</b>	<b>-69,8</b>	<b>-51,1</b>	<b>-39,5</b>	<b>-16,6</b>	<b>0,3</b>	<b>5,9</b>
<i>% af VLF</i>							
Frumtekjur .....	39,5	41,3	41,2	41,1	41,0	40,8	40,5
Frumgjöld .....	41,3	41,0	40,8	40,5	39,9	39,5	39,0
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>-1,9</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,6</b>	<b>1,1</b>	<b>1,4</b>	<b>1,5</b>
Vaxtatekjur .....	0,3	0,9	0,8	0,7	0,6	0,7	0,7
Vaxtagjöld .....	2,4	2,9	2,3	2,1	2,0	2,0	2,0
<b>Vaxtajöfnuður .....</b>	<b>-2,2</b>	<b>-2,0</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,4</b>
Heildartekjur .....	39,7	42,2	42,0	41,7	41,6	41,5	41,2
Heildargjöld .....	43,8	43,9	43,2	42,6	41,9	41,5	41,1
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>-4,1</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>

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

Tafla 2

## Rekstraryfirlit rikissjóðs (A1-hluta)

Þjóðhagsgrunnur <sup>1</sup> , ma.kr.	Brb. 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
<b>Heildartekjur</b> .....	<b>1.068,1</b>	<b>1.233,6</b>	<b>1.333,1</b>	<b>1.407,7</b>	<b>1.473,4</b>	<b>1.546,6</b>	<b>1.620,9</b>
<b>Skatttekjur</b> .....	<b>830,2</b>	<b>962,8</b>	<b>1.039,8</b>	<b>1.104,9</b>	<b>1.153,6</b>	<b>1.207,0</b>	<b>1.267,8</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	370,4	433,1	448,5	477,6	492,9	514,9	544,2
Skattar á launagreiðslur og vinnuafll .....	10,5	11,4	12,4	13,1	13,6	14,2	14,8
Eignarskattar .....	13,0	12,3	13,0	13,5	14,0	14,5	15,0
Skattar á vöru og þjónustu .....	416,5	483,9	541,7	575,0	606,2	635,4	664,6
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .....	5,8	6,0	6,3	6,6	6,9	7,2	7,6
Aðrir skattar .....	14,0	16,1	17,9	19,1	20,0	20,8	21,6
<b>Tryggingagjöld</b> .....	<b>113,5</b>	<b>136,2</b>	<b>145,1</b>	<b>152,6</b>	<b>160,2</b>	<b>168,1</b>	<b>176,7</b>
<b>Fjárframlög</b> .....	<b>7,2</b>	<b>6,7</b>	<b>7,3</b>	<b>7,5</b>	<b>7,9</b>	<b>8,2</b>	<b>8,5</b>
<b>Aðrar tekjur</b> .....	<b>117,2</b>	<b>127,9</b>	<b>136,4</b>	<b>133,7</b>	<b>138,2</b>	<b>145,3</b>	<b>149,9</b>
Eignatekjur .....	61,7	84,5	90,1	85,4	87,9	93,2	95,9
þ.a. vaxtatekjur .....	9,4	35,1	35,1	30,1	29,3	32,6	35,0
þ.a. arðgreiðslur .....	43,9	39,3	43,0	40,8	42,2	42,8	42,6
Sala á vöru og þjónustu .....	46,1	37,1	40,4	42,2	44,0	45,7	47,4
Ýmsar aðrar tekjur .....	9,4	6,3	5,9	6,1	6,3	6,4	6,6
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif</b> .....	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>4,5</b>	<b>9,0</b>	<b>13,5</b>	<b>18,0</b>	<b>18,0</b>
<b>Heildargjöld</b> .....	<b>1.191,8</b>	<b>1.288,1</b>	<b>1.381,4</b>	<b>1.446,1</b>	<b>1.493,3</b>	<b>1.546,7</b>	<b>1.616,7</b>
<b>Rekstrarútgjöld</b> .....	<b>1.163,5</b>	<b>1.262,2</b>	<b>1.353,7</b>	<b>1.416,1</b>	<b>1.460,6</b>	<b>1.523,1</b>	<b>1.589,9</b>
Laun .....	264,6	285,0	309,7	327,6	341,6	357,4	372,9
Kaup á vöru og þjónustu .....	189,7	205,8	233,2	243,0	244,6	254,5	264,1
Afskriftir .....	62,3	64,7	67,7	69,7	71,6	73,3	75,2
Vaxtagjöld .....	84,7	113,4	96,9	90,5	93,5	98,0	103,9
þ.a. gjaldfærðir vextir .....		45,0	47,5	51,1	58,1	64,9	71,2
þ.a. verðbætur .....		50,7	31,2	21,0	17,0	14,7	14,4
þ.a. reiknaðir vextir lífeyrisskuldbindinga .....		17,7	18,2	18,4	18,4	18,4	18,3
Framleiðslustyrkir .....	54,8	63,0	70,0	72,0	66,6	69,4	72,7
Fjárframlög .....	425,7	434,9	480,9	523,7	551,7	578,0	606,6
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	25,3	27,3	30,6	31,1	31,5	31,9	32,3
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	56,4	68,1	64,7	58,5	59,5	60,6	62,2
<b>Fastafjárútgjöld</b> .....	<b>28,3</b>	<b>25,9</b>	<b>32,2</b>	<b>39,0</b>	<b>46,2</b>	<b>41,6</b>	<b>44,8</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	90,6	90,6	99,9	108,7	117,8	114,9	120,0
Afskriftir (-) .....	-62,3	-64,7	-67,7	-69,7	-71,6	-73,3	-75,2
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif</b> .....	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-4,5</b>	<b>-9,0</b>	<b>-13,5</b>	<b>-18,0</b>	<b>-18,0</b>
<b>Frumjöfnuður</b> .....	<b>-48,4</b>	<b>23,8</b>	<b>13,5</b>	<b>22,0</b>	<b>44,3</b>	<b>65,3</b>	<b>73,1</b>
<b>Vaxtajöfnuður</b> .....	<b>-75,3</b>	<b>-78,3</b>	<b>-61,8</b>	<b>-60,4</b>	<b>-64,2</b>	<b>-65,4</b>	<b>-68,9</b>
<b>Heildarjöfnuður</b> .....	<b>-123,7</b>	<b>-54,5</b>	<b>-48,3</b>	<b>-38,4</b>	<b>-19,9</b>	<b>-0,1</b>	<b>4,2</b>
<i>% af VLF</i>							
Frumtekjur .....	28,1	29,1	29,2	29,2	29,1	29,1	28,9
Frumgjöld .....	29,4	28,6	28,9	28,7	28,2	27,8	27,6
<b>Frumjöfnuður</b> .....	<b>-1,3</b>	<b>0,6</b>	<b>0,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,9</b>	<b>1,3</b>	<b>1,3</b>
Vaxtatekjur .....	0,2	0,9	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6
Vaxtagjöld <sup>3</sup> .....	2,2	2,8	2,2	1,9	1,9	1,9	1,9
<b>Vaxtajöfnuður</b> .....	<b>-2,0</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,3</b>
Heildartekjur .....	28,4	30,0	30,0	29,8	29,7	29,7	29,5
Heildargjöld .....	31,6	31,3	31,1	30,7	30,1	29,7	29,4
<b>Heildarjöfnuður</b> .....	<b>-3,3</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,8</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</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.

Tafla 3

## Skipting tekna ríkissjóðs (A1-hluta)

Þjódhagsgrunnur <sup>1</sup> , ma.kr.	Brb. 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>1.068,1</b>	<b>1.233,6</b>	<b>1.333,1</b>	<b>1.407,7</b>	<b>1.473,4</b>	<b>1.546,6</b>	<b>1.620,9</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>830,2</b>	<b>962,8</b>	<b>1.039,8</b>	<b>1.104,9</b>	<b>1.153,6</b>	<b>1.207,0</b>	<b>1.267,8</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	370,4	433,1	448,5	477,6	492,9	514,9	544,2
Skattar á launagreiðslur og vinnuafl .....	10,5	11,4	12,4	13,1	13,6	14,2	14,8
Eignarskattar .....	13,0	12,3	13,0	13,5	14,0	14,5	15,0
Skattar á vöru og þjónustu .....	416,5	483,9	541,7	575,0	606,2	635,4	664,6
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .....	5,8	6,0	6,3	6,6	6,9	7,2	7,6
Aðrir skattar .....	14,0	16,1	17,9	19,1	20,0	20,8	21,6
<b>Tryggingagjöld .....</b>	<b>113,5</b>	<b>136,2</b>	<b>145,1</b>	<b>152,6</b>	<b>160,2</b>	<b>168,1</b>	<b>176,7</b>
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>7,2</b>	<b>6,7</b>	<b>7,3</b>	<b>7,5</b>	<b>7,9</b>	<b>8,2</b>	<b>8,5</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>117,2</b>	<b>127,9</b>	<b>136,4</b>	<b>133,7</b>	<b>138,2</b>	<b>145,3</b>	<b>149,9</b>
Eignatekjur .....	61,7	84,5	90,1	85,4	87,9	93,2	95,9
þ.a. vaxtatekjur .....	9,4	35,1	35,1	30,1	29,3	32,6	35,0
þ.a. arðgreiðslur .....	43,9	39,3	43,0	40,8	42,2	42,8	42,6
Sala á vöru og þjónustu .....	46,1	37,1	40,4	42,2	44,0	45,7	47,4
Ýmsar aðrar tekjur .....	9,4	6,3	5,9	6,1	6,3	6,4	6,6
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>4,5</b>	<b>9,0</b>	<b>13,5</b>	<b>18,0</b>	<b>18,0</b>

% af VLF

<b>Heildartekjur .....</b>	<b>28,4</b>	<b>30,0</b>	<b>30,0</b>	<b>29,8</b>	<b>29,7</b>	<b>29,7</b>	<b>29,5</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>22,0</b>	<b>23,4</b>	<b>23,4</b>	<b>23,4</b>	<b>23,3</b>	<b>23,2</b>	<b>23,1</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	9,8	10,5	10,1	10,1	9,9	9,9	9,9
Skattar á launagreiðslur og vinnuafl .....	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Eignarskattar .....	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Skattar á vöru og þjónustu .....	11,1	11,8	12,2	12,2	12,2	12,2	12,1
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .....	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Aðrir skattar .....	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
<b>Tryggingagjöld .....</b>	<b>3,0</b>	<b>3,3</b>	<b>3,3</b>	<b>3,2</b>	<b>3,2</b>	<b>3,2</b>	<b>3,2</b>
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>	<b>2,8</b>	<b>2,8</b>	<b>2,8</b>	<b>2,7</b>
Eignatekjur .....	1,6	2,1	2,0	1,8	1,8	1,8	1,7
þ.a. vaxtatekjur .....	0,2	0,9	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6
þ.a. arðgreiðslur .....	1,2	1,0	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8
Sala á vöru og þjónustu .....	1,2	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Ýmsar aðrar tekjur .....	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif .....</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>

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

Tafla 4

## Skipting útgjalda ríkissjóðs (A1-hluta)

Þjóðhagsgrunnur <sup>1</sup> , ma.kr.	Brb. 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
<b>Heildargjöld</b> .....	<b>1.191,8</b>	<b>1.288,1</b>	<b>1.381,4</b>	<b>1.446,1</b>	<b>1.493,3</b>	<b>1.546,7</b>	<b>1.616,7</b>
<b>Rekstrarútgjöld</b> .....	<b>1.163,5</b>	<b>1.262,2</b>	<b>1.353,7</b>	<b>1.416,1</b>	<b>1.460,6</b>	<b>1.523,1</b>	<b>1.589,9</b>
Laun .....	264,6	285,0	309,7	327,6	341,6	357,4	372,9
Kaup á vöru og þjónustu .....	189,7	205,8	233,2	243,0	244,6	254,5	264,1
Afskriftir .....	62,3	64,7	67,7	69,7	71,6	73,3	75,2
Vaxtagjöld .....	84,7	113,4	96,9	90,5	93,5	98,0	103,9
þ.a. gjaldfærðir vextir .....		45,0	47,5	51,1	58,1	64,9	71,2
þ.a. verðbætur .....		50,7	31,2	21,0	17,0	14,7	14,4
þ.a. reiknaðir vextir lífeyrisskuldbindinga .....		17,7	18,2	18,4	18,4	18,4	18,3
Framleiðslustyrkir .....	54,8	63,0	70,0	72,0	66,6	69,4	72,7
Fjárframlög .....	425,7	434,9	480,9	523,7	551,7	578,0	606,6
Til erlendra stjórnvalda .....	13,5	15,1	12,7	14,0	15,3	16,6	17,8
Til almannatrygginga .....	369,2	371,0	415,8	454,4	478,8	501,4	526,1
Til sveitarfélaga .....	43,0	48,8	52,4	55,3	57,6	60,0	62,7
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	25,3	27,3	30,6	31,1	31,5	31,9	32,3
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	56,4	68,1	64,7	58,5	59,5	60,6	62,2
<b>Fastafjárútgjöld</b> .....	<b>28,3</b>	<b>25,9</b>	<b>32,2</b>	<b>39,0</b>	<b>46,2</b>	<b>41,6</b>	<b>44,8</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	90,6	90,6	99,9	108,7	117,8	114,9	120,0
Afskriftir (-) .....	-62,3	-64,7	-67,7	-69,7	-71,6	-73,3	-75,2
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif</b> .....	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-4,5</b>	<b>-9,0</b>	<b>-13,5</b>	<b>-18,0</b>	<b>-18,0</b>

% af VLF

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

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

**Tafla 5 Útgjaldarammar ríkissjóðs (A1-hluta) eftir málafnasviðum<sup>1</sup>**

Rekstrargrunnur, m.kr. á verðlagi 2023	Fjárlög 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess .....	7.169	6.380	5.941	5.697	5.659	5.622
02 Dómstólar .....	3.839	3.839	3.839	3.839	3.839	3.839
03 Æðsta stjórnarsýsla .....	2.855	2.835	3.101	2.668	2.650	2.632
04 Utanríkisráðuneytið .....	16.786	15.138	14.909	14.731	14.671	14.615
05 Skatta-, eignar- og fjármálaumsýsla .....	27.256	28.282	27.656	27.587	27.405	27.222
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár .....	3.323	3.153	3.115	3.084	3.039	3.022
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar .....	34.892	31.474	32.752	29.481	31.360	33.461
08 Sveitarfélög og byggðamál .....	3.192	2.928	2.911	2.880	2.850	2.820
09 Almanna- og réttarþyggi .....	38.860	38.975	42.937	44.519	43.640	35.480
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnarsýsla dómsmála .....	20.046	24.419	24.104	17.701	17.507	17.758
11 Samgöngu- og fjarskiptamál .....	52.418	55.373	55.963	56.185	56.253	55.533
12 Landbúnaður .....	21.379	21.173	21.261	21.123	21.198	21.173
13 Sjávarútvegur og fiskeldi .....	6.866	7.612	7.724	8.113	8.085	8.090
14 Ferðalýðing .....	2.377	2.133	2.124	2.102	2.079	2.056
15 Orkumál .....	8.461	14.418	14.133	11.412	11.340	11.269
16 Markaðsferlit og neytendamál .....	3.549	3.835	3.913	3.993	4.076	4.161
17 Umhverfismál .....	29.892	29.481	30.162	30.376	30.829	31.084
18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál .....	20.993	20.010	19.446	19.030	18.514	18.359
19 Fjölmótun .....	6.282	7.026	7.401	7.696	7.931	8.186
20 Framhaldsskólastig .....	42.141	41.818	42.096	42.104	42.161	42.068
21 Háskólastig .....	60.196	62.313	63.942	65.666	66.508	66.115
22 Önnur skólastig og stjórnarsýsla mennta- og barnamála .....	143.477	155.995	160.384	167.558	158.918	173.957
23 Sjúkrahússpjónusta .....	78.541	79.968	81.885	83.088	85.079	86.600
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa .....	77.119	74.308	75.140	76.280	76.240	76.182
25 Hjúkrunar- og endurhæfingþjónusta .....	36.514	39.187	40.652	42.162	43.662	45.213
26 Lyf og lækningavörur .....	100.559	100.203	110.111	114.041	116.559	119.343
27 Örorka og málefni fátæðs fólks .....	115.017	115.846	119.376	123.013	126.759	130.618
28 Málefni aldraðra .....	58.314	60.965	61.113	60.090	59.775	60.063
29 Fjölskyldumál .....	8.172	7.730	7.741	7.408	7.407	7.406
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi .....	18.861	21.341	21.292	21.243	21.196	21.152
31 Flúsnæðis- og skipulagsmál .....	11.298	10.893	10.825	10.793	10.697	10.600
32 Lýðheilsa og stjórnarsýsla velferðarmála .....	-	-	-	-	-	-
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldþingingar .....	35.117	37.915	40.964	42.512	52.811	55.810
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir .....	12.887	13.361	14.319	15.148	16.027	17.009
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna .....	1.114.124	1.145.646	1.178.501	1.188.437	1.201.782	1.223.570
<b>Samtals .....</b>	<b>1.114.124</b>	<b>1.145.646</b>	<b>1.178.501</b>	<b>1.188.437</b>	<b>1.201.782</b>	<b>1.223.570</b>

<sup>1</sup> Útgjöldin eru sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningsklassifíkationum í samræmi við framsætningu fjárhéimilda í fjárlögum. Í rekstraryfirliti í ætluinni eru útgjöldin hins vegar sett fram samkvæmt staðli Alþjóðgjaldeyrissjóðsins um framsætningu opinberra fjármála (GFS). Um muninn á framsætningu útgjalda samkvæmt þessu stöðlum er fjallað í viðaukum 1 og 3.

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

Rekstrargrunnur, m.kr. á verðlagi 2023	Fjárlög 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
01 Alþingi og efitilstoðnir þess .....	5.759	5.739	5.819	5.576	5.539	5.502
02 Dómstólar .....	3.760	3.760	3.760	3.760	3.760	3.760
03 Æðsta stjórnsýsla .....	2.599	2.547	2.499	2.581	2.564	2.546
04 Utanríkisráð .....	16.452	14.810	14.585	14.410	14.353	14.301
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla .....	24.160	24.247	24.163	24.131	23.987	23.841
06 Hagskýrslugerð og grunnskrár .....	3.248	3.079	3.043	3.013	2.968	2.951
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar .....	7.623	4.376	4.446	4.418	4.468	4.533
08 Sveitarfélög og byggðamál .....	3.192	2.928	2.911	2.880	2.850	2.820
09 Almanna- og réttaröryggi .....	36.488	35.955	35.505	35.256	34.961	34.531
10 Rétt, einstakl, trúmál og stjórnsýsla dómsmála .....	19.963	24.337	24.023	17.620	17.427	17.678
11 Samgöngu- og fjarskiptamál .....	22.027	22.120	22.127	21.973	21.754	21.542
12 Landbúnaður .....	21.340	21.135	21.223	21.085	21.161	21.136
13 Sjávarútvegur og fiskeldi .....	6.214	6.972	7.091	7.487	7.466	7.478
14 Ferðaþjónusta .....	1.809	1.593	1.589	1.572	1.555	1.538
15 Orkumál .....	8.367	14.414	14.129	11.407	11.336	11.265
16 Markaðsefirlit og neytendamál .....	3.542	3.829	3.907	3.987	4.070	4.155
17 Umhverfismál .....	26.082	25.572	25.871	26.197	26.362	26.529
18 Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál .....	19.809	19.076	18.522	18.116	17.610	17.465
19 Fjölmötlun .....	6.281	7.025	7.400	7.695	7.930	8.185
20 Framhaldsskólastig .....	41.331	41.035	41.320	41.334	41.398	41.312
21 Háskólastig .....	58.918	60.062	61.483	62.219	63.262	63.909
22 Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og barnamála .....	5.481	5.310	5.258	5.103	5.048	5.043
23 Sjúkrahúþjónusta .....	125.931	128.802	131.869	133.997	136.163	138.369
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa .....	77.019	79.296	81.735	82.938	84.929	86.450
25 Hjúkrunar- og endurhæfingaráþjónusta .....	69.336	71.442	71.014	70.994	71.751	71.732
26 Lyf og lækningavörur .....	36.514	39.187	40.652	42.162	43.662	45.213
27 Órorka og málefni fátæðs fólks .....	100.539	100.202	110.110	114.040	116.559	119.342
28 Málefni aldraðra .....	115.017	115.846	119.376	123.013	126.759	130.618
29 Fjölskyldumál .....	58.081	60.736	60.886	59.867	59.554	59.844
30 Vinnuarkæður og atvinnuleysi .....	8.147	7.705	7.717	7.384	7.383	7.383
31 Húsnæðis- og skipulagsmál .....	16.875	16.569	16.523	16.477	16.432	16.390
32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála .....	11.243	10.840	10.772	10.741	10.645	10.549
34 Almennur varasjóður og sértekar fjáráðstafanir .....	33.898	36.795	39.544	42.293	44.792	47.290
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna .....	12.887	13.361	14.319	15.148	16.027	17.009
<b>Samtals .....</b>	<b>1.009.930</b>	<b>1.030.705</b>	<b>1.055.190</b>	<b>1.060.873</b>	<b>1.076.482</b>	<b>1.092.208</b>

<sup>1</sup> Útgjöldin eru hér sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningsklassaðli í samræmi við framsetningu fjárheimla í fjárlögum. Í rekstrarýfriti í áætluninni eru útgjöldin hins vegar sett fram samkvæmt staðli Alþjóðgjaldeyrisssjóðsins um framsetningu opinberra fjármála (GFS). Um muninn á framsetningu útgjalda samkvæmt þessu stöðlum er fjallað í viðaukum 1 og 3.



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

Rekstrargrunnur, m.kr. á verðlagi hvers árs <sup>2</sup>	Fjárlög 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess .....	1.411	641	122	121	120	119
02 Dómstólar .....	79	79	79	79	79	79
03 E-Ósta stjórnsýsla .....	257	287	602	87	86	86
04 Utanríkisráð .....	335	328	325	321	318	314
05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla .....	3.096	4.034	3.493	3.456	3.419	3.381
06 Hagskýrslugerð og grunnkrár .....	75	73	73	72	71	70
07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar .....	27.269	27.098	28.307	25.063	26.892	28.929
09 Almanna- og réttaröryggi .....	2.371	3.020	7.432	9.263	8.678	949
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnsýsla dómsmála .....	83	82	81	81	80	80
11 Samgöngu- og fjarskiptimál .....	30.391	33.253	33.836	34.212	34.499	33.992
12 Landbúnaður .....	39	38	38	38	37	37
13 Sjávarútvegur og fiskeldi .....	653	640	633	626	619	612
14 Ferðapjónusta .....	568	541	535	529	524	518
15 Orkumál .....	94	4	4	4	4	4
16 Markaðsefirlit og neytendamál .....	6	6	6	6	6	6
17 Umhverfismál .....	3.811	3.910	4.291	4.179	4.467	4.555
18 Menning, listir, íþróttar- og æskulyðsmál .....	1.184	934	924	914	904	894
19 Fjölmöðun .....	1	1	1	1	1	1
20 Framhaldsskólastig .....	810	783	776	770	763	757
21 Háskólastig .....	1.278	2.251	2.459	3.448	3.246	2.206
22 Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og barnamála .....	12	12	12	12	12	12
23 Sjúkrahúspjónusta .....	17.546	27.192	28.515	33.561	22.755	35.588
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa .....	1.522	672	150	150	150	149
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarpjónusta .....	7.783	2.865	4.126	5.286	4.488	4.449
27 Öroorka og málefni fátæðs fólks .....	1	1	1	1	1	1
29 Fjölskyldumál .....	233	229	226	224	222	219
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi .....	25	25	25	24	24	24
31 Húsnæðis- og skipulagsmál .....	1.986	4.771	4.769	4.766	4.764	4.761
32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála .....	55	54	53	53	52	51
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir .....	1.220	1.120	1.420	220	8.020	8.520
<b>Samtals .....</b>	<b>104.194</b>	<b>114.941</b>	<b>123.312</b>	<b>127.564</b>	<b>125.299</b>	<b>131.362</b>

<sup>1</sup> Útgjöldin eru hér sett fram samkvæmt alþjóðlegum reikningsskiptaböli í samræmi við framsetningu fjárheimilda í fjárlögum. Fjárfreymisyrirlit ríkissjóðs er hins vegar sett fram samkvæmt staðli Alþjóðgjaldeyrissjóðsins um framsetningu opinberra fjármála (GFS). Um muninn á framsetningu útgjalda samkvæmt stöðlunum er fjallað í viðaukum 1 og 3.

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

<sup>2</sup> Framlög til fjárfestinga eru almennt ekki verðbætt í launa- og verðlagsútreikningi fjárlaga. Því eru fjárheimildir vegna fjárfestinga settar fram á verðlagi hvers árs en framlög til rekstrar- og tilfærslu á þöstu verðlagi.

**Tafla 8 Eignir og skuldir ríkissjóðs (A1-hluta)**

Stöðutölur í m.kr. á verðlagi í lok hvers árs (áætlun)	2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
<b>Skuldir ríkissjóðs</b> .....	<b>1.591.667</b>	<b>1.571.777</b>	<b>1.619.173</b>	<b>1.691.293</b>	<b>1.753.852</b>	<b>1.815.447</b>	<b>1.866.480</b>
Ríkisbréf, ríkisvixlar og spariskríteini .....	1.253.681	1.241.251	1.294.787	1.371.853	1.455.866	1.519.515	1.567.798
Erlend lán .....	314.508	303.706	296.781	289.831	267.697	260.660	260.702
Áfallnir ógjaldfallnir vextir .....	23.478	26.820	27.605	29.608	30.290	35.272	37.980
<b>Kröfur ríkissjóðs</b> .....	<b>179.887</b>	<b>197.942</b>	<b>209.919</b>	<b>229.605</b>	<b>249.784</b>	<b>263.899</b>	<b>271.949</b>
Veitt lán .....	88.210	119.699	151.264	182.598	212.296	241.992	266.953
Viðskiptareikningur, nettó .....	91.676	78.243	58.655	47.008	37.488	21.907	4.996
<b>Hreinar lántökur ríkissjóðs</b> .....	<b>1.411.780</b>	<b>1.373.835</b>	<b>1.409.254</b>	<b>1.461.687</b>	<b>1.504.068</b>	<b>1.551.548</b>	<b>1.594.531</b>
Handbært fé vegna gjaldveisvartarforða .....	228.105	211.950	186.900	161.900	149.400	149.400	149.400
Handbært fé, annað, nettó .....	83.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000	40.000
<b>Hreinn staða ríkissjóðs</b> .....	<b>-1.100.675</b>	<b>-1.121.885</b>	<b>-1.182.354</b>	<b>-1.259.787</b>	<b>-1.314.668</b>	<b>-1.362.148</b>	<b>-1.405.131</b>
Hlutafé, eignarhlutir, stofnfé og stöðugleikaframlög .....	777.311	702.923	673.729	674.535	675.341	676.047	676.553
<b>Hreinn staða ríkissjóðs að teknu tilliti til eigna</b> .....	<b>-323.364</b>	<b>-418.962</b>	<b>-508.625</b>	<b>-585.252</b>	<b>-639.327</b>	<b>-686.101</b>	<b>-728.578</b>
<b>Skuldir ríkissjóðs m.v. skuldareglu</b> .....	<b>1.257.084</b>	<b>1.293.007</b>	<b>1.364.668</b>	<b>1.459.784</b>	<b>1.534.162</b>	<b>1.590.775</b>	<b>1.639.100</b>
<i>hlutfall af VLF (%)</i>							
<b>Skuldir ríkissjóðs</b> .....	<b>42,3</b>	<b>38,2</b>	<b>36,5</b>	<b>35,9</b>	<b>35,4</b>	<b>34,8</b>	<b>34,0</b>
<b>Kröfur ríkissjóðs</b> .....	<b>4,8</b>	<b>4,8</b>	<b>4,7</b>	<b>4,9</b>	<b>5,0</b>	<b>5,1</b>	<b>5,0</b>
<b>Hreinn staða ríkissjóðs að teknu tilliti til eigna</b> .....	<b>-8,6</b>	<b>-10,2</b>	<b>-11,5</b>	<b>-12,4</b>	<b>-12,9</b>	<b>-13,2</b>	<b>-13,3</b>
<b>Skuldir ríkissjóðs m.v. skuldareglu</b> .....	<b>33,4</b>	<b>31,4</b>	<b>30,7</b>	<b>31,0</b>	<b>31,0</b>	<b>30,5</b>	<b>29,9</b>

Tafla 9

## Sjóðstreymi ríkissjóðs (A1-hluta)

Greiðslugrunnur, ma.kr.	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
<b>Handbært fé frá rekstri<sup>1</sup> .....</b>	<b>5,9</b>	<b>-3,3</b>	<b>7,0</b>	<b>29,6</b>	<b>37,9</b>	<b>43,9</b>
<i><b>Fjárfestingarhreyfingar</b></i>						
Fjárfesting .....	-71,6	-79,7	-86,9	-94,6	-90,5	-94,4
Sala eigna .....	75,8	30,8	0,8	0,8	0,9	1,1
Veitt löng lán .....	-28,9	-29,8	-34,4	-34,6	-33,3	-28,6
Innheimtar afborganir af veittum lánum .....	4,2	6,1	7,3	8,0	9,2	10,5
Mótttekinn arður .....	39,3	43,0	40,8	42,2	42,8	42,6
Fyrirframgreiðsla til LSR .....	-8,0	-8,0	-8,0	-8,0	-8,0	-8,0
Eiginfjárframlög og hlutabréfakaup .....	-1,4	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6	-1,6
<b>Fjárfestingarhreyfingar samtals .....</b>	<b>9,5</b>	<b>-39,2</b>	<b>-82,0</b>	<b>-87,8</b>	<b>-80,5</b>	<b>-78,3</b>
<b>Hreinn lánsfjárfjöfnuður .....</b>	<b>15,4</b>	<b>-42,5</b>	<b>-75,0</b>	<b>-58,2</b>	<b>-42,6</b>	<b>-34,5</b>
<i><b>Fjármögnunarhreyfingar</b></i>						
Tekin langtímalán .....	34,7	190,1	166,9	272,8	78,0	232,8
Afborganir af teknum lánum .....	-105,6	-172,6	-116,9	-227,1	-35,4	-198,3
<b>Fjármögnunarhreyfingar samtals .....</b>	<b>-70,9</b>	<b>17,5</b>	<b>50,0</b>	<b>45,7</b>	<b>42,6</b>	<b>34,5</b>
<b>Breyting á handbæru fé .....</b>	<b>-55,5</b>	<b>-25,0</b>	<b>-25,0</b>	<b>-12,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

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

Tafla 10

## Rekstraryfirlit fyrir A-hluta sveitarfélaga

Þjóðhagsgrunnur, ma.kr.	Brb. 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
<b>Heildartekjur</b> .....	<b>471,8</b>	<b>548,2</b>	<b>584,1</b>	<b>614,0</b>	<b>643,2</b>	<b>673,3</b>	<b>706,4</b>
<b>Skatttekjur</b> .....	<b>371,5</b>	<b>435,7</b>	<b>464,0</b>	<b>488,2</b>	<b>512,7</b>	<b>537,6</b>	<b>565,3</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	299,6	348,2	372,6	393,2	413,6	435,0	458,2
Eignarskattar .....	62,6	75,9	81,2	85,6	90,2	94,5	98,9
Skattar á vöru og þjónustu .....	9,3	11,7	10,2	9,4	8,9	8,1	8,2
<b>Tryggingagjöld</b> .....	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
<b>Fjárframlög</b> .....	<b>43,3</b>	<b>48,8</b>	<b>52,4</b>	<b>55,3</b>	<b>57,6</b>	<b>60,0</b>	<b>62,7</b>
<b>Aðrar tekjur</b> .....	<b>57,0</b>	<b>63,7</b>	<b>67,7</b>	<b>70,5</b>	<b>73,0</b>	<b>75,7</b>	<b>78,4</b>
Eignatekjur .....	15,9	18,4	19,5	20,4	21,4	22,3	23,3
þ.a. vaxtatekjur .....	2,0	2,0	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9
Sala á vöru og þjónustu .....	39,9	44,0	46,8	48,6	50,0	51,7	53,4
Ýmsar aðrar tekjur .....	1,2	1,3	1,4	1,5	1,6	1,6	1,7
<b>Heildargjöld</b> .....	<b>514,1</b>	<b>563,5</b>	<b>586,9</b>	<b>615,2</b>	<b>640,0</b>	<b>672,9</b>	<b>704,7</b>
<b>Rekstrarútgjöld</b> .....	<b>475,6</b>	<b>516,5</b>	<b>548,7</b>	<b>573,5</b>	<b>596,3</b>	<b>621,0</b>	<b>646,2</b>
Laun .....	242,6	260,7	276,7	290,1	302,9	316,0	329,7
Kaup á vöru og þjónustu .....	167,9	185,6	198,2	206,9	214,5	223,6	232,6
Afskriftir .....	23,1	23,6	24,3	24,8	25,3	25,7	26,1
Vaxtagjöld .....	6,0	6,6	7,0	7,2	7,3	7,5	7,7
Framleiðslustyrkir .....	5,6	6,3	6,8	7,1	7,5	7,8	8,2
Fjárframlög .....	2,6	2,9	3,1	3,3	3,4	3,6	3,7
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	12,3	13,4	14,0	14,4	14,8	15,1	15,5
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög ..	15,5	17,4	18,7	19,7	20,6	21,6	22,7
<b>Fastafjárútgjöld</b> .....	<b>38,5</b>	<b>47,0</b>	<b>38,2</b>	<b>41,6</b>	<b>43,6</b>	<b>52,0</b>	<b>58,5</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	61,6	70,6	62,5	66,5	68,9	77,7	84,6
Afskriftir (-) .....	-23,1	-23,6	-24,3	-24,8	-25,3	-25,7	-26,1
<b>Frumjöfnuður</b> .....	<b>-38,3</b>	<b>-10,7</b>	<b>2,2</b>	<b>4,1</b>	<b>8,7</b>	<b>6,0</b>	<b>7,5</b>
<b>Vaxtajöfnuður</b> .....	<b>-4,0</b>	<b>-4,6</b>	<b>-5,0</b>	<b>-5,3</b>	<b>-5,4</b>	<b>-5,6</b>	<b>-5,8</b>
<b>Heildarjöfnuður</b> .....	<b>-42,3</b>	<b>-15,3</b>	<b>-2,8</b>	<b>-1,1</b>	<b>3,2</b>	<b>0,4</b>	<b>1,7</b>
<i>% af VLF</i>							
Frumtekjur .....	12,5	13,3	13,1	13,0	12,9	12,9	12,8
Frumgjöld .....	13,5	13,5	13,1	12,9	12,8	12,8	12,7
<b>Frumjöfnuður</b> .....	<b>-1,0</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
Vaxtatekjur .....	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vaxtagjöld .....	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
<b>Vaxtajöfnuður</b> .....	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,1</b>
Heildartekjur .....	12,5	13,3	13,2	13,0	13,0	12,9	12,9
Heildargjöld .....	13,6	13,7	13,2	13,0	12,9	12,9	12,8
<b>Heildarjöfnuður</b> .....	<b>-1,1</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

Tafla 11

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

Þjóðhagsgrunnur <sup>2</sup> , ma.kr.	Brb. 2022	Áætlun 2023	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
<b>Heildartekjur</b> .....	<b>1.142,7</b>	<b>1.283,8</b>	<b>1.376,6</b>	<b>1.445,7</b>	<b>1.509,4</b>	<b>1.582,6</b>	<b>1.659,7</b>
<b>Skatttekjur</b> .....	<b>830,2</b>	<b>962,8</b>	<b>1.039,8</b>	<b>1.104,9</b>	<b>1.153,6</b>	<b>1.207,0</b>	<b>1.267,8</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	370,4	433,1	448,5	477,6	492,9	514,9	544,2
Skattar á launagreiðslur og vinnuafll .....	10,5	11,4	12,4	13,1	13,6	14,2	14,8
Eignarskattar .....	13,0	12,3	13,0	13,5	14,0	14,5	15,0
Skattar á vöru og þjónustu .....	416,5	483,9	541,7	575,0	606,2	635,4	664,6
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .....	5,8	6,0	6,3	6,6	6,9	7,2	7,6
Aðrir skattar .....	14,0	16,1	17,9	19,1	20,0	20,8	21,6
<b>Tryggingagjöld</b> .....	<b>113,5</b>	<b>136,2</b>	<b>145,1</b>	<b>152,6</b>	<b>160,2</b>	<b>168,1</b>	<b>176,7</b>
<b>Fjárframlög</b> .....	<b>7,2</b>	<b>6,7</b>	<b>7,3</b>	<b>7,5</b>	<b>7,9</b>	<b>8,2</b>	<b>8,5</b>
<b>Aðrar tekjur</b> .....	<b>191,8</b>	<b>178,1</b>	<b>179,9</b>	<b>171,7</b>	<b>174,2</b>	<b>181,3</b>	<b>188,7</b>
Eignatekjur .....	133,2	119,2	119,0	108,4	108,4	112,4	116,9
þ.a. vaxtatekjur .....	9,4	69,8	64,0	53,1	49,8	51,8	56,0
þ.a. arðgreiðslur .....	43,9	39,3	43,0	40,8	42,2	42,8	42,6
Sala á vöru og þjónustu .....	46,1	45,2	48,0	50,1	52,1	54,5	56,7
Ýmsar aðrar tekjur .....	12,5	13,6	12,8	13,3	13,7	14,4	15,0
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif</b> .....	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>4,5</b>	<b>9,0</b>	<b>13,5</b>	<b>18,0</b>	<b>18,0</b>
<b>Heildargjöld</b> .....	<b>1.274,7</b>	<b>1.332,6</b>	<b>1.425,4</b>	<b>1.480,7</b>	<b>1.524,7</b>	<b>1.573,8</b>	<b>1.645,9</b>
<b>Rekstrarútgjöld</b> .....	<b>1.246,4</b>	<b>1.305,0</b>	<b>1.396,0</b>	<b>1.448,9</b>	<b>1.490,3</b>	<b>1.548,5</b>	<b>1.617,4</b>
Laun .....	264,6	291,6	316,4	334,7	348,0	363,9	379,9
Kaup á vöru og þjónustu .....	189,7	208,5	236,5	246,5	249,5	259,8	269,9
Afskriftir .....	62,3	64,7	67,7	69,7	71,6	73,3	75,2
Vaxtagjöld <sup>3</sup> .....	167,4	149,7	131,8	115,4	114,6	114,3	121,5
Framleiðslustyrkir .....	55,0	62,9	70,0	72,0	66,7	69,6	72,9
Fjárframlög .....	425,7	433,1	479,2	521,9	550,5	576,8	605,4
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	25,3	27,3	30,6	31,1	31,5	31,9	32,3
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	56,4	67,1	63,7	57,5	58,0	58,8	60,3
<b>Fastafjárútgjöld</b> .....	<b>28,3</b>	<b>27,6</b>	<b>33,9</b>	<b>40,8</b>	<b>47,8</b>	<b>43,3</b>	<b>46,6</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	90,6	92,3	101,6	110,5	119,4	116,6	121,8
Afskriftir (-) .....	-62,3	-64,7	-67,7	-69,7	-71,6	-73,3	-75,2
<b>Ráðstafanir, uppsöfnuð áhrif</b> .....	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-4,5</b>	<b>-9,0</b>	<b>-13,5</b>	<b>-18,0</b>	<b>-18,0</b>
<b>Frumjöfnuður</b> .....	<b>26,0</b>	<b>31,1</b>	<b>19,0</b>	<b>27,4</b>	<b>49,6</b>	<b>71,4</b>	<b>79,2</b>
<b>Vaxtajöfnuður</b> .....	<b>-158,0</b>	<b>-79,9</b>	<b>-67,8</b>	<b>-62,4</b>	<b>-64,9</b>	<b>-62,6</b>	<b>-65,5</b>
<b>Heildarjöfnuður</b> .....	<b>-132,0</b>	<b>-48,8</b>	<b>-48,8</b>	<b>-35,0</b>	<b>-15,3</b>	<b>8,8</b>	<b>13,7</b>
<i>% af VLF</i>							
Frumtekjur .....	30,1	29,5	29,6	29,5	29,4	29,4	29,2
Frumgjöld .....	29,4	28,8	29,1	28,9	28,4	28,0	27,8
<b>Frumjöfnuður</b> .....	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>	<b>0,4</b>	<b>0,6</b>	<b>1,0</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>
Vaxtatekjur .....	0,2	1,7	1,4	1,1	1,0	1,0	1,0
Vaxtagjöld <sup>3</sup> .....	4,4	3,6	3,0	2,4	2,3	2,2	2,2
<b>Vaxtajöfnuður</b> .....	<b>-4,2</b>	<b>-1,9</b>	<b>-1,5</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,3</b>	<b>-1,2</b>	<b>-1,2</b>
Heildartekjur .....	30,3	31,2	31,0	30,7	30,5	30,4	30,2
Heildargjöld .....	33,8	32,4	32,1	31,4	30,8	30,2	30,0
<b>Heildarjöfnuður</b> .....	<b>-3,5</b>	<b>-1,2</b>	<b>-1,1</b>	<b>-0,7</b>	<b>-0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>

<sup>1</sup> Nánar er fjallað um samstæðuyfirlit A-hluta ríkissjóðs í heild í kafla 3.2.5.<sup>2</sup> Fjármál ríkissjóðs eru skv. lögum um opinber fjármál sett fram á alþjóðlegum hagskýrslustaðli (GFS) og er hann sá sami og Hagstofa Íslands notar við birtingu þjóðhagsreikninga. Unnið er að samræmingu á gögnum í talnagrunni fjárlaga og eldri gögnum og því kunna eftir atvikum að vera frávik á tekju- og gjaldahlíð sem skýrast af breyttri framsetningu.<sup>3</sup> Til vaxtagjalda teljast reiknuð vaxtagjöld vegna ófjármagnaðra lífeyrisskuldbindinga en þau eru áætluð 18,2 ma.kr. í áætlun ársins 2024.

Tafla 12

Þjóðhagsspá 2023-2028<sup>1</sup>

	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Einkaneysla .....	1,9	2,1	2,8	2,5	2,5	2,5
Samneysla .....	2,0	1,7	0,8	0,3	0,9	0,7
Fjármunamyndun .....	4,5	5,5	2,7	1,5	0,5	2,3
Atvinnuvegafjárfesting .....	3,4	5,4	2,7	0,2	0,3	2,1
Íbúðarhúsnæði .....	14,1	8,1	3,9	3,4	2,9	2,9
Opinber fjárfesting .....	-3,5	2,1	1,0	3,4	-2,2	2,1
Þjóðarútgjöld .....	2,6	2,7	2,3	1,7	1,7	2,0
Útflutningur .....	7,8	3,3	2,9	2,8	2,8	2,7
Innflutningur .....	5,1	3,4	2,3	1,7	1,4	1,8
Verg landsframleiðsla .....	3,8	2,7	2,6	2,2	2,3	2,4
Vöru- og þjónustujöfnuður % af VLF ...	-1,6	-1,4	-0,9	-0,3	0,4	0,9
Viðskiptajöfnuður % af VLF .....	-2,2	-1,9	-1,4	-0,8	-0,1	0,4
VLF, nafnvirði í ma.kr. ....	4.112	4.441	4.716	4.957	5.211	5.491
Neysluverðsvísitala .....	8,2	4,6	3,0	2,6	2,5	2,5
Atvinnuleysi .....	3,7	3,9	4,0	4,1	4,0	3,9
Laun .....	8,6	5,4	4,1	4,1	4,1	4,1

<sup>1</sup> Þjóðhagsspá Hagstofu Íslands í mars 2023.



**Greinargerðir málefna sviða****Efnisyfirlit**

Inngangur.....	144
01. Alþingi og eftirlitsstofnanir þess.....	152
02. Dómstólar.....	158
03. Æðsta stjórnýsla.....	162
04. Utanríkismál.....	167
05. Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla.....	179
06. Hagskýrslugerð og grunnskrár.....	189
07. Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar.....	194
08. Sveitarfélög og byggðamál.....	203
09. Almanna- og réttaröryggi.....	211
10. Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnýsla dómsmála.....	223
11. Samgöngu- og fjarskiptamál.....	235
12. Landbúnaður.....	248
13. Sjávarútvegur og fiskeldi.....	255
14. Ferðaþjónusta.....	261
15. Orkumál.....	266
16. Markaðseftirlit og neytendamál.....	270
17. Umhverfismál.....	275
18. Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál.....	286
19. Fjölmíðlun.....	296
20. Framhaldsskólastig.....	300
21. Háskólastig.....	307
22. Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og barnamála.....	315
23. Sjúkrahúsþjónusta.....	325
24. Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa.....	334
25. Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta.....	343
26. Lyf og lækningarvörur.....	348
27. Örorka og málefni fatlaðs fólks.....	356
28. Málefni aldraðra.....	365
29. Fjölskyldumál.....	369
30. Vinnumarkaður og atvinnuleysi.....	382
31. Húsnæðis- og skipulagsmál.....	389
32. Lýðheilsa og stjórnýsla velferðarmála.....	398
33. Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar.....	409
34. Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir.....	413
35. Alþjóðleg þróunarsamvinna.....	416



## Greinargerð ráðuneyta um málefna svið og málaflokka

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

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

Gildandi fjármálaáætlun til fimm ára var samþykkt á Alþingi 14. júní sl., sbr. 513. mál 152. þings. Áætluninni fylgdi greinargerð um áherslur og markmið á tímabilinu fyrir þau málefna svið og málaflokka sem fjármálaáætlun tekur til, sbr. þingskjal 735 á 152. löggjafarþingi, bls. 172–473. Sú stefnumörkun sem þar lá til grundvallar stendur að miklu leyti óbreytt og í greinargerð þessarar áætlunar er sjónum beint að breytingum ef einhverjar hafa orðið.

### Uppbygging málefna sviða

- Ábyrgð hlutaðeigandi ráðherra er tilgreind í upphafi málefna sviðs, einnig þar sem málefna svið skarast við ábyrgðarsvið tveggja eða fleiri ráðherra. Í slíkum tilfellum móta ráðherrar í samráði stefnu með hliðsjón af því stjórnarmálefni sem þeim tilheyrir.
- Fjárhagsleg þróun málefna sviðs og viðkomandi málaflokka er birt fyrir tímabilið 2021–2023. Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni milli málefna sviða eða málaflokka.
- Framtíðarsýn fyrir málefna svið lýsir þeim framförum sem ætlað er að ná til lengri tíma, sem dæmi um aukið virði fyrir samfélagið.
- Meginmarkmið fyrir málefna svið lýsir tilætluðum áhrifum af starfsemi stjórnvalda, ráðuneyta og ríkisaðila fyrir samfélagið, sem dæmi um hag fyrir borgara og skattgreiðendur – og styður jafnframt við framtíðarsýn.
- Töluleg umfjöllun dregur fram helstu lykilatriði eða breytingar á fimm ára fjárhagsramma málefna sviðs. Þá eru tilgreindar fjárheimildir málefna sviðsins á tímabili fjármálaáætlunar.
- Helstu áherslur lýsa forgangsmálum á málefna sviðinu á tímabili áætlunarinnar.

### Uppbygging málaflokka

- Verkefnum hvers málaflokks er lýst í byrjun, þ.e. hvaða málefni/verkefni falla þar undir.
- Helstu áskoranir í málaflokknum eru tíundaðar fyrir tímabil áætlunarinnar og gerð grein fyrir tækifærum til að mæta þessum áskorunum. Lögð er áhersla á að gera grein fyrir breytingum frá gildandi fjármálaáætlun en að öðru leyti er vísað til umfjöllunar í þingskjali 735 á 152. löggjafarþingi. Þá er áhersla á að draga fram áskoranir út frá kynja- og jafnréttissjónarmiðum, sbr. stöðuskýrslu um kortlagningu kynjasjónarmiða. Mörg af þeim tækifærum sem tíunduð eru birtast síðar sem verkefni í greinargerð um viðkomandi málaflokk í fjárlagafrumvarpi fyrir næsta ár.

- Markmið fyrir hvern málaflokk lýsa hreyfingu sem ætlað er að ná fram og styðja við meginmarkmið málefnasviðs. Markmiðin eru talin upp í sérstakri töflu en ítarlegri lýsingu á markmiðum og mælikvörðum hvers málaflokks má finna gildandi fjármálaáætlun sbr. 513. mál 152. þings.
- Mælikvarðar um árangur mæla framgang markmiðs, þ.e. ólíka þætti árangurs, skilvirkni og þjónustu, með hlutlægum hætti. Mælikvörðunum er þannig ætlað að mæla aukið samfélagsvirði, sjáanlegar jákvæðar breytingar eða bætt gæði fyrir samfélagið. Þar sem það er mögulegt er leitast við að mæla endanleg áhrif sem sóst er eftir.
- HM-dálkur lýsir tengingu mælikvarða við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna, sbr. umfjöllun hér að aftan.

### **Áherslur til grundvallar stefnumótun**

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

Jafnframt mynda sex velsældaráherslur, sem saman endurspeglar stefnu ríkisstjórnarinnar og horfa til framtíðar á mikilvægum sviðum, grundvöll að umfjöllun á málefnasviðum. Vísanir til einstaka velsældaráherslna er að finna í greinargerðum langflestra málefnasviða. Nánari grein er gerð fyrir velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar í rammagrein 8.

### **Stefna til meðallangs tíma**

Stefnumörkun í fjármálaáætlun byggist á hagstjórnarmarkmiðum og stefnumörkun í opinberum fjármálum sem sett voru fram í fjármálastefnu 2022–2026 og samþykkt á Alþingi 24. febrúar 2022. Meginleiðarljós fjármálaáætlunarinnar er að standa vörð um efnahagsbatann sem náðst hefur eftir kórónuveirufaraldurinn og sporna gegn þenslu í hagkerfinu og verðbólgu á sama tíma og styrkur ríkisfjármálanna er endurbyggður. Líkt og í gildandi fjármálaáætlun er gert ráð fyrir óútfærðum ráðstöfunum til þess að bæta afkomu ríkissjóðs á næsta ári til þess að draga úr þenslu og frekari ráðstöfunum á síðari hluta tímabilsins til þess að ná settum markmiðum í stefnunni. Í áætluninni hefur þessum ráðstöfunum ekki verið dreift niður á einstök málefnasvið að svo stöddu en ráðstafanir fyrir næsta fjárlagaár mun þurfa að útfæra við vinnslu fjárlagafrumvarpsins fyrir árið 2024. Útfærsla þeirra kunna að hafa áhrif á stefnu einstakra málefnasviða og málaflokka þegar fram í sækir án þess þó að þær muni kollvarpa þeirri stefnu sem hér er kynnt.

### **Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna**

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

Heimsmarkmiðin eru alþjóðlegt kall um aðgerðir í þágu jarðar, mannkyns og velsældar. Markmiðin eru margþætt og metnaðarfull og krefjast skipulagðrar vinnu af hálfu stjórnvalda en einnig þátttöku og samstarfs ólíkra hagsmunaaðila. Rík áhersla hefur verið lögð á tengingu heimsmarkmiðanna við markmiðssetningu í stefnumótun málefnasviða fyrir fjármálaáætlun

ríkisstjórnarinnar á undanföllum árum. Með því gefst tækifæri til að kortleggja hvaða aðgerðir og fjármagn liggja til grundvallar innleiðingu hvers markmiðs á tilteknu tímabili.

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

### **Rammagrein 8 – Sjálfbærni grunnur að öfluggu velsældarsamfélagi**

Velsæld er samnefni yfir aðra þætti en landsframleiðsla til að meta lífsgæði íbúa og hafa stjórnvöld ákveðið að forgangsraða þessu stefnumáli með þátttöku í alþjóðlegu samstarfi, þróun mælikvarða, öflugri gagnasöfnun og mælingum. Ríkisstjórnin hefur haft í forgrunni sex velsældaráherslur frá árinu 2019. Áherslurnar um andlegt heilbrigði, öryggi í húsnæðismálum og virkni í námi og starfi varða mörg málefnasvið en þær sem fjalla um kolefnishlutlausu framtíð, grósku í nýsköpun og betri samskipti við almenning varða öll málefnasviðin. Nánar er fjallað um velsældaráherslur í greinargerðum langflestra málefnasviða í þessari fjármálaáætlun.

Haustið 2019 voru skilgreindir 39 mælikvarðar um hagsæld og lífsgæði, svokallaðir velsældarvísar sem taka mið af heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna.<sup>1</sup> Við mat á breytingum síðustu fimm ára hafði 21 velsældarmælikvarði þróast í jákvæða átt, níu staðið í stað og fjórir þróast til verri vegar. Sex vísar eru enn í vinnslu en þeir byggjast að mestu leyti á viðhengjum lífskjararannsóknar Hagstofu Íslands. Viðhengin hafa ekki verið árlegur hluti rannsóknarinnar en eru það frá og með árinu 2023. Haustið 2022 var einum mælikvarða bætt við, tilkynningar um heimilisofbeldi, og mælikvarðarnir því orðnir 40 talsins. Undanfarið ár hefur mikil áhersla verið lögð á að uppfæra velsældarvísa og birta á vef Hagstofu Íslands<sup>2</sup> þá mælikvarða sem hafa verið í vinnslu. Í lok árs 2022 var búið að uppfæra 34 af 40 mælikvörðum. Gert er ráð fyrir að allir mælikvarðarnir verði komnir í birtingu í lok árs 2023, sjá nánar í töflu hér fyrir neðan.

<sup>1</sup> Forsætisráðuneytið, *Mælikvarðar um hagsæld og lífsgæði* (September 2019).

[https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/FOR/Fylgiskjol-i-frett/Hagsaeld\\_og\\_lifsgaedi.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/FOR/Fylgiskjol-i-frett/Hagsaeld_og_lifsgaedi.pdf)

<sup>2</sup> <https://visar.hagstofa.is/velsaeld/>

**Þróun 40 mælikvarða um hagsæld og lífsgæði**

+ Betra; - Verra; / Óveruleg breyting; 0 vísir í vinnslu

Nr.	Félagslegir þættir	Mælikvarðar	HM	Þróun
1	Heilsa	Lífslíkur	H3	/
2	Heilsa	Lífslíkur við góða heilsu	3	0
3	Heilsa	Neitaði sér um læknisþjónustu	3	-
4	Heilsa	Eigið mat á andlegri heilsu	3	/
5	Menntun	Menntunarstig	4	+
6	Menntun	Brotthvarf úr framhaldsskóla	4	+
7	Menntun	Símenntun	4	+
8	Félagsauður	Kosningabátttaka	6	-
9	Félagsauður	Stuðningur annarra	3	0
10	Félagsauður	Þátttaka í skipulögðu félagsstarfi	10	0
11	Félagsauður	Traust til samborgaranna	16	+
12	Félagsauður	Traust til stjórnmalakerfisins	16	0
13	Öryggi	Öruggir í nærumhverfi	16	+
14	Öryggi	Tilkynningar um heimilisofbeldi	5	/
15	Öryggi	Eignaspjöll	16	+
16	Jafnvægi milli vinnu og einkalífs	Löng vinnuvika	5	+
17	Jafnvægi milli vinnu og einkalífs	Óhefðbundinn vinnutími	5	+
18	Jafnvægi milli vinnu og einkalífs	Tvö störf eða fleiri	5	+
Nr.	Efnahagslegir þættir	Mælikvarðar	HM	Þróun
19	Hagkerfið	VLF og hagvöxtur	8	+
20	Hagkerfið	Verðbólga	8	-
21	Hagkerfið	Kaupmáttur	8	+
22	Hagkerfið	Skuldir heimila	8	/
23	Hagkerfið	Skuldastaða hins opinbera, heimila og fyrirtækja	8	/
24	Atvinna	Hlutfall starfandi	8	/
25	Atvinna	Atvinnuleysi	8	/
26	Atvinna	EKKI í vinnu, námi eða starfsþjálfun	8	-
27	Atvinna	Starfsánægja	8	/
28	Húsnæði	Verulega íþyngjandi byrði húsnæðiskostnaðar	11	/
29	Húsnæði	Ástand húsnæðis	11	+
30	Tekjur	Lágtækjuhlutfall	1 og 10	+
31	Tekjur	Víðvarandi lágar tekjur	1	0
32	Tekjur	Skortur á efnis- og félagslegum gæðum	1	+
33	Tekjur	Jöfnuður (Gini-stuðull)	10	0
Nr.	Umhverfislegir þættir	Mælikvarðar	HM	Þróun
34	Loftgæði og loftslag	Svifryk	11	+
35	Loftgæði og loftslag	Losun gróðurhúslofttegunda	13	+
36	Land	Árangur í landgræðslu	15	+
37	Land	Náttúruverndarsvæði	15	+
38	Orka	Hlutfall endurnýjanlegrar orku í heildarorkunotkun	7	+
39	Úrgangur og endurvinnsla	Magn heimilisuúrgangs	6 og 12	+
40	Úrgangur og endurvinnsla	Endurvinnsluhlutfall heimilissorps	11 og 12	+

### **1. Andlegt heilbrigði – Gott andlegt heilbrigði er undirstaða velsæðar.**

Embætti landlæknis vaktar heilsu og líðan með mánaðarlegum könnunum þar sem spurt er um andlega og líkamlega heilsu, hamingju, velsæld, einmanaleika, streitu, svefn og ýmsa aðra heilsuhegðun. Mælingar á þessum þáttum í gegnum kórónuveirufaraldurinn sýndu nokkrar sveiflur.

Nú eftir stærstu bylgjur kórónuveirufaraldursins (þremur árum eftir að kórónuveirufaraldurinn hófst) sýna mælingar að andleg líðan er verri og velsæld og hamingja minni meðal ungmenna. Þó meðaltalið varðandi andlega líðan standi í stað milli ára á heildina litið má greina lækkun í velsæld meðal ungs fólks og þar er einnig mest aukning í einmanaleika. Breytingar á streitu og svefni eru ekki eins miklar.

Efling geðheilbrigðisþjónustu er forgangsmál ríkisstjórnarinnar og hafa árleg framlög til geðheilbrigðismála aukist um 2 ma.kr. frá árinu 2017. Þá er sérstaklega hugað að andlegu heilbrigði í aðgerðum vegna félags- og heilsufarslegra áhrifa heimsfaraldurs kórónuveiru og hefur fjöldi verkefna sem styðja við forvarnir og geðheilbrigðisþjónustu verið fjármagnaður til ársins 2025.

### **2. Öryggi í húsnæðismálum – Viðunandi húsnæði á viðráðandi verði.**

Öruggt húsnæði er ein af grunnþörfum einstaklingsins og er kostnaður við húsnæði oftast stærsti útgjaldaliður heimila. Hlutfall heimila sem telja sig búa við mikla byrði húsnæðiskostnaðar hefur farið lækkandi og var 11% árið 2022 en hlutfallið er mun hærra meðal leigjenda en þeirra sem búa í eigin húsnæði. Verðbólga, hækkun húsnæðisverðs og hærra vaxtastig eru þó líkleg til að hafa neikvæð áhrif á þessa þróun. Þá býr nokkuð stór hluti heimila við lélegt ástand húsnæðis, þ.e. leka, rakaskemmdir eða myglu.

Í þessari fjármálaáætlun er gert ráð fyrir hækkun stofnframlaga til uppbyggingar almenna íbúðakerfisins sem hafa það að markmiði að auka aðgengi að öruggu leiguhúsnæði fyrir tekjulága einstaklinga og fjölskyldur. Gert er ráð fyrir að hlutdeild hins opinbera í íbúðauppbyggingu aukist þannig að íbúðir fjármagnaðar með húsnæðisstuðningi verði um 35% af byggðum íbúðum. Með þessu gefst fleirum kostur á að komast í öruggt húsnæði á viðráðandi verði.

### **3. Virkni í námi og starfi – Menntun tryggir samkeppnishæfni Íslands og bætt lífsgæði einstaklinga.**

Menntun er mikilvæg undirstaða fyrir samkeppnishæfni þjóða en einnig fyrir lífsgæði einstaklinga þar sem aukin menntun hefur áhrif á lífslíkur, heilsufar, tekjur og þátttöku í samfélaginu. Dregið hefur úr brotthvarfi af framhaldsskólastigi á undanförunum árum en það er þó enn óæskilega hátt. Þá er einnig áhyggjuefni að hlutfall ungs fólks sem ekki stundar nám, atvinnu eða starfsþjálfun hefur aukist.

Fjölmörg verkefni sem miða að umbótum í menntakerfinu eru í vinnslu og má þar nefna heildarendurskoðun á skólaþjónustu og stuðningi við börn og þau sem vinna með börnum. Stærsta einstaka verkefnið sem styður við virkni í námi og starfi er þó heildarendurskoðun örorkulífeyriskerfisins sem miðar að því að bæta afkomu og möguleika einstaklinga til virkni, menntunar og atvinnuþátttöku á eigin forsendum. Innleitt verður nýtt greiðslukerfi sem er ætlað að einfalda útreikninga, bæta kjör þeirra sem lakast standa og draga úr skerðingum vegna tekna. Framlög til starfsendurhæfingar og vinnumarkaðsaðgerða verða aukin auk þess sem innleitt verður heildrænt mat með áherslu á getu í stað skerðingar og snemmtæka íhlutun til að minnka skaða.

#### **4. Kolefnishlutlaus framtíð – Kolefnisbinding og minni losun fyrir hagsmuni barna og ófæddra kynslóða.**

Ríkisstjórnin hefur sett sér markmið um að Ísland nái kolefnishlutleysi og fullum orkuskiptum fyrir árið 2040 og er unnið samkvæmt aðgerðaáætlun í loftslagsmálum. Velsældarvísar sem mæla umhverfislega þætti hafa allir þróast í rétta átt sem kann að einhverju leyti að skýrast af tímabundnum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru. Samdráttur í losun gróðurhúsalofttegunda þarf að vera mun meiri og hraðari eigi markmið stjórnvalda að nást. Á síðustu árum hefur mesta aukning í losun sem fellur á beina ábyrgð Íslands, verið frá vegasamgöngum, jarðvarmavirkjunum og vegna notkunar kælimiðla (F-gasa) en losun frá vegasamgöngum vegur þar mest. Til að bregðast við þessu er gert ráð fyrir stuðningi við orkuskipti út gildistíma áætlunarinnar.

#### **5. Gróska í nýsköpun – Öflugt hagkerfi á forsendum sjálfbærrar þróunar skapar einstaklingum aukin lífsgæði.**

Ríkisstjórnin leggur mikla áherslu á eflingu nýsköpunar, rannsókna og þekkingargreina. Auk þess að vera lykill að öflugu og fjölbreyttu hagkerfi er aukin geta til nýsköpunar mikilvæg til að bregðast við samfélagslegum áskorunum, t.d. á sviði loftslagsmála og vegna öldrunar þjóðarinnar. Menntunarstig þjóðarinnar hefur aukist á síðustu fimm árum þar sem hærra hlutfall íbúa hefur lokið háskólamenntun en kynjamunur er þar áberandi. Mun hærra hlutfall kvenna en karla er með háskólamenntun auk þess sem hærra hlutfall karla hefur aðeins lokið grunnmenntun. Lítil breyting hefur orðið á hlutfalli þeirra sem lokið hafa starfs- eða framhaldsnámi en aðsókn að náminu hefur aukist á allra síðustu árum.

Framlög til framhaldsskóla aukast á tímabili áætlunarinnar til að bregðast við fjölgun nemanda í starfs- og verknámi. Þá verða fjárframlög til háskóla aukin og sérstök áhersla lögð á eflingu náms og fjölgun nemenda í STEAM-greinum og heilbrigðisvísindum auk þess að fjölga körlum í háskólanámi. Einnig verður áfram stutt dyggilega við rannsóknir og nýsköpun í gegnum sjóði líkt og Rannsóknarsjóð, Tækniþróunarsjóð og Matvælasjóð. Útgjöld vegna endurgreiðslu nýsköpunar- og þróunarkostnaðar fyrirtækja hafa aukist mikið á síðustu árum vegna fjölgunar umsókna og verður stuðningur við nýsköpunarfyrirtæki áfram mjög umfangsmikill þótt gert sé ráð fyrir að það dragi úr útgjaldavexti á tímabili áætlunarinnar.

#### **6. Betri samskipti við almenning – Aðgengileg opinber þjónusta sem er sniðin að þörfum notenda.**

Stafræn framþróun er eitt helsta umbótaverkefni stjórnvalda sem hefur nú þegar skilað miklum ávinningi með nýjum samskiptaleiðum sem stuðla að bættri þjónustu fyrir alla landsmenn, aukinni skilvirkni, minni notkunar pappírs og færri bílferðum. Þannig hefur Ísland á síðustu árum bætt stöðu sína í alþjóðlegum mælingum á nýtingu upplýsingatækni og stafrænni þjónustu. Könnun á þjónustu ríkisstofnana 2022 sýnir að meiri hluti svarenda vill nýta tæknilausnir til að nálgast þjónustuna en niðurstöður könnunarinnar benda til að heildaránægja með þjónustu hafi minnkað milli ára 2020–2022 þrátt fyrir mikla framþróun í stafrænni þjónustu. Markmið stjórnvalda er að verða í allra fremstu röð og er gert ráð fyrir fjármagni til áframhaldandi þróunar í fjármálaáætlun.

### **Rammagrein 9: Markmið sem stuðla að jafnrétti**

Á undanförunum árum hefur töluverð vinna verið lögð í að greina og miðla upplýsingum um stöðu kynjanna eftir málefnasviðum og málaflokkum. Afrakstur þeirrar vinnu birtist m.a. í árlegri stöðuskýrslu<sup>3</sup> og varpa niðurstöðurnar ljósi á þær áskoranir sem til staðar eru í jafnréttismálum og hvernig bregðast má við þeim. Þessar áskoranir eru dregnar fram í greinargerðum um málefnasviðin í fjármálaáætlun og gerð er grein fyrir tækifærum til úrbóta. Á grundvelli þessa eru sett fram markmið sem ætlað er að stuðla að jafnrétti, auk þess sem skilgreindir eru mælikvarðar sem fylgjast sérstaklega með þróun á stöðu kynjanna. Jafnframt er miðað við að aðrir mælikvarðar séu sundurgreindir eftir kyni þar sem það er mögulegt.

Hér á eftir er samantekt á helstu markmiðum í þessari fjármálaáætlun ásamt tilvísun í númer málaflokks í sviga en hægt að lesa nánar um sett markmið í greinargerðum um viðeigandi málefnasvið og málaflokka. Markmiðunum verður fylgt eftir með skilgreindum aðgerðum í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2024.

#### ***Kynskiptur vinnumarkaður***

Íslenskur vinnumarkaður er kynskiptur, bæði lóðrétt og lárétt, sem þýðir að ákveðin starfssvið eru talin tilheyra sérstaklega einu kyni umfram annað og tilteknum störfum er að miklu leyti sinnt af einu kyni, auk þess sem efstu ábyrgðarstöður innan fyrirtækja og stofnana tilheyra yfirleitt körlum á meðan konur raðast neðar í lagskiptingu. Sett eru fram ýmis markmið til að vinna gegn þessari stöðu. Í menntamálum eru sett fram markmið um að jafna kynjahlutföll í starfs- og tækninámi (20.1) og í háskólanámi (21.1). Þá eru einnig sett fram markmið um jafnrétti í stuðningi við nýsköpun og frumkvöðlastarf með auknu hlutfalli fjármagns frá vísisjóðum til kvenkyns stofnendateyma (07.2) og um jafnt kynjahlutfall styrkgreiðslna úr Matvælasjóði (12.2). Einnig er skilgreint markmið um sem jafnast hlutfall ríkisstarfa um landið og að kynjahlutfall starfsfólks sé sem jafnast (08.1). Loks eru sett fram markmið um aukinn hlut kvenna í ábyrgðar- og valdastöðum, annars vegar um herra hlutfall kvenna meðal prófessora (21.1) og hins vegar bætt kynjahlutfall stjórnarformanna í ríkisfyrirtækjum sem miðar að því að við lok gildistíma áætlunarinnar verði konur helmingur stjórnarformanna (05.2).

#### ***Kynbundinn launamunur***

Kynskiptur vinnumarkaður er meginskýring þess kynbundna launamunar sem enn er til staðar en árið 2020 var óleiðréttur launamunur 12,6% og leiðréttur launamunur 4,1%.<sup>4</sup> Sett er fram markmið um að ná launajafnrétti með því að útrýma kynbundnum launamun. Jafnlaunavottun er mikilvægt tæki til þess og er stefnt að því að margfalda fjölda þeirra fyrirtækja sem hlotið hafa slíka vottun. Þá er miðað við að mældur leiðréttur launamunur lækki í 2% undir lok áætlunarinnar (32.2). Einnig er sett markmið um að hækka heildartekjur ellilífeyrisþega og jafna kynjadreifingu tekna (28.1). Loks er skilgreint markmið um að jafna tækifæri til atvinnu um allt land sem miðar

<sup>3</sup> Sjá: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/mannrettindi-og-jafnretti/jafnretti/kortlagning-kynjasjonarmida/>

<sup>4</sup> Hagstofa Íslands (2021). Launamunur karla og kvenna: Rannsókn á launamun 2008–2020.

<http://hagstofan.s3.amazonaws.com/media/public/2021/93d565e8-b337-4013-9fee-855b080681f4.pdf>.



að því að atvinnuþátttaka og meðalatvinnutekjur lækki ekki og að kynjaskipting sé sem jöfnust (08.1).

### ***Kynbundið og kynferðislegt ofbeldi og áreitni***

Kynbundið og kynferðislegt ofbeldi og áreitni er bæði orsök og afleiðing kynjamisréttis og stjórnvöld leita allra leiða til að sporna við slíku ofbeldi. Sett er markmið um að sporna við kynbundnu og kynferðislegu ofbeldi og kynbundinni áreitni þannig að hlutfall þeirra sem orðið hafa fyrir ofbeldi í nánu sambandi og fyrir kynferðisbroti lækki (32.2). Þá eru markmið um að hlutfall brotaþola sem tilkynna slík brot til lögreglu hækki (09.1 og 32.2).

### ***Kynbundinn munur á heilsu***

Kynbundinn munur er á heilsu og lífslíkum fólks. Þannig lifa konur lengur en karlar en eiga að meðaltali færri ár við góða heilsu og eru líklegri til að lifa við heilsubrest í daglegu lífi. Konur nýta heilbrigðisþjónustu því meira en karlar. Þá eru konur einnig í meiri hluta meðal örorkulífeyrisþega. Skilgreint er markmið um að auka áherslu á starfsendurhæfingu og jafna kynjadreifingu þeirra sem fá greiddan endurhæfingarlífeyri sem felur í sér að hlutfall kvenna lækki meira en karla (27.1). Sett er markmið um aukin gæði og eflingu rafrænnar heilbrigðisþjónustu og sérstaklega að hækka hlutfall karla sem nota Heilsuveru í samskiptum við heilbrigðisþjónustu (32.1). Þá er skilgreint markmið um jafnrétti í bólusetningum kynja sem miðar að því að 12 ára drengir séu bólusettir gegn HPV-veiru og kynfæravörtum líkt og stúlkur (32.3).

### ***Jafnrétti í þróunarsamvinnu***

Mannréttindi, jafnrétti kynjanna, umhverfis- og loftslagsmál eru þverlæg áherslumál Íslands í alþjóðlegri þróunarsamvinnu og er m.a. unnið að uppbyggingu félagslegra innviða og starfað í þágu friðar; jafnréttis-, mennta-, vatns- og salernismála á samstarfssvæðum í Malaví, Síerra Leóne og Úganda. Sett er fram markmið um bættu stöðu kvenna sem tekur til fjölgunar kvenna sem njóta góðs af efnahagslegri valdeflingu í Malaví og fjölgunar fólks sem fær aðgang að grunnheilbrigðisþjónustu, þ.m.t. kyn- og frjósemiheilbrigðisþjónustuverkefnum í Malaví og Síerra Leóne. Auk þess er miðað við að viðhalda háu hlutfalli af heildarframlagi Íslands sem fer til jafnréttisverkefna (35.1).

### ***Kyngreind tölfræðigögn***

Greitt aðgengi að tölfræðiupplýsingum sem eru sundurgreindar eftir kyni er ein af lykilforsendum þess að hægt sé að greina stöðu kynjanna og samþætta kynja- og jafnréttissjónarmið við ákvarðanatöku. Til að styðja við þetta er sett markmið um að auka hlutfall mælikvarða í fjármálaáætlun sem eru kynnæmir (05.4). Þá er einnig skilgreint markmið sem miðar að því að tryggja tölfræði og kyngreind gögn um menningarsjóði (18.3).



## 01 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð forseta Alþingis. Það skiptist í tvo málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>1 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess</b>	<b>6.591</b>	<b>7.318</b>	<b>7.169</b>
01.10 Alþingi	5.456	6.105	5.964
01.20 Eftirlitsstofnanir Alþingis	1.134	1.213	1.205

\* Fjárlög að viðbættum fjárukaalögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

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

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

### FJÁRMÖGNUN

Breyting á fjárheimildum til málefnasviðsins skýrist einkum af tímabundnu 106 m.kr. framlagi vegna Norðurlandaráðsþings sem verður haldið á Íslandi árið 2024. Auk þess er gert ráð fyrir tímabundnu 245 m.kr. framlagi vegna alþingiskosninga sem fara fram árið 2025.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun
	2024	2025	2026	2027	2028
<b>1 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess</b>	<b>6.380</b>	<b>5.941</b>	<b>5.697</b>	<b>5.659</b>	<b>5.622</b>
þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	5.739	5.819	5.576	5.539	5.502
þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	641	122	121	120	119

## HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028

### STAFRÆN VEGFERÐ ALÞINGIS

Auka aðgengi þingmanna að upplýsingum með stafrænum hætti.

Stafræn þróun þingskjala.

Miðlun fræðslu og upplýsinga til almennings.

### 01.1 Alþingi Verkefni

Undir þennan málaflokk fellur bæði hin eiginlega þingstarfsemi og starfsemi skrifstofu þingsins. Meginhlutverk Alþingis er lagasetning og eftirlit með störfum framkvæmdarvaldsins. Skrifstofa Alþingis annast stjórnýslu 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 sérfræðiþjónustu við þingfundi, fastanefndir og alþjóðastarf og rekur upplýsinga- og rannsóknþjónustu. Skrifstofan annast auk þess fjölpætta aðra þjónustu sem nauðsynleg er fyrir rekstur þingsins og uppbyggingu og rekstur fasteigna á Alþingisreit. Þá er það hluti af stöðu Alþingis sem grunnstofnunar lýðræðislegrar stjórnskipunar landsins að miðla upplýsingum um starfsemi Alþingis, m.a. með rekstri vefs og útgáfu- og fræðlustarfsemi og rekstri Skólaþings þar sem nemendur fara í hlutverkaleik og fylgja starfsháttum og verkferlum Alþingis. Einnig hefur skrifstofan á hendi ýmis föst verkefni sem tengjast Alþingi, m.a. rekstur Jónshúss í Kaupmannahöfn, auk þess að hafa á hendi ýmis tímabundin verkefni í tilefni af sérstökum viðburðum. Þegar Alþingi tekur ákvörðun um skipun rannsóknarnefnda samkvæmt lögum nr. 68/2011 kemur það jafnframt í hlut skrifstofu þingsins að hafa á hendi umsýslu í tengslum við starfsemi rannsóknarnefndanna.

### Helstu áskoranir

Helstu áskoranir skrifstofu Alþingis snúa að því að bæta enn frekar þjónustu við þingmenn með því að efla upplýsinga- og gagnakerfin, auka aðgengi og þekkingu nemenda sem og almennings á þingstörfum og lýðræðislegum vinnubrögðum, ná markmiðum um betri vinnutíma (styttri vinnuviku) og ná fram hagræðingu í rekstri fasteigna.

### Tækifæri til umbóta

Mikil áhersla er lögð á að styrkja Alþingi og bæta almennt sérfræðiþjónustu við þingmenn sem og að vinna að stafrænum lausnum. Einnig er nauðsynlegt að bæta aðgengi og aðstöðu þingmanna í þingsal með endurnýjun á húsbúnaði og tæknilegum þáttum hans. Í tengslum við styttingu vinnuvikunnar og betri vinnutíma eru allir verkferlar alltaf í markvissri endurskoðun í anda straumlínustjórnunar.

Unnið er að því að auka fræðlustarf Alþingis, einkum meðal ungs fólks, enda mikilvægt að efla lýðræðisvitund fólks og fræða almenning um þá stofnun sem er grundvöllur íslensks lýðræðisskipulags. Boðið er upp á fjölbreyttar fræðsluleiðir sem byggðar eru á hæfniviðmiðum aðalnámskrár fyrir öll skólastig. Einnig er stuðst við fjórðu markmiðsgrein heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna, menntun fyrir alla, þar sem kveðið er á um jafnt aðgengi að menntun,

fræðslu og upplýsingum. Gott aðgengi að fræðslu óháð búsetu er því haft að leiðarljósi við þróun nýrra fræðsluleiða. Til að sýna samfélagsábyrgð og stefna að kolefnishlutleysi er Alþingi m.a. búið að taka öll *Grænu skrefin* og sérsníðuð lausn fyrir ferðakerfið gerir mögulegt að setja inn kolefnisspor hverrar ferðar sem farin er til útlanda á vegum þingsins.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Bæta gæði og öryggi upplýsingakerfa á Alþingi	9	Endurnýjun þingmálakerfa, 4 kerfi	3 kerfi	4 kerfi	Lokið
Bæta réttaröryggi og gegnsæi í lagasetningu með stafrænni þróun þingskjala	9 og 16	Snjöll þingskjöl	Í undirbúningi	Verklok	Lokið
Styrkja starfsemi Skólaþings	4	Fjöldi heimsókna	787	1200	1400
Skólaþing, þróa nýjar fræðsluleiðir	4	Fleiri nemendur af landsbyggðinni í Skólaþing	Í undirbúningi	Í framkvæmd	400

### 01.2 Eftirlitsstofnanir Alþingis

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

### Umboðsmaður Alþingis

#### Verkefni

Umboðsmaður hefur eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga í umboði Alþingis. Stærsti þáttur reglulegrar starfsemi umboðsmanns felst í því að taka við kvörtunum frá borgurum og láta uppi álit sitt um hvort athafnir stjórnvalda brjóti í bága við lög eða séu andstæðar vönduðum stjórnsýsluháttum. Umboðsmaður getur þó einnig að eigin frumkvæði tekið mál eða starfsemi og málsmeðferð stjórnvalds til athugunar. Ef umboðsmaður verður þess var að meinbugir séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum skal hann tilkynna það Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn. Þá sinnir umboðsmaður OPCAT-eftirliti samkvæmt samningi Sameinuðu þjóðanna gegn pyndingum o.fl. sem beinist að stofnunum og heimilum þar sem frelsissviptir einstaklingar dveljast. Að síðustu er umboðsmanni falið að gæta þess að stjórnsýslan fari fram í samræmi við siðareglur settar á grundvelli laga um Stjórnarráð Íslands og laga um réttindi og skyldur opinberra starfsmanna.

Veigamikill þáttur í starfi skrifstofu umboðsmanns er einnig að svara fyrirspurnum og leiðbeina borgurunum í samskiptum þeirra við stjórnvöld og um möguleika til að leggja fram kvartanir. Þá sinnir embættið að einhverju marki fræðslu gagnvart stjórnvöldum, alþjóðlegum samskiptum, m.a. vegna OPCAT auk þess sem af hlutverki embættisins leiðir ýmis upplýsingagjöf gagnvart Alþingi, einkum nefndum þess.

### Helstu áskoranir

Í gildandi fjármálaáætlun var miðað við að á árinu 2023 yrðu kvartanir 600 í samræmi við fjölgun árin þar á undan. Á síðari árshelmingi 2022 varð hins vegar lítilleg fækkun kvartana sem urðu samtals 528 í stað 570 árið þar á undan. Af þessum sökum þykir rétt að miða við að hægja muni á fjölgun mála en hér ber þó að hafa í huga að fyrrgreind fækkun er bundin við einn árshelming. Fjöldi afgreiddra mála með tilliti til innkominna og afgreiðslutími var yfir markmiðum gildandi fjármálaáætlunar á árinu 2022.

Helsta áskorun embættisins mun sem fyrr felast í því að viðhalda og bæta málakraða við umfjöllun um kvartanir borgaranna án þess að slakað sé á faglegum kröfum. Samhliða þessu er brýnt að áfram sé leitað leiða til að skapa embættinu nægilegt svigrúm til annarra verkefna, s.s. frumkvæðismála og OPCAT-eftirlits. Í því sambandi ber að hafa í huga að frumkvæðis- og OPCAT-eftirlit umbodsmanns gegnir veigamiklu hlutverki við að tryggja réttindi ýmissa minnihlutahópa þar sem þessir einstaklingar kunna að hafa takmarkaðar forsendur til að beina formlegri kvörtun til embættisins.

### Tækifæri til umbóta

Áfram verður leitað leiða til að létta á málsmeðferð kvartanamála með skipulagsbreytingum en einnig er í þessu sambandi horft til áframhaldandi vinnu við rafræna móttöku kvartana og samskipti. Þótt svigrúm til frumkvæðismála verði áfram þröngt (með einn fastan starfsmann á frumkvæðisviði) hefur tekist að stíga ákveðin skref í átt að aukinni virkni og sýnileika embættisins að þessu leyti, bæði með því að ljúka eldri málum og með stofnun nýrra. Áfram verður leitast við að nýta svigrúm á kvartanasviði til frekari styrkingar frumkvæðisviðs, m.a. með aukinni samþættingu.

Á árinu 2022 var OPCAT-eftirlit embættisins styrkt og starfa þar nú þrjú starfsmenn. Þá náðist markmiðið um fjölgun eftirlitsheimsóknna úr fjórum í sex. Stefnt er að því að hefja eftirlit á nýjum sviðum, þ.á m. með aðstæðum sjúklinga á lokuðum deildum hjúkrunarheimila. Þá er stefnt að því að ljúka athugun á stöðu kvenna innan fangelsiskerfisins sem hafin var á árinu 2023. Hvort unnt verður að viðhalda núverandi starfsemi OPCAT-einingar embættisins (með þrjú starfsmenn) ræðst að verulegu leyti af því hvernig fjöldi kvartana mun þróast. Rætt hefur verið um að embættið taki að sér á þessum grundvelli eftirlit með flutningi brottvísaðra manna samkvæmt lögum um útlendinga. Þar sem sú vinna er enn á hugmyndastigi er ekki gert ráð fyrir fjármögnun slíks verkefnis.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
	16.6	Innkomnar	528	600	620
Að UA leysi úr kvörtunum innan hæfilegs tíma	16.6	Afgreiddar	556	600	620
	16.6	Afgreiddar innan þriggja mánaða	90%	90%	90%
Að UA geti sinnt hæfilegum fjölda frumkvæðisathugana	16	Nýjar frumkvæðisathuganir	18	15	20
	16	Afgreidd	14	15	20
Að UA geti sinnt OPCAT-eftirliti	16	Heimsóknir	6	6	6
		Skýrslur	6	6	6
Að viðhaldið verði upplýsingagjöf um störf UA	16.1	Fjöldi reifana, álita og bréfa	512	550	600

**Ríkisendurskoðun****Verkefni**

Ríkisendurskoðandi starfar á vegum Alþingis og er trúnaðarmaður þess samkvæmt lögum um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga nr. 46/2016. Skrifstofa ríkisendurskoðanda nefnist Ríkisendurskoðun. Hlutverk stofnunarinnar er að hafa eftirlit með rekstri og fjármálum ríkisins og að fjármunum sé ráðstafað á hagkvæman og réttmætan hátt og í samræmi við ákvarðanir Alþingis. Stofnunin er sjálfstæð og engum háð í störfum sínum. Ríkisendurskoðandi gerir grein fyrir niðurstöðum sínum í skýrslum til Alþingis sem birtar eru opinberlega. Þar birtast tillögur að úrbótum, bættri stjórnsýslu, skýrari ábyrgð og betri nýtingu ríkisfjár.

Helstu afurðir Ríkisendurskoðunar eru úttektir í formi skýrslna til Alþingis. Úttektir eru einkum á stjórnsýslu eða fjárhagsmálefnum einstakra ríkisaðila eða fjárlagaliða. Endurskoðun ríkisreiknings með ítarlegri skýrslu er sömuleiðis eitt af stærstu verkefnum Ríkisendurskoðunar. Við bætist síðan eftirlit með fjárreiðum sjóða, félagasamtaka og ákveðnum þáttum í fjármögnun stjórnmalastarfsemi.

**Helstu áskoranir**

Samhliða breytingum á skipulagi embættisins og starfsháttum hefur á undanförunum árum hefur verið gert átak í jafnréttismálum hjá Ríkisendurskoðun. Konur eru nú ríflega helmingur starfsfólks og hefur hlutfall þeirra í stjórnunarstöðum vaxið í 38%. Ríkisendurskoðun hlaut jafnlaunavottun á árinu 2022.

Ríkisendurskoðun leggur áherslu á eftirlit með því hvort hagkvæmni og skilvirkni sé gætt í meðferð á opinberu fé, svo og hvort fjárframlög ríkisins skili þeim árangri sem að er stefnt. Hefur sú stefna verið mörkuð að fylgjast á komandi árum sérstaklega með stjórnsýslu og fjárhag stærri ríkisaðila. Þetta leiðir til þess að úttektir verða færri en þeim mun mikilvægari og árangursríkari fyrir opinber fjármál og stjórnsýslu.

Staða ríkisfjármála er enn þá viðkvæm eftir tekjutap, útgjaldaauka og skuldaaukningu vegna kórónuveirufaraldursins. Fleiri þættir, s.s. breytingar á aldursmáttum þjóðarinnar, munu valda þrýstingi á ríkisfjármálin og gefa verkefnum Ríkisendurskoðunar aukið vægi á komandi árum er ríkisreksturinn leitar aukinnar hagkvæmni og jafnvægis. Glögg og tímanleg upplýsingagjöf um stöðu og horfur ríkisfjármála hefur því áfram mikla þýðingu.

### Tækifæri til umbóta

Verkefni á sviði fjárhagsendurskoðunar (að meðtöldum útvistuðum verkefnum) verða áfram meðal þýðingarmestu þátta í starfi Ríkisendurskoðunar. Þar er um að ræða fjárhagsendurskoðun hjá A-hluta stofnunum og fyrirtækjum og félögum í eigu ríkisins í B- og C-hluta ríkisreiknings.

Með skiptingu A-hluta ríkissjóðs í þrennt (A1, A2 og A3) og flutningi ýmissa aðila í A-hlutann, einkum fyrirtækja og sjóða sem áður heyrðu undir B- og C-hluta samkvæmt lögum um opinber fjármál, eykst umfang A-hlutans verulega. Breytt skipting A-hlutans mun hafa áhrif á endurskoðunarstarf embættisins á komandi árum sem mun þá í vaxandi mæli beinast að þeim ríkisaðilum í A-hluta sem máli skipta fyrir ríkisreikning.

Samkvæmt lögum nr. 123/2015 um opinber fjármál (LOF) átti innleiðingu alþjóðlegra reikningsskilastaðla fyrir opinbera aðila (IPSAS) að ljúka með gerð ríkisreiknings fyrir árið 2019. Það hefur ekki gengið eftir og hefur reikningsskilaráð ríkisins ítrekað heimilað frestun á innleiðingu staðla. Ítarleg tímasett áætlun um innleiðingu fimm frestaðra staðla liggur ekki fyrir og er áframhaldandi frestun því fyrirsjáanleg. Ríkisendurskoðun hefur margsinnis ítrekað að betur hefði þurft að standa að innleiðingunni og hefur efasemdir um að fullri innleiðingu verði lokið í árslok 2024 eins og nú er stefnt að.

### Áhættuþættir

Tekin er þóknun fyrir endurskoðun stórra og smárra félaga og sjóða í eigu ríkisins sem falla utan A1-hlutans. Vægi slíkra rekstrartekna (sértekna) hefur aukist á undanförunum árum en þær námu tæpum fimmtungi tekna á árinu 2022. Kröfur um að endurskoðunarverkefni færast reglubundið á milli endurskoðenda gera það að verkum að líklega mun draga úr vægi slíkra verkefna. Jafnframt er ekki talið heppilegt að verkefnaval stofnunarinnar ráðist um of af sértekjumöguleikum hennar. Stefnt er að útvistun stórra endurskoðunarverkefna á komandi misserum og því ljóst að tekjur embættisins munu í vaxandi mæli þurfa að ráðast af framlögum á fjárlögum frekar en sértekjum.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Skýrari ábyrgð í opinberri þjónustu	16.6	Hlutfall ábendinga sem teknar eru til greina	>80%	>80%	>85%
Betri nýting ríkisfjármuna	16.6	Hlutfall ábendinga sem teknar eru til greina	>80%	>80%	>85%
Bætt stjórnsýsla	16.6	Hlutfall ábendinga sem teknar eru til greina	>80%	>80%	>85%
Efla eftirlit með tekjuöflun ríkisins	16.6	Hlutfall ábendinga sem teknar eru til greina	>80%	>80%	>85%

## 02 Dómstólar

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð dómsmálaráðherra. Það skiptist í fjóra málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>2 Dómstólar</b>	<b>3.408</b>	<b>3.685</b>	<b>3.839</b>
02.10 Hæstiréttur	464	469	502
02.20 Héraðsdómstólar	1.850	2.067	2.114
02.30 Landsréttur	765	793	827
02.40 Dómstólasýslan	330	356	396

\* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

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

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


### FJÁRMÖGNUN

Útgjaldarammi málefnasviðsins helst óbreyttur frá fjárlögum 2023 út áætlunartímabilið. Forgangsraða þarf kostnaðaráhrifum frumvarpa til laga um breytingu á lögum um dómstóla vegna sameiningar héraðsdómstóla og fjölgunar dómara í Landsrétti og öðrum útgjaldaáformum dómstólanna þannig að þau rúmist innan útgjaldaramma málefnasviðsins.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun
	2024	2025	2026	2027	2028
<b>2 Dómstólar</b>	<b>3.839</b>	<b>3.839</b>	<b>3.839</b>	<b>3.839</b>	<b>3.839</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	3.760	3.760	3.760	3.760	3.760
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	79	79	79	79	79

## HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028



**STAFRÆNT  
DÓMSKERFI**

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

**Stafræn meðferð  
mála** með áherslu á  
stafrænar birtingar  
og þinghöld.

**Stafræn gögn og  
stafræn gagnaskil**  
með áherslu á  
öryggi og bættu  
upplýsingagjöf.

### 02.1 – 02.4 Dómstólar

#### Verkefni

Dómsvaldið er ein af þremur stöðum ríkisvaldsins. Í stjórnarskránni er kveðið á um að dómarrar fari með dómsvaldið og að þeir séu sjálfstæðir í störfum sínum. Aðeins verður kveðið á um skipun dómsvaldsins með lögum. Eins og nánar er rakið í greinargerð með fjármálaætlun 2023–2027 (bls. 182) er kveðið á um dómstólaskipunina í I. kafla laga um dómstóla, nr. 50/2016. Í II. kafla laganna er kveðið á um hlutverk og helstu verkefni dómstólasýslunnar. Í stefnu dómstólanna 2023–2028, sem unnið var að vorið 2023, koma fram gildi, markmið og áherslur dómstólanna og dómstólasýslunnar á tímabilinu.

#### Helstu áskoranir

Í greinargerð með fjármálaáætlun 2023–2027 (bls. 182–184) er fjallað um helstu áskoranir á málefnasviðinu. Eins og þar kemur fram liggja helstu tækifæri til umbóta í stafrænum samskiptum og stafrænni málsmeðferð fyrir dómstólum sem unnið er að á málefnasviðinu og bættri upplýsingagjöf frá dómskerfinu.

Markmið stafrænna umbóta er að dómskerfið verði einfaldara, notendavænna og málsmeðferð greiðari, án þess að gæðum og réttaröryggi verði fórnað. Þær fela í sér tækifæri til að bæta aðgengi að dómstólunum, auka skilvirkni og hagkvæmni í starfsemi þeirra og hafa jákvæð umhverfisáhrif. Áhrif stafrænnar málsmeðferðar og þróun stafrænna lausna styðja þannig við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar hvað varðar bætt samskipti við almenning, nýsköpun og kolefnishlutlausu framtíð.

Helstu áskoranir við að ná fram tilætluðum umbótum felast í fyrsta lagi í þróun sérhæfðs hugbúnaðar sem hefur þá eiginleika og virkni sem greið stafræn málsmeðferð krefst. Óvissa er um umfang og kostnað verkefnisins en óhjákvæmilegt er að gera ráð fyrir talsverðum þjónustu- og fjárfestingarkostnaði hjá dómstólunum og dómstólasýslunni vegna þessa á næstu árum. Í öðru lagi eru stafrænar umbætur háðar ýmsum lagabreytingum, þar á meðal á réttarfarslöggjöf. Í þriðja lagi eru ýmsar áskoranir tengdar innleiðingu stafrænnar málsmeðferðar. Þjálfu og endurmennta þarf starfsfólk og leggja áherslu á tæknifærni og tæknimenntun við nýráðningar. Gera má ráð fyrir að það leiði til kostnaðarauka á næstu árum en að kostnaður lækki þegar markmiðum stafrænnar umbóta verður náð. Þá þarf að huga að tæknifærni notenda og tryggja að stafræn málsmeðferð hindri ekki aðgengi að dómstólum fyrir þá sem af ólíkum ástæðum eiga erfitt með að nýta stafrænar lausnir.

Bætt alhliða upplýsingagjöf til þeirra sem njóta þjónustu dómstóla og almennings er mikilvægur þáttur í að auka traust til dómskerfisins og stuðla að opinni og ígrundaðri umræðu um starfsemi dómstólanna. Hún tengist því velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar hvað varðar bætt samskipti við almenning. Helstu áskoranir við að bæta upplýsingagjöf varða þróun



málaskrár og samræmda og rétta skráningu upplýsinga í gagnagrunna málaskrárkerfisins. Þá þarf að vera unnt að sækja upplýsingarnar á einfaldan og hagkvæman hátt. Gera þarf breytingar á málaskrá og samræma verklag við skráningu.

Ýmsar áskoranir á málefnasviðinu tengjast húsnæðismálum dómstólanna. Þær lúta að öryggi og aðbúnaði í dómhúsum fyrir starfsfólk og alla sem þangað koma, hagkvæmni húsnæðisins og ásýnd. Fyrir liggur samræmd stefna um öryggi í dómhúsum sem lögð verður til grundvallar við mat á þörfum á umbótum í húsnæðismálum dómstólanna. Þá þarf við þarfagreiningu húsnæðis að leggja mat á þann aðbúnað sem þarf að vera fyrir hendi svo tryggja megi sem best réttaröryggi og réttláta málsmeðferð fyrir alla. Meðal þess sem bæta þarf er aðstaða fyrir túlka sem vaxandi þörf er á við rekstur dómsmála. Fyrirséð er að staða öryggismála og aðbúnaður hjá einstökum dómstólum kallar á kostnaðarsamar breytingar á húsnæði þeirra eða flutning í nýtt húsnæði. Um áskoranir í húsnæðismálum dómstólanna vísast nánar til fjármálaáætlunar 2023–2027 (bls. 184).

Álag við framkvæmd milliliðalausrar málsmeðferðar hjá Landsrétti, einkum í sakamálum, hefur verið meira en ráð var fyrir gert við undirbúning að stofnun hans. Þetta hefur haft áhrif á málshraða hjá dómstólum. Brugðist hefur verið við með því að leggja til að gerð verði breyting á lögum um dómstóla og dómurum við Landsrétt fjölgað um einn úr fimmtán í sextán. Frumvarp þess efnis var lagt fram á vorþingi 2023.

### Tækifæri til umbóta

Eins og áður segir felast helstu tækifæri til umbóta í stafrænni málsmeðferð fyrir dómstólum. Með henni skapast tækifæri til að stytta málsmeðferðartíma og auka hagkvæmni við meðferð mála, bæta aðgengi allra að dómstólunum óháð búsetu og stuðla þar með að jafnræði. Þá auðveldar stafræn málsmeðferð samræmda skráningu upplýsinga og er til þess fallin að minnka kolefnisfótspor dómstólanna, sbr. nánari umfjöllun um samfélagslegan ávinning og innri ábata dómstólanna af stafrænni þróun í greinargerð með fjármálaáætlun 2023–2027 (bls. 184).

Unnið er að því að sameina héraðsdómstólana í einn dómstól sem hafi starfsstöðvar þar sem héraðsdómstólarnir eru nú. Áætlað er að sameiningin leiði til einfaldari og skilvirkari stjórnsýslu og betra samræmis við verklag og framkvæmd reglna sem dómstólasýslan setur, s.s. um útgáfu dóma. Þá styrki sameiningin starfsstöðvar héraðsdómstólanna á landsbyggðinni með fjölgun starfsmanna þar og flutningi verkefna sem nú eru unnin á höfuðborgarsvæðinu en mögulegt er að vinna hvar sem er á landinu. Þannig megi jafna betur álag innan héraðsdómskerfisins og nýta betur mannaúð þess sem og auka sérhæfingu og skilvirkni. Samhliða mætti fjölga starfsfólki á starfsstöðvunum í samræmi við stefnu stjórnvalda um að fjölga störfum á landsbyggðinni. Í staðinn yrði ekki ráðið í störf sem losna á höfuðborgarsvæðinu. Sú stafræna þróun í meðferð mála fyrir dómstólum sem unnið er að mun auðvelda til muna að unnt verði að dreifa betur álagi á héraðsdómstólana frá því sem nú er og styðja við þá hagkvæmni sem að er stefnt með sameiningu héraðsdómstólana. Stefnt er að því að sameiningin taki gildi í ágúst 2024.

Söfnun á kyngreindum upplýsingum um aðila dómsmála hófst á árinu 2022 sem gefur tækifæri til að greina tölfraediupplýsingar eftir kynjum.

Í greinargerð með fjármálaáætlun 2023–2027 (bls. 184) er gerð grein fyrir tækifærum til að bæta upplýsingagjöf til almennings og jákvæðum áhrifum af umbótum í húsnæðismálum dómstólanna.

## Áhættuþættir

Helstu áhættuþættir í starfsemi dómstólanna tengjast öryggi starfsfólks og þeirra sem koma í dómhús, öryggi skjala og ýmissa gagna sem eru í vörslu dómstólanna sem og upplýsingatækniöryggi.

## Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Réttlát og opinber málsmeðferð	16.6	Málsmeðferðartími (meðaltal) áfrýjaðra einkamála <sup>1</sup> í dögum. Hæstiréttur	189	185	185
		Málsmeðferðartími (meðaltal) áfrýjaðra sakamála <sup>2</sup> í dögum. Hæstiréttur	207	170	150
	16.6	Málsmeðferðartími (meðaltal) áfrýjaðra einkamála <sup>3</sup> í dögum. Landsréttur	345	290	290
		Málsmeðferðartími (meðaltal) áfrýjaðra sakamála í dögum. Landsréttur <sup>4</sup>	350	339	339
	16.6	Málsmeðferðartími (meðaltal) munnlega fluttra einkamála <sup>5</sup> í dögum. Héraðsdómstólar	394	330	300
		Málsmeðferðartími (meðaltal) allra ákærumála <sup>6</sup> í dögum. Héraðsdómstólar	125	105	100
Aukin skilvirkni og gæði	16.6	Hlutfall stafrænna gagna <sup>7</sup>	-	40%	90%
		Hlutfall stafrænna þinghalda utan aðalmeðferðar. <sup>8</sup>	-	50%	80%
		Hlutfall mála sem fara í gegnum réttarvörslugátt í prósentum.	13.5%	50%	90%
Aukið traust til dómstóla	16.6	Traust til dómstóla mælt í könnun Gallup í prósentum.	40%	>50%	>55%

<sup>1</sup> Málsmeðferðartími telst frá útgáfu áfrýjunarstefnu fram að lyktum máls.

<sup>2</sup> Málsmeðferðartími telst frá því útgefin áfrýjunarstefna berst frá ríkissaksóknara fram að lyktum máls.

<sup>3</sup> Málsmeðferðartími telst frá útgáfu áfrýjunarstefnu að lyktum.

<sup>4</sup> Mælikvarðinn er breyttur frá fjármálaáætlun 2024–2027. Upphaf málsmeðferðartíma miðast nú við skráningu máls en ekki þingfestingu þess. Mál er þingfest þegar öll gögn hafa borist frá ríkissaksóknara. Á árinu 2022 liðu 159 dagar frá skráningu máls fram að þingfestingu. Það leið því 191 dagar frá þingfestingu fram að lyktun 2022. Í viðmiðum 2024 og 2028 er reiknað með sama dagafjölda frá skráningu máls að þingfestingu.

<sup>5</sup> Málsmeðferðartími telst frá þingfestingu máls fram að lyktum þess.

<sup>6</sup> Málsmeðferðartími telst frá móttökudegi máls fram að lyktum þess.

<sup>7</sup> Upplýsingar eru ekki til fyrir árið 2022.

<sup>8</sup> Upplýsingar eru ekki til fyrir árið 2022.

## 03 Æðsta stjórnssýsla

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð forsætisráðherra. Það skiptist í þrjú málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>3 Æðsta stjórnssýsla</b>	<b>2.698</b>	<b>3.547</b>	<b>2.855</b>
03.10 Embætti forseta Íslands	355	342	352
03.20 Ríkisstjórn	764	771	779
03.30 Forsætisráðuneyti	1.578	2.435	1.724

\* Fjárlög að viðbættum fjárukalögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn forsætisráðuneytisins er að Ísland verði í fremstu röð þegar kemur að samhæfni og framsækinni stjórnssýslu sem styður við góða þjónustu við íbúa landsins.

Meginmarkmið forsætisráðuneytisins er að styðja forsætisráðherra til að sinna forystu- og samhæfingarhlutverki sínu í samfélaginu, á vettvangi ríkisstjórnar og innan Stjórnarráðs Íslands.

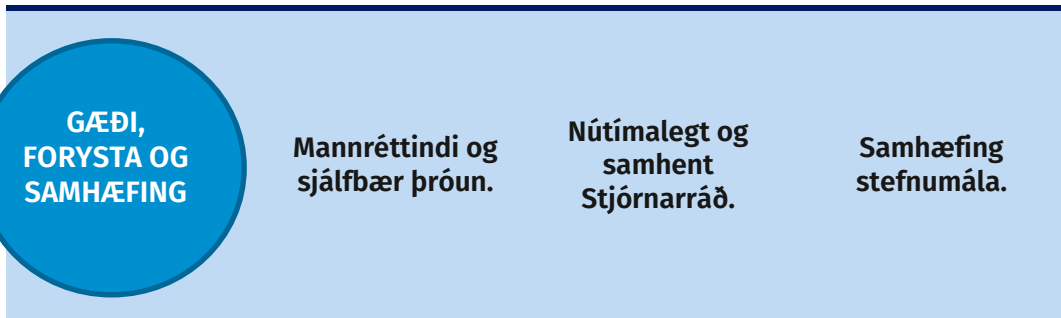
### FJÁRMÖGNUN

Helstu breytingar á útgjaldaramma málefnasviðsins á tímabili fjármálaáætlunar skýrast af hliðrun framlags til viðbyggingar Stjórnarráðshússins, almennu útgjaldasvigrúmi og niðurfellingum framlaga frá fyrri árum til ýmissa verkefna.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun
	2024	2025	2026	2027	2028
<b>3 Æðsta stjórnssýsla</b>	<b>2.835</b>	<b>3.101</b>	<b>2.668</b>	<b>2.650</b>	<b>2.632</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	2.547	2.499	2.581	2.564	2.546
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	287	602	87	86	86

## HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028



### 03.1 Embætti forseta Íslands

#### Verkefni

Undir málaflokkinn fellur rekstur forsetaembættisins. Það er viðvarandi verkefni að treysta umgjörð embættisins í samræmi við stöðu forseta Íslands sem þjóðhöfðingja, ædsta handhafa framkvæmdarvalds og annars handhafa löggjafarvalds í landinu og tryggja þannig að forsetinn fái sinnt embættisskyldum sínum innan lands og erlendis af kostgæfni og virðuleik.

### 03.2 Ríkisstjórn

#### Verkefni

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

### 03.3 Forsætisráðuneyti

#### Verkefni

Forsætisráðherra stýrir störfum ríkisstjórnarinnar og samhæfir þau, er helsti málsvari hennar og ber höfuðábyrgð á því að stjórnarsáttmálinn sé innleiddur. Forsætisráðuneytið styður við þetta hlutverk forsætisráðherra og tryggir að starfsemi ríkisstjórnarinnar sé í samræmi við lög. Í tengslum við ríkisstjórn starfa fjölmargar ráðherranefndir sem ráðuneytið hefur umsjón með.

Forsætisráðuneytið fer með mál er varða stjórnskipan lýðveldisins og samskipti ædstu handhafa ríkisvalds. Þróun stjórnskipunar og endurskoðun stjórnarskrár fellur þar undir sem og aðgerðir til að efla traust almennings til stjórnvalda og treysta lýðræðislega stjórnhætti og efla vernd mannréttinda.

Ráðuneytið fer með stjórnarfar almennt, þ.m.t. lög um Stjórnarráð Íslands, stjórnsýslulög, upplýsingalög og lög um vernd uppljóstrara. Bætt siðferði í opinberri stjórnsýslu fellur einnig hér undir, sbr. lög um varnir gegn hagsmunaaðrekstrum í Stjórnarráði Íslands.

Ráðuneytið fer með forystu og samhæfingu á vettvangi Stjórnarráðsins. Það birtist m.a. í reglulegum fundum ráðuneytisstjóra en einnig í samstarfi t.d. upplýsingafulltrúa, mannaútsjóra og skjalastjóra ráðuneyta.

Samkvæmt stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar verður hugmyndafræði sjálfbærni, réttláttra umskipta og aukinnar samkeppnishæfni leiðarstefi í yfirstandandi umbreytingum á sviði efnahags, umhverfis og samfélags.

Forsætisráðuneytið leiðir vinnu við mótun stefnu um sjálfbæra þróun fyrir Ísland, þvert á ráðuneytin og í samstarfi við fjölda hagsmunaaðila, undir heitinu Sjálfbært Ísland. Markmiðið með þeirri vinnu er að tryggja aukið samráð og samstarf þvert á samfélagið um hagnýtar lausnir

í þágu sjálfbærrar þróunar, samþættingu við velsældaráherslur og sömuleiðis um samþættingu markmiðanna í alla stefnumótun og áætlanagerð stjórnvalda.

Ráðuneytið hefur fyrir hönd Íslands leitt samstarf á vettvangi velsældarríkja undir formerkjum WEGo-samstarfsins (e. Well-being Economic Governments). Stjórnvöld í Skotlandi eru í forystu en önnur ríki í samstarfinu eru Nýja-Sjáland, Wales og Finnland, auk Kanada sem er með stöðu áheyrnarfulltrúa. Ráðuneytið er leiðandi innan Stjórnarráðsins í samstarfi við Hagstofu Íslands við að tryggja reglulega uppfærslu á 39 velsældarmælikvörðum sem ríkisstjórnin hefur valið sem leiðarljós um hagsæld og lífsgæði í landinu. Þar af hafa sex tiltekna velsældaráherslur verið settar í forgrunn sem leiðarljós við mótun áherslna í fjármálaáætlun þessari. Nánar er fjallað um stöðu og þróun velsældaráherslna í sérstakri rammagrein 8 í ritinu.

Forsætisráðherra fer með málefni þjóðlendna samkvæmt forsetaúrskurði nr. 125/2021. Þjóðlendum eru landsvæði þar sem íslenska ríkið er eigandi lands og hvers konar landsréttinda og hlunninda sem ekki eru háð einkaeignarrétti. Um þjóðlendum gilda lög um þjóðlendum og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta nr. 58/1998. Nú sér fyrir endann á því umfangsmikla starfi sem löggin gerðu ráð fyrir og felst í að skera úr um mörk þjóðlendna og eignarlanda. Við tekur umsýsla ríkis og sveitarfélaga með þjóðlendum þar sem sjálfbær nýting í þágu allra landsmanna verður höfð að leiðarljósi.

Forsætisráðherra fer með formennsku í þjóðaröryggisráði og leiðir starfsemi þess. Forsætisráðuneytinu ber að veita þjóðaröryggisráði alla nauðsynlega starfsaðstöðu og aðstoð við störf þess. Meginverkefni þjóðaröryggisráðs er að hafa eftirlit með því að þjóðaröryggisstefna fyrir Ísland sé framkvæmd í samræmi við ályktun Alþingis og er vettvangur samráðs um þjóðaröryggismál. Þá leggur þjóðaröryggisráð mat á ástand og horfur í þjóðaröryggismálum.

Þjóðhagsmálefni og málefni Seðlabanka Íslands heyra undir ráðuneytið sem og Hagstofa Íslands sem nánar er fjallað um á málefnasviði 6 *Hagskýrslugerð og grunnskrár*.

Jafnréttismál og mannréttindamál eru á verksviði forsætisráðuneytis og ítarlega er fjallað um þau mál undir málaflokki 32.2 *Jafnréttismál*.

Embætti ríkislögmans og Öbyggðanefndar eru einnig á verksviði forsætisráðuneytis og er fjallað um þau undir málefnaflokkum 9.3 *Ákærvald og réttarvarsla*.

Umboðsmaður barna er undir málaflokki 29.4 *Annar stuðningur við einstaklinga, fjölskyldur og börn*.

## Helstu áskoranir

Ýmsar áskoranir varða innri starfsemi ráðuneytisins, m.a. er það viðvarandi áskoran að tryggja vandaða stjórnsýslu og samhæfingu stjórnarmálefna þegar unnið er þvert á ráðuneyti. Þá stendur yfir átak í endurgerð og varðveislu gamalla húsa í umsjón ráðuneytisins, m.a. varðandi gamla Þingvallabæinn. Jafnframt er framtíðarskipan húsnæðismála Stjórnarráðsins í forgangi. Í þeirri endurskipulagningu felast margvísleg tækifæri til samnýtingar húsnæðis, samlegðar er kemur að sameiginlegri þjónustu og hagræðingar í rekstri.

Til skoðunar er hvernig nýta megi þjóðlendum til að ná markmiðum Íslands í loftslagsmálum, sbr. gildandi aðgerðaáætlun í loftslagsmálum, sbr. 5. gr. laga um loftslagsmál, nr. 70/2012, þar sem kveðið er á um aðgerðir til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og auka kolefnisbindingu hér á landi. Á grunni þess er í athugun að skilgreina verkefni sem tengir saman bindingu kolefnis og endurheimt vistkerfa á illa förnun landi í þjóðlendum með aðferðafræði vistheimtar. Miðað er við að verkefnið verði rekið á breiðum samfélagsgrunni með þátttöku hagaðila undir forystu forsætisráðherra í samráði við umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra og matvælaráðherra.

Mótun og framkvæmd stefnu um sjálfbæra þróun og innleiðing á hugmyndafræði velsældarhagkerfa verður forgangsverkefni ráðuneytisins og Stjórnarráðsins á komandi árum.

Verkefnið er umfangsmikið og í mótun. Í því felast dýrmæt tækifæri enda endurspegla áherslurnar stefnu ríkisstjórnarinnar þar sem úrbóta er þörf og lögd er áhersla á að horft sé til framtíðar á mikilvægum sviðum með sjálfbærni alls samfélagsins að leiðarljósi. Ein stærsta áskorunin eða ógnin sem blasir við er loftslagsbreytingar og áhrif þeirra og því er brýnt að samhæfa aðgerðir og verkefni ráðuneyta á því sviði sem og öðrum er lýtur að sjálfbærnimálum.

Forsætisráðuneytið hefur um árabíl gegnt mikilvægu hlutverki við endurskoðun stjórnarskrárinnar. Á þessu kjörtímabili verður haldið áfram þeirri heildarendurskoðun sem hófst á síðasta kjörtímabili. Utanaðkomandi sérfræðingum hefur verið falið að vinna greinargerðir um þrjá mikilvæga kafla stjórnarskrárinnar, þ.e. um mannréttindi, dómstóla og Alþingi. Verða þær greinargerðir nýttar til að treysta umræðugrundvöll endurskoðunar. Það ræðst síðan af undirtektum hjá þingmönnum og í samfélaginu hvort vinna megi málið áfram og ná nægilegri samstöðu um tilteknar æskilegar breytingar á stjórnarskránni að þessu sinni.

Aðkoma forsætisráðuneytisins að alþjóðamálum hefur farið vaxandi á undanförunum árum. Endurspeglast það nú í forsetaúrskurði þar sem segir að Evrópusamvinna sé sérstakt áherslumál á sviði samhæfingar er heyrir undir forsætisráðuneytið. Áfram verður unnið með utanríkisráðuneytinu og öðrum ráðuneytum að skilvirkri þátttöku í EES-samstarfinu og öflugri hagsmunagæslu fyrir Íslands hönd. Ráðuneytið hyggst einnig beita sér fyrir því að efla þekkingu um EES-samninginn innan Stjórnarráðsins. Í þessu efni er m.a. byggt á tillögum í skýrslu starfsþóps um EES-samstarf frá september 2019.

Þjóðaröryggisráð hefur bent á að breytt öryggisumhverfi hefur áhrif á Ísland og kallar á aukna árvekni á fleiri sviðum og krefst víðtæks samráðs og samhæfingar innan stjórnsýslunnar og á alþjóðavettvangi. Á næstu árum verður lögd áhersla á að styrkja aukið samráð og samhæfingu innan stjórnkerfisins í því skyni að stuðla að markmiðum þjóðaröryggisstefnunnar, einkum styrkingu áfallaþols samfélagsins, styrkja umgjörð þjóðaröryggisráðsins og virkrar þátttöku íslenskra stjórnvalda í norrænni, evrópski og alþjóðlegri samvinnu á öllum sviðum þjóðaröryggis.

### **Tækifæri til umbóta**

Það eru tækifæri að leiða þá vinnu sem er fólgin í því að útfæra og styðjast við þá 39 velsældarmælikvarða sem ríkisstjórnin hefur valið sem leiðarljós um hagsæld og lífsgæði í landinu.

Þá eru tækifæri fólgin í því að ná enn betri yfirsýn innan stjórnkerfisins yfir framtíðaráskoranir, m.a. á vettvangi þjóðaröryggisráðs og nýstofnaðs Vísinda- og nýsköpunarráðs, og auka getu stjórnvalda og íslensks samfélags til að bregðast við fjölbreyttum aðstæðum og áskorunum sem upp geta komið.

Forsætisráðuneytið beitir sér fyrir bættu siðferði í opinberri stjórnsýslu og aðgerðum til að efla traust. Ráðuneytið tekur virkan þátt í alþjóðlegu samstarfi á þessu sviði, m.a. innan vébanda GRECO, ríkjahóps gegn spillingu. Þá hefur verið ákveðið, í þágu trausts, að efla enn frekar almenningssamráð við opinbera stefnumótun. Tækifæri í ráðuneytinu og í stjórnsýslunni almennt eru ekki síst fólgin í auknum stafrænum lausnum og leiðum til þess að ná betur til íbúa.

**Áhættuþættir**

Áhættuþættir felast í því ef vandamál koma upp tengt því hlutverki forsætisráðuneytisins að tryggja vandaða stjórnýslu og samhæfingu, auk hlutverks á sviði þjóðaröryggis. Einnig er áhætta tengd því að ekki náist árangur í verkefnum Sjálfbærs Íslands til að tryggja sjálfbærni og árangur í loftslagsmálum sem hefði víðtæk efnahagsleg, samfélagsleg og umhverfisleg áhrif.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Gott siðferði í opinberri stjórnýslu.*	16.6	Traust á stjórnvöldum.	50,4%	55%	60%
	16.6	Traust ungs fólks á stjórnvöldum.	34,5%	40%	45%
	16.6	Siðferði opinberra starfsmanna.	30,3%	26%	18%
Aukin velsæld og sjálfbærni.**	16.6	Sjálfbærnivísitala – sæti.	22	15	10
	16.6	Uppfylling heimsmarkmiðanna.	78,9	82	85
	16.6	Jákvæð sjálfbærni áhrif ríkja.	51,4	55	65
Auka skilning á fjölþættri mismunun í skilningi laga um jafna meðferð.***	4,5	Fjöldi fræðslufunda til almennings og hagsmunahópa.	-	4	8
	4,5	Fræðsla til annarra ráðuneyta.	-	12	12
	4,5	Kærunefnd jafnréttismála – fjöldi mála til nefndarinnar.	10	12	15

\*Stuðst er við gögn úr könnunum OECD um traust á opinberum stofnunum.

\*\*Stuðst við Sjálfbærnisráðgjafar Sameinuðu þjóðanna – mat á ríkjum. <https://dashboards.sdgindex.org/profiles>

\*\*\*Fjölþætt mismunun: Kynþáttur, þjóðernisuppruni, trú, lífsskoðun, fítlun, aldur, kynþeigð, kynvitund, kyneinkenni og kyntjáning.

## 04 Utanríkismál

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð utanríkisráðherra. Það skiptist í fjóra málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>4 Utanríkismál</b>	<b>13.125</b>	<b>14.612</b>	<b>16.786</b>
04.10 Utanríkisþjónusta og stjórnsýsla utanríkismála	6.914	7.003	7.127
04.20 Utanríkisviðskipti	812	885	1.032
04.30 Samstarf um öryggis- og varnarmál	2.693	3.654	4.461
04.50 Samningsbundin framlög vegna fjölþjóðasamstarfs	2.706	3.071	4.166

\* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn utanríkisþjónustunnar er að hagsmunir lands og þjóðar séu tryggðir á grundvelli alþjóðalaga með virku fjölþjóðakerfi sem sátt ríkir um. Ísland leggi sitt af mörkum í alþjóðlegu samstarfi til að stuðla að framgangi lýðræðis, mannréttinda, kynjajafnréttis og réttarríkisins, sjálfbærri þróun og friðsamlegum lausnum deilumála á grundvelli þjóðaréttar. Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna eru vegvisir í alþjóðasamstarfi til ársins 2030.

Meginmarkmið utanríkisþjónustunnar er að gæta í hvívetna hagsmuna Íslands gagnvart öðrum ríkjum samkvæmt lögbundnu hlutverki, einkum er snertir stjórnsmál og öryggismál, utanríkisviðskipti og menningarmál. Ísland fái aukna hlutdeild í alþjóðaviðskiptum, varnir landsins séu tryggðar og ríkisborgarar njóti verndar og aðstoðar gagnvart erlendum stjórnvöldum, stofnunum og einstaklingum.

### FJÁRMÖGNUN


Fjárheimildir til málefnasviðsins lækka um 523,5 m.kr. á áætlunartímanum. Auk aðhalds skýrist breytingin aðallega af tveimur þáttum. Annars vegar er lækking á framlögum til Uppbyggingarsjóðs EES sem ná hámarki á árinu 2023 og lækka strax töluvert á árinu 2024, hins vegar renna tímabundin verkefni sitt skeið á enda á tímabilinu. Á móti koma til hækkunar auknar fjárheimildir til öryggis- og varnarmála.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun
	2024	2025	2026	2027	2028
<b>4 Utanríkismál</b>	<b>15.138</b>	<b>14.909</b>	<b>14.731</b>	<b>14.671</b>	<b>14.615</b>
þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	14.810	14.585	14.410	14.353	14.301
þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	328	325	321	318	314



## HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028

 <p><b>VELSÆLD OG FRELSI</b></p>	<p><b>Öflugt alþjóðasamstarf.</b> Fylgja eftir gildum Íslands og hagsmunum með öfluglu alþjóðlegu samstarfi og forystu.</p>	<p><b>Græn framtíð og nýsköpun.</b> Nýsköpun og lausnamiðað alþjóðastarf í loftslags-, auðlinda- og umhverfismálum.</p>	<p><b>Mannréttindi í forgrunn.</b> Vinna að frelsi, öryggi og friði, stuðla að jafnrétti og lýðræði.</p>
---	---	---	--

### 04.1 Utanríkisþjónusta og stjórnvísla utanríkismála

#### Verkefni

Á grundvelli laga nr. 39/1971<sup>1</sup> stendur utanríkisþjónustan vörð um hagsmuni þjóðarinnar á alþjóðavettvangi og veitir ríkisborgurum vernd og aðstoð gagnvart erlendum stjórnvöldum, stofnunum og einstaklingum, ásamt því að sinna samningagerð við önnur ríki. Málsvastarfar og hagsmunagæsla byggir á grunnildum Íslands þar sem staðinn er vörður um alþjóðastofnanir, alþjóðalög, friðsamlegar lausnir, frjáls viðskipti, lýðræði, jafnrétti kynjanna, mannréttindi og sjálfbærni á öllum sviðum. Í samræmi við stjórnarsáttmála er við hagsmunagæslu á alþjóðavettvangi unnið að því að tryggja að Ísland hafi fullt forræði yfir öllum auðlindum sínum og staðinn vörður um það kerfi alþjóðlegra samninga og þjóðréttarskuldbindinga sem ríki heims hafa tekist á hendur.

Hér undir fellur að mestu starfsemi aðalskrifstofu ráðuneytisins og 27 sendiskrifstofa sem Ísland starfrækir í 22 ríkjum. Þær skiptast í sendiráð, fastanefndir og aðalræðisskrifstofur með útsendum og staðarráðnum starfsmönnum. Starfsfólk ráðuneytisins og sendiskrifstofa vinnur að hagsmunagæslu og málsvastarfi á vettvangi alþjóðastofnana, þjónustu við íslenska ríkisborgara erlendis, kynningarstarf og markaðssetningar erlendis á íslenskum vörum, þjónustu og menningu, auk þess að sinna fyrirvari gagnvart ríkjum sem Ísland á í stjórnmalasambandi við.

Borgarþjónustan er ein af grunnstoðum utanríkisþjónustunnar og þjónar hún þeim 50.000 Íslendingum sem búsettir eru erlendis og öðrum sem eru á faraldsfæti hverju sinni. Sendiskrifstofur og net kjöræðismanna Íslands, sem eru um 200 talsins í rúmlega 90 löndum, gegna mikilvægu öryggis- og þjónustuhlutverki fyrir Íslendinga erlendis.

#### Helstu áskoranir

Velsæld og frelsi eru sett í forgrunn í starfi utanríkisþjónustunnar þar sem sérstök áhersla er lögð á öflugt alþjóðasamstarf, græna framtíð og nýsköpun, og að setja mannréttindi í forgrunn í starfi í takt við velsældaráherslur og stjórnarsáttmála ríkisstjórnar.

Innrás Rússlands í Úkraínu olli straumhvörfum í alþjóðapolítík og öryggisumhverfi Evrópu. Hún sýnir glöggt að virðing fyrir alþjóðalögum, landamærum og lögsögu og sterkt alþjóðakerfi er grundvallarhagsmunamál fyrir Ísland. Brynt er að stjórnvöld leggi sitt af mörkum til alþjóðlegs samstarfs og rækti samskipti bæði við nágannaríki og fjarlægari ríki.

Virkt þátttaka og forystuhlutverk Íslands í alþjóðlegri samvinnu er hluti af nauðsynlegri hagsmunagæslu sem krefst undirbúnings, fjármuna og mannafla. Mikilvægt er að nýta þá

<sup>1</sup> Sjá: <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1971039.html>

þekkingu og reynslu sem fengist hefur í forystuverkefnum undanfarinna ára. Lýðræðisleg gildi og mannréttindi allra eru veigamikill þáttur í störfum utanríkisþjónustunnar, bæði í tvíhliða samstarfi við einstök ríki og ríkjasambönd, og á vettvangi alþjóðastofnana. Ein helsta áskorun utanríkisþjónustunnar er að sinna sínum meginverkefnum miðað við horfur í alþjóðlegu efnahagslífi, bæði hvað varðar þau verkefni sem henni eru falin samkvæmt lögum og grunnþætti í rekstri aðalskrifstofu og sendiskrifstofa Íslands á erlendri grundu. Á tímabilinu er nauðsynlegt að standa straum af kostnaði af setu Íslands í framkvæmdastjórn Mennta-, menningar- og vísindamálastofnunar SP (UNESCO) 2021–2025 og áframhaldandi starfsemi fastanefndar í Strassborg að lokinni formennsku í Evrópuráðinu. Innrásarstríð Rússlands í Úkraínu og eftirleikur þess mun sömuleiðis kalla á áframhaldandi pólitíska stefnumörkun og virka þátttöku á alþjóðavettvangi. Samstarf Norðurlanda á alþjóðavettvangi verður áfram einn af hornsteinum utanríkisstefnu Íslands með velsældar- og loftslagsmarkmið ríkisstjórnarinnar að leiðarljósi og samnorræna framtíðarsýn um *Norðurlöndin sem sjálfbærasta og samþættasta svæði heims árið 2030*. Ísland mun næst gegna formennsku í Norrænu ráðherranefndinni og norrænu utanríkissamstarfi árið 2029, og hefst undirbúningur hennar á tímabilinu, auk formennsku Íslands í Eystrasaltsráðinu 2026–2027.

Lausnamiðað starf á sviði loftslags-, auðlinda- og umhverfismála er sömuleiðis eitt af meginverkefnum utanríkisþjónustunnar til að stuðla að sjálfbærri þróun og tryggja að Ísland geti nýtt þau tækifæri sem felast í grænni þróun, innleiðingu hringrásarhagkerfisins og grænni umbreytingu á öllum sviðum. Starf þetta tekur mið af velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um kolefnishlutlausu framtíð árið 2040. Utanríkisráðuneytið hefur um áratugaskeið verið virkur málsvari á vettvangi hafréttar í samstarfi við fagráðuneyti og fylgir stefnumörkun ríkisstjórnar um sanningsmarkmið í viðræðum um nýja alþjóðasamninga á því sviði. Samstarf við umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið verður eftt í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar um uppfærð markmið Íslands í loftslagsmálum. Sérstaklega verður horft til aukinnar áherslu og fjármögnunar Íslands á loftslagstengdum þróunarverkefnum og þátttöku í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar og markmið, ásamt áherslum í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar um baráttuna við loftslagsbreytingar og aðlögun að þeim. Kröfugerð Íslands vegna landgrunns til suðurs verður fylgt eftir á grundvelli vísindarannsókna og samráðs til að ná fram sem skýrastri afmörkun umráðasvæðis Íslands á hafsbotni. Þá verður lögð áhersla á alþjóðasamvinnu í baráttunni við plastmengun í hafi á norðurslóðum sem og fyrirsvor og hagsmunagæslu Íslands í málefnum hafsins á alþjóðavettvangi.

### Tækifæri til umbóta

Áhersla er lögð á að hagsmunir og fullveldi Íslands í samstarfi og viðskiptum við önnur ríki sé tryggt. Ísland á mikla samleið með Evrópuríkjum og Atlantshafsbandalagsríkjum en á um leið mikilla hagsmuna að gæta, sérstaklega í EES-samstarfinu og í víðtæku samstarfi Íslands og Bandaríkjanna. Sendiráð Íslands gegna lykilhlutverki í samskiptum við þessi ríki og stofnanir Evrópusambandsins hafa aukist verulega á undanförunum árum og fara hagsmunir landanna saman í mikilvægum málaflokkum. Á grundvelli tillagna í skýrslunni *Vinátta og vaxtarbroddar: Samskipti Íslands og Póllands* mun nýopnað sendiráð Íslands í Varsjá hlúa að pólitískum, efnahagslegum og menningarlegum tengslum ríkjanna og efla samskipti við önnur Austur-Evrópuríki í umdæmi þess. Utanríkisráðuneytið, fastanefndir hjá alþjóðastofnunum og sendiráð Íslands í öðrum heimshlutum leika svo lykilhlutverk í því að styrkja samskipti við fjarlægari ríki enda eru diplómátsk samskipti aldrei eins mikilvæg og þegar spennan og óeining gerir vart við sig.

Áhersla verður lögð á gerð áætlunar um framkvæmd þingsályktunar um stefnu Íslands í málefnum norðurslóða<sup>2</sup> í samráði við þá fjölmörgu aðila innan lands sem vinna að norðurslóðamálum. Á grundvelli stefnunnar og stjórnarsáttmála er miðað að því að efla stöðu Akureyrar sem miðstöðvar norðurslóðamála á Íslandi. Markmiðið er að byggja enn frekar upp innlenda þekkingu á málefnum svæðisins og öflugt fræðastarf um málefni norðurslóða. Fram undan er einnig mótun framkvæmdaáætlunar í samstarfi Íslands við bæði Grænland og Færeyjar á grundvelli samstarfsyfirlýsinga og tillagna starfshópa um samstarf við löndin.

Hlúa þarf að mannaði utanríkisþjónustunnar og veita vandaða starfsumgjörð. Umbætur í starfi munu byggja á árangursmiðaðri sýn og að nýta þau tækifæri sem felast í stafvæðingu starfseminnar og stafrænni utanríkisþjónustu til að bæta þjónustu og upplýsingamiðlun, m.a. í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnar um betri samskipti við almenning. Áfram verður unnið að endurbótum á starfsáætlanagerð sendiskrifstofa og stutt við markaðsverkefni stjórnvalda og Íslandsstofu, *Skapandi Ísland*, til að efla samstarf og auka slagkraft í kynningu á íslenski menningu erlendis. Tækifæri til umbóta felast í nýsköpun, bæði í innra starfi ráðuneytisins og til að greiða leið íslensks hugvits og nýsköpunar á markaði.

Jafnréttismálin eru sem fyrr miðlæg í öllu málsvarastarfi Íslands á alþjóðavettvangi. Í ljósi frammistöðu Íslands í alþjóðlegum samanburði á þessu sviði er mikill áhugi til staðar meðal annarra ríkja á þeim leiðum sem Ísland hefur farið til að tryggja kynjajafnrétti og eru jafnréttismálin ein af útflutningsvörum Íslands.

Innra umbótastarf hefur skilað umtalsverðum árangri. Hlutfall kvenna í diplómátskum stöðum innan íslensku utanríkisþjónustunnar hefur hækkað í 57,2% úr 54,5% árið 2020 og er helmingur af yfirstjórn ráðuneytisins nú skipaður konum. Utanríkisráðuneytið hefur jafnframt framfylgt jafnlaunastefnu Stjórnarráðsins og hlaut jafnlaunavottun árið 2019. Framúrskarandi árangur hefur náðst í þessu tilliti en aðhvarfsgreining sem tekur tillit til þátta sem hafa málefnalega skýringu sýnir að kynbundinn launamunur innan utanríkisráðuneytisins reyndist vera 0,65% í byrjun árs 2022 og er því hverfandi.

Meðal stórra áskorana, sem hafa augljósa efnahagslega þýðingu og Ísland á mikið undir, er hagsmunagæsla tengd loftslags-, orku-, auðlinda- og umhverfismálum, þ.m.t. hafréttar- og landgrunnsmál, auk þess að tryggja viðskiptahagsmuni og aðgengi að alþjóðamörkuðum. Samstarf Norðurlanda sem og samstarf ríkja á norðurslóðum er lykilþáttur í svæðasamstarfi og þar með fyrir hagsmunagæslu Íslands.

### Áhættuþættir

Utanríkisþjónustan starfar í sibreytilegu umhverfi og eru áhættuþættir af margvíslegum toga, margir hverjir sem orsakast af utanaðkomandi áhættu. Mikilvægt er að utanríkisþjónustan sé í stakk búin til að takast á við ólíkar aðstæður og áföll á alþjóðavettvangi, hvort sem um er að ræða vopnuð átök, heimsfaraldur, efnahagslegan eða stjórnmálalegan óstöðugleika eða afleiðingar loftslagsvárs. Umtalsverður hluti af verkefnum utanríkisþjónustunnar felur í sér að fást við áföll af ýmsu tagi sem gerir áætlanagerð vandasama og nauðsynlegt að hún miði að því að viðhalda viðbragðsgetu utanríkisþjónustunnar. Með skömmum fyrirvara getur reynt nauðsynlegt að sinna brýnum verkefnum sem upp koma, breyta skipulagi og að starfsfólk taki að sér ný hlutverk til að bregðast við. Því er brýnt að hlúa að innviðum og tryggja að þjónustan geti sinnt sínum grundvallarhlutverkum.

<sup>2</sup> Sjá: <https://www.althingi.is/alttext/151/s/1478.html>

## Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
	16.3, 16.6, 16.7, 17.13, 17.14	Virk þátttaka árlega á vettvangi alþjóðastofnana og svæðasamstarfs: formennskur og stjórnarsetur.	2	2	2
Standa vörð um grunngildi Íslands á vettvangi fjölþjóðlegrar samvinnu.	16.6	Hlutfall Íslendinga sem eru jákvæðir gagnvart aðild að/þátttöku Íslands á vettvangi alþjóðastofnana: <sup>3</sup> a) Sameinuðu þjóðanna b) Mannréttindaráði SP c) UNESCO d) Evrópuráðinu e) Norðurskautsráðinu f) Norrænu samstarfi	78,6% 77% 62,2% 52,5% 70,9% 91,8%	79% 78% 63% 53% 71% 92%	≥79% ≥78% ≥63% ≥53% ≥71% ≥92%
	16, 17	Sæti Íslands á hnattrænum lista fyrir „mjúkt vald“ ríkja.	37	≤36	≤35
Standa vörð um hagsmuni íslenskra ríkisborgara erlendis.	16.6	Fjöldi kjöræðismanna Íslands erlendis.	208	≥212	≥216
	16.6	Hlutfall Íslendinga sem þekkja til borgaraþjónustu UTN og hlutverks hennar.	44,2% <sup>4</sup>	45%	64%
	16.6	Sæti Íslands á hnattrænum aðgengislista fyrir vegabréf ríkja.	7	≤7	≤7
Standa vörð um hagsmuni Íslands með tvíhliða samvinnu við þjóðríki.	16.6	Fjöldi menningar- og viðskiptaviðburða á vegum sendiráða á ári.	305	315	330

<sup>3</sup> Byggt á viðhorfskönnun meðal íslensks almennings frá maí 2022. Mælikvarðar endurspegla með óbeinum hætti starf utanríkisþjónustunnar á vettvangi viðkomandi stofnana. Í niðurstöðum könnunarinnar er hægt að finna frekara niðurbrot á svörum almennings, eftir kyni, landshluta, menntun o.s.frv.

<sup>4</sup> Hlutfallið jókst úr 37,6% árið 2019 í 50,3% árið 2021 í kjölfar Covid-19 faraldursins og lækkaði aftur 2022.

## 04.2 Utanríkisviðskipti Verkefni

Undir málefnaflokkinn fellur Íslandsstofa en um hana gilda lög nr. 38/2010, með síðari breytingum frá 2018. Íslandsstofa er vettvangur markaðs- og kynningarmála landsmanna á erlendri grundu og er hlutverk hennar að efla ímynd og orðspor Íslands, styrkja samkeppnisstöðu íslensks atvinnulífs á erlendum mörkuðum og laða erlenda ferðamenn og fjárfestingu til landsins. Unnið er á grundvelli *framtiðarstefnu fyrir íslenskan útflutning*.

Alþjóðlegt og tvíhliða samstarf um utanríkisviðskipti, tengd hagsmunagæsla og samningagerð er fjármögnuð undir málaflokki 04.1. Þar ber helst að nefna starf ráðuneytisins sem viðkemur framkvæmd samningsins um Evrópska efnahagssvæðið (EES), málefnum Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA), Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) og Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO). Áfram er lögð áhersla á að tryggja stuðning við íslenska útflutningshagsmuni enda lögbundið hlutverk utanríkisþjónustunnar og forgangsmál. Viðskiptaþjónusta er einn lykilþátta í starfi sendiskrifstofa Íslands erlendis sem ásamt Íslandsstofu kynna Ísland, íslenska menningu, vörur og þjónustu og veita ráðgjöf til fyrirtækja.

### Helstu áskoranir

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð aukin áhersla á framkvæmd og þróun EES-samningsins þannig að hagsmunir og fullveldi Íslands í samstarfi og viðskiptum við önnur EES-ríki sé tryggt. Hagsmunagæsla innan EES hefur verið eflað til muna og á grundvelli stjórnarsáttmála standa yfir viðræður við Evrópusambandið varðandi endurskoðun viðskiptasamningsins við sambandið um landbúnaðarafurðir. Jafnframt er samið við ESB um nýtt tímabil Uppbyggingarsjóðs EES og um bættan markaðsaðgang fyrir íslenskar sjávarafurðir. Umfangsmikið starf hefur verið unnið í tengslum við nýjan fríverslunarsamning við Bretland sem brýnt er að fylgja eftir á komandi árum.

Ísland tekur þátt í fjármögnun Uppbyggingarsjóðs EES. Í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um kolefnishlutlausu framtíð og grósku í nýsköpun leggur Ísland áherslu á að markmið sjóðsins til 2027 snúi að samvinnu á sviði nýsköpunar, rannsókna, jafnréttismála, menntunar, menningarmála og umhverfis-, loftslags- og orkumála. Öfluga stoðþjónusta þarf til að hámarka mögulega aðkomu íslenskra aðila að verkefnum styrkt af sjóðunum.

Ísland mun taka við formennsku í EFTA árið 2025 sem mun ljúka með ráðherrafundi á Íslandi í júní 2026.

Jafn aðgangur kynjanna að alþjóðamörkuðum er mikilvægur, eykur samkeppnishæfni og stuðlar að fjölbreyttari viðskiptaháttum. Helstu atvinnuvegir tengdir viðskiptasamningum Íslands eru fremur karllægir geirar. Erlend gögn gefa til kynna að konur eigi aðeins um 15–20% útflutningsfyrirtækja og að fyrirtæki í eigu kvenna séu almennt smærri og frekar í þjónustugeirum.

### **Tækifæri til umbóta**

Bættur árangur við upptöku og innleiðingu EES-reglna og að koma íslenskum sjónarmiðum um ESB-gerðir fyrir að í upptökufurlinu er stöðug áskorun. Tækifæri til umbóta á framkvæmd EES-samningsins eru í eðli sínu viðvarandi verkefni og verður áfram unnið á þeirri braut í samstarfi við forsætisráðuneytið og stýrihóp Stjórnarráðsins um framkvæmd EES-samningsins.

Áfram er lögð áhersla á fríverslunarviðræður EFTA og tvíhliða viðskiptasamráð Íslands á stærstu mörkuðum. Tækifæra verður leitað fyrir nýsköpun og íslenskar lausnir sem styðja við kolefnislauslausa framtíð og grænan hagvöxt, s.s. með fríverslunar- og viðskiptasamningum og að nýta þau tækifæri sem gefast innan græna sáttmála Evrópusambandsins. Í samræmi við stjórnarsáttmála verður jafnframt lögð áhersla á frjáls og opin alþjóðaviðskipti, greiðan aðgang íslensks atvinnulífs að alþjóðamörkuðum, afnám viðskiptahindrana og fjölgun fríverslunar-samninga.

Markvisst er reynt að deila reynslu Íslands þegar kemur að jafnréttismálum innan Uppbyggingarsjóðs EES. Einnig beitir Ísland sér áfram fyrir því að setja ákvæði um jafnrétti í fríverslunar- og viðskiptasamninga. Fríverslunarsamningur Íslands, Noregs og Liechtensteins við Bretland er fyrsti samningurinn sem Ísland er aðili að sem inniheldur slíkt jafnréttisákvæði. Þá leggur Ísland áherslu á málefnnastarf til að auka efnahagslega valdeflingu kvenna, afnema kynbundnar viðskiptahindranir og greiða fyrir aðgangi viðskiptakvenna á alþjóðamarkaði, helst á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO).

### **Áhættuþættir**

Pólítísk þróun á alþjóðavettvangi hefur í auknum mæli áhrif á frjáls alþjóðaviðskipti, fyrst og fremst með aukinni verndarhyggju. Vegna þessa eru miklar líkur á auknum vandkvæðum í viðskiptum sem kalla á aðkomu utanríkisþjónustunnar. Fylgjast þarf vel með þessari þróun og bregðast við ef slíkar aðgerðir ógna íslenskum hagsmunum. Slíkar ógnir gætu haft beinar afleiðingar fyrir þjóðaröryggi. Nýjar viðskiptahindranir kalla á skjót viðbrögð og samninga-viðræður við önnur ríki. Mikilvægt er að hlúa að og varðveita fyrirliggjandi samninga og að utanríkisþjónustan hafi slagkraft til að takast á við þetta verkefni í núverandi umbrotaumhverfi.

## Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Efla ímynd og orðspor Íslands og styrkja samkeppnisstöðu íslensks atvinnulífs á erlendum mörkuðum.	5, 8, 9, 10, 12, 13, 17	Árangursviðmið Íslandsstofu. <sup>5</sup>			
Tryggja íslenskum fyrirtækjum sem bestan aðgang að alþjóðlegum mörkuðum.	5, 8, 9, 10, 12, 13, 17	Hagsmunir Íslands tryggðir með aðild að samningnum um Evrópska efnahagssvæðið:			
		a) hlutfall Íslendinga sem eru jákvæðir gagnvart aðild Íslands að EES <sup>6</sup>			
		b) frammistaða við innleiðingu EES-tilskipana <sup>7</sup>	58,7%	60%	60%
		c) frammistaða við innleiðingu EES-reglugerða <sup>8</sup>	98,0%	>99%	>99%
		d) fjöldi samningsbrotamála fyrir EFTA-dómstólnum	94,8%	96%	>98%
			1	1	0
Aðgengi Íslands að mörkuðum tryggt með fríverslunar- og loftferðasamningum:	5, 8, 9, 10, 12, 13, 17	a) fjöldi ríkja sem falla undir fríverslunar-samninga á vettvangi EFTA	40	41	43
		b) fjöldi tvíhliða fríverslunarsamninga	3	3	5
		c) fjöldi ríkja sem falla undir loftferða-samninga Íslands	113	121	137
		Fjöldi áhugasamra íslenskra aðila sem komið er á framfæri fyrir samstarfsverkefni á vegum Uppbyggingarsjóðs EES. <sup>9</sup>	50	70	100
Bæta vaxtar-skilyrði fyrir íslenskt athafnalíf og nýsköpun og tryggja velsæld.	8, 9				

<sup>5</sup> Sjá árangursviðmið Íslandsstofu í framtíðarstefnu fyrir íslenskan útflutning: <https://www.islandsstofa.is/framtidarstefna-fyrir-islenskan-utflutning>.

<sup>6</sup> Byggt á viðhorfskönnun meðal íslensks almennings sem gerð var í maí 2022.

<sup>7</sup> Byggt á frammistöðumati ESA frá maí 2022.

<sup>8</sup> Byggt á frammistöðumati ESA frá maí 2022.

<sup>9</sup> Virkir samstarfsaðilar samkvæmt gagnagrunni utanríkisráðuneytisins, sjá: Government of Iceland | Partnership opportunities in Iceland.



8,	Hlutfall Íslendinga sem telja			
9	að hagsæld Íslands byggist á alþjóðlegum viðskiptum.	80,5%	>80,5%	>80,5%

### 04.3 Samstarf um öryggis- og varnarmál Verkefni

Utanríkisráðherra fer með yfirstjórn varnarmála og mótun og framkvæmd öryggis- og varnarstefnu Íslands á alþjóðavettvangi á grundvelli varnarmálagalaga. Þjóðaröryggisstefna fyrir Ísland er það leiðarljós sem starfað er eftir. Hornsteinar öryggis og varna Íslands eru annars vegar aðildin að Atlantshafsbandalaginu sem Ísland var stofnríki að árið 1949 og hins vegar varnarsamningurinn við Bandaríkin frá árinu 1951. Ísland er herlaus þjóð sem tryggir öryggi sitt og varnir markvisst með virku alþjóðlegu samstarfi og samráði við grannríki. Mikilvægt er að Ísland haldi áfram að vera trúverðugur samstarfsaðili og leggi á næstu árum enn frekar sitt af mörkum til sameiginlegra varna Atlantshafsbandalagsins sem það hefur fulla burði og getu til að gera.

Ráðuneytið ber ábyrgð á að byggja upp og samhæfa viðbúnað, áætlanir og getu gagnvart ógnum sem kunna að steðja að öryggi þjóðarinnar. Þar með taldar eru hernaðarógnir, fjölþáttaógnir og netöryggismál. Stjórnvöld starfrækja íslenska loftvarnakerfið, samskiptakerfi, auk fjölmargra mannvirkja og tæknibúnaðar á Íslandi, þ.m.t. mannvirki á eignalista Atlantshafsbandalagsins hér á landi. Rekstur varnarmannvirkja á öryggissvæðunum, gistiríkjastuðningur og starfræksla ratsjár- og fjarskiptakerfis Atlantshafsbandalagsins er veigamikill þáttur í framlagi Íslands til sameiginlegra varna bandalagsins og aðildarríkja þess, auk þess sem ráðuneytið sinnir eftirliti með flutningi hergagna og leyfisveitingum þar að lútandi. Ísland er aðili að fjölþjóðlegum samningum er varða afvopnun og vígbúnaðartakmarkanir og taka íslensk stjórnvöld virkan þátt í alþjóðlegu samstarfi um vopnaeftirlit og afvopnunarmál, hvers vægi er síst minna á ófriðartímum.

Dagleg framkvæmd varnartengdra rekstrarverkefna er í höndum varnarmálasviðs Landhelgisgæslu Íslands og ríkislögreglustjóra samkvæmt samningum ráðuneytisins við þessar stofnanir. Náíð samstarf er við dómsmálaráðuneytið og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti hvað netöryggismál varðar.

### Helstu áskoranir

Innrás Rússlands í Úkraínu, aukin hernaðarumsvif og yfirlýsingar rússneskra stjórnvalda hafa haft djúpstæð áhrif á öryggishorfur í Evrópu. Í raun má segja að í samanburði við öryggisumhverfi Evrópu undanfarna áratugi hafi orðið eðlisbreyting þar á. Nær öll helstu samstarfsríki Íslands hafa markvisst unnið að því að efla varnargetu og viðnámsþol samhliða því að stórefla þátttöku og framlög til sameiginlegra varna Atlantshafsbandalagsins. Til að standa undir þessum auknu umsvifum hefur verið miðað við að bandalagsríkin verji að lágmarki 2% af vergri landsframlögum til öryggis- og varnarmála. Þá hefur umfang svæðisbundins og tvíhliða varnarsamstarfs tekið stökkbreytingum, þ.m.t. við Bandaríkin, Norðurlöndin og á vettvangi sameiginlegru viðbragðssveitarinnar sem Bretlands leiðir ásamt öðrum Norður-Evrópuríkjum. Breytt öryggisumhverfi, aukin verkefni og krafa um að ríki leggi meira af mörkum kallar á aukin framlög til að tryggja varnar- og öryggishagsmuni Íslands.

Brýnt er að styrkja varnir innviða á Íslandi á áætlunartímanum. Meðal þess sem huga þarf vandlega að eru verkefni sem lúta að auknu öryggi neðansjávarkapla sem tengja Ísland við Evrópu og Norður-Ameríku. Einnig er mikilvægt að tryggja betur í sessi varasambönd um gervihnetti og öryggi varnarmannvirkja og þess búnaðar sem til staðar er á öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli og ratsjár- og samskiptastöðvunum fjórum. Þá er unnið að undirbúningi endurnýjunar á ratsjár- og fjarskiptakerfum en ljósleiðarakerfi Atlantshafsbandalagsins er



grunnstoð í öryggisfjarskiptum landsins. Tryggja þarf þátttöku Íslands í alþjóðlegum samvinnuverkefnum á sviði netöryggismála og fjölbáttaðgna og vinna að úrbótum sem varða örugg samskipti milli starfsstöðva utanríkisþjónustunnar og við samstarfslönd. Enn fremur er nauðsynlegt að auka endurbætur og uppbyggingu mannvirkja á varnarsvæðinu. Á tímabilinu er ráðgert að verja auknum fjármunum í framangreind varnartengd verkefni.

Jafnframt verður áskorun að auka færni og getu starfsmanna með þjálfun til að sinna vaxandi umfangi í rekstri loftvarnakerfisins, eftirlits- og samskiptakerfa. Aukin viðvera liðsafla samstarfs- og bandalagsríkja felur í sér fleiri og umfangsmeiri rekstrarverkefni á öryggisvæðinu á Keflavíkurflugvelli sem kallar á fjölgun stöðugilda til að sinna eftirliti, öryggisgæslu, umsjón og ýmiss konar gistiríkjaþjónustu.

Alþjóðlegar skuldbindingar á sviði afvopnunar mála og vígbúnaðartakmarkana eiga undir högg að sækja. Mikilvægt er að sporna við þeirri þróun og er lögð rík áhersla á að varðveita og styrkja samninga á þessu sviði.

### Tækifæri til umbóta

Í takt við þróun öryggismála í Evrópu hefur áhersla Atlantshafsbandalagsins á samstarf og viðbúnað sem styrkir sameiginlegar varnir og fælingarmátt til að tryggja öryggi bandalagsríkja aukist til muna. Af þessu leiðir að bandalagsríkin hafa lagt meiri áherslu á viðveru, eftirlit og viðbúnað, m.a. á Norður-Atlantshafi, og hefur Ísland lagt sitt af mörkum með gistiríkja-stuðningi, þátttöku í pólitísku samráði og æfingum. Á sama tíma er uppi aukin krafa um að öll bandalagsríki tryggi eigið öryggi og viðnámsþol samhliða því að leggja meira af mörkum til sameiginlegra varna og verkefna Atlantshafsbandalagsins.

Á grundvelli samnings við varnarmálasvið Landhelgisgæslu Íslands er fjármagn veitt til viðhaldsverkefna til þess að tryggja að íslensk varnarmannvirki gegni hlutverki sínu og standist þær alþjóðlegu skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist. Þannig er viðhaldsþörf varnarmannvirkja sinnt en á vettvangi Atlantshafsbandalagsins er áhersla lögð á að innviðir og viðbúnaður renni styrkari stoðum undir sameiginlega viðbragðs- og varnargetu þess. Viðhaldsframkvæmdir eru fjármagnaðar af Íslandi, Bandaríkjunum og með framlögum úr sjóðum Atlantshafsbandalagsins.

Tryggja þarf að geta og sérfræðiþekking í varnarmálum sé til staðar í landinu og að náíð sé fylgst með þróun öryggisumhverfisins og pólitískri umræðu um öryggis- og varnarmál. Þörf er á að fjölga markvisst sérfræðingum í þessum málaflokki en það hefur verið vanrækt um áratugaskeið og jafnframt bæta við núverandi þekkingu með þjálfun og æfingum. Stefnt er að því að það verði gert á áætlunartímanum. Í samræmi við áherslur stjórnarsáttmála er það m.a. gert með því að efla norræna samvinnu á þessu sviði sem og annað grannríkjasamstarf en einnig með þátttöku í starfi alþjóðastofnana. Aukin þátttaka í alþjóðastarfi og aukin umsvif kalla á fjölgun sérfræðinga á sviði öryggis- og varnarmála til að sjónarmið og hagsmunir Íslands komist til skila sem jafnframt eykur framlag Íslands gagnvart samstarfsríkjum og Atlantshafsbandalaginu.

Sendiskrifstofur Íslands erlendis gegna mikilvægu hlutverki hvað þetta varðar, sérstaklega fastanefndir Íslands hjá Atlantshafsbandalaginu, Sameinuðu þjóðunum og Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu, auk sendiráðs Íslands í Washington. Í takt við breytt öryggisumhverfi og ákall um aukin framlög og eflingu sameiginlegra varna á vettvangi Atlantshafsbandalagsins er stefnt að því að borgaralegum sérfræðingum á vegum utanríkisráðuneytisins í verkefnum og sérfræðistörfum hjá bandalaginu verði fjölgað. Ekki er aðeins um að ræða framlag Íslands til aðgerða heldur vinna sérfræðingarnir einnig að því að halda hagsmunum Íslands á lofti og öðlast verðmæta reynslu sem skilar sér til baka.

Jafnréttissjónarmið eru höfð til grundvallar í starfi á sviði varnar- og öryggismála, líkt og í öllu starfi utanríkisráðuneytisins. Konum sem körlum eru markvisst tryggð jöfn tækifæri til starfa á málefnasviðinu, hvort sem um ræðir störf innan ráðuneytisins eða fyrir borgaralegar sérfræðistöður. Þá styður Ísland með margvíslegum hætti málefni sem varða ályktun öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1325 um konur, frið og öryggi og aðrar tengdar ályktanir. Sýnileiki og þátttaka í málsvarastarfi á alþjóðavettvangi er mikil en auk þess er fræðslu sinni og fjármagnar Ísland stöðu útsends sérfræðings í jafnréttismálum innan höfuðstöðva Atlantshafsbandalagsins. Þá gera fastanefndir Íslands gagnvart Sameinuðu þjóðunum, Atlantshafsbandalaginu og Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu nú árlega áætlun um hvernig vinna megi að framgangi ályktunar 1325.

### Áhættuþættir

Hnattræn og tæknileg þróun, loftslagsbreytingar og nýjar ógnir eru meðal áskorana og úrlausnarefna. Innrás Rússlands í Úkraínu hefur á stuttum tíma gjörbreytt öryggisumhverfi Evrópu og kallar á stórfellda eflingu sameiginlegra varna Atlantshafsbandalagsríkja. Þá er áskorun fólgin í því að uppfæra áætlanir um viðbrögð, samstarf og getu, að viðhalda stöðuvitund og tryggja að Ísland hafi getu til að framfylgja áætlunum sem tengjast öryggis- og varnarmálum á fullnægjandi máta, þ.m.t. hvað varðar netöryggi og fjölþáttaógnir.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Tryggja varnir og viðbúnaðargetu Íslands.	16, 17	Fjöldi varnar- og skrifborðsæfinga sem Ísland tekur þátt í.	2	1	3
Efla þátttöku Íslands í öryggis- og varnarsamstarfi.	16, 17	Hlutfall fjárveitinga og styrkja til framkvæmda hér á landi úr sjóðum NATO og með vísan til varnarsamningsins.	2.500 m.kr. 114%	3.000 m.kr. 123%	500 m.kr. 21%
Efla gistiríkjastuðning Íslands.	16, 17	Fjöldi krafna um úrbætur eða breytingar á þjónustu úr gæðaeftirlitskkoðunum Landhelgisgæslu og stofnana NATO skv. skýrslum þjóða sem nýta gistiríkjastuðning.	<5%	<5%	<5%
	16, 17	Fjöldi gistirýma innan öryggissvæðisins.	220	320	600

#### **04.5 Bundin framlög vegna fjölþjóðasamstarfs Verkefni**

Undir málaflokkinn falla skylduframlög og aðildargjöld Íslands til alþjóðastofnana sem hafa þann tilgang að styðja alþjóðakerfið og þátttöku Íslands á vettvangi viðkomandi stofnana. Framlöggin eru þess eðlis að þau sveiflast nokkuð á milli ára, m.a. vegna breytinga á hlutdeild Íslands í samræmi við reiknireglur viðkomandi stofnunar og fjárhagsáætlana alþjóðastofnana. Núverandi áætlun gerir ráð fyrir talsverðri lækkun framlaga til málaflokksins á tímabilinu. Skýrist það einkum af því að ekki hefur verið lokið við gerð nýrrar áætlunar fyrir Uppbyggingarsjóð EES í stað þeirrar sem rann út á árinu 2021. Viðbúið er að ný áætlun muni gera ráð fyrir hærri framlögum. Þátttaka Íslands í fjölþjóðasamstarfi fellur þvert á verkefni og fer stefnumótun fram undir öðrum málaflokkum sem falla undir málefna svið *04 Utanríkismál*.

## 05 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra. Það skiptist í fjóra málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>5 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla</b>	<b>35.221</b>	<b>39.412</b>	<b>27.256</b>
05.10 Skattar og innheimta	8.735	9.362	9.580
05.20 Eignaumsýsla ríkisins	13.547	15.820	3.136
05.30 Fjármálaumsýsla ríkisins	5.165	5.478	5.636
05.40 Stjórnsýsla ríkisfjármála	7.773	8.752	8.904

\* Fjárlög að viðbættum fjárukalögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er samfélag verðmætasköpunar og velsældar.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að ríkisfjármál, rekstur og þjónusta ríkisins styðji við samfélagslegar framfarir, samkeppnishæfni, bætt lífskjör og velferð á Íslandi.

### FJÁRMÖGNUN

Breytingar á fjárheimildum til málefnasviðsins skýrast í fyrsta lagi af auknum framlögum til endurnýjunar á upplýsingakerfum ríkisins en gert er ráð fyrir 1 ma.kr. viðbótarframlagi árið 2024 sem lækkar um 500 m.kr. árið 2025 og helst óbreytt út áætlunartímann. Í öðru lagi eru gerðar leiðréttingar á rekstrarumfangi sem fjármagnað er með rekstrartekjum en þær leiða til 462 m.kr. hækkunar á ramma málefnasviðsins á áætlunartímanum. Þær breytingar hafa ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs þar sem þær hafa samsvarandi áhrif á tekjuhlíð. Í þriðja lagi hækkar útgjaldasvigrúm málefnasviðsins um 100 m.kr. árið 2024 og 100 m.kr. árið 2026. Auk þess lækka fjárheimildir málefnasviðsins samtals um 1,3 ma.kr. á áætlunartímanum í takt við aðhaldskröfu. Þar fyrir utan er gerð sérstök 1% aðhaldskrafa á aðalskrifstofu fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Þá lækkaði umfang málefnasviðsins í fjárlögum ársins 2023 þar sem eignasafn Ríkiseigna var fært úr A1-hluta ríkissjóðs yfir í A2-hluta ríkissjóðs. Flutningurinn hefur ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs en hefur áhrif til lækkunar á fjárheimild málefnasviðsins.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun
	2024	2025	2026	2027	2028
<b>5 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla</b>	<b>28.282</b>	<b>27.656</b>	<b>27.587</b>	<b>27.405</b>	<b>27.222</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	24.247	24.163	24.131	23.987	23.841
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	4.034	3.493	3.456	3.419	3.381

## HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028

### SJÁLFBÆR OG SAMKEPPNIS- HÆF

Tryggja sjálfbæra  
skuldastöðu  
ríkissjóðs og  
markvissa nýtingu  
eigna.

Beiting hagrænna  
hvata til **grænna  
umskipta.**

**Stafræn og  
núttímaleg þjónusta**  
sem mætir þörfum  
borgaranna.

### 05.1 Skattar og innheimta

#### Verkefni

Skattframkvæmd er á hendi Skattsins og yfirs kattanevndar. Fjármála- og efnahagsráðherra er æðsti yfirmaður skattamála og fer hann með stefnumótun, almenn samskipti og eftirlit með stofnunum sem sinna skattframkvæmd.

#### Helstu áskoranir

Markmið stjórnvalda er að stafræn samskipti verði meginsamskiptaleið einstaklinga og fyrirtækja við hið opinbera. Með aukinni stafvæðingu verður opinber þjónusta á sviði skattamála eflað enn frekar. Samhliða þarf að bregðast við breyttum viðskiptaháttum, aukinni netverslun og rafrænum viðskiptum yfir landamæri sem kalla á aukna innleiðingu stafrænna kerfa og framþróun hugbúnaðarkerfa. Aukinn vöxtur alþjóðaviðskipta, miklar tæknibreytingar og þróun á sviði stafrænna viðskipta kalla auk þess á stöðuga endurskoðun á lagaumhverfi skattamála.

Undanfarin ár hefur tæknileg og samfélagsleg þróun orðið til þess að tekjur ríkisins af umferð og ökutækjum hafa dregist hratt saman. Fram hafa komið nýir orkugjafar og sparneytnari ökutæki sem losa minni koltvísýring. Stjórnvöld hafa sett fram stefnumörkun um að hraða orkuskiptum og auka notkun hreinna orkugjafa í samgöngum, þar á meðal með ívilnunum, sem hefur í för með sér að tekjur ríkisins fara þverrandi. Ýmsar aðrar áskoranir eru fram undan á sviði skattamála, bæði varðandi stefnumótun og skattframkvæmd, og vísast til nánari umfjöllunar í fjármálaáætlun 2023–2027, bls. 204–205. Einfalt og réttlátt skattkerfi með fáum undanþágum stuðlar að skilvirkni. Skýr markmið, samræmd skattlagning og rík upplýsingagjöf um ráðstöfun ríkisfjár eykur líkur á jákvæðu viðhorfi einstaklinga og fyrirtækja til þátttöku í sameiginlegum útgjöldum samfélagsins. Með þessi sjónarmið í huga þarf að beita efnahagslegum hvötum til að draga úr neikvæðum ytri áhrifum, t.d. á atvinnustarfsemi, s.s. losun óæskilegra gróðurhúsalofttegunda.

Vegna ólíkrar stöðu kynjanna innan samfélagsins hefur skattkerfið mismunandi áhrif á kynin. Lögð verður áhersla á kynjagreiningu gagna við einstaka skattkerfisbreytingar til að leggja mat á mismunandi áhrif þeirra á stöðu kynjanna.

### **Tækifæri til umbóta**

Í samræmi við áherslur stjórnvalda er lagt upp með að mótuð verði framtíðarstefna um sjálfbæra skattlagningu á notkun ökutækja þannig að skattheimtan þjóni markmiðum Íslands í loftslagsmálum. Mótun tekjuöflunarkerfis vegna umferðar og orkuskipta til framtíðar á sér samsvörum í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Fjármála- og efnahagsráðuneytið og innviðaráðuneytið hafa sett á fót verkefnastofu sem falið verður að vinna með ráðuneytunum að mótun tillagna um nýtt fyrirkomulag tekna af vegasamgöngum til framtíðar.

Í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar verður áfram unnið að aðgerðum gegn skattsvikum og skattundanskotum. Fylgja þarf eftir niðurstöðum vinnu innan OECD um skattlagningu á stafræna hagkerfið með innleiðingu reglna í íslenskan skattarétt. Annars vegar snýr það að innleiðingu á reglum er varða skattlagningu tekna erlendra stórfyrirtækja með stafræna nærveru á Íslandi og hins vegar að reglum til að koma á alþjóðlegum lágmarksskatti.

Til að bæta skil og nútímavæða skattframkvæmd á virðisaukaskatti er nauðsynlegt að ráðast í heildarendurskoðun á lögum um virðisaukaskatt. Aukinn vöxtur alþjóðaviðskipta, miklar tæknibreytingar og þróun á sviði stafrænna viðskipta kallar m.a. á endurskoðun á innheimtu virðisaukaskatts. Virðisaukaskattur er stærsti einstaki tekjustofn ríkissjóðs og um þriðjungur af heildarskatttekjum hans. Virðisaukaskattskerfið var síðast tekið til endurskoðunar á árinu 1999 og því tímabært að ráðast í heildarendurskoðun. Í því augnamiði hefur fjármála- og efnahagsráðherra ákveðið að setja á fót verkefnisstjórn sem fær það hlutverk að endurskoða lög og reglugerðir um virðisaukaskatt. Fyrsta verkefni verkefnisstjórnarinnar verður að taka til endurskoðunar ákvæði löggjafarinnar um uppgjörstímabil virðisaukaskatts, m.a. með það að markmiði að bæta lausafjárstýringu, og draga þannig úr vaxtakostnaði ríkissjóðs og bæta tölfræði um veltu í hagkerfinu.

Tækifæri eru fyrir hendi til að stuðla að auknu jafnrétti með samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða í ákvarðanatöku og stefnumótun í málaflokknum með betri greiningum gagna.

### **Áhættuþættir**

Verði ekki brugðist við þeim áskorunum sem við blasa og ekki ráðist í fyrirhuguð umbóta-verkefni má gera ráð fyrir því að skatttekjur ríkisins muni dragast saman, að samkeppnishæfni atvinnulífsins minnki og að þjónusta við almenning þróist ekki í samræmi við þær tækni- og samfélagslegu breytingar sem eru að eiga sér stað. Þá má gera ráð fyrir að taki skattalöggjöfin ekki mið af skuldbindingum íslenskra stjórnvalda í loftslagsmálum verði markmiðum þar að lútandi, þ.m.t. um kolefnishlutleysi og full orkuskipti, ekki náð á tilsettum tíma.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Bæta skattskil með skilvirkara og einfaldara skattkerfi.	17.1, 10	Hlutfall eftirlitsmála sem byggð eru á gagnadrifnum ákvörðunum.	23%	50%	85%
		Innheimtuhlutfall á vanskilum vegna a) tekjuskatts einstaklinga, b) tekjuskatts lögaðila, c) virðisaukaskatts við áramót.	(2021) a)73% b)85% c)97%	a) 80% b) 90% c) 98%	a) 85% b) 95% c) 98%
Efla þjónustu og upplýsingagjöf við einstaklinga og fyrirtæki.	16.6, 17.1	Ánægja viðskiptavina skv. þjónustukönnun.	3.8	4.3	4.6
		Hlutfall fyrirspurna, erinda og kæra sem fer í gegnum þjónustuvef á skatturinn.is.	65%	>80%	>90%
		Meðaltalsmálshraði í kærumálum vegna virðisaukaskatts í dögum frá upphafi máls þar til úrskurður liggur fyrir.	110	90	80
Skattkerfið styðji við stefnu stjórnvalda í loftslagsmálum og nýsköpun.	7.2, 13	Hlutfall hreinorkubifreiða af heildarfjölda innfluttra fólksbifreiða.	33%	50%	80%
		Útgjöld til R&Ð sem hlutfall af VLF.	(2021) 2,8%	3%	3,5%

Undir markmiðinu að skattkerfið styðji við stefnu stjórnvalda í loftslagsmálum og nýsköpun er til skoðunar mælikvarði sem tekur til nýtingar lögaðila og einstaklinga í atvinnurekstri á skattalegum hvötum til grænna fjárfestinga skv. ákvæði til bráðabirgða LXX í lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003.

**05.2 Eignaumsýsla ríkisins****Verkefni**

Fjármála- og efnahagsráðuneytið fer með yfirumsjón og fyrirvar eigna í eigu ríkisins, þ.m.t. í félögum, fasteignum, jörðum og auðlindum, auk þess að vera ábyrgðaraðili opinberra framkvæmda. Starfsemi sem hér fellur undir er að hluta falin Bankasýslu ríkisins og Framkvæmdasýslunni – Ríkiseignum.

**Helstu áskoranir**

Líkt og í fjármálaáætlun 2023–2027 verður áfram unnið að því að efla eigandahlutverk ríkisins og tryggja skilvirkari stjórnarhætti. Mikilvægt er að skilgreina skýra arðsemiskröfu á félög í eigu ríkisins, auk annarra árangursmælikvarða sem endurspeglar árangur af rekstri og efnahag þeirra. Þá er mikilvægt að auka gagnsæi og jafnræði við val í stjórnir sem leiða til betri stjórnarháttanna og hafa jákvæð áhrif hvað varðar jafnari stöðu kynjanna.

Ein áskorun í málaflokknum er að framvinda fjárfestingarverkefna ríkisins og félaga í eigu ríkisins hefur áhrif á þenslu í hagkerfinu en mörg verkefni voru sett af stað til að vinna gegn samdrætti í hagkerfinu í kjölfar heimsfaraldursins og eru enn yfirstandandi.

Mótaður hefur verið rammi um sérleyfissamninga vegna nýtingar á landi ríkisins í atvinnuskyni sem varð að lögum um mitt árið 2021 en það er áskorun að eftirfylgni regluverksins verði

tryggð þannig að það nýtist með viðeigandi hætti vegna uppbyggingar á mikilvægum ferðamannastöðum í eigu ríkisins. Fyrsta verkefnið sem unnið er að er vegna aðstöðu á landi ríkisins við Jökulsárlón.

### Tækifæri til umbóta

Með því að efla eigendahlutverk ríkisins og tryggja skilvirkari stjórnarhætti gagnvart ríkisfyrirtækjum skapast ótal tækifæri og er miðlæg umsýsla eignarhaldsins forsenda þess að ná þeim fram. Í fyrsta lagi má ná fram hagrænum og samfélagslegum ábata af eignarhaldi ríkisins með skýrari kröfum og markmiðssetningu frá eiganda til stjórna félaga og bættu upplýsingaflæði milli stjórna félaga og eiganda. Í öðru lagi felast tækifæri í bættri nýtingu efnahagsreiknings ríkisins með reglubundinni endurskoðun á eignarhaldi ríkisins á einstökum félögum. Í þriðja lagi felast tækifæri í bættri upplýsingagjöf til almennings um samfélagsleg markmið, fjárhagslegan ávinning og stjórnarskipan félaganna, með aukinni notkun stafrænnar miðlunar. Þá er fyrirhuguð breyting á fyrirkomulagi umsýslu ríkisfyrirtækja í samræmi við yfirlýsingu stjórnvalda um að leggja niður Bankasýslu ríkisins sem ætti að styðja við ofangreind markmið.

Töluverð tækifæri eru til að bæta stýringu fjárfestinga ríkisins með samræmdari og markvissari ramma um slíkar fjárfestingar. Afram er unnið að mótun nýrrar umgjörðar vegna undirbúnings og ákvarðana um allar stærri fjárfestingar ríkisins sem mun koma í stað núgildandi reglna um skipan opinberra framkvæmda. Markmið frumvarpsins er að stuðla enn frekar að skilvirkni, hagkvæmni, samræmdri málsmeðferð og faglegru umgjörð við fjárfestingar og eignaumsýslu ríkisins. Þá er einnig stefnt að því að samræma áætlanir ríkisins og skapa betri grundvöll fyrir forgangsriðun verkefna byggt á faglegu mati á samfélagslegri hagkvæmni og arðbærni.

Mikil tækifæri felast í virkari og markvissari nýtingu á efnahagsreikningi ríkisins, t.d. með sölu og/eða þróun á vannýttum lóðum og óhagkvæmum eða óhentugum fasteignum í eigu ríkisins. Afram verður unnið með sérstaka þróunarreiti á höfuðborgarsvæðinu með það að markmiði að hámarka virði þeirra áður en þeir verða seldir, hugsanlega með stofnun einkahlutafélags sem tæki yfir umsjón og þróun þeirra eigna í samvinnu við skipulagsyfirköld. Samhliða verður unnin heildstæð áætlun til að ná fram markmiðum um bættá húsnæðisnýtingu með kaupum eða leigu á húsnæði.

Afram verður unnið að því að efla notkun gagnagrunns um félög í eigu ríkisins, þ.m.t. að setja markvissari árangursmælikvarða, m.a. um arðsemiskröfu, og auka greiningar og skilvirkari framsetningu þeirra, til að styðja við ákvarðanir um stefnu og áherslur ríkisins varðandi rekstur og markmið ríkisins með eignarhaldinu og bæta upplýsingagjöf til almennings.

### Áhættuþættir

Helsti áhættuþáttur í eignaumsýslu félaga ríkisins er að eignasafnið samanstendur af fjölda mismunandi fyrirtækja hvað stærð, hlutverk og samkeppnisumhverfi varðar og því getur verið flókið að viðhalda viðunandi yfirsýn yfir stöðu og þróun einstakra félaga eða geira. Innleiðing gagnagrunns og stórbætt geta til greininga af ýmsum toga auk fyrirhugaðs bættis skipulags umsýslunnar mun gera slíka vinnu skilvirkari, gagnsærri og faglegru.



**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Bætt yfirsýn, aukið gagnsæi og samfélagslega arðbær og ábyrgur rekstur eigna í eigu ríkisins.	12.6	Samfélagslegur ávinningur: Hlutfall rekstrarfélaga í eigu ríkisins sem sett hafa sér mælanleg samfélagsleg markmið tengd heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna.	40%	70%	100%
	16.6	Ábyrgur rekstur: Hlutfall rekstrarfélaga í eigu ríkisins sem lúta arðsemiskröfu ríkisins á eigið fé.	10%	70%	100%
	5.5	Bætt kynjahlutfall stjórnarformanna í ríkisfyrirtækjum: Hlutfall kvenna sem eru formenn stjórna ríkisfyrirtækja.	33%	40%	50%
Markvissari stýring á fjárfestingum ríkisins.	9.1	Hlutfall fjárfestingarkosta sem eru metnir út frá arðsemi og hagkvæmni áður en þeir fara inn í fjármálaáætlun.	Í mótun	20%	60%
		Hlutfall stærri fjárfestingarkosta sem eru gæðarýndir af óháðum aðila til að efla áhættustýringu.	Í mótun	25%	70%
		Hlutfall fjárfestingarkosta sem eru umhverfis- og jafnréttismetnir.	Í mótun	25%	60%
Aukin sjálfbærni og hagkvæm nýting lands, náttúru og auðlinda í umráðum ríkisins.	7, 13, 15	Hlutfall skilgreindra ferðamannastaða í eigu ríkisins þar sem fram hefur farið mat á uppbyggingarþörf á innviðum og möguleikum á sérleyfasamningum.	Í mótun	25%	70%
	7, 13, 15	Hlutfall ríkisjarða í sjálfbærri nýtingu sem samræmist loftslagsskuldbindingum Íslands.	Í mótun	35%	60%

### 05.3 Fjármálaumsýsla, rekstur og mannauðsmál ríkisins

#### Verkefni

Fjármála- og efnahagsráðuneytið fer með yfirstjórn ríkisrekstrar og vinnur að gagnsæjum rekstri ríkisins og einföldu skipulagi sem tryggir góða þjónustu. Hlutverk ráðuneytisins í umbótum í ríkisrekstri er víðtækt og nær m.a. til mannauðsmála ríkisins, stafvæðingar hins opinbera, hagræðingar í ríkisrekstri og árangursstjórnunar. Undir málaflokkinn falla þær stofnanir sem annast rekstrarlega innviði ríkiskerfisins og veita miðlæga grunnþjónustu til ríkisstofnana í mannauðsmálum, fjármálum og innkaupum, þ.e. Fjárskýsla ríkisins, Ríkiskaup og Umbra, þjónustumiðstöð Stjórnarráðsins. Jafnframt falla ákveðin verkefni sem sinnt er af fjármála- og efnahagsráðuneytinu undir þennan málaflokk, þ.e. verkefni Stafræns Íslands, verkefni Kjara- og mannauðssýslu ríkisins og verkefni um nýsköpun hjá hinu opinbera.

#### Helstu áskoranir

Vísast til umfjöllunar fjármálaáætlunar 2023–2027 á bls. 210 þar sem helstu áskoranir og tækifæri eru tilgreind. Stofnanakerfið einkennist af mörgum sértækum rekstrareiningum sem margar hverjar eru afar litlar en rúmlega helmingur stofnana er með færri en 50 starfsmenn og fjórðungur stofnana með færri en 20 starfsmenn. Minni stofnanir eru engu að síður að fást við sömu rekstrarlegu viðfangsefni og stærri einingar og skilvirkni kerfisins og stærðarhagkvæmni mikil áskorun þegar kraftar dreifast víða. Þetta hefur t.d. komið í ljós í getu minni eininga til að sjálfvirknivæða eða fást á skilvirkan hátt við tækniskuld. Fyrir liggur að um einn þriðji hluti ríkisstarfsfólks er eldri en 55 ára og að sífelld erfðara verður að manna ákveðnar starfsstéttir. Í þessu samhengi er mikilvægt að huga að því hvernig hægt er að laða að starfsfólk og auka sveigjanleika kerfisins til að fást við þarfir nútímans.

#### Tækifæri til umbóta

Stafræn framþróun er enn helsta umbótaverkefni stjórnvalda sem hefur nú þegar skilað miklum ávinningi. Áfram verður unnið að framgangi mála út frá lífsviðburðum með það að markmiði að tryggja aðgengi allra í samfélaginu að stafrænni þjónustu, auk þess að auka samræmingu í upplýsingatækni og gagnahögun ríkisins. Á vettvangi Kjara- og mannauðssýslu ríkisins verður lögð áhersla á stefnumiðaða mannauðsstjórnun og árangursstjórnun. Einnig verður áfram unnið að því að styðja og efla stjórnendur ríkisins til að mæta kröfum um umbætur í ríkisrekstri og áskorunum sem fylgja síbreytilegu vinnuumhverfi. Unnið verður frekar að umbótaþætti verkefnisins um *Betri vinnutíma* og fylgst nánar með framgangi innleiðingar á starfsemi og þjónustu stofnana. Í samvinnu við Fjárskýslu ríkisins verður unnið að betri nýtingu mannauðsgagna og birtingu lykilmælikvarða varðandi starfsemi ríkisins. Unnið verður í samræmi við gildandi innkaupastefnu með áherslu á sjálfbær, nýskapandi og gagnsæ innkaup. Ný aðgerðaáætlun innkaupastefnunnar verður gefin út árið 2024 með sérstaka áherslu á kerfisbundnar gagnagreiningar en með betri greiningum á útgjöldum gefast aukin tækifæri til sameiginlegra hagræðingaverkefna. Frekari umfjöllun um umbótaverkefni eru í umbótakafli fjármálaáætlunar ár hvert.

#### Áhættuþættir

Verði ekki brugðist við þeim miklu áskorunum sem blasa við vegna öldrunar þjóðar og minni fjölgunar fólks á vinnufærum aldri með áherslum á sjálfvirknivæðingu ferla hjá ríkinu, aukna framleiðni mannauðs með tæknivæðingu og skilvirkari opinbera þjónustu ræður íslenska ríkið verr við auknar kröfur til þjónustu og viðsnúning í afkomu. Helstu áhættuþættir lúta að breytingastjórnun innan kerfis með öflugum stjórnendum, einföldun stofnanakerfisins með því að fækka litlum rekstrareiningum og að virkja mannauð ríkisins til stafrænnar vegferðar.

## Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
		Ánægja almennings með þjónustu ríkisstofnana.	(Konur: 3,8. Karlar 3,9.)	4,0–4,2	4,2–4,5
Betri og skilvirkari þjónusta ríkisstofnana.	16.6	Hlutfall A-hluta stofnana sem nýta stafræna pósthólfið á Ísland.is:	24%	75%	80%
		Frammistaða í stafrænni þjónustu stjórnvalda skv. EU eGovernment Benchmark.	4. sæti	1.–3. sæti	1.–3. sæti
Efla ríkið sem góðan vinnustað og styrkja hæfni þess til að veita góða opinbera þjónustu.	8.2	Hlutfall svara skv. niðurstöðu stofnunar ársins varðandi ánægju og stolt:	55%	Á styrkleikabili (4,2–5): 60%	Á styrkleikabili (4,2–5): 65%
		Hlutfall svara skv. niðurstöðu stofnunar ársins varðandi stjórnun:	43%	Á styrkleikabili (4,2–5): 50%	Á styrkleikabili (4,2–5): 55%
Öflugri og vistvænni rekstur ríkisstofnana.	8.2	Hlutfall ríkisaðila sem vinna í verkefnaferlinum:	17%	25%	65%
	12.7	Hlutfall innkaupaferla sem eru með vistvænum skilyrðum:*	92%	95%	100%
	16.6	Fjöldi virkra vefþjónusta í Straumnum.	82	95	150
	16.6	Hlutfall stofnana með undir 50 stöðugildi:	53%	50%	40%

\* Hlutfall útboða hjá Ríkiskaupum 2022 sem voru með vistvænum skilyrðum.

## 05.4 Stjórnsýsla ríkisfjármála

### Verkefni

Undir málaflokkinn fellur aðalskrifstofa fjármála- og efnahagsráðuneytis, ráðstöfunarfé og ýmis önnur verkefni sem ekki verða auðveldlega felld undir önnur málefnasvið eða málaflokka. Fjármunir sem ráðstafað er í verkefni Kjara- og mannauðssýslu ríkisins og verkefna- stofu um Stafrænt Ísland falla undir málaflokkinn en gerð er grein fyrir markmiðum og áherslum þessara verkefna í málaflokki 5.3.

### Helstu áskoranir

Helstu áskoranir snúa að stöðu í ríkisfjármálum og mikilvægi þess að leiðarljós fjármála- stefnunnar nái fram að ganga um að stöðva hækkun á skuldum hins opinbera sem hlutfall af landsframleiðslu ásamt því að ríkissjóður stuðli að efnahagslegum stöðugleika til skemmri tíma. Bætt nýting fjármuna er ávallt áskorun og að starfsemi ríkisins endurspegli markvissa stjórnun og skili árangri fyrir samfélagið. Að öðru leyti er vísað til umfjöllunar í greinargerð um stöðu efnahags- og ríkisfjármála.

Sett hafa verið metnaðarfull skuldbindandi markmið um samdrátt í losun gróðurhúsa- lofttegunda til ársins 2030. Ljóst þykir að frekari aðgerða sé þörf til að þau markmið geti gengið eftir. Stjórnþæki opinberra fjármála, bæði skattar og útgjöld, munu ráða miklu um hvernig til tekst. Til þessa hefur skort yfirsýn yfir opinber útgjöld til loftslagsmála og áhrif loftslagsskatta.

Ríkisfjármálin hafa mikil kynjaáhrif og er lögd áhersla á að samþætta kynjasjónarmið við alla ferla þeirra, bæði hvað varðar tekjur og gjöld. Helsta áskorunin felst í að tryggja að viðeigandi upplýsingar séu nýttar og kynja- og jafnréttissjónarmið höfð til hliðsjónar við ákvarðanatöku um ráðstöfun opinberra fjármuna.

### Tækifæri til umbóta

Mikil tækifæri felast í áframhaldandi þróun og innleiðingu verklags um árangursmiðaða áætlunargerð en með því er stuðlað að kerfisbundinni notkun árangursupplýsinga til að styðja við ákvarðanatöku. Á þeim grunni tekur við árangursmiðuð stjórnun sem fjallað er nánar um í kafla 3.5.1 í almennri greinargerð. Kjarninn er virkt samtal milli ráðuneyta og stofnana um þjónustu og árangur, m.a. út frá samræmdum lykilárangursmælikvörðum sem ná þvert á ríkið og snúa að skilvirkni, viðskiptavinum, rekstri og mannauði. Nánar er fjallað um lykilárangurs- mælikvarðana í kafla 3.5.1 í almennri greinargerð. Þá felast mikil tækifæri í betri hagnýtingu gagna um starfsemi ríkisins og skapar hagnýting upplýsingatækni tækifæri til aukinnar sjálfvirkni við öflun, úrvinnslu og framsetningu gagna og styður við áherslur í stjórnarsáttmála. Tækifæri er einnig í markvissari greiningu gagna og nýtingu við valkostagreiningu, mat á áhrifum og ákvarðanatöku. Í þessu samhengi er lítið til þess að gögn séu sundurgreind eftir kyni og öðrum bakgrunnsbreytum eftir því sem við á.

Til að stuðla að því að kynja- og jafnréttissjónarmið séu höfð til hliðsjónar við stefnumótun og ákvarðanatöku er í stöðugri þróun verklag sem miðar að því að áhrif á jafnrétti séu greind strax í upphafi stefnumótunar og í gegnum allt ferlið. Sama gildir því hvort sem um er að ræða stefnu, aðgerðir eða fjármögnun þeirra. Sem liður í þessu er gerð grein fyrir jafnréttisáhrifum ráðstafana í fjármálaáætlun og fjárlagafrumvarpi í greinargerðum með viðeigandi þingskjölum.

Skýra þarf og bæta framsetningu á opinberum útgjöldum til loftslagsmála og mögulegum áhrifum þeirra. Bæta má greiningu á áhrifum tekju- og útgjaldaráðstafana á loftslagsbreytingar og þau markmið sem sett hafa verið. Í því skyni þarf að móta verklag sem nýta má til þeirrar greiningar. Birta ætti þær greiningar reglulega, bæði í fjárlagaritum og á sérstöku vefsvæði, þar sem haldið yrði utan um útgjöld og skattstyrki vegna loftslagsmála með skýrum hætti.

### Áhættuþættir

Mikilvægt er að nýta þau stjórnþætti sem stjórnarsýsla ríkisfjármála hefur til umráða og að þeim sé beitt með réttum hætti með það að markmiði að standa vörð um fjárhagslegan viðnámskraft hins opinbera. Að öðru leyti er vísað til umfjöllunar í almennri greinargerð með fjármálaáætlun.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Skýrari tengingar milli stefnu, fjármuna og árangurs.	16.6, 16.7	Hlutfall mælikvarða í fjármálaáætlun sem mæla virði fyrir samfélagið: afurðir, áhrif eða framfarir.	58%	65%	70%
	16.6, 5.c	Hlutfall mælikvarða í fjármálaáætlun sem eru kynnæmir. <sup>1</sup>	11%	15%	20%
	16.6, 16.7	Hlutfall aðgerða sem eru komnar vel á veg eða lokið innan tímamarka í fjárlagafrumvarpi. <sup>2</sup>	63%	80%	85%
Bætt upplýsingagjöf um fjármál og rekstur ríkisins.	16.6, 16.10	Gagnsæi og greinanleiki fjárhagsupplýsinga mælt með aukningu heimsóknna á ríkisreikningur.is.	33%	25%	25%
Bætt áætlanagerð og eftirfylgni með fjármunum ríkisins.	16.6	Hlutfall ríkisaðila og verkefni þar sem rekstur er innan 4% vikmarka fjárveitinga í árslok. <sup>3</sup>	84%	90%	95%
		Hlutfall málaflokka þar sem <sup>4</sup> rekstur er innan fjárheimilda.	72%	95%	100%

<sup>1</sup> Mælikvarðarnir geta verið sundurgreindir eftir kyni eða mælt aðgerðir sem ætlað er að stuðla að kynjajafnrétti eða eru í eðli sínu kynjaðar.

<sup>2</sup> Stöðumat fyrir mælikvarðann miðast við stöðuna í árslok 2021 þar sem upplýsingar fyrir árið 2022 liggja ekki fyrir.

<sup>3</sup> Stöðumat fyrir mælikvarða byggir á bráðabirgðatölum þar sem ríkisreikningur 2022 liggur ekki fyrir.

<sup>4</sup> Stöðumat fyrir mælikvarða byggir á bráðabirgðatölum þar sem ríkisreikningur 2022 liggur ekki fyrir.

## 06 Hagskýrslugerð og grunnskrár

### UMFANG

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

- Miðlun upplýsinga og rekstur á grunnskram um mikilvæg réttindi.
- Hagskýrslugerð, samræming hagtalna og hagrannsóknir.
- Stafrænar lausnir, öryggi, upplýsinga- og þjónustuveitur og útgáfa skilríkja.
- Grunngerð, öflun, viðhald og miðlun landupplýsinga.
- Stefnumótun, innleiðing og samræming opinberra gagna.

Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>6 Hagskýrslugerð og grunnskrár</b>	<b>4.287</b>	<b>3.776</b>	<b>3.323</b>
06.10 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál	4.287	3.776	3.323

\* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

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

Meginmarkmið málefnasviðsins er að í opinberri þjónustu verði sjálfsafgreiðsla reglan og að gögn stjórnsýslunnar verði örugg, opin, gjaldfrjál, heilleg, tímanleg, aðeins skráð einu sinni og varin með bestu tæknilegu lausnum á hverjum tíma.

### FJÁRMÖGNUN

Fjárheimild til málefnasviðsins lækkar um 302 m.kr. á tímabili áætlunarinnar og skýrist það að stórum hluta af því að niður falla tímabundin framlög frá fyrri árum.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun
	2024	2025	2026	2027	2028
<b>6 Hagskýrslugerð og grunnskrár</b>	<b>3.153</b>	<b>3.115</b>	<b>3.084</b>	<b>3.039</b>	<b>3.022</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	3.079	3.043	3.013	2.968	2.951
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	73	73	72	71	70

## HELSTU ÁHERSLUR

### SAMKEPPNIS- HÆFARA STAFRÆNT SAMFÉLAG

**Aukið öryggi**  
upplýsinga og  
kerfa.

Aukið framboð  
**stafrænnar**  
**þjónustu.**

Aukið **framboð af**  
**gögnum** án  
endurgjalds.

### 06.1 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál

#### Verkefni

Undir málefna sviðinu eru þrjár stofnanir og eitt verkefni: Hagstofa Íslands heyrir undir forsætisráðherra, Þjóðskrá Íslands heyrir undir innviðaráðherra, málefni um hagnýtingu opinberra gagna heyrir undir fjármála- og efnahagsráðherra og Landmælingar Íslands heyrir undir umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra. Nokkrar breytingar áttu sér stað á árinu 2022 í málaflokknum. Fasteignaskrá var flutt frá Þjóðskrá til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og Öryggisflokkun gagna íslenska ríkisins var birt.

Hagstofa Íslands er miðstöð opinberrar hagskýrslugerðar í landinu og hefur forystu um tilhögun, samræmingu og framkvæmd hennar, svo og um samskipti við alþjóðlegar stofnanir um hagskýrslu- og tölfræðimálefni.

Þjóðskrá Íslands hefur það hlutverk að halda þjóðskrá, gefa út vegabréf, nafnskirteini og ýmis vottorð, auk þess að þróa og reka kosningakerfi. Áherslur stofnunarinnar endurspeglast í að auka öryggi stafrænnar stjórnsýslu með því að byggja upp innviði stofnunarinnar, þróa þjóðskrá, kosningakerfi, aðferðarfræði við miðlun gagna og innleiða nýjar öryggiskröfur skilríkja.

Landmælingar Íslands hafa það hlutverk að safna, vinna úr, varðveita og miðla landupplýsingum um Ísland. Landupplýsingar eru grundvallargögn hvers samfélags og tryggja aðgang samfélagsins að upplýsingum um umhverfi og náttúru. Landupplýsingar eru einnig mikilvægar til þess að styðja stefnumótun stjórnvalda á ýmsum sviðum, s.s. á sviði framkvæmda, skipulagsmála, umhverfismála og vöktunar á náttúruvá.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið fer með málefni stafrænnar umbreytingar í ríkisrekstrinum og hagnýtingu opinberra gagna. Bæði málefni styðja við markmið stafrænnar stefnu hins opinbera og öryggis- og þjónustustefnu fyrir hýsingarumhverfi (skýjaþjónustur).

#### Helstu áskoranir

Á síðustu árum hefur samfélagið þurft á aukinni skráningu gagna að halda, sem og miðlun ýmissa upplýsinga. Skýr sýn er á að opinber þjónusta verði byggð upp með lýðræði, skilvirkni, öryggi og þarfir almennings og atvinnulífs að leiðarljósi, eins og fram kemur bæði í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar og framtíðarsýn málefna sviðsins. Mikið er lagt upp úr því að í opinberri þjónustu verði sjálfsafgreiðsla reglan og að gögn stjórnsýslunnar verði m.a. tímanleg, aðeins skráð einu sinni og varin með bestu tæknilegu lausnum á hverjum tíma. Ýmsar áskoranir eru þó til staðar sem vinna þarf með, s.s. söfnun upplýsinga um umhverfisþætti, svokallaða umhverfisreikninga. Um leið er gerð rík krafa um tímanleika og heilleika gagnanna sem og persónuvernd. Með aukinni miðlun gjaldfrjálsra gagna þarf hið opinbera að endurskoða fjármögnun þeirra stofnana sem halda grunnskrár.

Áhrif stafrænna umbreytinga á störf á vinnumarkaði eru umtalsverð en misjöfn milli atvinnugreina. Umræða um áhrifin á íslenskt samfélag er skammt á veg komin en útreikningar Hagstofu Íslands sýna að miklar líkur eru á að um 28% íslensks vinnumarkaðar verði fyrir verulegum breytingum. Aukin stafræn færni er því lykilmáttur til að mæta þessari áskorun og hefur m.a. verið brugðist við því með því að bjóða starfsfólki ríkisins upp á námskeið í hagnýtri notkun skrifstofuhugbúnaðarins Microsoft 365 og annarra námskeiða. Að auki hefur verið veittur stuðningur við Stafræna hæfniklasann sem hefur það verkefni að auka stafræna hæfni í atvinnulífinu.

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

### Tækifæri til umbóta

Mörg tækifæri eru til umbóta og er hér gerð grein fyrir þeim.

**Hagskýrslugerð.** Stjórnvöld, atvinnulíf og almenningur þurfa í auknum mæli á að halda fjölbreyttum hagtölum sem uppfylla skilyrði um áreiðanleika og notagildi. Samhliða er sterkt ákall eftir gögnum sem stutt geta við þekkingarleit og rannsóknir. Gera þarf áreiðanlegar hagtölur aðgengilegar þannig að þær nýtist til ýmiss konar ákvörðunartöku með einföldum og skýrum hætti en auk þess að lýsa framvindu efnahags- og félagsmála eru hagtölur gjarnan notaðar til stefnumótunar og þegar kemur að því að meta áhrif af ákvörðunum stjórnvalda með óvillhóllum hætti.

Til að svara ákalli samfélagsins verður unnið að aukinni tæknivæðingu og stafrænni þróun Hagstofunnar. Um leið verður lögð áhersla á stöðugar umbætur og þróun á nýjum aðferðum og tæknilausnum, þ.m.t. endurbætur á þjóðhagsreikningum, bætt framboð á upplýsingum um kjara- og vinnumarkaðstölfræði með áherslu á stuðning við kjaratölfræðinefnd og gerð færnispar, frekari greiningar á lífskjörum almennings og ýmissa þjóðfélagshópa til að styðja við áherslur um mannréttindi og jafnréttismál, auk þess að styðja við sjálfbært samfélag og stöðu landsins sem velsældarhagkerfi.

Leggja þarf aukna áherslu á aðgengi að upplýsingum og gögnum með endurbótum á stafrænum samskiptum Hagstofunnar við samfélagið, hvort sem horft er til úrtaksrannsókna Hagstofunnar, bættrar nýtingar á stjórnsýslugögnum en einnig miðlunar upplýsinga á vef Hagstofunnar. Endurbæturnar tengjast áherslum ríkisstjórnarinnar um bætt samskipti við almenning og grósku í nýsköpun.

**Grunnskrár, kosningar og heildarskipulag upplýsingakerfa.** Þróun og rekstur grunnskráa ríkisins er dreifð og mikilvægt er að auka samvirkni þeirra á milli og einnig við hin ýmsu upplýsingakerfi hins opinbera. Sóknarfæri felast í að bæta heildarskipulag opinberra upplýsingakerfa sem og þjónustuvefja og tryggja þannig betur öryggi, hagkvæmni og gæði stafrænnar þjónustu. Ríkið hefur hafið innleiðingu á gagnaflutningslaginu Straumurinn (X-Road) með það að markmiði að tengja saman öll upplýsingakerfi hins opinbera þannig að upplýsingar séu skráðar í eitt skipti í stað þess að skrá þær hjá hverri stofnun. Markmiðið er þannig að flytja gögn en ekki fólk, sem tryggir betri þjónustu, minnkar sóun, eykur skilvirkni og hefur jákvæð umhverfisáhrif.

Tækifæri er í að samhliða þessum breytingum verði greiðslufyrirkomulag endurskoðað vegna veitinga upplýsinga úr grunnskrám þar sem gögnum er dreift með öðrum hætti en nú er gert, t.a.m. með vefþjónustum. Grunnskráin þjóðskrá leggur grunninn að tekjuöflunarkerfi



ríkisins, almannatryggingakerfi landsins, banka- og viðskiptamannakerfi og stafrænni opinberri þjónustu svo eitthvað sé talið og því brýnt að kerfið sé í stakk búið að uppfylla kröfur samtímans.

Einnig liggja tækifæri í að vinna að endurhönnun og uppfærslu á skrá/gagnagrunnum Þjóðskrár Íslands til að koma til móts við auknar kröfur um vernd persónuupplýsinga og aukna þróun í upplýsingatækni. Nauðsynlegt er að stjórna hvernig og hvaða persónuupplýsingum er miðlað til að tryggja öryggi upplýsinganna og til samræmis við öryggisflokkun gagna ríkisins.

Til að mæta áskorunum er varða skráningu og miðlun gagna hefur verið lögð áhersla á að fjölga stafrænum eyðublöðum og þar með að auka sjálfsafgreiðslu í skráningu hjá Þjóðskrár Íslands. Þá er verið að vinna að því að vefuppfletti og vefþjónustum verði komið á fyrir miðlun þjóðskrárupplýsinga.

*Stafræn stefna um þjónustu hins opinbera* leggur m.a. áherslu á aukna samkeppnishæfni Íslands í alþjóðasamhengi. Hluti af því er að gögn hins opinbera verði gerð aðgengileg og hagnýtt að teknu tilliti til persónuverndarsjónarmiða og samþykkis einstaklinga. Að sama skapi skuli möguleikar stafrænna innviða nýttir til að auka lýðræðislega þátttöku með gagnvirkni og samráði við almenning.

Grunnskrár leika lykilhlutverk í að stuðla að bættum samskiptum við almenning sem er ein af velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar. Framþróun grunnskráa og aðgengileiki upplýsinga tengist velsældaráherslum um grósku í nýsköpun og kolefnishlutlausla framtíð.

**Opin gögn.** Opin gögn skapa jákvæð samfélagsleg, efnahagsleg og pólitísk áhrif, t.d. í formi bættrar þjónustu, gagnsæis, nýsköpunar hjá hinu opinbera og á einkamarkaði og með bættri ákvarðanatöku opinberra aðila. Opinberar stofnanir nota mismunandi aðferðafræði og hugbúnað við að safna saman gögnum og við greiningu þeirra og mismunandi hugbúnað við framsetningu. Nauðsynlegt er að stuðla að samræmingu milli opinberra stofnana varðandi gagnavinnslu. Stefnt verður að því að öll ópersónubundin opinber gögn sem megi birta séu aðgengileg á stafrænu formi, án endurgjalds. Þá verður unnið að mótun stefnu og skipulags sem tryggir markvissar aðgerðir svo opin gögn skapi verðmæti fyrir samfélagið. Þannig má fjölga nýsköpunarmöguleikum, styrkja atvinnulífið, ýta undir rannsóknir og auka traust og gagnsæi í stjórnsýslunni. Ráðgerðar eru breytingar á lögum um endurnot opinberra upplýsinga á grundvelli tilskipunar ESB 2019/1024 til að styrkja þá vegferð. Á vefsvæðinu opingogn.is veita opinberir aðilar aðgengi að gögnum sínum. Ráðgert er að endurskipuleggja vefsvæðið með tilliti til framsetningar og betra aðgengis að þeim gagnasettum og vefþjónustum sem ríkisaðilar bjóða upp á.

**Kynja- og jafnréttissjónarmið.** Til að auka jafnrétti og velsæld er grundvallaratriði að styðja við jafnt aðgengi ólíkra samfélagshópa að stafrænni þjónustu og að gögnum sem varða hópinn beint. Mikilvægt er að greina frekar gögn í málaflokknum eftir kyni og öðrum bakgrunnsbreytum en haldbær gögn skortir um stöðu jaðarsettra hópa.

Þróun umboðskerfis fyrir einstaklinga með skert aðgengi eða færni í stafrænum aðgerðum er mikilvægt verkefni og tækifæri til að jafna aðstöðumun að stafrænum þjónustum ríkisins. Að sama skapi styrkir umboðskerfið öryggi og rekjanleika í stafrænni þjónustu. Umboðskerfið er þróað af Stafrænu Íslandi í samstarfi við önnur ráðuneyti.

Auknir sjálfsafgreiðslumöguleikar auka tækifæri einstaklinga af öllum kynjum til að taka þátt í ákvörðunum er varða þeirra eigin hagsmuni og eru til þess fallnir að auka jafnrétti. Þá auka þeir einnig aðgengi þeirra sem búið hafa við ójafnt aðgengi að stafrænni þjónustu eða stafrænni hæfni. Ekki liggur fyrir mat á áhrifum á ólaunaða vinnu sem þessu kann að fylgja fyrir aðstandendur en konur sinna almennt meiri ólaunaðri vinnu en karlar. Unnið er að verkefni sem ætlað er að varpa ljósi á áhrif stafvæðingar þjónustu á jafnrétti kynjanna út frá sjónarhóli notenda.

## Áhættuþættir

Fyrirkomulag rekstrar og högunar upplýsingakerfa ríkisins hefur mikið um það að segja hvernig aðgengi að gögnum er háttað, hvernig þeim er miðlað innan ríkisins og hvernig þau eru birt einstaklingum og lögaðilum. Ríkisaðilar hafa lengi búið við dreifstýrða högun í upplýsingatækni. Slíkt fyrirkomulag býður upp á sveigjanleika en þó á kostnað samræmingar og samhæfingar. Gögn eru því ekki endilega á samræmdu formi eða notkun sambærilegra gagna aðgengileg milli upplýsingakerfa. Samræming í högun er því stór áhættuþáttur þegar kemur að aukinni hagnýtingu og einskráningu gagna.

## Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
1. Auka framboð öruggar, stafrænnar þjónustu.	16.6	Frammistaða í stafrænni þjónustu stjórnvalda skv. EU eGovernment Benchmark.	4. sæti	1.–3.sæti	1.–3.sæti
	16.6	Fjöldi vefþjónusta (API) aðgengilegur fyrir grunnskrár ríkisins.	12 (11%)	50 (45%)	111 (100%)
2. Bæta gæði, framboð og aðgengi að opinberum gögnum og auka möguleika fólks til lýðræðislegrar þátttöku.	16.6, 16.1, 10.2	Árangursvísir European Data Portal fyrir opin gögn <sup>1</sup> sem hlutfall af hæsta gildi stigagjafarinnar.	46	70	80

<sup>1</sup> European Data Portal hefur gert úttekt (e. maturity assessment) vegna opinna gagna hjá þjóðum Evrópu sem metur stefnu, vefgátt, ávinning og gæði. Hæsta samanlagða gildi er 2.600 stig og er þjóðunum rætt eftir því hver árangur þeirra er að því að ná því marki, mældur í prósentum. <https://data.europa.eu/en/publications/open-data-maturity/2022>

## 07 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð fjögurra ráðherra. Forsætisráðherra ber ábyrgð á starfsemi Vísinda- og nýsköpunarráðs, Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra ber ábyrgð á vísindum, nýsköpun og hugverkaiðnaði, að frátöldum endurgreiðslum vegna kvikmynda-gerðar og hljóðritunar tónlistar, málefnum skapandi greina og faggildingar sem menningar- og viðskiptaráðherra ber ábyrgð á. Matvælaráðherra ber ábyrgð á málefnum Matvælasjóðs.

Málefnasviðið skiptist í tvo málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>7 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar</b>	<b>26.063</b>	<b>30.904</b>	<b>34.892</b>
07.10 Vísindi og samkeppnisjóðir í rannsóknnum	11.439	14.590	14.472
07.20 Nýsköpun, samkeppni og þekkingargreinar	14.624	16.314	20.420

\* Fjárlög að viðbættum fjárukaulögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Íslendingar þekkja ástandið þegar fiskimiðið bregðast, náttúruöflin herja á landbúnað, álverð hrynur á heimsmarkaði og heimsfaraldur kippir stoðum undan ferðaþjónustu. Besta leiðin til að draga úr hagsveiflum er að efnahagslífið byggji í vaxandi mæli á auðlindum sem eru hvorki takmarkaðar né í sama mæli háðar utanaðkomandi aðstæðum og sveiflum. Þess vegna er lykillinn að bættum lífsgæðum og fleiri tækifærum sá að hugvitið verði stærsta útflutningsgrein þjóðarinnar. Rannsóknir, þróun, nýsköpun og hagnýting hugvits eiga því að vera inngróin í menningu og efnahagslíf þjóðarinnar. Við eigum að nýta okkur smæð þjóðfélagsins sem styrkleika en taka áfram virkan þátt í alþjóðlegu umhverfi vísinda, nýsköpunar, menningar og athafnalífs. En meginforsenda þess er að til staðar séu innviðir til að starfrækja alþjóðlega samkeppnishæf fyrirtæki og rannsóknastofnanir.

Meginmarkmið málefnasviðsins er alþjóðlega samkeppnishæft umhverfi rannsókna og nýsköpunar þar sem áhersla er lögð á gæði, alþjóðlegt samstarf og árangur, sem og skilvirkni og gagnsæi í opinberu stuðningskerfi. Þannig styður það beint við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi og grósku í nýsköpun.

### FJÁRMÖGNUN

Fjárhagsrammi málefnasviðsins lækkar milli árana 2023 og 2024, úr 34,9 ma.kr í 31,5 ma.kr. Niðurfelling á tímabundnu framlagi vegna endurgreiðslna kvikmynda vegur þar þyngst, ásamt lægri framlögum í Samstarfsáætlun ESB en sú lækkun er til komin vegna gengisþróunar. Á móti er gert ráð fyrir varanlegri hækkun um 776 m.kr. á útgjaldarammanum frá og með árinu 2024 til að koma til móts við áætlaða vanfjármögnun kvikmyndaendurgreiðslna og til að tryggja aukinn fyrirsjáanleika í fjármögnun kerfisins. Í samræmi við stjórnarsáttmála og síðustu fjármálaáætlun verður á árinu 2024 aukning að fjárhæð 1,9 ma.kr. til nýsköpunarfyrirtækja vegna endurgreiðslu á kostnaði vegna rannsókna og þróunar og áframhaldandi hækkun framlaga til þessa málefnis til

ársins 2026. Þá er 75%, eða 2,3 ma.kr., af tímabundinni Covid-tengdri aukningu framlaga til Rannsóknasjóðs og Tækniþróunarsjóðs gerð varanleg frá og með árinu 2024.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
7 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	31.474	32.752	29.481	31.360	33.461
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	4.376	4.446	4.418	4.468	4.533
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	27.098	28.307	25.063	26.892	28.929

## HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028

VELSÆLD BYGGIR Á  
ÁFRAMHALDANDI  
SÓKN Í  
RANNSÓKNUM OG  
NÝSKÖPUN

**Öflug fjárfesting  
í vísindum og  
nýsköpun** í þágu  
velsældar.

Krefjandi áskorunum,  
s.s. í heilbrigðis- og  
loftslagsmálum,  
mætt með **öflugum  
tækni- og  
hugverkaiðnaði.**

Áframhaldandi  
sókn í vísindum og  
nýsköpun  
grundvallast á  
**öflugu  
alþjóðasamstarfi.**

### 7.1 Samkeppnissjóðir og alþjóðlegt samstarf

#### Verkefni

Málaflokkurinn nær yfir starfsemi Vísinda- og nýsköpunarráðs, innlenda samkeppnissjóði á sviðum vísinda og nýsköpunar og samstarfsáætlanir ESB 2021–2027. Lög sem gilda um málaflokkinn eru m.a. lög um Tækniþróunarsjóð, nr. 26/2021, lög um opinberan stuðning við vísindarannsóknir, nr. 3/2003, og lög um Matvælasjóð, nr. 31/2020. Um hlutverk einstakra sjóða má lesa á bls. 222 í fjármálaáætlun 2023–2027. Á árinu 2022 voru samþykkt ný lög um Vísinda- og nýsköpunarráð, nr. 137/2022, sem hafa að markmiði að efla stefnumótun og samhæfingu á sviði vísinda, tækniþróunar og nýsköpunar hér á landi svo að styrkja megi íslenskt þekkingarsamfélag og auka samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs. Stærstu áætlanirnar í Samstarfsáætlun Evrópusambandsins 2021–2027 eru rannsókn- og nýsköpunaráætlunin Horizon Europe, mennta-, æskulýðs- og íþróttamálaáætlunin Erasmus+ og Digital Europe áætlun um stafræna innviði og færni. Þá mun Ísland taka þátt í nýrri InvestEU-áætlun sem er ætlað að styðja við fjárfestingar í innviðum, rannsóknum og nýsköpun.

Samkeppnishæft þekkingarsamfélag þarf markvissa fjárfestingu, jafnt í grunnrannsóknum sem hagnýtum rannsóknum, og mikilvægt er að tryggja gott rannsóknarumhverfi fyrir framúrskarandi vísindafólk. Öflugir samkeppnissjóðir í rannsóknum og nýsköpun eru ein af forsendum samkeppnishæfni íslensks vísinda- og nýsköpunarumhverfis og mikilvægur grunnur að sókn í erlenda sjóði og samstarfsáætlanir. Íslensku samkeppnissjóðirnir og þátttaka í samstarfsáætlunum ESB styður við allar helstu velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar, þ.m.t. virkni í námi og starfi, kolefnishlutlausu framtíð, grósku í nýsköpun og bætt andlegt heilbrigði borgaranna.

### Helstu áskoranir

Áskorun nýrrar fjármálaáætlunar felst í að viðhalda og virkja frekar þann slagkraft sem myndast hefur á sviði vísinda og nýsköpunar. Á sama tíma og fjárframlög til málefnisins hafa aukist þarf að tryggja að þau nýtist með skilvirkum hætti og á þeim sviðum þar sem helst er þörf á opinberri aðkomu hverju sinni. Þá er mikilvægt að opinbert stuðningskerfi vísinda og nýsköpunar taki mið af hnattrænum og samfélagslegum áskorunum.

Loftslagsmál, heilbrigðisþjónusta og stafræn umbreyting eru meðal stærstu áskorana sem stjórnvöld standa frammi fyrir og þeim verður best mætt með öflugu vísindastarfi, rannsóknum, þróun og nýsköpun sem er lykillinn að öflugu og fjölbreyttu hagkerfi á forsendum sjálfbærrar þróunar. Samspil atvinnulífs, háskóla- og rannsóknasamfélagsins leikur lykilhlutverk til að svo megi verða.

Það er samfélaginu áskorun að halda uppi öflugu heilbrigðiskerfi á landsvísi, í dreifðri byggð og litlu hagkerfi. Heimsfaraldur síðustu ára varpaði ljósi á margvíslega veikleika í opinberri heilbrigðisþjónustu en beindi jafnframt sjónum fólks að mikilvægi vísindastarfs og nýsköpunar í þágu bætts heilbrigðis.

Örar tæknibreytingar og stafræn umbreyting fela í sér hvort tveggja í senn, tækifæri til framfara og áskorun fyrir atvinnulíf og samfélag. Mikilvægt er bæði fyrir samkeppnisstöðu og velferð þjóðarinnar að virkja þau tækifæri sem fylgja stafrænni umbreytingu á alþjóðlegum vettvangi en tryggja jafnframt að samfélagið og innviðir þess séu nógu sterkir og öruggir til að takast á við þær breytingar.

Ýmsar áskoranir eru til staðar hvað varðar kynjahlutfall í vísindum og þekkingargreinum. Þar má nefna að þó að árangurshlutfall kvenna sem verkefnisstjóra í samkeppnissjóðum rannsókna sé jafn hátt og karla, þá sker úthlutun öndvegisstyrkja (hæstu styrkja Rannsóknasjóðs) sig úr hvað hlutfall kvenna varðar. Þar hafa einungis átta konur fengið styrk frá upphafi og 54 karlar.

### Tækifæri til umbóta

Eins og fram kemur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar verður tekist á við samfélagslegar áskoranir með hag almennings að leiðarljósi á þeirri forsendu að velsæld verði best tryggð með traustum efnahag, jöfnum tækifærum og aðgerðum í þágu nýsköpunar, umhverfis og loftslags.

Árangur af hækkuðum framlögum til samkeppnissjóða á sviði rannsókna og nýsköpunar, sem viðspyrnu við áhrifum Covid-19 heimsfaraldurs, er smám saman að koma í ljós og til að tryggja að rannsóknir skili sér til lengri tíma er afar mikilvægt að ekki verði dregið úr þeirri fjárfestingu.

Niðurstöður áhrifa- og árangursmats á Rannsóknasjóði og Tækniþróunarsjóði voru birtar árið 2022 og á tímabilinu er áætluð endurskoðun á lögum um opinberan stuðning við vísindarannsóknir, nr. 3/2003, með það að leiðarljósi að einfalda umgjörð starfseminnar og skýra ábyrgð hinna ýmsu aðila í stefnumótun og framkvæmd þeirrar starfsemi sem fellur undir ábyrgðarsvið laganna. Þá verður unnið að innleiðingu laga um vandaða starfshætti í vísindum og stefnumótun um opin vísindi. Hafin er vinna við greiningu og endurskoðun sjóðakerfis rannsókna og nýsköpunar í þágu einföldunar, aukinnar skilvirkni og betri þjónustu. Í þeirri vinnu verður m.a. lögð áhersla á aðgerðir sem stuðla að jafnara kynjahlutfalli þegar kemur að fjölda umsókna og úthlutun úr samkeppnissjóðum.

Ein af forsendum þess að íslenskir vísindamenn og frumkvöðlar dragist ekki aftur úr á alþjóðavísu er gott aðgengi að hágæðarannsóknarinnviðum, s.s. tækjum, aðstöðu og gagnagrunnum. Unnið er að nýjum Vegvísi um rannsóknarinnviði með það að markmiði að stuðla að markvissri uppbyggingu innviða til framtíðar.

Markmið um kolefnishlutlausu framtíð er ein af velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar, í samræmi við alþjóðlegar áherslur í loftslagsmálum. Lögð verður áhersla á vísindalegar

aðferðir, hugvit og nýsköpun sem verkfæri í baráttunni við að ná þessum markmiðum. Hér er m.a. um að ræða vísindalegar greiningar á stöðu loftslagsmála í heiminum, aðferðir hringrásarhagkerfis til að tryggja sjálfbæra nýtingu hráefna og þróun grænna tæknilausna til að minnka losun koltvísýrings í andrúmsloftið.

Unnið verður að því að efla samstarf opinberra aðila og einkaaðila í rannsóknum og nýsköpun í heilbrigðismálum, m.a. í gegnum styrki „Fléttu“, og móta stuðningsumhverfi og regluverk sem hvetur til framfara og aukins heilbrigðis.

Unnið verður að því að móta regluverk og umgjörð um stafrænar tæknibreytingar í samræmi við alþjóðlega staðla í þeim tilgangi að stafræn umskipti skili sér í aukinni hagsæld á landsvísu og feli ekki í sér aukna aðgreiningu í þjóðfélaginu.

### Áhættuþættir

Markmiðin sem birtast í málaflokki 7.1 eru samtvinnuð fjárfestingu í háskólum og rannsóknarstarfsemi (sjá málefnasvið 21). Án öflugrar fjárfestingar í háskólum og rannsóknarstofnunum er hættu á dvínandi gæðum mannauðs, takmarkaðri uppbyggingu innviða og versnandi vistkerfi rannsókna og nýsköpunar.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Vísindastarf á heimsmælikvarða	8.2	*1. Fjöldi R&D-starfa í fyrirtækjum og stofnunum	4.400	4.700	> 5.000
	8.2	*2. Fjöldi sambirtinga í alþjóðlegum ritrýndum tímaritum	2.205	2.500	3.000
Hagnýting hugvits og nýskapandi lausnir á brýnum samfélagslegum áskorunum	8.2	*3. Opinn aðgangur að rannsókna niðurstöðum	64%	75%	85%
	8.2	*4. Fjöldi veittra einkaleyfa	9	18	32
	8.2	*5. Styrkfé í lausnir við samfélagslegum áskorunum, m.kr.	1.800	2.000	>2.400
Virkt alþjóðlegt samstarf á sviði menntunar, vísinda og nýsköpunar	8.2	*6. Styrkir úr Samstarfsáætlunum ESB á hvern íbúa (EUR)	400	425	450
	8.2	*7. Árangurshlutfall í ESB áætlunum	20%	18%	18%

\*1. Hagstofan. Gögn 2021.

[https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Atvinnuvegir/Atvinnuvegir\\_visinditaekni\\_rannsoknthroun/FYR05107](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Atvinnuvegir/Atvinnuvegir_visinditaekni_rannsoknthroun/FYR05107)

\*2. [https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Atvinnuvegir/Atvinnuvegir\\_visinditaekni\\_rannsoknthroun/FYR05107.px](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Atvinnuvegir/Atvinnuvegir_visinditaekni_rannsoknthroun/FYR05107.px)

Scobus. <https://www.scimagojr.com/countrysearch.php?country=IS>. Gögn frá árinu 2022.

\*3. Scobus. <https://www.scimagojr.com/countrysearch.php?country=IS>. Gögn frá árinu 2022. Gögn frá Scobus, vegið meðaltal síðustu þriggja ára.

\*4. Hugverkastofa. Gögn 2022.

\*5. RANNÍS. Gögn 2022. Markáætlun, styrktarsjóðir Margrétar Þórhildar og Vigdísar Finnbogadóttur eru ekki með í þessum tölum.

\*6. Rannís. Gögn 2022.

\*7. Rannís. Gögn 2022.

\*8. Rannís. Gögn 2022.

Frá fyrri fjármálaáætlun hafa verið gerðar eftirfarandi breytingar á töflu yfir markmið og mælikvarða fyrir málaflokk 7.1. Mælikvarði um hlutfall R&D af VLF var færður í töflu 7.2 og mælikvarði um fjölda birtinga í ritrýndum tímaritum var færður í kafla 21. Nýir mælikvarðar eru aftur á móti „Styrkfé í lausnir við samfélagslegum áskorunum“ og „Fjöldi sambirtinga í alþjóðlegum ritrýndum tímaritum“.

Lýsing á markmiðum hefur verið uppfærð. Orðalagi á markmiði nr. 2 hefur verið breytt til að skerpa á áherslum. Markmið nr. 2, „**Þekking, hugvit og nýskapandi lausnir nýtist við úrlausnir á brýnum samfélagslegum áskorunum**“, felur í sér tækniþróun, uppbyggingu innviða, öflugt frumkvöðlastarf og hagnýtingu hugvits sem verkfæri gegn samfélagslegum áskorunum, s.s. loftslags- og heilbrigðismálum, og að innlendir og erlendir sjóðir nýtist í því sambandi. Með breytingu á orðalagi er sjónum beint að áskorunum tengdum loftslags- og heilbrigðismálum.

## 7.2 Nýsköpun, hugvitsiðnaður og samkeppnishæfni

### Verkefni

Málaflokkurinn nær yfir stuðningsumhverfi og aðgerðir í þágu nýsköpunar, hugvitsiðnaðar og skapandi greina. Undir málaflokkinn heyrir m.a. Nýsköpunarsjóður atvinnulífsins, Hugverkastofa, Kría –sprotta- og nýsköpunarsjóður, styrkir til nýsköpunarfyrirtækja í formi skattendurgreiðslna vegna rannsókna og þróunar, og endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar og hljóðritunar á tónlist. Lög sem gilda um málaflokkinn eru m.a. lög um opinberan stuðning við nýsköpun, nr. 25/2021, lög um Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins, nr. 61/1997, lög um Kríu –sprotta- og nýsköpunarsjóð, nr. 65/2020, lög um stuðning við nýsköpunarfyrirtæki, nr. 152/2009, lög um einkaleyfi, nr. 17/1991, lög um tímabundnar endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi, nr. 43/1999, og lög um tímabundnar endurgreiðslur vegna hljóðritunar á tónlist, nr. 110/2016.

Áhersla stjórnvalda á stuðning við fjölbreyttar stoðir efnahagskerfisins birtist m.a. í aukinni opinberri fjárfestingu í skapandi greinum. Til skapandi greina teljast m.a. bókmenntir, fjölmiðlun, hönnun og arkitektúr, kvikmynda- og sjónvarpsþáttagerð, safnastarf og miðlun menningararfs, myndlist og starfsemi gallería, sviðslistir, tónlist, tölvuleikjagerð og hugbúnaðarþróun sem þeim tengist.

### Helstu áskoranir

Áskoranir í málaflokki 7.2 eru að mestu leyti þær sömu og lýst er í málaflokki 7.1. Í báðum málaflokkum felast áskoranir um að efla vísindi, nýsköpun og þekkingargreinar til að styðja við almenna velsæld hér á landi og samkeppnishæfni þjóðarinnar á alþjóðavettvangi. Aðgerðir tengdar málefnasviði sjö miða þannig að því að byggja upp samfélag vísinda, þekkingar, nýsköpunar og hugverkaiðnaðar með það að markmiði að hugvitið verði stærsta útflutningsgrein þjóðarinnar.

Á sviði nýsköpunar og hugvitsiðnaðar felst áskorun í því að vera til staðar þar sem þörfin er. Fram hefur komið að skortur sé á fjármagni á því tímabili frá því að rannsókna- og tækniþróunarsjóðir hætta að styðja við tiltekin verkefni og þar til fjárfestar sýna þeim áhuga. Þetta á ekki síst við á þeim sviðum nýsköpunar sem kalla á langt þróunartímabil og „þolinmótt fjármagn“. Önnur áskorun á sviði nýsköpunar felst í því að verkefni sem eru komin lengra á veg, vanti stuðning til frekari rannsókna, þróunar og vaxtar á alþjóðavettvangi.

Hlutfall kvenna á meðal frumkvöðla er lágt á Íslandi sem og öðrum Norðurlöndum og sýna niðurstöður greiningar KPMG fyrir Framvís – samtök engla og vísifjófesta í nýsköpun að á árinu 2021 fengu kvenkyns teymi 2% fjármagns og blönduð teymi 53% fjármagns frá íslenskum vísisjóðum. Þegar litið er til umsókna um endurgreiðslur vegna rannsókna og þróunar eru karlar um 73% umsækjenda og flest nýsköpunarfyrirtæki, sem njóta



endurgreiðslna vegna rannsókna og þróunar, eru í tæknigeiranum þar sem karlar eru að meiri hluta starfandi.

Brýnt er að efla heildræna gagnasöfnun og rannsóknir á sviðum skapandi greina, kortleggja virðisauka þeirra og framlag til samfélagsins. Staða greinanna er afar ólík og frekari stefnumörkun nauðsynleg til þess að tryggja megi betri samkeppnishæfni þeirra til framtíðar.

### Tækifæri til umbóta

Eins og í kafla 7.1 eru tækifæri til að beita verkfærum vísinda, nýsköpunar og þekkingargreina til að mæta helstu samfélagslegu áskorunum framtíðarinnar, s.s. í loftslagsmálum, heilbrigðismálum og örum stafrænum breytingum.

Mikilvægt er að nýsköpun sé höfð að leiðarljósi gagnvart stærstu áskorunum samfélagsins, s.s. í heilbrigðismálum, loftslagsmálum og stafrænni umbreytingu. Ekki er nóg að stunda rannsóknir og þróun á sviði nýsköpunar heldur þarf að fylgja því starfi eftir með öflugri innleiðingu nýrra lausna svo íslenskt samfélag megi njóta alls þess ávinnings sem hugvitið getur boðið upp. Breytt stjórnskipan með nýju ráðuneyti háskóla, iðnaðar og nýsköpunar gefur tækifæri til aukinnar samhæfingar þvert á málaflokka ráðuneytisins.

Eitt af forgangsverkefnum ráðuneytisins felst í endurskoðun á aðkomu ríkisvaldsins að fjármögnunarumhverfi nýsköpunar með það að markmiði að tryggja að fjármögnunin skili sér þangað sem þörfin er mest á hverjum tíma. Unnið verður að endurskoðun stuðningsumhverfis nýsköpunar með skilvirkni og góða þjónustu að leiðarljósi. Í því felst m.a. að mæta mismunandi þörfum eftir vaxtaskeiði frumkvöðla og nýsköpunarfyrirtækja, styðja við þróunarstarf í rótgrónum fyrirtækjum og efla nýsköpunarstarf á landsbyggðinni. Á tímabilinu verður einnig unnið að heildarendurskoðun laga um endurgreiðslur skatta vegna rannsókna og þróunar í samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneyti.

Unnið verður að því að auka nýsköpun og styrkja innviði í stafrænni tækni og fjarskiptum, m.a. í samstarfi við Digital Europe áætlanir ESB. Stefnt er að eflingu nýsköpunar á landsvísu með sérstökum framlögum til verkefna á landsbyggðinni og áhersla lögð á stuðning við sprot- og frumkvöðlafyrirtæki á sviði hátækni, í nánú samstarfi við háskólasamfélagið. Þá verður sjónum beint að nýsköpun í heilbrigðisþjónustu og heilbrigðistækni og auknu samstarfi milli sprotafyrirtækja og stofnana í heilbrigðisþjónustu.

Af öðrum stefnumótandi stuðningi stjórnvalda má nefna stuðning við grænar tæknilausnir og hugverkaiðnað í þágu loftslagsmála, þ.á m. stuðning við sókn í alþjóðleg samstarfsverkefni. Áhersla verður á að styðja ímynd og gæði íslensks iðnhandverks í samstarfi stjórnvalda og samtaka á vinnumarkaði og móta stefnu um sjálfbæran þekkingariðnað.

Áhersla er á samkeppnishæft atvinnulíf innan lands sem utan. Í því skyni er stefnt að einföldun regluverks og markvissum aðgerðum sem gera erlendum sérfræðingum og fjölskyldum þeirra kleift að búa og starfa hér á landi um lengri eða skemmri tíma.

Tækifæri eru á málefnasviðinu til þess að líta til aukinnar fjölbreytni hvað varðar atvinnugreinar og þarfir. Stuðningskerfi nýsköpunar á Íslandi er víðfeðmt en misjafnt hvernig kynin nýta sér það. Tækifæri eru í því fólgin að auka sókn kvenna í nýsköpun í þau verkfæri sem stuðningskerfið býður og höfða betur til annarra minnihlutahópa í nýsköpun, s.s. frumkvöðla á landsbyggðinni og af erlendum uppruna.



Undanfarin ár hefur verið unnið að stefnumótun innan ólíkra listgreina þar sem m.a. er lögð áhersla á starfs- og stuðningsumhverfi, gagnaöflun og samfélagslegt mikilvægi þeirra. Unnið hefur verið að því að efla stuðningskerfi við framleiðslu kvikmynda- og sjónvarpsefnis og í júlí 2022 var gerð breyting á lögum nr. 43/1999 sem felur í sér hækkun endurgreiðsluhlutfalls (35%) fyrir stærri verkefni. Í kjölfarið hafa framleiðendur stærri verkefna (t.d. gerð erlendra sjónvarpsþáttaraða) beint sjónum sínum að Íslandi, með jákvæðum samfélagslegum og menningarlegum áhrifum. Undir málefnasviðið heyra framlög stjórnvalda til málefna hönnunar og arkitektúrs en framtíðarsýn nýrrar stefnumótunar hennar er að aðferðafræði hönnunar sé markvisst nýtt til þess að auka lífsgæði á Íslandi með áherslu á verðmætasköpun og sjálfbærni.

Áherslur í málaflokknum eru í samræmi við velsæðaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi, grósku í nýsköpun, kolefnishlutlausu framtíð, andlegt heilbrigði og betri samskipti við almenning.

### **Áhættuþættir**

Markmiðin sem birtast í málaflokki 7.2 eru líkt og í 7.1 samtvinnuð fjárfestingu í háskólum og rannsóknarstarfsemi (sjá málefnasvið 21). Án öflugrar fjárfestingar í háskólum og rannsóknarstofnunum er hættu á dvínandi gæðum mannauðs, takmarkaðri uppbyggingu innviða og versnandi vistkerfi rannsókna og nýsköpunar. Aðrir áhættuþættir sem tengjast málefnasviði 7.2 snúa m.a. að almennu fjármögnunarumhverfi nýsköpunar sem er síbreytilegt og háð almennum aðstæðum á markaði. Flestir núverandi virkir íslenskir framtakssjóðir hófu fjárfestingatímabilið á sama tíma og rekstraraðilar þeirra því líklegir til að hefja söfnun á fjármagni í nýja sjóði á svipuðu tímabili. Fjármögnun nýrra framtakssjóða byggir að miklu leyti á þátttöku íslenskra lífeyrissjóða sem eykur á óvissu og fjármögnunaráhættu nýsköpunarverkefna og ýtir undir þörfina fyrir öflugt og sveigjanlegt opinbert stuðningskerfi nýsköpunar á landsvísu.

Þá er hættu á að óljóst regluverk og framkvæmd í þeim stuðningi stjórnvalda sem snýr að endurgreiðslum vegna rannsókna og þróunar leiði til minni skilvirkni í þessum umfangsmikla stuðningi.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Bætt samkeppnisstaða í alþjóðlegu samhengi	9.b.1	*9. Hlutfall hugverkaiðnaðar af útflutningstekjum	14	17	>20
	9.b.1	*10. Hlutfall R&Ð af VLF	2,8%	2,9%	>3%
Aukin hagnýting tæknilausna í þágu samfélagslegra áskorana	9.4.1	*11. Hagnýtar tæknilausnir í þágu samfélagsáskorana	Mælikvarði í vinnslu		
	9.4.1	*12. Losun GHJ frá Íslandi (ESD), kt CO2-ig	2958	2730	<2500
Ný og fjölbreytt störf skapist í þekkingargreinum	9.b.1, 9.5.2	*13. Fjöldi launþega í tækni- og hugverkaiðnaði	14.100	15.000	18.000
	9.b.1, 9.5.	*14. Fjöldi erlendra starfsmanna í vísindalegri og tæknilegri starfsemi	>900	1000	1400
	5.5	*15. Hlutfall fjármagns frá vísisjóðum á Íslandi til kvenkyns stofnendateyma	<5%	12%	>25%

\*9. SI sérvinnsla frá Hagstofunni. Gögn 2021.

\*10. Hagstofan. Gögn 2021.

[https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Atvinnuvegir/Atvinnuvegir\\_visinditaekni\\_rannsoknthroun/FYR05101.px](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Atvinnuvegir/Atvinnuvegir_visinditaekni_rannsoknthroun/FYR05101.px)

\*11. Rannís-mælikvarði í vinnslu.

\*12. Umhverfisstofnun. <https://ust.is/library/Skrar/loft/NIR/SummaryPamsProjections2022v1.pdf>

\*13. Hagstofan. Breyttur gagnabrunnur frá síðustu fjármálaáætlun. Núverandi tölur marka mælikvarðann mun betur.

[https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag\\_launogtekjur\\_3\\_tekjur\\_0\\_stadgreidsla/TEK02002.px](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag_launogtekjur_3_tekjur_0_stadgreidsla/TEK02002.px)

\*14. Hagstofan. Gögn 2021.

[https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag\\_vinumarkadur\\_vinnuafskraargogn/VIN10030.px](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag_vinumarkadur_vinnuafskraargogn/VIN10030.px)

\*15. Framvís – samtök vísisjóða á Íslandi.

[https://www.framvis.is/\\_files/ugd/e4dc69\\_39ffb2da418450a8f3ecbd4800c9fc3.pdf](https://www.framvis.is/_files/ugd/e4dc69_39ffb2da418450a8f3ecbd4800c9fc3.pdf)

Skerpt hefur verið á lýsingu á markmiðum og mælikvörðum frá fyrri fjármálaáætlun:

Frá fyrri fjármálaáætlun hafa verið gerðar eftirfarandi breytingar á töflu 7.2 yfir markmið og mælikvarða. Mælikvarðinn með vísun í sæti á Global Innovation Index (GII) var tekinn út þar sem árangursríkara er að bæta einstaka mælikvarða innan GII. Mælikvarðinn hlutfall R&Ð af VLF var færður í töflu 7.2. Mælikvarðinn um útgjöld fyrirtækja til R&Ð sem hlutfall af VLF véc. Mælikvarðinn um losun GHJ frá samgöngum á Íslandi véc. Mælikvarði um fjölda launþega í tækni- og hugverkaiðnaði breyttist í kjölfar nýrra gagna frá Hagstofu. Einnig var bætt inn mælikvarða um hlutfall fjármagns frá vísisjóðum á Íslandi sem fer til kvenkyns stofnendateyma.

Orðalagi á markmiðum hefur verið breytt með eftirfarandi hætti til að skerpa á áherslum:

**1. Bætt samkeppnisstaða og velsæld byggð á nýsköpun og hugviti.** Auka útflutningsverðmæti og samkeppnishæfni atvinnulífs. Lögð verður áhersla á skilvirkni í stuðningskerfi nýsköpunar þannig að opinber stuðningur og fjármögnun beinist þangað sem þörfin er mest.

**2. Aukin hagnýting tæknilausna í þágu samfélagslegra áskorana.** Stjórnvöld stuðli að þróun hagnýtra lausna sem dragi úr losun gróðurhúsalofttegunda, þvert á atvinnugreinar, í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar. Aukið samstarf milli fyrirtækja og opinberra stofnana, aukin áhersla á stafræna umbreytingu og eflingu nýsköpunar um allt land, m.a. í heilbrigðisþjónustu.

**3. Ný og fjölbreytt störf skapist í hugverkaiðnaði.** Nýsköpun og samkeppni stuðli að vexti atvinnugreina sem byggjast á hugviti um allt land. Áhersla er lögð á aukið alþjóðlegt samstarf á sviði hugvits og þekkingargreina og að Ísland sé ákjósanlegur starfsvettvangur fyrir erlenda sérfræðinga og fjölskyldur þeirra.

## 08 Sveitarfélög og byggðamál

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð innviðaráðherra. Það skiptist í tvo málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>8 Sveitarfélög og byggðamál</b>	<b>23.443</b>	<b>28.860</b>	<b>30.369</b>
08.10 Framlög til sveitarfélaga	21.273	26.783	28.302
08.20 Byggðamál	2.169	2.078	2.067

\* Fjárlög að viðbættum fjárukalögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er sameiginleg öllum málefnasviðum innviðaráðuneytis; að Ísland verði í fremstu röð með trausta og örugga innviði, öflug sveitarfélög, verðmætasköpun og framsækna þjónustu. Tenging byggða og Íslands við umheiminn í jafnvægi við umhverfið.

Meginmarkmið málefnasviðsins er sjálfbærar byggðir og sveitarfélög um land allt og að innviðir og þjónusta mæti þörfum samfélagsins.

Byggða- og sveitarstjórnarmál verði samhæfð við aðra málaflokka eftir því sem við á. Í allri stefnumörkun og áætlanagerð hins opinbera verði áhrif á þróun einstakra byggða og búsetu skoðuð og metin.

### FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins hækki um 5,2 ma.kr. frá fjárlögum 2023 til ársins 2028. Breytingin á framlagi til málefnasviðsins skýrist aðallega af auknu lögboðnu framlagi til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga í samræmi við tekjuspá. Þá falla niður tímabundin framlög í byggðamálum alls 215 m.kr. Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
<b>8 Sveitarfélög og byggðamál</b>	<b>32.624</b>	<b>33.495</b>	<b>34.173</b>	<b>34.870</b>	<b>35.599</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	32.624	33.495	34.173	34.870	35.599

## HELSTU ÁHERSLUR



**BÚSETU-  
FRELSI**

**Fjölmennari og  
öflugri  
sveitarfélög.**

**Jafnari þjónusta og  
búsetufrelsi.**

**Hagnýting  
stafrænnar tækni.**

### 08.1 Framlög til sveitarfélaga

#### Verkefni

Undir málaflokkinn fellur Jöfnunarsjóður sveitarfélaga. Hann starfar á grundvelli laga um tekjustofna sveitarfélaga og er hlutverk hans að greiða sveitarfélögum framlög til jöfnunar á tekjum þeirra og útgjaldaþörf á grundvelli laga, reglugerða og vinnureglna um starfsemi sjóðsins. Þá greiðir sjóðurinn framlög til samtaka sveitarfélaga, stofnana þeirra og annarra aðila í samræmi við ákvæði laga.

Í þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga er mörkuð stefna stjórnvalda til 15 ára og aðgerðaáætlun til fimm ára. Í gildi er stefna í sveitarstjórnarmálum fyrir árin 2019–2033 og er unnið að aðgerðum innan aðgerðaáætlunar fyrir árin 2019–2023.<sup>1</sup> Stefnt er að því að þingsályktunartillaga um endurskoðaða stefnu til árána 2024–2038 og aðgerðaáætlun til árána 2024–2028 verði lögð fram á Alþingi um mitt ár 2023. Stefnan er samhæfð við aðrar áætlanir ráðuneytisins eins og við á hverju sinni.

#### Helstu áskoranir

Íslenska sveitarstjórnarstigið einkennist af fjölda fámennra sveitarfélaga. Af 64 sveitarfélögum er ríflega helmingur þeirra með íbúafjölda innan við 1.000 íbúa og um þriðjungur allra sveitarfélaga íbúafjölda undir 500. Aðeins 42 íbúar og enginn íbúi undir 21 árs aldri býr í fámennasta sveitarfélaginu, Árneshreppi. Hækkandi kostnaður við laun og þjónustu við kvæma hópa á borð við fólk með fötlun og börn veldur versnandi skuldastöðu sveitarfélaga, einkum fámennra. Helsta áskoran málaflokksins felst í því að efla sveitarfélögin til að gera þau fær um að veita íbúum sínum jöfn réttindi, aðgengi að þjónustu og sambærileg búsetuskilyrði. Grundvöllurinn að því takmarki er að stuðla að fjárhagslegri, samfélagslegri og umhverfislegri sjálfbærni þeirra. Rennt er stöðum undir þessa vinnu með aðgerð um skilgreiningu viðmiða um sjálfbærni í drögum að endurskoðaðri aðgerðaáætlun. Önnur verkefni á borð við úrlausn áskorana á sviði fjármála og regluverks sveitarfélaga miða að sama takmarki.

#### Tækifæri til umbóta

Mörg tækifæri eru til umbóta á sviði sveitarfélagamála. Hér er gerð grein fyrir þeim helstu undir hvoru markmiða stefnumótandi áætlunar um málefni sveitarfélaga fyrir sig.

*Sjálfbær, lýðræðisleg sveitarfélög.* Stuðlað er að sameiningu sveitarfélaga með ákvæði sveitarstjórnarlaga um 1.000 íbúa lágmark og fjárhagslegum stuðningi Jöfnunarsjóðs við sameiningarferli. Með sameiningu sveitarfélaga skapast tækifæri til að endurskoða ábyrgðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga til að efla nærþjónustu og eyða *gráum svæðum* þar sem valdsvið

<sup>1</sup> <https://www.althingi.is/altext/150/s/0148.html>

og ábyrgð skarast. Markmið um aukna sjálfbærni íslenskra sveitarfélaga styður vel við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbærni borga og samfélaga og velsældaráherslur stjórnvalda um aukna virkni, bætt heilbrigði og búsetuskilyrði íbúa alls staðar á landinu.

Rannsóknir leiða í ljós að fjárhagslegur ávinningur sameininga íslenskra sveitarfélaga<sup>2</sup> hefur ýmist verið nýttur til að lækka útsvar og/eða stuðla að betri þjónustu. Fækkun sveitarfélaga gerir jafnframt mögulegt að einfalda úthlutunarkerfi Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. - Tækifæri skapast til að draga úr umsvifum sjóðsins, færa fjármuni frá honum til sveitarfélaganna og styrkja þar með eigin tekjustofna þeirra. Þetta mætti m.a. gera með því að lækka það hlutfall af útsvari sveitarfélaga sem rennur beint í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Fimm sameiningar tóku gildi á árinu 2022 og fleiri eru í skoðun og því ljóst að framlög Jöfnunarsjóðs til sameininga sveitarfélaga eru mikilvæg á næstu árum til að gera sveitarfélögin betur í stakk búin að takast á við sameiningar.

Í drögum að nýrri stefnu og aðgerðaáætlun í málaflokki sveitarfélaga er gert ráð fyrir að unnið verði áfram með ákveðna þætti fyrirbyggjandi greiningar á tekjustofnum sveitarfélaga í þeim tilgangi að stuðla að fjárhagslegri sjálfbærni og auknum jöfnuði sveitarfélaga. Með sama hætti fela drögin í sér endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs. Markmið breytingarinnar er að stuðla að markvissari, einfaldari og réttlátari úthlutun framlaga. Jafnframt mun breytingin fela í sér hvata til sameiningar sveitarfélaga og stuðning við sameinuð sveitarfélög.

Samhliða því að takast á við áskoranir á sviði sjálfbærni eru stafrænar leiðir nýttar til að bæta samskipti við íbúa, bæði til að auðvelda aðgengi að þjónustu og ýta undir aukna þátttöku íbúa í ákvarðanatöku. Áfram verður stutt við Samband íslenskra sveitarfélaga um að þróa samráðsleiðir í þeim tilgangi að byggja upp þekkingu á ólíkum leiðum til samráðs. Í samræmi við velsældaráherslu stjórnvalda um betri samskipti við almenning er áhersla lögð á virkari þátttöku íbúa í stefnumótun innan sveitarfélaganna.

*Sjálfstjórn og jafnt aðgengi að réttindum og þjónustu.* Með eflingu sveitarstjórnarstigsins er stutt við sjálfstjórn sveitarfélaganna. Nýsköpun á sviði stafrænnar þróunar verður nýtt til að bæta samskipti hins opinbera við almenning í samræmi við samsvarandi velsældaráherslu um betri samskipti við almenning, stjórnarsáttmála og heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna. Miðlægt samstarf sveitarfélaganna hefur lagt grunninn að samstarfi sveitarfélaga og ríkis um samhæfingu stafrænna þjónustuferla í gegnum Ísland.is. Stofnuð hefur verið formleg samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um stafræna þróun, nýtingu stafrænna innviða og samþættingu þjónustu undir Jónsmessunefnd. Fyrsta samvinnuverkefni stafræns ráðs sveitarfélaganna fólst í sjálfsafgreiðsluferli um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, frá umsókn til afgreiðslu. Alls hafa fimm fjölmenn og meðalfjölmenn sveitarfélög nýtt sér kerfið nú þegar og nokkur til viðbótar eru í innleiðingarferli. Stefnumörkun um hvaða ferlar fylgja í kjölfarið stendur yfir. Síðast en ekki síst verður unnið að skilgreiningu lágmarksþjónustu, mælingum og þróun þjónustu sveitarfélaganna til framtíðar að því er fram kemur í drögum að nýrri aðgerðaáætlun.

*Kynja- og jafnréttissjónarmið.* Ríkisvaldið leggur áherslu á að jafna stöðu kynjanna. Færri konur en karlar búa í fámennustu sveitarfélögunum. Munurinn er m.a. talinn stafa af takmörkuðum tækifærum til menntunar og starfa. Ýtt er undir fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni með markmiði um að auglýsa öll störf á vegum ríkisins óstaðbundin nema eðli þeirra krefjst sérstakrar staðsetningar. Með hliðsjón af hærra hlutfalli kvenna en karla í opinberum störfum má leiða líkum að því að fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni skili konum meiri árangri en körlum.

<sup>2</sup> Niðurstöður greiningar um fjárhagsleg áhrif þess að íbúafjöldi sveitarfélaga yrði ekki undir 1.000 íbúum sýna að fjárhagslegur ávinningur þeirra gæti numið á bilinu 4–5,5 ma.kr. miðað við árið 2019.

Ráðuneytið vinnur að því í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga að stuðla að framgangi tillagna verkefnisstjórnar um bættar starfsaðstæður kjörinna fulltrúa í þeim tilgangi að draga úr endurnýjun fulltrúa í sveitarstjórnnum. Endurnýjunarhlutfall kvenna hefur verið heldur hærra (7/10) en karla (5/10). Ein tillagnanna felur í sér stofnun fagteymis vegna kynferðislegrar og kynbundinnar áreitni í garð kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum og á Alþingi.

Verkefnið í málaflokknum tengjast heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna töluvert enda eru sveitarfélögin mikilvægur aðili þegar kemur að innleiðingu þeirra.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
		Hlutfall sveitarfélaga með yfir 1.000 íbúa.	47,8% sveitarfélaga	55% sveitarfélaga	100% sveitarfélaga
Sveitarfélög verði öflug og þau verði sjálfbær vettvangur lýðræðislegrar starfsemi í landinu.	8 9.1 9.4 9.c 11–15 16.7 17.14	Lýðræðisleg þátttaka íbúa mæld í kjörsókn í sveitarstjórnarkosningum. <sup>3</sup>	62,5% (kynjahlutföll liggja ekki fyrir)	70% (2026)	70% (2026)
		Lýðfræðilegir veikleikar. <sup>4</sup>	Hbsv.: 1 S-nes: 2 V-land: 4 V-firðir: 4 N-vestra: 5 N-eystra: 3 A-land: 3 S-land: 2 Landsbyggð: 3 Landið allt: 2	Viðmiðið er að stuðullinn fyrir landsbyggðina hækki ekki meira en fyrir landið allt.	Viðmiðið er að stuðullinn fyrir landsbyggðina hækki ekki meira en fyrir landið allt.
Sjálfstjórn og ábyrgð sveitarfélaga verði virt og að sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu verði tryggð.	1.4 9.1 10.3 16.b	Þátttaka sveitarfélaga í miðlægu samstarfi á sviði rafrænnar þjónustu. Þjónustuferlar sveitarfélaga í gegnum Ísland.is.	62 sveitarfélög af 64/69 sveitarfélög.	64 af 64 sveitarfélögum.	Öll sveitarfélög.  Viðmið í mótun.

Bætt hefur verið við tveimur mælikvörðum fyrir markmið stjórnvalda á sviði sveitarstjórnarmála um sjálfstjórn sveitarfélaga, jöfn réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu.

<sup>3</sup> Stefnumarkandi áætlun í málefnum sveitarfélaga var samþykkt á fyrri hluta árs 2020 og hafin er vinna við að safna gögnum um stöðu og viðmið vegna mælikvarða.

<sup>4</sup> Lýðfræðilegir veikleikar: Landshluti er metinn í áhættuferli ef fæðingartíðni < 10,6. Dánartíðni > 8,9. Brotfluttur umfram aðflutta < 0. Hlutfall 0–14 ára undir 17,3%, 15–24 ára undir 12%, 25–54 ára undir 39,1%, 55–64 ára yfir 12%, 65 ára og eldri yfir 19,5%. Konur færri en karlar. Færri en 93 konur á 100 karla á aldrinum 15–64 ára. Heimild: Byggingastofnun, byggt á Hagstofutölum. Upplýsingar frá 2021.

## 08.2 Framlög til byggðamála

### Verkefni

Undir málaflokkinn fellur Byggðastofnun, byggðaáætlun, sóknaráætlanir landshluta, atvinnuráðgjafar á landsbyggðinni og flutningsjöfnunarsjóður, auk stjórnsýslu á sviði póstmála. Hlutverk Byggðastofnunar er að vinna að eflingu byggðar og atvinnulífs á landsbyggðinni. Þá gerir stofnunin samninga við landshlutasamtök sveitarfélaga um atvinnuráðgjöf á landsbyggðinni, hefur umsjón með svæðisbundinni flutningsjöfnun og annast framkvæmd laga um pósthjónustu og tekur ákvarðanir þar að lútandi. Í þingsályktun um byggðaáætlun er mörkuð stefna stjórnvalda í byggðamálum til 15 ára og aðgerðaáætlun til fimm ára. Byggðaáætlun er samhæfð við aðrar opinberar áætlanir eftir því sem við á, ekki hvað síst áætlanir í málaflokkum innviðaráðuneytis. Til samræmis við aðrar áætlanir innviðaráðuneytis skal endurskoða byggðaáætlun á a.m.k. þriggja ára fresti. Ný stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2022–2036 var samþykkt á Alþingi í júní 2022, auk aðgerðaáætlunar fyrir árin 2022–2026.<sup>5</sup>

### Helstu áskoranir

Helstu áskoranir á sviði byggðamála eru að takast á við fækkun íbúa og breytta íbúasamsetningu, einhæft atvinnulíf, tækniþróun, samspil þéttbýlis og dreifbýlis, uppbyggingu innviða, umhverfis- og loftslagsmál og samkeppnishæfni. Tengja þarf eflingu sveitarstjórinstigsins, jafnréttissjónarmið og umhverfis- og loftslagsmál við þessar áskoranir og úrlausn þeirra.

### Tækifæri til umbóta

Mörg tækifæri eru til umbóta og er hér gert grein fyrir þeim undir hverju af markmiðum byggðaáætlunar.

*Aðgengi að þjónustu.* Mikil tækifæri felast í því að jafna búsetuskilyrði og aðgengi landsmanna að þjónustu og lækka kostnað þeirra sem um lengri veg þurfa að fara til að sækja þjónustu og afþreyingu. Áfram verður unnið að því markmiði, m.a. með bættum innviðum og tæknilausnum. Í samræmi við stjórnarsáttmálann verður sérstaklega hugað að því að nýta tækni og stafrænar lausnir í velferðar- og heilbrigðisþjónustu. Greina þarf heildarkostnað þjónustusóknar, þ.m.t. ferða- og upphaldskostnað, vinnutap og annan samfélagslegan kostnað sem til fellur, auk þess sem áfram verður unnið að því að skilgreina rétt landsmanna til opinberrar þjónustu. Þessari vinnu er ætlað að undirbyggja vandaða stefnumótun og aðgerðaáætlanir og nýtist þannig landsmönnum öllum. Þjónustukort sem nú er komið í gagn, á þremur tungumálum, nýtist stjórnvöldum til stefnumótunar og aðgerða.<sup>6</sup>

*Tækifæri til atvinnu.* Í stjórnarsáttmálanum er kveðið á um að til að styðja við byggðaþróun og valfrelsi í búsetu verði störf hjá ríkinu ekki staðbundin nema eðli starfsins krefjist þess sérstaklega. Stuðlað verður að uppbyggingu vinnustaðaklasa í samstarfi ríkis, sveitarfélaga og annarra aðila eftir atvikum þannig að góð vinnuaðstaða verði í boði sem víðast um landið. Slíkir klasar eru mikilvæg forsenda fyrir óstaðbundin störf.

Eins og fram kemur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar verður skoðað hvort og þá hvernig beita megi hagrænum hvötum sem tæki í byggðaþróun, líkt og t.d. Norðmenn hafa gert. Þannig verður m.a. skoðað að nýta ívilnanaheimildir laga um Menntasjóð námsmanna til endurgreiðslu námslána vegna tiltekinna námsgreina og svæða. Þá er gert ráð fyrir að unnin verði atvinnusóknargreining þar sem ferðaleiðir milli heimilis og vinnustaðar verða greindar en slík greining er nauðsynleg forsenda þess að beita hagrænum hvötum við þróun vinnusóknarsvæða.

<sup>5</sup> <https://www.althingi.is/altext/152/s/1383.html>

<sup>6</sup> <https://www.byggdastofnun.is/is/frettir/thjonustukort->



*Sjálfbærar byggðir.* Tækifæri felast í því að efla sóknaráætlanir landshluta eins og fram kemur í stjórnarsáttmálanum, m.a. með því að samhæfa þær markvisst við aðrar opinberar áætlanir, tengja með beinum hætti við stefnumótun ráðuneyta og valdefla þannig landshlutana og sveitarfélögin innan þeirra. Áhersla er á að önnur ráðuneyti komi í auknum mæli að sóknaráætlunum, ekki hvað síst á sviði nýsköpunar- og loftslagsmála. Lagaleg staða landshluta-samtaka sveitarfélaga verður skýrð gagnvart þeim verkefnum sem þau sinna, m.a. í gegnum sóknaráætlanir.

Hlutverk stærstu þéttbýlissvæðanna í byggðaþróun verða skilgreind og efl. Í samræmi við stjórnarsáttmálann verður mótuð stefna þar sem svæðisbundið hlutverk Akureyrar sem stærsta þéttbýliskjarnans á landsbyggðinni er skilgreint og stuðlað að uppbyggingu sem býður upp á fjölbreytileika í þjónustu, menningu og atvinnutækifærum. Einnig verður mótuð stefna sem skilgreinir hlutverk Reykjavíkur sem höfuðborgar og stuðlar að aukinni alþjóðlegri samkeppnishæfni höfuðborgarsvæðisins og þar með landsins alls.

Afram verður áhersla á verkefnið *Tryggð byggð*<sup>7</sup> sem er ætlað að stuðla að stóraukinni uppbyggingu íbúðarhúsnæðis á landsbyggðinni. Um er að ræða samhæft verkefni málaflokka byggða og húsnæðismála.

*Kynja- og jafnréttissjónarmið.* Kynja- og jafnréttissjónarmið eru mikilvæg í byggðamálum og er staða kynja og þjóðfélagshópa ólík í ýmsu tilliti. Vísendingar eru um að minni aðflutningur kvenna sé eitt af einkennum dreifbýlla samfélaga í vanda og utan höfuðborgarsvæðisins eru konur víðast hvar færri en karlar. Í nýrri rannsókn, *Byggðafesta og búferlaflutningar á Íslandi*,<sup>8</sup> er fjallað um kynjuð viðhorf og búferlaflutninga. Þar kemur m.a. fram að lágt hlutfall kvenna í mörgum fámennum byggðarlögum skýrist fremur af litlum aðflutningum kvenna en meiri brottflutningum þeirra. Einnig kemur fram að hefðbundin viðhorf til jafnréttismála eru áhrifaþáttur í flutningi margra kvenna til höfuðborgarsvæðisins. Konur upplifa mun meira kynjamisrétti á vinnumarkaði en karlar en nokkra athygli vekur að upplifanir kvenna af slíku kynjamisrétti eru mestar í þéttbýli en minnstar í þorpum og strjálbýli.

Lögð var áhersla á að taka mið af kynja- og jafnréttissjónarmiðum við mótun þings-ályktunartillögu um stefnumótandi byggðaáætlun og aðgerðum sem henni fylgja.

Byggðamál þvera flesta málaflokka og hafa með beinum og óbeinum hætti snertifleti við allar sex velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar. Svo dæmi séu tekin, þá styður byggðaáætlun við áherslu um öryggi í húsnæðismálum með tveimur aðgerðum á byggðaáætlun sem eru á ábyrgð Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og miða að því að gera mögulegt að veita einstaklingum stofnstyrki til að byggja íbúðarhúsnæði á svæðum þar sem misgengi byggingarkostnaðar og söluverðs er mikið. Er það einnig dæmi um samhæfingu aðgerða í málaflokkum ráðuneytisins. Þá er í byggðaáætlun lögð mikil áhersla á kolefnishlutlausu framtíð, m.a. með þremur aðgerðum sem snúa að eflingu hringrásarhagkerfis, áhrifum loftslagsbreytinga og bættri landnotkun sveitarfélaga. Að lokum má nefna betri samskipti við almenning en þeirri áherslu er m.a. mætt með því að efla og styðja enn frekar við sóknaráætlanir landshluta.

Kappkostað er að vinna sem best í takt við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna. Í nýrri byggðaáætlun eru þannig bæði lykilverðfangsefni og allar aðgerðirnar hafa verið tengdar við heimsmarkmiðin.

<sup>7</sup> <https://tryggdbyggd.is/>

<sup>8</sup> <https://www.byggdastofnun.is/is/frettir/byggdafesta-og-buflutningar>

## Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
	1.4, 3.8, 7.1, 16.1	Mismunur á húshitunarkostnaði heimila. <sup>9</sup>	Sjá meðfylgjandi töflu.	Að jöfnuður hafi aukist.	Að jöfnuður hafi aukist.
Jafna aðgengi að þjónustu.	1.4, 3.8, 7.1, 16.1	Hlutfall þeirra sem búa í innan við 30 kílómetra fjarlægð frá heilsugæslustöð, leik-, grunn- og framhaldsskóla og dagvörverslun. <sup>10</sup>	Sjá meðfylgjandi töflu.	Hlutfall á landsbyggð lækki ekki.	Hlutfall á landsbyggð lækki ekki.
Jafna tækifæri til atvinnu.	5.b, 8.2, 8.5, 8.6, 8.9, 11.a, 16.6	Atvinnuþáttaka <sup>11</sup> og meðalatvinnutekjur. <sup>12</sup>	Sjá meðfylgjandi töflu.	Að atvinnuþáttaka og meðalatvinnutekjur lækki ekki og kynjahlutfall sé sem jafnast.	Að atvinnuþáttaka og meðalatvinnutekjur lækki ekki og kynjahlutfall sé sem jafnast.
	16.6	Hlutfall ríkisstarfa af íbúafjölda/heildarfjölda stöðugilda. <sup>13</sup>	Sjá meðfylgjandi töflu.	Að hlutfall ríkisstarfa sé sem jafnast um landið og kynjahlutfall sé sem jafnast.	Að hlutfall ríkisstarfa sé sem jafnast um landið og kynjahlutfall sé sem jafnast.
Stuðla að sjálfbærri þróun byggða um land allt.	9.1, 9.4, 11.3, 16.6	Framfærsluhlutfall. <sup>14</sup>	Sjá meðfylgjandi töflu.	Að framfærsluhlutfall hækki ekki.	Að framfærsluhlutfall hækki ekki.
	5.5, 5.b, 11.a, 16.6	Lýðfræðilegir veikleikar. <sup>15</sup>	Sjá meðfylgjandi töflu.	Að stuðullinn fyrir landsbyggðina hækki ekki meira en fyrir landið allt.	Að stuðullinn fyrir landsbyggðina hækki ekki meira en fyrir landið allt.

<sup>9</sup> Hlutfall vegins meðalhúshitunarkostnaður í hverjum landshluta af vegnum meðalhúshitunarkostnaði á landinu öllu. Upplýsingar frá 2022. Heimild: Bygðastofnun.

<sup>10</sup> Heimild: Bygðastofnun. Staðan miðast við 31. desember 2022.

<sup>11</sup> Hlutfall starfandi 18–69 ára í desember 2021 og deilt í þær tölur með fjölda íbúa 18–69 ára í janúar 2022. Heimild: Vinnumálastofnun og Hagstofa Íslands.

<sup>12</sup> Heildaratvinnutekjur / íbúafjölda. Verðlag ársins 2022. Heimild: Hagstofa Íslands.

<sup>13</sup> Stöðugildi á vegum ríkisins / íbúar 18–69 ára. Heimild: Bygðastofnun. Upplýsingar frá 2022.

<sup>14</sup> Hlutfallsfjöldi íbúa í aldurshópi 0–19 ára og eldri af fjölda í aldurshópi 20–64 ára. Heimild: Bygðastofnun, byggt á Hagstofutölum. Upplýsingar frá 2021.

<sup>15</sup> Landshluti er metinn í áhættuferli ef fæðingartíðni < 10,6. Dánartíðni > 8,9. Brotfluttur umfram aðflutta < 0. Hlutfall 0–14 ára undir 17,3%, 15–24 ára undir 12%, 25–54 ára undir 39,1%, 55–64 ára yfir 12%, 65 ára og eldri yfir 19,5%. Konur færri en karlar. Færri en 93 konur á 100 karla á aldrinum 15–64 ára. Heimild: Bygðastofnun, byggt á Hagstofutölum. Upplýsingar frá 2021.

Ný byggðaáætlun tók gildi í júní 2022 og tóku mælikvarðarnir nokkrum breytingum. Fimm nýir mælikvarðar koma inn og tveir mælikvarðar falla út. Þeir sem falla út eru hlutfall heimila/fyrirtækja í dreifbýli með aðgang að ljósleiðaratengingu og fjöldi starfa í ráðuneytum og stofnunum skilgreindur „án staðsetningar“. Nýir mælikvarðar eru mismunur á húshitunarkostnaði heimila og hlutfall ríkisstarfa af íbúafjölda/heildarfjölda stöðugilda sbr. mælikvarða í aðgerðaáætlun í loftslagsmálum. Þá bætast tveir þjónustupættir við samsetta þjónustumælikvarðann, þ.e. upplýsingar um aðgengi að leikskóla og framhaldsskóla. Jafnframt eru tveir mælikvarðar tengdir menntamálum sem ekki er gerð grein fyrir hér. Það eru hlutfallsleg skólasókn á framhalds- og háskólastigi (annars vegar í aldurshópnum 16–24 ára og hins vegar þeirra sem eru eldri en 24 ára), menntunartig (25–64 ára).

Sjá hér stöðu 2022 vegna mælikvarða að ofan.

Markmið	Hbsv.	S-nes	Landsvæði						
			V-land	V-firðir	N-vestra	N-eystra	A-land	S-land	
<b>Jafna aðgengi þjónustu</b>	Húshitunarkostnaður heimila	96%	86%	110%	162%	104%	97%	130%	118%
	Heilsugæsla	100%	100%	92%	93%	91%	99%	97%	95%
	Leikskóli	100%	100%	98%	95%	97%	99%	98%	98%
	Grunnskóli	100%	100%	99%	96%	97%	99%	98%	98%
	Framhaldsskóli	100%	100%	79%	64%	47%	93%	63%	79%
	Dagvöruverslun	100%	100%	92%	96%	96%	99%	97%	98%
<b>Jafna tækifæri til atvinnu</b>	Atvinnu-þátttaka	81%	74%	78%	78%	79%	78%	78%	77%
	Atvinnuþátttaka kk	84%	77%	82%	82%	83%	82%	82%	81%
	Atvinnuþátttaka kvk	77%	69%	74%	74%	75%	74%	74%	73%
	Meðalatvinnutekjur	5.505 m.kr.	4.431 m.kr.	5.334 m.kr.	5.669 m.kr.	5.004 m.kr.	5.335 m.kr.	5.943 m.kr.	4.763 m.kr.
	Hlutfall ríkisstarfa af íbúafjölda	100%	7%	8%	10%	11%	11%	8%	7,1%
	Hlutfall ríkisstarfa kk	8%	6%	5%	7%	8%	6%	5%	5,2%
Hlutfall ríkisstarfa kvk	16%	8%	11%	13%	15%	15%	11%	9,1%	
<b>Stuðla að sjálfbærri þróun byggða um land allt</b>	Framfærslu-hlutfall*	64%	59%	74%	67%	79%	73%	70%	70,0%
	Lýðfræðilegir veikleikar**	1	2	4	4	5	3	3	2

\*Landsbyggð: 69% Allt landið: 66%

\*\*Landsbyggð: 3 Allt landið: 2

## 09 Almanna- og réttaröryggi

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð dómsmálaráðherra og forsætisráðherra. Það skiptist í fimm málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>9 Almanna- og réttaröryggi</b>	<b>39.642</b>	<b>35.499</b>	<b>38.860</b>
09.10 Löggæsla	21.072	21.845	23.914
09.20 Landhelgi	10.823	5.565	6.296
09.30 Ákærvald og réttarvarsla	1.963	2.068	2.271
09.40 Réttaraðstoð og bætur	3.333	2.474	2.570
09.50 Fullnustumál	2.451	3.548	3.809

\* Fjárlög að viðbættum fjárukaalögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ


Framtíðarsýn málefnasviðsins er að þegnar landsins upplifi öryggi byggt á öflugri löggæslu bæði á sjó og landi, að réttindi séu virt og tryggð friðhelgi einkalífs. Málsmeðferð verði markviss, skilvirk og rafræn þar sem því verður við komið, til hagsbóta fyrir borgarana sem og þá sem starfa innan kerfisins.

### FJÁRMÖGNUN

Rekstrarframlög málefnasviðsins haldast nokkuð óbreytt út áætlunartímabilið. Helstu breytingar frá gildandi fjármálaáætlun 2023–2027 snúa að varanlegri niðurfellingu aðhaldskröfu á málaflokk *09.50 Fullnusta* og niðurfellingu aðhaldskröfu málaflokks *09.10 Löggæsla* árin 2024 og 2025. Auknum framlögum er varið í þrjú ný verkefni. Í fyrsta lagi 410 m.kr. til greiðslu sanngirnibóta. Í öðru lagi 160 m.kr. framlag frá og með árinu 2024 til Slysavarnafélagsins Landsbjargar til áframhaldandi kaupa og fjármögnunar björgunarskipa. Í þriðja lagi 43 m.kr. varanlegt framlag árið 2026 til að mæta auknum rekstrarkostnaði vegna fyrirhugaðrar stækkunar fangelsisins á Sogni. Gert er ráð fyrir 340 m.kr. hækkun fjárfestingaframlags vegna stækkunar fangelsisins á Sogni sem skiptist til helminga á árin 2024 og 2025. Að öðru leyti skýrist breyting fjárfestingaframlaga af uppfærslu áætlana vegna framkvæmda við höfuðstöðvar viðbragðsaðila á höfuðborgarsvæðinu og á Litla-Hrauni.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun
	2024	2025	2026	2027	2028
<b>9 Almanna- og réttaröryggi</b>	<b>38.975</b>	<b>42.937</b>	<b>44.519</b>	<b>43.640</b>	<b>35.480</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	35.955	35.505	35.256	34.961	34.531
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	3.020	7.432	9.263	8.678	949

**HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028**


**AUKIÐ ÖRYGGI Á LANDI OG SJÓ**

**Auka öryggis- og þjónustustig í leit og björgun.**

Skýra markmið og mælikvarða í **þjónustu og öryggisstigi löggæslunnar.**

Rafrænn flutningur gagna þvert á stofnanir réttarvörslukerfisins með **áherslu á skilvirka og örugga þjónustuferla.**

**09.1 Löggæsla Verkefni**

Málaflokkurinn nær til starfsemi stjórnvalda sem snýr að því að gæta almannaöryggis og halda uppi lögum og reglu hér á landi. Undir málaflokkinn fellur löggæsla og starfsemi embættis ríkislögreglustjóra, níu lögregluembættis, landamæraeftirlit, menntun lögreglumanna, almannavarnir og leit og björgun á landi. Einnig fellur undir málaflokkinn samræmd neyðarsvörun og ýmis löggæslu- og öryggismál, svo sem tilkynningarskylda íslenskra skipa og Slysavarnafélagið Landsbjörg. Helstu lög sem falla undir málaflokkinn eru lögreglulög nr. 90/1996, lög nr. 82/2008 um almannavarnir og lög nr. 75/2019 um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi.

**Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta**

Hlutverk lögreglu er að gæta að öryggi borgaranna með ýmsum hætti, þar á meðal með útkallsþjónustu og við rannsóknir sakamála. Löggæslan stendur frammi fyrir ýmsum áskorunum á næstu árum við að rækja þetta hlutverk sitt. Lögregluþjónustur þurfa að vera í stakk búin til að mæta þeim miklu samfélagslegu áskorunum sem m.a. leiða af skipulagðri brotastarfsemi og netglæpum þvert á landamæri ríkja.

Verkefni lögreglu og umfang þeirra eru oft ófyrirséð. Rekstur lögreglu er mannaflafrekur og langstærstur hluti af útgjöldum lögreglu er launakostnaður. Niðurfelling aðhaldskröfu til lögreglu að fullu vegna árána 2024 og 2025 tekur mið af því að um er að ræða viðkvæma þjónustu við almenning. Tafir á viðbragði lögreglu og úrlausn mála geta haft alvarlegar afleiðingar í för með sér og bitnað á öryggi fólks. Þá er mikilvægt að fólk beri traust til lögreglu en skert þjónusta við almenning getur haft áhrif á þann þátt.

Vegna þessarar stöðu var jafnframt samþykkt að auka framlög til lögreglu varanlega frá og með árinu 2023. Þessum auknu fjárveitingum var fyrst og fremst varið til þess að styrkja almenna löggæslu, þ.e. til að efla viðbragð lögreglu og sérstök áhersla var lögð á það að efla minni embætti á landsbyggðinni. Þá var hluta fjárveitingarinnar varið til þess að styrkja þátt almanna innviðs lögreglu og svokallaðrar samfélagslöggæslu þar sem lögð er áhersla á fræðslu og forvarnir og á nána samvinnu við almenning.

Gert er ráð fyrir því að á árinu 2027 verði byggingu húsnæðis fyrir viðbragðsaðila á höfuðborgarsvæðinu lokið. Um er að ræða sameiginlegt húsnæði fyrir löggæslu- og viðbragðsaðila á höfuðborgarsvæðinu. Fyrir liggur að einnig þarf að taka húsnæði lögreglu á landsbyggðinni til nánari skoðunar og meta þörf á endurbótum. Er í því sambandi m.a. litið til uppbyggingar lögreglustöðva í Borgarnesi og í Reykjanesbæ í samstarfi við hlutadeigandi sveitarfélög.

Samhliða auknum fjárveitingum þarf að tryggja sem besta nýtingu mannafla lögreglu og meta mannaflapörf með samræmdum hætti. Áhersla er lögð á árangursmiðaða stjórnun lögreglu sem byggist á skýrum mælikvörðum þar sem gert er ráð fyrir því að mönnun einstaka lögregluembættanna og úthlutun fjárheimilda ráðist að stærstum hluta af niðurstöðum mælinga á þjónustu- og öryggisstigi. Þannig að svo megi vera er mikilvægt að tekið verði upp verkþókhald innan lögreglu sem stuðlar að skýrari yfirsýn yfir umfang verkefna og ráðstöfun mannafla. Fylgst verði með því að auknar fjárveitingar skili árangri og að haldið verði sérstaklega utan um og metið hvaða áhrif auknar fjárveitingar til lögreglu skila.

Mikilvægt er að efla samstarf og samvinnu á öllum sviðum innan lögreglu. Gert er ráð fyrir að samhliða auknum fjárveitingum verði minni embættum á landsbyggðinni falið að taka við ákveðnum verkefnum og annast þau þvert á embætti. Það eykur skilvirkni, byggir upp sérþekkingu og stuðlar að því að þjónusta við almenning verði veitt á sambærilegan hátt um allt land. Þá er gert ráð fyrir að embætti lögreglu taki upp aukið samstarf varðandi ákveðna innri þætti, þar með talið innkaupamál og innleiðingu stafrænna lausna.

Aukið samstarf innan lögreglu er einnig einn mikilvægasti þátturinn til þess að styrkja baráttuna gegn mansali og skipulagðri brotastarfsemi en greiningar embættis ríkislögreglustjóra benda til aukins og vaxandi umfangs skipulagðrar brotastarfsemi hér á landi. Þessar samfélagsbreytingar hafa breytt umhverfi löggæslu og kalla á nýja nálgun í löggæslu og afbrotavörnum.

Á árinu 2023 var samþykkt að auka varanlegar fjárheimildir til þess að efla viðbragð lögreglu og ákærvalds gegn skipulagðri brotastarfsemi. Lögð hefur verið áhersla á að efla rannsóknargetu lögreglu þegar kemur að umfangsmiklum málum en gert er ráð fyrir að komið verði á fót sérstökum rannsóknarteymum sem starfa munu undir forræði stýrihóps um aðgerðir gegn skipulagðri brotastarfsemi. Einnig er gert ráð fyrir að skráning, greining og miðlun upplýsinga sem varðar skipulagða brotastarfsemi og brotahópa verði eflað. Þá er gert ráð fyrir að alþjóðlegt samstarf á þessu sviði verði eflt en skipulögð brotastarfsemi kallar á mun nánari samvinnu og samstarf við erlend lögregluyfirvöld.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að endurskoða eigi bæði sjálfstætt innra og ytra eftirlit með störfum lögreglu. Í desember 2022 var lagt fram frumvarp til breytinga á lögreglulögum þar sem annars vegar var lagt til að innra eftirlit með störfum lögreglu yrði fest í sessi og hins vegar var lagt til að nefnd um eftirlit með lögreglu yrði eflað verulega. Verði frumvarpið að lögum verður eftirlit með störfum lögreglu stóreflt.

Árið 2022 fór fram úttekt á framkvæmd íslenskra stjórnvalda á öllum sviðum Schengen-samstarfsins. Niðurstaða hennar var að alvarlega annmarka mátti greina á sviði lögreglusamvinnu auk þess sem annmarka var að finna á landamæravörslu og samræmdri stjórn landamæramálefna. Á tímabilinu verður unnið samkvæmt aðgerðaáætlun til að bæta úr þessum annmörkum og þá verður áfram unnið að innleiðingu ýmissa upplýsingakerfa á vegum Schengen-samstarfsins, m.a. í tengslum við komur og brottfarir inn á Schengen-svæðið og upplýsingakerfi um heimild til ferðar (ETIAS).

Stefna stjórnvalda í almannavarna- og öryggismálum var gefin út vorið 2021. Í stefnunni var lögð megináhersla á eflingu almannavarnakerfisins, m.a. með heildarendurskoðun almannavarnalaga. Frumvarp til breytinga á almannavarnalögum var samþykkt á Alþingi sumarið 2022 en með frumvarpinu voru gerðar brýnar breytingar á almannavarnalögum. Árin 2023 til 2025 verður áfram unnið í víðtæku samráði, m.a. með almannavarnadeild ríkislögreglustjóra, að heildarendurskoðun laganna og reglugerða.

Mikilvægt er að efla almannavarnir um land allt til að mæta nýjum og fjölbreyttum áskorunum. Fyrir liggur að m.a. þarf að fjölga sérhæfðum starfsmönnum á sviði endurreisnar, upplýsingamiðlunar, áhættumats og fræðslu. Jarðhræringar á Reykjanesi kalla á aukna áherslu á áhættumat og áfallapósgreiningu á svæðinu. Í ljósi breyttra aðstæðna við náttúruvá, t.d.

áhrifa tíðra óveðra, er jafnframt þörf á að efla enn frekar gerð viðbragðsáætlana um land allt. Til skoðunar er að fela almannavarnadeild ríkislögreglustjóra að halda utan um stöðu neyðarbirgða og fylgja því eftir að kröfum stjórnvalda verði mætt.

Endurnýjuð aðgerðaáætlun um meðferð kynferðisbrota tók gildi í upphafi árs 2023. Áherslur aðgerðaráætlunarinnar eru m.a. á bættan málshraða við meðferð kynferðisbrotamála innan réttarvörslukerfisins og bættu upplifun brotþola og sakborninga af málsmeðferðinni. Í fjárlögum fyrir árið 2022 var samþykkt að hækka framlag til löggæslu um 200 m.kr. til að efla rannsókn og saksókn kynferðisbrota í samræmi við áherslur stjórnarsáttmálans. Hefur stöðugildum nú þegar verið fjölgað og hefur málsmeðferðartíminn styst töluvert en áfram þarf að vinna að því að efla bæði málshraða og gæði þessara rannsókna.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er kveðið á um mikilvægi þess að Ísland sé virkur þátttakandi í alþjóðlegri samvinnu vegna netglæpa, sem eru skipulagðir þvert á landamæri ríkja, auk þess að sinna öflugu forvarna- og rannsóknarstarfi á þessu sviði. Fram undan eru umbætur á regluverki og skipulagi lögreglu þegar kemur að viðbragði gegn netbrotum. Í því felast ýmsar áskoranir, þar á meðal fjárhagslegar og ljóst er að fjárfesta þarf í búnaði og þjálfun starfsmanna. Eins og komið var inn á í síðustu fjármálaáætlun á bls. 239 ná netglæpir til ýmissa brotaflokka og oft og tíðum tengjast þeir skipulagðri glæpastarfsemi. Efla þarf þekkingu innan réttarvörslukerfisins alls og styrkja getu lögreglunnar til að takast á við þessi mál.

Fyrir liggur að bæta þarf viðbúnaðargetu lögregluembættanna umtalsvert til þess að uppfylla þær alþjóðlegu skuldbindingar sem leiða af Schengen-samstarfinu í málefnum landamæra, mæta auknu umfangi og nýjum áskorunum. Það er mat embættis ríkislögreglustjóra að fjölga þurfi umtalsvert starfsmönnum sem sinna landamæraeftirliti. Fyrir liggur að umfang í millilandaflugi mun aukast umtalsvert á næstu árum og þá hefur greining leitt í ljós að umfang innleiðingar komu- og brottfararkerfis er töluvert umfram það sem fyrri áætlanir gerðu ráð fyrir. Þá er fjölgun í komu skemmtiferðaskipa til landsins sérstök áskorun fyrir lögregluembættin.

Mikilvægt er að samsetning lögregluliðsins endurspegli fjölbreytni samfélagsins sem best. Karlar eru í meirihluta þeirra sem starfa innan lögreglunnar. Hins vegar eru vísbendingar um að hlutfall kvenna innan lögreglu fari vaxandi, einkum eftir að nám í lögreglufræðum var fært á háskólastig.

Lögreglan hefur sett af stað ýmis verkefni í þeim tilgangi að auka jafnrétti kynjanna innan lögreglu. Má þar nefna rannsóknir á kynjaðri vinnustaðamenningu en dómsmálaráðuneytið í samstarfi við embætti ríkislögreglustjóra hefur gert samkomulag um framkvæmd nýrrar rannsóknar á vinnumenningu innan lögreglu. Þá er unnið að gerð jafnréttisvísis innan embættis ríkislögreglustjóra.

Umtalsvert algengara er að konur séu þolendur kynferðisbrota en karlar. Rannsóknir virðast benda til að hlutfallslega færri þolendur kynbundins ofbeldis tilkynni brot til lögreglu en þolendur annarra brotaflokka. Lögð verður sérstök áhersla á það að auka hlutfall þeirra sem tilkynna kynferðisbrot til lögreglu, samhliða því sem meðferð kynferðisbrotamála innan réttarvörslukerfisins verði styrkt, í samræmi við aðgerðaáætlun þess efnis.



## Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
1. Besta mögulega þjónustustig	3.6, 5.2, 11.5, 16.1, 16.2, 16.4, 16.5.	Viðbragðstími vegna útkalla.	Mæling liggur fyrir um viðbragðstíma í öllum umdæmum. Innleiðing hafin. Unnið er að söfnun upplýsinga um fjölda lausra ökutækja.	Mælingar liggja fyrir um viðbragðstíma í öllum umdæmum landsins og þekking hvenær mælingar eiga ekki við. Mælingar liggja fyrir um það hve oft ekkert ökutæki er laust og í hvaða fjarlægð frá atviki.	Viðbragðstími lögreglu verði innan við tíu mínútur í forgangsflokki F1 og F2 að meðaltali innan hvers umdæmis. Útkallsökutæki er laust og mannað til að sinna útkalli í 90% tilvika í forgangsflokkum F1 og F2 og í 70% tilvika í F3 og F4.
	5.2, 16.1	Hlutfall þeirra sem tilkynntu kynferðisbrot til lögreglu.	Hlutfall þeirra sem tilkynntu kynferðisbrot til lögreglu (19% tilkynna brot til lögreglu)	Hlutfall þeirra sem tilkynna kynferðisbrot til lögreglu hafi aukist (a.m.k. 21% tilkynna brot til lögreglu) 2022.	Hlutfall þeirra sem tilkynna kynferðisbrot til lögreglu hafi aukist (a.m.k. 25% tilkynna brot til lögreglu)
	16.4, 16.5	a. hlutfall þeirra sem sögðu lögreglu skila mjög eða frekar góðu starfi.  b. Hlutfall þeirra sem sögðust mjög eða frekar ánægð með þjónustu lögreglu. <sup>1</sup>	a) 83,4% b) 78,0%	a) 90% b) 90%	a) 90% b) 90%
2. Hæsta mögulega öryggis-stig.	11.5, 11.6	Áhættumæling í umdæmum lögreglu.	Í undirbúningi.	Komin til framkvæmdar í öllum umdæmum.	Áhættustig 2028 verði hvergi hærra en gult.*

\*Gult áhættustig: Lágmarkskrafa varðandi öryggi með tilliti til viðbúnaðargetu lögreglu byggist á að áhættan fari ekki upp fyrir mögulega áhættu (gult) á áhættumatslíkani að teknu tilliti til mótvægisáðgerða sem taka mið af hættumati/ögnarmati ríkislögreglustjóra.

## 09.2 Landhelgi

Meginverkefni málaflokksins eru m.a. löggæsla á hafinu umhverfis landið, gæsla fullveldis og landamæraeftirlit á hafi, leit og björgun á hafi, aðkallandi sjúkraflutningar, sprengju-eyðingar og sjómælingar. Undir málaflokkinn fellur ein stofnun, Landhelgisgæsla Íslands, sem sér um öll verkefni málaflokksins en einnig Landhelgissjóður sem fjármagnar kaup eða leigu



á skipum, loftförum eða öðrum tækjum til að sinna verkefnum Landhelgisgæslunnar. Landhelgisgæslan starfar á grundvelli laga nr. 52/2006, um Landhelgisgæslu Íslands.

### **Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta**

Landhelgisgæsla Íslands stendur frammi fyrir fjölmörgum áskorunum á næstu árum sem koma m.a. til af áhrifum breyttrar heimsmyndar á öryggismál, þróun í alþjóða- og öryggismálum, stóruaukinni umferð skemmtiferðaskipa, kröfum Evrópusambandsins um að styrkja þurfi landamæragæslu á hafinu á grundvelli Schengen-samstarfsins. Þá eru breytingar á þróun fiskveiða og aukningar í fiskeldi sem setja auknar kröfur á Landhelgisgæsluna.

Ábyrgðarsvæði Íslands vegna leitar og björgunar skipa og loftfara er tæplega tvöfalt stærra en íslenska efnahagslögsagan. Ein stærsta áskorun Landhelgisgæslunnar um þessar mundir er að tryggja björgunar- og eftirlitsgetu á þessu svæði. Til að íslenska ríkið geti staðið undir kröfum sem Ísland hefur undirgengist með alþjóðlegum samningum þarf að tryggja fjármögnun rekstrar á sama tíma og eldsneytisverð hefur tekið miklum hækkunum vegna heimsástands. Mikilvægt er vegna þessara áskorana að vera ávallt að leita allra leiða til að nýta það fjármagn sem Landhelgisgæslan hefur til umráða á eins hagkvæman hátt og unnt er hverju sinni án þess að það komi niður á björgunar- og eftirlitsgetu.

Á undanförunum árum hefur verið unnið að endurnýjun tækjakosts og aðstöðu Landhelgisgæslunnar sem býr nú yfir tveimur öflugum varðskipum, Þór og Freyju, þremur öflugum björgunar- og sjúkráþylrum og björgunar- og eftirlitsflugvél. Nýtt flugskýli var tekið í notkun 2023 og unnið er að hönnun nýrrar björgunarmiðstöðvar sem gert er ráð fyrir að verði tekin í notkun 2027–2028 þar sem Landhelgisgæslan verður til húsa. Er þá lítið svo á að húsnæðismálum og tækjakosti Landhelgisgæslunnar hafi verið komið í varanlegt horf.

Viðhaldsáætlanir eru gerðar fyrir allt reglubundið viðhald en skyndilegar bilanir dýrra tækja geta leitt til umfangsmikils kostnaðar sem erfitt getur verið að mæta. Ef Landhelgisgæslunni er ætlað að viðhalda þjónustustigi við leit, björgun og eftirlit þyrfti að styrkja rekstrargrunn hennar til lengri tíma lítið.

Leigusamningar núverandi þyrlna Landhelgisgæslunnar renna út á árunum 2025 og 2026 og er stýrihópur að störfum við að vinna að því hvaða leiðir er í boði til að tryggja videigandi þyrlukost stofnunarinnar frá 2025.

Ríkisendurskoðun gerði stjórnsýsluúttekt á starfsemi Landhelgisgæslunnar í febrúar 2022. Ein af meginniðurstöðum skýrslunnar var sú að fara þyrfti í vinnu við að skilgreina með afdráttarlausum og hlutlægum hætti öryggis- og þjónustustig Landhelgisgæslu Íslands og marka viðbúnaðargetu hennar bæði skýr og raunhæf markmið. Sem viðbrögð við skýrslunni var myndaður starfshópur með utanaðkomandi sérfræðingum sem m.a. er ætlað að rýna í rekstur og starfsemi stofnunarinnar þannig að á grundvelli þeirra niðurstaðna verði hægt að vinna að heildstæðri stefnumótun í málaflokknum.

Til framtíðar er mikilvægt að líta til tækniþróunar og nýsköpunar við mat á því hvernig sinna megi best lögbundnum hlutverkum stofnunarinnar, líkt og eftirliti með landhelginni, auðlindum og mengun í hafi. Í því ljósi er Landhelgisgæslan með til skoðunar hvernig þeim verkefnum verði best sinnt í framtíðinni, t.d. með lausnum á borð við dróna og gervihnattaeftirlit. Landhelgisgæslan hefur stigið stór skref á sviði fjareftirlits með gervitunglum en drónatækni er þó enn of dýr til að vera hagkvæmari kostur en flugvél langt frá landi. Landhelgisgæslan mun áfram fylgjast með þróun á því sviði.

Landhelgisgæslan hefur unnið markvisst að jöfnun kynjahlutfalla í allri starfsemi stofnunarinnar. Á undanförunum árum hefur konum innan stofnunarinnar fjölgað en árið 2018 var 88% starfsmanna karlar og 12% starfsmanna konur. Árið 2023 eru hlutföll starfsmanna komin í að tæp 81% starfsmanna eru karlar og rúmlega 19% starfsmanna eru konur.

### Áhættuþættir

Landhelgisgæslan stendur frammi fyrir eftirfarandi áhættuþáttum í rekstri sínum:

- Starfsumhverfi og verkefnum stofnunarinnar með tilliti til tjóns á heilsu og lífi starfsmanna.
- Áhrifum óvæntra bilana eða tafa í aðfangakeðjum varahluta, eldsneytis o.fl. á getu stofnunarinnar til að halda uppi fullnægjandi björgunar-, viðbragðs- og eftirlitsgetu.
- Getu stofnunarinnar til að styðja við og uppfylla loftslagsmarkmið stjórnvalda.
- Fjármögnun Landhelgisgæslunnar og áhrifa framangreindra áhættuþátta eða verulegra gengis- og verðlagsbreytinga á getu stofnunarinnar til að reka sig.

Raungerist einn eða fleiri áhættuþáttanna getur það haft í för með sér alvarlegar afleiðingar fyrir líf og heilsu fólks, umhverfi og öryggi skipa og loftfara. Þá hefði það líka áhrif á eftirlitsgetu íslenska ríkisins og getu til að standa við alþjóðlegar skuldbindingar sem aftur getur haft áhrif á auðlindir Íslands á hafi.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
1. Tryggja almannaoðryggi löggæslu og eftirlit í auðlindalögsögu Íslands.	13.1,	Landamæra- eftirlitsferðir í skip.	0	6	12
	13.2, 16.2, 16.6, 14.1, 14.4				
		Fjöldi skyndi- skoðana.	45	200	200
2. Viðbúnaður í leit og björgun verði í samræmi við Landhelgisgæsluáætlun	13.1,	Björgunar- þjónusta með þyrilu innan efnahags-lögsögu Íslands er möguleg innan sex klukkustunda allt árið.	55%	70%	70%
	13.2, 16.2, 16.6, 14.1, 14.4				

### 09.3 Ákærvald og réttarvarsla

#### Verkefni

Undir málaflokkinn fellur starfsemi stofnana ákærvaldsins, þ.e. embætti ríkissaksóknara, embætti héraðssaksóknara og lögreglustjóraembætti hvað varðar meðferð ákærvalds og eru þau á ábyrgð dómsmálaráðherra. Undir málaflokkinn fellur einnig starfsemi óbyggðanefndar og ríkislögmans sem eru á ábyrgð forsætisráðherra.

**Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta**

Málsmeðferðartími sakamála bæði hjá lögreglu og ákærivaldi er stöðug áskorun. Á undanförunum árum hefur málsmeðferðartími hjá ákærivaldinu lengst vegna fjölgunar mála sem má m.a. rekja til aukins fólksfjölda og lagabreytinga en ekki síður vegna þess að frekar er tekið til varna í sakamálum. Á þetta við um flestöll ákærivaldsembætti í landinu. Helsta áskorun ákærivaldsins fyrir næstu ár er því fjölgun mála og hvernig skuli bregðast við þeirri þróun.

Verkefni ákærivaldsins og fjöldi mála er oft ófyrirséð breyta. Rekstur ákærivaldsins er mannaflafrekur og langstærstur hluti af útgjöldum ákærivaldsins er launakostnaður. Um er að ræða viðkvæma þjónustu við almenning en tafir á afgreiðslu mála geta haft alvarlegar afleiðingar í för með sér og bitnað á réttaröryggi almennings og gengur þvert á þá stefnu að stytta málsmeðferðartíma í réttarvörslukerfisins. Þá er mikilvægt að fólk beri traust til ákærivaldsins en langur málsmeðferðartími sakamála getur haft þau áhrif að almenningur treysti síður réttarvörslukerfinu og jafnvel kjósi að leita ekki til lögreglu sé brotið á því.

Vorið 2022 skilaði starfshópur skipaður af dómismálaráðherra, stöðuskýrslu um málshraða í réttarvörslukerfinu. Í kjölfarið hófst vinna innan dómismálaráðuneytisins í samstarfi við fulltrúa undirstofnana um að kortleggja enn frekar hraðahindranir í kerfinu og voru í kjölfarið gerðar tillögur að lausnum, hvort sem það voru breytingar á verklagi eða lagabreytingar. Á næstu árum verður það lykilverkefni innan ákærivaldsins og ráðuneytisins að vinna að umbótum á þessu sviði til að sporna við löngum málsmeðferðartíma í sakamálum. Mikilvægt er að sú vinna nái fram að ganga til að stuðla að skilvirkara og árangursríkara kerfi.

Endurnýjuð aðgerðaáætlun um meðferð kynferðisbrota tók gildi í upphafi árs 2023 og gildir til 2025. Áherslur aðgerðaáætlunarinnar eru m.a. á bættan málshraða á meðferð kynferðisbrotamála innan réttarvörslukerfisins og bættu upplifun brotþola og sakborninga af málsmeðferðinni. Í fjárlögum fyrir árið 2022 var samþykkt að hækka framlag til löggæslu um 200 m.kr. til að efla rannsókn og saksókn kynferðisbrota í samræmi við áherslur stjórnarsáttmálans. Hefur stöðugildum nú þegar verið fjölgað og hefur málsmeðferðartíminn nú þegar styst töluvert. Mikilvægt verður að viðhalda þeim árangri sem náðst hefur í þessum málaflokki og hrinda í framkvæmd þeim aðgerðum sem samþykkar hafa verið í endurnýjaðri aðgerðaáætlun.

Skýrslur ríkislögreglustjóra síðastliðin ár um skipulagða brotastarfsemi benda til þess að hún fari vaxandi hér á landi. Í fjárlögum 2023 var samþykkt að auka framlög til löggæslu og ákærivalds varanlega frá og með árinu 2023 til að efla aðgerðir gegn skipulagðri brotastarfsemi. Þessum auknu fjárveitingum er fyrst og fremst ætlað að styrkja lögreglu og ákærivald með því að stuðla að öflugra samstarfi lögreglu og ákærivalds innan þess lagaramma sem markaður hefur verið á grundvelli laga um meðferð sakamála nr. 88/2008 og lögreglulaga nr. 90/1996, þegar kemur að málum sem varða skipulagða brotastarfsemi og mansal. Stýrihópur lögreglu og ákærivalds um skipulagða brotastarfsemi verður þannig eflur og umboði hans breytt á grundvelli verklagsreglna ríkissaksóknara. Það verður því áskorun næstu ára að ná árangri á þessu sviði.

Mikilvægt er að leggja áherslu á alþjóðlegt samstarf á sviði sakamála. Ísland hefur átt gott samstarf við Europol og er stefnt að því að efla samstarf við Eurojust, stofnun Evrópusambandsins á sviði sakamála sem teygja sig yfir landamæri. Alþjóðlegt samstarf í rannsóknum sakamála er nauðsynlegur þáttur í því að rannsaka sakamál sem teygja anga sína yfir landamæri. Málum vegna slíkra brota hefur fjölgað talsvert, þar á meðal í tengslum við skipulagða brotastarfsemi auk tölvu- og netglæpa. Auk þess hefur slíkt samstarf mikla þýðingu á sviði menntunar og miðlunar þekkingar sem er til þess fallið að efla gæði innan ákærivaldsins hér á landi.

Varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka eru mikilvægur liður í að standa vörð um trúverðugleika og tiltrú á fjármálakerfið. Halda verður áfram aðgerðum til að sporna við peningabætti með auknu alþjóðlegu samstarfi og samstarfi þar tilbærra stjórnvalda innanlands. Stýrihópur á vegum dómsmálaráðuneytisins samræmir aðkomu ríkisstofnana sem eru tengdar verkefnum. Alþjóðleg samvinna á þessu sviði er mikilvæg í ljósi alþjóðlegs samspils fjármálakerfa. Áfram verður virk þátttaka á vettvangi alþjóðlega vinnuhópsins Financial Action Task Force (FATF) sem Ísland á aðild að. Hópurinn gerir úttektir á lögum, reglum og skilvirkni þeirra innan aðildarríkjanna. Er ráðgert að fimmtu úttekt hér á landi verði lokið á árinu 2028. Er fyrir séð að vinnuálag vegna úttektarinnar, þ.m.t. undirbúnings sem hefst á næstu misserum, úttektarinnar sjálfar og þátttöku Íslands í úttektum ytra komi til með að aukast og útgjöld þar af leiðandi, m.a. vegna aðkomu innlendra sérfræðinga og þjálfunar þeirra.

Skrifstofa fjármálagreininga lögreglu hefur verið styrkt verulega m.a. vegna athugasemda sem fram komu við síðustu úttekt FATF. Fyrir vikið er búið að setja upp afkastameiri einingu sem nýtist til að greina brotastarfsemi út frá fjármagnstilfærslum sem gefur tækifæri til nýrrar nálgunar við rannsóknir og saksókn vegna m.a. skipulagðrar brotastarfsemi. Í 37. gr. a. laga nr. 140/2018 um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka er mælt fyrir um að haldin skuli skrá yfir bankareikninga sem starfsmenn skrifstofu fjármálagreininga lögreglu auk annarra eftirlitsaðila samkvæmt lögunum skuli hafa aðgang að til að uppfylla skyldur sínar samkvæmt lögunum. Verkefnið er á forræði ráðuneytisins og er unnið að því að koma því til framkvæmda á tímabilinu með tilheyrandi stofn- og rekstrarkostnaði þegar fram í sækir.

Á árinu 2021 var gerð umfangsmikil breyting á skattalögum sem felur í sér að Skatturinn lýkur nú fleiri málum með sektum þar sem sektarhámark Skattsins var hækkað. Alvarlegustu og ítrekuðu skattalagabrotin sæta áfram rannsókn og ákærumeðferð hjá embætti héraðssaksóknara en við lagabreytinguna var innleitt meira samstarf og samráð á milli héraðssaksóknara og skattrannsóknarstjóra. Ákveðin reynsla hefur nú komist á þessa breytingu og ljóst er að gera þarf ráð fyrir meira vinnumagni í rannsóknir skattamála fyrir ákærumeðferð þegar um alvarlegustu skattalagabrotin er að ræða. Mikilvægt er því að halda áfram að efla embætti héraðssaksóknara til að takast á við rannsókn og saksókn alvarlegustu skattalagabrotanna.

Helstu áskoranir í rekstri embætti ríkislögmans eru fjölgun dómsmála og bótakrafna og að hvert dómsmál er umfangsmeira en áður að jafnaði. Álag hefur aukist mikið frá því að embættið hóf að sinna fyrirvari fyrir Mannréttindadómstól Evrópu (MDE). Fyrir Mannréttindadómstól Evrópu bíður fjöldi kæra á hendur íslenska ríkinu og má ætla að nokkur fjölgun verði á málum sem dómstóllinn tekur til efnismeðferðar en það mun auka á álag embættisins til muna.

Verksvið óbyggðanefndar nær til alls lands innan íslensks forráðasvæðis og er áskorun að nefndin nái að kveða upp síðustu úrskurði sína árið 2024 og ljúki öðrum frágangi árið 2025. Gagnaöflun vegna málsmeðferðar nefndarinnar er mjög viðamikil á hverju svæði og annast sérfræðingar Þjóðskjalasafns Íslands hana að verulegu leyti.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
1. Aðgangur að réttarvörslukerfinu sé greiður, unnið í samræmi við málsmeðferðar-reglur og af vandvirkni og mannréttindi virt í hvívetna.	16.3, 16.6, 16.10	Unnið að mælikvörðum fyrir lögreglu og ákærvald varðandi rannsókn og ákærumeðferð sakamála.	8 embætti hafa sett sér markmið varðandi málsmeðferðartíma í tilteknum brotaflokkum.	Öll embætti hafa sett sér markmið varðandi málsmeðferðartíma og gæði málsmeðferðar sem ríkissaksóknari samþykkir.	Öll embætti geti uppfyllt sett markmið.
2. Öryggi almennings, gagna og upplýsinga sé tryggt.	16.6, 16.10	Rafrænt gagnaflæði/þjónustugátt sem uppfylli kröfur um viðunandi gagnaöryggi fyrir viðkvæm gögn.	1/3 <sup>1</sup>	2/3	3/3
3. Að fyrir liggi skýr mörk þjóðlendna og eignarlanda á landinu öllu, þar með talið eyjum umhverfis landið, eigi síðar en 2024	16.6, 15.1, 11.4	Hlutfall landsvæða sem óbyggðanefnd hefur úrskurðað um.	14 af 17	17 af 17 svæðum lokið.	17 af 17 svæðum lokið.

**09.4 Réttaraðstoð og bætur****Verkefni**

Til málaflokksins heyrir fjárhagslegur stuðningur ríkisins við þá sem leita þurfa réttar síns fyrir dómstólum en hafa ekki til þess fjárhagslegt bolmagn, greiðslur til brotaþola vegna líkamstjóns og miska sem leiðir af broti á almennum hegningarlögum og greiðsla kostnaðar sem embætti lögreglustjóra, héraðsdómstólar og embætti ríkissaksóknara greiða öðrum en starfsmönnum viðkomandi embættis vegna rannsóknar og reksturs opinberra mála.

**Markmið og mælikvarðar**

Eðli málaflokksins er með þeim hætti að ekki verður fjallað um markmið og mælikvarða varðandi starfsemi hans.

**09.5 Fullnusta****Verkefni**

Meginverkefni málaflokksins er fullnusta refsinga, framkvæmd gæsluvarðhalds, eftirlit með þeim sem frestað er ákæru gegn, dæmdir eru skilorðsbundið og gert að sæta eftirliti, fá skilorðsbundna reynslulausn, náðun eða frestun afplánunar, innheimta sakarkostnaðar og rekstur fangelsanna. Undir málaflokkinn fellur starfsemi Fangelsismálastofnunar, fangelsa ríkisins og innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar hjá embætti sýslumannsins á Norðurlandi vestra. Helstu lög sem falla undir málaflokkinn eru lög um fullnustu refsinga, nr.

<sup>1</sup> Fyrstu skilgreindu flokkar mála í verkefninu um Réttarvörslugátt voru þrír, svokölluð R-mál, sakamál og einkamál. Þegar innleiðingu þeirra er lokið verður skoðað hvaða aðrir flokkar mála gætu bæst þar við. Gert er ráð fyrir að sú vinna hefjist á árinu 2025.

15/2016, lög um alþjóðlega samvinnu um fullnustu refsisdóma, nr. 56/1993, og lög um fullnustu refsisdóma sem kveðnir hafa verið upp í Danmörku, Finnlandi, Noregi eða Svíþjóð, o.fl., nr. 69/1963.

### **Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta**

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að áfram verði unnið að styttingu boðunarlista í fangelsi. Eins og fram kom í síðustu fjármálaáætlun getur biðin eftir afplánun verið löng. Fangelsin hafa ekki getað sinnt fullnustu allra dæmdra fangelsisrefsinga og vararefsinga og refsingar hafa verið að fyrnast, m.a. vegna þess að ekki hefur verið hægt að nýta fangelsin að fullu. Reynt hefur verið að koma til móts við það með því að breyta til bráðabirgða ákvæðum laga um samfélagsþjónustu og reynslulausn. Heimila lögin dómþolum m.a. að afplána að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, allt að tveggja ára fangelsisrefsingu með samfélagsþjónustu. Reynslan af þessu er góð og felast tækifæri í því að skoða það að festa það í sessi. Jafnframt þarf að taka til skoðunar hvort frekari afplánun utan fangelsa eða í opnum fangelsum geti komið til greina. Þrátt fyrir þetta er biðin í fangelsi enn þá löng og refsingar enn að fyrnast og gerði Ríkisendurskoðun m.a. alvarlegar athugasemdir vegna þessa í skýrslu sinni um innheimtu dómsekta.

Fangelsiskerfið hefur lengi átt við alvarlegan rekstrarvanda að stríða en árið 2022 fékk Fangelsismálastofnun 250 m.kr. varanlegar fjárheimildir til þess að mæta veikleikum í starfseminni. Nú hefur verið ákveðið að fella niður aðhaldskröfu á málaflokkinn frá og með árinu 2024 og út áætlunartímabilið.

Ljóst er að ekki geta allir afplánað utan fangelsa eða varið jafn miklum tíma í opnum fangelsum og þarf sá hópur sem um ræðir oft meiri þjónustu og stuðning. Þeir dómþolar sem ekki uppfylla skilyrði fyrir fullnustu utan fangelsa hafa oft og tíðum miklar og flóknar þjónustubarfir og þurfa meiri stuðning, meðferð og aðhald til að fóta sig, hvort sem það er innan veggja fangelsanna eða þegar út í samfélagið er komið á ný. Til þess þarf samhenta nálgun allra þeirra sem starfa innan fangelsa. Starfsfólk fangelsanna í heild verður að hafa getu og ráðrúm til að sinna dómþolum með markvissri, gagnreyndri langtímaþjónustu til að draga úr skadlegri hegðun. Auka þarf aðkomu fangavarda að meðferð með sérhæfðri þekkingu og fræðslu og þjálfun um hvernig skuli mæta þörfum þeirra sem vistast í fangelsi og jafnframt að fjölga meðferðaraðilum. Til að draga úr líkum á frekari brotum og skaða er mikilvægt að hafa örugga afplánun. Því er mikilvægt að þessir einstaklingar fái viðeigandi tækifæri sem og meðferð og þjónustu sem miðar að því að draga úr áhættuþáttum og styrkja verndandi þætti, einnig eftir að afplánun lýkur. Þessu verður ekki náð nema með góðu samstarfi ólíkra stjórnvalda, einkum yfirvalda fangelsismála, heilbrigðismála og félagsmála.

Á Íslandi eru nú rekin fjögur fangelsi, tvö lokuð og tvö opin. Nú er unnið að uppbyggingu á Litla-Hrauni sem er lokað fangelsi. Árið 2021 var veitt fjárveiting til þess að breyta fangelsinu til að það standist þær kröfur sem gerðar eru til slíkra fangelsa í dag. Gert er ráð fyrir að þessum framkvæmdum ljúki árið 2025. Árin 2024 og 2025 verður einnig veitt fjárveiting til uppbyggingar á Sogni sem er annað af opnu fangelsunum. Unnið hefur verið að því að greina þær framkvæmdir sem þar þurfa nauðsynlega að fara fram og leggja mat á hvernig hægt sé að stækka fangelsið til þess að geta tekið á móti fleiri föngum. Fjárveitingar til rekstur fangelsisins taka mið af aukningu í fjölgun fangarýma á Sogni. Slík greining var jafnframt gerð á hinu opna fangelsinu, Kvíabryggju og þyrfti í framtíðinni einnig að huga að endurbótum og stækkun þar. Jafnframt þarf að taka til skoðunar hvort stækka þurfi fangelsið á Litla-Hrauni þegar framkvæmdum þar lýkur. Auk þess að eiga við um fanga eiga þessar endurbætur einnig við um aðstöðu fangavarda og heilbrigðisstarfsfólks. Áhættumat hefur verið framkvæmt í öllum fangelsum landsins og komu þar fram ábendingar og athugasemdir sem nauðsynlegt er að bregðast við.

Skoða þarf allar endurbætur með hliðsjón af kröfum um öryggi, aðbúnað, heilbrigði og hollustuhætti á vinnustöðum sem og út frá áskorunum um kynja- og jafnréttissjónarmið. Konur teljast almennt í sérstaklega viðkvæmri aðstöðu í fangelsum þar sem refsifullnustukerfið er að miklu leyti mótað með það í huga að meirhluti fanga hér á landi eru karlar.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
1. Fullnustufyrirvöld tryggi að sérstök og almenn varnaðaráhrif refsinga séu virk.		Tölur um endurkomu	22%	Endurkomutíðni hækki ekki	Lækka endurkomutíðni í <20%.
	16.6,	Talning dómþola á boðunarlista	633	550	450
	16.6,	Talning fyrndra refsinga	26	20	14
2. Fullnustufyrirvöld verði í stakk búin til að fullnusta refsingar með öruggum, skilvirkum og árangursríkum hætti í samræmi við samfélagslega og tæknilega þróun.	16.6,	Breytingar í samræmi við þarfagreiningu sem stuðla að öruggari og betri aðstæðum fyrir bæði fanga og starfsmenn.	Viðtæk þarfagreining og kostnaðarmat liggur fyrir. Framkvæmdir munu hefjast árið 2022. Verkaskipting á milli meðferðarsviðs FMS og geðheilsuteymis liggur fyrir. Ekki nægur fjöldi starfsmanna á meðferðarsvið i FMS.	Framkvæmdum á LH sé lokið 2025. Vinna við breytingar á opnu fangelsunum sé hafin. Fjölgun starfsmanna á meðferðarsviði svo að unnt sé að fylgja mönnum betur eftir á skilorðstíma.	Aðstæður í samræmi við þarfagreiningu. Meðferðarsvið verði mannað með þeim hætti að það sé í stakk búið til að sinna skjólstæðingum FMS með viðunandi hætti.
3. Öryggi almennings, gagna og upplýsinga sé tryggt.	16.6,	Rafrænt gagnaflæði/þjónustugátt sem uppfylli kröfur um viðunandi gagnaöryggi fyrir viðkvæm gögn.		Rafrænar undirskriftir, rafrænar umsóknir, rafrænt pósthólf á island.is	Gagnasamskipti milli stofnana réttarvörslukerfisins og ytri aðila sem þeim tengjast verði að fullu rafræn.



## 10 Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnýsla dómsmála

### UMFANG

Málefнасviðið nær yfir starfsemi stjórnvalda sem miðar með einum eða öðrum hætti að því að veita einstaklingum þjónustu og tryggja grundvallarréttindi þeirra. Starfsemi málefnasviðsins er á ábyrgð dómsmálaráðherra og félags- og vinnumarkaðsráðherra og skiptist það í fimm málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnýsla dómsmála</b>	<b>18.782</b>	<b>17.891</b>	<b>20.046</b>
10.10 Persónuvernd	328	334	378
10.20 Trúmál	8.100	8.351	8.765
10.30 Sýslumenn	3.483	3.483	3.681
10.40 Stjórnýsla dómsmálaráðuneytis	2.594	1.643	1.753
10.50 Útlendingamál	4.277	4.080	5.469

\* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Meginmarkmið málefnasviðsins eru þrjú. Í fyrsta lagi að réttindi einstaklinga séu gerð skýr og aðgengileg með greinargóðri upplýsingagjöf stjórnvalda. Í öðru lagi að málsmeðferð stjórnvalda sé fagleg og skilvirk og loks að viðskiptavinir séu ánægðir með þjónustu og gæði.

### FJÁRMÖGNUN


Útgjaldarammi málefnasviðsins hækkar um 4,4 ma.kr. árið 2024 frá gildandi fjárlögum. Skýrist það að mestu af tímabundnu 5,6 ma.kr. viðbótarframlagi til að mæta fjölgun umsækjenda um alþjóðlega vernd, auk 300 m.kr. framlags til fjölgunar starfsmanna á verndarsviði Útlendingastofnunar og fellur það framlag niður á árinu 2026. Á móti falla niður tímabundin 1,2 ma.kr. framlög til þessara mála á árinu 2024. Breytingar á öðrum rekstrarframlögum milli ára á áætlunartímabilinu skýrast aðallega af hagræðingarkröfu sem gerð er til rekstursins og framlaga til kosninga. Árið 2025 fellur niður 180 m.kr. framlag vegna stafrænna umbreytinga hjá sýslumannsembættum árin 2023–2024.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
<b>10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnýsla dómsmála</b>	<b>24.419</b>	<b>24.104</b>	<b>17.701</b>	<b>17.507</b>	<b>17.758</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	24.337	24.023	17.620	17.427	17.678
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	82	81	81	80	80



**HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028**

	<p><b>Styrking stafrænna innviða.</b> Bætt þjónusta við borgarana og betri nýting ríkisfjármuna með aukinni stafrænni málsmeðferð og gagnvirkri upplýsingagjöf.</p>	<p><b>Upplýsingagjöf og fræðsla</b> gagnvart starfsfólki og þjónustubegum svo málsmeðferðin verði í senn samræmdari og vandaðri.</p>	<p><b>Endurskoðun ferla.</b> Tækniframfarir kalla á annan þankagang og nauðsynlega endurskoðun verklags.</p>
---	---	--	--

**10.1 Persónuvernd**

Undir málaflokkinn fellur starfsemi Persónuverndar sem annast m.a. eftirlit með framkvæmd laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, reglugerðar (ESB) 2016/679 og laga nr. 75/2019 um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi. Að persónuvernd og málefnum tengdum lögbundnu hlutverki Persónuverndar er vikið í ýmsum stefnum ríkisins, t.d. *Menntastefnu 2030*, *Stefnu Íslands um gervigreind*, *Netöryggisstefnu Íslands fyrir árin 2021–2036* og *stefnu um stafræna þjónustu hins opinbera*.

**Helstu áskoranir**

Vinnsla persónuupplýsinga eykst stöðugt og óteljandi möguleikar myndast á aukinni dreifingu, miðlun og vinnslu upplýsinga. Samhliða hraðri tækniþróun sækja bæði einstaklingar og þeir sem vinna með persónuupplýsingar í auknum mæli í ráðgjöf og leiðbeiningar frá Persónuvernd.

Öryggi persónuupplýsinga heyrir til grundvallarréttinda sem gæta þarf í uppbyggingu stafrænnar þróunar. Með hliðsjón af velsældarmarkmiðum ríkisstjórnarinnar um grósku í nýsköpun og betri samskipti við almenning þarf Persónuvernd að hafa burði til þess að sinna hvoru tveggja í senn, eftirlits- og leiðbeiningarhlutverki. Með hliðsjón af auknum verkefnum og innkomnum erindum til Persónuverndar er ein helsta áskorun stofnunarinnar að sinna öllum þeim hlutverkum sem stofnuninni eru falin. Í því sambandi er til þess að líta að Persónuvernd þarf á hverjum tíma að vera reiðubúin að taka að sér ný og breytt hlutverk eftir því sem réttarsviðið þróast, þar á meðal í Evrópu. Ýmsar gerðir Evrópusambandsins eru nú í farvatninu sem snerta vernd persónuupplýsinga og má gera ráð fyrir að við innleiðingu þeirra í EES-rétt aukist verkefni Persónuverndar enn frekar.

**Tækifæri til umbóta**

Á undanförunum árum hefur Persónuvernd brugðist við auknum verkefnum, m.a. með nýju málaskrárkerfi og rafrænum skilum, nýjum málsmeðferðarreglum og skilgreiningu málsmeðferðartíma. Hjá stofnuninni eru enn tækifæri til umbóta. Helst ber að líta á þrjú meginmarkmið í því sambandi. Fyrsta markmiðið er að rýna enn frekar verklag á bak við málaflokka stofnunarinnar til að stytta málsmeðferð. Annað meginmarkmiðið er að bæta samskipti við almenning og rekstraraðila með auknum stafrænum samskiptum. Að lokum er tækifæri til að efla enn frekar hið lögbundna hlutverk Persónuverndar sem felur í sér að efla vitund og skilning almennings á áhættu, reglum og réttindum í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga. Slík verkefni geta m.a. falið í sér kynningar Persónuverndar fyrir fyrirtæki, stjórnvöld, menntastofnanir og aðra, bæði á landsbyggðinni og höfuðborgarsvæðinu.

Að lokum liggur nú fyrir á Alþingi frumvarp til laga um breytingu á lögum um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga og lögum um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi sem er ætlað að létta á verkefnaálagi hjá Persónuvernd, m.a. með því að einfalda málsmeðferð stofnunarinnar í kvörtunarmálum og gera hana skilvirkari. Vonir standa til að með tillögðum breytingum nái stofnunin að ljúka fleiri kvörtunarmálum á hverju ári en hún hefur gert hingað til.

Markmið og aðgerðir innan málaflokksins miða að því að tryggja að farið sé að persónuverndarlögum í hvívetna á grunni skilvirks og trúverðugs eftirlits með vinnslu persónuupplýsinga.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
	16.6	Þátttaka í evrópsku samræmingarkerfi.	0%	10%	14%
Aukið gagnsæi og skilvirkni, lögmæt og sanngjörn vinnsla til að tryggja samræmda vernd einstaklinga á EES-svæðinu.	16.6	Þýðing leiðbeininga, tilmæla og ákvarðana frá Evrópska persónuverndarráðinu.	0	5%	10%
	16.6	Auka hlutfall þeirra sem þekkja réttinn til persónuverndar með aukinni fræðslu, m.a. í formi myndbanda og hlaðvarpa.	0 <sup>1</sup>	50%	60%
Aukið traust almennings til öryggis við vinnslu persónuupplýsinga í atvinnulífinu og hjá stjórnvöldum.	16.6	Jákvætt viðhorf til Persónuverndar.	45,6% <sup>2</sup>	50%	55%
	16.6	Ánægja með þjónustu, sbr. þjónustukönnun hjá stofnunum ríkisins (Likert-skali).	3,4 <sup>3</sup>	3,6	3,8
Bætt stefnumótun, vandaðri áætlanagerð og markvissara árangursmat.	16.6	Afgreidd frumkvæðismál og úttektir.	24	30	30
	16.6	Fjöldi mála afgreidd innan áætlaðra tímamarka.	0 <sup>4</sup>	80%	90%

Breytingar hafa verið gerðar á markmiðum og mælikvörðum málaflokksins frá fjármálaáætlun 2023–2027 sem miða að því að tryggja að farið sé að persónuverndarlögum í hvívetna á grunni skilvirks og trúverðugs eftirlits með vinnslu persónuupplýsinga. Auk þess voru nokkrir mælikvarðar útfærðir nánar til þess að ná betur utan um það sem þeim er ætlað að mæla. Efnislegar breytingar fela í sér að markmiðið um aukið traust tekur nú til trausts almennings til vinnslu persónuupplýsinga hjá ábyrgðaraðilum en tiltók áður einnig traust fyrirtekja til atvinnulífs og eftirlits með vinnslu persónuupplýsinga. Sá mælikvarði, sem lýtur að

<sup>1</sup> Samkvæmt könnun Maskínu 2022 þekkja 87% til stofnunarinnar Persónuverndar (þ.e. hafa þekkingu á stofnuninni, góða eða slæma). Þekking á þeim réttindum sem stofnuninni ber að verja er hins vegar ekki þekkt stærð en verður könnuð framvegis.

<sup>2</sup> Samkvæmt könnun Maskínu 2022 – lækkun frá 2021 (48,6%).

<sup>3</sup> Samkvæmt könnun á þjónustu ríkisstofnana frá 2022 – lækkun um 0,1 frá 2021.

<sup>4</sup> Unnið er að því að skilgreina betur hámarksafgreiðslutíma eftir málategundum. Þessi tölfræði er því ekki til eins og er en verður unnin framvegis.

Því að auka þekkingu, lýtur nú að aukinni fræðslu almennt en var áður takmarkaður við gerð myndbanda og hlaðvarpa. Mælikvarða sem lýtur að ánægju hefur verið breytt og miðar nú við þjónustu almennt en áður við hraða þjónustunnar eingöngu. Mælikvarðinn um afgreidd frumkvæðismál og úttektir hefur verið færður frá öðru markmiði til þess þriðja. Mælikvarði sem áður var við þriðja markmið hefur verið tekinn út og í stað hans settur nýr mælikvarði um fjölda mála sem eru afgreidd innan áætlaðra tímamarka.

## 10.2 Trúmál

Á undanförunum árum hefur skráðum trú- og lífsskoðunarfélögum og meðlimum þeirra fjölgað talsvert en meðlimum í Þjóðkirkjunni hefur að sama skapi fækkað. Þar koma bæði til ýmsar breytingar á samsetningu og viðhorfum þjóðarinnar og breytingar á lögum og verklagi varðandi skráningar í trúfélög.

Ráðuneytið hefur um nokkurt skeið haft til skoðunar málefni er varða bálstofur. Ástæða þess er m.a. sú að bálstofan í Fossvogi, sem er eina bálstofa landsins og hefur verið rekin af Kirkjugörðum Reykjavíkurprófastsdæma (KGRP) frá árinu 1948, hefur greint frá því að endurnýja þurfi brennsluofna bálstofunnar og að samhliða því þurfi að byggja nýja bálstofu vegna plássleysis. Áfram verður unnið að stefnumótun í málaflokknum innan gildandi kirkjugarðasamkomulags.

## 10.3 Sýslumenn

### Verkefni

Undir málaflokkinn fellur starfsemi sýslumannsembætta sem eru níu talsins og fara með staðbundið framkvæmdarvald ríkisins í héraði ásamt því að sinna sérverkefnum á landsvísu, sjá nánar á bls. 255 í fjármálaáætlun 2023–2027. Um sýslumenn gilda lög nr. 50/2014, um framkvæmdarvald og stjórnslu ríkisins í héraði, og eru umdæmismörk þeirra ákveðin með reglugerð. Í mars 2021 gaf dómsmálaráðuneytið út skýrslu sem unnið er eftir og hefur að geyma stefnu málaflokksins til framtíðar. Heiti skýrslunnar er „Sýslumenn – Framtíðarsýn; umbætur á þjónustu og rekstri“.

### Helstu áskoranir

Í ríkisstjórnarsáttmálanum er m.a. lögð áhersla á að unnið verði að umbótum í þjónustu og rekstri sýslumanna í samræmi við útgefna framtíðarsýn þar um, auk þess að ráðist verði í hagræðingu verkefna samhliða stafrænni þróun. Áform ráðuneytisins um heildarendurskoðun lög-gjafar, sem varða annars vegar skipulag embættanna og hins vegar verkefnin, eru meðal þeirra aðgerða sem ráðuneytið mun vinna að næstu árin til stuðnings framangreindum áherslum.

Skýrsla dómsmálaráðuneytisins um framtíðarsýn sýslumannsembættanna ásamt þeim úttektum sem unnar hafa verið undanfarin ár á rekstri og stjórnsluframkvæmd embættanna benda á ýmsar áskoranir sem sýslumannsembættin standa frammi fyrir næstu árin við óbreyttar aðstæður. Helstu áskoranir málaflokksins tengjast náið þremur velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar: kolefnishlutlausri framtíð, grósku í nýsköpun og betri samskiptum við almenning. Úttektunum ber saman um að tækifæri eru m.a. fyrir aukna sérhæfingu, nánari verkaskiptingu, bættu nýtingu fjármagns og aukna notkun stafrænna lausna fyrir málsmeðferðina. Ekki verður hins vegar séð að embættin geti nýtt sér tækifærin að öllu leyti við óbreytt skipulag embættanna.

Núverandi skipulag sýslumannsembættanna, með níu staðbundnum stjórnvöldum á sama málefna sviði og níu jafnsetta forstöðumenn sem deila faglegru ábyrgð á framkvæmd sömu verkefna, er ekki aðeins kostnaðarsamt, heldur er skipulagið til þess fallið að flækja stefnumótun og ákvörðunartöku sem tefur framþróun í málaflokknum. Sömuleiðis felur óbreytt

skipulag í sér misræmi í málsmeðferð sem er fyrir vikið óskilvirkari og ógagnsærri út frá þjónustuupplifun almennings.

Tækninni og innleiðingu stafrænna lausna fylgja ýmsar áskoranir fyrir sýslumannsembættin, eins og þær sem snúa að reglulegri endurskoðun verklags og sértækum aðgerðum til að tryggja örugga og vandaða vinnslu við meðferð mála, uppfærslu hugbúnaðar og áframhaldandi þróun. Verði ekki brugðist við þeim kröfum sem fylgja nútímastjórnsýslu og þá sérstaklega þeim aðstæðum sem einkenna starfsemi sýslumannsembættanna, þ.e. um náð samstarf og verkaskiptingu um land allt, er hætt við að með tímanum fjari undan grundvelli fyrir áframhaldandi dreifðri starfsemi embættanna.

Stafrænum lausnum fylgja ýmis útgjöld sem smærri embætti eiga erfðara með að fjármagna og fyrir vikið er hætt við að embættin verði af tækifærum sem stærri embættin munu nýta sér. Óbreytt staða með níu sýslumannsembættum takmarkar möguleika á jafnari dreifingu nýrra starfa og verkefna út á landsbyggðina enda eru embættin í misgóðri stöðu til að takast á við breytingarnar.

Helstu áskoranir sýslumannsembættanna út frá kynja- og jafnréttissjónarmiðum varða hlutfallsskiptingu kynjanna, eftir því hvort um er að ræða almennt skrifstofufólk eða sérfræðinga. Í dag er hlutfallsskipting allra starfsmanna 18% karlar á móti 82% konum. Hlutföll háskólamenntaðra starfsmanna er svo til jöfn, þ.e. 55% karlar og 45% konur, en hjá almennu skrifstofufólki er staðan allt önnur þar sem 11% starfsfólks eru karlar og 89% konur. Mikilvægt er að taka á þessari ójöfnu kynjaskiptingu og leita allra tiltækra ráða til að jafna hlutfallið í öllum störfum hjá sýslumannsembættunum, sjá nánar á bls. 256 í fjármálaáætlun 2023–2027. Unnið er að greiningu á einstaka málefna sviðum sem sýslumannsembættin fara með framkvæmd á með það að markmiði að kanna hvort þar halli meira á annað kynið við meðferð mála. Niðurstaða greiningar liggur ekki fyrir.

### Tækifæri til umbóta

Vorið 2022 kynnti dómsmálaráðherra áform sín um að fylgja eftir þeirri stefnumótunartönnu sem átt hefur sér stað undanfarin ár í málaflokknum, með endurskoðun laga um framkvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði og þeirrar löggjafar sem gildir um verkefni sýslumanna með það að meginmarkmiði að bæta þjónustuna við almenning. Til þess að ná megi umræddu markmiði þykir árangursríkast að taka gildandi löggjöf til gagngerrar endurskoðunar og er því í frumvarpi til laga um sýslumann lögð til sú breyting á skipulagi núverandi níu embættanna að þau verði sameinuð í eitt, með svæðisbundinni skiptingu undir yfirstjórn eins sýslumanns. Meginmarkmiði frumvarpsins um að bæta þjónustu embættanna er skipt upp í þrjú undirmarkmið sem eru þau að: 1) gera þjónustuna eins góða og hægt er gagnvart almenningi, 2) hámarka nýtingu þess fjármagns sem ráðstafað er til reksturs sýslumanna og verkefna þeirra og 3) uppfylla þau markmið sem stefnt er að í byggðaáætlun og ríkisstjórnarsáttmálanum. Eru markmiðin jafnframt talin samræmast áherslum og markmiðum málaflokksins í fjármálaáætlunum undanfarinna ára og framtíðarstefnu ráðuneytisins fyrir málaflokkinn.

Ýmis tækifæri fylgja því að taka núverandi skipulag sýslumannsembættanna til gagngerrar endurskoðunar, s.s. með aukinni verkaskiptingu milli embættanna og/eða niðurfellingu áhrifa umdæmismarkna sýslumanna. Slíkar hugmyndir kalla hins vegar í flestum tilfellum á laga-breytingar en þær einar og sér leysa ekki vandann sem embættin standa frammi fyrir í dag enda myndu gæði þjónustunnar alltaf ráðast af því svigrúmi sem hvert embætti hefur í rekstri. Sameinað embætti er talið í betri stöðu til að tryggja sambærilegt þjónustustig óháð staðsetningu þjónustuþega og starfsstöðva enda sé fjárheimildum málaflokksins þá ekki skipt milli fleiri embættanna sem eru í misgóðri aðstöðu til að takast á við þær áskoranir sem fylgja rekstrinum. Af þeirri ástæðu er brýnt að leita allra tiltækra ráða til að hagræða í rekstri, s.s. í kostnaði vegna yfirstjórnar og stoðþjónustu, þannig að verja megi fjárheimildunum í þarfari hluti sem eru til

Þess fallnir að styðja við framtíðarsýnina. Breyttar rekstrarforsendur munu styðja enn frekar við stafræna framþróun og skapa m.a. tækifæri fyrir auknar tengingar milli opinberra kerfa og þannig draga úr óþarfa ferðum almennings vegna opinberrar þjónustu. Þótt framboð stafrænna lausna hafi aukist undanfarin ár er ljóst að frekari tækifæri eru fyrir hendi til að bæta þjónustuna með stafrænum umbótum. Markmið málaflokksins um áframhaldandi úrbætur á stafrænni þjónustu styður þannig við velsældaráherslur um bindingu og minni losun gróðurhúsalofttegunda, grósku í nýsköpun við framkvæmd opinberra starfa og betri samskipti við almenning.

Þeirri fjárhagslegu hagræðingu, sem reiknað er með að fáist við breytt skipulag sýslumannsembættanna til lengri tíma, verður varið í áframhaldandi uppbyggingu og framþróun sameinaðs embættis ásamt því að fjármagna eftir atvikum ný verkefni annars staðar úr stjórnkerfinu. Þannig er hvorki gert ráð fyrir að hagræðingin leiði til lækkunar fjárheimilda né fækkunar starfa hjá sýslumanni. Markmið lagabreytinganna er að styrkja starfsemi sýslumanns og að efla starfsemina, sérstaklega á landsbyggðinni, með fjölgun verkefna og stöðugilda, og um leið styrkja byggðir landsins og þjónustuna við almenning. Ekki verður séð að því markmiði verði náð með öðrum hætti en að nýta hagræðinguna í þágu áframhaldandi uppbyggingar málaflokksins.

Með breyttri framkvæmd og endurskipulagningu starfa og verkefna verður auðveldara að ráðast í þarfar skipulagsbreytingar innan málaflokksins og færa störf frá höfuðborgarsvæðinu til landsbyggðarinnar. Þannig gefst tækifæri bæði til að tryggja jafnt aðgengi að þjónustu embættanna og jafna tækifæri almennings til opinberra starfa. Ráðuneytið hefur þegar hrundið ýmsum verkefnum af stað sem er ætlað að efla starfsstöðvarnar á landsbyggðinni. Vinnan tengist m.a. aðgerð A.8. *Stjórnsýslustöðvar ríkis í héraði* í stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2022–2036 sem er á ábyrgð dómsmálaráðuneytisins.

Með sameinuðu embætti skapast auk framangreinds tækifæri til að jafna dreifingu nýrra starfa og verkefna út á landsbyggðina enda yrði starfsemin þá rekin á einum fjárlagalið og embættinu stýrt af einum forstöðumanni sem hefði skyldur gagnvart öllu landinu. Núverandi níu sýslumannsembætti eru í misgóðri stöðu til að grípa tækifærin sem fylgja stafrænum umbótum og dreifa verkefnum skipulega á allar starfsstöðvar landsins. Breytingar á yfirstjórn sýslumannsembættanna, t.d. með fækkun sýslumanna niður í einn, eru betur til þess fallnar að vinna að því markmiði að standa vörð um störfin á landsbyggðinni.

### **Áhættuþættir**

Gangi áformin um heildarendurskoðun á skipulagi og verkefnum sýslumannsembættanna ekki eftir er m.a. gert ráð fyrir að fjárheimildir málaflokksins dugi ekki til að ráðast í nauðsynlegar umbreytingar sem fylgja stafrænni framþróun og að almenningur upplifi áfram misræmi í framkvæmd og þjónustu sýslumanna enda verði embættin áfram í misgóðri stöðu til að sinna verkefnum og mæta auknum og óvæntum kostnaði. Þá er jafnframt gert ráð fyrir að störfin hjá sýslumannsembættunum muni ekki dreifast jafnt yfir landið gangi áform um heildarendurskoðun á skipulagi embættanna ekki eftir. Hætt er við að fjarað geti undan rekstrargrundvelli smærri starfsstöðva þar sem ný verkefni og störf sem fylgja tækninni munu með tímanum færast til stærri embætta sem hafa svigrúm í rekstri til að grípa tækifærin sem fylgja stafrænum umbótum. Hver sýslumaður ber ábyrgð á eigin rekstri og starfsfólki og þykir ljóst að sú staða muni vinna gegn markmiðum stjórnvalda um jafnt aðgengi að þjónustu embættanna og jöfn tækifæri almennings til opinberra starfa. Nauðsynlegt er að grípa inn í áður en í óefni er komið og tryggja rekstur fámennari starfsstöðva sýslumannsembættanna.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Að bæta þjónustu sýslumannsembættanna.	16.6	Ánægja viðskiptavina með þjónustuna. <sup>5</sup>	85%	86%	88%
	16.6	Traust almennings til sýslumanns. <sup>6</sup>	89%	90%	91%
	16.6, 16.10 5.b, 9.1	Nýting á vef sýslumanns. <sup>7</sup>	37%	40%	50%
Að bæta stafræna þjónustu sýslumanna.	16.6	Hlutfall rafrænna umsókna (eyðublöð og sjálfsafgreiðsla). <sup>8</sup>	62%	70%	85%
	16.6	Hlutfall rafrænna færslna í þinglýsingu. <sup>9</sup>	38%	50%	65%
	11.a, 11.b, 16.7	Hlutfall stöðugilda sérfræðinga á landsbygðinni.	14%	17%	25%
Að jafna aðgengi að opinberri þjónustu.	16.6, 16.10	Fjöldi daga í afgangi erinda. <sup>10</sup>	49	47	43

Í fjármálaáætlun fyrir árin 2023–2027 voru markmiðin skilgreind sem bætt þjónusta sýslumannsembættanna, að bæta stafræna þjónustu sýslumanna og að efla samræmda málsmeðferð. Þriðja markmiðinu hefur verið breytt ásamt því að mælikvarðar fyrir annað markmiðið hafa verið útfærðir nánar.

Undir markmiðinu „Að bæta stafræna þjónustu sýslumanns“ var í fjármálaáætluninni að finna mælikvarðana „Hlutfall stafrænna umsókna (eyðublöð og sjálfsafgreiðsla)“ og „Hlutfall rafrænna færslna í sjálfvirka þinglýsingu“. Þessum mælikvörðum hefur verið breytt efnislega ásamt því að viðföngin sem verið er að mæla hafa breyst. Fyrri mælikvarðinn orðast nú þannig: „Hlutfall rafrænna umsókna (eyðublöð og sjálfsafgreiðsla)“. Við árangursmælingar vegna ársins 2021 var aðeins byggt á þeim tölfræðiupplýsingum sem lágu fyrir í byrjun árs 2022 sem voru nýting rafrænna umsókna fyrir heimagistingu og sakavottorð. Nú er búið að innleiða fleiri málaflokka í rafrænt umsóknarkerfi sýslumanna sem stofnar annars vegar sjálfvirkt mál í starfskerfi sýslumanna og hins vegar fyrir sjálfsafgreiðslu þjónustuþega. Viðföngin sem nú er verið að mæla eru eftirfarandi: Fjölskyldumál, heimagisting, vanrækslugjald, leyfisveitingar, lögmansréttindi, skirteini og vottorð. Mælikvarðinn „Hlutfall rafrænna færslna í þinglýsingar“ vegna þeirra áfanga/skjaltgunda sem í boði er að þinglýsa rafrænt þykir betur til þess

<sup>5</sup> Hlutfall þeirra sem eru mjög ánægðir, frekar ánægðir og hvorki né með þjónustu sýslumannsembættanna, samkvæmt könnun sem er framkvæmd af Gallup og ber heitið „Ánægja með þjónustu sýslumanna“.

<sup>6</sup> Hlutfall þeirra sem bera fullkomnið traust, mjög mikið traust, frekar mikið traust eða hvorki né til sýslumannsembættanna, samkvæmt könnun sem er framkvæmd af Gallup og ber heitið „Ánægja með þjónustu sýslumanna“.

<sup>7</sup> Hlutfall þeirra sem öfluðu sér upplýsinga af þjónustuvef sýslumanna samkvæmt könnun sem er framkvæmd af Gallup og ber heitið „Ánægja með þjónustu sýslumanna“.

<sup>8</sup> Hlutfall rafrænna umsókna og sjálfsafgreiðsluerinda sem voru í notkun yfir 12 mánaða tímabil, miðað við stöðuna í lok árs.

<sup>9</sup> Fjöldinn reiknast sem hlutfall þeirra rafrænna færslna af heild þeirra áfanga/skjaltgunda sem hafa verið innleiddir og í notkun yfir 12 mánaða tímabil, miðað við stöðuna í lok árs. Árið 2022 var aðeins í boði að þinglýsa með rafrænni færslu aflýsingarvottorðum og veðskuldabréfum.

<sup>10</sup> Fjöldi daga reiknast sem miðgildi á meðal dagafjölda málaflokka samkvæmt skráningu í starfskerfi sýslumanna (sifjamála, dánarbús-, lögráða-, aðfarar- og nauðungarsölukerfi).



fallinn að endurspegla samfélagsvirði og gefa tækifæri til að mæla og sýna fram á jákvæðar breytingar næstu árin. Ef mælikvarðanum yrði ekki breytt væri lítið svigrúm til úrbóta þar sem hlutfall rafrænna þinglýsinga, sem fór í handvirka vinnslu árið 2022, var mjög lágt.

Markmiðið um að efla samræmda málsmeðferð hefur verið umorðað og felst nú í því að jafna aðgengi að opinberri þjónustu. Inntak markmiðsins er það sama þrátt fyrir þessa breytingu og því verður áfram stuðst við mælikvarðann „Fjöldi daga í afgreiðslu erinda“ við mat á árangri.

## 10.4 Stjórnsýsla dómsmálaráðuneytis

### Verkefni

Undir stjórnsýslu dómsmálaráðuneytis falla m.a. rekstur ráðuneytisins, Stjórnartíðindi og Schengen-landamærasjóður. Verkefni dómsmálaráðuneytisins varða m.a. dómstóla, réttarfarar, almannavarnir, löggæslu, trúmál og kosningar. Þá heyrir einnig undir ráðuneytið verkefni varðandi framfylgd laga og reglna um undirbúning stjórnarfrumvarpa.

Í samræmi við framtíðarsýn fyrir réttarvörslugátt, stafrænt flæði gagna á milli stofnana réttarvörslukerfisins, er markmiðið að árið 2025 verði hægt að senda gögn að fullu stafrænt á milli stofnana í réttarvörslukerfinu. Árið 2024 verður megináhersla á að innleiða ferli sem snúa að einkamálum. Þótt framtíðarsýnin um þróun kerfisins liggja fyrir miðað við núverandi skilgreiningu verkefnisins er ljóst að enn eru stofnanir og ferli sem munu bætast við og verkefninu því hvergi nærri lokið. Nánari upplýsingar um réttarvörslugátt má finna í fjármálaáætlun 2023–2027, kafli 10.4 á bls. 259.

Tekin hefur verið ákvörðun um það að setja á laggirnar stafrænt DMR, einingu innan dómsmálaráðuneytis. Einingin mun halda utan um stafræn verkefni ráðuneytisins og stofnana þess, setja upplýsingateknistefnu þess og mun hafa eftirfarandi markmið:

- Samnýta þekkingu, aðgerðir og lágmarka tvíverknað í upplýsingatækni.
- Tryggja að hugbúnaðarkerfi DMR og stofnana þess séu hæf til að styðja við núverandi hlutverk og geta stutt áframhaldandi stafræna þróun og breytt vinnulag.
- Auka stafrænan þroska stofnana með samræmdum kröfum og innleiða örugg vélræn gagnasamskipti á milli kerfa til að styðja við frumkvæði í þjónustu.

Unnið verður að uppbyggingu einingarinnar á tímabili fjármálaáætlunar en þegar eru nokkur verkefni tengd upplýsingamálum rekin af skrifstofu fjármála og rekstrar, annars vegar verkefni innan ráðuneytisins og hins vegar verkefni í samvinnu við stofnanir ráðuneytisins. Bæði verkefni um réttarvörslugátt og um stafræna einingu dómsmálaráðuneytis styðja við velsældarmarkmiðin um grósku í nýsköpun og betri samskipti við almenning þar sem í verkefnunum er ávallt haft að leiðarljósi að leita bestu leiða til þess að þjónusta almenning, hraða málsmeðferð og nýta til þess nýjustu tækni og lausnir. Við nýtingu tæknilegra lausna og í stafrænni þjónustu verður ætíð horft til þess að tryggja aðgengi og jafnræði ólíkra hópa.

Ráðuneytið fer með forystu og samhæfingu í gæðamálum við gerð lagafrumvarpa og þingsályktunartillagna. Framþróun faglegra og vandaðra verkferla og vinnubragða þvert á ráðuneyti við gerð þeirra er því veigamikill þáttur í starfseminni. Má í því sambandi nefna áherslu á skýrleika og skilvirkni nýrrar löggjafar í sáttmála ríkisstjórnarinnar. Tækifæri eru til að hagnýta stafræna tækni til að spara tíma og bæta þjónustu.

Fjölga þarf málum sem efnt er til opins samráðs um í samráðsgátt stjórnvalda. Tengjast þau verkefni m.a. upplýsingastefnu stjórnvalda (nóv. 2022) þar sem lögð er áhersla á að stjórnvöld stuðli að þátttöku almennings í stefnumótun og ákvarðanatöku með opnu samráði og markvissri upplýsingagjöf.

Undanfarin ár hefur átt sér stað vinna við uppfærslu rafræns reglugerðasafns. Jafnframt hefur verið unnið að þarfagreiningu vegna endurnýjunar kerfa fyrir Stjórnartíðindi og Lögbirtingablaðið. Vinna við reglugerðasafnið, sem felst í því að fella breytingareglugerðir inn í stofnreglugerðir, er komin vel á veg. Stjórnartíðindi og Lögbirtingablaðið byggja á kerfum sem þarfnast heildarendurskoðunar. Aðkallandi er að halda áfram að tryggja umhverfi fyrir birtingu laga, reglugerða og annarra reglna og tilkynninga sem nauðsynlegar eru hverju réttarríki. Kerfi Stjórnartíðinda og Lögbirtingablaðsins byggja í grunninn á sömu ferlum og þörfum og reglugerðasafnið en auk þess þarf að samtengja kerfin svo hægt sé að stuðla að sjálfvirkri uppfærslu reglugerða að lokinni formlegri birtingu þeirra. Vinnan sem er fram undan við kerfin þrjú tengist því náð og gert er ráð fyrir að uppfærslunni ljúki á árinu 2024.

## 10.5 Útlendingamál

### Verkefni

Undir málaflokkinn heyrir starfsemi Útlendingastofnunar og kærunefndar útlendingamála samkvæmt lögum um útlendinga nr. 80/2016 og gildandi reglugerðum á málefnasviðinu. Útlendingastofnun annast stjórn-sýslulega meðferð umsókna og erinda vegna vegabréfsáritana, dvalarleyfa, ríkisborgararéttar, alþjóðlegrar verndar og brottvísana. Kærunefnd útlendingamála er sjálfstæð stjórn-sýslunefnd með sömu valdheimildir og ráðherra sem úrskurðaraðili á æðra stjórn-sýslustigi.

Undir málaflokkinn heyrir einnig þjónusta við umsækjendur um alþjóðlega vernd skv. lögum um útlendinga nr. 80/2016 og gildandi reglugerðum á málefnasviðinu. Það er félags- og vinnumarkaðsráðuneytið sem ber ábyrgð á 27. og 33. gr. laganna um móttökumiðstöð og réttindi umsækjanda um alþjóðlega vernd en Vinnuálastofnun annast framkvæmd þjónustunnar frá júlí 2022. Þá opnaði félags- og vinnumarkaðsráðuneytið móttökumiðstöð fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd vorið 2022. Vinnuálastofnun, Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu, Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins, Útlendingastofnun og Fjölmeningarsetur hafa haft aðsetur í móttökumiðstöðinni en sambýli stofnananna hefur leitt af sér betra samstarf og auknið skilvirkni við móttöku, ráðgjöf og þjónustu til umsækjenda um alþjóðlega vernd.

### Helstu áskoranir

Helsta áskorun málaflokksins er og verður áfram erfiðleikar við að spá fyrir um fjölda umsókna um alþjóðlega vernd á ári hverju. Fjölmörg atriði spila þar inn í, þar á meðal ytri þættir, sem ómögulegt er að hafa stjórn eða áhrif á. Gera þarf ráð fyrir sveiflum í þessum málum með tilheyrandi ófyrirsjáanleika varðandi útgjöld. Árið 2022 var metár í fjölda umsókna um alþjóðlega vernd, ekki einungis vegna fjöldafloða frá Úkraínu í kjölfar innrásar Rússa í landið heldur einnig vegna annarra umsókna. Áfram verður áskorun að greina betur útgjöld málaflokksins, spá fyrir um fjölda umsækjenda og tryggja fjármögnun og rekstur málaflokksins á þann hátt að mögulegt sé að bregðast árlega við sveiflum í fjölda umsækjenda.

Til að mæta þessu og koma í veg fyrir tafir á afgreiðslu umsókna er gert ráð fyrir 300 m.kr. tímabundnum framlögum til tveggja ára til Útlendingastofnunar, en á móti fellur niður 196 m.kr. framlag til að mæta auknum fjölda umsækjenda um alþjóðlega vernd og umsækjenda frá Úkraínu.

Umsækjendum um alþjóðlega vernd er almennt að fjölga í Evrópu. Ástæðurnar eru margar og fjölbreyttar. Mikilvægt er að horfast í augu við nýjan raunveruleika, málaflokkurinn hefur vaxið gríðarlega og mun umfang hans ekki minnka teljanlega á næstunni. Að því sögðu er mikilvægt að málaflokkurinn sé ekki rekinn sem átaksverkefni heldur að starfsemi allra hlutað-eigandi stofnana og fjármögnun málaflokksins geti tekið mið af stöðunni hverju sinni þannig að hægt sé að bregðast við fjölgun og fækkun umsækjenda með nauðsynlegum mannafla svo



skilvirk og skjót málsmeðferð sé tryggð hverju sinni. Gert er ráð fyrir 5.550 m.kr. tímabundnum framlögum til tveggja ára vegna þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd.

Líkt og fram kemur á bls. 11–12 í fjármálaáætlun 2023–2027 lagði fjöldi úkraínskra borgara á flóttu, m.a. til Evrópu í kjölfar þess að rússneski herinn hóf innrás í Úkraínu 24. febrúar 2022. Dómsmálaráðherra tók í framhaldinu ákvörðun um að virkja 44. gr. útlendingalaga nr. 80/2016 en það þýðir að flóttamenn frá Úkraínu geta komið hingað til lands og fengið tímabundna vernd á grundvelli hópamats. Sú ákvörðun var framlengd til eins árs, nánar tiltekið til og með 3. mars 2024. Árið 2022 komu alls 2.345 einstaklingar frá Úkraínu og sóttu um tímabundna vernd á grundvelli 44. gr. Búast má við svipuðum fjölda árið 2023 en spádómur lengra fram í tímann ræðst eðli málsins samkvæmt af framvindu átakanna í Úkraínu.

Í kjölfar úttektar föstu eftirlitsnefndarinnar með Schengen-samstarfinu, sem fram fór árið 2017, á innleiðingu og beitingu tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2008/115/EB um sameiginleg viðmið og skilyrði fyrir brottvísun ríkisborgara utan EES sem dveljast ólöglega á yfirráðasvæði aðildarríkjanna (brottvísunartilskipunin) hafa verið gerðar athugasemdir við að ekki sé til staðar hételendis lokað úrræði fyrir útlendinga sem bíða endursendingar. Þessar athugasemdir ítrekaði eftirlitsnefndin við úttekt sem fram fór hér á landi í maí 2022. Samkvæmt ábendingum nefndarinnar þyrfti á næstu árum að fara fram vinna við að setja á laggirnar slíkt úrræði.

Helstu áskoranir í þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd tengjast náið tveimur velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar, þ.e. öryggi í húsnæðismálum og virkni í námi og starfi. Umræddar áherslur hafa bein áhrif á þjónustu Vinnumálastofnunar við umsækjendur um alþjóðlega vernd. Áskorun hefur verið fyrir stofnunina að tryggja búsetuúrræði fyrir umsækjendur vegna aukins fjölda sem sótt hefur um vernd á undanförunum mánuðum, lengri málsmeðferðar og almenns húsnæðisskorts hér á landi. Til að mæta þeirri áskorun hefur stofnunin tekið fjölda búsetuúrræða á leigu víðs vegar um landið til að hýsa umsækjendur um alþjóðlega vernd, auk þess sem opnuð hefur verið fjöldahjálparstöð þar sem unnt er í neyðartilvikum að hýsa umsækjendur um alþjóðlega vernd í stuttan tíma eða þar til viðunandi húsnæði finnst fyrir viðkomandi. Þá veitir Vinnumálastofnun umsækjendum félagslegan stuðning í formi virkniúrræða, m.a. með samningi við Rauða krossinn.

Umsóknum um dvalarleyfi fjölgaði um 40% frá árinu 2019 til ársins 2022. Þannig hefur meðaltalsfjöldi umsókna á mánuði farið úr 480 árið 2019 í 680 árið 2022. Fyrirséð er að umsóknum mun halda áfram að fjölga sé tekið mið af þörfum atvinnulífs og mannfjöldaspám Hagstofunnar. Þessi aukning hefur falið í sér nýjar áskoranir fyrir Útlendingastofnun.

Helstu áskoranir við afgreiðslu umsókna í málaflokknum tengjast náið þremur velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar, þ.e. kolefnalausri framtíð, grósku í nýsköpun og betri samskiptum við almenning. Heimasiða Útlendingastofnunar á island.is verður gagnvirk þegar fram líða stundir, leiðir fólk betur áfram og styður það í umsóknarferli sínu. Þá er hafin vinna við innleiðingu á nýju upplýsingateknikerfi sem einnig verður gagnvirk þegar fram líða stundir. Þessar tvær aðgerðir styðja beint við þau þrjú markmið ríkisstjórnarinnar sem hér hafa verið nefnd.

Með aukinni rafrænni þjónustu er dregið úr þörf fólks til að ferðast til og frá stofnuninni og senda gögn á pappír. Gera má ráð fyrir minni þörf á almennum rekstrarvörum hjá stofnuninni og minni geymsluþörf á skjalasafni sem allt stuðlar að kolefnishlutlausri framtíð.

Líkt og fram kemur á bls.12 í fjármálaáætlun 2023–2027 eru upplýsingar um kyn hluti af grunnskráningu einstaklinga í upplýsingakerfi Útlendingastofnunar. Meðal umsækjenda um vernd komu konur oftast sem hluti af fjölskyldu eða sem einstætt foreldri. Gögn um alþjóðlega vernd endurspeglar að einhverju leyti þau stöðluðu kynjahlutverk að konur beri ábyrgð á umönnun barna og fjölskyldulífi. Lög um útlendinga nr. 80/2016 gera ráð fyrir að einstaklingsbundnar þarfir umsækjenda um alþjóðlega vernd séu greindar og metnar og þjónusta veitt

hverjum og einum umsækjanda í samræmi við þær þarfir. Þá er ávallt tekið mið af einstaklingsbundnum aðstæðum umsækjenda við mat á því hvort viðkomandi teljist hafa þörf fyrir alþjóðlega vernd hér á landi. Gögn um dvalarleyfi bera með sér að konur fái heldur útgefin leyfi á grundvelli fjölskyldusameiningar en karlar á grundvelli atvinnu. Staða kynjanna á málefna sviðinu er vissulega ólík. Ekki hefur verið talin þörf á sérstökum aðgerðum þar sem sá kynbundni munur sem gögn sýna fram á er óviðráðanlegur.

### **Tækifæri til umbóta**

Eitt af áherslumálum í gildandi sáttmála um ríkisstjórnarsamstarf er mótun skýrrar og heildstæðrar stefnu í málefnum innflytjenda og flóttafólks sem miðar að því að fólk sem sest hér að hafi tækifæri til inngildingar og virkrar þátttöku í samfélaginu og á vinnumarkaði. Í félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu er hafin vinna við framangreinda stefnumótun. Sú vinna verður unnin í breiðu samráði við hagaðila sem koma að málefnum innflytjenda og flóttafólks.

Þegar kemur að þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd þykir almennt mikilvægt að kerfi og stofnanir, sem meta einstaklingsbundnar aðstæður og hagsmuni, séu skilvirk og að greining á viðkvæmri stöðu fari fram í upphafi umsóknarferlis til að veitt þjónusta sé mannúðleg, við hæfi og framkvæmd fullnægjandi. Þá má ætla að tækifæri felist í samþættingu þjónustu og frekari virkjun sveitarfélaga til að annast þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Fagleg og skilvirk málsmeðferð stjórnvalda í þágu þjónustuþega.	16.6, 16.9, 16.10	Fjöldi daga þar til niðurstaða um dvalarleyfi liggur fyrir.	ÚTL: 90	ÚTL: 40	ÚTL: 35–40
			KNÚ: 44	KNÚ: 40	KNÚ: 40
Aukin ánægja viðskiptavina og almennings.	16.6, 16.9, 16.10, 5.b	Fjöldi daga þar til niðurstaða um alþjóðlega vernd liggur fyrir.	ÚTL: 124*	ÚTL: 90	ÚTL: 90
			KNÚ: 48	KNÚ: 90	KNÚ: 90
Greinarbætri aðgengi og upplýsingagjöf um réttindi einstaklinga.	16.10	Hlutfall rafræna umsókna um endurnýjun dvalarleyfa og ríkisborgararétt hækki.	Ekki hafið	60%	95%
		Niðurstaða úr skönnun opinberra vefja.	90,1%	91%	92%

\*Að undanskildum veitingum tímabundinnar verndar vegna fjöldaflotta frá Úkraínu en að meðtöldum slíkum veitingum var málsmeðferðartími umsókna um vernd árið 2022 alls 48 dagar.

Áfram verður unnið með mælikvarða um hlutfall umsókna um rafræna móttöku og afgreiðslu umsókna um endurnýjun dvalarleyfa og ríkisborgararétt. Með aukinni áherslu á rafræna stjórnslu og að teknu tilliti til þess að rafræn stjórnslu stuðli að styttri málsmeðferðartíma, bættri þjónustu og betri, öruggari og skilvirkari samskiptum við samstarfsaðila þykir rétt að til staðar sé mælikvarði sem endurspeglir það.

## 11 Samgöngu- og fjarskiptamál

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefнасviði er á ábyrgð innviðaráðherra og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunaráðherra. Það skiptist í þrjú málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefнасviðsins í heild á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>11 Samgöngu- og fjarskiptamál</b>	<b>58.268</b>	<b>51.786</b>	<b>52.418</b>
11.10 Samgöngur	55.535	49.496	49.305
11.20 Fjarskipti	1.623	1.348	2.105
11.30 Stjórnýsla innviðaráðuneytis	1.111	943	1.008

\* Fjárlög að viðbættum fjárukalögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefнасviðsins er að Ísland verði í fremstu röð með trausta og örugga innviði, öflug sveitarfélög, verðmætasköpun og framsækna þjónustu. Tækni tengi byggðir landsins og Ísland við umheiminn í jafnvægi við umhverfið.

Meginmarkmiðin eru að innviðir og þjónusta mæti þörfum almennings og atvinnulífs og sjálfbær þróun byggða og sveitarfélaga um land allt.

### FJÁRMÖGNUN

Breyting á framlagi til málefнасviðsins á tímabili fjármálaáætlunar skýrist einkum af stigvaxandi aukningu á framlögum til samgöngumála og nemur heildaraukningin útgjalda alls 32,5 ma.kr. Á móti falla niður ýmis tímabundin framlög á tímabilinu alls 8,3 ma.kr. Þar á meðal fellur niður 3,4 ma.kr. framlag til samgöngumála á árinu 2024 sem kom inn tímabundið í fjárfestingarátaki stjórnvalda. Þá fellur einnig niður 1,3 ma.kr. einskíptis framlag til Betri samgangna. Á árunum 2025–2028 falla einnig niður tímabundin framlög m.a. 1,5 ma.kr. til fjármögnunar tengivega og 1,5 ma.kr. til samgöngusáttmálans. Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefнасviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun
	2024	2025	2026	2027	2028
<b>11 Samgöngu- og fjarskiptamál</b>	<b>55.373</b>	<b>55.963</b>	<b>56.185</b>	<b>56.253</b>	<b>55.533</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	22.120	22.127	21.973	21.754	21.542
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	33.253	33.836	34.212	34.499	33.992

**HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028****ÖRUGGIR  
INNVIÐIR**

**Traustir innviðir**  
með fjölbreyttri  
fjármögnun.

**Orkuskipti í  
samgöngum** til að  
draga úr losun  
gróðurhúsaloft-  
tegunda.

**Aukin  
samkeppnishæfni**  
með áherslur á  
stafræna þróun,  
áreiðanleg og örugg  
fjarskipti og öflugna  
netöryggismenningu.

### 11.1 Samgöngur Verkefni

Undir málaflokkinn falla þrjár stofnanir og þjónustusamningar um rekstur flugvallakerfisins og flugleiðsöguþjónustu. Samgöngustofa fer með stjórnsýslu og eftirlit er lýtur að öllum samgöngumátum og -mannvirkjum, öryggisáætlanagerð og framkvæmd löggjafar á þeim sviðum sem undir hana heyra. Vegagerðin fer með þjónustu, viðhald og framkvæmdir við vegakerfi, viðhald og rekstur leiðsögukerfa á sjó, annast hlut ríkisins við sjóvarnir og hafnargerð, sér um almenningssamgöngur, hvort sem er í lofti, á láði eða legi, auk þess að sinna samgöngurannsóknum. Rannsóknarnefnd samgönguslysa starfar sjálfstætt og óháð stjórnvöldum og öðrum rannsóknaraðilum, ákærvaldi og dómstólum með það að markmiði að draga úr hættu á slysum og atvikum og afleiðingum slysa. Stofnunin rannsakar samgönguslys og köfunarslys. Að auki eru í gildi þjónustusamningar við Isavia ohf. um rekstur flugvalla og flugleiðsöguþjónustu. Þá annast fyrirtækið viðhald, framkvæmdir, þjónustu á flugvallakerfinu og flugleiðsögu.

Í þingsályktun um samgönguáætlun 2020–2034 er mörkuð stefna stjórnvalda til 15 ára sem nánar er útfærð í aðgerðaáætlun til fimm ára 2020–2024, samkvæmt lögum um samgönguáætlun. Unnið er að endurnýjun samgönguáætlunar. Samgönguáætlun er samhæfð við aðrar stefnur og áætlanir.

### Helstu áskoranir

Áfram er mikil fjárfestingarþörf í öllum samgöngugreinum, bæði í aukinni afkastagetu með nýframkvæmdum en einnig í viðhaldi. Þá eykst sífellt þörf á þjónustu í vegakerfinu, ekki síst vetrarþjónustu. Sú þjónusta er m.a. mikilvægt umferðaröryggismál og grundvöllur fyrir heilsársferðamennsku hér á landi.

Umferð er umtalsvert meiri í dag en hún var fyrir áratug. Vísitala umferðar gefur til kynna að umferð á hringvegi hafi vaxið um tæp 58% frá 2012 til 2022. Skýrist það ekki síst af vexti í ferðaþjónustu ásamt annarri atvinnuþróun, s.s. í fiskeldi og búsetubreytingum fólks. Umferð hefur aukist hratt að nýju eftir Covid-faraldurinn og samkvæmt langtímaspá Ferðamálastofu er gert ráð fyrir að vöxtur ferðaþjónustunnar haldi áfram og að árlegur fjöldi erlendra ferðamanna verði kominn upp í 3,5 milljónir árið 2029. Því til viðbótar eru horfur á því að vöxtur útflutningsgreina, s.s. í fiskeldi og jarðefnavinnslu, muni valda aukningu í umferð þyngri farartækja. Með hliðsjón af vexti umferðar undanfarin ár ásamt horfum um þróun umferðar er ljóst að þörf fyrir fjárfestingu í nýframkvæmdum, viðhaldi og þjónustu á vegum er og verður mikil.

Vegagerðin hefur metið að uppsöfnuð þörf fyrir fjárfestingu í viðhaldi vegakerfisins sé um 80 ma.kr. sem á sér ekki síst orsök í of lágu fjárfestingarstigi á árunum eftir fjármálahrun og

aukinni umferð. Mat á árlegri þörf á fjárfestingu í viðhaldi er áætlað um 18 ma.kr. Framlög til viðhalds hafa farið hækkandi undanfarin ár, 6 ma.kr. runnu til viðhalds 2016 en undanfarin ár hafa framlög til viðhalds vegamannvirkja verið í kringum 10 ma.kr. á ári. Uppsöfnuð viðhaldsþörf hefur því haldið áfram að aukast með tilheyrandi hættu á að dragi úr gæðum og rekstraröryggi hnignandi innviða auk neikvæðra áhrifa á umferðaröryggi.

Aukin framlög nú þýða hins vegar að hægt verður að hefja fleiri nýframkvæmdir á tímabilinu en forgangsöröðun þeirra verður ákveðin í nýrri samgönguáætlun sem taka á til umfjöllunar á Alþingi á þessu vorþingi.

Mikilvægt er að hægt sé að halda úti þjónustu á vegum en sífellt aukast kröfur í þjóðfélaginu um bættu þjónustu, s.s. hreinsun gatna, og ekki síður bættu vetrarþjónustu. Snjómokstur og önnur vetrarþjónusta á vegum er nauðsynleg svo tryggja megi greiðar og öruggar samgöngur árið um kring. Þá hefur þjónustan mikil áhrif á þróunarmöguleika atvinnu- og mannlífs víða um land og mun þörfin aukast til framtíðar með aukinni umferð og kalli eftir aukinni þjónustu. Þar við bætist þörf annarra ferðamáta, s.s. göngu, hjólríða og rafhlaupahjóla, sem útlit er fyrir að muni halda áfram að vaxa. Verðlagsþróun ásamt aukinni umferð á flestum leiðum hefur valdið því að kostnaður við þjónustuna hefur aukist.

Um nokkurt skeið hafa almenningssamgöngur milli byggða átt undir högg að sækja þar sem farþegum hefur fækkað. Það er helst að fjöldi farþega með ferjum hafi haldist. Þá hefur verðlagsþróun undanfarin ár valdið því að kostnaður hefur vaxið.

Samkvæmt spám munu 24 flugfélög fljúga með 7,8 milljónir farþega um Keflavíkurflugvöll árið 2023 sem verður það þriðja stærsta í sögu flugvallarins samkvæmt farþegaspánni. Mikilli aukningu er einnig spáð í millilandaflugi um Akureyrarflugvöll og farþegum í innanlandsflugi fjölgaði um tæp 16% milli ára. Fjölgun farþega leiðir til vaxtar í tengdum verkefnum hjá flugfélögum, flugvernd, flugvirkt, nýskráningu flugvéla og neytendavernd. Aukning í millilandaflugi kallar einnig á aukna afkastagetu alþjóðaflugvalla til að gegna hlutverki varaflugvalla fyrir flug á leið til landsins.

Samgöngur hafa áhrif á umhverfið, bæði staðbundin í formi svifryksmengunar, hávaða og vatnsmengunar, og einnig hnattræn í formi loftslagsáhrifa. Eitt af markmiðum samgönguáætlunar er að dregið verði úr þessum umhverfisáhrifum. Um þriðjungur losunar gróðurhúsalofttegunda hér á landi kemur frá samgöngum. Megnið af þeirri losun kemur frá vegasamgöngum og skipum en losun í millilandaflugi er þar undanskilin.

## Tækifæri til umbóta

Ýmis tækifæri eru til umbóta á sviði samgöngumála. Hér er gerð grein fyrir þeim helstu.

*Endurskoðun á tekjuöflun ríkisins af ökutækjum og umferð.* Hafin er vinna við að endurskoða tekjuöflunarkerfi ríkisins af ökutækjum og umferð en tekjur af hefðbundnum tekjustofnum hafa dregist verulega saman vegna orkuskipta. Mikilvægt er að tryggja að tekjuöflun standi undir þeirri fjárfestingarþörf sem fyrirsjáanleg er á næstu árum. Er þá horft til þess að tekjuöflun af ökutækjum og umferð nái fyrri hlutfalli af VLF, eða um 1,7%. Þá er mikilvægt að kerfið sé sveigjanlegt að því leyti að hægt verði að flýta þjóðhagslega arðsömum framkvæmdum. Gróflega má skipta tekjuöfluninni í tvennt, í almenna gjaldtöku af umferð og ökutækjum og svo sértæka gjaldtöku með innheimtu veggjalda.

*Samvinnuverkefni og jarðgangaáætlun.* Á grundvelli laga um samvinnuverkefni um samgönguframkvæmdir hefur verið unnið að flýtingu mikilvægra og arðbærra samgönguinnviða sem ella tæki áratugi að koma til framkvæmdar. Með því næst fyrr fram bæði þjóðhagslegur ávinningur sem og beinn ábati fyrir vegfarendur. Í lögum um samvinnuverkefni eru tilgreind verkefni sem gert er ráð fyrir að verði fjármögnuð í heild eða að hluta með innheimtu veggjalda í allt að 30 ár. Unnið er að framkvæmdum við nýjan veg og brú yfir Hornafjarðarfliót sem áætlað er að ljúki 2025 og Vegagerðin hefur óskað eftir

þátttakendum í samkeppnisútbod vegna hönnunar, framkvæmdar og fjármögnunar á framkvæmdatíma vegna byggingar nýrrar brúar yfir Ölfusá. Stefnt er að því að ljúka því verkefni árið 2026, en heildarkostnaður við það er áætlaður um 14 ma.kr.

Ekki liggur fyrir hvernig búið verður um fjármögnun þessara verkefna til lengri tíma lítið, en óvarlegt er að ætla að það verði gert án þess að ríkissjóður komi að því með einhverjum hætti. Samkvæmt lögum um samvinnuverkefni fela slík verkefni í sér að „einkaaðili annist fjármögnun opinbers mannvirkis, í heild eða að hluta, eða taki með öðrum hætti áhættu af gerð og rekstri þess“, en ekki hafa reynst forsendur til þess að vinna umrædd verkefni á þeim grunni. Ráða þarf fram úr því hvernig langtímafjármögnun verkefnanna verði háttáð og leggja mat á hvort einhver þeirra verkefna sem tilgreind eru í lögum um samvinnuverkefni þurfi að fjármagna með hefðbundnum hætti á samgönguáætlun. Kostnaði vegna verkefna á borð við Ölfusárbrú sem raunhæft er að ætla að lotið geti sérstakri verkefnafjármögnun væri aftur á móti mögulegt að mæta með sérstakri tekjuöflun, s.s. veggjöldum, sem útfærð verði í samvinnu innviðaráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis. Ráðuneytin eru sammála um að mikilvægt sé að horfa á heildarmynd tekjuöflunar af ökutækjum og samgöngum með það fyrir augum að samhæfa almenna innheimtu notkunargjalda og sértækari flýti- og umferðargjalda fyrir einstök mannvirki, flokka innviða eða samgöngusvæði. Á vegum ráðuneytanna hefur verið komið á fót sérstakri verkefnastofu til að vinna með þeim að mótun tillagna í þeim efnunum.

Stjórnvöld hafa lýst yfir að stefnt sé að flýtingu á uppbyggingu mikilvægustu jarðgangakosta landsins og að alls verði 14 jarðgöng unnin á 30 árum í stað mun lengri tíma (allt að 80–100 árum). Í heild hefur fjárfesting verið metin gróflega á um 275 ma.kr. Meðal þeirra kosta sem til greina koma, og til skoðunar eru í samvinnu innviðaráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis, er að stofna sérstakt innviðafélag sem haldi utan um flýti framkvæmdir. Slíku félagi yrði lagt til eigið fé, t.a.m. í formi samgönguinnviða, en til greina kæmi að það hefði vel skilgreindar heimildir til lántöku. Til viðbótar við framangreint eru svo framkvæmdir *Betri samgangna ohf.* á grundvelli samgöngusáttmála höfuðborgarsvæðisins sem fyrirhugað er að verði að hluta til fjármagnaðar með flýti- og umferðargjöldum. Um þessar mundir er unnið að því að skilgreina með skýrari hætti en gert hefur verið framkvæmdaumfang, kostnað, fjármögnun og forgangsroðun þeirra verkefna sem undir sáttmálann falla.

*Samgöngusáttmáli höfuðborgarsvæðisins.* Ríkið og sex sveitarfélög, sem standa að samgöngusáttmála höfuðborgarsvæðisins, hafa ákveðið að hefja undirbúning að því að uppfæra sáttmálann og gera viðauka við hann. Uppfærðar verða kostnaðar- og tímaáætlanir verkefna og rýnt verður í mörkun og fjármögnun þeirra. Gert er ráð fyrir að hægt verði að undirrita viðauka við samgöngusáttmálann sumarið 2023.

*Almenningssamgöngur á höfuðborgarsvæðinu.* Unnið er að endurskoðun á samningi ríkis og Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu um eflingu almenningssamgangna í samræmi við viljayfirlýsingu þar um sem undirrituð var samhliða undirritun samgöngusáttmála. Samkvæmt samningnum hefur ríkið lagt um 1 ma.kr. til reksturs almenningssamgangna á höfuðborgarsvæðinu á ári hverju. Gert hefur verið ráð fyrir að gildistími samningsins verði framlengdur um 12 ár eða til ársins 2034. Stefnt er að því að farþegum muni fjölga á tímabilinu og þar með muni farþegatekjur aukast.

*Varaflugvallagjald.* Í frumvarpi til laga um uppbyggingu og rekstur flugvalla og þjónustu við flugumferð, sem mælt verður fyrir á vorþingi 2023, er gert ráð fyrir að nýtt gjald, varaflugvallagjald sem nemi 200 kr. á farþega, verði tekið upp sem skili um 1.300 m.kr. á ári til uppbyggingar og reksturs varaflugvalla. Stefnt er að gerð akbrautar og flughlaðs á Egilsstaðaflugvelli. Lokið verður við nýtt flughlað og flugstöðina á Akureyri. Mun þetta jafnframt styrkja ferðapjónustu á Norður- og Austurlandi og efla fleiri fluggáttir til landsins.

*Umhverfismál.* Árangur í því að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum er lykilþáttur í því að tryggja kolefnishlutlausu framtíð hér á landi og í að standast þau markmið



sem sett hafa verið í loftslagsmálum. Tækifærin til úrbóta eru mörg, þau helstu tengjast orkuskiptum í samgöngum og breytingum á ferðavenjum.

Í orkuskiptum er sérstaklega litið til rafvæðingar sem og framleiðslu á innlendu lífoldsneyti. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar birtast víðtæk áform um orkuskipti í almennings-samgöngum, þungaflutningum og höfnum, auk þess sem stefnt er að því að net hleðslustöðva verði þétt um land allt til stuðnings orkuskiptum í dreifðum byggðum og ferðaþjónustu. Stórt skref var tekið í orkuskiptum með tilkomu nýrrar rafdrifinnar Vestmannaeyjaferju.

Í samgönguáætlun hafa framlög til uppbyggingar göngu- og hjólréiðastíga aukist á undanförunum árum og áfram verður haldið á sömu braut. Mikilvægi slíkra innviða hefur aukist samhliða hraðri aukningu á umferð smáfarartækja.

Efling almennings-samgangna ásamt aukinni hlutdeild göngu og hjólréiða um allt land er lykilþáttur í því að draga úr umhverfisáhrifum samgangna og samræmist vel velsældaráhrslu ríkisstjórnarinnar um kolefnishlutlausu framtíð.

*Kynja- og jafnréttissjónarmið.* Greiningar gefa til kynna að ábyrgð á fjölskyldu og heimilisstörfum hvíli meira á herðum kvenna. Birtingarmynd þessa í samgöngum er m.a. sú að konur ferðast að jafnaði fleiri og styttri ferðir en karlar. Líkleg skýring á því er að konur vinna oftast nær heimili og bera oftast ábyrgð á skutli enda hefðbundin „kvennastörf“, s.s. kennsla og umönnun, oft í boði í göngufjarlægð innan þéttbýliskjarna. Raunveruleg vinnusóknarsvæði kvenna virðast minni en karla en kannanir sýna að konur veigra sér frekar en karlar við að ferðast á fjallvegum og í hættulegri færð. Fyrir byggðapróun er ljóst að huga þarf sérstaklega að þörfum kvenna við skipulag og forgangsöröðun framkvæmda í samgöngum, sér í lagi í dreifðari byggðum. Þar undir fellur að skoða til hlítar ástæður þess hversu fáar konur keyra lengri vegalengdir til vinnu. Loks ber að nefna marktækan mun á öryggisupplifun kynjanna og mati á eigin færni sem aftur endurspeglast í miklum mun á tíðni og orsökum slysa.

Karlar eru mun líklegri til þess að aka of hratt eða undir áhrifum. Þannig hafa karlar borið ábyrgð á ríflega 70% hraðakstursbrota undanfarin 10 ár og 80% ölvunarakstursbrota. Þá eru hlutfallslega mun fleiri karlar en konur sem látast eða slasast alvarlega í umferðarslysum.

Ljóst er að bættar tengingar innan vinnusóknarsvæða sem og fækkun fjallvega og hættulegra vegkafla koma betur til móts við þarfir kvenna.



**Markmið og mælikvarðar**

Markmið samgangna eru tilgreind í lögum um samgönguáætlun. Þau eru greiðar, hagkvæmar, öruggar og umhverfislega sjálfbærar samgöngur og jákvæð byggðaðþróun. Jafnframt skal meta og taka tillit til þarfa ferðaþjónustunnar.

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Greiðar samgöngur.	9.1, 11.2	Fækkun einbreiðra brúa á Hringvegi.	29	28	19
		Óbundið slitlag (km) á stofnvegum í grunnneti utan hálendis.	307	278	240
Öruggar samgöngur.	3.6, 11.2	Látnum og alvarlega slösuðum í umferð fækki að jafnaði um 5% á 100.000 íbúa á ári.	204	158	129
		Flugslysum og alvarlegum flugatvikum fækki í almannaflogi um 10% á ári.	5	2	2
		Skráðum atvikum á sjó fækki að jafnaði um 5% á ári.	101	75	67
Hagkvæmar samgöngur.	9.1, 11.2	Samgöngukostnaður heimila %.	15,1%*	13,5%	13%
Umhverfislega sjálfbærar samgöngur.	9.1, 11.2	Losun gróðurhúsalofttegunda frá vegasamgöngum.	825 kt CO <sub>2</sub> íg**	793 kt CO <sub>2</sub> íg	674 kt CO <sub>2</sub> íg
		Hlutfall almenningssamgangna, hjólandi og gangandi í fjölda ferða á höfuðborgarsvæðinu.	24%	27%	32%
Jákvæð byggðaðþróun.	11.2	Fjöldi farþega með innanlandsflugi.	645.331	740.000	830.000
		Bundið slitlag (km) á tengivegum.	1.253	1.323	1.463

\* Hlutfall af heildarútgjöldum, tekur m.a. mið af kostnaði við kaup og rekstur ökutækja, fargjöldum og flutningum. Heimild: Hagstofan.

\*\* Gildið er fyrir árið 2020 og kemur úr losunarbókhaldi Umhverfisstofnunar.

Breyting mælikvarða frá fyrri fjármálaáætlun: Mælikvarði varðandi meðaltalslosun gróðurhúsalofttegunda frá fólksbílum fellur á brott. Í staðinn kemur mælikvarði fyrir losun gróðurhúsalofttegunda frá vegasamgöngum. Sá mælikvarði hefur beina tengingu í aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum og mun verða mælikvarði undir markmiði um umhverfislega sjálfbærar samgöngur í næstu samgönguáætlun.

## 11.2 Fjarskipti, netöryggi og stafræn þróun Verkefni

Nýjum lögum um fjarskipti<sup>1</sup> er ætlað að stuðla að hagkvæmri uppbyggingu fjarskiptainnviða með aukinni samnýtingu, auknu öryggi fjarskipta, bættu aðgengi notenda að fjarskiptaþjónustu um allt land auk áherslu á virka samkeppni á fjarskiptamarkaði.

Í lögum um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða<sup>2</sup> er áhersla lögð á skipulagslega og tæknilega þætti netöryggis og að tryggja öryggi þeirrar fjölþættu netháðu þjónustu sem samfélagið byggir á, ekki síst þjónustu mikilvægra innviða. Í samræmi við lög in hefur ráðherra markað netöryggisstefnu Íslands 2022–2037.<sup>3</sup> Aðgerðaáætlun fyrir árin 2022–2027 byggir á áherslum netöryggisstefnunnar.

Undir stafræna þróun falla margvísleg verkefni sem varða m.a. meðhöndlun samfélagslegra gagna, rafræna auðkenningu og traustþjónustu sem og tæknilausnir á sviði gervigreindar.<sup>4</sup>

Til málaflokksins heyra eftirtaldar stofnanir, sjóðir, nefndir og ráð: Fjarskiptastofa<sup>5</sup> ásamt netöryggisveit Fjarskiptastofu, fjarskiptasjóður, jöfnunarsjóður alþjónustu, úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála og netöryggisráð, sjá nánari umfjöllun á bls. 273 í fjármálaáætlun 2023–2027.

### Helstu áskoranir

Þrátt fyrir almennt góða stöðu og jákvæða þróun í fjarskiptum, netöryggi og stafrænni þróun, þá standa stjórnvöld frammi fyrir ýmsum áskorunum á þessum sviðum. Þær byggja m.a. á hraðri tækniþróun sem og vaxandi kröfum um nýtingu stafrænna kerfa og þjónustu til sköpunar tækifæra og aukinna búsetugæða.

*Fjarskipti:* Ljúka þarf við ljósleiðaravæðingu landsins ef áherslur stjórnvalda um Ísland sem gígabitaland eiga að verða að veruleika á næstu árum. Á 63 þéttbýlisstöðum og byggðakjörnum af 102 á öllu landinu hafa innan við 80% heimila og fyrirtækja háhraðanettengingu um ljósleiðara í ársbyrjun 2023. Á stofnvegum landsins eru samtals um 180 km án áreiðanlegs talsambands og netsambands með farsíma. Ein helsta forsenda þess að uppbygging og rekstur þessara þráðbundnu og þráðlausu aðgangsneta gangi eftir er að ljósleiðarastofnkerfin um landið verði efld, stækkuð og hringtengd í auknum mæli. Í nýjum fjarskiptalögum er aukin áhersla á öryggi fjarskiptainnviða og -þjónustu sem kalla á uppfærslu fjarskiptainnviða og forgangsröðun aðgerða og fjármagns.

*Netöryggi:* Líkt og í löndunum í kringum okkur felst veikasti hlekkur netöryggis á Íslandi í grandvaraleysi, vanþekkingu og mannlegum mistökum. Stríð milli landa, sem nú fara einnig fram á netinu, sífelld aukning skipulagðra netglæpa og stóraukin almenn netnotkun krefst þess að stjórnvöld taki enn markvissari skef til aukins netöryggis. Í þeim efnum er óhjákvæmilegt að kosta meiru til en nú er gert og góð samvinna stjórnvalda og atvinnulífs skiptir miklu máli.

Þrátt fyrir skýrar kröfur til net- og upplýsingaöryggis hafa fyrirtæki og stofnanir sem kröfurnar ná til talið sig eiga erfitt um vik með að uppfylla þær til hlítar og borið við smæð eða

<sup>1</sup> Lög um fjarskipti, nr. 70/2022. Sjá einnig lög um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraðafjarskiptaneta, nr. 125/2019, og lög um íslensk landshöfuðlén, nr. 54/2021.

<sup>2</sup> Lög um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða, nr. 78/2019.

<sup>3</sup> Netöryggisstefna Íslands 2022–2037, sjá [https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/220221\\_HVIN\\_Netoryggisstefna\\_2022\\_V2.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/220221_HVIN_Netoryggisstefna_2022_V2.pdf)

<sup>4</sup> Lög um endurnot opinberra gagna, nr. 45/2018, lög um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti, nr. 55/2019, og Stefna Íslands um gervigreind frá 2021, sjá <https://www.althingi.is/altext/pdf/151/s/1345.pdf>.

<sup>5</sup> Lög um Fjarskiptastofu, nr. 75/2021.

skorti á sérfræðipækkingu. Þá er ljóst að eftirlit með framfylgni við lög um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra aðila hefur verið torveldara eða minna en lagt var upp með við setningu laganna.

*Stafræn þróun:* Þekkingariðnaður er án landamæra og því mikilvægt að nýta sem best það alþjóðlega samstarf og þau tækifæri sem þar bjóðast. Það er þó áskorun fyrir lítið ríki eins og Ísland að halda í við hraða þróun evrópskrar reglusetningar ásamt því að skapa farveg til nýsköpunar á sviði stafræna lausna og þróunar. Fylgjast þarf vel með þróun tæknilausna og stafrænnar þjónustu sem veitt er milli ríkja, s.s. síaukinni notkun á skýjaþjónustu og almennt aukinni útvistun á þróun, rekstri og þjónustu á þessu sviði, út fyrir íslenska lögsögu.

### Tækifæri til umbóta

Fjarskipti og stafrænar lausnir eru mikilvæg undirstaða framfara og gegna lykilhlutverki í nútímaþjóðfélagi, þ.m.t. á sviði menntunar, nýsköpunar og hugverkaiðnaðar. Segja má að fjarskipti, netöryggi og ýmis önnur viðfangsefni á því sviði myndi stafræna innviði samfélagsins og geri aðra stafræna þróun mögulega.

Traustar undirstöður, í formi áreiðanlegra og öruggra fjarskipta, stafræna lausna og nútímalegs regluverks á því sviði, eru forsenda hugvitsdrifinnar verðmætasköpunar og alþjóðlegrar samkeppnishæfni samfélagsins sem styður við velsæðaráherslu ríkisstjórnarinnar um grósku í nýsköpun. Sú krafa endurspeglast einnig í öllu alþjóðlegu samstarfi og skuldbindingum, s.s. samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES).

*Fjarskipti:* Uppbyggingu ljósleiðaraaðgangsneta í öllu dreifbýli landsins lauk farsælega á síðasta ári og áframhaldandi ljósleiðaravæðing heimila og fyrirtækja er eitt af forgangsverkefnum stjórnvalda.<sup>6</sup> Þá hafa markaðsaðilar látið í ljós áform í þessa veru á undanföllum misserum.

Útleigu á tveimur ljósleiðaraþráðum Atlantshafsbandalagsins, sem hófst á síðasta ári, er ætlað að stuðla að aukinni samkeppni á heildsölumarkaði og uppbyggingu ljósleiðaraaðgangsneta um land allt.

Þriðji fjarskiptasæstrengurinn, ÍRIS, sem tengir Ísland við Evrópu, var tekinn í gagnið í mars 2023. Með því er uppfyllt markmið stjórnvalda til margra ára um að þrjú fjarskiptasæstrengir tengi landið við Evrópu á hverjum tíma frá aðskildum landtökustöðum. Ljóst má vera að fleiri strengir auka enn frekar á fjarskiptaöryggi landsins. Jafnframt býður aukið framboð hraðvirkra og hagkvæmra nettenginga um gervihnetti yfir Íslandi upp á valkosti í fjarskiptum við útlönd fyrir þá aðila sem það þurfa eða kjósa.

Fjarskiptastofa endurúthlutaði svo til öllum farnetstíðnum til markaðsaðila í lok mars 2023. Í tíðniheimildum stofnunarinnar, sem eru til 20 ára, eru almennar kvaðir um metnaðarfulla útbreiðslu og stigvaxandi gagnahraða farneta gagnvart byggð sem kallar á nokkuð samfellda uppbyggingu og rekstur 5G-kerfa. Jafnframt var sett sértæk kvöð um samfellda dekkun á öllu stofnvegakerfinu á láglendi. Uppbygging ljósleiðaraaðgangsneta og ljósleiðarastofnnetna styður við umrædd verkefni.

*Netöryggi:* Mikilvægt er að efla netöryggi í samræmi við netöryggisstefnuna og aðgerðaáætlun stjórnvalda sem samanstendur af 64 aðgerðum og byggir á markmiðum og áherslum netöryggisstefnunnar. Árangursrík framkvæmd aðgerðanna mun leiða til mikilla framfara til aukins netöryggis alls samfélagsins og færa Ísland framár í alþjóðlegum samanburði í þeim efnunum.

Forgangsöröðun aðgerða er byggð á stöðugu áhættumati og verður þar sérstaklega horft til þess að auka hæfni og þekkingu hins almenna netnotanda og auka tækifæri til sérmenntunar á

<sup>6</sup> Ísland ljóstengt, sjá <https://www.stjornarradid.is/verkefni/samgongur-og-fjarskipti/island-ljostengt/>

háskólastigi. Því til stuðnings er m.a. komið á fót samstarfsvettvangi fræðslu, menntunar og rannsókna í netöryggi sem mun einnig styðja við nýsköpun og þróun netöryggislausna.

Ástandsgreining verður eflid og viðbrögð við netöryggisógnum og -atvikum sem ógna samfélaginu. Í þessu felst m.a. að endurmeta viðbragðsáætlanir og aðra ferla og fyrirhuguð viðbrögð sem styrkja áfallaþol samfélagsins á sviði fjarskipta. Endurnýjuð tilskipun Evrópusambandsins um netöryggi mikilvægra innviða<sup>7</sup> verður innleidd í landslög og árangur metinn af framkvæmd laga um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða. Þar verður m.a. skipulag netöryggisráðs endurskoðað og mótaður nýr samráðsvettvangur stjórnvalda og hagsmunaaðila atvinnulífsins. Þá þurfa stjórnvöld að skoða vel þann möguleika að netöryggi sé sinnt á samræmdum vettvangi, líkt og gert er í mörgum öðrum ríkjum, en þar mætti leiða saman alla krafta stjórnvalda á þessu sviði.

Fjárfesting í netöryggi er grundvöllur þess að hægt verði að nýta til fulls möguleika stafrænna lausna. Þörf er á enn frekari áherslu atvinnulífs á áfallaþol og viðbragðsgetu vegna netöryggisatvika en einnig aukinni áherslu stjórnvalda þar sem brýn þörf er á að efla netöryggisveit Fjarskiptastofu. Lögð verður áhersla á að verða fullgildur aðili að alþjóðlegu samstarfi á sviði netöryggis, s.s. með þátttöku í að stofna sameiginlega netöryggismiðstöð Norðurlandanna og Eystrasaltsríkjanna.

*Stafræn þróun:* Viðvarandi áhersla er á aukna stafræðingu í öllum krókum samfélagsins með meiri skilvirkni og aukin lífsgæði að leiðarljósi. Viðfangsefni eru af margvíslegu tagi, s.s. lagaleg, félagsleg og tæknileg. Mótuð verður skýr stefna með markmiðum, mælikvörðum og markvissum aðgerðum til að skapa fullnægjandi umgjörð til að leiða fram tækifæri og takast á við áskoranir á sviði endurnýtingar opinberra upplýsinga, gervigreindar og rafrænnar auðkenningar.

Lögð verður áhersla á stuðning við verkefni sem leiða til nýrra tækifæra á sviði upplýsingatækni og auka vægi stafrænna lausna með því að nýta vel þátttöku í alþjóðlegu samstarfi sem og styrkjakerfi á borð við Digital Europe Programme og Horizon Europe, og brúa bilið á milli rannsóknar, þróunar og markaðssetningar á eftirtöldum sviðum: Ofurtölvumál, gervigreind, netöryggi, almenn færni á sviði stafrænnar tækni og að tryggja vídtæka notkun á stafrænni tækni. Jafnframt verður unnið að því að innleiða regluverk Evrópusambandsins á sviði stafrænnar þróunar sem hefur á undanförunum árum vaxið að umfangi.

Öflug og örugg fjarskiptaþjónusta getur stuðlað að aukinni fjölbreytni í störfum og fjarnámi óháð staðsetningu og auknið möguleika fólks á sveigjanleika til vinnu og menntunar sem er ein af velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar. Jafnframt getur slíkur sveigjanleiki minnkað losun gróðurhúsalofttegunda sem annars yrði vegna ferða á milli vinnu og heimilis.

Áhrif uppbyggingar fjarskipta eru jákvæð á öll kyn. Greina má að bættar nettengingar auki byggðafestu kvenna umfram karla í dreifbýli.<sup>8</sup> Þá benda kannanir fjölmiðlanefndar til þess að kynin upplifi ógnir á netinu með mismunandi hætti.<sup>9</sup> Við forgangsroðun aðgerða um auknið netöryggi verður lögð áhersla á aðgerðir sem jafna stöðu kynja og þjóðfélagshópa.

<sup>7</sup> Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU) No 910/2014 and Directive (EU) 2018/1972, and repealing Directive (EU) 2016/1148 (NIS 2 Directive), sjá <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022L2555>

<sup>8</sup> Sjá [https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/Skjol---Frettatengt/%C3%8Dsland%20lj%C3%B3stengt\\_sk%C3%BDrsla\\_vor2021.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/Skjol---Frettatengt/%C3%8Dsland%20lj%C3%B3stengt_sk%C3%BDrsla_vor2021.pdf)

<sup>9</sup> Sjá <https://fjolmidlanefnd.is/wp-content/uploads/2021/11/Hluti-3-Hatursordraeda-og-neikvaed-upplifun-af-netinu-copy.pdf>

### Áhættuþættir

Áhættuþættir í almennum fjarskiptum stafa ekki síst af veðurfari og legu landsins. Raforkuleysi vegna óveðurs er áskorun sem bæði fjarskiptafyrirtæki og stjórnvöld hafa bætt verulega úr á undanförunum árum og munu vinna áfram að. IRIS, fjórði fjarskiptasæstrengurinn við útlönd og sá þriðji til Evrópu, var tekinn í notkun í mars 2023 til að auka áreiðanleika í fjarskiptum við önnur lönd.

Að óbreyttu er hættu á því að uppbygging á samfelldu háhraðafarneti gagnvart öllum stofnvegum og ljósleiðaravæðing allra þéttbýlisstaða nái ekki fram að ganga á gildistíma þessarar fjármálaáætlunar. Stjórnvöld hyggjast mæta þeirri áskorun með m.a. sértækum kröfum í tíðniheimildum og bæði samstarfs- og samkeppnishvetjandi hvötum á grundvelli nýrra fjarskiptalaga.

Stóraukin almenn netnotkun og sífelld aukning skipulagðra netglæpa kallar á framkvæmd markvissra aðgerða af hálfu stjórnvalda til að efla netöryggi. Ef stjórnvöld setja ekki framkvæmd aðgerða í netöryggi í forgang (t.a.m. mannaud í þau verkefni) verður framkvæmd þeirra ekki árangursrík. Afleiðingar þess yrðu að samfélagið í heild bæri meiri skaða af netárásum og standa í stað eða jafnvel dragast aftur úr í alþjóðlegum samanburði þegar kemur að stöðu netöryggis.

Áhersla á aukna stafvæðingu samfélagsins með aukin lífsgæði að leiðarljósi krefst þess að litið verði til margvíslegra þátta, s.s. af lagalegu, félagslegu og tæknilegu tagi. Ef ekki verður mótuð skýr stefna með markmiðum, mælikvörðum og markvissum aðgerðum er hættu á ónýttum tækifærum og minni framförum á sviði stafrænnar þróunar. Ef ekki næst að uppfylla kröfur innri markaðar EES til viðskipta á sviði stafrænna lausna mun það minnka samkeppnishæfni Íslands til muna og skerða verulega möguleika íslenskra fyrirtækja á að markaðssetja vörur sínar á Evrópumarkaði.

Til að draga úr ofantöldum áhættuþáttum er mikilvægt að stjórnvöld framkvæmi þær aðgerðir sem upp eru taldar í kafla um „tækifæri til umbóta“.

## Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Allri byggð þjóðist aðgangur að áreiðanlegu háhraðanet- sambandi og á öllum helstu stofnvegum sé áreiðanlegt farnetssamband.	11.5	*1.1 Fjöldi þéttbýlisstaða og byggðakjarna (alls 102) þar sem innan við 80% heimila og fyrirtækja hafa aðgang að fjarskiptatengingu um ljósleiðara.	63	48	0
		*1.2 Fjöldi km á stofnvegum þar sem ekki næst áreiðanlegt talsamband og að lágmarki 10 Mb farnetssamband óháð markaðsaðila.	180	120	0
Aukin hæfni og nýting netöryggistækni.	9.5	*2.1 Skor Íslands skv. matskerfi Alþjóðafjarskiptasambandsins (ITU) <sup>10</sup> sem varðar hæfni og nýtingu á netöryggistækni.	60%	75%	>90%
		*2.2 Samanlagður fjöldi skráðra/útskrifaðra nemenda í MSc-námi í netöryggisfræðum hjá íslenskum háskólum.	0 / 0	20 / 0	80 / 50
Öruggara netumhverfi.	11.5	*2.3 Skor Íslands skv. matskerfi Alþjóðafjarskiptasambandsins (ITU) <sup>11</sup> sem varðar öruggt netumhverfi.	86%	88%	>90%

\*1.1 Gögn frá Fjarskiptastofu febrúar 2023.

\*1.2 Gögn frá Fjarskiptastofu febrúar 2023.

\*2.1 Staða Íslands í úttekt Alþjóðafjarskiptasambandsins (ITU) árið 2020, sjá <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/Skjol---Frettatengt/ITU%202021%20-%20D-STR-GCL.01-2021-PDF-E.pdf>

\*2.2 Gögn frá Háskóla Íslands febrúar 2023.

\*2.3 Staða Íslands í úttekt Alþjóðafjarskiptasambandsins (ITU) árið 2020, sjá <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/Skjol---Frettatengt/ITU%202021%20-%20D-STR-GCL.01-2021-PDF-E.pdf>

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að unnið verði markvisst að því að efla net- og fjarskiptaöryggi og jafnframt að tryggð verði geta og fjármagn til áframhaldandi uppbyggingar háhraðaneta þar sem markaðsaðilar sinna ekki þeirri þjónustu eða öryggissjónarmið krefjast þess.

*Fjarskipti:* Markmið stjórnvalda er að Ísland verði gígabitaland. Forsenda þess er almennur aðgangur lögheimila og vinnustaða að netsambandi um ljósleiðara og 5G með tilheyrandi

<sup>10</sup> Matið snýr að þeim þáttum í úttekt Alþjóðafjarskiptasambandsins (ITU) sem varða markmið netöryggisstefnu Íslands 2022–2037 um að byggja upp afburðahæfni og nýtingu á netöryggistækni. Sjá <https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Pages/global-cybersecurity-index.aspx>

<sup>11</sup> Matið snýr að þeim þáttum í úttekt Alþjóðafjarskiptasambandsins (ITU) sem varða markmið netöryggisstefnu Íslands 2022–2037 um að byggja upp öruggt netumhverfi. Sjá <https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Pages/global-cybersecurity-index.aspx>

eflingu, stækkun og hringtengingu ljósleiðarastofnna um landið og samfelldu farneti á stofnvegum. Almenn tæknifærni að áreiðanlegu háhraðanetsambandi um ljósleiðara og/eða 5G eykur búsetugæði óháð starfi, tækifæri til menntunar óháð búsetu og jafnrétti íbúa og kynja.

Mælikvarðar í fjarskiptum sem felldir hafa verið út frá síðustu fjármálaáætlun eru: Aðgengi að 100 Mb/s, Aðgengi að 1 Gb/s, Aðgengi að ljósleiðara, Hlutfall í þéttbýli/dreifbýli innan við 50 m/500 m frá ljósleiðara og Aðgengi að 4G/5G. Í þeirra stað voru mótaðir nýir mælikvarðar sem endurspeglar betur þau verkefni sem stjórnvöld vilja sérstaklega beita sér fyrir á gildistíma fjármálaáætlunar. Hægt verður eftir sem áður að fylgjast með þróun einhverra af þessum eldri mælikvörðum í tölfræðiskýrslum Fjarskiptastofu.

*Netöryggi:* Í netöryggisstefnu Íslands hafa stjórnvöld sett fram markmið um afburðahæfni og nýtingu netöryggistækni og um öruggt netumhverfi. Ýmsum lykilaðgerðum í aðgerðaáætlun stjórnvalda í netöryggi verður komið til framkvæmda. Árangursrík framkvæmd þeirra mun leiða til aukins netöryggis alls samfélagsins og færa Ísland framár í alþjóðlegum samanburði í þeim efnum, sbr. úttekt Alþjóðafjarskiptasambandsins.

Mælikvarðar í netöryggi sem felldir hafa verið út úr síðustu fjármálaáætlun eru: Stöðumat samkvæmt Oxford-líkani hvað varðar grunnþætti markmiðs (annars vegar markmiðsins „afburðahæfni og nýting á netöryggistækni“ og hins vegar „öruggt netumhverfi“). Þessir mælikvarðar voru felldir út til einföldunar og vegna þess að endurskoðun stöðumats Oxford-líkansins er óreglulegra en úttekt Alþjóðafjarskiptasambandsins (ITU).

*Stafræn þróun:* Skapa þarf skýra og fullnægjandi umgjörð fyrir uppbyggingu öflugs upplýsingasamfélags og leggja með því grunn til aukinnar hugvitsdrifinnar verðmætasköpunar. Unnið verður að stefnumótun með setningu mælanlegra markmiða og skilgreiningu aðgerða sem leiðir fram tækifæri og tekst á við ógnir á sviði endurnýtingar opinberra upplýsinga, gervigreindar og rafrænnar auðkenningar.

### 11.3 Stjórnsýsla innviðaráðuneytis

#### Verkefni

Undir málaflokkinn falla aðalskrifstofa innviðaráðuneytis, fastanefndir, s.s. yfirfasteignamatsnefnd, ýmis verkefni og þjónustusamningar. Umfjöllunin einkorðast við verkefni aðalskrifstofu ráðuneytisins.

#### Helstu áskoranir

Við mótun nýs innviðaráðuneytis hafa orðið töluverðar breytingar á málaflokkum. Í því felast bæði áskoranir og tækifæri. Mikil vinna hefur verið í gangi undanfarin ár að samhæfa stefnumótun og áætlanagerð sem er áskorun í að brjóta niður síló og ná aukinni samvinnu milli málaflokka.

#### Tækifæri til umbóta

Ýmis tækifæri eru til umbóta í málaflokknum, hér er gerð grein fyrir þeim helstu.

Á næstu misserum mun innviðaráðuneytið halda áfram samhæfingu á allri stefnumótun og áætlanagerð fyrir málaflokka. Enn fremur er það stöðugt verkefni að sýna árangur á aðgengilegan hátt sem og einföldun regluverks og umbætur í stjórnsýslunni.

*Samhæfing stefnu og áætlana.* Ráðuneytið hefur lagt áherslu á samhæfingu áætlana um nokkurt skeið. Með því að samhæfa stefnur og áætlanir gefst kostur á að hámarka árangur og jákvæð áhrif stefnumótunarinnar enda er þannig tekið mið af tengdum málefnum og horft



lengra en til sérstakra verkefna einstakra málaflokka. Samhæfing áætlana er byggð á sameiginlegri framtíðarsýn og meginmarkmiðum fyrir alla málaflokka ráðuneytisins. Í samhæfingu áætlana felst að þær eru samræmdar og vinna saman að umbótum í samfélaginu. Mikilvægt er til framtíðar að efla samhæfingu við stefnur og áætlanir í málaflokkum annarra ráðuneyta þar sem þær eru til staðar, ekki síður en áherslur ríkisins varðandi velsældaráherslur og heimsmarkmiðin.

*Umbætur og einföldun regluverks.* Áfram verður unnið að því að einfalda regluverk og gera stjórnýsluna þjónustumiðaðri án þess að gengið sé á samfélagslega hagsmuni sem stjórnýslu- og eftirlitsstofnunum er ætlað að verja. Með verkefnum er ætlunin að einfalda regluverk, verklag og ferla í þágu almennings og atvinnulífs og stuðla þannig að betri þjónustu, skilvirkari og réttlátari stjórnýslu. Ráðuneytið og stofnanir framkvæma reglulega kannanir um hvað megi betur fara í regluverkinu og vinna að umbótum í kjölfarið. Þetta tengist velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar um betri samskipti við almenning og grósku í nýsköpun.

*Stafræn þróun og upplýsingagjöf.* Með breyttum áherslum í upplýsingagjöf og samtali við þjóðina hefur ráðuneytið komið til móts við ríkari kröfu um myndræna og stafræna framsetningu gagna með því að setja árangurinn fram í upplýsingagátt. Styður slík gátt við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar. Í vefgáttinni vegvisir.is miðlar ráðuneytið upplýsingum um stefnur og áætlanir, framkvæmdir, fjárveitingar, mælikvarða og árangur í málaflokkum sínum. Gáttin er í stöðugri þróun og við hana munu bætast fleiri málaflokkar á næstu misserum. Megintilgangur vefgáttarinnar er að almennir borgarar geti á aðgengilegan, einfaldan og stafrænan hátt nálgast helstu upplýsingar um áætlanir og árangur. Upplýsingarnar eru mestmegnis sjónrænar á Íslandskorti þar sem hægt er að kalla fram upplýsingar á landsvísu eða í einstökum landshlutum fyrir einn eða fleiri málaflokka.



## 12 Landbúnaður

### UMFANG

Starfsemi á málefnasviðinu er á ábyrgð matvælaráðherra. Það skiptist í þrjá málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu, ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>12 Landbúnaður</b>	<b>20.604</b>	<b>22.328</b>	<b>21.379</b>
12.10 Stjórnun landbúnaðarmála	18.438	20.638	19.656
12.20 Rannsóknir, þróun og nýsköpun í landbúnaðarmálum	854	748	749
12.60 Stjórnábyrgð matvælaráðuneytis	1.312	942	975

\* Fjárlög að viðbættum fjárukaulögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Matvælaframleiðsla á Íslandi er í fremstu röð. Framleiðsla er hagkvæm og byggist á sjálfbærri nýtingu auðlinda, stenst öll viðmið um sjálfbæra nýtingu og hefur vísindi vistkerfisnálgunar að leiðarljósi. Vinnsla afurða hefur hámarkað nýtingu aðfanga og lágmarkað myndun ónýtanlegs úrgangs. Forsenda framþróunar í framleiðslu matvæla er öflugt umhverfi nýsköpunar og rannsókna. Matvælaframleiðsla er kolefnishlutlaus og kolefnisjöfnun byggist á náttúrumiðuðum lausnum sem samræmast alþjóðlegum skuldbindingum. Matvæla- og fæðuöryggi stendur á traustum stöðum og öll framleiðsla miðar að heilbrigðu umhverfi, heilsu fólks og heilbrigði dýra. Framleiðsla styður við byggð og uppbyggingu þekkingar í samfélaginu. Ákvarðanir um nýtingu auðlinda taka jafnframt mið af samfélagsgæðum, jöfnuði óháð efnahag, kyni, uppruna og búsetu og hagur heildarinnar í efnahagslegu tilliti er leiðarljós.

Meginmarkmið málefnasviðsins eru að styrkja sjálfbærni nýtingar auðlinda og efla vernd og viðgang viðkvæmra og hnignaðra vistkerfa á grunni vistkerfisnálgunar. Draga á úr losun gróðurhúsalofttegunda vegna framleiðslu og auðlindanýtingar og efla hugmyndafræði hringrásar við framleiðslu. Tryggja skal matvælaöryggi í þágu heilsu fyrir alla og hámarka velferð dýra.

### FJÁRMÖGNUN

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar. Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins lækki um 206 m.kr. frá fjárlögum 2023 til ársins 2028. Breytingin skýrist að miklu leyti af raunbreytingum á framlögum vegna búvörusamninga í samræmi við ákvæði samninganna, sem undirritaðir voru árið 2016, og nema samtals um 360 m.kr. til lækkunar. Gert er ráð fyrir að samningarnir verði endurskoðaðir á árinu 2023. Þar fyrir utan skýrist breytingin af almennum aðhaldsráðstöfunum á málefnasviðið sem nema um 247 m.kr. auk þess sem gert er ráð fyrir að niður falli samtals um 300 m.kr. vegna tímabundinna framlaga sem falla niður á árinu 2024. Á móti er m.a. gert ráð fyrir aukinni fjárheimild til eflingar kornræktar eða sem nemur 500 m.kr. hækkun á ramma málefnasviðsins.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
<b>12 Landbúnaður</b>	<b>21.173</b>	<b>21.261</b>	<b>21.123</b>	<b>21.198</b>	<b>21.173</b>
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	21.135	21.223	21.085	21.161	21.136
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	38	38	38	37	37

## HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028

### HEILNÆM OG SJÁLFBÆR MATVÆLAFRAM- LEIÐSLA

Efla **fæðuöryggi** og standa vörð um heilbrigði plantna og dýra, **velferð dýra** og öryggi matvæla.

**Draga úr losun** gróðurhúsalofttegunda vegna landbúnaðar og auka bindingu.

Skapa skilyrði til fjölbreyttari landbúnaðarframleiðslu með **sjálfbæra landnýtingu og nýsköpun** að leiðarljósi.

### 12.1 Stjórnun landbúnaðarmála Verkefni

Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru: stjórnun landbúnaðarmála og framkvæmd búvörusamninga, stjórnsýsla Matvælastofnunar, nýting auðlinda lands, vöktun og eftirlit stjórnvalda. Búvörusamningar móta að miklu leyti regluverk og stuðningsaðgerðir stjórnvalda í þágu landbúnaðar og hafa þar með talsverð áhrif á starfsskilyrði greinarinnar. Undir málaflokkinn falla m.a. búvörulög, nr. 99/1993, og búnaðarlög, nr. 70/1998. Unnið er að matvælastefnu sem á að vera leiðandi stefna fyrir alla matvælaframleiðslu í landinu og þá hafa verið kynnt drög að landbúnaðarstefnu.

#### Helstu áskoranir

Í fjármálaáætlun 2023–2027 er fjallað um helstu áskoranir sem landbúnaður stendur frammi fyrir á komandi árum. Ein helsta áskorunin í matvælaframleiðslu felst í loftslagsbreytingum, áhrifum þeirra á matvælaframleiðslu og aðlögun að þeim. Ákveðin áskorun er fólgin í því að laga landbúnaðarkerfið að breytingum sem landbúnaðurinn stendur frammi fyrir, svo sem á sviði loftslags- og umhverfismála, nýsköpunar, matvælaöryggis, örari breytinga á neyslumynstri og auknum kröfum neytenda um upplýsingar um uppruna matvæla, framleiðsluhætti og umhverfisáhrif.

Breytingar á ytri aðstæðum geta falið í sér áskoranir fyrir landbúnaðinn líkt og fyrir aðrar atvinnugreinar. Fæðuöryggi hefur hlotið enn meira vægi í áherslum stjórnvalda undanfarið en heimsfaraldur, innrás Rússlands í Úkraínu og gríðarlegar hækkanir á áburðaverði og öðrum aðföngum hafa breytt ýmsum forsendum sem áður voru taldar sjálfgefnar.

Matvælaöryggi þarf að vera tryggt með öflugu eftirliti og skýrri löggjöf. Tryggja þarf að bæði innlend matvæli sem og innflutt séu örugg til neyslu. Jafnframt þarf að tryggja það að EES-reglugerðir verði innleiddar hér á landi en margar þeirra snúa að matvælaöryggi og dýravelferð.

### Tækifæri til umbóta

Til að bregðast við áskorunum sem felast í loftslagsbreytingum hafa stjórnvöld sett sér markmið um kolefnishlutleysi fyrir árið 2040 og er lögð mikil áhersla á kolefnishlutlausla framtíð í velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar. Sömu markmið um kolefnishlutleysi er að finna í búvörusamningum. Landbúnaður gegnir mikilvægu hlutverki í verkefnum sem miða að því að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og auka bindingu kolefnis. Núverandi spá um þróun losunar frá landbúnaði sýnir ekki nema 4% samdrátt til ársins 2028 miðað við árið 2005 en markmið stjórnvalda er að samdráttur til ársins 2030 verði 55%. Þess vegna er gert ráð fyrir endurskoðun aðgerða í aðgerðaáætlun á árinu 2023 og að stuðningskerfi landbúnaðar verði þróað í þá átt að það hvetji til aukins samdráttar í losun. Í ljósi samspils landbúnaðar og landnotkunar í samhengi loftslagsmála getur landbúnaður verið í lykhillutverki við að auka umfang kolefnisbindingar og draga úr losun frá landi til að markmiðum stjórnvalda á sviði loftslagsmála verði náð. Fyrir liggur heildstæð stefna og aðgerðaáætlun fyrir landgræðslu og skógrækt, *Land og líf* (sjá málaflokk 17.1) þar sem settar eru fram áherslur um heil og fjölbreytt vistkerfi, náttúrmiðaðar lausnir í loftslagsmálum, sjálfbæra landnýtingu, þekkingu, samstarf og lýðheilsu og jákvæða byggðapróun. Efla þarf rannsóknir á áhrifum loftslagsbreytinga á íslenskan landbúnað, einkum með tilliti til fæðu- og matvælaöryggis og grípa til aðgerða sem búa landbúnaðinn undir mögulegar breytingar í framtíðinni.

Skapa þarf landbúnaðinum þau skilyrði að hann geti þróast í takt við breytingar og að kerfi og regluverk þess hamli ekki nýsköpun og framþróun í atvinnugreininni án þess þó að slá af kröfum um matvælaöryggi, velferð dýra og sjálfbærri nýtingu auðlinda. Nú liggja fyrir drög að heildarstefnumótun í greininni en með nýrri matvælastefnu er reynt að ná utan um helstu áskoranir og tækifæri í matvælaframleiðslu og er henni ætlað að vera leiðandi í annarri stefnumótun innan málaflokksins. Í fyrsta skipti hafa verið birt drög að heildstæðri landbúnaðarstefnu fyrir Ísland og er það í samræmi við áherslur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Meginmarkmið þessarar stefnumótunar er að efla og styðja við íslenska matvælaframleiðslu til að Ísland verði í fremstu röð ríkja í framleiðslu á heilnæmum matvælum með sjálfbæra þróun að leiðarljósi. Til að hrinda matvælastefnu og landbúnaðarstefnu í framkvæmd verður unnið að gerð áætlana um aðgerðir til fimm ára í senn.

Núgildandi búvörusamningar tóku gildi árið 2017 og gilda til tíu ára. Seinni endurskoðun samninganna fer fram árið 2023 og verður samkvæmt stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar lögð áhersla á að tryggja fæðuöryggi á Íslandi með því að efla innlenda landbúnaðarframleiðslu. Jafnframt verður lögð áhersla á loftslags- og umhverfismál og einföldun búvörusamninga án þess að gera grundvallarbreytingar á samningunum.

Styrkja þarf stóðir fæðuöryggis á Íslandi en fæðuöryggi er órjúfanlegur hluti af þjóðaröryggi. Tillögur og greinargerð Landbúnaðarháskóla Íslands um aðgerðir til að bæta fæðuöryggi Íslands liggja fyrir og starfshópur á vegum forsætisráðherra hefur skilað skýrslu um nauðsynlegar birgðir til að tryggja lífsafkomu þjóðarinnar á hættutímum. Starfshópur á vegum Landbúnaðarháskóla Íslands hefur jafnframt skilað tillögum um aðgerðaráætlun til eflingar kornræktar á Íslandi en aukin áhersla er lögð á kornrækt í fjármálaáætlun 2024-2028. Markmið aðgerðaáætlunarinnar eru að anna allri eftirspurn eftir byggi og stærstum hluta eftirspurnar eftir hveiti á innlendum markaði með íslenskri framleiðslu þegar fram í sækir. Aðgerðaáætlunin styður m.a. við markmið í stjórnarsáttmála og fjármálaáætlun um fæðuöryggi, loftslagsmál og aukinni og fjölbreyttari landbúnaðarframleiðslu. Á tímabili fjármálaáætlunar verður um 2 ma.kr. aukning í framlögum til málefnasviðsins svo aðgerðaáætlunin geti komið til framkvæmdar. Þeim fjármunum verður m.a. varið í verkefni sem snúa að plöntukynbótum, fjárfestingastuðningi til innviðaupbyggingar kornframleiðslu og þróunar jarðræktar á Íslandi. Þannig verða sköpuð skilyrði fyrir því að markmið aðgerðaráætlunar náist. Með þeim aðgerðum sem stefnt er að má styðja við sjálfbærni

matvælaframleiðslu Íslands og þar með styrkja stoðir fæðuöryggis þjóðarinnar. Samkvæmt niðurstöðum starfshópsins getur kornrækt á Íslandi verið þjóðhagslega hagkvæm og samkeppnishæf og því álitlegur kostur til að auka verðmætasköpun á Íslandi og styrkja atvinnulíf í dreifðum byggðum. Efling innlendar framleiðslu á korni mætir þeim áskorunum sem sem tíundaðar eru í kaflanum hér að ofan um helstu áskoranir í málaflokknum og dregur jafnframt úr mögulegum áhrifum ytri áhættuþátta sem fjallað er um í næsta kafla.

Tryggja þarf heilnæmi matvæla og aukið matvælaöryggi, til að mynda með því að viðhalda góðri stöðu Íslands í baráttunni við sýklalyfjaónæmi. Ráðast þarf í heildstæða endurskoðun á fyrirkomulagi matvæla- og heilbrigðiseftirlits á Íslandi. Markmið þeirrar vinnu er að stuðla að samræmdu, einfölduðu og skilvirku eftirliti í þágu atvinnulífs og almennings. Til þess að Ísland geti orðið leiðandi í framleiðslu á heilnæmum afurðum þarf að tryggja vernd og sjálfbærni búfjárstofna. Það tengist jafnframt lýðheilsu þar sem heilsa manna verður ekki aðskilin frá heilbrigði dýra og heilnæmu umhverfi. Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin og Alþjóðadýraheilbrigðisstofnunin hafa hvatt þjóðir til að nálgast umfjöllun og aðgerðir í þessum efnunum út frá hugtakinu „ein heilsa“ en síðustu ár hafa verið stigin þó nokkuð mörg skref til að efla vitund og rannsóknir á sýklalyfjaónæmi bæði í mönnum og dýrum. Sem matvælaþjóð ber okkur skylda til þess að tryggja að framleiðsluhættir séu á þann veg að velferð dýra sé höfð að leiðarljósi. Það er ekki bara samfélagsskylda okkar heldur er það vel þekkt að heilsa og velferð dýra eru þættir sem hafa áhrif á gæði og öryggi matvæla og þar með hagsmunum neytenda. Þar til viðbótar eru kröfur neytenda sífellt að aukast hvað varðar heilnæmi matvæla og þar með talið velferð dýra.

Kynja- og jafnréttissjónarmið eru mikilvæg m.a. í ljósi þess hve landbúnaður er stór þáttur í atvinnulífi í dreifbýli. Ein áskorun hvað varðar kynja- og jafnréttissjónarmið er skortur á gögnum. Líkt og fjallað var um í fjármálaáætlun 2023–2027 endurspeglar opinber gögn ekki alltaf raunverulega stöðu kynja og jafnréttis í atvinnugreininni. Tryggja þarf aðgengi að gögnum til að hægt sé að gera raunhæft mat á kynja- og jafnréttisáhrifum verkefna, aðgerða og stefnumótandi ákvarðana á málefna sviðinu og því eru gagnagrunnar stjórnvalda er varðar matvælaframleiðslu í stöðugri þróun.

Matvælastefnu Íslands, sem nú liggur fyrir, er ætlað að vera leiðandi í ákvarðanatöku til að stuðla að aukinni verðmætasköpun í matvælaframleiðslu hér á landi, tryggja fæðu- og matvælaöryggi og auka velferð fólks í sátt við umhverfi og náttúru. Hér á landi eru tækifærin mörg og mikilvægt að nýta þau með samræmdu aðgerðum. Matvælastefnunni er ætlað að vera leiðarstef fyrir matvælaframleiðslu í landinu og þar með talið þá stefnumótun sem undir hana falla. Þessi stefna verður höfð til hliðsjónar við stefnumótun í landbúnaði, sjávarútvegi og fiskeldi þar sem þættir sem til umfjöllunar eru verða hafðir að leiðarljósi.

### Áhættuþættir

Meðal áhættuþátta sem geta haft áhrif á landbúnað eru breytingar á ytri aðstæðum og geta verið ófyrirséðir. Áhrif innrásar Rússlands í Úkraínu, aukinn aðfangakostnaður s.s. hærri áburðarverð í heiminum og heimsfaraldur eru dæmi um slíka áhættuþætti sem snerta matvælaframleiðslu í heiminum og á Íslandi.

Ef eftirlit er ekki nægilega skilvirkt getur það haft í för með sér ýmsa áhættuþætti, má þar nefna vöktun en með henni safnast gögn sem hægt er að nýta til að greina stöðu ákveðinna þátta sem tengjast matvælaöryggi, einnig getur slakt eftirlit haft í för með sér áhrif á heilbrigði einstaklinga ef heilsuspillandi matvæli eru á markaði eða matvæli sem innihalda hátt magn þungmálma eða annarra skaðlegra efna.

## Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Efla fæðuöryggi og standa vörð um heilbrigði plantna og dýra, velferð dýra og öryggi matvæla.	2, 9, 12,	Framleiðsla á byggi mælt í flatarmáli ræktarlands (vöxtur frá 2022).	3.156 ha.	3.550 ha.	7.000 ha.
	2,3,12,	Samræmdar reglur um öryggi matvæla innleiddar fyrir íslenskan markað innan tímamarka skv. EES-samstarfinu.	90%	92%	95%*
Draga úr losun gróðurhúsalofttegunda vegna landbúnaðar og auka bindingu.	8.4, 13.2	Samdráttur í losun vegna landbúnaðar frá árinu 2005 (%). Heildartala innan sviga í kt CO2 ígilda/ári.	3% (670)	3% (669)	34%** (454,4)
Skapa skilyrði til fjölbreyttari landbúnaðarframleiðslu með sjálfbæra landnýtingu og nýsköpun að leiðarljósi.	2.4	Framleiðsla á útiræktuðu grænmeti. ***	1.170 tonn	1.290 tonn (+10%)	1.460 tonn (+25%)
	2.4	Framleiðsla á ylrræktuðu grænmeti. ****	3.485 tonn	3.850 tonn (+10%)	4.350 tonn (+25%)
	2.4, 15,	Hlutfall lífrænt vottaðs landbúnaðarlands af ræktuðu landi.	<1%	2%	8%

\*95%:Markmið um 100% er óraunhæft vegna ytri aðstæðna.

\*\* Byggt er á spá Umhverfisstofnunar um losun frá landbúnaði til 2024 en miðað við að ná markmiði um 55% samdrátt í losun til 2030.

\*\*\* Byggt á gögnum Hagstofu Íslands um uppskeru á helstu útiræktuðu káltegundum. Upphafsstaða byggist á gögnum frá 2021.

\*\*\*\* Byggt á gögnum Hagstofu Íslands um framleiðslu á tómötum, paprikum og agúrkum. Upphafsstaða byggist á gögnum frá 2021.

Mælikvarðar hafa tekið breytingum frá fyrri fjármálaáætlun en markmiðin eru þau sömu. Meginmarkmið málaflokksins og framtíðarsýn eru óbreytt. Undir fyrsta markmiðið var settur inn mælikvarði sem snýr að kornrækt en líkt og fram kemur í greinargerð þá verður aukin áhersla lögð á innlenda kornrækt í málaflokknum sem mikilvægur liður í að efla fæðuöryggi þjóðarinnar. Undir markmið þrjú hefur verið bætt við mælikvarða sem snýr að lífrænni framleiðslu en tillögum að aðgerðaráætlun til eflingar lífrænni framleiðslu hefur verið skilað til ráðherra. Það er verkefni samkvæmt stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Mælikvarða fyrir grænmetisframleiðslu í fjármálaáætlun 2023–2027 hefur verið skipt upp tvo mælikvarða, þ.e. framleiðslu á útiræktuðu grænmeti og framleiðslu á ylrræktuðu grænmeti. Þá var tekinn út mælikvarði sem sneri á búvörusamningum.

## 12.2 Rannsóknir, þróun og nýsköpun í landbúnaðarmálum Verkefni

Rannsóknir, þróun og nýsköpun í landbúnaðarmálum varða aðgerðir stjórnvalda til að stuðla að sjálfbærri hagnýtingu auðlinda, þróun nýrra afurða og aukinni verðmætasköpun matvælaframleiðslu greinarinnar.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Í greinargerð fyrir málaflökk 12.1 er fjallað um áskoranir og tækifæri í matvælaframleiðslu. Rannsóknir, þróun, miðlun þekkingar og nýsköpun er grundvöllur þess að landbúnaðurinn geti mætt þessum áskorunum og nýtt tækifæri til framtíðar. Stofnun Matvælasjóðs ásamt sérstöku samningum við Landbúnaðarháskóla Íslands og Matis er liður í því að efla rannsóknir og nýsköpun. Þar af leiðandi er matvælaframleiðsla á Íslandi betur í stakk búin að mæta þeim áskorunum sem henni fylgja og ná fram markmiðum á málefna sviði landbúnaðar sem sett eru fram í málaflökk 12.1. Samningarnir við Landbúnaðarháskóla Íslands og Matis renna út árið 2023 og verður unnið að gerð nýrra samninga.

Matvælasjóður hefur verið starfræktur frá árinu 2020 og er hlutverk hans að styrkja þróun og nýsköpun við framleiðslu og vinnslu matvæla og hliðarafurða úr landbúnaðar- og sjávarafurðum. Í stefnu sjóðsins er lögð áhersla á nýsköpun, sjálfbærni, verðmætasköpun og samkeppnishæfni íslenskra matvæla um land allt. Þrisvar hefur verið úthlutað úr sjóðnum og augljóst er á fjölda og gæðum umsókna að mikil gróska er í matvælatengdri nýsköpun. Árið 2020 bárust 263 umsóknir og veittir voru styrkir upp á 480 m.kr. til 62 verkefna. Árið 2021 bárust 272 umsóknir og hlutu 64 verkefni styrki upp á alls 566,6 m.kr. Árið 2022 bárust 211 umsóknir og veittir voru 58 styrkir uppá 584,6 m.kr. Sjóðurinn og ferlið í kringum hann hefur tekið miklum breytingum frá því að fyrst var úthlutað og m.a. er nú unnið í umsóknarkerfi sem heldur utan um úthlutunarferlið frá upphafi til enda, allt frá því að auglýst er eftir umsóknum og þar til gengið er frá samningum við styrkþega og styrkir eru greiddir út.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Jafnrétti í stuðningi við nýsköpun í matvælaframleiðslu.		Kynjahlutfall styrkgreiðslna í Matvælasjóði	Kvk: 45% Kk: 55%	Kvk: 50% Kk: 50%	Kvk: 50% Kk: 50%

## 12.6 Stjórnsýsla matvælaráðuneytis

### Verkefni

Stjórnsýsla matvælaráðuneytis er á höndum aðalskrifstofu matvælaráðuneytisins. Meginverkefni matvælaráðuneytisins er að stuðla að skilvirkri stjórnsýslu og eftirliti með þeirri starfsemi sem fellur undir ráðuneytið, sbr. starfsemi innan málefnasviða 7, 12 og 13. Til að styrkja stjórnunar- og eftirlitshlutverk ráðuneytisins hefur stefnumótun og áætlanagerð fyrir málefnasvið ráðuneytisins verið eflað, m.a. á grunni samræmds verklags og samvinnu ráðuneytisins og undirstofnana þess. Áherslur í starfi ráðuneytisins snúa m.a. að því að bæta enn frekar eftirfylgni með gæðum og afrakstri verkefna og aðgerða innan ráðuneytisins og meðal stofnana þess. Jafnframt hefur verið lögð áhersla á að samræma vinnubrögð, úthlutunarreglur, fjármál og ferla sjóða sem ráðuneytið hefur umsýslu með. Fjallað er um markmið og aðgerðir í landbúnaði, sjávarútvegi og fiskeldi í umfjöllun um hlutaðeigandi málefnasvið. Þar er áhersla lögð á að matvælaframleiðslan sé heilnæm og að stuðlað sé að sjálfbærri þróun framleiðslunnar, hvort sem litið er til efnahagslegrar, umhverfislegrar eða samfélagslegrar sjálfbærni.

## 13 Sjávarútvegur og fiskeldi

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð matvælaráðherra. Það skiptist í tvo málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>13 Sjávarútvegur og fiskeldi</b>	<b>6.036</b>	<b>8.747</b>	<b>6.866</b>
13.10 Stjórnun sjávarútvegs og fiskeldis	1.541	1.672	1.747
13.20 Rannsóknir, þróun og nýsköpun í sjávarútvegi	4.496	7.075	5.119

\* Fjárlög að viðbættum fjárukaulögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Matvælaframleiðsla á Íslandi er í fremstu röð. Framleiðsla byggist á sjálfbærri auðlindanýtingu og hefur vísindi vistkerfisnálgunar að leiðarljósi. Fullnýting afurða er hámerknuð. Forsenda framþróunar við framleiðslu matvæla er öflugt umhverfi nýsköpunar og rannsókna. Matvælaframleiðsla er kolefnishlutlaus og kolefnisjöfnun byggist á náttúrumiðuðum lausnum sem samræmast alþjóðlegum skuldbindingum. Matvæla- og fæðuöryggi stendur á traustum stöðum og öll framleiðsla miðar að heilbrigðu umhverfi, heilsu fólks og heilbrigði dýra. Framleiðsla styður við samkeppni á alþjóðavettvangi, byggð og uppbyggingu þekkingar í samfélaginu. Ákvarðanir um nýtingu auðlinda taka jafnframt mið af samfélagsgæðum, jöfnuði óháð efnahag, kyni, uppruna og búsetu og hagur heildarinnar í efnahagslegu tilliti er leiðarljós.

Meginmarkmið málefnasviðsins eru að styrkja sjálfbærni auðlindanýtingar og efla vernd og viðgang viðkvæmra vistkerfa á grunni vistkerfisnálgunar. Draga úr losun gróðurhúsalofttegunda vegna framleiðslu og auðlindanýtingar. Efla hugmyndafræði hringrásar við veiðar, framleiðslu og hámarksnýtingu afurða. Tryggja matvælaöryggi í þágu heilsu fyrir alla og hámarka velferð dýra í allri framleiðslu.

### FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins aukist um 1.224 m.kr. frá fjárlögum 2023 til ársins 2028. Skýrist sú breyting fyrst og fremst af auknum framlögum annars vegar til að styrkja stjórnsýslu og eftirlit með fiskeldi og hins vegar vegar til að efla hafrannsóknir og eftirlit með sjávarútvegi en samtals nemur hækkunin á ramma málefnasviðsins 1.250 m.kr. vegna þessara verkefna. Þá er gert er ráð fyrir tímabundnu 200 m.kr. framlagi til hvalatálinga á árinu 2024 en um er að ræða frestuðu verkefni frá árinu 2023. Á móti vega almennar aðhaldsráðstafanir sem nema um 414 m.kr. til lækkunar.

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



Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
<b>13 Sjávarútvegur og fiskeldi</b>	<b>7.612</b>	<b>7.724</b>	<b>8.113</b>	<b>8.085</b>	<b>8.090</b>
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	6.972	7.091	7.487	7.466	7.478
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	640	633	626	619	612

## HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028

**HEILNÆM OG  
SJÁLFBÆR  
MATVÆLAFRAM-  
LEIÐSLA**

Skapa sjávarútvegi og fiskeldi skilyrði til **aukinnar verðmætasköpunar með sjálfbæra nýtingu og vistkerfisnálgun** að leiðarljósi.

**Draga úr losun gróðurhúsalofttegunda** við fiskveiðar

### 13.1 Stjórnun sjávarútvegs og fiskeldis Verkefni

Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru: stjórnun sjávarútvegs og fiskeldis, þ.m.t. stjórnsýsla Fiskistofu, Matvælastofnunar og Verðlagsstofu skiptaverðs, nýting auðlinda hafsins, stýring, vöktun Hafrannsóknarstofnunar og eftirlit stjórnvalda. Undir málaflokkinn falla einnig styrktarsjóðir vegna fiskeldis, þ.m.t. Fiskræktarsjóður, Umhverfissjóður sjókvíældis og Fiskeldissjóður. Helstu stjórnþæki stjórnvalda varðandi atvinnugreinarnar tvær eru í gegnum gildandi löggjöf á sviði atvinnugreinanna. Undir málaflokkinn falla m.a. lög um stjórn fiskveiða, nr. 116/2006, lög um umgengni um nytjastofna sjávar, nr. 57/1996, og lög um fiskeldi, nr. 71/2008.

#### Helstu áskoranir

Sjávarútvegur stendur frammi fyrir fjölmörgum áskorunum á næstu árum. Ein stærsta áskoran sem samfélag og þjóðir standa frammi fyrir eru loftslagsbreytingar af mannavöldum sem áhrif hefur á lífríki hafsins. Sjávarútvegur er atvinnugrein sem nýtir auðlindir hafsins við Ísland. Atvinnugreinin á allt undir að nýting þeirra sé byggð á vísindalegri varfærnislegri nálgun með sjálfbæra nýtingu að leiðarljósi. Sjávarútvegur býr við mikla alþjóðlega samkeppni og því þarf að búa starfsemi hennar samkeppnishæft umhverfi til að standa undir því hlutverki sem hún hefur í íslensku samfélagi. Íslensk stjórnvöld eru virk í alþjóðasamstarfi þar sem reglur um nýtingu auðlinda hafsins eru mótaðar hjá alþjóðastofnunum sem og að tryggja að rekstrarskilyrði greinanna standist ýtrustu kröfur um sjálfbæra nýtingu og vernd lifandi auðlinda hafsins svo tryggja megi að íslenskur sjávarútvegur sé í fremstu röð. Sjávarútvegur stendur á ákveðnum tímamótum en í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er kveðið á um metnaðarfulla nálgun varðandi atvinnugreinina.

Til að kortleggja áskoranir og tækifæri í sjávarútvegi var skipuð nefnd sem hefur yfirsýn yfir starf fjögurra starfshópa sem munu fást við fjögur þemu, samfélag, aðgengi, umgengni og tækifæri. Starfshóparnir fjórir skiluðu bráðabirgðatillögum í janúar 2023 en áætlað er að skil á lokatillögum verði í maí sama ár. Fyrirhugaðar lokaafurðir vinnunnar eru m.a. frumvarp til nýrra laga um stjórn fiskveiða eða heildarlaga um auðlindir hafsins á árinu 2024, verkefni á sviði orkuskipta, nýsköpunar, hafrannsóknar og gagnsæi eignatengsla í sjávarútvegi.

Stjórnvöld hafa sett sér metnaðarfull markmið um kolefnishlutleysi fyrir árið 2040 og er lögd mikil áhersla á kolefnishlutlausu framtíð í velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar. Sjávarútvegur er mikilvægur hluti af því að ná markmiðum stjórnvalda. Loftslagsbreytingar með breytingum hafstrauma og súrnunar hafsins hafa margvísleg og ófyrirséð áhrif á vistkerfi hafsins. Í stjórnarsáttmála er kveðið á um orkuskipti í sjávarútvegi og verður áframhaldandi vinna í þeim efnum byggð á tillögum úr nýlega útgefinni skýrslu um græn skref í sjávarútvegi. Vistkerfisnálgun og verndun viðkvæmra vistkerfa til framtíðar verður fléttuð málaflokkunum og m.a. er stefnt að verndun viðkvæmra botnvistkerfa í efnahagslögsögu Íslands.

Sjálfbær og ábyrg nýting lifandi auðlinda hafsins byggist fyrst og fremst á góðri vísindapekkingu. Slík þekking er forsenda samkeppnishæfni íslenskra sjávarafurða á alþjóðamörkuðum sem er aftur grunnur þess að fiskveiðar stuðli að vexti íslensks atvinnulífs og samfélags. Íslensk stjórnvöld hafa tekið þátt í mótun reglna um nýtingu lifandi auðlinda hafsins á alþjóðavettvangi sem byggjast á varúðarnálgun, vistkerfisnálgun og sjálfbærni en til að uppfylla þessar kröfur þarf að tryggja góðar grunnrannsóknir á vistkerfi hafsins, umhverfisáhrifum og samspieli og áhrifum veiða á vistkerfið.

Stutt verður við öflugt styrkjakerfi, samstarf við háskólasamfélagið og stuðningsumhverfi rannsókna og þróunar til að stuðla að framþróun, fullvinnslu og nýsköpun í sjávarútvegi. Áskoranir á næstu árum tengjast breytingum í umhverfi, loftslagsbreytingum, vistkerfi sjávar og útbreiðslu fiskstofna. Til að nýta auðlindir hafsins á skynsamlegan og sjálfbæran hátt þarf öflugar hafrannsóknir og er nýsmíði hafrannsóknaskips mikilvægur liður í að treysta þær. Smíði nýs hafrannsóknaskips hófst haustið 2022 og áætlað er smíðinni verði lokið fyrir árslok 2024 og verði skipið eins umhverfisvænt og kostur er.

Hvað kynja- og jafnréttissjónarmið varðar hefur sjávarútvegurinn ávallt verið mjög karllæg atvinnugrein, einkum þegar kemur að sjómennsku og er fjarvera frá heimili þar helsti skýringarþáttur. Mikill fjöldi kvenna starfar þó við fiskvinnslu. Sjá nánar á vef Stjórnarráðsins stöðuskýrslu um kortlagningu kynjasjónarmiða. Við öflun slíkra gagna þarf að horfa á atvinnugreinina út frá víðara sjónarhorni og horfa einnig til stöðu kynja og jafnréttis á meðal nýsköpunarfyrirtækja og frumkvöðla í sjávarútvegi, smáframleiðenda og annarra aðila í matvælaframleiðslu. Gagnasöfnin er hafin í tengslum við vinnu við Auðlindina okkar.

Lögd er áhersla á að matvælaframleiðsla styðji við loftslagsmarkmið ríkisstjórnarinnar og mikilvægi sjálfbærrar nýtingar á auðlindum lands og hafs.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er kveðið á um að „mótuð verði heildstæð stefna um uppbyggingu, umgjörð og gjaldtöku fiskeldis“. Sem hluti af þeirri vinnu þá hóf matvæla-ráðuneytið sjálfstæða greiningarvinnu á regluverki fiskeldis en ásamt því óskaði ráðuneytið eftir stjórnsýsluúttekt Ríkisendurskoðunar á sjókvíaeldi sem og greiningarskýrslu frá ráðgjafafyrirtækinu Boston Consulting Group um stöðu og framtíð lagareldis á Íslandi (sjókvía-, land-, þörung- og úthafseldi).

Nú liggja báðar skýrslurnar fyrir. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar eru settar fram alls 23 ábendingar um úrbætur. Lúta þær margar hverjar að brotalömmum í laga- og reglugerðarumgjörð sjókvíaeldis sem og eflingu stjórnsýslunnar til að takast á við þann hraða vöxt sem hefur verið í greininni. Í skýrslunni kemur jafnframt fram að uppbygging greinarinnar hafi verið stefnulaus og að rekstur sjókvía á svæðum sem vinna gegn því að auðlindin skili hámarksávinningi fyrir ríkissjóð hafi fest sig í sessi án mikillar umræðu eða atbeina stjórnvalda. Í skýrslu Boston Consulting Group er aftur á móti í forgrunni sviðsmyndagreining á hvernig byggja megi upp greinina til framtíðar, í sátt við umhverfi, samfélag og efnahag.

Samfélög þar sem sjókvíaeldi er stundað hafa notið góðs af miklum vexti greinarinnar. Íbúum og atvinnutækifærum hefur fjölgað en þó er það svo að samfélögin hafa upplifað ákveðna vaxtarverki. Með hröðum vexti greinarinnar eykst þörf fyrir þjónustu og þar með sterkari innviði. Fiskeldissjóður hefur það hlutverk að veita styrki til sveitarfélaga þar sem

sjókvíaeldi er stundað og styðja við innviðaupbyggingu á þeim svæðum. Þessir styrkir renna til sveitarfélaga á Austfjörðum og Vestfjörðum en á þessum atvinnusvæðum hefur orðið mikill uppgangur með tilkomu sjókvíaeldis og þar af leiðandi hefur skapast aukin þörf á uppbyggingu á þjónustu og innviðum. Reiknað er með að fjármagn til sjóðsins muni aukast verulega á næstu árum vegna aukinnar framleiðslu. Auk þess hafa stjórnvöld markvisst stutt við fjölgun starfa á landsbyggðinni, t.d. með samningum við undirstofnanir.

Auk sjókvíaeldis er landeldi atvinnugrein sem er að ryðja sér til rúms með miklum hraða. Stór áform eru uppi og hefur fjárfesting í greininni verið mikil á undanförunum árum. Einnig má nefna þörungarækt og úthafseldi sem greinar sem munu fá aukna athygli og eru hluti af stefnumótun til framtíðar.

Lagareldi er ung grein en þó eru nokkrar vísbendingar um að karlar séu í meiri hluta í greininni. Til að geta lagt raunhæft mat á kynja- og jafnréttisáhrif verkefna, aðgerða og stefnumótandi ákvarðana á málefnasviðinu þurfa nauðsynleg gögn að liggja fyrir og þess vegna er mikilvægt að afla upplýsinga sem gefa rétta mynd af núverandi stöðu kynja og jafnréttis í atvinnugreininni.

### Tækifæri til umbóta

Til að bregðast við þeim áskorunum í sjávarútvegi og fiskeldi sem vikið var að hér á undan gera stjórnvöld ráð fyrir stórsókn til eflingar þessara málaflokka á tímabili fjármálaáætlunar 2024-2028.

Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að framlög til hafrannsóknna og fiskveiðieftirlits verði aukin um 3 ma.kr. á tímabilinu með það að markmiði að skapa sjávarútvegi skilyrði til aukinnar verðmætasköpunar með sjálfbæra nýtingu og vistkerfisnálgun að leiðarljósi. Öflugar hafrannsóknir og þekja í eftirliti með fiskveiðiaudlindinni eru forsenda þess að íslenskar sjávarafurðir séu samkeppnishæfar á alþjóðamörkuðum og að nýting sjávarauðlinda sé sjálfbær og stuðli að vexti íslensks atvinnulífs og samfélags.

Í öðru lagi er gert ráð fyrir framlög til eflingar stjórnsýslu, eftirlits, leyfisveitinga og rannsókna í fiskeldi verði aukin um 2,2 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar með það að markmiði að skapa greininni skilyrði til aukinnar verðmætasköpunar með sjálfbæra nýtingu og vistkerfisnálgun að leiðarljósi. Forsendur fyrir vexti sjókvíaeldis, og þar með tekjuaukningar fyrir íslenskt þjóðarþjú, eru að hlúð sé að umhverfi greinarinnar m.t.t. til regluverks, stjórnsýslu, eftirlits og rannsókna.

Samkvæmt bráðabirgðaákvæði VIII. laga um fiskeldi skal endurskoða lögin eigi síðar en 1. maí 2024. Sú endurskoðunarvinna er nú þegar hafin en í henni er annars vegar litið til þess hvaðan greinin er að koma og hins vegar til þess hvert er stefnt. Er því ljóst að skýrslur Ríkisendurskoðunar og Boston Consulting Group munu nýtast stjórnvöldum að miklu leyti í mótun heildstæðrar stefnu atvinnugreinarinnar. Þessari stefnumörkun mun fylgja frumvarp til laga sem fyrirhugað er að lagt verði fram árið 2024. Þau atriði sem hægt er að framkvæma með öðrum leiðum, s.s. verklags- eða reglugerðarbreytingum, verður hrint í framkvæmd fyrir þann tíma.

Við mótun stefnunnar verður sjálfbær uppbygging greinarinnar höfð að leiðarljósi. Grundvallarforsenda uppbyggingarinnar er að ákvarðanir verði byggðar á traustri vísindalegri ráðgjöf og rannsóknum. Með það mið fyrir augum þarf m.a. að rýna aðferðarfræði við vöktun og rannsóknir á umhverfisáhrifum sjókvíaeldis svo það geti stutt við mat á burðarþoli á sem bestan hátt. Til þess að svo megi verða þarf að vera tryggt að lögbundin verkefni vöktunaraðila verði fjármögnuð með viðunandi hætti. Efla þarf jafnframt stjórnsýslu og eftirlit sem hefur ekki fylgt eftir vexti sjókvíaeldis hér á landi. Tækifæri eru jafnframt fölgín í því að móta heildræna stefnumótun fyrir landeldi svo að eftirlit og stjórnsýsla verði í stakk búin til þess að takast á við aukin umsvif greinarinnar á næstu árum.

Í þriðja lagi er gert ráð fyrir að framlög til Fiskeldissjóðs verði stóraukin eða um 1,7 ma.kr. á tímabilinu samhliða fyrirhugaðri hækkun verðmættagjalds vegna sjókvíaeldis. Markmiðið með því er að stuðla að enn frekari uppbyggingu innviða, þar sem fiskeldi í sjókvíum er stundað, og styrkja þar með samfélag og stoðir atvinnulífs á þeim svæðum.

Samtals er því gert ráð fyrir að veita í kringum 6,9 ma.kr. auknu framlagi til að efla fyrrgreind verkefni á sviði sjávarútvegs og fiskeldis á tímabili fjármálaáætlunar. Ljóst er að með þessum stórauknu framlögum eru stjórnvöld að leggja áherslu á mikilvægi þess að stjórnýsluleg umgjörð þessara mikilvægu málaflokka sé tryggð sem stuðli þannig að aukinni verðmætasköpun fyrir íslenskt þjóðarþú til framtíðar.

### Áhættuþættir

Áhættuþættir í lagareldi felast einkum í því að stefnumótun og aðgerðaráætlun henni tengdri fylgi ekki eftir hröðum vexti greinarinnar. Afleiðing þess gæti haft í för með sér óafturkræf umhverfisleg áhrif, s.s. erfðablöndun eldislaxa við villta laxastofna eða óhóflegt lífrænt álag á vistkerfi. Ef stoðir stjórnsýslunnar verða ekki styrktar getur það enn fremur haft áhrif á tækifæri greinarinnar til að vaxa á sjálfbæran hátt.

Helstu áhættuþættir í sjávarútvegi snúa að því að skortur er á getu stofnana til að sinna lögbundnu hlutverki við hafrannsóknir og eftirlit. Öflugar hafrannsóknir og eftirlit með sjávarauðlindinni er lykilforsenda fyrir öflugum sjávarútvegi. Fylgjast þarf vel með markaðsaðstæðum og fylgja eftir vottunum íslenskra sjávarafurða til að tryggja samkeppnishæfni á alþjóðavettvangi.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2028
Skapa sjávarútvegi skilyrði til aukinnar verðmætasköpunar með sjálfbæra nýtingu og vistkerfisnálgun að leiðarljósi.	2,8,14	Hlutfall skilgreindra verndarsvæða í efnahagslögsögu Íslands. <sup>1</sup>	0%	10%	30%
Draga úr losun gróðurhúsalofttegunda við fiskveiðar.	2,8,13,14	Samdráttur í losun vegna fiskveiða frá árinu 2005 (%).	17%	30%	40%
Skapa fiskeldi skilyrði til aukinnar verðmætasköpunar með sjálfbæra nýtingu og vistkerfisnálgun að leiðarljósi.	2, 8, 12, 14	Heildarstefnumótun um umgjörð fiskeldis.	Stöðu- skýrsla um fiskeldi í vinnslu.	Stefnumótun um umgjörð fiskeldis og aðgerðaráætlun.	Aðgerðaráætlun endurskoðuð.

<sup>1</sup> Exclusive economic zone (efnahagslögsaga).

Markmið og mælikvarðar frá síðustu fjármálaáætlun hafa tekið breytingum. Breytingarnar taka mið af því að mælikvarðar fyrir sjávarútveg og fiskeldi eru aðskildir.

### **13.2 Rannsóknir, þróun og nýsköpun í sjávarútvegi og fiskeldi** **Verkefni**

Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru: rannsóknir, þróun og nýsköpun í sjávarútvegi og fiskeldi og aðgerðir stjórnvalda til að stuðla að sjálfbærri nýtingu lifandi og staðbundinna náttúruauðlinda, þróun nýrra afurða og aukin verðmætasköpun í matvælaframleiðslu. Undir málaflokkinn fellur stjórnsýsla Hafrannsóknastofnunar.

#### **Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta**

Í greinargerð fyrir málaflokk 13.1 er fjallað um áskoranir og tækifæri í matvælaframleiðslu. Rannsóknir, þróun, miðlun þekkingar og nýsköpun er grundvöllur þess að sjávarútvegur og fiskeldi geti mætt þessum áskorunum og nýtt tækifæri til framtíðar. Stærsti hluti af fjármagni til málaflokksins er vegna rannsókna sem Hafrannsóknastofnun framkvæmir. Rannsóknir stofnunarinnar eru grundvöllur þess að hér sé hægt að stunda sjálfbæra nýtingu nytjastofna við Ísland, nýta hafsvæði við landið og gæta að líffræðilegum fjölbreytileika. Stjórnvöld hafa helst verið að styðja við nýsköpun og þróun í atvinnugreinunum í gegnum sjóði eða samninga við stofnanir. Hér má nefna MATÍS sem og Matvælasjóð sem er með það að markmiði að styðja við nýsköpun og þróun í matvælaíðnaði, þ.m.t. sjávarútveg og fiskeldi. Frekari skýringar eru gerðar á MATÍS og sjóðnum í kafla 12.2. Umhverfissjóður sjókvíaeldis er með það að meginmarkmiði að veita styrki til verkefna sem lágmarka umhverfisáhrif af völdum sjókvíaeldis. Hjá Fisktækniskóla Íslands er samningur um framlag til undirbúnings náms í fisktækni í framhaldsskólum og símenntunarstöðum. Markmið samningsins er að stuðla að þróun náms í fisktækni við framhaldsfræðsludeildir. Samningur við Sjávarútvegsmiðstöð Háskólans á Akureyri þar sem markmið samningsins er að styrkja hlutverk Háskólans á Akureyri á sviði rannsókna sjávarútvegs og fiskeldis. Starfsemi málaflokksins styður við stefnu í öðrum málaflokkum, t.d. 13.1.

## 14 Ferðapjónusta

### UMFANG

Starfsemi á málefнасviði ferðapjónustu er á ábyrgð menningar- og viðskiptaráðherra. Undir málefнасviðinu er einn málaflokkur sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>14 Ferðapjónusta</b>	<b>5.562</b>	<b>2.279</b>	<b>2.377</b>
14.10 Ferðapjónusta	5.562	2.279	2.377

\* Fjárlög að viðbættum fjárukalögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn íslenskrar ferðapjónustu til 2030 er að vera leiðandi í sjálfbærri þróun á grunni efnahagslegs og samfélagslegs jafnvægis. Í því felst að ferðapjónustan sé arðsöm og samkeppnishæf í sátt við náttúru, íslenska menningu og tungu. Að sama skapi stuðlar hún að bættum lífskjörum og hagsæld og er þekkt fyrir sjálfbæra þróun, gæði og einstaka upplifun.

Meginmarkmið málefnasviðsins er í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun sem fela m.a. í sér að ferðapjónusta verði sjálfbær atvinnugrein og stuðli að auknum efnahagslegum tækifærum, aukinni velmegun og byggi á ábyrgri nýtingu auðlinda.

### FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins í heild lækki um 321 m.kr. frá fjárlögum 2023 til ársins 2028. Helstu breytingar til lækkunar felast í 138 m.kr. aðhaldskröfu á tímabilinu, 200 m.kr. niðurfellingu á tímabundnu framlagi vegna uppbyggingar og þróunar fyrirmyndar-áfangastaða auk 31 m.kr. niðurfellingar á tímabundnum styrkjum frá fjárlaganefnd.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun
	2024	2025	2026	2027	2028
<b>14 Ferðapjónusta</b>	<b>2.133</b>	<b>2.124</b>	<b>2.102</b>	<b>2.079</b>	<b>2.056</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	1.593	1.589	1.572	1.555	1.538
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	541	535	529	524	518

## HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028

LEIÐANDI Í  
SJÁLFBÆRRI  
ÞRÓUN

**Aðgerðaáætlun á  
grunni**  
ferðamálastefnu  
til 2030.

**Áframhaldandi  
þróun og innleiðing**  
Jafnvægisáss  
ferðamála.

Þróun í sátt við  
**náttúru, menningu  
og íslenska tungu.**

**14.1 Ferðaþjónusta****Verkefni**

Málaflokkurinn tekur til eftirtalinna þátta: stjórnunar ferðamála, þ.m.t. stjórnsýslu Ferðamálastofu sem er sú stofnun sem heyrir undir málefnasviðið, vöktunar og eftirlits stjórnvalda með þróun starfsemi ferðaþjónustu, rannsókna og gagnaöflunar í ferðamálum. Hann tekur einnig til innviðauppbýggingar, m.a. í gegnum Framkvæmdasjóð ferðamannastaða. Þá tekur málaflokkurinn til nýsköpunar og markaðsstarfs sem varðar aðgerðir stjórnvalda til að stuðla að aukinni verðmætasköpun, framþróun og sjálfbærni ferðaþjónustu, m.a. í gegnum Flugþróunarsjóð og samninga við Íslandsstofu og áfangastaðastofur landshlutanna. Undir málaflokkinn falla m.a. lög um Ferðamálastofu, lög um Framkvæmdasjóð ferðamannastaða og lög um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald.

**Helstu áskoranir**

Hraður viðsnúningur hefur átt sér stað hjá ferðaþjónustunni og í brottförum erlendra ferðamanna árið 2022 eftir að öllum takmörkunum var aflétt seint í febrúar það ár. Heildarfjöldi erlendra ferðamanna árið 2022 var um 1,7 milljónir sem er aukning upp á 146% frá árinu 2021 og einungis 289.000 ferðamönnum færri en árið 2019 en þá voru ferðamenn tæpar 2 milljónir. Spár fyrir árið 2023 gera ráð fyrir álíka fjölda og metárið 2018 eða 2,1–2,4 milljónum ferðamanna til landsins. Til samanburðar gerir Ferðamálastofnun Sameinuðu þjóðanna ráð fyrir að fjöldi erlendra ferðamanna í Evrópu verði sá sami og fyrir faraldur þrátt fyrir styrjöldina sem geisar í Úkraínu.

Fjöldi koma skemmtiferðaskipa og farþega þeirra árið 2022 var svipaður og árið 2019. Samkvæmt gögnum Ferðamálastofu kom ríflega hálf milljón farþega gegnum hafnir landsins og áætlanir stærstu hafnanna benda til þess að skipakomum gæti fjölgað um helming og farþegum um allt að 80% árið 2023.

Ferðaþjónusta er ein af stærstu útflutningsgreinum landsins og mikilvægur drifkraftur hagvaxtar. Gangi spár eftir eru horfur á að næstu ár verði góð fyrir ferðaþjónustu og alla verðmætasköpun sem á henni byggir. Þrátt fyrir jákvæðar horfur felur áframhaldandi vöxtur greinarinnar í sér áskoranir varðandi álagsstýringu og afkastagetu innviða í viðum skilningi. Þá benda niðurstöður könnunar Ferðamálastofu meðal fyrirtækja í ferðaþjónustu til þess að greinin standi frammi fyrir margvíslegum áskorunum, t.a.m. skuldavanda, jöfnun árstíðasveiflu, mönnunarvanda og húsnæðisskortri. Ferðaþjónusta er einnig háð mörgum utanaðkomandi þáttum sem geta haft áhrif á þróun eftirspurnar frá helstu mörkuðum. Nefna má náttúruhamfarir, faraldra, stríð, verðbólgu, orku- og olíuverð, efnahagslæðgir, loftslagsbreytingar, samkeppni við aðra áfangastaði, gengi gjaldmiðla og orðspor. Aukin alþjóðleg skattlagning



eða aðrar takmarkanir vegna mengunar frá samgöngum er líka áhættuþáttur varðandi samkeppnishæfni áfangastaðarins og stöðu Íslands sem tengimiðstöðvar.

### Tækifæri til umbóta

Ný ferðamálastefna verður kynnt á tímabilinu. Stefnunni verður fylgt eftir með aðgerðaáætlun sem mun taka mið af áður nefndum áskorunum. Stefnt er að því að leggja ferðamálastefnu 2030 og aðgerðaáætlun hennar fyrir Alþingi í formi tillögu til þingsályktunar á haustþingi 2023.

Líkt og áður munu stjórnvöld einnig halda áfram að leggja áherslu á öflun áreiðanlegra gagna og **innviðauppgjöngu** ásamt aðgerðum sem miða að því að dreifa ferðamönnum víðar um landið og yfir allt árið, auka **öryggi**, stuðla að **ábyrgri ferðahegðun** og leita leiða til að bæta rekstrarskilyrði greinarinnar. Þá er unnið að því að náttúra, menning og afþreying stuðli að einstakri upplifun gesta. Þetta samræmist velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar og þeirri stefnumörkun sem birtist í framtíðarsýn og leiðarljósi íslenskrar ferðaþjónustu til 2030.

Stór þáttur í aðráttarafli Íslands sem ferðamannalands er fólgin í sterku menningarlífi og menningararfi þjóðarinnar. Á kjörtímabilinu verður lögð áhersla á samlegð ferðaþjónustunnar við þessa geira. Breytingar á stjórnsýslu málaflokksins með sameiningu menningar, ferðaþjónustu og viðskipta í menningar- og viðskiptaráðuneyti styðja við aukna samþættingu og verðmætasköpun þessara málaflokka til framtíðar.

**Jafnvægisás ferðamála** er stjórnæki til að meta reglulega áhrif ferðaþjónustu á umhverfi, innviði, samfélag og efnahag landsins þar sem horft er til skilgreindra sjálfbærnisvísa. Unnið verður að því að þróa jafnvægisásinn til að hann nýtist sem skyldi við forgangsröðun aðgerða og stefnumarkandi ákvarðanatöku í ferðaþjónustu.

Framkvæmdasjóður ferðamannastaða og Flugþróunarsjóður eru starfræktir á vegum menningar- og viðskiptaráðuneytisins til að styðja við uppbyggingu áfangastaða um allt land. Þessi verkfæri eru liður í því markmiði að stuðla að dreifingu ferðamanna um land allt og leitast við að jafna álag á ferðamannastöðum til hagsbóta fyrir greinina jafnt sem landsmenn. Starfsþópur um endurskoðun á markmiði og hlutverki Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða er að hefja störf. Ráðuneytið gerir jafnframt samning við Íslandsstofu um markaðs- og kynningarstarf á erlendri grundu en þar undir heyra m.a. ferðaþjónusta, listir og skapandi greinar.

**Hæfnisetur ferðaþjónustunnar** styður við aukin gæði og fagmennsku í greininni með því að auka hæfni starfsfólks. Þá er á vegum stjórnvalda einnig unnið að því að styðja við **nýsköpun og stafræna þróun** í greininni.

Bætt öryggi og upplifun ferðamanna, m.a. með stýringu áfangastaða í víðu samhengi, verður áfram í fyrirrúmi ásamt verkefnum sem skilgreind eru í stjórnarsáttmála, s.s. orkuskipti í ferðaþjónustu og skoðun á fyrirkomulagi gjaldtöku í greininni.

Á grunni rannsóknaráætlunar Ferðamálastofu er unnið að gagnaöflun og rannsóknum í ferðaþjónustu sem m.a. er ætlað að styðja við stefnumótun stjórnvalda. Á Íslandi hafa **kynja- og jafnréttissjónarmið** innan greinarinnar lítið verið rannsökuð til þessa sem hafa þarf í huga í vinnu við aðgerðaáætlun.

Markviss skref hafa undanfarin ár verið tekin til að styðja við orkuskipti í ferðaþjónustu sem eru helsta verkfæri greinarinnar til að styðja við stefnu ríkisstjórnarinnar í loftslagsmálum. Þeim verður haldið áfram, m.a. með stuðningi við uppbyggingu hleðslunets um land allt, rafvæðingu bílaleigubíla og grænni tengingu við Keflavíkurlugvöll.



**Áhættuþættir**

Ef ekki tekst að bregðast við þeim áskorunum sem fylgja auknum fjölda ferðamanna verður sjálfbærri framþróun ferðaþjónustu á Íslandi stefnt í hættu. Hætta væri á ruðningsáhrifum ferðaþjónustu sem gætu valdið þrýstingi á gengi krónunnar, hækkun húsnæðisverðs og neikvæðum áhrifum á samkeppnishæfni annarra útflutningsgreina. Þá gæti óheft fjölgun ferðamanna leitt til átroðnings á náttúru, óþols meðal heimamanna í garð ferðamanna og greinarinnar í heild og upplifun ferðamanna gæti versnað sem myndi leiða til orðsporshnignunar og minnkandi eftirspurnar. Eins og sýndi sig í kórónaveirufaraldrinum geta utanaðkomandi óvissuþættir haft veruleg og skyndileg áhrif á stöðu ferðaþjónustu og þar með efnahag og samfélag landsins. Mikilvægt er að stuðla að seiglu í greininni og vera með tiltækar viðbragðsáætlanir.

Hafa ber í huga að margir snertifletir ferðaþjónustunnar heyra undir málefnasvið annarra ráðuneyta. Í því samhengi má nefna samgönguáætlun sem inniheldur m.a. flugstefnu, byggðaáætlun, landsáætlun um uppbyggingu innviða, málefni þjóðgarða og loftslagsmál. Mikilvægt er að áfram verði unnið að samræmingu milli greinarinnar og stjórnvalda með hliðsjón af fjölþættu eðli ferðaþjónustunnar.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
1. Aukin verðmætasköpun.	8.9, 12.B	Heildarneysla erlendra og innlendra ferðamanna.	477 ma.kr. <sup>1</sup>	525 ma.kr. <sup>2</sup>	635 ma.kr.
	8.9, 12.B	Meðalútgjöld hvers erlends ferðamanns.	204.000 kr. <sup>3</sup>	210.000 kr. <sup>4</sup>	232.000 kr.
	8.9, 12.B	Hlutfall gistingu á hótelum og gistiheimilum utan háannatíma á landsbyggðinni.	57% <sup>5</sup>	61%	65%
2. Jákvæð upplifun heimamanna og ferðamanna.	8.9, 11.A, 12.B	Hlutfall Íslendinga sem telur fjölda ferðamanna í heimabyggð hæfilegan. <sup>6</sup>	55,4%	80%	80%
	8.8, 8.9, 12.B	Ánægja starfsfólks í ferðaþjónustu (hlutfall ánægðra).	68% <sup>7</sup>	70%	72%
	8.9, 11.A, 12.B	Meðmælaskor ferðamanna. <sup>8</sup>	82/100	86/100	86/100
3. Umhverfisleg sjálfbærni í ferðaþjónustu.	7.2, 8.9, 12.B, 13.2	Hlutfall vistvænna bíla hjá bílaleigum.	20%	50%	90%
	8.9, 12.6, 12.B	Fjöldi fyrirtækja í ferðaþjónustu sem eru með vottuð gæða- eða umhverfisstjórnunarkerfi.	77	105	150

<sup>1</sup> Áætlun menningar- og viðskiptaráðuneytis miðað við gögn Hagstofu Íslands um heildarneyslu ferðamanna fyrir árið 2021 og þróun gistingu árið 2022.

<sup>2</sup> Viðmið fyrir árin 2024 og 2028 byggja á forsendu um 4,9% línulegan árlegan vöxt fram til ársins 2030 en það ár verði heildarneysla ferðamanna um 700 ma.kr.

<sup>3</sup> Staða fyrir 2022 er áætluð út frá gögnum Hagstofu Íslands um neyslu erlendra ferðamanna 2021 og þróun gistinguárfjölda erlendra ferðamanna árið 2022.

<sup>4</sup> Viðmið fyrir árin 2024 og 2028 byggja á forsendu um 4,9% línulegan árlegan vöxt.

<sup>5</sup> Hagstofa Íslands. Gistingu á hótelum og gistiheimilum (september–maí). Gögn fyrir árið 2022 liggja ekki fyrir og talan vísar því til stöðunnar árið 2021. Samsvarandi hlutfall fyrir árið 2022 þegar eingöngu er miðað við hótél sem opin eru allt árið er 42,3%.

<sup>6</sup> Orðalag mælikvarða skýrt í samræmi við gögn í Jafnvægisás ferðamála. Þölmörk þessara viðmiða samkvæmt Jafnvægisás ferðamála liggja við 80.

<sup>7</sup> Ferðamálastofa. Ánægja starfsfólks í ferðaþjónustu. Talan er fyrir árið 2019. Nýrri tölur liggja ekki fyrir.

<sup>8</sup> Ferðamálastofa. Landamærakönnun 2019. Meðmælaskor (e. Net Promoter Score) er alþjóðlegur mælikvarði í þjónustustjórnun sem byggir á því hversu líklegir viðskiptavinir eru til að mæla með eða hallmæla fyrirtækjum/löndum eftir að hafa upplifað þjónustu þeirra. Þetta er því einföld og góð árangursmæling á ánægju og trygð viðskiptavina.

## 15 Orkumál

### UMFANG

Starfsemi á málefnasviði orkumála er á ábyrgð ráðherra umhverfis-, orku- og loftslagsmála. Undir málefnasviðinu er einn málaflokkur sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun hans á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
15 Orkumál	5.110	6.195	8.461
15.10 Stjórnun og þróun orkumála	5.110	6.195	8.461

\* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn stjórnvalda er að Ísland sé land hreinnar orku þar sem öll orkuframleiðsla er af endurnýjanlegum uppruna. Orkan er nýtt með sjálfbærum hætti samfélagi og almenningi til hagsbóta. Landið er leiðandi í sjálfbærri orkuvinnslu, orkuskiptum, orkunýtni og skilvirkri fjölnýtingu orkugjafa. Orkan er hreyfiafl fjölbreyttrar atvinnustarfsemi þar sem er jafn aðgangur á landsvísu að orku á samkeppnishæfu verði. Þjóðin býr yfir framúrskarandi þekkingu og framsækni í orkumálum sem skilar sér í gróskumikilli verðmæta- og nýsköpun.

Meginmarkmið málefnasviðsins er aukin samkeppnishæfni orkumarkaðar á grunni efnahagslegs, umhverfislegs og samfélagslegs jafnvægis. Sérstök áhersla er lögð á samspil loftslags, orku- og byggðamála og að tryggja afhendingaröryggi raforku á landsvísu og jöfnun orkukostnaðar. Stefnt er að kolefnishlutlausri framtíð með því að ná fullum orkuskiptum þar sem jarðefnaeldsneyti verður leyst af hólmi með orku af endurnýjanlegum uppruna. Orkumál eru auðlindadrifin atvinnugrein og því þarf að huga að áhrifum greinarinnar á þróun umhverfis og auðlinda. Þá er mikilvægt að orðspor greinarinnar sé jákvætt í augum samfélags, ekki síður en meðal erlendra aðila. Aukin verðmætasköpun orkumála má ekki ganga á sameiginlegar auðlindir á kostnað komandi kynslóða og stuðla verður að sátt um þróun greinarinnar og samfélagsleg áhrif.

Til að framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins nái fram að ganga eru lögð til markmið og aðgerðir sem varða m.a. orkuöryggi, aukið hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa og jöfnun orkukostnaðar á landsvísu.

Framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins eru í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna og áherslur úr stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.

### FJÁRMÖGNUN

Helstu breytingar á útgjaldaramma málefnasviðsins frá fjármálaáætlun 2023–2027 má rekja til 7,5 ma.kr. aukinnar fjárheimildar í Orkusjóð árin 2024 og 2025 sem lækkar árið 2026 og verður 5 ma. kr. tímabilið 2026–2030. Um er að ræða stuðning stjórnvalda við orkuskipti í landinu og er gert ráð fyrir að fjármagninu verði varið í margvísleg verkefni á því sviði, s.s. styrki til hreinorkuökutækja, átaksverkefni og innviðauppyggingar og beint í farveg þar sem þörfin er mest á hverjum tíma. Verkefnið er liður í að uppfylla markmið og framtíðarsýn

Íslands í loftlagsmálum. Aðgerðin er framhald ívilnanaaðgerðar um afslátt af virðisauka sem hefur verið í gangi undanfarin ár og mun ljúka í árslok 2023.

Á móti falla niður fjárheimildir að upphæð 1.888 m.kr. og vegur þar þyngst 1.800 m.kr. fjárheimild til orkuskipta á árunum 2024–2026 eða 1,4 ma.kr. árið 2024, 250 m.kr. árið 2025 og 150 m.kr. árið 2026. Að auki er gert ráð fyrir 363 m.kr. aðhaldi í starfsemi málefnasviðsins á tímabilinu.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
<b>15 Orkumál</b>	<b>14.418</b>	<b>14.133</b>	<b>11.412</b>	<b>11.340</b>	<b>11.269</b>
þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	14.414	14.129	11.407	11.336	11.265
þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	4	4	4	4	4

## HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028

**ORKU-  
ÖRYGGI Í  
FORGANG  
OG JAFNT  
AÐGENGI**

**Orkuöryggi  
fyrir alla  
landsmenn.**

**Orkuskipti.**

**Jöfnun  
orkukostnaðar á  
landsvísu.**

### 15.1 Stjórnun og þróun orkumála

#### Verkefni

Undir málaflokkinn falla málefni/verkefni á sviði stefnumótunar og eftirlits stjórnvalda með orkumálum, s.s. vegna flutnings og dreifingar raforku, eftirlits með raforkumarkaði, orkuskipta, orkunýtni, nýtingar auðlinda í jörðu, orkuöryggis, hitaveitu, eldsneytis og kolvetnismála.

#### Helstu áskoranir

Mikil umframeftirspurn er eftir orku á sama tíma og nýtt orkuframboð er af skornum skammti. Til að mynda er talsverð umframeftirspurn eftir raforku til orkuskipta (s.s. framleiðslu á rafeldsneyti) og annarrar starfsemi. Skýrist það að hluta til vegna þess að dregist hefur að afgreiða tillögur um virkjanakosti úr rammaáætlun, vegna skorts á stefnumótun og regluverki um nýtingu vindorku og vegna hægrar uppbyggingar flutnings- og dreifikerfa, m.a. vegna tafa á skipulags- og leyfisveitingastigi. Orkuöryggi hvað varðar eldsneyti er ekki fullnægjandi þar sem engar kröfur eru settar um lágmarksbirgðir í landi.

Staða orkuskipta samgangna á landi nemur um 15%. Orkuskipti í skipum, höfnum og haftengdri starfsemi er nær engin en sett hafa verið þau viðmið að um 10% þeirrar starfsemi verði orkuskipt fyrir 2030. Orkuskipti eru sömuleiðis ekki hafin í flugrekstri. Því er mikilvægt að leggja aukinn kraft og hraða í orkuskipti eigi að ná settum markmiðum um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda árið 2030 og markmiðum um full orkuskipti og kolefnishlutleysi Íslands árið 2040.

### Tækifæri til umbóta

Til að ná framangreindum markmiðum og mæta helstu áskorunum hefur verið unnin langtímaorkustefna ásamt aðgerðaáætlun. Sú orkustefna miðar að sjálfbærri orkuframtið og mun byggjast á samspili orkuöryggis, orkuskipta, orkunýtni, umhverfis, samfélags og efnahags.

Eitt af forgangsmálum stjórnvalda er að tryggja orku- og afhendingaröryggi raforku á landsvísu. Settir hafa verið á laggirnar starfshópar til að takast á við svæðisbundnar áskoranir varðandi flutning og framboð raforku. Einnig er starfshópur varðandi nýtingu vindorku á landi og hafi. Jafnframt er í vinnslu frumvarp um breytingu á raforkulögum sem setja mun hagsmuni almennings og lítilla fyrirtækja í forgang ef kemur til skerðinga. Enn fremur er unnið að því að skilgreina hlutverk og ábyrgð flutningsfyrirtækis og Orkustofnunar hvað varðar raforkuöryggi, unnið að því að skilgreina viðmið um raforkuöryggi og frekari öryggisviðmið í samvinnu við aðila á raforkumarkaði og unnið er að úrbótum í átt til aukinnar skilvirkni og einföldunar á sviði orkumála.

Enn fremur er unnið að því að skilgreina hlutverk og ábyrgð flutningsfyrirtækis og Orkustofnunar hvað varðar raforkuöryggi, unnið að því að skilgreina viðmið um raforkuöryggi og frekari öryggisviðmið í samvinnu við aðila á raforkumarkaði og unnið er að úrbótum í átt til aukinnar skilvirkni og einföldunar á sviði orkumála.

Stjórnvöld hafa stutt við hitaveituvæðingu undanfarna áratugi og árið 2023 verður ráðist í sérstakt átak í leit og nýtingu jarðhita á köldum svæðum. Átakið verður mótað með hliðsjón af skýrslu Orkustofnunar um hugmyndir til að lækka kostnað við húshitun í þéttbýli og úttekt ISOR á stöðu nýtingar hjá hitaveitum.

Stjórnvöld hafa stutt við áframhald orkuskipta sem snýr að samgöngum og iðnaði þar sem notast er við jarðefnaeldsneyti. Innlend notkun jarðefnaeldsneytis er að mestu frá samgöngum á landi, í lofti og frá fiskiskipaflotanum. Áfram verða veittir styrkir til uppbyggingar innviða fyrir rafknúin farartæki og til tækjakaupa; bílaleiga, almennings og þungaflutninga, auk stuðnings fyrir innlenda rafeldsneytisframleiðslu. Í þessu skyni hefur Orkusjóður verið styrktur verulega og er mikilvægt tæki til að hrinda áherslum stjórnvalda í framkvæmd.

Stuðningi í formi styrkja er í auknum mæli beint að orkuskiptum á fleiri sviðum en samgöngum á landi, þá einna helst orkuskiptum í skipum, höfnum, haftengdri starfsemi og flugi. Stefnt er að því að flýta orkuskiptum í flugi og hefur í því augnamiði verið settur á laggirnar starfshópur um flugeldsneyti. Í sjávarútvegi er í skoðun að auka notkun raf- og lífeldsneytis á vélar skipaflotans og er sú leið talin ódýr og geta minnkað losun gróðurhúsalofttegunda. Þá þarf að huga frekar að orkuskiptum innan atvinnugreinarinnar, þ.m.t. hjá fiski- mjölsverksmiðjum og með rafvæðingu hafna.

Dreifikostnaður raforku er meiri í dreifbýli en þéttbýli og kostnaður við húshitun hærrí á stöðum sem ekki búa við möguleika á hitaveitu með jarðvarma. Í samræmi við stefnu stjórnvalda um jöfnun orkukostnaðar á landsvísu er því stefnt að aukinni jöfnun dreifikostnaðar raforku í dreifbýli.

Í orkumálum eru ýmis tækifæri til úrbóta þegar kemur að kynja- og jafnréttissjónarmiðum. Mikið hefur þó áunnist á undanförunum árum í þeim efnum og má þar t.d. nefna að jöfn kynjahlutföll eru í stjórnnum stærstu orkufyrirtækja landsins og á stjórnendastigi. Á hinn bóginn má nefna að úthlutanir úr Orkusjóði fara að mestu leyti til verkefna sem eru frá karlmönnum, í sama hlutfalli og umsóknir.

### Áhættuþættir

Ýmsar afleiðingar koma í ljós ef ekki tekst að ná markmiðum um orkuöryggi og orkuskipti. Fyrir það fyrsta, ef ekki er nægilega mikið orkuframboð til staðar leiðir það til hækkunar á raforkuverði til almennings og fyrirtækja með tilheyrandi skertum lífskjörum. Sömuleiðis ef um orkuskort er að ræða er það alvarleg staða í einangruðu orkukerfi sem reiðir sig á eigin

framleiðslu eingöngu. Nauðsynlegt er, í samræmi við orkustefnu, að tryggja forgang almennings ef slík staða kemur upp. Skortur á heitu vatni til kyndingar húsa leiðir einnig til verðhækkana, ef nauðsynlegt er að skipta yfir á dýrari rafkyndingu, sérstaklega í þegar lestuðu kerfi.

### Markmið og mælikvarðar

Sett eru þrjú markmið fyrir málaflokkinn og standa þau óbreytt frá fyrri fjármálaáætlun og er því vísað til fyrri áætlunar varðandi lýsingu á tilgangi þeirra. Yfirlit yfir markmið, mælikvarða og sett viðmið um framgang þeirra má sjá í meðfylgjandi töflu:

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Tryggt orkuöryggi fyrir alla landsmenn.	7, 8, 10	Hlutfall framboðs og eftirspurnar raforku með hliðsjón af orkuspá. Aukið afhendingaröryggi raforku á landsvísu.	Eftirspurn umfram framboð.*	Framboð nálgast að vera í takt við eftirspurn.	Framboð í takt við eftirspurn.
Aukið hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í orkubúskap Íslands.	7, 13	Hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í samgöngum.	15%	18%	22%
		Hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í sjávarútvegi og skyldri starfsemi.	0,5%	0,5%	3%**
Jöfnun orkukostnaðar á landsvísu.	10	Hlutfall á jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku í dreifbýli (%).***	78	78****	78****

\* Unnið er að tölulegu öryggisviðmiði.

\*\* Skoða þarf mögulega iblöndun í hefðbundið jarðefnaeldsneyti til að ná þessu markmiði.

\*\*\* Viðmið vísar til hlutfalls af þeim kostnaði sem þarf að niðurgreiða til að ná fullri jöfnun í dreifikostnaði raforku.

\*\*\*\* Hækkuð viðmið um hlutfallslega jöfnun á kostnaði við dreifingu raforku eru háð framlögum til jöfnunar raforkukostnaðar heimila milli dreifbýlis og þéttbýlis sem munu standa óbreytt.

## 16 Markaðseftirlit og neytendamál

### UMFANG

Starfsemi á málefnasviði markaðseftirlits og neytendamála er á ábyrgð menningar- og viðskiptaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra. Undir málefnasviðinu er einn málaflokkur sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>16 Markaðseftirlit og neytendamál</b>	<b>3.031</b>	<b>3.172</b>	<b>3.549</b>
16.10 Markaðseftirlit og neytendamál	3.031	3.172	3.549

\* Fjárlög að viðbættum fjárukalögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn stjórnvalda er skilvirk efnahagsstarfsemi og velferð á grunni stöðugleika, virkrar samkeppni, gagnsæis og heilbrigðra viðskiptahátta. Meginmarkmið málefnasviðsins er alþjóðleg samkeppnishæfni atvinnulífs sem byggist á efnahagslegu, umhverfislegu og samfélagslegu jafnvægi.

Framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins eru í samræmi við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna nr. 7–10, 12 og 13, en virkt markaðseftirlit styður við markmið um góða atvinnu og hagvöxt, ábyrga neyslu og framleiðslu, nýsköpun og uppbyggingu, jöfnuð og framþróun á sviði umhverfis- og loftlagsmála. Þau styðja jafnframt við heimsmarkmið 10.5 um að reglusetning og eftirlit með alþjóðlegum fjármálamörkuðum og -stofnunum verði bætt og beiting slíkra reglna eflað og heimsmarkmið nr. 16.6 um að þróaðar verði skilvirkar og ábyrgar stofnanir á öllum sviðum sem hafi gagnsæi að leiðarljósi.

Markmið málefnasviðsins eru til þess fallin að stuðla að ánægju almennings með þjónustu Samkeppniseftirlitsins, Neytendastofu og Fjármálaeftirlits í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar.


### FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins í heild hækki um 612 m.kr. frá fjárlögum 2023 til ársins 2028. Hækkun um 658,3 m.kr. skýrist af áætluðum breytingum á rekstrargjöldum Fjármálaeftirlitsins en þau eru fjármögnuð með eftirlitsgjaldi sem Seðlabankinn innheimtir af eftirlitsskyldum aðilum og rennur í ríkissjóð. Hækkunin tekur mið af rekstraráætlun Seðlabanka Íslands fyrir Fjármálaeftirlitið fyrir árið 2024 og langtímaáætlun til ársins 2028. Byggir niðurstaðan m.a. á fyrirliggjandi spá Seðlabanka Íslands fyrir vísitölu neysluverðs og áætlunum um launaþróun. Til lækkunar í útgjaldaramma er almenn aðhaldskrafa að fjárhæð 46,3 m.kr.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
<b>16 Markaðseftirlit og neytendamál</b>	<b>3.835</b>	<b>3.913</b>	<b>3.993</b>	<b>4.076</b>	<b>4.161</b>
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	3.829	3.907	3.987	4.070	4.155
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	6	6	6	6	6

## HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028



**BÆTT  
SAMKEPPNIS-  
HÆFNI**

**Aukið gagnsæi og skilvirkni** með virkri samkeppni og heilbrigðum viðskipta-háttum.

**Aukið traust** með góðri upplýsingagjöf og rafrænni stjórnsýslu.

**Aukin samkeppnishæfni** með því að draga úr hindrunum í gildandi regluverki.

### 16.1 Markaðseftirlit og neytendamál Verkefni

Undir málaflokk 16.1 fellur eftirlit Samkeppniseftirlitsins með ákvæðum samkeppnislaga, nr. 44/2005, og samkeppnisreglna EES-samningsins, og almennt fyrirvar fyrir bættum samkeppniskilyrðum íslensks atvinnulífs. Undir málaflokkinn fellur einnig eftirlit Seðlabanka Íslands með fjármálastarfsemi (Fjármálaeftirlitið). Neytendastofa fer með eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu og sérlögum á sviði neytendaverndar. Þá fer Húsnaðis- og mannvirkjastofnun með markaðseftirlit með öryggi vöru en Húsnaðis- og mannvirkjastofnun heyrir undir málefna svið 11.

#### Helstu áskoranir

Helstu áskoranir á sviði **samkeppnismála** eru eftirfarandi:

Í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er brýnt að vinna markvisst að því að draga úr hindrunum í regluverki og gera það skilvirkt þannig að það stuðli að aukinni samkeppnishæfni landsins. Tryggja þarf að ný löggjöf sé skýr og skilvirk og hindri ekki frjálsa samkeppni, m.a. með samkeppnismati á frumvörpum til laga.

Í stjórnarsáttmála er einnig lögð áhersla á að samkeppniseftirlit verði styrkt. Í því skyni þarf að tryggja fjárhagslegt svigrúm Samkeppniseftirlitsins til þess að það geti uppfyllt lögbundið hlutverk sitt þrátt fyrir óhjákvæmilegar sveiflur í verkefnaálagi, s.s. vegna breytilegs álags við rannsóknir á samrunamálum sem háðar eru lögbundnum tímafrestum. Tryggja þarf að umgjörð samkeppnislöggjafar hér standist samanburð við önnur lönd, svo sem að því er varðar sjálfstæði eftirlits, eftirlitsheimildir og rétt málsaðila í samkeppnismálum.

Í mars 2023 mun starfshópur, sem menningar- og viðskiptaráðherra skipaði á síðasta ári, skila tillögum að leiðum til að skapa eftirliti samkeppnis- og neytendamála nýja stjórnsýslulega stöðu innan stofnanakerfis ríkisins. Er það verkefni í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar þar sem kveðið er á um að stefnt verði að sameiningu Samkeppniseftirlitsins og Neytendastofnu. Starfshópurinn hefur einnig til skoðunar að kanna eftir atvikum kosti og galla á sameiningu við aðrar stofnanir, þar með talið fyrirtækjaskrá, ársreikningaskrá og hlutafélagaskrá sem aukið geti samlegðaráhrif og skilvirkni í opinberu eftirliti.



Meginmarkmiðið með þessari vinnu er að styrkja samkeppni innanlands, tryggja stöðu neytenda betur í nýju umhverfi viðskipta og efla alþjóðlega samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs.

Falla þessar áskoranir og verkefni vel að velsældarmarkmiðum ríkisstjórnarinnar um aukinn hagvöxt, kaupmátt, samkeppni, neytendavernd og aukna skilvirkni í opinberum rekstri.

Helstu áskoranir á sviði **fjármálaeftirlits** eru eftirfarandi:

Við sameiningu Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitsins árið 2020 voru gerðar breytingar á lögum um Seðlabankann þar sem m.a. var kveðið á um að á fimm ára fresti skyldi fela óháðum sérfræðingum að gera úttekt á því hvernig Seðlabankanum hefði tekist að ná markmiðum sínum. Þá var einnig kveðið á um, í ákvæði til bráðabirgða, að fyrir lok árs 2021 skyldi ráðherra flytja Alþingi skýrslu þriggja óháðra sérfræðinga um reynsluna af starfi nefnda Seðlabanka Íslands eftir gildistöku laganna. Nú er báðum þessum úttektum lokið og er það niðurstaðan að heilt yfir hafi sameiningin verið til góða fyrir yfirsýn og eftirlit en að úrbóta sé þörf til að styrkja umgjörðina og stjórnarhætti enn frekar. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn mun leggja fram skýrslu sumarið 2023 sem byggist á úttekt sjóðsins á fjármálakerfinu hér á landi árin 2022 og 2023. Þar verður að finna tillögur að frekari úrbótum í fjármálaeftirliti hér á landi. Því liggur fyrir að frá 2024 til 2028 munu stjórnvöld hafa ýmsar umbótatillögur til að vinna úr vegna fjármálaeftirlits og Seðlabanka Íslands.

Á næstu árum verður unnið að upptöku og innleiðingu á nýjum Evrópureglum sem tengjast stafrænum málum með ýmsu móti. Töluverðar breytingar verða gerðar á umgjörð netöryggismála með tilkomu reglugerðar um viðnámsþrótt net- og upplýsingakerfa á sviði fjármálamarkaðar (e. Digital Operational Resilience Act, DORA). Þá er að vænta lagasetningar um stafrænar eignir með innleiðingu reglugerðar um markaði með sýndareignir (e. Markets in Crypto-Assets, MICA). Þá gætu fylgt því ýmsar áskoranir fyrir fjármálakerfið og eftirlit með því þegar ný lög um upplýsingagjöf um sjálfbærni á sviði fjármálaþjónustu og flokkunarkerfi fyrir sjálfbærar fjárfestingar taka gildi á árinu 2023.

Helstu áskoranir á sviði **neytendamála** eru eftirfarandi:

Á sviði neytendamála er unnið að heildarstefnumótun sem áætlað er að ljúki fyrir árslok 2024. Felst hún í nokkrum þáttum.

Í fyrsta lagi í því að bæta skilvirkni og málshraða hjá kærunefnd vöru- og þjónustukaupa og gera nefndinni þar með kleift að sinna með fullnægjandi hætti þeim lögbundnu verkefnum sem henni er falið.

Í öðru lagi felst í stefnumótuninni að á árunum 2023–2024 verður unnið að innleiðingu fjölda EES-gerða á sviði neytendaverndar sem krefjast umfangsmikilla lagabreytinga. Í því felast m.a. ný heildstæð markaðssetningarlög, löggjöf um rafrænar skuldaviðurkenningar, löggjöf um eflingu markaðseftirlits, bætt úrlausn ágreiningsmála, aukin fræðsla á sviði neytendamála, auk fleiri þátta sem fela í sér verulegar umbætur fyrir neytendarétt og neytendavitund í landinu til lengri tíma.

Í þriðja lagi felst í stefnumótuninni endurskoðun á stjórnsýslulegri stöðu neytenda- og samkeppnismála innan stofnanakerfis ríkisins. Visast þar til framangreindrar umfjöllunar um starfshóp sem hefur það verkefni til skoðunar og mun skila skýrslu til ráðherra í mars 2023.

Falla þessar áskoranir og verkefni vel að velsældarmarkmiðum ríkisstjórnarinnar um neytendavernd og aukna skilvirkni í opinberum rekstri.

**Helstu tækifæri til umbóta**

Helstu tækifæri til umbóta á sviði **samkeppnismála** eru að áfram verður unnið að endurskoðun á stofnanaumgjörð á sviði samkeppnismála með það að markmiði að styrkja samkeppni innanlands, tryggja stöðu neytenda betur í nýju umhverfi viðskipta og efla alþjóðlega samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs. Í því samhengi verða m.a. kannaðir möguleikar á sameiningu Samkeppniseftirlitsins og Neytendastofu, samanber framangreint.

Helstu tækifæri til umbóta á sviði **fjármálaeftirlits** liggja í þeim samlegðaráhrifum sem fylgja því að Fjármálaeftirlitið var sameinað Seðlabanka Íslands. Ríflega þrjú ár eru liðin frá sameiningunni en stöðugt ætti að leita leiða til að ná fram umbótum á grunni þess hagræðis sem felst í því að þeim eftirlitsverkefnum sem áður var sinnt af tveimur stofnunum er nú sinnt af einni.

Helstu tækifæri til umbóta á sviði **neytendaverndar** eru að áfram verður unnið að heildarendurskoðun markaðssetningarlaganna sem er rammalöggjöf á sviði neytendaverndar. Endurskoðunin er til þess fallin að létta reglubyrði, auka skýrleika, tryggja bætt samræmi við EES-rétt og tryggja framúrskarandi neytendavernd.

Áfram verður einnig unnið að endurskoðun á stofnanaumgjörð á sviði neytendaverndar með það að markmiði að bæta skilvirkni og eftirlit í þágu heildarhagsmuna neytenda. Í því felst m.a. að kannaðir verða möguleikar á sameiningu Neytendastofu við Samkeppniseftirlitið, samanber framangreint.

Í íslensku atvinnulífi eru fjölmargar áskoranir þegar kemur að kynja- og jafnréttissjónarmiðum. Tryggja þarf að kynjahlutföll í stjórnnum fyrirtækja verði jöfn og að fleiri konur veljist til æðstu stjórnenda. Hvað varðar markaðseftirlit sérstaklega má almennt segja að það taki með jöfnum hætti til kynjanna en gæta þarf þess við undirbúning lagasetningar og annarrar reglusetningar að horft verði til jafnréttissjónarmiða við útfærslu og að ekki halli á eitt kyn umfram önnur.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Aukið gagnsæi, virk samkeppni og heilbrigðir viðskiptahættir fjármála- og viðskiptalífs.	10.5, 8, 9	Meðaltal VLF og reiknaðs ábata vegna ákvarðana Samkeppniseftirlitsins sl. tíu ár <sup>1</sup> .	0,5%	0,5%	0,5%
	12	Aukning innkallaðrar ólöglegrar vöru á markaði.	16 <sup>2</sup>	18	20
	10	Hlutfall atriða í úttekt Alþjóðagjaldeyrissjóðsins á opinberu eftirliti á fjármálamarkaði sem uppfylla lágmarksviðmið að verulegu leyti.	24% <sup>3</sup>	>50%	>75%

Unnið er að því að gera mælingar á reiknuðum ábata vegna samkeppniseftirlits nákvæmari og kann sú vinna að leiða til þess að gerðar verði á síðari stigum breytingar á mælikvarðanum og viðmiðum sem sett eru. Þá er verið að þróa mælikvarða sem mælir þekkingu almennings og fyrirtækja á samkeppnisreglum og samkeppniseftirliti en aukin þekking er til þess fallin að auka skilvirkni og efla traust.

<sup>1</sup> Gert er ráð fyrir því að reiknaður ábati vegna ákvarðana Samkeppniseftirlitsins verði reiknaður reglulega í samræmi við aðferðafræði OECD.

<sup>2</sup> Í eftirliti Neytendastofu með ólöglegri vöru á markaði hefur Neytendastofa heimild til að innkalla vöru sem er ólöglega sett á markað þar sem hún uppfyllir ekki ákveðin skilyrði fyrir að vera sett á markað. Viðmiðunartalan 16 fyrir árið 2022 vísar til þess að árið 2022 voru 16 innkallanir á ólöglegri vöru á markaði. Markmiðið til næstu ára er að hækka þetta hlutfall, í 18 innkallanir fyrir árið 2024 og í 20 innkallanir á árinu 2028. Mælikvarðinn snýr að betra og virkara eftirliti með ólöglegri vöru á markaði, þar sem brýnt er að innkalla eins mikið af þeirri vöru og hægt er.

<sup>3</sup> 2014, úttekt á fylgni við kjarnaviðmið Basel-nefndar um bankaefirlit (BCP).

## 17 Umhverfismál

### UMFANG

Starfsemi á málefнасviði umhverfismála er á ábyrgð umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra og skiptist í fimm málaflokka. Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun málefнасviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>17 Umhverfismál</b>	<b>26.180</b>	<b>24.971</b>	<b>29.892</b>
17.10 Náttúruvernd, skógrækt og landgræðsla	5.826	5.907	6.409
17.20 Rannsóknir og vöktun á náttúru Íslands	4.633	4.264	4.285
17.30 Meðhöndlun úrgangs	5.711	6.380	9.242
17.40 Varnir vegna náttúruvá	3.061	2.690	2.820
17.50 Stjórnáætlun umhverfismála	6.950	5.730	7.136

\* Fjárlög að viðbættum fjáráætlunum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að Ísland verði meðal leiðandi þjóða í loftslagsmálum, með verndun náttúruvæðra verðmæta, minni myndun og urðun úrgangs, sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda og rannsóknnum á þeim, og leggi þannig af mörkum fyrir komandi kynslóðir. Öryggi almennings gagnvart náttúruvá verði eins og best verður á kosið.

Meginmarkmið málefnasviðsins er:

- Að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda, aðlaga samfélag og lífríki að loftslagsbreytingum og vinna að kolefnishlutleysi Íslands.
- Að koma á hringrásarhagkerfi með vörur og þjónustu til að stuðla að sjálfbærri auðlindanýtingu, draga úr myndun úrgangs og auka endurvinnslu hans.
- Að vernda náttúru Íslands, efla líffræðilega fjölbreytni og tryggja sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda.
- Að tryggja öryggi almennings gagnvart náttúruvá.

### FJÁRMÖGNUN

Helstu breytingar frá fjármálaáætlun 2023–2027 eru á fjármögnun með ríkistekjum sem aukast um 1.950 m.kr. á tímabilinu 2024–2028. Þar af er aukning vegna Endurvinnslunnar hf. áætluð 835 m.kr. í samræmi við áætlaðar magnbreytingar á umsýsluþóknun og skilagjaldi, aukning vegna Úrvinnslusjóðs er áætluð 300 m.kr. vegna áætlaðra breytinga á úrvinnslugjaldi og tekjuaukning fjögurra annarra stofnana áætluð um 777 m.kr., einkum vegna aukins fjölda ferðamanna.

Einnig er um að ræða tímabundna 1.690 m.kr. aukningu fjárheimilda til Ofanflóðasjóðs til framkvæmdaverkefna auk 376 m.kr. aukningar á almennu útgjaldasvigrúmi málefнасviðsins.

Á móti falla niður 1.939 m.kr. fjárheimildir á tímabilinu og vegur þar þyngst 800 m.kr. niðurfelling fjárheimildar vegna Kyoto-bókunar sem kom inn í fjárlögum 2023 til eins árs. Að auki er gert ráð fyrir 784 m.kr. aðhaldi í starfsemi málefnasviðsins á tímabilinu.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
<b>17 Umhverfismál</b>	<b>29.481</b>	<b>30.162</b>	<b>30.376</b>	<b>30.829</b>	<b>31.084</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	25.572	25.871	26.197	26.362	26.529
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	3.910	4.291	4.179	4.467	4.555

## HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028

 <p><b>KOLEFNIS- HLUTLEYSI OG ÍSLENSK NÁTTÚRA</b></p>	<p><b>Kolefnishlutlaust Ísland</b>, eigi síðar en 2040, með samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda í samræmi við markmið Parísarsamningsins og aukinni bindingu kolefnis.</p>	<p><b>Vernd íslenskrar náttúru</b> fyrir komandi kynslóðir, með áherslu á fjölbreytileika lífríkis og jarðminja, endurheimt jarðvegs og gróðurs og vernd landslags og víðerna.</p>	<p><b>Efling hringrásarhagkerfisins</b> með verðmæta-sköpun byggðri á ábyrgari neyslu, samdrætti í myndun úrgangs og betri nýtingu auðlinda.</p>
--	--	--	--

### 17.1 Náttúruvernd, skógrækt og landgræðsla

#### Verkefni

Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru: umsjón og rekstur náttúruverndarsvæða, verndun líffræðilegrar fjölbreytni, 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 skógarauðlindar. Um verkefni innan málaflokksins gilda einkum lög um náttúruvernd, lög um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum, lög um landgræðslu og lög um skóga og skógrækt.

Eftirtaldir ríkisaðilar falla undir málaflokkinn: Landgræðslan, Skógræktin, Vatnajökulsþjóðgarður, Þjóðgarðurinn á Þingvöllum og sá hluti Umhverfisstofnunar er lýtur að öðrum þjóðgörðum og friðlýstum svæðum. Einnig heyra undir málaflokkinn átta náttúrustofur víðs vegar um landið sem eru á forræði sveitarfélaga en fá rekstrarstyrk í gegnum fjárlög.

#### Helstu áskoranir

Land á Íslandi ber mjög víða merki hnignunar vistkerfa. Síðustu ár hafa fjölsóttir áfangastaðir átt undir högg að sækja vegna ágangs. Það er áskorun að vernda líffræðilega fjölbreytni og að tryggja að nýting lands sé sjálfbær og í samræmi við ástand þess, m.a. á svæðum þar sem hætta er á jarðvegsrofi og samfara álagi vegna ferðamanna síðustu ár.

Margar stofnanir sinna umsjón lands sem sótt er heim af ferðamönnum. Samhæfing stofnana til að vernda svæðin fyrir álagi, sinna þjónustu og tryggja öryggi þeirra ferðamanna er því nokkur áskorun. Fjölgun ferðamanna eftir niðursveiflu vegna Covid og sífellt lengra ferða-

mannatímabil veldur einnig auknu álagi á náttúruverndarsvæðin og þá hefur fjölgun skemmtiferðaskipa og gesta þeirra á svæðin valdið því að álagstoppar á svæðunum hafa aukist. Landtaka skemmtiferðaskipa á friðlýstum svæðum er einnig nokkur áskorun þar sem ekki er til staðar regluverk í tengslum við landtöku skipa.

Fyrir liggur nýsamþykkt stefna um landgræðslu og skógrækt, Land og líf. Þar eru settar fram áherslur um heil og fjölbreytt vistkerfi, náttúrmiðaðar lausnir í loftslagsmálum, sjálfbæra landnýtingu, þekkingu, samstarf og lýðheilsu og jákvæða byggðáþróun. Unnið er að innleiðingu stefnunnar í samræmi við aðgerðaáætlun. Losun gróðurhúsalofttegunda frá landi er stærsti einstaki losunarþátturinn í losunarbókhaldi Íslands og veruleg áskorun. Losun er mest annars vegar frá þurrkuðu mýrlendi og hins vegar virðist vera veruleg losun frá illa förnú mólendi.

Líffræðilegri fjölbreytni hefur hnignað verulega á alþjóðavísu og ábyrgð Íslands hefur aukist varðandi verndun vistgerða, vistkerfa og tegunda hér á landi. Aukið álag á vistkerfi vegna landnotkunar eykur hættu á að líffræðilegri fjölbreytni sé ógnað.

Hvað varðar áskoranir í kynja- og jafnréttismálum málaflokksins eru þær óbreyttar frá fjármálaáætlun 2023–2027 og eru í samræmi við Stöðuskýrslu 2022.

### **Tækifæri til umbóta**

Unnið er að því að byggja innviði til að vernda náttúru og að stýra nýtingu svæða. Þessar aðgerðir hafa bætt verulega úr á mörgum þessara svæða. Ná þarf fram aukinni samlegð í verkefnum stofnana sem fara með umsjón á náttúruverndarsvæðum og öðrum svæðum sem njóta verndar. Náttúruvernd sem byggir á öflugum samstarfi nærsamfélaga, sveitarfélaga og ríkis getur stuðlað að jákvæðri byggðáþróun og sterkri umgjörð ferðamannastaða, s.s. með stofnun þjóðgarða. Staðsetning starfsstöðva náttúruverndarsvæða í nærsamfélaginu ýtir undir frumkvæði íbúa og getur styrkt áhuga á náttúruvernd.

Auka þarf áhuga landeigenda á endurheimt vistkerfa, ekki síst votlendis. Veruleg tækifæri liggja í samstarfi við landeigendur um aukna endurheimt birkiskóga og kjarrlendis, með því að friða svæði fyrir búfjárbætt eða stjórna nýtingu á markvissan hátt og auka endurheimt votlendis. Ríkið getur gengið á undan í slíkum aðgerðum á löndum í þess eigu. Einnig er aukinn áhugi á framleiðslu vottaðra kolefniseininga með aðgerðum í landnotkun en slík verkefni þurfa að lúta alþjóðlega viðurkenndum stöðlum.

Unnið er að stefnumótun og framkvæmdaáætlun fyrir líffræðilega fjölbreytni hér á landi. Sú stefna mun hafa til hliðsjónar nýsamþykktan alþjóðaramma um líffræðilega fjölbreytni sem samþykktur var á aðildarríkjaþingi samnings Sameinuðu þjóðanna um líffræðilega fjölbreytni. Þar eru sett fram markmið um verndun líffræðilegrar fjölbreytni, sjálfbæra nýtingu auðlinda lífríkisins og endurheimt vistkerfa.

### **Áhættuþættir**

Ferðamönnum hér á landi hefur fjölgað mikið á undanförunum árum. Af þeirri ástæðu hefur skapast álag á ferðamannastaði í náttúru Íslands. Til að bregðast við þessu hefur verið unnið að uppbyggingu innviða til verndar náttúrunni, samræmdum merkingum þar sem varað er við hættu og leiðbeint um góða umgengni og þróuð kerfi til að vara við hættulegum aðstæðum, s.s. veðri og færð.

### **Markmið og mælikvarðar**

Sett eru tvö markmið fyrir málaflokkinn. Standa þau óbreytt frá fyrri fjármálaáætlun og er því vísað til fyrri áætlunar varðandi lýsingu á tilgangi þeirra. Yfirlit yfir markmið, mælikvarða og sett viðmið um framgang þeirra má sjá í meðfylgjandi töflu:

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
1. Að bæta ástand áfangastaða innan náttúruverndarsvæða.	15.1	Hlutfall metinna áfangastaða innan þolmarka (%).	88	95	100
	13.1, 13.2, 15.1, 15.2, 15.3	Árleg ný uppgræðslu- og endurheimtarverkefni (ha).	5.500	7.250	15.000
		Endurheimt votlendis (ha).	85	810	2.500
2. Að auka árlegt umfang uppgræðslu og endurheimtar vistkerfa og skógræktar.		Árleg ný skógrækt (ha).*	1.800	3.400	5.000
		Áætluð kolefnisbinding (t CO <sub>2</sub> -ígildi á ári).	788.000	888.000	1.214.000
		Áætlaður samdráttur í losun gróðurhúsalofttegunda frá landi vegna endurheimtar votlendis (t CO <sub>2</sub> -ígildi á ári).	30.166	52.457	101.257

\* Stór hluti árlegrar nýrrar skógræktar er endurheimt birkiskóga.

**17.2 Rannsóknir og vöktun á náttúru Íslands****Verkefni**

Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru grunnrannsóknir á náttúru og auðlindum Íslands, vöktun á náttúruvá og náttúru landsins, vöktun áhrifa landnýtingar og umhverfisþátta, miðlun og hagnýting rannsókna.

Eftirtaldir ríkisaðilar falla undir málaflokkinn: Náttúrufræðistofnun Íslands, Náttúru-rannsóknastöðin við Mývatn og Veðurstofa Íslands.

**Helstu áskoranir**

Reglubundin vöktun náttúruvár er ekki fullnægjandi og því er helsta áskorunin að tryggja fullnægjandi og reglubundna vöktun vegna náttúruvár þannig að fyrir liggi nauðsynlegar upplýsingar til viðbragðsaðila. Fyrir liggur áætlun um eflingu vöktunar sem felur m.a. í sér þéttingu mælanets með áherslu á gosbeltið til að tryggja að rýming í nágrenni eldstöðva geti hafist eins fljótt og auðið er ef kemur til eldgosa.

Álag hefur aukist á náttúruverndarsvæðum hér á landi og loftslagsbreytingar geta haft í för með sér miklar breytingar á náttúrufari. Brýnt er að vakta vel þróun náttúruvafars hér á landi og breytingar sem rekja má til loftslagsbreytinga. Slík vöktun leggur grunninn að þekkingu á breytingum sem rekja má til umhverfis og mannlegra athafna.

Hvað varðar áskoranir í kynja- og jafnréttismálum málaflokksins eru þær óbreyttar frá fjármálaáætlun 2023–2027 og eru í samræmi við Stöðuskýrslu 2022.

## Tækifæri til umbóta

Unnið er að áætlun um innleiðingu vöktunar á lykilþáttum íslenskrar náttúru í samræmi við ákvæði laga um náttúruvernd og nú þegar hefur verið komið á vöktun á náttúruverndarsvæðum sem eru undir álagi vegna ferðamennsku.

Að vinna að því að uppfylla meginmarkmið Sendai-sáttmálans þar sem m.a. skal vinna að því að draga úr afleiðingum og áhrifum náttúruhamfara á líf og heilsu, mikilvæga innviði og grunnþjónustu.

Fyrir dyrum stendur að móta stefnu um vöktun og rannsóknir sem tengjast náttúruvá þar sem skýr mynd verði dregin upp af forgangsroðun verkefna. Mikilvægt er að endurspegla þörf samfélagsins til að geta tekist á við náttúruvá sem og afleiðingar atvika af völdum náttúruvá.

Meðal annarra tækifæra til umbóta innan málaflokksins er að auka samlegð í starfsemi stofnana, s.s. með samnýtingu húsnæðis og tækjabúnaðar, mannauðs, gagnagrunna, landupplýsinga og miðlunar. Með þessu má bæta þjónustu og nýtingu fjármuna.

## Áhættuþættir

Ófullnægjandi vöktunarstig náttúruvá getur aukið líkur á mann- og eignatjóni. Unnið hefur verið að því að skilgreina vöktunarstig og efla og þetta mælanet náttúruvá í því skyni að bæta upplýsingagjöf til viðbragðsaðila.

Loftslagsbreytingar munu að öllum líkindum hafa mikil áhrif á náttúruvá á Íslandi og hafsvæði við landið en skortur er á rannsóknum og vöktun á lífríki landsins og hafsins í tengslum við loftslagsbreytingar. Ef ekki er nægileg þekking á líklegum afleiðingum loftslagsbreytinga bæði á landi og sjó, þ.m.t. varðandi súrnun hafsins og verndarstöðu tegunda og vistgerða, er ekki hægt að laga samfélag að væntanlegum breytingum og byggja ákvarðanir, s.s. í skipulagsmálum og varðandi varnir gegn náttúruvá, á bestu upplýsingum um væntanlegar breytingar á sjávarstöðu, úrkomu, vatnafari o.fl. þáttum.

## Markmið og mælikvarðar

Sett eru tvö markmið fyrir málaflokkinn og standa þau óbreytt frá fyrri fjármálaáætlun og er því vísað til fyrri áætlunar varðandi lýsingu á tilgangi þeirra. Yfirlit yfir markmið, mælikvarða og sett viðmið um framgang þeirra má sjá í meðfylgjandi töflu.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
1. Að efla vöktunarkerfi vegna náttúruvá.	13.1,	Hlutfall árlegs mats á stöðu	80	95	95*
	13.2,	þéttleika mælikerfa við virkar			
13.3	eldstöðvar á grænu í litakerfi. (%)				
		Hlutfall þess landsvæðis sem uppfært veðursjárkerfi nær til. (%)	50	66	100
2. Að efla rannsóknir á áhrifum loftslagsbreytinga.	13.1,	Hlutfall innleiðingar á miðlunar- og þjónustuaætlun skrifstofu	40	60	100
	13.2,	loftslagsþjónustu og aðlögunar á			
	13.3	Veðurstofu Íslands. (%)			
		Fjöldi uppsettra samtengdra sjávarborðs- og GPS-mæla í rekstri (til vöktunar og greiningar á sjávarstöðubreytingum meðfram strandlengju Íslands).	3	8	8**

\*Stefnt að 100% en raunhæf óskastaða að ná 95% í mati.

\*\* Gert ráð fyrir að átta mælar fullnægi vöktunarbörf og að uppbyggingu ljúki 2024.



### 17.3 Meðferð úrgangs

#### Verkefni

Helsta verkefni málaflokksins er að draga úr sóun með því að koma í veg fyrir myndun úrgangs og auka endurnotkun, stuðla að bættri meðhöndlun úrgangs með endurvinnslu og annarri endurnýtingu og stuðla þannig að sem minnstri förgun, í anda hringrásarhagkerfis.

Eftirtaldir ríkisaðilar falla undir málaflokkinn: Úrvinnslusjóður og Endurvinnslan hf.

#### Helstu áskoranir

Núverandi auðlindanotkun er mjög víða ósjálfbær og afar brýnt að takast á við þau umhverfis- og loftslagsáhrif sem neysla í nútímasamfélagi hefur í för með sér.

Magn heimilisúrgangs hér á landi á hvern íbúa er með því mesta sem gerist þegar horft er til ríkja á Evrópska efnahagssvæðinu.

Endurvinnsla heimilisúrgangs er of lítil og um helmingi minni en er að jafnaði í ríkjum Evrópusambandsins. Jákvað þróun hefur verið á undanförunum árum í því að bæta meðhöndlun úrgangs en hún hefur verið of hæg og vinna þarf að úrbótum með markvissari hætti og í stærri skrefum til þess að núverandi markmið varðandi meðhöndlun úrgangs náist.

Þar sem konur verja mun meiri tíma en karlar í ólaunaða vinnu sem tengist heimilishaldi og umönnun er líklegt að auknar kröfur um endurvinnslu á heimilum hafi þau áhrif að auka vinnuálag kvenna. Ekki hefur verið gerð sérstök rannsókn þar að lútandi en mikilvægt er að taka tillit til þessa kynjahalla og kanna áhrif slíkra aðgerða við útfærslur lausna eins og hægt er og vinna að frekari gagnasöfnun.

#### Tækifæri til umbóta

Að framfylgja stefnu um úrgangsförvarnir, Saman gegn sóun, þar sem áhersla er lögð á að draga úr neyslu, nýta betur og minnka sóun. Stefnunni er m.a. ætlað að auka sjálfbæra neyslu og stuðla að því að lífshættir haldist í hendur við aðferðir sem auka nýtni, nýta hluti betur svo þeir verði ekki að úrgangi, draga úr notkun einnota umbúða, stuðla að hönnun vöru með efnum sem ekki eru skaðleg heilsu og umhverfi, auka græna nýsköpun og draga enn frekar úr förgun úrgangs.

Mikill vöxtur er í nýtnihagkerfinu svokallaða og tækifæri til enn meiri vaxtar. Um 40 aðilar hérlendis sinna sölu á notuðum fatnaði, húsgögnum og öðrum nytjahlutum. Líkur eru á að samanlögð velta stærstu verslananna með notaða nytjahluti hafi numið 1,7-2 ma.kr. á árinu 2022. Sé litið til veltu tíu stærstu verslananna sem selja notuð föt þá jókst sala þeirra um allt að 35% á milli árunna 2020 og 2021.

Mikilvæg skref til að stuðla að framþróun í meðhöndlun úrgangs voru tekin árið 2021 með setningu laga nr. 103/2021 sem breyttu lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, lögum um meðhöndlun úrgangs og lögum um úrvinnslugjald. Lögin komu til fullrar framkvæmdar 1. janúar 2023 og eiga m.a. að stuðla að aukinni flokkun úrgangs, í því augnamiði að auðvelda endurvinnslu hans og draga úr urðun. Nauðsynlegt er að styðja við framkvæmd þeirra grundvallarbreytinga í úrgangsmálum sem lögin boða, s.s. varðandi uppbyggingu innviða til endurvinnslu úrgangs hér á landi.

Frekari tækifæri til umbóta felast m.a. í þeim aðgerðum sem koma fram í *Í átt að hringrásarhagkerfi*, stefnu í úrgangsmálum, *Úr viðjum plastsins*, aðgerðaáætlun í plastmálefnum, og *Minni matarsóun*, aðgerðaáætlun gegn matarsóun.

Þegar þessum áskorunum er mætt ber að leggja áherslu á eflingu hringrásarhagkerfisins þar sem markvisst er komið í veg fyrir myndun úrgangs hér á landi og stuðlað að betri meðhöndlun þess úrgangs sem myndast. Einn af lykilþáttunum í því sambandi er forgangsroðun sem skal leggja til grundvallar við meðhöndlun úrgangs, svokallaður úrgangspríhyrnur.

Í skoðun er að leggja fram frumvarp á Alþingi þar sem lagður yrði skattur á urðun almenns úrgangs, svokallaður grænn skattur, fyrir árslok 2023. Tekjum af skattinum yrði varið til verkefna til að styðja við innleiðingu hringrásarhagkerfis hér á landi.

### Áhættuþættir

Að ekki takist að rjúfa þau sterku tengsl sem eru á milli neyslumynsturs nútímans og magns úrgangs sem fellur til. Jafnframt að breytingar sem gerðar voru með lögum nr. 103/2021 leiði ekki til aukinnar endurvinnslu nægjanlega mikið og nægjanlega hratt, auk þess sem áhætta er fólgin í að uppbygging innviða hér á landi til meðhöndlunar úrgangs verði ekki nægjanlega hröð til að mæta því aukna magni af flokkuðum úrgangi sem full framkvæmd laganna er líkleg til að leiða til. Á það einkum við um lífrænan úrgang.

Enn fremur er fólgin í því áhætta að ekki náist samstaða um mikilvægar aðgerðir í málaflokknum, s.s. um álagningu skatts á urðun og innleiðingu banns við urðun alls lífræns úrgangs. Afleiðingarnar gætu orðið þær að mikilvæg tækifæri sem felast í virku hringrásarhagkerfi tapist, Ísland sitji enn verr eftir en þegar er í málaflokknum og alþjóðlegar skuldbindingar verði ekki uppfylltar. Til að draga úr áhættunni er nauðsynlegt að ríkið styðji með markvissum hætti við sveitarfélög og atvinnulíf í málaflokknum, beiti sér fyrir aukinni samvinnu og samráði við þessa aðila og standi fyrir öflugri fræðslu til almennings og annarra um úrgangsmál.

### Markmið og mælikvarðar

Sett er eitt markmið fyrir málaflokkinn og stendur það óbreytt frá fyrri fjármálaáætlun og er því vísað til fyrri áætlunar varðandi lýsingu á tilgangi þess. Yfirlit yfir markmið, mælikvarða og sett viðmið um framgang má sjá í meðfylgjandi töflu:

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2025**	Viðmið 2030**
1. Að auka endurvinnslu heimilisúrgangs.	11.6 12.1, 12.5	Hlutfall heimilisúrgangs sem er enduruninn.	27%*	55%	60%

\* Upplýsingar um hlutfall endurunns heimilisúrgangs fyrir árið 2022 liggja ekki fyrir. Hlutfallið var 27% árið 2021, 26% árið 2020 og 27% árið 2019.

\*\* Viðmið um framvindu árangurs eru hér sett fram fyrir árin 2025 og 2030 í stað árana 2024 og 2028 sem er gildistími áætlunarinnar

## 17.4 Varnir gegn náttúruvá

### Verkefni

Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru gerð hættumats vegna ofanflóða, eldgosa, vatns- og sjávarflóða, frumathugun og hönnun varnarmannvirkja, uppbygging og viðhald varnarmannvirkja.

Eftirtaldir ríkisaðilar falla undir málaflokkinn: Ofanflóðasjóður.

### Helstu áskoranir

Að tryggja ásættanlega uppbyggingu varnarmannvirkja og vöktun vegna ofanflóða (náttúruvá) þar sem hætta á mann- og eignatjóni hefur vaxið vegna áhrifa loftslagsbreytinga og veðurfarsbreytinga af þeim völdum.

Tímaramminn sem er til umráða til að ljúka þeim verkefnum sem hefur verið tekin ákvörðun um að framkvæma er stuttur.

Í skoðun er að verja jafnframt atvinnuhúsnæði og er úttekt á ofanflóðaaðstæðum á atvinnu-svæðum að ljúka.

Að tryggja uppfært hættumat.

Auknum fjármunum verður ráðstafað til málaflokksins á næstu árum til þess að ljúka framkvæmdum fyrir en áætlað var. Á grundvelli uppfærðrar áætlunar um uppbyggingu varnarmannvirkja er gert ráð fyrir að uppbyggingu verði lokið árið 2033.

Markmið verkefnisins stuðlar að jafnrétti með því að tryggja öryggi íbúa og samfélags gegn ofanflóðum/náttúruvá en konur og börn hafa síður líkamlega burði til þess að bregðast við og eru því líklegri til þess að verða fyrir neikvæðum áhrifum þessa. Fjármunir, sem ráðstafað er innan málaflokksins, renna að miklu leyti til karla þar sem byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð er karllæg atvinnugrein samkvæmt vinnumarkaðsgögnum. Á hinn bóginn er slíkum mannvirkjum ætlað að tryggja öryggi þeirra er búa og starfa á eða nálægt hættusvæðum og eru því beinir haghafar slíkra verkefna. Skortur er á rannsóknum og gögnum um stöðu kynjanna í málaflokknum að öðru leyti.

### Tækifæri til umbóta

Í skoðun er að þær tekjur sem renna í sjóðinn verði nýttar til að byggja upp varnargarða.

### Áhættuþættir

Hætta á ofanflóðum sker sig frá annarri náttúruvá á Íslandi þar sem líkur á manntjóni eru meiri af þeirra völdum en vegna annarrar náttúruvár. Unnið hefur verið að uppbyggingu ofanflóðamannvirkja mörg undanfarin ár og einnig hefur vöktun verið eflað og strangari kröfur gerðar um viðbrögð við yfirvofandi flóðahættu, sem og rýmingaráætlanir.

### Markmið og mælikvarðar

Sett er eitt markmið fyrir málaflokkinn og stendur það óbreytt frá fyrri fjármálaáætlun og er því vísað til fyrri áætlunar varðandi lýsingu á tilgangi þess. Yfirlit yfir markmið, mælikvarða og sett viðmið um framgang má sjá í meðfylgjandi töflu:

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
1. Að tryggja fullnægjandi öryggi fyrir íbúa landsins gegn ofanflóðum.	11.1 11.5	Fjöldi lokinna verkefna (af 49).	29	31	37

## 17.5 Stjórnsýsla umhverfismála

### Verkefni

Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru loftslagsmál, stjórnsýsla náttúruverndarmála, mat á verndargildi og friðlýsingar, að tryggja sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda, að tryggja heilnæmt umhverfi og öruggar neysluvörur og mat á umhverfisáhrifum, miðlun upplýsinga til almennings, þátttökuréttindi almennings og að tryggja réttláta málsmeðferð, stjórn vatnamála og fráveitumál. Loftslagsmál eru snar þáttur í stjórnsýslu umhverfismála. Undir þennan málaflokk falla fjárheimildir til loftslagsaðgerða, loftmengunarmála og til Loftslagssjóðs. Umfangsmestu verkefni á sviði loftslagsmála eru aðgerðaáætlun í loftslagsmálum sem snýr að samdrætti í losun, aðgerðaáætlun vegna aðlögunar íslensks samfélags að áhrifum loftslagsbreytinga og stefnumótun og eftirfylgni fyrir kolefnishlutlaust Ísland.

Eftirtaldir ríkisaðilar falla undir málaflokkinn: Stofnun Vilhjálms Stefánssonar, umhverfisorku- og loftslagsráðuneytið, Umhverfisstofnun og úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála.

### Helstu áskoranir

Að tryggja að unnið sé að því að uppfylla þær skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist í loftslagsmálum með Parísarsamningnum og jafnframt að ná þeim markmiðum ríkisstjórnarinnar að Ísland verði kolefnishlutlaust eigi síðar en árið 2040. Ýmis tækifæri eru til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda í flestum geirum samfélagsins og til að virkja einstaklinga, atvinnulíf, félagasamtök og stofnanir til að vinna að verkefnum í þágu loftslagsmála. Núgildandi *Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum* var sett fram árið 2020. Í áætluninni er mat lagt á væntan árangur þeirra aðgerða sem þar eru settar fram varðandi samdrátt í losun, auk þess sem fjármögnun er tilgreind þar sem við á. Ný markmið um samdrátt voru sett fram í stjórnarsáttmála nýrrar ríkisstjórnar 2021 og er unnið að uppfærslu áætlunarinnar til að ná þeim markmiðum. Þessa dagana stendur yfir samtal við atvinnulífið um aðgerðir til að draga úr losun og mun sú vinna skipta sköpum fyrir uppfærslu áætlunarinnar.

Að tryggja að fullnægjandi grunnupplýsingar liggi fyrir um mat á losun gróðurhúsalofttegunda og bindingu kolefnis vegna landnotkunar í losunarbókhaldi Íslands. Unnið verður í samræmi við umbótaáætlun sem kynnt var í september 2021 en jafnframt verður unnið að því að uppfæra áætlunina til að tryggja að nýjum kröfum í samræmi við hert loftslagsmarkmið sé mætt.

Að tryggja að íslenskt samfélag og lífríki búi að viðnámsþrótti frammi fyrir loftslagsvá og að aðlögun að loftslagsbreytingum sé fastur þáttur í áætlunum og starfsemi hins opinbera, stofnana, fyrirtækja og þekkt viðfangsefni meðal félagasamtaka og almennings. Gæta þarf þess að aðlögun sé hluti af ákvarðanatöku stjórnvalda og innan viðeigandi geira og atvinnugreina svo greiningar og ákvarðanir taki til loftslagsáhættu og afleiðinga hennar. Til að ná þessum markmiðum og byggt á fyrirliggjandi stefnu *Í ljósi loftslagsvá* (2021) er yfirstandandi undirbúningur fyrir *Landsáætlun um aðlögun að loftslagsbreytingum*.

Að mæta auknum kröfum almennings og fyrirtækja um aukna skilvirkni, nútímavæðingu og gagnsæi í stjórnsýslunni, m.a. í tengslum við umfangsmiklar og flóknar framkvæmdir sem geta haft umtalsverð áhrif á umhverfið. Tækifæri felast m.a. í endurskoðun löggjafar og aðgerðum með það að markmiði að auka skilvirkni í ákvarðanatöku, uppfylla kröfur laga um málshraða, auk þess að tryggja aðkomu almennings og hagsmunaaðila. Tækifæri felast einnig í samþættingu verkefna, samstarfi og/eða sameiningum stofnana, m.a. í því augnamiði að veita almenningi skilvirkari þjónustu, ásamt aukinni stafrænni stjórnsýslu í samræmi við velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um betri samskipti við almenning. Á næstu árum verður unnið að forgangsröðun og samhæfingu verkefna á málefnaviðinu.

Að tryggja sjálfbæra nýtingu friðlýstra svæða með skilvirkri stjórnun og vernd. Unnið er að gerð tillagna vegna framkvæmdaáætlunar náttúruinjasrár og í framhaldinu verður lögð fram tillaga til þingsályktunar um innleiðingu hennar. Unnið verður að stofnun þjóðgarðs á þegar friðlýstum svæðum og jöklum í þjóðlendum á miðhálandinu í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Þá felast tækifæri í því að þróa samstarf við landeigendur um verkefni í náttúruvernd á svæðum sem ekki hafa hlotið friðlýsingu eða friðun en teljast sérstök sakir landslags, gróðurfars eða dýralífs.

Uppbygging og rekstur fráveitna er einn af lykilþáttum vatnsverndar og forsenda þess að skólþ valdi ekki tjóni á vatnavistkerfum eða heilsu manna. Samantekt á stöðu fráveitumála sýnir að þörf er á uppbyggingu í þessum málaflokki svo tryggja megi að kröfur um fullnægjandi meðferð skólps séu uppfylltar um land allt. Sveitarfélög bera ábyrgð á fráveitumálum en ljóst er að um kostnaðarsamar framkvæmdir er að ræða. Í júní 2020 var samþykkt breyting

á lögum um uppbyggingu og rekstur fráveitna sem gerir ráð fyrir að gert verði átak á þessu sviði í samstarfi ríkis og sveitarfélaga.

Hvað varðar áskoranir í kynja- og jafnréttismálum málaflokksins eru þær óbreyttar frá fjármálaáætlun 2023–2027 og eru í samræmi við Stöðuskýrslu 2022.

### **Tækifæri til umbóta**

Eftirspurn sveitarfélaga eftir styrkjum til uppbyggingar fráveitna eru talsvert umfram árlegar fjárheimildir til verkefnisins og mikilvægt að stjórnvöld í samvinnu við sveitarfélög forgangsraði framkvæmdum með þeim hætti að uppfylla megi markmið þess efnis að ástand fráveitumála verði með þeim hætti er stjórnvöld stefna að fyrir árslok 2028.

### **Áhættuþættir**

Að ekki náist að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda, t.d. vegna aukins umfangs í hagerfinu, skorts á samstöðu og samstarfi og að aðgerðir skili ekki þeim ávinningi sem stefnt er að. Með aðgerðaáætlun í loftslagsmálum og þeim aðgerðum sem þar eru settar fram er markvisst stefnt að því að tryggja að markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda náist.

Að ekki náist að efla aðlögunargetu ríkis, sveitarfélaga, atvinnugreina, geira og almennings til þess að halda áhættu vegna áhrifa loftslagsbreytinga innan ásættanlegrar áhættu. Áætlun um aðlögun að loftslagsbreytingum er ætlað að veita utanumhald, yfirsýn, eftirfylgni og stöðutöku á vinnu við aðlögun.

Að ekki takist að koma á fullnægjandi verndun náttúruverndarsvæða þó að Alþingi hafi samþykkt að það skuli gert. Það gæti haft í för með sér óafturkræft rask á þessum sömu svæðum. Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið og Umhverfisstofnun vinna saman að friðlýsingum þessara svæða í samstarfi við hlutaðeigandi hagsmunaaðila. Aukinni áherslu á uppbyggingu innviða og landvörslu er einnig ætlað að tryggja fullnægjandi verndun náttúruverndarsvæða.

Að ekki náist viðunandi árangur einstakra sveitarfélaga vegna fráveitumála sem getur valdið óafturkræfum skaða vegna mengunar, t.d. á lífríki.

**Markmið og mælikvarðar**

Sett eru fimm markmið fyrir málaflokkinn og standa þau óbreytt frá fyrri fjármálaáætlun og er því vísað til fyrri áætlunar varðandi lýsingu á tilgangi þeirra. Yfirlit yfir markmið, mælikvarða og sett viðmið um framgang þeirra má sjá í meðfylgjandi töflu:

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
1. Að draga úr nettólosun gróðurhúsalofttegunda í samræmi við markmið Íslands í loftslagsmálum.	13	Fjöldi aðgerða í framkvæmd.	34	50	50*
		Samdráttur í nettólosun GHG. (%)	7**	23	44***
2. Að tryggja aðlögun Íslands að loftslagsbreytingum.	13	Fjöldi atvinnugeira með skilgreindar aðlögunaraðgerðir.	<5	5	12
		Fjöldi sveitarfélaga með skilgreindar aðlögunaraðgerðir.	<5	10	60
3. Að efla náttúruvernd með friðlýsingu náttúruverndarsvæða.	15.1	Hlutfall friðlýstra svæða með stjórnunar- og verndaráætlun. (%)	25	62	100
4. Að bæta viðmót, gagnsæi og skilvirkni stjórnsýslu.	16.6	Hlutfall stafrænna þjónustuleiða. (%)	25	50	100
5. Að efla hreinsun fráveitu.	6.3	Hlutfall hreinsaðs skólps. (%)	81****	85	95

\* Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum inniheldur 50 aðgerðir sem miða að því að draga úr losun.

\*\* Samdráttur miðast við árið 2021 sem eru nýjustu tölur.

\*\*\* Stjórnvöld hafa sett sjálfstætt landsmarkmið um 55% samdrátt í losun sem fellur utan viðskiptakerfis Evrópusambandsins um losunarheimildir (ETS-kerfið) árið 2030 miðað við 2005. Hér er miðað við línulegan samdrátt frá árinu 2021.

\*\*\*\* Staða 2021.

## 18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð forsætisráðherra, menningar- og viðskiptaráðherra, mennta- og barnamálaráðherra og umhverfis- orku- og loftslagsráðherra. Það skiptist í fimm málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál</b>	<b>18.397</b>	<b>20.696</b>	<b>20.993</b>
18.10 Safnamál	4.822	5.329	5.648
18.20 Menningarstofnanir	6.934	7.122	7.565
18.30 Menningarsjóðir	5.106	5.547	5.253
18.40 Íþróttar- og æskulýðsmál	1.224	1.925	1.551
18.50 Stjórnvísla menningar og viðskipta	312	774	978

\* Fjárlög að viðbættum fjárukalögum ársins.

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

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.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn fyrir málaflokk lista, menningar og íþróttar- og æskulýðsmála er að Ísland skipi sér í fremstu röð á þessum sviðum. Stefnt er að því að Ísland verði miðstöð skapandi greina. Allir landsmenn eiga að geta aukið lífsgæði sín með þátttöku í öflugu og fjölbreyttu starfi á þeim sviðum sem heyra undir málefnasvið 18. Málefnasviðið í heild hefur sterka samsvörun við velsældarmarkmið ríkisstjórnarinnar.

Meginmarkmið stjórnvalda á sviði menningar og lista er að jafna og bæta tækifæri til ný- og atvinnusköpunar í menningarstarfi, listum og skapandi greinum. Þannig er stefnt að því að auka verðmæti í skapandi greinum auk þess sem áhersla er lögð á varðveislu, aðgengi og miðlun menningararfs þjóðarinnar, uppbyggingu innviða og á að efla íslensku og íslenskt táknmál sem opinber mál á Íslandi. Meginmarkmið stjórnvalda á sviði íþróttar- og æskulýðsstarfs er að auka gæði og styrkja faglega umgjörð um skipulagt íþróttar- og æskulýðsstarf.


## FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins lækki um 2.634 m.kr. frá fjárlögum 2023 til ársins 2028. Helstu breytingar eru að 500 m.kr. tímabundið fjárfestingarframlag sem var hluti af aðgerðum til að draga úr þenslu og bæta afkomu ríkissjóðs í kjölfar heimsfaraldurs fellur niður á tímabilinu. Þá falla um 220 m.kr. framlög vegna tímabundinna styrkja frá fjárlaganefnd niður. Á tímabilinu falla niður ýmis fleiri tímabundin framlög, samanlagt um 820 m.kr., m.a. vegna kvikmyndasjóðs, máltækniverkefnis og verkefnis hjá Þjóðskjalasafni Íslands til að efla rafræna innviði. Þá er gert ráð fyrir því að 100 m.kr. tímabundið framlag til Barnamenningarsjóðs sem átti að falla niður árið 2024 verði framlengt til og með ársins 2028 og verði áfram 100 m.kr. á ári. Að lokum má nefna að gert er ráð fyrir aðhaldskröfum á málefnasviðið sem nema um 1.245 m.kr. en á móti kemur 276 m.kr. hækkun á almennu útgjaldasvigrúmi málefnasviðs sem bætist stigvaxandi við á tímabilinu.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
<b>18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál</b>	<b>20.010</b>	<b>19.446</b>	<b>19.030</b>	<b>18.514</b>	<b>18.359</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	19.076	18.522	18.116	17.610	17.465
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	934	924	914	904	894

## HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028



**ÍSLENSKA OG  
ÍSLENSKT  
TÁKNMÁL Í  
ÖNDVEGI**

**Styrking  
innviða í  
listum.**

**Uppbygging nýs  
Náttúruminja-  
safns.**

**Undirbúningur að  
byggingu  
þjóðarleikvanga  
fyrir íþróttir.**

### 18.1 Safnamál Verkefni

Undir málaflokkinn fellur starfsemi safna á vegum ríkisins, sveitarfélaga, sjálfseignarstofnana og annarra aðila. Löggjöf um málaflokkinn tekur til opinberra safna og stuðnings við önnur söfn. Málefni almenningsbókasafna, héraðsskjalasafna og annarra safna, sem falla undir bókasafnalög og lög um opinber skjalasöfn auk málefna sem tengjast fjárhagslegum stuðningi við starfsemi safna á öllum sviðum, m.a. í gegnum samninga, falla einnig undir málaflokkinn. Myndlistarstefnu verður fylgt eftir. Stefnan felur í sér fjölbreyttan stuðning við listsköpun, menntun og myndlæsi sem styður við myndlistarmenningu og aukna þekkingu og áhuga almennings á myndlist. Stefnan miðar að því að Listasafn Íslands verði eft í hlutverki sínu sem höfuðsafn, miðstöð safnastarfs og þátttakandi í alþjóðlegu safnastarfi. Staða húsnæðismála Listasafns Íslands verður greind með það að markmiði að móta framtíðarsýn fyrir uppbyggingu höfuðsafns á heimsmælikvarða. Í stefnunni eru lögð til markviss skref til einföldunar en jafnframt styrkingar stofnana- og stuðningskerfis myndlistar og að því hvernig hlúa má markvissar að innviðum atvinnulífs myndlistar.



### Helstu áskoranir og tækifæri

Náttúruminjasafn Íslands hefur ekki eigið húsnæði til umráða til sýningarhalds. Unnið er að uppbyggingu í varanlegu húsnæði á Seltjarnarnesi þar sem náttúruvísindum verða gerð metnaðarfull skil.

Unnið er að því að koma menningararfi Þjóðarinnar á stafrænt form. Skráning og endurgerð menningarverðmæta safna í eigu ríkisins bætur aðgang almennings að menningararfinum, stuðlar að rannsóknum og varðveitir hann fyrir komandi kynslóðir.

Viðbragðsáætlun er í vinnslu vegna þeirrar hættu sem að safnkosti um land allt stafar vegna loftslags- eða náttúruváru og annarra hamfara.

Sett verður stefna um rafræna langtímavörslu skjala. Rafræn skjalavistun er of skammt á veg komin og nauðsynlegt er að endurnýja rafræna innviði opinberrar stjórnsýslu til að mæta nýjum kröfum í málaflokknum.

Helsta úrlausnarefni til framtíðar er að leysa varðveisluhúsnæðisvanda Listasafns Íslands, Þjóðskjalasafns Íslands og Landsbókasafns – Háskólabókasafns. Menningararfur Þjóðarinnar er í hættu og getur glatast að einhverju leyti ef ekki er tekið á varðveislumálum með markvissum hætti.

Skort hefur á tölfræði um menningarneyslu og -þátttöku landsmanna. Upplýsingar um gestafjölda á söfn hafa ekki verið kyngreinanlegar og ráðist verður í heildstæða könnun á menningarlífinu til að afla þeirra.

Ofangreind verkefni styðja við velsældaráherslur ríkisstjórnar hvað varðar grósku í nýsköpun og betri samskipti við almenning.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Betri aðgangur að menningarst arfi.	4.7	Fjöldi heimsóknna í söfn.	1.700.000*	2.900.000	3.200.000
Efla vernd á menningararfi	11.4	Fjöldi safna í eigu ríkisins með viðunandi varðveislub og sýningarhúsnæði.	1 af 5	2 af 5	5 af 5
Þjóðarinnar í samræmi við alþjóðlegar kröfur.		Fjöldi viðurkenndra safna um landið sem eru hluti af viðbragðsáætlun stjórnvalda vegna loftslagsbreytinga og annarrar vár.	0%	50%	100%
	11.4	Fjöldi skráninga í Sarp.	1.614.000	1.700.000	2.000.000
Auka skráningu safnkosts.	11.4	Stafræn endurgerð safnkosts Kvikmyndasafns.	10%	11%	12%
		Stafræn endurgerð safnkosts Landsbókasafns Íslands – Háskólabókasafns.	7,5 millj. bls.	7,9 millj. bls.	8,7 millj. bls.

\*Skv. tölum Hagstofunnar 2020

## 18.20 Menningarstofnanir Verkefni

Löggjöf um málaflokkinn tekur til opinberra stofnana á sviði lista og menningar. Ríkið rekur menningarstofnanir sem það á en er einnig í samvinnu við aðra um eignarhald og rekstur og veitir fjárhagslegan stuðning. Stofnanirnar eru undirstaða fyrir aðra menningar- og listastarfsemi í landinu á viðkomandi sviði og þjóna landsmönnum öllum, auk þess sem sumar þeirra sinna stjórnýslu eða rannsóknum á sínu sviði.

Menningarstofnanir gefa landsmönnum tækifæri til að njóta menningar og lista. Þær eru þjónustustofnanir sem taka mið af fjölbreytni samfélagsins í starfi sínu og dagskrá auk þess að gegna lykilhlutverki í menningarfræðslu og miðlun. Þar verður sýning Arnastofnunar í nýju Húsi íslenskunnar veigamikill þáttur, sem verður tekið til notkunar árið 2023.

Í gildi er menningarstefna stjórnvalda þar sem hlutverk menningarstofnana í aðgengi að listum og menningarstarfi er áréttað. Þar er einnig lögð áhersla á fjölmenningu og þátttöku barna og ungmenna með annað móðurmál en íslensku í menningarstarfi. Þá hefur verið sett fram aðgerðaáætlun um listir og menningu – *Menningarsókn* til 2030.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Bygging menningarhúsa er liður í að jafna tækifæri landsmanna til að njóta og taka þátt í menningu og listum um land allt. Áhersla verður lögð á uppbyggingu í Skagafirði og á Selfossi í samvinnu við viðkomandi sveitarfélög.

Þá er liður í aðgerðaáætlun menningarstefnu að gera úttekt á menningarstarfi og árangri þess í samhengi við atvinnutækifæri, innviði og þátttöku og gera heildarstefnu um innviðauppbyggingu og húsnæðismál opinberra menningarstofnana.

Sviðslistastefna er í undirbúningi. Áfram verður unnið að því að leysa húsnæðisvanda Íslenska dansflokksins og því að tryggja Þjóðleikhúsinu varanlegt æfingahúsnæði. Að auki er unnið að framtíðarfyrirkomulagi óperustarfsemi í landinu.

Unnið er að þróun hagvísu fyrir menningu og birtingu tölfræði um menningarþátttöku. Liður í áætlun menningarsóknar er að gera ítarlega rannsókn á menningarneyslu og -þátttöku landsmanna þannig að betur megi greina kynjahlutföll og hvort jafnréttissjónarmiða sé gætt.

Barnamenningarsjóður verður festur í sessi ásamt verkefninu List fyrir alla. Með því hafa allir aldurshópar í grunnskólum fengið tækifæri til að upplifa að minnsta kosti tvo listviðburði á ári fyrir tilstilli verkefnisins.

Fornleifar eru frumheimildir um sögu Íslands. Markviss og kerfisbundin fornleifaskráning og miðlun þekkingar er grundvöllur minjaverndar. Einnig er vitneskja um fornleifar mikilvæg fyrir skipulags- og framkvæmdaraðila, skógrækt og ferðapjónustu. Eftir því sem skyldur stjórnvalda vegna minjaverndar aukast þarf að auka stafrænt aðgengi að upplýsingum um skráðar minjar. Unnið er að innleiðingu stefnu um varðveislu og aðgengi að menningararfi þjóðarinnar. Einnig er verið að leggja lokahönd á nýja stefnu um verndun og rannsóknir á fornleifum og byggingararfi. Lögum um verndarsvæði í byggð er ætlað að stuðla að vernd og varðveislu byggðar sem hefur sögulegt gildi. Unnið verður eftir áætlun um heildarskráningu fornleifa í landinu og mat verður lagt á reynslu af framkvæmd laga um verndarsvæðum í byggð.

Ofangreind verkefni styðja við velsældaráherslur ríkisstjórnar hvað varðar grósku í nýsköpun, virkni í námi og starfi og betri samskipti við almenning.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Vernda menningararf þjóðarinnar með markvissari hætti.	11.4	Hlutfall skráðra fornleifa á Íslandi.	37%	42%	52%
		Hlutfall stafrænnar endurgerðar handritasafns Árnastofnunar.	31%	39%	55%

Markmiðið „Efla miðlun á menningu og listum með bættum aðgangi“ var tekið út ásamt mælikvarðanum um hlutfall grunnskóla sem taka þátt í List fyrir alla þar sem því markmiði hefur verið náð og hefur haldist í nokkur ár.

**18.30 Menningarsjóðir****Verkefni**

Fjárveitingum til menningar og lista, sem ekki renna til ríkisstofnana eða eru bundnar í samningum, er að mestu úthlutað í gegnum lögbundna sjóði. Hlutverk þeirra er að stuðla að faglegri og sjálfstæðri lista- og menningarstarfsemi og samfellu hennar. Úthlutun styrkja grundvallast á opnu umsóknarferli og tillögum faglegra úthlutunarnefnda.

Sérlög og reglur gilda um sjóði innan málaflokksins, bæði lögbundna og aðra. Þeir eru fornminjasjóður, húsafríðunarsjóður, myndlistarsjóður, bókmenntasjóður, bókasafnasjóður, launasjóðir listamanna, kvikmyndasjóður, bókasafnssjóður höfunda, tónlistarsjóður, barnamenningarsjóður, starfsemi atvinnuleikhúsa, sóknaráætlun landshluta til stuðnings menningu og stuðningur við útgáfu bóka á íslensku.

Unnið er á grundvelli aðgerðaáætlunarinnar Menningarsókn til ársins 2030. Menningarsókn skilgreinir forgangsverkefni stjórnvalda út frá aðgerðum sem taka mið af sköpun, þátttöku og góðu aðgengi allra að listum og menningu, þróun stafrænnar tækni og fjölmenningslegs samfélags.

Kvikmyndastefna gildir frá árinu 2020 til 2030 og er í framkvæmd. Tillaga til þingsályktunar um tónlistarstefnu var lögð fram í febrúar 2023 þar sem skilgreindar eru aðgerðir sem miða að framgangi greinarinnar. Stofnun tónlistarmiðstöðvar og efling tónlistarsjóðs eru meðal verkefnanna sem kynnt voru þegar frumvarp til laga um tónlist var jafnframt lagt fram á sama tíma og stefnan.

**Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta**

Þróun og framtíð íslenskrar tungu á tímum örrar alþjóðavæðingar og tæknibyltinga er mikilvæg til að styrkja stöðu þjóðtungunnar. Tillaga til þingsályktunar um að efla íslensku sem opinbert mál á Íslandi er í vinnslu og fjallar um mikilvægi íslenskrar tungu og nauðsyn þess að tryggja að tungumálið verði áfram notað á öllum sviðum íslensks samfélags.

Lögð verður fram tillaga til þingsályktunar um íslenskt táknmal og aðgerðaáætlun vegna hennar. Í drögum að þingsályktunartillögu um fyrstu opinberu málstefnuna um íslenskt táknmal er staða íslenska táknmalsins skýrð og er hún unnin í samræmi við drög að íslenskri málstefnu.

Starfsumhverfi listamanna og umgjörð starfslauna listamanna verður bætt á tímabilinu. Unnið er að því að samhæfa og styrkja sjóðakerfi menningar og lista með einföldun og skilvirkni að leiðarljósi. Markmið stjórnvalda er að starfslauna- og verkefnasjóðir tryggi betur afkomu þeirra sem starfa í listum eða við skapandi greinar, stuðli að meiri fjölbreytni í úthlutunum, auknu og jöfnu aðgengi mismunandi listgreina og raunsærri viðmiðum.

Endurskoðun sjóðakerfis heldur áfram í samvinnu við Bandalag íslenskra listamanna, m.a. með sameiningu og samhæfingu sjóða sem og starfslauna með það fyrir augum að gera kerfið einfaldara og skilvirkara fyrir notendur. Stefnt er að almennt hækki starfslaun frekar en að mánuðum til úthlutunar fjölgi og að starfslaunasjóðum verði skipt í deildir eftir aldri viðkomandi listamanna. Unnið verður með Bandalagi íslenskra listamanna að þessum markmiðum.

Í kvikmyndastefnu sem gildir til 2030 verður unnið eftir aðgerðaáætlun sem nær yfir hlut kvikmynda í menningu þjóðarinnar og hlut menntunar í kvikmyndagerð, miðlun íslensks kvikmyndaefnis og stuðning við framleiðslu. Vaxtarsprotar eru fólgnir í greininni, hvort heldur sem er að fjölga menntuðu fólki eða styðja enn frekar við kvikmyndagerð sem listgrein og sem mikilvæga atvinnugrein. Kvikmyndir styrkja stöðu íslenskrar tungu og koma Íslandi á framfæri erlendis. Meðal þess sem unnið verður að á tímabilinu eru breytingar á kvikmyndalögum um framleiðslustyrki til lokafjármögnunar sjónvarpsþáttaraða.

Íslensk tónlist hefur alla burði til að geta orðið stöndugur atvinnuvegur og mun stofnun tónlistarmiðstöðvar ásamt gerð tónlistarstefnu styrkja innviði greinarinnar. Unnið verður að því að auka sýnileika íslenskrar tónlistar á stærstu alþjóðlegu streymisveitunum og tryggja rétt höfum réttlátari hlut. Áfram verður unnið að því að nýta þá möguleika sem felast í verkefninu Record in Iceland til að festa Ísland í sessi sem starfsstöð skapandi greina, sbr. málefnasvið 7.

Ný hönnunarstefna og aðgerðir í hennar nafni miða að því að auka vægi hönnunar í íslensku atvinnulífi og skila vaxandi árangri, fagmennsku og gæðum til hagsbóta fyrir íslenskt samfélag.

Skort hefur greinargóðar tölfræðilegar upplýsingar um menningarmál. Til að stefnumótun á sviði menningar og skapandi menningargreina geti þróast þarf að efla söfnun og miðlun tölfræðiupplýsinga, t.a.m. með hliðsjón af kynja- og jafnréttissjónarmiðum. Hagræn áhrif lista og menningar eru veruleg í samspili við atvinnulífið, s.s. í bókmenntum, hönnun, kvikmyndagerð, myndlist, sviðslistum, tónlist, tölvuleikjagerð og öðrum skapandi greinum.

Rík áhersla er á eflingu slíkra greina í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar þar sem fram kemur að á kjörtímabilinu verði lögð áhersla á uppbyggingu sem renni stöðum undir fjölbreytni í atvinnulífinu og á efla grunnsjóði í rannsóknum, nýsköpun og skapandi greinum.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
	4	Hlutfall barnabóka af endurgreiðslu vegna bókaútgáfu.	25%	27%	30%
Efla stöðu íslenskrar tungu í samfélaginu.	4	Hlutfall jákvæðra þátttakenda í viðhorfskönnunum sem hluti af því að bæta viðhorf almennings til íslensku.	Staða 2022 liggur ekki fyrir.	Viðmið 2024 veltur á niðurstöðum úr viðhorfskönnun 2023.	Viðmið 2028 veltur á niðurstöðum úr viðhorfskönnun 2023.
Tryggja tölfræði og kyngreind gögn um menningarsjóði.*		Fjöldi sjóða sem afla gagna skv. verklagi ráðuneytis.*	0%	25%	100%

\*Nýtt markmið og nýr mælikvarði.

## 18.40 Íþróttta- og æskulýðsmál

### Verkefni

Starfsemi í málaflokknum er að mestu leyti á hendi frjálsra félaga og félagasamtaka sem og sveitarfélaga, í samstarfi við ríkið og veltur starfsemin að hluta til á sjálfbodastarfi. 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 heildarsamtaka til þess að ná markmiðum laganna, faglegri skipulagningu starfsins, þjónustu við félög og þátttakendur og framþróun í málaflokknum.

Aðgerðir styðja við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar, þá helst um að efla forvarnir og styðja við íþróttalíf og æskulýðsstarf, sem hefur m.a. jákvæð áhrif á andlegt heilbrigði einstaklinga.

### Helstu áskoranir

Áskoranir felast í auknum kröfum í alþjóðlegu samhengi um faglega umgjörð fyrir afreks-íþróttafólk, þ.e. aðstæður, umhverfi og starfsskilyrði sem aukið geta líkur á framúrskarandi árangri íslensks íþróttafólks á heimsvísu.

Aðstaða ýmissa íþróttagreina sem standa framarlega í alþjóðlegri keppni er orðin gömul og uppfyllir ekki alþjóðlega staðla.

Lýðheilsu landsmanna hefur hrakað á undanförunum árum og áratugum og rannsóknir sýna að þátttaka fólks af erlendum uppruna í íþróttta- og æskulýðsstarfi er minni en fólks með íslenskan uppruna.

Þátttaka ungs fólks í æskulýðsstarfi hefur aukist og ungt fólk tekið virkari þátt í mótun nærumhverfis síns en áður.

Rekstrargrundvöllur frjálsra félagasamtaka er viðkvæmur og felst áskoranin í því að viðhalda fjölbreyttu íþróttta- og æskulýðsstarfi, ekki síst eftir heimsfaraldur Covid-19 sem hefur óhjákvæmilega haft mikil áhrif á allt íþróttta- og æskulýðsstarf. Rannsóknir hafa sýnt fram á mikilvægi skipulagðs íþróttta- og æskulýðsstarfs enda margvíslegur ávinningur af skipulögðu starfi þegar horft er til forvarna, uppeldis og menntunar.

Áfram er unnið að því að efla starfsemi samskiptaráðgjafa íþróttta- og æskulýðsstarfs enn frekar til þess að skapa örugga umgjörð um íþróttta- og æskulýðsstarf.

Vandamál sem tengjast veðmálum og hagræðingu úrslita á íþróttakappleikjum hafa aukist á undanförunum árum og nauðsynlegt að bregðast enn frekar við þeim. Í gildi er alþjóðasamningur gegn hagræðingu úrslita í íþróttakeppnum en áhætta á að leikjum sé hagrætt í tengslum við veðmálastarfsemi hefur aukist á undanförunum árum, m.a. með alþjóðavæðingunni.

### Tækifæri til umbóta

Framlög til afrekssjóðs ÍSÍ að standa hluta til undir kostnaði við umgjörð hjá íslenskum sérsamböndum sem stuðla að auknum möguleikum íslensks íþróttafólks til að ná árangri í alþjóðlegum keppnum. Umbætur sem unnið er að felast í því að styðja betur við lífsafkomu afrekssfólks í íþróttum til þess að ná betri árangri, byggja upp nýtt afrekskerfi auk uppbyggingar þjóðarleikvanga. Stjórnvöld vinna með Reykjavíkurborg og íþróttahreyfingunni að uppbyggingu þjóðarhallar í íþróttum auk þess sem áfram verður unnið að undirbúningi þjóðarleikvangs í knattspyrnu og frjálsíþróttum í Laugardal.

Unnið verður að því að efla starfsemi íþróttasambanda og íþróttafélaga með það fyrir augum að styðja við almenna heilsueflingu landsmanna. Styðja þarf því við þátttöku barna og ungmenna með annað móturmál en íslensku í íþrótt- og æskulýðsstarfi. Þátttaka í slíku starfi styður aðlögun fjölskyldunnar í heild og dregur úr líkum á einangrun. Sérstök áhersla hefur verið sett á þetta í samskiptum stjórnvalda við íþrótt- og æskulýðshreyfinguna.

Stutt verður enn frekar við æskulýðsfélög og samtök ungs fólks sem hafa samfélagsleg markmið og vinna að aukinni lýðræðisvitund þess. Stefna í æskulýðsmálum hefur verið samþykkt og er unnið samkvæmt henni. Stjórnvöld telja mikilvægt að viðhalda góðum árangri hjá frjálsum félagasamtökum með stuðningi við grasrótastarf í áframhaldandi samvinnu við íþrótt- og æskulýðssamtök á þessu sviði.

Nauðsynlegt er að bregðast enn frekar við vandamálum sem tengjast veðmálum í íþróttum en í gildi er alþjóðasamningur gegn hagræðingu úrslita í íþróttakeppnum en áhætta af slíku í tengslum við veðmálastarfsemi hefur aukist á undanförunum árum, m.a. með alþjóðavæðingunni. Samráðshópur stjórnvalda vinnur að eftirfylgni sammingsins.

### Áhættuþættir

Stærsti áhættuþáttur hvað íþrótt- og æskulýðsstarf varðar er fjármögnun starfsins sem er undirstaða þess að fólk með faglega menntun fái til þess að starfa í sveitarfélögum, íþrótt- og æskulýðsfélögum og annarri tengdri starfsemi sem miðar að uppbyggingu barna og ungs fólks í landinu. Afleiðingar þess að standa illa að íþrótt- og æskulýðsstarfi eru margvíslegar og tengjast verndandi forvarnarþáttum, aðstöðu til íþrótt- og æskulýðsstarfs sem og menntun og uppbyggingu mannauðs bæði sjálfboðaliða sem og starf launaðs fagfólks. Séu þessir þættir ekki fyrir hendi mun sá árangur, sem náðst hefur í forvörnum á Íslandi, hverfa á skömmum tíma með hruni félagslegrar þátttöku, heilsutengdum vandamálum og minni farsæld borgarana í heild.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
	Fjöldi og hlutfall skráðra iðkenda í skipulögðu íþróttastarfi af mannfjölda.	a) 111.958, 30,3%	a) 114.200 32,%	a) 120.000 34%
	a) alls,	b) 66.933	b) 66.236	b) 66.000
	b) karlar,	c) 45.002	c) 47.964	c) 54.000
	c) konur,	d) 23	d) 30	d) 40
	d) kynsegin.			
	Fjöldi iðkenda 16 ára og hlutfall af mannfjölda 2021	b) 1376 c) 982 d) 4	a) 2600 b) 1420 c) 1180	a) 3000 b) 1650 c) 1350
1. Bæta umgjörð og auka gæði í skipulögðu íþróttastarfi og æskulýðsstarfi.	3.5, 5	a) 52% b) 59,3% c) 44% d) 0,002%		
	Fjöldi iðkenda í skipulögðu starfi æskulýðsfélaga á aldrinum 6–18 ára af mannfjölda á þeim aldri.	15,5 %	16%	17%
	Hlutfall af fjölda þátttakenda á námskeiðum og sumarbúðum á aldrinum 6–18 ára.	17,8%	19%	20%
	Fjöldi þátttakenda í leiðtogaþjálfun æskulýðsfélaga.	1861	2500	3500
	Meðaltal íþróttamanna á Ólympíuleikum og lokamótum alþjóðlegra stórmóta á þriggja ára tímabili.	a) 187 b) 111 c) 76 (2021)	b) 372 c) 241 (2021–2023)	b) 380 c) 260
2. Efla umgjörð og stuðning við afreksíþróttafólk.	3.5, 5			

## **18.50 Stjórnsýsla menningar og viðskipta**

### **Verkefni**

Stjórnsýsla menningar og viðskipta er á höndum aðalskrifstofu menningar- og viðskiptaráðuneytisins. Meginverkefni menningar- og viðskiptaráðuneytisins er að stuðla að skilvirkri stjórnsýslu og eftirliti með þeirri starfsemi sem fellur undir ráðuneytið, sbr. starfsemi innan málefnasviða 7, 14, 16, 18, 19 og 22. Áframhaldandi vinna verður á árunum 2024–2028 við að samræma vinnubrögð, úthlutunarreglur, fjármál og ferla sjóða sem ráðuneytið hefur umsýslu með en þeir eru vistaðir á fjórum málefnasviðum og koma markmið þeirra fram á viðkomandi málefnasviðum. Einnig verður áhersla á að styrkja stjórnunar- og eftirlitshlutverk ráðuneytisins með að efla stefnumótun og áætlanagerð fyrir málefnasvið ráðuneytisins, m.a. á grunni samræmds verklags og samvinnu ráðuneytisins og undirstofnana þess. Auk þess verður unnið að sameiningu stofnana á tímabilinu með það að markmiði að ná hagræði.

Áherslur í starfi ráðuneytisins snúa m.a. að því að bæta eftirfylgni með gæðum og afrakstri verkefna og aðgerða innan ráðuneytisins og meðal stofnana þess og samþætta eins og kostur er framkvæmd aðgerða sem varða fleiri en eitt málefnasvið. Afram verður unnið að mótun og framkvæmd tillagna um einföldun regluverks og verkferla í þágu atvinnulífs.



## 19 Fjölmiðlun

### UMFANG

Stjórnarmálefni á þessu málefna­sviði heyr­a undir menningar- og viðskiptaráðherra. Undir málefna­sviðinu er einn mála­flokkur sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>19 Fjölmiðlun</b>	<b>5.144</b>	<b>5.563</b>	<b>6.282</b>
19.10 Fjölmiðlun	5.144	5.563	6.282

\* Fjárlög að viðbættum fjáruka­lögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn fyrir fjölmiðlun er að fólk hafi greiðan aðgang að fjölbreyttum, ábyrgum og sjálfstæðum fjölmiðlum sem miðla fréttum, samfélagsumræðu og menningu og til að efla lýðræðislega umræðu. Allir hafi jafna möguleika á þátttöku í lýðræðislegri umræðu þar sem tjáningarfrelsi er virt.

Meginmarkmið stjórnvalda á sviði fjölmiðlunar er að stuðla að lýðræðislegri umræðu og lýðræðisþátttöku fólks með því að efla miðlalæsi, auka fjölbreytni, gagnsæi og fjölræði í fjölmiðlum. Einnig að skapa starfsumhverfi sem stuðlar að öflugri fjölmiðlun í almannabágu með virkri þátttöku ólíkra og fjölbreyttra fjölmiðla. Eftirlit með fjölmiðlum taki einkum mið af réttindum og skyldum þeirra, ekki síst þannig að virtar séu takmarkanir á birtingu efnis sem talið er skaðlegt fyrir börn og unglina.

### FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefna­sviðsins hækki um 1.904 m.kr. frá fjárlögum 2023 til ársins 2028. Helstu breytingar til hækkunar á útgjöldum málefna­sviðsins má rekja til breytinga á áætlun um tekjur af útvarpsgjaldi. Þá er gert ráð fyrir 400 m.kr. hækkun vegna aukins stuðnings við fjölmiðla til að tryggja fjölbreytni á fjölmiðlamarkaði. Tímabundið 100 m.kr. framlag til eins árs til stuðnings við einkarekna fjölmiðla fellur niður. Að lokum má nefna að gert er ráð fyrir almennri aðhaldskröfu á sviðið að upphæð 31,2 m.kr. á tímabilinu.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun
	2024	2025	2026	2027	2028
<b>19 Fjölmiðlun</b>	<b>7.026</b>	<b>7.401</b>	<b>7.696</b>	<b>7.931</b>	<b>8.186</b>
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	7.025	7.400	7.695	7.930	8.185
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	1	1	1	1	1

## HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028

FJÖLMIÐLUN Í  
ALMANNAÞÁGU

Stuðningur við  
**einkarekna  
fjölmiðla.**

**Öflugt Ríkisútvarp.**

**Skilvirk stjórnsýsla  
á sviði fjölmiðla.**

### 19.1 Fjölmiðlun Verkefni

Markmið laga um fjölmiðla eru að stuðla að tjáningarfrelsi, rétti til upplýsinga, fjölmiðlalæsi, fjölbreytni og fjölræði í fjölmiðlun sem og að efla vernd neytenda á þeim vettvangi. Markmið laganna er jafnframt að koma á samræmdri löggjöf á vettvangi fjölmiðlunar óháð því miðlunarformi sem er notað.

Undir málaflokkinn heyrir starfsemi Ríkisútvarpsins ohf. Markmið þess, samkvæmt lögum um Ríkisútvarpið, er að stuðla að lýðræðislegri umræðu, menningarlegri fjölbreytni og félagslegri samheldni í íslensku samfélagi með fjölmiðlaþjónustu í almannaðágu, eins og nánar er kveðið á um í samningi við ráðherra.

**Fjölmiðlanefnd** er sjálfstæð stjórnsýslunefnd sem heyrir undir ráðherra. Nefndin annast eftirlit samkvæmt fjölmiðlalögum og daglega stjórnsýslu á því sviði sem löggin ná til. Ákvörðunum nefndarinnar verður ekki skotið til annarra stjórnvalda. Hlutverk ráðuneytisins gagnvart fjölmiðlanefnd felst einkum í því að skapa umgjörð sem gerir henni mögulegt að sinna lögbundnum hlutverkum sínum, bæði hvað varðar stjórnsýslumál og önnur verkefni.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að frjálsir fjölmiðlar eru forsenda opinnar lýðræðislegrar umræðu og veita stjórnvöldum, atvinnulífnum og helstu stofnunum samfélagsins nauðsynlegt aðhald. Ríkisstjórnin leggur áherslu á fjölbreytni í flóru fjölmiðla með öflugum almannaútvarpi og einkareknum fjölmiðlum. Á sama tíma hefur umhverfi fjölmiðla tekið miklum breytingum undanfarin ár með tilkomu samfélagsmiðla og nýrra miðlunarleiða. Um er að ræða alþjóðlega þróun og hafa stjórnvöld víða um heim gripið til margvíslegra aðgerða til að styrkja fjölmiðlaumhverfið í ljósi breyttra aðstæðna. Áskorun stjórnvalda felst í því að stuðla að fjölræði og starfsumhverfi sem styður við fjölbreytileika í fjölmiðlun. Því er mikilvægt að aðgerðir taki mið af því að einkareknir fjölmiðlar og staðbundnir fjölmiðlar geti þrífist svo að almenningur hafi aðgang að fjölbreyttu efni, fréttum, samfélagsumræðu og íslenskri menningu. Er það mikilvægur þáttur í að viðhalda og efla lýðræði og lýðræðisþátttöku í landinu. Fyrirhuguð er innleiðing á tilskipun 2018/1808/ESB en gert er ráð fyrir að efni tilskipunarinnar verði innleitt með breytingum á lögum nr. 38/2011 um fjölmiðla og mun menningar- og viðskiptaráðherra leggja fram frumvarp þar að lútandi á yfirstandandi löggjafarþingi. Fjölmiðlanefnd sinnir eftirliti með fjölmiðlum og fjölmiðlaveitum landsins. Verkefni fjölmiðlanefndar munu aukast með innleiðingu tilskipunarinnar, m.a. vegna aukinnar skýrslugjafar til Eftirlitsstofnunar EFTA, og því þarf að bæta við einu stöðugildi hjá fjölmiðlanefnd á tímabilinu til að tryggja að nefndin geti sinnt öllum þeim skyldum sem tilskipunin gerir kröfur um.

Stuðningskerfi við einkarekna fjölmiðla rann út í lok árs 2022 en frumvarp, sem lagði til framlengingu þess til eins árs, var lagt fyrir Alþingi haustið 2022. Árangur af núverandi styrkjakerfi var metinn 2022 með því að kanna hvort stuðningskerfið hafi náð þeim markmiðum sem að var stefnt, þ.e. að efla útgáfu á fréttum, fréttatengdu efni og umfjöllun um samfélagsleg málefni, hvort starfsfólki á ritstjórnnum fjölmiðla hafi fjölgað o.fl. Stefnt er að því að leggja fram frumvarp á næsta löggjafarþingi sem festir styrkina í sessi til lengri tíma. Tengist það náíð velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi, þ.e. að nægilegt framboð sé af góðum störfum. Fyrirhugaðar eru aðgerðir á tímabilinu á grundvelli fjölmiðlastefnu til að styrkja textun og talsetningu á myndefni sem sýnt er opinberlega til þess að renna frekari stoðum undir aðgerðir stjórnvalda til að vernda og efla íslenskt mál.

Unnið er að endurnýjun á samningi ráðherra við Ríkisútvarpið sem rennur út í lok árs 2023. Lögð verður áframhaldandi áhersla á að Ríkisútvarpið muni áfram sem hingað til 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. Unnið verði að því að draga úr umsvifum Ríkisútvarpsins á samkeppnismarkaði. Helstu áskoranir næstu árin eru að viðhalda og efla það traust sem almenningur ber til Ríkisútvarpsins, sbr. árlegar mælingar þar að lútandi. Þá stendur Ríkisútvarpið enn frammi fyrir því að lækka skuldir og halda óbreyttum tekjum til að hægt verði að halda úti sambærilegri dagskrá og verið hefur.

Markvisst verður leitað leiða til að jafna aðstöðumun innlendra og erlendra streymisveitna hér á landi.

Á málefnasviði fjölmiðla og fjölmiðlunar eru ýmsar áskoranir og tækifæri þegar kemur að kynja- og jafnréttissjónarmiðum. Gæta þarf þess við undirbúning lagasetningar og annarrar reglusetningar að horft verði til kynja- og jafnréttissjónarmiða við útfærslu. Gæta þarf sömu sjónarmiða við úthlutun styrkja til einkarekinna fjölmiðla og að fjölmiðlar endurspegli mismunandi hópa samfélagsins og hafi kynja- og jafnréttissjónarmið að leiðarljósi. Með stofnun sérstaks tal- og textasjóds er einnig stuðlað að auknu jafnrétti í aðgangi að efni fjölmiðlaveitna þar sem sjóðurinn gerir fjölmiðlum kleift að fá styrk fyrir t.a.m. því að texta efni sem er þegar með íslensku tali en með því er efnið gert aðgengilegt heyrnarskertum eða öðrum sem er bót í að fá texta meðfylgjandi tali.

Fjölmiðlastefna til 2030 verður kynnt á árinu 2023 að loknu samráði við helstu hagaðila og tekur til einkarekinna fjölmiðla og fjölmiðlaþjónustu í almannapágu en þar eru auk þess boðaðar aðgerðir á tímabilinu til að efla miðla- og upplýsingalæsi almennings. Þá er sömuleiðis kveðið á um stofnun nýs talsetningar- og textasjóds á tímabilinu til að koma til móts við kostnað fjölmiðla sem texta og talsetja efni yfir á íslensku. Stofnun sjódsins hefur nána tengingu í velsældarmarkmið um grósku í nýsköpun en sjóðurinn er hvati fyrir fjölmiðlaveitur að talsetja og/eða texta efni sem annars hefði e.t.v. ekki hægt verið að talsetja/texta vegna kostnaðar. Loks er mikilvægi blaða- og fréttamanna í lýðræðislegri umræðu sem og heimildarmanna áréttað, sem og áform íslenskra stjórnvalda um aukið frelsi fjölmiðla á Íslandi.

### **Áhættuþættir**

Ljóst er að stuðningur til frjálsra fjölmiðla hefur haft mikla þýðingu fyrir rekstur einstakra fjölmiðla og í sumum tilfellum gert þeim kleift að starfa áfram í óbreyttri mynd og sækja fram. Verði ekki framhald á stuðningnum er hætta á frekari gjaldþrotum og samþjöppun eignarhalds á fjölmiðlamarkaði. Annar áhættuþáttur felst í því að komist fjölmiðlastefna og aðgerðaráætlun á grundvelli hennar ekki til framkvæmda á tímabilinu þá hefur það í för með sér að frjálsir fjölmiðlar standa hallari fæti og að það hafi ekki verið mörkuð almenn stefna fyrir málefnasviðið.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Auka sjálfstætt unnið efni í fjölmiðlum.	16.6, 16.10	Hlutfall íslensks efnis í línulegri dagskrá sjónvarps.	60,7% hjá RÚV og RÚV2 árið 2021 (55,8% 2020).	61%	62%
		Fjölgun blaðamanna á ritstjórnnum einkarekinna fjölmiðla.	Ekki til	Fer eftir stöðu 2023	Fer eftir stöðu 2024
Greiður aðgangur almennings að fjölbreyttum, ábyrgum og sjálfstæðum fjölmiðlum.		Aukið hlutfall fjölmiðla sem hljóta styrk.	28 sóttu um styrk, þar af hlutu 25 styrk eða 89%.	Fer eftir stöðu 2023	Fer eftir stöðu 2024
Efla miðlalæsi fyrir lýðræðislega umræðu og þátttöku.		Rannsóknir fjölmiðlanefndar um falsfréttir og upplýsingaóreiðu.	23,8%*	21%*	18%*

\*Hlutfall þeirra sem kanna ekki sannleiksgildi

Í ljósi vinnu við fjölmiðlastefnu til 2030 og innleiðingu á tilskipun 2018/1808/ESB sem breytir hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni frá 2010 með breytingu á fjölmiðlalögum er nauðsynlegt að uppfæra markmið málefna sviðs 19 í takt við þær áherslur sem þar koma fram. Markmið eflingu miðlalæsis sækir stoð sitt bæði í fjölmiðlastefnu sem og innleiðingu tilskipunarinnar en hlutverk fjölmiðlanefndar um að efla miðlalæsi er áréttað í tilskipun 2018/1808. Þá verður í fjölmiðlastefnu mælt fyrir um að festa í sessi styrki til einkarekinna fjölmiðla og sækir markmið þrjú og seinni mælikvarði í markmiði eitt stoð sína til þess.

**Efla miðlalæsi fyrir lýðræðislega umræðu og þátttöku.** Fjölmiðlanefnd hefur það hlutverk að efla miðlalæsi meðal almennings. Markmiðinu verður náð með því að halda áfram með samanburðarrannsóknir á miðlalæsiskönnunum þannig að mælanlegur árangur sjáist og hægt sé að bregðast við. Markmið fjölmiðlanefndar er að „kanna færni og þekkingu almennings með reglubundnum hætti þannig að hægt verði að greina hvernig hún breytist með tímanum“.

**Greiður aðgangur almennings að fjölbreyttum, ábyrgum og sjálfstæðum fjölmiðlum.** Markmið með að styrkja einkarekna fjölmiðla er að styðja og efla ritstjórnir þeirra og með því styrkja lýðræðishlutverk fjölmiðla. Það er einnig nátengt mælikvarðanum um fjölgun blaðamanna á ritstjórnnum einkarekinna fjölmiðla.

## 20 Framhaldsskólastig

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð mennta- og barnamálaráðherra. Það skiptist í fjóra málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>20 Framhaldsskólastig</b>	<b>39.381</b>	<b>40.609</b>	<b>42.141</b>
20.10 Framhaldsskólar	38.012	39.132	40.592
20.20 Tónlistarfræðsla	590	662	679
20.30 Vinnustaðanám og styrkir	243	243	243
20.40 Jöfnun námskostnaðar	537	573	627

\* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn fyrir framhaldsskóla er að fleiri einstaklingar verði virkir og skapandi þátttakendur í samfélaginu, vel undirbúnir fyrir þátttöku á vinnumarkaði, tækniþrengingum og fræðilegt og/eða starfstengt framhaldsnám.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að veita framúrskarandi menntun um allt land með áherslu á þekkingu, vellíðan, þrautseigju og árangur í umhverfi þar sem allir skipta máli og geta lært.

### FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir því að útgjaldarammi málefnasviðs lækki um 73 m.kr. frá fjárlögum 2023 til ársins 2028. Helstu breytingar á útgjöldum málefnasviðs má skýra með því að 682 m.kr. falla niður vegna tímabundinna verkefna og þá koma inn 445 m.kr. vegna fjölgunar nemenda í framhaldsskólum og 600 m.kr. vegna fjölgunar nemenda í verknámi.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
<b>20 Framhaldsskólastig</b>	<b>41.818</b>	<b>42.096</b>	<b>42.104</b>	<b>42.161</b>	<b>42.068</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	41.035	41.320	41.334	41.398	41.312
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	783	776	770	763	757

## HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028

**NÁM Í TAKT  
VIÐ ÞARFIR  
SAMFÉLAGS**

**Samhæfð  
þjónusta** fyrir  
viðkvæma hópa.

**Stuðningur við  
nemendur** með  
fjölbreyttan  
tungumála- og  
menningarbakgrunn.

**Fjölga útskrifuðum**  
úr starfs- og  
tækninámi.

### 20.1 Framhaldsskólar

#### Verkefni

Ábyrgð á málaflokknum liggur hjá ríkinu bæði er varðar rekstur og fagleg málefni skólastígsins. Löggjöf um málaflokkinn tekur til opinberra framhaldsskóla og annarra framhaldsskóla, bæði skóla sem hlotið hafa viðurkenningu til kennslu á framhaldsskólastigi og skóla sem ekki hafa hlotið viðurkenningu. Framhaldsskólarnir eru um 40 og bjóða ýmist upp á almennt eða sérhæft nám, þar af bjóða 30 upp á fjölbreytt heildstætt nám samkvæmt aðalnámskrá framhaldsskóla. Saga skólanna og sérhæfing er ólík, þeir eru misjafnir að stærð og gerð og staðsettir víðs vegar um landið. Undir málaflokkinn falla einnig fagleg mál svo sem starfsþróun kennara, námskrágerð og innleiðing og eftirfylgni með aðalnámskrá.

Menntastefna til 2030 styður við velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi þar sem lögð er áhersla á þýðingu menntunar fyrir samkeppnishæfni þjóða og lífsgæði einstaklinga og markast áherslur málaflokksins auk þess af sýn og markmiðum menntastefnunnar um menntun fyrir alla, læsi og góða íslenskukunnáttu, stærðfræði og náttúrugreinar, list-, verk- og tæknimenntun, námsgögn og nýliðun kennara. Sjá umfjöllun nánar á bls. 354–357 í fjármálaáætlun 2023–2027.

#### Helstu áskoranir

Brýnt er að skólastarf í framhaldsskólum taki mið af aðstæðum hverju sinni og unnið sé að sveigjanlegum lausnum, breytingum á kennsluháttum og eflingu frumkvöðlamenntar og þróun starfsfólks í starfi. Eins er mikilvægt að vinna að samhæfðari þjónustu fyrir viðkvæma nemendahópa og innleiðingu laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna. Þá standa framhaldsskólar frammi fyrir miklum umbreytingum vegna hlýnunar jarðar, örra tæknibreytinga sem hafa áhrif á öllum sviðum samfélagsins og þurfa jafnframt að mæta fjölbreyttum námsþörfum einstaklinga og gera þeim kleift að ljúka námi.

Brotthvarf nýnema hefur aukist aftur eftir að hafa farið minnkandi síðustu ár. Skólaárið 2021–22 mældist það 5,7%. Áhyggjur vekur að nokkur kynjamunur er á brotthvarfi eða 7,4% meðal drengja en 4,0% með stúlkna. Ein af helstu áskorunum skólasamfélagsins er að tryggja öllum nemendum víðeigandi stuðning í námi og að velliðan þeirra og farsæld sé tryggð.

Ísland er fjölmenningsarsamfélag og fagnar margbreytileika nemenda. Mikilvægt er að styðja vel við nemendur og sömuleiðis meta menntun nemenda með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn sem og flóttafólks í ríkari mæli svo þeirra þekking nýtist þeim og samfélaginu sem best. Aukinn fjöldi umsókna barna um alþjóðlega vernd kallar á aukinn stuðning skólakerfisins, s.s. sálrænan stuðning, almenna móttöku og styrkingu kennslu í íslensku sem annars tungumáls (ÍSAT) (Sjá einnig málefna svið 29.7 *Málefni innflytjenda og flóttamanna*).

Í stjórnarsáttmála er lögð áhersla á að efla iðn- og verknám um allt land og fjölga útskrifuðum úr starfs- og tækninámi. Forsenda velferðar og lífsgæða á Íslandi er öflugt og fjölbreytt atvinnulíf þar sem til staðar er vel menntað fólk sem stuðlar að nýsköpun og þróun. Bregðast þarf við því misræmi sem er milli þeirrar menntunar sem í boði er og þarfa atvinnulífs og vinnumarkaðar sem sækjast eftir starfsfólki með sérhæfða færni í verk- og tæknigreinum. Jafnframt er aðgerðaáætlun í mótun til að mæta þeim áskorunum vegna aukins vægi starfsnáms með áherslu á kynningu á starfsnámi í efstu bekkjum grunnskóla, aukið samstarf við atvinnulífið um vinnustaðanám og nýtingu tækja, samráð milli starfsmenntaskóla um samræmingu námsbrautalýsingar og mótun verklagsreglna til að auðvelda samstarf milli um kennslu.

Þegar hugað er að gæðum skólastarfs skipta vel menntaðir kennarar og skólastjórnumendur, sem sinna reglulegri starfsþróun, meginmáli. Innleiðing laga nr. 95/2019 og reglugerðar um hæfniramma með viðmiðum fyrir almenna og sérhæfða hæfni kennara og skólastjórnumenda við leik-, grunn- og framhaldsskóla er liður í að auka faglegt skólastarf, sjá einnig málaflokk 22.1 *Önnur skólastig og stjórnýsla menntamála* og málaflokk 21.1 *Háskólar og rannsóknastarfsemi*). Nauðsynlegt er að vinna áfram markvisst að nýliðun kennara og auka stuðning við nýja kennara en einnig felst töluverð áskorun í skorti á starfsmenntakennurum og hækkanði starfsaldri kennara.

Mikilvægt er að nám á framhaldsskólastigi standist alþjóðlegan samanburð og bjóði upp á hagnýtar lausnir til að mæta tæknibreytingum. Jafnframt þarf framhaldsskólakerfið að geta brugðist við hnattrænum áskorunum á hverjum tíma.

Nemendur á framhaldsskólastigi eiga að njóta fræðslu um jafnréttismál og kynjafræði og kynheilbrigði. Unnið verður áfram að eflingu jafnréttis- og kynfræðslu og ofbeldisforvörnum í skólum, m.a. með útgáfu fræðslumynda, kennsluefnis, gerð leiðbeininga og miðlægrar viðbragðsáætlunar gegn einelti, kynbundnu og kynferðislegu ofbeldi og áreitni (EKKO) fyrir framhaldsskóla, m.a. í samvinnu við embætti landlæknis og Samband íslenskra sveitarfélaga o.fl. Jafnframt verður staða kynjanna í skólakerfinu rýnd nánar.

### Tækifæri til umbóta

Í aðdraganda þessarar fjármálaáætlunar og með lögum um samþætta þjónustu í þágu farsældar barna hafa verið stigin stór skref í þá átt að samræma þjónustu við börn til 18 ára aldurs. Þá er unnið að nýjum heildarlögum um skólaþjónustu og nýrri ráðgjafar- og stuðningsstofnun þvert á skólastig. Skólaþjónustan á að beinast að því að efla skóla sem faglegar stofnanir, svo sem með kennslufræðilegri ráðgjöf, stuðningi við leiðtoga í skólastarfi, stuðningi við skólaþróun o.fl.

Liður í því að hækka menntunarstig þjóðarinnar er að draga úr brotthvarfi úr framhaldsskóla og hækka hlutfall þeirra sem ljúka námi úr framhaldsskóla. Markmið frumvarpsins um skólaþjónustu er m.a. að tryggja jafnræði í þjónustu við börn á öllum skólastigum óháð aldri, menningarlegum bakgrunni og búsetu. Eins mætir væntanleg löggjöf ákalli um ráðgjöf og tryggir skólum faglegt bakland. Með því aukast líkur á að þörfum nemenda sé mætt.

Fram undan er áframhaldandi vinna við að efla iðn- og verknám um allt land, fjölga útskrifuðum úr starfs- og tækninámi og fjölga þeim sem velja starfsmenntanám strax að loknum grunnskóla. Þá er viðvarandi verkefni að draga úr kynjaslagsíðu sem finna má í flestum starfsmenntagreinum og ráðuneytið hefur stutt fjölmargar aðgerðir í þágu þess. Til þess að fylgja eftir stefnu stjórnvalda um aukið vægi starfsnáms og fyrirsjáanlegri fjölgun nemenda, sem ljúka starfs- og tækninámi, hefur húsakostur starfsmenntaskóla verið skoðaður heildstætt með tilliti til næstu 10 ára. Helsta hindrun fjölgunar nemenda er skortur á víðeigandi kennsluhúsnæði í starfsmenntaskólum víða um land ásamt skorti á starfsmenntakennurum. Við

Þessu verður brugðist með sérstakri framkvæmdaáætlun um stækkun starfsmenntaskóla. Ráðherra mennta- og barnamála hefur sett fram tímasetta forgangsörðun um að byggja við átta starfsmenntaskóla í öllum landsfjórðungum, er áformað að efna til samstarfs við viðkomandi sveitarfélög. Gert er ráð fyrir að þessi stækkun sé um 10–12.000 fm og verði á næstu 5–7 árum samhliða er unnið að framtíðarlausn á húsnæðismálum Tækniskólans.

Liður í því að tryggja gæði náms og kennslu er fimm ára átaksverkefni stjórnvalda um nýliðun kennara sem hófst 2019 og stendur til ársloka 2024. Mikill skortur hefur verið á starfsmenntakennurum og gera má ráð fyrir töluverðri endurnýjun vegna hækkandi starfsaldurs. Efnit verður til kynningarátaks í samstarfi við Félag framhaldsskólakennara, sveina- og meistarafélög iðnaðarmanna og Skólameistarafélag Íslands til að laða að fleiri starfsmenntakennara.

### **Áhættuþættir**

Sérstakar áskoranir framhaldsskólastigsins tengjast breyttu hlutverki framhaldsskólans og því að mæta fjölbreyttum námsþörfum einstaklinga og gera þeim kleift að ljúka námi.

Nokkur áhætta tengjast því að innleiðing laga um samþætta þjónustu í þágu farsældar barna gangi ekki eftir. Sömuleiðis felst áhætta í mikilli fjölgun barna með fjölbreyttan menningar- og tungumálabakgrunn og að ekki takist að manna nauðsynlegar stöður sérfræðinga og kennara til að væntanleg lög um skólaþjónustu og nýja ráðgjafar- og stuðningsstofnun á sviði menntamála ná fram að ganga. (Sjá einnig málefna svið 22, *Önnur skólastig og stjórnýsla menntamála*.)

Áhætta er einnig falin í því að ekki takist að manna stöður starfsmenntakennara og að tryggja nægt húsnæði til að bregðast við fjölgun nemenda í starfs- og tækninámi.



## Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Hækka hlutfall nemenda sem ljúka starfs- og tækninámi og jafna kynjadreifingu.	4.4	Hlutfall skráðra nemenda í starfsnámi, samanborið við nemendur í námi til stúdentsprófs. a) alls, b) karlar, c) konur.	a) 5,1:10 b) 7,4:10 c) 3,3:10 (2020)	5,2:10	5,4:10
	4.4	Hlutfall brautskráðra nemenda í starfsnámi, samanborið við nemendur í námi til stúdentsprófs. a) alls, b) karlar, c) konur.	a) 5,8:10 b) 7,8:10 c) 4,4:10 (2021)	5,9:10	6,1:10
Fjölga nemendum sem ljúka námi úr framhaldsskóla	4.4	Hlutfall nýnema sem ljúka námi innan fjögurra ára af bók- og starfsnámsbrautum. a) alls, b) karlar, c) konur.	a) 61,7% b) 52,6% c) 70,9% (2021)	63%	65%
	4.4	Hlutfall nýnema sem hverfa brott úr námi innan fjögurra ára frá innritun. a) alls, b) karlar, c) konur.	a) 19,9% b) 24,7% c) 15,0% (2021)	19%	17%
Auka gæði menntunar í framhaldsskólum.	4.4	Námstími á námsleiðum til stúdentsprófs. Hlutfall nema á stúdentsbraut sem útskrifast innan 3 ára. a) alls, b) karlar, c) konur.	a) 59,1% b) 49,7% c) 65,8% (2021)	60%	62%
	4.3,	Hlutfall nýnema í framhaldsskólum sem hverfa brott úr námi fyrsta skólaárið. a) alls, b) karlar, c) konur.	a) 5,7% b) 7,4% c) 4,0% (2021)	5%	4,5%
	4.3	Fjöldi virkra rafrænna ferilbóka í starfsnámi.	36	45	45

## 20.2 Tónlistarfræðsla

### Verkefni

Um málaflokkinn gilda lög um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla, nr. 75/1985, og taka þau til tónlistarskóla sem reknir eru af sveitarfélögum og annarra sem njóta styrks samkvæmt lögunum. Mennta- og barnamálaráðuneytið fer með faglega umsjón og eftirlit með tónlistarfræðslu, s.s. yfirstjórn námsskrár- og námsefnisgerðar. Þá skipar ráðuneytið samstarfsnefnd tónlistarfræðslunnar til að fjalla í heild um starfsemi tónlistarskóla, samstarf skólanna og/eða rekstraraðila þeirra svo og samstarf tónlistarskóla við grunnskóla og framhaldsskóla. Ríki og sveitarfélög hafa gert samkomulag um fjárhagslegan stuðning ríkisins við tónlistarnám á vegum sveitarfélaga á framhaldsstigi í hljóðfæraleik og mið- og framhaldsstigi í söng. Gildistími samkomulagsins er frá 1. janúar 2022 til 31. desember 2024. Í tengslum við samkomulagið hefur verið settur á laggirnar vinnuhópur sem hefur það hlutverk að vinna að framgangi sammingsins. Á grundvelli samkomulags þessa tryggja sveitarfélög að nemendur, sem uppfylla inntökuskilyrði tónlistarskóla og reglur um námsframvindu, geti stundað tónlistarnám á framhaldsstigi í hljóðfæraleik og á mið- og framhaldsstigi í söng án tillits til búsetu. Samkomulag þetta hefur ekki áhrif á rétt tónlistarskóla til að krefja nemendur um skólagjöld samkvæmt gildandi lögum.

### Helstu áskoranir

Miklar breytingar hafa orðið á öllu skólastarfi síðustu ár. Mikilvægt er aðalnámskrá tónlistarskóla og greinabundnar námskrár í tónlist endurspeglar það.

Núgildandi námskrár í tónlist hafa ekki verið endurskoðaðar um langt skeið og er það bagalegt sökum ósamræmis sem gætir með tilliti til aðalnámskráa grunnskóla og framhaldsskóla sem eru frá árinu 2011 og þá einkum sú áhersla á hæfnimiðað nám sem ekki er að finna í núgildandi námskrám tónlistarskóla.

### Tækifæri til umbóta

Mörg tækifæri eru til úrbóta og aukins samræmis. Hafin er vinna á vegum ráðuneytisins ásamt haghöfum við endurskoðun aðalnámskrár tónlistarskóla sem áætlað er að ljúki við árslok 2024. Fyrsta skrefið er að gera úttekt á tónlistarfræðslu sem fellur undir lög um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla, nr. 75/1985, og í framhaldinu tekur við stefnumótun og áætlanagerð í tengslum við aðrar listgreinar. Jafnframt verða lög frá árinu 1985 rýnd til samræmis við núgildandi löggjöf um grunn- og framhaldsskóla. Eðli málaflokksins er með þeim hætti að ekki verða sett markmið um starfsemi hans.

## 20.3 Vinnustaðanám og styrkir

### Verkefni

Tilgangur löggjafar um vinnustaðanámssjóð er að auðvelda nemendum að ljúka tilskildu námi samkvæmt aðalnámskrá framhaldsskóla, koma til móts við kostnað fyrirtækja og stofnana af vinnustaðanámi og auðvelda fyrirtækjum og stofnunum að taka nemendur á náms- eða starfsþjálfunarsamning.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Aðgengi að vinnustaðanámi er mikilvægur þáttur í menntun þeirra sem leggja stund á verklegt nám. Það er áskoran að standa vörð um gæði vinnustaðanáms og tækifæri til að auka gagnsæi í fjárveitingum og skilvirkni í nýtingu fjármuna. Ríkisstjórnin gaf fyrirheit í tengslum við gerð kjarasamninga á almennum vinnumarkaði í desember 2022 um að málefni og fjármögnun vinnustaðanámssjóðs verði tekin til endurskoðunar í tengslum við gerð fjármálaáætlunar á árinu 2023 til að styðja við markmið um aukið vægi starfsnáms.

Unnið er að endurskoðun á umgjörð og úthlutunarreglum sjóðsins á til að styðja betur við þróun vinnustaðanáms m.a. samkvæmt þeim breytingum sem boðaðar voru með reglugerð um vinnustaðanám, nr. 180/2021.

Eðli málaflokksins er með þeim hætti að markmið og aðgerðir í málaflokki 20.1 *Framhaldsskólar* eru að hluta til leiðandi fyrir úthlutun námsstyrkja.

### **Áhættuþættir**

Helstu áhættuþættir varðandi fjölgun nemenda í starfs- og tækninámi er að ekki takist að fá atvinnulífið til að fjölga náms- og starfsþjálfunarplássum en afleiðing þess yrði sú að nemendum takist ekki að ljúka formlegu námi. Markmið breytinga á úthlutunarreglum Vinnustaðanámssjóðs sem og aukning framlaga til sjóðsins er að milda þessa áhættu en jafnframt er mennta- og barnamálaráðuneytið í samstarfi við atvinnulífið um að fjölga fyrirtækjum sem taka að sér nema með stuðningi við Nemastofuna.

## **20.4 Jöfnun námskostnaðar**

### **Verkefni**

Undir málaflokkinn falla lög um námsstyrki, nr. 79/2003. Námsstyrkir eru veittir til jöfnunar á fjárhagslegum aðstöðumun nemenda í framhaldsskólum að því leyti sem búseta veldur þeim misþungri fjárhagsbyrði eða efnaleysi torveldar þeim nám.

### **Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta**

Stjórnvöld leggja áherslu á jafnt aðgengi að námi óháð búsetu og öðrum aðstæðum. Með tilkomu fjar- og dreifnáms og fjölbreyttra námsaðferða er mikilvægt að skoða hvort og þá hvernig búseta veldur fjárhagslegum aðstöðumun. Í framhaldi er þörf endurskoðunar hvort þörf sé á að auka gagnsæi og skilvirkni í nýtingu fjárveitinga til málaflokksins. Til stendur að gera úttekt á framkvæmd laga um námsstyrki. Eðli málaflokksins er með þeim hætti að markmið og aðgerðir í málaflokki 20.1 *Framhaldsskólar* eru að hluta til leiðandi fyrir úthlutun námsstyrkja.

## 21 Háskólastig

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði heyrir undir háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra, utan Stofnunar Árna Magnússonar í íslenskum fræðum sem heyrir undir ferðamála-, viðskipta og menningarmálaráðherra. Málefнасviðið skiptist í þrjá málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefнасviðsins í heild á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>21 Háskólastig</b>	<b>55.900</b>	<b>57.597</b>	<b>60.196</b>
21.10 Háskólar og rannsóknastarfsemi	47.833	49.706	51.688
21.30 Stuðningur við námsmenn	7.125	6.404	6.742
21.40 Stjórnýsla háskóla, iðnaðar og nýsköpunar	942	1.487	1.767

\* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýnin er að úr öflugum háskólum útskrifist einstaklingar sem fá störf við hæfi eða geti skapað sér áhugaverð tækifæri sem byggist á þekkingu, hugviti og nýsköpun.

Samkeppnishæfar rannsóknarstofnanir og háskólar eru grundvöllur verðmætasköpunar hér á landi. Leiðarljósið í starfi háskólanna er að efla gæði námsins, styrkja sérstöðu skólanna og tryggja að þeir verði betur í stakk búnir til að sinna því mikilvæga hlutverki sem þeir hafa á tímum tæknibreytinga og hnattrænna samfélagslegra áskorana.

Eitt af meginmarkmiðunum er að fjárveitingar styðji við greinar sem gera Ísland að sjálfbærari þjóð, t.d. varðandi heilbrigðisþjónustu, tæknigreinar, matvælaframleiðslu, fiskeldi og umhverfisvernd.

Framtíðarsýn og meginmarkmið eru í samræmi við velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi og þýðingu menntunar fyrir samkeppnishæfni þjóða og lífsgæði einstaklinga. Menntun og rannsóknir styðja við lýðræðisþróun, gagnrýna og skapandi hugsun, sjálfbærni og velferð.

### FJÁRMÖGNUN

Ný rekstrarframlög til háskóla og rannsóknastarfsemi (málefнасvið 21.10) nema 3,5 ma.kr. árið 2024. Þessi hækkun er 1,1 ma.kr. hærrí en tímabundin framlög vegna Covid-19 heimsfaraldurs sem voru veitt í síðasta sinn árið 2023. Á móti þessari hækkun kemur aðhaldskrafa sem nemur 359 m.kr, auk tímabundinna verkefna sem falla niður. Árin 2025-2028 halda rekstrarframlög áfram að aukast, sem leiðir til þess að rekstrarframlög aukast um 2,4 ma.kr. til ársins 2028. Nýta á aukið svigrúm til þess að móta og innleiða nýtt reiknilíkan um framlög til háskóla þar sem meiri áhersla verður lögð á gæði og rannsóknir en áður. Jafnframt verður sótt fram í heilbrigðisvísindum og í STEAM-greinum þar sem áherslan verður á betra nám og fjölgun nemenda.

Hús heilbrigðisvísindasviðs HÍ á Landspítalalóð verður reist á tímabili áætlunarinnar og útgjöld vegna þess aukast um 1,2 ma.kr. árið 2024. Er framkvæmdin að fullu fjármögnuð með framlagi frá Happraætti Háskóla Íslands. Listaháskóli Íslands færir starfsemi sína í Tollhúsið líkt og kveðið er á um í stjórnarsáttmála. Í samræmi við heimildir í 5. gr. fjárlaga mun ríkissjóður fjármagna framkvæmdir vegna endurbyggðs Tollhúss undir starfsemi LHÍ með láni til fasteignafélags Háskóla Íslands

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
21 Háskólastig	62.313	63.942	65.666	66.508	66.115
þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	60.062	61.483	62.219	63.262	63.909
þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	2.251	2.459	3.448	3.246	2.206

## HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028

NEMENDUR  
BÚNIR UNDIR  
TÆKIFÆRI  
ÞEKkingar-  
SAMFÉLAGSINS

Aukið samstarf  
háskóla.

Sterk tengsl háskóla  
við samfélag og  
atvinnulíf.

Samkeppnishæft  
háskóla- og  
rannsóknastarf.

### 21.1 Háskólar og rannsóknastarfsemi

#### Verkefni

Opinberir jafnt sem einkareknir háskólar eru sjálfstæðar mennta- og rannsóknastofnanir sem sinna kennslu, rannsóknum, varðveislu og miðlun þekkingar, þekkingarleit og sköpun á sviðum vísinda, fræða, tækniþróunar og lista. Sjá nánar á bls. 345 í fjármálaáætlun 2023–2027.

#### Helstu áskoranir

Háskólar og rannsóknastofnanir gegna meginhlutverki í að ná fram áherslum stjórnvalda í gildandi stjórnarsáttmála, ekki einungis í mennta- og vísindamálum, heldur einnig til að takast á við samfélagslegar áskoranir sem Ísland stendur frammi fyrir, s.s. á sviði loftslagsmála, stafrænnar umbyltingar og öldrunar þjóðarinnar.

Ein helsta áskorunin sem háskólar standa frammi fyrir er sú að viðhalda samkeppnishæfni og auka gæði náms og rannsókna svo að háskólar hérlendis standi jafnfætis háskólum í samanburðarlöndum hvað varðar fjármögnun og aðstöðu. Þörf er fyrir aukna fjármögnun til háskóla og rannsóknastofnana svo nemendum og kennurum bjóðist eftirsóknarverð kjör og starfsumhverfi og kennsla og rannsóknir þróist til til framtíðar. Þörf er á aukinni uppbyggingu rannsóknainnviða hér á landi á sama tíma og þess sé gætt að nýta vel þá alþjóðlegu innviði sem Ísland hefur aðgang að.

Mikilvægt er að tryggja að fjárveitingar styðji við greinar sem stuðla að aukinni sjálfbærni, t.d. hvað varðar heilbrigðisþjónustu, menntun, tæknigreinar, matvælaframleiðslu, fiskeldi og umhverfisvernd í samræmi við velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um kolefnishlutlausu framtíð. Þá þurfa starfsumhverfi og rannsóknainnviðir háskólastarfsins að vera þess eðlis að

mögulegt sé að byggja upp og þróa metnaðarfullar námsleiðir s.s. á sviði matvælaframleiðslu og landbúnaðar. Hæfni og færni menntaðs vinnuafns þarf að haldast í hönd við síkvikan vinnumarkað og háskólarnir þurfa að geta boðið upp á fjölbreytt framboð náms til starfsþróunar. Marka þarf stefnu um opin vísindi til að tryggja aðgengi sem flestra að þeim gögnum sem til verða fyrir opinbert fé og niðurstöður rannsókna sem skili sér sem best til samfélagsins.

Tryggja þarf sem best jafnrétti á milli mismunandi samfélagshópa og vinna að velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi og velsæld borgaranna. Jafna þarf aðstöðumun landsbyggðarinnar til háskólanáms með aukinni áherslu á fjarnám og gæði þess. Vísbendingar eru um að nemendur og starfsfólk með erlendan bakgrunn skili sér síður í háskóla en aðrir. Líta þarf sérstaklega til mismunandi stöðu kynja innan háskólasamfélagsins, annars vegar hvað varðar nemendur og hins vegar hvað varðar akademíska starfsmenn. Í þessu samhengi má líta til heimsmarkmiðs SP 4.5 um að afnema kynjamismunun í menntakerfinu. Af nemendum háskólanna hér á landi eru um 35% karlar en 65% konur. Rúmlega 30% karlmanna á aldrinum 16-74 ára hafa lokið háskólaprófi hér á landi og er þetta hlutfall lægra en á öðrum Norðurlöndum. Hér liggja því tækifæri til umbóta hvað varðar fjölgun háskólanema. Hvað varðar akademíska starfsmenn háskóla eru konur í meiri hluta stundakennara, en þau störf fela í sér ótryggara starfsumhverfi og lakari kjör en gerist meðal fastráðinna starfsmanna og hlutfall kvenna lækkar eftir því sem ofar dregur í framgangskerfi háskólanna

Í alþjóðlegu umhverfi menntunar og rannsókna er nauðsynlegt að grunngildi háskólastarfs, s.s. akademískt frelsi og sjálfstæði stofnana, verði höfð að leiðarljósi og að tryggt verði að samstarf við erlenda aðila samræmist þeim kröfum sem gerðar eru til vísindamanna hérlendis. Þetta á einnig við um opin vísindi og vandaða starfshætti í vísindum þar sem mikilvægt er að fylgja alþjóðlegum viðmiðum.

Sjá nánar í umfjöllun á bls. 345–348 í fjármálaáætlun 2023–2027.

### Tækifæri til umbóta

Mikilvægasta fyrirbyggjandi verkefni á háskólastiginu er endurskoðun reglna nr. 646/1999 um fjárveitingar til háskóla. Unnið er að nýjum reglum og reiknilíkani sem ætlað er að auka gæði og skilvirkni háskólanáms. Draga á úr brottfalli nemenda, ýta undir alþjóðlegt samstarf og tryggja að nám sé í takti við þarfir nútímasamfélagsins með jafnrétti að leiðarljósi. Stefnt er á að rannsóknastarf háskóla verði hluti af reiknilíkaninu og þannig munu framlög háskóla til rannsókna í fyrsta sinn ráðast af árangri á þeim vettvangi.

Öflugt samstarf allra íslensku háskólanna er ein af forsendum samkeppnishæfni þjóðarinnar og aukinna gæða náms og því var nýr hvati settur á fót undir formerkjunum, *Samstarf háskóla*. Ráðstöfun af safnlið háskólastigsins í gegnum *Samstarfið* gerir fjármögnun á háskólastigi gagnsærri en áður og býður upp á að efnt sé til samkeppni um umbótaverkefni í meira mæli en áður. Þá mun þessi nálgun styðja við áherslur ríkisstjórnarinnar um einföldun stofnanakerfisins með það að markmiði að það verði burðugra, sveigjanlegra og hagkvæmara. Þess er vænst að háskólarnir sýni frumkvæði í greiningu á samstarfsmöguleikum sín á milli og sjálfstæði í vali verkefna sem styðja við rannsóknir, nýsköpun og framfarir á háskólastigi.

Sókn í STEAM-greinum. Markmiðið samræmist áherslu í stjórnarsáttmála um að búa íslenskt samfélag undir aukna tæknivæðingu, fjölga fólki með fjölbreyttan bakgrunn með tækni- og raungreinamenntun og auka samkeppnishæfni með því að hlúa að skapandi hugsun, þekkingu og vísindum. Mikilvægt er að nýta aðferðir lista og skapandi greina í sókninni þó að markmiðið sé að fjölga útskrifuðum í STEM greinum á háskólastigi eins og mælikvarði í töflunni hér fyrir neðan ber með sér.

Fjölga á leiðum til náms á háskólastigi fyrir einstaklinga sem hafa farið óhefðbundnar leiðir en búa yfir nægilega traustum undirbúningi fyrir háskólanám í samræmi við velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi. Í því skyni er unnið að þróun raunfærnimats til styttingar háskólanáms, m.a. með það fyrir augum að auka sýnileika og meta að verðleikum þá hæfni og þekkingu sem fólk hefur aflað sér í starfi á ýmsum vettvangi. Einnig er unnið að þróun örnáms (e. micro-credentials) sem mun auka aðgengi fólks til símenntunar/ starfsþróunar á háskólastigi, sem og áframhaldandi þróun fagháskólanáms sem getur brúað bilið milli starfsnáms á framhaldsskólastigi og náms til viðurkenndrar háskólagráðu á skyldusviði. Hugað verður að jafnrétti í sem víðustum skilningi í íslensku háskólasamfélagi, þetta á m.a. við um aukna sókn karla í nám sem hingað til hefur höfðað mest til kvenna, til dæmis menntavísindi og heilbrigðisvísindi. Þá verður leitað leiða til að auka hlut kvenna meðal prófessora í háskólum.

Unnið verður að mótun og innleiðingu stefnu um opin vísindi á tímabilinu með það að markmiði að styrkja gæði vísindastarfs, inngildingu og jafnræði meðal vísindafólks ásamt því að auka samfélagslegan ávinning af rannsóknum.

Mikilvægt er að vísinda- og rannsóknastarf skili sér í þverfaglegu þekkingarsamfélagi með bættu aðgengi að þekkingu og færni, virðisaukandi nýsköpun, nýjum og verðmætum fyrirtækjum, hugverkaréttindum, fjölbreyttara atvinnulífi og öfluggu samspili háskóla og atvinnulífs.

Sjá nánar í umfjöllun á bls. 345–348 í fjármálaáætlun 2023–2027.

### **Áhættuþættir**

Helstu áhættuþættir í starfsemi háskólastigsins lúta að nauðsynlegri uppbyggingu svo tryggja megi gæði náms og rannsókna. Ef ekki tekst að halda í við þau lönd, sem við kjósum að bera okkur saman, eykst hættan á því að samkeppnishæfni íslenskra háskóla minnki, nemendur og starfsfólk leiti á önnur mið og nemendur í námi erlendis komi ekki aftur heim til Íslands að námi loknu. Ef nauðsynleg nýliðun starfsfólks í háskólana næst ekki fram getur það valdið auknu álagi á það starfsfólk sem fyrir er, rýrt tækifæri starfsmanna til að þróa sig í starfi, hvort sem er í kennslu eða rannsóknum og haft neikvæð áhrif á innleiðingu nýrra hugmynda, tækni og alþjóðlegs starfs í háskólunum. Þá er hætta á að ekki verði mögulegt að fjárfesta í rannsóknainnvíðum með slæmum afleiðingum fyrir nýsköpun, rannsóknir og vísindastarf innan háskólanna.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Aukið samstarf háskóla í þágu gæða og samfélags	4.4 4.c.,	*1.1 Fjöldi sameiginlegra námsleiða innlendra háskóla	2	8	20
	4.3,	*1.2 Fjöldi nemenda sem fer í háskólanám á grundvelli raunfærnimats	17	34	120
	4.3,	*1.3 Hlutfall brautskráðra úr háskólum í STEM-greinum/ heilbrigðisvísindum	17%/15%	18%/16%	22%/20%
Aukin gæði náms og námsumhverfis	16.6,	*2.1 Hlutfall akademískra starfsmanna undir 40 ára (fastráðnir starfsmenn)	17%	18%	21%
	16.6,	*2.2 Fjöldi íslenskra skiptinema erlendis og erlendra gráðunema við íslenska háskóla.	1000/1600	1200/1800	1400/2200
		*2.3 Hlutfall karlkyns nemenda í háskólanámi	35%	38%	>40%
Styrkja rannsóknastarf og umgjörð þess	16.6,	*3.1 Ritryndar birtingar háskóla (þriggja ára meðaltal)/þar af í opnum aðgangi	1563/68%	1600/75%	1800/85%
	16.6,	*3.2 Fjöldi og heildarupphæð alþjóðlegra samstarfsverkefna í háskólum (úr Samstarfsáætlun ESB)	13/8.000.000€	15/10.000.000€	20/15.000.000€
	16.6,	*3.3 Hlutfall kvenna meðal prófessora	36%	38%	40%

\*1.1 Framvinda samstarfsverkefna háskólanna við HVIN.

\*1.2 Framvinda samstarfsverkefna háskólanna við HVIN.

\*1.3 Upplýsingar frá Hagstofu Íslands <https://hagstofa.is/talnaefni/samfelag/menntun/haskolastig/>

\*2.1 Upplýsingar frá öllum háskólum.

\*2.2 Upplýsingar frá Landsskrifstofu Erasmus+ og alþjóðaskrifstofum háskólanna.

\*2.3 Upplýsingar frá öllum háskólum.

\*3.1 [www.scopus.com/sources.uri](http://www.scopus.com/sources.uri) Undir málefnaviði 7 er einnig mælikvarði um fjölda birtinga í opnum aðgangi.

\*3.2 [cordis.europa.eu](http://cordis.europa.eu)

\*3.3 Upplýsingar frá öllum háskólum.



Markmið og mælikvarðar undir málefnasviði 21.1 hafa tekið talsverðum breytingum frá fjármálaáætlun 2023-2027. Breytingarnar koma til vegna stefnumótunar á fyrsta ári nýs ráðuneytis og draga markmiðin fram þá stefnu. Mælikvarðarnir styðja við eftirfylgni og innleiðingu stefnunnar og varpa ljósi á það hvernig ná á fram markmiðunum.

1. **Auka samstarf háskóla í þágu gæða og samfélags.** Áhersla er lögð á eflingu háskólastigs með auknu samstarfi milli háskóla, innlendra sem erlendra, og samstarfi við atvinnulífið um nám og kennslu, þ.m.t. samþættingu námsgráða og stoðþjónustu. Unnið verður að því að fjölga brautskráðum af samfélagslega mikilvægum námsbrautum, s.s. í heilbrigðisþjónustu og menntavísindum, í raunvísindum, tæknigreinum og náttúruvísindum. Þá verður unnið að þróun raunfærnimats á háskólastigi með það fyrir augum að fjölga leiðum til náms fyrir þá sem hafa aflað sér nægilegar hæfni og þekkingar í starfi á ýmsum vettvangi og auka jafnrétti til náms í víðum skilningi.
2. **Auka gæði náms og námsumhverfis.** Háskólar bjóða hvetjandi námsumhverfi þar sem skapandi og gagnrýnin hugsun og vinnubrögð eru grunnáhersla í öllu háskólastarfi. Háskólanám er opið og eftirsóknarvert fyrir nemendur af öllum kynjum. Unnið verður að því að efla starfsfólk til að ná árangri í kennslu og takast á við óvæntar áskoranir með því að bjóða upp á tækifæri til starfsþróunar og hvetja til nýjunga í kennslu. Til þess þarf að fjölga fastráðnu akademísku starfsfólki. Fjölga þarf erlendum nemendum sem ljúka námi hér á landi og styrkja alþjóðlegt samstarf háskólanna með áframhaldandi þátttöku í erlendum samstarfsáætlunum.
3. **Styrkja rannsóknastarf og umgjörð þess.** Öflugt rannsóknastarf er forsenda gæða í háskólanámi og laðar framúrskarandi nemendur og starfsfólk til náms og starfa í háskólum og rannsóknastofnunum. Alþjóðlegt samstarf í rannsóknum og vísindum er grunnforsenda gæða og uppbyggingar vísindastarfs, fjölbreytni í námi og víðsýni akademísku samfélags. Markmiðið felur í sér að háskólar hvetji, samhliða innlendra uppbyggingu, nemendur og starfsfólk á Íslandi til náms og rannsókna við erlenda háskóla. Markmiðið felur einnig í sér að námstími doktorsnema sé að jafnaði ekki lengri en almennt gerist í þeim löndum sem við viljum bera okkur saman við.

### 21.3 Stuðningur við námsmenn

#### Verkefni

Málaflokkurinn tekur til Menntasjóðs námsmanna. Meginhlutverk sjóðsins er að veita námsmönnum fjárhagslegan stuðning og tryggja þeim tækifæri til náms hérlandis og erlendis án tillits til efnahags. Mikilvægt er að námsmenn haldi áfram að sækja sér menntun utan landsteinanna til að auka fjölbreytni í námi og efla alþjóðleg tengsl íslensks samfélags.

Menntasjóður námsmanna styður markvisst við áherslur stjórnvalda um að efla atvinnulíf samhliða menntun og breyttum þörfum samfélagsins. Hann er auk þess tæki til að mennta sem flesta vel og styrkja faglega þróun fólks á vinnumarkaði um allt land.

#### Helstu áskoranir

Tryggja þarf að sjóðurinn sinni grundvallarmarkmiðum sínum sem er að tryggja jafnrétti til náms og að framkvæmd nýrra laga um Menntasjóð námsmanna nr. 60/2020 styðji við það samfélagslega hlutverk sjóðsins.

### Tækifæri til umbóta

Lögum um Menntasjóð námsmanna, nr. 60/2020, er ætlað að efla stuðning við námsmenn með áherslu á jafnræði og sanngirni, með stuðningi við foreldra í námi, hvetja til aukinnar námsframvindu og skapa réttlátt og nútímalegt stuðningskerfi. Lögunum er ætlað að hvetja til markvissari námsframvindu nemenda með námsstyrk samhliða námslánnum og tryggja þannig hagsmuni íslenskra námsmanna en jafnframt auka skilvirkni kerfisins. Unnið er að greiningu á áhrifum laganna á mismunandi hópa. Áætlað er að niðurstaða þeirrar greiningar liggi fyrir á árinu 2023.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið Menntasjóðs námsmanna eru:

1. Að tryggja námsmönnum sem falla undir lögin tækifæri til náms, án tillits til efnahags með því að veita námsmönnum fjárhagslega aðstoð til náms á Íslandi og erlendis í formi námslána og styrkja.
2. Jöfn og gagnsæ dreifing á framlagi ríkisins til nemenda og bætt námsframvinda nemenda í háskólum. Bætt námsframvinda dregur úr skuldsetningu nemenda og stuðlar að bættri nýtingu fjármuna í menntakerfinu og aukinni skilvirkni.
3. Að styðja við öflugt menntakerfi sem er forsenda framfara. Mikilvægt er að Menntasjóður námsmanna geti stutt við þær áherslur stjórnvalda að draga úr skorti á ákveðnum starfsstéttum á borð við kennara og heilbrigðisstarfsfólk og efla list-, tækni, verk- og starfsnám til að bregðast við breyttum atvinnuháttum.

Sjá nánar í fjármálaáætlun 2023–2027 bls. 349–350.

## 21.4 Stjórnsýsla háskóla, iðnaðar og nýsköpunar Verkefni

Hlutverk nýs ráðuneytis háskóla, iðnaðar og nýsköpunar er að leysa krafta úr læðingi og framsækið skipuritið ber það með sér að ráðuneytið ætlar sér að leiða saman það afl sem býr í háskólum, vísindum, nýsköpun, iðnaði, fjarskiptum og upplýsingatækni. Á kjörtímabilinu verður lögð áhersla á að styrkja enn frekar tæknilega innviði. Sú staða skapar mikla möguleika til hagnýtingar hugvits, til að auka fjölbreytni atvinnulífsins og fjölga spennandi og verðmætum störfum og styrkja þannig samkeppnisstöðu Íslands.

Meðal helstu viðfangsefna ráðherra á kjörtímabilinu verður endurskoðun reglna um fjármál háskóla, endurskoðun á umhverfi samkeppnisjóða og fjármögnun nýsköpunar, efling staf-rænnar væðingar og netöryggis, ljóstenging landsins o.fl. Markmið málaflokka ráðuneytisins styðja a.m.k. við þrjár velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar, um grósku í nýsköpun, bætt samskipti við almenning og virkni í námi og starfi. Ráðherra fer með yfirstjórn þeirra stjórnvalda sem undir hann heyra og hefur eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum á vegum þeirra.

### Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

**Uppbygging nýs ráðuneytis.** Þegar gildandi fjármálaáætlun kom út var ráðuneytið nýtt og ljóst að það tæki tíma að koma nýju ráðuneyti á koppinn. Á þessu rúma ári sem ráðuneytið hefur starfað hefur stefna ráðherra í málaflokknum verið sett fram og unnið er að forgangsmálum með breyttu vinnulagi og í skipuriti sem styður við það vinnulag. Breytingar á markmiðum og mælikvörðum í nýrri fjármálaáætlun endurspeglu vinnu fyrsta árs ráðuneytisins. Markmiðið er að horfa stöðugt til þess hvernig unnt er að gera hlutina betur en áður, hvernig hægt er að innleiða nýjungar og gera þannig bæði einstaklingum og fyrirtækjum

kleift að bæta hag sinn og framtíðarhorfur. Ráðuneytið heldur áfram að styðja við umhverfi nýsköpunar þar sem sköpunarkraftur fólks fær að njóta sín, dafna og vaxa í opnu og frjálsu samfélagi nýsköpunar og samkeppni.

**Hugvitið stærsta útflutningsgreinin.** Verkefni ráðuneytisins miða að því að gera hugvitið að stærstu útflutningsgrein þjóðarinnar. Slíkt kallar á fjölbreytni í atvinnulífinu, s.s. með auknum tækifærum fyrir erlenda sérfræðinga til að koma hingað til lands og setjast hér að. Öll vinna í málaflokkum ráðuneytisins miðar að því að styrkja samkeppnisstöðu Íslands. Virkja þarf tækifærin og ryðja braut nýsköpunar og iðnaðar á öllum sviðum samfélagsins. Ráðuneytið hyggst því styrkja enn frekar undirstöður rannsókna og nýsköpunar í landinu svo að samfélagið verði betur í stakk búið til að takast á við áskoranir framtíðarinnar.

## 22 Önnur skólastig og stjórnsýsla menntamála

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð mennta- og barnamálaráðherra, félags- og vinnumarkaðsráðherra og menningar- og viðskiptaráðherra. Það skiptist í þrjá málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>22 Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og barnamála</b>	<b>5.252</b>	<b>4.956</b>	<b>5.493</b>
22.10 Leikskóla- og grunnskólastig	501	767	933
22.20 Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastig	2.164	2.019	2.250
22.30 Stjórnsýsla mennta- og barnamála	2.588	2.170	2.310

\* Fjárlög að viðbættum fjárukalögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Menntun og mannauður er grundvöllur velsældar til framtíðar og með því að hlúa að skapandi hugsun, þekkingu og virkri þátttöku og farsæld allra er samkeppnishæfni Íslands aukin. Framtíðarsýn málefnasviðsins felur í sér að Ísland hafi ávallt á að skipa framúrskarandi menntakerfi sem sé í stakk búið að bregðast við breytingum og áskorunum fram undan.

Framtíðarsýn fyrir leikskóla- og grunnskólastig og framhaldsfræðslu er að einstaklingar verði sjálfstæðir og virkir þátttakendur í samfélaginu og vel undirbúnir undir frekara nám. Framtíðarsýn fyrir stjórnsýslu mennta- og barnamála er að hún auki lífsgæði fólks í landinu og verði til hagsbóta fyrir íslenskt samfélag. Starfsemi á málefnasviðinu verði í fremstu röð og standist samanburð við nágrannaríki.

Meginmarkmið á leik- og grunnskólastigi er að nemendur finni til vellíðunar og öryggis í öllu skóla- og frístundastarfi sem byggir á stefnu um skóla fyrir alla með það að markmiði að þeir búi yfir skapandi og gagnrýnni hugsun, félagsfærni og annarri hæfni á námssviðum leik- og grunnskóla. Meginmarkmið með framhaldsfræðslu er að fleiri einstaklingar úr markhópnum nýti sér þjónustuna og velji nám sem nýtist til frekara náms eða starfa. Meginmarkmið fyrir stjórnsýslu mennta- og barnamála er að tryggja að menntun, aðbúnaður og réttindi barna á Íslandi séu ávallt í fyrirrúmi.

## FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir því að útgjaldarammi málefnasviðs lækki um 439 m.kr. frá fjárlögum 2023 til ársins 2028. Helstu breytingar á útgjöldum málefnasviðs má skýra með niðurfellingu tímabundinna fjárheimilda.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
22 Önnur skólastig og stjórnsvýsla mennta- og barnamála	5.322	5.270	5.115	5.060	5.054
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	5.310	5.258	5.103	5.048	5.043
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	12	12	12	12	12

## HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028

**MENNTUN OG  
VELFERÐ TIL  
FRAMTÍÐAR**

Hæfni **fyrir  
fram tíðina.**

**Jöfn tækifæri**  
fyrir alla.

**Geðheilbrigði,**  
vellíðan og öryggi.

### 22.1 Leikskóla- og grunnskólastig Verkefni

Ábyrgð á málaflokknum liggur annars vegar hjá sveitarfélögum sem bera ábyrgð á rekstri og kostnaði leik- og grunnskóla og einstökum þáttum skólastarfs og hins vegar hjá ráðuneytinu sem fer með stefnumótunar-, yfirstjórnar- og eftirlitshlutverk eins og nánar er kveðið á um í lögum um leikskóla og lögum um grunnskóla. Málaflokkurinn styður við velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi með áherslu á mikilvægi framúrskarandi menntunar í leik- og grunnskólum og virkan snemmbæran stuðning þar sem komið er til móts við náms- og félagslegar þarfir nemenda í skóla án aðgreiningar, sjá nánar á bls. 352 í fjármálaáætlun 2023–2027.

### Helstu áskoranir

Áhrifa kórónaveirufaraldursins á skólastarf, nemendur og fjölskyldur þeirra gætir enn og er brýnt að veita áfram öflugan stuðning við skólakerfið til að standa vörð um menntun, velferð og farsæld í samræmi við áherslur stjórnvalda á mikilvægi gæði menntunar og andlegs heilbrigðis.

Mæta þarf þörfum nemenda með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn og nemenda í viðkvæmri stöðu til að stuðla að auknum jöfnuði í menntun og til að auka virkni þessara hópa í námi og starfi. Sú mikla áskoran menntakerfisins sem felst í auknum fjölda þessara nemenda og barna í leit að alþjóðlegri vernd kallar á aukinn stuðning frá miðlægri skólalþjónustu og styrkingu kennslu í íslensku sem öðru tungumáli. (Sjá einnig málefnasvið 29.7 *Málefni innflytjenda og flóttamanna*.) Íslenskt samfélag hefur verið að takast á við áhrif stríðsátaka í Úkraínu og móttöku flóttabarna og fjölskyldna þeirra, en árið 2022 var metár í

móttöku flóttabarna. Þessi fjöldi er áskorun fyrir íslenskt menntakerfi enda koma mörg barnanna úr erfiðum aðstæðum sem kallar á aukinn stuðning, s.s. sálrænan stuðning, stuðning við foreldra og stuðning við íslenskunám og almenna móttöku.

Það er einnig áskorun að styðja við íslenskt menntakerfi þannig að innleiðing laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna verði markviss og að væntanleg lög um skólaþjónustu og nýja ráðgjafar- og stuðningsstofnun á sviði menntamála nái fram að ganga. Sérstaklega má hér nefna ráðningar á fjölbreyttum hópi fagfólks til starfa í skólum, s.s. leikskólakennurum, náms- og starfsráðgjöfum, kennsluráðgjöfum, sálfræðingum, talmeinafræðingum og öðru viðeigandi fagfólki á sviði mennta- og velferðarmála. Sjá nánar á bls. 353–354 í fjármálaáætlun 2023–2027.

Kynjamunur er ein birtingarmynda framkvæmdar leik- og grunnskólastarfs sem endurspeglar m.a. í mismunandi þörf á viðbótarstuðningi í námi, áhugahvöt, vali á viðfangsefnum, námsárangri og líðan kynja. Gripið hefur verið til ýmissa aðgerða til að draga úr kynjamun í skólastarfi á þessum skólastigum, m.a. með áherslu á snemmbæran stuðning, með grunnþætti almennrar menntunar. Um jafnrétti og aðgerðir tengdum framkvæmdaáætlun í jafnréttismálum, sjá nánar á bls. 353–354 í fjármálaáætlun 2023–2027.

Greining á framkvæmd skólaþjónustu hefur dregið fram ákveðna veikleika undanfarið, s.s. ójafnt aðgengi að þjónustu eftir aldri nemenda og búsetu, að skortur sé á samfellu og þjónustustigi milli skólastiga, á fyrirbyggjandi og snemmtækum aðgerðum, á viðeigandi stuðningi við nemendur og starfsfólk og á stuðningi við skólaþróun. Þá liggur fyrir að skólaþjónusta er skilgreind með ólíkum hætti annars vegar á leik- og grunnskólastigi og hins vegar framhaldsskólastigi.

Hraður vöxtur fyrsta skólastigsins samhliða örum samfélagslegum breytingum hefur skapað áskoranir undanfarin ár sem kalla á markviss viðbrögð ríkis, sveitarfélaga og annarra hagsmunaaðila.

### Tækifæri til umbóta

Í aðdraganda fjármálaáætlunar, með gildistöku nýrra laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, menntastefnu til ársins 2030 og með skipulagsbreytingum innan Stjórnarráðsins hafa verið kynnt umfangsmikil áform um að bæta heildstæða umgjörð þjónustu fyrir börn og ungmenni þvert á kerfi, sem m.a. felast í heildarendurskoðun á skólaþjónustu og stuðningi á vettvangi við börn og þá einstaklinga sem vinna með börnum, sem og nýja ráðgjafar- og stuðningsstofnun í stað núverandi undirstofnunar á sviði menntamála. Með áformunum er verið að skapa enn sterkari grundvöll til að stuðla að gæðamenntun og farsæld barna og ungmenna og fjölskyldna þeirra.

Skilgreining á lágmarkspjónustu skólaþjónustu sveitarfélaga í tengslum við innleiðingu fyrstu aðgerðaáætlunar menntastefnu 2030 og verkefninu um breytingu á ráðstöfun fjármuna, sem og í tengslum við byggðaaætlun, felur í sér tækifæri til umbóta, sjá nánar á bls. 356 í fjármálaáætlun 2023–2027. Samhliða því verður unnið að samhæfingu á áherslum og markmiðum menntastefnu 2030, markmiðum nýrra laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna (málaflokkur 29.4), markmiðum *Barnvæns Íslands*, auk annarra stefna og áætlana á sviði menntunar og velferðar barna og ungmenna.

Til að tryggja yngstu þegnum landsins bestu barnæsku og menntunar- og uppeldistækifæri og foreldrum besta stuðning í sínu hlutverki sem mögulegt er hverju sinni mun ráðuneytið í samráði við hagsmunaaðila vinna að innleiðingu tillagna skýrslu um *Fyrstu 1000 daga barnsins*, sjá nánar á bls. 355 í fjármálaáætlun 2023–2027 og málaflokk 29.4 *Annar stuðningur við einstaklinga, fjölskyldur og börn*.

Til að mæta fjölbreytileika nemenda í íslensku skólakerfi og stuðla að auknum tækifærum nemenda með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn vinnur ráðuneytið nú að sérstakri aðgerðaáætlun um mótun samræmnds verklags um móttöku, kennslu og þjónustu við þessa nemendur á landsvísu, fyrir ríki og sveitarfélög, þvert á skólastig og þjónustukerfi. Samhliða verður unnin ítarleg greining á fjárhags- og samfélagslegum ávinningi þess að markmiðin náist. Farið verður yfir og lögð til breyting á útdeilingu og nýtingu fjármuna í málaflokknum á grundvelli aðgerðaáætlunarinnar, sjá nánar á bls. 356 í fjármálaáætlun 2023–2027.

Að öðru leyti verður áfram unnið að verkefnum sem miða að því að mæta áskorunum og markmiðum málaflokksins, sbr. umfjöllun um menntastefnu 2030, menntun fyrir alla, læsi og góða íslenskukunnáttu, stærðfræði og náttúrugreinar, list-, verk- og tæknimenntun, námsgögn og nýliðun kennara á bls. 354–357 í fjármálaáætlun 2023–2027.

### **Áhættuþættir**

Ef ekki verður brugðist við áskorunum sem uppi eru innan málaflokksins eru auknar líkur á að meginmarkmið um að allir nemendur á leik- og grunnskólastigi njóti jafnréttis til náms og finni til vellíðunar og öryggis í öllu skólastarfi nái ekki fram að ganga með miklum áhrifum á námsárangur nemenda og virkni og tilheyrandi kostnaði fyrir íslenskt samfélag. Takist ekki að fjölga kennurum og öðru fagfólki í leik- og grunnskólum mun Ísland til framtíðar litið ekki ná að hafa á að skipa framúrskarandi og sveigjanlegu menntakerfi sem stenst samanburð við það sem best gerist í nágrannaríkjum.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Styrkja lestrarfærni grunnskóla- nemenda.	4.1	Hlutfall nemenda sem ná viðmiði 1 í lesfimi en það tilgreinir hvað eðlilegt þykir að 90% nemenda í a) 4. b) 7. og c) 10. bekk ættu að lágmarki að ná að lesa mörg rétt orð við lok skólaárs.	a) 80,7%	a) 85%	a, b, c) 90%
	4.2		b) 67,3%	b) 75%	
			c) 69,0%	c) 75%	
	4.1	PISA-rannsókn, hlutfall nemenda, greint eftir kynjum, sem ná 2. stigi eða hærra: a) allir b) drengir c) stúlkur.	a) 73,6%	a) 83%	a) 88%
	4.2.		b) 65,6%	b) 75%	b) 80%
			c) 81,3%	c) 90%	c) 95%
	4.1	PISA-rannsókn í lesskilningi, hlutfall nemenda af erlendum uppruna sem ná 2. stigi eða hærra.	48,8%	Meðaltali	Meðaltali
	4.2		(2018)	OECD náð	OECD náð
Styrkja færni grunnskóla- nemenda í stærðfræði og náttúru- fræði.	4.1	PISA-rannsókn í stærðfræði og náttúrufræði, hlutfall nemenda, greint eftir kynjum, sem ná 2. stigi eða hærra: a) allir b) drengir c) stúlkur.	Stærðfræði:	Stærðfræði:	Stærðfræði:
	4.2		a) 79,3%	a) 81,8%	a) 82,8%
			b) 76,6%	b) 78,6%	b) 81,6%
			c) 82%	c) 85%	c) 84%
			Náttúrufræði:	Náttúrufræði:	Náttúrufræði:
			a) 75%	a) 77,5%	a) 81%
		b) 72,2%	b) 74,2%	b) 77,2%	
		c) 77,8%	c) 80,8%	c) 84,8%	
	4.1	PISA-rannsókn í stærðfræði og náttúrufræði, hlutfall nemenda af erlendum uppruna sem ná 2. stigi eða hærra: a) stærðfræði b) náttúrufræði	a) 62,3%	Meðaltali	Meðaltali
	4.2		b) 52%		
			(2018)		

Framhald töflu á næstu síðu.



Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
	4.1	Meðaltal viðmiða (á kvarðanum 1–4) metinna	(2021)		
	4.2	grunnskóla í ytra mati	a) 3,0	a) 3,2	a) 3,5
	4.5	Menntamálastofnunar: a)	b) 2,8	b) 3,0	b) 3,4
	4.7	stjórnun og fagleg forusta	c) 2,7	c) 3,1	c) 3,3
	4.a	b) nám og kennsla c) innra mat.			
Auka gæði menntunar í leik- og grunn-skólum.	4.1	Hlutfall grunnskóla sem	(2019)	80%	90%
	4.2	hafa náms- og starfsráðgjafa.	71%		
		Hlutfall kennara í leik- og grunnskólum með	(2021)	a) 30%	a) 35%
		leyfisbréf til kennslu:	a) 24,2%	b) 90%	b) 95%
	16.6	a) leikskólar – allir	b) 84%	c) 15%	c) 18%
		b) grunnskólar – allir	c) 4%	d) 75%	d) 77%
		c) grunnskólar – karlar	d) 70%		
		d) grunnskólar – konur			

\*Fyrirlögn PISA sem er á þriggja ára fresti var frestað vegna Covid-19 en næsta skýrsla kemur út í lok þessa árs og stöðutölur í töflunni eru því enn frá árinu 2018.

## 22.2 Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastig Verkefni

Meginverkefni málaflokksins lögum samkvæmt eru kennsla og þjónusta við einstaklinga með stutta skólagöngu til að auðvelda þeim að hefja nám að nýju eða þróast áfram í starfi. Markmið framhaldsfræðslu er að efla menntunarstig í landinu og stuðla jafnframt að því að nám og reynsla sem aflað hefur verið utan hins formlega skólakerfis sé metið að verðleikum. Málaflokkurinn styður við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi þar sem áhersla er lögð á ævinám til að mæta áhrifum fjórðu iðnbýltingarinnar og framtíðar-áskoronum vegna tækni- og loftslagsbreytinga.

Framhaldsfræðsla tengist samstarfi hins opinbera við samtök aðila vinnumarkaðarins og samtök um málefni fatlaðs fólks. Starfsemin fer að mestu fram hjá sjálfseignarstofnunum og félögum. Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið ber ábyrgð á almennri stefnumótun í samráði við hagsmunaaðila sem og almennri stjórnsýslu og gæðaeftirliti, viðurkenningu fræðsluaðila og málefnum Fræðslusjóðs sem fjármagnar starfsemi framhaldsfræðslu.

Símenntunarmiðstöðvar eru 11 talsins og tekur starfsemi þeirra mið af samningum við ráðuneytið. Fjölmennt, símenntunar- og þekkingarmiðstöð, Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarkertra og íslenskukennsla fyrir útlendinga falla einnig undir málaflokkinn.

### Helstu áskoranir

Helsta áskorun málaflokksins er að ná til fleiri einstaklinga sem geta nýtt sér úrræði framhaldsfræðslu til að efla grunneikni og hæfni til áframhaldandi náms eða þátttöku í atvinnulífi. Önnur áskorun er að tengja nám og þjálfunarúrræði betur við þarfir atvinnulífs þar sem einnig er horft til framtíðar varðandi eftirspurn eftir starfsfólki og þróun starfa.

Þriðja áskorunin er að auka snerpu innan kerfisins til að geta mætt breytingum og um leið eftt grænar áherslur og gæði innan framhaldsfræðslunnar. Í skýrslunni „Ísland og fjórða iðnbýltingin“, sem forsætisráðuneytið gaf út í febrúar 2019, kemur m.a. fram að sjálfvirknivæðing verði mest í störfum sem krefjast minni menntunar. Sviptingarnar á vinnumarkaði verða því

líklega mestar fyrir þau sem minnstu menntunina hafa. Samkvæmt Hagstofu Íslands var áætlað að á árinu 2021 hefði hlutfall fullorðinna (25–64 ára) sem ekki höfðu lokið námi á framhalds-skólastigi verið 21,2%. Hlutfall karla það ár var áætlað yfir því meðaltali, eða 24,1%, og hlutfall kvenna ívið lægra, eða 18,1%. Hlutfallslega hafa fleiri lokið formlegu námi á höfuðborgarsvæðinu en víða á landsbyggðinni og þeirri stöðu þarf að mæta með því að auka samstarf fræðsluaðila til að bjóða upp á fjölbreytt og aðgengilegt nám um allt land og nýta kosti stafræns náms- og vinnuumhverfis. Kynjahalli er einnig til staðar innan framhaldsfræðslunnar þar sem konur sækja frekar námið en karlar.

### Tækifæri til umbóta

Mikilvægt þykir að auka gagnsæi framhaldsfræðslukerfisins hvað varðar stíganda í námi, gæði náms og dreifingu fjármagns. Hafin er heildarendurskoðun á framhaldsfræðslukerfinu og lögum um framhaldsfræðslu, nr. 27/2010, í víðtæku samráði við hagsmunaaðila þar sem m.a. verður horft til niðurstaðna nokkurra úttekta- og greiningarverkefna háskóla- og rannsóknasetra. Nám og þjálfunarúræði fyrir fullorðna er fjármagnað eftir mörgum leiðum og ör vöxtur hefur verið í sí- og endurmenntun á vegum fræðsluaðila, skóla, fyrirtækja og félaga. Því þarf að vera skýrt fyrir hvað framhaldsfræðslan stendur og hvað er kostað af öðrum, s.s. ýmsum starfsmennta- og starfsþróunarsjóðum aðila á vinnumarkaði. Samstarfshópur vinnur að endurskoðun og breytingum á lögum um framhaldsfræðslu þar sem ætlunin er að birta grænbók um helstu álitamál og hvítbók um stefnumótun og í kjölfarið að leggja fram nýtt frumvarp. Meta þarf hvort ný lög eigi að ná til stærri hóps fullorðinna námsmanna m.t.t. vaxandi mikilvægis ævináms og mismikillar starfsgetu þar sem sérstök áhersla er lögð á náms- og starfstækifæri innflytjenda og fatlaðs fólks.

Mikilvægt er að fræðsluaðilar taki mið af aðstæðum hverju sinni og að boðið sé upp á þann sveigjanleika sem er nauðsynlegur fullorðnum námsmönnum og þeim sem ekki geta stundað staðnám. Líta má á slíkar aðstæður sem tækifæri til breytinga á kennsluháttum en um leið áskorun hvað varðar endurmenntun og þjálfun starfsfólks. Fræðsluaðilar þurfa að þróa áfram kosti stafrænna lausna til að auka aðgengi að námi við hæfi óháð búsetu og styðja um leið við tæknipækkingu og upplýsingalæsi þeirra einstaklinga sem stunda námið. Horfa þarf til þess hvaða þættir við framkvæmd náms, s.s. efnistöð, fyrirkomulag, lengd, ávinningur eða kostnaður, auki þátttöku í framhaldsfræðslu. Því er hafin greining á röddum innflytjenda og niðurstöðum þjónustukannana sem fræðsluaðilar leggja fyrir. Hvatt er til samstarfs fræðsluaðila til að byggja upp og taka þátt í lærdómssamfélögum, m.a. út frá svæðisbundnum áherslum.

Framkvæmdaraðilar framhaldsfræðslu eru símenntunarmiðstöðvar og aðrir viðurkenndir fræðsluaðilar um allt land sem bjóða upp á námskeið, náms- og starfsráðgjöf eða hafa frumkvæði að öðrum úrræðum fyrir markhóp laganna. Fræðsluaðilarnir eru hvattir til að þróa nám sem mætir nýjum áherslum og höfðar bæði til karla og kvenna. Mikilvægt þykir að fullorðnir hafi aðgang að námi sem eflir grunnleikni en getur um leið lagt grunn að starfs-, tækni- og iðnnámi, m.a. með verklegri nálgun, smiðjustarfi og nýskapandi vinnu. Áhersla er því lögð á aðgengi að fjölbreyttu gæðanámi fyrir alla hópa og stíganda og samfellu í námi á milli kerfa menntunar og atvinnulífs. Raunfærnimat er mikilvægt tæki til að auðvelda fólki að þróast áfram í starfi og til að fá margvíslega hæfni metna inn í áframhaldandi nám. Með aðferðum raunfærnimats fær fullorðið fólk fyrri reynslu, s.s. þátttöku á vinnumarkaði eða í félagsstörfum, metna á móti námskrám eða hæfnikröfum starfa og getur þannig stýtt sér leið að settu marki og flýtt fyrir námslokum. Vinna þarf að því að gera aðgengi að raunfærnimati greiðara og skilvirkara án þess þó að tapa trausti á niðurstöðum. Þróa þarf áfram samstarf þvert á kerfi til að meta margs konar hæfni inn í formlegt nám eða til starfsþróunar, s.s. með stöðumati í íslensku fyrir innflytjendur eða mati á almennri starfshæfni til að auka líkur á þátttöku á vinnumarkaði.

Samkvæmt mælingum Hagstofu Íslands fjölgar innflytjendum ár frá ári og voru þeir 16,3% af heildarmannfjölda, eða 61.148 talsins, þann 1. janúar 2022. Þá hefur Útlendingastofnun gefið út spá um aukningu á umsóknum um alþjóðlega vernd fyrir árið 2023 sem gerir ráð fyrir 4.500–6.500 umsóknum. Aðgengi að íslenskunámi og samfélagsfræðslu þarf að vera auðvelt og verið er að þróa stuðningskerfi við starfstengt íslenskunám á vinnustað. Einnig hefur samstarfshópur hafið störf um úrbætur í íslenskukennslu samhliða endurskoðun á framhaldsfræðslukerfinu og heildarstefnumótun í málefnum innflytjenda. Fjögur rannsóknarverkefni eru hafin sem byggja eiga undir faglega ákvarðanatöku um bætt námsþjónustu við innflytjendur. Þá þykir mikilvægt að einfalda ferli við mat á menntun innflytjenda þannig að þeir geti nýtt þekkingu sína og hæfni og fengið störf eða verkefni við hæfi.

Of fá námstækifæri bjóðast nemendum með þroskahömlun og skyldar raskanir sem hafa lokið námi á starfsbrautum í framhaldsskólum. Jafnframt gengur þeim erfðilega að fá störf að námi loknu. Það er því mikil áskorun að fjölga námstilboðum og þjálfunarúræðum sem ýta undir virkni hópsins og hvetja hann til náms. Hafin er vinna við að kortleggja námstækifæri fatlaðs fólks í víðtæku samráði sem og við innleiðingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, og snýr vinnan m.a. að gerð landsáætlunar.

Drög að tillögu til þingsályktunar um málstefnu íslensks táknmáls (ÍTM) voru unnin af starfshópi skipuðum fulltrúum Málnefndar um íslenskt táknmál, Félags heyrnarlausra og Samskiptamiðstöðvar heyrnarlausra og heyrnarskertra, í víðtæku samstarfi við sérfræðinga í málaflokknum. Íslenskt táknmál (ÍTM) er hefðbundið minnihlutamál á Íslandi skv. lögum um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls, nr. 61/2011. Tillaga til þingsályktunar um málstefnu og aðgerðaáætlun um íslenskt táknmál er í vinnslu þar sem Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra verður falin meginábyrgð á framkvæmd aðgerða í aðgerðaáætlun eftir því sem við á. Aukin þjónusta við táknmálstalandi fólk gerir því kleift að taka fyllri þátt í samfélaginu en ella og stuðlar aukin þjónusta þannig að því að það standi jafnfætis einstaklingum sem ekki hafa íslensku að móðurmáli.

### **Áhættuþættir**

Framhaldsfræðslukerfið býður upp á annað tækifæri til náms og námsframboð þarf því að höfða til markhópsins og jafnt til kvenna og karla. Sú staða á einnig við um fullorðið fólk með annað móðurmál en íslensku og fatlað fólk. Það að þátttakendum fækki í vottuðu námi framhaldsfræðslu á milli ára er metið sem áhætta og því þarf að tryggja að aðgengi sé að fjölbreyttu námi um allt land, að nám sé viðeigandi, svari eftirspurn einstaklinga og atvinnulífs og sé hagnýtt eða feli í sér sýnilegan ávinning. Efla þarf markvisst samtal aðila sem nemur breytingar og framtíðaráskoranir sem bregðast þarf við með skjótari hætti en nú er. Framsækið nám sem nýtir kosti stafrænnar tækni og er betur viðurkennt eða þekkt en í dag hefur alla burði til að ná til fleiri í markhópi sem kjósi þá framhaldsfræðslu umfram aðra sí- og endurmenntun.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Að efla gæði og framboð íslenskukennslu fyrir fullorðna innflytjendur til að auðvelda þeim að taka virkan þátt í samfélaginu.	4.3 4.7 4.a	Fjöldi skráninga á íslenskunámskeið viðurkenndra fræðsluaðila.	8.416	12.000	15.000
Að auka ánægju útlendinga með íslenskunámskeið.		Hlutfall ánægðra og mjög ánægðra nemenda í sameiginlegri viðhorfskönnun.	40%	60%	70%
Að auðvelda fullorðnu fólki með stutta skólagöngu að afla sér menntunar og starfsréttinda.	4.3 4.7 4.a	Hlutfall fólks á vinnu- markaði sem hefur lokið námi á framhaldsskólastigi.	79%	>80%	>85%
Að efla þjónustu við táknmálstalandi fólk.		Fjöldi táknmálstalandi fólks sem á aðstandendur sem sækja táknmálsnámskeið.	8	16	32>
		Framboð af útgefnu málörvunarefni fyrir táknmálstalandi börn (fjöldi flokka).	6	10	15

**22.3 Stjórnsýsla mennta- og barnamála Verkefni**

Hlutverk mennta- og barnamálaráðuneytisins er að stuðla því að menntun, aðbúnaður og réttindi barna séu ávallt í fyrirrúmi. Ráðuneytið fer með stjórnarmálefni sem varða fræðslumál, málefni barna og ungmenna og íþróttamál. Ráðherra fer með yfirstjórn þeirra stjórnvalda sem undir hann heyra og hefur eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum á vegum þeirra.

Á sviðinu starfar Menntamálastofnun, sbr. lög nr. 91/2015, sem hefur það hlutverk að stuðla að auknum gæðum skólustarfs og framförum í þágu menntunar í samræmi við lög og stefnu stjórnvalda, bestu þekkingu og alþjóðleg viðmið. Fyrirhugað er að setja á fót nýja þjónustustofnun á sviði menntamála sem hafi það hlutverk að styðja við skólastarf og skólalþjónustu um land allt.

**Helstu áskoranir**

Ráðuneytið mótar langtímastefnur í þeim stjórnarmálefnum sem undir það heyra, í samráði, og innleiðir þær með mælanlegum markmiðum og aðgerðum. Stjórnsýslan stendur frammi fyrir þeirri áskorun að samræma alla stefnu og áætlanagerð sem undir það heyrir og samþætta þjónustu sem er veitt í þágu barna. Í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er á meðal markmiða málaflokksins að endurskipuleggja úrræði fyrir börn og barnafjölskyldur í samræmi við lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.

Ráðuneytið notar tölfraðileg gögn, m.a. til að upplýsa Alþingi og borgarana um stöðu mála, til að hafa eftirlit með starfsemi stofnana og sjóða, til að undirbyggja ákvarðanir og móta stefnu og til áætlunargerðar. Mikið magn upplýsinga er fyrirbyggjandi, bæði innan ráðuneytisins og í

hinum ýmsu gagnasöfnum, og mikilvægt er að gera þau aðgengilegri fyrir starfsmenn ráðuneytisins og almenning.

### **Tækifæri til umbóta**

Markmið málaflokksins styður við velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um bætt samskipti við almenning sem miðar að því að gera þjónustuna skýrari, einfaldari og skilvirkari. Þáttur í því er að bæta upplýsingagjöf til almennings um þá starfsemi sem heyrir undir ráðuneytið.

Úrbætur beinast að bættu aðgengi að áreiðanlegum og tímanlegum gögnum. Í þessu felast tækifæri til að nýta betur fyrirbyggjandi gögn og bæta tölfraeðiupplýsingar sem gagnast ráðuneytinu, m.a. í stefnumótun.

Ráðuneytið er að þróa og innleiða hagfræði- og félagsfræðilega aðferðafræði við kostnaðar- og ábatamat í tengslum við ákvarðanatöku og stefnumótun ráðuneytis. Þróun aðferðafræðinnar verður byggð á fræðilegum grunni og hyggst ráðuneytið setja á stofn ráðgjafaráð sem skipað verður fulltrúum viðkomandi faggreina í háskólasamfélaginu. Hlutverk ráðgjafaráðsins verður væntanlega tvíþætt, annars vegar að tryggja að aðferðafræði sem beitt er við mat á kostnaðar- og ábatamati ráðuneytisins sé byggð á traustum fræðilegum grundvelli og hins vegar að styðja við gerð mælikvarða verkefna ráðuneytisins og þróa aðferðafræði rannsókna sem byggist á félagsfræðilegum grundvelli. Með þessu móti telur ráðuneytið að tryggja megi faglega nálgun við ákvarðanatöku og stefnumótun, ekki sist vegna langtímasjónarmiða, en fjölmörg verkefni ráðuneytisins eru þess eðlis að árangur er ekki mælanlegur nema til lengri tíma litið þar sem um er að ræða aðgerðir sem beint er að börnum og ungmennum og kemur e.t.v. ekki í ljós fyrr en á fullorðinsárum.

Með setningu sérstakra laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna er komin umgjörð í lögum sem stuðlar að því að börn og foreldrar sem á þurfa að halda hafi aðgang að samþættri þjónustu við hæfi án hindrana. Við tekur innleiðing úrbóta í samræmi við framan- greind lög. Meðal markmiða með lagasetningunni er að tryggja sívirk og snemmtæk úrræði til að mæta þörfum barna og fjölskyldna þeirra með þverfaglegri samvinnu þeirra stofnana sem fara með málefni barna. Með því er einkum átt við að grípa börn sem glíma við vanda eða þurfa að öðru leyti sérstakan stuðning eins fljótt og hægt er.

Með samþykkt menntastefnu til 2030 verður unnið að innleiðingu stefnunnar á grundvelli fyrstu aðgerðaáætlunar. Meðal aðgerða er að tryggja aðgengi allra nemenda að heildstæðri skólaþjónustu þar sem þrepaskiptur stuðningur liggi til grundvallar. Önnur aðgerð miðar að markvissum stuðningi við nemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn. Alls er níu aðgerðir að finna í fyrsta áfanga af þremur í innleiðingu nýrrar menntastefnu.

## 23 Sjúkrahúspjónusta

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra. Það skiptist í þrjá mála-flokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>23 Sjúkrahúspjónusta</b>	<b>132.928</b>	<b>147.409</b>	<b>143.477</b>
23.10 Sérhæfð sjúkrahúspjónusta	116.022	129.061	125.049
23.20 Almenn sjúkrahúspjónusta	13.796	15.251	15.290
23.30 Erlend sjúkrahúspjónusta	3.110	3.096	3.138

\* Fjárlög að viðbættum fjárukaalögum ársins.

\*\* Eftir atvikum hafa verið gerðar aðlaganir á framsetningu útgjalda ársins í þeim tilfellum sem viðföng hafa verið flutt í heild sinni á milli málefnasviða eða mála-flokka.

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er hin sama og á öðrum málefnasviðum heilbrigðisráðu-neytisins, að íslensk heilbrigðisþjónusta sé á heimsmeðlíkvarða og að lýðheilsustarf með áherslu á heilsuefningu og forvarnir sé hluti af allri þjónustu. Árangur heilbrigðisþjónustunnar er metinn með því að mæla gæði þjónustunnar, öryggi hennar, hversu aðgengileg hún er og hvað hún kostar. Framtíðarsýn um stafræna framþróun í heilbrigðisþjónustu lýsir því að íslenskur almenningur hafi tækifæri til að styrkja og viðhalda eigin heilbrigði með stafrænum lausnum í öruggu og samtengdu upplýsingaumhverfi. Staða Landspítalans sem stærstu heilbrigðisstofnunar landsins verður styrkt og sérstök áhersla er á að fylgja eftir uppbyggingu gjörgæslu og bráðadeildar.

Meginmarkmiðið er að veitt sé örugg, aðgengileg og hagkvæm heilbrigðisþjónusta þar sem sjúklingum er tryggð greið leið að réttri þjónustu á réttum stað. Markmiðið er að setja þarfir einstaklingsins í forgrunn og einfalda dagleg störf heilbrigðisstarfsfólks með því að styrkja stafræna upplýsingagrunna sem ganga þvert á heilbrigðiskerfið ásamt því að tryggja öryggi og gæði. Þjónustutengd fjármögnun verður innleidd í auknum mæli, settir upp miðlægir biðlistar og tryggt að þjónusta sé veitt innan tiltekins ásættanlegs biðtíma. Aðgengi allra landsmanna að sérfræðiþjónustu verður bætt.

### FJÁRMÖGNUN

Helsta útgjaldabreyting málefnasviðsins snýr að framkvæmdum við nýjan Landspítala. Áætlað er að framkvæmdir við nýbyggingarnar standi yfir til 2028. Einnig verður haldið áfram vinnu við nýtt legudeildarhúsnæði við Sjúkrahúsið á Akureyri og viðbyggingu við endurhæfingardeild Landspítalans á Grensá. Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
<b>23 Sjúkrahúspjónusta</b>	<b>155.995</b>	<b>160.384</b>	<b>167.558</b>	<b>158.918</b>	<b>173.957</b>
þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	128.802	131.869	133.997	136.163	138.369
þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	27.192	28.515	33.561	22.755	35.588

## HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028

**AÐGENGI,  
GÆÐI,  
HAGKVÆMNI**

**Efla mönnun í**  
heilbrigðis-  
þjónustu.

**Auka aðgengi að**  
réttri þjónustu á  
réttum stað.

**Stytta biðtíma.**

### 23.1 Sérhæfð sjúkrahúspjónusta Verkefni

Landspítalinn er aðalsjúkrahús landsins og háskólasjúkrahús. Sjúkrahúsið á Akureyri er kennslusjúkrahús og varasjúkrahús Landspítala. Hlutverk þeirra er að veita heilbrigðisþjónustu sem á hverjum tíma samræmist skyldu slíks sjúkrahúss, m.a. sérfræðiþjónustu í nær öllum viðurkenndum greinum læknisfræði, hjúkrunarfræði og eftir atvikum öðrum greinum heilbrigðisvísinda sem stundaðar eru hér á landi, með aðgengi að stöðdeildum og rannsóknardeildum.

Helstu lög sem gilda um málaflokkinn eru lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, og lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008.

#### Helstu áskoranir

Mikilvægt er að þjónusta sérhæfðra sjúkrahúsa á Íslandi standist samanburð við sambærileg sjúkrahús annars staðar á Norðurlöndum. Á Íslandi eru aðeins tvö sjúkrahús sem veita sérhæfða sjúkrahúspjónustu. Annað þeirra, Landspítali, veitir margs konar þjónustu sem ekki er hægt að fá annars staðar á landinu. Mönnun í heilbrigðisþjónustunni er hér, sem annars staðar, ein af stærstu áskorunum á málefna sviðinu og ljóst er að leita þarf ýmissa leiða til að efla mönnunina. Sjá nánar í fjármálaáætlun 2023–2027 um helstu áskoranir vegna mönnunar. Því þarf að fylgjast með mælikvörðum sem tengjast mönnun og álagi sem hefur áhrif á öryggi heilbrigðisþjónustu.

Breytt aldurssamsetning þjóðarinnar á næstu árum er áskorun fyrir sjúkrahúspjónustu og rétt að setja í samhengi við vinnu við greiningu á langtímahorfum í efnahagsmálum og opinberum fjármálum, sbr. 9. og 33. gr. laga um opinber fjármál. Bregðast þarf við aukinni sjúkdómabyrði vegna langvinnra sjúkdóma og áhættuþátta vegna lífsstílstengdra sjúkdóma sem og kröfu um öruggari og aðgengilegri heilbrigðisþjónustu. Sjá nánari umfjöllun um áskoranir í fjármálaáætlun 2023–2027. Vísendingar eru um að heimsfaraldur kórónuveiru hafi langtímaafleiðingar á geðheilbrigði þjóðarinnar, þá sérstaklega hefur nýgengi kvíða, þunglyndis, átröskunar og áfallastreitu aukist. Innan geðþjónustu sem og barna- og unglingsgeðdeildar Landspítala eru starfrækt þverfagleg sérhæfð meðferðarteymi sem sinna notendum og aðstandendum þeirra sem glíma við þessar geðraskanir. Þá sinnir BUGL-teymi á Sjúkrahúsinu á Akureyri börnum og unglingsum með geðrænar áskoranir. Biðtími eftir þjónustu allra teyma



hefur verið töluverður en fjármögnuð átaksverkefni 2021–2022 stytta biðtíma eftir þeirri sérhæfðu þjónustu. Áfram verður unnið að styttingu biðtíma.

Ofbeldi gegn konum er útbreiddasta mannréttindabrot í heimi og heimilisofbeldi er ein stærsta ógn við lýðheilsu kvenna. Einnig nær heimilisofbeldi til margra viðkvæmra hópa samfélagsins. Því er mikilvægt að heilbrigðiskerfið sé í stakk búíð að veita viðeigandi þjónustu þegar þolendur og gerendur leita þangað. Einnig er mikilvægt að börn sem búa á ofbeldisheimilum og eru beinir og/eða óbeinir þolendur ofbeldisins fái þann stuðning sem þeim ber lögum samkvæmt, t.a.m. nýjum lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.

Önnur mikilvæg áskorun felst í skorti á viðeigandi þjónustuúrræðum til að mæta þörfum einstaklinga á ýmsum aldri svo þeir geti útskrifast af sjúkrahúsum og verið heima þrátt fyrir veikindi. Verulega hefur verið bætt í þá þjónustu, sjá nánari umfjöllun í köflum um málefnasvið 24 *Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa* og 25 *Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta*.

Við jafnréttismat málaflokks 23.1 kemur í ljós að veikindahlutfall af greiddum stöðugildum er herra hjá konum en körlum, hvort sem um er að ræða dagvinnu eða vaktavinnu, en konur eru tæplega 80% starfsmanna spítalanna. Starfsmannavelta er svipuð á milli árána 2021 og 2022 eða um 15,5%. Veikindahlutfall jókst hins vegar úr 7,5% í 8,9% milli ára sem gæti verið vísbending um mikið álag og að leggja þurfi áherslu á bætta starfsaðstæður þeirra sem starfa á sjúkrahúsum. Bætt mönnun kvennastétta eins og sjúkraliða og hjúkrunarfræðinga ásamt umbótum í starfsumhverfi og vinnuskipulagi gæti stuðlað að minna álagi, aukið starfsánægju og fyrirbyggt veikindafjarveru eins og áður hefur verið bent á. *Sjá nánar umfjöllun í stöðuskýrslu um kortlagningu kynjasjónarmiða fyrir 2022.*<sup>1</sup>

### Tækifæri til umbóta

Unnið er að ítarlegri greiningu á mönnun heilbrigðiskerfisins, m.a. með það að markmiði að styðja við tillögur að aðgerðum til að bæta mönnun og tryggja að ráðuneytið hafi heildstæða sýn á mönnun til framtíðar. Stefnt er að því að mönnunarþörf verði metin út frá þjónustubörf, árangri, afköstum og öryggi. Einnig er unnið að kortlagningu vinnufyrirkomulags innan Landspítala með það að markmiði að hver heilbrigðisstarfsmaður vinni sem mest störf þar sem hæfni, menntun og reynsla viðkomandi nýtist sem best.

Samhliða hefur verið hafð samstarf við MMR og HVIN um eflingu menntunar heilbrigðisstétta, m.a. með uppbyggingu á færni- og hermisetrum. Jafnframt vinna þessi ráðuneyti að því að fjölga í námi í ákveðum heilbrigðisgreinum samkvæmt skilgreindri forgangsroðun sem er í takt við tillögur landsráðs um mönnun og menntun í heilbrigðisþjónustu.

Til að tryggja sem best aðgengi, gæði, öryggi og hagkvæmni þjónustunnar þarf að skoða hvernig auka megi samvinnu milli sjúkrahúsa, heilbrigðisstofnana, heilsugæslu og annarra þjónustuveitenda enn frekar og samnýta þekkingu og hæfni heilbrigðisstarfsmanna.

Innan heilbrigðisráðuneytisins er nú unnið að aðgerðaáætlun byggðri á skýrslu verkefnastjórnar um bráðaþjónustu. Þar er fjöldi tillagna sem miða að samræmingu og styrkingu bráðaþjónustu á landsvísi.

Hjá ráðuneytinu og embætti landlæknis er verklag um utanumhald og birtingu biðlista til heildarendurskoðunar. Fyrsta skrefið er birting yfirlits um liðskiptaaðgerðir. Tilgangur þessarar heildarendurskoðunar er að auka gagnsæi og yfirsýn. Einnig styður skilvirk rauntímagagnaöflun við ákvarðanatöku. Til framtíðar er svo stefnt að því að innleiða sambærilegt verklag fyrir fleiri þjónustuflokka, s.s. geðheilbrigðisþjónustu og ýmsa endurhæfingarþjónustu.

<sup>1</sup> [https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/\\_Kortlagning\\_kynjasjonarmida\\_vefur.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/_Kortlagning_kynjasjonarmida_vefur.pdf)



Í fjárlögum ársins 2023 er gert ráð fyrir tímabundnu fjárframlagi til þriggja ára til heilsufarslegra aðgerða til að vinna gegn neikvæðum áhrifum heimsfaraldurs og verður fjárframlagið nýtt til að efla þriðja stigs geðheilbrigðisþjónustu, óháð aldri, með það markmið að biðtími eftir þjónustunni haldist innan viðmiðunarmarka.

Undanfarið hefur verið í gangi vinna milli ráðuneytisins, embættis landlæknis og heilbrigðisstofnana landsins sem miðar að því að innleiða verklag við móttöku og þjónustu við þolendur heimilisofbeldis og kynferðisofbeldis. Áhersla er á að verklag sé samræmt og að þolendur og gerendur fái viðeigandi þjónustu óháð búsetu og efnahag. Stefnt er að því að innleiða verklagið á landsvísu haustið 2023. Í kjölfar lagasetningar um farsæld barna frá árinu 2021 er nú unnið að því á Landspítala að hanna ferla til að leitast við að tryggja börnum þá þjónustu sem þau eiga rétt á samkvæmt lögnum. Meðal annars þarf að tryggja börnum sem eru beinir og óbeinir þolendur ofbeldis rétta þjónustu. Mörg verkefni eru fram undan varðandi innleiðingu og eftirfylgd verklags við móttöku þolenda, gerenda og aðstandenda heimilis- og kynferðisofbeldis. Einnig er mikilvægt að tryggja viðkvæmum hópum sem búa við slíkt ofbeldi viðeigandi heilbrigðisþjónustu á réttum stað en það þarf að kortleggja nánar. Tilraunaverkefni eru í gangi varðandi sálfræðiþjónustu við sakborninga í kynferðisbrotamálum sem og við þolendur ofbeldisins en finna þarf þjónustu til handa þeim hópum og framtíðarlausn. Verkefnin eru m.a. í samræmi við markmið ríkisstjórnarsáttmálans um markvissar aðgerðir gegn kynbundnu ofbeldi, við sjónarmið sem sett eru fram í Istanbúlsamningnum, heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um jafnrétti kynjanna, þingsályktun um áætlun um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess og í samræmi við skuldbindingar stjórnvalda í áttaksverkefninu *Kynslóð jafnréttis*.

Uppbygging húsnæðis Landspítala við Hringbraut er stærsta beina fjárfestingarverkefni ríkisins frá upphafi. Í fjármálaáætluninni er líkt og í fjármálaáætlun 2023–2027 gert ráð fyrir nauðsynlegum fjárveitingum til uppbyggingar meðferðarkjarna. Nú er unnið að áætlun fyrir annan áfanga í uppbyggingunni. Þar verður einnig tekin inn áætlun um upplýsingatækni, tæki og aðra innviði. Í uppbyggingu Landspítala og tengdri þjónustu felast tækifæri í aukinni notkun heilbrigðistækni og aukinni stafrænni þróun. Stefna um stafræna heilbrigðisþjónustu og heilbrigðistækni er nú til meðferðar hjá stýrihópi á vegum heilbrigðisráðuneytisins. Mikil þörf er á að efla alla umgjörð varðandi tækni, nýsköpun, gagnasöfn og öryggi innan málaflokksins. Samþætt og öflug rafræn kerfi og gagnagrunnar eru forsenda þess að tæknin nýtist við úrlausn framtíðaráskorana tengdum mönnun, notendamiðaðri þjónustu, upplýsingagjöf, samvinnu, öruggum samskiptum o.fl. Einnig er öflug stafræn heilbrigðisþjónusta ein forsenda þess að hægt sé að efla umbótavinnu, vísindastarf og rannsóknir.

Haldið verður áfram undirbúningi að framkvæmdum við nýtt legudeildarhúsnæði við Sjúkrahúsið á Akureyri og viðbyggingu við endurhæfingardeild Grensáss. Þessar framkvæmdir skipta máli svo hægt sé að veita betri og öruggari þjónustu í takt við nýja tækni og þekkingu, auk þess sem aðbúnaður starfsfólks og sjúklinga verður betri.

### **Áhættuþættir**

Helstu innri áhættuþættir málaflokksins eru taldir tengjast getunni til að ráða viðeigandi starfsfólk til starfa og halda því í starfi.

Ytri áhættuþættir tengjast þróun kjarasamninga, bæði á opinberum og almennum markaði, og almennt framboð atvinnu. Það er vel þekkt að þegar uppgangur er í sérhæfðri heilbrigðisþjónustu á einkamarkaði, eins og nú er, er erfitt fyrir opinberar heilbrigðisstofnanir að manna lausar stöður sem kalla oftast en ekki á þunga vaktabyrði. Vísbendingar eru um að efling geðheilbrigðisþjónustu í heilsugæslu og annars stigs þjónustu undanfarin ár hafi leitt til brotthvarfs fagfólks úr þriðja stigs heilbrigðisþjónustu. Afleiðingarnar eru að mönnunaráskorun hefur

aukist á þessu stigi geðheilbrigðisþjónustu og aðlögun sérhæfðs fagfólks í tiltekin sérhæfð teymi er áskorun.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Efla mönnun.	3.d	Starfsmannavelta: a) LSH b) SAK.	a) 15,5% b) 8,3%	a) 13% b) <7%	a) 12% b) <7%
	3.d	Veikindafjarvistir – allir starfsmenn: a) LSH b) SAK.	a) 8,9% b) 7,4%	a) 6% b) <6%	a) 6% b) <5%
	3	Hlutfall hjúkrunarfræðinga á bráðalegudeildum LSH.	48,4%	60%	70%
Sjúklingar fá heilbrigðisþjónustu á réttu þjónustustigi.	3	Hlutfall rúma á bráðalegudeildum fullorðinna (ásamt Landakoti) á LSH sem eru upptekin vegna sjúklinga sem biða úrræða utan spítala (staða í lok árs).	12%	5%	2%
	3	Bið á bráðamóttöku LSH. Hlutfall innlagna < 6 klst. frá því að innlagn var ákveðin.	29%	70%	80%
	3	Heildarreynsla sjúklinga LSH af síðustu innlögn (0–10).	8,3	8,5	9,0
Að sjúklingar í brýnni þörf fá heilbrigðisþjónustu innan ásættanlegs biðtíma.	3.8	Hlutfall þeirra sem beðið hafa eftir liðskiptum skemur en 90 daga: a) LSH b) SAK.	a) 10% b) 17%	a) 50% b) 50%	a) 80% b) 80%
	3.8	Heildarfjöldi liðskiptaaðgerða á hné og mjöðm á sérgreina-sjúkrahúsum: a) LSH b) SAK.	a) 687 b) 329	a) 800 b) 550	a) 1000 b) 600
	3.4	Fjöldi barna sem hafa beðið lengur en þrjá mánuði eftir þjónustu á BUGL.	39	0	0

Mælikvarði 3 við markmið 3 samræmdur við upplýsingar frá umboðsmanni barna til að gæta samræmis í framsetningu mælinga.

## 23.2 Almenn sjúkrahúspjónusta

### Verkefni

Með almennri sjúkrahúspjónustu er átt við almennar lyflækningar, göngudeildarþjónustu, sérgreinalækningar, eftir atvikum skurðlæknisþjónustu ef um skilgreindan A-, B- og C-fæðingarstað<sup>2</sup> er að ræða, hjúkrun, slysamóttöku, endurhæfingu og nauðsynlega stoðeildarþjónustu. Almenn sjúkrahúspjónusta er veitt á heilbrigðisstofnunum í heilbrigðisumdæmum. Landspítalinn og Sjúkrahúsið á Akureyri veita almenna sjúkrahúspjónustu fyrir íbúa sem búa í viðkomandi heilbrigðisumdæmi en allar fjárveitingar til þessara tveggja stofnana eru undir málaflokki 23.1. Helstu lög sem gilda um málefnasviðið eru lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, og lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008.

<sup>2</sup> Skilgreiningar á þjónustustigi fæðingarstaða er að finna á vefsíðu embættis landlæknis, [www.landlaeknir.is](http://www.landlaeknir.is).

### Helstu áskoranir

Samkeppni er um vel menntað heilbrigðisstarfsfólk. Mikilvægt er að vinna áfram að því að gera nám heilbrigðisstétta aðgengilegt óháð búsetu og aðstæðum eins og fram kemur í áherslum stjórnarsáttmála því að slíkt eykur líkur á því að sérhæft starfsfólk nýti sína sérþekkingu í heimabyggð. Á landsbyggðinni er mönnun sérstök áskorun og snýr hún helst að því að tryggja viðeigandi lækniþjónustu og aðgengi að heilbrigðisþjónustu. Sjá einnig nánari umfjöllun í málaflokki 23.1.

Önnur mikilvæg áskorun felst í skorti á viðeigandi þjónustuúrræðum utan sjúkrahúsa til að mæta þörfum einstaklinga sem lokið hafa meðferð á sjúkrahúsi eða þurfa á annarri meðferð eða umönnun að halda en boðið er upp á innan sjúkrahúsa. Þessum þætti eru gerð nánari skil á málefnasviðum 24 og 25.

Helsta áskorun í geðheilbrigðismálum er samþætting og samvinna milli þjónustustiga geðheilbrigðisþjónustu sem mætir þörfum notenda um allt land með árangursríkum lausnum á réttu þjónustustigi sem veittar eru tímanlega. Að auki skortir upp á samvinnu þjónustustiga heilbrigðisþjónustu við aðra velferðarþjónustu. Setja þarf í forgang að þróa og samþætta þjónustuferla í geðheilbrigðisþjónustu og er geðheilbrigðisþjónusta við börn og ungmenni þar í forgangi.

Slys og veikindi erlendra ferðamanna auka álag á heilbrigðisþjónustuna, s.s. heilsugæsluþjónustu, bráðaþjónustu sjúkrahúsa og sjúkraflutninga. Þá þurfa erlendir ferðamenn á rýmum á gjörgæsludeildum sjúkrahúsanna að halda. Það getur haft áhrif á skurðaðgerðir og þar með flæði á sjúkrahúsunum og gæði þjónustunnar. Nauðsynlegt er að styrkja innviði heilbrigðiskerfisins til að það sé í samræmi við umfang þjónustunnar og er það í takti við áherslur í sáttmála ríkisstjórnarinnar. Eins og fyrr segir er unnið að gerð aðgerðaáætlunar í samræmingu og styrkingu bráðaþjónustu á landsvísu.

Töluvert mikið vantar upp á að kyngreind tölfraeðigögn heilbrigðisstofnana séu aðgengileg og vel uppfærð þar sem heilbrigðisstofnanir leggja mismikla áherslu á aðgengilegar upplýsingum á vefsíðum sínum. Mælaborð embættis landlæknis er í þróun en vonir standa til að þar verði að finna aðgengilegar upplýsingar um veitta þjónustu stofnana. Komur karla á dagdeildir heilbrigðisstofnana voru hlutfallslega fleiri en kvenna í aldurshópnum 60 ára og eldri en komur kvenna á göngudeildir heilbrigðisstofnana í sama aldursflokki voru hlutfallslega fleiri. Munurinn er ekki mikill og gæti verið innan skekkjumarka. Að öðru leyti er vísað í nýjustu stöðuskýrslu um kortlagningu kynjasjónarmiða.<sup>3</sup>

### Tækifæri til umbóta

Til að jafna aðgengi að sérhæfðri heilbrigðisþjónustu þarf m.a. að nýta fjarheilbrigðistækni til að færa þjónustuna nær íbúum svæðisins í samræmi við tillögur starfshóps heilbrigðisráðuneytisins um fjarheilbrigðisþjónustu, sbr. velsældaráherslur og stefnuáherslur ríkisstjórnar. Þá er stefnt að því að sérhæfðu sjúkrahúsin færi, í samvinnu við heilbrigðisstofnanir, tiltekna þjónustu í auknum mæli nær íbúum í dreifðari byggðum. Til að jafna aðgang að sérfræðiþjónustu á heilbrigðissviði óháð búsetu hefur starfshópi verið falið að skila tillögum um að nýta ákvæði í lögum um Menntasjóð námsmanna sem kveður á um sértækar aðgerðir um ívilnun á sérstökum svæðum.

Til að auka samfellu í þjónustu og til að aðgengi að sérhæfingu og sérþekkingu fagfólks á geðrænum áskorunum barna og ungmenna nýtist til forvarna, eflingar geðheilbrigðis og snemmtækrar meðferðar barna í heimabyggð er nauðsynlegt að barna- og unglingsgeðeild Landspítala starfræki sérhæfða ráðgjafarþjónustu og stuðning við annars og fyrsta stigs þjónustu

<sup>3</sup> [https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/\\_Kortlagning\\_kynjasjonarmida\\_vefur.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/_Kortlagning_kynjasjonarmida_vefur.pdf)

fyrir börn og ungmenni. Ákjósanlegt er að gera það í gegnum 24 starfandi fjölskyldu-teymi/samráðsvettvang skólaþjónustu, félagsþjónustu sveitarfélaga, barnavernd og heilsugæslu á landsvísu. Þá er nauðsynlegt að auka aðgengi allra landsmanna að sérhæfðri geðheilbrigðisþjónustu með því að nýta nýsköpun, fjarheilbrigðisþjónustu og aðrar tækniframfarir eins og fram kemur í stjórnarsáttmála. Æskilegt er að fjarheilbrigðisgeðþjónusta jafnt sem önnur þjónusta er nýttir tækniframfarir byggi á gagnreyndri þekkingu, öryggi og gæðum. Þessi tækifæri tengjast velsældaráherslum ríkisstjórnar um geðheilbrigði, grósku í nýsköpun og jöfnu aðgengi.

Til að efla stafræna heilbrigðisþjónustu er unnið að þróun og stefnumótun um stafrænar lausnir við veitingu heilbrigðisþjónustu. Hefur stýrihópur um þá vinnu verið skipaður en honum er ætlað að vera samráðsvettvangur og ráðuneytinu til ráðgjafar við mótun stefnu og framtíðarsýnar í málaflokknum.

Vegna ýmissa áskorana tengt bráðaþjónustu var sett á fót viðbragðsteymi um bráðaþjónustu á Íslandi. Teymið skilaði ráðherra skýrslu í lok árs 2022 með 39 tillögum um aðgerðir til að efla og bæta bráðaþjónustu um allt land. Tillögurnar miða m.a. að því að efla og samræma bráðaþjónustu um allt land, auka samvinnu milli stofnana, skilgreina viðmið um gæði þjónustunnar, styðja við menntun og þjálfun viðbragðsaðila og innleiða skilgreiningar á viðbragðstíma sjúkraflutninga. Rík áhersla er lögð á að stórefla faglegan stuðning við viðbragðsaðila á vettvangi með bráðafjarheilbrigðismiðstöð.

Ýmsar byggingar sjúkrahúsa og heilbrigðisstofnana þarfnast endurbóta en með samningum við FSRE (Framkvæmdasýslan – Ríkiseignir) hefur viðhald bygginga batnað miðað við það sem áður var. Töluverðar umbætur hafa t.d. verið gerðar á húsnæði Heilbrigðisstofnunar Suðurlands og Heilbrigðisstofnunar Suðurnesja vegna vaxandi umfangs starfsemi samhliða brýnum viðhaldsverkefnum. Þá er endurnýjun tækjakosts sjúkrahúsa viðvarandi verkefni samkvæmt skilgreindri þörf en endurnýjun á stærri tækjum, t.d. myndgreiningatækjum á heilbrigðisstofnunum, hefur gengið vel undanfarin ár. Unnið er að yfirferð á íbúðarhúsnæði heilbrigðisstofnana þar sem markmiðið er að tryggja húsnæðiskost og hámarka hagkvæmni þess íbúðarhúsnæðis sem heilbrigðisstofnanir eiga eða leigja fyrir starfsfólk stofnananna til dvalar í lengri eða skemmri tíma.

### Áhættuþættir

Helstu innri áhættuþættir málaflokksins eru taldir tengjast getunni til að ráða viðeigandi starfsfólk til starfa og halda því í starfi. Hnökkrar í samvinnu, bæði innan stofnana (flæði starfsfólks milli eininga) og utan, eru einnig þættir sem gætu hindrað árangur sem og forgangsröðun stjórnenda, bæði hvað varðar fjármagn og hvaða málefni hljóta brautargengi. Ytri áhættuþættir tengjast helst sammingsleysi sérgreinalækna við Sjúkratryggingar Íslands sem hefur í för með sér að erfitt er að skipuleggja þjónustuna. Staðan veldur því að nærri ómögulegt er að stilla upp jafnara þjónustuframboði á einkarekinni sérgreinalæknaþjónustu um landið. Vaxandi þrengingar á fasteignamarkaði á landsbyggðinni gera heilbrigðisstofnunum á landsbyggðinni einnig erfitt fyrir að tryggja starfsfólki sem kemur til starfa um skemmri tíma húsnæði.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Efla aðgang sjúklinga að skilgreindri sérhæfðri heilbrigðisþjónustu á heilbrigðisstofnunum.	3.8	Hlutfall framboðs á almennri sérfræðiþjónustu til einstaklinga á heilbrigðisstofnunum utan höfuðborgarsvæðis.	73%	80%	90%
Efla sérhæfða ráðgjafþjónustu til stuðnings við fagaðila sem sinna börnum og unglíngum í heimabyggð.	3.4	Heildarfjöldi mála í fyrsta eða annars stigs þjónustu sem fær sérhæfða ráðgjöf BUGL á samráðsvettvang.	1464	1600	1600
Sjúklingar komist í liðskiptaaðgerðir innan ásættanlegs biðtíma miðað við viðmið embættis landlæknis.	3.8	Hlutfall þeirra sem beðið hafa eftir liðskiptum skemur en 90 daga á HVE.	24%	35%	80%
	3.8	Heildarfjöldi liðskiptaaðgerða á hné og mjöðm á HVE.	235	430	430

Mælikvarði 2 er þróaður og byggt á verklagi og framlagi fagaðila BUGL á teymisfundum 24 starfandi fjölskylduteyma á landsvísu. Á teymisfundina mæta tveir fagaðilar frá BUGL og veita sérhæfða ráðgjöf tengda heildrænni velferðarþjónustu að beiðni fagaðila í fyrsta eða annars stigs þjónustu í heimabyggð.

**23.3 Erlend sjúkráhusþjónusta****Verkefni**

Til erlendar sjúkráhusþjónustu telst sú heilbrigðisþjónusta sem veitt er erlendis og greitt er fyrir af Sjúkratryggingum að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, sbr. reglugerðir 712/2010, 442/2012 og 484/2016. Um er að ræða nauðsynlega heilbrigðisþjónustu sem ekki er í boði á Íslandi, nauðsynlega heilbrigðisþjónustu sem er ekki veitt á Íslandi innan tímamarka og heilbrigðisþjónustu yfir landamæri innan EES-lands (landamæratilskipun). Að auki heyrir sjúkrakostnaður vegna veikinda og slysa erlendis undir málefnasviðið.

Helstu lög sem gilda um málefnasviðið eru lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, og lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008.

**Helstu áskoranir**

Löggjöf hér á landi og Evrópulöggjöf gera einstaklingum kleift að sækja þjónustu til annarra Evrópulanda ef bið hér á landi fer yfir tilgreind mörk. Slík tilfærsla á heilbrigðisþjónustu milli landa getur haft umtalsverð áhrif á skipulag þjónustunnar hér á landi. Í ákveðnum aðgerðaflokkum, eins og t.d. efnaskiptaaðgerðum og liðskiptaaðgerðum, hefur verið töluverð aukning á því að sjúklingar fari erlendis til aðgerða og fái til þess greiðsluþátttöku frá Sjúkratryggingum Íslands. Greiðsluheimild vegna biðtímareglugerðar heimilar greiðslu kostnaðar vegna aðgerðanna og ferðakostnað. Í ákveðnum tilfellum er einnig heimilað að greitt sé fyrir fylgdarmann. Áskorunin felst í umsýslu og þeim óþægindum fyrir sjúklinginn að þurfa að leita sér þjónustu erlendis og fyrir ríkið sem í flestum tilfellum greiðir meira fyrir þjónustu sem veitt er erlendis heldur en ef hún væri veitt innan lands.

Umfang þjónustunnar getur verið mjög breytilegt milli tímabila og byggist á sértækum þörfum. Tilgreint er í lögum um sjúkratryggingar, nr. 112/2008, að þeir sem þurfa á heilbrigðisþjónustu að halda fái hana innan lands svo fremi sem gæði þjónustunnar og öryggi sjúklings sé sambærilegt því sem gerist erlendis. Ef þekking eða þjónusta er ekki fyrir hendi hérlendis þarf aðgangur sjúklinga að slíkri þjónustu erlendis að vera tryggður.

Konur eru í meiri hluta þeirra sem sækja um lækni meðferð erlendis á grundvelli biðtíma-reglugerðar og 74% þeirra sem fá samþykktu umsókn eru konur. Munar þar mestu að fleiri konur sækja um efnaskiptaaðgerð erlendis en karlar. Þó virðist offita ekki vera algengari meðal kvenna en karla og ástæða er til að skoða orsök þessa munar á eftirspurn kynjanna eftir þjónustunni.

### Tækifæri til umbóta

Til þess að bregðast við þeirri stöðu að einstaklingar þurfi að leita erlendis eftir heilbrigðisþjónustu á grundvelli biðtímareglugerðar hefur heilbrigðisráðherra heimilað opinberum stofnunum að útvísta í auknum mæli aðgerðum til einkarekinna þjónustuveitenda innan lands og lagt áherslu á að samningar náist um sérgreinalæknaþjónustu og þær aðgerðir sem mikil bið er eftir. Er þá sérstaklega horft til aðgerða eins og liðskiptaaðgerða. Slík ráðstöfun er í takt við stefnuáherslur ríkisstjórnar í loftslagsmálum um minnkun kolefnisspors og er ætlað að auka hagkvæmni opinbers fjár.

Sjúkratryggingar Íslands hafa undanfarin ár í samstarfi við sérgreinasjúkrahúsin unnið að þróunarverkefnum með samningum sem miða að því að flytja heim meðferð sem hefur einungis verið veitt erlendis. Verkefni þessi hafa verið afar mikilvæg fyrir fagfólk og hafa aukið þekkingu og bætt starfsþróun þeirra. Þau auka einnig nýsköpun í íslensku heilbrigðiskerfi. Í nokkrum tilfellum hafa svona samningar leitt til þess að sérfræðingar erlendis frá flytja til landsins. Mikilvægt er að styðja við nýsköpun sem þessa.

Í skýrslu McKinsey 2021 um framtíðarhlutverk Landspítala kemur fram að það skorti formlegt ferli við tilvísun sjúklinga erlendis, sérstaklega vegna biðtímamála. Tækifæri eru til umbóta með skipulagðri nálgun tilvísenda, greiðenda og innlendra þjónustuaðila þegar um er að ræða samþykki til meðferða erlendis.

### Áhættuþættir

Áhættuþættir tengjast helst forgangsroðun þegar kemur að því að meta hversu brýn meðferðin er og hvernig hún raðast inn í áætlanir stofnana. Reynslan hefur auk þess sýnt að opinber umræða eða þrýstingur á stjórnvöld og stofnanir getur haft áhrif varðandi forgang og ráðstöfun fjármagns fyrir einstaka meðferðir eða sjúklingahópa. Unnið er að því að ná samvinnu þjónustuveitenda um lausn sem tryggir ásættanlegan biðtíma eftir þjónustu; forgangsroðun sjúklinga sem eru í mestri þörf fyrir þjónustuna; og nauðsynlega mönnun í þjónustu sem veitt er af stofnunum sem jafnframt þurfa að manna bráðaþjónustu allan sólarhringinn, alla daga ársins.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Aðgerðir sem áður voru gerðar erlendis á grundvelli biðtímareglugerðarinnar eru framkvæmdar hérlandis.	3.8	Fjöldi samþykktra umsókna um heilbrigðisþjónustu erlendis á grundvelli biðtímareglugerðar.	219	100	30

## 24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra. Það skiptist í fjóra málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa</b>	<b>75.788</b>	<b>70.256</b>	<b>78.541</b>
24.10 Heilsugæsla	41.415	37.194	40.406
24.20 Sérfræðiþjónusta og hjúkrun	24.160	22.116	25.920
24.30 Sjúkraþjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun	6.757	7.382	8.554
24.40 Sjúkraflutningar	3.455	3.565	3.661

\* Fjárlög að viðbættum fjárukaalögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er sameiginleg öllum málefnasviðum heilbrigðisráðuneytisins, að íslensk heilbrigðisþjónusta sé á heimsmeðalvarða og að lýðheilsustarf með áherslu á heilsueflingu og forvarnir sé hluti af allri þjónustu, sérstaklega þjónustu heilsugæslunnar, að árangur heilbrigðisþjónustunnar sé metinn með því að mæla gæði þjónustunnar, öryggi hennar, hversu aðgengileg hún er og hvað hún kostar. Heilsugæslan sem fyrsti viðkomustaður notenda heilbrigðisþjónustunnar verður styrkt enn frekar og byggð upp þverfagleg teymisvinna þar sem unnið er að stöðugum umbótum. Heilsugæslan verður leiðandi þátttakandi í heilsueflingu og aðgerðaáætlun um lýðheilsu og forvarnir. Þjónustan verður aukin og heilsugæslustöðvum fjölgað til að minnka álagið á aðra viðkomustaði á borð við bráðamóttöku. Sérstök áhersla verður á að efla almenna og sérhæfða heimahjúkrun, fjölbreytta geðheilbrigðisþjónustu og nýsköpun þar sem hún getur stuðlað að betri meðferð/þjónustu og nýtingu mannafla.

Meginmarkmið heilbrigðisþjónustu er að veitt sé örugg, aðgengileg og hagkvæm heilbrigðisþjónusta þar sem sjúklingum er tryggð greið leið að réttri þjónustu á réttum stað.

### FJÁRMÖGNUN


Helstu útgjal dabreytingar málefnasviðsins lúta að áframhaldandi lækkun á greiðsluþátttöku sjúkratryggðra einstaklinga en einnig er stefnt að því að gera hana gegnsærri og skilvirkari. Að auki er veitt heimildum til móttökumiðstöðvar um alþjóðlega vernd og geðheilbrigðis- og öldrunarþjónustu. Áfram verður staðið að byggingu heilsugæslustöðva á Akureyri og á Suðurnesjum.]

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



Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	79.968	81.885	83.088	85.079	86.600
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	79.296	81.735	82.938	84.929	86.450
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	672	150	150	150	149

## HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028



**RÉTT  
ÞJÓNUSTA Á  
RÉTTUM  
STAÐ OG  
TÍMA**

**Heilsugæslan styrkt enn frekar** sem fyrsti viðkomustaður og biðtími sé ásættanlegur.

**Geðheilbrigðisþjónusta í öndvegi,** hún sé fjölbreytt og miðuð að ólíkum þörfum.

Stafrænar lausnir og tækni nýttar **til að auka gæði þjónustu,** hagkvæmni og nýtingu mannafla.

### 24.1 Heilsugæsla Verkefni

Heilsugæslan er fyrsti viðkomustaður notenda heilbrigðisþjónustunnar en þar er veitt fyrsta stigs og eftir atvikum annars stigs heilbrigðisþjónusta. Heilsugæsluþjónustu veita Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins, heilsugæsluvið heilbrigðisstofnana heilbrigðisumdæmanna og einkareknar heilsugæslustöðvar. Auk þess sinna sjálfstætt starfandi heilbrigðisstarfsmenn ákveðnum þáttum heilsugæsluþjónustu. Sjá nánar um helstu verkefni heilsugæslunnar á bls. 377–378 í fjármálaáætlun 2023–2027.

Helstu lög sem gilda um málefnaflokkinn eru lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007 með síðari breytingum, og lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008. Reglugerð nr. 1111/2020 fjallar um heilbrigðisumdæmi og hlutverk, starfsemi og þjónustu heilsugæslustöðva, heilbrigðisstofnana og sjúkrahúsa.

#### Helstu áskoranir

Þar sem heilsugæslan er fyrsti viðkomustaður notenda í þjónustukeðju heilbrigðiskerfisins eiga allflestir landsmenn erindi þangað með margþætt vandamál. Til að veita sem besta heilbrigðisþjónustu á sem hagkvæmasta hátt og nýta sem best þekkingu hvernar heilbrigðisstéttar er mikilvægt að einstaklingar geti haft aðgang að þverfaglegri þjónustu og þeim þekkingarstarfsmönnum heilbrigðisþjónustunnar sem þörf er á hverju sinni. Aukinn aðgangur fólks að fjölbreyttri fagþekkingu heilbrigðisstarfsmanna getur stýtt biðtíma eftir þjónustu. Því hefur verið lögð áhersla á að auka fjármagn til heilsugæslunnar svo hún hafi meiri burði til að fjölga heilbrigðisstarfsfólki í takt við þörf notenda og í samræmi við hlutverk sitt. Þessi áskoran tengist einnig mönnum heilbrigðisþjónustunnar og möguleikum til að tryggja hana.

Í áætlun fjármála- og efnahagsráðuneytisins um langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum kemur fram að þjóðin sé ung og eins og er séu hlutfallslega fleiri á vinnumarkaði hér á landi en í öðrum löndum. Samt sem áður er fyrirséð að aldurssamsetning þjóðarinnar muni breytast á næstu árum. Samkvæmt forsendum grunnsviðsmyndar framreiknings í skýrslu<sup>1</sup> um langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum mun

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



lýðfræðileg þróun vegna fólksfjölgunar og öldrunar þjóðarinnar leiða til 50% hækkunar á heilbrigðisútgjöldum á föstu verðlagi á næstu þremur áratugum ef viðhalda á óbreyttu þjónustustigi og verð á heilbrigðisþjónustu þróast í takt við annað verðlag. Það er því áskorun fyrir heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa að þróa tímanlega viðeigandi þjónustuúræði utan stofnana svo hægt sé að mæta þörfum fólks þegar þjónustunnar er þörf.

Mönnun heilbrigðisþjónustunnar verður áfram ein af stærstu áskorunum á málefna-sviðinu. Nýting allra fagstétta heilbrigðisþjónustunnar í samræmi við hámark þekkingar þeirra er áskorun fyrir skipulag og veitingu þjónustunnar til notenda hennar. Nýsköpun og notkun heilbrigðistækni leikur þar einnig stórt hlutverk og er í samræmi við áherslur í stjórnarsáttmál-anum og velsæðaráherslu ríkisstjórnarinnar um grósku í nýsköpun.

Áskorun er að halda áfram að þróa og efla fjölbreytta geðheilbrigðisþjónustu, í samræmi við stjórnarsáttmálann, sem taki mið af ólíkum þörfum til að auka lífsgæði og vellíðan. Geð-heilsumiðstöð barna hjá Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins hefur tekið til starfa og þjónar á landsvísu. Heilaörvunarmiðstöð er ný meðferðareining innan geðheilsuteyma Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins. Þar er veitt svokölluð TMS-meðferð (Transcranial Magnetic Simu-lation) við meðferðarþráu (unipolar) þunglyndi. Áskorun er að þróa þjónustuna áfram í takt við umfang vandans og þörf skjólstæðinga. Sjá nánar um áskoranir málefna-sviðsins á bls. 378–380 í fjármálaáætlun 2023–2027.

Markmiðið er að heilsugæslan sé aðgengileg fyrir alla sem þurfa á henni að halda, óháð kyni. Fyrir liggur að karlar nýta sér síður en konur þjónustu heilsugæslunnar. Konur virðast búa við lakara heilsufar og verri lífsgæði en karlar og má rekja ástæður þess að hluta til félags-legrar og efnahagslegrar stöðu þeirra í samfélaginu. Kann þetta að skýra að einhverju leyti þann mun sem hefur hingað til verið á notkun þjónustu heilsugæslu hjá konum og körlum.<sup>2</sup> Áskorun er að mæta sértækri þjónustuþörf kvenna. Kvenheilsa er nýtt teymi innan Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins. Hlutverk teymisins er að sinna sjúkdómum og heilsufarsvanda sem eingöngu er til staðar hjá konum. Þjónustan er viðbót við þá þjónustu sem fyrir er og stendur öllum konum til boða. Áskorun er að þróa þjónustuna áfram þannig að hún mæti sem best þörfum kvenna og auki þekkingu annarra heilbrigðisstarfsmanna á málefni. Sjá nánar um fjöllun um kynja- og jafnréttissjónarmið málaflokksins á bls. 380–381 í fjármálaáætlun 2023–2027.

### Tækifæri til umbóta

Mikil tækifæri felast í að koma á miðlægum gagnsæjum biðlistum, ekki hvað síst innan geðheilbrigðisþjónustu heilsugæslunnar. Tækifæri felast einnig í að innan heilsugæslunnar starfi fjölbreyttur hópur fagfólks þar sem sérþekking er nýtt til hins ýtrasta og þverfagleg teymisvinna viðhöfð til að tryggja notendum þjónustunnar skjóta og örugga þjónustu. Einnig felast mikil tækifæri í því að efla endurhæfingarþjónustu innan heilsugæslunnar og taka upp staðlað matstæki til að meta færni, fötlun og heilsu (ICF). Síðast en ekki síst felast tækifæri í að starfsumhverfið styðji við nýsköpun í þjónustu og meðferð sem stuðlar að bættri heilsu og vellíðan skjólstæðinga en það fellur undir þrjár velsæðaráherslur ríkisstjórnarinnar, þ.e. *grósku í nýsköpun, andlegt heilbrigði og virkni í námi og starfi*. Sjá nánar um tækifæri á bls. 378–380 í fjármálaáætlun 2023–2027.

<sup>2</sup> Finnborg S. Steinþórsdóttir (2021): Úttekt unnin fyrir heilbrigðisráðuneytið, þar sem heilsufar kynjanna er kortlagt út frá kynja- og jafnréttissjónarmiðum og lagt mat á hvort heilbrigðisþjónustan mæti ólíkum þörfum kynjanna.

## Áhættuþættir

Helsti áhættuþáttur sem getur haft áhrif á aðgerðir til að efla fyrsta og annars stigs heilsugæsluþjónustu er mönnun fagfólks. Veiting heildstæðrar þjónustu út frá þörfum hvers einstaklings kallar á náð samstarf milli þjónustustiga, stofnana, ríkis og sveitarfélaga. Þetta nauðsynlega samstarf getur einnig verið ákveðinn áhættuþáttur ef einhver brotalöm er þar á.

## Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Að fyrir liggi miðlægir biðlistar fyrir geðheilbrigðisþjónustu heilsugæslunnar.	3.8	Miðlægir biðlistar komnir í notkun.	-	-	Já
	3.8	Miðlægir gagnsærir biðlistar fyrir börn.	-	-	Já
	3.8	Miðlægir gagnsærir biðlistar fyrir fullorðna.	-	-	Já
Skilvirkari þjónusta fyrir fólk sem leitar til heilsugæslu.	3.8	Vel leyst úr erindum fólks hjá heilsugæslum á höfuðborgarsvæðinu (gildi 1–5 þar sem 5 er hæst). <sup>3</sup>	4,32	4,5	4,5
	3.8	Vel leyst úr erindum fólks hjá heilsugæslum á landsbyggðinni (gildi 1–5 þar sem 5 er hæst). <sup>4</sup>	4,06	4,2	4,5
Aðgengilegri þjónusta fyrir fólk sem leitar til heilsugæslu.	3.8	Bið eftir hentugum tíma á höfuðborgarsvæðinu (könnun SÍ, 2022).	2,66	3	4
	3.8	Bið eftir hentugum tíma á landsbyggðinni (könnun SÍ, 2022).	2,77	3	4

Örlítill orðalagsbreyting var gerð á markmiðum 2 og 3 frá fjármálaáætlun 2023–2027. Þar er sett inn orðið fólk í staðinn fyrir orðið sjúklinga.

## 24.2 Sérfræðiþjónusta og hjúkrun

### Verkefni

Sérgreinalæknar, tannlæknar, hjúkrunarfræðingar, sálfræðingar og ljósmæður veita sérhæfða þjónustu utan sjúkrahúsa. Þjónustan er almennt veitt á grundvelli samninga Sjúkratrygginga Íslands við fyrirtæki heilbrigðisstarfsmanna og nær til rannsókna og meðferða. Allir landsmenn skulu hafa aðgang að skilgreindri sérhæfðri þjónustu, óháð búsetu og efnahag. Þeir skulu hafa aðgang að starfsstöðvum þeirra sem veita sérhæfða þjónustu í heilbrigðisumdæmum eða með fjarheilbrigðisþjónustu. Helstu lög sem gilda um málefnasviðið eru lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, og lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008.

Markmið laga nr. 112/2008, um sjúkratryggingar, er að styrkja hlutverk ríkisins sem kaupanda heilbrigðisþjónustu og að sú þjónusta sé kostnaðargreind. Í heilbrigðisstefnu til ársins 2030 er miðað við að Sjúkratryggingar Íslands annist alla samningagerð um kaup á heilbrigðisþjónustu fyrir hönd ríkisins, hvort sem um er að ræða þjónustu opinberra aðila eða einkaaðila.

<sup>3</sup> Þjónustukönnun SÍ um heilsugæslustöðvar á höfuðborgarsvæðinu 2022, sjá á

<https://island.is/s/sjukratryggingar/frett/2022-06-03-konnun-um-thjonustu-heilsugaeslustodva>

<sup>4</sup> Þjónustukönnun SÍ um heilsugæslustöðvar á landsbyggðinni.

### Helstu áskoranir

Í ljósi þess að meginmarkmið heilbrigðisþjónustu er að veitt sé örugg, aðgengileg og hagkvæm heilbrigðisþjónusta þar sem sjúklingum er tryggð greið leið að réttri þjónustu á réttum stað er mikilvægt að samningar Sjúkratrygginga Íslands um heilbrigðisþjónustu byggi á vönduðum greiningum og tryggi þannig aðgengi sjúkratryggðra að þjónustunni. Þá er einnig mikilvægt að samningar stofnunarinnar um heilbrigðisþjónustu byggi á ítarlegum greiningum á þörfum landsmanna fyrir heilbrigðisþjónustu og tryggi hæfilegt þjónustumagn af viðunandi gæðum til að koma í veg fyrir óhóflegan biðtíma og óhagkvæma nýtingu þess fjár sem varið er til kaupanna. Hins vegar er staðan sú að samningslaust hefur verið við sérgreinalækna frá 1. janúar 2019 og við sjúkraþjálfara síðan í janúar 2020. Unnið er að gerð samnings um tannréttingar. Þegar ekki eru í gildi samningar og þegar endurgreiðsla til sjúklinga er gerð samkvæmt gjaldskrá og reglugerð hefur borið á því að veitendur heilbrigðisþjónustu krefja sjúklinga um sérstök gjöld umfram það sem tekið er fram í gjaldskrá Sjúkratrygginga Íslands sem sjúklingar greiða að fullu. Við samningsleysi eru greiðslur til þjónustuveitenda almennt ekki hækkadar og eru viðbótargjöld rökstudd með því að þau komi í stað verðlagshækkana í samningi.

Konur nýta þjónustu sérgreinalækna að jafnaði í meira mæli en karlar en munurinn minnkar heldur þegar komur til annarra sérgreinalækna en kvensjúkdómalækna eru skoðaðar. Samningar um kaup á heilbrigðisþjónustu, þar sem allur kostnaður sjúklings reiknast inn í greiðsluþátttökukerfið, ættu að koma konum til góða þar sem kynbundinn launamunur er enn til staðar í þjóðfélaginu og stórar kvennastéttir eru með laun undir miðgildi. Einnig eru konur oftar en karlar einar með börn á framfæri. Samkvæmt lífshagránnsókn Hagstofu Íslands sóttu hlutfallslega fleiri konur en karlar sér ekki þjónustu lækna, þrátt fyrir að þurfa á því að halda, vegna of mikils kostnaðar.

### Tækifæri til umbóta

Samkvæmt lögum um sjúkratryggingar er það hlutverk heilbrigðisráðherra að ákveða hvaða samninga skuli gera um kaup á heilbrigðisþjónustu en það er Sjúkratrygginga Íslands að annast gerð slíkra samninga. Samningar skulu gerðir í samræmi við stefnumörkun skv. 2. gr. laganna, m.a. um skipulag heilbrigðisþjónustu, forgangsröðun verkefna innan hennar, hagkvæmni, gæði og öryggi þjónustunnar og aðgengi að henni. Við samningsgerð skal hafa hagsmuni sjúkratryggðra að leiðarljósi. Meginreglan er sú að í öllum tilvikum þurfi að liggja fyrir samningar milli Sjúkratrygginga Íslands og veitenda þjónustu eigi ríkið að greiða hlutdeild í kostnaði við heilbrigðisþjónustu. Í heilbrigðisstefnu til ársins 2030 er aftur á móti lögð áhersla á að greiðsluþátttaka sjúklinga fyrir heilbrigðisþjónustu jafnist á við það sem lægst er í nágrennalöndum. Mikilvægt er að samningar um kaup á heilbrigðisþjónustu sem sérgreinalækna og sjúkraþjálfara veita náist sem allra fyrst enda er greiðsluþátttaka ríkisins samkvæmt reglugerð og gjaldskrá byggð á undantekningarheimild í 38. gr. laga um sjúkratryggingar.

### Áhættuþættir

Samningar um kaup á þjónustu sérgreinalækna utan sjúkrahúsa og sjúkraþjálfara eru tveir af kostnaðarsömstu samningunum sem stofnunin gerir um kaup á heilbrigðisþjónustu. Samningarnir hafa verið útrunnir til nokkurra ára. Við samningaleysi greiða sjúklingar aukagjöld sem þeir bera að fullu og erfiðara er fyrir stjórnvöld að hafa yfirsýn yfir raunkostnað þjónustunnar. Staða samninganna í drögum að útkomuspá ársins er jákvæð en vegna óvissu um kostnað við mögulega samningsgerð ríkir ákveðin óvissa um fjármögnun þjónustunnar. Inni á báðum liðum eru sérstakar fjárveitingar á árinu 2023 vegna kostnaðar við mögulega samningsgerð á árinu.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Ná lykilsamningum um kaup á heilbrigðisþjónustu.	3.8	Samningar um sérgreinalæknaþjónustu.	Unnið skv. reglugerð	Samningar komnir á	>80% vinna skv. samningi
	3.8	Samningar um sjúkráþjálfun.	Unnið skv. reglugerð	Samningar komnir á	>80% vinna skv. samningi

**24.3 Sjúkráþjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun  
Verkefni**

Þjónusta í þessum málaflokki er að stærstum hluta veitt af sjúkráþjálfurum, iðjuþjálfum og talmeinafræðingum á grundvelli samninga við Sjúkratryggingar Íslands. Notendur hafa aðgang að þjónustunni á starfsstöðvum viðkomandi sérfræðinga eða í gegnum fjarþjónustu. Þá fellur þjónusta Heyrnar- og talmeinastöðvar Íslands einnig undir málaflokkinn, en þar er sinnt bæði heyrnar- og talmeinaþjónustu. Helstu lög sem gilda um málefnasviðið eru lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, og lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008.

**Helstu áskoranir**

Helsta áskorun vegna sjúkra- og iðjuþjálfunar er að fjölgun aldraðra kallar á aukna þjálfun til að draga úr færnitapi. Einnig mun fólki með tímabundna eða varanlega færniskerðingu fjölga vegna betri meðferðar eftir veikindi, áföll eða slys.

Bent hefur verið á langa bið eftir þjónustu talmeinafræðinga en engar miðlæggar upplýsingar um biðtíma eða fjölda barna á biðlistum hafa verið aðgengilegar. Starfshópur á vegum heilbrigðisráðuneytisins skilaði skýrslu í maí 2022 um fyrirkomulag þjónustu talmeinafræðinga við börn og hvernig bæta megi þjónustuna, með hliðsjón af lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna. Skjólstæðingar talmeinafræðinga eru í flestum tilfellum börn. 92,3% karlkyns og 90,6% kvenkyns skjólstæðinga talmeinafræðinga eru á aldrinum 0–14 ára. Hlutdeild karla/drengja í talmeinaþjónustu er um 70%, hvort sem horft er til fjölda notenda eða komufjölda.

Stoðkerfisvandamál geta haft mikil áhrif á andlega og líkamlega heilsu fólks. Stoðkerfisvandamál eru önnur algengasta ástæða örorku á Íslandi og eru mun fleiri konur meðal örorkulífeyrisþega með stoðkerfissjúkdóma sem fyrstu sjúkdómsgreiningu en karlar í sama hópi. Einnig eru mun fleiri konur en karlar greindar með gigtarsjúkdóma, sér í lagi vefjagigt og slítgigt. Rammasamningur við sjúkráþjálfara rann út í janúar 2019 og sögðu sjúkráþjálfarar sig af samningnum í nóvember sama ár. Síðan þá hafa sjúkráþjálfarar ekki unnið samkvæmt samningi heldur hefur verið greitt fyrir þjónustuna á grundvelli reglugerðar um greiðsluþátttöku sjúkratryggðra.

Notendur þjónustu sjúkráþjálfara árið 2022 voru 60% konur og áttu þær jafnframt 63% af komum til sjúkráþjálfara. Konur voru meiri hluti notenda sjúkráþjálfunar í flestum aldursbilum en stærsti notendahópurinn er á aldrinum 60–64 ára. Aftur á móti þurfa einstaklingar á aldrinum 75 ára og eldri flesta tíma á hvern einstakling að meðaltali. Þrátt fyrir að konur lifi lengur en karlar lifa þær að meðaltali færri ár við góða heilsu en karlar og eru líklegri til að lifa við heilsubrest í daglegu lífi. Eina ástæðu fyrir stoðkerfisvanda hjá konum má mögulega finna

í vinnuumhverfi þeirra en rannsóknir hafa sýnt tengsl á milli áhættuþátta í vinnuumhverfi kvenna og einkenna í stoðkerfi eða andlegri vanlíðan.

Vísendingar eru um að aðgengi sjúklinga sem glíma við langvarandi færniskerðingar að þverfaglegri þjálfun og endurhæfingu sé ekki nógu gott. Auka þarf aðkomu ofangreindra fagstétta að þverfaglegri endurhæfingu utan stofnana. Auk þess eru engir miðlægir biðlistar í þjónustu sjálfstætt starfandi sjúkraþjálfara eða miðlægar upplýsingar um bið eftir þjónustunni.

### Tækifæri til umbóta

Aukin niðurgreiðsla sjúkraþjálfunar í kjölfar þess að þjónustan var færð inn í greiðsluþáttökukerfið hefur aukið möguleika fólks á að nýta sér þjónustu sjálfstætt starfandi sjúkraþjálfara og hefur aðsókn í þjónustuna aukist á síðustu árum. Embætti landlæknis vinnur að upplýsingagátt um biðtíma eftir ýmiss konar heilbrigðisþjónustu.

Þrátt fyrir samningsleysi er ákvæði um sex meðferðir án tilvísunar læknis komið inn í endurgreiðslureglugerð að nýju. Ákvæðið var sett inn í endurnýjun reglugerðarinnar sem tók gildi í febrúar 2023. Í kjölfarið hófust samningaviðræður að nýju sem höfðu legið niðri frá árinu 2020. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að sjúklingar skuli hafa greiðan aðgang að heilbrigðisþjónustu þegar hennar er þörf og í velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á virkni í námi og starfi, þ.m.t. aðgerðir sem auka möguleika aldraðra og öryrkja á vinnumarkaði Með auknu framboði á þjálfun og þverfaglegri endurhæfingu utan stofnana má draga úr þörf fyrir innlögn á endurhæfingarstofnanir og mögulega seinka flutningi á hjúkrunarheimili. Fjölgun fagstétta í heilsugæslunni er liður í því að tryggja sem best skilvirka og rétta þjónustu við fjölþættum vanda.

### Áhættuþættir

Ekki hafa náðst samningar um þjónustu sjálfstætt starfandi sjúkraþjálfara og er þjónustan veitt á grundvelli reglugerðar um greiðsluþáttöku sjúkratryggðra. Viðbótargjöld sem ekki telja inn í greiðsluþáttöku skjólstæðinga eru lögð á greiðslu fyrir þjónustu sem getur aukið verulega heildarkostnað skjólstæðinga sem þurfa að nýta sér þjónustuna og dregið úr aðgengi viðkvæmra hópa að henni.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Biðtími eftir þjónustu sjúkraþjálfara er <30 dagar skv. miðlægum biðlista.	3.8	Hlutfall skjólstæðinga sem bíða skemur en 30 daga.	Mælikvarði í þróun	65%	80%

## 24.4 Sjúkraflutningar

### Verkefni

Til sjúkraflutninga teljast allir flutningar sjúkra og slasaðra utan sjúkrahúsa, á landi og í lofti. Þjónustan er veitt af rekstraraðilum sem starfa samkvæmt samningum eða á vegum heilbrigðisstofnana. Öruggir sjúkraflutningar eru mikilvægur þáttur til að tryggja markmið um jafnt aðgengi allra landsmanna að heilbrigðisþjónustunni.

Undir þennan málaflokk falla einnig ferðir innan lands sem greiddar eru á grundvelli reglugerðar um ferðakostnað. Helstu lög sem gilda um málefnasviðið eru lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, og lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008.

### Helstu áskoranir

Helstu áskoranir varðandi sjúkraflutninga/utanspítalaþjónustu eru vaxandi þörf fyrir þjónustuna vegna breytinga á skipulagi heilbrigðisþjónustu og fjölgunar ferðamanna hér á landi. Þá eru gerðar auknar kröfur um færni og þekkingu sjúkraflutningamanna sem oft sinna fyrstu þjónustu við veika og slasaða. Þjónustustig í sjúkraflutningum er mismunandi milli landsvæða og þjónustuaðila sem eru margir á landsvísu og boðleiðir eru víða dreifðar og óskýrar. Til að sjúkraflutningar gangi greiðlega þarf að tryggja að flutningstæki og búnaður sé í lagi en víða er þörf á endurnýjun. Endurnýjun sjúkrabílaflotans er að mestu lokið og samhliða hefur ýmis búnaður í sjúkrabílunum verið endurnýjaður.

Samkvæmt stöðuskýrslu jafnréttismats er ekki að sjá kynjamun í sjúkraflutningum út frá þeim gögnum sem liggja fyrir. Karlar eru þó frekar fluttir F1-flutningum með bráðaeinkenni frá hjarta eða blóðrásarkerfi og vegna slysa á landi en konur. Þær flutningstölur ríma við aðrar greiningar á algengi slíkra sjúkdóma sem er meira hjá körlum en konum.

Sjúkraflutningar með sjúkrabílum flokkaðir eftir landshlutum sýna nokkuð jafna kynjaskiptingu samkvæmt tölum frá Neyðarlínunni.

### Tækifæri til umbóta

Unnið er eftir aðgerðaáætlun um bráðaþjónustu og sjúkraflutninga til ársins 2025 sem byggist að stærstum hluta á tillögu starfshóps um stefnu þjónustunnar til ársins 2030.

Viðbragðsteymi um bráðaþjónustu í landinu skilaði ráðherra tillögum að verkefnum til næstu ára um breytingar og umbætur í bráðaþjónustu á landinu öllu í lok árs 2022. Teymið telur margvísleg sóknarfæri til að efla og bæta bráðaþjónustu á landsvísu. Í megindráttum snúa tillögur viðbragðsteymisins að því að efla og samræma bráðaþjónustu um allt land, auka samvinnu milli stofnana, skilgreina viðmið um gæði þjónustunnar, styðja við menntun og þjálfun viðbragðsaðila, innleiða skilgreiningar á viðbragðstíma sjúkraflutninga o.fl. Viðbragðsteymið leggur ríka áherslu á að stórefla faglegan stuðning við alla þá viðbragðsaðila sem sinna bráðaþjónustu um allt land, m.a. við sjúkraflutninga, og ekki síður heilbrigðisstarfsfólk á starfsstöðvum heilbrigðisstofnana í dreifðari byggðum.

Bætt menntun og þjálfun sjúkraflutningamanna er ekki síður mikilvæg og hafin er vinna við endurskoðun námskrár sjúkraflutninganámsins með það að markmiði að koma náminu inn í formlega skólakerfið, ásamt því að auka þjálfunarmöguleika starfsmanna í dreifbýli við heilbrigðisstofnanir eða með aðkomu stærri rekstraraðila. Slíkar breytingar eru í takt við velsældaráherslur um virkni í námi og starfi. Samráðshópur um sjúkraflug hefur verið stofnaður og er hann að útfæra ýmsar tillögur sem ætlað er að tryggja bætta viðbragðstíma í sjúkraflugi. Markmiðið er að stytta viðbragðstíma innan þess svæðis sem þyrland er staðsett og flytja sérhæfða heilbrigðisþjónustu fyrir til sjúklings á vettvangi.

Samkvæmt reglugerð um framkvæmd sjúkraflutninga ber fagráði sjúkraflutninga að gera tillögur að þjónustuviðmiðum um sjúkraflutninga á landinu. Þjónustuviðmið skulu liggja til grundvallar skipulagi bráðaþjónustu og sjúkraflutninga og er sú vinna hafin að nýju eftir nokkurt hlé. Með þeim yrði lagður grundvöllur að samræmdri þjónustu fyrir alla landsmenn. Þjónustuviðmið taka til þátta eins og viðbragðstíma, þjálfunar, tækjabúnaðar, lyfja, sérhæfðrar meðferðar og tíma þar til komið er á sérhæft sjúkrahús. Samræmd skráning og gæðaeftirlit mun auðvelda aðilum að staðsetja tæki og mannafla þannig að hann nýtist sem best og tryggi hagstæðan viðbragðstíma.

Mikilvægt er að styrkja fyrsta viðbragð við slysum og bráðum veikindum. Hætta er á að íbúar í dreifbýli líði óþarflega fyrir fjarlægð frá sérgreinasjúkrahúsi. Til að bregðast við þeirri stöðu þarf að tryggja að á hverju svæði sé m.a. skipulag vegna bráðaviðbragðs og sjúkraflutninga, að áhöfn sjúkrabíls sé með viðeigandi þjálfun til að takast á við uppákomuna innan þess tíma sem þarf til að bjarga lífi og heilsu og að notuð séu farartæki við hæfi. Vettvangsliðar



eru samheiti yfir fyrstuhjálparliða sem nýttir eru í auknum mæli til þess að stytta tímann þar til fyrsta viðbragð berst og brúa bilið milli skyndihjálpar og sérhæfðra sjúkraflutninga. Hafin er vinna við að móta regluverk um vettvangsliða og skapa umgjörð í kringum þá er varðar þjálfun, ábyrgð og mögulegar greiðslur.

Vegna vaxandi álags á bráðadeildir sjúkrahúsa er horft til þess í vaxandi mæli að auka getu sjúkraflutningaaðila til að geta sinnt sjúklingum heima, að „afgreiða á staðnum“ þau útköll sjúkrabíla þar sem hægt er að veita nauðsynlega þjónustu án flutnings og án þess að það rýri öryggi sjúklings eða skerði þjónustu við hann. Nágrannaþjóðir okkar hafa í auknum mæli farið þessa leið. Góð samskipti sjúkraflutningamanna og fjarskiptalæknis eru lykilatriði og unnið er að því að innleiða rafrænar sjúkraflutningaskýrslur. Eftirfylgd á heilsugæslu eða göngudeild er forsenda fyrir því að svona fyrirkomulag nýtist sem skyldi og sé öruggt. Þá hafa hjúkrunarfræðingar með bráðataeknimenntun nýst vel í þessum tilgangi og stefnt er að því að bjóða upp á sérstaka viðbótarmenntun fyrir heilbrigðisstarfsfólk sem kemur að bráðaþjónustu utan sjúkrahúsa. Unnið er að tillögum sem bæta faglegan stuðning í gegnum fjarskipti við neyðarsímverði, vettvangsliða, sjúkraflutningamenn, lækna og annað heilbrigðisstarfsfólk sem kemur að sjúkraflutningum og bráðaþjónustu utan sjúkrahúsa. Tillögurnar eru vel til þess fallnar að styðja við fagfólk í dreifbýli og efla nýsköpun.

Möguleg tækifæri til hagræðingar geta legið í því að bjóða upp á einfaldari flutningstæki til sjúkraflutninga en fullbúna og fullmannaða sjúkrabíla eða sérhæfða sjúkraflugvél. Þá er nauðsynlegt að stilla fjárhagslegum hvötum þannig að beiðendur sjúkraflutnings velji ætíð hagkvæmasta kostinn út frá ástandi sjúklings.

### Áhættuþættir

Rekstraraðilar og þjónustuveitendur bráðaþjónustu utan sjúkrahúsa eru margir og ótengdir sem í mörgum tilfellum kemur í veg fyrir skilvirkni og hagkvæmni og getur dregið úr öryggi. Aðgengi að gögnum um afdrif sjúklunga eftir flutning hefur verið ábótavant og því hefur reynst erfitt að meta gæði þjónustunnar á landsvísu.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Skjótari viðbrögð við bráðaútköllum í dreifbýli.	3.6	Hlutfall bráðaútkalla (F1 og F2) í dreifbýli þar sem viðbragðstíminn er undir 25 mínútum.	87%	90%	90%
Betri faglegur stuðningur á vettvangi.	3.6, 8.2	Hlutfall útkalla sem nýta sér miðlægan faglegan stuðning.	Í þróun		
	3.4, 8.2	Hlutfall bráðaútkalla sem lýkur með „afgreiðslu á staðnum“.	16%	16%	20%
Aukin þjónusta á vettvangi.	3.4, 3.6, 13.1, 11.A, 17.1, 7	Hlutfall heilbrigðisumdæma sem hafa sett upp skipulag um vettvangshjálp á öllum sínum starfsstöðvum.	Í þróun		

## 25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra. Það skiptist í tvo málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta</b>	<b>60.775</b>	<b>72.394</b>	<b>77.119</b>
25.10 Hjúkrunar- og dvalarrými	54.538	65.807	70.213
25.20 Endurhæfingarþjónusta	6.237	6.587	6.906

\* Fjárlög að viðbættum fjárukalögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að einstaklingar í þörf fyrir hjúkrunar- og endurhæfingarþjónustu njóti öruggrar, aðgengilegrar og hagkvæmrar heilbrigðisþjónustu, á réttu þjónustustigi. Tryggja skal virðingu fyrir mannlegri reisn þrátt fyrir skerðingu á getu og færni vegna heilsubrests. Endurhæfingarþjónusta grundvallast á þörfum notenda og kröfum um gæði, skilvirkni og árangur þar sem fylgt er lífsálfélaglegri hugmyndafræði um heilsu. Heilbrigðisþjónusta sem veitt er öldruðum styrkir getu þeirra til að búa á eigin heimili sem lengst.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að tryggja stigskiptingu þjónustunnar þannig að lægra þjónustustig verði fullnýtt áður en farið er yfir í það næsta.

### FJÁRMÖGNUN

Stærsta verkefni málefnasviðsins er áframhaldandi uppbygging hjúkrunarheimila með bæði nýjum og endurbættum hjúkrunarrýmum. Á árunum 2024–2028 er gert ráð fyrir að tekin verði í notkun a.m.k. 394 ný hjúkrunarrými og 125 endurbætt rými. Auk þessa er til skoðunar hvort ávinningur sé af því að leigja húsnæði fyrir hjúkrunarheimili.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun
	2024	2025	2026	2027	2028
<b>25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta</b>	<b>74.308</b>	<b>75.140</b>	<b>76.280</b>	<b>76.240</b>	<b>76.182</b>
þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	71.442	71.014	70.994	71.751	71.732
þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	2.865	4.126	5.286	4.488	4.449



**HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028**

**HUGSAÐ TIL  
FRAMTÍÐAR**
**Uppbygging  
sveigjanlegrar og  
fjölbreyttrar  
þjónustu.**
**Áframhaldandi  
uppbygging  
hjúkrunarrýma.**
**Viðhald og efling  
færni með  
endurhæfingu.**
**25.1 Hjúkrunar-, dvalar- og dagdvalarrými  
Verkefni**

Undir málaflokkinn fellur starfsemi hjúkrunar- og dvalarrýma á hjúkrunarheimilum og á heilbrigðisstofnunum. Undir málaflokkinn fellur einnig dagdvöl, almenn og sérhæfð, og Framkvæmdasjóður aldraðra.

Sjúkratryggingar Íslands hafa samið við rekstraraðila hjúkrunar- og dvalarrýma um rekstur þeirra og fá þeir greitt samkvæmt daggjaldi líkt og verið hefur. Hjúkrunar- og dvalarrými sem rekin eru af heilbrigðisstofnunum heilbrigðisumdæma eru á föstum fjárlögum.

Framkvæmdasjóður aldraðra stuðlar að uppbyggingu og eflingu öldrunarþjónustu um land allt. Sjóðurinn fær tekjur af sérstöku gjaldi sem lagt er á þá sem eru á aldrinum 16–69 ára og greiða tekjuskatt.

Helstu lög sem gilda um málaflokkinn eru lög um málefni aldraða, nr. 125/1999, lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007 með síðari breytingum, lög um landlækni og lýðheilsu, nr. 41/2007, og lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008. Unnið er að breytingum á lögum um málefni aldraðra hvað varðar fyrirkomulag á færni- og heilsumati. Verkefnastjórn um heildarendurskoðun á þjónustu við aldraða (Gott að eldast) sem skipuð er af heilbrigðisráðherra og félags- og vinnumarkaðsráðherra vinnur nú að drögum að þingsályktun um samþættingu þjónustu við aldraða. Gert er ráð fyrir að tillaga til þingsályktunar verði lögð fyrir Alþingi í mars 2023.

**Helstu áskoranir**

Helstu áskoranir málaflokksins í heild tengjast breyttri aldurssamsetningu þjóðarinnar og fjölgun aldraðra. Þessar áskoranir tengjast beint vinnu við greiningu á langtímahorfum í efnahagsmálum og opinberum fjármálum, sbr. 9. gr. og 33. gr. laga um opinber fjármál.

Hlutfall fólks 67 ára og eldra af mannfjölda var 12,9% árið 2022 og reiknað er með að það verði 17,7% árið 2040. Þá verða aldraðir orðnir um 77.500 talsins í stað um 48.500 árið 2022. Með hækkandi aldri má gera ráð fyrir að fjölgun verði í hópi þeirra sem glíma við aldurstengda sjúkdóma af einhverju tagi. Mikilvægt er að þjónusta hverju sinni taki mið af því markmiði að fólk sé stutt til sjálfsbjargar, vinnufærni og sjálfstæðrar búsetu heima sem lengst og að þjónustan sé veitt á réttum tíma og á réttu þjónustustigi.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að auðvelda eigi eldra fólki að búa sem lengst heima með viðeigandi stuðningi og þjónustu. Þar segir einnig: „Áfram verða þróaðar fjölbreyttari búsetu- og þjónustuleiðir til að auðvelda eldra fólki að búa sem lengst heima, svo sem með sveigjanlegri dagþjálfun ...“ Í samræmi við viðmið nágrannalanda er stefnt að því

að a.m.k. 85% einstaklinga 80 ára og eldri geti búið á eigin heimili með videigandi aðstoð. Í ársbyrjun 2023 búa nú 84% einstaklinga 80 ára og eldri á eigin heimili.

Almenn hjúkrunarrými á landinu voru alls 2.790 í lok árs 2022 og hafði fjölgað um 60 rými frá árslokum 2021. Ef miðað er við heildarfjölda íbúa 67 ára og eldri búa um 5,6% þess aldurshóps á hjúkrunarheimili. Ef gert er ráð fyrir sambærilegri nýtingu hjúkrunarrýma og nú er þarf að fjölga hjúkrunarrýmum um 602 fram til ársins 2028. Í *Framkvæmdaáætlun um byggingu hjúkrunarrýma* er gert ráð fyrir 394 nýjum rýmum á landinu öllu sem opnuð verða á árabílinu 2024–2028.

Þá er einnig mikilvægt að vinna áfram með áhersluatriði í stefnu í geðheilbrigðismálum þar sem lögð er áhersla á að byggja upp aukna þekkingu á hjúkrunarheimilum til að veita öldruðu fólki geðheilbrigðisþjónustu. Sú stefna er í takt við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um andlegt heilbrigði þar sem fjölbreytt geðheilbrigðisþjónusta og forvarnir eru í forgrunni.

Óskýr skil ábyrgðar milli ríkis og sveitarfélaga til að mæta þörfum íbúanna fyrir þjónustu á réttu þjónustustigi er einnig áskorun. Það getur dregið úr skilvirkni þjónustunnar og hagkvæmni í nýtingu fjár.

Mönnun fagfólks og ófaglærðs fólks er og mun verða mikil áskorun á komandi árum vegna samkeppni um mannafla.

Ákvarðanir varðandi hjúkrunar-, dvalar- og dagdvalarrými hafa mikil kynja- og jafnréttisáhrif og á það við um þau sem starfa við þessa þjónustu sem og þau sem eiga rétt á þjónustunni og aðstandendur þeirra. Skoðun á kynjamun hefur hingað til einskorðast við tvö kyn en mikilvægt er horfa til fleiri kynja í frekari rannsóknum. Konur eru oftast en karlar skráðar aðal-umönnunaraðilar og einnig annast þær oftast aðstandendur sína en karlar. Karlar eru yngri þegar þeir flytja inn á hjúkrunarheimili og hjúkrunarþyngd þeirra er metin meiri. Konur bíða að meðaltali lengur eftir hjúkrunarrými en karlar. Konur eru í meiri hluta þeirra sem starfa við umönnun á hjúkrunarheimilum en þar eru karlar hlutfallslega fleiri í stjórnunarstöðum.

### Tækifæri til umbóta

Helstu tækifæri til umbóta í málaflokknum og til betri nýtingar fjármuna í heilbrigðiskerfinu öllu eru annars vegar að stuðla að því að eldra fólk geti búið sem lengst á eigin heimili með videigandi aðstoð og hins vegar að fjölga hjúkrunarrýmum. Tækifærin felast í samþættingu heimajónustu, sbr. *Gott að eldast*, fjölgun dagdvalarrýma og auknu aðgengi að tíma-bundnum og varanlegum hjúkrunarrýmum, til að koma í veg fyrir langvarandi legu aldraðra í sjúkrarýmum. Í því sambandi má vísa til skýrslu starfshóps á vegum fjármála- og efnahagsráðherra, *Þjónusta við aldraða: Árangur fjárveitinga*, sem birt var á vef ráðuneytisins í maí 2022. Þá er vinna hafin í samstarfi heilbrigðisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis við að endurskoða fasteignafyrirkomulag, fjármögnun og framtíðaruppbyggingu hjúkrunarheimila.

### Áhættuþættir

Breyting á aldurssamsetningu þjóðarinnar hefur bæði áhrif á forsendur til mönnunar þjónustunnar og tekjustofna til að standa undir henni. Því er ljóst að finna þarf leiðir til að minnka þörf fyrir dýrustu og mannfrekustu úrræði þjónustunnar, hjúkrunarheimilin. Það er gert með seinkun á þörf fyrir þjónustuna með heilsueflingu og öðrum forvörnum aldraðra, með fjölgun dagdvalarrýma og samþættingu þjónustu ríkis og sveitarfélaga.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Biðtími eftir hjúkrunarrýmum verði undir 90 dögum.	3.8	Hlutfall þeirra (öll kyn) sem biðu skemur en 90 daga eftir hjúkrunarrými.	57%	75%	85%

**25.2 Endurhæfingarþjónusta****Verkefni**

Undir málaflokkinn fellur endurhæfingarþjónusta sem er ætluð einstaklingum, óháð aldri, sem þarfnast þverfaglegar endurhæfingar vegna færniskerðingar af völdum veikinda, slysa eða af öðrum ástæðum. Hér undir fellur m.a. endurhæfing á Reykjalundi og öðrum endurhæfingarstöðvum, auk starfsemi SÁÁ o.fl. Þjónusta málaflokksins er í flestum tilfellum rekin á grundvelli þjónustusamninga Sjúkratrygginga Íslands við rekstraraðila.

Í apríl 2020 voru gefin út drög að endurhæfingarstefnu og í kjölfarið var gefin út fimm ára aðgerðaáætlun fyrir heilbrigðistengda endurhæfingu í september 2021. Helstu lög sem gilda um málaflokkinn eru lög um málefni aldraðra, nr. 125/1999, lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, lög um landlækni og lýðheilsu, nr. 41/2007, og lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008.

**Helstu áskoranir**

Talsvert vantar upp á samfellu og skilvirkni endurhæfingarþjónustu almennt. Þjónustuþarfir eru ekki nægilega vel skilgreindar og forgangsroðun í úrræði skortir. Þá eru þau endurhæfingarúrræði sem eru í boði ekki nægilega fjölbreytt m.t.t. þjónustuþarfa þeirra sem þurfa á endurhæfingu að halda. Skortur er á heildstæðri nálgun í geðheilbrigðismálum og viðvarandi skortur er á sérhæfðu fagfólki á öllum stigum þjónustunnar. Þá skortir samvinnu milli ólíkra þjónustustiga og er mikill munur á aðgengi að geðheilbrigðisþjónustu eftir búsetu.

Töluverður kynjamunur er á nýtingu endurhæfingarþjónustu. Konur eru með hærri sjúkdómsbyrði á meðan tíðni áfengis- og vímuefnavanda er hærri meðal karla. Innlögnum karla í áfengis- og vímuefnaferð fækkaði þó um 21% milli árána 2019 og 2020 en hlutfall kvenna hækkaði á sama tíma. 61% skjólstæðinga í endurhæfingu á Reykjalundi var konur árið 2020. Meðalfjöldi koma var svipaður milli kynja en misjafnt eftir sviðum. Sama gildir um kynjahlutföll í endurhæfingu á Heilsustofnun NLFÍ, en 71% skjólstæðinga stofnunarinnar árið 2019 var konur.

Það er mikilvægt að endurhæfingarþjónustan sé samfelld, úrræðin fjölbreytt og vel nýtt með skilgreindri forgangsroðun sem byggir á greiningu á þjónustuþörfum einstaklinga sem eru í þörf fyrir endurhæfingu. Þá þarf sú þjónusta sem er í boði að endurspeglar þarfir allra kynja og huga þarf að því að meðferðarúrræði sem eru í boði við áfengis- og vímuefnavanda henti þörfum kvenna.

**Tækifæri til umbóta**

Endurhæfingarferlið þarf að vera heildstætt og byggja á samvinnu ólíkra stofnana og endurhæfingarúrræða. Þá eru tækifæri til staðar til að byrja endurhæfingu fyrr, t.a.m. með því að leggja mat á endurhæfingarþarfir á öllum stigum heilbrigðisþjónustunnar. Auk þess mætti skoða það að nýta fjarheilbrigðislausnir til eftirfylgdar í kjölfar endurhæfingar til að viðhalda árangri.

Árangur endurhæfingar, bæði líkamlegrar og geðendurhæfingar, er margvíslegur, m.a. bætt lífsgæði, endurheimt á félagslegu hlutverki og aukin þátttaka í samfélaginu. Þá getur

endurhæfing fyrirbyggt ótímabæra færniskerðingu og þannig seinkað dýrari inngrípum á borð við sjúkrahúsdvöl og flutning á hjúkrunarheimili.

Í aðgerðaáætlun um endurhæfingu er lagt til að notað verði staðlað matstæki til að greina endurhæfingarþarfir og að sett verði á fót samþætt tilvísanakerfi í endurhæfingu og úrræði innan vinnumálakerfisins til að tryggja samfelli í endurhæfingarferlinu og lágmarka biðtíma eftir úrræðum.

Íslensk stjórnvöld hafa tekið þátt í mótun kynjatengdra meðferðarnálgana í áfengis- og vímuefna meðferð og hefur Rótin – félag um velferð og lífsgæði kvenna fengið styrki í verkefni sem tengjast kynjasjónarmiðum í áfengis- og vímuefna meðferð og heilbrigðisþjónustu fyrir jaðarsettar konur.

Ein af velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar er andlegt heilbrigði. Endurhæfing sem stuðlar að því að ná fram hámarksfærni, hvort sem er andlegri eða líkamlegri, fellur því undir fyrstu velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar.

### Áhættuþættir

Helsta áhætta þessa málaflokks er að aðgerðir til úrbóta á fyrsta stigs þjónustu bregðist, þ.e. að ekki takist að koma á fót samþættu tilvísanakerfi eða miðlægum biðlistum vegna skorts á samvinnu eða mönnun. Bæði tilvísanakerfið og miðlægir biðlistar eru lykilþættir í bættri forgangsriðun innan endurhæfingar. Sama gildir um innleiðingu ICF-grunnmats við upphaf endurhæfingar, en matið nýtist við forgangsriðun og mat á þjónustuþörfum. Án þessara aðgerða er hætta á að samfella í endurhæfingarþjónustu minnki og bið eftir úrræðum verði of löng.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Samfella í endurhæfingarþjónustu.	3.8	Samþætt tilvísanakerfi í endurhæfingu.	Nei	Já	Já
	3.8	Fjöldi biðlista eftir endurhæfingarúrræðum.	> 10	1	1
Bætt þjónusta við notendur þjónustunnar.	3.8	Árangursmarkmið, framvinda skráð milli úrræða og samfellt þjónustuferli.	Nei	Innleiðing hafin	Já

Nýr mælikvarði á samfelli í endurhæfingarþjónustu frá síðustu fjármálaáætlun er samþætt tilvísanakerfi í endurhæfingu. Einnig verður gerð krafa um árangursmarkmið í samningum um endurhæfingarþjónustu og áhersla lögð á heildstæðan feril einstaklingsins í gegnum endurhæfingarþjónustu.

## 26 Lyf og lækningavörur

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra. Það skiptist í þrjá málaflokka. Í eftirfarandi töflu má sjá fjárhagslega þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>26 Lyf og lækningavörur</b>	<b>33.370</b>	<b>35.424</b>	<b>36.514</b>
26.10 Lyf	27.373	28.761	29.557
26.30 Hjálpartæki	5.998	6.663	6.957

\* Fjárlög að viðbættum fjárukalogum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er sameiginleg öllum málefnasviðum heilbrigðisráðuneytisins, að íslensk heilbrigðisþjónusta sé á heimsmælikvarða og að lýðheilsustarf með áherslu á heilsuefningu og forvarnir sé hluti af allri þjónustu, sérstaklega þjónustu heilsugæslunnar. Árangur heilbrigðisþjónustunnar sé metinn með því að mæla gæði þjónustunnar, öryggi hennar, hversu aðgengileg hún er og hvað hún kostar.

Meginmarkmið heilbrigðisþjónustu er að veitt sé örugg, aðgengileg og hagkvæm heilbrigðisþjónusta þar sem sjúklingum er tryggt greið leið að réttri þjónustu á réttum stað.

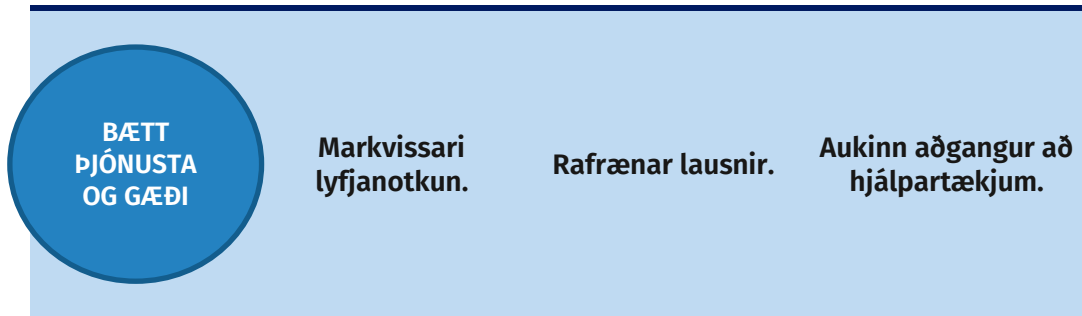
### FJÁRMÖGNUN

Helstu útgjaldabreytingar málefnasviðsins snúa að innleiðingu nýrra lyfja ásamt kerfislægum vexti í lyfjum og hjálpartækjum.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun
	2024	2025	2026	2027	2028
<b>26 Lyf og lækningavörur</b>	<b>39.187</b>	<b>40.652</b>	<b>42.162</b>	<b>43.662</b>	<b>45.213</b>
þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	39.187	40.652	42.162	43.662	45.213

## HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028



### 26.1 Lyf Verkefni

Lyfjamál fjalla m.a. um framleiðslu, dreifingu, notkun og sölu lyfja og skyldra vara. Ýmsar stofnanir, sem falla undir málefnasvið 32, koma með einum eða öðrum hætti að stjórnýslu og framkvæmd verkefna á sviði lyfjamála, sjá nánar í fjármálaáætlun 2023–2027 ásamt yfirliti yfir helstu lög sem skapa umgjörð um málaflokkinn.

#### Helstu áskoranir

Tekið er mið af heilbrigðisstefnu til ársins 2030 og aðgerðaráætlun hennar ásamt velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar.

Helstu áskoranir málaflokksins felast í því að samræma fjárheimildir við aukna eftirspurn eftir lyfjameðferðum sem skýrist einkum af aukinni lyfjanotkun, breyttri lyfjanotkun og innleiðingu á nýjum lyfjum sem þjóðast. Aukin lyfjanotkun skýrist einkum af öldrun þjóðarinnar en þekkt er að lyfjanotkun eykst með hækkunum aldri. Spá Hagstofunnar gerir ráð fyrir að í hópi 65 ára og eldri fjölgi um 27% til ársins 2030 eða um 2,6%–3,7% árlega. Samkvæmt upplýsingum úr lyfjagagnagrunni embætti landlæknis vex lyfjanotkun með hækkunum lífaldri. Þannig er lyfjanotkun u.þ.b. 10 þúsund dagskammtar á þúsund íbúa um við 50 ára aldur, um 20 þúsund skammtar við 65 ára aldur og komin í um 40 þúsund skammta um og eftir áttrætt. Versnandi lýðheilsa samfara þyngdaraukningu þjóðarinnar hefur einnig þrýst á um aukna lyfjameðferð sem og aukning í greiningu á ofvirkni og/eða athyglisbresti (ADHD). Útgjöld til lyfjamála skiptast á almenn lyf og leyfisskyld lyf. Helstu áskoranir í leyfisskyldum lyfjum eru aukning í notkun lyfja við krabbameini samhliða notkun nýrri, betri og dýrari lyfja. Lyf þessi lengja lífslíkur sem aftur lengir lyfjameðferð og binda þar með útgjöld liðarins fram í tímann. Í almennum lyfjum eru helstu áskoranir sem fyrr tengdar aukningu í notkun nýrra sykursykislyfja til þyngdarstjórnunar, áframhaldandi aukningu í notkun ADHD-lyfja samfara nýrri og dýrari meðferðum og notkun dýrari blóðþynnunarlyfja sem eru einfaldari í notkun. Lyfjaskortur verður einnig að teljast umtalsverð áskorun en frá árinu 2016 hefur fjöldi skráðra vörunúmera lyfja staðið í stað eða fækkað (farið úr 3.655 í 3.572 árið 2021) á meðan fjöldi óskráðra lyfja hefur vaxið úr 413 í 1.325 vörunúmer (321% aukning). Einkum hefur fækkað skráningum eldri og ódýrari lyfja en einnig eru dæmi þessa að ný og dýr lyf eru ekki skráð hér á landi vegna lágs skráð verðs sem hefur áhrif á verðkorfur annara landa. Afskráning eldri lyfja beinir lyfjameðferð oft og tíðum í dýrari úrræði. Þá hvílir ekki birgðaskylda á undanþágulyfjum sem að auki eru með hærri álagningu og bera ekki skráningargjöld. Eykur notkun undanþágulyfja því kostnað samfélagsins, eykur vinnu heilbrigðisstarfsfólks auk þess sem afhendingaröryggi til sjúklinga er skert.

Áskoranir er varða kynja- og jafnréttissjónarmið eru einna helst þær að konur nota almennt meira af lyfjum en karlar og þá sérstaklega hvað varðar svefn- og róandi lyf og þunglyndislyf. Ástæður þess eru óþekktar en ýmsar vangaveltur um hugsanlegar skýringar má finna í fjármálaáætlun 2023–2027. Ekki eru til upplýsingar um lyfjanotkun annarra kynja en karla og kvenna.

Notkun leyfisskyldra lyfja er háð undangengnu mati og verklagsreglum lyfjanefndar Landspítala óháð kyni og sjúklingum að kostnaðarlausu.

### Tækifæri til umbóta

Sé lítið til helstu áskorana og tækifæra sem þeim tengjast verður lítið að gert varðandi breytta aldursamsetningu þjóðarinnar en bent er á almennt eru öflug tengsl milli betri lýðheilsu og minni lyfjanotkunar. Aætlunir um útgjöld til lyfjamála þurfa að taka mið af breyttri aldursamsetningu og aukinni lyfjanotkun tengdri hækkuðum aldri fremur en fjölgun þjóðarinnar til að fá raunsannari aætlunir. Hins vegar liggja tækifæri í því að tryggja markvissa notkun lyfjalista sem lyfjanefnd Landspítala og lyfjanefnd Þróunarmiðstöðvar íslenskrar heilsugæslu var falið að útbúa skv. 7. gr. og 13. gr. reglugerð 1450/2020. Tengja þarf notkun lyfjalista greiðslulíkani í heilsugæslu varðandi lyfjaávisanir. Þá er lægra hlutfall notað af samheitalyfjum hér á landi samanborið við nágrannaþjóðir og tillögur hafa komið fram um að einfalda skráningu þeirra og/eða lækka skráningargjöld til að liðka fyrir skráningum fleiri lyfja og auka þannig úrval og samkeppni. Framboð lyfja á Íslandi einkennist af því að vera örmarkaður með hærri hlutfallstölu kostnaðar og bitnar það einkum á ódýrari og veltuminni lyfjum sem hafa þá tilhneigingu til að verða afskráð eða ekki skráð þó markaðsleyfi liggja fyrir. Hvað varðar leyfisskyld lyf liggja tækifæri í markvissara sammingsferli og útboðum með enn frekari norrænni samvinnu. Mörg leyfisskyld lyf eru án innkaupasammings og keypt á skráðum verðum. Þá hefur færst í vöxt að ný og flókin lækni- og lyfjameðferð er veitt erlendis og tryggja verður samninga um þau lyfjakaup. Æskilegt er að leitað verði eftir norrænni samvinnu um kaup á slíkum meðferðum sérstaklega dýrum genameðferðum. Vikið var að aukningu í notkun ADHD-lyfja en sá flokkur lyfja er nú stærsti einstaki útgjaldaliður almenna lyfjaliðarins. Lætur nærri að 5% þjóðarinnar þiggi lyfjameðferð við ADHD og er mikill þrýstingur á um að auka getu til greininga. Ekki er því talið raunhæft að hægt sé að draga úr notkun þeirra lyfja heldur þvert á móti. Tryggja þarf hins vegar markvissa notkun t.d. með því að reyna fyrst ódýrari lyf og markvisst eftirlit með misnotkun á sama tíma og rétt þjónusta er veitt á réttum stað sbr. heilbrigðisstefnu. Heilbrigðisráðherra hefur því ákveðið að skipa grænbókarhóp þvert á ráðuneyti til að fá heildarsýn á þjónustubörf og úrræði fyrir þennan hóp.

Setja þarf upp miðlæg upplýsingakerfi, þ.m.t. upplýsingakerfi um birgðastöðu og miðlæga lyfjakortið, til að hafa betri yfirsýn yfir útgjaldaliðina ásamt því að skapa umhverfi sem sparar kostnað við innflutning, skráningu og markaðssetningu lyfja hér á landi. Miðlægt upplýsingakerfi um rauntímabirgðastöðu lyfja og lækningatækja mun gera yfirvöldum auðveldara fyrir að hafa yfirsýn með lyfjaskorti og betri tækifæri til að bregðast við með öryggi sjúklinga að leiðarljósi.

Miðlæga lyfjakortið mun vakta sérstaklega ávisun lækna á ávana- og fíknilyf. Mun það gera læknum og embætti landlæknis kleift að fylgjast sérstaklega með þessum lyfjum og hamla útgáfu fjölda lyfjaávisana til einstaklings á hverjum tíma.

Sé horft til velsæðaráherslna má stuðla að bættu andlegu heilbrigði með gagnreyndri og skynsamlegri lyfjanotkun, þ.m.t. að draga úr mis- og ofnotkun geð- og verkjalyfja. Miðað er við að notkun þessara lyfja verði sambærileg og meðaltalsnotkun á Norðurlöndunum. Notkun svefnlyfja, ADHD-lyfja og þunglyndislyfja er með þeim hæstu á Norðurlöndunum. Nánari upplýsingar um aðgerðir til að sporna við aukinni notkun þessara lyfja má sjá í fjármálaáætlun 2023–2027.



Til að stuðla að betri samskiptum við almenning koma rafrænar lausnir að miklu gagni. Innleiðing miðlægs lyfjakorts einstaklings spilar þar stórt hlutverk, bæði hvað varðar upplýsingagjöf en einnig lyfjafræðilega þjónustu við einstaklinginn.

Stuðla má að kolefnishlutlausri framtíð með að horfa meira til grænna þátta við opinber innkaup lyfja, t.d. hvort framleiðsla lyfsins eða dreifing þess sé framkvæmd með umhverfisvænni hætti og gefa stig fyrir það í útboðum. Haga þarf lyfjainnkaupum með skynsamlegri hætti og gæta að skynsamlegri lyfjanotkun. Rafrænar fylgiseðlar lyfja munu einna helst stuðla að kolefnishlutlausri framtíð í lyfjaiðnaðinum. Til að sporna við aukningu lyfjanotkunar þarf einnig að huga að því að auka við annars konar þjónustu sem minnkar þörf á lyfjum, t.d. auka forvarnir, hreyfingu, hvetja til bætts mataræðis og efla geðþjónustu.

### Áhættuþættir

Helstu áhættuþættir eru öldrun þjóðarinnar, offita, tilkoma líftæknilyfja og aukning í ávísun lyfja í ákveðnum lyfjaflokkum sem leiða til aukinna fjárútláta í þessum málaflokki sem fer ítrekað fram úr fjárlögum.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Bætt geðheilsa með því að vinna gegn mis- og ofnotkun geð- og verkjalyfja	3.5	Skilgreindir dagskammtar (DDD1000 íbúa) í samanburði við meðaltal Norðurlanda, a) svefnlyf, b) örvandi lyf*, c) ópióíðar <sup>1</sup>	a) 44,6 b) 57,5 c) 20,8	a) 38,9 b) 68,9 c) 19,2	a) 27,6 b) 88,7 c) 16,1
Aukin gæði	3.8	Fjöldi lyfjatengdra atvika	1.574	1.300	900
	3.8	Fjöldi ávísðra lyfja á lágsta viðmiðunarverði <sup>2</sup>	26% <sup>3</sup>	50%	70%
Rafvæðing til lækkunar á lyfjakostnaði	3.8	Innleiðing rafrænna fylgiseðla: a) Leyfisskyld lyf b) Almenn lyf	a) 11,7% b) 0	a) 100% b) 30%	a) 100% <sup>4</sup> b) 70%
	3.8	Tryggð lyfjafyrirferð lækna og lyfjafræðinga fyrir: a) 65 ára og eldri á 10 lyfjum eða fleiri. b) Allir einstaklingar á 10 lyfjum eða fleiri.	a) Tilrauna- verkefni á HH b) 0%	a) 30% b) 15%	a) 50% b) 30%

\*Vegna sérstöðu Íslands í notkun á örvandi lyfjum, þá einna helst lyfjum við ADHD, er ekki hægt að miða við meðaltal Norðurlandanna í því tilvik. Markmiðið er að draga úr notkun eins og hægt er.

<sup>1</sup> Viðmið er meðaltal Norðurlandanna, nýjustu tölur hverju sinni, núverandi tölur frá 2019–2020.

<sup>2</sup> Viðmiðunarverð samkvæmt viðmiðunarverðskrá Lyfjastofnunar sem er uppfærð mánaðarlega, m.t.t. útskiptileika lyfs.

<sup>3</sup> Fyrir lyf í viðmiðunarverðflokkum var ódýrasta lyfið valið í 26% tilvika árið 2021. Í 50% tilvika þá var valið verð sem var innan við 5% frá ódýrasta verði í viðkomandi viðmiðunarverðflokk.

<sup>4</sup> EES-samningurinn og Evrópulöggjöf getur takmarkað heimildir til að heimila rafræna fylgiseðla eingöngu en ekkert því til fyrirstöðu í dag að bjóða upp á rafræna fylgiseðla samhliða pappírseðli.



## 26.2 Lækningatæki

### Verkefni

Meginverkefni málaflokksins varðar framleiðslu, sölu, markaðssetningu, markaðseftirlit, viðhald og notkun lækningatækja og eftirlit heilbrigðisyfirvalda með þeim. Lyfjastofnun annast eftirlit með lækningatækjum. Hvað varðar lækningatæki er lögð áhersla á að eftirlit með lækningatækjum verði en meginmarkmið málaflokksins er að koma í veg fyrir að notendur lækningatækja verði fyrir tjóni og tryggja að framleiðsla, viðhald og notkun lækningatækja sé í samræmi við gildandi lög á hverjum tíma. Um málaflokkinn gilda lög um lækningatæki, nr. 132/2020, auk laga um vísindarannsóknir á heilbrigðissviði, nr. 44/2014.

### Helstu áskoranir

Helstu áskoranir málaflokks um lækningatæki eru að byggja upp og efla eftirlit með lækningatækjum. Gerðar eru strangari kröfur til framleiðenda og auknar kröfur til klínískra prófana en giltu fyrir gildistöku núgildandi laga um lækningatæki, nr. 132/2020. Skráning og yfirsýn yfir þau lækningatæki sem eru hér á markaði er brotakennd og þá sérstaklega er varðar ígræðanleg tæki.

### Tækifæri til umbóta

Í samræmi við heilbrigðisstefnu til ársins 2030 er stefnt að formlegu samstarfi við aðrar Norðurlandabjóðir um mat á nýrri tækni og nýjum aðferðum. Formlegt mat á gagnreyndu notagildi er forsenda fyrir innleiðingu nýrrar tækni, nýrra lyfja og nýrra aðferða í heilbrigðisþjónustu, svokallað heilbrigðistæknimat (HTA). Þessu mati er ætlað að tryggja að ný tækni og nýjar aðferðir, sem fjármagnaðar eru af hinu opinbera, leiði til besta mögulegs árangurs fyrir sjúklinga og samfélagið (venjulega mælt í betri heilsu).

Sameiginlegur gagnagrunnur innan ESB um lækningatæki hefur það hlutverk að tryggja rekjanleika lækningatækis frá framleiðanda og m.a. koma í veg fyrir fölsuð tæki. Gagnagrunnurinn inniheldur m.a. upplýsingar um framleiðendur og atvik sem varða öryggi þeirra og auðveldar innköllun á gölluðum tækjum. Kerfið mun auðvelda rekjanleika lækningatækja, frá framleiðanda til sjúklings.

Setja þarf upp miðlæg upplýsingakerfi sem veitir rauntímaupplýsingar um birgðastöðu lyfja og lækningatækja sem yrði m.a. notað til að aðstoða yfirvöld að tryggja nægjanlegt framboð mikilvægra lækningatækja fyrir heilbrigðiskerfið.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Tryggja að ný tækni og nýjar aðferðir, sem fjármagnaðar eru af hinu opinbera, leiði til besta mögulegs árangurs fyrir sjúklinga og samfélagið.	3.5	Taka mið af heilbrigðistæknimati við kaup á nýjum lækningatækjum.	0%	5%	30%

Nýtt markmið er sett sem ekki var að finna í fyrri áætlun en það felur í sér að tekið verði upp heilbrigðistæknimat<sup>5</sup> við kaup á nýjum lækningatækjum. Heilbrigðistæknimat er framkvæmt á þverfaglegum grundvelli þar sem stuðst er við tiltekin ramma um greiningu sem klínískar,

<sup>5</sup> Sjá 59. gr. lyfjalaga nr. 100/2020.

faraldsfræðilegar, heilsuhagfræðilegar og aðrar upplýsingar og aðferðafræði. Með heilbrigðis-tæknimati er ákvörðun um hvaða lækningatæki skuli fjárfesta í byggð á kostnaðarhagkvæmni með hliðsjón af klínísku mati og ábata fyrir heilbrigðiskerfið.

### 26.3 Hjálpartæki

#### Verkefni

Meginverkefni málaflokksins varða úthlutun hjálpartækja og styrkja sjúkratrygginga almennatrygginga til að afla nauðsynlegra hjálpartækja með það að markmiði að draga úr áhrifum fötlunar eða færniskerðingar á líf notenda. Sjúkratryggingar Íslands annast framkvæmd þessa í gegnum Hjálpartækjamiðstöð. Auk þess annast tvær aðrar stofnanir úthlutun hjálpartækja, þ.e. Heyrnar- og talmeinstöðin og Þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og einstaklinga með samþætta sjón- og heyrnarskerðingu. Síðastnefnda stofnunin heyrir undir félags- og vinnumarkaðsráðherra.

Sjúkratryggðir einstaklingar eiga rétt á styrk til að afla nauðsynlegra hjálpartækja. Sjúkratryggingar Íslands úthluta hjálpartækjum til sjálfsbjargar, öryggis, þjálfunar og meðferðar, Heyrnar- og talmeinstöð útvegar hjálpartæki vegna heyrnarskerðingar og Þjónustu- og þekkingarmiðstöðvar fyrir blinda, sjónskerta og einstaklinga með samþætta sjón- og heyrnarskerðingu úthluta sérhæfðum hjálpartækjum fyrir blinda. Ekki eru greiddir styrkir vegna hjálpartækja við dvöl á sjúkra- eða öldrunarstofnunum, né vegna náms og atvinnu.

Helstu lög sem gilda um málaflokkinn eru lög um sjúkratryggingar nr. 112/2008, lög um Heyrnar- og talmeinstöð nr. 42/2007 og lög um Þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta einstaklinga með samþætta sjón- og heyrnarskerðingu nr. 160/2008.

#### Helstu áskoranir

Helstu áskoranir felast í endurskoðun reglugerða um styrki vegna hjálpartækja, einföldun skipulags við afgreiðslu tækjanna, endurskoðun á greiðsluþátttöku og bættu aðgengi að hjálpartækjum.

Í skýrslu starfshóps á vegum heilbrigðisráðherra frá árinu 2019 er að finna greiningu á stöðu hjálpartækjamála, helstu áskorunum sem blasa við málaflokknum og tillögur til úrbóta. Þar er m.a. bent á að fullgilding samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks kalli á að farið verði yfir ýmsa þætti er snúa að rétti sjúkratryggðra til hjálpartækja auk upplýsingamiðlunar og stuðnings í tengslum við úthlutun tækjanna, m.a. réttur til hjálpartækja til að nota í frístunda- og íþróttastarfi sem ekki er heimilt samkvæmt núgildandi reglum.

Meta þarf hvort þörf er á heildarendurskoðun á reglugerð um styrki vegna hjálpartækja í ljósi breytinga á umhverfi málaflokksins. Heilbrigðisráðuneytið vinnur að þeirri heildarendurskoðun í samvinnu við Sjúkratryggingar Íslands. Um frekari niðurstöður í skýrslu starfshópsins og tillögur sem þar komu fram vísast til umfjöllunar um hjálpartæki á bls. 401–402 í fjármálaáætlun 2023–2027.

Aukin og bætt notkun hjálpartækja getur aukið hagkvæmni með því að stuðla að því að fólk geti búið lengur heima og aukið lífsgæði. Góður aðgangur að hjálpartækjum ásamt fullnægjandi þjálfun í notkun þeirra getur þannig dregið úr kostnaði á öðrum sviðum. Meðal þeirra skuldbindinga sem aðildarríki samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks undirgangast er að tryggja aðgengi fatlaðs fólks að hjálpartækjum og annarri stuðningstækni, t.d. upplýsinga- og samskiptatækni, sem auðveldar fólki að vera samfélagslega virkt.

Þjóðir sem samþykkt hafa samninginn skulu efla þróun og rannsóknir á nýrri tækni sem nýtist fötluðu fólki. Einnig er lögð áhersla á að auka þekkingu fagfólks og annars starfsfólks sem vinnur með fötluðu fólki til að tryggja faglega og góða þjónustu. Jafnframt fái þeir sem þess þurfa persónulega aðstoð. Mikil áhersla er lögð á að tryggja aðgang að hjálpartækjum til hæfingar og endurhæfingar til að auka færni.

Fleiri umsóknir vegna hjálpartækja koma frá konum en körlum sem má líklegast rekja til kynbundins munar á lífslíkum og heilsufari. Almennt lifa konur lengur en karlar en þær lifa einnig lengur við skert lífsgæði vegna heilsufars.

Varðandi helstu áskoranir vísast að öðru leyti til umfjöllunar um hjálpartæki á bls. 402–403 í fjármálaáætlun 2023–2027.

### **Tækifæri til umbóta**

Mikil framþróun hefur orðið í gerð hjálpartækja á undanförunum árum sem eykur möguleika fatlaðs fólks til að lifa sjálfstæðu lífi. Mikilvægt er að fylgjast markvisst með þróun hjálpartækja þannig að nýta megi nýjungar eins og kostur er. Hjálpartæki gegna miklu hlutverki varðandi möguleika fólks til að búa á eigin heimili. Með því aukast lífsgæði notenda ásamt því að minnka álag á stofnanir sem bjóða almennt upp á dýrari úrræði.

Mikilvæg réttarbót með fullgildingu sammings Sameinuðu þjóðanna er réttur til hjálpartækja til að nota í frístunda- og íþróttastarfi sem ekki er heimilt samkvæmt núgildandi reglum. Því þarf að breyta ákvæði reglugerðar um styrki vegna hjálpartækja hvað þennan þátt varðar og mun breytingin kalla á aðra forgangsöröðun útgjalda innan málaflokksins ef ekki á að koma til aukningar þar á.

Úthlutunarreglur þyrftu í meira mæli að byggja á mati á heildarþörfum fremur en læknisfræðilegri sjúkdómsgreiningu. Jafnframt þarf að skoða hvort endurskoða þurfi greiðsluþátttöku hins opinbera vegna hjálpartækja. Nú eru sérstakar greiðslureglur vegna hvers flokks tækja sem getur leitt til ójafnaðar og hárrar greiðslubyrði. Samþættingu þjónustu stofnana sem útvega hjálpartæki þarf að auka til að einfalda og bæta þjónustu við notendur svo hægt sé að leysa fjölbættan vanda á einum stað. Í fyrrnefndri skýrslu um hjálpartæki frá 2019 er lagt til að skoðað verði hvort öll úthlutun hjálpartækja til langtímanotkunar verði færð til Sjúkratrygginga Íslands til einföldunar.

Ein af velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar er virkni í námi og starfi. Betri þjónusta við fatlaða einstaklinga vegna hjálpartækja getur ýtt undir meiri virkni og samfélagsþátttöku einstaklinga sem eru með fatlanir.

### Áhættuþættir

Komi ekki til framangreindra breytinga er hætt við að þjónustuferlið við notendur verði flókið og óaðgengilegt. Úthlutunarreglur miði ekki við heildarþarfir notenda heldur einskorðist við læknisfræðilega sjúkdómsgreiningu. Ef ekki verður fylgst markvisst með þróun hjálpartækja er hætt við að nýjungar séu ekki nýttar sem skili sér í takmörkun fólks til á að búa á eigin heimili og auki álag á stofnanir. Að lokum má nefna að sé heimild til styrkja vegna hjálpartækja til frístunda- og íþróttastarfs ekki bætt við gildandi reglugerð er hætt við að brotið sé á rétti einstaklinga samkvæmt samningi Sameinuðu þjóðanna. Að öðru leyti vísast til umfjöllunar á bls. 401–402 í fjármálaáætlun 2023–2027.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Einfalda aðgang fólks að hjálpartækjum og tryggja jafnræði við notkun þeirra.	3.8, 10.2	Fjöldi staða sem einstaklingur þarf að fara á til að fá úrlausn vegna fjölþætts vanda.	4	1	1
Bæta aðgang að heildstæðum upplýsingum um hjálpartæki.	10.2	Ánægja þjónustuþega hjálpartækja með afgreiðslu og þjónustu þeirra.	EKKI til	>4	>4,2
	10.3	Ánægja með rafræna upplýsingagátt um framboð hjálpartækja.	EKKI til	>4	>4,2

## 27 Öror­ka og málefni fatlaðs fólks

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefna­sviði er á ábyrgð félags- og vinnumarkaðsráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra. Það skiptist í fimm mála­flokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefna­sviðsins í heild á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>27 Öror­ka og málefni fatlaðs fólks</b>	<b>81.485</b>	<b>90.770</b>	<b>100.539</b>
27.10 Bætur skv. lögum um almannatryggingar, örorkulífeyrir	47.545	52.038	59.033
27.20 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, örorka	26.670	30.849	33.398
27.30 Málefni fatlaðs fólks	939	927	1.312
27.40 Aðrar örorkugreiðslur (Önnur velferðarmál, lífeyristrygg.)	1.485	1.626	316
27.50 Jöfnun á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða	4.845	5.330	6.481

\* Fjárlög að viðbættum fjáruka­lögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefna­sviðsins er að fatlað fólk, fólk með örorku eða skerta starfsgetu njóti mannréttinda, valfrelsis og sjálfstæðis og geti verið virkir og ábyrgir þátttakendur í lýðræðis­samfélagi í nútíð og framtíð. Fatlað fólk, fólk með örorku eða mismikla starfsgetu geti lifað sjálfstæðu lífi á forsendum eigin getu þar sem það framfleytir sér með tekjum sínum og nýtur við­eigandi þjónustu og greiðslna eftir þörfum á mismunandi þjónustustigum. Þjónustan sem er veitt sé framsækin og metnaðarfull og í samræmi við gildandi lög og reglur og þá alþjóða­samninga sem Ísland er aðili að. Íslenskt samfélag byggist á því að virðing sé borin fyrir fötl­uðu fólki sem hluta af mannlegum margbreytileika. Full mannréttindi fatlaðs fólks verði efl­d, varin og tryggð til jafns við aðra og skilyrði sköpuð til að fatlað fólk geti lifað sjálfstæðu lífi á eigin forsendum. Allt fatlað fólk njóti grundvallar­frelsis og virðing verði borin fyrir mannlegri reisn þess, sjálfræði og sjálfstæði. Nýsköpun og tækni verði nýtt til að bæta lífsgæði fólks með mismikla starfsgetu í samræmi við velsæðaráherslur ríkisstjórnarinnar.

Meginmarkmið málefna­sviðsins er að öll þjónusta og stuðningur, þar á meðal bætur og greiðslur, stuðli að því að fatlað fólk, fólk með örorku eða mismikla starfsgetu geti lifað innihaldsríku og sjálfstæðu lífi. Afkoma örorku- og endurhæfingar­lífeyrisþega verði áfram bætt með það að markmiði að bæta sérstaklega kjör þeirra sem lakast standa.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar er kveðið á um að samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks skuli lögfestur, örorkulífeyriskerfið verði einfaldað og dregið úr tekju­tengingum þannig að fólk hafi fjárhagslegan hag af atvinnuþátttöku. Kerfið verði gert skil­virkara, gagnsærra og réttlátara og breytingarnar innleiddar í áföngum. Þá er í stjórnarsáttmála lögð áhersla á valfrelsi þeirra einstaklinga sem nú eru með fullt örorkumat um það hvort þau færast yfir í nýtt örorkulífeyriskerfi við upptöku þess.

Í samræmi við velsæðaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi verði vel­ferðarþjónustan aðgengileg, einföld og skilvirk og auðveldi einstaklingum að taka virkan þátt í samfélaginu, þar á meðal á vinnumarkaði. Lögð verði áhersla á mannréttindi og bann við mismunun á grundvelli fötlunar þannig að tryggt verði að fatlað fólk njóti mannréttinda og mannfrelsis til jafns við aðra og því tryggður stuðningur til að njóta þeirra réttinda.

## FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir 16,3 ma.kr. auknum framlögum á tímabili áætlunarinnar vegna heildarendurskoðunar örorkulífeyriskerfisins. Þá er gert ráð fyrir að framlag til jöfnunar á örorkubyrði lífeyrissjóðanna verði endurskoðað og það svigrúm sem skapast verði nýtt til að styðja við áformaðar breytingar. Alls má því gera ráð fyrir að framlög til málefnasviðsins hækki um 18,8 ma.kr. frá fjárlögum 2023. Það skýrist einnig af áætlunum um fjölgun lífeyrisþega á tímabili fjármálaáætlunar og hins vegar af lægra nýgengi örorku á árunum 2022 og 2023 en gert hafði verið ráð fyrir.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks	100.203	110.111	114.041	116.559	119.343
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	100.202	110.110	114.040	116.559	119.342
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	1	1	1	1	1

## HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028



**Bætt líf skjör og lífsgæði.**

Greiðslukerfi styðji við **snemmtæka íhlutun.**

**Virgni, menntun og atvinnuþátttaka.**

### 27.1 Bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar

#### Verkefni

Örorkulífeyrir ásamt tekjutryggingu og aldurstengdri örorkuuppbot er ætlaður til framfærslu þeirra sem hafa skerta starfsgetu og tekjur undir tilteknu viðmiði. Greiðslurnar eru inntar af hendi samkvæmt lögum um almannatryggingar til þeirra sem metnir hafa verið til a.m.k. 75% örorku þegar aðrar tekjur eru undir tilteknu viðmiði og að uppfylltum skilyrðum um lágmarksbúsetu hér á landi. Að auki geta þeir sem hafa verið metnir að lágmarki til 50% örorku en þó minna en 75% örorku fengið greiddan örorkustyrk. Tryggingastofnun ríkisins ber ábyrgð á framkvæmd greiðslna sem falla undir málaflokkinn.

#### Helstu áskoranir

Helsta áskorun á málefnasviðinu er fjölgun örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega umfram aukinn mannfjöldi. Þannig sýna mælingar að á síðasta áratug fjölgaði þeim úr 7,9% af mannfjölda í 9,3% af mannfjölda en sú tala stóð í stað 2021 og hefur lækkað niður í 9,2% árið 2022. Í því skyni að draga úr fjölgun örorkulífeyrisþega hefur á síðustu árum verið lögð aukin áhersla á endurhæfingu og hefur endurhæfingarlífeyrisþegum fjölgað verulega á árunum 2017–2020 eða að jafnaði um 20% ári en útlit er fyrir að hámarki hafi verið náð þar sem fækkun var milli áranna 2021 og 2022. Heildarfjöldi örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega hefur þannig aukist að jafnaði um rúmlega 3% á síðasta áratug en fjölgunin var innan við prósentustig 2021

og 2022. Heildarfjöldi hefur þannig haldist nokkuð stöðugur af mannfjölda eftir að áhersla var aukin á endurhæfingu eða á bilinu 9,1–9,3%.

Af þeim sem metnir hafa verið með a.m.k. 75% örorku hjá Tryggingastofnun ríkisins fá um 96% örorkulífeyri greiddan frá almannatryggingum. Nýgengi örorku telst hjá þeim sem fá 75% örorkumat í fyrsta skipti og var það nánast hið sama á árunum 2019–2021, tæplega 1.300 einstaklingar, en jókst síðan í 1.411 á árinu 2022.

Konur eru í meira mæli með örorkumat vegna stoðkerfissjúkdóma, sérstaklega um og eftir miðjan aldur, og aukning er í nýgengi örorkumats meðal ungra kvenna sökum geðraskana. Hjá körlum er aukning örorkumats meiri í yngri aldurshópum, einkum vegna geðrænna vandamála. Konur eru um 60% þeirra sem eru með 75% örorkumat og karlar um 40%.

Önnur áskorun er að lífeyrisherfi almannatrygginga styðji við markmið samræmds sérfræðimats á vinnugetu (ICF-mat) á sama tíma og það veiti fólki með örorku eða mismikla starfsgetu afkomaþryggi, viðeigandi þjónustu og tækifæri til endurhæfingar. Reynslan sýnir að eftir að fólk hefur verið metið til örorku og hafið töku örorkulífeyris minnka líkur á að það fari aftur á vinnumarkað, jafnvel þótt starfsgeta aukist á ný. Er talið að það megi rekja til þess að hvata skorti í gildandi kerfi til þátttöku á vinnumarkaði, m.a. vegna samspils skatta, bóta og annarra tekna lífeyrisþega.

### Tækifæri til umbóta

Tækifæri til að mæta áskorun um fjölgun örorkulífeyrisþega felst í aukinni áherslu á snemmtæka íhlutun fyrir í veikindaferlinu en nú er, og fyrirbyggjandi aðgerðum á vinnumarkaði, auk innleiðingar samþætts sérfræðimats á vinnugetu einstaklinga sem byggist á líkamlegum, sálfræðilegum og félagslegum áhættuþáttum og komi í stað gildandi örorkumats. Einnig felast tækifæri í samstarfi ólíkra þjónustukerfa sem geta í sameiningu veitt heildstæða einstaklingsmiðaða þjónustu sem byggist á samþættu sérfræðimati og efla þjónustu er styður fólk til virkni, þar á meðal þátttöku á vinnumarkaði. Er það í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um að fólk fái notið virkni í starfi. Á undanförunum árum hefur endurhæfingarlífeyrisþegum farið fjölgandi þar sem aukin áhersla hefur verið lögð á það að láta reyna á endurhæfingu áður en til örorkumats kemur og hefur það dregið nokkuð úr nýgengi örorku. Þessar aðgerðir hafa leitt til þess að þeim sem fá greiddan endurhæfingarlífeyri hefur fjölgað en að sama skapi aukast líkur á að fleiri geti til lengri tíma framfleytt sér sjálfir, að hluta eða öllu leyti, með þátttöku á vinnumarkaði. Markmiðið er að einstaklingum verði gert kleift að nýta hæfileika sína og krafta til þess að þeir geti orðið virkir þátttakendur í samfélaginu enda felast í því betri líf skjör og aukin lífsgæði. Er það í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi og fellur einnig að heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna nr. 4 og nr. 8 um menntun fyrir öll og góða atvinnu og hagvöxt. Sjá einnig málefna svið 30.

Stefnt er að því að leggja fram frumvarp til laga um starfsendurhæfingu og greiðslur vegna starfsgetumissis og að samhliða því verði lagðar til breytingar á lögum um almannatryggingar og lögum um félagslega aðstoð en í þeim frumvörpum verður lagt til að stuðst verði við samþætt sérfræðimat á vinnugetu þar sem litið verði til getu einstaklinga til að framfleyta sér, eins og nánar er lýst í fjármálaáætlun 2023–2027.

Til að bregðast við áskorun um að lífeyrisherfi almannatrygginga styðji við markmið fyrrgreinds mats á vinnugetu er gert ráð fyrir að í áðurnefndum frumvörpum verði lagt til einfaldara og sveigjanlegra örorkulífeyrisherfi almannatrygginga. Mikilvægt er að greiðslukerfið sé gagnsætt og skiljanlegt þannig að greiðsluþegar geti auðveldlega séð fyrir hvaða greiðslur þeir geta fengið og hvaða áhrif atvinnuþátttaka hefur á greiðslur. Þá verði í frumvarpinu m.a. lagt til að bótaflokkar verði sameinaðir og útreikningar einfaldaðir. Enn fremur er lögð áhersla á að réttindakerfi almannatrygginga verði þannig uppbyggt að það hvetji til atvinnuþátttöku



einstaklinga með mismikla starfsgetu. Metið verður hvernig frítekjumark vegna atvinnutekna hefur áhrif á atvinnuþátttöku fólks með mismikla starfsgetu en mikilvægt er að í greiðslukerfi almannatrygginga séu innbyggðir hvatar sem stuðli að aukinni atvinnuþátttöku. Áhersla verður lögð á að þeir einstaklingar sem eru með fullt örorkumat við upptöku á nýju kerfi hafi val um hvort þeir færast yfir í nýja kerfið.

Kyngreind gögn liggja fyrir um stöðu þeirra sem undir málaflokkana falla. Ólík staða karla og kvenna í þjóðfélaginu endurspeglast í mismunandi greiðslum til þeirra frá almannatryggingum. Breytingum á greiðslukerfi almannatrygginga er ætlað að stuðla að meiri jöfnuði sem nýtist konum betur vegna þess að aðrar tekjur þeirra eru almennt lægri en tekjurnar sem þær fá frá almannatryggingum sér til framfærslu. Einfaldara og sveigjanlegra greiðslukerfi þar sem dregið er úr tekjutengingum ætti að mæta betur mismunandi þörfum einstaklinga með skerta starfsgetu. Fleiri konur en karlar fá örorkugreiðslur frá almannatryggingum og því gagnast aðgerðir til einföldunar konum hlutfallslega betur en körlum.

### Áhættuþættir

Helsti áhættuþátturinn felst í því að ekki náist samstaða um fyrirhugaðar breytingar á greiðslu- og þjónustukerfi almannatrygginga vegna örorku og mismikillar starfsgetu. Um er að ræða breytingar sem varða lífsafkomu tugþúsunda einstaklinga og til að tryggja framgang breytinganna er nauðsynlegt að stuðla að sátt og samvinnu þeirra aðila sem að verkefninu koma og hafa hagsmuna að gæta.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Einfaldara og sveigjanlegra bótakerfi almannatrygginga vegna mismikillar starfsgetu.	1.3	Hlutfall lífeyrisþega með of-/vangreiðslur innan 50.000 kr. viðmiðunarmarka.	55,9%	62%	65%
Minnka nýgengi örorku og jafna kynjadreifingu.	1.3, 10	Fjöldi einstaklinga sem fá árlega fyrsta örorkumat sem hlutfall af mannfjölda 18–66 ára.	Karlar: 593; er um 0,45%	Karlar: 0,4%	Karlar: 0,35%
			Konur: 818; er um 0,68%	Konur: 0,63%	Konur: 0,55%
Aukin áhersla verði lögð á getu einstaklinga til þátttöku á vinnumarkaði og jafna kynjadreifingu.	8.5	Hlutfall einstaklinga með a.m.k. 75% örorkumat af mannfjölda á aldrinum 18–66 ára.	Karlar: 5,7%	Karlar: 5,5%	Karlar: 5,2%
			Konur: 9,7%	Konur: 9,5%	Konur: 9,2%
		Hlutfall einstaklinga með 75% örorkumat með atvinnutekjur.	Karlar: 25,2% Konur: 22,5%	Karlar: 27% Konur: 25%	Karlar: 32% Konur: 30%

Í fjármálaáætlun 2023–2027 var gert ráð fyrir að hlutfall lífeyrisþega með of-/vangreiðslur innan 50.000 kr. viðmiðunarmarka færi hækkandi með einfaldara og sveigjanlegra bótakerfi almannatrygginga vegna skertrar starfsgetu. Sú hefur ekki orðið raunin og er skýringin fyrst



og fremst sú að ekki hefur tekist að innleiða hið nýja greiðslukerfi. Því er gert ráð fyrir að þetta hlutfall lækki talsvert á árinu 2022 en fari síðan hækkandi eftir innleiðingu hins nýja kerfis.

## **27.2 Bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, örorka Verkefni**

Endurhæfingarlífeyrir er greiddur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð þegar ekki verður séð hver starfshæfnin verður til frambúðar eftir sjúkdóma eða slys. Greiðslurnar eru tímabundnar og greiðast í allt að 36 mánuði en heimilt er að framlengja tímabilið um allt að 24 mánuði til viðbótar enda sé starfsendurhæfing með það að markmiði að auka atvinnuþátttöku enn talin raunhæf. Endurhæfingarlífeyrisþegar geta einnig fengið greidda tekjutryggingu og aldurstengda örorkuuppbót samkvæmt lögum um almannatryggingar en sömu reglur gilda um útreikning örorku- og endurhæfingarlífeyris.

Til viðbótar örorku- og endurhæfingarlífeyri er heimilt að greiða ýmiss konar styrki og uppbætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð. Má þar nefna heimilisuppbót, uppbót á lífeyri vegna kostnaðar lífeyrisþega sem ekki fæst greiddur eða bættur annars staðar, sérstaka uppbót vegna framfærslu og uppbætur og styrki vegna bifreiðakaupa og reksturs bifreiða. Tryggingastofnun ríkisins ber ábyrgð á framkvæmd greiðslna sem falla undir málaflokkinn.

### **Helstu áskoranir**

Helsta áskorun á málefnaviðinu er að leggja aukna áherslu á snemmtæka íhlutun og virkni einstaklinga í því skyni að fjölgun þeirra sem metnir eru til örorku hjá almannatryggingum verði ekki umfram fjölgun fólks á aldrinum 18–66 ára. Þá er það áskorun að greiðslukerfi almannatrygginga vegna örorku og endurhæfingar styðji við markmið samþætts sérfræðimats á getu einstaklinga til vinnu.

Það er einnig áskorun að bregðast við fjölgun innflytjenda sem af einhverjum ástæðum hafa ekki áunnið sér rétt til lífeyris í fyrra búsetu- eða starfslandi. Bæta þarf stuðning við þann hóp öryrkja og tryggja betur framfærslu hans en leiða má líkur að því að þessir einstaklingar hafi margir mjög takmörkuð efni og úrræði sér til framfærslu. Einnig er mikilvægt að bæta sérstaklega kjör þeirra örorkulífeyrisþega sem lakast standa, t.d. þeirra sem hafa litlar eða engar tekjur aðrar en bætur almannatrygginga og eru í leiguhúsnæði eða mjög skuldsettu húsnæði.

### **Tækifæri til umbóta**

Tækifæri til umbóta felast í aukinni áherslu á starfsendurhæfingu sem getur stuðlað að því að það dragi úr nýgengi örorku, sbr. umfjöllun um málaflokk 27.1. Eins og þar er lýst hefur aukin áhersla á snemmtæka íhlutun leitt til þess að þeim sem fá greiddan endurhæfingarlífeyri hefur fjölgað en að sama skapi aukast líkur á að fleiri einstaklingar geti til lengri tíma framfleytt sér sjálfir, að hluta eða að öllu leyti, með þátttöku á vinnumarkaði. Er það í samræmi við áherslur í stjórnarsáttmála um bættu afkomu örorkulífeyrisþega og aukna þátttöku þeirra á vinnumarkaði sem og velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi, auk þess sem það styður við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna nr. 4 og nr. 8 um menntun fyrir öll og góða atvinnu og hagvöxt. Samhliða því að efla þau þjónustuúrræði sem ætluð eru til að styðja fólk til virkni, sérstaklega þátttöku á vinnumarkaði, hefur greiðslutímabil endurhæfingarlífeyris verið lengt úr þremur árum í allt að fimm ár en þannig er talið að stuðla megi að því að fleiri einstaklingar nái bata og gefist tækifæri til þátttöku á vinnumarkaði í stað þess að vera metnir óvinnufærir og fá greiddar örorkubætur til lengri tíma, jafnvel varanlega.

Stefnt er að því að leggja fram frumvarp til laga um starfsendurhæfingu og greiðslur vegna starfsgetumissis og að samhliða því verði lagðar til breytingar á lögum um almannatryggingar

og lögum um félagslega aðstoð en í þeim frumvörpum verður lagt til að stuðst verði við samþætt sérfræðimat á vinnugetu þar sem lítið verði til getu einstaklinga til að framfleyta sér, eins og nánar er lýst í fjármálaáætlun 2023–2027.

### Áhættuþættir

Helsti áhættuþátturinn felst í því að ekki náist samstaða um fyrirhugaðar breytingar á greiðslu- og þjónustukerfi almannatrygginga vegna örorku og skertrar starfsgetu. Frekari fjölgun innflytjenda sem enda á örorku, sem af einhverjum ástæðum hafa ekki áunnið sér rétt til lífeyris í fyrra búsetu- eða starfslandi, er einnig áhættuþáttur.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Auka áherslu á starfsendurhæfingu og jafna kynjadreifingu.	1.3	Hlutfall einstaklinga sem fá greiddan endurhæfingarlífeyri sem hlutfall af mannfjölda 18–66 ára.	1,2% af mannfjölda Karlur: 0,9% Konur: 1,6%	Karlur: 0,9% Konur: 1,6%	Karlur: 0,8% Konur: 1,4%
	1.3	Hlutfall þeirra sem hætta í endurhæfingu og fá ekki örorkubætur innan eins árs eftir að greiðslum endurhæfingarlífeyris lýkur.	65%	66%	68%
Bæta stuðning við verst setta einstaklinga í hópi öryrkja.	1.3	Árlegur fjöldi sem hlutfall af mannfjölda 18–66 ára örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega sem hefur ekki áunnið sér full réttindi í almannatryggingum og þarf á fjárhagsaðstoð frá sveitarfélögum að halda.	60 einstaklingar eða 0,02%	0,015%	0,01%
	1.3	Hlutfall örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega sem hafa minna en 50.000 kr. á mánuði í aðrar tekjur en bætur almannatrygginga.	38,1%	36%	30%

Mælikvarði um hlutfall endurhæfingarlífeyrisþega af mannfjölda er nú kynskiptur og hefur mismunandi viðmið verið sett milli kynja sem miða að því að draga úr kynjadreifingu en konur hafa verið allt að tveir þriðju hlutar hópans. Markmiðinu á að ná með aukinni áherslu á starfsendurhæfingu og snemmtæka íhlutun sem er liður í heildarendurskoðun örorkulífeyriskerfisins. Þá virðist hámarki í fjölgun hafa verið náð eftir að áhersla varð á endurhæfingu og er því gert ráð fyrir að viðmið verði óbreytt 2024 miðað við síðasta ár en fari svo lækkandi þar sem áhrifa af innleiðingu ICF-mats verði farið að gæta þegar liður á tímabilið.

## 27.3 Málefni fatlaðs fólks

### Verkefni

Félags- og vinnumarkaðsráðherra fer með yfirstjórn málaflokksins en almenn og sértæk þjónusta við fatlað fólk er fyrst og fremst á hendi sveitarfélaganna sem bera ábyrgð á framkvæmd og skipulagi þjónustunnar. Málaflokkurinn snýr að þjónustu við fatlað fólk samkvæmt

lögum nr. 38/2018, um þjónustu við fatlað fólk með langvarandi stuðningsþarfir, sem lúta að þeim réttindum fatlaðs fólks að það eigi kost á bestu þjónustu sem unnt er að veita á hverjum tíma til að koma til móts við sértækar stuðningsþarfir þess. Lögin byggjast á hugmyndafræðinni um sjálfstætt líf sem er grunnstef í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem íslensk stjórnvöld fullgiltu árið 2016. Lögð er áhersla á að meta einstaklingsbundnar stuðningsþarfir, frumkvæðisskyldu stjórnvalda og að tryggja að jafnræðisreglan sé virt.

Á vegum félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins er starfrækt réttindagæsla fyrir fatlað fólk sem ætlað er að tryggja einstaklingum viðeigandi stuðning við að gæta réttinda sinna og tryggja að sjálfsákvörðunarréttur sé virtur. Undir ráðuneytið heyrir einnig Þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og einstaklinga með samþætta sjón- og heyrnar-skerðingu sem veitir sértæka þjónustu á landsvísu.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar Íslands er kveðið á um að samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks skuli lögfestur. Þar sem lög um málefni fatlaðs fólks með langvarandi stuðningsþarfir heyra undir félags- og vinnumarkaðsráðuneytið verður það m.a. hlutverk ráðuneytisins að tryggja farsæla framkvæmd þjónustu á grundvelli samningsins.

### Helstu áskoranir

Stefna í málefnum fatlaðs fólks tekur mið af hugmyndafræði og grunngildum, sem gera kröfu um eitt samfélag fyrir öll, jöfn tækifæri og lífskjör, algilda hönnun og valdeflingu sem leið fyrir fatlað fólk til að vera við stjórnvölinn í eigin lífi. Þörf er á breytingum á framkvæmd og áherslum í þjónustu í kjölfar lögfestingar samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Á árinu 2022 var skipuð verkefnisstjórn í breiðu samráði til að hefja gerð landsáætlunar um innleiðingu samningsins.

Aðrar áskoranir eru fólgnar í því að stuðla stöðugt að auknum mannréttindum, virkni, atvinnuþátttöku og menntun.

Fatlaðir einstaklingar eru í viðkvæmari stöðu gagnvart mismunun, fordómum og ofbeldi en ófatlaðir. Konur með fötlun eru útsettari fyrir tvöfaldri mismunun vegna fötlunar og kynferðis þar sem þær verða m.a. fremur fyrir ofbeldi en aðrar konur og fatlaðir karlar. Hafa verður viðkvæma stöðu fatlaðs fólks í forgrunni við stefnumörkun og útfærslu aðgerða í mála-flokknum.

### Tækifæri til umbóta

Í anda velsældaráherslna ríkisstjórnarinnar er mikilvægt að horfa til nýsköpunar, m.a. við mótun viðhorfa, skipulags, þróunar ferla og tæknilausna af ýmsu tagi til að mæta þeim áskorunum sem fyrr voru nefndar.

Velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um andlegt heilbrigði og virkni í námi og starfi falla vel að áskorunum í þjónustu við fatlað fólk. Markmiðið er að gera fötluðu fólki kleift að lifa sjálfstæðu lífi og er það m.a. gert með því að tryggja aðgengi til jafns við aðra, hvort sem um er að ræða aðgengi að manngerðu umhverfi, samgöngum, þjónustu, upplýsingum eða möguleikum til tjáskipta, sem auðvelda samfélagsþátttöku þess og virkni í daglegu lífi. Velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um betri samskipti við almenning, auk þeirrar áherslu sem lögð er á samráð við notendur í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks, falla einnig vel að kröfum fatlaðs fólks um að taka þátt í ákvörðunum og stefnumörkun er varðar málefni fatlaðs fólks frá upphafsstigum.

Með gerð landsáætlunar um innleiðingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks er lögð áhersla á að samráð verði haft við notendur, hagsmunaaðila og aðra þá sem vilja leggja áætluninni lið frá upphafsstigum. Unnin verður aðgerðaáætlun þar sem skilgreind verða þau verkefni sem eru líkleg til þess að mæta þeim skuldbindingum sem í samningnum felast og verða aðgerðir kostnaðar- og ábatagreindar. Áætlunin skiptist í tvennt, þ.e. tekur til áranna

2022–2024 og 2025–2030. Landsáætlun verður leiðarvísir fyrir ríki, sveitarfélög, hagsmunasamtök, notendur og almenning um hvert skuli stefnt í þjónustu við fatlað fólk. Að auki var skipaður starfshópur um aukin tækifæri til náms og starfa fatlaðs fólks í lok árs 2022 og unnið er að innleiðingu rafrænna lausna fyrir fatlað fólk.

### Áhættuþættir

Helstu áhættuþættir þegar tryggja þarf gæði almennrar og sértækrar þjónustu við fatlað fólk er sterkur og stöðugur mannauður sem og fjármögnun í samræmi við þau markmið sem sett eru. Við gerð landsáætlunar og lögfestingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks felst áhætta í því að forgangsraða þarf aðgerðum og fjármagna þær, tryggja virka þátttöku viðeigandi aðila og að nauðsynlegar lagabreytingar verði að veruleika.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Að veitt verði öryggisþjónusta í samræmi við gildandi lög og alþjóðlega viðurkennda mannréttindasamninga.		Lokið við stefnumótun.	-	Árið 2023	-
		Samþykkt lög um öryggisþjónustu.	-	Árið 2023	-
		Sérhæft húsnæði tilbúið til notkunar.	-	-	Árið 2026
Að nýsköpun og tækni tryggi aðgengi fatlaðs fólks að upplýsingasamfélaginu og auki þannig möguleika þess til sjálfstæðs lífs.	16.6	Fjöldi sveitarfélaga sem hafa haldið námskeið FRN um nýsköpun og tækni í velferðarþjónustu.	0	8	24
	16.6	Fjöldi sveitarfélaga sem hafa samþykktar nýsköpunaráætlanir.	3	8	24

### 27.4 Aðrar örorkugreiðslur

Undir þennan málaflokk falla aðrar greiðslur ótaldar vegna laga um almannatryggingar, nr. 100/2007, sem ekki falla undir málaflokka 27.1 og 27.2. Fyrst og fremst er um einkisgreiðslur að ræða vegna vaxtakostnaðar og kostnaðar vegna læknisvottorða. Að öðru leyti er eðli málaflokksins með þeim hætti að ekki verður fjallað um markmið og mælikvarða varðandi starfsemi hans.

### 27.5 Jöfnun á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða

Fjárframlag hefur verið veitt úr ríkissjóði til að jafna mismunandi örorkubyrði lífeyrissjóða frá árinu 2007 í samræmi við lög nr. 113/1990, um tryggingagjald. Frá árinu 2010 hefur framlagið numið 0,325% af gjaldstofni tryggingagjalds og runnið til allra lífeyrissjóða. Framlaginu hefur verið skipt á milli sjóðanna að teknu tilliti til hlutdeildar hvers lífeyrissjóðs í heildarörorkulífeyrisgreiðslum allra lífeyrissjóða á næstliðnu ári og hlutdeildar hvers lífeyrissjóðs í framtíðarskuldbindingum lífeyrissjóða til greiðslu örorkulífeyris umfram 10% af heildarskuldbindingum.

Ástæða þykir nú til að taka þetta fyrirkomulag til endurskoðunar enda hafa forsendur breyst umtalsvert frá árinu 2007. Þörf lífeyrissjóðanna til jöfnunar örorkubyrði hefur minnkað, fjárhagsstaða sjóðanna almennt batnað á síðari árum og örorkubyrðin ásamt skuldbindingum vegna maka- og barnalífeyris er nú almennt innan þeirra marka sem lágmarkstryggingavernd

sjóðanna miðast við. Þá hefur vægi skuldbindinga vegna örorkulífeyris af heildarlífeyrisskuldbindingu farið lækkandi. Loks er enn fremur til þess að líta að gerðar hafa verið breytingar á tryggingafræðilegum forsendum við mat á réttindum sjóðfélaga í lífeyrissjóðum á þann veg að lífslíkur eru nú metnar á grundvelli félagabýðis hvers sjóðs um sig, sem haft hefur mismunandi áhrif á tryggingafræðilega stöðu einstakra sjóða, auk þess sem teknar hafa verið upp nýjar lífslíkutöflur. Óhjákvæmilegt er að líta til áhrifa þessara breytinga í tengslum við ívilnanir úr ríkissjóði gagnvart lífeyrissjóðunum.

Í ljósi bættrar stöðu lífeyrissjóðanna frá 2007 má telja að tímabært sé að endurskoða hlutdeild þeirra í tryggingagjaldinu og hækka samsvarandi hlut lífeyris- og slysatrygginga en engin hækkun var gerð á almenna tryggingagjaldinu á þeim tíma sem jöfnunarframlagið kom til framkvæmdar. Hlutdeild lífeyris- og slysatrygginga í tryggingagjaldinu skertist hins vegar í sama mæli. Þetta þýðir að sá hluti tekna af tryggingagjaldinu sem renna átti til almannatrygginga dróst saman samhliða greiðslum til lífeyrissjóðanna.

Er nú vilji til þess að endurskoða jöfnunarframlagið til að styðja við þær breytingar sem stjórnvöld áforma að gera á örorkulífeyriskerfinu. Breytingarnar felast meðal annars í sérstakri áherslu á stuðning fyrir í veikindaferlinu en nú í þeim tilgangi að auka líkur á árangursríkri endurhæfingu og endurkomu á vinnumarkað. Þá er vilji stjórnvalda að í samvinnu við lífeyrissjóðina verði tekið upp samræmt mat á orkutapi í almannatrygginga- og lífeyrissjóðakerfinu. Verði þessar breytingar að veruleika standa vonir til að hægja muni á þörf fyrir greiðslur vegna skertrar starfsgetu hvort sem er úr almannatrygginga- eða lífeyrissjóðakerfinu.

## 28 Málefni aldraðra

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefнасviði er á ábyrgð félags- og vinnumarkaðsráðherra. Það skiptist í þrjá málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>28 Málefni aldraðra</b>	<b>92.091</b>	<b>100.985</b>	<b>115.017</b>
28.10 Bætur skv. lögum um almannatryggingar, lífeyrir aldraðra	84.839	92.794	105.683
28.20 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, öldrun	6.885	7.757	8.845
28.30 Þjónusta við aldraða og aðrar greiðslur, óta.	366	434	489

\* Fjárlög að viðbættum fjárukaalögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að eldra fólk njóti lífsgæða á efri árum og geti framfleytt sér með tekjum sínum, einkum úr lífeyrissjóðum, með vinnu og/eða séreignarlífeyrissparnaði. Þau sem geta það ekki fá lífeyrisgreiðslur almannatrygginga og tengdar greiðslur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð í samræmi við lögbundin réttindi og mat á þörf, auk annars stuðnings opinberra aðila. Með greiðslum, þjónustu og stuðningi opinberra aðila verði öldruðum gert kleift að framfleyta sér og lifa sjálfstæðu lífi.

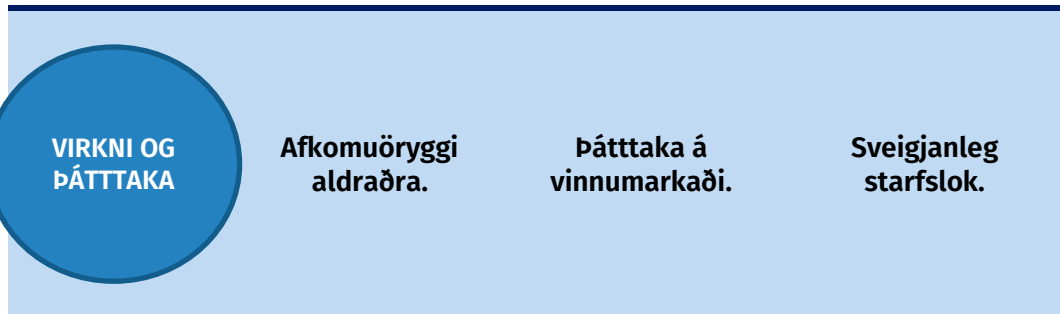
Meginmarkmið málefnasviðsins er að aldraðir einstaklingar sem þess þurfa fá lífeyrisgreiðslur almannatrygginga og aðrar greiðslur sér til framfærslu. Með því móti verði stuðlað að því að aldraðir geti framfleytt sér og búið sem lengst á eigin heimili og lifað sjálfstæðu lífi.

### FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir fjárheimild til málefnasviðsins hækki alls um 15,6 ma.kr. Breytingin er tvíþætt, annars vegar eru áhrif til hækkunar vegna áætlunar um fjölgun aldraðra á tímabili fjármálaáætlunar og hins vegar áhrif til lækkunar vegna hærri tekna ellilífeyrisþega á síðustu árum en gert hafði verið ráð fyrir.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun
	2024	2025	2026	2027	2028
<b>28 Málefni aldraðra</b>	<b>115.846</b>	<b>119.376</b>	<b>123.013</b>	<b>126.759</b>	<b>130.618</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	115.846	119.376	123.013	126.759	130.618

**HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028****28.1 Bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar, lífeyrir Verkefni**

Undir málaflokkinn falla bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, bótaflokkarnir ellilífeyrir og ráðstöfunarfé. Tryggingastofnun ríkisins ber ábyrgð á framkvæmd greiðslna sem falla undir málefnaflokkinn. Meginreglan er sú að rétt til ellilífeyris öðlast þeir sem náð hafa 67 ára aldri og verið búsettir hér á landi í a.m.k. þrjú almanaksár frá 16–67 ára aldurs. Sveigjanleiki við töku lífeyris hefur verið aukinn á undanförunum árum og geta einstaklingar hafið lífeyristöku frá 65 ára aldri ef þeir kjósa svo, auk þess sem þeir geta frestað töku lífeyris til 80 ára aldurs.

**Helstu áskoranir**

Helstu áskoranir á málefnasviðinu eru breytt aldurssamsetning þjóðarinnar og fjölgun aldraðra. Áframhaldandi fjölgun eldra fólks er fyrirsjáanleg á næstu áratugum og aldurssamsetning þjóðarinnar mun halda áfram að breytast. Þessa þróun má rekja til hærri lífaldurs og færri fæðinga hér á landi. Reiknað er með að hlutfall fólks 67 ára og eldra af mannfjölda verði orðið 19% árið 2040 og aldraðir þá um 76.000 talsins. Árið 2060 er gert ráð fyrir að þetta hlutfall verði orðið 22% eða um 97.000 manns. Þá er áætlað að frá árinu 2050 muni fólk á vinnualdri (skilgreint á aldursbilinu 20–65 ára) þurfa að framfleyta hlutfallslega fleira eldra fólki en yngra, andstætt því sem nú er. Þannig verða hlutfallslega færri á vinnumarkaði til að standa undir velferðarsamfélaginu.

Unnið er að heildarendurskoðun á þjónustu við eldra fólk samkvæmt stjórnarsáttmála, sjá nánari umfjöllun í málaflokki 29.4. Markmið endurskoðunarinnar er að bæta lífsgæði eldra fólks með markvissri, samþættri og einstaklingsmiðaðri félags- og heilbrigðisþjónustu sem veitt er á þeim tíma og á þeim stað sem hennar er þörf. Þjónustan snúist um einstaklinginn, sé aðlöguð að þörfum hans og stuðli að því að eldra fólk njóti lífsgæða á efri árum og lifi sjálfstæðu lífi sem lengst. Samfélagslegur ávinningur af slíkum breytingum er verulegur en fyrir utan aukin lífsgæði eldra fólks eru miklir fjárhagslegir hagsmunir af því að fjölga þeim einstaklingum sem virkan þátt taka í samfélaginu og draga úr þörf fyrir flutning á hjúkrunarheimili eða sjúkrahús. Einstaklingar eiga að hafa aðgang að samþættri þjónustu, heimahjúkrun og stuðningsþjónustu. Áfram verða þróaðar fjölbreyttari búsetu- og þjónustuleiðir til að auðvelda eldra fólki að búa sem lengst heima, s.s. með því að nýta tækni og nýsköpun í þjónustu við eldra fólk. Leggja þarf sérstaka áherslu á heilsuefandi aðgerðir til að sporna við félagslegri einangrun og einmanaleika.

Í málaflokknum eru áskoranir sem snúa að kynja- og jafnréttissjónarmiðum. Í skýrslu starfshóps um kjör aldraðra frá desember 2018 kemur fram að af þeim íbúum 67 ára og eldri sem búa við lökust kjör séu 60–70% konur. Af þeim sem eru með tekjur á lægsta tekjubilinu



(tekjutíund 1) séu um 8,5% af erlendum uppruna. Í skýrslunni kemur einnig fram að þessi hópur hefur unnið sér inn lítil eða engin réttindi til greiðslna úr lífeyrissjóðum, lifir nær eingöngu á bótum almannatrygginga og býr í leiguhúsnæði eða í mjög skuldsettu eigin húsnæði. Þessir einstaklingar hafa margir mjög takmörkuð efni og úrræði sér til framfærslu. Talið er mikilvægt að vinna áfram í að styrkja stöðu þessa hóps en liður í því var setning laga um sérstakan félagslegan viðbótarstuðning við aldraða árið 2020 sem felur í sér greiðslur til viðbótar við greiðslur almannatrygginga að tilteknum skilyrðum uppfylltum.

### Tækifæri til umbóta

Í samræmi við stefnu stjórnvalda um aukið valfrelsi við starfslok gefst eldra fólki nú aukinn möguleiki á sveigjanleika við starfslok og upphaf lífeyristöku. Þannig geta aldraðir nú lagað starfslok að persónulegum högum sínum, t.d. með því að flýta eða fresta töku lífeyris eða minnka starfshlutfall samhliða töku hálf lífeyris hjá almannatryggingum og lífeyrissjóðum. Sú stefna stjórnvalda var m.a. mótuð í þeim tilgangi að bregðast við áskorunum vegna fjölgunar aldraðra, auk þess sem almennt er viðurkennt að aukin lífsgæði og bætt heilsa fólks á efri árum séu fölgín í því fyrir aldraða að halda áfram störfum. Því er talið mikilvægt að auka valfrelsi aldraðra við starfslok og er það í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í starfi. Þeim ráðstöfunum sem gripið hefur verið til hér á landi og sem verið er að þróa er einnig ætlað að bregðast við fyrirsjáanlegum auknum útgjöldum almannatrygginga vegna þessarar þróunar, auk þess sem öldruðum gefst þannig tækifæri til að vinna lengur og þar með auka ráðstöfunartekjur sínar, atvinnutengd lífeyrisréttindi og séreignarlífeyrissparnað. Því er mikilvægt að sveigjanleg starfslok og lífeyristaka verði meginreglan í því skyni að aldraðir geti nýtt starfsgetu sína og reynslu lengur samhliða lífeyristöku. Samhliða því hafa verið gerðar ýmsar breytingar á lögum um almannatryggingar er varða greiðslu hálf ellilífeyris í því skyni að fleiri hafi möguleika til að nýta sér það úrræði. Einnig má nefna að aukinn sveigjanleiki til lífeyristöku er talinn stuðla að hagkvæmara fyrirkomulagi framleiðslu og aukningu hennar. Þá þarf að huga sérstaklega að mismunandi tækifærum kynjanna við sveigjanleg starfslok og atvinnuþátttöku á efri árum.

Mikilvægt er að halda áfram á þeirri braut að bæta afkomu ellilífeyrisþega. Leggja þarf áherslu á að auka atvinnuþátttöku þeirra sem hafa þegar hafið töku lífeyris í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í starfi og andlegt heilbrigði. Huga þarf að breytingum á almenna frítekjumarkinu og samspili frítekjumarkna við hækkanir á bótum almannatrygginga. Sérstakt frítekjumark aldraðra vegna atvinnutekna hefur hækkað umtalsvert en með hækkun frítekjumarksins geta aldraðir nú aflað sér hærri tekna en áður án þess að það komi til lækkunar lífeyrisgreiðslna þeirra frá almannatryggingum. Líta þarf sérstaklega til þeirra sem lakast standa í hópi aldraðra, t.d. þeirra sem hafa litlar eða engar tekjur aðrar en bætur almannatrygginga og búa í leiguhúsnæði eða mjög skuldsettu húsnæði.

Félags- og vinnumarkaðsráðherra skipaði á árinu 2022 starfshóp sem er falið að yfirfara fyrirliggjandi tillögur er varða afkomu, atvinnuþátttöku og húsnæðismál eldra fólks og vinna nýjar tillögur eftir þörfum í samræmi við stefnu ríkisstjórnarinnar í stjórnarsáttmála.



**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Hækka heildartekjur ellilífeyrisþega og jafna kynjadreifingu.	1.3	Hærri heildartekjur mældar sem hlutfall ellilífeyrisþega sem fá greiðslur frá TR af íbúafjölda 67 ára og eldri.	Karlar: 70,4% Konur: 78,8%	Karlar: 69% Konur: 76%	Karlar: 65% Konur: 72%
Aukin atvinnuþátttaka aldraðra.	8.5	Aukin atvinnuþátttaka mæld sem hlutfall aldraðra sem fresta töku lífeyris fram yfir 67 ára og fram yfir 70 ára.	67 ára: 47,3% 70 ára: 23,2%	67 ára: 49% 70 ára: 25%	67 ára: 52% 70 ára: 27%
		Hlutfall lífeyrisþega með atvinnutekjur.	Karlar: 19,5% Konur: 9,1%	Karlar: 21% Konur: 11%	Karlar: 23% Konur: 13%
Auka stuðning við aldraða sem lakast standa.	1.3	Fjöldi aldraðra sem fær fjárhagsaðstoð hjá sveitarfélagi á ári.	Karlar: 10 Konur: 14	Karlar: 8 Konur: 10	Karlar: 5 Konur: 7

**28.2 Bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð**

Til viðbótar ellilífeyri er heimilt að greiða ýmiss konar styrki og uppbætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, nr. 99/2007. Má þar nefna heimilisuppbót, uppbót á lífeyri vegna tiltekens kostnaðar lífeyrisþega og uppbætur og styrki vegna bifreiðakaupa og reksturs bifreiða. Tryggingastofnun ríkisins ber ábyrgð á framkvæmd greiðslna sem falla undir málaflokkinn. Eðli málaflokksins er að öðru leyti með þeim hætti að ekki verður fjallað um markmið og mælikvarða varðandi starfsemi hans en vísað er til umfjöllunar um málaflokk 28.1, einkum hvað varðar aukinn stuðning við þá aldraða sem lakast standa.

**28.3 Þjónusta við aldraða og aðrar greiðslur, ótaldar**

Undir þjónustu við aldraða og aðrar greiðslur, ótaldar, falla greiðslur samkvæmt lögum um eftirlaun til aldraðra, nr. 113/1994, og greiðslur samkvæmt lögum um félagslegan viðbótarstuðning við aldraða, nr. 74/2020. Með síðarnefndu lögnum hefur verið komið til móts við þann hóp aldraðra sem ekki hefur áunnið sér full réttindi í almannatryggingum. Líkt og gildir um málaflokk 28.20 ber Tryggingastofnun ríkisins ábyrgð á framkvæmd greiðslna sem falla undir málaflokkinn sem er þess eðlis að ekki verður fjallað um markmið og mælikvarða varðandi starfsemi hans hér.

## 29 Fjölskyldumál

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð félags- og vinnumarkaðsráðherra, heilbrigðisráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra, mennta- og barnamálaráðherra, forsætisráðherra og innviðaráðherra.

Málefнасviðið skiptist í sjö málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>29 Fjölskyldumál</b>	<b>49.002</b>	<b>54.747</b>	<b>58.314</b>
29.10 Barnabætur	14.673	15.065	14.565
29.20 Fæðingarorlof	20.396	23.523	25.010
29.30 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, fjölskyldur	416	428	545
29.40 Annar stuðningur við fjölskyldur og börn	9.303	11.215	12.567
29.50 Bætur til eftirlifenda	471	473	523
29.60 Bætur vegna veikinda og slysa	1.835	2.430	2.676
29.70 Málefni innflytjenda og flóttamanna	1.908	1.613	2.429

\* Fjárlög að viðbættum fjáráaukalögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Gott samfélag stuðlar að jöfnum tækifærum og velsæld einstaklinga, fjölskyldna og barna. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að stuðningur við fjölskyldur sé fjárfesting í fólki. Með því að bæta fjárhagslega stöðu fjölskyldna sem þurfa sérstakan stuðning er stuðlað að jöfnuði til framtíðar. Barnabótakerfið verður notað til að auka ráðstöfunartekjur tekjulægri fjölskyldna og þar með verður dregið úr neikvæðum áhrifum fátæktar, m.a. á þroska, heilsu og lífslíkur. Staða fjölskyldna langveikra og alvarlega fatlaðra barna og fjölskyldna þeirra verður bætt með nýju fyrirkomulagi umönnunarstyrks og umönnunargreiðslna.

Aðbúnaður og réttindi barna eru ávallt í fyrirrúmi. Byggt verður upp samfélag þar sem fjölskyldur og börn eru hjartað í kerfinu. Forsendur barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna eiga að vera rauður þráður í starfsemi hins opinbera og endurspeglast í viðhorfum og ákvörðunum þeirra sem vinna með og fyrir börn á einn eða annan hátt. Sjónarmið og hagsmunir barna eru þannig leiðarstef í allri vinnu stjórnvalda.

Áfram verður stutt við foreldra með öflugu fæðingarorlofskerfi. Aukin áhersla verður lögð á fyrirbyggjandi aðgerðir og forvarnir frá fyrstu árum ævinnar sem miða að því að valdefla börn og fjölskyldur þeirra, byggja upp seiglu og koma í veg fyrir áföll og erfiðleika þar sem það er hægt. Með því að veita börnum og barnafjölskyldum þjónustu við hæfi án hindrana er stuðlað lífsgæðum barna og barnafjölskylda og samfélagslegum ávinningi til framtíðar. Í því skyni er stefnt að því að fullnægjandi þjónusta og úrræði þvert á kerfi verði í boði þegar þeirra er þörf og að þjónustukerfi komi saman til að tryggja samþætta þjónustu við börn og barnafjölskyldur í samræmi við lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.

Íslenska þjóðin er að eldast og með hliðsjón af því þarf að þróa fjölbreyttari búsetu- og þjónustuleiðir sem gera fólki kleift að búa sem lengst heima. Stefnt verður að samþættingu þjónustu fyrir eldra fólk svo að heimahjúkrun og önnur stuðningsþjónusta vinni saman. Markviss, samþætt og einstaklingsmiðuð stuðningsþjónusta veitir eldra fólki fleiri tækifæri til að njóta lífsgæða á efri árum og lifa sjálfstæðu lífi sem lengst.

Afram verður unnið að því að jafna tækifæri til félagslegrar þátttöku og virkni í íslensku samfélagi óháð þjóðerni og uppruna.

## FJÁRMÖGNUN

Framlög til barnabóta hækka árið 2024 um 1,4 ma.kr. eða sem nemur 7,2 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Hækkunin er liður í stuðningi stjórnvalda vegna kjarasamninga á almennum vinnumarkaði. Áætlað er að framlög til fæðingarorlofssjóðs lækki um 720 m.kr. á tímabili fjármálaáætlunar í ljósi uppfærðrar áætlunar. Gert er ráð fyrir að árið 2024 verði áhrif lengingar fæðingarorlofsréttar frá árunum 2020 og 2021 komin fram að fullu. Gert er ráð fyrir 2,5% árlegum vexti útgjalda á tímabili fjármálaáætlunarinnar til umönnunar- og foreldragreiðslna og er heildarhækkun á tímabilinu um 604 m.kr. Einnig eru tímabundin framlög til þriggja ára, alls að fjárhæð 700 m.kr. vegna aðgerðaráætlunar um samræmingu þjónustu við eldra fólk. Þá falla niður tímabundin framlög, árána 2023–2025, sem eru árlega að fjárhæð 380 m.kr., vegna félagslegra aðgerða vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Breyting á framlögum vegna málefna flóttafólks, sem skiptast á milli félags- og vinnumarkaðsráðuneytis og mennta- og barnamálaráðuneytis, nema í heildina 9,4 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Um er að ræða fjárveitingar sem samanstanda af tímabundnum og varanlegum framlögum.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
29 Fjölskyldumál	60.965	61.113	60.090	59.775	60.063
þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	60.736	60.886	59.867	59.554	59.844
þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	229	226	224	222	219

## HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028

### FJÁRFEST Í FÓLKI

Börn og eldra fólk  
fái **þjónustu án  
hindrana.**

**Barnvænt  
samfélag.**

Virk þátttaka í  
samfélaginu **óháð  
þjóðerni og  
uppruna.**

## 29.1 Barnabætur Verkefni

Barnabætur eru tekjutengdar bætur sem greiddar eru með börnum yngri en 18 ára. Fjárhæð barnabóta ræðst af fjölda og aldri barna á heimili, hjúskaparstöðu foreldra og tekna þeirra. Barnabætur eru tekjutengdar til að ná því fram að stuðningur barnabóta sé mestur hjá þeim

fjölskyldum sem þurfa mest á stuðningi að halda en meginmarkmið barnabóta er að jafna kjör barnafjölskyldna og vinna gegn fátækt meðal barna. Barnabætur byggjast á A-lið 68. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, og annast Skatturinn umsýslu barnabóta.

### Helstu áskoranir

Samkvæmt stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er markmið stjórnvalda að tryggja betur fjárhagslega stöðu barnafólks í gegnum skatta og bótakerfið og sérstaklega er ætlunin að efla barnabótakerfið. Áskoranir tengdar málaflokknum eru annars vegar að auka stuðning við tekjulága foreldra þar sem megingilgangur barnabótakerfisins er að vinna gegn fátækt meðal barna og því mikilvægt að líta til þess í hve miklum mæli barnabætur auki ráðstöfunartekjur tekjulægri fjölskyldna. Hins vegar að auka einföldun og skilvirkni á barnabótakerfinu en jafnvægi þarf að ríkja milli þess að tekjutengingar verði til þess að stuðningurinn fari til þeirra tekjulægri en á sama tíma hafi skerðingarhlutföll tekjutenginga ekki neikvæð áhrif á of marga.

Foreldrar sem semja um skipta búsetu barna hjá sýslumanni geta hvort um sig átt rétt á barnabótum miðað við tekjur og fjölskyldustöðu. Barnabæturnar reiknast sjálfkrafa til beggja foreldra, í fyrsta sinn á árinu 2023, svo lengi sem samningur um skipta búsetu barns liggir fyrir hjá sýslumanni í árslok. Töluverð áskorun felst í því að stuðla að jafnari stöðu foreldra sem fara sameiginlega með forsjá barns og ákveða að ala það upp saman á tveimur heimilum. Í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 28/2021, um breytingu á barnalögum, kemur fram að heimild til að semja um skipta búsetu kunni að leiða til aukins samstarfs og samstöðu þessara foreldra til hagsbóta fyrir barn. Óvíst sé hversu margir foreldrar hér á landi muni kjósa að semja um skipta búsetu barns og jafnframt hversu margir muni uppfylla forsendur þess að semja um slíkt. Þá liggja fyrir að breytingar á barnabótakerfinu muni hafa mismunandi áhrif á mæður og fedur. Í þeim tilvikum þegar foreldrar semji um skipta búsetu barns muni bætur t.d. til einstæðrar móður lækka í kjölfarið þar sem mæður séu í dag oftast lögheimilisforeldri en með breytingunum fær búsetuforeldri nýjan rétt til tekjutengdra barnabóta. Hér sé einnig líklegt að launamunur kynjanna hafi áhrif á skerðingu bótanna.

### Tækifæri til umbóta

Á árinu 2022 var stigið mikilvægt skref til umbóta með aðgerðum til að styðja við markmið kjarasamninga á almennum vinnumarkaði um að verja kaupmátt og lífskjör launafólks og skapa forsendur fyrir stöðugleika í efnahagsmálum, lækkun verðbólgu og vaxta. Stjórnvöld gerðu m.a. breytingar á vaxta- og barnabótakerfinu sem markvisst miða að því að styðja við lífskjör lág- og millitekjufólks. Með breytingunum verður stuðningur til barnafjölskyldna betri og skilvirkari, fjölskyldum sem njóta stuðnings fjölgar, dregið er úr skerðingum, jaðarskattar af völdum barnabóta lækka og skilvirkni og tímanleiki barnabóta eykst. Auk þess sem grunnfjárhæðir barnabóta voru hækkaðar og skerðingar lækkaðar var barnabótakerfið einfaldað töluvert sem hvoru tveggja mun leiða til aukins gagnsæis barnabótakerfisins og mæta þeim breytingum sem hafa orðið á stöðu foreldra og ábyrgð á umönnun og uppeldi barna á undanföllum árum og áratugum. Áætlað er að þessar breytingar muni skila því að fleiri foreldrar fái greiddar barnabætur en hefði orðið í óbreyttu kerfi.

Frá og með 1. janúar 2023 er fjárhæð tekjutengdra barnabóta með hverju barni einungis ein en áður voru bætur með fyrsta barni lægri en með þeim sem umfram eru. Þannig mun sama fjárhæð fylgja öllum börnum, að gefinni fjölskyldustöðu foreldra, en verður ekki mismunandi milli frumburðar og annarra barna líkt og áður var. Samhliða hefur jafnframt verið dregið úr vægi viðbótarbarnabóta auk þess sem skerðingarmörk tekna vegna barnabóta á hjúskaparstöðu eru nú einungis ein.

Gert er ráð fyrir upptöku samtímabarnabóta í ársbyrjun 2024 sem taki mið af barnastöðu eftir ársfjórðungum. Í núverandi barnabótakerfi tekur greiðsla barnabóta mið af fjölda barna í

lok síðastliðins árs. Foreldrar janúarbarna þurfa því að bíða í þrettán mánuði þar til barnabætur eru greiddar út í fyrsta sinn í febrúar ári síðar. Með upptöku samtímabarnabóta er gert ráð fyrir að greiðslur barnabóta taki þess í stað mið af fjölda barna í lok síðastliðins ársfjórðungs og því yrði biðtími eftir barnabótum aldrei lengri en fjórir mánuðir.

Jafnframt er í ársbyrjun 2024 gert ráð fyrir minni skerðingum og hækkun fjárhæða barnabóta. Skerðingarmörk tekna vegna barnabóta verða hækkuð og skerðingarhlutfallið verður einungis eitt með öllum börnum óháð hjúskaparstöðu og mun taka einnig til skerðingarhlutfalls með börnum yngri en sjö ára.

### Áhættuþættir

Verði ekki brugðist við þeim áskorunum sem við blasa og ekki ráðist í fyrirhuguð umbótaverkefni má gera ráð fyrir því að barnabótakerfið nái ekki markmiðum sínum að vera markviss stuðningur við líf skjör lág- og millitekjufólks.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Auka stuðning við tekjulága foreldra.	1.2	Hlutfall barna í neðstu fimm tekjutiundum af heildarfjölda barna sem barnabætur eru ákvarðaðar fyrir.	7,0%	6,5%	6,0%
Gagnsætt og fyrirsjáanlegt barnabótakerfi.	1.2	Fjöldi ákvörðunarþátta við ákvörðun barnabóta.	15	7	5

## 29.2 Fæðingarorlof

### Verkefni

Lög nr. 144/2020, um fæðingar- og foreldraorlof, eiga við um foreldra barna sem fæðast, eru ættleidd eða tekin í varanlegt fóstur 1. janúar 2021 eða síðar en samkvæmt lögnum fellur réttur til fæðingarorlofs niður er barn nær 24 mánaða aldri. Fæðingarorlofssjóður annast greiðslur til foreldra sem nýta rétt sinn til greiðslna í fæðingarorlofi á grundvelli laganna og er sjóðurinn í vörslu Vinnumálastofnunar.

### Helstu áskoranir

Helsta áskorun innan fæðingarorlofskerfisins er að tryggja báðum foreldrum jafna möguleika á að annast barn sitt í fæðingarorlofi án þess að það hafi í för með sér verulega röskun hvað varðar þátttöku hvors foreldris um sig á vinnumarkaði. Markmið laga um fæðingar- og foreldraorlof er tvíþætt, annars vegar að tryggja barni samvistir við báða foreldra sína og hins vegar að gera bæði konum og körlum kleift að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf en reynslan hefur sýnt að einn af lykilþáttum þess að báðir foreldrar eigi jafna möguleika á að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf er að þeir eigi jafnan rétt til fæðingarorlofs.

Það er jafnframt ein helsta áskorunin innan fæðingarorlofskerfisins að tryggja að röskun á tekjum foreldra verði sem minnst þegar þeir þurfa að leggja niður störf vegna fjölgunar í fjölskyldunni. Í því sambandi má ætla að tekjur fjölskyldunnar eigi stóran þátt í ákvarðanatöku foreldra í tengslum við nýtingu þeirra á rétti til fæðingarorlofs en almennt þykir mikilvægt að auka líkur á að foreldrar, ekki síst feður, sjái hag í að fullnýta rétt sinn innan fæðingarorlofskerfisins.

### Tækifæri til umbóta

Tölulegar upplýsingar frá Vinnumálastofnun benda til þess að síðustu tólf ár hafi orðið hægfara breyting á hlutfallslegum fjölda feðra af fjölda mæðra sem nýtt hafa rétt sinn til fæðingarorlofs. Á árunum 2011–2015 stóð þetta hlutfall nokkuð í stað í um 81%. Í október 2016 hækkuðu mánaðarlegar hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði til foreldra í fæðingarorlofi úr 370.000 kr. á mánuði í 500.000 kr. á mánuði. Gögn benda til þess að í kjölfarið hafi hlutfall feðra af mæðrum, sem nýttu rétt sinn til fæðingarorlofs, aukist en hlutfallið fór í 86,5% vegna fæðingarársins 2017. Hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði til foreldra í fæðingarorlofi hækkuðu aftur fæðingarárið 2019 í 600.000 kr. og í kjölfarið fór hlutfall umsókna feðra af umsóknum mæðra í 88% vegna fæðingarársins 2019. Hlutfallið breyttist ekki mikið milli áruna 2019 og 2020 en árið 2020 fór hlutfall umsókna feðra af umsóknum mæðra, sem nýttu rétt sinn til fæðingarorlofs, í 90%. Í ljósi framangreinds má ætla að í því skyni að viðhalda öfluglu fæðingarorlofskerfi sé mikilvægt að mánaðarlegar hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði til foreldra, sem nýta rétt sinn til fæðingarorlofs, haldi í við launapróun í landinu þannig að foreldrar sjái hag í að fullnýta fæðingarorlofsréttinn og takmarki ekki nýtinguna vegna of mikillar röskunar á tekjum foreldra meðan á fæðingarorlofi stendur.

Í yfirlýsingu um stuðning stjórnvalda vegna kjarasamninga á almennum vinnumarkaði í desember 2022, dags. 12. desember 2022, kemur m.a. fram að lagt verði mat á greiðslur og hámarksfjárhæðir í fæðingarorlofi með það að markmiði að þær verði endurskoðaðar á árinu 2024. Jafnframt kemur fram í framangreindri yfirlýsingu að stjórnvöld og aðilar vinnumarkaðarins muni sameiginlega leggja mat á tekjuöflun og ráðstöfun tryggingargjaldsins með það að markmiði að tryggja langtímajafnvægi í fjármögnum þeirra réttinda sem gjaldið stendur undir, m.a. í tengslum við greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði.

### Áhættuþættir

Helsti áhættuþáttur innan málaflokksins er að foreldrar, þá sérstaklega feður, sjái sér ekki fært að nýta rétt sinn til töku fæðingarorlofs en samkvæmt bráðabirgðatölum Vinnumálastofnunar vegna áruna 2021 og 2022 hafa aldrei jafn margir feður nýtt einhvern hluta réttar síns til fæðingarorlofs og á þessum árum. Samkvæmt tölunum hafa tæplega 90% feðra nýtt rétt sinn til fæðingarorlofs á árinu 2021 og er hlutfallið tæplega 82% á árinu 2022. Núgildandi hámark greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði til foreldra í fæðingarorlofi er 600.000 kr. á mánuði og hafa mánaðarlegar hámarksgreiðslur úr sjóðnum verið óbreyttar frá 1. janúar 2019. Fyrirhugað er að lagt verði mat á endurskoðun hámarksgreiðslna á árinu 2024, sbr. framangreinda yfirlýsingu um stuðning stjórnvalda vegna kjarasamninga á almennum vinnumarkaði í desember 2022.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Jöfn nýting foreldra á fæðingarorlofi.	8.8	Hlutfall umsókna feðra af umsóknum mæðra.	90,3*	90,3%	90,3%

\*Um er að ræða hlutfall vegna ársins 2020 þar sem foreldrar hafa 24 mánuði til að nýta rétt sinn til fæðingarorlofs og liggja því einungis fyrir bráðabirgðatölur vegna áruna 2021 og 2022.

### 29.3 Bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, fjölskyldur

Málaflokkurinn tekur til greiðslna skv. lögum nr. 99/2007, um félagslega aðstoð. Um er að ræða heimildargreiðslur sem eru háðar mati hverju sinni. Málaflokkurinn tekur til mæðra- og feðralauna og endurgreiðslu umtalsverðs kostnaðar við læknishjálp og lyf. Tryggingastofnun

ríkisins annast framkvæmd málaflokksins. Að öðru leyti er eðli málaflokksins með þeim hætti að ekki er fjallað um markmið og mælikvarða varðandi starfsemi hans.

## **29.4 Annar stuðningur við einstaklinga, fjölskyldur og börn**

### **Verkefni**

Undir málaflokkinn fellur framkvæmd þingsályktunar nr. 28/151 um Barnvænt Ísland – framkvæmd barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, framkvæmd laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, sbr. lög nr. 86/2021 og framkvæmd barnaverndarlaga, nr. 80/2002, þ.m.t. framkvæmdaáætlun á sviði barnaverndar.

Undir málaflokkinn falla jafnframt verkefni Barna- og fjölskyldustofu, sbr. lög nr. 87/2021, Ráðgjafar- og greiningarstöðvar, sbr. lög nr. 83/2003, Þjónustu- og þekkingarmiðstöðvar fyrir blinda, sjónskerta og einstaklinga með samþætta sjón- og heyrnarskerðingu, sbr. lög nr. 160/2008, og umboðsmanns barna, sbr. lög nr. 83/1994. Þá falla undir málaflokkinn verkefni umboðsmanns skuldara, sem starfar einkum skv. lögum um umboðsmann skuldara, nr. 100/2010, lögum um greiðslu kostnaðar við rekstur umboðsmanns skuldara, nr. 166/2011, lögum um greiðsluáðlögun einstaklinga, nr. 101/2010, og lögum um fjárhagsaðstoð til greiðslu tryggingar fyrir kostnaði vegna gjaldþrotaskipta, nr. 9/2014.

Þá falla undir málaflokkinn umönnunargreiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna, sem inntar eru af hendi skv. 4. gr. laga nr. 99/2007, um félagslega aðstoð, og greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna skv. samnefndum lögum nr. 22/2006, ásamt meðlögum sem greidd eru skv. barnalögum, nr. 76/2003.

### **Helstu áskoranir**

Í samræmi við stjórnarsáttmála og viljayfirlýsingu félags- og vinnumarkaðsráðherra, fjármálaráðherra, heilbrigðisráðherra, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Landssambands eldri borgara er hafin vinna við heildarendurskoðun á þjónustu við eldra fólk sem kölluð er Gott að eldast. Áskoranir við endurskoðunina felast m.a. í því að um er að ræða fjölbreytta þjónustu sem veitt er á mörgum þjónustustigum af ríkinu, sveitarfélögum og einkaaðilum. Á árinu 2022 var skipuð verkefnisstjórn í breiðu samráði til að vinna að þessum markmiðum með gerð þingsályktunartillögu um aðgerðaáætlun um þjónustu við eldra fólk. Einstaklingurinn á að hafa aðgang að samþættri þjónustu, heimahjúkrun og stuðningsþjónustu.

Ólíkt lífshlaup karla og kvenna hefur áhrif á tekjur og heilsu fólks á efri árum. Til dæmis lifa konur að jafnaði lengur en karlar en eiga færri ár við góða heilsu. Eldri karlar taka minni þátt í félagsstarfi eldra fólks en konur. Því eru margþættar kynjaáskoranir í þjónustu við eldra fólk sem hafa þarf í huga þegar endurskoðun á þjónustu við eldra fólk er hrint í framkvæmd og tækifæri til að draga úr kynjamun.

Lög um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna nr. 86/2021 eða svonefnd farsældarlög tóku gildi 1. janúar 2022. Meginmarkmið laganna er að búa til umgjörð sem stuðlar að því að börn og foreldrar sem á þurfa að halda hafi aðgang að samþættri þjónustu við hæfi, þvert á kerfi, án hindrana.

Í stjórnarsáttmála er áhersla lögð á að gera enn betur í þjónustu við börn og ungmenni. Þar á meðal að tryggt verði að börn og barnafjölskyldur fái nauðsynlega þjónustu innan tiltekins ásættanlegs biðtíma, að staða barna og barnafjölskyldna sem lenda í áföllum verði styrkt, að áætlun með fyrirbyggjandi aðgerðum í þágu barna verði innleidd og að unnið verði að því að greina og endurskoða þjónustu ríkis og sveitarfélaga við börn og barnafjölskyldur fyrstu ár ævinnar með það að markmiði að auka þjónustu við þennan hóp. Falla þessar áherslur vel innan markmiða fyrrgreindrar farsældarlöggjafar. Til þess að þau markmið náist þarf með markvissum hætti að innleiða löggjöfina og það sem henni fylgir auk þess að tryggja fullnægjandi aðgengi að viðeigandi úrræðum sem börn og fjölskyldur þeirra þurfa.



Umboðsmaður barna safnar og birtir reglulega yfirlit yfir þann fjölda barna sem bíða eftir margvíslegri sérhæfðri þjónustu í samvinnu við ýmsa aðila. Upplýsingarnar eru uppfærðar á sex mánaða fresti til að fylgjast með þróuninni. Umboðsmaður barna mun halda áfram að kalla eftir þessum upplýsingum til þess að hægt sé að fylgjast með því hver staðan er hverju sinni. Söfnun og birting upplýsinganna er jafnframt liður í því hlutverki umboðsmanns barna að stuðla að því að samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins sé virtur og innleiddur að fullu, sbr. d-lið, 3. mgr. 3. gr. laga um umboðsmann barna, nr. 83/1994.

### Tækifæri til umbóta

Markmið endurskoðunar á þjónustu við eldra fólk er að bæta lífsgæði þeirra með markvissri, samþættri og einstaklingsmiðaðri félags- og heilbrigðisþjónustu sem veitt er á þeim tíma og á þeim stað sem hennar er þörf. Áfram verða þróaðar fjölbreyttari búsetu- og þjónustuleiðir til að auðvelda eldra fólki að búa sem lengst heima, svo sem með því að nýta tækni og nýsköpun í þjónustu við eldra fólk. Leggja þarf sérstaka áherslu á heilsuefli aðgerðir, m.a. til að sporna við félagslegri einangrun og einmanaleika. Þessar áherslur eru í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um andlegt heilbrigði og þjónustu við almenning. Með aðgerðaáætlun um heildarendurskoðun á þjónustu við eldra fólk, Gott að eldast, skapast tækifæri til að samþætta þjónustu stofnana og fyrirtækja við eldra fólk í heimahúsi. Með aðgerðaáætluninni er ráðgert að samþætta þjónustu sem veitt er til eldra fólks í heimahúsum á m.a. grunni laga nr. 40/1991 um félagsþjónustu sveitarfélaga, laga nr. 125/1999 um málefni aldraðra og laga nr. 40/2007 um heilbrigðisþjónustu. Samþættingin felur í sér að stjórnun fjármagns og mannafla við þjónustuveitinguna verði á einni hendi en í núverandi skipulagi er félagslega þjónustan og heilbrigðisþjónustan veitt annars vegar af sveitarfélögum og hins vegar af ríkinu. Samfélagslegur ávinningur af slíkum breytingum er verulegur en fyrir utan aukin lífsgæði eldra fólks eru miklir fjárhagslegir hagsmunir af því að fjölga þeim einstaklingum sem virkan þátt taka í samfélaginu og draga úr þörf fyrir flutning á hjúkrunarheimili eða sjúkrahús. Samþættingu heimaþjónustu er m.a. ætlað að eyða gráum svæðum í þjónustu. Í tengslum við hana er gert ráð fyrir að skilvirkni þjónustunnar mundi létta óvissu og auka fyrirsjáanleika gagnvart aðstandendum með tilliti til umönnunarábyrgðar og einnig að draga úr umönnunarbyrði aðstandenda með samfelldari, öruggari og skilvirkari þjónustukeðju.

Aðgerðaáætluninni er ætlað að vera leiðarvísir fyrir stjórnvöld til að skapa skýra framtíðarsýn um hvaða leiðir verði farnar til að bæta þjónustu við eldra fólk og vinna heildarstefnu sem felur í sér að eitt þjónustustig taki hnökralaust við af öðru, að ábyrgð á þjónustubáttum milli aðila sé skýr og að gráum svæðum verði útrýmt. Gert er ráð fyrir að gildistími aðgerðaáætlunar verði 2023–2027.

Við innleiðingu farsældarlaganna er unnið markvissst að því að formfesta samstarf um veitingu þjónustu í þágu farsældar barna og skapa skilyrði til að unnt sé að bregðast fyrir við tilteknum aðstæðum eða erfiðleikum í lífi barns með víðeigandi stuðningi þegar þörf þykir. Með lögunum er kveðið á um stigskiptingu þjónustu og gert ráð fyrir að öll þjónusta í þágu farsældar barna sé veitt á þremur þjónustustigum og að öll þjónusta sé flokkuð á viðkomandi stig með setningu reglugerða. Sjá nánar á bls. 425 í fjármálaáætlun 2023–2027.

Unnið er að heildstæðri greiningu á þjónustu og stuðningi við ólíkar gerðir barnafjölskyldna út frá jafnréttissjónarmiðum. Almennt má þó ganga út frá að bætt samþætt þjónusta við barnafjölskyldur hafi jákvæð áhrif á jafnrétti kynjanna. Áhrifin eru fjölbreytt og margþætt. Sem dæmi má nefna að börn í viðkvæmri stöðu, þar á meðal börn sem búa á tekjulágum heimilum, eru líklegri til að njóta góðs af slíkri þjónustu. Sjá nánar á bls. 426 í fjármálaáætlun 2023–2027.

Embætti umboðsmanns barna hefur á síðustu árum í tvígang framkvæmt könnun meðal opinberra aðila um innleiðingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins.



Niðurstöður könnunarinnar gefa til kynna að tækifæri séu til úrbóta hvað varðar fræðslu til starfsfólks stofnana ríkisins um þær skuldbindingar sem aðild að samningnum felur í sér fyrir íslenska ríkið. Umboðsmaður barna vinnur nú að framsetningu leiðbeininga um framkvæmd matsins á því sem börnum er fyrir bestu skv. 3. gr. samningsins, sbr. lög nr. 19/2013, sem ætlað er að vera liður í áframhaldandi innleiðingu sáttmálans og um leið stuðla að bættri ákvarðanatöku í málefnum barna.

### **Áhættuþættir**

Helstu áhættuþættir við heildarendurskoðun á þjónustu við eldra fólk er sú fjölbreytta þjónusta sem veitt er á mörgum þjónustustigum af ríkinu, sveitarfélögum og einkaaðilum. Til að samþætting á þjónustu við eldra fólk, Gott að eldast, verði árangursrík þurfa allar viðkomandi stofnanir að taka þátt í breytingunni. Skortur á mannafla getur verið hindrun í að samþætting á þjónustu nái fram að ganga. Þá er áhætta fólgin í því að fullnægjandi fjármögnun sé til staðar bæði frá ríki og sveitarfélögum. Einnig er áhætta fólgin í því að nauðsynlegar lagabreytingar verði að veruleika.

Við undirbúning farsældarlöggjafar var unnið hagrænt mat á áhrifum þess að innleiða samþætta þjónustu í þágu barna með áherslu á fyrirbyggjandi aðgerðir og snemmtækan stuðning til að koma í veg fyrir að börn lendi í áföllum og aðstoða þau við að þróa með sér seiglu til að takast á við áföll. Sjá nánar á bls. 425 í fjármálaáætlun 2023–2027.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Bætt lífsgæði eldra fólks.		Fjöldi svæða með samþætta stuðningsþjónustu.	1	4	8
	3	Fjölgun eldra fólks sem stunda reglubundna hreyfingu 4–6 sinnum í viku. <sup>1</sup>	55,7% (2020)	60%	65%
		Dagleg spjaldtölvunotkun eldra fólks. <sup>2</sup>	65% (2020)	72%	79%
Stigskipt þjónusta fyrir börn og fjölskyldur endurskipulögð.	1.5, 3.4, 3.5, 4.1, 4.2	Hlutdeild fyrsta stigs í þjónustu við börn sem fá stuðning.	68,5% (áætlun)	69%	70%
	1.5, 3.4, 3.5, 4.1, 4.2	Hlutdeild annars stigs í þjónustu við börn sem fá stuðning.	27,5%	27%	26%
	3.4, 3.5, 4.1, 16.2	Hlutdeild þriðja stigs í þjónustu við börn sem fá stuðning.	4%	4%	4%
	4.1, 4.2	Mesti biðtími 2–6 ára barna eftir þverfaglegri greiningu hjá Ráðgjafar- og greiningarstöð.	20 mán.	17 mán.	12 mán.
	16.2, 16.3	Mesti biðtími eftir þjónustu Barnahúss.	6 mán.	4 mán.	2 mán.

**29.5 Bætur til eftirlifenda**

Málaflokkurinn tekur til barnalífeyris vegna andláts foreldris skv. lögum um almannatryggingar. Þá tekur málaflokkurinn til maka- og umönnunarbóta, dánarbóta og barnalífeyris vegna menntunar skv. lögum um félagslega aðstoð en þar er um að ræða heimildargreiðslur sem eru háðar mati hverju sinni. Tryggingastofnun ríkisins annast framkvæmd málaflokksins. Að öðru leyti er eðli málaflokksins með þeim hætti að ekki er fjallað um markmið og mælikvarða varðandi starfsemi hans.

**29.6 Bætur vegna veikinda og slysa**

Málaflokkurinn er á byrgð heilbrigðisráðherra og tekur til bóta skv. lögum um sjúkratryggingar, nr. 112/2008, lögum um slysatryggingar almannatrygginga, nr. 45/2015, og lögum um

<sup>1</sup><https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Felagsmalaraduneytid/Hagir%20eldri%20borgara%202020%20-%20ni%C3%B0urst%C3%B6%C3%B0ur.html>

<sup>2</sup>[https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Felagsmalaraduneytid/Hagir%20eldri%20borgara%202020%20-%20ni%C3%B0urst%C3%B6%C3%B0ur.html#vi%C3%B0horf\\_til\\_eldri\\_borgara\\_og\\_t%C3%B6lvuvirkni](https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Felagsmalaraduneytid/Hagir%20eldri%20borgara%202020%20-%20ni%C3%B0urst%C3%B6%C3%B0ur.html#vi%C3%B0horf_til_eldri_borgara_og_t%C3%B6lvuvirkni)

sjúklingatryggingu, nr. 111/2000. Varðandi breytingar á lögum um slysatryggingar vísast til umfjöllunar á bls. 10 í fjármálaáætlun 2023–2027.

### Verkefni

Undir málaflokkinn falla lög nr. 45/2015, um slysatryggingar almannatrygginga. Frumvarp til breytinga á þeim lögum var samþykkt 13. júní 2021, um frekari umfjöllun um þær breytingar vísast til bls. 10 í fjármálaáætlun 2023–2027. Markmið þeirra laga er að tryggja slysatryggðum bætur frá almannatryggingum vegna vinnuslysa eða annarra tiltekinna slysa og atvinnusjúkdóma óháð tekjum hins slysatryggða, sbr. einnig lög um almannatryggingar og önnur lög eftir því sem við á. Af þeim breytingum sem fjallað var um í fjármálaáætlun 2023–2027 á enn eftir að birta reglugerð um atvinnusjúkdóma en starfshópur á vegum heilbrigðisráðherra vann drög að henni og er hún til samráðs í Samráðsgátt stjórnvalda og áætlað er að hún verði birt í mars 2023.

### Helstu áskoranir

Varðandi lög nr. 45/2015 er helsta áskorunin í málaflokknunum að bætur samkvæmt lögum um sjúklingatryggingu, nr. 111/2000, eru of lágar þar sem hámarksbætur bæta ekki að fullu tjón sumra einstaklinga sem leita þá iðulega til dómstóla til að fá fullnaðarbætur með tilheyrandi kostnaði. Breytingar, sem gerðar voru á lögum um slysatryggingar almannatrygginga árið 2021, fólu m.a. í sér rýmri skilgreiningu á hugtakinu slysi, að bætur fyrir varanlegt líkamstjón eru nú miskabætur skv. skaðabótalögum nr. 50/1993, að skýrt sé að tryggingavernd laganna nái jafnframt til atvinnusjúkdóma og umtalsverðar kerfisbreytingar á lögum um slysatryggingar almannatrygginga, m.a. rof á tengingu milli bóta slysatrygginga almannatrygginga og bóta samkvæmt lögum um almannatryggingar.

Önnur áskorun felst í því að fylgjast með hvort breytingarnar hafi ekki haft í för með sér aukna tryggingarvernd þeirra sem sinna umönnunarstörfum. Með breytingunum var hugtak laganna á slysi rýmkað með því hætti að nú ná lögin jafnframt til slysa sem rekja má til skyndilegra áverka vegna ofreynslu á líkama eða slæmrar vinnuaðstöðu, t.d. þegar þungri byrði er lyft eða ýtt. Slík slys voru fyrir breytingar á lögnum ekki talin bótaskyld á grundvelli þeirra og sætti það gagnrýni. Breytingarnar gætu leitt til aukinnar tryggingaverndar þeirra sem sinna umönnunarstörfum en þar eru konur í miklum meiri hluta. Hlutfallslega slasast fleiri konur við störf á heilbrigðisstofnunum og á heimilum (heimilishjálp o.fl.).

Þá felst áskorun í því að fylgjast með hvort tekist hafi að efla úrbætur og forvarnir vegna atvinnusjúkdóma. Atvinnusjúkdómar koma að jafnaði fram á löngum tíma og erfitt getur verið að greina frumorsök sjúkdómsins. Rannsóknir á vinnutengdum áhættuþáttum hafa í gegnum tíðina fremur tekið mið af störfum karla og beinst að þáttum eins og slysaþættu, mengun og líkamlegu álagi. Miklar breytingar hafa orðið á eðli starfa og vinnuumhverfi og mikilvægt að horfa líka til andlegra og félagslegra áhrifaþátta sem og vinnuaðstæðna. Með fyrrgreindum breytingum á lögum um slysatryggingar almannatrygginga voru gerðar breytingar á markmiðs- og gildissviðsákvæðum laganna svo skýrt væri að tryggingarvernd samkvæmt lögnum nái einnig til bótaskyldra atvinnusjúkdóma. Enn fremur var lagt til að við lögin bættist ný grein þar sem atvinnusjúkdómar væru skilgreindir í fyrsta skipti í lögnum sem sjúkdómar sem orsakast af vinnu eða starfsumhverfi. Áhersla er á að orsakasamband við vinnu liggja fyrir. Í lögnum er gert ráð fyrir að heilbrigðisráðherra ákveði með reglugerð að tilteknir atvinnusjúkdómar skuli vera bótaskyldir. Sú reglugerð hefur ekki verið sett en áætlað er að hún taki gildi í mars 2023. Með breytingum á lögnum og setningu reglugerðar gæti falist áskorun í að

mæta mögulega auknum fjölda umsókna um bætur vegna atvinnusjúkdóma en því gæti fylgt kostnaðarauki.

Varðandi lög um sjúklingatryggingu nr. 111/2000, þá hefur heilbrigðisráðherra skipað starfshóp um heildarendurskoðun laganna. Meðal atriða sem skoðuð verða er hvort rétt sé að breyta viðmiðum um hámarksbætur og hvort rétt sé að sjúklingatrygging bæti aukaverkanir lyfja. Auk þess verður skoðað hvort og þá hvernig bæta megi málsmeðferðina.

Helsta áskorunin í málaflokknum er að tryggja samræmi í úrvinnslu mála hvort sem atvik verða á opinberum heilbrigðisstofnunum eða einkareknum. Sú áskorun verður skoðuð af starfshópnum.

### Tækifæri til umbóta

Sem fyrr segir hafa verið gerðar lagabreytingar sem ætlað er að mæta þeim áskorunum sem að framan greinir. Áskoranir sem eftir standa er að greina hvort þeim markmiðum sem að er stefnt hafi verið náð, m.a. aukin tryggingavernd þeirra sem sinna umönnunarstörfum en þar eru konur í miklum meiri hluta og mögulegri aukningu í umsóknum varðandi atvinnusjúkdóma. Þá hefur reglugerð um atvinnusjúkdóma ekki enn verið birt en stefnt er að birtingu hennar í mars 2023. Reglugerðin og listi yfir bótaskylda atvinnusjúkdóma var unninn af starfshópi sem skipaður var af heilbrigðisráðherra. Slík reglugerð hefur ekki verið sett áður og hefur því ekki reynt á hana í framkvæmd. Varðandi lög nr. 45/2015, um slysatryggingar almannatrygginga visast að öðru leyti til umfjöllunar í fjármálaáætlun 2023–2027.

### Áhættuþættir

Helsta áhættan varðandi nýja reglugerð um atvinnusjúkdóma er að upp geti komið vafamál þar sem sjúkdóm er ekki að finna á lista yfir bótaskylda atvinnusjúkdóma í fylgiskjali með reglugerð um atvinnusjúkdóma. Framkvæmdin mun leiða í ljós hvort gera þurfi frekari lagabreytingar á lögum um slysatryggingar almannatrygginga vegna slíkra vafamála.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Auka tryggingavernd þeirra sem sinna umönnunarstörfum.	5	Hlutfallsleg fjölgun umsókna um bætur vegna slysa við umönnunarstörf milli ára.	Mælikvarði í þróun.	100%	
Efla úrbætur og forvarnir vegna atvinnusjúkdóma.	3.4	Ánægja þeirra sem greinast með atvinnusjúkdóm með úrvinnslu og úrbætur vinnustaðar (0–5).	Mælikvarði í þróun.	>4,2	2

Sjá fjármálaáætlun 2023–2027.

## 29.7 Málefni innflytjenda og flóttafólks

### Verkefni

Sá hluti málaflokksins sem fellur undir málefna svið félags- og vinnu markaðsráðuneytisins tekur annars vegar til innflytjenda sem koma hingað til lands vegna atvinnuþátttöku, náms eða fjölskylduadstæðna og hins vegar til flóttafólks sem fengið hefur alþjóðlega vernd hér á landi, viðbótarvernd eða dvalarleyfi af mannúðarástæðum. Flóttafólk er ýmist fólk sem veitt hefur verið vernd hér á landi eftir umsókn um slíka vernd, sem fengið hefur dvalarleyfi í kjölfar fjölskyldusameiningar eða sem fengið hefur vernd eftir að hafa verið sérstaklega boðið til landsins af stjórnvöldum. Málaflokkur þessi hefur vaxið margfalt á undanförunum árum, bæði vegna fjölgunar innflytjenda almennt en einnig vegna fordæmalausrar fjölgunar á umsækjendum um alþjóðlega vernd á árinu 2022 og verndarveitinga í kjölfarið. Má

síðarnefndu aukninguna m.a. rekja til innrásar Rússa í Úkraínu og fjöldaflotta í kjölfar hennar. Málaflokkurinn tekur einnig til endurgreiðslna til sveitarfélaga vegna fjárhagsaðstoðar við erlenda ríkisborgara, skv. 15. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga, nr. 40/1991.

### Helstu áskoranir

Þann 1. janúar 2022 voru 61.148 innflytjendur á Íslandi eða 16,3% mannfjöldans og hafði innflytjendum því fjölgað um rétt rúmlega 4.000 manns milli ára. Fyrsta og önnur kynslóð innflytjenda voru árið 2022 18% mannfjöldans skv. tölum frá Hagstofu Íslands. Þá voru umsækjendur um alþjóðlega vernd 4.518 talsins á árinu 2022 og fengu um 3.455 þeirra vernd á árinu. Það er rúmlega fjórföldun á umsækjendafjölda frá stærsta umsóknarári í sögu landsins sem var árið 2016.

Ljóst er að vegna mikillar fjölgunar flóttafólks í landinu hefur reynt verulega mikið á innviði móttökukerfisins og þurfti að koma á sértæku viðbragði til að bregðast við snöggri og fyrirvaralausri fjölgun flóttafólks snemma árs 2022. Hefur þar reynt bæði á félagslegan þátt í stuðningi við flóttafólk sem og ýmsa stoðþjónustu.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar frá því í nóvember 2021 er lögð áhersla á að styrkja áfram samræmda móttöku flóttafólks óháð því með hvaða hætti það kemur til landsins. Samræmd móttaka flóttafólks felur í sér viðtækan stuðning þar sem áhersla er lögð á samfellda þjónustu milli þjónustukerfa sem og samræmda þjónustu óháð því í hvaða sveitarfélagi fólkið býr. Aukinn fjöldi flóttafólks hefur reynt á stuðningskerfi samræmdrar móttöku en nýir samningar um þjónustuna náðust á milli ríkisins og tiltekinn sveitarfélag á árinu 2022 og gilda þeir til ársloka 2023. Frekari þróun á stuðningskerfi fyrir flóttafólk er nauðsynleg til að hægt sé að styðja við þann fjölda sem fær vernd á landinu. Þá stendur fyrir dyrum að leggja til sameiningu Fjölmenningsseturs og Vinnumálastofnunar með lagafrumvarpi á vörþingi 2023 en báðar stofnanirnar veita innflytjendum og flóttafólki viðtæka þjónustu.

Hvað varðar málefni flóttafólks sem kemur til landsins í boði íslenskra stjórnvalda þá er það stefna stjórnvalda að viðhalda reglubundinni móttöku flóttafólks með þeim hætti þar sem áhersla er lögð á einstaklinga og fjölskyldur í viðkvæmri stöðu. Ekki hefur komist til framkvæmda móttaka flóttafólks í boði stjórnvalda á árinu 2020 annars vegar og á árinu 2022 hins vegar svo áður útgefin markmið stjórnvalda um móttöku flóttafólks með þeim hætti eiga enn eftir að koma til framkvæmda auk þess sem sérstakur hópur sem boðinn var til landsins í kjölfar valdaráns Talibana í Afganistan er enn ókominn til landsins.

### Tækifæri til umbóta

Markmið með lögum um málefni innflytjenda og framkvæmdaáætlunar í málefnum innflytjenda er að stuðla að samfélagi þar sem öll geta verið virkir þátttakendur óháð þjóðerni og uppruna. Aðgerðir í framkvæmdaáætlun í málefnum innflytjenda byggjast á fimm stöðum sem miða að því að jafna tækifæri allra, óháð einstaklingsbundnum þáttum og aðstæðum. Stoðirnar fimm eru samfélag, fjölskylda, menntun, vinnumarkaður og flóttafólk. Ný framkvæmdaáætlun var samþykkt á Alþingi um mitt ár 2022 og í kjölfarið hófst viðamikil vinna við gerð heildarstefnu í málefnum innflytjenda og flóttafólks. Er það í fyrsta skipti sem slík stefna er unnin. Er það jafnframt í samræmi við áherslur í stjórnarsáttmála frá því í nóvember 2021 þess efnis að mótuð skuli skýr og heildstæð stefna í málefnum útlendinga sem miði að því að fólk sem sest hér að hafi tækifæri til aðlögunar og virkrar þátttöku í samfélaginu og á vinnumarkaði. Til viðbótar við framangreinda stefnumótunarvinnu vinnur OECD að ítarlegri greiningu á stöðunni hér á landi hvað varðar málefni innflytjenda og flóttafólks. Því er gert ráð fyrir að á árinu 2023 muni koma fram skýrari mynd en fyrir er á stöðu mála í málaflokknum og að í kjölfarið verði markvisst farið yfir umbótatækifæri. Að vinnunni kemur breiður hópur og verður sérstaklega leitað eftir þátttöku innflytjenda sjálfra. Með skýrri stefnu

stjórnvalda skapast skýrari markmið og skýrari sýn á nauðsynlegar aðgerðir til að ná fram markmiðum stjórnvalda.

### Áhættuþættir

Helstu áhættuþættir varðandi málaflokkinn eru áhrif stríðsins í Úkraínu á flótta fólks innan Evrópu en einnig vísbendingar frá Frontex um aukningu á för fólks inn til Evrópu sem leitt getur til aukningar í umsóknum um vernd. Þá er staðan á húsnæðismarkaði, erfiðleikar við að útvega flóttafólki varanlega búsetu og umsækjendum tímabundna búsetu auk þess að þátttaka í samræmdri móttöku flóttafólks er sveitarfélögum valfrjáls allt áhættuþættir. Álag á innviði, s.s. heilbrigðisþjónustu, skólaþjónustu og sértæka þjónustu fyrir fólk í kjölfar áfalla geta valdið því að erfitt reynist að ná fram settum markmiðum. Hröð aukning bæði hvað varðar fjölda innflytjenda og fjölda flóttafólks getur valdið tímabundnu úrræðaleysi vegna skorts á fagfólki auk þess sem móttökuáætlanir og kerfið í heild er hannað fyrir mun fámennari hóp en það þarf nú að veita þjónustu.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Aukin tækifæri flóttafólks til félagslegrar þátttöku og virkni í íslensku samfélagi.	10.3 16.6	Hlutfall flóttafólks sem nýtir íslenskunámskeið á fyrsta ári eftir verndarveitingu.	29%	80%	90%
Hækkandi hlutfall flóttafólks í samræmdri móttöku.	10.3 16.6	Hlutfall flóttafólks sem nýtur þjónustu í samræmdri móttöku á fyrsta ári eftir verndarveitingu.	55%	70%	80%

Töluvert miklar breytingar hafa orðið í málaflokknum á árinu 2022 og því taka mælikvarðar breytingum. Felldir eru brott mælikvarðar er varðar málefni innflytjenda sem ekki þóttu nægjanlega lýsandi fyrir jöfnuð milli innfæddra og innflytjenda. Betri mælikvarðar verða þróaðir jafnhliða gerð grænbókar og hvítbókar í málefnum innflytjenda og flóttafólks. Þá er mælikvarða um samræmda móttöku flóttafólks breytt enda ekki lengur um tilraunaverkefni að ræða auk þess sem skyndileg aukning flóttafólks á árinu 2022 hefur sýnt að hlutfallsmælikvarði er hentugri til að fylgjast með hvort markmið náist. Fellt er brott markmið um flóttafólk sem hingað kemur í boði íslenskra stjórnvalda á meðan að unnið er að heildarstefnumótun í málaflokknum.

## 30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð félags- og vinnumarkaðsráðherra. Það skiptist í tvo málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	100.971	55.101	38.460
30.10 Vinnumál og atvinnuleysi	99.502	53.421	36.535
30.20 Vinnumarkaður	1.469	1.681	1.925

\* Fjárlög að viðbættum fjárukaulögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er stöðugleiki á vinnumarkaði sem þykir mikilvæg forsenda jafnvægis og vaxtar í efnahagslífi. Forsenda þess að sótt verði fram í átt að bættum lífskjörum er að velferð þátttakenda á vinnumarkaði verði höfð í fyrirrúmi sem og að stuðlað verði að því að fólk sé virkt í samfélaginu og líði vel í starfi í öruggu og heilsusamlegu starfsumhverfi sem ætlað er að tryggja vellíðan starfsfólks þannig að það verði m.a. í stakk búíð til að takast á við ný verkefni á vinnumarkaði framtíðarinnar. Með þessu móti sé unnið að því að allir komi heilir heim frá vinnu. Þannig má ætla að best verði stuðlað að því að íslenskt atvinnulíf verði samkeppnishæft í alþjóðlegum samanburði.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að flest geti verið virkir þátttakendur á vinnumarkaði, óháð kyni, aldri, búsetu, fötlun eða skertri starfsgetu til að sjá sér og sínum farborða, en almenn þátttaka á vinnumarkaði er talin ein þýðingarmesta leiðin til að koma í veg fyrir félagslega einangrun, vanlíðan og fátækt. Þá verði aðstæður á vinnustöðum í samræmi við framþróun og bestu þekkingu á hverjum tíma en í því sambandi þykir m.a. mikilvægt að skoða áhrif loftslags- og tæknibreytinga á íslenskan vinnumarkað og stuðla að réttlátum umskiptum.

Framtíðarsýn og meginmarkmið málefnasviðsins er þannig í samræmi við velsældar-áherslur ríkisstjórnarinnar, s.s. hvað varðar andlegt heilbrigði einstaklinga og virkni þeirra í námi og starfi.

### FJÁRMÖGNUN

Breyting á framlagi til málefnasviðsins á tímabili fjármálaáætlunarinnar skýrist einkum af því að framlög vegna atvinnuleysisbóta hækka um 5,8 ma.kr. Einnig er gert er ráð fyrir 470 m.kr. auknum framlögum til vinnumarkaðsúræða vegna einstaklinga með skerta starfsgetu vegna heildarendurskoðunar á örorkulífeyriskerfinu. Á móti fellur niður 685 m.kr. tímabundið framlag til Vinnumálastofnunar sem veitt var árið 2021 til þriggja ára til að standa straum af auknum útgjöldum stofnunarinnar vegna aukins atvinnuleysis og fjölgunar gjaldþrota fyrirtækja.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	42.702	44.015	44.315	43.872	43.318
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	42.677	43.990	44.291	43.848	43.294
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	25	25	24	24	24

## HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028

**VIRKNI –  
ÖRYGGI**

**Draga úr fjarveru**  
á vinnumarkaði.

**Efla**  
**stuðningsúrræði**  
við fólk með  
mismikla starfsgetu.

Öruggari og  
**heilsusamlegri**  
**vinnustaðir.**

### 30.1 Vinnumál og atvinnuleysi Verkefni

Málaflokkurinn tekur til aðstoðar við einstaklinga í atvinnuleit, mats á vinnufærni þeirra og skipulags virkra vinnumarkaðsaðgerða sem og starfsendurhæfingar. Undir málaflokkinn heyra m.a. Vinnumálastofnun, Atvinnuleysistryggingasjóður, Tryggingasjóður sjálfstætt starfandi einstaklinga, Ábyrgðasjóður launa, vinnumál, atvinnuleysi, starfsendurhæfing og starfsendurhæfingarsjóðir. Sjá nánar bls. 433 í fjármálaáætlun 2023–2027.

#### Helstu áskoranir

Málaflokkurinn hefur tengingu við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi og andlegt heilbrigði.

Fjallað var um helstu áskoranir málaflokksins á bls. 436–437 í fjármálaáætlun 2023–2027 og er hér vísað til þeirrar umfjöllunar.

Almennt atvinnuleysi lækkaði nokkuð á árinu 2022. Í ársbyrjun var almennt atvinnuleysi 5,2% en var komið niður í 3,4% í árslok og var að meðaltali 3,9% á árinu. Í lok desember 2022 voru 6.848 einstaklingar skráðir án atvinnu hjá Vinnumálastofnun, 3.784 karlar og 3.064 konur. Ætla má að viðspyrna ferðapjónustunnar hafi stuðlað að lækkandi atvinnuleysi á árinu ásamt nokkurri eftirspurn eftir starfsfólki í verslun og byggingariðnaði.

Samhliða lækkandi atvinnuleysi hefur langtímaatvinnulausum (sem verið hafa lengur en 12 mánuði án atvinnu) fækkað nokkuð en í árslok 2021 var um að ræða 3.802 einstaklinga, 2.140 karla og 1.662 konur. Í árslok 2022 var fjöldinn kominn ofan í 1.786 einstaklinga, þar af var um að ræða 981 karl og 805 konur. Vinnumálastofnun vinnur markvisst með einstaklingum sem hafa verið án atvinnu í langan tíma við að styrkja stöðu þeirra á vinnumarkaði með viðeigandi stuðningi og úrræðum auk þess sem stofnunin vinnur markvisst að því að finna störf við hæfi hvers og eins. Í febrúar 2023 hófst sérstakt verkefni hjá Vinnumálastofnun þar sem lögð er áhersla á þjónustu og stuðning við þann hóp sem verið hefur lengst án atvinnu og byggir verkefnið á erlendra reynslu og sérstöku fjárframlagi, en markmið verkefnisins er að aðstoða langtímaatvinnulausa við að komast að nýju út á vinnumarkað sem og að greina þann vanda sem hindrar þátttöku á vinnumarkaði sé slíkur vandi til staðar.



### Tækifæri til umbóta

Líkt og kemur fram í umfjöllun um málaflokk 27.2 er stefnt að því að leggja til lagabreytingar þar sem lagt verður til að stuðst verði við samþætt sérfræðimat á vinnugetu þar sem lítið verði til getu einstaklinga til að framfleyta sér, eins og nánar er lýst í fjármálaáætlun 2023–2027. Mikilvægt þykir að efla þau þjónustuúrræði sem ætluð eru til að styðja fólk til þátttöku á vinnumarkaði og auka samstarf heilsugæslu, félagsþjónustu sveitarfélaga, Vinnu-málastofnunar, VIRK og Tryggingastofnunar ríkisins.

Það eru helstu markmið Vinnu-málastofnunar, hvað varðar þjónustu við atvinnuleitendur, að koma í veg fyrir að einstaklingar verði langtímaatvinnulausir og að finna langtímaatvinnulausum sem og einstaklingum með mismikla starfsgetu störf við hæfi, s.s. með samningum við fyrirtæki og stofnanir. Einnig er horft til aukinnar þátttöku í námi í samstarfi við menntakerfið sem og til þess að fjölga að einhverju marki þeim sem nýta sér endurhæfingarúrræði í samstarfi við endurhæfingaraðila. Slíkar aðgerðir eru afar mikilvægar til að draga úr hættu á viðvarandi óvirkni og hugsanlegri örorku en rannsóknir hafa sýnt að löng fjarvera frá vinnumarkaði getur ógnað heilsu og lífsgæðum einstaklinga.

Í desember 2022 var birt yfirlýsing um stuðning stjórnvalda vegna kjarasamninga á almennum vinnumarkaði. Meðal þess sem þar kemur fram er að nefnd um heildarendurskoðun atvinnuleysistrygginga skuli ljúka vinnu sinni eigi síðar en í lok apríl 2023. Jafnframt kemur fram að unnið verði að innleiðingu á umbótum í atvinnuleysistryggingakerfinu á samnings-tímanum í samræmi við tillögur nefndarinnar. Ætla má að mikil tækifæri séu fólgin í þeirri heildarendurskoðun á atvinnuleysistryggingakerfinu sem nú stendur yfir þar sem m.a. verður unnt að aðlaga atvinnuleysistryggingakerfið að breytingum á vinnumarkaði, s.s. hvað varðar breytt ráðningarform. Í fyrirnefndri yfirlýsingu um stuðning stjórnvalda vegna kjarasamninga á almennum vinnumarkaði í desember 2022 kemur einnig fram að lagt verði mat á greiðslur og hámarksábyrgð Ábyrgðasjóðs launa með það að markmiði að þær verði endurskoðaðar á árinu 2024. Þá muni stjórnvöld og aðilar vinnumarkaðarins sameiginlega leggja mat á tekjuöflun og ráðstöfun tryggingagjalds með það að markmiði að tryggja langtímajafnvægi í fjármögnun þeirra réttinda sem það stendur undir í Ábyrgðasjóði launa, Fæðingarorlofssjóði, starfsendurhæfingarsjóði og Atvinnuleysistryggingasjóði.

### Áhættuþættir

Það sem helst getur komið í veg fyrir að markmið innan málaflokksins náist er skortur á störfum á vinnumarkaði, þ.m.t. hlutastörfum og sveigjanlegum störfum, þannig að sem flest geti verið þátttakendur á vinnumarkaði þrátt fyrir mismikla starfsgetu og óháð þjóðerni, menntun eða aldri.

### Markmið og mælikvarðar

Tvö markmið hafa verið skilgreind sérstaklega fyrir málaflokkinn, sjá nánar bls. 435 í fjármálaáætlun 2023–2027.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Draga úr fjarveru frá vinnumarkaði.	8,5, 8,6	Aukin virkni mæld sem fjöldi langtímaatvinnulausra sem afskrá sig hjá Vinnumálastofnun áður en þau hafa fullnýtt bótarétt sinn innan atvinnuleysistryggingakerfisins.	6.678	1.250	900
	8,5, 8,6	Árangur úrræða mældur sem hlutfall einstaklinga sem eru skráð hjá Vinnumálastofnun í atvinnuleit en afskrá sig hjá stofnuninni vegna vinnu/náms/vinnumarkaðsúrræða og hafa ekki skráð sig aftur án atvinnu hjá stofnuninni sex mánuðum síðar.	85%	85%	85%
Efla stuðningsúrræði fyrir einstaklinga með skerta starfsgetu í tengslum við þátttöku þeirra á vinnumarkaði.	8,3, 3,4	Fjöldi nýrra starfstækifæra í samstarfi við atvinnulíf fyrir fólk með skerta starfsgetu.	120	200	200

\*Staða mælikvarða miðar við árið 2021. Vegna gagnaflutninga milli kerfa, sem Vinnumálastofnun hefur unnið að, hefur stofnunin ekki getað kallað fram nákvæma stöðu þessa mælikvarða árið 2022.

## 30.20 Vinnumarkaður

### Verkefni

Málaflokkurinn tekur til vinnuverndar og sáttamiðlunar á vinnumarkaði. Undir málaflokkinn heyrir Vinnueftirlit ríkisins og embætti ríkissáttasemjara.

Vinnuvernd felur í sér að starfsumhverfi á vinnustöðum sé öruggt og heilsusamlegt og annast Vinnueftirlit ríkisins eftirlit með vinnuumhverfi vinnustaða á landinu, þ.m.t. vinnuvélum og tækjum.

Sáttamiðlun á vinnumarkaði fellur einnig undir málaflokkinn en embætti ríkissáttasemjara annast sáttastörf í vinnudeilum. Enn fremur ber embættinu skylda til að halda skrá yfir gildandi kjarasamninga, fylgjast með ástandi og horfum í atvinnulífi og á vinnumarkaði um allt land, einkum þróun kjaramála og þáttum sem geta valdið ágreiningi í samskiptum samtaka atvinnurekenda og samtaka stéttarféлага.

### Helstu áskoranir

Ein helsta áskorun málaflokksins hvað varðar vinnuvernd felst í því að koma á kerfisbundnu vinnuverndarstarfi á vinnustöðum landsins sem byggist á samvinnu atvinnurekenda, stjórnenda og starfsfólks til að viðhalda og bæta öryggi og aðbúnað á vinnustöðum. Tilgangurinn er að koma auga á áhættuþætti í vinnuumhverfi og að bregðast við þeim, m.a. svo unnt sé að koma í veg fyrir vinnuslys, hvers konar heilsutjón og vanlíðan starfsfólks. Í því sambandi þykir jafnframt mikilvægt að skoða áhrif loftslags- og tæknibreytinga á íslenskan vinnumarkað þannig að unnt verði að setja fram tillögur um aðgerðir til að mæta þeim. Í því felst jafnframt sú áskorun að ná til ólíkra hópa með fræðslu og upplýsingum samhliða þeim öru breytingum

sem eru á störfum á íslenskum vinnumarkaði. Innleiðing á kerfisbundnu vinnuverndarstarfi getur haft í för með sér breytingar fyrir öll sem starfa innan vinnustaða enda má ætla að því fylgi ávallt áskoranir að innleiða breytingar á vinnustöðum.

Með öflugri vinnuvernd má draga úr nýgengi örorku og efla framleiðni á vinnumarkaði. Vinnuumhverfið getur haft neikvæð áhrif á vellíðan og heilsu fólks þegar ekki er hugað að vinnuvernd og getur það leitt til óvinnufærni til skemmri eða lengri tíma en stoðkerfis-sjúkdómar og geðraskanir virðast vera helstu orsakir örorku hér á landi. Óhófleg streita á vinnustöðum er til þess fallin að auka líkur á heilsutjóni af ýmsu tagi en streita er þekktur áhættuþáttur í tengslum við hreyfi- og stoðkerfi einstaklinga sem og geðsjúkdóma. Auk þess þarf að líta til þess að fleiri konur en karlar greinast með stoðkerfissjúkdóma þegar liður á starfsævina sem leiða til örorku hjá rúmlega tvöfalt fleiri konum en körlum. Bendir það til þess að fleiri konur en karlar nái ekki að ljúka hefðbundinni starfsævi vegna þessa. Þá sýna erlendar rannsóknir að konur eru almennt meira frá vinnu vegna streitutengdra einkenna en karlar. Í því sambandi verður m.a. að horfa til þess að vinnustaðir þar sem áhrif frá sálfélagslegum áhættuþáttum og áhættuþáttum sem hafa áhrif á hreyfi- og stoðkerfi starfsfólks eru mikil eru oft en ekki vinnustaðir þar sem konur eru meiri hluti starfsfólks en skólar og vinnustaðir innan heilbrigðiskerfisins hafa verið nefndir sem dæmi um slíka vinnustaði.

Stöðugleiki á vinnumarkaði er mikilvæg forsenda jafnvægis og vaxtar í efnahagslífi. Einn af megináhættuþáttum málaflokksins að því er varðar sáttamiðlun á vinnumarkaði er fjöldi kjaradeilna milli samtaka aðila vinnumarkaðarins á hverjum tíma. Áskorun málaflokksins í þessu sambandi er að bæta vinnubrögð og styðja við samninganefndir með það að markmiði að einn kjarasamningur taki við af öðrum í því skyni að auka fyrirsjáanleika fyrir launafólk og launagreiðendur og minnka hættu á átökum á vinnumarkaði.

### **Tækifæri til umbóta**

Málaflokkurinn hefur tengingu við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi og andlegt heilbrigði, auk þess sem málefnasviðið hefur tengingu við áherslur stjórnvalda þess efnis að sem flest geti verið virk á vinnumarkaði.

Öll njóta ávinnings af góðri vinnuvernd þar sem starfsfólki liður vel í starfi en ætla má að slíkar aðstæður auki framleiðni og dragi úr líkum á fjarveru fólks á vinnumarkaði. Það er óumdeilt að atvinnulífið nýtur góðs af virkri þátttöku sem flestra á vinnumarkaði og það sama á við um samfélagið í heild sinni þar sem gera má ráð fyrir að mikil atvinnuþátttaka fólks dragi úr kostnaði samfélagsins, s.s. í tengslum við heilbrigðisþjónustu, starfsendurhæfingu og lífeyrisgreiðslur. Áhersla þarf því að vera á forvarnir í því skyni að tryggja að öll komi heil heim frá vinnu starfsævina á enda en í því sambandi þarf m.a. að huga að sálfélagslegum áhættuþáttum, áhættuþáttum sem tengjast hreyfi- og stoðkerfi, hættum frá vélum og efnum sem og umhverfis-áhrifum.

Vinnueftirlit ríkisins leggur áherslu á að hvetja til samfélagslegrar umræðu um mikilvægi vinnuverndar þannig að stuðlað sé að jákvæðri ímynd og viðhorfi almennings til vinnuverndarstarfs. Einnig er mikilvægt að styðja og hvetja vinnustaði landsins til að koma á kerfisbundnu vinnuverndarstarfi sem byggist á samvinnu atvinnurekenda, stjórnenda og starfsfólks. Í því efni þarf að efna til almennrar umræðu um mikilvægi góðrar vinnustaðamenningar í síbreytilegu umhverfi, þar á meðal í tengslum við samskipti á vinnustöðum, til að stuðla að vellíðan og koma í veg fyrir neikvæð samskipti, s.s. einelti, ofbeldi og áreitni. Enn fremur þarf að stuðla að þátttöku allra á vinnustaðnum þar sem öll axla ábyrgð á góðri

vinnuvernd og vellíðan í vinnuumhverfinu. Þar skiptir máli að líta til fjölbreytileikans á vinnustöðum landsins og efla vitund einstakra hópa sem taka virkan þátt á vinnumarkaði. Þá er þýðingarmikið að draga úr vinnutengdum stoðkerfisvanda.

Mikilvægt er að ríkissáttasemjari hafi yfirsýn yfir efndir kjarasamninga og bjóði upp á sáttamiðlunarþjónustu og stuðning á gildistíma kjarasamninga. Slík aðferðafræði eykur líkur á að einn samningur taki við af öðrum. Þá er mikilvægt að samningsaðilar geti komið sér saman um launaupplýsingar og efnahagsforsendur kjarasamninga áður en viðræður hefjast. Skref í þá átt var stigið við skipun kjaratölfraðinefndar, en með skipun nefndarinnar var stofnað til samstarfs heildarsamtaka á vinnumarkaði, ríkis og sveitarfélaga um gerð og hagnýtingu tölfraðigagna um laun og efnahag til undirbúnings og eftirfylgni með kjarasamningum. Nefndinni er ætlað að stuðla að því að aðilar samkomulagsins hafi sameiginlegan skilning á eðli, eiginleikum og þróun þeirra hagtalna sem mestu varða við gerð kjarasamninga. Gagnagrunnur ríkissáttasemjara um gildandi kjarasamninga hverju sinni eykur einnig gagnsæi og getur verið liður í upplýstri umræðu um þróun kjarasamninga.

### **Áhættuþættir**

Það sem helst getur komið í veg fyrir að markmið innan málaflokksins náist hvað varðar öflugt vinnuverndarstarf á vinnustöðum landsins er að ekki takist að ná til vinnustaða landsins um mikilvægi góðrar vinnuverndar. Takist ekki að innleiða kerfisbundið vinnuverndarstarf á vinnustöðum er hættara en ella á slysum og vanlíðan hjá starfsfólki sem getur haft í för með sér neikvæðar afleiðingar fyrir einstaklingana sjálfa sem og tilheyrandi kostnað fyrir atvinnulífið og samfélagið allt.

Það sem helst getur komið í veg fyrir að það markmið innan málaflokksins náist að efla fyrirbyggjandi sáttamiðlun við gerð kjarasamninga á vinnumarkaði er að aðilar vinnumarkaðarins, með eða án atbeina eða stuðnings ríkissáttasemjara, eigi ekki í virku samtali áður en gildistími kjarasamninga rennur út.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Öruggari og heilsusamlegri vinnustaðir.	8.8., 5.4	Hlutfall vinnustaða með áætlun um öryggi og heilbrigði.	54%	65%	80%
	8.8, 5.4	Hlutfall vinnustaða sem hafa vinnuverndarfulltrúa (öryggisnefndir /öryggis-trúnaðarmenn/öryggisverðir).	27%	40%	60%
	8.8, 5.4	Fjöldi vettvangsathugana og stafræn samskipti hjá Vinnueftirliti ríkisins.	1.001	1.400	2.000
Efla fyrirbyggjandi sáttamiðlun ríkissáttasemjara við gerð kjarasamninga á vinnumarkaði.	8.0, 8.8	Hlutfall kjarasamninga þar sem ríkissáttasemjari veitir samningsaðilum sáttamiðlunarþjónustu og stuðning á gildistíma fyrri kjarasamnings.	10%	30%	50%

Gerðar hafa verið breytingar á mælikvarða vegna markmiðs nr. 1 frá fjármálaáætlun 2023–2027. Nýir mælikvarðar þykja nákvæmari og betri útfærsla á fyrri mælikvörðum en þeir byggja á könnum frá Maskínu sem var framkvæmd í lok árs 2022.

## 31 Húsnæðis- og skipulagsmál

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð innviðaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra. Það skiptist í tvo málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>31 Húsnæðis-og skipulagsmál</b>	<b>17.198</b>	<b>16.970</b>	<b>18.861</b>
31.10 Húsnæðismál	16.415	16.241	18.070
31.20 Skipulagsmál	784	730	792

\* Fjárlög að viðbættum fjárukaalögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að stöðugleiki ríki á húsnæðismarkaði þar sem framboð íbúða mætir undirliggjandi þörf mismunandi félagshópa til lengri og skemmri tíma og öllum, óháð efnahag og búsetu, er tryggt öruggt og heilnæmt húsnæði á viðráðanlegu verði í jafnvægi við umhverfið. Skipulag byggðar og landnotkunar styðji samkeppnishæfni landsins alls og einstakra landshluta og stuðli að lífsgæðum fólks í sátt við náttúru og landslag. Meginmarkmið málefnasviðsins eru jafnvægi á húsnæðismarkaði og að skipulag gefi kost á fjölbreyttri nýtingu lands um leið og mikilvægum auðlindum verði viðhaldið.

### FJÁRMÖGNUN

Helstu breytingar á útgjaldaramma málefnasviðsins á tímabili fjármálaáætlunar er 10 ma.kr. aukning á stofnframlögum. Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun
	2024	2025	2026	2027	2028
<b>31 Húsnæðis-og skipulagsmál</b>	<b>21.341</b>	<b>21.292</b>	<b>21.243</b>	<b>21.196</b>	<b>21.152</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	16.569	16.523	16.477	16.432	16.390
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	4.771	4.769	4.766	4.764	4.761

**HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028**


JAFNVÆGI Á  
HÚSNÆÐIS-  
MARKAÐI

Einn ferill um  
húsnæðis-  
uppbyggingu.

Skipulag í þágu  
byggðar.

Húsnæðisöryggi  
fyrir ólíka  
félags hópa.

**31.1 Húsnæðismál****Verkefni**

Undir málaflokkinn falla Húsnæðis- og mannvirkjastofnun (HMS), húsnæðisbætur, stofnframlög til almennra íbúða, félagslegar lánveitingar, s.s. hlutdeildarlán til kaupa á fyrstu íbúð, svo og vaxtabætur, skattfrjáls ráðstöfun séreignarsparnaðar og annar stuðningur til kaupa fyrstu íbúðar. HMS hefur m.a. umsjón með faglegum undirbúningi mannvirkjagerðar og virkt eftirlit með gæðum, öryggi, heilnæmi og réttlæika í skráningum fasteigna og gerð fasteignamats. Einnig á HMS að stuðla að auknu aðgengi almennings að viðunandi húsnæði á viðráðanlegu verði, hvort sem er til eignar eða leigu, auk þess að meta framtíðarþörf og áætla framboð húsnæðis og stuðla þannig að auknum stöðugleika á húsnæðismarkaði. Stofnunin veitir enn fremur félagsleg húsnæðislán, annast framkvæmd húsnæðisbóta og annan húsnæðisstuðning vegna leiguíbúða í formi stofnframlaga til byggingar eða kaupa á almennum íbúðum í samstarfi við sveitarfélög.

Unnið er að þingsályktunartillögu um stefnumótun á sviði húsnæðismála sem ráðgert er að verði lögð fram á Alþingi 2023. Stefnan verður samhæfð öðrum áætlunum innviðaráðuneytisins á sviði skipulags- og samgöngumála og sveitarfélaga og byggðamála. Þá verður hún samhæfð öðrum stefnum stjórnsvalda eins og við á, s.s. á sviði félagsmála.

**Helstu áskoranir**

Framboð íbúða á viðráðanlegu verði er ein helsta áskorunin á húsnæðismarkaði. Á grundvelli laga um almennar íbúðir nr. 52/2016 veita ríki og sveitarfélög stofnframlög til byggingar og kaupa á leiguíbúðum ætlaðar einstaklingum og fjölskyldum undir ákveðnum tekju- og eignamörkum til að stuðla að því að í boði verði leiguíbúðir á viðráðanlegu verði. Með stofnframlögum er ætlunin að skapa grundvöll fyrir leiguverð sem samræmist greiðslugetu leigjanda og sé að jafnaði ekki hærri en 25% af tekjum. Framboð íbúða hefur minnkað mikið að undanförmu samhliða mikilli hækkun á fasteignaverði. Mæta þarf hækkun húsnæðisverðs og veikri stöðu leigjenda og fyrstu kaupenda undir tilteknum tekjumörkum með því að auka aðgengi að hagkvæmu húsnæði á viðráðanlegu verði fyrir tekju- og eignalægri einstaklinga og fjölskyldur. Niðurstæða þarfagreiningar sveitarfélaga í húsnæðisáætlunum er að byggja þurfi um 37.000 íbúðir á næstu 10 árum til að mæta fólksfjölgun. Í þeirri greiningu er ekki tekið mið af nauðsynlegri uppbyggingu til að mæta uppsafnaðri íbúðaþörf sem í íbúðaþarfagreiningu HMS er metin um 4.000 íbúðir. Að mati hagdeildar HMS gefur uppfærð mannfjöldaspá Hagstofu Íslands og íbúðaþarfagreining sveitarfélaga sterkar vísbendingar um aukna íbúðaþörf. Er það mat hagdeildar HMS að byggja þurfi 3.000–4.000 íbúðir árlega næstu 5–10 árin til að mæta uppsafnaðri íbúðaþörf og spá um fólksfjölgun í landinu. Er þar ekki tekið tillit til vaxandi straums flóttafólks til landsins m.a. vegna stríðsátaka í Úkraínu. Samkvæmt

upplýsingum frá félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu er áætlaður fjöldi þeirra sem munu þurfa varanlegt húsnæði eftir að hafa fengið samþykka umsókn um alþjóðlega vernd árið 2023 í kringum 4.000 manns en óljóst er hver þróunin verður í framhaldinu.

Opinber húsnæðisstuðningur byggir á aðkomu margra ráðuneyta, stofnana og sveitarfélaga. Í umbótavinnu á sviði húsnæðismála hafa komið fram sjónarmið um að húsnæðisstuðningskerfin séu ekki nægilega samhæfð, þau skorti almennt skilgreind markmið um áhrif á byrði húsnæðiskostnaðar, auk þess sem tryggja þurfi betur að stuðningur þróist í samræmi við verðlag. Greina þarf betur hagræn áhrif húsnæðisstuðningskerfa á húsnæðismarkaðinn og setja þarf fram upplýsingar um byrði húsnæðiskostnaðar í rauntíma með möguleika á nánari greiningu á stöðu ólíkra félagshópa. Slíkar upplýsingar eru nauðsynlegar til að meta virkni húsnæðisstuðningskerfanna með tilliti til stöðugleika og húsnæðisöryggis og til að unnt verði að greina betur virkni og samspil ólíkra húsnæðisstuðningskerfa.

Greiningar á húsnæðisstuðningi hafa leitt í ljós að stuðningurinn skiptist mjög misjafnlega eftir tekjuhópum og uppfyllir ekki þau markmið að styðja helst tekjulága einstaklinga, fyrstu kaupendur og þau sem búa við íþyngjandi húsnæðiskostnað vegna þungrar framfærslubyrdi. Þá hefur m.a. verið bent á nauðsyn þess að taka til skoðunar fyrirkomulag opinbers húsnæðisstuðnings við leigjendur með það að markmiði að tryggja jafnræði, einfalda kerfið og auka við fjárfestingu í félagslegu húsnæði til útleigu. Með því megi stuðla að hagkvæmara leiguverði og lægri byrði húsnæðiskostnaðar.<sup>1</sup> Í ljósi þessara áskorana skipaði innviðaráðherra starfshópa um annars vegar aðgerðir og umbætur á húsnæðismarkaði og hins vegar um húsnæðisstuðning.

Sú þróun sem orðið hefur á fasteignamarkaði síðustu misseri, þ.e. herra fasteignaverð, vaxtahækkun og takmörkun á veitingu fasteignalána, hefur dregið verulega úr möguleikum fyrstu kaupenda og tekjulægri einstaklinga til íbúðarkaupna. Hlutfall fyrstu kaupenda af fasteignaviðskiptum hefur farið lækkanði, úr 33,2% á fyrsta ársfjórðungi 2021 í 26,5% á fjórða ársfjórðungi 2022 og fjöldi fyrstu kaupa dróst einnig saman um meira en helming á sama tíma. Enn fremur lækkaði meðalkaupverð íbúða fyrstu kaupenda. Þörf er á að greina ástæðu þessarar þróunar og endurskoða og auka skilvirkni fyrirkomulags við veitingu hlutdeildarlána til að þau uppfylli betur markmið sín fyrir fyrstu kaupendur og þau sem ekki hafa átt fasteign sl. fimm ár sem eru undir tilteknum tekjumörkum. Helstu áskoranir eru að viðmiðunarverð íbúða, sem uppfylla skilyrði fyrir veitingu hlutdeildarlána, hefur ekki hækkað í takt við hækkandi húsnæðisverð og því eru fáar eignir sem uppfylla skilyrði lánanna. Samhliða hafa vaxtakjör húsnæðislána farið stighækkandi frá miðju ári 2021 og því fjölgar þeim sem ekki standast greiðslumat lánveitenda þrátt fyrir vilýrði um hlutdeildarlán sem numið geta allt að 30% af kaupverði íbúða hjá þeim einstaklingum sem eru undir viðmiðunartekjum.

Því þarf að endurskoða viðmið sem sett eru vegna veitinga hlutdeildarlána svo þau nái markmiðum sínum. Stefnt er að því að stuðningur stjórnvalda nái til allt að 480 íbúða í hlutdeildarlánakerfinu á ári hverju en til samanburðar voru hlutdeildarlánaíbúðir 151 talsins á árinu 2022. Stuðningur stjórnvalda í formi hlutdeildarlána er í gegnum húsnæðissjóð sem stendur utan ramma fjármálaáætlunar.

Stjórnvöld hafa sett sér metnaðarfull markmið um kolefnishlutleysi, áskoron er fólgin í því að áætlað er að mannvirkjageirinn sé ábyrgur fyrir um 30–40% af heildarkolefnislosun á heimsvísu. Á Íslandi er talið að um 58% af kolefnislosun byggingariðnaðar séu vegna byggingarefna, framkvæmda og flutnings, um 30% vegna orkunotkunar í rekstri og um 12% vegna viðhalds.

<sup>1</sup> Sjá álit sendinefndar Alþjóðdagjaldeyrissjóðsins frá 11. maí 2022 hér.



### Tækifæri til umbóta

Mörg tækifæri eru til umbóta á sviði húsnæðismála. Hér er gerð grein fyrir þeim helstu.

*Framboð íbúða á viðráðanlegu verði.* Með rammasamkomulagi<sup>2</sup> ríkis og sveitarfélaga til næstu 10 ára er sett fram sameiginleg sýn um uppbyggingu íbúða til að mæta íbúðarþörf ólíkra hópa samfélagsins og stuðla að auknum stöðugleika á húsnæðismarkaði. Það er sameiginleg sýn ríkis og sveitarfélaga að næstu tíu árin verði 30% nýrra íbúða hagkvæmar á viðráðanlegu verði og 5% til viðbótar félagslegar íbúðir á vegum sveitarfélaga. Verði uppbygging almennra íbúða í samræmi við þessar áætlanir mun hlutfall almenna íbúðakerfisins hækka úr um 2% í 6% af heildarfjölda íbúða á landinu. Gerðir verða samningar við einstök sveitarfélög á grundvelli rammasamnings með það að markmiði að auka framboð með því að tryggja lóðaframboð og veita nauðsynlegan fjárstuðning til byggingar íbúða á hagkvæmu verði.

Aukið framboð húsnæðis er lykillinn að því að draga úr vægi húsnæðisliðar á vísitölu neysluverðs og stuðlar að því að skortur myndist ekki á markaði með tilheyrandi áhrifum á verðbólgu.

*Markviss húsnæðisstuðningur fyrir þau sem standa höllum fæti.* Stjórnvöld stefna að því að innleiða aðgerðir til að auka hlut íbúða í almenna íbúðakerfinu fyrir tekjuminni einstaklinga. Áfram verður stutt við tekjulága einstaklinga í gegnum húsnæðis- og vaxtabótakerfin. Grunnfjárhæðir húsnæðisbóta voru hækkaðar um 13,8% samhliða 7,4% hækkun á tekjumörkum frá 1. janúar 2023. Enn fremur voru eignamörk vaxtabóta hækkuð um 50% í upphafi árs 2023 og stefnt er að því að heimild til skattfrjálstrar ráðstöfunar séreignarsparnaðar til kaupa á íbúðarhúsnæði verði framlengd til ársloka 2024. Fyrirkomulag sérstaks húsnæðisstuðnings og húsnæðisbóta til leigjenda verður tekið til skoðunar með það að markmiði að tryggja jafnræði og einfalda kerfið fyrir leigjendur. Mikil áhersla er á lækkan húsnæðiskostnaðar heimila og húsnæðisöryggi í stjórnarsáttmála og þá er húsnæðisöryggi ein af velseldaráherslum ríkisstjórnarinnar.

Nauðsynlegt er að líta til þeirrar reynslu sem komin er á úrræði um beinan húsnæðisstuðning til einstaklinga og gera viðeigandi breytingar til að þau nái betur markmiðum sínum. Húsnæðisáætlanir leiða í ljós mikla þörf á hagkvæmu leiguhúsnæði og því er áframhaldandi uppbygging almenna íbúðakerfisins mikilvæg. Í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar verður á tímabili fjármálaáætlunar ráðist í sérstakt átak til uppbyggingar á leiguhúsnæði fyrir fatlað fólk og eldra fólk innan almenna íbúðakerfisins en einnig þarf að leggja áherslu á að húsnæðisstuðningur og húsnæðisúrræði mæti þörfum annarra félags hópa sem á þurfa að halda.

*Uppbygging í samræmi við íbúðarþörf.* Ónægt framboð byggingarhæfra lóða hefur staðið húsnæðisuppbyggingu fyrir þrífum en með rammasamningi ríkis og sveitarfélaga hefur verið lagður grundvöllur að sameiginlegri sýn og stefnu ríkis og sveitarfélaga í húsnæðismálum til lengri tíma til að tryggja nauðsynlega uppbyggingu á húsnæðismarkaði auk þess að lagðar eru til aðgerðir til að ná fram aukinni samþættingu í málaflokknum. Samningurinn felur í sér að gerð verði heildstæð húsnæðisáætlun fyrir landið allt til að meta og mæta húsnæðisþörf ólíkra hópa samfélagsins. Hann kveður m.a. á um aðgerðir sveitarfélaga til að tryggja tímanlegt framboð á lóðum og um húsnæðisstuðning frá ríkinu til að tryggja framboð hagkvæmra íbúða á viðráðanlegu verði, auk þess sem húsnæðisáætlanir sveitarfélaga skuli notaðar til eftirfylgni á uppbyggingu. Enn fremur er lögð áhersla á að samþætta regluverk, ferla og framkvæmd í skipulags- og byggingarmálum til að auka skilvirkni og hagkvæmni. Markmið rammasamnings kveða á um að byggðar verði 35.000 nýjar íbúðir á 10 árum en á fyrstu fimm árunum verði þó

<sup>2</sup> Rammasamningur ríkis og sveitarfélaga um aukið framboð íbúða 2023–2032 og sameiginlega sýn og stefnu í húsnæðismálum frá 12. júlí 2022 ásamt aðgerðaáætlun.

byggðar 4.000 íbúðir á ári og 3.000 íbúðir næstu fimm árin þar á eftir. Vegna núverandi efnahagsástands, blikna á lofti varðandi starfsemi verktaka og skorts á byggingarhæfum lóðum eru vísbendingar um að hægjast muni á uppbyggingarhraða 2024 og 2025 miðað við fyrri áform. Gert er ráð fyrir að hlutfall nýrra íbúða á viðráðanlegu verði að jafnaði um 30%. Þar á meðal er hér einkum horft til eftirfarandi húsnæðisstuðnings:

- 1) Stofnframlög. Stjórnvöld hafa stutt við óhagnaðardrífín húsnæðisfélög með það að markmiði að auka framboð á leiguíbúðum á viðráðanlegu verði fyrir tekjulægri heimili. Áætlað er að stofnframlög verði samanlagt tæpir 19 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar. Brýnt er að endurmeta framlögin fyrir næstu fjármálaáætlunargerð og horfa til þess hver þörfín er.
- 2) Lánveitingar Húsnæðissjóðs. Í tengslum við stefnumótun í húsnæðismálum verður haldið áfram að greina þörf á lánveitingum. Lánveitingar Húsnæðissjóðs eru utan ramma málefnasviðsins, þ.m.t. hlutdeildarlán. Endurskoða þarf fyrirkomulag hlutdeildarlána svo þau nái betur markmiðum sínum fyrir fyrstu kaupendur og tekjulága.

Áfram verður áhersla á verkefnið *Tryggð byggð*<sup>3</sup> sem er samstarfsvettvangur allra þeirra sem koma að húsnæðismálum á landsbyggðinni. Í gegnum Tryggða byggð hefur aðgengi verið bætt að upplýsingum um sérstök landsbyggðarlán, stofnframlög og byggðaframlög, samstarf við opinbera leigufélagið Bríeti og stuðning sem HMS veitir á hönnunar- og undirbúningsstigi.

*Húsnæðisöryggi og réttarstaða leigjenda.* Endurskoðun húsaleigulaga stendur nú yfir á vegum starfshóps innviðaráðherra. Markmiðið er að bæta réttarstöðu og húsnæðisöryggi leigjenda í samræmi við áherslur sem fram koma í ríkisstjórnarsáttmálanum. Samkvæmt leigumarkaðskönnun<sup>4</sup> HMS 2022 telja 65% leigjenda sig búa við húsnæðisöryggi. Sé litið til þróunar leiguverðs samkvæmt vísitölu leiguverðs hefur leiguverð farið hækkandi undanfarna mánuði. Tólf mánaða hækkun leiguverðs nemur 10,3% miðað við janúar 2023 og hefur ekki verið meiri frá því í byrjun árs 2018 en leiguverð lækkaði um tíma, m.a. vegna áhrifa kórónuveirufaraldursins.

*Vistvæn mannvirkjagerð.* Í samræmi við markmið stjórnvalda um kolefnishlutleysi þarf að draga úr loftslagsáhrifum byggingariðnaðarins. Samkvæmt ofangreindum rammamálum ríkis og sveitarfélaga um aukið framboð íbúða 2023–2032 verður leitast við að útfæra sérstakan stuðning við uppbyggingu íbúða á viðráðanlegu verði vegna vistvænnar mannvirkjagerðar og uppbyggingu í nálægð við hágæðasamgöngur. Hönnun og val á byggingarefnum vegur þungt þegar draga á úr loftslagsáhrifum og mikil verðmæti eru fólgin í núverandi byggingarmassa og því mikilvægt að innleiða hringrásarhagkerfið og draga úr auðlindanotkun og úrgangsmýndun með aukinni áherslu á endurnotkun, endurnýtingu og endurvinnslu. Einnig getur aukin orkunýtni bygginga leitt til töluverðs samdráttar í losun gróðurhúsalofttegunda.

Loftslagsmarkmið stjórnvalda miða við að 95% endurnýtingarhlutfall á byggingar- og niðurrifsúrgangi verði náð árið 2030 á sama tíma og stefnt er að minnkandi sóun og úrgangsmýndun innan mannvirkjageirans. Innan verkefnisins *Byggjum grænni framtíð*<sup>5</sup> hefur verið gefinn út *Vegvísir að vistvænni mannvirkjagerð* sem skilgreinir 74 aðgerðir í sex aðgerðaflokkum til að ná fram settum markmiðum árið 2030. Mikilvægt er að hafa skýrar áherslur í aðgerðum sem snúa að samfélagslegum áskorunum í byggingariðnaði og gert er ráð fyrir að Askur – mannvirkjarannsóknasjóður styrki hluta af rannsóknum við aðgerðirnar. Aukin áhersla er á rannsóknir á vistvænni mannvirkjagerð og nýsköpun í byggingariðnaði og

<sup>3</sup> <https://tryggdbyggd.is>

<sup>4</sup> <https://bit.ly/3LQpSNh>

<sup>5</sup> <https://byggjumgraenniframtid.is/>

Því verða áfram tryggð framlög til Asks til úthlutunar í rannsóknarverkefni alls 250 m.kr. á tímabili fjármálaáætlunar.

*Einföldun regluverks og stafvæðing í húsnæðismálum.* Í samræmi við velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um húsnæðisöryggi og betri samskipti við almenning verður leitað leiða til að auka skilvirkni stjórnarsýslu á sviði húsnæðis- og mannvirkjamála, m.a. með að rýna lögbundna ferla og verklag í skipulags- og byggingarmálum er varða uppbyggingu íbúðarhúsnæðis til að tryggja stöðugt framboð húsnæðis og aukna hagkvæmni. Skoðað verður hvernig nýta megi stafræna tækni og nýta þjónustu einkarekinna skoðunarstofa til að auka skilvirkni. Til að auka yfirsýn og styrkja stýritæki stjórnvalda varðandi eignarráð yfir landi og öðrum fasteignum hefur verið unnið að landeignaskrá sem verður hluti af grunnskránni fasteignaskrá. Með heildstæðri landeignaskrá er stuðlað að því að nýtingu lands og réttinda sem því fylgja sé hagað í samræmi við landkosti og með hagsmuni samfélagsins og komandi kynslóða að leidarljósi, að teknu tilliti til mikilvægis lands frá efnahagslegu, félagslegu og menningarlegu sjónarmiði.

Greinargóðar rauntímaupplýsingar um húsnæðis- og mannvirkjamál hefur verið mikið keppikefli stjórnvalda og unnið er markvisst að því að auka upplýsingaöflun og -miðlun um húsnæðismál hjá HMS og sveitarfélögum í því skyni að auka yfirsýn og efla stefnumótun stjórnvalda í húsnæðis- og mannvirkjamálum. Áfram verður unnið að því að bæta grunnskrár á sviði húsnæðis- og skipulagsmála, samræmingu stafrænnar þjónustu og tengingu við Ísland.is. Þar undir er áframhaldandi þróunarvinna á samþættingu húsnæðisáætlana og mannvirkjaskrár og lokið verður við gerð fasteignamatskerfis. Húsnæðisáætlanir sveitarfélaga eru nú orðnar stafrænar og samræmdar sem auðveldar sveitarfélögum gerð þeirra, auk þess að bæta þær upplýsingar sem þar koma fram. Unnið verður að því að bæta húsnæðisáætlanir enn frekar sem verkfæri til að stuðla að því að húsnæðisuppbygging mæti íbúðarþörf. Þannig hafa sveitarfélög betri upplýsingar um þörf fyrir byggingarhæfar lóðir til samræmis við húsnæðisáætlanir. Mikilvægt er að húsnæðisáætlanir byggist á samræmdum skilgreiningum hugtaka og sameiginlegri aðferðafræði til mats á íbúðarþörfinni og að þar sé unnt að nálgast upplýsingar um framboð og stöðu lóða sem og uppbyggingarheimildir. Einnig þarf að tryggja að íbúðarþarfagreining og mannfjöldaspá verði nákvæmari til lengri tíma lítið sem og upplýsingar um byggingu íbúða í rauntíma.

Fyrir liggur ákvörðun um að hefja vinnu við heildstæða stefnumótun í mannvirkjagerð í samvinnu við önnur ráðuneyti sem tengjast málaflokknum og verður starfið leitt af innviðaráðuneytinu.

*Brunamál.* Ráðist verður í stefnumótun og uppbyggingu á sviði brunamála í því skyni að efla samræmingu og samhæfingu slökkviliða svo unnt sé að auka afkastagetu brunavarna um land allt. Starfsemi Brunamálaskólans verður eflað í takt við niðurstöður starfshóps um málefni skólans og nýja reglugerð um Brunamálaskólann.

Lögð verður áhersla á stafræna stjórnarsýslu á sviði brunamála með áframhaldandi smíði á svokallaðri brunagátt, sem birtir rauntímaupplýsingar um starfsemi slökkviliða og stafrænar brunavarnaáætlanir sveitarfélaga sem munu nýtast stjórnvöldum sem mikilvægt stjórnæki til að ná fram heildaryfirsýn um stöðu brunamála og slökkviliða í landinu.

*Kynja- og jafnréttissjónarmið.* Eitt af meginmarkmiðum málefna sviðsins er að tryggja öruggt húsnæði fyrir alla. Þau sem verða fyrir áhrifum af markmiðum innan málaflokksins eru einkum efnaminna fólk. Samkvæmt upplýsingum á vef Hagstofu Íslands frá 2019 var lítill munur á hlutfalli kvenna og karla sem bjuggu við íþyngjandi húsnæðiskostnað á tímabilinu 2004–2018. Af ólíkum heimilisgerðum var algengast að heimili einstæðra foreldra með börn skorti efnisleg lífsgæði (25,2%) en næst á eftir komu heimili einhleypa og barnlausra einstaklinga (11%).

Heilt á litið má segja að bæði viðtakendur húsnæðisbóta og hlutdeildarlána séu að meiri hluta til barnlaus heimili. Hlutfall kvenna og karla í þeim hópi er nokkuð jafnt í báðum húsnæðisstuðningskerfum en þegar litið er til einstæðra foreldra eru konur aftur á móti í miklum meiri hluta og er einnig algengast að heimili einhleypra foreldra með börn skorti efnisleg lífsgæði og búi jafnvel við fátækt. Einstæðar mæður eru enn fremur líklegri til að vera á leigumarkaði en í eigin húsnæði. Ljóst er af ofangreindri umfjöllun að húsnæðisbætur og hlutdeildarlán nýtast ekki síst þessum hópum, samanborið við aðrar heimilisgerðir. Beina þarf stuðningi í enn ríkari mæli til þeirra sem mest þurfa, t.d. í húsnæðisbótakerfinu. Í stjórnarsáttmála kemur fram að ríkisstjórnin ætlar að beita sér fyrir stöðugri uppbyggingu húsnæðis um land allt. Ráðist verður í sérstakt átak til uppbyggingar á leiguhúsnæði fyrir fatlað fólk og eldra fólk innan almenna íbúðakerfisins. Þá verður húsnæðisöryggi og réttarstaða leigjenda bætt. Loks verður horft til áframhaldandi uppbyggingar í almenna íbúðakerfinu og framhalds hlutdeildarlána. Með þessari nálgun er komið til móts við þarfir þeirra sem hvað höllustum fæti standa á húsnæðismarkaði.

### Markmið og mælikvarðar

Áherslur málaflokksins má finna í stjórnarsáttmálanum og þær undirbyggja enn fremur velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um húsnæðisöryggi, góð samskipti við almenning, grósku í nýsköpun, kolefnishlutlausu framtíð og betri samskipti við almenning. Efni málaflokksins hefur sterka tengingu við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna og þá helst markmið 11 um sjálfbærar borgir og samfélög en það markmið er síðan stutt sérstaklega með aðgerðum sem tengjast markmiðum 9, 17 og 16 og loks er markmið 13 um aðgerðir í loftslagsmálum allt umlykjandi.

Stefnt er að því að markmið og mælikvarðar verði sett fram í þingsályktunartillögu um stefnumótun á sviði húsnæðismála árið 2023.

## 31.2 Skipulagsmál

### Verkefni

Undir málaflokkinn heyra Skipulagsstofnun og Skipulagssjóður. Skipulagsstofnun hefur umsjón með stjórnýslu skipulagsmála og mati á umhverfisáhrifum. Verkefni stofnunarinnar eru m.a. afgreiðsla skipulagstillagna sveitarfélaga (svæðis-, aðal- og deiliskipulags) og afgreiðsla erinda framkvæmdaraðila um umhverfismat framkvæmda. Þá veitir Skipulagsstofnun upplýsingar og leiðbeiningar um skipulagsmál og fylgist með stöðu þeirra.

Skipulagssjóður starfar á grundvelli skipulagslaga og hlutverk hans er að standa straum af kostnaði við gerð aðal- og svæðisskipulagsáætlana og þróunarverkefna og rannsókna á sviði skipulagsmála sem nýtast sveitarfélögum við gerð skipulagsáætlana og grunnkorta, s.s. gróður- og vistgerðarkorta.

Í þingsályktun um landsskipulagsstefnu 2015–2026 er mörkuð stefna í skipulagsmálum. Stefnit er að því að leggja fram endurskoðaða landsskipulagsstefnu árið 2023 sem verður samhæfð við aðrar áætlanir eins og kveðið er á um í skipulagslögum en sérstök áhersla verður á samþættingu við húsnæðis- og samgöngumál ásamt byggðamálum og málefnum sveitarfélaga.

### Helstu áskoranir

Framboð byggingarlóða er ein af áskoronum við uppbyggingu íbúðarhúsnæðis og þarf að stuðla að nægilegu framboði þeirra til lengri tíma í samvinnu við sveitarfélög eins og fram kemur í stjórnarsáttmála.

Skortur á rauntímaupplýsingum og samhæfingu milli málaflokka skipulags- og byggingarmála er meðal áskorana sem fram hafa komið frá almenningi og uppbyggingaraðilum.

Mikill áhugi er á uppbyggingu vindorku hér á landi og er ráðgert að setja sérstök lög um nýtingu vindorku með það að markmiði að einfalda uppbyggingu vindorkuvera til framleiðslu á grænni orku. Slíkri uppbyggingu fylgja áskoranir í skipulagi sveitarfélaga og er mikilvægt að mótuð sé stefna um slíka nýtingu á landsvísu. Skipulag vindorku er ein af áherslum í vinnu við endurskoðun landsskipulagsstefnu 2015–2026.

Loftslagsmál eru helsta áskorun samtímans og er skipulag kjörinn vettvangur til þess að takast á við verkefni tengd aðlögun að loftslagsbreytingum og aðgerðir til draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og auka bindingu þeirra. Við endurskoðun landsskipulagsstefnu verða loftslagsmál eitt af áherslumálum ráðherra sem einnig er í samræmi við velsældaráhersluna um kolefnishlutlausu framtíð.

Lögð er áhersla í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar á skipulag haf- og strandsvæða og áfram verður haldið með þá vinnu. Mikilvægt er að unnið sé heildstætt mat á því hvar þykir nauðsynlegt að unnið verði að strandsvæðisskipulagi og verkefnum forgangsraðað. Fram undan er vinna við gerð strandsvæðisskipulags Eyjafjarðar og Skjálfanda.

### Tækifæri til umbóta

Við endurskoðun landsskipulagsstefnu verður lögð áhersla á að sett verði fram stefna sem stuðli að auknum stöðugleika og jafnvægi í uppbyggingu íbúðarhúsnæðis þar sem tekið verði mið af húsnæðisstefnu og húsnæðisáætlunum sveitarfélaga. Jafnframt verður unnið áfram að því að samþætta betur bæði skipulagsáætlanir sveitarfélaga og svæðisskipulagsstefnu og húsnæðis-, skipulags- og samgöngumál til að ná betri nýtingu á innviðum og þjónustu og styðja við loftslagsmarkmið. Með því næst stuðningur við stjórnsýslu skipulagsmála og betri sýn yfir framboð á lóðum og húsnæði. Ráðist verður í einföldun regluverks með hliðsjón af úrbótatillögum OECD um samkeppnishömlur í skipulagsmálum frá árinu 2020.

Stafvæðing skipulags og Skipulagsgátt eru mikilvægir þættir í bættri yfirsýn yfir nýtingu lands og aðgengi að upplýsingum um skipulagsmál í vinnslu og stöðu skipulagsmála. Skipulagsstofnun sinnir þar lykilhlutverki í uppbyggingu og rekstri Skipulagsgáttar auk leiðbeininga til handa sveitarfélögum vegna stafvæðingar og notkunar á Skipulagsgátt. Í Skipulagsgátt verða skipulags- og umhverfismatsmál á öllum stigum aðgengileg, umsagnir um þau, viðbrögð við athugasemdum ásamt leyfisumsóknum og leyfi til framkvæmda. Fyrsta útgáfa Skipulagsgáttar verður opnuð á fyrri hluta ársins 2023 en þá strax hefst vinna við næstu útgáfu. Stafvæðing skipulags er þegar hafin og eiga sveitarfélög nú að skila aðalskipulagsáætlunum á stafrænu formi. Með stafvæðingu skipulags næst fram yfirsýn yfir landnotkun á landsvísu, byggingarheimildir o.fl. Næsti fasi í stafvæðingu skipulags er að deiliskipulagsáætlanir verði unnar á stafrænu formi en samkvæmt skipulagslögum eiga sveitarfélög að skila deiliskipulagi á stafrænu formi frá og með 1. janúar 2025. Stafvæðing skipulags og Skipulagsgátt mun þannig einnig stuðla að bættri þjónustu við almenning og auka gegnsæi.

Verkefni skipulagsmála hafa víðtæka skírskotun til heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna og má þar telja m.a. markmið 11 um sjálfbærar borgir og samfélög, markmið 12 um ábyrga neyslu og framleiðslu og markmið 15 um líf á landi. Þá miða verkefni málaflokksins einnig að velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um öryggi í húsnæðismálum.

*Skipulagssjóður.* Mikil aukning á umsvifum eru fram undan hjá Skipulagssjóði en strax árin 2023–2024 er margföldunar að vænta á fjölda verkefna vegna aðal- og svæðisskipulagsverkefna hjá sveitarfélögum. Gerðar eru kröfur til virkrar og vandaðrar skipulagsgerðar sveitarfélaga og samkvæmt 18. gr. skipulagslaga ber Skipulagsstofnun f.h. Skipulagssjóðs að taka þátt í kostnaði sveitarfélaga við gerð aðal- og svæðisskipulags. Almennt miðar það við 50% kostnaðar sveitarfélaga af viðkomandi skipulagsverkefni en getur numið hærri hlutdeild í tilteknum tilvikum. Þá eru tekjur ríkissjóðs af innheimtu skipulagsgjalds meiri en fjárveiting til sjóðsins. Mikilvægt er að sveitarfélög geti sinnt skipulagi eins og þörf er á og

Skipulagssjóður standi straum af þeim kostnaði lögum samkvæmt. Vegna gagnrýni á fyrirkomulag innheimtu skipulagsgjalds og takmarkaðrar fjármögnunar sjóðsins hefur innviðaráðherra skipað starfshóp um endurskoðun fyrirkomulags álagningar og ráðstöfun skipulagsgjalds og á hann að skila af sér tillögu að breytingarfrumvarpi.

*Kynja- og jafnréttissjónarmið.* Kynja- og jafnréttissjónarmið eiga við um skipulag eins og aðra þætti í samfélaginu. Skipulagsmál sveitarfélaga tengjast byggðamálum, almannaöryggi, samgöngumálum, landbúnaði, ferðaþjónustu, orkumálum og umhverfismálum beint og óbeint. Kynin upplifa og nýta umhverfi sitt á ólíkan hátt.<sup>6</sup> Má nefna að kynjahalli er í sveitarfélögum með 1.000 íbúa og færri en þar búa færri konur en karlar. Færri atvinnutækifæri og mismunur í aðgengi að menntun eru meðal þess sem nefnt er sem ástæða kynjahallans.<sup>7</sup> Með markvissri stefnumótun sveitarfélaga í skipulagi má stuðla að fjölbreyttara framboði starfa fyrir öll kyn. Þá eru fjölbreyttari ferðamátar einnig til þess fallnir að stuðla að auknu jafnrétti en konur ferðast að öllu jöfnu styttri vegalengdir og horfa þarf til þess við forgangsröðun samgönguverkefna.<sup>8</sup> Enn er meiri hluti þeirra er vinna að skipulagsmálum og mannvirkjagerð karlar, til að mynda eru karlar tæplega 70% allra starfandi skipulagsfulltrúa.<sup>9</sup> Til að breikka sýn okkar á skipulagsmál er nauðsynlegt að fá fjölbreyttari hóp að borðinu, t.d. með því að auka þátt kvenna í ákvörðunartöku er varðar skipulagsmál. Huga verður að bættu aðgengi fyrir alla hópa samfélagsins til að komast leiðar sinnar, bæði er varðar byggingu mannvirkja og samgöngumála sem og fleiri þátta. Gott aðgengi nýtist öllum.

### **Markmið og mælikvarðar**

Vinna stendur yfir við endurskoðun landsskipulagsstefnu þar sem m.a. er unnið að endurskoðun mælikvarða. Áætlað er að endurskoðuð landsskipulagsstefna verði lögð fram á árið 2023. Til grundvallar endurskoðun landsskipulagsstefnu eru lögð leiðarljós Landsskipulagsstefnu 2015–2026 auk markmiða skipulagslaga. Leiðarljósín eru:

- að skipulag stuðli að sjálfbærri þróun,
- að skipulag sé sveigjanlegt og stuðli að viðnámsþrótti/seiglu gagnvart samfélags- og umhverfisbreytingum,
- að skipulag stuðli að lífsgæðum,
- að skipulag styðji samkeppnishæfni.

Gert er ráð fyrir að uppbygging á endurskoðaðri stefnu verði sambærileg gildandi stefnu, þ.e. sett verði fram stefna um skipulag á miðhálandi Íslands, skipulag í dreifbýli, búsetumynstur og dreifingu byggðar og skipulag á haf- og strandsvæðum.

<sup>6</sup> Kortlagning kynjasjónarmiða: Stöðuskýrsla 2022.

<sup>7</sup> Nordegio: Gender balance of total population 2016.

<sup>8</sup> Kortlagning kynjasjónarmiða: Stöðuskýrsla 2022.

<sup>9</sup> Skipulagsstofnun (e.d.). Listi yfir skipulagsfulltrúa sveitarfélaga.



## 32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefna­sviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra, forsætisráðherra og félags- og vinnumarkaðsráðherra. Það skiptist í fjóra málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefna­sviðsins í heild á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála</b>	<b>15.001</b>	<b>12.084</b>	<b>11.298</b>
32.10 Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit	6.969	4.513	3.373
32.20 Jafnréttismál	353	368	415
32.30 Stjórnsýsla heilbrigðismála	3.760	3.959	3.956
32.40 Stjórnsýsla félagsmála	3.918	3.244	3.555

\* Fjárlög að viðbættum fjáruka­lögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Málaflokkar málefna­sviðsins eru mjög ólíkir og því er umfjöllun þessa kafla skipt niður á málaflokka.

**Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit ásamt stjórnsýslu heilbrigðismála.** Framtíðarsýn mála­flokka um lýðheilsu, forvarnir og eftirlit (32.1) og stjórnsýslu heilbrigðismála (32.3) er sam­eiginleg öllum málefna­sviðum heilbrigðisráðuneytisins; að íslensk heilbrigðisþjónusta sé á heims­mælikvarða og að lýðheilsustarf með áherslu á heilsueflingu og forvarnir sé hluti af allri þjónustu, sérstaklega þjónustu heilsugæslunnar. Árangur heilbrigðisþjónustunnar sé metinn með því að mæla gæði þjónustunnar, öryggi hennar, hversu aðgengileg hún er og hvað hún kostar.

**Jafnréttis- og mannréttindamál.** Framtíðarsýn mála­flokks jafnréttis- og mannréttinda­mála (32.2) er að vera í fremstu röð og að hafa sjónarhorn jafnréttis að leiðarljósi þegar opin­berar ákvarðanir eru teknar. Ísland vill vera í fremstu röð þegar kemur að jafnrétti og mannréttindum. Meginmarkmið mála­flokks jafnréttis- og mannréttindamála er að allar manneskjur eigi jafna möguleika á að njóta eigin atorku og þroska hæfileika sína, óháð kyni, kynþætti, þjóðernisuppruna, trú, lífsskoðun, fötlun, aldri, kynhneigð, kynvitund eða kyntjáningu.

**Stjórnsýsla félagsmála.** Framtíðarsýn mála­flokks um stjórnsýslu félagsmála (32.4) er velferð fyrir alla þar sem þjónustan er framúrskarandi, áherslur ráðherra komast í framkvæmd og öll vinna ráðuneytisins er fagleg og skilvirk. Meginmarkmið stjórnsýslu félagsmála er að stuðla að öflugu starfi á sviði félagsmála.

## FJÁRMÖGNUN

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
<b>32 Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála</b>	<b>10.893</b>	<b>10.825</b>	<b>10.793</b>	<b>10.697</b>	<b>10.600</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	10.840	10.772	10.741	10.645	10.549
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	54	53	53	52	51

## HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028

### EFLING LÝÐ- HEILSU, FORVARNA OG EFTIRLITS

**Heilsuefling og forvarnir** hluti af allri heilbrigðisþjónustu.

Vandaðri kaup á heilbrigðisþjónustu, **efling rafræna-heilbrigðis-upplýsinga** og kostnaðargreininga.

Efldur viðbúnaður við heilsuvá.

### JAFNRÉTTI OG MANNRÉTTINDI

**Sjálfstæð mannréttindastofnun** og stefnumótun á sviði mannréttinda.

**Virðismat kvennastarfa.**

Ísland í fremstu röð í málefnum hinsegin fólks.

### 32.1 Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit

#### Verkefni

Heilbrigðisráðuneytið fer með stjórn málaflokksins. Undir málaflokkinn falla embætti landlæknis, Lyfjastofnun, Geislavarnir ríkisins, lýðheilsusjóður og verkefni er varða viðbúnað vegna farsóttu.

Helstu lög sem falla undir málaflokkinn eru lög um landlækni og lýðheilsu, nr. 41/2007, lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, lyfjalög, nr. 100/2020, lög um ávana- og fíkniefni, nr. 65/1974, lög um dýralyf, nr. 14/2022, lög um lækningatæki, nr. 132/2020, og lög um geislavarnir, nr. 44/2002. Í gildi er lýðheilsustefna til ársins 2030, lýðheilsustefna frá 2016 með sérstaka áherslu á börn og ungmenni að 18 ára aldri, heilbrigðisstefna til 2030, geðheilbrigðisstefna til ársins 2030 sem samþykkt var á Alþingi 2022, og stefna um stafræna heilbrigðisþjónustu. Undir lýðheilsustefnu falla ýmsar stefnumótandi áætlanir, s.s. krabbameinsáætlun og heilsuefling aldraðra.

Helstu verkefni málaflokksins eru á sviði lýðheilsu í heilbrigðisþjónustu þar sem megináhersla er á heilsueflingu og forvarnir, auk þess sem verkefni málaflokksins eru geislavarnir,



sóttvarnir, viðbúnaður við heilsuvá, eftirlit með heilbrigðisþjónustu og heilbrigðisstarfsfólki og að tryggja greitt aðgengi að lyfjum og lækningatækjum.

### Helstu áskoranir

Ein stærsta breyting sem fyrirséð er á samsetningu samfélagsins næstu árin er breytt aldurssamsetning þjóðarinnar og fjölgun í hópi aldraðra. Mikilvægt er að mæta þörfum samfélagsins og vinna markvisst að því að heilsa og velferð fólks sé eins góð og kostur er út æviskeiðið.

Innleiðing lýðheilsustefnu til ársins 2030 verður áskorun. Heilbrigði og velferð snýr ekki aðeins að öflugri heilbrigðisþjónustu heldur því að auka virkni og þátttöku fólks og gera öllum betur kleift að huga að eigin heilsu með því að nýta alla þá þekkingu og öll þau úrræði sem eru til staðar í samfélaginu, innan sem utan heilbrigðisþjónustunnar. Á Íslandi er til staðar ójöfnuður í heilsu eftir landsvæðum og mismunandi þjóðfélagshópum og félagslegri stöðu. Brynt er að vinna skipulega að því að auka heilsufarslegan jöfnuð í heilsu þar sem enginn er skilinn eftir.

Auka þarf sérstaklega stuðning við vísindarannsóknir á heilbrigðisvísindasviði. Fá verkefni á sviði heilbrigðisvísinda fá úthlutun innan núverandi sjóðakerfa.

Sýklalyfjaónæmi er ein helsta ógn sem steðjar að lýðheilsu, matvælaöryggi og framþróun í heiminum í dag og er ómarkviss sýklalyfjanotkun einn stærsti áhrifaþátturinn. Mótun á heildstæðri aðgerðaáætlun þar að lútandi er margslungið verkefni sem krefst samvinnu fleiri ráðuneyta og annarra hagaðila.

Innleiðing krabbameinsáætlunar til 2030 er viðamikil verkefni og tekur til margra ólíkra þátta. Á vettvangi forvarna og heilsuefingar miðar áætlunin að því að fækka nýgreiningum og draga úr dánartíðni vegna krabbameina sem felst í upplýsingagjöf til almennings um áhættuþætti krabbameina, innleiðingu á lýðgrundaðri skimun samkvæmt skilgreindum gæðastöðlum og góðri þátttöku landans í skimun.

Stríð í Evrópu kallar á aukinn viðbúnað við heilsuvá, s.s. af völdum eiturefna, geislavirkra efna og annarra óvæntra atburða sem valda auknu álagi á stofnanir ríkisins. Þá fylgja fjölgun innflytjenda áskoranir, s.s. við að mæta þjónustuhörf þeirra.

Áskoranir er varða mönnun heilbrigðisþjónustunnar eru viðvarandi og er starfandi landsráð á sviði mönnunar og menntunar í heilbrigðisþjónustu.

Velsældarvísur er ætlað að gefa heildarmynd af hagsæld og lífsgæðum landsmanna yfir tíma. Heilsa er á meðal þeirra þátta sem fólk metur mikilvægasta fyrir lífsgæði. Heilsa er mikilvæg í sjálfri sér en hefur einnig áhrif á aðra mikilvæga þætti, eins og getu til að starfa á vinnumarkaði, afla tekna, afla sér menntunar og taka fullan þátt í samfélaginu að öðru leyti. Velsældarvísar sem fjalla um heilsu eru fjórir en þeir mæla lífslíkur, lífslíkur við góða heilsu, þá sem neita sér um lækniþjónustu og eigið mat á andlegri heilsu. Þeir vísar sem æskilegt væri að horfa til hvað varðar kynja- og jafnréttissjónarmið væru lífslíkur við góða heilsu en sá mælikvarði er enn í þróun sem og mælikvarði um eigið mat á andlegri heilsu en sá vísir hefur ekki verið greindur niður á kyn.

### Tækifæri til umbóta

Lýðheilsustarf byggist á þverfaglegu samstarfi og samvinnu í samfélaginu og felur í sér að viðhalda og bæta heilbrigði, líðan og aðstæður þjóðarinnar.

Heilbrigði þjóðar snýst ekki einungis um öflugra heilbrigðisþjónustu heldur að gera fólki betur kleift að huga að eigin heilsu og vellíðan með því að nýta þekkingu og úrræði sem til staðar eru í samfélaginu, bæði innan og utan heilbrigðisþjónustunnar, s.s. í skólum og innan félagsþjónustu og íþróttahreyfinga.

Mikilvægt er að styrkja áfram verkefni heilsueflandi skóla og heilsueflandi samfélags með því að styðja við íþróttir, æskulýðsstarf, heilsueflingu aldraðra og heilsueflingu á vinnustöðum. Þar nýtast svæðisbundnir lýðheilsuvísar til hvatningar, eftirfylgni og eftirlits.

Horfa þarf á heilbrigði þjóðarinnar í víðu samhengi. Velsældarvísar íslenskra stjórnvalda eru skilgreindur mælikvarði um hagsæld og lífsgæði í landinu og þar með talið líðan fólks. Andlegt heilbrigði er ein af velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar. Lýðheilsuvakt embættis landlæknis vaktar helstu áhrifaþætti heilbrigðis og vellíðanar. Markmiðið er að fylgjast með heilsuhegðun og líðan Íslendinga og þróun helstu áhrifaþátta heilbrigðis og hagnýta þær upplýsingar og gögn í aðgerðaáætlunum til eflingar lýðheilsu. Árið 2021 mátu 29,7% fullorðinna andlega heilsu sína slæma eða lélega, þar af 27% karla og 32,4% kvenna.

Áhersla er lögð á að styrkja heilsugæsluna sem leiðandi þátttakanda í heilsueflingu og aðgerðaáætlun um lýðheilsu í samvinnu við aðra hagaðila, s.s. sveitarfélög.

Heilsueflandi samfélag (HSAM) nefnist verkefni, sem embætti landlæknis leiðir í samstarfi við sveitarfélög og aðra hagsmunaaðila, þar sem heilsa og vellíðan allra íbúa er höfð í fyrirrími. Meginmarkmið Heilsueflandi samfélags er að styðja samfélög í að skapa umhverfi og aðstæður sem stuðla að heilbrigðum lífnaðarháttum, heilsu og vellíðan allra íbúa.

Unnið er að innleiðingu á skimun fyrir krabbameini í ristli og endaparmi ásamt uppbyggingu á nýrri og endurbættri skimanaskrá hjá embætti landlæknis. Sérstök áhersla verður lögð á að efla geðheilbrigðisþjónustu í forvarnaskyni.

Lögð verður áhersla á að samræma gagnasöfn og styrkja umgjörð þeirra. Stuðlað verður að þróun og innleiðingu stafrænna lausna í heilbrigðisþjónustu samhliða því að vísindi og nýsköpun verða eflað. Tæknin verður nýtt til að auka aðgengi, gæði, skilvirkni og hagkvæmni heilbrigðisþjónustu. Einnig verður tæknin nýtt til að stuðla að skilvirkari gagnaöflun sem nýtist til ákvarðanatöku. Fjarheilbrigðisþjónusta verður sérstaklega eflað.

### **Áhættuþættir**

Heilbrigði er afurð af flóknu samspili einstaklinga og þeirra nánasta umhverfis og margir þættir hafa áhrif á heilsu manna og framvindu sjúkdóma. Áhættuþættir sjúkdóma sem tengjast lífsstíl og umhverfi eru vaxandi vandi og eitt helsta viðfangsefni samfélagsins á sviði lýðheilsu. Þessir þættir eru oft samverkandi og tengdir samfélagslegum þáttum og aðstæðum. Lýðheilsa snertir, auk heilbrigðismála, m.a. félagsmál, umhverfismál og efnahagsmál. Lýðheilsustarf með áherslu á heilsueflingu og forvarnir þarf því að byggja á þverfaglegu samstarfi í samfélaginu. Væntingar um áhrif og árangur af þverfaglegu samstarfi á gæði og samfellu í þjónustu eru miklar. Hins vegar eru margvíslegar áskoranir og hindranir sem þarf að yfirvinna, s.s. ólík fagsvið með ólíkt verklag og vinnutilhögun, ólík upplýsingakerfi sem eru í notkun o.fl.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
	3.4, 3.5, 3.7, 3.A ,	Hlutfall landsmanna 18 ára og eldri sem nota nikótínþúða daglega.	Karlar 15% Konur 5%	<5%	<5%
Efling heilsu og heilbrigðra lífnaðarháttá.	3.4, 3.5, 3.7, 3.A,	Þátttaka í skimun fyrir brjóstakrabbameini (B) og leghálskrabbameini (L).	B 52%* L 62%*	B>75% L>75%	B>75% L>75%
	3.4, 3.5, 3.7, 3.A	Hlutfall landsmanna sem búa í heilsuefandi samfélagi/sveitarfélagi.	94,5%	>95%	>96%
Aukið öryggi sjúklinga og heilbrigðisstarfsmanna.	3.8	Fjöldi heilbrigðisstofnana sem hefur innleitt Datix-atvikaskráningu.	0	10	14
	3.4, 3.7, 3.8	Hlutfall landsmanna 16 ára og eldri sem notar Heilsuveru í samskiptum við heilbrigðisþjónustuna.	88,7%	>90%	>90%
Aukin gæði og efling rafrænnar heilbrigðisþjónustu.	3.4, 3.7, 3.8	Hlutfall karla af notendum sem nota Heilsuveru í samskiptum við heilbrigðisþjónustu.	48,9%	50%	50%
	3.4, 3.7, 3.8	Traust almennings til heilbrigðisþjónustu.	71%	>70%	>70%

\*2022. Mælikvarði um daglega notkun nikótínþúða var tekinn inn í stað notkunar á rafretum þar sem notkun nikótínþúða hefur aukist umfram notkun rafretna.

**32.2 Jafnréttismál****Verkefni**

Forsætisráðuneytið fer með yfirstjórn málaflokksins og hefur samráð við önnur ráðuneyti um verkefni á sviði jafnréttis- og mannréttindamála. Undir málaflokkinn falla aðgerðir hins opinbera á sviði kynjajafnréttis og jafnréttis í viðtækri merkingu. Kynjajafnrétti er áfram forgangsmál þar sem jafnréttismál verða ávallt í forgrunni ákvarðanatöku. Mannréttindamál heyrar nú undir forsætisráðuneytið. Þau lög sem nú falla undir jafnréttismál eru lög um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna, nr. 150/2020, lög um stjórnslu jafnréttismála, nr. 151/2020, lög nr. 85/2018, um jafna meðferð utan vinnumarkaðar, og lög nr. 86/2018, um jafna meðferð á vinnumarkaði (mismununarlöggjöfin). Þá falla lög um kynrænt sjálfræði, nr. 80/2019, undir stjórnarmálefnið jafnréttismál ásamt málefnum hinsegin fólks.

Forsætisráðuneytið ber ábyrgð á starfsemi Jafnréttissjóðs Íslands en hefur falið Rannsóknamiðstöð Íslands (Rannís) umsjón og umsýslu sjóðsins.

Jafnréttisstofa heyrir undir yfirstjórn forsætisráðherra og er sú stofnun sem fellur undir málaflokkinn. Hlutverk Jafnréttisstofu er að annast stjórnslu á sviði jafnréttismála. Jafnréttisstofa heldur skrá yfir fyrirtæki og stofnanir sem lokið hafa jafnlaunavottun og er skráin birt á vefsíðu stofnunarinnar, jafnretti.is.

### Helstu áskoranir

Áskoranir á sviði jafnréttismála eru margþættar og tengjast m.a. viðvarandi launamun kvenna og karla, kynskiptum vinnumarkaði, ójafni valdastöðu kynjanna, kynbundnu og kynferðislegu ofbeldi og áreitni og réttindum hinsegin fólks.

### Tækifæri til umbóta

Í vinnumarkaðsmálum verður unnið gegn kynbundnum launamun og farið sérstaklega í aðgerðir til að draga úr launamun hjá hinu opinbera. Innleiðing jafnlaunavottunar samkvæmt lögum fer fram í áföngum en með vottuninni er leitast við að draga úr kynbundnum launamun og stuðla að launajafnrétti kynjanna. Opinberir aðilar og stærri fyrirtæki með 250 starfsmenn eða fleiri eiga nú þegar að hafa innleitt jafnlaunavottun, auk annarra smærri aðila. Starfandi er sérstakur aðgerðahópur stjórnvalda og aðila vinnumarkaðar sem mun leggja fram tillögur að aðgerðum til að útrýma launamun sem skýrist af kynskiptum vinnumarkaði og kerfisbundnu vanmati á hefðbundnum kvennastörfum.

Í málefnum hinsegin fólks er unnið eftir samþykktri aðgerðaáætlun sem lýsir tilteknum verkefnum og/eða aðgerðum.

Forvarnaáætlun meðal barna og ungmenna gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni, ásamt áætlun um aðgerðir fyrir árin 2021–2025, er fylgt eftir af sérstöku mælaborði.

Vinna er hafin við nýja framkvæmdaáætlun í kynjajafnréttismálum sem tekur til árana 2024–2027.

Úthlutað verður úr Jafnréttissjóði annað hvert ár frá árinu 2023. Forsætisráðuneytið fer jafnframt með tvo minni sjóði, annars vegar framkvæmdasjóð jafnréttismála sem veitir árlega styrki, til smærri verkefna ráðuneyta sem fela í sér samstarf milli ráðuneyta og/eða stofnana og hins vegar sjóð sem úthlutar árlega til verkefna sem byggja á aðgerðaáætlun í málefnum hinsegin fólks fyrir árin 2022–2025 en aðgerðaáætlun í þeim málaflokki var samþykkt á Alþingi 2022, sú fyrsta á Íslandi.

Forsætisráðuneytið vinnur að því að koma á laggirnar sjálfstæðri innlendri mannréttinda-stofnun sem uppfyllir svokölluð Parísarviðmið og hefur birt grænbók um mannréttindi til undirbúnings stefnumótun sem er í fullum gangi.

Kynbundið og kynferðislegt ofbeldi og áreitni er bæði orsök og afleiðing kynjamisréttis og stjórnvöld leita allra leiða til að sporna við slíku ofbeldi. Samningur Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi (Istanbúlsamningurinn) var fullgiltur þann 26. apríl 2018 og tók samningurinn gildi í ágúst það sama ár. Ísland hefur skilað skýrslu um innleiðingu ákvæða Istanbúlsamningsins og fengið skýrslu með ábendingum.

Stöðuskýrsla hefur verið birt um framfylgd þingsályktunar um áætlun fyrir árin 2019–2022 um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess og gert er ráð fyrir að skipa starfshóp um nýja aðgerðaáætlun vorið 2023.

### Áhættuþættir

Í málaflokknum jafnrétti eru margir þættir sem hafa áhrif á framvindu og stöðu jafnréttis, hvort sem er á Íslandi eða í heiminum öllum. Ýmsir samfélagslegir þættir eins og vaxandi skautun og haturfull orðræða geta haft áhrif á jafnrétti og mannréttindi, en nú eru báðir málaflokkar vistaðir í forsætisráðuneytinu enda um mikla samlegð að ræða. Mikilvægt er að hafa kynjajafnrétti, mannréttindi og réttindi hinsegin fólks í forgrunni við ákvarðanatöku á næstu árum enda ýmsar áskoranir og hindranir sem blasa við.

## Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Launajafnrétti verði náð – kynbundnum launamun verði útrýmt.	5	Fjöldi opinberra stofnana, sjóða og fyrirtækja sem eru að hálfu eða í meirihlutaeigu ríkisins sem fá vottun.	119 (sveitarfélög) 46	123 53	123 53
	8	Fjöldi fyrirtækja á markaði sem fá vottun.	278	918	918
		Minnka kynbundinn (leiðréttan) launamun sem mældur er í launarrannsóknnum Hagstofu Íslands.	4,1% <sup>1</sup>	3%	2%
Sporna við kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni.	5	Hlutfall þeirra sem hafa orðið fyrir ofbeldi í nánu sambandi.*	7,2% <sup>2</sup>	Lækki	Lækki
	5	Hlutfall þeirra sem hafa orðið fyrir kynferðisbroti.*	2,3% <sup>3</sup>	Lækki	Lækki
	16	Hlutfall brotþola ofbeldis í nánum samböndum sem tilkynna það til lögreglu.*	21,1% <sup>4</sup>	25%	35%
	16	Hlutfall brotþola sem tilkynna kynferðisbrot til lögreglu.*	18,5% <sup>5</sup>	13,5%	20%
Réttindi hinsegin fólks tryggð.	16	Lagaleg staða og réttindi hinsegin fólks á lista the European Region of the International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA-Europe).	9. sæti á lista ILGA-Europe	Eitt af efstu átta sætunum á ILGA-Europe	Eitt af efstu sjö sætunum á ILGA-Europe

<sup>1</sup> Talan 4,1% er byggð á launakönnun Hagstofunnar 2021. Aðrar tölur eru áætlun og stefnt er að launakönnun á tímabilinu.

<sup>2-3</sup> Skýrsla ríkislögreglustjóra: *Reynsla landsmanna af afbrotum og viðhorf til lögreglu 2022*, útgefin í desember 2022. Sjá spurningu undir hlutanum Ofbeldis- og kynferðisbrot. [https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2023/02/THolendakonnun-2022\\_allt\\_landid\\_251122.pdf](https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2023/02/THolendakonnun-2022_allt_landid_251122.pdf).

<sup>4-5</sup> Skýrsla ríkislögreglustjóra: *Reynsla landsmanna af afbrotum og viðhorf til lögreglu 2022*, útgefin í desember 2022. Sjá spurningu undir hlutanum *Tilkynningar til lögreglu*. [https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2023/02/THolendakonnun-2022\\_allt\\_landid\\_251122.pdf](https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2023/02/THolendakonnun-2022_allt_landid_251122.pdf)

\* Í könnun er spurt um reynslu árið á undan þannig að staðan 2022 er í reynd staðan 2021.

### 32.3 Stjórnsýsla heilbrigðismála

#### Verkefni

Undir málaflokkinn heyra m.a. aðalskrifstofa heilbrigðisráðuneytisins, vísindasiðanefnd og Sjúkratryggingar Íslands (SÍ). Sí sjá um framkvæmd annarra málaflokka er falla undir málafnasvið um sjúkráhusþjónustu (23), heilbrigðisþjónustu utan sjúkráhusa (24), hjúkrunar- og endurhæfingarrými (25), lyf og lækningatæki (26). Þess hefur verið gætt að tilgreina stofnunina við umfjöllun um viðkomandi málaflokka og verður því umfjöllun hér einskorðuð við heilbrigðisráðuneytið. Verkefni ráðuneytisins eru nánar tilgreind í forsetaúrskurði nr. 6/2022.

Undir málaflokkinn heyra einnig stafræn málefni. Miðstöð rafrænna heilbrigðislausna hjá embætti landlæknis var falið það hlutverk að bera ábyrgð á þróun og innleiðingu upplýsingatækni í heilbrigðisþjónustu á öruggan, hagkvæman og skilvirkan hátt. Það felur m.a. í sér að sjá um og viðhalda rafrænni sjúkraskrá, aðgangi almennings að eigin heilsufarsupplýsingum í Heilsuveru og að reka íslenska heilbrigðisnetið Heklu. Endurskoðun á stafrænni stefnu ráðuneytisins stendur yfir og unnið er að stefnumótun í málaflokknum til framtíðar.

Í heilbrigðisstefnu til ársins 2030 er miðað við að Sjúkratryggingar Íslands annist alla samningagerð um kaup á heilbrigðisþjónustu fyrir hönd ríkisins, hvort sem um er að ræða þjónustu opinberra aðila eða einkaaðila. Markmið laga nr. 112/2008, um sjúkratryggingar, er að styrkja hlutverk ríkisins sem kaupanda heilbrigðisþjónustu og að sú þjónusta sé kostnaðargreind. Samkvæmt lögunum er það hlutverk ráðherra að ákveða hvaða samninga skuli gera um kaup á heilbrigðisþjónustu en Sjúkratryggingar Íslands annast gerð slíkra samninga.

#### Helstu áskoranir

Helstu áskoranir við stjórnsýslu heilbrigðismála eru fólgnar í því að samþætta og samræma alla stefnumótun og áætlanagerð. Efla þarf samþættingu stefnumótunar, tryggja skilvirka og gagnsæja stjórnsýslu og byggja upp stafrænt umhverfi til að auðvelda aðgengi allra að heilbrigðisþjónustu sem og að efla ákvarðanatöku innan heilbrigðiskerfisins fyrir notendur sem og veitendur. Sem dæmi um þær áskoranir sem ráðuneytið stendur frammi fyrir í stjórnsýslu heilbrigðismála má nefna framtíðarskipulag miðlægra rafrænna heilbrigðislausna.

Auka þarf sérstaklega stuðning við vísindarannsóknir á heilbrigðisvísindasviði. Of fá verkefni á sviði heilbrigðisvísinda fá úthlutun innan núverandi sjóðakerfa. Vísindarannsóknir eru mikilvægar til þess að tryggja gæðaheilbrigðisþjónustu og eru stór hluti af menntun heilbrigðisstarfsmanna. Góð aðstaða og umhverfi til vísindarannsókna er einnig mikilvægur þáttur í því að fá til starfa hæft heilbrigðisstarfsfólk. Í stjórnarsáttmála er lögð áhersla á að styrkja Landspítala og því er mikilvægt að styrkja vísindastarf í heilbrigðisvísindum sem mun efla Landspítala sem háskólasjúkrahús. Í heilbrigðisstefnu er lögð áhersla á að heilbrigðisvísindasjóður verið stofnaður og veiti styrki til vísindarannsókna á sviði heilbrigðisvísinda. Samþætting kynja- og jafnréttissjónarmiða í ákvarðanatöku ráðuneytisins er einnig verkefni sem stöðugt er unnið að. Starfsemi ráðuneytisins hefur fjölmarga snertifleti við jafnréttissjónarmið og það er áskorun að koma til móts við þau atriði í jafn umfangsmikilli vinnu. Sem dæmi um slíkt verkefni er jafnrétti í bólusetningum kynja, líkt og greint er frá í kaflanum „Markmið og mælikvarðar“ að neðan. Hvað varðar samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða inn í verkefni og vinnu ráðuneytisins í heild er tekið mið af þeim sjónarmiðum við mat á jafnréttisáhrifum lagasetningar, líkt og venjan er við gerð lagafrumvarpa. Unnt væri að nýta þær leiðbeiningar og þau sjónarmið sem þar eru lögð til grundvallar við töku annarra ákvarðana hjá ráðuneytinu, s.s. setningu reglugerða og annarra stefnumarkandi ákvarðana. Myndi það verklag styðja við að kynja- og jafnréttissjónarmið væru höfð til hliðsjónar við töku veigamikilla ákvarðana í ráðuneytinu.

### Tækifæri til umbóta

Í stjórnarsáttmála er lögð áhersla á tækifærin sem felast í tæknibreytingum til aukinnar velsældar þjóðarinnar. Ný tækni og stafrænar lausnir verði nýtt í auknum mæli til að bæta þjónustu, gæði og hagkvæmni. Í gildi er stafræn stefna fyrir heilbrigðismál sem unnin er með hliðsjón af heilbrigðisstefnu til ársins 2030 og hefur tengingu við fimm ára aðgerðaáætlun ráðherra þar sem lagður er grunnur að framtíðaráætlunum heilbrigðisráðuneytisins við þróun og notkun á stafrænni tækni til að bæta þjónustu og efla upplýsingar til að efla heilbrigði þjóðarinnar.

Í lok árs 2022 skipaði heilbrigðisráðherra stýrihóp um stafrænar lausnir og heilbrigðis-tæknilausnir við veitingu heilbrigðisþjónustu. Hópnunum er ætlað að vera samráðsvettvangur og ráðuneytinu til ráðgjafar við mótun og stefnu framtíðarsýnar í málaflokknum. Meðal stakra verkefna sem hópurinn á að fjalla um er framtíð Heilsuveru og hvernig eigi að koma upp miðlægu ópersónugreinanlegu gagnasafni til ákvarðanatöku. Þá á hópurinn að styðja við stefnu ráðuneytisins í fjárfestingu tækni og hugbúnaðar.

### Áhættuþættir

Mikilvægt er að styrkja SÍ sem kaupanda og kostnaðargreinanda heilbrigðisþjónustu til að stuðla að hagkvæmum og skilvirkum samningum um heilbrigðisþjónustu innan ásættanlegra tímamarka. Samningaleyfi um tiltekna heilbrigðisþjónustu fer þvert gegn markmiðum laga um sjúkratryggingar og mikilvægt að koma í veg fyrir að það ástand skapist. Ráðuneytið er einnig meðvitað um að málsmeðferðartími embættis landlæknis í málum þar sem kvartað er undan meintum mistökum eða vanrækslu heilbrigðisstarfsmanna er langur.

### Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Skilvirk stjórnsýsla heilbrigðismála.	3	Meðalafgreiðslutími (í dögum) kærumála að lokinni gagnaöflun.	70	90	90
	3	Fjöldi mögulegra myndstrauma.	2	200	200
Jafnrétti í bólusetningum kynja.	3	12 ára drengir bólusettir gegn HPV-veiru og kynfæravörtum.	5%	80%	90%

Markmið 2 er nýtt og er hér um að ræða jafnréttismarkmið. Hingað til hafa einungis stúlkur átt kost á bólusetningu við HPV-veiru. Um er að ræða nýtt bóluefni sem veitir víðtækari vörn gegn veirunni, auk þess sem það veitir vörn gegn kynfæravörtum.

## 32.4 Stjórnsýsla félagsmála

### Verkefni

Undir málaflokkinn fellur rekstur aðalskrifstofu félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins, úrskurðarnefnd velferðarmála og Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála sem tók til starfa 1. janúar 2022 samkvæmt lögum nr. 88/2021. Undir málaflokkinn fellur einnig rekstur Tryggingastofnunar ríkisins. Umfjöllun í fjármálaáætlun einskorðast við verkefni aðalskrifstofu ráðuneytisins.



### Helstu áskoranir

Með forsetaúrskurði nr. 6/2022, um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, var gerð talsverð breyting á verkefnum félagsmálaráðuneytisins, auk þess sem nafni ráðuneytisins var breytt til að endurspeglar áherslur nýrrar ríkisstjórnar. Heitir það nú félags- og vinnumarkaðsráðuneyti.

Áskorun hefur verið að byggja upp ráðuneyti með breyttar áherslur og tryggja áfram sérfræðipækkingu starfsfólks sem og fjölbreyttan mannauð sem endurspeglar kynja- og jafnréttissjónarmið í víðum skilningi. Í ráðuneytinu eru jafnframt stórir og síkvikir málaflokkar sem sumir hafa vaxið hratt á skömmum tíma, s.s. er varðar þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd. Mörg verkefni í stjórnarsáttmála heyra enn fremur undir málefnasvið ráðuneytisins. Áskorun er fölginn í því að tryggja að áherslur sem ganga þvert á málaflokka, t.a.m. er varða velsældaráherslur og kynja- og jafnréttissjónarmið, séu samþættar í verkefni ráðuneytisins.

### Tækifæri til umbóta

Nýjum áherslum fylgja tækifæri til stefnumótunar svo bæta megi þjónustu við almenning skv. velsældaráherslum. Viðamikil stefnumótun á sér stað í mörgum málaflokkum innan ráðuneytisins, m.a. er varðar heildarendurskoðun örorkulífeyriskerfisins, stefnumótun í málefnum innflytjenda og flóttafólks, endurskoðun framhaldsfræðslu, heildarendurskoðun í málefnum eldra fólks og gerð landsáætlunar um innleiðingu á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Horft verður til ákvæða stefnumótunar í lögum um opinber fjármál við úrlausn verkefnanna, auk þess að undirstrika mikilvægi þess að áherslur sem ganga þvert á málaflokka skili sér inn í þau.

Framangreind verkefni, auk þeirra breytinga sem gerðar hafa verið á starfsemi ráðuneytisins, fela í sér áskoranir en einnig fjölmörg tækifæri til að móta áfram skilvirka og faglega stjórnsýslu fyrir öll. Frá síðustu fjármálaáætlun hefur nýtt skipurit félags- og vinnumarkaðsráðuneytis litið dagsins ljós. Auk hefðbundinna skrifstofa eru starfrækt fjögur fagteymi innan ráðuneytisins og liggja þau þvert á skrifstofurnar: Teymi um stefnumótun, nýsköpun, rannsóknir og eftirfylgni; teymi um virkni; teymi um fjárflæði, samninga og kostnaðarendurmat; og teymi um samspil lífeyris og velferðarþjónustu.

Í ráðuneytinu er enn fremur stöðug áhersla á að bæta verklag og þróa frekar innri starfsemi í takt við ákvæði laga um opinber fjármál þar sem áherslan er á stefnumótun og mótun árangursmælikvarða.



**Áhættuþættir**

Í ráðuneytinu eru verkefni sem krefjast samvinnu þvert á ráðuneyti Stjórnarráðsins, s.s. er varðar þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd, heildarendurskoðun örorkulífeyriskerfsins og heildarendurskoðun í málefnum eldra fólks. Stór og síkvik verkefni sem krefjast umfangsmikillar samvinnu þvert á stjórnsýsluna fela ótvírætt í sér áskoranir, m.a. hvað varðar mannafla. Ófyrirsjáanleiki er óhjákvæmilegur innan málaflokksins og málefni misumfangsmikil á hverjum tíma. Má þar nefna málefni vinnumarkaðar. Slíkur ófyrirsjáanleiki felur bæði í sér áskoranir varðandi mannaúð og þekkingu.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Skilvirkari stjórnsýsla félagsmála.		Heildaránægja með þjónustu stofnana FRN sem taka þátt í þjónustukönnun ríkisstofnana.	3,4	3,6	3,8
		Stjórnendafræðsla fyrir forstöðumenn stofnana og yfirstjórn FRN (fjöldi fræðsludaga).	0	6	6

Ekki voru mælikvarðar við stjórnsýslu félagsmála í fjármálaáætlun 2023–2027, m.a. vegna uppskiptingar málaflokka innan stjórnkerfisins. Mótaðir hafa verið nýir mælikvarðar svo fylgjast megi með árangri af aðgerðum til að styðja við markmið um skilvirkari stjórnsýslu félagsmála.

## 33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra. Það skiptist í þrjú málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2021	Heimildir* 2022	Fjárlög 2023
<b>33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindi</b>	<b>114.264</b>	<b>165.239</b>	<b>140.908</b>
33.10 Fjármagnskostnaður	35.083	88.700	79.696
33.20 Ríkisábyrgðir	39	158	110
33.30 Lífeyrisskuldbindingar	79.142	76.381	61.102

\* Fjárlög að viðbættum fjárukaalögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að draga úr áhættu í rekstri ríkissjóðs og auka fyrirsjáanleika í ríkisfjármálum og bæta þannig ásýnd Íslands í alþjóðlegum samanburði.

Meginmarkmið málefnasviðsins er hagkvæm nýting á fjármagni ríkissjóðs til þess að bæta afkomu og skapa útgjaldasvigrúm til annarra málaflokka.


### FJÁRMÖGNUN

Fjárheimildir málefnasviðsins hækka á tímabili fjármálaáætlunar um 10,7 ma.kr. Meginskýringin á hækkuninni má rekja til hækkunar fjármagnskostnaðar sem fjallað er um í kafla um málaflokk 33.1.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
<b>33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindi</b>	<b>156.521</b>	<b>150.307</b>	<b>152.420</b>	<b>154.657</b>	<b>157.719</b>
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	156.411	150.197	152.310	154.547	157.609
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	110	110	110	110	110

## HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028



**TREYSTA  
SJÁLFBÆRNI  
RÍKIS-  
FJÁRMÁLA**

**Sjálfbær og  
hagstæð**  
fjármögnun  
ríkissjóðs sem  
stuðlar að  
stöðugum og  
skilvirkum skulda-  
bréfamarkaði.

Leggja grunn að  
góðu **lánshæfismati**  
og **tryggja aðgengi**  
að alþjóða-  
fjármagns-  
mörkuðum.

Bætt  
áhættustýring og  
eftirlit með  
ríkisábyrgðum og  
**nýjar**  
**ríkisábyrgðir ekki**  
**veittar.**

### 33.1 Fjármagnskostnaður

#### Verkefni

Ríkissjóður ber fjármagnskostnað af skuldum sínum. Skuldirnar skiptast í innlend og erlend lán. Innlendar skuldir skiptast í markaðshæf verðbréf og ómarkaðshæfar skuldir. Erlend lán samanstanda af þremur markaðsútgáfum í evrum. Fjármagnskostnaður ríkissjóðs er einnig vegna verðbóta af verðtryggðum skuldum auk reiknaðra vaxta af ófjármögnum lífeyrisskuldbindingum.

#### Helstu áskoranir

Í árslok 2022 stóðu skuldir A1-hluta ríkissjóðs að frádregnum innstæðum í 1.257 ma.kr. og hafa hækkað um 612 ma.kr. frá árslokum 2018. Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að skuldir ríkissjóðs í hlutfalli af VLF lækki úr 33,4% í árslok 2022 í 29,9% árið 2028. Á næstu fimm árum er útlit fyrir að fjármagnskostnaður ríkissjóðs verði í kringum 7% af útgjöldum og fari lækandi með tímanum. Það eru því mikilvægir hagsmunir ríkissjóðs að lágmarka fjármagnskostnað til lengri tíma eins og kostur er með tilliti til áhættu og rýma fyrir öðrum útgjöldum, lækkun skatta eða skuldaniðurgreiðslu.

#### Tækifæri til umbóta

Með nýtingu eigna til uppgreiðslu skuldbindinga og skulda ríkissjóðs er efnahagur ríkissjóðs minnkaður og dregið er úr áhættu ríkissjóðs. Það er líklegt til að hafa jákvæð áhrif á lánshæfismat ríkissjóðs og þar með lánskjör. Stefnt er að því að halda áfram að auka hlut endurlána úr ríkissjóði til fyrirtækja í eigu ríkisins í stað skuldabréfaútgáfu í nafni fyrirtækjanna sjálfra á markaði. Með því geta fengist hagstæðari kjör fyrir samstæðu ríkissjóðs og fyrirtækja í hans eigu.

#### Áhættuþættir

Helstu áhættuþættir, er snúa að fjármagnskostnaði ríkissjóðs, eru í fyrsta lagi afkoma ríkissjóðs og skuldaaukning umfram áætlanir. Í öðru lagi markaðsáhætta sem aftur skiptist m.a. í vaxta- og verðbólguáhættu. Þar sem markaðsskuldbréf ríkissjóðs eru gefin út á föstum vöxtum getur tímabundin hækkun ávöxtunarkröfu haft áhrif á fjármagnskostnað til hækkunar í mörg ár á eftir. Verðtryggð lán ríkissjóðs námu um 600 ma.kr. í árslok 2022. Áhrif verðbóta á höfuðstól lánanna eru gjaldfærð í rekstrarreikningi og vega þannig upp á móti jákvæðum áhrifum verðbólgu á tekjuhlíð ríkissjóðs. Í þriðja lagi má nefna ýmis sértæk mál eins og uppgjör ÍL-sjóðs sem getur leitt til ráðstafana í efnahagsreikningi ríkissjóðs og eins ef áform um sölu eignarhluta ríkissjóðs í Íslandsbanka ganga ekki eftir þyrfti önnur fjármögnun að koma í stað hennar.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Lækka skuldir í hlutfalli af VLF	10.4	Heildarskuldir að nafnvirði (ma. kr.)	1.594	1.619	1.866
	16.6	Skuldir sem % af VLF.	42	37	34
Lágmörkun fjármagnskostnaðar að teknu tilliti til áhættu.	16.6	Fjármagnskostnaður (ma. kr.)	94	80	86
		Fjármagnskostnaður sem % af VLF.	2,5	1,8	1,6

**33.2 Ríkisábyrgðir****Verkefni**

Helsta óbeina skuldbinding ríkissjóðs felst í ríkisábyrgðum. Stærstur hluti ríkisábyrgða er vegna skuldbindinga ÍL-sjóðs og Lánasjóðs íslenskra námsmanna. Aðrar ríkisábyrgðir eru til Bygðastofnunar, Landsvirkjunar, Isavia, RÚV o.fl. Þá falla einnig undir málaflokkinn stuðnings- og viðbótarlán sem veitt voru fyrirtækjum árið 2020 vegna Covid-19.

**Helstu áskoranir**

Útistandandi ríkisábyrgðir lækkuðu úr 845 ma.kr. í árslok 2021 í 837 ma.kr. í árslok 2022. Í hlutfalli af VLF jafngildir þetta lækking úr 26% í 22%. Lækkingin varð á árinu 2022 þrátt fyrir að yfir 90% af ríkisábyrgðum eru af verðtryggðum skuldum og verðbólga nam 9,6% á árinu. Ein helsta áskorun málaflokksins er uppgjör ÍL-sjóðs sem fjallað er um síðar í þessum kafla og í kafla 4 um helstu áhættuþætti ríkissjóðs.

**Tækifæri til umbóta**

Stefna stjórnvalda er að draga úr ríkisábyrgðum eins og kostur er næstu árin og hvorki veita nýjar eða endurnýja eldri ábyrgðir sem eru komnar á gjalddaga. Núverandi markmið um stöðu ríkisábyrgða gera ráð fyrir svipaðri þróun og í fyrri fjármálaáætlun. Tekið er mið af endurgreiðsluferli útistandandi ríkisábyrgða. Til viðbótar við fyrri aðgerðir til að ná þeim markmiðum er nú gert ráð fyrir að draga úr beinum lántökum ríkisaðila og að þess í stað láni ríkissjóður þeim beint. Með bættu eftirliti með ríkisábyrgðum og endurlánum og eflingu áhættustýringar ríkissjóðs er unnt að draga úr áhættu ríkissjóðs til framtíðar.

**Áhættuþættir**

Eins og fram kemur hér að framan varðar stærsta einstaka skuldbinding ríkissjóðs ÍL-sjóð. Með samþykkt laga nr. 137/2019, um Húsnaðis- og mannvirkjastofnun, og laga nr. 151/2019, um úrvinnslu eigna og skulda ÍL-sjóðs, er forræði ÍL-sjóðs hjá fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Ráðuneytið hefur umsjón með úrvinnslu og uppgjöri eigna og skulda sjóðsins enda er slík úrvinnsla nátengd almennri skulda- og lausafjárstyringu ríkissjóðs. Markmiðið með úrvinnslu sjóðsins er að lágmarka áhættu og kostnað ríkissjóðs vegna uppsafnaðs fjárhagsvanda Íbúðalánasjóðs. Við úrvinnslu eigna og skulda sjóðsins eru margar leiðir færar. Ein leið til að draga úr áhættu ríkissjóðs er að draga saman efnahagsreikning sjóðsins. Það myndi einnig hafa í för með sér lækkingu útistandandi ríkisábyrgða. Nánar er fjallað ríkisábyrgðir í fjármálaáætlun 2023–2027.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Draga úr ríkisábyrgðum.	16.6	Nafnvirði útistandandi ábyrgða í ma.kr.	837	800	650
		Ríkisábyrgðir % af VLF.	22	18	12

**33.3 Lífeyrisskuldbindingar****Verkefni**

Hreinar lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs eru skilgreindar sem áfallnar lífeyrisskuldbindingar að frádregnum fyrirframgreiðslum ríkissjóðs upp í lífeyrisskuldbindingar. Lögum samkvæmt er ríkissjóður ábyrgur fyrir skuldbindingum B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins.

**Helstu áskoranir**

Ófjármagnaðar lífeyrisskuldbindingar hækkðu um 45,4 ma.kr. á milli árána 2020 og 2021, úr 746 ma.kr. í 792 ma.kr. Samsvarar það 6,1% hækkun á milli ára. Í hlutfalli af VLF lækkuðu lífeyrisskuldbindingar úr 25,4% í 24,3%. Hækkun lífeyrisskuldbindinga í krónum talið á milli ára skýrist fyrst og fremst af launahækkunum hjá opinberum starfsmönnum sem hafa beina tengingu við lífeyrisréttindi sjóðfélaga og tryggingafræðilegum forsendum. Á móti vegur að raunávöxtun B-deildar LSR nam 9,3% á árinu 2021 og nafnvöxtur VLF nam 10,7% sem leiddi til lækkunar hreinna lífeyrisskuldbindinga í hlutfalli af VLF.

**Tækifæri til umbóta**

Áfram er gert ráð fyrir að draga úr ófjármögnuðum lífeyrisskuldbindingum á næstu árum með reglulegum innágreiðslum. Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir sérstökum greiðslum úr ríkissjóði sem nema 8 ma.kr. á ári að minnsta kosti til ársins 2028. Markmiðið er að hreinar lífeyrisskuldbindingar lækki í hlutfalli af VLF og verði komnar í 17% af VLF í lok gildistíma fjármálaáætlunar.

Markmið málaflokksins styður við heimsmarkmið 10.4 um að marka stefnu í ríkisfjármálum.

**Áhættuþættir**

Ýmsir þættir hafa áhrif á þróun hreinna lífeyrisskuldbindinga og gjaldfærslur ríkissjóðs vegna þeirra. Launahækkunar og hærri lífslíkur auka heildarskuldbindinguna og lág raunávöxtun eigna eykur við hreinar skuldbindingar. Lítil hagvöxtur dregur almennt niður raunávöxtun eigna og hækkar hlutfall heildar- og hreinna lífeyrisskuldbindinga af VLF.

**Markmið og mælikvarðar**

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Minnka hreinar lífeyrisskuldbindingar.	10.4	Hreinar lífeyrisskuldbindingar % af VLF.	23	21	17

## 34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir

### UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðherra. Það skiptist í þrjú málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir</b>	<b>21.922</b>	<b>41.328</b>	<b>57.487</b>
34.10 Almennur varasjóður		16.500	34.649
34.20 Sértækar fjárráðstafanir		6.954	468
34.30 Afskriftir skattkrafna	21.922	17.874	22.370

\* Fjárlög að viðbættum fjárukalögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er 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, að frávik frá fjárlögum verði sem minnst.

### FJÁRMÖGNUN

Útgjaldabreytingar málefnasviðsins skýrast fyrst og fremst af því að annars vegar er verið að bæta fjárheimildum við almenna varasjóðinn og hins vegar er verið að bæta við fjárheimildum til samræmis við áætlun um afskrifaðar skattkröfur. Útgjöld vegna afskrifta skattkrafna fela ekki í sér greiðslu úr ríkissjóði þar sem um er að ræða fjárheimild á móti niðurfellingu viðskiptakrafna og hafa þær ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs á þjóðhagsgrunni.

Varðandi almenna varasjóðinn er miðað við að fjárheimildir sjóðsins verði a.m.k. 1% af heildarfjárheimildum fjárlaga ár hvert. Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2024	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028
<b>34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir</b>	<b>61.585</b>	<b>66.054</b>	<b>68.742</b>	<b>80.211</b>	<b>84.510</b>
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	60.465	64.634	68.523	72.192	75.990
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	1.120	1.420	220	8.020	8.520

### **34.1 Almennur varasjóður**

#### **Verkefni**

Ráðstöfun úr almennum varasjóði og sértækum fjárráðstöfunum felur í sér að fjárveiting er millifærð til þess verkefnis þar sem kostnaður sem mæta á er gjaldfærður í ríkisreikningi.

Almennum varasjóði er ætlað að bregðast við útgjöldum sem eru tímabundin, ófyrirsjáanleg og óhjákvæmileg og ekki er unnt að bregðast við með öðrum hætti skv. 24. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál. Skal varasjóðurinn nema að lágmarki 1% af fjárheimildum fjárlaga samkvæmt sömu lagagrein.

#### **Helstu áskoranir**

Megintilgangur málefnasviðsins er að tryggja að í fjárlögum sé gert ráð fyrir svigrúmi til að bregðast við frávikum frá forsendum fjárlaga í launa- og verðlagsmálum sem upp kunna að koma á árinu og að mæta öðrum ófyrirséðum útgjöldum sem til falla og ekki verður komist hjá. Þannig er almennum varasjóði ætlað að styðja við það að rekstur málefnasviða og málaflokka verði í samræmi við fjárheimildir ársins, jafnvel þótt til útgjalda geti komið sem ekki voru fyrir séð við ákvörðun fjárlaga.

#### **Markmið og mælikvarðar**

Markmið málaflokksins er að tryggja að til staðar séu fjárheimildir til að hægt sé að mæta útgjöldum vegna ófyrirséðra atvika og launa-, verðlags- og gengisþróunar umfram forsendur fjárlaga. Þetta á að styðja við að útgjöld málaflokka séu innan þeirra fjárheimilda sem þeim eru sett á fjárlögum og draga úr þörf fyrir að leita þurfi heimildar Alþingis fyrir ófyrirséðum útgjöldum á fjáráukalögum.

Markmið málaflokksins styður við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna nr. 10.4 um að tekin verði upp stefnumál, einkum í opinberum fjármálum.

Fyrirhugað er að sett verði reglugerð um ráðstöfun fjár úr varasjóði á grundvelli skilyrða í 1. mgr. 24. gr. laga um opinber fjármál, sbr. 6. tölul. 1 mgr. 67. gr. sömu laga.

Ekki er talin þörf á að setja sérstakan mælikvarða á málaflokkinn heldur er honum, eins og áður er vísað til, ætlað að mæta ófyrirséðum útgjöldum annarra málaflokka og þar með styðja við að mælikvarðar um afkomu þeirra og árangur náist.

### **34.2 Sértækar fjárráðstafanir**

#### **Verkefni**

Sértækar fjárráðstafanir hafa tvíþætt hlutverk. Annars vegar að fjármagna útgjöld sem fjármála- og efnahagsráðherra ákveður að efna til á grundvelli heimildargreinar fjárlaga, s.s. vegna kaupa á landareignum og fasteignum. Hins vegar að fjármagna eða styðja fjárhagslega við einstaka atburði og verkefni sem upp koma á fjárlagaárinu samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnarinnar hverju sinni.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur umsjón með fjárheimildum málaflokksins en útgjaldatílefnin, sem ákveðið er að fjármagna úr honum, geta heyrt undir ábyrgðarsvið hvaða ráðuneytis sem er.

#### **Helstu áskoranir**

Fjárheimildir sem falla til sértækra fjárráðstafana eru ætlaðar til að færa ríkisstjórn möguleika á að takast á við sérstök verkefni sem ríkisstjórn ákveður að vinna að eða veita styrki til innan ársins.

### **Markmið og mælikvarðar**

Markmið málaflokksins er að skapa svigrúm til að framfylgja aðgerðum sem fram koma í heimildargrein fjárlaga, s.s. til að kaupa fasteignir, skip og flugvélar eða aðrar eignir. Sömuleiðis að ríkisstjórn geti mætt tímabundnum útgjaldatilifnum sem upp geta komið á fjárlagaári og talið er nauðsynlegt að sinna. Jafnframt að hægt sé að mæta ýmsum ófyrirséðum útgjöldum af fyrrgreindum toga sem ekki teljast vera á ábyrgð einstakra ráðherra heldur ríkisstjórnarinnar allrar og verða ekki fjármögnuð úr varasjóðum annarra málaflokka.

### **34.3 Afskriftir skattkrafna**

#### **Verkefni**

Um er að ræða fjárheimild á móti gjaldfærslu á beinum afskriftum krafna sem taldar eru sannanlega tapaðar, t.d. vegna gjaldþrota, og óbeinum afskriftum þar sem kröfur eru færðar niður um tiltekinn hluta sem reynslan hefur leitt í ljós að muni að líkindum ekki innheimtast.

#### **Helstu áskoranir**

Afskriftir skattkrafna eru færðar til gjalda í ríkisreikningi samkvæmt IPSAS-reikningsskilastaðlinum en á þjóðhagsgrunni samkvæmt GFS-framsetningu eru þær teknar út úr gjaldahliðinni og koma til lækkunar á viðeigandi sköttum á tekjuhliðinni. Rétt er að benda á að gjaldfærðar afskriftir við ársuppgjör hafa verið talsvert óreglulegar milli ára en í áætluninni er einkum byggt á reynslu fyrri ára og stöðu efnahagsmála þar sem líkur á afskrift aukast í erfiðu efnahagslegu árferði. Enn fremur skal bent á að þótt afskrifaðar kröfur séu færðar til gjalda á þennan málaflokk í uppgjöri á rekstrargrunni hefur það ekki í för með sér greiðslur úr ríkissjóði. Fjárheimildir vegna afskrifaðra skattkrafna hafa ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs á þjóðhagsgrunni.

### **Markmið og mælikvarðar**

Eðli málaflokksins er með þeim hætti að ekki verður fjallað sérstaklega um markmið og aðgerðir varðandi starfsemi hans. Í því sambandi er þó vísað í markmið um bætt skattskil í greinargerð um málaflokk 5.1 *Skattar og innheimta*.



## 35 Alþjóðleg þróunarsamvinna Íslands

### UMFANG

Starfsemi á málefnasviði alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands er á ábyrgð utanríkisráðherra. Verkefnum er sinnt af aðalskrifstofu utanríkisráðuneytisins, sendiskrifstofum í Afríku og fastanefndum Íslands í New York, Genf, París og Róm. Undir málefnasviðinu er einn málaflokkur sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun á tímabilinu 2021–2023.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2023
	2021	2022	
<b>35 Alþjóðleg þróunarsamvinna</b>	<b>7.349</b>	<b>10.647</b>	<b>12.887</b>
35.10 Þróunarsamvinna	7.349	10.647	12.887

\* Fjárlög að viðbættum fjárukalögum ársins.

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

### FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Ísland styður framtíðarsýn heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra veröld þar sem hungri og sárafátækt hefur verið útrýmt, dregið hefur úr ójöfnuði innan og á milli ríkja, mannréttindi allra eru virt, allir eru jafnir fyrir lögum og lifa við frið og öryggi í daglegu lífi. Aðild Íslands að Sameinuðu þjóðunum er einn helsti grundvöllur þróunarsamvinnu Íslands og mannréttindi, jafnrétti kynjanna, umhverfis- og loftslagsmál eru þverlæg áherslumál og því leiðarljós í starfinu. Meginmarkmið Íslands er að draga úr fátækt og hungri og stuðla að almennri velferð á grundvelli mannréttinda, kynjajafnréttis og sjálfbærrar þróunar.

### FJÁRMÖGNUN

Fjárheimildir málefnasviðsins á fjárlögum 2023 nema 12.882,4 m.kr. Í samræmi við áherslur stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er gert ráð fyrir að heildarframlög til opinberrar þróunarsamvinnu hækki í samræmi við spá um vergar þjóðartekjur, þar sem hlutfall framlaga til þróunarsamvinnu mun haldast í 0,35% af vergum þjóðartekjum út tímabil fjármálaáætlunar. Ísland fylgir reglum Þróunarsamvinnunefndar OECD (DAC) um hvaða útgjöld teljast til opinberrar þróunaraðstoðar. Heildarframlög til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu ráðast einnig af umfangi framlaga og starfs þeirra ráðuneyta sem einnig fara með framlög til þróunarsamvinnu og sinna slíkum verkefnum samkvæmt skilgreiningu Þróunarsamvinnunefndar OECD (DAC). Því getur heildarrámmi tekið einhverjum breytingum sem tekur mið af þeim útgjöldum. Má þar helst nefna kostnað við umsækjendur um vernd, málefni kvótaflóttafólks ásamt skuldbindingum Íslands vegna stofnafjárframlaga til Alþjóðaframfarastofnunar Alþjóðabankans (IDA) og Norræna þróunarsjóðsins (NDF). Alþjóðleg þróunarsamvinna Íslands leggur sitt af mörkum til sjálfbærrar fjármögnunar ríkissjóðs, sér í lagi á sviðum jafnréttis-, loftslags- og umhverfismála.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun
	2024	2025	2026	2027	2028
<b>35 Alþjóðleg þróunarsamvinna</b>	<b>13.361</b>	<b>14.319</b>	<b>15.148</b>	<b>16.027</b>	<b>17.009</b>
p.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	13.361	14.319	15.148	16.027	17.009

## HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028

**VELSÆLD  
OG  
SJÁLFBÆR  
ÞRÓUN**

**Öflugt  
alþjóðasamstarf.**  
Virkt  
málefnaverki og  
forysta  
innan  
fjölpjóðastofnana.

**Græn framtíð og  
nýsköpun.**  
Lausnamiðuð  
þróunarsamvinna í  
loftslags-, auðlinda-  
og umhverfismálum  
sem stuðlar að  
sjálfbærri þróun.

**Mannréttindi í  
forgrunni.**  
Rétturinn til lífs,  
frelsis og  
mannhelgi, réttindi  
barna og kvenna í  
þróunarlöndum í  
öndvegi.

### 35.1 Þróunarsamvinna

#### Verkefni

Í samræmi við lög um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands, nr. 121/2008, samþykkir Alþingi stefnu stjórnvalda um markmið og áherslur Íslands í málaflokknum til fimm ára í senn. Yfirstandandi er vinna við mótun stefnu Íslands um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands fyrir tímabilið 2024–2028 sem lögð verður fyrir 154. löggjafarþing 2023–2024. Hún mun taka við af núgildandi stefnu sem nær yfir tímabilið 2019–2023 og liggur til grundvallar markmiðum og mælikvörðum í þessu skjali. Aðgerðaáætlun og stefnumið veita frekari ramma um starfið. Yfirmarkmið Íslands er að draga úr fátækt og hungri en heimsmarkmið SP eru jafnframt leiðarljós í starfinu, Lögð er áhersla á uppbyggingu félagslegra innviða, störf í þágu friðar, verndun jarðarinnar og sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda. Mannréttindi, kynjajafnrétti og umhverfismál eru sértæk og þverlæg áhersluatriði og því miðlæg í öllu starfi. Ísland vinnur að markmiðum sínum í gegnum tvíhliða samstarf í Malaví og Úganda þar sem stutt er við héraðsfirvöld til að byggja upp getu til að veita íbúum grunnþjónustu, einkum á sviði menntunar, heilsu og vatns- og hreinlætismála. Þá hafa íslensk stjórnvöld hafið samstarf við Sierra Leóne um stuðning á framangreindum sviðum og unnið er að opnun sendiráðs í höfuðborginni Freetown. Þá er unnið að markmiðum Íslands í samstarfi við fjölpjóðlegar stofnanir þar sem lögð er áhersla á stuðning við fjórar lykilstofnanir í þróunarsamvinnu (Alþjóðabankann, Barnahjálpi SP (UNICEF), Mannfjöldasjóð SP (UNFPA) og stofnun SP um kynjajafnrétti og valdeflingu kvenna (UN Women). Á sviði mannúðaraðstoðar er áfram lögð áhersla á stuðning við lykilstofnanirnar Samhæfingarskrifstofu aðgerða SP í mannúðarmálum (OCHA), Neyðarsjóð SP (CERF), Flóttamannastofnun SP (UNHCR) og Matvælaáætlun SP (WFP) auk Palestínuflóttamannaástoðar SP (UNRWA), Alþjóðaheilbrigðismálastofnuninnar (WHO) og alþjóðaráðs Rauða krossins (ICRC). Auk framangreinds eiga íslensk stjórnvöld í samstarfi við aðra aðila, s.s. félagasamtök og aðila atvinnulífsins, ásamt því að starfrækja GRÓ – Þekkingarmiðstöð þróunarsamvinnu þar sem lögð er áhersla á að byggja upp færni einstaklinga og styrk stofnana í þróunarríkjum með starfsemi Jafnréttisskólans, Jarðhita-skólans, Landgræðsluskólans og Sjávarútvegsskólans. Til að tryggja fagleg vinnubrögð og góða nýtingu fjármuna lúta öll mannúðar- og þróunarverkefni Íslands faglegu eftirliti Þróunarsamvinnunefndar OECD (DAC) sem byggist á reglulegum óháðum úttektum.

#### Helstu áskoranir

Það er á brattann að sækja ef ná á heimsmarkmiðum SP árið 2030 og fyrir séð að yfirstandandi fjölþátta krísa ógnar þeim árangri sem náðst hefur. Til dæmis hefur sárafatækt aukist í fyrsta sinn í tvo áratugi í kjölfar Covid-19 heimsfaraldursins og bakslag orðið í framförum,

s.s. á sviði kynjajafnréttis, heilbrigðisþjónustu og menntunar. Neikvæð áhrif vegna loftslagsbreytinga koma illa niður á fátækum þjóðum og hafa í för með sér ólíkar afleiðingar fyrir jaðarhópa, konur og karla. Umhverfistengd áföll eru tíðari þar sem hamfarir, flóð og þurrkar valda efnahagsþrengingum, fæðuöryggi og fólksflóttu en viðkvæmstu samfélögin búa ekki yfir viðnámsþrótti til að takast á við afleiðingarnar. Þörfin fyrir mannúðaraðstoð fer stöðugt vaxandi af völdum átaka og óstöðugleika, loftslagsbreytinga og efnahagslegra þrenginga víðs vegar um heiminn. Milljónir hafa flosnað upp af heimilum sínum og lent á vergangi eða flóttu. Þá hefur innrás Rússlands í Úkraínu haft alvarlegar afleiðingar í fátækustu þróunarríkjunum sem glíma nú við mikla hækkun matvælavæðs, eldsneytis og áburðar sem kemur til viðbótar þeim víðtæku áskorunum sem ríkin glímdu við fyrir, auk félagslegra og hagrænna afleiðinga Covid-19 faraldursins.

### Tækifæri til umbóta

Stefna Íslands skilgreinir sjálfbæra þróun sem leiðarljós. Í takt við stjórnarsáttmála er lögð stóraukin áhersla á loftslagsmál í öllu starfi. Ísland stefnir að því að skipa sér á meðal þjóða sem eru í fararbroddi í loftslagsmálum með öflugum samstarfi við helstu fjölþjóðastofnanir sem starfa að framgangi heimsmarkmiða SP og ákvæða Parísarsamningsins. Unnið er að yfirfærslu þekkingar og íslenskra lausna til hagsbóta fyrir þróunarríki þar sem því er viðkomið. Sér í lagi verður byggt á lausnum er viðkoma viðbrögðum við loftslagsbreytingum, orkuskiptum og nýjum grænum lausnum, sem og aukinni sjálfbærni í nýtingu auðlinda hafsins og nýsköpun í bláa hagkerfinu.

Framlög verða aukin til loftslagstengdra fjölþjóðasjóða og stofnana sem sinna loftslagsverkefnum. Auk þess að efla stuðning við Græna loftslagssjóðinn (GCF) hefur Ísland gerst aðili að Aðlögunarsjóði SP um loftslagsbreytingar (UNFCCC); Climate Promise á vegum Þróunaráætlunar SP (UNDP) sem styður ríki við að ná landsmarkmiðum (NDC) gagnvart Parísarsamningnum og sjóð á vegum Þróunaráætlunar SP sem Alþjóðaveðurmálastofnunin kemur til framkvæmdar (SOFF) sem veitir stuðning til veðurathugana í tekjulægstu ríkjum. Ísland styður áfram við stofnun um sjálfbæra orku fyrir alla (SEforALL) og mun á alþjóðavettvangi áfram tala fyrir mikilvægi endurnýjanlegra orkugjafa til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og enda orkufátækt í heiminum. Þá hefur allt starf GRO ríka tengingu við aðlögunaraðgerðir og mótvægisáðgerðir gegn loftslagsbreytingum.

Fjölbreyttum stuðningi og samstarfi við Alþjóðabankann verður fram haldið en aðild að bankanum er lykilþáttur í fjölþjóðlegri þróunarsamvinnu Íslands enda einn umfangsmesti fjármögnunaraðili þróunarverkefna í þróunarríkjum. Þar má helst nefna þátttöku í hlutafjár- aukningu IBRD og 20. endurfjármögnun Alþjóðafarmfarastofnunarinnar, IDA. Þá verða áfram veitt sérstök framlög í sjóði um endurnýjanlega orku, málefni hafs og vatna, jafnréttismála og mannréttindamála. Sérstökum stuðningi við Úkraínu hefur að stórum hluta verið varið í gegnum Alþjóðabankann og svo verður áfram enda gegnir bankinn lykilhlutverki í efnahagslegum stuðningi og endurreisn Úkraínu. Til þess að efla alþjóðastarf verða kjarnaframlög til áherslustofnana Íslands hækkuð, þátttaka á vettvangi þeirra aukin og mun Ísland taka að sér forystuhlutverk innan þeirra þegar við á. Þá verða stöður íslenskra sérfræðinga fjármagnaðar í tímabundin störf á sviði þróunar- og mannúðarmála innan alþjóðastofnana.

Í tvíhliða þróunarsamvinnu styður Ísland við félagslega innviði í samstarfshéruðum í Malaví og Úganda og mikilvægt er að byggja undir þá sérstöðu sem Ísland hefur skapað sér á þessum vettvangi á undanförunum áratugum. Í nýju samstarfslandi, Síerra Leóne, styður Ísland með heildrænum hætti við verkefni á sviði fiskimála með það að markmiði að stuðla að bættum lífsgæðum fólks í sjávarbyggðum, auk þess sem áhersla hefur verið lögð á jafnréttismál. Stefnir er að opnun sendiskrifstofu í höfuðborginni Freetown á haustmánuðum 2023 og kemur aukinn kostnaður til vegna reksturs nýrrar sendiskrifstofu. Nánari samþætting og áhersla á loftslags-,

auðlinda- og umhverfismál verður í tvíhliða starfi Íslands á komandi árum til að fylgja eftir áherslum í stjórnarsáttmála.

Til að bregðast við aukinni þörf fyrir mannúðarstöð hafa verið gerðir rammisamningar við stofnanir og sjóði Sameinuðu þjóðanna sem hafa það hlutverk að bregðast við neyðar- og mannúðarástandi og veita lífsbjargandi aðstoð og vernd (Samhæfingarskrifstofu aðgerða SP í mannúðarmálum (OCHA), Neyðarsjóð SP (CERF), Flóttamannastofnun SP (UNHCR) og Matvælaáætlun SP (WFP)) með það að markmiði að auka skilvirkni og árangur. Rammisamningar kveða á um kjarnaframlög sem auka fyrirsjáanleika fyrir stofnanir.

Bætt samskipti við almenning í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnar fela í sér aðgerðir til að tryggja skilvirka og réttláta stjórnsýslu, m.a. með bættri stafrænni þjónustu, upplýsingamiðlun og öflugu eftirliti. Ísland veitir framlög í samræmi við skilgreiningar og faglegan ramma Þróunarsamvinnunefndar OECD (DAC) og sýnir vefsvæðið openaid.is framlög Íslands til þróunarsamvinnu. Útgjaldaliðir í rekstraráætlun hafa verið endurskilgreindir í samræmi við tilmæli Þróunarsamvinnunefndar OECD (DAC) og starfar utanríkisráðuneytið með öðrum ráðuneytum sem sinna fjárumssýslu með þróunarfé að innleiðingu tilmæla DAC sem varða kostnað við umsækjendur um vernd og móttöku kvótaflóttafólks.

Önnur tækifæri til umbóta felast m.a. í að virkja enn betur krafta ólíkra aðila á Íslandi í þágu þróunarsamvinnu með öflugri samvinnu við atvinnulíf, frjáls félagasamtök og fræðasamfélagið í samræmi við heimsmarkmiðin. Til að auka grósku í nýsköpun í samræmi við velsældarmarkmið ríkisstjórnarinnar er lögð rík áhersla á að nýta íslenska virðisaukandi sérþekkingu. Leitast verður við að hlúa að viðleitni nýrra aðila sem sýna áhuga á þátttöku í þróunarsamvinnu, hvort sem um ræðir úr röðum frjálsra félagasamtaka eða aðila atvinnulífsins, og að auka samþættingu og samlegð þess starfs sem Ísland styður eða innir af hendi.

Alþjóðleg þróunarsamvinna er mannréttindamiðuð. Aukin áhersla er á réttindi barna sem er m.a. sinnt með menntaverkefnum Íslands á vettvangi og í gegnum samstarf við íslensk félagasamtök sem vinna víða að þeim málaflokkum í þróunarríkjum. Rétturinn til lífs, frelsis og mannhelgi er grundvöllur annarra mannréttinda og leggur Ísland ríka áherslu á að leggja sín lóð á vogarskálarnar til að veita lífsbjargandi aðstoð. Margvíslegar ógnir stöðja nú að og því er áhersla lögð á hækkan framlaga til mannúðarmála.

Til að takast á við bakslag í jafnréttismálum og stuðla að framförum er áfram stutt við leiðandi stofnanir og verkefni á vegum fjölþjóðastofnana, t.d. UN Women og UNFPA. Í tvíhliða samvinnu verður lögð áhersla á verkefni á sviði kyn- og frjósemisheilbrigðis í Malaví, sérstaklega mæðravernd, og hugað sérstaklega að þörfum stúlkna þegar kemur að menntun. Í tvíhliða samstarfslöndunum þremur styður Ísland við tíðaheilbrigði stúlkna í skólum (í gegnum héraðsverkefni í Malaví og Úganda og með UNICEF í Sierra Leóne) en blæðingar eru ein aðalorsök þess að unglingsstúlkur flosna upp úr námi. Stuðningurinn felst m.a. í bættri hreinlætisaðstöðu og aðgengi að tíðavörum og fræðslu. Þá er lögð áhersla á umbreytandi mannréttinda- og jafnréttisverkefni en dæmi um slíkt er samstarfsverkefni með Mannfjölda-sjóði Sameinuðu þjóðanna (UNFPA) í Sierra Leóne. Þar eru stjórnvöld studd í viðleitni sinni við að útrýma fæðingarfstli í landinu með fyrirbyggjandi aðgerðum sem snúa að fræðslu og vitundarvakningu í samfélögum, betra aðgengi að kynheilbrigðisþjónustu og bættri mæðravernd. Stuðst er við kyngreind gögn í framkvæmd og vöktun verkefna þar sem tiltekinn er fjöldi og hlutfall drengja og stúlkna sem nýtur góðs af verkefnum.

### Áhættuþættir

Helstu áhættuþættir innan málaflokksins eru margir hverjir hnattrænir og geta haft umtalsverð áhrif á framgang í átt að markmiðum. Aukinn óstöðugleiki og sívaxandi áhrif loftslagsbreytinga ógna árangri sem náðst hefur á síðustu áratugum og víða er á brattann að sækja ef ná á heimsmarkmiðum SP um sjálfbæra þróun. Því er mikilvægt að halda áherslunni á stuðning

við fátækustu þróunarríkin á sama tíma og framlög eru veitt til að bregðast við auknum óstöðugleika í Evrópu.

Innrás Rússlands í Úkraínu hefur sett mark sitt á starf Íslands á undanfögnu ári líkt og annarra framlagsríkja og alþjóðastofnana. Lögð hefur verið rík áhersla á stuðning við Úkraínu og nágrennaríkið Moldóvu, og fyrir séð að svo verði áfram í náinni framtíð.

Málefni smáeyjaþróunarríkja hafa einnig verið í brennidepli þar sem þau eru sérlega viðkvæm fyrir áföllum og áhrifum vegna loftslagsbreytinga, s.s. hækkunar sjávarmáls. Hefur Ísland lagt ríka áherslu á að þau njóti stuðnings og athygli alþjóðasamfélagsins. Vopnuð átök, uppgangur öfgahópa, hungur og fólksflótti eru enn fremur þættir sem kalla á margþátta viðbrögð og stuðning frá alþjóðasamfélaginu. Til að bregðast við þessu hafa framlög til mannúðar- og neyðaraðstoðar farið vaxandi af Íslands hálfu.

Nýjar áskoranir á borð við Covid-19 faraldurinn og stríðsástand í Austur-Evrópu endurspeglar mikilvægi þess að Ísland sýni sveigjanleika í sinni þróunarsamvinnu, hafi getu til að bregðast skjótt við og aðlaga starfið að þeim nýju aðstæðum sem upp kunna að koma hverju sinni.

## Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	SR	Mælikvarðar	Staða 2022	Viðmið 2024	Viðmið 2028
Uppbygging félagslegra innviða og störf í þágu friðar; jafnréttis-, mennta-, vatns- og salernismál á samstarfssvæðum í Malaví, Síerra Leóne og Úganda.	4.1, 4.4, 4.a, 4.c		Bætt grunnmenntun. Fjöldi barna sem njóta góðs af mennta- verkefnum í: a) Malaví b) Síerra Leóne c) Úganda	7.500 0 <sup>1</sup> 6.000	28.070 350 10.000	35.000 1.000 12.000
	6.1, 6.2	209	Bætt aðgengi fólks að heilnæmu vatni. Viðbótarfjöldi fólks sem fær aðgengi að hreinu vatn á hverju ári: a) Malaví b) Síerra Leóne c) Úganda	35.000 20.000 8.000	35.000 31.000 96.000	32.000 53.000 90.000
	5.1, 5.2, 5.3, 5.6		Bætt staða kvenna. a) Hlutfall heildar- framlaga til jafnréttis- verkefna skv. stiku OECD DAC. <sup>2</sup> b) Fjöldi kvenna sem njóta góðs af efna- hagslegri valdeflingu í Malaví. c) Fjöldi fólks sem fær aðgang að grunn- heilbrigðisþjónustu, þ.m.t. kyn- og frjósemisheilbrigðis- þjónustu verkefnum í: i) Malaví ii) Síerra Leóne	81% 374 20.000 100	≥81% 550 65.000 900	≥81% 1.500 75.000 1.500
	5.5		Aukin geta samfélaga í þróunarríkjum til vaxtar á grundvelli sjálfbærrar nýtingar náttúruauðlinda og jafnaðar.			
	7.2, 7.a, 7.b	209				
	14.1, 14.2, 14.7, 14.a, 14.b		a) Fjöldi nemenda sem útskrifast úr 5/6 mánaða námi frá þekkingarmiðstöð þróunarlanda GRÓ. <sup>3</sup>	23 23	25 25	25 25

<sup>1</sup> Leikskólaverkefni í undirbúningi.

<sup>2</sup> Tvíhliða verkefni skv. skilgreiningu OECD DAC eru flokkuð eftir jafnréttisstíku.

<sup>3</sup> Í viðbót við neðangreindan fjölda verða nemendur sem eru greiddir af sértekjum skólanna.

	15.3		i) GRÓ – GEST Jafnréttisskólinn	19	23	25
			ii) GRÓ – GTP Jarðhitaskólinn	27	25	25
			iii) GRÓ – LRT Landgræðsluskólinn	8	14	25
			iv) GRÓ – FTP Sjávarútvegsskólinn			
			b) Fjöldi styttri námskeiða GRÓ (í þróunarlöndum eða rafrænt), á ári.			
	13.1, 13.a	209	Aukin geta til að vinna að mótvægisáðgerðum og aðlögunarhæfni vegna loftslagsbreyt- inga í þróunarríkjum. a) Framlög til fjölbjóðlegra loftslagssjóða Sameinuðu þjóðanna <sup>4</sup> í m.kr.	187	276	368
			b) Hlutfall heildarframlaga til loftslagsverkefna. <sup>5</sup>	31%	≥31%	≥31%
	16.6		Aukinn fyrirsjáanleiki og viðbragðsflýtir í mannúðaraðstoð. a) Fjármagn til rammasamninga við félagasamtök í m.kr.	2	260	310
			b) Kjarnaframlög til alþjóðastofnana í m.kr.	845	900	970
Ísland er ábyrgur og áreiðanlegur samstarfsaðili í alþjóðlegri þróunarsamvinnu.	16.b		Öflugt starf innt af hendi innan fjölbjóða- stofnana. a) Fjöldi útsendra fulltrúa Íslands hjá fjölbjóðastofnunum.	8	10	12
			b) Fjöldi Íslendinga í ungliðaáætlun Sameinuðu þjóðanna, á ári.	6	9	9

Í ljósi yfirstandandi vinnu við stefnu Íslands um alþjóðlega þróunarsamvinnu 2024–2028, sem lögð verður fyrir næsta löggjafarþing, byggjast ofangreind markmið og mælikvarðar á nágildandi stefnu. Gera má ráð fyrir einhverjum breytingum í næstu fjármálaáætlun sem endurspeglar þá nýja stefnu og þau markmið sem þar munu verða sett fram.

<sup>4</sup> Hér er vísað til sjóða sem heyra undir loftslagssamning Sameinuðu þjóðanna (UNFCCC), Græna loftslagssjóðsins, Aðlögunarsjóðsins og Sjóðs fyrir lágtekjuríki.

<sup>5</sup> Tölfræði byggist á alþjóðlegum viðmiðum og umhverfisstikum OECD DAC.



