

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 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2024
	2022	2023	
1 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	6.590	7.179	6.772
01.10 Alþingi	5.372	5.973	5.502
01.20 Eftirlitsstofnanir Alþingis	1.218	1.205	1.270

* 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

Meginverkefni Alþingis er lagasetning en þingið fer einnig með viðamikilið 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 stjórnslu 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.

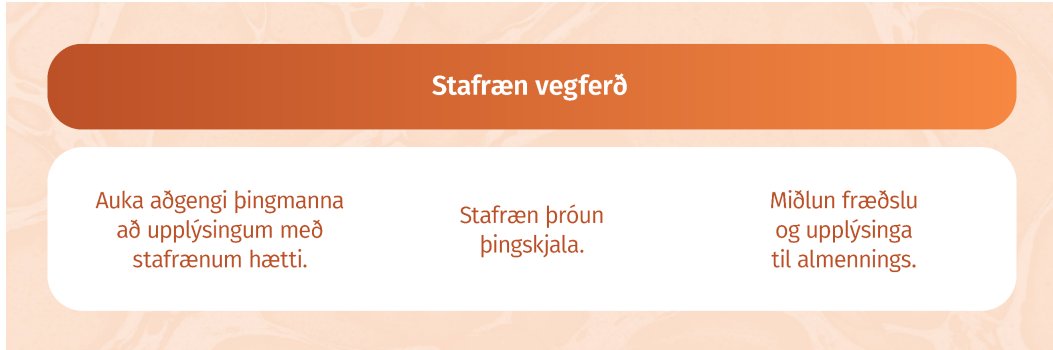
FJÁRMÖGNUN

Breyting á fjárheimildum til málefnasviðsins skýrist einkum af tímabundnu framlagi vegna alþingiskosninga sem að óbreyttu fara fram árið 2025 og svo aftur árið 2029.

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
	2025	2026	2027	2028	2029
1 Alþingi og eftirlitsstofnanir þess	6.150	5.905	5.868	5.830	6.067
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	6.022	5.778	5.741	5.704	5.942
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	128	127	127	126	125

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029



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. Hlutverk skrifstofu Alþingis er skv. 90. gr. laga um þingsköp Alþingis að styðja við starfsemi Alþingis svo að þingið, sem handhafi ríkisvalds, geti sinnt hlutverki sínu samkvæmt stjórnarskrá og lögum. Verkefni skrifstofu Alþingis eru m.a. að vera forseta til aðstoðar og framfylgja ákvörðunum hans, að veita alþingismönnum, nefndum og þingflokkum faglega aðstoð og þjónustu, að hafa á hendi almennan rekstur þingsins og stjórnýslu og varðveita og miðla upplýsingum um hlutverk og starfsemi Alþingis.

Auk sérfræðilegrar þjónustu við forystu þingsins, fastanefndir og þingmenn annast skrifstofan aðra fjölbætta þjónustu sem nauðsynleg er fyrir rekstur þingsins og uppbyggingu og rekstur fasteigna á Alþingisreit. Þá miðlar skrifstofa Alþingis upplýsingum um starfsemi Alþingis til almennings, m.a. með rekstri vefs og útgáfu- og fræðlustarfsemi og rekstri Skólaþings. 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 halda uppi ásættanlegu þjónustustigi á meðan gætt er fyllsta aðhalds í rekstri. Skipulagsbreytingar hafa minnkað yfirbyggingu og aukið samstarf þvert á einingar. Áhersla hefur verið lögð á að nýta og þróa tæknilausnir á mörgum sviðum.

Tækifæri til umbóta

Mikil áhersla er lögð á að þróa stafrænar lausnir á öllum sviðum í starfsemi Alþingis. Mikil tækifæri felast t.d. í snjallvæðingu þingskjala og lagasafns, sem þegar er hafin, Alþingi, Stjórnarráðinu, öðrum hagaðilum og almenningi öllum til gagns. Ljóst er þó að tækifærin verða ekki fullnýtt nema með markvissu átaki. Skrifstofan er að leggja drög að því og mun óska eftir nánara samstarfi við Stjórnarráðið í þessum efnum.

Einnig er hafin vinna við að bæta aðstöðu þingmanna í þingsal með endurnýjun á húsbúnaði og tæknilegum þáttum hans.

Þá eru verkferlar á skrifstofunni alltaf í markvissri endurskoðun í anda straumlinustjórnunar og starfsfólk vakandi fyrir því að nýta möguleika nýs skipulags skrifstofunnar.

Fræðslustarf Alþingis er í stöðugri þróun, einkum meðal ungs fólks, enda mikilvægt að efla lýðræðisvitund fólks og fræða almenning um þá stofnun sem er grundvöllur íslensks lýðræðisskipulags. Í undirbúningi er gerð fræðslu- og kynningarmyndbanda um störf þingsins til birtingar á vef og samfélagsmiðlum. Boðið er upp á fjölbreyttar fræðsluleiðir sem byggðar eru á hæfniviðmiðum aðalnámskrár fyrir öll skólastig. Aukin áhersla verður lögð á að auka aðgengi ungs fólks á landsbyggðinni að fræðslu.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
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, 16	Snjöll þingskjöl	Í undirbúningi	Verklok	Lokið
Styrkja starfsemi Skólaþings.*	4	Fjöldi heimsókna	2100	1000	2500
Skólaþing, þróa nýjar fræðsluleiðir.	4	Fleiri nemendur af landsbyggðinni í Skólaþing	Í undirbúningi	500	600

* Fækkun 2025 skýrist af framkvæmdum við Skólaþing.

Þrjú ný markmið eru komin inn frá fyrra ári en eitt markmið er farið út þar sem það náðist á síðasta ári eins og að var stefnt.

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 (UA) 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 síðareglur 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 borgurum 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 ýmsa upplýsingagjöf gagnvart Alþingi, einkum nefndum þess.

Helstu áskoranir

Í gildandi fjármálaáætlun var miðað við að á árinu 2024 yrðu kvartanir 600 í samræmi við fjölgun árin þar á undan. Kvartanir á árinu 2023 voru þó undir þessari áætlun, eða 548 talsins, sem er þó fjölgun frá árinu 2022 (528) en lítillega undir þeim fjölda sem barst árið 2022 (570). Fjöldi afgreiddra mála með tilliti til innkominna mála fækkaði og var 489 á árinu. Hafa ber í huga að kvörtunarmál eru mjög misjöfn að umfangi.

Helsta áskorun embættisins mun sem fyrr felast í því að viðhalda og bæta málhraða 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 umboðsmanns 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 frumkvæðissviði) 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. Á árinu 2023 voru þannig hafin 18 frumkvæðismál og 20 lokið sem er aukning frá fyrra ári og umfram markmið. Áfram verður leitast við að nýta svigrúm á kvartanasviði til frekari styrkingar frumkvæðissviðs, m.a. með aukinni samþættingu.

Á árinu 2022 var OPCAT-eftirlit embættisins styrkt og starfa þar nú þrjú starfsmenn. Þá var farið fram úr markmiði um fjölda eftirlitsheimsókna sem voru sjö talsins og fjórar skýrslur gefnar út. Stefnt er að því að halda m.a. áfram eftirliti með aðstæðum sjúklinga á lokuðum deildum hjúkrunarheimila sem er svið er varðar töluverðan fjölda einstaklinga. 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 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
	16.6	Innkomnar	548	600	620
Að UA leysi úr kvörtunum innan hæfilegs tíma.	16.6	Afgreiddar	489	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	20	15	20
Að UA geti sinnt OPCAT-eftirliti.	16	Heimsóknir	7	6	6
		Skýrslur	4	6	6
Að viðhaldið verði upplýsingagjöf um störf UA.	16.1	Fjöldi reifana, álita og bréfa	511	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 álit á reikningsskilum ríkisins og tillögur að úrbótum, bættri stjórnýslu, skýrari ábyrgð og betri nýtingu ríkisfjár.

Helstu afurðir Ríkisendurskoðunar eru úttektir í formi skýrslna til Alþingis. Úttektir eru einkum á stjórnýslu 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 undanföllum árum verið unnið markvisst að því að stuðla að bættum aðbúnaði og aukinni vellíðan starfsfólks og gera því þannig kleift að skila betri árangri í störfum sínum. Undanfarin fimm ár hefur embættið talist til fyrirmýndarstofnana í könnun Sameykis um stofnun ársins og stefnir að því að halda því áfram. Með átaki í jafnréttismálum hefur óútskýrðum launamun verið eytt.

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 stjórnýslu og fjárhag stærri ríkisaðila. Þetta leiðir til þess að úttektir verða færri en þeim mun mikilvægari og árangursríkari fyrir opinber fjármál og stjórnýslu.

Staða ríkisfjármála er traust en veigamiklar áskoranir vegna náttúruhamfara kunna á næstu misserum að vega þungt á móti þeim efnahagsbata sem orðið hefur eftir að Covid-heimsfaraldri

lauk. Fleiri þættir, s.s. breytingar á aldursamsetningu 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 mun því áfram hafa 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, hefur umfang A-hlutans aukist 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, ásamt því að varða samstæðureikningsskil fyrir ríkið í heild (A-, B- og C-hluta) í fyrsta sinn fyrir árið 2023.

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. Nú er stefnt að fullri innleiðingu fyrir árslok 2024 og leggur Ríkisendurskoðun ríka áherslu á að því markmiði verði náð án frekari frestana. Að mati embættisins hefði þurft að standa betur að innleiðingunni og undirbúningi hennar.

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 um 18% tekna á árinu 2023. Ekki er talið heppilegt að verkefnaval embættisins ráðist um of af sértekjumöguleikum þess. Jafnframt gera kröfur um endurskoðun eininga tengdum almannahagsmunum það að verkum að Ríkisendurskoðun mun framvegis frekar útvista slíkum endurskoðunarverkefnum en framkvæma þau sjálf. Áfram er stefnt 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 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
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%
Staðfesta áreiðanleika ríkisreiknings.	16.6	Hlutfall endurskoðunar-aðgerða v/ríkisreiknings sem lokið er við	100%	100%	100%

Markmiðið um að staðfesta áreiðanleika ríkisreiknings er nýtt og kemur í stað markmiðs um að efla eftirlit með tekjuöflun ríkisins, sem hefur verið samþættað endurskoðun ríkisreiknings. Nýja markmiðið lýsir betur starfsemi og áherslum við fjárhagsendurskoðun, auk þess að búa yfir vel skilgreindum mælikvörðum í endurskoðunarkerfi Ríkisendurskoðunar til að fylgjast með framgangi verkefnisins og árangri.

02 Dómstólar

UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð dómsmálaráðherra. Það skiptist í fjóra mála-flokka, sem sjá má í eftirfarandi töflu, ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2024
	2022	2023	
2 Dómstólar	3.690	3.839	4.045
02.10 Hæstiréttur	472	502	528
02.20 Héraðsdómstólar	2.051	2.104	2.186
02.30 Landsréttur	801	837	907
02.40 Dómstólasýslan	366	396	424

* 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 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 lækkar um 60 m.kr. á áætlunartímabilinu vegna sértækra aðhaldsráðstafana. Að öðru leyti helst hann óbreyttur út áætlunartímabilið.

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
	2025	2026	2027	2028	2029
2 Dómstólar	4.045	4.005	3.995	3.985	3.985
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	3.975	3.935	3.925	3.915	3.915
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	70	70	70	70	70

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029

Stafrænt dómsskerfi

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
bætta upplýsingagjöf.

02.1–02.4 Dómstólar

Verkefni

Dómsvaldið er ein af þremur stoðum ríkisvaldsins. Í stjórnarskránni er kveðið á um að dómáramar 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 fjármálaáætlun 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 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. Bætt alhliða upplýsingagjöf til þeirra sem nýta þjónustu dómstóla og almennings er mikilvægur þáttur í að auka traust til dómsskerfisins 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. Fulltrúar ríkislögreglustjóra vinna nú að úttekt á húsnæði allra dómstóla á grundvelli samræmdra viðmiða. Fyrir liggur að grípa þarf til ráðstafana hjá flestum dómstólum til að tryggja lágmarksöryggi fyrir starfsfólk og alla sem koma í dómhús. Þá þarf við þarfagreiningu húsnæðis að leggja mat á þann aðbúnað sem þarf að vera fyrir hendi svo að tryggja megi sem best réttaröryggi og réttláta málsmeðferð fyrir alla. Meðal þess sem bæta þarf er aðstaða fyrir tülka sem vaxandi þörf er á við rekstur dómsmála. Fyrir liggur 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 var við með því að dómurum við dóminn var fjölgað úr 15 í 16 vorið 2023. Áfram þarf að huga að mönnun dómstólsins út frá málafjölda og málshraða.

Sértækar ráðstafanir í málaflokknum um héraðsdómstóla, sem koma til framkvæmda á árunum 2026, 2027 og 2028, kalla á nánari greiningu. Þar þarf að skoða til hvaða aðgerða þurfi að grípa svo að mæta megi slíku aðhaldi í rekstri héraðsdómstóla og áhrif þess, m.a. á málsmeðferðartíma o.fl.

Tækifæri til umbóta

Helstu tækifæri til umbóta felast í stafrænni málsmeðferð fyrir dómstólum. Markmið stafrænnar málsmeðferðar er að dómskerfið verði einfaldara, notendavænna og málsmeðferð greiðari án þess að gæðum og réttaröryggi verði förnað. Almenn tækifæri til að bæta aðgengi að dómstólunum, auka skilvirkni og hagkvæmni í starfsemi þeirra og hafa jákvæð umhverfisáhrif. Stafræn málsmeðferð og þróun stafrænna lausna styður þannig við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar hvað varðar bætt samskipti við almenning, nýsköpun og kolefnishlutlausu framtíð.

Með greiðari málsmeðferð 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).

Helstu áhættuþættir 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 og hefur frumvarp um breytingu á réttarfarslögjöfni, þar sem skapaðar eru forsendur til að nýta tæknilausnir í ríkara mæli við meðferð dómsmála, verið lagt fram á Alþingi. Í þriðja lagi eru ýmsar áskoranir tengdar innleiðingu stafrænnar málsmeðferðar. Þjálfar 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 stafrænna 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.

Fyrir liggur greining á hagkvæmni sameiningar héraðsdómstólanna í einn dómstól sem hafi starfsstöðvar þar sem héraðsdómstólarnir eru nú. Á vörþingi 2023 var lagt fram frumvarp um slíka sameiningu sem var ekki afgreitt af Alþingi. Við þinglega meðferð frumvarpsins komu fram ýmsar athugasemdir við áhrif slíkrar sameiningar í innsendum athugasemdum, þar á meðal frá Dómarafélagi Íslands og einstökum dómstjórum. Ráðgert er að leggja á ný fram frumvarp um sameiningu dómstólanna haustið 2024. Áætlað er að sameiningin leiði til einfaldari og skilvirkari stjórnarsýslu og betra samræmis við verklag og framkvæmd reglna sem dómstólasýslan setur, s.s. um útgáfu dóma. Þá myndi sameining styrkja starfsstöðvar héraðsdómstólanna á landsbyggðinni með fjölgun starfsmanna þar og flutningi verkefna sem unnin eru á höfuðborgarsvæðinu en mögulegt væri að vinna hvar sem er á landinu. Þannig mætti jafna betur álag innan héraðsdómskerfisins og nýta betur mannauð 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 er liður í því að ná fram þeim viðmiðum sem sett eru fram í töflu hér að neðan um markmið og mælikvarða.

Söfnun á kyngreindum upplýsingum um aðila dómsmála hófst á árinu 2022 sem gefur tækifæri til að greina tölfræðiupplýsingar 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 upplýsinga-tækniöryggi.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Réttlát og opinber máls- meðferð.	16.6	Málsmeðferðartími (meðaltal) áfrýjaðra einkamála ¹ í dögum. Hæstiréttur	230	185	185
		Málsmeðferðartími (meðaltal) áfrýjaðra sakamála ² í dögum. Hæstiréttur	199	170	150
	16.6	Málsmeðferðartími (meðaltal) áfrýjaðra einkamála ³ í dögum. Landsréttur	375	290	290
		Málsmeðferðartími (meðaltal) áfrýjaðra sakamála í dögum. Landsréttur	326	339	339
	16.6	Málsmeðferðartími (meðaltal) munnlega fluttra einkamála ⁴ í dögum. Héraðsdómstólar	365	330	300
		Málsmeðferðartími (meðaltal) allra ákærumála ⁵ í dögum. Héraðsdómstólar	128	105	100
Aukin skil- virkni og gæði	16.6	Hlutfall stafrænna gagna. ⁶	-	40%	90%
		Hlutfall stafrænna þinghalda utan aðalmeðferðar. ⁷	-	50%	80%
		Hlutfall mála af heildarmálafjölda sem fara í gegnum réttarvörslugátt í prósentum.	12,8%	50%	90%
Aukið traust til dómstóla.	16.6	Traust til dómstóla mælt í könnun Gallup í prósentum. a) Hæstiréttur b) Landsréttur c) Héraðsdómstólar	a) 53% b) 47% c) 42%	a) >55% b) >55% c) > 55%	a) >55% b) >55% c) >55%

¹ Málsmeðferðartími telst frá útgáfu áfrýjunarstefnu fram að lyktum máls.

² Málsmeðferðartími telst frá því útgefin áfrýjunarstefna berst frá ríkissaksóknara fram að lyktum máls.

³ Málsmeðferðartími telst frá útgáfu áfrýjunarstefnu að lyktum.

⁴ Málsmeðferðartími telst frá þingfestingu máls fram að lyktum þess.

⁵ Málsmeðferðartími telst frá móttökudegi máls fram að lyktum þess.

⁶ Upplýsingar eru ekki til fyrir árið 2023 þar sem lagabreytinga er þörf svo taka megj á móti stafrænum gögnum eingöngu.

⁷ Upplýsingar eru ekki til fyrir árið 2023 þar sem lagabreytinga er þörf svo taka megj á móti stafrænum gögnum eingöngu.

03 Æðsta stjórnýsla

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 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2024
	2022	2023	
3 Æðsta stjórnýsla	2.803	2.855	2.782
03.10 Embætti forseta Íslands	359	352	384
03.20 Ríkisstjórn	747	779	828
03.30 Forsætisráðuneyti	1.697	1.724	1.569

* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins.

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

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn forsætisráðuneytisins er að Ísland verði í fremstu röð þegar kemur að sam-hæfðri og framsækinni stjórnýslu 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.

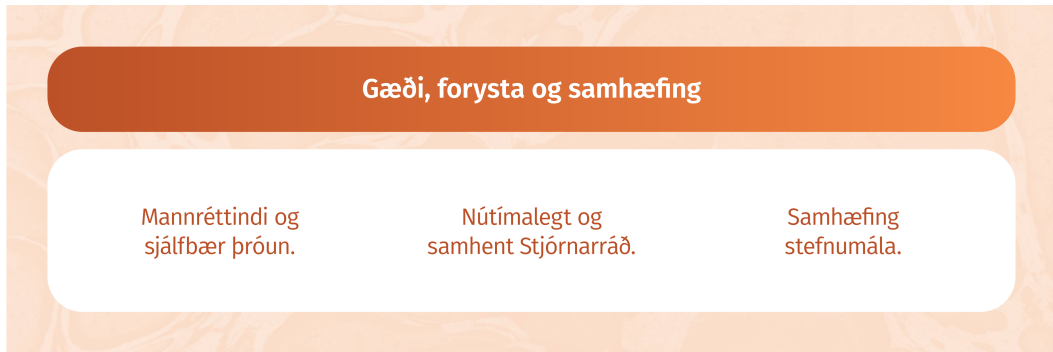
FJÁRMÖGNUN

Helstu breytingar á útgjaldaramma málefnasviðsins á tímabili fjármálaáætlunar skýrast af almennu útgjaldasvigrúmi, niðurfellingu tímabundins framlags og aðhaldskröfu á málefnasviðið. Sértek aðhaldsráðstöfun gerir ráð fyrir að framlag til viðbyggingar Stjórnarráðshússins falli niður en verði tekið upp þegar endurskoðað umfang og kostnaður við bygginguna liggur 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
	2025	2026	2027	2028	2029
3 Æðsta stjórnýsla	2.733	2.814	2.795	2.776	2.756
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	2.638	2.720	2.701	2.682	2.663
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	95	94	94	94	93

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029



03.1 Embætti forseta Íslands

Verkefni

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

03.2 Ríkisstjórn

Verkefni

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

03.3 Forsætisráðuneyti

Verkefni

Forsætisráðherra stýrir störfum ríkisstjórnarinnar og samhæfir þau, er helsti málsvári 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 ráðherranefndir sem ráðuneytið hefur umsjón með.

Forsætisráðuneytið fer með mál er varða stjórnskipan lýðveldisins og samskipti æðstu handhafa ríkisvalds. Þróun stjórnskipunar og endurskoðun stjórnarskrár fellur þar undir sem og aðgerðir til að efla traust almennings til stjórnvalda, treysta lýðræðislega stjórnhætti, jafnrétti og 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 og umsjón með ráðherranefndum en einnig í samstarfi t.d. upplýsingafulltrúa, mannauðsstjóra og skjalastjóra ráðuneyta.

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

Forsætisráðuneytið leiðir vinnu við mótun stefnu um sjálfbæra þróun fyrir Ísland, þvert á ráðuneyti og í samstarfi við fjölda hagsmunaaðila, undir heitinu Sjálfbært Ísland. Markmiðið með þeirri vinnu er að tryggja aukið samráð og samstarf þvert á samfélagið í þágu sjálfbærrar þróunar, samþættingu við velsældaráherslur og tryggja réttlát umskipti og samþættingu við

heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun 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 40 velsældarmælikvörðum, oft nefndir velsældarvísar, sem ríkisstjórnin hefur samþykkt sem leiðarljós um hagsæld og lífsgæði í landinu. Þá hafa sex tiltekna velsældaráherslur verið settar í forgrunn í umfjöllun málefnasviða ráðuneytanna við gerð fjármálaáætlunar þessarar. Samstarfshópur þriggja ráðuneyta, undir forystu forsætisráðuneytisins, vinnur að því að styrkja nánar tengingu velsældarvísa og velsældaráherslna ríkisstjórnarinnar við áætlanagerð, bæði hvað varðar forgangsröðun útgjaldamála og við stefnumótun málefnasviða. Nánar er fjallað um velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar og tengingar þeirra við ákvarðanatöku og áætlanagerð í almennri greinargerð fjármálaáætlunarinnar. Í þeirri umfjöllun eru áherslurnar settar í samhengi við meginstefnumið og úrlausnarefni í opinberum fjármálum fyrir árin 2025–2029.

Forsætisráðherra fer með málefni þjóðlendna samkvæmt forsetaúrskurði nr. 125/2021. Þjóðlendir eru landsvæði þar sem íslenska ríkið er eigandi lands og hvers konar landsréttinda og hlunninda sem ekki eru háð einkaeignarrétti. Um þjóðlendir gilda lög um þjóðlendir og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta, nr. 58/1998. Nú sér fyrir endann á umfangsmiklu starfi óbyggðanefndar er 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. Forsætisráðuneytið veitir 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 óbyggðanefndar eru einnig á verksviði forsætisráðuneytis og er fjallað um þau undir málaflokki 9.3 *Ákærvald og réttarvarsla*.

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

Helstu áskoranir

Samhæfing aðgerða og ákvarðanatöku stjórnvalda vegna yfirstandandi jarðhræringa á Reykjanesskaga og framtíðarfyrirkomulag aðgerða vegna langvarandi hættuástands á svæðinu eru meðal helstu áskorana ráðuneytisins. Vinna þarf áfram að því að bæta áfallaþol innviða og samfélagsins og samhliða huga að fyrirkomulagi, ákvarðanatöku og stjórnun þegar hættu- og óvissuástand varir um lengri tíma í byggð.

Til skoðunar er hvernig nýta megi þjóðlendir 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 aðferða-

fræði 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 endurspeglar áherslurnar stefnu ríkisstjórnarinnar þar sem úrbóta er þörf og lögð 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. Haldin hafa verið málþing um greinargerðir sérfræðinga um þrjá mikilvægustu kafla stjórnarskrárinnar, þ.e. um mannréttindi, dómstóla og Alþingi. Haldið verður áfram að ræða og skoða hvort ná megi samstöðu um tilteknar breytingar.

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. Þetta kallar á aukið vægi þjóðaröryggisráðs sem sameiginlegs samráðs- og samhæfingarvettvangs framkvæmdarvaldsins og löggjafarvaldsins um þjóðaröryggismál og framkvæmd þjóðaröryggisstefnunnar. Á næstu árum verður í starfi þjóðaröryggisráðs lögð áhersla á að styrkja aukið samráð og samhæfingu innan stjórnkerfisins og samráð við Alþingi í því skyni að stuðla að markmiðum þjóðaröryggisstefnunnar. Þá verður lögð aukin áhersla á að styrkja umgjörð þjóðaröryggisráðs og greinargetu í þágu þjóðaröryggisráðs til stuðnings lögbundnum verkefnum ráðsins, m.a. vegna samráðs og samhæfingar, að leggja mat á ástand og horfur í þjóðaröryggismálum og að efla opna lýðræðislega umræðu um þjóðaröryggismál.

Tækifæri til umbóta

Það eru tækifæri að leiða þá vinnu sem er fólgin í því að útfæra og styðjast við þá 40 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 framtíðar-áskoranir, m.a. á vettvangi þjóðaröryggisráðs, nýstofnaðs Vísinda- og nýsköpunarráðs og nýrrar lögbundinnar ráðherranefndar um vísindi og nýsköpun, 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 og þátttöku í könnunum OECD á trausti almennings gagnvart opinberum aðilum og drifkröftum þess. Þá hefur verið ákveðið, í þágu trausts, að efla enn frekar almenningsamráð við opinbera stefnumótun. Tækifæri í ráðuneytinu og í stjórnsýslunni almennt eru ekki sist 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 stjórnarsýslu og samhæfingu, auk hlutverks á sviði þjóðaröryggis. Einnig er áhætta tengd því að ekki náist árangur í verkefnum stjórnvalda til að stuðla að sjálfbærri þróun og árangur, m.a. í loftslagsmálum, sem hefði viðtæk efnahagsleg, samfélagsleg og umhverfisleg áhrif.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Gott siðferði í opinberri stjórnarsýslu.*	16.6	Traust á stjórnvöldum.	*	55%	60%
	16.6	Traust ungs fólks á stjórnvöldum.	*	40%	45%
	16.6	Siðferði opinberra starfsmanna.	*	26%	18%
Aukin velsæld og sjálfbærni.**	16.6	Sjálfbærnivísitala – sæti.	29	15	10
	16.6	Uppfylling heimsmarkmiðanna.	78,3	83	85
	16.6	Jákvæð sjálfbærniáhrif ríkja.	45,8	56	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	Kærufnd jafnréttismála – fjöldi mála til nefndarinnar.****	10	12	15

*Stuðst er við gögn úr könnunum OECD um traust almennings gagnvart opinberum stofnunum. Könnun var gerð haustið 2023 og verða niðurstöður hennar birtar í júní 2024.

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

***Fjölþætt mismunun: Kynþáttur, þjóðernisuppruni, trú, lífsskoðun, fötlun, aldur, kynhneigð, kynvitund, kyneinkenni og kyntjáning.

**** Með breytingum á lögum fjölgar þeim mismununarþáttum sem hægt er að kæra til nefndarinnar, ekki lengur bundið eingöngu við kyn heldur bættast við þættirnir þjóðernisuppruni, trú, lífsskoðun, fötlun, aldur, kynhneigð, kynvitund, kyneinkenni og kyntjáning. Tölur í töflunni sýna væntanlega fjölgun mála hjá nefndinni vegna aukins skilning á fjölþættri mismunun í skilningi laga um jafna meðferð.

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 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2024
	2022	2023	
4 Utanríkismál	15.713	17.907	15.841
04.10 Utanríkisþjónusta og stjórnsýsla utanríkismála	7.607	7.161	7.060
04.20 Utanríkisviðskipti	885	1.032	1.164
04.30 Samstarf um öryggis- og varnarmál	3.815	5.548	5.062
04.50 Samningsbundin framlög vegna fjölþjóðasamstarfs	3.406	4.166	2.556

* 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 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 vegvísir 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 hækka á milli ára 2024 og 2025 um 2.623,6 m.kr. en dragast saman um 1.577,6 m.kr. á áætlunartímanum. Þessi samdráttur skýrist aðallega af því að framlög til varnartengdra verkefna dragast saman um 900 m.kr. á tímabilinu. Einnig er gert ráð fyrir að framlög til utanríkisþjónustu og stjórnsýslu utanríkismála lækki um 694,8 m.kr. á tímabilinu. Munar þar helst um almennt rekstraraðhald sem nemur 613,8 m.kr. Gert er ráð fyrir að framlög til utanríkisviðskipta standi í stað vegna hækkunar markaðsgjalds og að samningsbundin framlög til alþjóðastofnana hækki um 17,2 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 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
4 Utanríkismál	18.464	18.639	18.589	17.038	16.887
p.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	18.111	18.289	18.244	16.696	16.548
p.a. áætluð framlög í fjárfestingu	353	349	346	342	338

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029

Velsæld og frelsi

Öflugt alþjóðasamstarf.
Fylgja eftir gildum Íslands
og hagsmunum með
öflugu alþjóðlegu samstarfi
og forystu.

Græn framtíð og nýsköpun.
Nýsköpun og lausna-
miðað alþjóðastarf
í loftslags-, auðlinda-
og umhverfismálum.

Mannréttindi í forgrunni.
Vinna að frelsi, öryggi
og friði, stuðla að
jafnrétti og lýðræði.

04.1 Utanríkisþjónusta og stjórnsýsla utanríkismála Verkefni

Á grundvelli laga nr. 39/1971 stendur utanríkisþjónustan vörð um hagsmuni þjóðarinnar á alþjóðavettvangi og veitir ríkisborgurum vernd og aðstoð gagnvart erlendum stjórnvöldum, stofnunum og einstaklingum, ásamt því að sinna samningagerð við önnur ríki. Málsvarastarf og hagsmunagæsla byggist 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 25 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 málsvarastarfi á vettvangi alþjóðastofnana, þjónustu við íslenska ríkisborgara erlendis, kynningarstarf og markaðssetningar erlendis á íslenskum vörum, þjónustu og menningu, auk þess að sinna fyrirsvari gagnvart ríkjum sem Ísland á í stjórnmalasambandi við.

Borgarþjónustan er ein af grunnstöðum 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.

Fjögurra ára setu Íslands í framkvæmdastjórn Mennta-, menningar- og vísindamálastofnunar Sameinuðu þjóðanna (UNESCO) lýkur árið 2025. Málsvarastarf á sviði þjóðaréttar verður fyrirferðarmikið í störfum utanríkisþjónustunnar á næstu árum vegna stöðu alþjóðamála.

Samstarf Norðurlanda á öllum sviðum utanríkismála er grundvallarþáttur í störfum utanríkisþjónustunnar og er norðurslóðasamstarf einnig veigamikill hluti hagsmunagæslu Íslands.

Á tímabilinu verður áhersla lögð á framkvæmd stefnu Íslands í málefnum norðurslóða í samráði við fjölmarga aðila innan lands. Ísland gegnir formennsku í Eystrasaltsráðinu 2026–2027. Árið 2028 hefst undirbúningur fyrir formennsku í Norrænu ráðherranefndinni og norrænu utanríkissamstarfi árið 2029.

Leitast er við að tryggja viðskiptahagsmuni Íslands og aðgengi að alþjóðamörkuðum. Rekstur EES-samningsins og annarra viðskiptasamninga gegnir þar grundvallarhlutverki. Viðskiptatengt starf ráðuneytisins fellur undir málaflokk *04.10 Utanríkisþjónusta og stjórnsýsla utanríkismála* en betur er gerð grein fyrir starfinu í kafla um málaflokk *04.20 Utanríkisviðskipti*.

Lausnamiðað starf á sviði loftslags-, auðlinda- og umhverfismála er eitt af meginverkefnum utanríkisþjónustunnar til að stuðla að sjálfbærri þróun og tryggja að Ísland geti nýtt þau tækifæri sem felast í grænni umbreytingu og innleiðingu hringrásarhagkerfisins. Starfið tekur mið af velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um kolefnishlutlausu framtíð árið 2040. Byggt er á alþjóðlegum skuldbindingum og markmiðum ásamt áherslum í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar um baráttuna við loftslagsbreytingar og aðlögun að þeim.

Utanríkisráðuneytið er virkur málsvári á sviði hafréttar í samstarfi við fagráðuneyti og fylgir stefnumörkun ríkisstjórnar um samningsmarkmið í viðræðum um nýja alþjóðasamninga á því sviði. Kröfugerð Íslands vegna landgrunns til suðurs verður fylgt eftir á grundvelli vísindarannsóknna 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.

Unnið verður að útvistun starfsemi þýðingamiðstöðvar utanríkisráðuneytisins. Aðgerðin er liður í sértækum aðhaldsaðgerðum og áætlað að hún skili hagræðingu sem nemur um 48 m.kr., eða 10%.

Helstu áskoranir

Innrás Rússlands í Úkraínu olli straumhvörfum í alþjóðapolitik og öryggisumhverfi Evrópu. Í stuðningi við varnarbaráttu Úkraínu verður enn fremur mikilvægt að tryggja virka þátttöku í alþjóðlegu samstarfi og málafylgju sem styður við örugga, sjálfstæða, fullvalda og lýðræðislega Úkraínu, í samræmi við vilja íbúa landsins, friðarferli á forsendum Úkraínu og ábyrgðarskyldu, sem fellur undir málaflokk *04.10 Utanríkisþjónusta og stjórnsýsla utanríkismála*.

Í kjölfar stríðsins hefur þörfin á samráði meðal bandalagsríkja aukist til muna um leið og diplómatiske samskipti við fjarlægari ríki skipa hærri sess en áður til að fyrirbyggja frekari glundroða í alþjóðakerfinu og auka samstöðu ríkja um styrkingu alþjóðakerfis sem byggist á alþjóðalögum. Áskoranir alþjóðaviðskiptakerfisins og aukin einangrunarhyggja kalla á viðlíka hagsmunagæslu á sviði viðskipta.

Loftslagsbreytingar og aðrar áskoranir tengdar orku-, auðlinda- og umhverfismálum, þ.m.t. málefnum hafsins, hafa augljósa efnahagslega þýðingu og Ísland á mikið undir. Því er nauðsynlegt að efla og festa í sessi hagsmunagæslu á þessu sviði.

Töluverð áskoranir verður að mæta aukinni þörf fyrir hagsmunagæslu á alþjóðavettvangi til að styrkja stöðir alþjóðlegs samstarfs, mæta nýjum hnattrænum áskorunum og sporna við einangrunarhyggju og afturför á sviði alþjóðalaga, mannréttinda og lýðræðis. Þá hefur umfang borgaraþjónustuverkefna aukist til muna. Verulega hefur reynt á utanríkisþjónustuna að samræma breytta heimsmynd og væntingar um samdrátt í starfsmannahaldi og ferðum utanríkisþjónustunnar.

Tækifæri til umbóta

Í samstarfi og viðskiptum við önnur ríki er lögd rík áhersla á að hagsmunir og fullveldi Íslands sé tryggt og þar gegna sendiráð Íslands lykilhlutverki. Ísland á mikla samleið með Atlantshafsbandalags- og Evrópuríkjum í utanríkis- og öryggismálum en á um leið mikilla hagsmuna að gæta í samskiptum við þau, sérstaklega í EES-samstarfinu og samstarfi við Bandaríkin. Samskipti við þessi ríki og stofnanir Evrópusambandsins hafa aukist verulega á undanförunum árum og fara hagsmunir landanna saman í mikilvægum málaflökkum. Nýtt sendiráð Íslands í Varsjá hlúir að pólitískum, efnahagslegum og menningarlegum tengslum ríkjanna og eflir samskipti við önnur Austur-Evrópuríki í umdæmi þess, ekki síst við Úkraínu. Mikilvægt er að reglulega sé hugað að skipan sendiskrifstofa sem endurspeglir hagsmuni Íslands, samskipti og gagnkvæmni á hverjum tíma. Sömuleiðis verður að tryggja áframhaldandi starfsemi í Strassborg í kjölfar formennsku Íslands í Evrópuráðinu en Ísland var áður eina aðildarríkið án fastanefndar í Strassborg. Utanríkisráðuneytið, fastanefndir hjá alþjóðastofnunum og sendiráð Íslands í öðrum heimshlutum leika svo lykilhlutverk í því að styrkja samskipti við fjarlægari ríki enda eru diplómátísk samskipti aldrei eins mikilvæg og þegar óeining og spenna gerir vart við sig á alþjóðavettvangi.

Hlúa þarf að mannauði utanríkisþjónustunnar og veita vandaða starfsumgjörð. Umbætur í starfi munu byggjast 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 velsældaráherslu ríkisstjórnar um betri samskipti við almenning. Tækifæri til umbóta felast í nýsköpun, bæði í innra starfi ráðuneytisins og til að greiða leið íslensks hugvits og nýsköpunar inn á erlenda markaði.

Áfram verður unnið að endurbótum á starfsáætlanagerð sendiskrifstofa og stutt við útflutningsstefnu Íslands innan fimm skilgreindra útflutningsgreina. Þar má nefna markaðsverkefnið *Skapandi Ísland* sem ætlað er að efla samstarf og auka slagkraft í kynningu á íslenskrum menningu erlendis. 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. Þannig eru jafnréttismálin ein af helstu útflutningsvörum Íslands. Samhliða því að vera málsvari jafnréttis og mannréttinda fyrir Íslands hönd á alþjóðavettvangi vinnur utanríkisráðuneytið áfram að innra starfi í þágu jafnréttis.

Áhættuþættir

Utánríkisþjónustan starfar í síbreytilegu umhverfi og eru áhættuþættir af margvíslegum toga, margir hverjir sem orsakast af utanaðkomandi áhættu. Mikilvægt er að utanríkisþjónustan sé í stakk búin til að takast á við ólíkar aðstæður og áföll á alþjóðavettvangi, hvort sem um er að ræða vopnuð átök, heimsfaraldur, efnahagslegan eða stjórn málaalegan 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 reynst nauðsynlegt að sinna brýnum verkefnum sem upp koma, breyta skipulagi og að starfsfólk taki að sér ný hlutverk til að bregðast við. Því er brýnt að hlúa að innviðum og tryggja að þjónustan geti sinnt sínu grundvallarhlutverki. Í þessu samhengi þarf að huga að mönnun sendiskrifstofa, öryggi og aðbúnaði þannig að utanríkisþjónustan sé í stakk búin til þess að mæta breytingum sem leiða af breyttri heimsmynd og aukinni óvissu. Þá hefur umfang alþjóðlegs samstarfs aukist verulega í ljósi breyttra öryggismála og vaxandi óeiningar á alþjóðavísu og er mikilvægt að tryggja getu utanríkisráðuneytisins til að sinna hagsmunagæslu.

Innrás Rússlands í Úkraínu og sú breytta heimsmynd sem af því leiðir er alvarlegasta öryggisógn sem Evrópa hefur staðið frammi fyrir í langan tíma. Á grundvelli þingsályktunartillögu um stuðning við Úkraínu, sem lögð verður fram á vörþingi, er gert ráð fyrir umtalsverðum stuðningi allt áætlunartímabilið. Í áætluninni er gert ráð fyrir að stuðningurinn falli undir málaflokka 04.30 *Samstarf um öryggis- og varnarmál* og 35.10 *Þróunarsamvinna* en snertir málaflokk 04.10 *Útanríkisþjónusta og stjórnsýsla utanríkismála* vegna nauðsynlegrar málafylgju á alþjóðavettvangi til stuðnings sjálfstæði og fullveldi Úkraínu, friðarferli á forsendum Úkraínu og ábyrgðarskyldu. Gera verður ráð fyrir að þörf fyrir aðstoð taki breytingum eftir því sem stríðinu vindur fram og að skipting stuðnings niður á málaflokka verði til sífelldrar endurskoðunar.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
	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 grunnildi Íslands á vettvangi fjölþjóðlegrar samvinnu.	16.6	Hlutfall Íslendinga sem eru jákvæðir gagnvart aðild að/þátttöku Íslands á vettvangi alþjóðastofnana: ¹ 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
	16.6	Fjöldi kjöræðismanna Íslands erlendis.	208	≥212	≥216
Standa vörð um hagsmuni íslenskra ríkisborgara erlendis.	16.6	Hlutfall Íslendinga sem þekkja til borgarþjónustu UTN og hlutverks hennar.	44,2% ²	45%	64%
	16.6	Sæti Íslands á hnattrænum aðgengislista fyrir vegabréf ríkja.	7	≤7	≤7

¹ Byggt á viðhorfskönnun meðal íslensks almennings frá maí 2022. Mælikvarðar endurspeglar 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.

² 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 *fram tíðarstefnu fyrir íslenskan útflutning*. Ákveðið hefur verið í hagræðingarskyni að framlög til Íslandsstofu fylgi ekki þróun stofns tryggingagjalds heldur verði ákveðin í fjárlögum hverju sinni. Þetta kallar á lagabreytingu samhliða framlagningu frumvarps til fjárlaga fyrir árið 2025.

Alþjóðlegt og tvíhliða samstarf um utanríkisviðskipti, tengd hagsmunagæsla og samningagerð er fjármögnuð undir málaflokki *04.10 Utanríkisþjónusta og stjórnsýsla utanríkismála*. 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 fram undan eru viðræður við Evrópusambandið (ESB) um heildstæða endurskoðun á viðskiptakjörum Íslands og ESB.

Umfangsmikið starf fer fram við gerð fríverslunarsamninga og fleiri viðskiptasamninga sem fylgja þarf eftir á komandi árum svo að hagur af þeim verði sem mestur. Við núverandi aðstæður þarf einnig í auknum mæli að vinna að því að utanríkisviðskipti styðji við efnahagslegt öryggi. Ísland tekur, ásamt EFTA-ríkjunum Noregi og Liechtenstein, þátt í fjármögnun Uppbyggingarsjóðs EES. Samningaviðræðum við ESB um nýtt tímabil sjóðsins og um bættan markaðsaðgang fyrir íslenskar sjávarafurðir lauk í desember 2023. Markmið Uppbyggingarsjóðs EES er að draga úr félags- og efnahagslegum ójöfnuði á Evrópska efnahagssvæðinu og stuðla að tvíhliða samstarfi framlags- og viðtökuríkjanna. Í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um kolefnishlutlausu framtíð og grósku í nýsköpun leggur Ísland áherslu á að markmið sjóðsins til 2028 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 sem styrkt eru af sjóðunum.

Ísland mun taka við formennsku í EFTA í júní 2025 sem mun ljúka með ráðherra fundi 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 upptökuferlinu 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 önnur ráðuneyti. Stjórnarráðið heldur úti EES-gagnagrunni sem er mikilvægt stjórnþæki og vinnutól þegar kemur að hagsmunagæslu. Gagnagrunnurinn heldur utan um upplýsingar um feril EES-gerða allt frá því að þær eru í mótnun innan ESB og þar til þær eru teknar upp í EES-samninginn. Markmiðið er að veita stjórnvöldum heildarsýn á hverjum tíma og stuðla að skilvirkari framkvæmd EES-samningsins. Gagnagrunnurinn er tengdur opnum EES-gagnagrunni sem gerir almenningi kleift að fletta upp gerðum til gagnaöflunar sem eykur aðgang að upplýsingum og gagnsæi fyrir almenning. Halda þarf áfram að þróa EES-gagna-grunninn svo hann þjóni tilgangi sínum sem best og sé samhæfður við önnur upplýsingakerfi stjórnvalda. Nú er nokkuð síðan gagnagrunnurinn var síðast endurskoðaður en ljóst er að hann mun þurfa að sæta reglulegri endurskoðun á nokkurra ára fresti.

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) og EFTA-dómstóllinn eru mikilvægir þættir tveggja stöða kerfis EES-samningsins sem er ein af meginforsendum EES-samstarfsins. Stofnanirnar gegna mikilvægu hlutverki við að tryggja að einstaklingar og lögaðilar fái notið réttar síns samkvæmt samningnum. Undanfarin ár hafa EFTA-ríkin innan EES falið ESA aukin hlutverk á sviði eftirlits og framkvæmdar. Enda þótt mikilvægt sé að stofnunin sýni áfram ráðdeild í rekstri og hagræði eins og kostur er vegna viðbótarverkefna er talið óumflýjanlegt að auka framlög til stofnunarinnar á næstu árum til að styðja við tveggja stöða kerfi 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 og úrlausn praktískra mála fyrir viðskiptalíf, afnám viðskiptahindrana og fjölgun fríverslunarsamninga.

Markvisst er leitast við 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 Liechtenstein við Bretland er fyrsti samningurinn sem Ísland er aðili að sem inniheldur slíkt jafnréttisákvæði. Þá leggur Ísland áherslu á málefna starf 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 eða efnahagslegu öryggi. Slíkar ógnir gætu haft beinar afleiðingar fyrir þjóðaröryggi. Nýjar viðskiptahindranir kalla á skjót viðbrögð og samningaviðræður við önnur ríki. Mikilvægt er að hlúa að og varðveita fyrir- liggjandi samninga og að utanríkisþjónustan hafi slagkraft til að takast á við þetta verkefni í núverandi umbrotumhverfi.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Efla ímynd og orðspor Íslands og styrkja samkeppnisstöðu íslensks atvinnulífs á erlendum mörkuðum.	5, 8, 9, 10, 12, 13, 17	Árangursviðmið Íslandsstofu. ³			
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 ⁴	a) 58,6%	a) 60%	a) 60%
		b) frammistaða við innleiðingu EES-tilskipana ⁵	b) 98,0%	b) >99%	b) >99%
		c) frammistaða við innleiðingu EES-reglugerða ⁶	c) 94,8%	c) 96%	c) >98%
Aðgengi Íslands að mörkuðum tryggt með fríverslunar- og loftferðasamningum:	5, 8, 9, 10, 12, 13, 17	a) fjöldi ríkja sem falla undir fríverslunarsamninga á vettvangi EFTA	a) 41	a) 43	a) 45
		b) fjöldi tvíhliða fríverslunarsamninga	b) 3	b) 3	b) 4
		c) fjöldi ríkja sem falla undir loftferðasamninga Íslands.	c) 125	c) 135	c) 150
Bæta vaxtar-skilyrði fyrir íslenskt athafnalíf og nýsköpun og tryggja velsæld.	8, 9	Fjöldi áhugasamra íslenskra aðila sem komið er á framfæri fyrir samstarfsverkefni á vegum Uppbyggingarsjóðs EES. ⁷	50	70	100
	8, 9	Hlutfall Íslendinga sem telja að hagsæld Íslands byggist á alþjóðlegum viðskiptum.	76,8%	>80,5%	>80,5%

³ Sjá árangursviðmið Íslandsstofu í framtíðarstefnu fyrir íslenskan útflutning: <https://www.islandsstofa.is/framtidarstefna-fyrir-islenskan-utflutning>.

⁴ Byggt á viðhorfskönnun meðal íslensks almennings sem gerð var í maí 2022.

⁵ Byggt á frammistöðumati ESA frá maí 2022.

⁶ Byggt á frammistöðumati ESA frá maí 2022.

⁷ Virkir samstarfsaðilar samkvæmt gagnagrunni utanríkisráðuneytisins, sjá: Government of Iceland | Partnership opportunities in Iceland.

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 varnarmálalaga nr. 34/2008. Þjóðaröryggisstefna fyrir Ísland sem var uppfærð í febrúar 2023 er það leiðarljós sem starfað er eftir. Hornsteinar öryggis og varna Íslands eru annars vegar aðildin að Atlantshafsbandalaginu sem Ísland var stofnriki 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 verði áfram trúverðugur samstarfsaðili og virkur þátttakandi og leggi á næstu árum enn frekar sitt af mörkum til sameiginlegra varna Íslands, Atlantshafsbandalagsins og aðildarþjóðanna. Til þess hefur Ísland fulla burði og getu.

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 hernaðar-, netöryggis- og fjölþáttaógnir. Stjórnvöld starfrækja íslenska loftvarnakerfið, öruggt 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 eftirlits- og stjórnkerfis, þ.m.t. ratsjár- og fjarskiptakerfis Atlantshafsbandalagsins, er veigamikill þáttur í framlagi Íslands til sameiginlegra varna bandalagsins og aðildarríkja þess. Auk þess sinnir ráðuneytið eftirliti með ríkisföllum sem leið eiga um Norður-Atlantshafið, flutningi hergagna og leyfisveitingum þar að lútandi. Ísland er aðili að fjölþjóðlegum samningum er varða afvopnun og vígbúnaðartakmarkanir. 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 sinnir embætti ríkislögreglustjóra hlutverki öryggisstofnunar á grundvelli þjónustusamninga ráðuneytisins við þessar stofnanir. Náið samstarf er við dómsmálaráðuneytið og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið hvað borgaraleg netöryggismál varðar.

Þá er gert ráð fyrir umtalsverðum stuðningi við Úkraínu allt áætlunartímabilið á grundvelli þingsályktunartillögu sem lögð verður fram á vorþingi. Hluti stuðningsins fellur undir málaflökk 04.30 *Samstarf um öryggis- og varnarmál* og hluti undir málaflökk 35.10 *Þróunarsamvinna*. Horft verður sérstaklega til þess að öll framlög til Úkraínu mæti óskum og þörfum Úkraínu hverju sinni. Varnartengdur stuðningur Íslands mun áfram hverfast um framlög í fjölþjóðlega sjóði sem kaupa hergögn og birgðir og tvíhliða verkefni sem grundvallast á beiðnum úkraínskra stjórnvalda eða bandalagsríkja þar sem óskað er eftir sértækum stuðningi og þjálfunarverkefnum sem flest eru unnin í samstarfi við önnur ríki. Gera verður ráð fyrir að þörf fyrir aðstoð taki breytingum eftir því sem stríðinu vindur fram og að skipting stuðningsniður á málaflökka þarfnist endurskoðunar á tímabilinu.

Helstu áskoranir

Innrás Rússlands í Úkraínu, aukin hernaðarumsvif og yfirlýsingar rússneskra stjórnvalda hafa haft djúpstæð áhrif á öryggishorfu í Evrópu. Í raun má segja að í samanburði við öryggisumhverfi Evrópu undanfarna áratugi hafi orðið eðlisbreyting þar á. Helstu samstarfsríki Íslands hafa markvisst unnið að því að endurskoða og 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 landsframleiðslu til öryggis- og varnarmála. Mörg aðildarríki bandalagsins hafa þegar náð þessu lágmarki og önnur stefna hraðbyri að því. Undanfarnin ár hafa

fjárframlög Íslands til varnarmála verið innan við 0,1% af landsframléiðslu. Til að viðhalda trúverðugleika er mikilvægt að geta haldið þeirri línu gagnvart samstarfsríkjum að framlögin fari stígandi til að mæta kröfum um aukin framlög og jafnari byrðar. Þetta þýðir að lágmarki að framlögin hækki sem hlutfall af landsframléiðslu. Til lengri tíma titið er mikilvægt að Ísland setji sér markmið sem tekur mið af áherslum Íslands og herleysi en geri Íslandi jafnframt kleift að taka virkan þátt í samstarfinu. Ísland þarf að geta lagt sitt af mörkum og tryggt að hér sé til staðar aðbúnaður og geta til samstarfs ef á þarf að halda. Þessa getu þarf að byggja upp í áföngum með aukinni þátttöku í starfsemi stofnana bandalagsins og eðlilegri endurnýjun aðstöðu hér á landi.

Þá hefur umfang svæðisbundins og tvíhliða varnarsamstarfs tekið stökkbreytingum, þ.m.t. við Bandaríkin, Norðurlöndin og á vettvangi sameiginlegu viðbragðssveitarinnar sem Bretland leiðir ásamt öðrum Norður-Evrópuríkjum. Gjörbreytt öryggisumhverfi, stóraukin verkefni og krafa um að ríki leggi meira af mörkum, bæði innan lands og til sameiginlegra verkefna, kallar á aukin framlög til að tryggja varnar- og öryggishagsmuni Íslands.

Brýnt er að halda áfram að styrkja varnir innviða á Íslandi á áætlunartímanum. Meðal þess sem huga þarf vandlega að eru verkefni sem lúta að auknu eftirliti með öryggi neðansjávarkapla sem tengja Ísland við Evrópu og Norður-Ameríku. Einnig er mikilvægt að tryggja betur í sessi varasambönd fjarskipta um gervihnetti og öryggi varnarmannvirkja og þess búnaðar sem til staðar er á öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli og ratsjár- og samskiptastöðvunum fjórum. Enn fremur er þörf á að auka innlenda viðbúnaðargetu í innviðum og mannafla til að taka á móti aðstoð erlendis frá gerist hennar þörf. Þá er unnið að undirbúningi endurnýjunar á ratsjár- og fjarskiptakerfum Atlantshafsbandalagsins en ljósleiðarakerfi bandalagsins er enn grunnstoð í öryggisfjarskiptum landsins. Tryggja þarf þátttöku Íslands í alþjóðlegum samvinnuverkefnum á sviði netöryggismála og fjölþáttaógn 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 nauðsynlegt að verja auknum fjármunum í framangreind varnartengd verkefni.

Þá þarf jafnframt að fjölga og auka færni og getu starfsmanna með menntun og þjálfun til að sinna vaxandi umfangi í rekstri loftvarnakerfisins, eftirlits- og samskiptakerfa. Þjálfun nýrra starfsmanna er bæði tímafrek og kostnaðarsöm, auk þess sem hröð tæknipróun á þessu sviði krefst aukinnar símenntunar. Aukin viðvera liðsafla samstarfs- og bandalagsríkja felur í sér æ fleiri og umfangsmeiri rekstrarverkefni á öryggissvæðinu á Keflavíkurflugvelli sem kallar á fjölgun stöðugilda til að sinna áætlanagerð, eftirliti, öryggisgæslu, umsjón og ýmiss konar gistiríkjapjónustu.

Alþjóðlegar skuldbindingar á sviði afvopnunarmála 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. Afvopnunar samningar eru eitt mikilvægasta verkfærið sem alþjóðasamfélagið hefur til að sporna við aukinni vígvæðingu og uppbyggingu vopnabúra, þ.m.t. kjarnorkuvopna.

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. Ísland hefur lagt sitt af mörkum með gistiríkjastuðningi, fjárfestingum í varnartengdum innviðum og kerfum, 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 viðhalds- og rekstrarverkefna til þess að tryggja að íslensk varnarmannvirki, kerfi, búnaður og mannauður gegni hlutverki sínu og uppfylli þær alþjóðlegu skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist. Þannig er mönnum, viðhalds- og fjárfestingarþörf varnarmannvirkja og -kerfa sinnt innan lands, en á vettvangi Atlantshafsbandalagsins er áhersla lögð á að innviðir, kerfi og viðbúnaður renni styrkari stoðum undir sameiginlega viðbragðs- og varnargetu bandalagsins. Mikil tækifæri til umbóta felast því í aukinni þátttöku Íslands í gistiríkjaþjónustu hér á landi, bæði með innviðum, kerfum og mannafla, til að Ísland teljist trúverðugur þátttakandi í varnarsamstarfi innan Atlantshafsbandalagsins og í tvíhliða samstarfi við Bandaríkin.

Varnartengdar framkvæmdir hér á landi, nýframkvæmdir, endurbætur og viðhald er fjármagnað af Íslandi, Bandaríkjunum og með framlögum úr sameiginlegum sjóðum Atlantshafsbandalagsins. Þrátt fyrir aukin innlend framlög til varnartengdra framkvæmda á umliðnum árum er enn verið að vinna á uppsafnaðri þörf. Eftir því sem varnarmannvirkjum fjölga eykst að sama skapi árlegur viðhalds- og rekstrarkostnaður sem nauðsynlegt er að mæta.

Brýnt er að vakta þróun öryggisumhverfisins og pólitíska umræðu um öryggis- og varnarmál. Aukin þátttaka í alþjóðastarfi og aukin umsvif kalla á fjölgun sérfræðinga á sviði öryggis- og varnarmála til að tryggja að sjónarmið og hagsmunir Íslands komist til skila sem jafnframt eykur framlag Íslands gagnvart samstarfsríkjum og Atlantshafsbandalaginu. Tryggja þarf að geta og sérfræðipækking í varnarmálum sé til staðar í landinu og að henni sé viðhaldið. Þörf er á að fjölga markvisst vel menntuðum sérfræðingum í þessum málaflokki en það hefur verið vanrækt um áratugaskeið. Samhliða því þarf að bæta við núverandi þekkingu með þjálfun og æfingum, framkvæmdum og gerð varnaráætlana. Stefnt er að því að það verði gert með kerfisbundnum hætti 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.

Sendiskrifstofur Íslands erlendis gegna mjög mikilvægu hlutverki, sér í lagi 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 beint 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 í aukinni þekkingu og verðmætu tengslaneti.

Jafnréttissjónarmið eru höfð til grundvallar í starfi á sviði varnar- og öryggismála, líkt og í öllu starfi utanríkisráðuneytisins. Þörf er á að fjölga í hópi sérfræðinga í þessum málaflokki en jafnframt bæta við núverandi þekkingu með þjálfun og æfingum. Konum sem körlum eru markvisst tryggð jöfn tækifæri til starfa á málefna sviðinu, hvort sem um ræðir störf innan ráðuneytisins eða borgaralegar sérfræðistöður. Þá styður Ísland með margvíslegum hætti málefni sem varða ályktun öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1325 um konur, frið og öryggi og vinnur að uppfærslu á landsáætlun. Meginmarkmið aðildar Íslands að Atlantshafsbandalaginu og varnarsamningi við Bandaríkin er að tryggja frið meðal bandalagsríkja. Það eitt og sér að tryggja frið er jafnréttismál þar sem vopnuð átök hafa ólík áhrif á konur og karla og valda miklu bakslagi þegar kemur að mannréttindum almennt. Öryggi og friður er grunnurinn svo tryggja megi jafnrétti kynjanna. Varnarmálaskrifstofa utanríkisráðuneytisins fer með fyrirsvar gagnvart verkefnum sem tengjast ályktun 1325 innan Atlantshafsbandalagsins. Í starfi sínu leggur varnarmálaskrifstofa kapp á að huga að því að horfa í gegnum jafnréttislinsuna þegar kemur að varnartengdum verkefnum bæði á Íslandi og í alþjóðastarfi. Er þessu t.d. fylgt eftir í tengslum við stuðning við Úkraínu, þátttöku Íslands í varnaræfingum og í fræðslu útsendra fulltrúa á sviði öryggis- og varnarmála utanríkisráðuneytis.

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 og aukin framlög til varnar- og öryggismála. Þá er áskorun fólgin í því að uppfæra áætlanir um viðbrögð, samstarf og getu, að viðhalda stöðuvitund í rauntíma 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 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Tryggja varnir og viðbúnaðargetu Íslands.	16, 17	Fjöldi varnar- og skrifborðs-æfinga sem Ísland tekur þátt í.	2	1	3
Efla þátttöku Íslands í öryggis- og varnar-samstarfi.	16, 17	Hlutfall fjárveitinga og styrkja til framkvæmda hér á landi úr sjóðum NATO og með vísan til varnar-samningsins.	2.500 m.kr. 114%	3.000 m.kr. 123%	500 m.kr. 21%
Efla gistiríkja-stuðning Íslands.	16, 17	Fjöldi krafna um úrbætur eða breytingar á þjónustu úr gæðaeftirlitsskoðunum 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. Framlögin 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. Í núverandi áætlun er gert ráð fyrir talsverðri hækkun framlaga til málaflokksins á tímabilinu. Skýrist það einkum af því að undir lok árs 2023 náðu EES- og EFTA-ríkin samkomulagi við ESB um fjárframlög í Uppbyggingarsjóð EES á næsta sjóðstímabili, 2021–2028. Samkomulagið felur í sér að EES- og EFTA-ríkin greiði samtals 1.805 milljónir evra í sjóðinn á sjóðs-tímabilinu. Miðað er við að greiðsluhlutfall Íslands verði óbreytt allt sjóðstímabilið sem felur í sér að heildargreiðslur Íslands verði rúmlega 12 ma.kr. á tímabilinu.

Þátttaka Íslands í fjölþjóðasamstarfi fellur þvert á verkefni og fer stefnumótun fram undir öðrum málaflokkum sem falla undir málefнасvið *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 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2022	Heimildir* 2023	Fjárlög 2024
5 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	39.213	27.403	29.444
05.10 Skattar og innheimta	9.574	9.580	10.008
05.20 Eignaumsýsla ríkisins	13.181	3.136	3.054
05.30 Fjármálaumsýsla ríkisins	6.005	6.276	6.226
05.40 Stjórnsýsla ríkisfjármála	10.453	8.411	10.156

* 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 samfélag verðmætasköpunar og velsældar. Meginmarkmið málefnasviðsins er að ríkisfjármál, rekstur og þjónusta ríkisins styðji við samfélagslegar framfarir og sé samræmd, gagnsæ, skilvirk og hagkvæm.

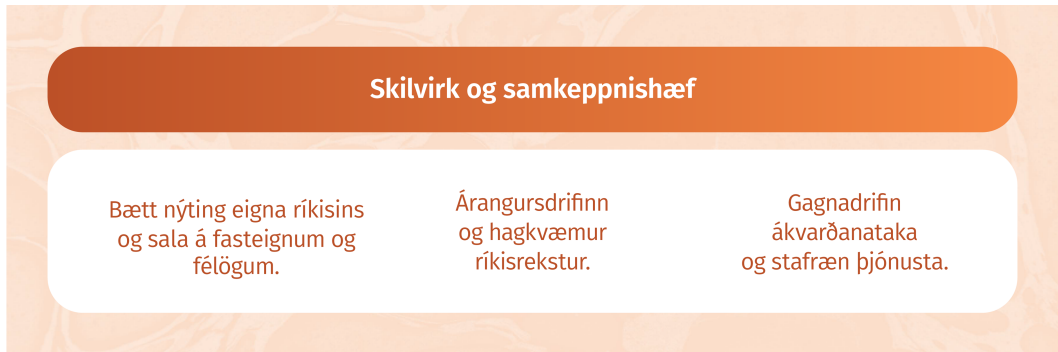
FJÁRMÖGNUN

Breyting á fjárheimildum málefnasviðsins skýrast í fyrsta lagi af 702 m.kr. hækkun á tímabilinu á rekstarumfangi sem fjármagnað er með sértekjum en þær breytingar hafa ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs þar sem þær hafa samsvarandi áhrif á tekjuhlið. Í öðru lagi hækka fjárheimildir málefnasviðsins um 145 m.kr. vegna almenns útgjaldasvigrúms og í þriðja lagi falla niður ýmis tímabundin útgjöld að fjárhæð 79,2 m.kr. í takt við áætlanir. Þá lækka fjárheimildir um 944,2 m.kr. á áætlunartímabilinu í samræmi við almenna aðhaldskröfu en auk þess eru gerðar 134,6 m.kr. sértækar aðhaldsráðstafanir á málefnasviðinu þar sem dregið verður úr framlögum til stjórnmalaflokka auk þess starfsemi Bankasýslu ríkisins verður endurskoðuð.

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 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
5 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla	29.444	29.448	29.349	29.328	29.226
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	25.866	25.881	25.793	25.783	25.692
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	3.578	3.567	3.556	3.545	3.534

ÁHERSLUR 2025–2029



05.1 Skattar og innheimta

Verkefni

Skattframkvæmd er á hendi Skattsins og yfirsattanefndar. Fjármála- og efnahagsráðherra er æðsti yfirmaður skattamála og fer hann með stefnumótun, almenn samskipti og eftirlit með þeim 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 2024–2028. 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 samsvörun í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Fjármála- og efnahagsráðuneytið og innviðaráðuneytið hafa í samvinnu við Verkefnastofu um samgöngugjöld unnið að mótun tillagna um nýtt fyrirkomulag tekna af vegasamgöngum til framtíðar. Innleitt hefur verið kílómetragjald fyrir notkun rafmagns-, vetnis- og tengiltvinnbíla frá og með 1. janúar 2024. Stefnt er að innleiðingu kílómetragjalds fyrir notkun dísel- og bensínbíla frá og með 1. janúar 2025 og samhliða lækkun eða brottfalli eldri gjalda á borð við vörugjöld af eldsneyti, þótt kolefnisgjald verði áfram greitt. Að öðru leyti er vísað í rammagrein 3 um skattlagningu ökutækja og eldsneytis.

Í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar verður áfram unnið að aðgerðum gegn skattsvikum og skattundanskotum. Auk þess verður niðurstöðum vinnu innan OECD um skattlagningu á stafræna hagkerfið fylgt eftir með innleiðingu reglna í íslenskan skattarétt.

Ákvæði um uppgjörstímabil í lögum um virðisaukaskatt hafa mikið til verið óbreytt frá því að lögin komu til framkvæmda í ársbyrjun 1990. Til að bæta skil og nútímavæða skattframkvæmd á virðisaukaskatti er nauðsynlegt að ráðast í endurskoðun á ákvæðum um uppgjörstímabil í lögunum. Markmiðið með slíkri endurskoðun er að einfalda fyrirkomulag við uppgjör á virðisaukaskatti til að bæta lausafjárstýringu ríkissjóðs, einfalda framkvæmd skattálagningar og draga úr möguleikum á undanskotum. Loks má nefna að mikil tækifæri felast í að bæta gagnaumhverfi skattkerfisins með áherslu á nýtingu gervigreindar á ábyrgan hátt þar sem það á við til hagsbóta fyrir einstaklinga og fyrirtæki. Um tækifæri til umbóta vísast til nánari umfjöllunar í fjármálaáætlun 2024–2028, bls. 181.

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 dragist saman, að samkeppnishæfni atvinnulífsins minnki og að þjónusta við almenning þróist ekki í samræmi við þær tækni- og samfélagslegu breytingar sem eiga sér stað hverju sinni. 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 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Bæta skattskil með skilvirkara og einfaldara skattkerfi.	17.1, 10	Hlutfall eftirlitsmála sem byggð eru á gagnadrifnum ákvörðunum.	48%	55%	85%
		Innheimtuárangur á vanskilum vegna a) þing- og sveitarsjóðsgjalda einstaklinga, b) þinggjalda lögaðila, c) virðisaukaskatts (nettó).	a) 19% b) 40% c) 32%	a) 20% b) 41% c) 33%	a) 21% b) 42% c) 34%
Efla þjónustu og upplýsingagjöf við einstaklinga og fyrirtæki.	16.6, 17.1	Ánægja viðskiptavina Skattsins skv. þjónustukönnun.	4,0	4,2	4,2+
		Hlutfall fyrirspurna, erinda og kæra sem fer í gegnum þjónustuvef á skatturinn.is.	65,4%	>82%	>90%
Skattkerfið styðji við stefnu stjórnvalda í loftslagsmálum og nýsköpun.	7.2, 13	Meðaltalsmálshraði í kærumálum vegna virðisaukaskatts í dögum frá upphafi máls þar til úrskurður liggur fyrir.	105	88	77
		Hlutfall hreinorkubifreiða af heildarfjölda innfluttra fólksbifreiða.	45%	65%	80%
		Útgjöld til R&Ð sem hlutfall af VLF.	(2022) 2,66%	2,9%	>3%

Frá fyrri fjármálaáætlun er gerð breyting á einum mælikvarða. Mælikvarðinn *innheimtuárangur á vanskilum* er nýr en eldri mælikvarði um *innheimtuhlutfall á vanskilum* var felldur brott þar sem nýi mælikvarðinn nær betur yfir árangur innheimtu.

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 sem verður endurskoðuð á árinu 2025 og Framkvæmdasýslunni – Ríkiseignum.

Helstu áskoranir

Unnið er að kaupum á íbúðarhúsnæði í Grindavíkurbæ sem framkvæmt verður í gegnum Fasteignafélagið Þórkötlum sem er eignaumsýslufélag í eigu ríkisins en er einnig fjármagnað af lánveitendum íbúðalána á svæðinu. Félagið mun halda utan um þær eignir sem keyptar verða af einstaklingum sem jafnframt munu njóta ákveðins forgangsréttar að eignunum. Óvissa er um umfang umsýslu og viðhalds eignasafnsins og hvort eða hvernig verður hægt að vinna úr eignasafninu.

Talsverðar eignir eru á efnahagsreikningi ríkissjóðs sem leita verður leiða til að hagnýta með markvissari hætti. Áskorun felst í því að hámarka hagrænan og samfélagslegan ábata af eignarhaldi ríkisins og draga úr skuldasöfnun ríkissjóðs, t.a.m. með þróun og sölu eigna. Þá

þarf að ljúka úrvinnslu ÍL-sjóðs og halda áfram með sölu á eignarhlutum ríkisins í Íslandsbanka.

Tækifæri til umbóta

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. Unnið verður með sérstaka þróunarreiti á höfuðborgarsvæðinu með það að markmiði að hámarka virði þeirra áður en þeir verða seldir, hugsanlega með stofnun félags eða sjóðs sem tæki yfir umsjón og þróun þeirra eigna í samvinnu við skipulagsyfirvöld. Í hverju verkefni verður lagt mat á hvort fýsilegra verði að fjárfesta í þróunarvinnu eða selja eignir innan þess skipulags sem þegar gildir. Samhliða verður unnin heildstæð áætlun til að ná fram markmiðum um bætta húsnæðisnýtingu með kaupum eða leigu á húsnæði.

Töluverð tækifæri eru til að bæta stýringu fjárfestinga ríkisins með samræmdari og markvissari ramma um slíkar fjárfestingar. Unnið er að mótun nýrrar umgjörðar fyrir fjárfestingar ríkisins sem mun koma í stað núgildandi reglna um skipan opinberra framkvæmda. Markmiðið er að stuðla enn frekar að skilvirkni, hagkvæmni, samræmdri málsmeðferð og faglegri umgjörð fyrir ólíkar tegundir fjárfestinga á vegum ríkisins. Þá er einnig þörf á að ná fram aukinni samræmingu milli áætlana og skapa betri grundvöll fyrir forgangsröðun verkefna byggt á faglegu mati á samfélagslegri hagkvæmni og arðbærni.

Með því að efla eigandahlutverk ríkisins og tryggja skilvirkari stjórnarhætti gagnvart ríkisfyrirtækjum skapast ótal tækifæri og er miðlæg umsýsla eignarhaldsins forsenda þess að ná þeim fram. Með skýrari kröfum og markmiðssetningu frá eiganda til stjórna félaga næst fram bæði hagrænn og samfélagslegur ábati. Einnig felast mikil tækifæri í bættri nýtingu efnahagsreiknings ríkisins með reglubundinni endurskoðun á eignarhaldi ríkisins á einstökum félögum. Þá er fyrirhuguð breyting á fyrirkomulagi umsýslu fjármálafyrirtækja þar sem gert er ráð fyrir að starfsemi Bankasýslu verði endurskoðuð.

Áfram verður unnið að því að efla notkun gagnagrunna um eignir 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

Jarðhræringar á Reykjanesi og óvissa um framtíð íbúðabyggðar í Grindavík er stór áhættuþáttur varðandi úrvinnslu Fasteignafélagsins Þórkötlu á þeim eignum sem félagið mun að lokum eignast.

Helsti áhættuþáttur í eignaumsýslu félaga ríkisins er að eignasafnið samanstendur af fjölda mismunandi fyrirtækja hvað varðar stærð, hlutverk og samkeppnisumhverfi og því getur verið flókið að viðhalda viðunandi yfirsýn yfir stöðu og þróun einstakra félaga eða geira. Fjöldi félaga á vegum ríkisins hefur aukist hratt á síðustu árum. Innleiða þarf nýtt fyrirkomulag varðandi umsýslu og stýringu eignarhalds ríkisins í félögum. Þá þarf að leita aukinna leiða til að sameina ríkisfélög eða verkefni þeirra sem hafa samlegð og geta skilað auknum ábata fyrir samfélagið.

Við þróun deiliskipulags eigna á þróunarreitum er samstarf við skipulagsyfirvöld lykilforsenda árangurs en skipulagsvinna tekur gjarnan töluverðan tíma og ferlið er kostnaðarsamt. Það er því áhættuþáttur að ríkið liggi á vannýttum eignum án fullvissu um ábata af þróunarvinnu.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
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.	40%	45%	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	25%	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%	50%
	7, 13, 15	Hlutfall ríkisjarða í sjálfbærri nýtingu sem samræmist loftslagsskuldbindingum Íslands.	Í mótun	35%	50%

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, hagnýtingar gagna, hagræðingar í ríkisrekstri og árangursstjórnunar. Verkefni sem unnin eru eiga að stuðla að aukinni nýsköpun og bættri þjónustu við almenning í takti við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar. Undir málaflökkinn falla þær stofnanir sem annast rekstrarlega innviði ríkiskerfisins og veita miðlæga grunnþjónustu til ríkisstofnana í mannauðs-

málum, fjármálum og innkaupum, þ.e. Fjárþýsla ríkisins, Ríkiskaup og Umbra, þjónustumíðstöð 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

Viðvarandi áskorun í stofnanakerfinu er að svara þjónustubörf á skilvirkan og hagkvæman hátt. Til þess að mæta þessu þurfa stofnanir að hafa burði til að vinna að nýskapandi leiðum í þjónustuveitingu til að auka framleiðni. Stofnanakerfið einkennist hins vegar af mörgum sértækum rekstrareiningum en rúmlega helmingur stofnana er með færri en 50 stöðugildi. Minni stofnanir eru engu að síður að fást við sömu rekstrarlegu viðfangsefnum og stærri einingar. Skilvirkni kerfisins og stærðarhagkvæmni verður því mikil áskorun þegar kraftar dreifast víða. Hagnýting gagna er einnig stór áskorun sem nauðsynlegt er að takast á við til þess að bæta ákvarðanatöku og auka skilvirkni í þjónustuveitingu.

Margvíslegar áskoranir felast einnig í samfélagsbreytingum nútímans, s.s. auknum fjölbreytileika, aukinni tæknivæðingu og kröfum í starfsumhverfi. Einn þriðji hluti ríkisstarfsfólks er 55 ára og eldri og erfiðara reynist að manna ákveðnar stéttir. Því er nauðsynlegt að huga að auknum sveigjanleika í kerfinu til að mæta þessum breytingum.

Kolefnisspor ríkisrekstrar þarf að minnka og þurfa allar stofnanir að huga að öllum leiðum til að minnka umhverfisáhrif sín.

Tækifæri til umbóta

Mikil tækifæri eru til staðar að halda áfram að samþætta þjónustu ríkisins með öflugum rekstrareiningum sem skila virði fyrir samfélagið. Halda þarf áfram að sameina stofnanir og efla miðlæga þjónustu til stofnana. Áfram verður unnið að því að auka framboð stafrænnar þjónustu sem er skipulögð út frá lífsviðburðum, auk þess að auka samræmingu í upplýsingatækni og gagnahögun ríkisins, með aukna miðlun og hagnýtingu þeirra að leiðarljósi. Með stafrænni þjónustu má minnka kolefnisspor ríkisins markvert þar sem ferðum fækkar og pappírnotkun minnkar. Lögð verður áhersla á stefnumiðaða mannauðsstjórnun og árangursstjórnun í ríkisrekstri. Áfram verður stutt við stjórnendur ríkisins svo þau hafi hæfni til að mæta kröfum um umbætur í ríkisrekstri og áskorunum sem fylgja síbreytilegu starfsumhverfi. Frekari umfjöllun um umbótaverkefni eru í kafla 3.5 *Umbætur í starfsemi hins opinbera*.

Áhættuþættir

Kostnaður við veitingu opinberrar þjónustu getur ekki haldið áfram að aukast ef stefnt er á sjálfbæran rekstur ríkissjóðs. Ýmislegt spilar inn í að útgjöld séu líkleg til að aukast og má þar einna helst nefna öldrun þjóðar. Til að mæta þessu verður að auka sjálfvirkni ferla hjá ríkinu og auka framleiðni með hjálp tækninnar. Lykilþættir í þeirri vegferð lúta að breytingastjórnun innan kerfis með öflugum stjórnendum, einföldun stofnanakerfisins og mannauði með rétta hæfni.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
		Ánægja almennings með þjónustu ríkisstofnana.	4,0	4,2	4,3
Betri og skilvirkari þjónusta ríkisstofnana.	16.6	Hlutfall opinberra aðila sem nýta stafræna pósthólfið á Ísland.is.	20%	80%	80%
		Frammistaða í stafrænni þjónustu stjórnvalda skv. EU eGovernment Benchmark.	4. sæti	1.–3. sæti	1. sæti
Efla ríkið sem góðan vinnustað og styrkja hæfni þess til að veita góða opinbera þjónustu.	8.2	Hlutfall svara á styrkleikabili (4,2–5) skv. niðurstöðu Stofnunar ársins varðandi ánægju og stolt.	63%	65%	67%
		Hlutfall svara á styrkleikabili (4,2–5) skv. niðurstöðu Stofnunar ársins varðandi stjórnun.	50%	53%	55%
Öflugri og vistvænni rekstur ríkisstofnana.	8.2	Hlutfall ríkisaðila sem vinna í verkefnaferlinum vinnuumhverfi.	20%	30%	65%
	12.7	Hlutfall innkaupaferla sem eru með vistvænum skilyrðum.*	82%	87%	90%
	16.6	Hlutfall stofnana með undir 50 stöðugildi.	55%	45%	25%

* Hlutfall útboða hjá Ríkiskaupum 2023 sem voru með vistvænum skilyrðum.

05.4 Stjórnarsýsla 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 mannaúðssýslu ríkisins og Verkefnastofu um Stafrænt Ísland falla undir málaflokkinn en gerð er grein fyrir markmiðum og áherslum þessara verkefna í málaflokki 5.3.

Helstu áskoranir

Bætt nýting og forgangsriðun fjármuna er ávallt áskorun og að starfsemi ríkisins endurspeglir markvissa stjórnun og skili árangri fyrir samfélagið. Mikilvægt er að skuldir ríkisins þróist í samræmi við markmið fjármálastefnu og laga um opinber fjármál til að byggja upp styrk og viðnámsþrótt ríkisfjármálanna, m.a. til þess að bæta getu stjórnvalda til þess að milda áhrif óvæntra efnahagsáfalla. Þá skipir máli að hafa svigrúm til að mæta auknum óvæntum útgjöldum, m.a. í tengslum við jarðhræringar á Reykjanesi. Að öðru leyti er vísað til umfjöllunar í greinargerð um stöðu efnahags- og ríkisfjármála.

Ríkisfjármálin hafa mikil kynjaáhrif og er lögð áhersla á að samþætta kynjasjónarmið við alla ferla þeirra, bæði hvað varðar tekjur og gjöld. Helsta áskorunin felst í að tryggja að við-eigandi upplýsingar séu nýttar og kynja- og jafnréttissjónarmið höfð til hliðsjónar við ákvarðanatöku um ráðstöfun opinberra fjármuna.

Tækifæri til umbóta

Tækifæri felast í bættu verklagi í kringum rammafjárlagagerð, bættri áætlunargerð ásamt kerfisbundinni notkun árangursupplýsinga til að styðja við ákvörðunartöku. Mikil tækifæri eru í betri hagnýtingu gagna um starfsemi ríkisins, hagnýting upplýsingatækni skapar tækifæri til aukinnar sjálfvirkni við öflun, úrvinnslu og framsetningu gagna sem styður við áherslur í stjórnarsáttmála.

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. Liður í þessu er að gerð er grein fyrir jafnréttisáhrifum ráðstafana í fjármálaáætlun og fjárlagafrumvarpi í greinargerðum með viðeigandi þingskjölum.

Áhættuþættir

Mikilvægt er að nýta þau stjórnþætti sem stjórnvíska 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 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
	16.6, 16.7	Hlutfall mælikvarða í fjármálaáætlun sem mæla virði fyrir samfélagið: afurðir, áhrif eða framfarir.	62%	65%	70%
	16.6, 5.c	Hlutfall mælikvarða í fjármálaáætlun sem eru kynnæmir. ¹	12%	15%	20%
Skýrari tengingar milli stefnu, fjármuna og árangurs.	16.6, 16.7	Hlutfall aðgerða sem eru komnar vel á veg eða lokið innan tímamarka í fjárlagafrumvarpi. ²	50%	80%	85%
	16.6, 16.10	Gagnsæi og greinanleiki fjárhagsupplýsinga mælt með aukningu heimsókna á ríkisreikningur.is.	338%	25%	25%
Bætt upplýsingagjöf um fjármál og rekstur ríkisins.	16.6	Hlutfall ríkisaðila og verkefni þar sem rekstur er innan 4% vikmarka fjárveitinga í árslok. ³	83%	90%	95%
		Hlutfall málaflokka þar sem rekstur er innan fjárheimilda. ⁴	83%	95%	99%

¹ Mælikvarðarnir geta verið sundurgreindir eftir kyni eða þeir mælt aðgerðir sem ætlað er að stuðla að kynjafnrétti eða eru í eðli sínu kynjaðar.

² Stöðumat fyrir mælikvarðann miðast við stöðuna í árslok 2022 þar sem upplýsingar fyrir árið 2023 liggja ekki fyrir.

³ Stöðumat fyrir mælikvarða byggist á bráðabirgðatölum þar sem ríkisreikningur 2023 liggur ekki fyrir.

⁴ Stöðumat fyrir mælikvarða byggist á bráðabirgðatölum þar sem ríkisreikningur 2023 liggur ekki fyrir.

06 Hagskýrslugerð og grunnskrár

UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð forsætisráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra, innviðaráðherra, umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunaráðherra. Undir það heyrir einn málaflokkur sem ber sama heiti og sviðið. Eftirfarandi þættir varða málefnasviðið:

- Miðlun upplýsinga og rekstur á grunnskrám um mikilvæg réttindi.
- Hagskýrslugerð, samræming hagtalna og hagrannsóknir.
- Stafrænar lausnir, öryggi, upplýsinga- og þjónustuveitir 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 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2024
	2022	2023	
6 Hagskýrslugerð og grunnskrár	3.988	3.323	3.469
06.10 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál	3.988	3.323	3.469

* 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 opinber þjónusta verði byggð upp með lýðræði, skilvirkni, öryggi og þarfir almennings og atvinnulífs að leiðarljósi.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að í opinberri þjónustu verði sjálfsafgreiðsla reglan og að gögn stjórnsýslunnar verði örugg, opin, gjaldfrjáls, heilleg, tímanleg, aðeins skráð einu sinni og varin með bestu tæknilegu lausnum á hverjum tíma.

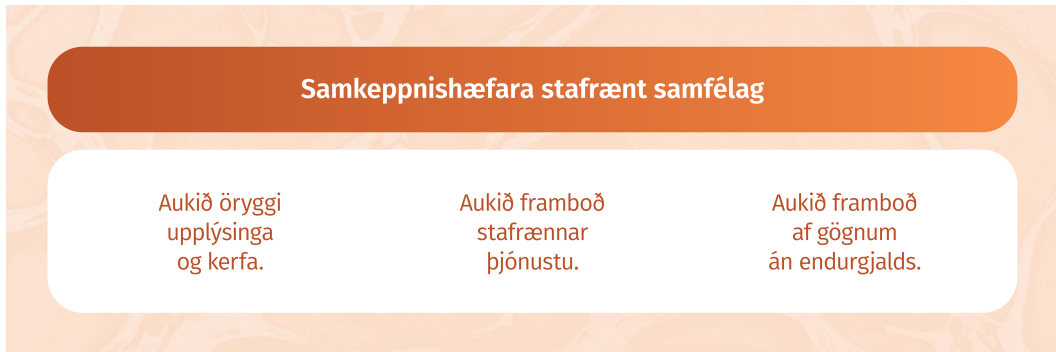
FJÁRMÖGNUN

Fjárheimild til málefnasviðsins lækkar um 143,3 m.kr. á tímabili áætlunarinnar og skýrist það að stórum hluta af aðhaldi á málefnasviðið og niðurfellingu tímabundinna fjárveitinga.

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
	2025	2026	2027	2028	2029
6 Hagskýrslugerð og grunnskrár	3.528	3.492	3.398	3.350	3.325
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	3.449	3.414	3.320	3.273	3.250
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	79	78	77	76	76

HELSTU ÁHERSLUR 2025-2029



06.1 Hagskýrslugerð, grunnskrár og upplýsingamál

Verkefni

Undir málefnasviðið heyrja þrjár stofnanir: Hagstofa Íslands sem heyrir undir forsætisráðherra, Þjóðskrá Íslands sem heyrir undir innviðaráðherra og Landmælingar Íslands sem heyrir undir umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra. Jafnframt nær málaflokkurinn yfir málefni um hagnýtingu opinberra gagna sem heyrir bæði undir fjármála- og efnahagsráðherra og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunaráðherra.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið fer með málefni stafrænnar umbreytingar í ríkisrekstrinum og hagnýtingu opinberra aðila á opinberum gögnum. Bæði málefni styðja við markmið stafrænnar stefnu hins opinbera og öryggis- og þjónustustefnu fyrir hýsingarumhverfi (skýjaþjónustur). Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunaráðuneytið fer með málefni hagnýtingar opinna gagna og opinberra upplýsinga hjá einkaaðilum.

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 málefnasviðsins. 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. Um leið er gerð rík krafa um réttleika, heilleika og tiltækileika 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 lykilþáttur til að mæta þessari áskorun.

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

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 farnisþár, 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 velsældarhagkerfis.

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 og bættrar nýtingar á stjórnsýslugögnum eða 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 dreifður 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 soun, 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 (kennitölur) 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 upplýsingatekni. 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 bæta stafræna þjónustu og 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.

Til að auka jafnrétti og velsæld er grundvallaratriði að styðja við jafnt aðgengi ólíkra samfélagsþópa 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. 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.

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. Lagt hefur verið fram frumvarp á Alþingi til breytingar á lögum um endurnot opinberra upplýsinga á grundvelli tilskipunar ESB 2019/1024 til að styrkja þá vegferð þar sem kveðið er á um frumkvæðisbirtingu mikilvægra gagnasetta á notendavænan hátt og án endurgjalds. Á vefsvæðinu opingogn.is veita opinberir aðilar aðgengi að gögnum sínum. Ráðgert er að endurskipuleggja vefsvæðið m.t.t. framsetningar og betra aðgengis að þeim gagnasettum og vefþjónustum sem ríkisaðilar bjóða upp á.

Áhættuþættir

Fyrirkomulag rekstrar og stjórnskipan upplýsingakerfa ríkisins hefur mikið um það að segja hvernig aðgengi að gögnum er háttáð, 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. Lítil samræming í skipan er því stór áhættuþáttur þegar kemur að aukinni hagnýtingu og einskráningu gagna.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
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
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 ¹ sem hlutfall af hæsta gildi stigagjafarinnar.	58	75	85

Mælikvarði við markmið 1, *Fjöldi vefþjónustu (API) aðgengilegur fyrir grunnskrár ríkisins*, hefur verið fjarlægður þar sem fjöldi vefþjónusta segir ekki til um virði þeirra gagna sem vefþjónustan (miðlunin) býður upp á.

¹ European Data Portal hefur gert úttekt (e. maturity assessment) vegna opinna gagna hjá þjóðum Evrópu sem metur stefnu, vefgátt, ávinning og gæði. Hæsta samanlagða gildi er 2.600 stig og er þjóðunum ráðað eftir því hver árangur þeirra er að 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. Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra ber ábyrgð á vísindum, nýsköpun og hugverkaiðnaði, að frátöldum endurgreiðslum vegna kvikmyndagerðar og hljóðritunar tónlistar, málefnum skapandi greina og faggildingar sem menningar- og viðskiptaráðherra ber ábyrgð á. Forsætisráðherra ber ábyrgð á starfsemi Vísinda- og nýsköpunarráðs og 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 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2022	Heimildir* 2023	Fjárlög 2024
7 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	28.919	34.892	32.946
07.10 Vísindi og samkeppnisjóðir í rannsóknnum	13.076	14.472	12.146
07.20 Nýsköpun, samkeppni og þekkingargreinar	15.843	20.420	20.800

* 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

Hugvitið er ein mikilvægasta útflutningsgrein þjóðarinnar og fjórða stoð íslensks efnahagslífs. Lykillinn að bættum lífsgæðum og besta leiðin til að daga úr hagsveiflum er að efnahagslífið byggist fyrst og fremst á óþrjótandi auðlindum hugvits og þekkingar. Rannsóknir, þróun og nýsköpun eru hluti af menningu og efnahagslífi þjóðarinnar og Íslendingar kunna að nýta smæð sína sem styrkleika með virkri þátttöku í alþjóðlegu umhverfi vísinda og nýsköpunar. Samkeppnishæft vistkerfi rannsókna og nýsköpunar styður við öflugar stofnanir og fyrirtæki 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 hækkar milli áranna 2024 og 2025, úr 32,9 ma.kr í 38,2 ma.kr. Framlög í Samstarfsáætlanir ESB aukast frá gildandi fjármálaáætlun um 956,7 m.kr. árið 2025 vegna meiri hagvaxtar á Íslandi í samanburði við önnur Evrópulönd. Árið 2026 aukast útgjöld um 2.900 m.kr. frá gildandi fjármálaáætlun vegna aukins stuðnings við rannsókna- og þróunarkostnað nýsköpunarfyrirtækja í formi skattaendurgreiðslna. Í gildandi áætlun var gert ráð fyrir að tímabundnar breytingar sem gerðar voru í heimsfaraldri COVID-19 féllu niður. Fallið er frá þeim áformum og samfara því verður unnið að bættri framkvæmd og endurskoðun regluverks.

Gert er ráð fyrir að endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar á Íslandi hækki tímabundið á árinu 2025 um 2.500 m.kr. til að mæta fyrirliggjandi vilyrðum.

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 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
7 Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar	38.166	33.016	35.638	38.477	41.737
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	8.097	4.468	4.516	4.581	4.667
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	30.069	28.548	31.122	33.896	37.070

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029

Velsæld byggist 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 Vísinda- og nýsköpunarráð, nr. 137/2022, lög um Tækniþróunarsjóð, nr. 26/2021, lög um opinberan stuðning við vísindarannsóknir, nr. 3/2003, og lög um Matvælasjóð, nr. 31/2020. Undir málaflokkinn falla Rannsóknasjóður, Tækniþróunarsjóður, Innviðasjóður, Markáætlun á sviði vísinda og tækni og Matvælasjóður. Um hlutverk einstakra sjóða má lesa á bls. 222 í fjármálaáætlun 2023–2027. Meðal samstarfsáætlana Evrópusambandsins 2021–2027 eru rannsókn- og nýsköpunaráætlunin Horizon Europe, mennta-, æskulýðs- og íþróttamálaáætlunin Erasmus+ og Digital Europe áætlun um stafræna innviði og færni. Þá tekur Ísland þátt í nýrri InvestEU-áætlun sem er ætlað að styðja við fjárfestingar í innviðum, rannsóknum og nýsköpun.

Helstu áskoranir

Áskorun nýrrar fjármálaáætlunar felst í að viðhalda og virkja enn frekar þann slagkraft sem myndast hefur á sviði vísinda og nýsköpunar undanfarin ár, m.a. með auknum framlögum vegna heimsfaraldurs. Tryggja þarf að fjárframlög til málefnasviðsins nýtist með skilvirkum og hagkvæmum hætti á þeim sviðum þar sem helst er þörf á opinberri aðkomu hverju sinni. Mikilvægt er að opinbert stuðningskerfi vísinda og nýsköpunar taki mið af hnattrænum og samfélagslegum áskorunum og efla þarf alþjóðlegt samstarf og þátttöku í evrópskum samstarfsáætlunum enn frekar.

Vinna þarf að því að viðhalda fjölda styrkja og árangurshlutfalli í stóru samskeppnissjóðunum og auka nýliðun á sviðinu en sjóðirnir eru ein helsta stoð grunnrannsókna og nýsköpunar.

Jarðhræringar, loftslagsmál, heilbrigðisþjónusta og stafræn umbreyting eru meðal stærstu áskorana sem stjórnvöld standa frammi fyrir og þeim verður best mætt með öflugum rannsóknnum, þróun og nýsköpun. Samspil háskóla- og rannsóknasamfélagsins og atvinnulífsins, leikur lykilllutverk í því sambandi.

Mikilvægi vísinda og nýsköpunar er jafnframt ótvírætt í tengslum við þá náttúruvá sem komið hefur fram á síðustu misserum í formi jarðhræringa og eldsumbrota. Einungis með því að skilja hættuna á grundvelli rannsókna er hægt að bregðast við henni á réttan hátt. Nýting þeirrar þekkingar sem skapast við rannsóknir og miðlun hennar er mikilvægur þáttur í að viðhalda seiglu og þekkingu samfélaga.

Órar tæknibreytingar og stafræn umbreyting fela í sér hvort tveggja í senn, tækifæri til framfara en jafnframt áskorun fyrir atvinnulíf og samfélag. Mikilvægt er bæði fyrir samkeppnishæfni og velferð þjóðarinnar að virkja þau tækifæri sem fylgja stafrænni umbreytingu á alþjóðlegum vettvangi en tryggja á sama tíma að samfélagið og innviðir þess séu nógu sterkir og öruggir til að takast á við þær breytingar. Hér verður sérstaklega litið til hraðrar þróunar gervigreindar og stefnumótunar á því sviði.

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 og nýsköpunar sé jafn hátt og karla og ívið hærra undanfarin ár, þá fá mun færri konur en karlar styrki. Því er mikilvægt að auka þátttöku kvenna í samkeppnis- og fjárfestingarsjóðum hins opinbera á sviði rannsókna og nýsköpunar og bregðast við með aukinni miðlun tækifæra til fjölbreyttari hópa og hvatningu til umsækjenda. Sem dæmi má nefna úthlutun öndvegisstyrkja Rannsóknasjóðs en þar hafa aðeins 11 konur fengið styrk frá upphafi og 55 karlar. Í úthlutunum síðustu þriggja ára hefur þó hlutfall styrkja skipst jafnt á milli kynja.

Tækifæri til umbóta

Eins og fram kemur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar verður tekist á við samfélagslegar áskoranir með hag almennings að leiðarljósi sem grundvallast á þeirri forsendu að velsæld verði best tryggð með traustum efnahag, jöfnum tækifærum og aðgerðum í þágu nýsköpunar, umhverfis og loftslags. Vísinda- og nýsköpunarráð mun á tímabilinu móta og leggja fram tillögu um framtíðarsýn til tíu ára og munu helstu umbótaverkefni á sviðinu taka mið af þeirri sýn.

Samkeppnishæft þekkingarsamfélag þarf markvissa fjárfestingu, jafnt í grunnrannsóknnum sem hagnýtum rannsóknnum og mikilvægt er að tryggja gott rannsóknarumhverfi fyrir framúrskarandi vísindafólk. Öflugir samkeppnissjóðir í rannsóknnum og nýsköpun eru ein af forsendum samkeppnishæfni íslensks vísinda- og nýsköpunarumhverfis og mikilvægur grunnur að sókn í erlenda sjóði og samstarfsáætlanir. Sjóðirnir eru lykilmargbær þess að ungt vísindafólk fái þjálfun á sínu fræðasviði, frumkvöðlar hefji vinnu við þróun nýrra lausna og sérfræðingum fjölgi í þekkingariðnaði. Árangur af hækkuðum framlögum til samkeppnissjóða á sviði rannsókna og nýsköpunar, sem viðspyrnu við áhrifum COVID-19 heimsfaraldurs, er að koma í ljós, hvort sem litið er til vísindastarfs eða nýsköpunar- og frumkvöðlastarfs. Mikilvægt er að tryggja áfram öflugan stuðning við samkeppnissjóði á þessu sviði og auka þátttöku í alþjóðlegum samstarfsáætlunum í þágu velsældar, samkeppnishæfni og uppbyggingar í hugvitsiðnaði. Fjölmargar rannsóknir, bæði innlendar og erlendar, hafa sýnt fram á að framlög til grunnrannsókna og nýsköpunar skila sér margfalt til baka til samfélagsins í formi nýrra starfa, fyrirtækja, þekkingar, lausna og bættra lífsgæða til lengri tíma. Af þeirri ástæðu verða settar á fót nýjar markáætlanir á sviði vísinda, tækni og nýsköpunar, annars vegar um náttúruvá og hins vegar á um tungu og tækni en bæði þessi viðfangsefni eru mikilvæg til að viðhalda sérstöðu og seiglu íslensks samfélags. 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.

Margir samkeppnissjóðir á sviði rannsókna og nýsköpunar eru starfræktir hér á landi. Sumir þessara sjóða eru sértækir, smáir, með lítinn markhóp og takmarkaðan sýnileika. Talsverður ávinningur getur falið í því að samræma markmið sjóðanna, auka aðgengi að þeim og tryggja að fjármagnið nýtist samfélaginu á sem bestan hátt.

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. Samhliða fer fram endurskoðun á sjóðakerfi rannsókna og nýsköpunar í þágu einföldunar, aukinnar skilvirkni og betri þjónustu. Unnið verður að bættri samkeppnisumgjörð, fækkun sjóða og einfaldara og aðgengilegra umsóknarferli fyrir umsækjendur í gegnum eina umsóknargátt. Markmiðið er að auka slagkraft sjóðanna, minnka yfirbyggingu og bæta þjónustu við umsækjendur.

Mikil tækifæri felast í þeirri vinnu og verður m.a. lögð áhersla á aðgerðir sem auka getu sjóðanna til að mæta áskorunum, bæta aðgengi og stuðla að jafnara kynjahlutfalli þegar kemur að fjölda umsókna og úthlutunum úr samkeppnissjóðum. Þá verður unnið að innleiðingu laga um vandaða starfshætti í vísindum og stefnumótun um opin og ábyrg vísindi.

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 verður að nýjum Vegvísi um rannsóknarinnviði með það að markmiði að stuðla að markvissri uppbyggingu innviða til framtíðar og bættu aðgengi ásamt því að þátttaka í alþjóðasamstarfi um rannsóknarinnviði verður tryggð.

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 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

Mikil tengsl eru á milli málaflokks 7.1 og málaflokks 21.10 *Háskólar og rannsóknarstarfsemi* en án öflugrar fjárfestingar í háskólum og rannsóknarstofnunum er hætt á dvínandi gæðum mannauðs, takmarkaðri uppbyggingu innviða og versnandi vistkerfi rannsókna og nýsköpunar. Talsverð áhætta er fólgin í lækkandi árangurshlutfalli sjóða þegar færri umsækjendur fá styrk getur það virkað letjandi á umsækjendur og komið í veg fyrir að sjóðirmir nái að fanga bestu hugmyndirnar. Því er mikilvægt að sjóðirmir hafi bolmagn til að fjármagna þær umsóknir sem fá framúrskarandi einkunn í gæðamati svo hægt sé sem best kraftinn í íslensku rannsóknar- og nýsköpunarumhverfi.

Markmið og mælikvarðar

Markmiðin sem birtast í málaflokki 7.1 eru samtvinnuð fjárfestingu í háskólum og rannsóknarstarfsemi (sjá málefнасvið 21).

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Vísindastarf á heims mælikvarða.	8.2	1. Fjöldi R & Þ starfa í fyrirtækjum og stofnunum.	4.600	4.700	> 5.000
	8.2	2. Hlutfall sambirtinga í alþjóðlegum ritrýndum tímaritum.	79%	80%	> 80%
Hagnýting hugvits og nýskapandi lausnir á brýnum samfélagslegum áskorunum.	8.2	3. Opinn aðgangur að rannsóknaniðurstöðum.	67%	75%	85%
	8.2	4. Fjöldi einkaleyfa veitt á Íslandi.	8	12	20
	8.2	5. Styrkfé í lausnir við samfélagslegum áskorunum, m.kr.	847	1.500	>2.300
Virkt alþjóðlegt samstarf á sviði menntunar, vísinda og nýsköpunar.	8.2	6. Styrkir úr Samstarfsáætlunum ESB á hvern íbúa (EUR).	131	130	140
	8.2	7. Árangurshlutfall í Horizon Europe-áætlun ESB.	25%	20%	25%

1. Hagstofan. Gögn 2022.

https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Atvinnuvegir/Atvinnuvegir_visinditaekni_rannsoknthroun/FYR05107

*2. Scimago Journal & Country Rank: <https://www.scimagojr.com/countrysearch.php?country=IS> gögn frá 2022.

3. Scopus. <https://www.scopus.com>. Gögn frá árinu 2023. vengið meðaltal síðustu þriggja ára.

4. Hugverkastofa. Gögn 2023. Einkaleyfi veitt innlendum og erlendum aðilum.

5. RANNÍS. Gögn 2023. Styrkir Markáætlunar og Tækniþróunarsjóðs merktir HM 2,3,7,11,12,13,

6. Rannís. Gögn 2022.

7. Gögn fengin úr Horizon Dashboard, Country Profile Iceland: <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/opportunities/horizon-dashboard>. Gögn sótt febrúar 2024.

Frá fyrri fjármálaáætlun hafa verið gerðar eftirfarandi breytingar á töflu yfir markmið og mælikvarða fyrir málaflokk 7.1. Mælikvarði 2 um fjölda sambirtinga í alþjóðlegum ritrýndum tímaritum notaðist áður við fjölda sambirtinga en hefur nú verið breytt í hlutfall sambirtinga af heildarbirtingum í alþjóðlegum ritrýndum tímaritum. Mikilvægt er að hlutfall sambirtinga haldist stöðugt eða hækki á meðan heildarfjöldi birtinga er breytilegur á milli ára. Stöðu og viðmiðum fyrir mælikvarða 6 hefur verið breytt til að endurspeglar annars vegar að um er að ræða allar samstarfsáætlanir ESB og að miðað er við eitt ár en áður hafði verið miðað við rannsóknáætlun ESB yfir sjö ára tímabil. Orðalagi mælikvarða 7 hefur verið breytt úr Árangurshlutfall í ESB áætlunum í Árangurshlutfall í Horizon Europe-áætlun ESB til að skerpa á undirliggjandi gögnum.

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 – sprota- og nýsköpunarsjóður, styrkir til nýsköpunarfyrirtækja í formi skattendurgreiðslna vegna rannsókna og þróunar og endurgreiðslnur 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 – sprota- 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.

Endurgreiðslur til fyrirtækja vegna útgjalda til rannsókna og þróunar er einn mikilvægasti liðurinn í opinberum stuðningi við nýsköpunarfyrirtæki. Þessi stuðningur skilar miklu til samfélagsins í formi öflugra rannsókna og þróunarstarfs en samkvæmt skýrslu sem OECD vann fyrir háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið og fjármála- og efnahagsráðuneytið, þá leiðir stuðningurinn til fjölgunar sérfræðistarfa og aukins útflutnings frá fyrirtækjum í tækni- og hugverkaiðnaði. Frá því að lögin um endurgreiðslurnar tóku gildi árið 2010 og til ársins 2022 hafa útflutningstekjur tækni- og hugverkaiðnaðar tæplega fjórfaldast. Fyrirtæki í geiranum spá því að útflutningstekjurnar geti þrefaldast á milli árunna 2022 og 2027 og undirstrika þessar tölur mikilvægi þess að styðja vel við nýsköpun á Íslandi. Í fjármálaáætlun 2024–2028 er gert ráð fyrir að tímabundin hækkun endurgreiðslna á rannsókn- og þróunarkostnaði nýsköpunarfyrirtækja, vegna rekstraráranna 2020 til 2024, falli úr gildi árið 2025 og komi til lækkunar á útgjaldaramma málefnasviðsins árið 2026. Nú er fallið frá þeim áformum og munu útgjöld vegna stuðningsins aukast frá gildandi fjármálaáætlun frá og með árinu 2026. Í skýrslu OECD var bent á atriði sem mega betur fara í regluverki og framkvæmd þessa stuðnings og fylgja þarf þeim ábendingum eftir, í þágu aukinnar skilvirkni, aðhalds og betri þjónustu.

Meðal frumkvöðla og sprotafyrirtækja í nýsköpun hefur komið fram að skortur sé á fjármagni á því tímabili frá því að samkeppnissjóðir 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, vantar 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 Northstack að á árinu 2023 fengu kvenkyns teymi einungis 3,5% fjármagns og blönduð teymi 9,8% fjármagns frá fjárfestum. Teymi sem voru einungis samansett af körlum fengu hins vegar um 86,7% af fjármagninu. Þegar litið er til umsókna um endurgreiðslur vegna rannsókna og þróunar árið 2022 voru karlar um 68% tengiliða umsókna við Rannís 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.

Vöxtur hefur verið í kvikmyndaiðnaði á Íslandi á undanförunum árum með mælanlegum jákvæðum efnahags- og samfélagslegum áhrifum. Hefur sú þróun haldist í hendur við samkeppnishæft endurgreiðslukerfi vegna kvikmyndagerðar, á alþjóðavísu. Mikilvægt er að viðhalda samkeppnishæfni kerfisins með áherslu á fjármögnun, fyrirsjáanleika og skilvirkni. Sama á við um endurgreiðslukerfi vegna hljóðritana á Íslandi þar sem einnig hefur verið vöxtur á undanförunum árum.

Tækifæri til umbóta

Eins og í málaflakki 7.1 eru tækifæri til að beita verkfærum vísinda, nýsköpunar og þekkingargreina til að mæta helstu samfélagslegu áskorunum framtíðarinnar, s.s. gagnvart náttúruvá, í loftslagsmálum, heilbrigðismálum og öðrum stafrænum breytingum. Nauðsynlegt er að hugvitið verði virkjað til tækifæra til að leysa úr stórum samfélagslegum viðfangsefnum og nýsköpun höfð að leiðarljósi gagnvart þessum stærstu áskorunum samfélagsins. 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 ráðuneyti háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunar gefur tækifæri til aukinnar samhæfingar í þessum málaflökum.

Eitt af forgangsverkefnum ráðuneytisins felst í endurskoðun á aðkomu ríkisvaldsins að fjármögnunarumhverfi nýsköpunar. Unnið er að endurskoðun stuðningsumhverfis nýsköpunar með skilvirkni og góða þjónustu að leiðarljósi. Í því felst m.a. að mæta mismunandi þörfum eftir vaxtarskeiði frumkvöðla og nýsköpunarfyrirtækja, styðja við þróunarstarf í rótrónum fyrirtækjum og efla nýsköpunarstarf á landsbyggðinni. Fyrir Alþingi liggur frumvarp til laga um að kraftar Nýsköpunarsjóðs atvinnulífsins og Kríu, sprota- og nýsköpunarsjóðs verði sameinaðir í Nýsköpunarsjóðnum Kríu. Gert er ráð fyrir að framlög í sjóðinn nemi 3 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar, sem komi í gegnum 6. gr. heimild fjárlaga, til að fjármagna nýsköpun, með fjárfestingum í sjóðum og beinni fjármögnun fyrirtækja.

Samhliða aukningu á fjárframlögum vegna endurgreiðslna til fyrirtækja vegna rannsókna og þróunarkostnaðar þarf að fara yfir framkvæmd þeirra og breyta regluverki eftir því sem við á með það að markmiði að auka skilvirkni, bæta þjónustu og lækka kostnað.

Unnið verður að því að auka nýsköpun og styrkja innviði í stafrænni tækni og fjarskiptum, m.a. í samstarfi við Digital Europe áætlun ESB. Stefnt er að eflingu nýsköpunar á landsvísu með sérstökum framlögum til verkefna á landsbyggðinni og áhersla lögð á stuðning við sprota- og frumkvöðlafyrirtæki á sviði hátækni, í nánú samstarfi við háskólasamfélagið. Þá verður sjónund 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 innanlands sem utan. Unnið hefur verið 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 í atvinnulífinu. Stuðningskerfi nýsköpunar á Íslandi er víðfeðmt en misjafnt hvernig kynin nýta sér það. Tækifæri eru í því fölginn 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. Unnið verður markvisst að því að auka hlutfall fjármagns til kvenkyns stofnendateyma sem og til blandaðra teyma. Hluti af markmiðunum með Nýsköpunarsjóðnum Kríu er að leggja sérstaka áherslu á að fjárfesta í góðum sprotaverkefnum sem er stýrt af konum og á þann hátt væri að einhverju leyti hægt að leiðrétta kynjahallann í sprotaumhverfinu. Einnig verður lögð áhersla á að miðla tækifærum til allra hópa og þar með auka fjölbreytni umsækjenda. Hluti af því verður að hvetja konur til þátttöku í sprotaumhverfinu. Lögð verður sérstök áhersla á að ýta undir fjölbreytileika í fjármögnunarumhverfi nýsköpunar en fram hefur komið að einsleitt umhverfi bitnar frekar á konum en körlum.

Unnið er að umbótum á starfs- og rekstrarumhverfi atvinnulífs skapandi greina. Í því felst m.a. aukin samhæfing stuðnings- og sjóðakerfa með bætt aðgengi og skilvirkni að leiðarljósi. Stefnuþótun mismunandi listgreina miðar einnig að aukinni gagnaöflun, greiningum og kortlagningu á samfélagslegu mikilvægi og áhrifum menningar og skapandi greina.

Áherslur í málaflökknum styðja við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um grósku í nýsköpun þar sem m.a. er stefnt að kolefnishlutlausri framtíð, virkara fjárfestingaumhverfi og jafnrétti í fjárfestingum.

Áhættuþættir

Markmiðin sem birtast í málaflökki 7.2 eru líkt og í 7.1 samtvinnuð fjárfestingu í háskólum og rannsóknarstarfsemi (sjá málefнасvið 21). Án öflugrar fjárfestingar í háskólum og rannsóknarstofnunum er hætta á dvínandi gæðum mannauðs, takmarkaðri uppbyggingu innviða og versnandi vistkerfi rannsókna og nýsköpunar. Aðrir áhættuþættir, sem tengjast málefнасviði 7.2, snúa m.a. að almennu fjármögnunarumhverfi nýsköpunar sem er síbreytilegt og háð almennum aðstæðum á markaði. Það er því mikilvægt að opinber aðkoma að umhverfinu sé gagnsæ en að sama skapi sveigjanleg þannig að fjármagni sé beint þangað sem þörfin er mest hverju sinni og möguleikar séu til þess að bregðast hratt við breyttum aðstæðum með nýjum afurðum eða þjónustu.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Bætt samkeppnisstaða í alþjóðlegu samhengi.	9.b.1	8. Hlutfall tækni- og hugverkaiðnaðar af útflutningstekjum.	13%	14%	>16%
	9.b.1	9. Hlutfall R&D af VLF.	2,7%	2,9%	>3%
Aukin hagnýting tæknilausna í þágu samfélagslegra áskorana.	9.4.1	10. Hlutfall eignasafns NSA/NSK í samfélagslegum verkefnum.	54%	60%	>70%
	9.4.1	11. Losun GHG á ábyrgð Íslands (ESR) / frá iðnaði (ESR), kt CO2-ig.	2831/156	2727/147	2400/69
Ný og fjölbreytt störf skapist í þekkingargreinum.	9.b.1, 9.5.2	12. Fjöldi launþega í tækni- og hugverkaiðnaði.	17.500	18.000	19.500
	9.b.1, 9.5.	13. Fjöldi erlendra starfsmanna í vísindalegri og tæknilegri starfsemi.	930	1000	1400
	5.5	14. Hlutfall fjárfestinga til kvenkyns/blandaðra stofnendateyma.	3,5/9,8%	10/25%	>15/>40%

8. Sérvinnsla frá Hagstofunni. Gögn 2023.

9. Hagstofan. Gögn 2022.

https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Atvinnuvegir/Atvinnuvegir_visinditaekni_rannsoknthroun/FYR05101.px

10. Horfið frá fyrri mælikvarða vegna þess hversu gagnasöfnun var torveld. Tölur í endurnefndum mælikvarða eru fengnar frá Nýsköpunarsjóði atvinnulífsins og sýna hlutfall fyrirtækja sem vinna að samfélagsverkefnum í eignasafni sjóðsins fyrir 2023.

11. Umhverfisstofnun. https://ust.is/library/Skrar/loft/NIR/0_PaMsProjections_Report_2023_WITH%20BOOKMARKS.pdf

Hagstofan. Gögn 2023. 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

13. Hagstofan. Gögn 2023.

https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Samfelag/Samfelag_vinumarkadur_vinnuafskraargogn/VIN10030.px/table/tableViewLayout2/

out2/

14. Northstack greining á íslensku sprotaumhverfi.

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 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2024
	2022	2023	
8 Sveitarfélög og byggðamál	28.956	32.382	33.795
08.10 Framlög til sveitarfélaga	26.906	30.315	31.783
08.20 Byggðamál	2.050	2.067	2.012

* 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 sé 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

Heildarframlög til málefnasviðsins á tímabili áætlunarinnar nema um 179,4 ma.kr. Helstu breytingar á tímabilinu skýrast fyrst og fremst af auknu lögboðnu framlagi til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga í samræmi við tekjuspá auk þess sem niður falla tímabundin framlög í byggðamálum á árinu 2025. Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefnasviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingar hins vegar.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun
	2025	2026	2027	2028	2029
8 Sveitarfélög og byggðamál	34.292	35.121	35.943	36.657	37.436
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	34.292	35.121	35.943	36.657	37.436

HELSTU ÁHERSLUR



08.1 Framlög til sveitarfélaga

Verkefni

Undir málaflokkinn fellur Jöfnunarsjóður sveitarfélaga. Hann starfar á grundvelli laga um tekjustofna sveitarfélaga og er hlutverk hans að greiða sveitarfélögum framlög til jöfnunar á tekjum þeirra og útgjaldabörf 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. Ný þingsályktun um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2024–2038 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2024–2028 var samþykkt á Alþingi þann 5. desember 2023. Stefnan er samhæfð við aðrar stefnur og áætlanir ráðuneytisins eins og við á hverju sinni.

Í mars 2024 gáfu ríkisstjórnin og Samband íslenskra sveitarfélaga frá sér sameiginlega yfirlýsingu um aðgerðir til að greiða fyrir gerð langtímakjarasamninga á vinnumarkaði. Ein þeirra aðgerða sem gripið verður til er að útfæra leið til að skólamáltíðir grunnskólabarna verði gjaldfrjálssar á árunum 2024–2027. Gert er ráð fyrir að ríkið standi straum af 75% þess kostnaðar sem nú fellur til hjá foreldrum við skólamáltíðir í grunnskólum. Unnið er að nánari útfærslu á því hvernig framlag ríkisins til sveitarfélaga verður. Ávinningur af aðgerðinni felst í jöfnun lífskjara en ókeypis skólamáltíðir geta skipt sköpum fyrir börn af fátækum heimilum og er aðgerðinni því ætlað að auka jöfnuð meðal barna, óháð fjárhag foreldra, og styðja markmið stjórnvalda um að draga úr fátækt meðal barna. Vakin er athygli á því að í áætluninni fellur framlag ríkissjóðs undir málefнасvið 34 *Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir* en gert er ráð fyrir að fjárheimildin verði flutt á viðeigandi málefнасvið við undirbúning og gerð frumvarps til fjárlaga ársins 2025.

Helstu áskoranir

Íslenska sveitarstjórnarstigið einkennist af fjölda fámennra sveitarfélaga. Af 64 sveitarfélögum eru 29 með íbúafjölda innan við 1.000 og tíu undir 250. Aðeins 51 íbúi býr í fámennasta sveitarfélaginu. Helsta áskoranin 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 markmiði er að stuðla að fjárhagslegri, samfélagslegri og umhverfislegri sjálfbærni þeirra. Rennt er stoðum undir þessa vinnu með aðgerð um skilgreiningu viðmiða um fjárhagslega sjálfbærni innan aðgerðaáætlunar nýrrar stefnu í sveitarstjórnarmálum. Aðrar aðgerðir á borð við úrlausn áskorana á sviði fjármála og regluverks

sveitarfélaga miða að því sama marki að treysta fjárhag sveitarfélaganna til langtíma í samræmi við markmið laga um opinber fjármál.

Tækifæri til umbóta

Mörg tækifæri eru til umbóta á málefнасviði sveitarfélaga. 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 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 og bætt heilbrigði íbúa alls staðar á landinu.

Rannsóknir leiða í ljós að fjárhagslegur ávinningur sameininga íslenskra sveitarfélaga¹ 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.

Ráðuneytið sendi tíu sveitarfélögum með íbúafjölda undir 250 umsögn um álit sveitarstjórna sveitarfélaganna á getu þeirra til að sinna lögbundnum verkefnum og kosti sameiningar í samræmi við ákvæði sveitarstjórnarlaga á liðnu ári. Af þeim hafa þrjú hafið óformlegar viðræður við annað eða önnur sveitarfélög um sameiningu. Ein sameining til viðbótar er til skoðunar. Ljóst er að aðgerðir stjórnvalda, faglegur stuðningur og fjárstuðningur Jöfnunarsjóðs eru mikilvægur þáttur í því að styrkja sveitarfélög í gegnum sameiningar á næstu árum.

Í samræmi við nýja stefnu og aðgerðaáætlun í málaflokki sveitarfélaga verður unnið áfram með ákveðna þætti fyrirliiggjandi greiningar á tekjustofnum sveitarfélaga í þeim tilgangi að stuðla að fjárhagslegri sjálfbærni og auknum jöfnuði sveitarfélaga. Með sama hætti stendur yfir vinna við heildarendurskoðun sveitarstjórnarlaga. Þá er vinna við endurskoðun á regluverki Jöfnunarsjóðs lokið. Markmið endurskoðunarinnar er að stuðla að markvissari, einfaldari og réttlátari úthlutun framlaga sjóðsins. Jafnframt mun breytingin fela í sér hvata til sameiningar sveitarfélaga og stuðning við sameinuð sveitarfélög. Frumvarp til laga um Jöfnunarsjóð sveitarfélaga hefur verið lagt fram á Alþingi en óvissa ríkir um framgang málsins í ljósi niðurstöðu Héraðsdóms Reykjavíkur í máli Reykjavíkurborgar gegn íslenska ríkinu vegna Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga frá 20. desember 2023.

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 sveitarfélaga. 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 10. heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um

¹ Niðurstöður greiningar um fjárhagsleg áhrif þess að íbúafjöldi sveitarfélaga yrði ekki undir 1.000 sýna að fjárhagslegur ávinningur þeirra gæti numið á bilinu 4–5,5 ma.kr. miðað við árið 2019.

aukinn jöfnuð. Miðlægt samstarf sveitarfélaganna hefur lagt grunninn að samstarfi sveitarfélaga og ríkis um samhæfingu stafræna þjónustuferla í gegnum Ísland.is. Stofnuð hefur verið formleg samráðsnefnd ríkis og sveitarfélaga um stafræna þróun, nýtingu stafræna innviða og samþættingu þjónustu undir Jónsmessunefnd. Fyrsta samvinnuverkefni stafræns ráðs sveitarfélaganna fólst í sjálfsafgreiðsluferli um fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, frá umsókn til afgreiðslu. Unnið er að þróun viðbótarlausnar um heimildargreiðslur. Alls nýta sér 14 sveitarfélög kerfið nú þegar og nokkur til viðbótar eru í innleiðingarferli. Síðast en ekki síst verður unnið að skilgreiningu lágmarksþjónustu, mælingum og þróun þjónustu sveitarfélaganna til framtíðar innan nýrrar aðgerðaáætlunar stefnu í sveitarstjórnarmálum.

Kynja- og jafnréttissjónarmið. Ríkisvaldið leggur áherslu á að jafna stöðu kynjanna. Færri konur en karlar búa í fámennustu sveitarfélögum. Munurinn er m.a. talinn stafa af einhæfum vinnumarkaði og takmörkuðum tækifærum til menntunar. Ýtt er undir fjölgun opinberra starfa á landsbyggðinni með markmiði um að auglýsa öll störf á vegum ríkisins óstaðbundin nema eðli þeirra krefjist 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.

Ráðuneytið vinnur að því í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga að stuðla að framgangi tillagna verkefnisstjórnar um bætta 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). Þáttur í þeirri vinnu felur í sér stofnun fagteymis vegna áreitni og ofbeldis í garð kjörinna fulltrúa. Jafnframt er unnið að endurskoðun sveitarstjórnarlaga í því skyni að bæta aðstæður kjörinna fulltrúa, t.a.m. með svokölluðum foreldragreiðslum til foreldra ungra barna í sveitarstjórnnum. Síðast en ekki síst er unnið að mælaborði í jafnréttismálum í samvinnu við Jafnréttisstofu og fleiri aðila.

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 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
		Hlutfall sveitarfélaga með yfir 1.000 íbúa.	54,7% sveitarfélaga	70% 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. ²	62,8% (karlar 60%, konur 64,5%)	70% (2026)	70% (2026)
		Lýðfræðilegir veikleikar. ³	Hbsv.: 2 S-nes: 3 V-land: 3 V-firðir: 5 N-vestra: 4 N-eystra: 3 A-land: 5 S-land: 2 Landsbyggð: 2 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.	62 af 64 sveitarfélögum.	64 af 64 sveitarfélögum.	Öll sveitarfélög.
		Þjónustuferlar sveitarfélaga í gegnum Ísland.is.	1	5	10

08.2 Framlög til byggðamála

Verkefni

Undir málaflökkinn falla Byggðastofnun, byggðaáætlun, sóknaráætlanir landshluta, atvinnuráðgjafar á landsbyggðinni og flutningsjöfnunarsjóður, auk stjórnsýslu á sviði póstmála.

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 málaflökkum innviðaráðuneytis. Stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2022–2036, auk aðgerðaáætlunar fyrir árin 2022–2026, var samþykkt á Alþingi í júní 2022.⁴

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

³ Lýðfræðilegir veikleikar: Landshluti er metinn í áhættuferli ef fæðingartíðni < 10,6. Dánartíðni > 8,9. Brottluttir 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: Byggðastofnun, byggt á Hagstofutölum. Upplýsingar frá 2021.

⁴ <https://www.althingi.is/altxt/152/s/1383.html>

innviða, umhverfis- og loftslagsmál og samkeppnishæfni. Tengja þarf eflingu sveitarstjórnarstigsins, 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 nýttist þannig landsmönnum öllum. Þjónustukort sem nú er komið í gagnið, á þremur tungumálum, nýttist stjórnvöldum til stefnumótunar og aðgerða.⁵

Tækifæri til atvinnu. Í stjórnarsáttmálanum er kveðið á um að til að styðja við byggðapróun og valfrelsi í búsetu verði störf hjá ríkinu ekki staðbundin nema eðli starfsins krefjist þess sérstaklega. Verið er að leggja lokahönd á könnun meðal allra ríkisstofnana um óstaðbundin störf. Niðurstöður hennar munu nýtast til að treysta stoðir þessarar hugmyndafræði.

Eins og fram kemur í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar verður skoðað hvort og þá hvernig beita megi hagrænum hvötum sem tæki í byggðapróun, líkt og t.d. Norðmenn hafa gert. Þannig er t.d. verið að skoða að nýta ívilnanaheimildir laga um Menntasjóð námsmanna til endurgreiðslu námslána vegna tiltekinnar 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.

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 byggðapróun verða skilgreind og efld. Í samræmi við stjórnarsáttmálann er unnið að mótun stefnu 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 er unnið að stefnu sem skilgreinir hlutverk Reykjavíkur sem höfuðborgar og stuðlar að aukinni alþjóðlegri samkeppnishæfni höfuðborgarsvæðisins og þar með landsins alls.

Áfram verður áhersla á verkefnið *Tryggð byggð*⁶ sem er ætlað að stuðla að stóraukinni uppbyggingu íbúðarhúsnæðis á landsbyggðinni. Um er að ræða samhæft verkefni málaflökka 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

⁵ <https://www.byggdastofnun.is/is/frettir/thjonustukort->

⁶ <https://tryggdbyggd.is/>

eru konur víðast hvar færri en karlar. Í nýlegri rannsókn, *Byggðafesta og búferlaflutningar á Íslandi*,⁷ 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 kynjamsrétti á vinnumarkaði en karlar en nokkra athygli vekur að upplifanir kvenna af slíku kynjamsrétti eru mestar í þéttbýli en minnstar í þorpum og strjálbýli. Þessi áskorun felur í sér tækifæri til umbóta. Lögð var áhersla á að taka mið af kynja- og jafnréttissjónarmiðum við mótun þingsályktunartillögu 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. Þannig hafa lykilverðfangsefni og allar aðgerðir byggðaáætlunar verið tengd við heimsmarkmiðin.

⁷ <https://www.byggdastofnun.is/is/frettir/byggdofesta-og-buflutningar>

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
	1.4, 3.8, 7.1, 16.1	Mismunur á húshitunarkostnaði heimila. ⁸	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 dagvöruverslun. ⁹	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 ¹⁰ og meðal atvinnutekjur. ¹¹	Sjá meðfylgjandi töflu.	Að atvinnuþáttaka og meðal atvinnutekjur lækki ekki og kynjahlutfall sé sem jafnast.	Að atvinnuþáttaka og meðal atvinnutekjur lækki ekki og kynjahlutfall sé sem jafnast.
	16.6	Hlutfall ríkisstarfa af íbúafjölda/heildarfjölda stöðugilda. ¹²	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. ¹³	Sjá meðfylgjandi töflu.	Að framfærsluhlutfall hækki ekki.	Að framfærsluhlutfall hækki ekki.
	5.5, 5.b, 11.a, 16.6	Lýðfræðilegir veikleikar. ¹⁴	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.

⁸ Hlutfall vegins meðalhúshitunarkostnaður í hverjum landshluta af vegnum meðalhúshitunarkostnaði á landinu öllu. Upplýsingar frá 2022. Heimild: Bygðastofnun.

⁹ Heimild: Bygðastofnun. Staðan miðast við 31. desember 2022.

¹⁰ Hlutfall starfandi 18–69 ára í desember 2021 og deilt í þær tölur með fjölda íbúa 18–69 ára í janúar 2022. Heimild: Vinnuálastofnun og Hagstofa Íslands.

¹¹ Heildaratvinnutekjur / íbúafjölda. Verðlag ársins 2022. Heimild: Hagstofa Íslands.

¹² Stöðugildi á vegum ríkisins / íbúar 18–69 ára. Heimild: Bygðastofnun. Upplýsingar frá 2022.

¹³ Hlutfallsfjöldi íbúa í aldurshópi 0–19 ára og 65 ára og eldri af fjölda í aldurshópi 20–64 ára. Heimild: Bygðastofnun, byggt á Hagstofutölum. Upplýsingar frá 2021.

¹⁴ Landshluti er metinn í áhættuferli ef fæðingartíðni < 10,6. Dánartíðni > 8,9. Brottlutur 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.

Í byggðaáætlun eru settir fram níu mælikvarðar, þrjár við hvert markmið. Sjá hér stöðu 2023 vegna mælikvarða að framan.

Markmið		Landsvæði							
		Hb.sv.	S.nes.	V-land	V-firðir	N-vestra	N-cystra	A-land	S-land
Jafna aðengi að þjónustu	Húshitunarkostnaður heimila	96%	83%	111%	152%	102%	101%	127%	119%
	Heilsugæsla	100%	100%	91%	93%	91%	99%	97%	97%
	Leikskóli	100%	100%	97%	95%	96%	99%	97%	97%
	Grunnskóli	100%	100%	98%	96%	96%	99%	97%	98%
	Framhaldsskóli	100%	100%	78%	64%	53%	92%	63%	77%
	Dagvöruverslun	100%	100%	91%	94%	96%	99%	97%	98%
Jafna tækifæri til atvinnu	Atvinnuþátttaka	86%	78%	82%	82%	83%	82%	80%	81%
	Atvinnuþátttaka kk	89%	83%	88%	85%	90%	86%	84%	85%
	Atvinnuþátttaka kvk	82%	72%	75%	77%	77%	77%	76%	76%
	Méðalatvinnutekjur m.kr.	4.967	4.541	4.491	4.620	4.009	4.470	5.175	4.327
	Hlutfall ríkisstarfa af íbúafjölda	12%	7%	8%	10%	11%	11%	8%	8%
	Hlutfall ríkisstarfa kk	8%	7%	5%	7%	7%	6%	5%	5%
Stuðla að sjálfbærri þróun byggða um land allt	Hlutfall ríkisstarfa kvk	16%	8%	12%	13%	15%	16%	12%	10%
	Framfaersluhlutfall*	63%	57%	74%	66%	80%	72%	69%	69%
	Lýðfræðilegir veikleikar**	2%	3%	3%	5%	4%	3%	5%	2%

* Landsbyggð: 68% Landið allt 66%.

** Landsbyggð: 3 Landið allt 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 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2024
	2022	2023	
9 Almanna- og réttaröryggi	41.203	39.691	40.401
09.10 Löggæsla	22.939	24.030	24.681
09.20 Landhelgi	9.493	6.892	6.945
09.30 Ákærvald og réttarvarsla	2.118	2.271	2.314
09.40 Réttaraðstoð og bætur	3.822	2.690	3.059
09.50 Fullnustumál	2.830	3.809	3.402

* 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 2024–2028 og fjárlögum 2024 snúa að almennri aðhaldskröfu upp á 1% sem nemur 1.537 m.kr. Auknum rekstrarframlögum er varið í tvö ný verkefni. Annars vegar er 700 m.kr. framlag til Landhelgisgæslu á árunum 2025 og 2026 og hins vegar 145 m.kr. til styrkingar almannavarna sem er varanleg viðbót. Gert er ráð fyrir því að byggt verði nýtt fangelsi í stað Litla-Hrauns. Til verkefnisins er áætlað að verja 12.600 m.kr. á áætlunartímabilinu en þegar hefur verið varið 1.800 m.kr. til verkefnisins. Að öðru leyti skýrist breyting fjárfestingarframlaga af uppfærslu áætlana vegna framkvæmda við höfuðstöðvar viðbragðsaðila á höfuðborgarsvæðinu, sem hliðrað er til í tíma.

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
	2025	2026	2027	2028	2029
9 Almanna- og réttaröryggi	41.581	42.381	42.961	42.387	37.816
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	38.087	37.818	37.503	37.080	36.760
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	3.494	4.563	5.458	5.307	1.056

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029

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

Málaflökkurinn nær til starfsemi stjórnvalda sem snýr að því að gæta almannaöryggis og halda uppi lögum og reglu hér á landi. Undir málaflökkinn fellur löggæsla og starfsemi embættis ríkislögreglustjóra og níu lögregluembættis, landamæraeftirlit, menntun lögreglumanna, almannavarnir og leit og björgun á landi. Einnig fellur undir málaflökkinn samræmd neyðarsvörun og ýmis löggæslu- og öryggismál, svo sem tilkynningarskylda íslenskra skipa og Slysavarnafélagið Landsbjörg. Helstu lög sem falla undir málaflökkinn eru lögreglulög, nr. 90/1996, lög nr. 82/2008, um almannavarnir, og lög nr. 75/2019, um vinnslu persónuupplýsinga í löggæslutilgangi.

Helstu áskoranir

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 áskoronum á næstu árum við að rækja þetta hlutverk sitt. Lögregluþyrirvöld þurfa að vera í stakk búin til að mæta þeim miklu samfélagslegu áskoronum sem m.a. leiða af skipulagðri brota-starfsemi 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. Tafir á viðbragði lögreglu og úrlausn mála geta haft alvarlegar afleiðingar í för með sér og bitnað á öryggi borgaranna. Þá er mikilvægt að fólk beri traust til lögreglu og er það í samræmi við velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um betri samskipti við almenning en skert þjónusta við almenning getur haft áhrif á þann þátt.

Heildarfjöldi starfandi lögreglumanna í landinu hefur ekki haldist í hendur við fólksfjölgun í landinu. Þá liggur fyrir að hlutfall ófaglærðra lögreglumanna hefur farið vaxandi, einkum á landsbyggðinni, og að viðbragðstími lögreglu á landsbyggðinni hefur ekki verið ásætlanlegur. Á sama tíma hefur vopnaburður meðal almennings aukist og lögreglumenn lenda oftar í hættulegum aðstæðum en sem dæmi má nefna að vopnatilkynningum til lögreglu hefur fjölgað verulega.

Sú krafa er gerð til löggæslunnar að hún sé fær um að bregðast við þróun og ógnum sem að stöðja og til þess þarf hún m.a. að búa yfir mannafla sem býr yfir þekkingu og menntun sem gerir henni kleift að takast á við þær áskoranir sem hún stendur frammi fyrir. Á síðustu árum hefur lögregla fengið viðbótarfjárhéimildir til þess að efla löggæslu með margvíslegum hætti,

s.s. að fjölga lögreglumenum og styrkja almenna löggæslu, en fyrirséð er að fjölgun og menntun lögreglumanna verði áframhaldandi áskorun. Miklu skiptir að halda áfram að fjölga menntuðum lögreglumönnum og efla nám í lögreglufræðum.

Aukið samstarf innan lögreglu er einn mikilvægasti þátturinn til þess að styrkja baráttuna gegn skipulagðri brotastarfsemi en greiningar embættis ríkislögreglustjóra benda til aukins og vaxandi umfangs skipulagðrar brotastarfsemi hér á landi. Þar undir falla t.a.m. fíkniefnabrot, peningaþvætti og tölvu- og netglæpir ásamt mansali og smygli á fólki. Þessar samfélagsbreytingar hafa breytt umhverfi löggæslu og kalla á nýja nálgun í löggæslu og afbrotavörnum.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er kveðið á um mikilvægi þess að Ísland sé virkur þátttakandi í alþjóðlegri samvinnu vegna netglæpa, 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 en meðal þess sem er til skoðunar er að koma á fót netbrotadeild (e. *Cybercrime Center*) innan lögreglu. Í þessu felast ýmsar fjárhagslegar áskoranir og ljóst er að á næstu árum þarf að gera ráð fyrir auknum fjárheimildum vegna þessar þáttar. Þar á meðal þarf að fjárfesta í búnaði og þjálfun starfsmanna, styrkja tæknilega getu lögreglu þegar kemur að stafrænum rannsóknum og efla þekkingu innan réttarvörslukerfisins.

Áhyggjur af ofbeldi hafa farið vaxandi í íslensku samfélagi en ýmis teikn eru á lofti um að ofbeldi meðal barna og ungmenna hafi jafnframt aukist. Til að stemma stigu við þessari þróun mun á tímabilinu þurfa að efla afbrotavarnir enn frekar, s.s. með aukinni áherslu á samfélagslöggæslu, fræðslu og forvarnir. Áfram er nauðsynlegt að tryggja fullnægjandi aðkomu lögreglunnar að meðferð mála er varðar ofbeldi á meðal barna. Tryggja þarf upplýsingamiðlun á milli kerfa og þverfaglegt samstarf skóla og annarra þjónustukerfa við lögreglu, m.a. er varðar forvarnir, viðbrögð og kortlagningu áhættuþátta.

Umtalsvert algengara er að konur séu þolendur kynferðisbrota en karlar. Rannsóknir virðast benda til þess að hlutfallslega færri þolendur kynbundins ofbeldis tilkynni brot til lögreglu en þolendur annarra brotaflokka. Lögð verður sérstök áhersla á að auka hlutfall þeirra sem tilkynna kynferðisbrot til lögreglu, samhliða því sem meðferð kynferðisbrotamála innan réttarvörslukerfisins verði styrkt, í samræmi við aðgerðaáætlun þess efnis. Endurnýjuð aðgerðaáætlun um meðferð kynferðisbrota tók gildi í upphafi árs 2023. Áherslur aðgerðaáætlunarinnar eru m.a. á bættan málshraða við meðferð kynferðisbrotamála innan réttarvörslukerfisins og bættu upplifun brotþola og sakborninga af málsmeðferðinni.

Árið 2023 skilaði GRETA, eftirlitsnefnd Evrópuráðsins með samningi um aðgerðir gegn mansali, þriðju úttektarskýrslu sinni um Ísland. GRETA telur að íslensk stjórnvöld þurfi að tryggja nægjanlegt fjármagn til baráttunnar gegn mansali og að setja þurfi á laggirnar tímasetta og fjármagnaða aðgerðaáætlun. Það verður í senn bæði áskorun og tækifæri að útbúa nýja aðgerðaáætlun í baráttunni gegn mansali.

Óþarfi er að fjölyrða um þær áskoranir sem hafa fylgt jarðhræringum á Reykjanesskaganum en verkefnið er umfangsmikið fyrir stjórnvöld og öll þau sem vinna í viðbragðskerfinu. Í ljósi breyttra aðstæðna tengdra náttúruvá, m.a. vegna eldsumbrotanna á Reykjanesskaga og áhrifa tíðra óveðra og öfga í veðurfari, er jafnframt þörf á að efla enn frekar fyrirbyggjandi aðgerðir, s.s. gerð viðbragðsáætlana, áhættumats og áfallaþolsgreiningu um land allt. Við þá vinnu mun almannavarnadeild ríkislögreglustjóra fyrirsjáanlega gegna lykilhlutverki. Á tímabilinu verður fjármagn til almannavarnadeildar ríkislögreglustjóra aukið og deildin eflað umtalsvert. Markmiðið er að styrkja aðgerðagetu almannavarnadeilarinnar samhliða því að efla getu deildarinnar til þess að sinna lykilverkefnum, þ.m.t. fyrirbyggjandi aðgerðum og fræðslu. Aukin áhersla er á viðnámsþol ríkja (e. *resilience*) hjá bæði Evrópusambandinu og NATO. Svokölluð CER-gerð ESB (e. *Directive of the European Parliament and of the Council on the resilience of critical entities*) er nú til skoðunar hjá EFTA-ríkjum til upptöku í EES-samninginn. Markmið gerðarinnar er að styrkja mikilvæga/ómissandi aðila til þess að verða sem best í stakk búnir til

að takast á við ógnir og þar með styrkja viðnámsþol ríkjanna og sambandsins í heild sinni. Gerðin er umfangsmikil og víðfeðmt efni gerðarinnar mun fyrirsjáanlega hafa áhrif á marga og ólíka málaflokka. Mat á fjárhagsáhrifum liggur ekki fyrir en ljóst er af víðfeðmu efni gerðarinnar að innleiðing mun bæði taka rúman tíma og verða kostnaðarsöm.

Framtíðarsýn öryggisfjarskipta er eitt þeirra verkefna sem þarf að ráðast í á tímabili áætlunarinnar. Verkefnið er umfangsmikið en mikilvægt er að hefjast handa þar sem undirbyggja þarf hvaða leið eigi að velja til framtíðar og vinna grunn að verkefnisáætlun ásamt kostnaðarmati.

Slysavarnafélagið Landsbjörg gegnir ómetanlegu hlutverki hér á landi í því að bregðast við slysum og bjarga mannlífum og verðmætum. Björgunarsveitir hafa jafnframt gegnt lykilhlutverki við þær áskoranir sem tengjast jarðhræringum á Reykjanesskaga. Fyrir liggur að taka þarf á tímabilinu til skoðunar umgjörð og hlutverk björgunarsveita.

Á tímabilinu verður unnið samkvæmt aðgerðaáætlun til að bæta úr annmörkum sem komið hafa fram í úttektum á framkvæmd íslenskra stjórnvalda á öllum sviðum Schengen-samstarfsins 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). 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, þá ekki síst verkefnum sem leiða af stórauðnum fjölda umsækjenda um alþjóðlega vernd. Fyrirhugað er að leggja fram aðgerðaáætlun í málefnum landamæra. Gert er ráð fyrir að umfang í millilandaflugi muni 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 vegna umfangs þess landamæraeftirlits sem eiga þarf sér stað víða um land.

Tækifæri til umbóta

Tryggja þarf 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 lögregluembætta og úthlutun fjárheimilda ráðist að stærstum hluta af niðurstöðum mælinga á þjónustu- og öryggisstigi. Til að svo megi vera er mikilvægt að tekið verði upp verkþróun 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 metin þau áhrif sem auknar fjárveitingar til lögreglu skila. Þá er gert ráð fyrir að embætti lögreglunnar taki upp aukið samstarf varðandi ákveðna innri þætti, þ.m.t. innkaupamál og innleiðingu stafrænna lausna.

Árið 2019 var sett fram löggæsluáætlun sem gildi til ársins 2023. Markmiðið með gerð áætlunarinnar var m.a. að setja fram almenna stefnumörkun í löggæslumálum, skilgreina þau verkefni sem lögreglu væri ætlað að sinna og kortleggja og greina stöðuna í löggæslumálum hverju sinni. Gert er ráð fyrir því að á tímabilinu verði unnin ný löggæsluáætlun sem taki við af fyrri löggæsluáætlun. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að endurskoða eigi bæði sjálfstætt innra og ytra eftirlit með störfum lögreglu. Lagt hefur verið fram frumvarp til breytinga á lögreglulögum þar sem annars vegar er lagt til að innra eftirlit með störfum lögreglu verði fest í sessi og hins vegar er lagt til að nefnd um eftirlit með lögreglu verði eflað verulega. Verði frumvarpið að lögum mun það stórefla umgjörð eftirlits með störfum lögreglu sem eykur réttaröryggi borgaranna og gæði lögreglustarfa.

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 rann-

sóknargetu lögreglu þegar kemur að umfangsmiklum málum. Komið hefur verið á fót sérstökum rannsóknarteymum sem starfa undir forræði stýrihóps um aðgerðir gegn skipulagðri brotastarfsemi. Einnig er gert ráð fyrir að skráning, greining og miðlun upplýsinga sem varða skipulagða brotastarfsemi og brotahópa verði eflað. Þá er gert ráð fyrir að alþjóðlegt samstarf á þessu sviði verði aukið en skipulögð brotastarfsemi kallar á mun nánari samvinnu og samstarf við erlend lögregluyfirvöld.

Unnið er að heildarendurskoðun almannavarnakerfisins. Þegar ný lög um almannavarnir hafa verið sett standa væntingar til þess að þau renni frekari stoðum undir skýr hlutverk, ábyrgð og skyldur allra sem starfa í almannavarnakerfi landsins. Þannig verði almannavarnakerfi landsins sem best í stakk búið til að takast á við hvers konar vá.

Mikilvægt er að samsetning lögregluliðsins endurspegli fjölbreytni samfélagsins sem best. Karlar eru í meiri hluta þeirra sem starfa innan lögreglunnar en vísbendingar eru um að hlutfall kvenna innan lögreglu fari vaxandi. 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 gerði í samstarfi við embætti ríkislögreglustjóra samkomulag um framkvæmd nýrrar rannsóknar á vinnumenningu innan lögreglu. Skýrsla byggð á niðurstöðum könnunarinnar var gefin út í janúar 2024 en þar hafa verið lagðar fram tillögur að úrbótum, byggðar á niðurstöðum rannsóknarinnar.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
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 á því 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 10 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. ¹	10% tilkynna brot til lögreglu.	A.m.k. 30% tilkynna brot til lögreglu.	A.m.k. 40% 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.	a) 80,9% b) 80%	a) 90% b) 90%	a) 90% b) 90%
2. Hæsta mögulega öryggisstig.	11.5, 11.6	Áhættu- og veikleikagreining á viðbúnaðargetu lögreglu í hverju umdæmi.	Í undirbúningi.	Komin til framkvæmdar í öllum umdæmum.	Áhættustig 2029 verði hvergi hærra en gult.*

*Gult áhættustig: Lágmarkskrafa varðandi öryggi m.t.t. 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/ógnarmati 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

¹ Mælingin byggir á árlegri þolendakönnun sem ríkislögreglustjóri og lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu framkvæma. Þátttakendur eru spurðir hvort þeir hafi orðið fyrir kynferðisbroti á árinu á undan. Þau sem svara játandi eru spurð hvort brotið hafi verið tilkynnt til lögreglu.

á skipum, loftförum eða öðrum tækjum til að sinna verkefnum Landhelgisgæslunnar. Landhelgisgæslan starfar á grundvelli laga nr. 52/2006, um Landhelgisgæslu Íslands.

Helstu áskoranir

Fyrir liggur að áskoranir hafa verið í rekstri Landhelgisgæslunnar um áráð og til að mæta þeirri stöðu er nú gert ráð fyrir tímabundnum auknum fjárframlögum til Landhelgisgæslunnar á árunum 2025 og 2026. Mikilvægt er að auka sjálfbærni í rekstri Landhelgisgæslunnar til lengri tíma litið og verður því á framangreindu tímabili ráðist í umbætur á starfsemi hennar, með það að markmiði að auka hagkvæmni í rekstri og styrkja stöðir Landhelgisgæslunnar.

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.

Með vísan til framangreindrar stöðu liggur því fyrir að greina þarf rekstur Landhelgisgæslunnar, leggja fram kostnaðarmetnar tillögur til hagræðingar og endurskoða viðmið um viðbragðs- og björgunargetu Gæslunnar. Tekið verður tillit til framkominna athugasemda Ríkisendurskoðunar og fyrri greininga á rekstrinum. Í þessum tilgangi verður skipaður starfshópur með fulltrúum dómsmálaráðuneytisins og Landhelgisgæslunnar, auk utanaðkomandi ráðgjafa. Gert er ráð fyrir að starfshópurinn skili tillögum ekki seinna en í upphafi árs 2025. Þannig gefst ráðrúm til þess að vinna úr tillögnum áður en fjárveitingar lækka.

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, stóráukinni umferð skemmtiferðaskipa og kröfum Evrópusambandsins um að styrkja þurfi landamæragæslu á hafinu á grundvelli Schengen-samstarfsins. Þá setja breytingar á þróun fiskveiða og aukning á fiskeldi í sjó auknar kröfur á Landhelgisgæsluna.

Abyrgðarsvæði 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. Vegna þessara áskorana er mikilvægt að leita ávallt 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 undanförmum árum hefur verið unnið að endurnýjun tækjakosts og aðstöðu Landhelgisgæslunnar sem býr nú yfir tveimur öflugum varðskipum, Þór og Freyju, þremur öflugum björgunar- og sjúkraþyrlum og björgunar- og eftirlitsflugvél. Nýtt flugskýli var tekið í notkun 2023 og er þá litið svo á að flugdeild og tækjakosti Landhelgisgæslunnar hafi verið komið í varanlegt húsnæði.

Landhelgisgæslan hefur unnið markvisst að jöfnun kynjahlutfalla í allri starfsemi stofnunarinnar. Á undanförmum árum hefur konum innan stofnunarinnar fjölgað en árið 2018 voru 88% starfsmanna karlar og 12% starfsmanna konur. Árið 2023 voru hlutföll starfsmanna komin í að karlar voru tæp 81% starfsmanna og konur rúmlega 19% starfsmanna.

Landhelgisgæslan stendur frammi fyrir eftirfarandi áhættuþáttum í rekstri sínum:

- Starfsumhverfi og verkefnum stofnunarinnar m.t.t. 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.
- Áhrifum framangreindra þátta 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.

Tækifæri til umbóta

Leigusamningar núverandi þyrlna Landhelgisgæslunnar renna út á árunum 2025 og 2026 og er útboðsferli í gangi til þess að tryggja áframhaldandi veru þriggja sambærilegra þyrlna og nú eru í rekstri Gæslunnar. Landhelgisgæslan hefur einnig sett sér markmið um betri orkunýtingu og er það í samræmi við velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um kolefnishlutlauslausa framtíð.

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 gervihnatta-eftirlit. Landhelgisgæslan hefur stigið stór skref á sviði fjareftirlits með gervitunglum en drónatækni er þó enn of dýr til að vera hagkvæmari kostur langt frá landi en flugvél. Landhelgisgæslan mun áfram fylgjast með þróun á því sviði.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
1. Tryggja almannaoðryggi löggæslu og eftirlit í auðlindalögsögu Íslands.	13.1, 13.2, 16.2, 16.6, 14.1, 14.4	Landamæra-eftirlitsferðir í skip.	1	Til skoðunar.	Til skoðunar.
		Fjöldi skyndi-skoðana.	165	Til skoðunar.	Til skoðunar.
2. Viðbúnaður í leit og björgun verði í samræmi við Landhelgisgæsluáætlun.	13.1, 13.2, 16.2, 16.6, 14.1, 14.4	Björgunarþjónusta með þyrilu innan efnahagslögsögu Íslands er möguleg innan sex klukkustunda allt árið.	55%	Til skoðunar.	Til skoðunar.

Það athugast að taflan tekur mið af töflu frá fyrri fjármálaáætlun en er uppfærð miðað við stöðuna 2023. Nauðsynlegt er að gera vissa fyrirvara við töfluna vegna fyrirhugaðrar endurskoðunar málaflöksins og þeirra umbóta sem til stendur að ráðast í á tímabilinu. Í þeirri vinnu sem fram undan er verður sérstök áhersla lögð á að setja fram ný eða endurbætt markmið í samræmi við niðurstöður greiningarinnar. Verulegar kostnaðarhækkningar hafa orðið í rekstri

stofnunarinnar og nýjar tölur vegna þyrluleigu næsta ára munu koma í ljós á árinu 2024. Hins vegar hafa fjárheimildir vegna árána 2025 og 2026 verið hækkaðar frá síðustu fjármálaáætlun.

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 þær á ábyrgð dómsmálaráðherra. Undir málaflokkinn fellur einnig starfsemi óbyggðanefndar og ríkislögmanns sem eru á ábyrgð forsætisráðherra.

Helstu áskoranir

Málsmeðferðartími sakamála bæði hjá lögreglu og ákærvaldi er stöðug áskorun. Á undanförunum árum hefur málsmeðferðartími hjá ákærvaldinu almennt lengst vegna fjölgunar mála sem má m.a. rekja til aukins fólksfjölda og lagabreytinga en ekki síður þess að frekar er tekið til varna í sakamálum. Á þetta við um flestöll ákærvaldsembætti í landinu.

Helsta áskorun ákærvaldsins fyrir næstu ár er því fjölgun mála og hvernig skuli bregðast við þeirri þróun. Verkefni ákærvaldsins og fjöldi mála er oft ófyrirséð breyta sem helst í hendur við aukin verkefni og málafjölda hjá lögreglu. Rekstur ákærvaldsins er mannaflafrekur og langstærstur hluti af útgjöldum ákærvaldsins 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 réttarvörslukerfinu. Þá er mikilvægt að fólk beri traust til ákærvaldsins en langur málsmeðferðartími sakamála getur haft þau áhrif að almenningur treysti síður réttarvörslukerfinu og kjósi jafnvel að leita ekki til lögreglu sé brotið á honum.

Á næstu árum verður áfram unnið að styttingu málsmeðferðartíma innan réttarvörslukerfisins í samræmi við stöðuskýrslu starfshóps um málshraða í réttarvörslukerfinu og aðgerðaáætlun um meðferð kynferðisbrota sem tók gildi árið 2023. Lykilverkefni innan ákærvaldsins og dómsmálaráðuneytisins verður að vinna að umbótum á þessu sviði og er mikilvægt að sú vinna nái fram að ganga til að stuðla að skilvirkara og árangursríkara kerfi.

Skýrslur ríkislögreglustjóra sl. ár um skipulagða brotastarfsemi benda til þess að starfsemin fari vaxandi hér á landi. Í fjárlögum 2023 var samþykkt að auka framlög til löggæslu og ákærvalds 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 ákærvald með því að stuðla að öflugra samstarfi lögreglu og ákærvalds 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. Stefnt er að því að lögfesta umboð og hlutverk stýrihóps lögreglu og ákærvalds um skipulagða brotastarfsemi enda áskorun næstu ára að ná árangri á þessu sviði.

Varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka eru mikilvægur liður í að standa vörð um trúverðugleika og tiltrú á fjármálakerfið sem og að sporna gegn skipulagðri brotastarfsemi. Halda verður áfram aðgerðum gegn peningabætti með auknu alþjóðlegu samstarfi og samstarfi stjórnvalda innan lands. Til að bregðast við ábendingum í áhættumati ríkislögreglustjóra á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka árið 2023 er fyrirséð að aðgerðir í málaflokknum muni hafa í för með sér aukinn kostnað ef taka á til varna. Í kjölfar útgáfu áhættumatsins mun stýrihópur á vegum dómsmálaráðuneytisins samræma aðgerðir stjórnvalda, með útgáfu aðgerðaáætlunar þar sem lagðar verða til úrbætur. Alþjóðleg samvinna á þessu sviði er mikilvæg í ljósi alþjóðlegs samspils fjármálakerfa. Áfram verður virk þátttaka á vettvangi alþjóðlega fjármálaaðgerðahópsins Financial Action Task Force (FATF) sem Ísland á aðild að. Hópurinn gerir úttektir á lögum, reglum og skilvirkni þeirra innan

aðildarríkjanna. Er ráðgert að fimmta úttekt hér á landi hefjist árið 2025 og ljúki 2027. Er fyrir séð að vinnuálag vegna úttektarinnar, þ.m.t. undirbúnings sem hefst á næstu misserum, úttektarinnar sjálfrar 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.

Í 37. gr. a í lögum nr. 140/2018, um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, er mælt fyrir um að haldin skuli skrá um bankareikninga sem starfsmenn skrifstofu fjármálagreininga lögreglu auk annarra eftirlitsaðila samkvæmt lögnum skuli hafa aðgang að til að uppfylla skyldur sínar samkvæmt lögnum. Verkefnið er á forræði ráðuneytisins og er unnið að því að koma því til framkvæmda á tímabilinu með tilheyrandi stofn- og rekstrar-kostnaði þegar fram í sækir.

Haustið 2023 hóf störf starfshópur um gerð landsáætlunar um framfylgd samnings Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi (Istanbul-samningsins). Landsáætlunin hefur það markmið að skapa heildaryfirsýn yfir innleiðingu laga, stjórnvaldsaðgerðir og aðrar ráðstafanir, þ.m.t. gagnasöfnun og rannsóknir. Þá skal landsáætlunin vera tímasett með markmiðum, aðgerðum, árangursvísum og ábyrgðaraðilum. Fyrirhugað er að landsáætlunin verði tilbúin á árinu 2024 og þar verða aðgerðir sem hugsanlega munu hafa kostnað í för með sér.

Helstu áskoranir í rekstri embættis ríkislögmanns eru fjölgun dómsmála og bótakrafna og að hvert dómsmál er að jafnaði umfangsmeira en áður. Álag hefur aukist mikið frá því að embættið hóf að sinna fyrirsvari 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 áskoron að nefndin nái að kveða upp síðustu úrskurði sína árið 2025 og ljúki öðrum frágangi síðar sama ár. Gagnaöflun vegna málsmeðferðar nefndarinnar er mjög viðamikil á hverju svæði og annast sérfræðingar Þjóðskjalasafns Íslands hana að verulegu leyti.

Tækifæri til umbóta

Í mars 2023 kynnti dómismálaráðherra eflingu lykilþátta íslenskrar löggæslu sem fólst m.a. í fjölgun stöðugilda. Gert er ráð fyrir að það muni efla rannsóknar- og greiningargetu lögreglunnar, m.a. hvað varðar skipulagða brotastarfsemi og kynferðisbrot. Með öflugri löggæslu megi vinna að því að fyrirbyggja afbrot og stuðla að auknu almannaoýruggi og velferð.

Mikilvægt er að leggja áherslu á alþjóðlegt samstarf á sviði sakamála. Ísland hefur átt gott samstarf við Europol og náðst hafa mikilvægir samningar við Eurojust, stofnun Evrópusambandsins á sviði sakamála sem teygja sig yfir landamæri, um að Íslandi eigi þar fastan saksóknara. Alþjóðlegt samstarf í rannsóknum sakamála er nauðsynlegur þáttur í því að rannsaka sakamál sem teygja anga sína yfir landamæri en málum vegna slíkra brota hefur fjölgað talsvert, þar á meðal í tengslum við skipulagða brotastarfsemi. Auk þess hefur slíkt samstarf mikla þýðingu á sviði menntunar og miðlunar þekkingar sem er til þess fallið að efla gæði innan ákærvaldsins hér á landi.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
1. Aðgangur að réttarvörsluferfinu sé greiður, unnið í samræmi við málsmeðferðarreglur og af vandvirkni og að mannréttindi séu virt í hvívetna.	16.3, 16.6, 16.10	Unnið að mælikvörðum fyrir lögreglu og ákærvald varðandi rannsókn og ákærumeðferð sakamála.	Átta embætti hafa sett sér markmið varðandi málsmeðferðartíma í tilteknum brotaflokum.	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 ²	3/3	Nýir flokkar mála verða skilgreindir á árinu 2025.
3. Að fyrir liggi skýr mörk þjóðlendna og eignarlanda á landinu öllu, þ.m.t. eyjum umhverfis landið, eigi síðar en 2025.	16.6, 15.1, 11.4	Hlutfall landsvæða sem óbyggðanefnd hefur úrskurðað um.	15 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 brotþola vegna líkamstjóns og miska sem leiðir af broti á almennum hegningarlögum og greiðsla kostnaðar sem embætti lögreglustjóra, héraðsdómstólar og embætti ríkissaksóknara greiða öðrum en starfsmönnum viðkomandi embættis vegna rannsókna 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. 15/2016,

² 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.

lög um alþjóðlega samvinnu um fullnustu refsidóma, nr. 56/1993, og lög um fullnustu refsíðna, sem kveðin hafa verið upp í Danmörku, Finnlandi, Noregi eða Svíþjóð, o.fl., nr. 69/1963.

Helstu áskoranir

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að áfram verði unnið að styttingu boðunarlista í fangelsi. Eins og fram hefur komið í síðustu fjármálaáætlunum 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 sem reynst hefur vel. Þrátt fyrir þetta er biðin eftir boðun í fangelsi löng og refsingar enn að fyrnast.

Í skýrslum Ríkisendurskoðunar um stöðu fangelsismála og um innheimtu dómsekta hafa verið gerðar alvarlegar athugasemdir. Í skýrslum umboðsmanns Alþingis hafa einnig verið gerðar ýmsar athugasemdir um stöðu mála, bæði hvað varðar einstök fangelsi en einnig konur í fangelsi og um ákvæði fullnustulaga.

Ljóst er að rekstrarumhverfi Fangelsismálastofnunar hefur verið krefjandi um árabíl en árið 2022 fékk Fangelsismálastofnun 250 m.kr. varanlegar fjárheimildir til að mæta veikleikum í starfsemi. Nú hefur verið ákveðið að fella niður aðhaldskröfu á málaflökkinn frá og með árinu 2024 og út árið 2028.

Á Íslandi eru nú rekin fjögur fangelsi, tvö lokuð og tvö opin. Áhættumat hefur verið framkvæmt í öllum fangelsum landsins og komu þar fram ábendingar og athugasemdir sem nauðsynlegt er að bregðast við.

Ákveðið hefur verið að byggja nýtt fangelsi í stað fangelsisins Litla-Hrauns en árið 2021 var veitt fjárveiting til þess að breyta fangelsinu með það að markmiði að uppfylla kröfur sem gerðar eru til slíkra fangelsa í dag. Við ítarlega ástandsskoðun á fangelsinu árið 2023 kom hins vegar í ljós að byggingarnar sem fyrir eru á Litla Hrauni eru mun verr farnar en gert hafði verið ráð fyrir. Unnið er að hönnun nýs öryggisfangelsis og gert er ráð fyrir að nýtt fangelsi taki til starfa í lok árs 2028. Auk þess að eiga við um fangarými eiga þessar endurbætur einnig við um aðstöðu fangavarda og heilbrigðisstarfsfólks.

Árið 2024 og 2025 verður veitt fjárveiting til uppbyggingar á Sogni sem er annað af opnu fangelsunum sem felur m.a. í sér fleiri pláss til afplánunar og taka fjárveitingarnar mið af því. 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. Unnið hefur verið að því að greina þær framkvæmdir sem nauðsynlega þurfa að fara fram á Sogni og leggja mat á hvernig hægt sé að stækka fangelsið til þess að geta tekið á móti fleiri föngum. Slík greining var jafnframt gerð á hinu opna fangelsinu, Kviabryggju, og þyrfti í framtíðinni einnig að huga að endurbótum og stækkun þar. Auk þess verður tekin til skoðunar aðstaða kvenna í afplánun en konur teljast almennt í sérstaklega viðkvæmri aðstöðu í fangelsum þar sem refsifullnustukerfið er að miklu leyti mótað með það í huga að karlar eru meiri hluti fanga hér á landi.

Tækifæri til umbóta

Á tímabilinu verður farið í heildarendurskoðun fullnustukerfisins, en þar er einkum gert ráð fyrir að taka sérstakt tillit til þeirra þátta sem lúta að gæsluvarðhaldi, annarra úrræða en fangelsa, húsnæðis og aðbúnaðar fanga, þjónustu við fanga og sekta og sakarkostnaðar. Einnig verður lagt mat á það hvort frekari afplánun utan fangelsa eða í opnum fangelsum geti komið

til greina sem og að hve miklu leyti festa skuli í sessi afplánun með samfélagsþjónustu að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. 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 þjónustuþarfir og þurfa meiri stuðning, meðferð og aðhald til að fóta sig, hvort sem það er innan veggja fangelsanna eða þegar út í samfélagið er komið á ný. 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 skaðlegri 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.

Auk framangreinds er unnið að því að greina mál fanga sem þurfa sértækari úrræði en bjóðast í fangelsum og þeirra sem dæmdir hafa verið ósakhæfir eða þannig er statt um að refsing beri ekki árangur og fer sú vinna fram með heilbrigðisráðuneytinu, félags- og vinnumarkaðsráðuneytinu og mennta- og barnamálaráðuneytinu.

Á tímabilinu er gert ráð fyrir því að byggt verði nýtt fangelsi í stað Litla-Hrauns. Nú stendur yfir greiningar- og hönnunarvinna og gert er ráð fyrir að framkvæmdir geti hafist á á árinu 2025.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
1. Fullnustuyfirvöld tryggi að sérstök og almenn varnaðaráhrif refsinga séu virk.		Tölur um endurkomu.	21%	Endurkomutíðni hækki ekki.	Lækka endurkomutíðni í <20%.
	16.6	Talning dómpöla á boðunarlista.	690	Boðunarlisti lengist ekki.	Boðunarlisti sé byrjaður að stytta á ný.
	16.6	Talning fyrndra refsinga.	61*	Fyrndum refsingum fjölgi ekki.	14
2. Fullnustuyfirvöld 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.	Ákvarðanir teknar um að byggja nýtt fangelsi í stað Litla-Hrauns og um stækkun á fangelsinu Sogni.	Hönnun og þarfagreiningu lokið og framkvæmdir við byggingu nýs fangelsis hefjast. Framkvæmdum á fangelsinu á Sogni ljúki.	Aðstæður í samræmi við þarfagreiningu.
3. Öryggi almennings, gagna og upplýsinga sé tryggt.	16.6,	Rafrænt gagnaflæði/þjónustugátt sem uppfylli kröfur um viðunandi gagnaöryggi fyrir viðkvæm gögn.	1/3 ³	3/3	Nýir flokkar mála verða skilgreindir á árinu 2025.

³ 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.

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 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2024
	2022	2023	
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnýsla dómsmála	23.507	20.496	26.424
10.10 Persónuvernd	322	378	361
10.20 Trúmál	8.440	8.765	9.215
10.30 Sýslumenn	3.482	3.681	4.057
10.40 Stjórnýsla dómsmálaráðuneytis	2.205	1.753	2.328
10.50 Útlendingamál	9.058	5.919	10.463

* 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

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 helst að mestu óbreyttur frá fjármálaáætlun 2024–2028 og fjárlögum 2024 ef frá er talin almenn aðhaldskrafa upp á 1% sem gerir 892 m.kr. lækkun fjárheimilda á tímabilinu. Þá er flýtt niðurfellingu framlags til færanlegra íbúðareininga vegna búsetuúrræðis fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd, samtals 550 m.kr. Á árinu 2025 fellur niður 241,1 m.kr. tímabundin hækkun sóknargjalda. Árið 2025 fellur niður 180 m.kr. framlag vegna stafrænna umbreytinga hjá sýslumannsembættum árin 2023–2024. Þá fellur niður 100 m.kr. framlag árið 2027 vegna átaks í útgáfu mála á leyfasviði Útlendingastofnunar og 300 m.kr. árið 2026, tímabundið framlag vegna fjölgunar umsækjenda um alþjóðlega vernd. Þá falla niður styrkir vegna byggingar Miðgarðakirkju í Grímsey og stuðnings vegna viðgerða og endurbóta á Dómkirkjunni í Reykjavík, samtals 107 m.kr. Breytingar á öðrum rekstrarframlögum milli ára á áætlunartímabilinu skýrast aðallega af hagræðingarkröfu sem gerð er til rekstrarins og framlaga til kosninga.

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 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
10 Rétt. einstakl., trúmál og stjórnýsla dómsmála	25.593	20.737	19.424	19.667	19.511
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	25.468	20.615	19.303	19.548	19.393
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	125	121	120	119	118

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029

Bætt þjónusta

Styrking stafrænna innviða. Bætt þjónusta við borgarana og betri nýting ríkisfjármuna með aukinni stafrænni málsmeðferð og gagnvirkri upplýsingagjöf.

Upplýsingagjöf og fræðsla gagnvart starfsfólki og þjónustuþegum svo málsmeðferðin verði í senn samræmdari og vandaðri.

Endurskoðun ferla. Tækniframfarir kalla á annan þankagang og nauðsynlega endurskoðun verklags.

10.1 Persónuvernd

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 máls-

meðferðartíma. 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, mennta- stofnanir og aðra, bæði á landsbyggðinni og höfuðborgarsvæðinu.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
	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	Hlutfall þeirra sem þekkja réttinn til persónuverndar með aukinni fræðslu, m.a. í formi myndbanda og hlaðvarpa.	Í vinnslu ¹	50%	60%
Aukið traust almennings til öryggis við vinnslu persónuupplýsinga í atvinnulífinu og hjá stjórnvöldum.	16.6	Jákvætt viðhorf til Persónuverndar.	42% ²	50%	55%
	16.6	Ánægja með þjónustu, sbr. þjónustukönnun hjá stofnunum ríkisins (Likert-skali).	3,4 ³	3,6	3,8
Bætt stefnumótun, vandaðri áætlanagerð og markvissara árangursmat.	16.6	Afgreidd frumkvæðismál og úttektir.	22	30	30
	16.6	Fjöldi mála afgreidd innan áætlaðra tímamarka.	Í vinnslu ⁴	80%	90%

Til skýringar á mælikvarða um þátttöku í evrópska samræmingarkerfinu má nefna að kerfið byggir á 60.–67. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679 frá 27. apríl 2016 um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálssa miðlun slíkra upplýsinga og niðurfellingu tilskipunar 95/46/EB. Kerfið felst einkum í samstarfi persónuverndarstofnana innan Evrópska efnahagssvæðisins og er mikilvægt tæki reglugerðarinnar til að tryggja samræmda framkvæmd hennar og þar með vernd einstaklinga innan svæðisins. Kerfinu á einkum að beita þegar ráðstafanir sem um ræðir munu hafa áhrif á fjölda skráðra einstaklinga í nokkrum aðildarríkjum. Þá eiga persónuverndarstofnanirnar samstarf sín á milli, og við framkvæmdastjórn Evrópusambandsins ef við á, með hjálp kerfisins.

¹ Samkvæmt könnun Maskínu 2023 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.

² Samkvæmt könnun Maskínu 2023.

³ Samkvæmt könnun á þjónustu ríkisstofnana frá 2023.

⁴ Unnið er að því að skilgreina betur hámarksafgreiðslutíma eftir málategundum. Þessi tölfræði er því ekki til eins og er en verður unnin framvegis.

10.2 Trúmál

Á undanförmum 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 og líkgeymslur. 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 þar sem nýjar umhverfiskröfur gera það að verkum að ekki er hægt að skipta út brennsluofnum á núverandi stað. Þá hefur kirkjugarðaráð og KGRP greint frá erfiðri stöðu í rekstri líkhúsa. Í samræmi við aukinn íbúafjölda á landinu hefur þeim sem deyja á hverjum tíma fjölgað en á sama tíma hefur plássum í líkhúsum fækkað. Í lögum um kirkjugarða, greftrun og líkbrennslu nr. 36/1993 er ekki skýrt hver skuli bera ábyrgð á rekstri líkhúsa og skýra þarf því ábyrgðina og fyrirkomulag fjármögnunar. Í ljósi þessara áskorana þarf að vinna að áframhaldandi stefnumótun í málaflokknum ásamt því að endurskoða gildandi kirkjugarða-samkomulag.

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 ýmsum sérverkefnum á landsvísi, sjá nánar á bls. 255 í fjármálaáætlun 2023–2027. Um sýslumenn gilda lög nr. 50/2014, um framkvæmdarvald og stjórnarsýslu ríkisins í héraði, og eru umdæmismörk þeirra ákveðin með reglugerð.

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 sem ráðist verði í hagræðingu verkefna samhliða stafrænni þróun. Skýrsla dómsmálaráðuneytisins um framtíðarsýn sýslumannsembættanna ásamt þeim úttektum sem unnar hafa verið undanfarin ár á rekstri og stjórnarsýsluframkvæmd embættanna benda á ýmsar áskoranir sem sýslumannsembættin standa frammi fyrir næstu árin. Þær helstu eiga rætur að rekja til skipulags málaflokksins, sem felst í níu staðbundnum stjórnvöldum á sama málefnasviði, stjórnað af níu jafnsettum forstöðumönnum.

Mikilvægt er að leita leiða, nú sem fyrr, til að hagræða í rekstri sýslumannsembættanna næstu árin svo þau geti haldið starfsemi sinni úti án skerðingar á þjónustu fyrir almenning. Ljóst þykir að það að um er að ræða níu embætti kallar oft og tíðum á tímafrekt samráð við ákvarðanatöku og stefnumótun sem tefur framþróun í verkefnum. Nútímastjórnarsýsla kallar á örar breytingar vegna tækniframfara og virkt samráð við aðra aðila, s.s. varðandi verklag, hugbúnaðarþróun og aðrar sértækar aðgerðir til að tryggja örugga og vandaða vinnslu við meðferð mála sem mikilvægt er að leysa á skilvirkan hátt.

Skipting fjárheimilda málaflokksins milli sýslumannsembættanna felur jafnframt í sér sérstakar áskoranir fyrir smærri embættin. Þar sem fjárheimildum embættanna er skipt í níu misstóra hluta, eftir rekstri hvers embættis, og hver sýslumaður ber ábyrgð á framkvæmd sameiginlegra verkefna innan síns umdæmis, standa smærri embættin að jafnaði verr að vígi við að takast á við áskoranir sem fylgja rekstri og daglegri starfsemi. Þau eiga almennt erfiðara með að sinna öðru en því sem fylgir daglegri þjónustu, s.s. stefnumótun, innleiðingu tækninýjunga og afleysingum.

Fyrir liggur að húsnæði sýslumannsembættanna á landsbyggðinni er víðs vegar illa nýtt og fer gegn þeim viðmiðum sem almennt er stuðst við í dag um vinnuumhverfi opinberra starfsmanna. Í einhverjum tilfellum kann að vera erfitt að fjölga skrifstofurýmum, auk þess sem hluti húsnæðisins hentar illa fyrir samnýtingu með öðrum ríkisaðilum. Eigi sýslumannsembættin að gegna í auknum mæli þjónustu við aðra fjarlæga ríkisaðila kann jafnframt að þurfa að ráðast í framkvæmdir á afgreiðslum embættanna. Í stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2022–2036 er að finna aðgerð A.8. Stjórnsýslustöðvar ríkis í héraði, sem er ætlað að vinna gegn þessari áskorun sýslumannsembættanna.

Samkvæmt gildandi lögum nr. 50/2014 fara sýslumenn með framkvæmdarvald og stjórn-sýslu ríkisins í héraði, hver í sínu umdæmi, eftir því sem lög og reglugerðir og önnur stjórnvaldsfyrirmæli kveða á um. Valdheimildum sýslumanna eru því settar skorður með lögum og möguleikar á jafnari verkaskiptingu milli embætta eru takmarkaðir. Umdæmismörkum sýslumannsembættanna kunna auk þess að fylgja áskoranir fyrir þjónustuþega og þá geta þau verið til þess fallin að tefja málsmeðferð. Í stað þess að eftirláta almenningi að ákveða til hvaða embættis leitað er eftir opinberri þjónustu er víðs vegar í lögum að finna hömlur á því og almenningi stýrt eftir því hvar lögheimili eða búseta einstaklings er skráð, staðsetningu eigna o.fl. Þessar skorður í löggjöfinni þykja til þess fallnar að vinna gegn markmiðum málaflokksins um bættu þjónustu. Þá þykja aðstæður í dag, þar sem framkvæmd hinna ýmsu verkefna embættanna er að miklu leyti komin í rafrænt og stafrænt form, kalla á nánari skoðun og endurmat á löggjöfinni við mat á því hvernig framkvæmdinni verður best fyrir komið.

Tækifæri til umbóta

Skýrslu dómsmálaráðuneytisins frá mars 2021 um framtíðarsýn sýslumannsembættanna og úttektum, sem unnar hafa verið undanfarin ár á rekstri og stjórnsýsluframkvæmd sýslumannsembættanna, ber saman um að þrátt fyrir óbreytt skipulag embættanna séu ýmis tækifæri til umbóta. Ber þar helst að nefna aðgerðir sem stuðla að aukinni sérhæfingu við framkvæmd starfa, nánari verkaskiptingu milli embætta, bættu nýtingu fjarheimilda og aukna notkun stafrænna lausna fyrir málsmeðferðina. Niðurstöður fyrrnefndrar stefnumótunar- og greiningarvinnu ráðuneytisins, sem kynnt var haustið 2023, munu liggja til grundvallar aðgerðum til umbóta á tímabili áætlunar.

Ráðuneytið hefur haft til skoðunar ýmsar aðgerðir sem eru taldar til þess fallnar að bregðast við þeim áskorunum sem fjallað er um hér að ofan. Í fyrsta lagi er endurskoðun löggjafar sem varðar skipulag og verkefni málaflokksins með það að meginmarkmiði að fella niður áhrif umdæmismarkna og auka vægi stafrænnar málsmeðferðar. Í öðru lagi er nánari verkaskipting milli embætta svo unnt sé að stuðla að aukinni sérhæfingu, bættum afköstum og frekara frelsi þjónustuþega. Í þriðja lagi er endurskipulagning starfa og verkefna með það að markmiði að færa þau í auknum mæli frá höfuðborgarsvæðinu til landsbyggðarinnar og jafna þannig vinnuálagið milli embætta. Með því væri unnt að festa hlutverk sýslumanna sem miðstöðvar ríkisins í héraði betur í sessi sem væri m.a. í góðu samræmi við aðgerð A.8. *Stjórnsýslustöðvar ríkis í héraði* í stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2022–2036 sem er á ábyrgð dómsmálaráðuneytisins. Að lokum þykir ljóst að aukið samstarf og samlegð í rekstri embættanna geti skapað tækifæri til að verja fjarheimildum málaflokksins með betri hætti en núverandi skipulag býður upp á. Framangreindar aðgerðir skapa tækifæri til að styðja við stefnu málaflokksins um bættu þjónustu.

Breyttar og jafnari rekstrarforsendur embættanna munu styðja við stafræna framþróun og fjölga tækifærum til að bæta stjórnsýslu embættanna, s.s. með aukinni sjálfvirkni og tengingu milli opinberra kerfa þannig að draga megi úr óþarfa ferðum almennings milli ríkisaðila. 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 við velsældaráherslur um bindingu og minni losun gróðurhúsalofttegunda, grósku í nýsköpun við framkvæmd opinberra starfa og betri samskipti við almenning.

Með frekari stefnumótun í málaflokknum, endurskoðun laga, ríkara samstarfi á milli embætta og aukinni áherslu á stafræna þjónustu verður hægt að byggja upp mismunandi sérhæfingu starfsfólks sem þjónar öllu landinu í stað tiltekins umdæmis. Verði miðlægum verkefnum komið í auknum mæli fyrir á landsbyggðinni munu rekstrarforsendur embættanna verða jafnari ásamt því að stuðla að öflugum vinnustöðum, bættri þjónustu við almenning, hagkvæmari rekstri og skilvirkari stjórnsýslu.

Hjá sýslumannsembættunum er hafin vinna við að greina tölfræði upplýsinga- og starfskerfa embættanna með það að markmiði að kanna hvort á einhvern hátt sé mismunur í meðferð mála eftir kynjum. Á vef sýslumanna eru í dag birtar upplýsingar um skipta búsetu og framlagningu beiðna um ákvörðun um umgengni en innan málaflokksins er unnið að greiningu frekari upplýsinga og gagna til að auka aðgengi almennings að kynjaðri tölfræði o.fl.

Áhættuþættir

Stefnumótunar- og greiningarvinnu í málefnum sýslumanna er ekki lokið og því liggja ekki fyrir drög að nánar mótaðri framtíðarsýn embættanna og tillögur að umbótum sem er ætlað að styðja við meginarmarkmið málaflokksins um bætta þjónustu. Þrátt fyrir það er ljóst að núgildandi löggjöf sem varðar skipulag og verkefni sýslumanna hefur tekið litlum breytingum frá gildistöku. Um verkefni sýslumanna er fjallað í um 70 lagabálkum og í flestum þeirra er um að ræða sameiginleg verkefni allra embættanna sem hvert embætti fer með framkvæmd á innan sinna umdæmismarka. Takist ekki að breyta löggjöfinni og/eða innleiða frekari verkaskiptingu milli embættanna samhliða því að hagræða í rekstri með auknu samstarfi embættanna er hætt við að ekki náist að færa verkefni á landsbyggðina og þar með að jafna rekstrargrundvöll embættanna. Afleiðingin yrði sú að almenningur myndi áfram upplifa misræmi í framkvæmd og þjónustu sýslumanna enda yrðu embættin áfram í misgóðri stöðu til að sinna verkefnum og mæta auknum og óvæntum kostnaði. Hætt er við að fjara kunni 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. Nauðsynlegt er að grípa inn í áður en í ófni er komið og tryggja rekstur fámennari starfsstöðva sýslumannsembættanna.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Að bæta þjónustu sýslumanns-embættanna.	16.6	Ánægja viðskiptavina með þjónustuna. ⁵	87%	87%	90%
	16.6	Traust almennings til sýslumanns. ⁶	88%	89%	90%
	16.6, 16.10 5.b, 9.1	Nýting á vef sýslumanns. ⁷	34%	36%	45%
Að bæta stafræna þjónustu sýslumanns-embættanna.	16.6	Hlutfall rafræna umsókna (eyðublöð og sjálfsafgreiðsla). ⁸	71%	75%	85%
	16.6	Hlutfall rafræna færslna í þinglýsingu. ⁹	61%	70%	75%
	11.a, 11.b, 16.7	Hlutfall stöðugilda sérfræðinga á landsbyggðinni.	17%	20%	25%
Að jafna aðgengi að opinberri þjónustu.	16.6, 16.10	Meðaldagafjöldi í afgreiðslu erinda. ¹⁰	52	47	43

10.4 Stjórnsýsla dómsmálaráðuneytis**Verkefni**

Undir stjórnsýslu dómsmálaráðuneytis falla m.a. rekstur ráðuneytisins, Stjórnartíðindi og Schengen-landamæra sjóður. Einnig eru stafræn verkefni fyrir ráðuneytið og stofnanir þess orðin stór hluti af daglegum verkefnum. Verkefni dómsmálaráðuneytisins varða m.a. dómstóla, réttarfar, almannavarnir, löggæslu, trúmál og kosningar. Þá heyrir einnig undir ráðuneytið verkefni varðandi framfylgd laga og reglna um undirbúning stjórnarfrumvarpa.

Helstu áskoranir

Réttarvörslugátt, stærsta stafræna verkefnið sem stýrt er af ráðuneytinu, felur í sér að útfæra farveg fyrir stafræna vegferð gagna í gegnum í réttarvörslukerfið. Í samræmi við framtíðarsýn fyrir réttarvörslugátt er markmiðið að árið 2025 verði hægt að senda gögn að fullu stafrænt á milli stofnana í réttarvörslukerfinu. Að því loknu tekur við það verkefni að innleiða ferli annarra stofnana sem ættu að vera í farvegi í gáttinni. Unnið er að framtíðarsýn eftir að núverandi verkefni lýkur. Nánari upplýsingar um réttarvörslugátt má finna í fjármálaáætlun 2023–2027, kafla 10.4 á bls. 259.

⁵ 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“.

⁶ Hlutfall þeirra sem bera fullkomið 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“.

⁷ Hlutfall þeirra sem öfluðu sér upplýsinga af þjónustuvef sýslumanna samkvæmt könnun sem er framkvæmd af Gallup og ber heitið „Ánægja með þjónustu sýslumanna“.

⁸ Hlutfall rafræna umsókna og sjálfsafgreiðsluerinda sem voru í notkun yfir 12 mánaða tímabil, miðað við stöðuna í lok árs.

⁹ Fjöldinn reiknast sem hlutfall þeirra rafrænu færslna af heild þeirra áfanga/skjalttegunda sem hafa verið innleidd og í notkun yfir 12 mánaða tímabil, miðað við stöðuna í lok árs samkvæmt upplýsingum á vefnum <https://island.is/rafrænar-thinglysingar>. Árið 2023 bárust til þinglýsingar með rafrænni færslu aflýsingar, veðskuldabréf, afsöl, fjárnám og kröfuhafaskipti.

¹⁰ Fjöldi daga reiknast sem miðgildi á meðaldagafjölda málaflokka samkvæmt skráningu í starfskerfi sýslumanna (sifjamála-, dánarbús-, lögráða-, aðfarar- og nauðungarsölukerfi).

Tækifæri til umbóta

Tekin hefur verið ákvörðun um að setja á laggirnar stafræna einingu innan dómsmálaráðuneytis. Einingin mun halda utan um öll stafræn verkefni ráðuneytisins og stofnana þess, setja upplýsingatæknistefnu þess og mun hafa eftirfarandi markmið:

- Samnýta þekkingu, aðgerðir og lágmarka tvíverknað í upplýsingatækni.
- Tryggja að hugbúnaðarkerfi dómsmálaráðuneytisins 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 þings-ályktunartillagna. 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 (nóvember 2022) þar sem lögð er áhersla á að stjórnvöld stuðli að þátttöku almennings í stefnumótun og ákvarðanatöku með opnu samráði og markvissri upplýsingagjöf.

10.5 Útlendingamál

Verkefni

Undir málaflokkinn heyrir starfsemi Útlendingastofnunar og kærunefndar útlendingamála samkvæmt lögum um útlendinga nr. 80/2016 og gildandi reglugerðum á málefnasviðinu. Útlendingastofnun annast stjórnsýslulega meðferð umsókna og erinda vegna vegabréfsáritana, dvalarleyfa, ríkisborgararéttar, alþjóðlegrar verndar og brottvísana. Kærunefnd útlendingamála er sjálfstæð stjórnsýslunefnd með sömu valdheimildir og ráðherra sem úrskurðaraðili á æðra stjórnsýslustigi.

Undir málaflokkinn heyrir einnig þjónusta við umsækjendur um alþjóðlega vernd samkvæmt 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 Vinnumálastofnun hefur annast framkvæmd þjónustunnar frá júlí 2022.

Helstu áskoranir

Helsta áskoranin 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 (4.519 umsóknir), ekki einungis vegna fjöldaflotta frá Úkraínu í kjölfar innrásar Rússa í landið heldur einnig vegna annarra umsókna. Fjöldi umsókna fækkaði lítillega árið 2023 (4.155 umsóknir). 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. 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 ekkert sem bendir til þess að umfang hans muni minnka teljanlega á næstunni. Að því sögðu er mikilvægt að málaflokkurinn sé ekki rekinn sem átaksverkefni heldur að starfsemi allra hlutaðeigandi stjórnvalda 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.

Miðað við stöðuna í verndarkerfinu í dag að teknu tilliti til fjölda umsækjenda, húsnæðiseklu og álags á mennta- og heilbrigðiskerfi er ekki raunhæft að íslenskir innviðir þoli rúmlega 4.000 umsóknir um alþjóðlega vernd á ári á komandi árum. Sá fjöldi samsvarar meðalstóru sveitarfélagi hér á landi. Ljóst er að íslensk stjórnvöld þurfa að grípa til ákveðinna mótvægisáðgerða í þeirri viðleitni að draga úr fjölda umsækjenda, einkum þeirra sem bersýnilega eiga ekki erindi í verndarkerfinu og uppfylla ekki skilyrði verndarveitingar.

Hinn 20. febrúar 2024 sammæltist ríkisstjórnin um aðgerðir í málefnum umsækjenda um alþjóðlega vernd, flóttafólks og innflytjenda. Á grundvelli þeirra áðgerða er ætlunin að tekið verði utan um málaflokkinn með heildstæðum hætti með aukinni samhfæfingu á milli ráðuneyta og stofnana. Markmiðið er að stuðla að betri, skilvirkari og skýrari framkvæmd innan málaflokksins og bættari þjónustu til að renna styrkari stoðum undir stjórn útlendingamála. Á meðal áðgerða er að afgreiðslutími umsókna um alþjóðlega vernd verði styttrur í 90 daga að meðaltali á hvoru stjórnsýslustigi um sig. Í því skyni er m.a. gert ráð fyrir tímabundinni fjölgun stöðugilda hjá Útlendingastofnun og lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu, sem sinnir mállefnum útlendinga, auk þess sem þegar hefur verið fjölgað hjá stöðdeild ríkislögreglustjóra og kærunefnd útlendingamála.

Í kjölfar innrásar rússneska hersins í Úkraínu 24. febrúar 2022 tók dómsmálaráðherra ákvörðun um að virkja 44. gr. laga um útlendinga en það þýðir að flóttamenn frá Úkraínu geta komið hingað til lands og fengið sameiginlega vernd vegna fjöldaflotta. Sú ákvörðun hefur tvívegis verið framlengd og gildir nú til og með 2. mars 2025. Árin 2022 og 2023 komu tæplega 4.000 einstaklingar frá Úkraínu og sóttu um sameiginlega vernd. Haldi sambærileg þróun áfram má gera ráð fyrir að um 1.000 einstaklingar frá Úkraínu komi hingað til lands árið 2024 en eðli málsins samkvæmt ræðst fjöldinn af framvindu átakanna í Úkraínu. Haldi átökin áfram í Úkraínu er fyrirséð að stjórnvöld muni frá byrjun mars 2025 þurfa að afgreiða a.m.k. rúmlega 4.000 umsóknir um áframhaldandi dvöl ríkisborgara Úkraínu hér á landi.

Á haustþingi 2024 hyggst dómsmálaráðherra leggja fram frumvarp til laga um lokað búsetuúrræði að höfðu samráði við spretthóp um búsetuúrræði fyrir umsækjendur um alþjóðlega vernd og útlendinga í ólögumatri dvöl, sbr. nýja heildarsýn ríkisstjórnarinnar í útlendingamálum sem kynnt var 20. febrúar 2024. Verði frumvarpið að lögum er gert ráð fyrir að það komi til framkvæmda árið 2026. Úrræðið er meðal þeirra áðgerða sem miða að því að koma upp svipadri lagaumgjörð og framkvæmd útlendingamála og tíðkast í nágrannalöndunum, þá sérstaklega hinum Norðurlöndunum. Með tilkomu lokaðrar búsetu er gert ráð fyrir aukinni skilvirkni við framkvæmd frávísana og brottvísana, hvort sem það verður með sjálfviljugri heimför eða í fylgd með lögreglu sem mun leiða til jákvæðra áhrifa á kostnað við þjónustu í málaflöknum.

Helstu áskoranir í þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd hafa snúið að því að tryggja viðeigandi húsnæði fyrir starfseminna. Í um eitt ár hefur verið leitað að lóðum undir

einingahús til að geta búið umsækjendum viðunandi aðstæður og þjónustu á meðan á málsmeðferð stendur. Enn hefur ekki tekist samkomulag við neitt sveitarfélag um slíka lóð og er þjónustan því dreifð víða og rekin á um 30 stöðum í sjö sveitarfélögum í fimm ólíkum landshlutum. Þá hefur meðalmálsmeðferðartími lengst undanfarið bæði hjá Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála og er nú tvöfalt lengri en viðmið gera ráð fyrir sem veldur álagi á alla þjónustu og eykur kostnað umtalsvert þar sem hver og einn umsækjandi dvelur lengur í búsetuúrræðum Vinnumálastofnunar en ef málsmeðferðartími væri styttri. Einnig hafa verið erfiðleikar við framkvæmd ákvarðana um frávisanir og brottvisanir, auk þess sem fjöldi þeirra sem fær vernd hefur þurft að nýta hámarksdvalartíma sinn í búsetuúrræðum Vinnumálastofnunar vegna erfiðrar stöðu á húsnaðismarkaði. Fjöldahjálparstöð sem opnuð var 2022 og ætluð til skamms tíma er af þessum sökum enn í fullum rekstri. Fjöldi þeirra sem Vinnumálastofnun þjónustar hefur af framangreindum ástæðum aukist jafnt og þétt, um mitt ár 2022 voru um 1.200 manns í þjónustu en voru 2.800 í árslok 2023. Aðgengi að ýmiss konar þjónustu hefur reynst erfitt og hefur Vinnumálastofnun m.a. þurft að ráða til sín hjúkrunarfræðinga til að sinna ýmsum heilsufarstengdum málum sem upp koma. Að auki hefur Vinnumálastofnun bæði komið á fót virknimiðstöð fyrir fullorðna og skólaúrræði fyrir börn á Ásbrú þar sem um 1.200 umsækjendur dvelja. Þá veitir Vinnumálastofnun umsækjendum félagslegan stuðning í formi virkniúrræða, m.a. með samningi við Rauða krossinn.

Umsóknum um dvalarleyfi hefur fjölgað undanfarin ár. Þannig hefur meðaltalsfjöldi umsókna á mánuði t.d. farið úr 480 árið 2019 í 680 árið 2022 og í 850 árið 2023. Eftir því sem handhöfum dvalarleyfa hér á landi fjölgar má samhliða gera ráð fyrir aukningu í afleiddum umsóknum, s.s. umsóknum um fjölskyldusameiningar, umsóknum um ferðaskilríki fyrir flóttafólk og vegabréf fyrir útlendinga, umsóknum um ótímabundin dvalarleyfi og umsóknum um ríkisborgararétt. Fyrirséð er að umsóknum muni halda áfram að fjölga sé tekið mið af þörfum atvinnulífs og mannfjöldaspám Hagstofnunar. Þessi aukning hefur falið í sér nýjar áskoranir fyrir Útlendingastofnun.

Tækifæri til umbóta

Þegar kemur að þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd er brýn nauðsyn að byggja upp búsetu og þjónustu á færri svæðum og veita þjónustu í þjónustukjörnum sem sniðnir eru að þörfum notenda og þjónustuveitenda með það að markmiði að draga úr kostnaði og auka gæði þjónustunnar. Því er brýnt að koma á slíku fyrirkomulagi sem allra fyrst þar sem þjónustan er hugsuð í heild og til lengri tíma en ekki sem viðbragð til skamms tíma. Þá má ætla að tækifæri felist í einföldun og samþættingu þjónustu og frekari virkjun sveitarfélaga til að annast þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd. Jafnframt þarf að tryggja að hægt sé að koma á fót móttökumiðstöðvum þar sem veitt er fjölbreytt þjónusta. Til þess að hægt sé að koma á fót slíkum úrræðum þarf að tryggja lóðir undir slíka starfsemi.

Eitt af áherslumálum í gildandi sáttmála um ríkisstjórnarsamstarf er mótun skýrrar og heildstæðrar stefnu í málefnum innflytjenda og flóttafólks. Gert er ráð fyrir að hvítbók, drög að stefnu, verði birt í lok maí 2024 og að þar verði greind frekari umbótatækifæri. Verið er að rýna í úrbótatækifæri með fyrrverandi notendum þjónustunnar auk sérfræðinga og þannig byggja úrbótatillögur á styrkleikum núverandi kerfis og svara raunverulegum þörfum notenda.

Helstu áskoranir við afgreiðslu umsókna í málaflokknum tengjast náíð 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 upplýsingatæknikerfi 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 Útlendingastofnun 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.

Forsenda þess að stjórnvöld geti áætlað betur útgjöld málaflokksins, tryggt að unnt sé að bregðast með skilvirkum hætti við sveiflum í fjölda umsækjenda, tryggja fullnægjandi þjónustu fyrir umsækjendur og sjá betur fyrir afleiðd áhrif á innviði samfélagsins er að fyrir liggja spár um hvernig málaflokkurinn muni þróast næstu ár sem byggja á tölulegum gögnum og alþjóðlegri þróun. Mikilvægt er að viðeigandi stjórnvöld, s.s. Útlendingastofnun, lögregla og Vinnumálastofnun, vinni að samræmdum spám um það sem talið er þörf á fyrir opinbera stefnumótun og áætlanagerð, t.d. um fjölda umsækjenda um alþjóðlega vernd, málsmeðferðartíma og dvalarleyfi, fjölda einstaklinga sem þiggja þjónustu sem umsækjendur um alþjóðlega vernd o.fl.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
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: 60	ÚTL: 40
			KNÚ: 60	KNÚ: 60	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: 74*	ÚTL: 90	ÚTL: 90
			KNÚ: 180	KNÚ: 90	KNÚ: 90
		Hlutfall rafrænna umsókna um endurnýjun dvalarleyfa og ríkisborgararétt aukist.	64%	60%	95%

*Að undanskildum veitingum tímabundinnar verndar vegna fjöldaflotta frá Úkraínu en að meðtöldum slíkum veitingum var málsmeðferðartími umsókna um vernd árið 2023 alls 95 dagar.

Mælikvarðinn um fjölda daga þar til niðurstaða um dvalarleyfi liggur fyrir þarfnast endurskoðunar vegna mikillar fjölgunar umsókna. Þannig var fjöldi umsókna hjá Útlendingastofnun 8.116 árið 2022 en 10.229 árið 2023. Að þessu virtu þykir rétt að viðmið vegna ársins 2025 verði hækkað úr 40 dögum í 60 hjá Útlendingastofnun og viðmið vegna ársins 2029 verði 40 dagar í stað 35–40. Þá verður sama viðmið hjá kærunefnd útlendingamála hækkað úr 40 dögum í 60 árið 2025 en helst óbreytt vegna ársins 2029.

11 Samgöngu- og fjarskiptamál

UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð innviðaráðherra og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra. Það skiptist í þrjú málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2024
	2022	2023	
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	57.290	53.021	56.686
11.10 Samgöngur	54.841	49.805	53.257
11.20 Fjarskipti	1.414	2.208	2.323
11.30 Stjórnýsla innviðaráðuneytis	1.034	1.008	1.107

* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins.

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

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að Ísland verði í fremstu röð með trausta og örugga innviði, öflug sveitarfélög, verðmætasköpun og framsækna þjónustu. Tækni tengi byggðir landsins og Ísland við umheiminn í jafnvægi við umhverfið.

Meginmarkmiðin eru að innviðir og þjónusta mæti þörfum almennings og atvinnulífs og sjálfbær þróun byggða og sveitarfélaga um land allt.

FJÁRMÖGNUN

Heildarframlög til málefnasviðsins á tímabili áætlunarinnar nema tæpum 312 ma.kr. Framlög aukast um 6,1 ma.kr. á milli árunna 2024–2025 sem skýrist fyrst og fremst af auknum framlögum til samgöngusáttmálans á höfuðborgarsvæðinu og auknum fjárveitingum til framkvæmda, viðhalds og vettvangsþjónustu á vegakerfinu. Á árunum 2026–2029 vegast á hækkanir og lækkanir, s.s. aukning til framkvæmda og niðurfelling á ýmsum tímabundnum framlögum. 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.

Yfirstandandi er útboð á hönnun, framkvæmd og fjármögnun á nýrri brú yfir Ölfusá, ásamt aðliggjandi vegum á grundvelli heimildar í 6. gr. fjárlaga nr. 7.30. Verkefnið hefur verið metið fjárhagslega sjálfbært að gefnum forsendum. Stefnt er að því að gjaldtaka fyrir akstur um brúna muni standa undir heildarkostnaði til lengri tíma litið og brugðist verði við áhættu verkefnisins með kerfisbundnum hætti.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun
	2025	2026	2027	2028	2029
11 Samgöngu- og fjarskiptamál	62.752	61.954	63.019	62.273	61.977
þ.a. áætlunð framlög í rekstur og tilfærslur	24.065	23.430	23.229	23.028	22.828
þ.a. áætlunð framlög í fjárfestingu	38.687	38.524	39.789	39.245	39.149

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029

Öruggir innviðir

Traustir innviðir með fjölbreyttri fjármögnun.

Orkuskipti í samgöngum til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.

Aukin samkeppnishæfni með áherslur á stafræna þróun, áreiðanleg og örugg fjarskipti og öfluga netöryggismenningu.

11.1 Samgöngur Verkefni

Undir málaflokkinn falla þrjár stofnanir: Samgöngustofa, Vegagerðin og Rannsóknarnefnd samgönguslysa. 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. Tillaga til þingsályktunar um samgönguáætlun 2024–2038 var lögð fram á Alþingi þann 10. október sl. Samgönguáætlun er samhæfð við aðrar stefnur og áætlanir á málefnasviði ráðuneytisins.

Helstu áskoranir

Áfram er mikil fjárfestingarþörf í öllum samgöngugreinum, bæði í aukinni afkastagetu með nýframkvæmdum en ekki síst í viðhaldi sem verður umfangsmeira með hverju árinu sem líður. Þá eykst sífellt þörf á þjónustu í vegakerfinu, ekki síst vetrarþjónustu. Í þingsályktunartillögu um landsskipulagsstefnu er kveðið á um að í skipulagi verði stuðlað að búsetufrelsi með sem jöfnustu aðgengi að grunnþjónustu, húsnæði og atvinnutækifærum. Þjónusta í vegakerfinu er m.a. mikilvægt umferðaröryggismál og grundvöllur fyrir að fólk geti búið sér heimili þar sem það helst kys sem og heilsársferðamennsku hér á landi.

Umferð á þjóðvegum hefur aukist verulega síðustu ár. Vísitala umferðar gefur til kynna að umferð á Hringvegi hafi vaxið um tæp 65% frá 2013 til 2023. Skýrist það ekki síst af vexti í ferðaþjónustu ásamt annarri atvinnuþróun, s.s. í fiskeldi og búsetubreytingum fólks. Spár bæði Vegagerðarinnar og Ferðamálastofu gera ráð fyrir að umsvif og umferð haldi áfram að aukast á næstu árum. Þannig gerir langtímaspá Ferðamálastofu ráð fyrir að vöxtur ferðaþjónustunnar haldi áfram og að árlegur fjöldi erlendra ferðamanna verði kominn upp í rúmar 3,2 milljónir árið 2030. Því til viðbótar eru horfur á því að vöxtur útflutningsgreina, s.s. í fiskeldi og jarðefnavinnslu, muni valda aukningu í umferð þyngrri farartækja. Þá hefur meðalþyngd nýskráðra ökutækja hækkað sem hefur áhrif á slit vega. 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.

Mikil uppsöfnuð þörf er fyrir fjárfestingu í viðhaldi vegakerfisins sem á sér ekki síst orsök í of lágu fjárfestingarstigi á árunum eftir fjármálahrun ásamt hraðri aukningu umferðar samhliða fjölgun ferðamanna hér á landi. Framlög til viðhalds hafa farið hækkandi undanfarin

ár og nema nú um 10–12 ma.kr. á ári. Á næstu árum er gert ráð fyrir áframhaldandi aukningu í framlögum til viðhalds sem annars vegar skýrist af breytttri skiptingu milli nýframkvæmda og viðhalds og hins vegar auknum fjárveitingum sem nema 1 ma.kr. árin 2025 og 2026 og 1,5 ma.kr. árin 2027–2029. Með þessu móti ætti árleg fjárfesting í viðhaldi vegamannvirkja að vera orðin um 16,5 ma.kr. á ári síðustu ár áætlunarinnar.

Mikilvægt er að hægt sé að halda úti þjónustu á vegum en sífelld 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, hjólreiða 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.

Frá lokum COVID-faraldursins hefur farþegum í almenningssamgöngum farið fjölgandi á flestum leiðum. Talsverð áskorun er í fjárfestingum tengdum orkuskiptum, bæði á landi og í ferjum á sjó. Mikilvægt er að áfram verði unnið að innleiðingu stefnu í almenningssamgöngum. Hluti af því er vinna við mótun tillagna til eflingar á almenningssamgöngum milli höfuðborgarsvæðisins og Keflavíkurflugvallar. Vegna markaðsbrests er flug milli höfuðborgarsvæðisins og Vestmannaeyja ekki lengur talið mögulegt án aðkomu ríkisins. Flugið er sérstaklega mikilvægt yfir vetrarmánuðina þegar auknar líkur eru á röskun á ferjusiglingum. Nú er gert ráð fyrir framlagi til ríkisstyrkts flug milli höfuðborgarsvæðisins og Vestmannaeyja á þessu tímabili.

Þá er gert ráð fyrir fjármögnun vegna dýpkunar á svokölluðum Grynslum, fyrir utan Hornafjarðarós. Um þau þurfa allar siglingar til og frá Höfn í Hornafirði að fara og er dýpi í siglingarrenninni þar því mesti áhrifavaldur á rekstrargrundvöll hafnarinnar. Undanfarin ár hefur dýpi á Grynslunum ekki verið nægjanlegt svo stærri skip geti með öruggum hætti siglt inn í höfnina. Það eru því miklir hagsmunir í húfi fyrir samfélagið á svæðinu að það takist að tryggja rekstrarhæfi hafnarinnar og þeirrar atvinnustarfsemi sem þar starfar.

Samkvæmt farþegaspá munu 25 flugfélög fljúga með 8,5 milljónir farþega um Keflavíkurflugvöll árið 2024. 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.

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. 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. 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. Þá eru hlutfallslega mun fleiri karlar en konur sem látast eða slasast alvarlega í umferðarslysum.

Tækifæri til umbóta

Í tillögu til þingsályktunar um samgönguáætlun 2024–2038, sem nú er til meðferðar hjá Alþingi, eru lagðar til aðgerðir til framfara á öllum sviðum samgangna um land allt. Meðal

Þess helsta sem lagt er til á næstu árum eru umfangsmiklar framkvæmdir við aðskilnað akstursstefna á helstu stofnleiðum til og frá höfuðborgarsvæðinu. Þær framkvæmdir skipta samfélagið miklu máli, ekki síst m.t.t. flæðis og umferðaröryggis. Þá er einnig unnið að framkvæmdum á Vestfjarðavegi um Gufudalssveit og yfir Dynjandisheiði sem munu bæði auka öryggi og stytta akstursleiðir verulega. Þá eru á fyrsta tímabili áætlunarinnar lögð fram áform um umbætur víða, s.s. á Skógarstrandarvegi, Innstrandavegi, Norðausturvegi um Skjálfandafljót og yfir Brekknaheiði, Vatnsnesvegi og á Hringvegi um Reyðarfjarðarbotn og Teigarhorn. Lagt er til að áfram verði áhersla á lagningu bundins slitlags á tengivegi. Í áætluninni er einnig gerð grein fyrir fleiri tækifærum á sviði samgöngumála. Hér er gerð grein fyrir þeim helstu.

Endurskoðun á tekjuöflun ríkisins af ökutækjum og umferð. Fyrstu skref hafa verið tekin í endurskoðun á 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 viðhaldsskuld sem er í vegakerfinu og fjárfestingarþörf sem fyrirsjáanleg er á næstu árum. Þá er einnig mikilvægt að tryggja sveigjanleika og að hægt verði að flýta þjóðhagslega arðsömum framkvæmdum um land allt.

Samvinnuverkefni og jarðgangaaætlun. 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 Hornafjarðarfljót sem áætlað er að ljúki 2025. Þá stendur yfir útboðsferli vegna hönnunar, framkvæmdar og fjármögnunar á framkvæmdatíma vegna byggingar nýrrar brúar yfir Ölfusá. Stefnt er að því að ljúka því verkefni árið 2026. Framangreindar framkvæmdir hafa beinan ábata fyrir vegfarendur, m.a. með auknu umferðaröryggi, bættu umferðarflæði og styttri ferðatíma.

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). 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 eða annarri fjármögnun ríkisins en unnið er að útfærslu í fjármála- og efnahagsráðuneytinu.

Samgöngusáttmáli höfuðborgarsvæðisins. Fulltrúar ríkis og sex sveitarfélaga, sem standa að samgöngusáttmálanum, vinna nú að því að uppfæra sáttmálann og gera viðauka við hann. Tekið verði tillit til uppfærðra forsenda og samgönguþróunar undanfarin ár. Ljóst er að kostnaðaráætlanir verkefna sáttmálans hafa hækkað sem m.a. skýrist af verðlagsbreytingum og breytingum á umfangi og útfærslu verkefna í undirbúnings- og hönnunarferli verkefnanna. Þessu til viðbótar er unnið að því að skýra og staðfesta með nánari hætti en áður aðra þætti svo sem í sambandi við stjórnskipulag, veghald og framtíðar rekstur og mörkun og nánari skilgreiningu verkefna. Uppbygging Samgöngusáttmálans er lykilþáttur í uppbyggingu höfuðborgarsvæðisins til framtíðar og mun skila samfélaginu miklum ábata. Þær munu stuðla að greiðum og öruggum samgöngum ásamt því að draga úr umhverfisáhrifum vegna þeirra.

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 tæplega milljarð til reksturs almenningssamgangna á höfuðborgarsvæðinu á ári hverju. Í samningnum er aðkoma ríkisins að rekstrinum skilgreind. Stefnt verði að því að efla þjónustuna til muna og tryggja innleiðingu á nýju leiðaneti

Borgarlínu og Strætó til lengri tíma. Þannig er stefnt að því að farþegum muni fjölga á tímabilinu og þar með muni farþegatekjur aukast.

Varaflugvallagjald. Með samþykkt laga um uppbyggingu og rekstur flugvalla og þjónustu við flugumferð er nú innheimt svokallað varaflugvallagjald sem nemur 200 kr. á farþega. Gjaldið, sem áætlað hefur verið að muni skila um 1.300 m.kr. á ári, rennur 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 efla fleiri fluggáttir inn í landið, styrkja ferðaþjónustu á Norður- og Austurlandi og stuðla að jafnari dreifingu ferðamanna um landið.

Umhverfismál. Árangur í því að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda frá samgöngum er lykilþáttur í því að tryggja kolefnishlutlausa 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.

Í samgönguáætlun hafa framlög til uppbyggingar göngu- og hjólreiðastíga aukist á undanförmum árum og áfram verður haldið á sömu braut. Mikilvægi slíkra innviða hefur aukist samhliða hraðri aukningu á umferð smáfarartækja.

Efling almenningsgangna ásamt aukinni hlutdeild göngu og hjólreiða um allt land er lykilþáttur í því að draga úr umhverfisáhrifum samgangna og samræmist velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar um kolefnishlutlausa framtíð.

Kynja- og jafnréttissjónarmið. Ljóst er að bætтар tengingar innan vinnusóknarsvæða sem og fækkun fjallvega og hættulegra vegkafla koma betur til móts við þarfir kvenna. Af því leiðir að framkvæmdir á vegum, s.s. uppbygging jarðganga og lagning bundins slítlags á malarvegi, eru líklegar til að hafa jákvæð áhrif á jafnrétti kynja. Sömu sögu má einnig segja um bættu þjónustu á vegum.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Greiðar samgöngur.	9.1, 11.2	Fækkun einbreiðra brúa á Hringvegi.	29	24	20
		Óbundið slitlag (km) á stofnvegum í grunnneti utan hálendis.	226	203	165
Öruggar samgöngur.	3.6, 11.2	Látnum og alvarlega slösuðum í umferð fækki að jafnaði um 5% á 100.000 íbúa á ári.	204	150	122
		Flugslysnum og alvarlegum flugatvikum fækki í almannaflugi um 10% á ári.	8	8	5
		Skráðum atvikum á sjó fækki að jafnaði um 5% á ári.	101	75	67
Hagkvæmar samgöngur.	9.1, 11.2	Samgöngukostnaður heimila %.	15%*	13,5%	13%
Umhverfislega sjálfbærar samgöngur.	9.1, 11.2	Losun gróðurhúsalofttegunda frá vegasamgöngum.	926 kt CO ₂ -íg.**	763 kt CO ₂ -íg.	645 kt CO ₂ -íg.
		Hlutfall ferða á höfuðborgarsvæðinu með öðrum ferðamáta en einkabíl.	28%	30%	32%
Jákvæð byggðaðpróun.	11.2	Fjöldi farþega með innanlandsflugi.	696.779	740.000	830.000
		Bundið slitlag (km) á tengivegum.	1.357	1.427	1.567

* Hlutfall af heildarútgjöldum, tekur m.a. mið af kostnaði við kaup og rekstur ökutækja, fargjöldum og flutningum. Heimild: Hagstofan.

** Bráðabirgðatölur skv. losunarbókhaldi Umhverfisstofnunar.

Breyting mælikvarða frá fyrri fjármálaáætlun: Mælikvarðinn hlutfall almenningssamgangna, hjólandi og gangandi í fjölda ferða á höfuðborgarsvæðinu fellur brott. Í staðinn kemur mælikvarði um hlutfall ferða á höfuðborgarsvæðinu með öðrum ferðamáta en einkabíl. Ástæða er til þess að bæta við mælikvarðann öðrum minni ferðamatum, s.s. smáfarartækjum sem eiga það sameiginlegt að valda minni umhverfisáhrifum en umferð einkabíla.

11.2 Fjarskipti, netöryggi og stafræn þróun Verkefni

Undir málaflokkinn falla m.a. fjarskipti, þ.á m. fjarskiptaþjónusta og fjarskiptavernd, netöryggi og öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða, auk margvíslegra verkefna sem varða t.d. meðhöndlun samfélagslegra gagna, rafræna auðkenningu og traustþjónustu sem og tæknilausnir á sviði gervigreindar.

Nýlegum lögum um fjarskipti nr. 70/2022¹ 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 nr. 78/2019 er áhersla lögð á skipulagslega og tæknilega þætti netöryggis og að tryggja öryggi þeirrar fjölþættu netháðu þjónustu sem samfélagið byggist á, ekki síst þjónustu mikilvægra innviða. Í samræmi við lög in hefur ráðherra markað netöryggisstefnu Íslands 2022–2037 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2022–2027 sem byggist á áherslum netöryggisstefnunnar.

Til málaflokksins heyra eftirtaldir stofnanir, sjóðir, nefndir og ráð: Fjarskiptastofa 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 byggjast 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. Fjöldi þéttbýlisstaða og byggðakjarna þar sem innan við 80% heimila og fyrirtækja höfðu aðgang að fjarskiptatengingu um ljósleiðara var 51 um mitt ár 2023, af samtals 102. Á stofnvegum landsins voru samtals um 124 km án áreiðanlegs talsambands og netsambands með farsíma í október 2023. Ein helsta forsenda þess að uppbygging og rekstur þessara þráðbundnu og þráðlausu aðgangsneta gangi eftir er að ljósleiðarastofnkerfin um landið verði eflað, stækkuð og hringtengd í auknum mæli. Í 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 skref til aukins netöryggis. Góð samvinna stjórnvalda og atvinnulífs skiptir þar 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 smæld eða skorti á sérfræðiþekkingu. Þá er ljóst að eftirlit með framfylgni við lög um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða 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

¹ Sjá einnig lög um ráðstafanir til hagkvæmrar uppbyggingar háhraðafjarskiptaneta, nr. 125/2019, og lög um íslensk landshöfuðlén, nr. 54/2021.

nýsköpunar á sviði stafrænna 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. Þá þarf einnig að fylgjast vel með þróun á sviði gervigreindar, þ.m.t. með tækifærum til hagnýtingar hennar til hagsbóta fyrir íslenskt efnahagslíf og alþjóðlegri reglusetningu.

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 aðgengilegra, hraðvirkra, áreiðanlegra og öruggra fjarskipta, stafrænna lausna sem og nútímalegs regluverks á því sviði, eru forsenda hugvitsdrifinnar verðmætasköpunar og alþjóðlegrar samkeppnishæfni samfélagsins sem styður við velsældaráherslu 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 farsællegra árið 2022 á grundvelli síðustu styrktarsamninga fjarskiptasjóðs. Áframhaldandi ljósleiðaravæðing heimila og fyrirtækja er eitt af forgangsverkefnum stjórnvalda.² Markaðsaðilar og opinberir aðilar hafa látið í ljós áform í þessa veru á undanförunum misserum og tímabært að þau áform verði formlega staðfest. Til greina kemur að ríkið styrki uppbyggingu á svæðum sem slík áform ná ekki til.

Útleigu á tveimur ljósleiðaraþráðum Atlantshafsbandalagsins til ársins 2032 er ætlað að stuðla að aukinni samkeppni á heildsölumarkaði og uppbyggingu ljósleiðarastofn- og aðgangsneta.

Þriðji fjarskiptasæstrengurinn, ÍRIS, sem tengir Ísland við Evrópu, var tekinn í gagnið í mars 2023. Með því var 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 aukin framboð hraðvirkra og hagkvæmra nettenginga um gervihnetti yfir Íslandi upp á valkosti í fjarskiptum við útlönd fyrir þá aðila sem það þurfa eða kjósa. Ísland og Noregur eru í sam-eiginlegum viðræðum við Evrópusambandið um aðkomu landanna að áætlunum sambandsins á þessu sviði.

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 ljósleiðarastofnneta styður við umrædd verkefni.

Netöryggi: Mikilvægt er að efla netöryggi í samræmi við netöryggisstefnu og aðgerða-áætlun stjórnvalda sem samanstendur af 66 aðgerðum á grunni stefnunnar. Arangursrík framkvæmd aðgerðanna mun leiða til mikilla framfara til aukins netöryggis alls samfélagsins og færa Ísland framár í alþjóðlegum samanburði í þeim efnum. Þá er fjárfesting í netöryggi ein af forsendum þess að hægt sé að nýta til fulls möguleika stafrænna lausna.

Forgangsröðun aðgerðaáætlunar um netöryggi er byggð á stöðugu áhættumati og verður þar sérstaklega horft til þess að auka hæfni og þekkingu hins almenna netnotanda og auka

² Ísland ljóstengt, sjá <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2021/05/12/Island-ljostengt-hefur-byilt-forsendum-busetu-og-atvinnu-i-sveitum-landsins/>

tækifæri til sérmenntunar á 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. Þá er brynt að stjórnkerfi netöryggis og netöryggissveit CERT-IS sé á hverjum tíma í stakk búin að mæta ógnum á þessu sviði.

Mikilvægt er að ástandsgreining taki mið af netöryggisógnum og -atvikum sem ógna samfélaginu. Ný tilskipun Evrópusambandsins um að efla og samhæfa öryggisstig í net- og upplýsingakerfum sambandsins (NIS2)³ verður innleidd í landslög, auk fleiri umfangsmikilla tilskipana og annars ESB-regluverks á komandi árum. Þá verður árangur metinn af framkvæmd gildandi laga um öryggi net- og upplýsingakerfa mikilvægra innviða. Innleiðingu á NIS2 þarf að samræma við innleiðingu tilskipunar ESB um rekstrarviðnám mikilvægra innviða (CER) sem heyrir undir dómsmálaráðuneytið og reglugerð ESB um viðnámsþrótt starfræns fjármálamarkaðar (DORA) sem heyrir undir fjármálaráðuneytið. Um er að ræða umfangsmikið regluverk sem mun ná til fjölmargra opinberra og einkaréttarlegra þátta á sviði netöryggis. Í tengslum við þetta koma almannavarna- og varnarmálaþættir landsins til sérstakrar skoðunar.

Ný reglugerð um netöryggisráð hefur tekið gildi og skipað verður í nýtt ráð á vormánuðum 2024, auk þess sem nýr samstarfsvettvangur stjórnvalda og hagsmunaaðila atvinnulífsins verður settur á fót. Þörf er á enn frekari áherslu atvinnulífs og stjórnvalda á áfallaþol og viðbragðsgetu vegna netöryggisatvika.

Lögð verður áhersla á að CERT-IS verði fullgildur aðili að alþjóðlegu samstarfi á sviði netöryggis, s.s. með þátttöku í stofnun sameiginlegrar netöryggismiðstöðvar Norðurlandanna og Eystrasaltsríkjanna.

Stafræn þróun: Viðvarandi áhersla er á aukna stafvæðingu í öllum krókum samfélagsins með meiri skilvirkni og aukin lífsgæði að leiðarljósi. Viðfangsefnið 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 endurnota opinberra upplýsinga, gervigreindar og rafrænnar auðkenningar. Unnið verður að aðgerðaáætlun á sviði gervigreindar sem styður við ábyrga þróun og notkun á gervigreind. Mótuð verður heildstæð löggjöf, byggð á tilvonandi reglugerð ESB um gervigreind sem miðar að því að vernda heilsu, öryggi og grundvallarréttindi með því að setja skorður við þróun og notkun áhættusamrar gervigreindar.

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 rannsókna, þróunar og markaðssetningar á eftirtöldum sviðum: Ofurtölvumál, gervigreind, netöryggi, almenn færni á sviði stafrænnar tækni og að tryggja víðtæka 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. Eins og fram kemur í skýrslu samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins frá 2021, Ísland ljóstengt: Samfélagsleg áhrif af verkefninu 2016–2021, má greina að bættar nettengingar auki byggðafestu kvenna umfram

³ 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>

karla í dreifbýli.⁴ Þá benda kannanir Fjölmíðlanefndar til þess að kynin upplifi ógnir á netinu með mismunandi hætti.⁵ Við forgangsröðun aðgerða um aukið netöryggi verður lögð áhersla á aðgerðir sem jafna stöðu kynja og þjóðfélags hópa.

Áhættuþættir

Áhættuþættir í almennum fjarskiptum stafa ekki síst af veðurfari, legu landsins og þeirri staðreynd að landið er jarðfræðilega mjög virkt. Raforkuleysi vegna óveðurs, jarðhræringa og eldsumbrota er áskorun sem bæði fjarskiptafyrirtæki og stjórnvöld hafa bætt verulega úr á undanförunum árum og munu vinna áfram að.

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 netarásum og stæði í stað eða jafnvel drægist 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, siðferðislegu 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*.

⁴ Sjá https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/Skjol---Frettatengt/%C3%8Dsland%20lj%C3%B3stengt_sk%C3%BDrsla_vor2021.pdf

⁵ Sjá <https://fjolmidlanefnd.is/wp-content/uploads/2021/11/Hluti-3-Hatursordraeda-og-neikvaed-upplifun-af-netinu-copy.pdf>

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Allri byggð bjóðist aðgangur að áreiðanlegu háhraða-netsambandi 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.	51	38	0
		*1.2 Fjöldi km á stofnvegum þar sem ekki næst áreiðanlegt talsamband og að lágmarki 10 Mb farnetssamband óháð markaðsaðila.	124	80	0
Aukin hæfni og nýting netöryggis-tækni.	9.5	*2.1 Skor Íslands skv. matskerfi Alþjóðafjarskiptasambandsins (ITU) ⁶ sem varðar hæfni og nýtingu á netöryggis-tækni.	60%	75%	>90%
		*2.2 Samanlagður fjöldi skráðra/útskrifaðra nemenda í MSc-námi í netöryggisfræðum hjá íslenskum háskólum.	5–7 / 0	20 / 0	80 / 50
Öruggara netumhverfi.	11.5	*2.3 Skor Íslands skv. matskerfi Alþjóðafjarskiptasambandsins (ITU) ⁷ sem varðar öruggt netumhverfi.	86%	88%	>90%

*1.1 Upplýsingar frá Fjarskiptastofu í janúar 2024 sem byggja á gagnaöflun stofnunarinnar frá júní 2023.

*1.2 Upplýsingar frá Fjarskiptastofu í janúar 2024 sem byggja á gagnaöflun stofnunarinnar frá október 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-GCI.01-2021-PDF-E.pdf>

*2.2 Gögn frá Háskóla Íslands í 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-GCI.01-2021-PDF-E.pdf>

⁶ Matið snýr að þeim þáttum í úttekt Alþjóðafjarskiptasambandsins (ITU) sem varða markmið netöryggisstefnu Íslands 2022–2037 um að byggja upp afburðahæfni og nýtingu á netöryggis-tækni. Sjá <https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Pages/global-cybersecurity-index.aspx>

⁷ 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>

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

Innviðaráðuneytið var stofnað árið 2022 þegar breytt skipan Stjórnarráðsins tók gildi í samræmi við forsetaúrskurð nr. 6/2022. Við mótun nýs ráðuneytis hafa orðið töluverðar breytingar á málaflokkum. Nýtt ráðuneyti byggir á grunni fyrrum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins ásamt því að húsnæðis- og skipulagsmál fluttust yfir til ráðuneytisins. Þá fluttust nokkur verkefni frá ráðuneytinu, s.s. fjarskiptamál. Í breytingunum felast bæði áskoranir og tækifæri. Mikil vinna hefur verið í gangi undanfarin ár við að samhæfa stefnumótun og áætlanagerð og auka samvinnu milli málaflokka.

Tækifæri til umbóta

Ýmis tækifæri eru til umbóta í málaflokknum, hér er gerð grein fyrir þeim helstu.

Samhæfingu á allri stefnumótun og áætlanagerð fyrir málaflokka innviðaráðuneytisins verður haldið áfram. 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 málaflokkum 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 við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar og heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna.

Umbætur og einföldun regluverks. Áfram verður unnið að því að einfalda regluverk og gera stjórnsýsluna þjónustumiðaðri án þess að gengið sé á samfélagslega hagsmuni sem stjórnsýslu- og eftirlitsstofnunum er ætlað að verja. Með verkefninu er ætlunin að einfalda regluverk, verklag og ferla í þágu almennings og atvinnulífs og stuðla þannig að betri þjónustu, skilvirkari og réttlátari stjórnsýslu. Ráðuneytið og stofnanir þess 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 auknum tækifærum í stafrænni þróun er unnið að framsetningu og uppfærslu á stefnum og áætlunum ráðuneytisins, mælikvörðum og árangri þeirra í vefgátt. Styður slík upplýsingagátt við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um betri samskipti við almenning með bættri stafrænni þjónustu.

12 Landbúnaður

UMFANG

Starfsemi á málefнасviðinu er á ábyrgð matvælaráðherra. Það skiptist í þrjú málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu, ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefнасviðsins í heild á tímabilinu 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2022	Heimildir* 2023	Fjárlög 2024
12 Landbúnaður	22.151	23.537	23.390
12.10 Stjórnun landbúnaðarmála	20.469	21.814	21.625
12.20 Rannsóknir, þróun og nýsköpun í landbúnaðarmálum	724	749	744
12.60 Stjórnsýsla matvælaráðuneytis	958	975	1.021

* 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

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 hagar heildarinnar í efnahagslegu tilliti er leiðarljós.

Meginmarkmið málefнасviðsins 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 allra og hámarka velferð dýra.

FJÁRMÖGNUN

Í meðfylgjandi töflu má sjá fjárheimildir málefнасviðsins til næstu fimm ára og áætlaða skiptingu þeirra í rekstur og tilfærslur annars vegar og fjárfestingu hins vegar. Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefнасviðsins lækki um 255 m.kr. frá fjárlögum 2024 til ársins 2029. 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 251 m.kr. til lækkunar en núverandi samningar gilda út árið 2026. Þar fyrir utan skýrist breytingin af almennum aðhaldsráðstöfunum á málefнасviðið sem nema um 250 m.kr., auk þess sem gert er ráð fyrir að niður falli samtals um 310 m.kr. á tímabilinu vegna tímabundinna framlaga. Þar vegur þyngst niðurfelling á 200 m.kr. tímabundnu framlagi til sérstakra aðgerða í landbúnaði. Á móti er gert ráð fyrir að fjárheimildir málefнасviðsins verði auknar um samtals 391 m.kr. á tímabilinu. Þar munar mest um í fyrsta lagi 280 m.kr. hækkun til eflingar kornrækt og kemur

Það til viðbótar 198 m.kr. framlagi sem veitt var til verkefnisins í fjárlögum 2024. Gert er ráð fyrir að að framlag til verkefnisins hækki í 378 m.kr. á árinu 2025 og fari síðan upp í 478 m.kr. frá og með 2027. Í öðru lagi er gert ráð fyrir 60 m.kr. hækkun á tímabilinu til aðgerða til innleiðingar verndandi arfgerða í íslenska sauðfjárstofninn. Í fjárlögum 2024 var 110 m.kr. varið til verkefnisins í tvö ár til viðbótar 58 m.kr. sem komu inn í fjárukaalögum 2023. Í forsendum þessarar fjármálaáætlunar er gert ráð fyrir að framlag til verkefnisins hækki í 120 m.kr. á árinu 2026, lækki í 90 m.kr. 2027 og fari svo í 60 m.kr. frá árinu 2028. Í þriðja lagi er gert ráð fyrir 100 m.kr. tímabundnu framlagi í tvö ár til að styrkja getu Matís til að greiða fastan kostnað á móti fengnum styrkjum í erlendum samkeppnissjóðum. Aðrar breytingar á fjárheimildum málefnasviðsins skýrast fyrst og fremst af endurskoðaðri tekjuáætlun ríkisaðila með samsvarandi breytingum gjaldamegin, auk þess sem gert er ráð fyrir auknum fjárheimildum til loftslagsaðgerða í landbúnaði.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
12 Landbúnaður	23.350	23.349	23.268	23.187	23.135
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	23.309	23.308	23.228	23.147	23.096
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	41	41	40	40	39

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029

Heilnæm og sjálfbær matvælaframleiðsla

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.

12.10 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. Matvælastefna og landbúnaðarstefna til ársins 2040 voru samþykktar á Alþingi í júní 2023 og er unnið að aðgerðaáætlunum til að hrinda stefnunum í framkvæmd.

Helstu áskoranir

Í fjármálaáætlun 2024–2028 er fjallað um helstu áskoranir sem landbúnaður stendur frammi fyrir á komandi árum. Ein helsta áskoranin í matvælaframleiðslu felst í loftslagsbreytingum, áhrifum þeirra á matvælaframleiðslu og aðlögun að þeim. Önnur áskoran er fjárhagsvandi bænda og slæm afkoma en ríkið hefur þurft að grípa til aðgerða utan búvörusamninga til að

stuðla að bættari afkomu þeirra vegna utanaðkomandi aðstæðna, s.s. aðfangahækkunum í kjölfar Covid og innrásar í Úkraínu. Fyrirliggjandi upplýsingar og gögn sýna að vandinn er einkum tvíþættur, annars vegar bráðavandi innan ákveðins hluta atvinnugreinarinnar sem einkum má rekja til hækkunar fjármagnskostnaðar síðustu misseri og hins vegar vandi til lengri tíma sem tengist framleiðni og veikleikum í stuðningskerfi landbúnaðarins. Mikil fjölbreytni er í rekstri innan landbúnaðarins, bæði á milli búgreina og innan þeirra og eru búgreinar misvel í stakk búnar til að takast á við áskoranir, m.a. í núverandi efnahagsástandi.

Matvælaöryggi þarf að vera tryggt með öflugum eftirliti og skýrri löggjöf. Tryggja þarf að bæði innlend matvæli sem og innflutt séu örugg til neyslu. Jafnframt þarf að tryggja að EES-reglugerðir verði innleiddar hér á landi en margar þeirra snúa að matvælaöryggi og dýravelferð. Fjárhagsvandi undirstofnana hefur leitt til erfiðleika við að uppfylla lagaskyldur um eftirlit og vöktun, óbreytt ástand mun leiða til þess að minnka þurfi eftirlit, vöktun og rannsóknir á ákveðnum sviðum. Partur af því sem bent hefur verið á er að gjaldskrá Matvælastofnunar hefur ekki hækkað til samræmis við kostnað við eftirlit um langt árabíl sem leitt hefur til umtalsverðs taps í eftirliti. Ríkisendurskoðun hefur í nýlegum úttektum sínum lagt áherslu á að gjaldskráin endurspegli raunkostnað.

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 kolefnishlutlausu framtíð í velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar. Við seinni endurskoðun búvörusamninga, sem lauk í janúar 2024, kemur fram í bókun við samkomulagsskjalið að það er sameiginlegt markmið samningsaðila að landbúnaður á Íslandi verði kolefnishlutlaus eigi síðar en árið 2040. Losun gróðurhúsalofttegunda frá íslenskum landbúnaði var 618.000 tonn CO₂-ígilda árið 2022 eða 22% af samfélagslosun (ESR) samkvæmt losunarbókhalda Íslands. Óverulegar breytingar hafa orðið síðustu ár á losun vegna landbúnaðar, eða 3,3% samdráttur á árabílinu 2019–2022. Skilgreindar hafa verið loftslagsaðgerðir stjórnvalda í loftslagsmálum sem matvælaráðuneytið mun vinna að á næstu árum. Þá verður stuðningskerfi landbúnaðar þróað í þá átt að það hvetji til aukins samdráttar í losun í samræmi við landbúnaðarstefnuna. Meðal þess sem fram kemur í stefnunni er að skapa eigi hvata innan stuðningskerfis landbúnaðarins til að auðvelda bændum að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og auka bindingu í gróðri og jarðvegi. 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 og er það í samræmi við gildandi stefnu og aðgerðaáætlun fyrir landgræðslu og skógrækt, *Land og líf* (sjá málaflokk 17.1). Efla þarf rannsóknir og greina helstu áhættuþætti vegna áhrifa loftslagsbreytinga á íslenskan landbúnað, einkum með tilliti til fæðu- og matvælaöryggis, og móta áætlun um aðlögun landbúnaðar að loftslagsbreytingum.

Núgildandi búvörusamningar tóku gildi árið 2017 og gilda til tíu ára. Seinni endurskoðun samninganna fór fram árið 2023 og lauk í byrjun árs 2024. Ekki voru gerðar grundvallar-breytingar á samningunum en m.a. var bókað að aðilar samningsins væru sammála um að hefja nú þegar samtal um starfsumhverfi landbúnaðar í heild sinni til framtíðar. Á gildistíma fjármálaáætlunar er gert ráð fyrir mótun nýs stuðningskerfis fyrir landbúnað sem taki mið af samþyktri landbúnaðarstefnu til ársins 2040. Með hliðsjón af framangreindu kann að vera að útgjöld taki breytingum á tímabilinu. Gera verður ráð fyrir fjárhagslegu svigrúmi til framkvæmdar á nýju stuðningskerfi þegar til þess kemur en ekki liggur fyrir hvornig það muni líta út að svo stöddu. Fyrirhugað er að hefja það samtal á árinu 2024.

Styrkja þarf stóðir fæðuöryggis á Íslandi en fæðuöryggi er órjúfanlegur hluti af þjóðaröryggi. Í fjármálaáætlun 2024–2028 var aukin áhersla lögð á eflingu kornræktar og er verkefnið

að auka innlenda framleiðslu á korni til fôðurs og til manneldis og þar með auka verðmætasköpun í landbúnaði á Íslandi. Fyrir liggur aðgerðaáætlun til eflingar kornrækt á Íslandi sem unnin var af starfshópi á vegum Landbúnaðarháskóla Íslands (LBHI). Aðgerðaáætlunin styður m.a. við markmið í stjórnarsáttmála og fjármálaáætlun um fæðuöryggi, loftslagsmál og aukna og fjölbreyttari landbúnaðarframleiðslu. Í aðgerðaáætluninni eru settar fram 25 tillögur sem varða kynbætur, stuðning, kornsamlög, búskaparhætti, tryggingar og varnir gegn fuglum. Í fjármálaáætlun 2024–2028 var ákveðið að verja 2 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar í eflingu kornræktar til að koma aðgerðaáætluninni til framkvæmdar. Áframhaldandi kornkynbætur eru lykilatriði til að efla kornrækt á Íslandi og gerður hefur verið samningur við LBHI um verk-efnið og gert er ráð fyrir samstarfi 2024–2028. Markmið þess er að efla verulega ræktunarmöguleika, en sú vinna mun taka tíma og er forgangsatriði samkvæmt aðgerðaáætluninni. Þá er ætlunin að hluta fjármunanna verði ráðstafað til stuðnings þróunarverkefnum í kornrækt og til að efla kennslu og leiðbeiningar. Hvort tveggja mun treysta undirstöður greinarinnar til lengri tíma. Samhliða er fyrirhugað að auka frekar stuðning við innviðauppbyggingu í greininni. Stuðningur við fjárfestingar í kornrækt er stærsta einstaka verkefni aðgerðaáætlunarinnar. Það mun lækka verkunarkostnað og hvetja til aukinnar framleiðslu. Enn fremur er ætlunin að nýta hluta fjármunanna til beins stuðnings við framleiðslu á síðari hluta tímabilsins. Loks verður tekið til frekari skoðunar að koma á uppskerutryggingum í kornrækt sem mun draga úr óvissu og efla ræktunarvilja.

Með þeim aðgerðum sem stefnt er að má styðja við sjálfbærni matvælaframleiðslu Íslands og þar með styrkja stóðir 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 innlendrar framleiðslu á korni mætir þeim áskorunum 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 auknið matvælaöryggi, t.a.m. 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. Í skýrslu starfshóps URN um fyrirkomulag eftirlits með hollustuháttum og mengunarvörnum og matvælum var lagt til að eftirlit með matvælum færðist frá heilbrigðiseftirlitum sveitarfélaga til Matvælastofnunar. KPMG hefur hafið vinnu fyrir MAR við að kortleggja lögbundin verkefni matvælaeftirlits og greina hvaða möguleikar eru hagkvæmastir þegar horft er til samræmingar eða jafnvel sameiningar matvælaeftirlits.

Sem matvælaþjóf ber okkur skylda til þess að tryggja að framleiðsluhættir séu á þann veg að velferð dýra sé höfð að leiðarljósi. Það er ekki bara samfélagsskylda okkar heldur er það vel þekkt að heilsa og velferð dýra eru þættir sem hafa áhrif á gæði og öryggi matvæla og þar með hagsmuni neytenda. Þar til viðbótar eru kröfur neytenda sífellt að aukast hvað varðar heilnæmi matvæla, þ.m.t. velferð dýra. 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. Starfshópur á vegum heilbrigðisráðuneytisins, matvælaráðuneytisins og umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins hefur unnið að aðgerðaáætlun gegn útbreiðslu sýklalyfjaónæmis á Íslandi. Sýklalyfjaónæmi er ein helsta heilbrigðisógnin sem heimurinn stendur

frammi fyrir í dag. Fyrirséð er að aukið sýklalyfjaónæmi mun valda erfiðleikum við meðhöndlun ýmissa sjúkdóma og sýkinga. Aðgerðaáætlunin er umfangsmikil og mun fela í sér umtalsverðan kostnað þessara þriggja ráðuneyta.

Riðutilfellum fjölgaði umtalsvert hér á landi síðasta árið. Nú hefur verið sett af stað vinna við landsáætlun um riðuveikilaust Ísland þar sem horft verður til innleiðingar verndandi arfgerða í íslenska sauðfjárstofninn. Í fjárukalögum 2023 var gert ráð fyrir 58 m.kr. framlagi á því ári til að mæta kostnaði við arfgerðagreiningu og ræktun og í fjárlögum 2024 er gert ráð fyrir 110 m.kr. framlagi til verkefnisins. Ljóst er að fjárhagslegir hagsmunir ríkissjóðs eru miklir ef þessi áform ganga eftir þar sem miklum fjármunum hefur verið varið í niðurskurð á sauðfé vegna riðusmita. Áætlaður kostnaður verkefnisins er samtals 608 m.kr. á tímabilinu 2023–2029.

Kynja- og jafnréttissjónarmið eru mikilvæg, m.a. í ljósi þess hve stór þáttur landbúnaður er í atvinnulífi í dreifbýli. Ein áskorun hvað varðar kynja- og jafnréttissjónarmið er skortur á gögnum. Áður hefur verið fjallað um að opinber gögn endurspegla 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 málefnasviðinu og því eru gagnagrunnar stjórnvalda er varðar matvælaframleiðslu í stöðugri þróun.

Áhættuþættir

Meðal áhættuþátta sem geta haft áhrif á landbúnað eru breytingar á ytri aðstæðum og geta þeir verið ófyrirséðir. Áhrif innrásar Rússlands í Úkraínu, aukinn aðfangakostnaður, s.s. hærra 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 en með öflugri vöktun 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 rata á markað.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
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).	3.274 ha.	3.680 ha.	7.000 ha.
	2,3,12	Hlutfall samræmdra reglna um öryggi matvæla innleiddar fyrir íslenskan markað innan tíma-marka skv. EES-samstarfinu.	59%	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 tonnum CO ₂ -ígilda/ári.	4% (578,8)	8% (554,7)	17%** (500,4)
Skapa skilyrði til fjölbreyttari landbúnaðarframleiðslu með sjálfbæra landnýtingu og nýsköpun að leiðarljósi.	2.4	Framleiðsla á útiræktuðu grænmeti. ***	916 tonn	1.008 tonn (+10%)	1.145 tonn (+25%)
	2.4	Framleiðsla á ylrræktuðu grænmeti. ****	3.564 tonn	3.920 tonn (+10%)	4.455 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 á vinnu við endurskoðun aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum.

*** Byggt á gögnum Hagstofu Íslands um uppskeru á helstu útiræktuðu káltegundum. Upphafsstaða byggist á gögnum frá 2023.

**** Byggt á gögnum Hagstofu Íslands um framleiðslu á tómötum, paprikum og agúrkum. Upphafsstaða byggist á gögnum frá 2023.

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

Um helmingur tekna Matís í dag kemur með styrkjum úr samkeppnissjóðum sem er umtalsverð breyting frá því sem var við stofnun Matís árið 2007 en þá voru styrkir úr samkeppnissjóðum einungis 20% af tekjum stofnunarinnar. Á sama tíma hefur þjónustusamningur ríkisins farið úr því að vera 42% af tekjum í það að vera 24%. Matís hefur bent á að stofnanir ríkisins geti nýtt launagreiðslur en að það sé ekki raunin þegar laun eru fjármögnuð með styrkjum. Á sama tíma getur Matís ekki sótt um endurgreiðslu vegna rannsókna og nýsköpunar þar sem framlag ríkisins kemur til frádráttar. Horft er til þess að þjónustusamningur við Matís hækki árið 2025 um 100 m.kr. og að þeir fjármunir verði skilyrtir sem mótframlag við styrki úr erlendum samkeppnissjóðum.

Tækifæri til umbóta

Rannsóknir, þróun, miðlun þekkingar og nýsköpun er grundvöllur þess að landbúnaðurinn geti mætt þessum áskorunum og nýtt tækifæri til framtíðar. Stofnun Matvælasjóðs ásamt sérstökum samningum við LBHÍ og Mátís er liður í því að efla rannsóknir og nýsköpun. Þar af leiðandi er matvælaframleiðsla á Íslandi betur í stakk búin að mæta þeim áskorunum sem henni fylgja og ná fram markmiðum á málefnasviði landbúnaðar sem sett eru fram í málaflokki 12.1. Stutt verður við uppbyggingu við LBHÍ til að vinna að eflingu kornræktar og auka rannsóknar- og nýsköpunarstarf, í samræmi við stefnumótun á málefnasviðinu. Þá er í gildi samningur milli matvælaráðuneytisins og LBHÍ um þjónustu á sviði rannsókna, þróunarvinnu og sérhæfðar ráðgjafar fyrir árin 2023–2024. Markmið samningsins er að stuðla að öflugum rannsóknum og nýsköpunar- og þróunarstarfsemi á sviði landbúnaðar og matvælaframleiðslu.

Þjónustusamningurinn við Mátís rennur út árið 2024 og verður unnið að gerð nýs langtíma-samnings. Árið 2024 er þó gert ráð fyrir auka 100 m.kr. til Mátís sem skilyrt verður sem mótframlag við styrki úr erlendum samkeppnissjóðum. Um helmingur tekna Mátís í dag kemur með styrkjum úr samkeppnissjóðum, bæði innlendum og erlendum. Er það mikil breyting frá því sem var við stofnun Mátís árið 2007 en þá voru styrkir úr samkeppnissjóðum aðeins um 20% af tekjum. Styður þetta við Matvælastefnu Íslands til ársins 2040 þar sem gert er ráð fyrir því að stuðningsumhverfi nýsköpunar verði eftt enn frekar þar sem rannsóknir, nýsköpun og hagnýting hugvits eru lykilþættir í því að auka sjálfbærni, fjölbreytni og verðmætasköpun í innlendra matvælaframleiðslu.

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. Ferlið í kringum úthlutanir úr sjóðnum hefur tekið miklum breytingum síðan fyrst var úthlutað og hafa breytingarnar miðað að því að gera ferlið og úthlutunina skýrari og gagnsærri. Meðal annars hefur nýtt umsóknakerfi verið tekið í notkun sem heldur utan um allt ferlið, allt frá því að auglýst er eftir umsóknum og þar til samningar eru gerðir og greiddir út.

Þessar aðgerðir styðja allar við velsældaráhersluna um grósku í nýsköpun og eru mikilvægur liður í því að takast á við þær áskoranir sem fjallað er um í kafla 12.1.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
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 málefnasviði 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 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2024
	2022	2023	
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	7.468	6.866	7.752
13.10 Stjórnun sjávarútvegs og fiskeldis	1.864	1.747	1.960
13.20 Rannsóknir, þróun og nýsköpun í sjávarútvegi	5.604	5.119	5.792

* 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

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

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 aukist um 344 m.kr. frá fjárlögum 2024 til ársins 2029. Fyrst og fremst skýrist sú breyting í fyrsta lagi af auknum framlögum annars vegar til að styrkja stjórnsýslu og eftirlit með fiskeldi og hins vegar til að efla hafrannsóknir og eftirlit með sjávarútvegi en samtals nemur hækkunin á ramma málefnasviðsins 700 m.kr. til þessara verkefna á tímabilinu. Í fjárlögum 2024 var samtals 495 m.kr. veitt til verkefnanna en gert er ráð fyrir að framlagið hækki um 350 m.kr. á árinu 2025 og svo aftur um 350 m.kr. á árinu 2026. Frá og með árinu 2026 er þannig ráðgert að veita um 1.195 m.kr. til þess að styrkja stjórnsýslu og eftirlit með fiskeldi og til að efla hafrannsóknir og eftirlit með sjávarútvegi. Í öðru lagi er gert ráð fyrir 248 m.kr. hækkun á fjárheimild til fiskeldissjóðs á tímabilinu í tengslum við

hækkun verðmætagjalds í sjókvíaeldi. Í þriðja lagi er gert ráð fyrir að veita 150 m.kr. fjárheimild á árinu 2025 til tækjakaupa í nýtt hafrannsóknaskip. Á móti þessum auknu fjárheimildum er annars vegar gert ráð fyrir að 200 m.kr. tímabundin fjárheimild til hvalatalninga falli niður á árinu 2025. Hins vegar er gert ráð fyrir almennum aðhaldsráðstöfunum á málefnasviðið sem nema um 403 m.kr. á tímabilinu. Aðrar breytingar á fjárheimildum málefnasviðsins skýrast fyrst og fremst af endurskoðaðri tekjuáætlun ríkisaðila með samsvarandi breytingum gjaldamegin og niðurfellingu á fjárheimildum til tímabundinna verkefna.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
13 Sjávarútvegur og fiskeldi	8.001	8.247	8.213	8.195	8.096
p.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	7.187	7.590	7.562	7.551	7.459
p.a. áætluð framlög í fjárfestingu	814	657	651	644	637

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029

Heilnæm og sjálfbær matvælaframleiðsla

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 sjókvíaeldis 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 samfélög 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 hafði yfirsýn yfir starf fjögurra starfshópa sem fengust við fjögur þemu, samfélag, aðgengi, umgengni og tækifæri. Lokaafurðir vinnunnar eru m.a. frumvarp til nýrra laga um sjávarútveg á árinu 2024, verkefni á sviði orkuskipta, nýsköpunar, hafrannsóknna 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 efnun 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 samspili 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.

Mikið var fjallað um stöðu lagareldis í gildandi fjármálaáætlun, m.a. þá vinnu sem átt hefur sér stað varðandi stefnumótun og lagasetningu í lagareldi. Ráðuneytið lét m.a. vinna greiningu á stöðu og framtíð lagareldis á Ísland ásamt því að fá Ríkisendurskoðun til að vinna stjórnsýsluúttekt á stjórnsýslu fiskeldis. Á grunni þessara skýrslna hefur verið unnin stefnumótun sem birt var í samráðsgátt 4. október 2023 (S-182/2023) og frumvarp til heildstæðra laga um lagareldi lagt fram á Alþingi 27. mars sl.

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 2025–2029.

Fjárheimildir til hafrannsóknna og fiskveiðieftirlits voru auknar um tæpa 3 ma.kr. á tímabili gildandi fjármálaáætlunar með það að markmiði að skapa sjávarútvegi skilyrði til aukinnar verðmætasköpunar með sjálfbæra nýtingu og vistkerfisnálgun að leiðarljósi. Áfram er gert ráð fyrir þessum fjárheimildum á málefnasviðinu. Öflugar hafrannsóknir og þekja í eftirliti með fiskveiðiauðlindinni eru forsenda þess að íslenskar sjávarafurðir séu samkeppnishæfar á alþjóðamörkuðum og að nýting sjávarauðlinda sé sjálfbær og stuðli að vexti íslensks atvinnulífs og samfélags.

Stefnumótun á sviði lagareldis var unnin á grunni skýrslna Ríkisendurskoðunar og Boston Consulting Group og lögð fram í samráðsgátt stjórnvalda í október 2023. Í stefnumótuninni er sett fram sameiginleg framtíðarsýn til ársins 2040 fyrir undirgreinar lagareldis og fjallað um markmið hvernar greinar til að framtíðarsýnin geti orðið að veruleika. Megináherslur stefnunnar eru að lagareldi verði stjórnað á grundvelli skilgreindra mælikvarða sem koma í veg fyrir að greinin hafi neikvæð áhrif á umhverfi sitt, s.s. á vistkerfi eða villta stofna. Tryggja þarf að staða dýravelferðar og sjúkdóma sé með sama hætti og best þekkist í lagareldi á heimsvísu. 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 fólgin í því að móta heildræna umgjörð fyrir landeldi svo að eftirlit og stjórnsýsla verði í stakk búin til þess að takast á við aukin umsvif greinarinnar á næstu árum.

Til að hrinda stefnumótuninni í framkvæmd verður unnið að gerð áætlana um aðgerðir til næstu fimm ára. Sem hluti af þeirri aðgerðaráætlun var frumvarp um um heildarlög á sviði lagareldis lagt fyrir Alþingi þann 27. mars sl. Markmið frumvarpsins er að skapa lagareldi á Íslandi skýran lagaramma og skilyrði til aukinnar verðmætasköpunar með sjálfbæra nýtingu og vistkerfisnálgun að leiðarljósi.

Í gildandi fjármálaáætlun kom inn ríflega 2 ma.kr. hækkun fjárheimildar til eflingar stjórnsýslu, eftirlits, leyfisveitinga og rannsókna í fiskeldi með það að markmiði að skapa greininni skilyrði til aukinnar verðmætasköpunar með sjálfbæra nýtingu og vistkerfisnálgun að leiðarljósi. Áfram er gert ráð fyrir þessum fjárheimildum á málefnasviðinu. Forsendur fyrir vexti sjókvíaeldis, og þar með tekjuaukningar fyrir íslenskt þjóðarþú, eru að hlúð sé að umhverfi greinarinnar m.t.t. til regluverks, stjórnsýslu, eftirlits og rannsókna.

Ljóst er að með þessum stórauðnum framlögum til fyrrgreindra verkefna á sviði sjávarútvegs og fiskeldis eru stjórnvöld að leggja áherslu á mikilvægi þess að stjórnsýsluleg umgjörð þessara mikilvægu málaflokka sé tryggð sem stuðli þannig að aukinni verðmætasköpun fyrir íslenskt þjóðarþú til framtíðar.

Áhættuþættir

Áhættuþættir í lagareldi, þá aðallega sjókvíaeldis, eru fyrst og fremst áhætta vegna erfðablöndunar ef upp kemur stök úr kvíum, velferð eldisfiska þá t.d. tengt sjúkdómum eða sníkjudýrum og önnur umhverfisáhrif s.s. lífrænt álag. Ef stoðir stjórnsýslunnar verða ekki styrktar getur það enn fremur haft áhrif á tækifæri greinarinnar til að vaxa á sjálfbæran hátt. Stefnumótun lagareldis og áður nefnt frumvarp hafa að markmiði að lágmarka framangreinda áhættu.

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 2024	Viðmið 2026	Viðmið 2029
Skapa sjávarútvegi skilyrði til aukinnar verðmætasköpunar með sjálfbæra nýtingu og vistkerfisnálgun að leiðarljósi.	2,8,14	Hlutfall skilgreindra verndarsvæða í efnahagslögsögu Íslands. ¹	0%	10%	30%
Skapa lagareldi skilyrði til aukinnar verðmætasköpunar með sjálfbæra nýtingu og vistkerfisnálgun að leiðarljósi.	2,8,14	Hlutfall hafsvæðis innan landhelgi þar sem hafsbotninn hefur verið kortlagður með fjölgeisla mælingum.	40%	50%	65%
Draga úr losun gróðurhúsalofttegunda við fiskveiðar.	2,8,13,14	Samdráttur í losun vegna fiskveiða frá árinu 2005 (%).	17%	30%	40%
Skapa lagareldi skilyrði til aukinnar verðmætasköpunar með sjálfbæra nýtingu og vistkerfisnálgun að leiðarljósi.	2, 8, 12, 14	Afföll á kynslóð í sjókvíældi.	30%	20%	10%
		Hlutfall smitvarnasvæða með einn rekstraraðila starfandi.	Smitvarnasvæði skilgreind	70%	100%
		Fjöldi árvaka.*	13	15	17

* Búnaður sem mælir göngu laxa í og úr ám.

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

Í greinargerð fyrir málaflokk 13.1 er fjallað um áskoranir og tækifæri í matvælaframleiðslu.

¹ Exclusive economic zone (efnahagslögsaga).

Tækifæri til umbóta

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 matvælaiðnaði, þ.m.t. sjávarútveg og fiskeldi. Áhersla á stuðning við nýsköpun og þróun í matvælaiðnaði styður m.a. við velsældaráherslu um grósku í nýsköpun. 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 Ferðamál

UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð menningar- og viðskiptaráðherra. Undir málefnasviðinu er einn málaflokkur sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2024
	2022	2023	
14 Ferðapjónusta	2.575	2.377	2.168
14.10 Ferðapjónusta	2.575	2.377	2.168

* 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 íslenskrar ferðapjónustu til 2030 er að vera leiðandi í sjálfbærri þróun á grunni jafnvægis á milli efnahags-, umhverfis- og samfélagslegra þátta. Í því felst að ferðapjónustan sé arðsöm og samkeppnishæf og starfi í sátt við bæði land og þjóð. Framtíðarsýnin innifelur að íslensk ferðapjónusta stuðli að bættum lífskjörum og hagsæld, að hún sé þekkt fyrir gæði og einstaka upplifun og sé fest í sessi sem ein af grundvallarstöðum íslensks efnahagslífs.

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 hækki um 88 m.kr. frá fjárlögum 2024 til ársins 2029. Helstu breytingar til hækkunar felast í 200 m.kr. varanlegu framlagi til að innleiða aðgerðaáætlun ferðamálastefnu til ársins 2030. Helstu breytingar til lækkunar á tímabilinu er 110 m.kr. aðhald í starfsemi málefnasviðsins sem hluta af almennu aðhaldsmarkmiði. Einnig er gert ráð fyrir að 18 m.kr. tímabundin framlög falli niður á árinu 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.	Aætlun	Aætlun	Aætlun	Aætlun	Aætlun
	2025	2026	2027	2028	2029
14 Ferðapjónusta	2.347	2.325	2.302	2.279	2.256
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	1.811	1.795	1.777	1.760	1.743
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	535	530	525	519	514

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029

Leiðandi í sjálfbærri þróun

Unnið verði í samræmi við áherslu og markmið í ferðamálastefnu til 2030 og aðgerðaáætlun hennar.

Ferðaþjónustan sé þekkt fyrir sjálfbæra þróun, gæði og einstaka upplifun.

Ferðaþjónustan sé arðsöm og samkeppnishæf, í sátt við land og þjóð og stuðli að bættum lífskjörum og hagsæld á Íslandi.

14.1 Ferðaþjónusta

Verkefni

Málaflokkurinn tekur til eftirtalinnna þátta: stjórnunar ferðamála, þ.m.t. stjórnsýslu Ferðamálastofu sem er sú stofnun sem heyrir undir málefнасviðið, 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. Unnið er í samræmi við áherslu og markmið ferðamálastefnu til 2030 og aðgerðaáætlun hennar.

Helstu áskoranir

Ferðaþjónusta er ein af stærstu útflutningsgreinum landsins og mikilvægur drifkraftur hagvaxtar. Gangi spár eftir eru horfur góðar fyrir ferðaþjónustu og alla verðmætasköpun sem á henni byggir. Heildarfjöldi brottfara erlendra farþega árið 2023 var um 2,2 milljónir. Fjöldinn hefur aðeins einu sinni áður mælst meiri en það var árið 2018 þegar erlendir farþegar voru 2,3 milljónir. Spár fyrir árið 2024 gera ráð fyrir að fjöldi ferðamanna geti orðið á bilinu 2,3–2,5 milljónir. Á árinu 2025 er gert ráð fyrir komu um 2,6 milljóna ferðamanna og á árinu 2026 verði þeir fleiri en 2,7 milljónir. Hluttur ferðaþjónustu í landsframleiðslu ársins 2023 hefur náð fyrri hæðum og er áætlaður 8,5% samkvæmt fyrstu bráðabirgðatölum ferðaþjónustureikninga, samanborið við 7,5% árið á undan. Á tímabilinu 2016–2019, fyrir kórónuveirufaraldurinn, nam hluttur ferðaþjónustu í landsframleiðslu að jafnaði 8,2%.

Ferðamálastofnun Sameinuðu þjóðanna gerir ráð fyrir að fjöldi erlendra ferðamanna í Evrópu verði svipaður eða ívið meiri á árinu 2024 og hann var árið 2019, fyrir heimsfaraldur kórónuveiru.

Árið 2023 var metár í komum skemmtiferðaskipa til landsins. Um 110 skip komu til landsins með um 313.000 farþega sem er 80% fjölgun farþega frá fyrra ári. Flest skipin komu á tímabilinu júní til september. Gera má ráð fyrir að hvert skip hafi að meðaltali viðkomu í þremur til fjórum höfnum í ferð sinni um Ísland. Bókanir fyrir árið 2024 eru svipaðar og á síðasta ári.

Þrátt fyrir jákvæðar horfur felur áframhaldandi vöxtur greinarinnar í sér áskorun varðandi álagsstýringu og afkastagetu innviða í viðum skilningi. Niðurstöður viðhorfskönnunar sem KPMG framkvæmdi meðal ferðaþjónustufyrirtækja um áramótin gefa til kynna að staða ferðaþjónustunnar sé að styrkjast eftir erfiða skuldastöðu liðinna ára og að mönnun og húsnæði sé ekki jafn brýn áskorun og verið hefur. Almenn tækkandi verðlag undanfarin misseri hefur falið í sér áskorun þar sem verðlagið gerir landið að dýrari áfangastað, í alþjóðlegum samanburði, og getur leitt til skemmri dvalar og minni eyðslu ferðamanna. Svo virðist sem langt eldsumbrotatímabil á Reykjanesskaga sé hafið sem gæti orðið viðvarandi áskorun fyrir greinina. Nýjustu atburðir á Reykjanesskaga, sem hófust aftur á síðari hluta árs 2023, höfðu í upphafi að einhverju marki neikvæð áhrif á bókanir til skemmri tíma og óvíst er hvernig þróunin verður hvað það varðar. Þróist atburðarásin á þann veg að eldsumbrot hafi áhrif á starfsemi Keflavíkurflugvallar mun það fela í sér verulegar áskoranir á sviði ferðaþjónustu, ekki síst varðandi orðspor og markaðssetningu.

Tækifæri til umbóta

Undanfarna mánuði hefur verið unnið að gerð ferðamálastefnu til 2030 ásamt aðgerðaáætlun. Fylgir hún eftir og aðgerðabindur þau 12 áhersluatriði sem koma fram í stefnuramma íslenskrar ferðaþjónustu og vísað er til í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Stefnumamminn byggir á jafnvægi og samþættingu milli fjögurra lykilstoða: efnahags, samfélags, umhverfis og gesta.

Ferðamálastefnan verður lögð fram sem tillaga til þingsályktunar á vorþingi 2024 og fylgja henni yfir 40 skilgreindar aðgerðir. Veruleg tækifæri til umbóta innan greinarinnar, og í stoðkerfi hennar, hafa verið kortlögð í þessari vinnu og birtast í aðgerðaáætluninni.

Brýnt er að stjórnvöld haldi áfram að leggja áherslu á öflun áreiðanlegra gagna, **innviðauppbyggingu**, aðgerðir sem miða að því að dreifa ferðamönnum víðar um landið, og yfir allt árið, auk **öryggi ferðamanna** og **ábyrga ferðahegðun** og leiti almennt leiða til að miða að stöðugleika og bættum rekstrarskilyrðum innan greinarinnar með arðsemi og samkeppnishæfni að leiðarljósi.

Þá verður áfram unnið að því að náttúra, menning og afþreying stuðli að einstakri **upplifun gesta**. Þetta samræmist velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi og í betri samskiptum við almenning og þeirri stefnumörkun sem birtist í framtíðarsýn og leiðarljósi íslenskrar ferðaþjónustu til 2030 sem og væntanlegri ferðamálastefnu til 2030 og aðgerðaáætlun hennar. Stór þáttur í aðdráttaraflí Íslands sem ferðamannalands er fölginn í sterku menningarlífi og menningararfi þjóðarinnar. Áfram 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 stjórn tæki 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 forgangsörðun aðgerða og stefnumarkandi ákvarðanatöku í ferðaþjónustu. Þá verði unnið að því að útfæra verkfærakistu til að meta þolmörk og bregðast við álagi á helstu áfangastöðum ferðamanna

Framkvæmdasjóður ferðamannastaða og **Flugþróunarsjóður** eru starfræktir á vegum menningar- og viðskiptaráðuneytisins og eru í umsýslu Ferðamálastofu, 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. Aðgerðir í aðgerðaáætlun ferðamálastefnu til 2030 snúa m.a. að eflingu þessara sjóða og skerpingu á hlutverki þeirra. Með fullri fjármögnun Flug-

þróunarsjóðs hefur náðst verulegur árangur í að styðja við uppbyggingu alþjóðlegs millilandaflugs á landsbyggðinni og má þar m.a. nefna beint áætlunarflug EasyJet til og frá Akureyri. Ráðuneytið gerir jafnframt samning við Íslandsstofu um markaðs- og kynningarstarf á erlendri grundu en þar undir heyra m.a. ferðaþjónusta, listir og skapandi greinar. Unnið er að gerð nýs samning sem taka mun gildi 2025.

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 rannsóknunum 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, í samræmi við aðgerðaáætlanir stjórnvalda á því sviði, m.a. með stuðningi við áframhaldandi uppbyggingu hleðslunets fyrir rafbíla um land allt og auknu hlutfalli vistvænna bílaleigubíla.

Hafa ber í huga að margir snertifletir ferðaþjónustunnar heyra undir málefnasvið annarra ráðuneyta og stofnana. Í því samhengi má nefna samgönguáætlun, byggðaáætlun, landsáætlun um uppbyggingu innviða, málefni þjóðgarða, skattlagningu, orkuskipti, menntun, vinnu- markaðsmál og loftslagsmál. Í ferðamálastefnu til 2030 er áréttað mikilvægi samhæfingar og skilvirkni, þvert á stjórnsýslu og í samvinnu við hagaðila, þar sem ferðaþjónustan er þverfagleg atvinnugrein.

Áhættuþættir

Ferðaþjónustan er næm fyrir ytri áhrifum og sveiflum í hagkerfinu. Náttúruhamfarir, auk fleiri utanaðkomandi þátta, geta haft áhrif á þróun eftirspurnar frá helstu mörkuðum, s.s. stríð, faraldrar, orku- og olíuverð, loftslagsbreytingar, efnahagsástand og verðþróun á helstu mörkuðum, samkeppni við aðra áfangastaði og orðspor. Aukin alþjóðleg skattlagning eða aðrar takmarkanir, t.d. vegna mengunar frá samgöngum, er líka áhættuþáttur varðandi samkeppnishæfni áfangastaðarins.

Komist ferðamálastefna og aðgerðaáætlun á grundvelli hennar ekki til framkvæmda á tímabilinu getur það m.a. haft í för með sér að markmið um aukna verðmætasköpun, sjálfbærni og jákvæða upplifun náist ekki. Mikilvægt er að viðhalda góðu orðspori og ímynd Íslands sem áfangastaðar með markvissum aðgerðum.

Umtalsverð fjölgun ferðamanna gæti valdið þrýstingi á gengi krónunnar, aukið eftirspurn eftir erlendu vinnuafli og leitt til hækkunar á húsnæðisverði. Þá gæti óheft stigvaxandi fjölgun ferðamanna, án mótvægisáðgerða, leitt til átroðnings á náttúru umfram þolmörk, ópols meðal heimamanna í garð ferðamanna og greinarinnar í heild með tilheyrandi neikvæðri upplifun ferðamanna. Slík þróun gæti jafnframt haft í för með sér að orðspor Íslands sem áfangastaðar verði fyrir skaða og leitt á endanum til minnkandi eftirspurnar og lækkunar gjaldeyrisketna.

Það hefur sýnt sig að utanaðkomandi óvissuþættir geta haft veruleg og skyndileg áhrif á stöðu ferðaþjónustu og þar með efnahag og samfélag landsins. Jarðhræringar á Reykjanesi á síðasta ári eru ágætt dæmi um það. Mikilvægt er að stuðla að seiglu í greininni og vera með tiltækar og uppfærðar viðbragðsáætlanir, bæði stjórnvalda og greinarinnar. Á vegum Ferðamálastofu hefur verið unnið þjóðhagslíkan fyrir ferðaþjónustuna sem metur áhrif breytinga í ferðaþjónustu á greinina sjálfa og efnahagslífið í heild.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
1. Aukin verðmætasköpun.	8.9, 12.B	Heildarneysla erlendra og innlendra ferðamanna.	635 ma.kr. ¹	660 ma.kr. ²	695 ma.kr.
	8.9, 12.B	Meðalútgjöld hvers erlends ferðamanns á hverja gistinótt. ³	43.900 kr. ⁴	48.800 kr. ⁵	59.300 kr.
	8.9, 12.B	Hlutfall gistinátta á hótelum utan háannatíma á landsbyggðinni.	50% ⁶	61%	65%
2. Jákvæð upplifun heimamanna og ferðamanna.	8.9, 11.A, 12.B	Hlutfall Íslendinga sem telur fjölda ferðamanna í heimabyggð hæfilegan. ⁷	55,4%	80%	80%
	8.8, 8.9, 12.B	Ánægja starfsfólks í ferðaþjónustu (hlutfall ánægðra).	68% ⁸	70%	72%
	8.9, 11.A, 12.B 16.6	Meðmælaskor ferðamanna. ⁹	82/100	86/100	86/100
3. Umhverfisleg sjálfbærni í ferðaþjónustu.	16.6	Hlutfall vistvænna bíla hjá bílaleigum.	22,9% ¹⁰	50%	90%
	7.2, 8.9, 12.B, 13.2	Fjöldi fyrirtækja í ferðaþjónustu sem eru með vottuð gæða- eða umhverfisstjórnunarkerfi.	61	105	150

¹ Áætlun menningar- og viðskiptaráðuneytis m.v. gögn Hagstofu Íslands um heildarneyslu ferðamanna fyrir árið 2022. Nýrri tölur liggja ekki fyrir.

² Viðmið fyrir árin 2025 og 2029 byggja á forsendu um 1,3% línulegan árlegan vöxt fram til ársins 2030 en það ár verði heildarneysla ferðamanna um 700 ma.kr.

³ Mælikvarði hefur tekið breytingum. Miðað er við eyðslu á hverja gistinótt á Íslandi í stað heildareyðslu. Kostnaður vegna millilandaferðanna (flug/ferja) er ekki þar með talinn.

⁴ Miðað er við tölur Hagstofu Íslands, neyslu og gistinætur (skráðar og óskráðar) frá árinu 2022, að viðbætti hækkun á vísitölu neysluverðs ársins 2023.

⁵ Raunvirði meðalútgjalda ársins 2022 miðað við 5% verðbólgu frá árinu 2025.

⁶ Hagstofa Íslands. Gistinætur á hótelum og gistiheimilum. Gögn fyrir 2023 hafa ekki verið birt niður á landsvæði. Samsvarandi hlutfall fyrir árið 2022, þegar eingöngu er miðað við hótél sem opin eru allt árið, er 42,3%.

⁷ Orðalag mælikvarða skýrt í samræmi við gögn í Jafnvægisás ferðamála. Þölmörk þessara viðmiða samkvæmt Jafnvægisás ferðamála liggja við 80.

⁸ Ferðamálastofa. Ánægja starfsfólks í ferðaþjónustu. Talan er fyrir árið 2019. Nýrri tölur liggja ekki fyrir.

⁹ Ferðamálastofa. Landamærakönnun 2023. Meðmælaskor (e. Net Promoter Score). NPS 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 tryggð viðskiptavina.

¹⁰ Samgöngustofa. Hlutfall rafmagnsbíla og tengiltvinnbíla.

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 fjárlægri þróun hans á tímabilinu 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2024
	2022	2023	
15 Orkumál	6.969	8.571	14.671
15.10 Stjórnun og þróun orkumála	6.969	8.571	14.671

* 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 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:

- Orkuöryggi er tryggt með framboði margvíslegra endurnýjanlegra orkukosta og traustum innviðum.
- Jarðefnaeldsneyti víkur alfarið fyrir endurnýjanlegum orkugjöfum.
- Orkukerfið er snjallt, sveigjanlegt og engu er sóað.
- Neytendur hafa jafnt og öruggt aðgengi að orku á samkeppnishæfu verði á virkum orkumarkaði.

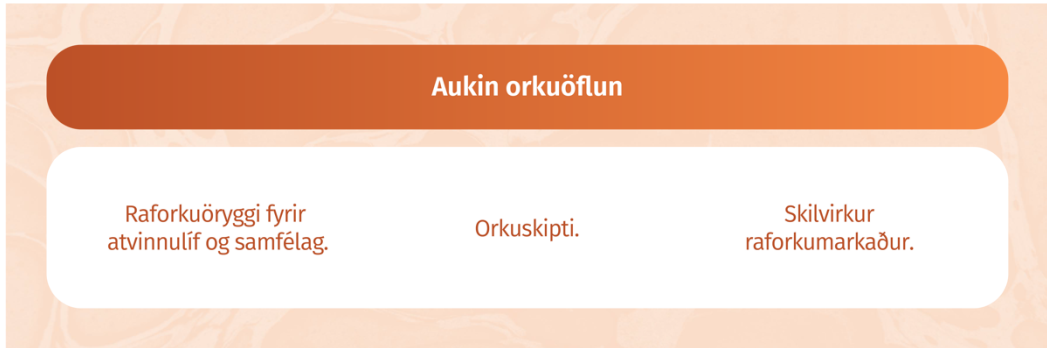
FJÁRMÖGNUN

Helstu breytingar á útgjaldaramma málefnasviðsins frá fjármálaáætlun 2024–2028 eru þær að árlegar fjárheimildir til orkumála og orkuskipta hækka viðvarandi um 500 m.kr. Á gildistíma áætlunarinnar lækka heildarfjárheimildir þó um 2.364 m.kr. sem að langstærstum hluta skýrist af 2.500 m.kr. lækkun fjárheimildar í Orkusjóð árið 2026. Enn fremur fellur niður 250 m.kr. fjárheimild til aukins stuðnings við orkuskipti af loftslagsfjármagni og 150 m.kr. vegna átaks í jarðhitaleit.

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 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
15 Orkumál	14.955	12.266	12.280	12.293	12.306
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	6.608	6.570	6.583	6.597	6.610
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	8.347	5.697	5.696	5.696	5.696

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029



Langtímaorkustefna landsins hefur sem meginmarkmið að tryggja orkuöryggi atvinnulífs og samfélags með nægjanlegu framboði orku, hvort sem það er í formi raforku, varma eða eldsneytis. Orkuöflun þarf að vera af endurnýjanlegum uppruna til að unnt verði að uppfylla loftslagsmarkmið og orkuskiptin sem þau fela í sér. Hér er einnig brýnt þjóðaröryggismál, þar sem aukið öryggi felst í því að búa að innlendum orkugjöfum ef vá stendur fyrir dyrum.

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 kolvetnis-mála.

Aukin endurnýjanleg orkuöflun, hvort sem það er raforka eða heitt vatn, er aðaláhersla umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins á næstu árum. Án aukinnar orkuöflunar af endurnýjanlegum uppruna er útilokað að ná yfirlýstum markmiðum stjórnvalda um orkuskipti og kolefnishlutleysi, hér verður viðvarandi orkuskiptur með tilheyrandi verðhækkunum á raforku sem munu skerða samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja og lífskjör almennings. Orkuframleiðsla er forsenda lífskjara á Íslandi. Ef stjórnvöld gæta ekki að munu lífskjör versna á næstu árum, beinlínis vegna aðgerðaleyfis í málaflokknum.

Helstu áskoranir

Ísland hefur sett sér metnaðarfull markmið í loftslagsmálum og undirgengist alþjóðlegar skuldbindingar í loftslagsmálum með tilheyrandi samdrætti í losun gróðurhúsalofttegunda og kolefnishlutleysi. Á sama tíma hefur kyrrstaða ríkt í orkuöflun, bæði raforku og hitaveitu, nánast allt frá aldamótum. Þessi kyrrstaða hefur leitt til þess að á Íslandi er raforkuskortur sem verður viðvarandi til 2030 ef ekki verður hafist handa við aukna orkuöflun með hraði. Hitaveitukerfið á einnig í vök að verjast og meira en tveir þriðju allra hitaveitna á landinu sjá ekki fram á að mæta aukinni eftirspurn á næstu árum. Engin leið er til að standa undir skuldbindingum Íslands í loftslagsmálum, orkuskiptum í samgöngum og vexti og nýsköpun í atvinnulífinu án aukinnar grænnar orku.

Allt fram til þess tíma að málefni loftslags- og orkumála voru færð í eitt ráðuneyti var engin heildstæð nálgun á orku- og loftslagsmálin og andvaraleysi var í öllu kerfinu. Þrátt fyrir allan þennan uppsafnaða vanda hefur mikill árangur náðst á stuttum tíma. Markvisst hefur verið unnið að því að finna leiðir til að einfalda lög, auka skilvirkni og stytta alla ferla með það að leiðarljósi að auka endurnýjanlegt orkuframboð. Aflaukningarfrumvarpið sem var samþykkt á Alþingi 2022 kvað á um að stækkanir á virkjunum í rekstri sem ekki hefðu ein áhrif á röskuð svæði þyrftu ekki lengur að fara í gegnum málsmeðferð rammaáætlunar. Aflaukningarfrumvarpið er birtingarmynd þess hvernig umbætur á ferlum geta aukið skilvirkni og skýrleika, fækkað flöskuhálsum, stýtt afgreiðslutíma og aukið gagnsæi og fyrirsjáanleika sem skilar sér í aukinni orkuöflun. Það er talið að hægt sé að auka afl núverandi virkjana um 300–500 MW á næstu árum fyrir tilstuðlan aflaukningarfrumvarpsins.

Mikil eftirspurn er eftir orku á Íslandi. Ástæða þess er einföld – á Íslandi er samkeppnishæft raforkuverð og hér er jákvætt umhverfi fyrir erlendar fjárfestingar. Orkusækinn iðnaður hefur byggst hér upp síðan um miðbik síðustu aldar og hefur notið góðs af fyrirsjáanlegri og öruggri afhendingu raforku. Fyrirtæki sækjast eftir því að vera með starfsemi hér á landi því það samræmist ímynd þeirra og gildum í mörgum tilfellum. Á sama tíma og eftirspurn eftir raforku hefur aukist jafnt og þétt síðustu árin hefur framboðshlið hennar verið að þrengjast og útlitið er orðið svart, sérstaklega til 2030. Fyrir þessu eru nokkrar ástæður en fyrst og fremst er hún rammaáætlun og sú kyrrstaða sem henni hefur fylgt.

Rammaáætlun var ekki afgreidd af Alþingi í níu ár þangað til sú kyrrstaða var loksins rofin með samþykki hennar á Alþingi vorið 2022. Hins vegar hafa orkufyrirtækin ekki komið þeim virkjunarkostum sem eru í orkunýtingarflokki áætlunar í framkvæmd nógu hratt og talið er að einungis þrjár af þeim 16 virkjunarkostum sem er að finna í orkunýtingarflokki rammaáætlunar verði að veruleika á þessum áratug. Arfleifð kyrrstöðunnar sem rammaáætlun fylgdi er m.a. sú að virkjunarkostir sem voru í mörgum tilvikum þróaðir fyrir mörgum áratugum eru staðsettir án fullnægjandi tengsla við dreifikerfi raforku og eftirspurn hennar. Í þessu efni er nærtækast að nefna virkjunarkosti í Norðurlandssniði raforkukerfisins, en loksins er að komast hreyfing á framkvæmd þeirra þar sem stóraukin styrking flutningskerfisins er nú í auglýsingu.

Uppbygging flutnings- og dreifikerfa hefur verið hæg, m.a. vegna tafa á skipulags- og leyfisveitingastigi. Áhersla hefur verið lögð á að bæta úr og núverandi áætlanir Landsnets gera ráð fyrir mikilli uppbyggingu og hækkun framlaga til framkvæmda á næstu fimm árum, úr 46 ma.kr. í 88 ma.kr. Þar er gert ráð fyrir uppbyggingu Suðurnesjalínu 2, Blöndulínu og Holtavörðulínu 1 og 3.

Að sama skapi hefur þangað til mjög nýlega skort á stefnumótun og regluverk um nýtingu vindorku og nú liggur frumvarp þar að lútandi fyrir Alþingi. Vindorka sem breytilegur orkugjafi mun einnig krefjast ákveðinna breytinga á raforkukerfinu sem krefjast stefnumótunar stjórnvalda. Bæta þarf orkuöryggi hvað varðar eldsneyti og stjórnvöld þurfa að bregðast við með því að setja fram kröfur um lágmarksbirgðir í landi en unnið er að slíku regluverki í umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytinu. Eldsumbrotin á Reykjanesi hafa undirstrikað þörfina á slíkum birgðum.

Raforka er enn nýtt til húshitunar víða um land á köldum svæðum þar sem ekki hefur fundist jarðhiti. Það er ekki góð nýting á raforku og mikilvægt er að finna aðrar leiðir til húshitunar á þessum stöðum. Þá eru blikur á lofti varðandi varmaframboð hjá mörgum hitaveitum en í úttekt sem ÍSOR vann fyrir umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið 2023 kom fram að meiri hluti hitaveitna um allt land sjái fram á aukna eftirspurn og telur fyrirsjáanleg vandamál við að mæta henni á næstu árum.

Þriðju orkuskiptin standa yfir eins og kunnugt er og munar þar mest um rafbílavæðinguna. Ísland stendur afar framarlega þegar kemur að hlutfalli rafbíla og hefur verið að sækja í sig veðrið í flokki atvinnubíla. Þar hefur vegið þungt stuðningur stjórnvalda við uppbyggingu

innviða í gegnum Orkusjóð. Eins og fram kemur í orkustefnu stjórnvalda til 2050 verða orkuskiptin tekin í skrefum. Stjórnvöld hafa sett sér þá stefnu að hraða sem mest orkuskiptum í samgöngum á landi. Meginmarkmið þeirrar stefnu er að draga sem mest og hraðast úr losun gróðurhúsalofttegunda en hafa þó að leiðarljósi að tryggja eins og kostur er að slík umskipti fari fram með réttlátum hætti.

Það er mikilvægt að stjórnvöld beiti stuðningi í þágu orkuskipta með markvissum hætti og finni leiðir til að vinna með atvinnulífinu til að ná sem mestum árangri. Samþætting opinbers fjármagns og fjárfestinga einstaklinga og atvinnulífs er leiðarstefið í áætlunum um endurnýjanleg orkuskipti beggja vegna Atlantshafsins og nauðsynlegt að Ísland taki mið af því. Nálgunin í fjárveitingum Orkusjóðs er gott dæmi um þetta þar sem stjórnvöld styrktu metnaðarfull orkuskiptaverkefni í hafsaekinni starfsemi sem skiluðu mestri minnkun í olíu-notkun á sem hraðastan máta. Sjóðurinn hefur einnig stutt við rafeldsneytisframleiðslu en orkuskortur hefur því miður hamlað þróun verkefna á þessu sviði og getur staðið rafeldsneytisframleiðslu fyrir þrífum á næstu árum.

Tækifæri til umbóta

Orkuskiptin og sú samfélagsbreyting sem græn umskipti krefjast eru ekki einungis gríðarleg áskorun heldur einnig einstakt tækifæri fyrir Ísland. Til að ná markmiðum stjórnvalda og mæta áskorunum samtímans í orku- og loftslagsmálum er unnið eftir langtímaorkustefnu og aðgerðaáætlun um framkvæmd hennar.

Fjöldmörg verkefni hafa verið sett af stað til að stuðla að aukinni orkuframleiðslu. Starfshópar um vindorku á landi og á hafi hafa skilað tillögum sem eiga að liðka fyrir uppbyggingu, auk þess sem sérstakur starfshópur um vindorku vinnur að endurskoðun laga um rammaáætlun. Þriðji áfangi rammaáætlunar hefur eins og áður segir verið afgreiddur og sá fjórði er væntanlegur. Aflaukning virkjana þarf ekki lengur að fara í gegnum ferli rammaáætlunar og sú einföldun er þegar farin að skila árangri. Einföldun og flýting leyfisferla er forgangsatriði sem vonir eru bundnar við að skili árangri fljótt. Í þessu samhengi leggur umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið höfuðáherslu á sameiningu stofnana með það að markmiði að einfalda kerfið, nýta fjármuni betur og ná fram meiri skilvirkni og betri þjónustu. Mikil tækifæri felast einnig í öðrum og fjölbreyttari orkukostum, s.s. birtuorku, virkjun sjávarfalla og smávirkj-unum. Birtuorka, þegar hún verður að veruleika hér á landi, mun ekki einungis auka framboð breytilegrar orku heldur mun hún valdefla neytendur og dýpka raforkumarkaðinn, auk þess sem hún kann að umbylta rekstrarskilyrðum aðila, t.d. bænda. Eins eru möguleikar á að nýta orkuna betur og virkja notendur með eigin framleiðslu. Settir hafa verið á laggirnar starfshópar til að takast á við svæðisbundnar áskoranir varðandi flutning og framboð raforku og hafa þeir þegar skilað árangri líkt og Vestmanneyjahópurinn.

Mikil áhersla hefur verið lögð á að setja kraft í jarðhitaleit undanfarin ár sem dregur úr rafkyndingu og losar þannig um dýrmæta raforku til annarra þarfa og á sama tíma dregur úr niðurgreiðslum ríkissjóðs. Á árunum 2023–2025 verður styrkt jarðhitaleit við Ísafjörð, Patreksfjörð, Djúpavog, Vopnafjörð, Grundarfjörð, Kaldrananeshrepp og Skaftárhrepp í þessum tilgangi. Ráðast þarf í frekari jarðhitaleit á öðrum rafhituðum svæðum sem fyrst ef tryggja á nægt heitt vatn fyrir atvinnulíf og samfélag.

Raforkuöryggi í tengslum við orkuskortinn hefur undanfarin misseri verið eitt helsta viðfangsefni umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytisins og allt gert til að tryggja orkuöryggi almennings og smærri fyrirtækja. Umfangsmikil vinna stendur yfir undir stjórn ráðuneytisins við að þróa markvissar leiðir til að verja þessa notendahópa. Á sama tíma er horft til meginmarkmiðsins um að hér sé við lýði öflug samkeppni á virkum raforkumarkaði.

Í samræmi við stefnu stjórnvalda um jöfnun orkukostnaðar á landsvisu er stefnt að aukinni jöfnun dreifikostnaðar raforku í dreifbýli. Erfiðlega hefur gengið að tryggja fulla jöfnun sl. ár

vegna vaxandi kostnaðar og tímabært að gera heildstæða úttekt á núverandi kerfi og skoða hvort aðrar leiðir séu heppilegri til að tryggja jöfnun orkukostnaðar á sjálfbæran og hagkvæman hátt. Jafnt aðgengi að raforku er nauðsynlegt til að þróttmikil atvinnustarfsemi þrífist um allt land.

Orkukostir eru lengi í undirbúningi og ljóst að þrátt fyrir að rammaáætlun hafi verið samþykkt á Alþingi árið 2022 eftir níu ára kyrrstöðu þurfa orkufyrirtækin að leggja enn meiri áherslu á að flýta framkvæmdum ef markmið stjórnvalda um orkuskipti eiga að ná fram að ganga. Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið er í miklum og góðum samskiptum við orkufyrirtækin um hvernig hraða megi framkvæmdum við virkjunarkosti í orkunýtingarflokki rammaáætlunar.

Áfram verður stutt mynduglega við verkefni sem draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og er öflugur Orkusjóður mikilvægt tæki til að hrinda áherslum stjórnvalda í framkvæmd. Á sama tíma er mikilvægt að draga úr stuðningi þegar tilbúnar og samkeppnishæfar lausnir líta dagsins ljós.

Til að stuðla að réttlátum orkuskiptum eru styrkir til kaupa á ökutækjum sem ganga fyrir hreinni orku hlutfallslega hæstir fyrir ódýrari ökutæki þannig að einstaklingum gefist, óháð efnahag, tækifæri til að taka þátt í orkuskiptunum.

Áhættuþættir

Afleiðingar þess að hér verði orkuskortur viðvarandi kunna að verða mjög alvarlegar. Nú þegar er ljóst að fjölmörg tækifæri í orku- og loftslagstengdum verkefnum hafa runnið Íslandi úr greipum því ekki var hægt að tryggja afhendingu raforku til þeirra. Þá er nauðsynlegt að tryggja stöðu almennings ef ekki er nægjanlegt framboð.

Enn sem komið er hefur ekki verið gerð hagfræðileg greining á kostnaðinum við orkuskortinn en hann hleypur á tugum milljarða í fjárfestingum hér á landi. Orkuskortur getur af sér orkuóryggi og verðhækkunarir og, í verstu tilfellunum, öflug orkuskipti sem aftur stefna í hættu þeim markverða árangri sem náðst hefur hér á landi í loftslagsmálum. Að auki er orkuskortur þjóðaröryggismál. Íslenska raforkukerfið er eins og kunnugt er einangrað og reiðir sig á eigin framleiðslu eingöngu. Hér er því einnig um brýnt þjóðaröryggismál að ræða. Eldsumbrotin á Reykjanesi hafa einnig sýnt hversu brothættir þessir innviðir eru.

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. Orkukerfið á Reykjanesi er t.a.m. sérstaklega berskjaldað gagnvart jarðhræringum og eldvirkni. Unnið er að því að afla heits vatns frá fleiri uppsprettum en þeirri sem er í Svartsengi vegna áhættunnar sem stöðjar að innviðum og framleiðslu á því svæði.

Markmið og mælikvarðar

Sett eru þrjú markmið fyrir málaflokkinn. Yfirlit yfir markmið, mælikvarða og sett viðmið um framgang þeirra má sjá í meðfylgjandi töflu:

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Raforkuöryggi fyrir atvinnulíf og samfélag.	7, 8, 10	Hlutfall framboðs og eftirspurnar raforku með hliðsjón af orkuspa. Aukið afhendingaröryggi raforku á landsvísu.	Eftirspurn umfram framboð.*	Framboð nálgast að vera í takt við eftirspurn.	Framboð í takt við eftirspurn á almennum markaði.
Orkuskipti	7, 13	Hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í samgöngum.	13,6%	20%	35%
		Hlutfall endurnýjanlegra orkugjafa í sjávarútvegi og skyldri starfsemi.	0,5%	1%	8%**
Skilvirkur raforkumarkaður.	10	Verðmyndun á markaði. – Verð til fyrirtækja og heimila haldist stöðug (% vikiörk***) Skerðing á afhendingu raforku (% af heildartölu eða fjöldi neytenda eða dagar í rekstri) (***)			

* Unnið er að tölulegu öryggisviðmiðum.

** Skoða þarf mögulega íblöndun í hefðbundið jarðfnaeldsneyti til að ná þessu markmiði.

*** Unnið er að tölulegum viðmiðum.

16 Markaðseftirlit og neytendamál

UMFANG

Starfsemi á þessu málefнасviði er á ábyrgð menningar- og viðskiptaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra. Undir málefнасviðinu er einn málaflokkur sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefнасviðsins í heild á tímabilinu 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2024
	2022	2023	
16 Markaðseftirlit og neytendamál	3.198	3.549	3.969
16.10 Markaðseftirlit og neytendamál	3.198	3.549	3.969

* Fjárlög að viðbættum fjárukaálögum 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 málefнасviðsins er alþjóðleg samkeppnishæfni atvinnulífs sem byggist á efnahagslegu, umhverfislegu og samfélagslegu jafnvægi.

Framtíðarsýn og meginmarkmið málefнасviðsins felast í virku markaðseftirliti sem styður við markmið um góða atvinnu og hagvöxt, ábyrga neyslu og framleiðslu, nýsköpun og uppbyggingu, jöfnuð og framþróun á sviði umhverfis- og loftslagsmála. Þau styðja jafnframt við heimsmarkmið um að reglusetning og eftirlit með alþjóðlegum fjármálamörkuðum og -stofnunum verði bætt og beiting slíkra reglna efla og um að þróaðar verði skilvirkar og ábyrgar stofnanir á öllum sviðum sem hafi gagnsæi að leiðarljósi.

Markmið málefнасviðsins eru til þess fallin að stuðla að bættum samskiptum almennings og fyrirtækja við Samkeppniseftirlitið, Neytendastofu og Fjármálaeftirlitið í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar.

FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefнасviðsins í heild hækki um 677 m.kr. frá fjárlögum 2024 til ársins 2029. Hækkun um 716 m.kr. á tímabilinu skýrist af áætluðum breytingum á fjárheimildum vegna rekstrarkostnaðar Fjármálaeftirlits Seðlabanka Íslands. Hækkunin tekur mið af rekstraráætlun Seðlabanka Íslands fyrir Fjármálaeftirlitið vegna ársins 2025 og langtímaáætlun til ársins 2029 sem gerir ráð fyrir hækkun rekstrarkostnaðar í takt við verðbólguþjá. Fjárheimild til Fjármálaeftirlits Seðlabanka Íslands er jafn há eftirlitsgjaldi sem Seðlabankinn innheimtir af eftirlitsskyldum aðilum og rennur í ríkissjóð. Til lækkunar á útgjaldaramma á tímabilinu er almenn aðhaldskrafa að fjárhæð um 39 m.kr.

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 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
16 Markaðseftirlit og neytendamál	4.151	4.268	4.389	4.515	4.646
p.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	4.145	4.261	4.382	4.508	4.639
p.a. áætlun framlög í fjárfestingu	7	7	7	7	7

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029

Bætt samkeppnishæfni

Aukið gagnsæi og skilvirkni með virkri samkeppni og heilbrigðum viðskiptaháttum.

Aukið traust með góðri upplýsingagjöf og rafrænni stjórnsýslu.

Aukin samkeppnishæfni með því að draga úr hindrunum í gildandi regluverki.

16.1 Markaðseftirlit og neytendamál Verkefni

Undir málaflokk 16.1 fellur eftirlit Samkeppniseftirlitsins með ákvæðum samkeppnislaga, nr. 44/2005, og samkeppnisreglna EES-samningsins, og almennt fyrirvar fyrir bættum samkeppnisskilyrðum íslensks atvinnulífs. Undir málaflokkinn fellur einnig eftirlit Seðlabanka Íslands með fjármálastarfsemi (Fjármálaeftirlitið). Neytendastofa fer með eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu og sérlögum á sviði neytendaverndar. Þá fer Húsnæðis- og mannvirkjastofnun með markaðseftirlit með öryggi vöru en Húsnæðis- og mannvirkjastofnun heyrir undir málefнасvið 11.

Helstu áskoranir

Ýmsar áskoranir eru til staðar á sviði **samkeppnismála**. Í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er viðvarandi verkefni og áskorun að auka samkeppnishæfni og sveigjanleika íslensks atvinnulífs með því að draga úr hindrunum í gildandi regluverki og tryggja að ný löggjöf sé skýr og skilvirk. Skilvirkni í eftirliti með samkeppni og starfsháttum fyrirtækja er mikilvægur þáttur í að tryggja að ábati samkeppninnar skili sér til neytenda. Skilvirkt og öflugt eftirlit með samkeppni kallar á að starfsumhverfi Samkeppniseftirlitsins sé með þeim hætti að stofnunin geti uppfyllt og framkvæmt lögbundin verkefni sín. Æskilegt er að umgjörð samkeppnislöggjafar hér standist samanburð við önnur lönd, s.s. að því er varðar sjálfstæði eftirlits, eftirlitsheimildir og rétt málsaðila í samkeppnismálum, svo að málaflokkurinn geti mætt þeim áskorunum sem að honum beinast, m.a. með hliðsjón af aukningu í fjölda mála til meðferðar hjá samkeppnisyrivöldum.

Á sviði **neytendamála** er unnið að því að mæta ýmsum áskorunum í málaflokknum í gegnum gerð heildarstefnumótunar. Snýr sú vinna að nokkrum þáttum.

Í fyrsta lagi að 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 eru falin. Vaxandi málafjöldi og auknið álag hjá þeim stjórnvöldum og kærunefndum sem fara með neytendamál er orðið að viðvarandi áskorun í málaflokknum.

Í öðru lagi hefur verið, og er, unnið að víðtækri uppfærslu og nútímavæðingu á löggjöf á sviði neytendamála með það fyrir augum að efla rétt neytenda. Í því felast m.a. ný heildstæð markaðssetningarlög, tillaga til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda í neytendamálum, löggjöf um rafrænar skuldaviðurkenningar, áhersla á netviðskipti og stafvæðingu, löggjöf um neytendalán og neytendakaup, bætt úrlausn ágreiningsmála og aukin fræðsla á sviði neytendamála, auk fleiri þátta sem fela í sér verulegar umbætur fyrir neytendarétt og neytendavitund í landinu.

Í þriðja lagi felst í stefnumótuninni endurskoðun á stjórnsýslulegri stöðu neytenda- og samkeppnismála innan stofnanakerfis ríkisins en þegar hefur verið unnið að úttekt og greiningu á stjórnsýslulegri stöðu og fyrirkomulagi Samkeppniseftirlitsins og Neytendastofu. Þar hefur m.a. komið til skoðunar möguleg sameining eða samrekstur Samkeppniseftirlits og Neytendastofu.

Skilvirkt og öflugt stjórnsýslulegt fyrirkomulag samkeppnis- og neytendamála er viðvarandi áskorun. Meginmarkmið vinnu á því sviði er að efla málefнасvið samkeppnis- og neytendamála, auka skilvirkni, styrkja samkeppni innan lands, tryggja stöðu neytenda betur í nýju umhverfi viðskipta og efla alþjóðlega samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs.

Falla þessar áskoranir og verkefni á sviði samkeppnis- og neytendamála vel að velsældar-áhrslum ríkisstjórnarinnar um betri samskipti við almenning.

Á sviði **fjármálaeftirlits** hafa orðið miklar lagabreytingar á undanförmum árum. Samhliða þeim hafa verið gerðar fjölmargar breytingar á stjórnvaldsfyrirmælum auk þess sem fyrirtækjum á fjármálamarkaði er í starfsemi sinni ætlað að fylgja fjölda verklagsreglna og leiðbeinandi tilmæla. Mikilvægt er að Seðlabankinn sjái til þess að eftirlitsskyldir aðilar hafi gott aðgengi að upplýsingum um þær kröfur sem til þeirra eru gerðar í gildandi regluverki á sviði fjármálaeftirlits og eftirlitsframkvæmd á hverjum tíma. Á næstu árum verður unnið að upptöku og innleiðingu á mörgum nýjum Evrópureglum sem m.a. tengjast stafvæðingunni 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 fylgja því ýmsar áskoranir nýjum lögum um upplýsingagjöf um sjálfbærni á sviði fjármálaþjónustu og flokkunarkerfi fyrir sjálfbærar fjárfestingar er tóku gildi á árinu 2023. Loks eru í farvatninu breytingar á Evrópugerðum á bankamarkaði sem munu hafa áhrif á íslensku viðskiptabankana.

Tækifæri til umbóta

Ýmis tækifæri eru til umbóta á sviði **samkeppnismála**. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar til Alþingis um stjórnsýsluúttekt á Samkeppniseftirlitinu, frá ágúst 2022, voru lagðar fram ábendingar í átta liðum, sem ýmist lútu að rekstri stofnunarinnar og beindust að henni, eða að umgjörð málaflokksins, og einnig að ráðuneytinu. Ráðuneytið og Samkeppniseftirlitið hafa lagt mat á þær ábendingar sem beinast að eftirlitinu og hrinda þarf í framkvæmd á gildistíma fjármálaáætlunar í samræmi við ábendingar Ríkisendurskoðunar. Áfram verður unnið að endurskoðun á stofnanaumgjörð á sviði samkeppnismála með það að markmiði að styrkja samkeppni innan lands, tryggja stöðu neytenda betur í nýju umhverfi viðskipta og efla alþjóðlega samkeppnishæfni íslensks atvinnulífs.

Um tækifæri til umbóta á sviði **neytendaverndar** verður nánar fjallað í tillögu til þingsályktunar um stefnu stjórnvalda í neytendamálum sem lögð verður fram á vorþingi 2024, ásamt heildarendurskoðun markaðssetningarlaga sem er rammalöggjöf á sviði neytendaverndar. Unnið verður að því að léttja reglubyrði, auka skýrleika, tryggja bætt samræmi við EES-rétt, auka neytendavitund og tryggja trausta 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.

Helstu tækifæri til umbóta á sviði **fjármálaeftirlits** liggja í bættu stafrænu aðgengi eftirlitsskyldra aðila að upplýsingum um gildandi lög, verklagsreglur og jafnframt í aukinni skilvirkni og samþættingu í upplýsingagjöf til eftirlitsskyldra aðila. Nýtt regluverk hefur í för með sér áskoranir fyrir allt fjármálakerfið og eftirlit með því. Þær áskoranir fela jafnframt í sér tækifæri til umbóta í fjármálaeftirliti líkt og m.a. bent var á í nýafstaðinni úttekt Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Mikilvægt er að Fjármálaeftirlit hafi áfram nægilegt bolmagn til að viðhafa fullnægjandi eftirlit og standa undir auknum kröfum.

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 sem æðstu stjórnendur. 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 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
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 ¹² .	0,5%	0,5%	0,5%
	12	Aukning í fjölda á innköllum ólöglegrar vöru á markaði.	16 ³	18	20

¹ Gert er ráð fyrir því að reiknaður ábati vegna ákvarðana Samkeppniseftirlitsins verði reiknaður reglulega í samræmi við aðferðafræði OECD.

² 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.

³ 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.

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 málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2024
	2022	2023	
17 Umhverfismál	30.034	34.706	33.647
17.10 Náttúruvernd, skógrækt og landgræðsla	6.982	6.494	6.798
17.20 Rannsóknir og vöktun á náttúru Íslands	4.920	4.285	5.078
17.30 Meðhöndlun úrgangs	6.270	9.920	10.225
17.40 Varnir vegna náttúruvá	2.898	5.520	3.811
17.50 Stjórnsýsla umhverfismála	8.964	8.486	7.736

* Fjárlög að viðbættum fjáráukalögum ársins.

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

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að Ísland verði meðal leiðandi þjóða í loftslagsmálum, verndun náttúrufarslegra verðmæta, minni myndun og urðun úrgangs, sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda og rannsóknum á þeim og leggi þannig af mörkum fyrir komandi kynslóðir. Öryggi almennings gagnvart náttúruvá verði eins og best verður á kosið.

Meginmarkmið málefnasviðsins:

- Að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda og auka bindingu kolefnis, aðlaga samfélag og lífríki að loftslagsbreytingum og vinna að kolefnishlutleysi Íslands.
- Að koma á heildstæðu fyrirkomulagi og framkvæmd vöktunar og grunnrannsókna.
- 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 og eignir almennings gagnvart náttúruvá.

FJÁRMÖGNUN

Helstu breytingar frá fjármálaáætlun 2024–2028 skýrast einkum af 500 m.kr. tímabundinni útgjaldaheimild til að fjármagna átak við gerð hættu- og áhættumats vegna eldgosa og annarrar jarðrænnar náttúruvá fyrir Reykjanesskaga. Þá koma inn fjárveitingar vegna ráðstöfunar losunarheimilda til flugfélaga sem nema 1.100 m.kr. 2025 og 2.000 m.kr. 2026 en falla þá niður. Á móti kemur að framlög vegna nýtingar losunarheimilda, skv. sveigjanleikaákvæði laga nr. 70/2012, lækka um 500 m.kr. frá og með árinu 2025 vegna þeirra verðlækkana sem orðið hafa á markaðsverði losunarheimilda frá gerð síðustu fjármálaáætlunar.

Að auki hækka framlög vegna styrkingar mannvirkjagerðar vegna ofanflóða á samtals um 1.500 m.kr. samkvæmt eldri fjármálaáætlun.

Á gildistíma áætlunarinnar hækka heildarfjárheimildir um 1.467 m.kr. sem að öðru leyti en því sem að framan greinir skýrist einkum af breytingum á fjármögnun með ríkistekjum en þær aukast um 2.254 m.kr. á tímabilinu. Þar af er aukning Endurvinnslunnar hf. áætluð 1.400 m.kr. í samræmi við áætlaðar verð- og magnbreytingar á umsýsluþóknun og skilagjaldi og aukning Úrvinnslusjóðs er áætluð 537 m.kr. vegna áætlaðra breytinga á úrvinnslugjaldi og vaxtatekjum en um er að ræða breytingu bæði á gjalda- og tekjulið. Einnig er áætluð tekjuaukning Þjóðgarða sem nemur um 550 m.kr. sem skýrist einkum af auknum fjölda ferðamanna og aukinni áherslu á að ferðamenn greiði fyrir veitta þjónustu. Á móti kemur að vegna náttúruváratburða er áætlað að tekjur á rekstrarlið Veðurstofunnar muni dragast saman um 200 m.kr. Einnig kemur til 238 m.kr. aukningar á almennu útgjaldasvigrúmi málefнасviðsins og 85 m.kr. til náttúrumiðaðra loftslagsmála. Á móti falla niður um 1.500 m.kr. fjárheimildir á tímabilinu og vegur þar þyngst 600 m.kr. niðurfelling fjárheimildar vegna flýtingar framkvæmda við ofanflóðavarnir sem kom inn í fjárlögum 2024 til eins árs, 600 m.kr. vegna grænna fjárfestinga í loftslagsmálum, 205 m.kr. vegna úrbóta á innviðum í kjölfar óveðurs í desember 2019 og 100 m.kr. vegna innviðauppbyggingar, nýsköpunar og aðgerða í úrgangsmálum. Að auki er gert ráð fyrir 700 m.kr. aðhaldi í starfsemi málefнасviðsins á tímabilinu.

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 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
17 Umhverfismál	35.543	36.329	34.726	34.978	35.114
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	30.808	31.705	29.812	29.976	30.123
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	4.735	4.625	4.913	5.002	4.991

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029

Seigla og sjálfbærni íslensks samfélags og náttúru

Efling
loftslagsaðgerða
og aðlögunar
vegna áhrifa
loftslagsbreytinga.

Verndun íslenskrar
náttúru,
líffræðilegrar
fjölbreytni og
menningarminja.

Efling forvarna og
áfallabols ómissandi
innviða vegna
náttúruvar.

Efling hringrásar-
hagkerfisins og
umhverfisgæða.

17.1 Náttúruvernd, skógrækt og landgræðsla

Verkefni

Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru: umsjón og rekstur náttúruverndarsvæða, verndun líffræðilegrar fjölbreytni, innviðauppbygging 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, nr. 60/2013, lög um landsáætlun um uppbyggingu innviða til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum, nr. 20/2016, lög um landgræðslu, nr. 155/2018, og lög um skóga og skógrækt, nr. 33/2019.

Eftirtaldir ríkisaðilar falla undir málaflokkinn: Land og skógur, 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

Líffræðilegri fjölbreytni er ógnað, s.s. vegna landnotkunar, nýtingar, ágengra framandi tegunda, mengunar og loftslagsbreytinga, og land á Íslandi ber þ.a.l. mjög víða merki hnignunar vistkerfa. Þá eru ýmis svæði í náttúru Íslands undir töluverðu álagi sem getur leitt til rýrnunar á verndargildi þeirra og eru þau í umsjón nokkurra stofnana.

Um landið eru víða náttúruvörubærni og náttúruminjar sem m.t.t. líffræðilegrar fjölbreytni er mikilvægt að vernda en jafnframt eru þau oft hluti af landsvæðum þar sem landnotkun fer fram.

Hægt gengur að draga úr losun frá landi en losun gróðurhúsalofttegunda frá landi er stærsti einstaki losunarpátturinn í losunarbókhaldi Íslands. Losun frá landi er einkum frá þurrkuðu múrlendi og þrátt fyrir stuðning ríkisins er lítil áhugi meðal landeigenda að taka þátt í verkefnum til að draga úr þessari losun og því er áskorun að fá þátttöku landeigenda í verkefnum til að draga úr þessum tiltekna þætti losunar.

Hvað varðar áskoranir í kynja- og jafnréttismálum málaflokksins eru þær óbreyttar frá fjármálaáætlun 2024–2028 og eru í samræmi við Stöðuskýrslu 2022.

Tækifæri til umbóta

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.

Unnið er að því að byggja innviði til að vernda náttúru og stýra nýtingu svæða. Þessar aðgerðir hafa bætt verulega úr á mörgum þessara svæða, en tryggja þarf að innviðauppbygging fari fram að teknu tilliti til verndarhagsmuna svæða. Ná þarf fram aukinni samlegð í verkefnum stofnana sem fara með umsjón á náttúruverndarsvæðum og öðrum svæðum sem njóta verndar. Náttúruvernd, sem byggist á ríki aðkomu nærsamfélaga og öflugu samstarfi þeirra, sveitarfélaga og ríkis, getur stuðlað að jákvæðri byggðaþróun og sterkri umgjörð ferðamanna-staða, s.s. með stofnun þjóðgarða. Staðsetning starfsstöðva náttúruverndarsvæða í nærsamfélaginu ýtir undir frumkvæði íbúa og getur styrkt áhuga á náttúruvernd. Unnið er að framvindu náttúruminjaskrár, þ.m.t. framkvæmdaáætlun skrárinnar, þar sem afstaða, í samvinnu við landeigendur og aðra hagaðila, er tekin til friðlýsingar eða friðunar náttúruminja sem mikilvægt er talið að vernda.

Veruleg tækifæri liggja í samstarfi við landeigendur um endurheimt birkiskóga og kjarrlendis með því að friða svæði fyrir búfjárbætur eða stjórna nýtingu á markvissan hátt og auka endurheimt votlendis. Ríkið getur gengið á undan í slíkum aðgerðum á löndum í þess eigu. Aukinn áhugi er á framleiðslu vottaðra kolefniseininga með aðgerðum í landnotkun sem leiðir til aukinnar fjármögnunar einkaaðila í slíkum verkefnum. Einnig er unnið að endurskoðun stuðningskerfis landnýtingar sem getur stuðlað að auknum áhuga á endurheimt votlendis.

Móta þarf skýrari viðmið fyrir verndun líffræðilegrar fjölbreytni fyrir náttúrumiðaðar lausnir sem vinna gegn loftslagsbreytingum, s.s. í skógrækt. Jafnframt þarf að auka framboð af fræi trjátegunda sem minni ágreiningur er um notkun á, eins og af lerkí. Til þess að bæta úr því er þörf á aðstöðu til framleiðslu á slíku fræi en unnið hefur verið að hönnun fræhúss til slíkrar framleiðslu.

Áhættuþættir

Ef ekki er unnið markvisst að stefnumótun um líffræðilega fjölbreytni með skýrri framkvæmdaáætlun mun það ógna enn frekar nú þegar viðkvæmri stöðu líffræðilegrar fjölbreytni á landinu og erfiðara verður að stemma stigu við hnignun vistkerfa landsins. Ef ekki er unnið að innviðaupbyggingu náttúruverndarsvæða, að teknu tilliti til verndarhagsmuna svæðanna, getur það haft í för með sér að verndargildi svæðanna rýrni og að reglulega þurfi að loka þeim til að bregðast við álagi. Ef ekki verður af aukinni samlegð stofnana gæti það torvelað einföldun stofnanakerfisins.

Reglugerð ESB um landnotkun, breytta landnotkun og skógrækt (e. Land-use, land-use change and Forestry-LULUCF) leggur grunn að auknum skuldbindingum vegna landnotkunar frá og með árinu 2026. Ekki liggur fyrir umfang skuldbindinga Íslands á þessu stigi eða hvernig staðið verður við þær en fyrsta mat bendir til að mikið vanti upp á að núverandi umfang aðgerða í landnotkun dugi til að uppfylla þær.

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	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
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).*	4.700	10.000	10.000
		Endurheimt votlendis (ha).**	20	660	642
2. Að auka árlegt umfang uppgræðslu og endurheimtar vistkerfa og skógræktar.		Árleg ný skógrækt (ha).***	2.800	3.000	8.500
		Áætluð kolefnisbinding (t CO ₂ -ígildi á ári).	770.000	864.000	1.249.000
		Áætlaður samdráttur í losun gróðurhúsalofttegunda frá landi vegna endurheimtar votlendis (t CO ₂ -ígildi á ári).	10.250	14.685	20.591

* Áætlað – vinnsla á upplýsingum vegna 2023 ekki lokið.

** Er háð þátttöku landeigenda í verkefnum til að draga úr þessum tiltekna þætti losunar.

*** Hluti verkefna fjármagnaður af einkaaðilum að hluta.

17.2 rannsóknir og vöktun á náttúru Íslands

Verkefni

Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru vöktun og grunnrannsóknir á öllum þáttum þeirra málefnasviða er ráðuneytinu tilheyrja og mynda grundvöll fyrir góða og upplýsta ákvarðanatöku, s.s. vöktun náttúru og líffræðilegra þátta, auðlinda (þ.m.t. orkuauðlinda), náttúruvár, áhrifa loftslagsbreytinga, landnýtingar og umhverfisþátta.

Eftirtaldir ríkisaðilar falla undir málaflokkinn: Náttúrufræðistofnun Íslands, Náttúru-rannsóknastöðin við Mývatn og Veðurstofa Íslands.

Helstu áskoranir

Hin stóra áskoranin málaflokksins til langs tíma er að vinna að því að byggja upp og efla vöktun og rannsóknir umhverfisþátta með heildstæðum hætti enda hafa breytingar í einum þætti jafnan áhrif á marga aðra. Sem stendur er framkvæmd vöktunar og rannsókna brotakennd og nær ekki heildstætt til allra þeirra þátta sem mikilvægt er að vakta í þeim tilgangi að undirbúa löggjöf og skilvirkt regluverk sem grundvöll upplýstrar ákvarðanatöku. Staða þessa mikilvæga verkefnis er því miður sú að við stöndum flestum þeim þjóðum að baki sem við gjarnan berum okkur saman við og má í því sambandi nefna að kortlagningu jarð- og berggrunna, sem eru undirstöðupáttur á þessu sviði, er löngu lokið í nágrannalöndunum en mun taka allt að 60 ár hérlandis með þeim úrræðum sem í boði eru í dag.

Áskoranir til skemmri tíma lúta að því að efla fyrst og fremst vöktun og rannsóknir á náttúru, náttúruvá og umhverfisþáttum, þ.m.t. áhrifum loftslagsbreytinga, sem grundvöll vandaðrar stefnumótunar og ákvarðanatöku á sviði umhverfis-, orku- og loftslagsmála sem og verkefna flestra annarra málefnasviða stjórnvalda enda þarf t.a.m. í flestum framkvæmdum að huga að áhrifum á umhverfi.

Reglubundin vöktun náttúruvár er sem stendur ekki fullnægjandi og því er helsta áskorunin að tryggja fullnægjandi og reglubundna vöktun hennar svo senda megi viðbragðsaðilum nauðsynlegar upplýsingar um yfirvofandi náttúruvá með sem mestum fyrirvara. Fyrir liggja áætlanir 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. Sambærilegar áætlanir liggja ekki fyrir hvað varðar ýmsar aðrar tegundir náttúruvár á borð við vatnsflóð, sjávarflóð og berghlaup.

Vöktun vegna áhrifa loftslagsbreytinga er nátengd gagnaöflun vegna náttúruvár og ljóst er að auka þarf jafnt og forgangsraða vöktun og rannsóknir á náttúru vegna tiltekinnar hnatt-rænna loftslagssviðsmynda, t.d. um hækkun sjávarborðs, breytingu á úrkomumynstrum og vistkerfa í hafi.

Brýnt er að vakta vel þróun náttúruvafars. Aukið álag á náttúruverndarsvæðum og loftslagsbreytingar geta haft í för með sér miklar breytingar á náttúruvafi og líffræðilegri fjölbreytni. Slík vöktun leggur grunninn að þekkingu á breytingum sem rekja má til umhverfis og mannglegra athafna og hvernig megi bregðast við þeim.

Tíðar náttúruhamfarir að undanfögnu hafa leitt í ljós ýmsar áskoranir á sviði kynja- og jafnréttismála. Áhrifin lýsa sér m.a. í aukinni umönnunarbyrði, s.s. í tengslum við skert aðgengi að skólum og leikskólum, en einnig hættu á kynbundnu ofbeldi og auknu efnahagslegu misræmi, s.s. vegna atvinnumissis. Að öðru leyti standa áskoranir í kynja- og jafnréttismálum málaflokksins óbreyttar frá fjármálaáætlun 2024–2028 og eru í samræmi við Stöðuskýrslu 2022.

Tækifæri til umbóta

Margt hefur verið unnið hvað vöktun og rannsóknir varðar. Í kjölfar skýrslna um náttúruvá og loftslagsþolið Ísland er hafin vinna við hluta þeirra rúmlega 100 verkefna sem þar komu

fram. Búið er að gefa út fjórðu samantektarskýrslu vísindanefndar um loftslagsbreytingar og nú þegar er hafinn undirbúningur að efldu skipulagi fyrir starf næstu vísindanefndar. Byggt á skýrslunni og öðrum stefnugögnum vinnur ráðuneytið að kortlagningu á núverandi stöðu og framtíðarþörf vöktunar og rannsókna á þeim þáttum sem falla undir málefнасvið ráðuneytisins og hyggst á grunni hennar móta stefnu og langtímaáætlun um eflingu og tilhögun vöktunar og rannsókna með heildstæðum hætti.

Yfirstandandi er tilraunaverkefni um aukna vinnslu og framsetningu gagna á Veðurstofu Íslands vegna náttúru- og loftslagsvá. Verkefnið er eitt þeirra rúmlega 100 verkefna sem að framan greinir en afrakstur þess er innlegg í frekari stefnumótun á sviði vöktunar og rannsókna.

Vöktun á náttúruverndarsvæðum sem eru undir álagi vegna ferðamennsku hefur þegar verið komið á.

Unnið er 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.

Meðal annarra tækifæra til umbóta innan málaflokksins er að auka samlegð í starfsemi stofnana og í þeim tilgangi hefur verið sett fram frumvarp til laga um sameiningu stofnana á sviði náttúruvísinda og starfsemi sameinaðra stofnana taki gildi frá og með 1. janúar 2025.

Áhættuþættir

Miklar líkur eru á því að Íslendingar þurfi að takast á við tíðari og umfangsmeiri náttúruváratburði á næstu árum en við höfum þurft að takast á við fram til þessa. Það hefur sýnt sig að grundvallarþáttur þess að geta brugðist við þeim er að til staðar sé nákvæm grunnkortlagning jarð- og berggrunna landsins ásamt hættu- og áhættumati þeirrar fjölbreyttu flóru náttúruvá. Á gögnum og vísindalegum rannsóknum, getur reynst erfitt, ef ekki ómögulegt, fyrir stjórnvöld að taka upplýstar ákvarðanir um forvarnir og viðbrögð sem getur haft ófyrirsjáanlegar afleiðingar, ekki aðeins fyrir öryggi íbúa, eignir og mikilvæga innviði og þjónustu, heldur einnig fyrir líffræðilega fjölbreytni í náttúru landsins, minjavernd og varðveislu menningararfs sem er m.a. mikilvæg undirstaða ferðaþjónustu og þjóðarvitundar.

Ófullnægjandi vöktunarstig náttúruvá. getur aukið líkur á mann- og eignatjóni.

Loftslagsbreytingar munu að öllum líkindum hafa mikil áhrif á náttúrufar á Íslandi og hafsvæði við landið en skortur er á rannsóknum og vöktun á lífríki landsins og hafsins í tengslum við loftslagsbreytingar. Ef ekki er nægileg þekking á líklegum afleiðingum loftslagsbreytinga bæði á landi og sjó, þ.m.t. varðandi súrnun hafsins og verndarstöðu tegunda og vistgerða, er ekki hægt að laga samfélag að væntanlegum breytingum og byggja ákvarðanir, svo sem í skipulagsmálum og varðandi varnir gegn náttúruvá, á bestu upplýsingum um væntanlegar breytingar á sjávarstöðu, úrkomu, vatnafari og fleiri 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 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
1. Að efla vöktunarkerfi vegna náttúruvár.	13.1,	Hlutfall árlegs mats á stöðu	80	95	95*
	13.2,	þéttleika mælikerfa við virkar eldstöðvar á grænu í litakerfi. (%)			
	13.3	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 þjónustúáætlun skrifstofu	40	60	100
	13.2,	loftslagsþjónustu og aðlögunar á Veðurstofu Íslands. (%)			
	13.3	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.

Raunstaða og staða viðmiða fyrir alla mælikvarða beggja markmiða stendur óbreytt á milli fjármálaáætlana. Meginskýring þess er sú að atburðirnir á Reykjanesskaga hafa tekið til sín bæði fjármuni og mannafla sem að öðrum kosti hefðu nýst við framgang markmiðanna.

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

Nýjustu upplýsingar benda til að hagkerfið á Íslandi sé einungis um 8,5% hringrænt. Línulegt hagkerfi er því enn þá ráðandi hér á landi og 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 að jafnaði í ríkjum Evrópusambandsins. Jákvæð þróun hefur verið á undanförunum árum í því að bæta meðhöndlun úrgangs og stór skref voru stigin á sl. ári í umbótum á flokkun og söfnun heimilisúrgangs á landsvísi á grundvelli lagasetningar sem gerð var árið 2021. Til langs tíma hefur þróunin í málaflokknum þó verið of hæg og taka þarf fleiri stór og markviss skref, einkum í því augnamiði að auka úrgangsforvarnir og draga úr myndun úrgangs.

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

Hafin er vinna við gerð nýrrar stefnu um úrgangsförvarnir og leggja þarf áherslu á að draga úr neyslu, nýta betur og minnka sóun.

Mikill vöxtur er í nýtnihagkerfinu svokallaða og tækifæri til enn meiri vaxtar. Um 40 aðilar héraendis 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 10 stærstu verslananna sem selja notuð fót jókst sala þeirra um allt að 35% á milli árána 2020 og 2021.

Eins og áður segir voru stigin mikilvæg skref til að stuðla að framþróun í meðhöndlun úrgangs 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 áfram við framkvæmd þeirra grundvallarbreytinga í úrgangsmálum sem lögin gera kröfu um, s.s. varðandi uppbyggingu innviða til endurvinnslu úrgangs hér á landi og aðra uppbyggingu sem styður við að urðun úrgangs verði hætt.

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 plasmálefnum, og *Minni matarsóun*, aðgerðaáætlun gegn matarsóun.

Þegar þessum áskorunum er mætt ber að leggja áherslu á eflingu hringrásarhagkerfisins þar sem markvisst er komið í veg fyrir myndun úrgangs hér á landi og stuðlað að betri meðhöndlun þess úrgangs sem myndast. Einn af lykilþáttunum í því sambandi er forgangsröðun sem skal leggja til grundvallar við meðhöndlun úrgangs, svokallaður úrgangsprihyrningur.

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 málaflóknum, s.s. um 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 málaflóknum og alþjóðlegar skuldbindingar verði ekki uppfylltar. Til að draga úr áhættunni er nauðsynlegt að ríkið styðji með markvissum hætti við sveitarfélög og atvinnulíf í málaflóknum, 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 málaflökkinn 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 2023	Viðmið 2025**	Viðmið 2030**
1. Að auka endurvinnslu heimilisúrgangs.	11.6 12.1, 12.5	Hlutfall heimilisúrgangs sem er endurunninn.	24%*	55%	60%

* Bráðabirgðatölur fyrir árið 2022 þar sem upplýsingar um hlutfall endurunnins heimilisúrgangs fyrir árið 2023 liggja ekki fyrir. Um er að ræða lækkingu frá fyrra ári sem líklega má m.a. rekja til breytinga í úrgangsbókhaldi.

** Viðmið um framvindu árangurs eru hér sett fram fyrir árin 2025 og 2030 í stað árunna 2025 og 2029 sem er gildistími áætlunarinnar.

17.4 Varnir gegn náttúruvá**Verkefni**

Helstu verkefni sem falla undir málaflökkinn eru gerð hættumats vegna ofanflóða, eldgosa, vatns- og sjávarflóða, frumathugun og hönnun varnarmannvirkja, uppbygging og viðhald varnarmannvirkja. Eftirtalinn ríkisaðili fellur undir málaflökkinn: Ofanflóðasjóður.

Í ljósi aukinnar tíðni og umfangs náttúruváratburða á undanförunum árum er mikilvægt að móta framtíðarstefnu og verkefni er miða að forvarnastarfi vegna slíkra atburða til að tryggja öryggi íbúa, eignir og ómissandi innviði á borð við neysluvatn, vatn til húshitunar og raforku. Slík stefnumörkun er í fullu samræmi við Sendai-sáttmála Sameinuðu þjóðanna um að draga úr áhættu íbúa af völdum náttúruhamfara og Ísland er aðili að. Þær áskoranir sem slík stefnumótun hefði í för með sér myndi einkum snúast um forvarnir og umfremd (e. redundancy) í ómissandi innviðum en einnig uppbyggingu vöktunar og grunnrannsóknna (sjá málaflökk 17.20 Rannsóknir og vöktun í náttúru Íslands).

Helstu áskoranir

Að tryggja ásættanlega uppbyggingu varnarmannvirkja og vöktun vegna ofanflóða (náttúruvár) þar sem hætta á mann- og eignatjóni hefur vaxið vegna áhrifa loftslagsbreytinga og veðurfarsbreytinga af þeim völdum.

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 atvinnuhúsnaði og er úttekt á ofanflóðaaðstæðum á atvinnu-svæðum að ljúka.

Að tryggja uppfært hættumat og áhættumat fyrir hinar fjölmörgu tegundir náttúruvár svo kortleggja megi og forgangsraða aðgerðum er miða að forvörnum og viðbrögðum.

Líkt og kemur fram í málaflökki 17.2 fylgja ýmsar áskoranir tíðum náttúruhamförum, t.a.m. á sviði kynja- og jafnréttismála. Áhrifin lýsa sér m.a. í aukinni umönnunarbyrði, s.s. í tengslum við skert aðgengi að skólum og leikskólum en einnig hættu á kynbundnu ofbeldi og auknu efnahagslegu misræmi, s.s. vegna atvinnumissis. Að öðru leyti standa áskoranir í kynja- og jafnréttismálum málaflökksins óbreyttar frá fjármálaáætlun 2024–2028 og eru í samræmi við Stöðuskýrslu 2022.

Tækifæri til umbóta

Sú gjaldtaka sem innheimt er til að standa undir uppbyggingu varnarvirkja hefur í auknum mæli runnið til framkvæmda og fyrirhugað er að svo verði til næstu ára. Sú forsenda er lögð til grundvallar í uppfærðri áætlun um uppbyggingu varnarmannvirkja og þannig gert ráð fyrir að uppbyggingu ljúki árið 2033.

Stjórnvöld hafa ákveðið að ráðast í áttak við gerð hættu- og áhættumats vegna náttúruvár á næstu árum. Í fyrstu verður áherslan á kortlagningu og gerð hættumats fyrir Reykjanes en síðar er ráðgert að önnur landsvæði og fleiri tegundir náttúruvár verði kortlögð og hættumetin.

Enn fremur er í undirbúningi að vinna að því að uppfylla meginmarkmið Sendai-sáttmála Sameinuðu þjóðanna 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 yrði dregin upp af forgangsroðun verkefna sem myndi undirstöðu fyrir fjármálaáætlanir stjórnvalda til framtíðar lítið. Mikilvægt er að endurspegla þörf samfélagsins til að geta tekist á við náttúruvá sem og afleiðingar atvika af völdum náttúruvá.

Áhættuþættir

Mikilvægi varnarvirkja vegna ofanflóða er óumdeilt þar sem ofanflóð skera sig frá annarri náttúruvá hér á landi vegna þess að líkur á manntjóni eru meiri af þeirra völdum en vegna annarrar náttúruvá. Því þarf sífellt að endurskoða vöktun og hættumat vegna ofanflóða og gera strangari kröfur um viðbrögð við yfirvofandi flóðahættu.

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	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
1. Að tryggja fullnægjandi öryggi fyrir íbúa landsins gegn ofanflóðum.	11.1 11.5	Fjöldi lokinna verkefna (af 49).	30	32	40

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 og loftmengunarmála. Umfangsmestu verkefni á sviði loftslagsmála eru aðgerðaáætlun í loftslagsmálum sem snýr að samdrætti í losun og bindingu kolefnis, aðlögunaráætlun vegna áhrifa loftslagsbreytinga og stefnu-mótun fyrir kolefnishlutlaust Ísland.

Eftirtaldir ríkisaðilar falla undir málaflokkinn: Stofnun Vilhjalms Stefánssonar, umhverfis-, orku- 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 samstarfi með Evrópusambandinu og Noregi. Jafnframt er unnið að því lögbundna markmiði að Ísland verði kolefnishlutlaust eigi síðar en árið 2040. Ýmis tækifæri eru til að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda í flestum geirum samfélagsins og auka kolefnisbindingu og samhliða virkja einstaklinga, atvinnulíf, félagsamtök og stofnanir til að vinna að verkefnum í þágu loftslagsmála. Aðgerðaáætlun í loftslagsmálum var sett fram árið 2020 og uppfærð árið 2024. Í áætluninni er mat lagt á væntan árangur

þeirra aðgerða sem þar eru settar fram varðandi samdrátt í losun og bindingu kolefnis, auk þess sem fjármögnun er tilgreind þar sem við á. Ný markmið um samdrátt voru sett fram í stjórnarsáttmála ríkisstjórnar 2021 og tekur uppfærsla áætlunarinnar mið af þeim.

Uppfylla þarf kröfur ýmissa reglugerða ESB í samræmi við skuldbindingar varðandi samdrátt í losun og gæði gagna um mat á losun og bindingu vegna landnotkunar (e. LULUCF).

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 loftslagsvár* (2021) og tillögu stýrihóps í skýrslunni *Loftslagsþolið Ísland* (2023), er yfirstandandi undirbúningur fyrir aðlögunaráætlun til innleiðingar á árinu 2025.

Að tryggja sjálfbæra nýtingu friðlýstra svæða með skilvirkri stjórnun og vernd. Þá felast tækifæri í því að þróa samstarf við landeigendur á friðlýstum svæðum og um verkefni í náttúruvernd á svæðum sem ekki hafa hlotið friðlýsingu eða friðun en teljast sérstök sakir landslags, gróðurfars eða dýralífs.

Að tryggja heildstæða og samræmda stjórn vatnamála, rannsóknir og vöktun sem byggist á samvinnu stjórnvalda, stofnana, ráðgjafa, sveitarfélaga, hagsmunaaðila og almennings með það að markmiði að stuðla að sjálfbærri nýtingu vatns og langtímavernd vatnsauðlindarinnar. Í kjölfar staðfestingar vatnaáætlunar í apríl 2022 ásamt aðgerða- og vöktunaráætlun og einnig nýlegra úrskurða úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, s.s. varðandi Hvammsvirkjun, hefur stjórnvísla vatnamála vaxið umtalsvert og fyrirséð er að hún muni aukast á næstu árum. Réttaráhrif vatnaáætlunar eru víðtæk, sbr. 28. gr. laga nr. 36/2011, þar sem opinberar áætlanir á vegum stjórnvalda skulu vera í samræmi við stefnumörkun um vatnsvernd sem kemur fram í vatnaáætlun. Vatnamálin varða marga málaflökka, s.s. leyfisveitingar til nýtingar vatns, lög um rannsóknir og nýtingu auðlinda í jörðu, leyfi á grundvelli skipulagslaga, lög um mannvirki, virkjanir, fráveitur, sjávar- og landeldi, niðurdælingu koltvísýrings, neysluvatn, vatnstöku, hitaveitur, iðnað, landbúnað, vegagerð o.fl. Þá hafa vatnamálin fjárfestingar þýðingu þegar kemur að flokkunarkerfi ESB fyrir sjálfbærar fjárfestingar (EU Taxonomy). Eitt umhverfismarkmiðanna sem starfsemi þarf að stuðla að er sjálfbær notkun og verndun vatns- og sjávarauðlinda, sem getur haft gríðarleg áhrif á sjálfbærni flokkun fyrirtækja og þannig mikla efnahagslega þýðingu.

Uppbygging og rekstur fráveitna er einn af lykilþáttum vatnsverndar og forsenda þess að skólp valdi ekki tjóni á vatnavistkerfum eða heilsu manna. Samantekt á stöðu fráveitumála sýnir að þörf er á uppbyggingu í þessum málaflökki 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 málaflökksins eru þær óbreyttar frá fjármálaáætlun 2024–2028 og eru í samræmi við Stöðuskýrslu 2022.

Tækifæri til umbóta

Búast má við að eftirspurn sveitarfélaga eftir styrkjum til uppbyggingar fráveitna verði á komandi árum 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.

Samstarf milli stjórnsýslustiga um umhverfismál má jafnframt bæta og hefur ráðuneytið unnið að eflu samtali við sveitarfélagastigið, t.d. í gegnum landshlutasamtök með styrkjum til umhverfistengdra verkefna í sóknaráætlunum landshluta. Áfram verður unnið að efldri framkvæmd umhverfistengdra verkefna á sveitarfélagastigi og stuðningi við styrkjasókn í Evrópusjóði vegna þeirra.

Unnið er eftir umbótaáætlun um bætt gæði gagna vegna landnotkunar sem kynnt var í september 2021 en þá áætlun þarf að uppfæra til að tryggja að nýjum kröfum um gæði gagna sé mætt.

Yfirstandandi er vinna við að kortleggja stöðu og tækifæri til viðskipta með kolefnis-einingar hér á land, þ.m.t. mögulegs ávinnings af verkefnum sem framleitt geta slíkar einingar.

Ráðuneytið hefur lagt aukna áherslu á samstarf og stuðning ráðuneytisins við nýsköpunarverkefni hvað varðar loftslagsmál, orkuskipti og hringrásarhagkerfið í samstarfi við fyrirtæki, opinber orkufyrirtæki og sveitarfélög. Mikilvægt er að efla enn frekar stuðning við nýsköpun á þessu sviði þar sem nýsköpun, rannsóknir og þróun leika lykilllutverk í að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda.

Mikilvægt er að styrkja stjórnsýslu vatnamála. Tækifæri eru til þess að gera stjórn vatnamála heildstæðari þar sem allir þeir sem nota vatn eða valda álagi á vatn starfi saman. Vatnamál eru samvinnuverkefni stjórnvalda, stofnana, ráðgjafa, sveitarfélaga, heilbrigðisnefnda og náttúruverndar- og umhverfisnefnda sveitarfélaga, hagsmunaaðila og almennings.

Áhættuþættir

Að ekki náist að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda, t.d. vegna aukins umfangs í hagkerfinu, skorts á samstöðu og samstarfi og að aðgerðir skili ekki þeim ávinningi sem stefnt er að. Með aðgerðaáætlun í loftslagsmálum og þeim aðgerðum sem þar eru settar fram er markvisst stefnt að því að tryggja að markmið um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda og aukna bindingu kolefnis náist.

Aukið tjón vegna loftslagstengdra atburða vegna þess að ekki næst 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 náist að tryggja framgang vöktunar- og aðgerðaáætlunar vatnaáætlunar þannig að til verði upplýsingar um ástand vatns þar sem nú þegar er fyrir gagnaskortur og hægt verði að þróa ástandsflökkunarkerfi fyrir þær gerðir vatns og þau vatnshlot sem falla innan þeirra. Slíkt getur haft áhrif á forsendur leyfisveitinga og valdið skorti á upplýsingum um ástand vatnshlota sem nýtast atvinnugreinum sem nýta vatnsauðlindina. Jafnframt að ekki takist að styrkja stjórnsýslu vatnamála til samræmis við auknar kröfur.

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 fjögur markmið fyrir málaflokkinn og felur það í sér eina breytingu frá fyrri fjármálaáætlun. Að öðru leyti er 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	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
1. Að draga úr losun gróðurhúsalofttegunda í samræmi við skuldbindingar Íslands í loftslagsmálum.*	13	Fjöldi aðgerða í framkvæmd.	34	50	50*
		Samdráttur í samfélagslosun (ESR) gróðurhúsalofttegunda (%).	11**	22	36***
2. Að tryggja aðlögun Íslands að loftslagsbreytingum.	13	Fjöldi málaflokka aðlögunaráætlunar 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	31	41
4. Að efla hreinsun fráveitu.	6.3	Hlutfall hreinsaðs skólps (%).	86****	88	95

* Við uppfærslu aðgerðaáætlunar í loftslagsmálum hefur aðgerðum fjölgað mjög mikið. Í kjölfarið hefur verið ákveðið að fjarlægja þennan mælikvarða. Breyting á aðgerðum í framkvæmd m.t.t. eldri aðgerðaáætlunar var sú að árið 2024 voru 37 aðgerðir í framkvæmd, samanborið við 34 í ágúst 2023.

** Samdráttur miðast við árið 2022 sem eru nýjustu tölur.

*** Ísland hefur skuldbundið sig til að ná 55% heildarsamdrætti í losun með ríkjum ESB og Noregi. Hér er átt við samdrátt í samfélagslosun (ESR), en áætlað hefur verið að hlutdeild Íslands verði 41% samdráttur.

**** Staða 2022.

Sú breyting sem orðið hefur á markmiðum í málaflokknum er fólgin í því að markmið um að bæta viðmót, gagnsæi og skilvirkni stjórnsýslu hefur verið fellt niður.

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 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2024
	2022	2023	
18 Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál	22.450	21.864	21.822
18.10 Safnamál	5.269	5.494	5.834
18.20 Menningarstofnanir	8.014	8.327	8.114
18.30 Menningarsjóðir	6.260	5.493	5.355
18.40 Íþróttar- og æskulýðsmál	2.015	1.551	1.525
18.50 Stjórnýssla menningar og viðskipta	892	1.000	995

* Fjárlög að viðbættum fjáráaukalögum ársins.

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

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn 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 velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar og þá sérstaklega í nýsköpun og betri samskiptum við almenning.

Meginmarkmið stjórnvalda á sviði menningar og lista eru meðal annars að jafna og bæta tækifæri til ný- og atvinnusköpunar í menningarstarfi, listum og skapandi greinum. Þannig er stefnt að því að auka verðmætasköpun í skapandi greinum, auk þess sem áhersla er lögð á varðveislu, aðgengi, miðlun og skráningu menningararfs þjóðarinnar, uppbyggingu innviða og á að efla íslensku og íslenskt táknsmál 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 í heild lækki um 1.892 m.kr. frá fjárlögum 2024 til ársins 2029. Helstu breytingar til hækkunar felast í 8.220 m.kr. tímabundnu framlagi vegna framkvæmda við þjóðarhöll á tímabilinu 2025–2027 og 400 m.kr. varanlegu framlagi til menningarmála þar sem m.a. er horft til stofnunar þjóðaróperu og starfslauna listamanna. Einnig er gert ráð fyrir auknu framlagi til Þjóðskjalasafns Íslands vegna nýs varðveisluhúsnæðis ásamt því að gert er ráð fyrir að tekjur aukist um 347 m.kr. Helstu breytingar til lækkunar á útgjaldarammi á tímabilinu felast í almennri aðhaldskröfu að fjárhæð 1.064 m.kr. Einnig niðurfelling á 1.493 m.kr. tímabundnum framlögum en þar vega mest 500

m.kr. tímabundið framlag til menningarmála vegna heimsfaraldurs, 360 m.kr. vegna máltækni, um 200 m.kr. vegna Tónlistarmiðstöðvar og um 197 m.kr. vegna ýmissa tímabundinna framlaga. Að auki er um að ræða 166 m.kr. á ýmsum tímabundnum framlögum til íþrótt- og æskulýðsmála.

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 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
18 Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál	23.070	23.805	24.375	20.272	19.930
p.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	20.797	20.240	19.699	19.523	19.189
p.a. áætluð framlög í fjárfestingu	2.272	3.565	4.677	749	741

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029

Styrking innviða í menningu og listum

Íslenska og íslenskt
táknmál í öndvegi.

Skráning minja í hættu
vegna náttúruvár.

Undirbúningur og bygging
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. Áfram verður hugað að starfsemi höfuðsafnanna Þriggja, Þjóðminjasafns, Listasafns og Náttúruminjasafns, og unnið samkvæmt aðgerðaáætlun fyrir stefnumörkun um safnastarf sem samþykkt var 2023. Á tíma fjármálaáætlunar er stefnt að því að framkvæmdir á varanlegu húsnaði fyrir starfsemi Náttúruminjasafns Íslands og viðbótum við Listasafn Einars Jónssonar muni ljúka. Auk þess er verið að vinna að endurbótum á Gljúfrasteini ásamt því að verið er að tryggja Þjóðskjalasafni nýtt varðveislurými. 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. Nýlegri 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.

Ofangreind verkefni styðja við velsældaráherslur ríkisstjórnar hvað varðar grósku í nýsköpun og betri samskipti við almenning.

Helstu áskoranir

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.

Húsnæðisvanda Þjóðskjalasafns Íslands þarf að leysa til framtíðar. Skoða skal möguleika á samnýtingu varðveisluhúsnæðis safna í eigu ríkisins og þá sérstaklega samstarf Þjóðskjalasafns Íslands og Landsbókasafns Íslands – Háskólabókasafns. Að sama skapi þarf að huga að varanlegu varðveisluhúsnæði allra þriggja höfuðsafnanna og samlegð varðandi slíkt sérhæft húsnæði.

Tækifæri til umbóta

Það kanna þarf fýsileika á auknu samstarfi eða sameiningu safna í eigu hins opinbera.

Úrbóta er þörf í söfnun tölfraeðigagna sem tengist safnastarfi, m.a. um aðgengi, þátttöku og aldurs- og kynjaskiptingu, og greiningu þeirra. Áfram verður unnið með Hagstofu Íslands að markvissri gagnaöflun.

Áhættuþættir

Mikilvægt er að huga að varðveislu á menningararfi þjóðarinnar, í því skyni verður áfram unnið að viðbragðsáætlunum vegna þeirrar hættu sem steðjar að safnkosti um land allt vegna loftslags- eða náttúruváru og annarra hamfara. Í því sambandi þarf einnig að huga að breytingum á framtíðarvarðveisluhúsnæði höfuðsafnanna, Þjóðminjasafns, Listasafns og Náttúruminjasafns, m.a. staðsetningu þess.

Áfram verður unnið með greiningu og tillögur að úrbótum á húsnæðiskosti Listasafns Íslands með sérstakri áherslu á varðveislurými safnsins sem og sýningarými fyrir fastasýningu.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Betri aðgangur að menningu og menningararfi.	4.7	Fjöldi heimsókna í söfn.	1.800.000*	2.000.000	2.500.000
Efla vernd á menningararfi þjóðarinnar í samræmi við alþjóðlegar kröfur.	11.4	Fjöldi safna í eigu ríkisins með viðunandi varðveislu og sýningarhúsnæði.	1 af 5	2 af 5	5 af 5
		Fjöldi viðurkenndra safna um landið sem eru hluti af viðbragðsáætlun stjórnvalda vegna loftslagsbreytinga og annarrar váru.	0	50%	100%
Auka skráningu safnkosts.	11.4	Fjöldi skráninga í Sarp. ¹	1.652.000	1.700.000	2.000.000
	11.4	Stafvæðing á hliðrænum safnkosti og efnisgreiningu.	9%	12%	16%
		Stafræn endurgerð safnkosts Landsbókasafns Íslands – Háskólabókasafns.	7,8 millj. bls.	8,2 millj. bls.	9,0 millj. bls.

*Samkvæmt tölum Hagstofunnar 2021.

¹ Sarpur er menningasögulegt gagnasafn sem starfrækt er sameiginlega af Þjóðminjasafni, Listasafni Íslands, Borgarsögusafni, Arnasafni og tugum annarra safna á menningarsviði.

18.2 Menningarstofnanir

Verkefni

Löggjöf um málaflokkinn tekur til opinberra stofnana á sviði lista og menningar. Ríkið á og rekur menningarstofnanir ásamt því að eiga í samvinnu við aðra um rekstur menningarstarfsemi, m.a. með rekstrarstuðningi. Stofnanirnar eru undirstaða fyrir aðra menningar- og listastarfsemi í landinu á viðkomandi sviði og þjóna landsmönnum öllum, auk þess sem sumar þeirra sinna stjórnslu eða rannsóknnum á sínu sviði.

Í gildi eru veigamiklar stefnur og aðgerðaáætlanir stjórnvalda á sviði menningarmála þar sem hlutverk menningarstofnana og 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.

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 ferðaþjónustu. Minjastofnun Íslands vinnur eftir áætlun um heildarskráningu fornleifa í landinu út frá forgangsröðun, m.a. vegna náttúruhamfara og loftslagsvárs. Stofnunin vinnur einnig að innleiðingu stefnu um verndun og rannsóknir á fornleifum og byggingararfi sem kom út árið 2023.

Helstu áskoranir

Menningarstofnanir veita 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. Mikilvægt er að áfram verði unnið að því að auka aðgengi landsmanna allra að menningu á vegum menningarstofnana ríkisins og annarra samstarfsaðila, sem viðvarandi verkefni og að unnið verði að varðveislu menningararfs og stafræns aðgengis að honum.

Árið 2023 gaf umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytið út skýrslu starfshóps um stöðu minjaverndar í landinu. Starfshópurinn greindi 12 helstu áskoranir minjaverndar og lagði í skýrslunni til 49 tillögur til úrbóta, þar af átta lykiltillögur. Mikil og brýn þörf er á markvissu og öflugu átaki í vernd minja sem eru í hættu og vitundarvakningu um mikilvægi þeirra. Verði ekkert að gert getur hluti af mikilvægustu menningarminum þjóðarinnar tapast alveg á næstu árum, t.d. vegna náttúruhamfara og loftslagsvárs. Þetta á líka við um byggingararfinn og bátaarfinn en ef ekkert verður að gert munu nokkur af síðustu eintökum tiltekkinna gerða af fornátum fara forgörðum. Tækifæri eru í að nýta betur menningarmínjar, þ.m.t. handverk, í ferðaþjónustu. Eftir því sem lögbundnar skyldur stjórnvalda vegna minjaverndar aukast þarf að auka stafrænt aðgengi að upplýsingum um skráðar mínjar. Aukið samtal milli stjórnvalda, almennings, félagasamtaka og annarra hagsmunaaðila um minjavernd, með liðsinni stafrænnar tækni og miðla, eykur samlegð og eflir áhuga og skilning á mikilvægi menningarmínja hjá almenningi. Lögð er áhersla á að efla stafræna innviði minjavörslunnar til að hraða málsmeðferð og efla upplýsingagjöf, fræðslu og miðlun á hennar vegum.

Ofangreind verkefni styðja við velsældaráherslur ríkisstjórnar hvað varðar grósku í nýsköpun, virkni í námi og starfi og betri samskipti við almenning.

Tækifæri til umbóta

Drög að sviðslistastefnu eru í vinnslu og lagt hefur verið fram frumvarp um stofnun Þjóðaróperu innan Þjóðleikhússins. Gert er ráð fyrir að þar sé stigið fyrsta skrefið í átt að auknum samrekstri sviðslistastofnana ríkisins en bráðabirgðaákvæði í frumvarpinu kveður á um nefnd er skuli kanna slíkt fyrirkomulag. Stefnit verði að auknu jafnræði leiklistar, danslistar og óperulistar með sameiginlegri yfirstjórn. Útfærsla verður undirbúin á næstu árum og innleiðing áætluð 2030.

Um leið gefst færi á að skoða sameiginlega lausn á húsnæðisvanda Íslenska dansflokksins og Þjóðleikhússins en báðar stofnanir skortir varanlegt æfingahúsnæði. Vorið 2023 var Edda tekin í notkun en byggingin hýsir starfsemi Árnastofnunar og íslensku- og menningardeildar Háskóla Íslands. Sérstakt sýningarrými fyrir handrit er í húsinu og stefnt er að því að hægt verði að taka á móti gestum á síðari hluta ársins 2024 sem mun auka aðgengi landsmanna að menningararfi þjóðarinnar.

Ákveðnir staðir víðs vegar um landið hafa í gegnum tíðina gegnt mikilvægu hlutverki og skipa sérstakan sess í sögu lands og þjóðar. Þessa staði má nefna sögustaði. Sérstök áhersla verður lögð á eflingu og uppbyggingu á slíkum stöðum, m.a. í samræmi við áherslur áfangastaðastofa, með það að markmiði að standa vörð um staðinn sjálfan og þá sögu sem hann hefur að segja og miðla henni áfram til komandi kynslóða. Í samræmi við þetta er til að mynda unnið að undirbúningi við uppbyggingu á fæðingarstað Jónasar Hallgrímssonar, Hrauni í Öxnadal. Bygging menningarhúsa er liður í að jafna tækifæri landsmanna til að njóta og taka þátt í menningu og listum um land allt. Undirbúningur er jafnframt hafinn að byggingu menningarhúss í Skagafirði.

Áhættuþættir

Brýnt er að efla heildræna gagnasöfnun og rannsóknir á sviðum menningar og skapandi greina svo undirbyggja megi enn markvissari stefnumótun þeirra til framtíðar. Unnið er að þróun hagvísu fyrir menningu og skapandi greinar og birtingu tölfræði um aðgengi og menningarþátttöku. Ýmsar aðgerðir í því samhengi er að finna í stefnum stjórvalda á sviði menningarmála.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Efla aðgengi og auka aðsókn að menningarstofnunum.		Hlutfall menningarstofnana sem ná markmiðum sínum um aðgengi og gestafjölda.*	0%	50%	100%
Vernda menningararf þjóðarinnar með markvissari hætti.	11.4	Hlutfall fornleifaskráðra svæða af heildarflatarmáli landsins.	26%	29%	35%
		Hlutfall stafrænnar endurgerðar handritasafns Árnastofnunar.	31%	39%	55%

* nýr mælikvarði

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 samfelli hennar. Úthlutun styrkja grundvallast á opnu umsóknarferli og tillögum faglegra úthlutunarnefnda.

Sérlæg 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 2030 og gildandi stefnum fyrir hverja og eina listgrein fyrir sig, svo sem kvikmyndastefnu, myndlistarstefnu, tónlistarstefnu og stefnu á sviði hönnunar og arkitektúrs. Stefnurnar skilgreina

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 ásamt því að auka verðmætasköpun í skapandi greinum á Íslandi sem og útflutningi.

Helstu áskoranir

Þróun og framtíð íslenskrar tungu á tímum örrar alþjóðavæðingar og tæknibyltinga er mikilvæg til að styrkja stöðu þjóðtungunnar. Aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu er samvinnuverkefni fimm ráðuneyta þar sem forgangsverkefni stjórnvalda eru skilgreind með hliðsjón af tillögum Íslenskrar málnefndar að endurskoðaðri málstefnu. Leiðarstef í áætluninni eru bætt aðgengi og gæði íslenskukennslu fyrir innflytjendur og aukinn sýni- og heyrnleiki tungumálsins.

Í þingsályktun um málstefnu íslensks táknmáls og aðgerðaáætlun er lögð áhersla á meginstöðir sem munu efla, varðveita og stuðla að þróun íslensks táknmáls. Íslenskt táknmál er eina opinbera minnihlutamálið á Íslandi en á sama tíma í útrýmingarhættu. Málstefna og aðgerðaáætlun er því markvisst viðbragð við því.

Tækifæri til umbóta

Unnið er að umbótum á starfs- og rekstrarumhverfi listamanna og annarra sem starfa í skapandi greinum. Í því felst m.a. aukin samhæfing og styrking sjóðakerfis lista og menningar, þ.m.t. launasjóðir listamanna, með bætt aðgengi og skilvirkni að leiðarljósi.

Í gildandi kvikmyndastefnu verður áfram unnið eftir aðgerðaáætlun sem nær yfir hlut kvikmynda í menningu þjóðarinnar og hlut menntunar í kvikmyndagerð, miðlun íslensks kvikmyndaefnis og stuðning við framleiðslu. Með breytingu á kvikmyndalögum verður komið á nýjum framleiðslustyrkjaflokki til lokafjármögnunar vegna leikinna sjónvarpsþáttaraða þar sem hvatt er til þátttöku í alþjóðlegum verkefnum og styrkt staða framleiðanda íslensks efnis til að móta sjálfstæði í efnistöðum, frásagnarhefð og frumsköpun. Ráðgert er að leggja fram frumvarp um menningarframlag streymisveitna sem mun renna sem viðbótarframlag í Kvikmyndasjóð til eflingar innlendirar framleiðslu. Áætlað er að framlagið í sjóðinn muni nema um 265 m.kr. á ársgrundvelli.

Tónlistarstefnu verður fylgt eftir og mun starfsemi nýrrar Tónlistarmiðstöðvar og tónlistarsjóðs styrkja innviði greinarinnar og skapa ný tækifæri fyrir tónlistarfólk á Íslandi. Nýttir verða þeir möguleikar sem felast í verkefninu Record in Iceland til að festa Ísland í sessi sem starfsstöð skapandi greina, sbr. málefнасvið 7. Auka þarf sýnileika íslenskrar tónlistar á stærstu alþjóðlegu streymisveitunum og tryggja rétt höfum réttlátari hlut.

Gildandi stefna í málefnum hönnunar- og arkitektúrs 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, sjá nánar í málaflokki 7.2.

Bókmenntastefna hefur verið lögð fram á Alþingi og þar er einnig að finna aðgerðaáætlun í 18 liðum. Meðal aðgerða er endurskoðun á regluverki kringum bókmenntir sem felur m.a. í sér stuðningskerfið vegna útgáfu bóka á íslensku, laga um bókmenntir, lög um bókasöfn o.fl. Styrking ýmissa sjóða er jafnframt meðal annarra aðgerða í stefnunni. Þá liggur Aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu 2023–2026 fyrir þinginu þar sem er að finna aðgerðir á forræði margra ráðuneyta og á ýmsum málefnasviðum. Í ársbyrjun 2024 birti ráðuneytið nýja áætlun um íslenska máltækni undir heitinu *Íslenskan okkar, alls staðar*. Þar er hvatt til heildarstefnumörkunar í málefnum máltækni og gervigreindar til næstu ára.

Sett verður á stofn miðstöð barnamenningar sem heldur utan um Barnamenningarsjóð ásamt verkefninu List fyrir alla.

Rík áhersla er á eflingu skapandi greina í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar þar sem fram kemur að á kjörtímabilinu verði lögð áhersla á uppbyggingu sem renni stoðum undir fjölbreytni í atvinnulífinu og á að efla grunnsjóði í rannsóknum, nýsköpun og skapandi greinum.

Áhættuþættir

Almennt skortir greinargóðar tölfræðilegar upplýsingar um menningarmál og skapandi greinar. Til að stefnumótun á þeim sviðum geti þróast þarf að halda áfram að efla söfnun og miðlun tölfræðiupplýsinga, t.a.m. með hliðsjón af kynja-, byggða- og jafnréttissjónarmiðum. Hagræn og samfélagsleg áhrif lista og menningar eru veruleg í samspili við atvinnulífið, s.s. í bókmenntum, hönnun, kvikmyndagerð, myndlist, sviðslistum, tónlist, tölvuleikjagerð og öðrum skapandi greinum.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Efla stöðu íslenskrar tungu í samfélaginu.	4	Hlutfall barnabóka af endurgreiðslu vegna bókaútgáfu.	21%	27%	30%
Hagnýting mál-tæknilausna fyrir almenning.		Fjöldi árangursríkra nýsköpunarverkefna.*	0	4	10
Tryggja tölfræði og kyngreind gögn um menningarsjóði.		Fjöldi sjóða sem afla gagna skv. verklagi ráðuneytis.	0%	25%	100%

* nýr mælikvarði

18.40 Íþrótt- og æskulýðsmál Verkefni

Starfsemi í málaflökknum 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 málaflökknum. Aðgerðir styðja vel við þær velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar sem snúa að samfélaginu, þá helst um að efla forvarnir og styðja við íþróttalíf og æskulýðsstarf, sem hefur m.a. jákvæð áhrif á andlega og líkamlega velferð einstaklinga. Sömu leiðis styður íþrótt- og æskulýðsstarf við innleiðingu laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna (nr. 86/2021, farsældarlögin) og gegna m.a. fristundaheimili og félagsmiðstöðvar mikilvægu hlutverki sem þjónustuveitendur innan laganna.

Helstu áskoranir

Rekstrargrundvöllur frjálsra félagasamtaka er viðkvæmur og felst áskoranin í því að viðhalda fjölbreyttu íþrótt- og æskulýðsstarfi. Rannsóknir hafa sýnt fram á mikilvægi skipulagðs íþrótt- og æskulýðsstarfs enda margvíslegur ávinningur af skipulögðu starfi þegar horft er til forvarna, uppeldis og menntunar. Heilsu landsmanna almennt hefur einnig hrakað á undanförunum árum og áratugum og horfa þarf enn meira til forvarnastarfs vegna þess. Einnig sýna

rannsóknir að þátttaka fólks af erlendum uppruna í íþrótt- og æskulýðsstarfi er minni en fólks með íslenskan uppruna.

Helstu áskoranir sem snúa að íþróttamálum felast einkum í auknum alþjóðlegum kröfum og faglegru umgjörð afreksíþróttafólks, þ.e. aðstæðum, umhverfi og starfsskilyrðum sem aukið geta líkur á framúrskarandi árangri íslensks íþróttafólks á heimsvísu. Aðstaða ýmissa íþróttagreina, sem standa framarlega í alþjóðlegri keppni, er orðin úrelt og uppfyllir ekki alþjóðlega staðla.

Helstu áskoranir í æskulýðs- og frístundastarfi og á frístundaheimilum og í félagsmiðstöðvum snúa að forvörnum, aukinni áhættuhegðun, jaðarsettum börnum og ungmennum, virkni og þátttöku, ungmennalýðræði, fjölmenningu, vinnu með flóttafólki o.fl. Nauðsynlegt er að fylgja eftir þeim breytingum sem lagðar eru til í áformum um ný heildarlög þar sem stefnt er að lögfestingu félagsmiðstöðva og ungmennaráða sveitarfélaga. Sömuleiðis þarf að styðja við hlutverk frístundaheimila og félagsmiðstöðva sem þjónustuveitendur innan laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna (lög nr. 86/2021).

Tækifæri til umbóta

Framlög til afreksþjóðs ÍSÍ standa að hluta til undir kostnaði við umgjörð hjá íslenskum sérsamböndum sem stuðla að auknum möguleikum íslensks íþróttafólks til að ná árangri í alþjóðlegum keppnum. Umbætur sem unnið er að felast í því að byggja upp nýtt skipulag á afreksíþróttastarfi á Íslandi sem er sambærilegt við það sem er til staðar hjá þjóðum sem Ísland ber sig saman við, s.s. að styðja mun betur við lífsafkomu afreksfólks í íþróttum til þess að ná betri árangri, stuðla að stofnun afreksmiðstöðvar sem samræmir starf á sviði þjálfunar og faglegrar umsjónar afreksfólks.

Uppbygging þjóðarleikvangna heldur áfram og vinna stjórnvöld með Reykjavíkurborg og íþróttahreyfingunni að uppbyggingu þjóðarhallar í íþróttum, auk þess sem áfram verður unnið að undirbúningi þjóðarleikvangs í knattspyrnu og frjálsíþróttum.

Unnið verður að því að efla starfsemi íþróttasambanda og íþróttafélaga með það fyrir augum að styðja við íþróttaiðkun allra aldurshópa sem og heilsuefningu landsmanna. Stutt verður sérstaklega við þátttöku fatlaðra barna og ungmenna með annað móðurmál en íslensku í íþrótt- og æskulýðsstarfi. Þátttaka í slíku starfi styður aðlögun fjölskyldunnar í heild og dregur úr líkum á einangrun. Sérstök áhersla hefur verið sett á þetta í samskiptum stjórnvalda við íþrótt- og æskulýðshreyfinguna, m.a. með stuðningi við endurskipulagningu svæðaskiptingar íþróttahreyfingarinnar sem felur í sér meiri faglegan stuðning við íþróttafélög um allt land.

Starfsemi samskiptaráðgjafa hefur verið eflað með auknu stöðugildi sem skapar betri og öruggari umgjörð um íþrótt- og æskulýðsstarf.

Stutt verður enn frekar við æskulýðs- og frístundastarf og samtök ungs fólks sem hafa samfélagsleg markmið og vinna að aukinni lýðræðisvitund þess. Stefna í æskulýðsmálum, *Framtíðin – stefna um tómstunda- og félagsstarf barna og ungmenna til 2030*, hefur verið samþykkt og er unnið samkvæmt henni. Unnið er að heildarendurskoðun æskulýðslaga þar sem m.a. er lagt til að lögfesta skipulagt frístundastarf að 18 ára aldri sem snýr að starfsemi félagsmiðstöðva og sömuleiðis er lagt til að starfsemi ungmennaráða verði lögfest til samræmis við ákvæði barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna.

Áhættuþættir

Áhættuþættir í íþrótt- og æskulýðsstarfi snúa m.a. að fjárfestingu í uppbyggingu, viðhaldi og framförum grundvallarinnviða starfsins sem er m.a. undirstaða þess að fólk með faglega menntun fái til starfa í sveitarfélögum, hjá íþrótt- og æskulýðsfélögum og annarri tengdri starfsemi. Til að geta komið til móts við þær áskoranir sem málaflökkin stendur frammi

fyrir er nauðsynlegt að efla og styðja við íþróttá- og æskulýðsstarf, einkum fyrir börn og ungmenni. Forsenda öflugs íþróttá- og æskulýðsstarfs til lengri tíma er að rekstrar- og starfsumhverfi sé traust, faglegt, öruggt og aðgengilegt fyrir öll.

Afleiðingar þess að fjárfesta ekki í uppbyggingu, viðhaldi og framförum grundvallarinnviða eru margvíslegar og tengjast verndandi forvarnaþáttum, aðstöðu til íþróttá- og æskulýðsstarfs sem og menntun og uppbyggingu mannauðs, bæði sjálfbodaliða og launaðs fagfólks. Séu þessir þættir ekki fyrir hendi getur sá árangur, sem náðst hefur í forvarnastarfi á Íslandi, horfið á skömmum tíma með aukinni áhættu hegðun, hruni félagslegrar þátttöku, heilsutengdum vandamálum og minni farsæld borgaranna í heild.

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
1. Bæta umgjörð og auka gæði í skipulögðu íþróttastarfi og æskulýðsstarfi.	3,5	Fjöldi og hlutfall skráðra iðkenda í skipulögðu íþróttastarfi af mannfjölda.	111.958, 30,3% af mannfjölda 2022. Karlal: 66.933 Konur: 45.002 Annað: 23 (2022)	114.200, 32,% af mannfjölda. Karlal: 66.236 Konur: 47.964 Annað: 30	120.000, 34% af mannfjölda. Karlal: 66.000 Konur: 54.000 Annað: 40
		Fjöldi iðkenda 16 ára.*	Karlal: 1.376 Konur: 982 Annað: 4 52% af mannfjölda 2021 Karlal: 59,3% Konur: 44% Annað: 0,002%	2.600 Karlal: 1.420 Konur: 1.180	3.000 Karlal: 1.650 Konur: 1.350
		Fjöldi iðkenda í skipulögðu starfi æskulýðsfélaga á aldrinum 6–18 ára af mannfjölda á þeim aldri.	16,8%	13%	17%
		Hlutfall af fjölda þátttakenda á námskeiðum og sumarbúðum á aldrinum 6–18 ára.	18,2%	20%	22%
		Fjöldi þátttakenda í leiðtogaþjálfun æskulýðsfélaga.	1.354	2.900	3.500
2. Efla umgjörð og stuðning við afreksíþróttafólk.	3,5	Meðdaltal íþróttamanna á Ólympíuleikum og lokamótum alþjóðlegra stórmóta á þriggja ára tímabili.	208 árið 2022 Karlal: 121 Konur: 87	Karlal: 372 Konur: 241 (2021–2023)	Karlal: 380 Konur: 260
		Staða uppbyggingar þjóðarhallar í innan-hússíþróttum.	Unnið að undirbúningi útboðsgagna og unnið að kostnaðarskiptingu ríkis og Reykjavíkurborgar.	Byggingaframkvæmdir.	Mannvirki í daglegri notkun.
		Fjöldi íþróttafólks í einstaklingsgreinum á meðal 16 bestu á alþjóðlegum stórmótum og heimslistum. (ÓL, HM)	Alls: 6 Karlal: 2 Konur: 4	Alls: 5 Karlal: 3 Konur: 2	Alls: 11 Karlal: 5 Konur: 6
		Fjöldi landsliða meðal 24–32 bestu þjóða heims í hópíþróttagreinum.*	Alls: 2 Karlalið: 1 Kvinnalið: 1	Alls: 2 Karlalið: 1 Kvinnalið: 1	Alls: 2 Karlalið: 1 Kvinnalið: 1

*Miðað við stærð íþróttagreinar og útbreiðslu þar sem lágmarksfjöldi þjóða er 40 í undankeppni. (HM, ÓL)

Nýjum mælikvarða hefur verið bætt inn vegna uppbyggingar þjóðarhallar. Stofnað hefur verið félagið Þjóðarhöll ehf. sem leiðir uppbygginguna. Þá hefur nýjum mælikvörðum verið bætt við vegna aðgerða í afreksíþróttum sem innleiddar verða 2025–2029.

18.50 Stjórnsýsla menningar og viðskipta

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 2025–2029 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 því 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 og aukinni skilvirkni.

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. Áfram verður unnið að mótun og framkvæmd tillagna um einföldun regluverks og verkferla.

19 Fjölmiðlun

UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð menningar- og viðskiptaráðherra. Undir málefnasviðinu er einn málaflokkur sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2024
	2022	2023	
19 Fjölmiðlun	5.561	6.282	6.946
19.10 Fjölmiðlun	5.561	6.282	6.946

* 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 efla lýðræðislega umræðu. Öll 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 auka fjölbreytni, fagmennsku og fjölræði í fjölmiðlum. Einnig að skapa starfsumhverfi sem stuðlar að öflugri fjölmiðlun fyrir almenning með virkri þátttöku ólíkra og fjölbreyttra fjölmiðla. Brugðist verði við áskorunum samtímans á sviði tækni og stafrænna miðla, m.a. með því að efla upplýsinga- og miðlalæsi á Íslandi. Stjórnsýslueftirlit með fjölmiðlum taki einkum mið af vernd barna gegn skaðlegu efni.

FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðsins í heild hækki um 1.567 m.kr. frá fjárlögum 2024 til ársins 2029. Breyting til hækkunar felst í framlagi til RÚV sem er í samræmi við tekjuáætlun stofnunarinnar af útvarpsgjaldi. Til lækkunar á útgjaldaramma á tímabilinu er um 42 m.kr. almenn aðhaldskrafa.

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.	Aætlun	Aætlun	Aætlun	Aætlun	Aætlun
	2025	2026	2027	2028	2029
19 Fjölmiðlun	7.297	7.589	7.840	8.092	8.513
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	7.296	7.588	7.839	8.091	8.512
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	1	1	1	1	1

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029

Fjölbreytt fjölmiðlun í almannabágu

Stuðningur við einkarekna fjölmiðla og aðgangur að fjölmiðlaefni á íslensku.

Sjálfstætt Ríkisútvarp sem nýtur trausts.

Efla stafræna færni, netöryggi og miðlalæsi allra aldurshópa, með áherslu á börn og ungmennti.

19.1. Fjölmiðlun

Verkefni

Undir málaflokkinn heyra málefni fjölmiðla, einkarekinna fjölmiðla, sbr. gildissvið laga um fjölmiðla, nr. 38/2011, og starfsemi Ríkisútvarpsins ohf. vegna fjölmiðlaþjónustu í almannabágu, eins og nánar er kveðið á um í samningi við ráðherra og lögum um Ríkisútvarpið, nr. 23/2013.

Starfsemi Fjölmiðlanefndar fellur einnig undir málaflokkinn en Fjölmiðlanefnd er sjálfstæð stjórnslunefnd sem heyrir undir ráðherra og sinnir m.a. stjórnslueftirliti á grundvelli laga um fjölmiðla og fleiri laga. Hlutverk ráðuneytisins gagnvart Fjölmiðlanefnd felst einkum í því að skapa umgjörð sem gerir henni mögulegt að sinna lögbundnum hlutverkum sínum hvað varðar stjórnslumál og önnur verkefni.

Helstu áskoranir

Áskoranir stjórnvalda felst í því að stuðla að fjölbreyttu fjölmiðlaumhverfi og starfsumhverfi sem styður við fjölbreytileika og fagmennsku í fjölmiðlun. Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar kemur fram að frjálsir fjölmiðlar séu forsenda opinnar lýðræðislegrar umræðu og veiti stjórnvöldum, atvinnulífnum og helstu stofnunum samfélagsins nauðsynlegt aðhald. Ríkisstjórnin leggi áherslu á fjölbreytni í flóru fjölmiðla með öflugum almannautvarpi og einkareknum fjölmiðlum.

Ein helsta áskoranir íslenskra fjölmiðla um þessar mundir er erfitt rekstrarumhverfi sem stafar m.a. af alþjóðlegri samkeppni og örri tækniþróun sem felur bæði í sér tækifæri og áskoranir. Til að fjölmiðlar geti sinnt lýðræðis- og aðhaldshlutverki sínu og náð eyrum og augum almennings þarf starfsemi þeirra að taka mið af tækniþróun og nýsköpun. Innleiða þarf nýja þekkingu á fjölmiðlum og styðja við nýsköpun og þróun til að unnt sé að koma nýjungum í framkvæmd, m.a. stafrænum lausnum sem byggja á gervigreind.

Hérland fjölmiðlafyrirtæki hafa bent á að þær skyldur sem lagðar eru á fjölmiðla í íslensku lögsögu, m.a. um talsetningu og textun erlends efnis á íslensku, séu verulega íþyngjandi vegna kostnaðar. Auk þess hefur verið á það bent að erlendir fjölmiðlar, sem starfi á íslenskum markaði, séu undanþegnir þessum kvöðum sem þar af leiðandi skekki samkeppnisstöðu íslenskra hljóð- og myndmiðla.

Þá hefur hallað á frelsi fjölmiðla á Íslandi á síðustu árum, að mati samtakanna Bládamenn á landamæra, en Ísland er mun neðar en hin Norðurlöndin á lista samtakanna yfir frelsi fjölmiðla á heimsvísu.

Jafna þarf samkeppnisstöðu innlendra fjölmiðla gagnvart erlendum streymisveitum, m.a. með stuðningi við talsetningu og textun innlendra fjölmiðla á barnaefni á íslensku og þróun stafrænna máltæknilausna sem nýtast við vélþýðingar, hljóðlýsingu og samtímatextun myndefnis. Slíkar aðgerðir eru jafnframt til þess fallnar að bæta aðgengi allra þjóðfélagsþópa að innlendu fjölmiðlaefni, auk þess að vernda og efla íslenskt mál.

Einnig þarf að jafna samkeppnisstöðu einkarekinna fjölmiðla gagnvart Ríkisútvarpinu með því að draga úr umsvifum Ríkisútvarpsins á auglýsingamarkaði. Um leið þarf að gæta þess að standa vörð um störf í skapandi greinum, framleiðslu á auglýsingum og rétt landsmanna til upplýsinga um vörur og þjónustu. Samningur ráðherra við Ríkisútvarpið um fjölmiðlaþjónustu í almannabágu var endurnýjaður í lok árs 2023 til fjögurra ára. Lögð var áframhaldandi áhersla á íslenska tungu, þjónustu við börn og ungmenni, aðgengi allra landsmanna að miðlum RÚV og að auka þjónustu við landsbyggðina. Ríkisútvarpið leitist áfram, sem hingað til, við að fylgja eftir þróun fjölmiðlunar, m.a. með breyttum áherslum í dagskrá og fjölbreyttara efnisframboði á vef, auk þess að gera eldra efni aðgengilegra en áður. Samkvæmt viðauka II við samninginn verður unnið að því á samningstímabilinu að minnka umsvif Ríkisútvarpsins á samkeppnismarkaði, t.d. með frekari takmörkunum á birtingu viðskiptaboða og/eða með því að breyta eðli og umfangi auglýsingasölu. Jafnframt verður unnið að útfærslu stafrænna lausna sem gera viðskiptavinum kleift að panta auglýsingar á netinu. Gera þurfi ráðstafanir til að koma til móts við mögulegt tekjutap Ríkisútvarpsins af minnkandi umsvifum á samkeppnismarkaði með það fyrir augum að Ríkisútvarpið geti áfram sinnt sínu lögbundna hlutverki og uppfyllt ákvæði þjónustusamnings.

Helstu áskoranir fjölmiðla, þar á meðal Ríkisútvarpsins, næstu árin snúa að því að viðhalda samfélagslegu trausti á tímum djúpfalsana og annars konar upplýsingaóreiðu á samfélagsmiðlum. Traust til Ríkisútvarpsins hefur mælst hátt, sbr. árlegar mælingar þar að lútandi. Þá stendur Ríkisútvarpið enn frammi fyrir því að lækka þarf skuldir félagsins.

Nýlega tóku gildi lög um breytingu á lögum um fjölmiðla nr. 38/2011, um innleiðingu á hljóð- og myndmiðlunartilskipun Evrópusambandsins frá 2018 í landsrétt. Markmið breytinganna er m.a. að tryggja vernd barna og notenda myndmiðla, óháð því hvort myndefni er miðlað með línulegum eða ólínulegum hætti í fjölmiðlum eða á mynddeiliveitum eins og YouTube.

Á málefna sviði 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, m.a. til að stuðla að jöfnum kynjahlutföllum meðal starfsmanna fjölmiðla, í stjórnnum fjölmiðla og í hópi viðmælenda fjölmiðla. Samkvæmt gildandi lögum um fjölmiðla ber fjölmiðlum t.d. að skila upplýsingum um birtingarmyndir kynjanna, þ.m.t. um hlutfall karla og kvenna í hópi viðmælenda í fréttum og fréttatengdu efni, starfsfólk á fjölmiðlum greint eftir kyni og starfsheiti, og aðgerðir fjölmiðlaveitunar til að vinna gegn staðalímyndum kynjanna en slík upplýsingagjöf felur í sér ákveðið aðhald með því að gætt sé að jöfnum kynjahlutföllum og jafnréttissjónarmiðum, bæði í starfsemi fjölmiðla og við val á viðmælendum fjölmiðla, eftir því sem unnt er. Þá er fjölmiðlafyrirtækjum með 25 eða fleiri starfsmenn skylt að setja sér jafnréttisáætlun, skv. jafnréttislögum nr. 150/2020, og gera hana aðgengilega á vef sínum, skv. 21. gr. laga um fjölmiðla.

Gæta þarf sömu sjónarmiða við úthlutun styrkja til einkarekinna fjölmiðla, að fjölmiðlar endurspegli mismunandi hópa samfélagsins og hafi kynja- og jafnréttissjónarmið að leiðarljósi.

Aðgengi að fjölmiðlaefni fyrir ólíka þjóðfélagshópa er krefjandi og breytileg áskorun eftir því sem landsmönnum fjölgar og þjóðfélagsgerðin breytist. Verkefnum fjölmiðla fjölgar með þjónustu við fjölbreyttari hópa samfélagsins, þjónustu við fatlað fólk með efni á auðskildu máli og þjónustu við fólk af erlendum uppruna. Upplýsingamiðlun á fleiri tungumálum en íslensku er ekki sist mikilvæg á tímum jarðhræringa og eldsumbrota. Til að mæta þessum þörfum hefur fréttastofa RÚV aukið fréttapjónustu fyrir fólk af erlendum uppruna og miðlar nú fréttum á ensku og pólsku. Ensku þjónustuna hefur RÚV verið með um árabil og þá pólsku skemur. Eftir að jarðhræringar hófust í nágrenni Grindavíkur var þjónusta RÚV aukin og sérstakri fréttavakt um jarðhræringarnar á Reykjanesi á ensku og pólsku haldið úti samhliða slíkri fréttavakt á íslensku. Þá voru upplýsingafundir Almannaþingis sem og aukafréttatímar samtímatúlkaðir yfir á pólsku á vefnum. Framangreint er í samræmi við aðgengisstefnu RÚV þar sem segir að íbúar með annað móðurmál en íslensku skuli hafi aðgang að fréttum úr íslensku samfélagi.

Samkvæmt lögum um fjölmiðla er skylt að texta erlent efni, með nánar tilgreindum undantekningum. Hagsmunasamtök sjón- og heyrnarskerts fólks hafa kallað eftir auknum skyldum fjölmiðla til textunar á innlendu efni, til að bæta aðgengi allra þjóðfélagshópa að fjölmiðlaefni. Styðja þarf betur við talsetningu og textun á íslensku og við þróun máltæknilausna sem nýta gervigreind, þar á meðal við sjálfvirka textun í rauntíma á íslensku tal- og myndefni, vélþýðingar og hljóðlýsingu. Gert er ráð fyrir að aðgerðir á þessu sviði taki mið af nýrri málstefnu íslensks táknmáls og aðgerðaáætlun 2024–2027 þar sem áhersla er lögð á að tryggja aðgengi allra, sérstaklega barna á máltökuskeiði, að ríku málumhverfi. Það má meðal annars gera með því að hafa barnaefni í sjónvarpi aðgengilegt á vönduðu, skýru og skiljanlegu íslensku táknmáli, í samvinnu við þá sem framleiða og sýna slíkt efni og þá sem að táknmálssamfélaginu standa. Menningar- og viðskiptaráðherra tryggi að þeir sjóðir sem heyra undir málefnasvið menningar- og viðskiptaráðherra, og styrkja útgáfu slíkra verkefna, séu aðgengilegir þeim sem að þeim verkefnum standa.

Tækifæri til umbóta

Stuðningskerfi við einkarekna fjölmiðla var framlengt til tveggja ára með breytingu á lögum um fjölmiðla vorið 2023. Árangur af núverandi styrkjakerfi, vegna stuðnings við einkarekna fjölmiðla, verður metinn 2024 með því að kanna hvort stuðningskerfið hafi náð þeim markmiðum sem að var stefnt, þ.e. að efla og viðhalda útgáfu á fréttum, fréttatengdu efni og umfjöllun um samfélagsleg málefni, fjölga stöðugildum á ritstjórnnum fjölmiðla, auka áherslu á rannsóknarblaðamennsku, bæta starfsumhverfi blaðamanna 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.m.t. að nægilegt framboð sé af góðum störfum.

Í fyrsta sinn er lögð fram heildarstefna í málefnum fjölmiðla á Íslandi. Fjölmiðlastefna til 2030 var kynnt vorið 2024 að loknu samráði við helstu hagaðila og tekur til einkarekinna fjölmiðla og fjölmiðlaþjónustu í almannapágu. Í fjölmiðlastefnu birtast skýr áform um að styðja við starfsemi einkarekinna fjölmiðla og tryggja greiðan aðgang að vandaðri fjölmiðlaþjónustu í almannapágu. Fjölmiðlastefnu er ætlað að stuðla að umbótum sem styrki fjölbreytni á íslenskum fjölmiðlamarkaði og styðja við starfsemi íslenskra fjölmiðla sem sinna mikilvægu lýðræðislegu og menningarlegu hlutverki. Í henni er m.a. mælt fyrir um að rekstrarumhverfi einkarekinna fjölmiðla verði bætt með því að festa í sessi rekstrarstuðning

til þeirra. Þá er lögð lykiláhersla á að bregðast við áskorunum samtímans á sviði tækni og stafrænna miðla og stuðla að vernd og valdeflingu allra aldurshópa í stafrænu umhverfi. Sérstök áhersla er lögð á að börn og ungmenni hafi aðgang að innlendu fjölmiðlaefni á íslensku.

Boðaður er stuðningur stjórnvalda við nýtt grunnnám í blaða- og fréttamennsku við Háskóla Íslands sem tengist velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi. Brýnt er að fagmenntuðum blaðamönnum á ritstjórnnum fjölgi og að mennta fólk með góðan og traustan grunn í blaðamennsku til þess að viðhalda samfélagslegu trausti til fjölmiðla og sporna gegn upplýsingaóreiðu og falsfréttum.

Mikilvægt er að aðgerðir stjórnvalda miði að því að efla innlenda fjölmiðla sem miðla fjölbreyttu efni á íslensku, bæði á landsvísu og á staðbundnum svæðum og eru vettvangur lýðræðislegrar umræðu, m.a. í aðdraganda kosninga. Er það veigamikill þáttur í að viðhalda og efla lýðræði og lýðræðisþátttöku í landinu.

Mikil tækifæri eru til umbóta vegna aðgerða sem miða að því að auka netöryggi barna og líðan þeirra í stafrænu umhverfi sem tengist velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar um virkni í námi og starfi og andlegt heilbrigði. Fjölmiðlanefnd tekur við umsjón SAFT-netöryggisverkefnisins, þar á meðal fræðslu um netöryggi og miðlalæsi í grunnskólum. Einnig er mikilvægt að stjórnvöld styðji við aðgerðir til að hraða þróun stafrænna lausna sem nýtast við textun, vélþýðingar og hljóðlýsingu, til að tryggja öllum þjóðfélagshópum aðgengi að innlendu fjölmiðlaefni og vernda og efla íslenskt mál. Loks koma í fjölmiðlastefnu fram áform íslenskra stjórnvalda um að efla frelsi fjölmiðla á Íslandi.

Áhættuþættir

Ljóst er að stuðningur til einkarekinna fjölmiðla hefur haft mikla þýðingu fyrir rekstur þeirra. Einkareknir fjölmiðlar gegna mikilvægu lýðræðishlutverki í íslensku samfélagi og eru ein meginforsenda þess að almenningur hafi aðgang að fjölbreyttum og faglega unnum fréttum. Rekstrarstuðningur stjórnvalda að norrænni fyrirmynd hefur í sumum tilfellum verið grundvöllur þess að fjölmiðlar geti starfað áfram í óbreyttri mynd og sótt fram. Verði ekki framhald á stuðningnum er hætt á frekari gjaldþrotum og samþjöppun eignarhalds á fjölmiðlamarkaði. Annar áhættuþáttur felst í því að komist fjölmiðlastefna og aðgerðaáætlun á grundvelli hennar ekki til framkvæmda á tímabilinu hafi það m.a. í för með sér minna framboð fjölmiðlaefnis á íslensku sem hefði skaðleg áhrif á íslenskt samfélag, tungumál og menningu.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Stuðningur við einkarekna fjölmiðla og aðgangur að fjölmiðlaefni á íslensku.	16.10	Fjöldi stöðugilda á ritstjórnnum fjölmiðla.	Uppl. vantar fyrir 2023.	Fer eftir stöðu 2024.	Fer eftir stöðu 2025.
	16.10	Hlutfall íslensks efnis í línulegri sjónvarpsdagskrá.	Uppl. vantar fyrir 2023 (var 64,4% hjá RÚV 2022).	Fer eftir stöðu 2024.	Fer eftir stöðu 2025.
Sjálfstætt Ríkisútvarp sem nýtur trausts og sinnir vandaðri og aðgengilegri fjölmiðlaþjónustu í almannabágu.	16.10	Traust almennings til Ríkisútvarpsins.*	73,5%	75%	75%
Fræðsla sem eflir stafræna færni, netöryggi og miðlalæsi allra aldurs hópa, með áherslu á börn og ungmenni.	16.10	Geta barna og ungmenna til að greina kostaðar auglýsingar á samfélagsmiðlum.*	Tölfræði 2023 í vinnslu hjá Fjölmiðlanefnd (var 47% í 4.–7. bekk og 76% í 8.–10. bekk 2021).	Fer eftir stöðu 2023.	Fer eftir stöðu 2025.

* Mælikvarðar hafa breyst frá fjármálaáætlun 2024–2028. Enginn mælikvarði tók til almannabjónustu Ríkisútvarpsins í fjármálaáætlun 2024–2028 og var mælikvarða um traust til Ríkisútvarpsins því bætt við. Tölfræði um traust til Ríkisútvarpsins byggist á mælingum Maskínu sem Ríkisútvarpið lætur framkvæma tvisvar á ári. Þá var mælikvarðanum „hlutfall þeirra sem kanna sannleiksgildi fréttar“ skipt út fyrir mælikvarðann „geta barna og ungmenna til að greina kostaðar auglýsingar á samfélagsmiðlum“ þar sem síðarnefndi mælikvarðinn þótti heppilegri til árangursmats árangur en fyrri mælikvarði. Tölfræði um stafræna færni og miðlalæsi byggist á rannsóknnum sem Fjölmiðlanefnd lætur framkvæma, m.a. könnun sem lögð er fyrir nemendum í grunnskólum um allt land annað hvert ár.

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 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2024
	2022	2023	
20 Framhaldsskólastig	41.461	42.422	45.676
20.10 Framhaldsskólar	40.000	40.873	44.026
20.20 Tónlistarfræðsla	662	679	730
20.30 Vinnustaðanám og styrkir	250	243	243
20.40 ðfnun námskostnaðar	550	627	677

* Fjárlög að viðbættum fjárukaulögum ársins.

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

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn fyrir framhaldsskóla er að fleiri einstaklingar verði virkir og skapandi þátttakendur í samfélaginu, vel undirbúnir fyrir þátttöku á vinnumarkaði, tæknibreytingar og fræðilegt og/eða starfstengt framhaldsnám.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að veita framúrskarandi menntun um allt land með áherslu á þekkingu, vellíðan, þrautseigju og árangur í umhverfi þar sem öll skipta máli og öll geta lært.

FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðs hækki um 588 m.kr. frá fjárlögum 2024–2029. Helstu breytingar til hækkunar felast í 600 m.kr. vegna framkvæmda við starfsmenntaskóla á tímabilinu 2025–2026 en einnig er til staðar uppsöfnuð fjárheimild. Ráðherra mennta- og barnamála hefur sett fram tímasetta forgangsöröðun um að byggja við starfsmenntaskóla. Fyrir liggur samkomulag um kostnaðarskiptingu milli ríkisins og viðkomandi sveitafélaga að ráðast í stækkun Fjölbrautarskólans í Breiðholti, Menntaskólans á Ísafirði, Fjölbrautarskóla Suðurnesja ásamt Fjölbrautarskólans Norðurlands Vestra. Þá hækkar framlag til Vinnustaðanámssjóðs um 450 m.kr. á tímabilinu 2025–2027. Einnig er gert ráð fyrir 470 m.kr. auknu framlagi vegna fjölgunar nemenda í starfs- og verknámi og 400 m.kr. til eflingar framhaldsskólakerfinu.

Helstu breytingar til lækkunar á útgjaldaramma á tímabilinu felast í almennri aðhaldskröfu að fjárhæð 286 m.kr. og niðurfellingu á tímabundnum framlögum sem nema 142 m.kr.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun	Áætlun
	2025	2026	2027	2028	2029
20 Framhaldsskólastig	46.844	46.842	46.583	46.323	46.264
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	45.745	45.749	45.796	45.543	45.491
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	1.099	1.093	787	780	773

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029

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 málaflöknum liggur hjá ríkinu, bæði er varðar rekstur og fagleg málefni skólustigsins. Löggjöf um málaflökkin tekur til opinberra framhaldsskóla og annarra framhaldsskóla sem hlotið hafa viðurkenningu til kennslu á framhaldsskólastigi. 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 málaflökkin falla einnig fagleg mál, s.s. starfsþróun kennara, námskrárgerð 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 málaflöksins auk þess af sýn og markmiðum menntastefnunnar um menntun handa öllum, 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

Jarðhræringar á Reykjanesskaga sem hófust á síðasta ári hafa umtalsverð áhrif á íslenskt samfélag, þ.m.t. menntakerfið. Ráðuneytið hefur átt í góðu samstarfi við framhaldsskóla vegna þessa en börn og ungmenni úr Grindavík stunda nám við framhaldsskóla um allt land. Talsverð hreyfing hefur verið á búsetu Grindvíkinga sem kallar á viðvarandi kortlagningu og stuðning. Ráðuneytið hefur lagt að framhaldsskólum að veita nemendum bæði sveigjanleika og aukinn stuðning í námi. Áfram verður unnið að samhæfðari þjónustu fyrir viðkvæma nemendahópa og innleiðingu laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.

Framhaldsskólar þurfa, eins og önnur svið samfélagsins, að bregðast við áskorunum vegna hlýnunar jarðar og örra tæknibreytinga sem hafa áhrif á öllum sviðum samfélagsins. Þá þurfa skólar jafnframt að mæta fjölbreyttum námsþörfum einstaklinga og gera öllum kleift að ljúka námi. Mikilvægt er að nám á framhaldsskólastigi standist alþjóðlegan samanburð. Menntastefnan byggist á þeirri sýn að veitt skuli framúrskarandi menntun í umhverfi þar sem öll geta lært og öll skipta máli. Framhaldsskólakerfið hefur tekið miklum breytingum undanfarin ár. Börnum í viðkvæmri stöðu hefur fjölgað, stafræn þróun og aðrar tæknibreytingar eru örvar og jafnréttismál skipa sífellt stærri sess, auk þess sem nemendahópurinn hefur orðið fjölbreyttari.

Efla þarf stuðning við framhaldsskólanemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn til að auka möguleika þessa hóps til að stunda nám við framhaldsskóla til

að efla stöðu á vinnumarkaði eða fara í áframhaldandi nám. Tryggja þarf kennslu við hæfi í hvetjandi námsumhverfi, auka íslenskukennslu og fræðslu um íslenskt samfélag og veita viðeigandi stuðning. Aukinn fjöldi umsókna barna um alþjóðlega vernd kallar einnig á aukinn stuðning skólakerfisins, s.s. sálrænan stuðning, almenna móttöku og styrkingu kennslu í íslensku sem annars tungumáls (ÍSÁT) (sjá einnig málefna svið 29.7 *Málefni innflytjenda og flóttamanna*).

Þróa þarf virkniúrræði fyrir ungmenni sem eru bæði utan vinnumarkaðar og skóla (NEET) með það að markmiði að grípa þann hóp sem skráir sig ekki í framhaldsskóla eða hverfur frá námi. Samkvæmt könnun Vörðu – rannsóknastofnunar vinnumarkaðarins frá 2021 eru 555 einstaklingar milli 16 og 18 ára hvorki í námi né vinnu, 4,4% að meðaltali. 70% hópsins hafa innlendan bakgrunn og er hlutfall þeirra 3,6% en 30% hópsins hafa erlendan bakgrunn og er hlutfall meðal þeirra 8,1%. Meðal þeirra sem eru 19–24 er hlutfallið mun hærra.

Ýmsar áskoranir eru fram undan í framhaldsskólakerfinu varðandi stafrænt umhverfi. Námskrárgrunnur og innritunargrunnar eru gamlir og þarfnast uppfærslu þar sem jafnframt verði hugað að nýjum lausnum í takt við tímann. Þá er brýnt að styðja við námsgagnagerð á framhaldsskólastigi en það er mikilvægur þáttur í að tryggja gæði náms og kennslu.

Brotthvarf nýnema minnkar nú aftur mikið milli ára, eftir hækkun tvö ár í röð á COVID-tímabilinu. Nú mælist nýnemabrotthvarf um 4,3% sem er lækkun um 1,4 prósentustig frá skólaárinu á undan. Ein af helstu áskorunum skólasamfélagsins er að tryggja öllum nemendum viðeigandi stuðning í námi og stuðla að vellíðan þeirra innan skólans en verulegur kynjamunur er enn á brotthvarfi nýnema, drengjum í óhag. Brotthvarf þeirra mælist nú um 5,2% en stúlkna 3,4%. Jákvæða þróun er þó að merkja í þá átt að brotthvarf drengja minnkar enn meira en stúlkna, eða um 2,2 prósentustig milli skólaára á meðan brotthvarf stúlkna minnkaði um 0,6 prósentustig.

Í stjórnarsáttmála er lögð áhersla á að efla iðn- og verknám um allt land og fjölga útskrifuðum úr starfs- og tækninámi. Nauðsynlegt er að vinna áfram markvisst að nýliðun kennara og auka stuðning við nýja kennara en einnig felst töluverð áskorun í að fjölga starfsmennta-kennurum, sem skortur er á, og hækkandi lífaldri kennara en margir starfandi kennarar eru að nálgast eftirlaunaaldur.

Tækifæri til umbóta

Unnið er að nýjum heildarlögum um skólaþjónustu en markmið frumvarpsins er m.a. að tryggja jafnræði í þjónustu við börn á öllum skólastigum óháð aldri, menningarlegum bakgrunni og búsetu. Skólaþjónustan á að beinast að því að efla skóla sem faglegar stofnanir, s.s. með kennslufræðilegri ráðgjöf, stuðningi við leiðtoga í skólastarfi og stuðningi við skólaþróun. Ný þjónustu- og þekkingarstofnun, Miðstöð mennta og skólaþjónustu sem starfar í þágu barna og ungmenna á sviði menntamála tók til starfa 1. apríl sl. Hún þjónustar leik-, grunn- og framhaldsskóla um land allt með áherslu á gæði menntunar og skólaþjónustu. Þessi nýja stofnun mun veita aukinn stuðning við framhaldsskóla til að takast á við þær áskoranir sem framhaldsskólastigið stendur frammi fyrir.

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 brýnt er að auka við náms- og starfsfræðslu til nemenda í efri bekkjum grunnskóla í þeim tilgangi. Líður í því er áframhaldandi þróun vefsins Næsta skref, www.naestaskref.is, sem er upplýsingavefur um nám og störf sem rekin er af Miðstöð menntunar og skólaþjónustu og kostaður af mennta- og barnamálaráðuneyti, félags- og vinnumarkaðsráðuneyti og innviðaráðuneyti. Ráðherra mennta- og barnamála hefur sett fram

tímasetta forgangsröðun um að byggja við starfsmenntaskóla. Samhliða er unnið að nýrri byggingu Tækniskólans í Hafnarfirði sem hýsa mun alla starfsemi skólans.

Fyrir framlagningu fjárlaga 2025 til Alþingis er gert ráð fyrir að fjármála- og efnahagsráðuneytið og mennta- og barnamálaráðuneytið vinni að greiningu á breyttum náms- og þjónustuþörfum nemenda á framhaldsskólastigi. Stuðst verður við greininguna við gerð úthlutunarlíkans til málaflokks 20.10 Framhaldsskólar. Mun það taka mið af fjölda nemenda en einnig verður tekið tillit til kerfislægra þátta sem áhrif hafa s.s. tegund náms, uppruna og þjónustubarfa nemenda. Jafnframt er gert ráð fyrir auknum stuðningi nýrrar stofnunar menntunar og skólaþjónustu við framhaldsskóla. Þannig verður hægt að nýta fjármagn betur og mæta auknum fjölbreytileika í skólakerfinu. Gert er ráð fyrir að við undirbúning fjárlaga fyrir árið 2025 verði greiningu á fyrsta áfanga nýs reiknilíkans til málaflokks 20.10 Framhaldsskólar lokið og muni það ná sérstaklega til nemenda á verknámsbrautum, starfsbrautum, nemenda með erlendan tungumála- og menningarbakgrunn og nemenda í fangelsum. Mikill skortur hefur verið á starfsmenntakennurum og gera má ráð fyrir töluverðri endurnýjun vegna hækkandi lífaldurs.

Nemendur á framhaldsskólastigi eiga að njóta fræðslu um jafnréttismál og kynjafræði og kynheilbrigði. Unnið verður áfram að eflingu jafnréttis- og kynjafræðslu og ofbeldisforvörnum í skólum, m.a. með útgáfu fræðslumynda, kennsluefnis og miðlægrar viðbragðsáætlunar gegn einelti, kynbundnu og kynferðislegu ofbeldi og áreitni (EKKO) fyrir framhaldsskóla.

Áhættuþættir

Ef nást á það markmið menntastefnu að veitt skuli framúrskarandi menntun í umhverfi þar sem öll geta lært og öll skipta máli þarf að bregðast við þeim áskorunum sem framhaldsskólastigið stendur frammi fyrir. Áhætta er fólgin í því að ná ekki að tryggja nemendum með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn þjónustu og menntun við hæfi. Sama má segja um þann hóp ungmenna sem hvorki er í skóla né í vinnu (NEET). Þá er mikilvægt að efla iðn- og verknám um allt land og talsverð áhætta falin í því að ekki takist að manna stöður starfsnámskennara og að tryggja nægt húsnæði til að bregðast við fjölgun nemenda í starfs- og tækni-námi.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
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) 5,3:10 b) 7,9:10 c) 3,2:10 (2022)	5,4:10	5,6:10
	4.4	Hlutfall brautskráðra nemenda í starfsnámi, samanborið við nemendur í námi til stúdentsprófs: a) alls, b) karlar, c) konur.	a) 6,5:10 b) 8,6:10 c) 5,0:10 (2021)	6,6:10	6,8:10
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) 62,6% b) 53,5% c) 72,1% (2021)	64%	66%
	4.4	Hlutfall nýnema sem hverfa brott úr námi innan fjögurra ára frá innritun: a) alls, b) karlar, c) konur.	a) 20,5% b) 25,4% c) 15,5% (2021)	19%	17%
	4.4	Námstími á námsleiðum til stúdentsprófs. Hlutfall nema á stúdentsbraut sem útskrifast innan þriggja ára: a) alls, b) karlar, c) konur.	a) 56,7% b) 47,5% c) 63,3% (2023)	60%	62%
Auka gæði menntunar í framhaldsskólum.	4.3,	Hlutfall nýnema í framhaldsskólum sem hverfa brott úr námi fyrsta skólaárið: a) alls, b) karlar, c) konur.	a) 4,33% b) 5,19% c) 3,44% (2023)	4%	3,5%
	4.3	Fjöldi virkra rafrænna ferilbóka í starfsnámi.	38	45	48

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 námskrár- og námsefnisgerðar. Þá skipar ráðuneytið samstarfsnefnd tónlistarfræðslunnar til að fjalla í heild um starfsemi tónlistarskóla, samstarf skólanna og rekstraraðila þeirra sem 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. Í tengslum við samkomulagið hefur verið settur á laggirnar vinnuhópur sem hefur það hlutverk að vinna að framgangi samningsins. 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

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 og þá einkum sú áhersla á hæfnimiðað nám sem ekki er að finna í núgildandi námskrám tónlistarskóla.

Miklar breytingar hafa orðið á öllu skólastarfi síðustu ár. Mikilvægt er aðalnámskrá tónlistarskóla og greinabundnar námskrár í tónlist endurspeglar það.

Tækifæri til umbóta

Hafin er vinna á vegum ráðuneytisins ásamt hagsmunaaðilum við endurskoðun aðalnámskrár tónlistarskóla sem áætlað er að ljúka á árinu 2025. Sem fyrsta skref í stefnumótun um málaflokkinn og stuðningi við áður nefnda endurskoðun aðalnámskrár tónlistarskólanna var sett af stað úttekt á tónlistarfræðslu sem fellur undir lög um fjárhagslegan stuðning við tónlistarskóla, nr. 75/1985. Búið er við niðurstöðum á öðrum ársfjórðungi ársins 2024. Í framhaldinu tekur við áframhaldandi stefnumótun og áætlanagerð í tengslum við aðrar listgreinar. Jafnframt verða lög frá árinu 1985 rýnd til samræmis við núgildandi löggjöf um grunn- og framhaldsskóla.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Aukið aðgengi nemenda að tónlistarnámi á mið- og framhaldsstigi.	4.4	Fjöldi nemenda á framhaldsstigi og miðnámi í söng sem njóta stuðnings á grundvelli samkomulags.	605	665	730
Aukin gæði tónlistarnáms.	4.4	Útgáfa endurskoðaðrar aðalnámskrár tónlistarskóla.		Lokið	

Ekki hafa verið sett markmið og mælikvarðar í fyrri fjármálaáætlunum og er því um nýmæli að ræða.

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 áskoranin að standa vörð um gæði vinnustaðanáms og tækifæri til að auka gegnsæi í fjárveitingum og skilvirkni í nýtingu fjármuna. Áfram er unnið að endurskoðun á umgjörð og úthlutunarreglum sjóðsins til að styðja betur við þróun vinnustaðanáms, m.a. samkvæmt þeim breytingum sem boðaðar voru með reglugerð um vinnustaðanám, nr. 180/2021. Sú vinna fer fram í stjórn vinnustaðanámssjóðs.

Eðli málaflokksins er með þeim hætti að markmið og aðgerðir í málaflokki *20.1 Framhaldsskólar* eru að hluta til leiðandi fyrir úthlutun námsstyrkja, s.s. það markmið að hækka hlutfall nemenda sem ljúka starfs- og tækninámi, Innleiðing rafrænna ferilbóka í vinnustaðanámi er langt á veg komin en markmið ferilbókar er að efla gæði vinnustaðanáms með því að mynda samskiptavettvang nemenda, vinnustaða, skóla og annarra sem koma að starfsnámi um skilgreinda hæfnipætti þess starfs sem nemandinn lærir til. Í árslok 2023 voru rafrænar ferilbækur fyrir 38 starfsgreinar komnar í notkun og stefnt er að því að á árinu 2029 séu samtals 48 ferilbækur innleiddar, þ.e. fyrir allar starfsgreinar sem menntað er til í framhaldsskólum.

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 tækist 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. Þá gegnir Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, lykilhlutverki í því að fjölga nemendum í starfs- og tækninámi með því að hafa umsjón með rafrænni ferilbók og birtingaskrá fyrirtækja.

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 fjárhagsþyrði eða efnaleysi torveldar þeim nám.

Helstu áskoranir og tækifæri til umbóta

Stjórnvöld leggja áherslu á jafnt aðgengi að námi óháð búsetu og öðrum aðstöðum. Með tilkomu fjar- og dreifnáms og fjölbreyttra námsaðferða er mikilvægt að skoða hvort og þá hvernig búseta veldur fjárhagslegum aðstöðumun. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um námsstyrki var kynnt í lok ársins 2023 en fyrirhuguð breyting á lögum mun gera nemendum sem hlotið hafa alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða kleift að sækja um námsstyrki á grundvelli laganna. Fyrirhugað er að gera breytingar á hinu almenna skilyrði 1. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 79/2003 um að umsækjendur um námsstyrk þurfi að vera íslenskir ríkisborgarar eða erlendir ríkisborgarar sem eiga rétt til námsstyrks samkvæmt samningi íslenska ríkisins við önnur ríki. Áformað er að víkka út þetta almenna skilyrði, svo

Það nái til þeirra umsækjenda sem eru börn og hlotið hafa alþjóðlega vernd eða dvalarleyfi á grundvelli mannúðarsjónarmiða og áður hefur verið fjallað um. Í framhaldi af þessum breytingum á lögum er þörf endurskoðunar á því hvort þörf sé á að auka gegnsæi og skilvirkni í nýtingu fjárveitinga til málaflokksins. Eðli málaflokksins er með þeim hætti að markmið og aðgerðir í málaflokki *20.1 Framhaldsskólar* eru að hluta til leiðandi fyrir úthlutun námsstyrkja.

21 Háskólastig

UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði heyrir undir háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra, utan Stofnunar Árna Magnússonar í íslenskum fræðum sem heyrir undir menningar- og viðskiptaráðherra. Málefnasviðið skiptist í þrjú málaflokkka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2024
	2022	2023	
21 Háskólastig	61.264	60.487	65.403
21.10 Háskólar og rannsóknastarfsemi	53.786	51.978	57.520
21.30 Stuðningur við námsmenn	5.728	6.742	6.020
21.40 Stjórnýssla háskóla, iðnaðar og nýsköpunar	1.750	1.767	1.863

* 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 á Íslandi starfi háskólar sem eru samkeppnishæfir við háskóla í nágrennislöndum hvað varðar gæði kennslu, rannsóknavirkni og samfélagslega þátttöku. Háskólarnir eru vettvangur nýrrar þekkingar og lausna við samfélagslegum áskorunum, hvort sem er í þjóðhagslegu eða hnattrænu samhengi. Þeir gegna mikilvægu hlutverki svo samfélagið geti mætt fyrirséðri öldrun þjóðarinnar, tryggt matvæla- og orkuöryggi, unnið gegn loftslagsbreytingum og eflt samkeppnishæfni þjóðarinnar. Þannig sporna þeir við sveiflukenndu efnahagslífi og beina atvinnulífi í þá átt að hugvitið verði stærsta útflutningsgreinin. Leiðarljósið í starfi háskólanna er að efla gæði náms og rannsókna og tryggja að þaðan útskrifist einstaklingar sem fái störf við hæfi eða geti skapað sér áhugaverð tækifæri sem byggjast á þekkingu, hugviti og nýsköpun. Farsæld Íslands byggist á öflugu háskólastarfi.

FJÁRMÖGNUN

Fjárframlög til háskóla aukast á tímabili áætlunarinnar, með það að markmiði að auka gæði og samkeppnishæfni háskólastarfs. Árið 2025 aukast framlög til reksturs háskólanna um 1,4 ma.kr. Framlög til reksturs háskóla halda áfram að hækka á árunum 2026–2029 og á síðasta ári áætlunarinnar hafa árleg framlög til reksturs aukist um samtals 2,8 ma.kr. frá árinu 2024. Með aukningunni á að gera háskólum kleift að sækja fram á grundvelli nýrrar *Árangurs- tengdrar fjármögnunar*, fjölga nemendum og auka færni í samræmi við þróun samfélagsins. Unnið verður að því að bæta aðstöðu til kennslu og rannsókna í heilbrigðisvísindum og STEM-greinum og áfram unnið að auknu samstarfi og sameiningum háskóla.

Framlög verða líka aukin til að bæta húsnæðisaðstöðu háskóla. Hús heilbrigðisvísindasviðs HÍ á Landspítalalóð verður reist á tímabili áætlunarinnar og framkvæmdir eru að fullu fjármagnaðar af Happpdrætti Háskóla Íslands. Framkvæmdir við nýtt húsnæði Listaháskóla Íslands (LHÍ) í Tollhúsinu hefjast, 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. Gert er ráð fyrir að bygging Jarð-ræktarmiðstöðvar á Hvanneyri hefjist árið 2025. Jafnframt er gert ráð fyrir að nýtt færni- og hermisetur risi við háskólann á Akureyri sem nýtist m.a. til að fjölga nemendum í hjúkrunar-fræði.

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 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
21 Háskólastig	66.801	68.265	69.764	68.851	69.476
þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	64.054	64.922	66.065	66.794	67.264
þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	2.748	3.343	3.699	2.058	2.213

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029

Nemendur búnir undir tækifæri þekkingarsamfélagsins

Aukið samstarf háskóla.

Sterk tengsl háskóla við samfélag og atvinnulíf.

Samkeppnishæft háskóla- og rannsóknarstarf.

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, tæknipróunar 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 og náttúruvár eða vegna stafrænnar umbyltingar og öldrunar þjóðarinnar.

Ein helsta áskorunin sem háskólar standa frammi fyrir er sú að viðhalda samkeppnishæfni og auka gæði náms og rannsókna. Það er nauðsynlegt svo hægt sé að bæta stöðu íslenskra háskóla á alþjóðlegum samanburðarlistum en þar hefur staða þeirra farið versnandi. Hér á landi eru sjö starfandi háskólar og talsverðar áskoranir tengjast því að bjóða upp á nám samkvæmt alþjóðlegum gæðastöðlum í litlum háskólum með takmarkað fjármagn. Leggja þarf áherslu á aukið samstarf milli háskóla, hvort sem er á sviði kennslu, rannsókna eða umsýslu, og vinna að sameiningum háskóla eftir því sem við á, í því skyni að efla samkeppnishæfni skólanna í alþjóðlegum samanburði. Sjálfstætt starfandi háskólar gegna mikilvægu hlutverki í háskóla-starfi hér á landi, s.s. í tæknigreinum, listgreinum og fjarnámi, en um 26% ársnema við íslenska háskóla stunda þar nám. Mikilvægt er að opinber fjármögnun háskóla mismuni ekki nemendum

eftir rekstrarformi háskólanna, ekki síst í þeim greinum sem eingöngu eru kenndar við sjálfstætt starfandi skóla.

Mikilvægt er að opinber fjármögnun háskólastigsins feli í sér hvatningu til aukinna gæða í kennslu og árangurs í námi. Einnig er mikilvægt að opinber fjármögnun veiti umbun fyrir rannsóknarstarf og samfélagslega þátttöku, ekki síst gagnvart þeim hópum sem minna mega sín í samfélaginu. Mikilvægt er að fjárveitingar styðji við allar fræðigreinar, jafnt náttúruvísindi sem félags- og hugvísindi, til þess að stuðla að uppbyggingu þekkingar á náttúru, umhverfi og samfélagi og gagnkvæmum áhrifum þar á milli. Sérstaka áherslu þarf að leggja á greinar sem stuðla að aukinni sjálfbærni, t.d. hvað varðar heilbrigðisþjónustu, menntun, STEM-greinar, matvælaframleiðslu og umhverfisvernd, í samræmi við velsæðaráherslu ríkisstjórnarinnar. Hæfni og færni menntaðs vinnuafls þarf að haldast í hendur við síkvikan vinnumarkað, ekki síst þegar horft er til samanburðarþjóða, og háskólarnir þurfa að geta boðið upp á fjölbreytt framboð náms til starfsþróunar. Á tímum tækniframfara og breyttra starfshátta er nauðsynlegt að sérfræðimenntað fólk geti lagað færni sína og þekkingu að nýjum veruleika, samfélaginu öllu til heilla.

Græn og stafræn bylting krefst hæfni og kunnáttu sem mikil eftirspurn er eftir um alla álfuna. Íslenskt atvinnulíf stendur því frammi fyrir harðri samkeppni um hæfa sérfræðinga, ekki síst í STEM-greinum. Miðað við aðsókn í þessar greinar í gegnum tíðina og frammistöðu íslenskra ungmenna í STEM-greinum, t.a.m. í PISA-prófunum, þarf að gefa verulega í og þurfa háskólarnir að koma þar að. Ekki einungis er nauðsynlegt að fjölga nemendum nú þegar á háskólastiginu, heldur þurfa fagsvið að styðja og efla hæfni kennara á öllum skólastigum til að kenna STEM-greinar, menntavísindi og heilbrigðisgreinar, svo dæmi séu nefnd.

Starfsumhverfi, þar á meðal húsakostur, og rannsóknainnviðir háskólastarfsins þurfa að vera þess eðlis að mögulegt sé að byggja upp og þróa metnaðarfullar námsleiðir, s.s. á sviði landbúnaðar og matvælaframleiðslu og tryggja þarf aðstöðu til að mæta sívaxandi þörf fyrir kennslu í heilbrigðisvísindum. 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. Marka þarf stefnu um opin og ábyrg vísindi til að tryggja aðgengi sem flestra að þeim gögnum sem til verða fyrir opinbert fé og niðurstöður rannsókna skili sér sem best til samfélagsins en þess þó jafnframt gætt að aðgengi að viðkvæmum gögnum sé verndað og rannsóknir séu í samræmi við vandaða starfshætti í vísindum.

Tryggja þarf sem best jafnrétti mismunandi samfélagshópa og vinna að velsæðaráherslu 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 með erlendan bakgrunn skili sér síður í háskóla en aðrir og því þarf að leggja áherslu á að hvetja fólk í öllum samfélagshópum til háskólanáms og vekja athygli á þeim tækifærum sem felast í aukinni menntun.

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 Sameinuðu þjóðanna 4.5 um að afnema kynjamismunun í menntakerfinu. Af nemendum háskólanna hér á landi eru um 34% karlar en 66% konur. Aðeins um 29% karlmanna á aldrinum 25–34 ára hafa lokið háskólaprófi hér á landi og er þetta hlutfall mun lægra en á öðrum Norðurlöndum og lægra en meðaltal OECD-ríkja sem er 41%. Hér eru 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. 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 og ábyrg 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

Unnið verður að því að styrkja og efla íslenska háskóla, ekki aðeins til þess að færa háskólastigið nær því sem þekkest á Norðurlöndum, heldur jafnframt og ekki síður til að leggja grunn að auknum lífsgæðum á Íslandi. Áhersla verður lögð á innleiðingu nýrrar *Árangurstengdrar fjármögnunar*, aukið samstarf og sameiningar háskóla, stórbætta aðstöðu til kennslu og rannsóknna í heilbrigðisvísindum og STEM-greinum, fjölgun nemenda og eflingu færni og þekkingar í samræmi við þróun samfélagsins.

Nýtt fjármögnunarlíkan, sem kynnt hefur verið undir heitinu *Árangurstengd fjármögnun háskólastigsins*, er fyrsta róttæka kerfisbreytingin á fjármögnun háskóla frá því núverandi reglur nr. 646/1999 tóku gildi. Hið nýja fjármögnunarlíkan er til þess fallið að skýra og efla þríþætt hlutverk háskóla, þ.e. á sviði kennslu, rannsókna og samfélagslegrar virkni, og auka gagnsæi og fyrirsjáanleika fjárveitinga. Í nýrri fjármögnun birtast nýir hvatar til aukinna gæða og skilvirkni í kennslu, auk rannsóknalíkans sem umbunar fyrir árangur af erlendri styrkjasókn, gæði birtinga og brautskráningu doktorsnema. Er þetta í fyrsta sinn sem fjárveitingar munu að hluta ráðast af árangri á sviði rannsókna. Mikilvægt er að innleiðing líkansins takist vel og að samhliða nýju fyrirkomulagi fari fram gagnasöfnun og greining á því hvaða áhrif breytingarnar hafa á háskóla, nemendur og samfélag. Einnig er mikilvægt að séð verði fyrir fjármögnun þess ásamt nauðsynlegu svigrúmi við upptöku þess og aðlögun háskóla að nýjum og breyttum forsendum.

Í árangurstengdri fjármögnun háskóla er hvatt til sóknar í STEM-greinum en sú hvatning samræmist áherslu í stjórnarsáttmála um að búa íslenskt samfélag undir aukna tæknivæðingu, fjölga fólki með tækni- og raungreinamenntun og auka samkeppnishæfni með því að hlúa að skapandi hugsun, þekkingu og vísindum og auka þverfaglegt samstarf ólíkra greina. 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.

Í anda þeirrar hugmyndafræði að fé skuli fylgja nemanda að fullu og að hið opinbera misnuni ekki nemendum eftir rekstrarformi háskóla hefur sjálfstætt starfandi háskólum verið boðið að afnema skólagjöld gegn óskertu fjárframlagi frá ríkinu. Vorið 2024 þáðu Listaháskóli Íslands og Háskólinn á Bifröst boðið og munu fella niður skólagjöld frá og með haustönn 2024. Unnið verður að áframhaldandi útfærslu og innleiðingu hins nýja fyrirkomulags.

Samstarf háskóla var sett á fót árið 2022 með það að markmiði að efla háskólastigið, auka gæði náms og hvetja háskólana til aukins samstarfs. Markmiðið er að efnit sé með gagnsæjum hætti til samkeppni um umbóta-, samstarfs- eða sameiningarverkefni en verkefnið er fjármagnað af safnlið háskólastigsins. Þess er vænst að háskólarnir sýni frumkvæði í greiningu á samstarfs- og sameiningarmöguleikum sín á milli og sjálfstæði í vali verkefna sem styðja við rannsóknir, nýsköpun og framfarir á háskólastigi. Sérstök áhersla er lögð á stuðning við sameiningar háskóla í samræmi við áherslur ríkisstjórnarinnar um eflingu háskólastarfs og einföldun stofnanakerfisins. Fjármagni verður varið til fyrirhugaðra sameininga Háskólans á Akureyri (HA) og Háskólans á Bifröst sem og Háskóla Íslands (HÍ) og Háskólans á Hólum.

Fjölga á leiðum til náms á háskólastigi fyrir einstaklinga sem hafa farið óhefðbundnar leiðir í námi og starfi 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. Fjórir

háskólar vinna nú sameiginlega að því að móta staðlað ferli raunfærnimats sem mun nýtast öllum háskólum landsins og nýta til þess þá reynslu sem til staðar er innan lands og utan. Einnig er unnið að innleiðingu örnáms (e. micro-credentials) í íslenska háskóla sem mun auka aðgengi fólks að símenntun/starfsþróun á háskólastigi sem og áframhaldandi þróun fagháskólanáms sem getur brúað bilið milli starfsnáms á framhaldsskólastigi og náms til viðurkenndrar háskólagráðu. 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, t.d. 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 og ábyrg 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 rannsóknarstarf skili sér í þverfaglegu þekkingarsamfélagi með bættu aðgengi að þekkingu og færni, virðisaukandi nýsköpun, nýjum og verðmætum fyrir-tækjum, hugverkaréttindum, fjölbreyttara atvinnulífi og öfluglu 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 við, 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 háskóla næst ekki getur það valdið auknu álagi á það starfsfólk sem fyrir er, rýrt tækifæri þess til að þróa sig í starfi, hvort sem er í kennslu eða rannsóknum og haft neikvæð áhrif á innleiðingu nýrra hugmynda, tækni og alþjóðlegt starf í háskólunum. Þá er hætta á að ekki verði mögulegt að fjárfesta í rannsóknainnviðum með slæmum afleiðingum fyrir nýsköpun, rannsóknir og vísindastarf í landinu.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Aukið samstarf háskóla í þágu gæða og samfélags.	4.4 4.c.	1. Fjöldi sameiginlegra námsleiða innlendra háskóla.	3	10	20
	4.3	2. Fjöldi nemenda sem fara í háskólanám á grundvelli raunfærnimats.	34	50	120
	4.3	3. Hlutfall brautskráðra úr háskólum í STEM-greinum. a) Öll kyn b) kk. c) kvk.	a) 17% b) 31% c) 10%	a) 18% b) 32% c) 12%	a) 22% b) 35% c) 15%
		4. Hlutfall brautskráðra úr háskólum í heilbrigðis-vísindum. a) Öll kyn b) kk. c) kvk.	a) 17% b) 8% c) 21%	a) 18% b) 10% c) 22%	a) 20% b) 12% c) 23%
Aukin gæði náms og námsumhverfis.	16.6	5. Hlutfall akademískra starfsmanna undir 40 ára (fastráðnir starfsmenn).	17%	18%	21%
	16.6	6. Fjöldi íslenskra skiptinema erlendis og erlendra gráðunema við íslenska háskóla.	377/ 1879	430/ 2000	480/ 2300
		7. Hlutfall karlkyns nemenda í háskólanámi.	34%	38%	>40%
Styrkja rannsóknarstarf og umgjörð þess.	16.6	8. Ritryndar birtingar háskóla (þriggja ára meðaltal)/þar af í opnum aðgangi.	1626/ 72%	2000/ 75%	2400/ 85%
	16.6	9. Fjöldi og heildarupphæð alþjóðlegra samstarfsverkefna í háskólum (úr Samstarfsáætlun ESB).	9/ 7,3 m.€	15/ 10 m.€	20/ 15 m.€
	16.6	10. Hlutfall kvenna meðal prófessora.	36%	38%	42%

1 Framvinda samstarfsverkefna háskólanna.

2 Framvinda samstarfsverkefna háskólanna.

3 og 4 Upplýsingar frá Hagstofu Íslands.

5 Upplýsingar frá öllum háskólum.

6 Upplýsingar frá Landskrifstofu Erasmus+ og alþjóðaskrifstofum háskólanna. Leiðrétt frá síðustu fjármálaáætlun. Tölurnar þá áttu við um erlenda skiptinema við íslenska háskóla.

7 Upplýsingar frá Hagstofu Íslands <https://hagstofa.is/talnaefni/samfelag/menntun/haskolastig/> skólaárið 2021–2022.

8 www.scopus.com/sources.uri Undir málefнасviði 7 er einnig mælikvarði um fjölda birtinga í opnum aðgangi.

9 cordis.europa.eu

10 Upplýsingar frá öllum háskólum.

21.3 Stuðningur við námsmenn

Verkefni

Málaflokkurinn tekur til Menntasjóðs námsmanna. Meginhlutverk sjóðsins er að veita námsmönnum fjárhagslegan stuðning og tryggja þeim tækifæri til náms hérlendis og erlendis án tillits til efnahags. Mikilvægt er að námsmenn haldi áfram að sækja sér menntun utan 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 gera sem flestum fært að mennta sig og stuðla að faglegri þróun fólks á vinnumarkaði um allt land.

Helstu áskoranir

Tryggja þarf að sjóðurinn sinni grundvallarmarkmiði sínu sem er að tryggja jafnrétti til náms og að framkvæmd nýrra laga um Menntasjóð námsmanna, nr. 60/2020, styðji við það samfélagslega hlutverk sjóðsins. Framkvæmdina þarf að skoða t.d. í samhengi við fækkun lánþega á síðustu árum, skerðingu námslána vegna tekna og hækunar á framfærslu námsmanna vegna hærri vaxta- og húsnæðiskostnaðar.

Tækifæri til umbóta

Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra hefur skilað Alþingi skýrslu um sjóðinn þar sem fram kemur að lögin þarfnist bæði heildarendurskoðunar og minni breytinga sem geti verið komnar til framkvæmda á árinu 2025. Unnið er að breytingum sem koma til móts við lánþega vegna áhrifa sem skyndileg eða ófyrirséð hækkan verðbólgu og vaxta getur haft á afborganir námslána, hafa áhrif á skilyrði fyrir veitingu námsstyrkja og varðandi ábyrgðarmannakerfið. Að auki verður horft til breytinga á úthlutunarreglum sjóðsins til að mæta ábendingum í nýrri skýrslu um sjóðinn.¹

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.

¹ https://www.althingi.is/altext/pdf/154/fylgiskjol/s0765-f_1.pdf

21.4 Stjórnsýsla háskóla, iðnaðar og nýsköpunar Verkefni

Meðal helstu viðfangsefna ráðuneytis háskóla, iðnaðar og nýsköpunar eru endurskoðun reglna um fjármál háskóla, endurskoðun á umhverfi samkeppnissjóða og fjármögnun nýsköpunar, uppbygging rannsóknainnviða, efling stafrænnar væðingar og netöryggis, ljóstenging landsins o.fl. Markmið málaflokka ráðuneytisins styðja a.m.k. við þrjár velsældar áherslur 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 var gefin út var ráðuneytið rúmlega eins árs gamalt og ljóst að það tæki tíma að koma nýju ráðuneyti á fót. Á tveggja ára starfstíma ráðuneytisins hefur stefna ráðherra í málaflokknum verið sett fram og unnið hefur verið að forgangsmálum með breyttu vinnulagi og í skipuriti sem styður við það vinnulag. Breytingar á markmiðum og mælikvörðum í nýrri fjármálaáætlun endurspeglar þessar breyttu áherslur 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 vísinda og nýsköpunar þar sem sköpunarkraftur fólks fær að njóta sín, dafna og vaxa í opnu og frjálsum samfélagi sem byggist á hugviti, nýsköpun og aukinni samkeppnishæfni.

Hugvitið stærsta útflutningsgreinin. Verkefni ráðuneytisins miða að því að gera hugvitið að stærstu útflutningsgrein þjóðarinnar. Slíkt kallar á hæfan mannafla og 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, nýta þekkingu og ryðja braut nýsköpunar og iðnaðar á öllum sviðum samfélagsins. Ráðuneytið hyggst því styrkja enn frekar undirstöður rannsókna, vísinda og nýsköpunar í landinu svo að samfélagið verði betur í stakk búið til að takast á við áskoranir framtíðarinnar.

22 Önnur skólastig og stjórnýsla menntamála

UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð mennta- og barnamálaráðherra, félags- og vinnumarkaðsráðherra og menningar- og viðskiptaráðherra. Það skiptist í þrjú málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2022	Heimildir* 2023	Fjárlög 2024
22 Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og barnamála	5.179	5.509	5.701
22.10 Leikskóla- og grunnskólastig	687	933	917
22.20 Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastig	2.006	2.265	2.390
22.30 Stjórnýsla mennta- og barnamála	2.486	2.310	2.394

* 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

Menntun og mannaúður 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, bæði til skamms og lengri tíma.

Framtíðarsýn fyrir leik- og grunnskólastig og framhaldsfræðslu er að einstaklingar verði sjálfstæðir og virkir þátttakendur í samfélaginu og vel undirbúnir undir frekara nám. Framtíðarsýn fyrir stjórnýsly 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 leikskóla- og grunnskólastigi er að börn og ungmenni finni til vellíðunar og öryggis í öllu skóla- og frístundastarfi sem byggist á inngildandi skólastarfi með það að markmiði að þau búi yfir skapandi og gagnrýninni hugsun, félagsfærni og annarri hæfni á námssviðum leik- og grunnskóla. Meginmarkmið með framhaldsfræðslu er að fleiri einstaklingar úr markhópnum nýti sér þjónustuna og velji nám sem nýtist til frekara náms eða starfa. Meginmarkmið fyrir stjórnýsly mennta- og barnamála er að tryggja samþættingu þjónustu á málefnasviðum ráðuneytisins og að menntun, bæði formleg og óformleg, aðbúnaður og réttindi barna á Íslandi séu ávallt í fyrirrúmi.

FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir að útgjaldarammi málefnasviðs í heild lækki um 297 m.kr. frá fjárlögum 2024–2029. Helstu breytingarnar til lækkunar á útgjaldaramma á tímabilinu felast í almennri aðhaldskröfu að fjárhæð 235,1 m.kr. og niðurfellingar á fjárheimildum vegna tímabundna verkefna að fjárhæð 50 m.kr.

Fjárheimildum er ráðstafað til þess að fylgja eftir menntastefnu til ársins 2030 sem felur í sér að efla læsi, gagnrýna hugsun, sköpun og skilning, efla stuðning við nemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn. Helstu breytingar á málefнасviðinu eru vegna niðurfellingar tímabundinna fjárheimilda. 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 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
22 Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og barnamála	5.642	5.495	5.448	5.451	5.404
þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	5.629	5.482	5.436	5.439	5.391
þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	13	13	13	13	13

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029



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 snemmtækan og þrepaskiptan stuðning þar sem komið er til móts við náms- og félagslegar þarfir barna og ungmenna í inngildandi skóla- og frístundastarfi, sjá nánar í fjármálaáætlun 2023–2027.

Helstu áskoranir

Jarðhræringar á Reykjanesi sem hófust á síðasta ári hafa haft umtalsverð áhrif á íslenskt samfélag og er menntakerfið þar engin undantekning. Ráðuneytið hefur frá því að Grindavík var rýmd í fyrsta skipti átt í miklu samstarfi við bæjaryfirvöld Grindavíkur og aðra haghafa til að tryggja grindvískum börnum áframhaldandi skólagöngu og þátttöku í íþrótt-, æskulýðs- og frístundastarfi. Um er að ræða rúmlega 800 börn á leik- og grunnskólaaldri og hefur reynt á flesta innviði svo tryggja megi börnunum skólavist, þ.m.t. skólahúsnæði, samgöngur og starfsfólk og viðeigandi stuðning. Grunnskólabörnin sækja nám við 61 grunnskóla sem staðsettir eru í 28 sveitarfélögum og leikskólabörn eru í 24 leikskólum, staðsettir í níu sveitarfélögum. Talsverð hreyfing hefur verið á búsetu Grindvíkinga og því er kortlagning og stöðumat viðvarandi verkefni. Mikil áhersla hefur einnig verið lögð á að veita börnunum og fjölskyldum þeirra viðeigandi sálfélagslegan stuðning, bæði utan og innan skóla.

Niðurstöður úr PISA 2022 voru birtar í desember sl. og fela þær í sér mikla áskorun um að snúa við þeirri neikvæðu þróun sem átt hefur sér stað undanfarin ár. Tæplega tveir af hverjum þremur nemendum hér á landi (66%) mældust á hæfniprepi 2 eða ofar og teljast því a.m.k. búa yfir grunnhæfni í stærðfræðilæsi sem talin er nauðsynleg til frekara náms. Þá búa 60% nemenda yfir grunnhæfni í lesskilningi en 64% yfir grunnhæfni í læsi á náttúruvísindi. Kynjamunur er mestur á sviðum lesskilnings þar sem hlutfall drengja sem búa yfir grunnhæfni er 53% samanborið við 68% stúlkna. Fleiri stúlkur en drengir búa yfir bæði grunn- og afburðahæfni í lesskilningi og læsi á náttúruvísindi en lítill munur er á kynjunum í stærðfræðilæsi. Hlutfall nemenda sem sýndu grunn- og afburðahæfni í PISA 2022 er lægra hér á landi en að meðaltali í löndum OECD og Norðurlöndunum.

Mæta þarf þörfum barna með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn og barna í viðkvæmri stöðu til að stuðla að auknum jöfnuði í menntun og til að auka virkni þessara hópa í námi og starfi. Sú mikla áskorun menntakerfisins, sem felst í auknum fjölda barna í leit að alþjóðlegri vernd, kallar á aukinn stuðning frá skólaþjónustu sveitarfélaga og nýrrar Miðstöðvar menntunar og skólaþjónustu og brýnt er að styrkja kennslu þessa hóps í íslensku sem öðru tungumáli og áherslu á virkt fjöltyngi. (Sjá einnig málaflokk 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 og hélt aukningin áfram milli árána 2022 og 2023. Þessi vaxandi fjöldi hefur reynst talsverð áskorun fyrir íslenskt menntakerfi enda koma mörg barnanna úr erfiðum aðstæðum sem kallar á aukinn stuðning, s.s. sálrænan, 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 heildarlög um skólaþjónustu og ný Miðstöð menntunar og skólaþjónustu verði sá sterki bakhjarl skólakerfisins vegna menntunar og velferðar barna sem væntingar eru um. Sérstaklega má hér nefna ákall um aukna áherslu á að efla skólana á sviði starfs- og kennsluhátta, skólaþróunar, starfsþróunar og aukna styrkingu lærdómssamfélags innan þeirra með viðeigandi ráðgjöf og valdeflingu. Einnig þarf að bæta úr þeim annmörkum sem mat á framkvæmd skólaþjónustu hefur dregið fram að hafi verið til staðar, s.s. ójafnt aðgengi að skólaþjónustu eftir aldri og búsetu, skortur á samfellu og þjónustustigi milli skólastiga, fyrirbyggjandi og snemmtækum aðgerðum, viðeigandi stuðningi við nemendur og starfsfólk og stuðningi við skólaþróun. Þá liggur fyrir að skólaþjónusta er útfærð með ólíkum hætti annars vegar á leik- og grunnskólastigi og hins vegar framhaldsskólastigi. Einnig má 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 málaflokk 22.1 í gildandi fjármálaáætlun.

Kynjamunur er ein birtingarmyndar 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 snemmtækan stuðning og grunnþætti almennrar menntunar. Um jafnrétti og aðgerðir tengdum framkvæmdaáætlun í jafnréttismálum, sjá nánar málaflokk 22.1 í gildandi fjármálaáætlun.

Hraður vöxtur fyrsta skólastigsins samhliða örum samfélags- og tæknibreytingum, t.d. varðandi nýtingu snjalltækja í skólum, hefur skapað áskoranir undanfarin ár sem kalla á markviss viðbrögð ríkis, sveitarfélaga og annarra hagsmunaaðila. Einnig þarf að huga að tækifærum og áskorunum sem fylgja möguleikum á nýtingu gervigreindar í skólastarfi.

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. Í því felst m.a. heildarendurskoðun á umgjörð skólaþjónustu og stuðningi á vettvangi við börn og ungmenni og valdeflingu þeirra einstaklinga sem vinna með börnum og ungmennum, sem og ný Miðstöð menntunar og skólaþjónustu sem tók til starfa þann 1. apríl sl. Hafin er mótun eftirfylgniáætlunar með niðurstöðum PISA þar sem gert er ráð fyrir að saman fari greining á helstu umbótaáðgerðum sem hafa verið í gangi síðustu árin, mati á árangri þeirra og hverju þarf að breyta, auk innleiðingar á nýjum áðgerðum, m.a. í tengslum við mótun 2. áfanga áðgerðaáætlunar menntastefnu til 2030. Með áformunum er verið að skapa enn sterkari grundvöll til að stuðla að auknum gæðum menntunar, betri námsárangri og farsæld barna og ungmenna og fjölskyldna þeirra.

Skilgreining á heildstæðri skólaþjónustu á vegum ríkis og sveitarfélaga í tengslum við innleiðingu fyrstu áðgerðaáætlunar menntastefnu til 2030 og verkefni um endurskoðun sveitarfélaga á fyrirkomulagi á ráðstöfun og úthlutun fjármuna til grunnskóla, sem og í tengslum við byggðaáætlun, felur í sér tækifæri til umbóta, sjá nánar málaflökk 22.1 í gildandi fjármálaáætlun. Samhliða því verður unnið að samhæfingu á áherslum og markmiðum menntastefnu til 2030, markmiðum laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna (málaflökkur 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 hlutverki sínu sem mögulegt er hverju sinni mun ráðuneytið í samráði við hagsmunaaðila vinna að innleiðingu tillagna skýrslu um *Fyrstu 1000 daga barnsins*, sjá nánar málaflökk 22.1 í gildandi fjármálaáætlun sem og málaflökk 29.4 *Annar stuðningur við einstaklinga, fjölskyldur og börn*.

Til að mæta fjölbreytileika barna og ungmenna í íslensku skólakerfi og stuðla að auknum tækifærum þeirra sem eru með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn vinnur ráðuneytið að áðgerðaáætlun um mótun samræmds verklags um móttöku, kennslu og þjónustu við þessa nemendur á landsvísi, 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 útteilingu og nýtingu fjármuna í málaflökknum á grundvelli áðgerðaáætlunarinnar, sjá nánar í gildandi fjármálaáætlun.

Að öðru leyti verður áfram unnið að verkefnum sem miða að því að mæta áskorunum og markmiðum málaflökksins, sbr. umfjöllun í gildandi fjármálaáætlun.

Áhættuþættir

Ef ekki verður brugðist við áskorunum sem uppi eru innan málaflökksins eru auknar líkur á að meginmarkmið um að öll börn og ungmenni á leik- og grunnskólastigi njóti góðrar menntunar og jafnréttis til náms og finni til vellíðunar og öryggis í öllu skólasterfi nái ekki fram að ganga með neikvæðum áhrifum á námsárangur nemenda og virkni og tilheyrandi kostnaði fyrir íslenskt samfélag. Takist ekki að fjölga kennurum og öðru fagfólki í leik- og grunnskólum til að stuðla að auknum gæðum menntunar 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 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
	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%	a) 85%	
	4.2		b) 64%	b) 75%	a, b, c) 90%
			c) 66%	c) 75%	
Styrkja lestrarfærni grunnskólanemenda.	4.1	PISA-rannsókn í lesskilningi, hlutfall nemenda, greint eftir kynjum, sem ná 2. stigi eða hærra:	a) 60%	a) 80%	a) 90%
	4.2		b) 53%	b) 75%	b) 80%
		a) allir, b) drengir, c) stúlkur.	c) 68% (2022)	c) 85%	c) 95%
	4.1	PISA-rannsókn í lesskilningi, hlutfall nemenda af erlendum uppruna sem ná 2. stigi eða hærra.	(2022)	Meðaltali OECD fyrir nemendur af erlendum uppruna náð.	Meðaltali OECD fyrir nemendur af erlendum uppruna náð.
	4.2		37%		
Styrkja færni grunnskólanemenda í stærðfræði og náttúrufræði.	4.1	PISA-rannsókn í stærðfræði og náttúrufræði, hlutfall nemenda, greint eftir kynjum sem ná 2. stigi eða hærra:	(2022)	Stærðfræði:	Stærðfræði:
	4.2		a) 66%	a) 75%	a) 85%
		a) allir, b) drengir, c) stúlkur.	Náttúrufræði:	Náttúrufræði:	Náttúrufræði:
			a) 64%	a) 75%	a) 85%
			b) 61%	b) 71%	b) 80%
			c) 67%	c) 78%	c) 85%
	4.1	PISA-rannsókn í stærðfræði og náttúrufræði, hlutfall nemenda af erlendum uppruna sem ná 2. stigi eða hærra: a) stærðfræði b) náttúrufræði	(2022)	Meðaltali OECD fyrir nemendur af erlendum uppruna náð.	Meðaltali OECD fyrir nemendur af erlendum uppruna náð.
	4.2		a) 51%		
			b) 44%		

Framhald töflu á næstu síðu.

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Bætt líðan barna og aukin gæði menntunar í leik- og grunnskólum.		Hlutfall nemenda í 10. bekk sem líkar þökkalega eða mjög vel í skóla:			
		a) allir,	a) 85%	a) 90%	a) 95%
		b) drengir,	b) 84,8%	b) 92%	b) 95%
		c) stúlkur.	c) 87,4%	c) 87%	c) 95%
		Hlutfall nemenda í 6. bekk sem líkar þökkalega eða mjög vel í skóla:			
	4.1	a) allir,	a) 86%	a) 90%	a) 95%
	4.2	b) drengir,	b) 88,7%	b) 90%	b) 95%
		c) stúlkur.	c) 83,6%	c) 90%	c) 95%
	4.5	Hlutfall nemenda í 10. bekk sem fundu sjaldan eða aldrei fyrir kvíða á síðustu sex mánuðum:			
	4.7	a) allir,	a) 30%	a) 55%	a) 50%
	4.a	b) drengir,	b) 45%	b) 40%	b) 65%
		c) stúlkur.	c) 15%	c) 25%	c) 35%
		Hlutfall nemenda í 6. bekk sem fundu sjaldan eða aldrei fyrir kvíða á síðustu sex mánuðum:			
		a) allir,	a) 59%	a) 65%	a) 75%
		b) drengir,	b) 68,7%	b) 70%	b) 75%
		c) stúlkur.	c) 50,5%	c) 60%	c) 75%
4.1	Hlutfall nemenda í 10. bekk sem hafa ekki orðið fyrir einelti undanfarna tvo mánuði:				
4.2	a) allir,	a) 88,4%	a) 90%	a) 95%	
	b) drengir,	b) 89,3%	b) 90%	b) 95%	
	c) stúlkur.	c) 88,7%	c) 90%	c) 95%	
	Hlutfall nemenda í 6. bekk sem hafa ekki orðið fyrir einelti undanfarna tvo mánuði:				
	a) allir,	a) 75%	a) 80%	a) 85%	
	b) drengir,	b) 76%	b) 71%	b) 85%	
	c) stúlkur.	c) 74%	c) 79%	c) 85%	
16.6	Hlutfall kennara í leik- og grunnskólum með leyfisbréf til kennslu:	(2022)			
	a) leikskólar – allir,	a) 22%	a) 30%	a) 35%	
	b) grunnskólar – allir,	b) 82%	b) 90%	b) 95%	
	c) grunnskólar – karlar,	c) 76%	c) 15%	c) 18%	
	d) grunnskólar – konur.	d) 84%	d) 75%	d) 77%	

*Fyrirlögn PISA sem er á þriggja ára fresti var frestað vegna COVID-19 og eru síðustu niðurstöður frá árinu 2022.

Ákvörðun um breytingu á mælikvörðum frá fyrri fjármálaáætlunum snýr fyrst og fremst að því að nota mælikvarða um líðan nemenda grunnskóla frekar en að telja fjölda náms- og starfsráðgjafa eða niðurstöður ytra mats grunnskóla. Mælikvarði á farsæld barna, líðan og velferð þeirra er nú orðinn að reglubundinni mælingu í mælaborði velferðar og menntunar. Áherslan færir þá á nemandann í stað þess að horfa á umgjörð um skólustarf.

22.2 Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastig

Verkefni

Meginverkefni málaflokksins lögum samkvæmt eru kennsla og þjónusta við fullorðna 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 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 iðnbyltingarinnar og framtíðaráskorunum 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 eins og símenntunarmiðstöðvum og fræðslufyrirtækjum. Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið ber ábyrgð á almennri stefnumótun í samráði við hagsmunaaðila sem og almennri stjórnsýslu og gæðaeftirliti, viðurkenningu fræðsluaðila og málefnum Fræðslusjóðs. Undir málaflokkinn fellur einnig íslenskukennsla fyrir innflytjendur og málefni Samskiptamiðstöðvar heyrnarlausra og heyrnarskertra.

Helstu áskoranir

Helsta áskoranin málaflokksins er að fá fleiri einstaklinga til að nýta sér framhaldsfræðslu til að efla grunnleikni og almenna og starfstengda hæfni til áframhaldandi náms eða atvinnuþátttöku. Önnur áskoranin er að tengja nám og þjálfunarræði markvissar en gert er við þarf atvinnulífs til að tryggja þar grósku og framþróun starfa á tímum tæknibreytinga. Þriðja áskoranin er að auka snerpu innan kerfisins til að geta mætt nýjungum og hröðum samfélagslegum breytingum, m.a. vegna fjölgunar innflytjenda og breyttrar aldurssetningu þjóðarinnar. Fleiri hópum fullorðinna þurfa að standa til boða fjölbreyttari leiðir til menntunar alla ævi og samhliða þátttöku á vinnumarkaði. Innan framhaldsfræðslu þarf einnig að vera hægt að bregðast við úreldingu starfa, m.a. vegna gervigreindar og sjálfvirknivæðingar, og að auka skilning á hamfarahlýnun og umhverfisógnum.

Í skýrslunni „Ísland og fjórða iðnbyltingin“, sem forsætisráðuneytið gaf út í febrúar 2019, kemur fram að sjálfvirknivæðing verði mest í störfum sem krefjast ekki mikillar menntunar þeirra sem þeim gegna. Samkvæmt Hagstofu Íslands var áætlað að á árinu 2022 hefði hlutfall fullorðinna (25–64 ára) sem ekki höfðu lokið námi á framhaldsskólastigi verið rúmlega 21% og er sá fjöldi áætlaður 43.200 manns. Hlutfall karla var áætlað yfir því meðaltali, eða 26,3%, og hækkar milli ára en hlutfall kvenna er 17,1%. Hlutfallslega hafa fleiri lokið formlegu námi á höfuðborgarsvæðinu og þá er kynjahalli innan framhaldsfræðslunnar þar sem konur sækja frekar námið en karlar.

Tækifæri til umbóta

Mikilvægt þykir að einfalda og auka gegnsæi framhaldsfræðslukerfisins hvað varðar skýra framsetningu á námi innan kerfisins og ávinningi þess, stíga þess og tengslum þess við nám á öðrum skólastigum. Einnig þykir mikilvægt að samhæfa betur þjónustu, upplýsingagjöf og eftirlit til að tryggja gæði náms, veita faglegan stuðning og endurskoða reglur um fjármögnun.

Heildarendurskoðun á framhaldsfræðslukerfinu hefur staðið yfir í víðtæku samráði við hagsmunaaðila og er stefnt að gerð hvítbókar að lokinni kynningu á grænbók. Einnig er áætlað að leggja fram á Alþingi nýtt frumvarp til nýrra laga um framhaldsfræðslu að lokinni heildarendurskoðuninni.

Álitið er að fólk með stutta skólagöngu þurfi sérstaka hvatningu til náms. Almennt var mikil aukning árið 2022 í þátttöku allra hópa í símenntun almennt samkvæmt Hagstofu Íslands en vöxtur milli árána 2021 og 2022 var 18%. Mest var þátttakan hjá fullorðnum með háskóla-menntun, eða 35,1%, en þátttaka fólks með stutta skólagöngu var 15,7%. Þar sem aukin þátttaka fólks í símenntun er jákvæð og undirstriker mikilvægi ævináms þarf að afmarka kerfi framhaldsfræðslu enn frekar sem fimmtu stoð menntakerfisins.

Auka þarf einstaklingsmiðaða nálgun og sveigjanleika í fyrirkomulagi og við mati á námi. Sú vinna stendur yfir, m.a. með uppbroti á vottuðum námskrám og þróun námsloka á fyrstu tveimur þrepum hæfniramma um íslenska menntun. Mikilvægt er að fræðsluaðilar taki mið af aðstæðum hverju sinni og um leið að boðið er upp á nám sem eftirspurn er eftir þarf að horfa til þess sveigjanleika sem er nauðsynlegur fullorðnum og þeim sem ekki geta stundað staðnám. Líta má á slíkar aðstæður sem tækifæri til breytinga á kennsluháttum, m.a. með þróun á stafrænum kennsluháttum, og hvað varðar endurmenntun starfsfólks. Hvatt er til þess að þróað verði nám sem mætir nýjum áherslum og öllum kynjum og taki þannig þátt í uppbyggingu svæðisbundinna nýsköpunar- og lærdómssamfélaga.

Markhópur framhaldsfræðslu þarf að hafa aðgang að námi sem eflir grunnþætti náms en getur um leið lagt grunn að starfs-, tækni- og iðnnámi, m.a. með verklegri nálgun, smiðjustarfi eða tungumálastuddu undirbúningsnámi. Raunfærnimat er mikilvægt tæki til að auðvelda fólki að þróa áfram í starfi og til að fá margvíslega hæfni metna til áframhaldandi náms eða til starfsþróunar. Með aðferðum raunfærnimats má fá fyrri reynslu, s.s. þátttöku á vinnumarkaði eða í félagsstörfum, metna út frá námskrám eða hæfnikröfum sem eru gerðar til starfsfólks sem gegnir tilteknum störfum. Meðal þess sem unnið er að við heildarendurskoðun á framhaldsfræðslukerfinu er að gera raunfærnimat aðgengilegra og að þróa áfram samstarf á því sviði þvert á kerfi og skólástigi.

Innflytjendum fer fjölgandi og voru þeir 18,7% af heildarmannfjölda hér á landi, eða 74.000, 1. desember 2023. Aðgengi innflytjenda að íslenskunámi og samfélagsfræðslu þarf að vera auðvelt, m.a. með samhæfðari upplýsingagjöf en nú er, bæta þarf faglegan stuðning við kennara og tryggja fjölbreyttari leiðir til að læra íslensku og æfa talmál. Í því sambandi er hafið verkefni um þróun starfstengdrar íslenskufræðslu á vinnutíma samhliða leiðsagnarkerfi. Þá er stutt við aukna notkun stafrænna lausna þar sem læra má starfstengdan orðaforða hvar og hvenær sem er. Unnið verður áfram að útfærslum aðgerða í tillögum til þingsályktunar um aðgerðaáætlun í málefnum íslenskrar tungu 2023–2026 sem og út frá heildarsýn ríkisstjórnarinnar um aðgerðir í málefnum umsækjenda um alþjóðlega vernd, flóttafólks og innflytjenda.

Of fá námstækifæri bjóðast nemendum með þroskahömlun og skyldar raskanir sem hafa lokið námi á starfsbrautum í framhaldsskólum. Jafnframt gengur þessum einstaklingum almennt erfiðlega að fá störf að námi loknu. Unnið er að því að fjölga námstækifærum og þjálfunarúrræðum sem ýta undir virkni hópsins og hvetja hann til frekara náms. Samráðshópur sem kortlagði námstækifæri fatlaðs fólks skilaði tillögum sem urðu hluti af landsáætlun um innleiðingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem lögð var fram sem tillaga til þingsályktunar í janúar 2024.

Íslenskt táknmál (ÍTM) er eina opinbera minnihlutamál á Íslandi samkvæmt lögum um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls, nr. 61/2011. Í málstefnu íslensks táknmáls 2024–2027 og aðgerðaáætlun er lögð áhersla á meginstoðir sem munu efla, varðveita og stuðla að þróun íslensks táknmáls. Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra hefur verið falin meginábyrgð á framkvæmd aðgerða í aðgerðaáætlun eftir því sem við á. Aukin þjónusta við

táknmálsfólk gerir því kleift að taka fyllri þátt í samfélaginu en ella og stutt við jafnari tækifæri fyrir öll sem reiða sig á íslenskt táknmál til tjáningar og samskipta.

Áhættuþættir

Framhaldsfræðslukerfið býður upp á annað tækifæri til náms og námsframboð þarf því að höfða til markhópsins og allra kynja. Sú staða á einnig við um fullorðið fólk með annað móðurmál en íslensku og fatlað fólk. Það að þátttakendum fjölgi ekki í vottuðu námi framhaldsfræðslu á milli ára er metið sem áhætta og því þarf að tryggja að aðgengi sé að gæðanámi um allt land og að íslenskukennslu, m.a. með því að lækka kostnað nemenda.

Mikilvægt er að aðgerðum í málstefnu íslensks táknmáls sé framfylgt á tímabilinu til tryggja framtíð táknmálsins.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Að efla gæði og framboð íslenskunáms fyrir fullorðna innflytjendur til að auðvelda þeim að taka virkan þátt í samfélaginu.	4.3	Fjöldi skráninga á íslenskunámskeið viðurkenndra fræðsluaðila.	9.691	12.000	15.000
	4.7				
	4.a				
Að auðvelda fullorðnu fólki með stutta skólagöngu að afla sér menntunar og starfsréttinda.	4.3	Hlutfall ánægðra og mjög ánægðra innflytjenda í íslenskunámi samkvæmt þjónustukönnunum.	60%	70%	80%
	4.7				
	4.a				
Að efla þjónustu við táknmálsfólk.	4.3	Hlutfall fólks á vinnumarkaði sem hefur lokið námi á framhaldsskólastigi.	79%	>80%	>85%
	4.7				
	4.a				
Að efla þjónustu við táknmálsfólk.		Fjöldi táknmálsfólks sem á aðstandendur sem sækja táknmálsnámskeið.	13	19	30
		Framboð af útgefnu málörvunarefni fyrir táknmálsfólk og táknmálsbörn (fjöldi flokka).	19	21	25

Mælikvarði um að meta hlutfall ánægðra innflytjenda með íslenskunám í sameiginlegum viðhorfskönnunum hefur verið fluttur undir markmið nr. 1 í töflunni, um að efla gæði og framboð íslenskukennslu, þar sem honum verður fylgt eftir. Því er ekki þörf á sérstöku markmiði lengur um aukna ánægju innflytjenda með íslenskunámskeið en samanburðartölur voru hagstæðar á milli ára.

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 Miðstöð menntunar og skólaþjónustu, sbr. lög nr. 91/2023, sem hefur það hlutverk að starfa í þágu barna og ungmenna á sviði fræðslu- og menntamála um land allt í samræmi við lög, stefnu stjórnvalda, bestu þekkingu og alþjóðleg viðmið.

Helstu áskoranir

Ráðuneytið mótastefnur í þeim stjórnarmálefnum sem undir það heyra, í samráði við hagaðila og innleiðir þær með mælanlegum markmiðum og aðgerðum. Stjórnsýslan stendur frammi fyrir þeirri áskoran að samræma alla stefnu og áætlanagerð sem undir ráðuneytið 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 tölfræðileg gögn, m.a. til að upplýsa Alþingi og borgarana um stöðu mála, til að hafa eftirlit með starfsemi stofnana og sjóða, til að undirbyggja ákvarðanir og móta stefnu og til áætlanagerðar. 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, sömuleiðis aukinni greiningarhæfni og eflingu stjórnáætlunar mála í ráðuneytinu.

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 kostnaðar- og ábatamat 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 síst vegna langtímasjónarmiða en fjölmörg verkefni ráðuneytisins eru þess eðlis að árangur er ekki mælanlegur nema til lengri tíma lítið þar sem um er að ræða aðgerðir sem beint er að börnum og ungmennum og kemur e.t.v. ekki í ljós fyrir 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 framangreind lög. Meðal markmiða með lagasetningunni er að tryggja sívirk og snemmtæk úrræði til að mæta þörfum barna og fjölskyldna þeirra með þverfaglegri samvinnu þeirra stofnana sem fara með málefni barna. Með því er einkum átt við að grípa börn sem glíma við vanda eða þurfa að öðru leyti sérstakan stuðning eins fljótt og hægt er.

Unnið hefur verið að innleiðingu menntastefnu til 2030 á grundvelli fyrstu aðgerðaáætlunar en meðal aðgerða er að tryggja aðgengi allra nemenda að heildstæðri skólaþjónustu þar sem þrepaskiptur stuðningur liggir til grundvallar. Önnur aðgerð miðar að markvissum stuðningi við nemendur með fjölbreyttan tungumála- og menningarbakgrunn. Alls níu aðgerðir er að finna í fyrsta áfanga í innleiðingu menntastefnunnar en vinna er hafin við annan áfanga af þremur.

23 Sjúkrahúspjónusta

UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra. Það skiptist í þrjá málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2022	Heimildir* 2023	Fjárlög 2024
23 Sjúkrahúspjónusta	150.258	144.750	160.993
23.10 Sérhæfð sjúkrahúspjónusta	131.309	125.577	140.885
23.20 Almenn sjúkrahúspjónusta	14.967	14.993	15.912
23.30 Erlend sjúkrahúspjónusta	3.983	4.180	4.196

* 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 hin sama og á öðrum málefnasviðum heilbrigðisráðuneytisins, að íslensk heilbrigðisþjónusta sé á heimsmaelikvarða og að lýðheilsustarf með áherslu á heilsueflingu 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. Áætlanir gera ráð fyrir að fyrsta áfanga Nýs Landspítala verði lokið í lok árs 2028 með nýjum meðferðarkjarna og rannsóknahúsi, auk bílastæða- og tæknihúsi og bílarkjallara undir Sóleyjartorgi. Nýjar byggingar bæta aðstöðu sjúklinga og starfsfólks til muna, auk þess sem öryggi og aðbúnaður sjúklinga eykst verulega, m.a. með eins manns herbergjum. Undirbúningur annars áfanga hefst á tíma fjármálaáætlunar og er frumathugun fyrir nýja geðdeildarbyggingu fyrsta verkefnið.

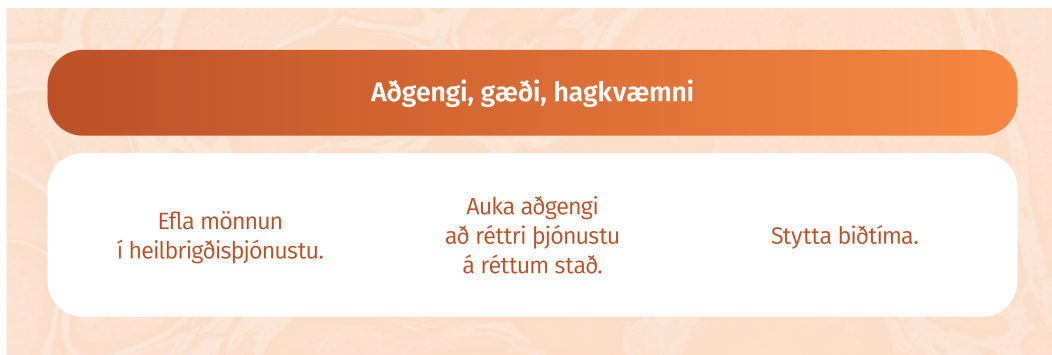
Meginmarkmiðið er að veitt sé örugg, aðgengileg og hagkvæm heilbrigðisþjónusta þar sem sjúklingum er tryggð greið leið að réttri þjónustu á réttum stað. Markmiðið er að setja þarfir einstaklingsins í forgrunn og einfalda dagleg störf heilbrigðisstarfsfólks með því að styrkja stafræna upplýsingagrunna sem ganga þvert á heilbrigðiskerfið ásamt því að tryggja öryggi og gæði. Þjónustutengd fjármögnun samkvæmt flokkunarkerfi DRG verður innleidd í auknum mæli. Á árinu 2023 voru stigin afgerandi skref við innleiðingu hennar og eru bæði Landspítali og Sjúkrahúsið á Akureyri fjármögnuð í auknu mæli í gegnum samning um þjónustutengda fjármögnun við Sjúkratryggingar. Á næstu misserum verður unnið að því að bæta sjúkrahúsum heilbrigðisstofnana á landsbyggðinni við þessa tegund fjármögnunar sem tryggir gagnsæi hennar og endurspeglar raunverulegt umfang sjúkrahúspjónustu. Auk þessa verða settir upp miðlægir biðlistar og tryggt að þjónusta sé veitt innan tiltekins ásættanlegs biðtíma. Aðgengi allra landsmanna að sérfræðiþjónustu verður bætt.

FJÁRMÖGNUN

Helsta útgjaldabreyting málefнасviðsins 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 Grensási. 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.	Aætlun 2025	Aætlun 2026	Aætlun 2027	Aætlun 2028	Aætlun 2029
23 Sjúkrahúsjónusta	168.043	178.332	178.866	181.583	184.505
p.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	145.921	148.414	151.254	154.141	157.063
p.a. áætluð framlög í fjárfestingu	22.122	29.918	27.612	27.442	27.442

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029



23.1 Sérhæfð sjúkrahúsjónusta

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 stoðeildum og rannsóknardeildum.

Helstu lög sem gilda um málaflokkinn eru lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, og lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008.

Helstu áskoranir

Á Íslandi eru tvö sjúkrahús sem veita sérhæfða sjúkrahúsjónustu. Annað þeirra, Landspítali, er meginbráðasjúkrahús landsins auk þess að veita margs konar þjónustu sem ekki er hægt að fá annars staðar á landinu. Ýmsar áskoranir felast í því að standa vörð um sérhæfðu þjónustuna stofnananna og tryggja tímanlegt aðgengi að mikilvægri heilbrigðisþjónustu. Að mæta aukinni eftirspurn og þörf fyrir sérhæfða þjónustu er áskorun sem orsakast af öldrun þjóðarinnar, aukningu í lífstílstengdum sjúkdómum, fólksfjölgun og fleiri ytri áhrifaþáttum. Mönnun í heilbrigðisþjónustunni er hér sem annars staðar ein af stærstu áskorunum á málefнасviðinu. 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 sjúkráhusþjónustu. Sjá nánari umfjöllun um áskoranir í fjármálaáætlun 2023–2027. Í kjölfar heimsfaraldurs hefur þörf fyrir sérhæfða geðheilbrigðisþjónustu fyrir alla aldurshópa aukist. Nauðsynlegt er að fylgja eftir árangri átaksverkefna um styttingu biðtíma í sérhæfða geðheilbrigðisþjónustu og ná viðmiðunarmörkum embættis landlæknis um biðtíma eftir heilbrigðisþjónustu.

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 búið að veita viðeigandi þjónustu þegar þolendur og gerendur leita þangað. Einnig er mikilvægt að börn sem búa á ofbeldisheimilum fái þann stuðning sem þeim ber lögum samkvæmt, t.a.m. lögum um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna.

Önnur áskorun felst í að tryggja aðgengi að viðeigandi þjónustuúrræðum fyrir þá einstaklinga sem lokið hafa meðferð á stofnunum og mæta þörfum einstaklinga á viðeigandi þjónustustigi. Verulega hefur verið bætt í þá þjónustu, sjá nánari umfjöllun í köflum um málefнасvið 24 *Heilbrigðisþjónusta utan sjúkráhusa* og 25 *Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta*.

Veikindahlutfall af greiddum stöðugildum er hærra hjá konum en körlum, bæði í dagvinnu og vaktavinnu, en konur eru tæplega 80% starfsmanna spítalanna. Í heimsfaraldri jókst veikindahlutfall á Landspítala úr 8,5 í 10,1% milli árana 2021 og 2022 en lækkaði aftur á árinu 2023 niður í 9%. Starfsmannavelta er svipuð á milli árana 2021, 2022 og 2023 eða um 15%. Stór hluti þeirra sem starfa í heilbrigðisþjónustu er konur, hvort sem um er að ræða sérmenntað eða ófaglært starfsfólk. Vel þekkt er umræðan um streitu og kulnun meðal stórra stétta eins og hjúkrunarfræðinga sem tengist áhættuþáttum í starfsumhverfi þeirra eins og mönnun, stjórnun og samskiptum. Önnur ólaunuð störf sem konur sinna í meira mæli en karlar og tengjast umönnun barna og heimilis koma til viðbótar og líklegt er að það skýri hærra veikindahlutfall meðal kvenna sem starfsmanna sérhæfðu sjúkráhusanna. *Sjá nánar umfjöllun í stöðuskýrslu um kortlagningu kynjasjónarmiða fyrir 2022.*

Tækifæri til umbóta

Til þess að standa vörð um sérhæfingu og viðbragð sérgreinasjúkráhusa og mæta aukinni þjónustuþörf þarf að tryggja að rétt þjónusta sé veitt á réttum stað og innan þeirra faglegu tímamarka sem við setjum okkur. Unnið hefur verið að tilfærslu á þjónustu í ákveðnum aðgerðaflokkum frá Landspítala til annarra þjónustuveitenda, bæði opinberra og einkaaðila. Slíkri útvistun er ætlað að auka öryggi og skilvirkni kerfisins án þess að gæðum sé ógnað. Jafnframt hefur auknu fjármagni verið veitt til Sjúkratrygginga Íslands í samninga um valda aðgerðaflokka, t.d. liðskiptaaðgerða og til sjúkráhusa þar sem bið er eftir heilbrigðisþjónustu, sjá nánari umfjöllun í málaflokki 24.2. Slík viðbót er að skila þeim ávinningi að styttri bið er eftir valaðgerðum á sjúkráhusum sem ekki eru bráðar og því mikilvægt að halda áfram slíkri styrkingu. Á vegum ráðuneytisins er unnið að greiningu og framtíðarsýn hjúkrunar- og lækna-mönnunar fyrir landið í heild og áhrifum tækninýjunga á borð við gervigreind á mönnun heilbrigðisþjónustunnar.

Í samstarfi heilbrigðisráðuneytis, háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytis og mennta- og barnamálaráðuneytis er unnið að verkefnum til eflingar menntunar heilbrigðisstétta og fjölgunar nemenda í námi í heilbrigðisgreinum bæði á framhaldsskólastigi og háskólastigi.

Samhliða hefur verið hafið samstarf við mennta- og barnamálaráðuneytið og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið um eflingu menntunar heilbrigðisstétta, m.a. með uppbyggingu á færni- og hermisetrum. Jafnframt vinna þessi ráðuneyti að því að fjölga í námi í ákveðnum heilbrigðisgreinum samkvæmt skilgreindri forgangsröðun 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.

Unnið hefur verið að fjölda umbóta í kjölfar skýrslu verkefnastjórnar um bráðaþjónustu og gerð var könnun á viðhorfi íbúa landsbyggðarinnar til bráðaþjónustu í heimabyggð og að mati íbúa er bætt mönnun talin mikilvæg.

Hjá ráðuneytinu og embætti landlæknis er verklag um utanumhald og birtingu biðlista til heildarendurskoðunar og er tilgangurinn að auka gagnsæi og yfirsýn. Fyrsta skrefið er birting rauntímamayfirlits um liðskiptaaðgerðir sem nú er aðgengilegt á vef embættisins. Skilvirk rauntímagagnaöflun er stuðningur við ákvarðanatöku. Til framtíðar er svo stefnt að því að innleiða sambærilegt yfirlit fyrir fleiri þjónustuflokka, s.s. geðheilbrigðisþjónustu og ýmsa endurhæfingarþjónustu.

Unnið hefur verið að eflingu á þriðja stigs geðheilbrigðisþjónustu með tímabundnu fjárframlagi til þriggja ára sem miðar að því að bregðast við neikvæðum áhrifum heimsfaraldurs. Fjárframlagið nýtist til að styrkja mönnun og hefur leitt til verulegrar styttingar á biðtíma á göngudeildum geðsviðs og barna- og unglingsgeðdeild Landspítala.

Samræmt verklag í heilbrigðisþjónustu við þolendur kynbundins ofbeldis verður innleitt á allar heilbrigðisstofnanir landsins vorið 2024. Jafnframt vinnur Þróunarmiðstöð íslenskrar heilsugæslu nú í samstarfi við 112.is að gerð fræðsluefnis sem ætlað er að tryggja viðkvæmum hópum sem búa við kynbundið ofbeldi viðeigandi heilbrigðisþjónustu á réttum stað. Tilrauna- verkefni eru í gangi varðandi sálfræðiþjónustu við sakborninga í kynferðisbrotamálum en finna þarf þjónustunni framtíðarlausn. Verkefni eru m.a. í samræmi við markmið ríkisstjórnarsáttmálans um markvissar aðgerðir gegn kynbundnu ofbeldi, við sjónarmið sem sett eru fram í Ístanbúl-samningnum, heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um jafnrétti kynjanna, þingsályktun um áætlun um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess og í samræmi við skuldbindingar stjórnvalda í átaksverkefninu *Kynslóð jafnréttis*.

Uppbygging húsnæðis Landspítala við Hringbraut er stærsta beina fjárfestingarverkefni ríkisins frá upphafi. Í fjármálaáætluninni er líkt og í fjármálaáætlun 2024–2028 gert ráð fyrir nauðsynlegum fjárveitingum til uppbyggingar fyrsta áfanga og er meðferðarkjarninn stærsta byggingin. Auk meðferðarkjarna er nýtt sjúkrahótel, rannsóknahús, og bílastæða- og tæknihús hluti af fyrsta áfanga verkefnisins, að meðtöldum nauðsynlegum framkvæmdum við götur, veitur og lóð. Í fyrsta áfanga er einnig gert ráð fyrir nauðsynlegum kaupum á tækjum og búnaði í byggingarnar. Einnig er gert ráð fyrir þróun í upplýsingatækni í nýjan spítala. Í uppbyggingu Landspítala og tengdri þjónustu felast tækifæri í aukinni notkun heilbrigðistækni og aukinni stafrænni þróun. Samþætt og öflug rafræn kerfi og gagnagrunnar eru forsenda þess að tæknin nýtist við úrlausn framtíðaráskorana, tengdum mönnun, notendamiðaðri þjónustu, upplýsingagjöf og samvinnu. Undirbúningur annars áfanga uppbyggingar við Hringbraut er hafinn með frumathugun á húsnæði fyrir geðdeild sjúkrahússins. Verkefnið er fjármagnað í fjármálaáætlun. Haldið verður áfram undirbúningi að framkvæmdum við nýtt legudeildarhúsnæði við Sjúkrahúsið á Akureyri og stækkun endurhæfingardeildar Grensáss er nú á framkvæmdastigi. 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 áhættuþættir málaflokksins eru eftir sem áður mönnun. Sjá nánari umfjöllun um áhættuþætti bls. 328 í fjármálaáætlun 2024–2028.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Efla mönnun.	3.d	Starfsmannavelta: a) LSH b) SAK.	a) 15% b) 11%	a) 13% b) <7%	a) 12% b) <7%
	3.d	Veikindafjarvistir – allir starfsmenn: a) LSH b) SAK.	a) 9% b) 9%	a) 6% b) <6%	a) 6% b) <5%
	3	Hlutfall hjúkrunarfræðinga á bráðalegudeildum LSH.	47%	60%	70%
Sjúklingar fá heilbrigðisþjónustu á réttu þjónustustigi.	3	Hlutfall rúma á bráðalegu-deildum fullorðinna (ásamt Landakoti) á LSH sem eru upptekin vegna sjúklinga sem biða úrræða utan spítala (staða í lok árs). a) LSH b) SAK.	a) 29% b) 17%	5%	2%
	3	Bið á bráðamóttöku LSH. Hlutfall innlagna < 6 klst. frá því að innlögn var ákveðin.	21%	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 liðskiptaaðgerðum en 90 daga: a) LSH b) SAK.	a) 27% b) 54%	a) 50% b) 70%	a) 80% b) 80%
	3.8	Heildarfjöldi liðskiptaaðgerða (ekki bráðaaðgerðir) á hné og mjöðm á sérgreinasjúkrahúsum: a) LSH b) SAK.	a) 587 b) 297	a) 600 b) 300	a) 660 b) 340
	3.4	Fjöldi barna sem hafa beðið lengur en þrjú mánuði eftir þjónustu á BUGL.	0	0	0

Markmið tvö breytist á þann hátt að nú er einnig birtur mælikvarði fyrir Sjúkrahúsið á Akureyri. Í markmiði þrjú breyttist mælikvarði tvö á þann hátt að bætt var við í sviga (ekki bráðaaðgerðir) en fram að því höfðu allar liðskiptaaðgerðir verið taldar með en nú verður einungis horft á liðskiptaaðgerðir sem ekki eru bráðar, svokallaðar biðlistaaðgerðir. Hægt er að fylgjast með framkvæmd aðgerða og þróun biðlista á sérstöku mælaborði um liðskiptaaðgerðir sem er uppfært mánaðarlega.

23.2 Almenn sjúkrahúsþjónusta

Verkefni

Með almennri sjúkrahúsþjónustu er átt við almennar lyflækningar, göngudeildarþjónustu, sérgreinalækningar, eftir atvikum skurðlækniþjónustu ef um skilgreindan fæðingarstað er að ræða, hjúkrun, slysamóttöku, endurhæfingu og nauðsynlega stoðdeildarþjónustu. Almenn sjúkrahúsþjónusta er veitt á heilbrigðisstofnunum í heilbrigðisumdæmum. Landspítalinn og Sjúkrahúsið á Akureyri veita almenna sjúkrahúsþjónustu 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.

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 veitt er tímanlega og mætir þörfum notenda um allt land með árangursríkum lausnum á réttu þjónustustigi. 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 og fólk með taugabroskaröskun þarf í forgangi.

Slys og veikindi erlendra ferðamanna auka álag á heilbrigðisþjónustuna, s.s. heilsugæsluþjónustu, bráðþjónustu sjúkrahúsa og sjúkraflutninga. Nauðsynlegt er að styrkja innviði heilbrigðiskerfisins til að þeir séu í samræmi við umfang þjónustunnar og er það í takti við áherslur í sáttmála ríkisstjórnarinnar.

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.

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.

Í fjárlögum 2024 var fjárheimild aukin um 800 m.kr. til sjúkrasviða heilbrigðisstofnana á landsbyggðinni. Áhrif heimsfaraldurs COVID-19 voru og eru margþætt og vörpuðu að einhverju leyti ljósi á að bæta þyrfti stöðu og viðbragð í sjúkrahúsþjónustu á landsbyggðinni. Fjárveitingunni er ætlað að styrkja sjúkrahús á landsbyggðinni til að sinna mikilvægri grunnþjónustu í umdæmum sínum og þannig létta álagi af Landspítala og Sjúkrahúsinu á Akureyri.

Við lok árs 2023 var skrifað undir þjónustusamninga milli sérgreinasjúkrahúsanna Landspítala og Sjúkrahússins á Akureyri og Heilbrigðisstofnunar Vestfjarða og Austurlands um samstarf sem tryggir þessum heilbrigðisstofnunum mönnun lykilstarfsfólks þar sem um er að ræða viðkvæm svæði með tilliti til reksturs heilbrigðisþjónustu þar sem langt er í sérhæfðar bjargir. Samningurinn er liður í því að styðja við öfluga sjúkrahúsþjónustu á dreifbýli. Starfshópur sem hafði það markmið að jafna aðgang að sérfræðiþjónustu á heilbrigðissviði óháð búsetu í gegnumákvæði í lögum um Menntasjóð námsmanna, sem kveður á um sértækar að-

gerðir um ívilnun á sérstökum svæðum, hefur skilað ráðherra niðurstöðu og nú vinna Byggðastofnun og Samband íslenskra sveitarfélaga að undirbúningi þess að unnt verði að beita ívilnunum skv. 28. gr. laga um menntasjóð námsmanna af hálfu háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunar-ráðuneytisins.

Með því að nýta nýsköpun, fjarheilbrigðisþjónustu og aðrar tækniframfarir eins og fram kemur í stjórnarsáttmála má tryggja aðgengi landsmanna óháð aldri, að sérhæfðri geðheilbrigðisþjónustu, samfelli í þjónustu og samvinnu milli þjónustustiga. Sjá nánari umfjöllun um tækifæri til umbóta í fjármálaáætlun 2023–2027.

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.

Bráðaþjónusta á öllu landinu hefur verið stíguð og tillaga að heildarskipulagi þjónustunnar sett fram sem auðveldar ákvarðanir og forgangsröðun við veitingu fjármagns. Fjarráðgjöf og vegvísun (1700) hefur verið eflað og kynnt frekar sem hefur fækkað komum einstaklinga með vægari vandamál á bráðamóttökum um 15%. Nauðsynlegur búnaður vegna bráðaþjónustu hefur verið staðlaður og fjármagnaður sem hefur aukið gæði og öryggi í þjónustu á öllum stöðvum heilbrigðisstofnana. Gerðar hafa verið úrbætur á reglugerð sem flýtir fyrir og auðveldar heilbrigðisstarfsmönnum utan Evrópska efnahagssvæðisins að fá starfsleyfi á Íslandi sem hefur hjálpað til við að tryggja mönnum í heilbrigðisþjónustu. Einnig hefur öryggi ferðamanna á vinsælum ferðamannastöðum kringum Öræfi verið bætt yfir álagstíma með stofnun sérstakrar viðbragðsvaktar. Ýmsar byggingar sjúkrahúsa og heilbrigðisstofnana þarfnast endurbóta. FSRE (Framkvæmdasýslan – Ríkiseignir) heldur m.a. utan um viðhald heilbrigðisstofnana. 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. myndgreiningartækjum á heilbrigðisstofnunum, hefur gengið vel undanfarin ár.

Áhættuþættir

Helstu áhættuþættir málaflokksins eru taldir tengjast getunni til að ráða viðeigandi starfsfólk til starfa og halda því í starfi. Hnökrar 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. 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 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Efla aðgang sjúklinga að skilgreindri sérhæfðri heilbrigðisþjónustu á heilbrigðisstofnunum.	3.8	Hlutfall framboðs á almennri sérfræðiþjónustu til einstaklinga á heilbrigðisstofnunum utan höfuðborgarsvæðis.	56%	80%	100%
Efla sérhæfða ráðgjafþjónustu til stuðnings við fagaðila sem sinna börnum og unglingum í heimabyggð.	3.4	Heildarfjöldi mála í fyrsta eða annars stigs þjónustu sem fær sérhæfða ráðgjöf BUGL á samráðsvettvang.	1087	1100	960
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.	68%	80%	80%
	3.8	Heildarfjöldi liðskiptaaðgerða (ekki bráðaaðgerðir) á hné og mjöðm á HVE.	357	400	430

Til útskýringar vegna markmiðs tvö er rétt að geta þess að innleiðingu laga um samþætta þjónustu í þágu farsældar barna verður lokið 2029 og leiðir líklega til þess að færri börn þurfi annars stigs þjónustu árið 2029, því ætti heildarfjöldi mála sem fengi sérhæfða ráðgjöf BUGL á samráðsvettvangi að minnka. Í markmiði þrjú breyttist mælikvarði tvö á þann hátt að bætt var við í sviga (ekki bráðaaðgerðir) en fram að því höfðu allar liðskiptaaðgerðir verið taldar með en nú verður einungis horft á liðskiptaaðgerðir sem ekki eru bráðar, svokallaðar biðlistaaðgerðir. Hægt er að fylgjast með framkvæmd aðgerða og þróun biðlista á sérstöku mælaborði um liðskiptaaðgerðir sem er uppfært mánaðarlega.

23.3 Erlend sjúkrahúspjónusta**Verkefni**

Til erlendar sjúkrahúspjónustu telst sú heilbrigðisþjónusta sem veitt er erlendis og greitt er fyrir af Sjúkratryggingum að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Sjúkratryggingum er heimilt að greiða fyrir lækni meðferð erlendis sem ekki er unnt að veita hér á landi á grundvelli 23. gr. laga um sjúkratryggingar og þjónustu sem sjúkratryggður velur að sækja sér í öðru aðildarríki EES-samningsins, sbr. 23. gr. a laganna. Er nánar mælt fyrir um skilyrði fyrir greiðsluþátttöku í reglugerðum nr. 712/2010 og 484/2016. Þá gilda ákvæði reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 883/2004, um almannatryggingar, einnig um rétt sjúkratryggðra til að sækja sér heilbrigðisþjónustu erlendis, svo sem þegar um er að ræða nauðsynlega heilbrigðisþjónustu sem er ekki veitt á Íslandi innan tímamarka sem réttlæta má lækniþjónufræðilega. Að auki heyrir sjúkrakostnaður vegna veikinda og slysa erlendis undir málefnasviðið, sbr. 33. gr. laga um sjúkratryggingar.

Helstu áskoranir

Löggjöf hér á landi og Evrópulöggjöf gera einstaklingum kleift að sækja þjónustu til annarra Evrópulanda ef bið hér á landi fer yfir ákveðin tímamörk í ljósi ástands sjúklings og líklegri framvindu sjúkdóms. Slík tilfærsla á heilbrigðisþjónustu milli landa getur haft umtalsverð áhrif á skipulag þjónustunnar hér á landi. Í ákveðnum aðgerðaflokkum, eins og t.d. efna-skiptaaðgerðum hefur verið töluverð aukning á því að sjúklingar fari erlendis til aðgerða og fái til þess greiðsluþátttöku frá Sjúkratryggingum Íslands. Liðskiptaaðgerðum erlendis hefur

hins vegar fækkað um helming á síðasta ári eftir að þeim var fjölgað hérlendis. 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 biðtímareglugerðar 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 útvista í auknum mæli aðgerðum til einkarekinna þjónustuveitenda innan lands og lagt áherslu á að í gildi séu samningar 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.

Fyrirhugað er að leggja fram frumvarp til breytinga á lögum um sjúkratryggingar. Í frumvarpinu er lagt til að lögfesta heimild Sjúkratrygginga til að samþykkja greiðsluþátttöku þegar sjúkratryggður á ekki kost á meðferð hér á landi innan tímamarka sem réttláta má lækni-fræðilega, sé tekið mið af núverandi heilsufarsástandi og líklegri framvindu sjúkdóms, sbr. 20. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 883/2004 um samræmingu almannatryggingakerfa. Er talið til hagsbóta fyrir sjúkratryggða að kveðið sé um þennan rétt með skýrum hætti í lögum.

Áhættuþættir

Áhættuþættir tengjast helst forgangsröðun þegar kemur að því að meta hversu brýn meðferðin er og hvernig hún raðast inn í áætlanir stofnana. Reynslan hefur auk þess sýnt að opinber umræða eða þrýstingur á stjórnvöld og stofnanir getur haft áhrif varðandi forgang og ráðstöfun fjármagns fyrir einstaka meðferðir eða sjúklingahópa. Unnið er að því að ná samvinnu þjón-

ustuveitenda um lausn sem tryggir ásættanlegan biðtíma eftir þjónustu, forgangsröðun sjúkl-
inga 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 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Aðgerðir sem áður voru gerðar erlendis á grundvelli biðtímareglugerðarinnar eru framkvæmdar hérlandis.	3.8	Fjöldi samþykktra umsókna um heilbrigðisþjónustu erlendis á grundvelli biðtímareglugerðar.	261	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 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2022	Heimildir* 2023	Fjárlög 2024
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	77.182	76.396	89.048
24.10 Heilsugæsla	43.888	39.371	43.288
24.20 Sérfræðiþjónusta og hjúkrun	22.709	26.070	31.799
24.30 Sjúkraþjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun	6.783	7.254	9.449
24.40 Sjúkraflutningar	3.802	3.701	4.513

* 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 sameiginleg öllum málefnasviðum heilbrigðisráðuneytisins, að íslensk heilbrigðisþjónusta sé á heimsmeðal og að lýðheilsustarf með áherslu á heilsuefningu 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 heilsuefningu og aðgerðaáætlun um lýðheilsu og forvarnir. Þjónustan verður aukin og heilsugæslustöðvum fjölgað til að minnka álagið á aðra viðkomustaði. 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 tryggt greið leið að réttri þjónustu á réttum stað.

FJÁRMÖGNUN

Helstu útgjaldabreytingar málefnasviðsins lúta meðal annars að því að geðheilbrigðisþjónusta er aukin í samræmi við áætlun. Gert er ráð fyrir að vinna niður biðlista í þjónustu við aldraða. Haldið verður áfram að lækka greiðsluþátttöku sjúkratryggðra með 800 m.kr. framlagi árið 2028 en auk þess er stefnt að því að gera greiðsluþátttökuna gegnsærri og skilvirkari. Áfram verður stefnt að opnun heilsugæslustöðva á Akureyri og á Suðurnesjum.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa	90.439	91.328	92.735	94.489	95.428
p.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	90.277	91.166	92.573	94.327	95.267
p.a. áætluð framlög í fjárfestingu	162	162	162	162	162

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029

Rétt þjónusta á réttum stað og tíma

Heilsugæslan styrkt enn frekar sem fyrsti viðkomustaður og biðtími sé ásættanlegur.

Samfella í geðheilbrigðisþjónustu milli þjónustustiga, 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. 335 í fjármálaáætlun 2024–2028.

Helstu lög sem gilda um málaflokkinn 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 viðfangsefni tengd heilsufari. Ein helsta áskorun heilsugæslunnar er að veita góða og fjölbreytta heilbrigðisþjónustu á hagkvæman hátt og til þess þarf að nýta sem best þekkingu hverrar heilbrigðisstéttar og auka aðgengi að þverfaglegri þjónustu og þeirri sérþekkingu starfsmanna heilbrigðisþjónustunnar sem þörf er á hverju sinni. Aukinn aðgangur fólks að fjölbreyttri fagþekkingu heilbrigðisstarfsmanna getur stýtt biðtíma eftir þjónustu, m.a. með því að efla upplýsingaþjónustu heilsugæslunnar gegnum símanúmerið 1700 og netspjall Heilsuveru. 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 hennar. Þessi áskorun tengist einnig mönnun 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 vinnu-

markaði hér á landi en í öðrum löndum. Samt sem áður er fyrir séð að aldurs samsetning þjóðarinnar muni breytast á næstu árum. Samkvæmt forsendum grunnsviðsmyndar framreiknings í skýrslu¹ um langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum mun lýðfræðileg þróun vegna fólksfjölgunar og öldrunar þjóðarinnar leiða til 50% hækkunar á heilbrigðisútgjöldum á föstu verðlagi á næstu þremur 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.

Ljóst er að með auknum hlutfallslegum fjölda aldraðra er nauðsynlegt að auka enn frekar þjónustu við fólk á þeirra eigin heimili, hvort sem er heimaþjónusta á vegum sveitarfélaga eða heimahjúkrun á vegum heilsugæslunnar. Í aðgerðaáætlun um þjónustu við eldra fólk 2023–2027, *Gott að eldast*, sem samþykkt var á Alþingi 1. maí 2023, er rík áhersla á samþætta heilbrigðis- og félagsþjónustu. Þannig má vænta skilvirkari og hagkvæmari þjónustu sem styður við áframhaldandi búsetu fólks á eigin heimili.

Mönnun heilbrigðisþjónustunnar verður áfram ein af stærstu áskorunum á málefnasviðinu. 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 stjórnarsáttmálanum og velsæðaráherslu ríkisstjórnarinnar um grósku í nýsköpun.

Áskorun er að halda áfram að þróa og efla fjölbreytta geðheilbrigðisþjónustu, í samræmi við stjórnarsáttmálanum og stefnu og aðgerðaáætlun í geðheilbrigðismálum til 2030 sem taki mið af ólíkum þörfum til að auka lífsgæði og geðheilbrigði. Sjá nánar um áskoranir málefnasviðsins á bls. 335–336 í fjármálaáætlun 2024–2028.

Markmiðið er að heilsugæslan sé aðgengileg fyrir alla sem þurfa á henni að halda, óháð kyni og búsetu. Fyrir liggur að karlar nýta sér síður en konur þjónustu heilsugæslunnar. Stærri hópur kvenna en karla virðist búa við lakara heilsufar og verri lífsgæði og má rekja ástæður þess að hluta til félagslegrar og efnahagslegrar stöðu þeirra í samfélaginu. Kann þetta að skýra að einhverju leyti þann mun sem hefur hingað til verið á notkun þjónustu heilsugæslu hjá konum og körlum.² Sjá nánar um fjöllum um kynja- og jafnréttissjónarmið málaflokksins á bls. 336 í fjármálaáætlun 2024–2028.

Tækifæri til umbóta

Mikil tækifæri felast í að koma á samræmdum biðlistum fyrir fagfólk og skjólstaðinga þar sem samkeyrsla upplýsinga um einstaklinga á biðlista skilar auknu gagnsæi í rauntíma. Slíkir biðlistar eru ekki hvað síst mikilvægir innan geðheilbrigðisþjónustu heilsugæslunnar. Tækifæri felast einnig í að innan heilsugæslunnar starfi fjölbreyttur hópur fagfólks þar sem sérþekking og hæfni 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, fötun og heilsu (ICF). Síðast en ekki síst felast tækifæri í að starfsumhverfið styðji við nýsköpun og stafræna þróun í þjónustu og meðferð sem stuðlar að bættri heilsu og vellíðan skjólstaðinga 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. 336 í fjármálaáætlun 2024–2028.

¹ 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

² 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 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Að fyrir liggja samræmdir biðlistar fyrir	3.8	Samræmdir biðlistar fyrir börn.	-	-	Já
geðheilbrigðisþjónustu heilsugæslunnar.	3.8	Samræmdir 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). ³	4,12	4,5	4,5
	3.8	Vel leyst úr erindum fólks hjá heilsugæslum á landsbyggðinni (gildi 1–5 þar sem 5 er hæst). ⁴⁵	4,02	4,2	4,5
Aðgengilegri þjónusta fyrir fólk sem leitar til heilsugæslu.	3.8	Bið eftir hentugum tíma á höfuðborgarsvæðinu (könnun SÍ, 2023). ³	2,58	3	4
	3.8	Bið eftir hentugum tíma á landsbyggðinni (könnun SÍ, 2023). ⁴	2,71	3	4
Að auka ánægju skjólstæðinga með þjónustu á heilsugæslustöðvum.	3.8	Hlutfall skjólstæðinga sem er fremur eða mjög ánægður með þjónustuna hjá heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins (könnun SÍ, 2023). ³	65,9%	70%	75%
	3.8	Hlutfall skjólstæðinga sem er fremur eða mjög ánægður með þjónustuna hjá heilsugæslu á landsbyggðinni (könnun SÍ, 2023). ⁴	59%	70%	75%
Skjólstæðingar noti heilsuvera.is í meira mæli til að bóka tíma á heilsugæslu.	3.8	Hlutfall sem notaði heilsuvera.is til að bóka tíma á heilsugæslu á höfuðborgarsvæðinu (könnun SÍ, 2023). ³	12,9%	20%	30%
	3.8	Hlutfall sem notaði heilsuvera.is til að bóka tíma á heilsugæslu á landsbyggðinni (könnun SÍ, 2023). ⁴	10,4%	20%	30%

Í fjármálaáætlun 2025–2029 er mælikvarðinn „miðlægir biðlistar komnir í notkun“ tekinn út

³Þjónustukönnun SÍ um heilsugæslustöðvar á höfuðborgarsvæðinu 2023.

⁴ Þjónustukönnun SÍ um heilsugæslustöðvar á landsbyggðinni 2023.

til einföldunar og orðalagi breytt úr „miðlægir gagnsæir“ í „samræmdir“ en eftir standa aðrir mælikvarðar óbreyttir. Einnig var bætt við tveimur nýjum markmiðum og mælikvörðum; að auka ánægju skjólstæðinga með þjónustu á heilsugæslustöðvum og að stefna að því að skjólstæðingar noti heilsuveru.is í auknum mæli til að bóka tíma á heilsugæslu.

24.2 Sérfræðiþjónusta og hjúkrun

Verkefni

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. Sérgreinalæknar, tannlæknar, hjúkrunarfræðingar, sálfræðingar og ljósmæður veita sérhæfða þjónustu utan sjúkrahúsa. Þjónustan er almennt veitt á grundvelli samninga Sjúkratrygginga Íslands og nær til rannsókna og meðferða. 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 og í stjórnarsáttmála er kveðið á um að Sjúkratryggingar Íslands verði eflar sem kaupandi heilbrigðisþjónustu fyrir hönd ríkisins.

Helstu áskoranir

Greiðslubátttaka sjúkratrygginga vegna tannlækninga lífeyrisþega hefur verið hækkuð í skrefum samkvæmt áætlun frá árinu 2018 til ársins 2024 úr 50% í 75%. Vænta má fjölgunar í komum lífeyrisþega til tannlækna á næstu árum vegna öldrunar þjóðarinnar og vegna uppsafnaðrar þarfar.

Tryggja þarf fjármagn í samninga um barneignarþjónustu utan sjúkrahúsa. Sífellt herra hlutfall sængurkvemma nýtir sér þjónustu ljósmæðra utan sjúkrahúsa. Hlutfall sængurkvemma, sem þiggur heimaþjónustu ljósmæðra á landinu öllu, hefur undanfarin ár verið um og yfir 95% en fyrir fáeinum árum var hlutfallið nær 90%. Þá hefur fjöldi fæðinga utan heilbrigðisstofnana, þ.e. heimaþjónusta og fæðinga á einkareknum fæðingarstofum aukist undanfarin ár og eru nú um og yfir 5% allra fæðinga en fyrir áratug var hlutfallið kringum 2%. Slík þróun lækkar kostnað en kostnaður við fæðingu utan sjúkrahúsa er rúmlega þriðjungur af því sem fæðing án inngríps/fylgikvilla á sjúkrahúsi kostar. Í aðgerðaráætlun um barneignarþjónustu frá árinu 2021 er lögð áhersla á að efla fæðingarþjónustu sem miðar að eðlilegu fæðingarferli (e. Low risk) innan og utan sjúkrahúsa. Mikilvægt er að halda áfram að styðja við þessa þróun sem styður hagkvæmni og fjölgar valkostum í fæðingarþjónustu.

Samningur um þjónustu sérgreinalækna tók gildi 1. september 2023 og gildir til fimm ára. Samningurinn tók gildi eftir nokkur ár samningsleysis og við gildistöku hans féllu niður viðbótargjöld sem þjónustuveitendur greiddu meðan ekki var í gildi samningur sem lækkaði kostnað sjúklinga umtalsvert. Nýjum samningi er ætlað að mynda skýra umgjörð um starfsemi sérgreinalækna og stuðla að framþróun þjónustunnar og auknu aðgengi að henni. Samningurinn lækkaði kostnað að stærstum hluta vegna verðlagsþróunar og fjölgunar og öldrunar þjóðarinnar frá síðasta samningi. Þjónustuveitendur skila nú inn áætluðu þjónustumagni árlega til að halda kostnaði innan ramma fjárlaga.

Konur verða eldri en karlar en þær lifa í fleiri ár við slæma heilsu og búa frekar en karlar við langvinnar takmarkanir í daglegu lífi. Konur nýta þjónustu sérgreinalækna að jafnaði í

meira mæli en karlar, jafnvel þegar þjónusta kvensjúkdómalækna er undanskilin.⁶ Samningar um kaup á heilbrigðisþjónustu þar sem allur kostnaður sjúklings reiknast inn í greiðsluþáttökukerfið ætti að koma konum til góða þar sem kynbundinn launamunur er enn til staðar í þjóðfélaginu og stórar kvennastéttir eru með laun undir miðgildi. Einnig eru konur oftar en karlar einar með börn á framfæri. Samkvæmt lífshjúðunarsókn Hagstofu Íslands neituðu hlutfallslega fleiri konur en karlar sér um nauðsynlega lækniþjónustu vegna kostnaðar.

Tækifæri til umbóta

Samhliða samningi um sérgreinalæknaþjónustu skrifuðu aðilar undir samstarfssamning um fimm þróunarverkefni sem er ætlað að efla umgjörð um starfsemi sérgreinalækna. Markmiðið er að auka þjónustu við sjúklinga og tryggja að starfsemi sérgreinalækna endurspegli öra þróun læknavísinda. Samningurinn felur í sér ýmis nýmæli til að ná þessu markmiðum og ber helst að nefna sérstaka hvata fyrir lækna til að vinna innan svonefndra starfsheilda sem sinna gæðamálum, stuðla að bættu aðgengi að þjónustu og styðja við þverfaglega teymisvinnu. Jafnframt verður komið á fót samráðsnefnd aðila frá Sjúkratryggingum Íslands og Læknafélagi Reykjavíkur sem mun vinna að heildstæðri þjónustu- og kostnaðargreiningu og reglulegri endurskoðun gjaldskrár. Samningnum er ætlað að styðja við framþróun í þjónustu sérfræðilækna með sérstakri áherslu á nýsköpun, stafræna þróun og fjarheilbrigðisþjónustu.

Áhersla hefur verið lögð á að fjölga lýðheilsutengdum aðgerðum til að tryggja tímanlegt og jafnt aðgengi að þjónustunni og stytta biðlista eftir aðgerðum með samningum um aðgerðir utan sjúkrahúsa. Þessi aukning hefur skilað fjölgun augasteinsaáðgerða, liðskiptaáðgerða og kviðsjáraáðgerða kvensjúkdómalækna sem hefur skilað þeim ávinningi að bið eftir framangreindum aðgerðum hefur minnkað aðgerðum á landsvisu. Áfram verður því unnið markvisst að styttingu biðlista.

Samningur er í gildi um þjónustu sjálfstætt starfandi sálfræðinga. Samningsbundin þjónusta og greiðsluþátttaka sjúkratryggingakerfisins er töluvert afmörkuð og tekur til lítils hlutfalls af þeirri þjónustu sem sálfræðingar sinna almennt.

Samningar sem gerðir hafa verið um tannlæknaþjónustu, fyrir börn árið 2013 og fyrir lífeyrisþega árið 2018, hafa skilað góðum árangri og unnið er að langtíma samningi við tannlækna um tannlæknaþjónustu sjúkratryggðra barna og lífeyrisþega. Tímanleg tannlæknaþjónusta stuðlar að góðri tannheilsu til framtíðar og getur komið í veg fyrir kostnaðarsamari og áhættusamari aðgerðir síðar.

Nýr samningur við tannréttingasérfræðinga um tannréttingar var undirritaður 2023 og gildir hann til þriggja ára. Með tilkomu samnings um tannréttingar, sem hefur ekki verið til staðar hingað til, var staða sjúklinga bætt verulega með aukinni greiðsluþátttöku á nauðsynlegri þjónustu. Hann tekur annars vegar til nauðsynlegra tannréttinga vegna alvarlegra afleiðinga meðfæddra galla, slysa og sjúkdóma, og hins vegar almennra tannréttinga en þar greiða Sjúkratryggingar fasta styrki sem voru jafnframt hækkaðir. Stefnt er að aukinni greiðsluþátttöku vegna tannréttinga með hækkun styrkja á næsta ári.

Upplýsingar um tannheilsu barna og annarra landsmanna vantar til að gera raunhæfar áætlanir og mat á stöðunni á hverjum tíma og áhrifum aðgerða stjórnvalda. Stefnt er að því að safna gögnum um tannheilsu í rauntíma og hefur embætti landlæknis verið falið að gera tillögur að fyrirkomulagi slíkrar miðlægrar tannheilsuskrár. Í heilbrigðisráðuneytinu er áfram unnið að stefnumótun í tannheilbrigðismálum til framtíðar. Mörg tækifæri eru til að efla enn frekar forvarnir og minnka meðferðarþörf í framtíðinni.

⁶ 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.

Í gildi er samningur um sérhæfða heimahjúkrun langveikra barna á höfuðborgarsvæðinu. Um er að ræða samning sem tekur til þjónustu fárra hjúkrunarfræðinga en tilvísun í þjónustuna er stýrt frá Landspítala. Fámenni innan þess sérfræðingahóps er helsta áskorunin svo að hægt sé að halda úti þjónustunni með öruggum hætti. Aukin tækifæri felast í eflingu sjúkrahústengdrar heimþjónustu og með yfirstandandi heildarendurskoðun er Landspítali að leggja mat á möguleikana til að þróa frekar slík úrræði innan spítalans.

Áhættuþættir

Það er mikilvægt að samningur um kaup á þjónustu sérgreinalækna utan sjúkrahúsa sé skýr og þjónustan vel afmörkuð og tryggt að hún nýtist þeim sem þurfa mest á henni að halda.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Að efla þróun á starfsemi sérgreinalækna utan sjúkrahúsa.	3.8	Hlutfall þróunarverkefna sem er lokið.	0%	40%	100%
Efling fæðingarþjónustu sem miðar að eðlilegu fæðingarferli.	3.7	Hlutfall fyrirframákveðinna heima-fæðinga og fæðinga á fæðingarheimilum.	Um 5%	>6%	>8%

Samningur um sérgreinalæknaþjónustu er kominn á og því breytist markmiðið og mælikvarðið á þann hátt að nú er stefnt að frekari þróun á þjónustunni á samningstíma. Mælikvarðið tengdur samningi um sjúkrahjúkrun hefur verið felldur niður og málefni tengt samningi um sjúkrahjúkrun flutt yfir á málefнасvið 24.3. Nýtt markmið er sett inn fyrir fæðingarþjónustu utan sjúkrahúsa.

24.3 Sjúkraþjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun

Verkefni

Þjónusta í þessum málaflokkum er að stærstum hluta veitt af sjúkrahjúkrunum, iðjuþjálfunum og talmeinafræðingum á grundvelli samninga við Sjúkratrygginga Íslands. Notendur hafa aðgang að þjónustunni á starfsstöðvum viðkomandi sérfræðinga eða í gegnum fjarþjónustu. Þá fellur þjónusta Heyrnar- og talmeinafræðinga Íslands einnig undir málaflokkinn en þar er bæði heyrnar- og talmeinaþjónusta sinnt. Helstu lög sem gilda um málefнасviðið eru lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, og lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008.

Helstu áskoranir

Fjölgun aldraðra er stór áskorun við veitingu bæði sjúkra- og iðjuþjálfunar en þessi hópur sækir þjónustuna í miklum mæli til að draga úr færnitapi. Vegna framfara í læknávisindum og betri meðferðarmöguleika fjölgar auk þess einstaklingum með tímabundna eða varanlega færniskerðingu eftir veikindi, áföll eða slys.

Skjólstaðingar talmeinafræðinga eru í flestum tilfellum börn en 91,1% karlkyns notenda og 85,9% kvenkyns notenda árið 2023 voru á aldrinum 0–14 ára. Bent hefur verið á langa bið eftir þjónustu talmeinafræðinga við þennan hóp. Engar miðlægar upplýsingar eru aðgengilegar um biðtíma eða fjölda barna á biðlistum eftir þjónustunni en Sjúkratryggingar Íslands gerðu úttekt á stöðunni í desember 2021 og höfðu þá um 30% barna beðið í 6 mánuði eða styttra. Hlutdeild karla/drengja í talmeinaþjónustu er um 70%, hvort sem horft er til fjölda notenda eða komufjölda í talmeinaþjónustu.

Stoðkerfisvandamál geta haft mikil áhrif á andlega og líkamlega heilsu fólks og eru þau næstalgengasta ástæða örorku á Íslandi. Mun fleiri konur en 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 slitgigt. Rammasamningur við sjúkrahjálfa rann út í janúar 2019 og sögðu sjúkrahjálfa sig af samningnum í nóvember saman ár. Síðan þá hafa sjúkrahjálfa ekki unnið samkvæmt samningi heldur er greitt fyrir þjónustuna á grundvelli reglugerðar um greiðsluþátttöku sjúkratryggðra. Við slíkar aðstæður hefur borið á því að veitendur heilbrigðisþjónustu krefja sjúklinga um sérstök gjöld umfram það sem greiðsluþátttökukerfi segir til um sem sjúklingar greiða að fullu. Við samningsleysi eru greiðslur til þjónustuveitenda almennt ekki hækkaðar og eru viðbótargjöld þjónustuveitenda rökstudd með því að þau komi í stað verðlagshækkana í samningi.

Notendur þjónustu sjúkrahjálfa árið 2023 voru 60% konur og átta þær jafnframt 63% af komum til sjúkrahjálfa. Konur voru meirihluti notenda sjúkrahjálfunar í flestum aldursflokkum en stærsti notendahópurinn var 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 lengur við heilsubrest í daglegu lífi.

Vísendingar eru um að aðgengi einstaklinga sem glíma við langvarandi færniskerðingar af völdum sjúkdóma eða slysa að þverfaglegri hjálfun og endurhæfingu sé ekki nægjanlegt. Auka þarf aðkomu ofangreindra fagstétta að þverfaglegri endurhæfingu utan stofnana. Auk þess eru engir miðlægir biðlistar í þjónustu sjálfstætt starfandi sérfræðinga, bæði talmeinafræðinga og sjúkrahjálfa.

Tækifæri til umbóta

Aukin niðurgreiðsla sjúkrahjálfunar í kjölfar þess að þjónustan var færð inn í greiðsluþátttökukerfið hefur aukið möguleika fólks til að nýta sér þjónustu sjálfstætt starfandi sjúkrahjálfa og hefur aðsókn í þjónustuna aukist á síðustu árum. Mikilvægt er að samningar náist sem fyrst um kaup á þeirri heilbrigðisþjónustu sem sjúkrahjálfa veita enda er greiðsluþátttaka ríkisins samkvæmt reglugerð og gjaldskrá byggð á undantekningarheimild í 38. gr. laga um sjúkratryggingar. Í febrúar 2023 hófust samningaviðræður Sjúkratrygginga Íslands við sjálfstætt starfandi sjúkrahjálfa en þær höfðu legið niðri frá árinu 2020.

Tækifæri eru til að auka þverfaglegt samstarf sjálfstætt starfandi hjálfunaraðila og bjóða þannig einstaklingum, sem eru í þörf fyrir þverfaglega endurhæfingarþjónustu en ekki með alvarlegan eða flókinn vanda, upp á þverfaglega endurhæfingu utan stofnana. Þannig má draga úr þörf fyrir innlagnir á endurhæfingarstofnanir og mögulega seinka flutningi eldri einstaklinga á hjúkrunarheimili.

Fjölgun fagstétta í heilsugæslunni og aukinn fjöldi heilsugæslutengdra endurhæfingarúræða er liður í að tryggja sem best skilvirka og rétta þjónustu við fjölbættum vanda einstaklinga sem þurfa á þjónustu endurhæfingarstétta að halda.

Embætti landlæknis vinnur að upplýsingagátt um biðtíma eftir ýmiss konar heilbrigðisþjónustu. Samþætt kerfi tilvísana milli ólíkra fagaðila er einnig í vinnslu en slíkt tilvisanakerfi er grundvöllur fyrir miðlægu biðlistakerfi talmeinafræðinga.

Áhættuþættir

Skortur á samningi Sjúkratrygginga Íslands við sjúkrahjálfa er áframhaldandi áhættuþættur. Viðbótargjöld sem lögð eru á vegna samningsleysis telja ekki inn í greiðsluþátttöku sjúkratryggðra og geta aukið verulega heildarkostnað skjólstæðinga sem þurfa að nýta sér þjónustuna og dregið úr aðgengi viðkvæmra hópa að henni. Auk þess veldur samningsleysis óvissu um kostnað notenda við nýtta þjónustu.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Samningur um þjónustu sjálfstætt starfandi sjúkraþjálfara.	3.8	Samningar um sjúkraþjálfun.	Unnið skv. reglugerð.	Samningar komnir á.	>80% vinna skv. samningi.
Biðtími eftir þjónustu sjúkraþjálfara er <30 dagar skv. miðlægum biðlista.	3.8	Hlutfall skjólstaðinga sem bíða lengur en 30 daga.	Mælikvarði í þróun.	35%	20%
	3.8	Miðlægur biðlisti eftir þjónustu sjálfstætt starfandi talmeinafræðinga.	Í þróun.	Í prófun.	Kominn í notkun.
Mælikvarðar á þjónustu talmeinafræðinga.	3.8	Hlutfall skjólstaðinga sem bíður > 90 daga eftir þjónustu sjálfstætt starfandi talmeinafræðings.	Mælikvarði í þróun.	35%	20%

Helstu breytingar frá fjármálaáætlun 2024–2028 er að samningar um þjónustu sjálfstætt starfandi sjúkraþjálfara er nú markmið í málaflokki 24.3 í stað 24.2 áður. Mælikvarðinn hefur einnig breyst lítillega en gert er ráð fyrir að samningar verði komnir á árið 2025 en að fram eftir ári 2024 verði unnið samkvæmt gildandi reglugerð um endurgreiðslu kostnaðar vegna þjónustu sjálfstætt starfandi sjúkraþjálfara sem starfa án samnings við Sjúkratryggingar Íslands (nr. 1364/2019). Þá hefur mælikvarða um biðtíma eftir þjónustu sjúkraþjálfara verið snúið við, þ.a. nú verði mælt hlutfall sem bíður lengur en skilgreindan tíma í stað hlutfall þeirra sem bíða skemur en 30 daga. Loks bætast við tveir mælikvarðar um þjónustu talmeinafræðinga frá fyrri fjármálaáætlun. Annars vegar þróun miðlægs biðlista eftir þjónustu talmeinafræðinga og hins vegar hlutfall skjólstaðinga sem bíður lengur en 90 daga eftir þjónustu sjálfstætt starfandi talmeinafræðings en mælikvarðar á slíka þjónustu eru nauðsynlegir þar sem unnið er að gerð nýs þjónustuferils fyrir börn sem þurfa á þjónustu talmeinafræðinga að halda.

24.4 Sjúkraflutningar**Verkefni**

Öruggir sjúkraflutningar eru mikilvægur þáttur til að tryggja markmið um jafnt aðgengi allra landsmanna að heilbrigðisþjónustunni. Til sjúkraflutninga teljast allir flutningar sjúkra og slasaðra utan sjúkrahúsa, á landi og í lofti. Þjónustan er veitt af rekstraraðilum sem starfa samkvæmt samningum eða á vegum heilbrigðisstofnana.

Undir þennan málaflokk falla einnig ferðir innan lands sem greiddar eru á grundvelli reglugerðar um ferðakostnað. Helstu lög sem gilda um málefнасviðið eru lög um heilbrigðisþjónustu, nr. 40/2007, og lög um sjúkratryggingar, nr. 112/2008.

Helstu áskoranir

Helstu áskoranir varðandi sjúkraflutninga/utanspítalþjónustu 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 geta verið óskýrar. Til að sjúkraflutningar gangi greiðlega þarf að tryggja að flutningstæki og búnaður sé í lagi og sé staðsettur þar sem hann nýtist sem best og sem flestum. Mikil endurnýjun sjúkrabílaflotans hefur átt sér stað undanfarin ár og er ástand flotans gott 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 Neyðarlinunni.

Tækifæri til umbóta

Unnið er eftir aðgerðaáætlun um bráðþjónustu og sjúkraflutninga til ársins 2025 sem byggist að stærstum hluta á tillögu starfshóps um stefnumörkun fyrir þjónustuna til ársins 2030.

Viðbragðsteymi um bráðþjónustu í landinu skilaði ráðherra tillögum að verkefnum til næstu ára um breytingar og umbætur í bráðþjónustu á landinu öllu í lok árs 2022. Teymið telur margvísleg sóknarfæri til að efla og bæta bráðþjónustu á landsvísu. Í megindráttum snúa tillögur viðbragðsteymisins að því að efla og samræma bráðþjónustu um allt land, auka samvinnu milli stofnana, skilgreina viðmið um gæði þjónustunnar, styðja við menntun og þjálfun viðbragðsaðila, skilgreina viðmið um viðbragðstíma sjúkraflutninga o.fl. Viðbragðsteymið leggur ríka áherslu á að stórefla faglegan stuðning (lækna og hjúkrunarfræðinga) við alla þá viðbragðsaðila sem sinna bráðþjónustu um allt land, m.a. við sjúkraflutninga og ekki síður við heilbrigðisstarfsfólk á starfsstöðvum heilbrigðisstofnana í dreifðari byggðum, sjá nánar um vinnu viðbragðsteymis í málefnasviði 23.2.

Bætt menntun og þjálfun sjúkraflutningamanna er mikilvæg og unnið er að því í samstarfi við hagaðila og mennta- og barnamálaráðuneytið að færa nám sjúkraflutningamanna inn í almenna skólakerfið, auk þess að efla sí- og endurmenntunarmöguleika sjúkraflutningamanna. 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 bættan viðbragðstíma í sjúkraflugi. Markmiðið er m.a. að stytta viðbragðstíma innan þess svæðis sem þyrlla er staðsett og flytja sérhæfða heilbrigðisþjónustu fyrir til sjúklings á vettvangi. Nýr rekstraraðili hefur tekið við samningi um sjúkraflug og við þau tímamót var aðstaða bætt og ýmis búnaður endurnýjaður í sjúkraflugvélum.

Samkvæmt reglugerð um framkvæmd sjúkraflutninga ber fagráði sjúkraflutninga að gera tillögur að þjónustuviðmiðum um sjúkraflutninga á landinu. Þjónustuviðmið skulu liggja til grundvallar skipulagi bráðþjónustu og sjúkraflutninga og er sú vinna hafin að nýju eftir nokkurt hlé. Með þeim yrði lagður grundvöllur að samræmdri þjónustu fyrir alla landsmenn.

Unnið er að undirbúningi um starf fjarskiptalæknis sem ætlað er að bæta faglegan stuðning í gegnum fjarskipti við neyðarsímaverði, vettvangsliða, sjúkraflutningamenn, lækna og annað heilbrigðisstarfsfólk sem kemur að sjúkraflutningum og bráðþjónustu utan sjúkrahúsa. Tillögurnar eru vel til þess fallnar að styðja við fagfólk í dreifbýli og efla nýsköpun.

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 að auka getu sjúkraflutningaaðila til að sinna 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. 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 bráðþjónustu utan sjúkrahúsa.

Möguleg tækifæri til hagræðingar geta legið í því að nýta einfaldari flutningstæki til sjúkraflutninga en fullbúna og fullmannaða sjúkrabíla eða sérhæfða sjúkraflugvél. Til að ná þessu fram þarf m.a. yfirfara verklagsreglur og stilla fjárhagslega hvata þannig að beiðendur sjúkraflutnings velji ætíð hagkvæmasta kostinn út frá ástandi sjúklings.

Í reglugerð nr. 1140/2019, um ferðakostnað sjúkratryggðra og aðstandenda þeirra innanlands, er mælt fyrir um greiðsluþátttöku vegna nauðsynlegra langra ferða sjúkratryggðs, þ.e. lengri en 20 km, til að sækja sér þjónustu vegna sjúkdómsmeðferðar. Um áramót var greiðsluþátttaka sjúkratrygginga í ferðakostnaði aukin og taka Sjúkratryggingar nú þátt í kostnaði vegna þriggja ferða í stað tveggja áður.

Áhættuþættir

Rekstraraðilar sjúkraflutninga og þjónustuveitendur bráðþjónustu utan sjúkrahúsa eru margir og vinna innan ólíkra kerfa 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 landsvísi.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
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	Fjöldi útkalla á mánuði sem lýkur með „afgreitt á staðnum“.	10	60	90
Aukin þjónusta á vettvangi.	3.4,3.6,13.1,11.A,17.17	Hlutfall heilbrigðisumdæma sem hafa sett upp skipulag um vettvanghjálp á öllum sínum starfsstöðvum.	Í þróun.		

Mælikvarðinn „Hlutfall bráðaútkalla sem lýkur með „afgreiðslu á staðnum“ verður „Fjöldi útkalla á mánuði sem lýkur með „afgreitt á staðnum“. Verkefnið „afgreitt á staðnum“ hófst formlega á höfuðborgarsvæðinu árið 2023 felur í sér að bráðataeknir framkvæmir ákveðið mat á sjúklingi á vettvangi og í stað þess að flytja sjúkling á bráðamóttöku (ef ástand hans gefur tilefni til) fær sjúklingur þjónustu á staðnum og leiðbeiningar um framhaldið og mögulega tilvísun í annað þjónustuform t.d. í heilsugæslu.

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 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2022	Heimildir* 2023	Fjárlög 2024
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta	65.121	77.839	79.851
25.10 Hjúkrunar- og dvalarrými	58.398	70.933	72.284
25.20 Endurhæfingarþjónusta	6.723	6.906	7.568

* Fjárlög að viðbættum fjáráaukalögum ársins.

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

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að einstaklingar í þörf fyrir hjúkrunar- og endurhæfingarþjónustu njóti öruggrar, aðgengilegrar og hagkvæmrar heilbrigðisþjónustu á réttu þjónustustigi. Tryggja skal virðingu fyrir mannlegri reisu 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 lífsálfélagslegri hugmyndafræði um heilsu. Heilbrigðisþjónusta sem er veitt öldruðum styrkir getu þeirra til að búa sem lengst á eigin heimili.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að tryggja stigskiptingu þjónustunnar þannig að lægra þjónustustig verði fullnýtt áður en farið er yfir í það næsta.

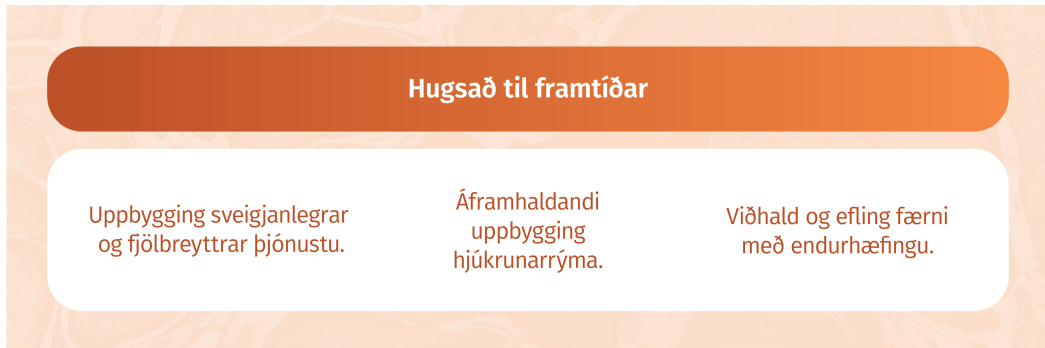
FJÁRMÖGNUN

Stærsta verkefni málefnasviðsins er áframhaldandi fjölgun hjúkrunarrýma ásamt endurbættum hjúkrunarrýmum þar sem þörf er á. Á árunum 2025–2029 er gert ráð fyrir að tekin verði í notkun um 765 ný hjúkrunarrými og 222 endurbætt rými.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta	80.991	83.668	87.856	91.572	91.742
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	78.415	80.942	84.990	88.576	88.556
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	2.576	2.726	2.866	2.996	3.186

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029



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 eru einnig rekin af heilbrigðisstofnunum heilbrigðisumdæma.

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 var af heilbrigðisráðherra og félags- og vinnumarkaðsráðherra vinnur nú að innleiðingu þeirra 19 aðgerða sem lagðar voru til í þingsályktun um samþættingu þjónustu við aldraða og samþykkt var á Alþingi 10. maí 2023. Meðal tillagnanna er endurskoðun laga sem lúta að þjónustuflokknum.

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. og 33. gr. laga um opinber fjármál.

Hlutfall fólks 67 ára og eldra af mannfjölda var 13% árið 2023 og reiknað er með að það verði 16% árið 2040. Þá verða aldraðir orðnir um 78.500 í stað um 50.500 árið 2023. Með hækkandi aldri má gera ráð fyrir fjölgun 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 2024 búa 84% einstaklinga 80 ára og eldri á eigin heimili.

Almenn hjúkrunarrými á landinu voru alls 2.829 í lok árs 2023 og hafði þeim fjölgað um 39 rými frá árslokum 2022. Ef miðað er við heildarfjölda íbúa 67 ára og eldri búa um 5,6% þess aldurshóps á hjúkrunarheimili á landinu öllu. Ef gert er ráð fyrir sambærilegri nýtingu hjúkrunarrýma og nú er þarf að fjölga hjúkrunarrýmum um 653 fram til ársins 2029. Í *Framkvæmdaáætlun um byggingu hjúkrunarrýma* er gert ráð fyrir 404 nýjum rýmum á landinu öllu sem opnuð verða á árabílinu 2025–2029. Framkvæmdaáætlunin var lögð fram áður en tillögur starfshóps um breytt fasteignafyrirkomulag hjúkrunarheimila lágu fyrir og mun hluti þeirra rýma sem gert var ráð fyrir í framkvæmdaáætluninni færast yfir í nýtt kerfi. Vegna uppsafnaðrar þarfar fyrir hjúkrunarrými á höfuðborgarsvæðinu er gert ráð fyrir leigu á fasteignum sem samanlagt munu rúma 200–300 hjúkrunarrými. Auk þess hefur umfang þegar umsaminna framkvæmda verið aukið sem leiðir til fleiri rýma en áður var áætlað.

Einnig er mikilvægt að vinna áfram með áhersluatriði í stefnu í geðheilbrigðismálum þar sem lögð er áhersla á að byggja upp aukna þekkingu og hæfni á hjúkrunarheimilum, heima-hjúkrun og geðheilsuteymum til að veita öldruðu fólki geðheilbrigðisþjónustu. Sú stefna er í takt við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um geðheilbrigði þar sem fjölbreytt geðheilbrigðisþjónusta og forvarnir eru í forgrunni.

Einnig felst áskorun í óskýrum skilum ábyrgðar milli ríkis og sveitarfélaga til að mæta þörfum íbúanna fyrir þjónustu á réttu þjónustustigi. Það getur dregið úr skilvirkni þjónustunnar og hagkvæmni í nýtingu fjár. Samþætting þjónustu í anda þess sem unnið er að í *Gott að eldast* miðar að því að auka skilvirkni og hagkvæmni.

Mönnun fagfólks og ófaglærðs fólks er og mun verða mikil áskorun á komandi árum vegna samkeppni um mannafla. Lögð er áhersla á aukna nýtingu velferðartækni í þjónustu í mála-flokknum.

Ákvarðanir varðandi hjúkrunar-, dvalar- og dagdvalarrými hafa mikil kynja- og jafnréttis-áhrif 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 aðalunönnunaraðilar og einnig annast þær oftast aðstandendur sína en karlar. Karlar eru yngri þegar þeir flytja inn á hjúkrunarheimili og hjúkrunarþyngd þeirra er metin meiri. Nánast enginn munur er á biðtíma kynjanna eftir hjúkrunarrými. Þannig biðu 45,7% kvenna skemur en 90 daga eftir hjúkrunarrými en 45,1% karla. 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 málaflóknum og til betri nýtingar fjármuna í heilbrigðis-kerfinu öllu eru annars vegar að stuðla að því að eldra fólk geti búið sem lengst á eigin heimili með videigandi aðstoð, s.s. heimaþjónustu, heimahjúkrun og dagdvöl, og hins vegar að fjölga hjúkrunarrýmum. Tækifærin felast í samþættingu heimaþjónustu, sbr. *Gott að eldast*, fjölgun dagdvalarrýma og auknu aðgengi að tímabundnum 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. Fyrir liggur að gerðar verða breytingar á fasteignafyrirkomulagi hjúkrunarheimila sem miða að því að auka hagkvæmni og framkvæmdahraða vegna fjárfestinga í hjúkrunarheimilum þannig að aðstaða sé til staðar í samræmi við þjónustuþörf hverju sinni. Núverandi fyrirkomulagi sameiginlega ábyrgð ríkis og sveitarfélaga verður hætt og framvegis mun ríkissjóður einn bera ábyrgð á fjármögnun vegna uppbyggingar hjúkrunarrýma. Gert er ráð fyrir að tekið verði upp staðlað fyrirkomulag

þar sem greidd er leiga í formi nýs húsnæðisgjalds fyrir afnot af rýmum undir eiginlega hjúkrunarstarfsemi. Í stað fjármögnunar húsnæðiskostnaðar hjúkrunarheimila með stofnframlögum og lágmarkshúsnæðisgjaldi verði staðið undir húsnæðiskostnaði með nýju húsnæðisgjaldi sem miðist við eðlilega leigu fyrir húsnæði af þessum toga. Sjá nánar rammagrein nr. 6.

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 seinka þörf fyrir hjúkrunarrými. Það er gert með heilsueflingu og öðrum forvörnum aldraðra, með aukinni þjónustu heim, fjölgun dagdvalarrýma og samþættingu þjónustu ríkis og sveitarfélaga.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Biðtími eftir hjúkrunarrýmum verði undir 90 dögum.	3.8	Hlutfall þeirra (öll kyn) sem biðu skemur en 90 daga eftir hjúkrunarrými.	45,45%	50%	60%

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 endurhæfing ólíkra hópa, t.a.m. vegna krabbameins, verkja, hjarta- og lungnasjúkdóma, offitu og geðvanda. Þjónustan er m.a. veitt á Reykjalundi, Heilsustofnun NLFÍ og SÁÁ. Þjónusta málaflokksins er í flestum tilfellum rekin á grundvelli þjónustusamninga Sjúkratrygginga Íslands við rekstraraðila.

Í apríl 2020 kom út skýrsla með tillögum að endurhæfingarstefnu ráðuneytisins og í september 2021 gaf ráðuneytið út aðgerðaáætlun um heilbrigðistengda endurhæfingu. Árið 2023 var aðgerðaáætlun í geðheilbrigðismálum til 2027 samþykkt sem þingsályktunartillaga á Alþingi. Áætlunin felur í sér 27 aðgerðir til að hrinda í framkvæmd stefnu í geðheilbrigðismálum þar sem áhersla er á jafnt og greitt aðgengi að einfaldri, skilvirkri og notendamiðaðri geðheilbrigðisþjónustu, þ.m.t. endurhæfingu.

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

Skortur er á samvinnu kerfa í endurhæfingarþjónustu almennt en hann byggist á því að þjónustuhæfir eru ekki nægilega vel skilgreindar sem veldur því að forgangsröðun í úrræði skortir sem hefur áhrif á samfellu og skilvirkni veittrar þjónustu. Þjónustuhæfir einstaklinga í endurhæfingu eru fjölbreyttar en skortur er á lágþröskuldarúrræðum fyrir einstaklinga með vægan vanda sem þarfnast endurhæfingar. Þá er samhæfingu og samþættingu í geðheilbrigðisþjónustu ábótavant og þjónustuframboð m.t.t. endurhæfingar takmarkað, sérstaklega fyrir fólki með alvarlegar og langvarandi geðrænar áskoranir. Viðvarandi skortur er á sérhæfðu fagfólki á öllum stigum endurhæfingarþjónustu.

Þá er hækkandi aldur þjóðarinnar, aukning langvinnra sjúkdóma og betri lifun vegna alvarlegra sjúkdóma allt stórar áskoranir sem endurhæfingarþjónusta framtíðarinnar stendur frammi fyrir, ásamt því að tryggja þarf að framboð á þjónustu endurspegli þarfir allra kynja. Í

úttekt Sjúkratrygginga Íslands á gildandi samningum um endurhæfingarþjónustu árið 2023 kemur fram að mikilvægt sé að fara í þarfagreiningu fyrir endurhæfingarþjónustu og innihaldi hennar. Í kjölfarið sé æskilegt að skoða hvernig þær þarfir verði uppfylltar. Samkvæmt niðurstöðum úttektarinnar þarf að bæta árangursmælingar, gæðavísa og kostnaðargreiningu þjónustupáttanna svo að hægt sé að meta gæði þjónustunnar og nýtingu fjármagns.

Tækifæri til umbóta

Endurhæfingarferlið þarf að vera heildstætt og byggjast á samvinnu ólíkra stofnana og þjónustuveitenda til að tryggja sem besta endurhæfingarþjónustu. Til staðar eru tækifæri til að hefja endurhæfingu fyrr, t.a.m. með því að leggja mat á endurhæfingarþarfir á öllum stigum heilbrigðisþjónustu og auka aðgengi að lágþröskuldarúrræðum í endurhæfingu. Þá mætti einnig auka eftirfylgd í kjölfar endurhæfingar, t.a.m. með fjarheilbrigðislausnum, til að viðhalda þeim árangri sem næst í endurhæfingu.

Árangur endurhæfingar, bæði líkamlegrar og geðendurhæfingar, er margvíslegur, þ.m.t. bætt lífsgæði og aukin þátttaka í samfélaginu. Endurhæfing getur einnig fyrirbyggt ótímabæra færniskerðingu og þannig seinkað dýrari inngrípum á borð við sjúkráhusdvöl og flutning á hjúkrunarheimili en tækifæri eru til staðar til að kortleggja betur þarfir samfélagsins fyrir endurhæfingu ásamt því að efla árangursmælingar.

Í aðgerðaáætlun um heilbrigðistengda endurhæfingu er lagt til að tekið verði upp staðlað matstæki til að greina endurhæfingarþarfir og að sett verði á fót samþætt kerfi tilvísana í endurhæfingu og úrræði innan félagslega kerfisins til að tryggja samfellu í endurhæfingarferlinu og lágmarka biðtíma einstaklinga eftir úrræðum.

Ein af velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar er andlegt heilbrigði. Endurhæfing sem stuðlar að því að ná hámarksfærni, hvort sem er andlegri eða líkamlegri, fellur því undir fyrstu velsældaráherslu ríkisstjórnarinnar.

Stefnt er að því að öll þjónustukaup á endurhæfingu verði með þjónustusamningi við Sjúkratryggingar Íslands.

Áhættuþættir

Helsta áhættan er að ekki takist að koma á fót samþættu tilvísanakerfi eða miðlægum biðlistum. Sama gildir um innleiðingu samþætts matstækis við upphaf endurhæfingar sem má nýta til forgangsröðunar og við mat á þjónustupörfum einstaklinga. Án þessarar aðgerðar er hætt við að samfella í endurhæfingarþjónustu náist ekki og að bið eftir viðeigandi endurhæfingarúrræðum verði of löng.

Náist ekki samningur um öll úrræði getur það valdið ójafnræði í kröfum þjónustuveitenda og úthlutun fjármagns til ólíkra þjónustuveitenda.

Tryggja þarf fjármagn til að mæta áætlaðri aukningu eftirspurnar vegna fjölgunar í endurhæfingu samhliða öldrun þjóðarinnar svo hægt sé að veita öflugra endurhæfingarþjónustu til þeirra sem þurfa á henni að halda.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Samfella í endurhæfingarþjónustu.	3.8	Samþætt kerfi tilvísana í endurhæfingu.	Nei	Vinna hafin	Já
	3.8	Fjöldi biðlista eftir endurhæfingarúrræðum.	> 10	≤ 5	1
	3.8	Samþætt mat á þjónustuþörf.	Nei	Innleiðing hafin	Já
Mörkun árangurs í endurhæfingarþjónustu.	3.8	Lykilupplýsingar skilgreindar.	Nei	Já	Já
	3.8	Reglubundin söfnun lykilupplýsinga.	Nei	Söfnun hafin	Já
	3.8	Mæld ánægja með þjónustuveitendur í endurhæfingarþjónustu.	Ekki mæld	>4	> 4,5
Samningar við þjónustuveitendur.	3.8	Fjöldi aðila sem veita endurhæfingarþjónustu en eru ekki með þjónustusamning við Sjúkratryggingar Íslands.	3	2	1

Fyrri markmið um bættu þjónustu við notendur í síðustu fjármálaáætlun hefur verið umorðað í undirmarkmiði um samfellda endurhæfingarþjónustu. Einnig hefur viðmiði um fjölda biðlista á næstu árum verið breytt þar sem fækkun biðlista tengist einnig samþættingu milli heilbrigðiskerfis og félagslegs kerfis og þarf því lengri innleiðingartíma en áætlað var í síðustu fjármálaáætlun. Þá bætist við söfnun lykilupplýsinga og markmið um þjónustusamninga við veitendur endurhæfingarþjónustu ásamt mælingum á ánægju þjónustubeiga með veitta endurhæfingarþjónustu. Söfnun upplýsinga um lykilþætti endurhæfingarþjónustu og ánægju notenda þjónustunnar er nauðsynleg til að greina þá þætti sem keyptir eru í gegnum þjónustusamninga og meta hvort keypt þjónusta uppfylli þarfir samfélagsins um framboð endurhæfingar. Þá er mikilvægt að allir veitendur endurhæfingarþjónustu séu með samning um veitingu þjónustunnar við Sjúkratryggingar Íslands til að tryggja jafnræði meðal ólíkra þjónustuveitenda.

26 Lyf og lækningavörur

UMFANG

Starfsemi á þessu málefнасviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra. Það skiptist í þrjú málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefнасviðsins í heild á tímabilinu 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2022	Heimildir* 2023	Fjárlög 2024
26 Lyf og lækningavörur	35.404	39.402	41.831
26.10 Lyf	28.767	32.036	33.832
26.30 Hjálpartæki	6.637	7.366	7.999

* 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 málefнасviðsins er sameiginleg öllum málefнасviðum heilbrigðisráðuneytisins, að íslensk heilbrigðisþjónusta sé á heimsmeðalvarða og að lýðheilsustarf með áherslu á heilsueflingu og forvarnir sé hluti af allri þjónustu, sérstaklega þjónustu heilsugæslunnar. Árangur heilbrigðisþjónustunnar sé metinn með því að mæla gæði þjónustunnar, öryggi hennar, hversu aðgengileg hún er og hvað hún kostar.

Meginmarkmið heilbrigðisþjónustu er að veitt sé örugg, aðgengileg og hagkvæm heilbrigðisþjónusta þar sem sjúklingum er tryggð greið leið að réttri þjónustu á réttum stað.

Sameiginlegt markmið lyfja, lækningatækja og hjálpartækja stefnir að bættri heilsu og lífsgæðum einstaklinga með áherslu á stafræna þróun.

FJÁRMÖGNUN

Helstu útgjaldabreytingar málefнасviðsins snúa að kerfislægum vexti í lyfjum og hjálpartækjum.

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

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
26 Lyf og lækningavörur	43.074	43.984	44.862	45.758	46.670
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	43.074	43.984	44.862	45.758	46.670

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029



26.1 Lyf Verkefni

Lyfjamál fjalla m.a. um framleiðslu, dreifingu, notkun og sölu lyfja og skyldra vara (blóð, frumur og vefir). Eftirfarandi stofnanir, sem falla undir málefнасvið 32, koma með einum eða öðrum hætti að stjórnýslu og framkvæmd verkefna á sviði lyfjamála: Lyfjastofnun (LST), lyfjanefnd Landspítalans, Embætti landlæknis (EL) og Sjúkratryggingar Íslands (SÍ). Auk þess hefur Landspítali (LSH) (málefнасvið 23) með höndum útboð og innkaup lyfja fyrir opinberar heilbrigðisstofnanir og sóttvarnalækni ásamt því að bera fjárhagslega og faglega ábyrgð á umsýslu leyfisskyldra lyfja.¹ Landspítalinn kemur að kennslu og þjálfun heilbrigðisstétta sem að lyfjamálum koma. Geislavarnir ríkisins (málefнасvið 32) hafa eftirlit með geislavirkum efnum, þ.m.t. geislavirkum lyfjum, og Matvælastofnun (málefнасvið 12) hefur eftirlit með ávísunum dýralækna á lyf handa dýrum og með lyfjanotkun handa dýrum. Um málaflokkinn gilda lyfjalög, nr. 100/2020 með síðari breytingum, lög um dýralyf, nr. 14/2022, lög um landlækni og lýðheilsu, nr. 41/2007 með síðari breytingum, lög um heilbrigðisstarfsmenn, nr. 34/2012 með síðari breytingum, og lög um vísindarannsóknir á heilbrigðissviði, nr. 44/2014.

Helstu áskoranir

Helstu áskoranir málaflokksins felast í aukinni eftirspurn eftir lyfjameðferðum, breyttri lyfjanotkun og innleiðingu á nýjum lyfjum sem bjóðast. Þekkt er að lyfjanotkun eykst með hækkandi aldri og 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. Versnandi lýðheilsa samhliða lífsstílstengdum sjúkdómum 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 líðarins fram í tímann. Í almennum lyfjum eru helstu áskoranir sem fyrir tengdar aukningu í notkun nýrra sykursýkislyfja til þyngdarstjórnunar, áframhaldandi aukningu í notkun ADHD-lyfja samhliða nýrri og dýrari meðferðum og notkun dýrari blóðþynningarlyfja 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 (fór úr 3.655 í 3.572 árið 2021) á meðan

¹ Lyf sem eingöngu ætti að nota á eða í tengslum við sjúkrahús vegna sérhæfðrar meðferðar sjúklinga sem krefst sérfræðipækningar eða sérstaks eftirlits sérfræðinga á sjúkrahúsum.

fjöldi undanþágulyfja hefur vaxið úr 413 í 1.325 vörunúmer (321% aukning). Einkum hefur fækkað skráningum eldri og ódýrari lyfja en einnig eru dæmi þess að ný og dýr lyf eru ekki skráð hér á landi vegna lágs skráð verðs sem hefur áhrif á verðkörfur annarra 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. Vegna þessa eykur notkun undanþágulyfja því kostnað samfélagsins.

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 að konur nota meira af lyfjum en karlar eru óþekktar en bent hefur verið á að karlar nota almennt meira af ADHD-lyfjum og af löglegum og ólöglegum ávana- og fíkniefnum. 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

Áætlanir um útgjöld til lyfjamála þurfa að taka mið af breyttri aldursamsetningu og aukinni lyfjanotkun tengdri hækkunum aldri fremur en fjölgun þjóðarinnar til að fá raunsannari áætlanir. Tækifæri liggja í því að tryggja markvissa notkun lyfjalista sem lyfjanefnd Landspítala og lyfjanefnd Þróunarmiðstöðvar íslenskrar heilsugæslu var falið að útbúa skv. 7. og 13. gr. reglugerðar nr. 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.

Hvað varðar leyfisskyld lyf liggja tækifæri í markvissara samningsferli og útboðum með enn frekari norrænni samvinnu. Mörg leyfisskyld lyf eru án innkaupasamnings og keypt á skráðum verðum. Þá hefur færst í vöxt að ný og flókin lækni- og lyfjameðferð sé 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. Tryggja þarf 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 þjónustupörf og úrræði fyrir þennan hóp.

Til að hafa betri yfirsýn yfir útgjaldaliðina ásamt því að skapa umhverfi sem sparar kostnað við innflutning, skráningu og markaðssetningu lyfja hér á landi væri gott að sett yrðu á fót miðlæg upplýsingakerfi, þ.m.t. upplýsingakerfi um birgðastöðu. 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 vakt sérstaklega ávísun 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. Byrjað er að innleiða miðlæga lyfjakortið í sjúkraskrárkerfi og er innleiðingin komin vel á veg. Markmiðið er að ljúka innleiðingu á árinu 2024.

Sé horft til velsældaráherslna 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. Greiðslulíkani heilsugæslunnar hefur verið beitt til að meta fjölda einstaklinga á hverri heilsugæslu í hááhættumeðferð með sterkum verkjalyfjum og svefn- og róandi lyfjum. Í kjölfarið hefur verið komið á tilraunaverkefni um markvissa niðurþoppun þessara lyfja í þverfaglegri aðkomu lækna, lyfjafæðinga og annars heilbrigðisstarfsfólks þar sem notast er við smáforrit

til að halda utan um meðferðina. Greining á notkun svefnlyfja leiddi í ljós að notkun eykst marktækt með hækkandi aldri hjá báðum kynjum en konur eru tvöfalt líklegri til að leysa út svefnlyf en karlar. Þá er notkun svefnlyfja meiri á höfuðborgarsvæðinu. Fyrirhugað er að innleiða þetta verklag víðar ef niðurstaðan úr verkefninu styður það.

Aðgengi að lífsbjargandi lyfjum í tengslum við ávana- og fíkniefnaneyslu hefur verið bætt og áfram er markmiðið að allir framlínustarfsmenn hafi undir höndum þessi lyf, s.s. naloxon í nefúðaformi. Bæta þarf aðgengi og tryggja einstaklingum viðhaldsmeðferð við óþjófakönnun.

Notkun ADHD-lyfja vex hröðum skrefum og vegur aukin notkun fullorðinna þar þungst en ný lyf hafa komið á markað ætluð þeim aldurshópi. Faraldsfræðilegar rannsóknir á algengi eru nokkuð misvísandi, bæði eftir löndum og mæliaðferðum. Bandarískar rannsóknir benda til að algengi hjá börnum sé um 9,5% og evrópskar rannsóknir liggja á bilinu 1,7–15%. Þá virðist ADHD í fæstum tilfellum lagast með hækkunum aldri enda er mikil ættarfylgni við greiningar (80% erfðir). Á þriðja þúsund einstaklinga á öllum aldri bíða eftir meðferð og greiningu. Því má gera ráð fyrir að notkun geti enn aukist hér á landi. Heilbrigðisráðherra hefur af þessu tilefni skipað ADHD-grænbókarhóp sem á að greina 5–0 lykilviðfangsefni málaflökksins. Hvað varðar notkun hagkvæmustu lyfjameðferða gerir reglugerð um lyfjanefndir ráð fyrir að nefndirnar stilli upp lyfjalista, bæði ætlað í þeim tilgangi að nota gagnreyndar meðferðir og til að auka skilvirkni. Gerð lyfjalista er nær lokið og innleiða þarf markvissa notkun þeirra. Þá má nefna að Norðmenn hafa hafið útboð á almennum lyfjum. Kanna þarf möguleika á slíkum útboðum hér, t.d. fyrir ADHD-lyf, um leið og hvatt er til að staðla verklag við greiningar og meðferð.

Ákall hefur verið eftir framboði annarra meðferðarkosta en lyfjameðferða við þunglyndi og kvíða og geðheilsuteymum hefur verið komið á laggirnar í heilsugæslu. Skynsamlegt er að horfa til snemmtækrar skimunar og ihlutunar áður en þunglyndis- og kvíðasjúkdómur hefur grafið um sig meðan mestir möguleikar eru á að beita lyfjalausum úræðum eingöngu.

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. Huga þarf lyfjainnkaupum með skynsamlegri hætti og gæta að skynsamlegri lyfjanotkun. Rafrænir 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 málaflökki. Skortur á ákveðnum lyfjum á markaði getur einnig skapað áhættu.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Bætt geðheilsa með því að vinna gegn mis- og ofnotkun geð- og verkjalyfja.	3.5	Skilgreindir dagskammtar (DDD/1000 íbúa) í samburði við meðaltal Norðurlanda, a) svefnlyf, b) örvandi lyf*, c) ópíóíðar. ²	a) 45,3 b) 63,6 c) 19,9	a) 38,9 b) 68,9 c) 19,2	a) 19,3 b) 88,7 c) 13,7
Aukin gæði.	3.8	Fjöldi lyfjatengdra atvika.	NA	1.300	900
	3.8	Fjöldi ávísaðra lyfja á lögsta viðmiðunarverði. ³	50% ⁴	55%	70%
Rafvæðing til lækkunar á lyfjakostnaði.	3.8	Innleiðing rafræna fylgiseðla: a) Leyfisskyld lyf. b) Almenn lyf.	a) 1,7% b) 0	a) 50% b) 30%	a) 100% ⁵ b) 70%
	3.8	Tryggð lyfjafirferð 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.

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.

² Viðmið er meðaltal Norðurlandanna, nýjustu tölur hverju sinni, núverandi tölur frá 2019–2020.

³ Viðmiðunarverð samkvæmt viðmiðunarverðskrá Lyfjastofnunar sem er uppfærð mánaðarlega, m.t.t. útskiptileika lyfs.

⁴ Fyrir lyf í viðmiðunarverðflokkum var ódýrasta lyfið valið í 26% tilvika árið 2021. Í 50% tilvika var valið verð sem var innan við 5% frá lögsta verði í viðkomandi viðmiðunarverðflokki.

⁵ EES-samningurinn og Evrópulöggjöf getur takmarkað heimildir til að heimila rafræna fylgiseðla eingöngu, en ekkert er því til fyrirstöðu í dag að bjóða upp á rafræna fylgiseðla samhliða pappírseðli.

Tækifæri til umbóta

Í samræmi við heilbrigðisstefnu til ársins 2030 er stefnt að formlegu samstarfi við aðrar Norðurlandþjóðir um mat á nýrri tækni og nýjum aðferðum. Formlegt mat á gagnreyndu notagildi er forsenda fyrir innleiðingu nýrrar tækni, nýrra lyfja og nýrra aðferða í heilbrigðisþjónustu, 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 (EUDAMED) 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 miðlægt upplýsingakerfi sem veitir rauntímaupplýsingar um birgðastöðu lyfja og lækningatækja sem yrði m.a. notað til að aðstoða yfirvöld við að tryggja nægjanlegt framboð mikilvægra lækningatækja fyrir heilbrigðiskerfið.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
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%

Markmiðið felur í sér að tekið verði upp heilbrigðistæknimat við kaup á nýjum lækningatækjum. Heilbrigðistæknimat er framkvæmt á þverfaglegum grundvelli þar sem stuðst er við tiltekinn ramma um greiningu sem felur í sér klínískar, faraldsfræðilegar, heilsuhagfræðilegar og aðrar upplýsingar og aðferðafræði. Með heilbrigðistæknimati 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 styrki frá Sjúkratryggingum Íslands til að afla nauðsynlegra hjálpartækja til að draga úr áhrifum fötlunar eða færniskerðingar á líf notenda. 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. Hvorki 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 talmeinastöð, nr. 42/2007, og lög um þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og 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 áskoranir 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. rétti til hjálpartækja til að nota í frístunda- og íþróttastarfi sem nauðsynlegt er að útvíkka frekar.

Heilbrigðisráðuneytið vinnur að heildarendurskoðun á reglugerð nr. 760/2021, um styrki vegna hjálpartækja, 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 betri notkun hjálpartækja getur aukið hagkvæmni með því að stuðla að því að fólk búi lengur heima og við aukin 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 og er mikil áhersla 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.

Vaðandi 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 megí nýjungar eins og kostur er. Hjálpartæki gegna mikilvægu hlutverki vaðandi möguleika fólks til að búa á eigin heimili en með því aukast lífsgæði notenda ásamt því að minnka álag á stofnanir sem bjóða almennt upp á dýrari úrræði.

Mikilvæg réttarbót með fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna er réttur til hjálpartækja til að nota í frístunda- og íþróttastarfi. Breytingar hafa verið gerðar á reglugerð nr. 760/2021 um styrki vegna hjálpartækja sem heimila veitingu styrkja til kaupa á þríhjólum til barna og fullorðinna en að auki eiga börn rétt á styrkjum vegna svokallaðra palla- og tvímenningshjóla. Ráðuneytið er að vinna frekari breytingar á reglugerðinni með áherslu á réttindi barna til frístundahjálpartækja en ljóst er að mikil vinna er fram undan til að tryggja réttindi fatlaðs fólks, bæði barna og fullorðinna, til hjálpartækja í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar. Frekari útvíkkun á heimildum til úthlutunar hjálpartækja mun kalla á aðra forgangsörðun útgjalda innan málaflokksins ef ekki á að koma til aukningar þar á.

Úthlutunarreglur ættu í meira mæli að byggja á mati á heildarþörfum fremur en læknisfræðilegri sjúkdómsgreiningu, en árið 2024 var gerð sú breyting á 3. gr. reglugerðar nr.

760/2021 að veita má styrki vegna hjálpartækja sem stuðla að því að viðhalda eða auka færni og virkni einstaklingsins. Jafnframt þarf að skoða hvort endurskoða þurfi greiðsluþátttöku hins opinbera vegna hjálpartækja. Nú eru sérstakar greiðslureglur vegna hvers flokks tækja sem getur leitt til ójafnrar 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 fjölþættan vanda á einum stað.

Ein af velsældaráherslum ríkisstjórnarinnar er virkni í námi og starfi. Betri þjónusta við fatlað fólk vegna hjálpartækja getur ýtt undir frekari virkni og samfélagsþátttöku fatlaðra.

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 að búa á eigin heimili og auki álag á stofnanir. Að öðru leyti vísast til umfjöllunar á bls. 355 í fjármálaáætlun 2024–2028.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Einfalda aðgang fólks að hjálpartækjum og tryggja jafnræði við notkun þeirra.	3.8,	Fjöldi staða sem einstaklingur þarf að fara á til að fá úrlausn hjálpartækjaparfa vegna fjölþættis vanda.	4	2	1
	10.2	Ánægja þjónustuþega með veitta þjónustu vegna hjálpartækjaparfa.	Ekki mæld	> 4	> 4,2
Bæta aðgang að heildstæðum upplýsingum um hjálpartæki.	10.2	Ánægja þjónustuþega hjálpartækja með afgreiðslu og þjónustu þeirra.	Ekki mæld	>4	>4,2
	10.3	Ánægja með rafræna upplýsingagátt um framboð hjálpartækja.	Ekki mæld	>4	>4,2

Til viðbótar hefur viðmiði um fjölda staða sem einstaklingur þarf að leita á til að fá úrlausn hjálpartækjaparfa verið breytt úr einum stað yfir í tvo árið 2025 þar sem ljóst er að flókið verður að sameina úthlutun hjálpartækja frá fjórum ólíkum stöðum.

27 Öroroka 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 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2024
	2022	2023	
27 Öroroka og málefni fatlaðs fólks	89.974	102.626	107.783
27.10 Bætur skv. lögum um almannatryggingar, örorkulífeyrir	52.682	59.033	61.181
27.20 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, örorka	28.550	33.398	37.513
27.30 Málefni fatlaðs fólks	999	1.349	1.550
27.40 Aðrar örorkugreiðslur (Önnur velferðarmál, lífeyristrygg.)	2.175	2.366	352
27.50 ðfnun á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða	5.568	6.481	7.186

* 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 fatlað fólk og fólk sem ekki hefur fulla getu til virkni á vinnumarkaði njóti mannréttinda, valfrelsis og sjálfstæðis og geti verið virkir og ábyrgir þátttakendur í lýðræðissamfélagi í nútíð og framtíð.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að öll þjónusta og stuðningur, þar á meðal bætur og greiðslur, stuðli að því að fatlað fólk og fólk sem ekki hefur fulla getu til virkni á vinnumarkaði geti lifað innihaldsríku og sjálfstæðu lífi, geti framfleytt sér með tekjum sínum og njóti 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 mannglegum margbreytileika. Í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnar er lögð áhersla á að full mannréttindi fatlaðs fólks verði eflað, varin og tryggð til jafns við aðra og skilyrði sköpuð til að fatlað fólk geti lifað sjálfstæðu lífi á eigin forsendum.

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. Lögð verði áhersla á að afkoma örorkulífeyrisþega verði áfram bætt með það að markmiði að bæta sérstaklega kjör þeirra sem lakast standa. Örorkulífeyriskerfið verði einfaldað, dregið úr tekjutengingum og það gert skilvirkara, gagnsærra og réttlátara.

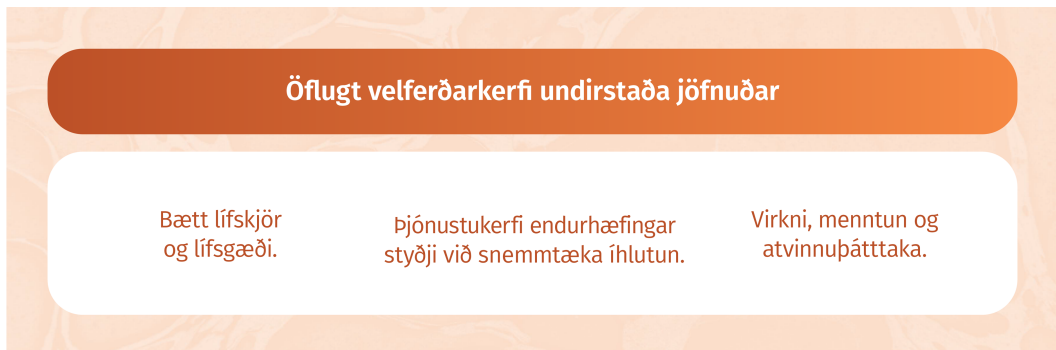
FJÁRMÖGNUN

Gert er ráð fyrir að framlög til málefнасviðsins hækki um 17,2 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar, að mestu vegna heildarendurskoðunar örorkulífeyriskerfisins.

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 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks	108.467	120.190	121.755	123.344	124.955
p.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	108.466	120.190	121.754	123.343	124.954
p.a. áætluð framlög í fjárfestingu	1	1	1	1	1

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029



27.1 Bætur skv. lögum um almannatryggingar, 27.2, bætur skv. lögum um félagslega aðstoð og 27.4, aðrar örorkugreiðslur

Verkefni

Umfjöllun um málaflokka 27.1, 27.2 og 27.4 hefur verið sameinuð þar sem um er að ræða framfærslugreiðslur til einstaklinga með örorku og/eða vegna skertrar getu á vinnumarkaði. Geta einstaklingar fengið greiðslur sem falla undir fleiri en einn málaflokk. Fyrst ber að nefna greiðslur vegna örorkulífeyris og örorkustyrks. Þau sem fá greiddan örorkulífeyri geta einnig fengið greidda tekjutryggingu og aldursviðbót. Einnig eru tímabundnar greiðslur vegna endurhæfingarlífeyris til einstaklinga með skerta starfsgetu. Auk greiðslna vegna örorku- og endurhæfingarlífeyris falla ýmiss konar styrkir og viðbótargreiðslur eins og heimilisuppbót, sérstök uppbót vegna framfærslu, uppbætur og styrkir vegna bifreiðakaupa auk einkisgreiðslna vegna læknisvottorða. Tryggingastofnun ber ábyrgð á framkvæmd greiðslna sem falla undir málaflokkinn. Vísað er til ítarlegrar umfjöllunar í fjármálaáætlun 2024–2028, á bls. 356–361 vegna málefнасviðs 27.

Helstu áskoranir

Fjöldi þeirra sem hafa verið metnir til örorku hjá almannatryggingum og fá greiddan örorkulífeyri hefur aukist ár frá ári frá upphafi. Þannig sýna mælingar að frá desember 2010 til desember 2020 fjölgaði þeim úr 8,49% af mannfjölda í 9,84% af mannfjölda en hefur fækkað á síðustu árum og var 9,29% í desember 2023. Í því skyni að draga úr fjölgun örorkulífeyrisþega hefur á síðustu árum verið lögð aukin áhersla á endurhæfingu og fjölgaði endurhæfingarlífeyrisþegum verulega á árunum 2017–2020, eða að jafnaði um 17% ári, fækkaði síðan lítillega á árunum 2021 og 2022, en á árinu 2023 varð 20% fjölgun endurhæfingarlífeyrisþega. Heildarfjöldi örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega hefur þannig aukist að

jafnaði um rúmlega 3% á síðasta áratug en fjölgunin var um eitt prósentustig árin 2021 og 2022 en eykst síðan í 2,3% á árinu 2023. Heildarfjöldi af mannfjölda hefur farið lækkandi á síðustu árum eftir að áhersla var aukin á endurhæfingu en einnig út af mikilli aukningu á mannfjölda í landinu. Af þeim sem metnir hafa verið með a.m.k. 75% örorku hjá Tryggingastofnun ríkisins fá um 97% 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, jókst síðan í 1.411 á árinu 2022 en hefur lækkað aftur í 1.256 á árinu 2023.

Á undanförunum árum hefur endurhæfingarlífeyrisþegum farið fjölgandi þar sem aukin áhersla hefur verið lögð á að láta reyna á endurhæfingu áður en til örorkumats kemur og hefur það dregið talsvert 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 að 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 lífskjör 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 8. Sjá einnig málefнасvið 30.

Önnur áskorun er að lífeyriskerfi almannatrygginga styðji við markmið samþætts sérfræðimats á sama tíma og það veiti fólki sem ekki hefur fulla getu til virkni á vinnumarkaði ákveðið öryggi. Reynslan sýnir að eftir að fólk hefur verið metið til örorku og hafið töku örorkulífeyris minnka líkur á að það fari aftur á vinnumarkað, jafnvel þótt geta þess til þátttöku á vinnumarkaði aukist á ný. Er talið að það megi rekja til þess að greiðslukerfið sé flókið og ógagnsætt og að hvata skorti í gildandi kerfi til þátttöku á vinnumarkaði, m.a. vegna samspils skatta, bóta og annarra tekna lífeyrisþega.

Fjöldun innflytjenda, sem af einhverjum ástæðum hafa ekki áunnið sér rétt til lífeyris í fyrra búsetu- eða starfslandi, er áhættuþáttur. Tryggja þarf stuðning við þann hóp öryrkja en leiða má líkur á 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 að mæta áskoruninni um aukinn fjölda þeirra sem eru metnir til örorku og fá greiddan örorkulífeyri felst í aukinni áherslu á snemmtæka íhlutun og fyrirbyggjandi aðgerðum á vinnumarkaði, auk innleiðingar samþætts sérfræðimats sem er þverfaglegt mat á getu einstaklinga til virkni á vinnumarkaði og byggist á líkamlegum, sálfræðilegum og félagslegum áhættuþáttum. Mun hið nýja mat koma í stað gildandi örorkumats sem er læknisfræðilegt mat. Einnig felast tækifæri í samstarfi ólíkra þjónustukerfa sem geta í sameiningu veitt heildstæða einstaklingsmiðaða þjónustu og mun efla þá þjónustu sem 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.

Lagt var fram frumvarp í mars 2024 til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna endurskoðunar örorkulífeyriskerfis almannatrygginga. Þær veigamestu felast í breytingum á lögum um almannatryggingar og lögum um félagslega aðstoð þar sem lagt verður til að stuðst verði við samþætt sérfræðimat á getu einstaklinga til virkni á vinnumarkaði. Verður lögð áhersla á fyrirbyggjandi aðgerðir og snemmtæka íhlutun, auk þess að efla þau þjónustuúrræði sem ætluð eru til að styðja fólk til þátttöku á vinnumarkaði sem og að auka samstarf heilsugæslu, félagsþjónustu sveitarfélaga, Vinnumálastofnunar, VIRK og Tryggingastofnunar. Virkniúrræði falla flest undir málefнасvið 30 og er vísað til umfjöllunar um málaflokk 30.10 í því sambandi.

Í áður nefndu frumvarpi er lagt til einfaldara, réttlátara og sveigjanlegra örorkulífeyrskerfi almennatrygginga. Mikilvægt er að greiðslukerfið sé gagnsætt og skiljanlegt þannig að greiðsluþegar geti auðveldlega séð fyrir hvaða greiðslur þeir geta fengið og hvaða áhrif atvinnuþátttaka þeirra kann að hafa á fjárhæð greiðslna. Þá er í frumvarpinu m.a. lagt til að bótaflokkar verði sameinaðir og útreikningar einfaldaðir. Enn fremur er lögð áhersla á að réttindakerfi almennatrygginga vegna örorku og endurhæfingar verði þannig uppbyggt að það hvetji til atvinnuþátttöku einstaklinga sem ekki hafa fulla getu til virkni á vinnumarkaði. Metið verður hvernig hækkad frítekjumark vegna atvinnutekna hefur áhrif á atvinnuþátttöku fólks en mikilvægt er að í greiðslukerfinu séu innbyggðir hvatar sem stuðli að aukinni atvinnuþátttöku þeirra sem ekki hafa fulla getu til virkni á vinnumarkaði. Áhersla verður lögð á að þeir einstaklingar sem eru með fullt örorkumat við upptöku á nýju kerfi hafi val um hvort þeir færist yfir í nýja kerfið.

Tækifæri til umbóta felast enn fremur í aukinni áherslu á starfsendurhæfingu sem getur stuðlað að því að það dragi úr nýgengi örorku. Eins og áður hefur verið 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 6. 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 allt að þremur árum í allt að fimm ár. 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.

Kyngreind gögn liggja fyrir um stöðu þeirra sem fá greiðslur vegna örorku og félagslegrar aðstoðar. Þau leiða í ljós að konur eru í meira mæli með örorkumat vegna stoðkerfissjúkdóma, sérstaklega um og eftir miðjan aldur. Einnig sýna gögnin að aukning er í nýgengi örorkumats meðal ungra kvenna sökum geðraskana. Hjá körlum er aukning örorkumats meiri á meðal yngri aldurshópa, einkum vegna geðrænna vandamála. Konur eru um 60% þeirra sem eru með 75% örorkumat og karlar um 40%. Ólík staða karla og kvenna í þjóðfélaginu endurspeglast í mismunandi greiðslum til þeirra frá almennatryggingum. Breytingum á greiðslukerfinu 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 almennatryggingum sér til framfærslu. Einfaldara og sveigjanlegra greiðslukerfi þar sem dregið er úr tekjutengingum ætti að mæta betur mismunandi þörfum einstaklinga sem ekki hafa fulla getu til virkni á vinnumarkaði. Fleiri konur en karlar fá örorkugreiðslur frá almennatryggingum og því gagnast aðgerðir til einföldunar konum hlutfallslega betur en körlum.

Áhættuþættir

Helstu áhættuþættir felast í því að fólk með skerta getu á vinnumarkaði fái ekki tækifæri til að auka lífsgæði sín og ráðstöfunartekjur með því að vera virkir þátttakendur á vinnumarkaði, t.d. ef ekki verða störf í boði sem henta getu þeirra. Enn fremur er áhætta í því fólgin að aukinn fjöldi einstaklinga hefur ekki áunnið sér full réttindi í almennatryggingum á Íslandi og að ekki verði fyrir hendi sérstakur stuðningur við þá einstaklinga.

Áhættuþáttur er að viðurkennd meðferðarúrræði eða endurhæfingarúrræði verði ekki til staðar fyrir einstaklinga sem þarfnast meðferðar eða endurhæfingar þannig að ekki takist að

draga enn frekar úr nýgengi örorku. Aukin útgjöld vegna framfærslukerfis örorku og starfsendurhæfingar eru einnig áhættuþáttur ef ekki tekst að ná fram markmiðum um lækkun nýgengis með aukinni virkni.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Það að auðvelda þátttöku og endurkomu einstaklinga á vinnumarkað eftir áföll dregur úr nýgengi örorku. Þá þarf einnig að jafna kynjadreifingu.	1,3, 10,3	Fjöldi einstaklinga sem fá árlega fyrsta örorkumat sem hlutfall af mannfjölda búsettum á Íslandi á aldrinum 18–66 ára.	Karlar: 553		
			Er um 0,4%	Karlar: 0,39%	Karlar: 0,35%
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 búsettum á Íslandi á aldrinum 18–66 ára.	Konur: 703	Konur: 0,56%	Konur: 0,5%
			Er um 0,57%		
Auka áherslu á starfsendurhæfingu og jafna kynjadreifingu.	1,3	Hlutfall einstaklinga með hlutaörorkulífeyri af mannfjölda búsettum á Íslandi á aldrinum 18–66 ára.	Karlar: 5,8%	Karlar: 4,6%	Karlar: 3,8%
			Konur: 9,9%	Konur: 8,9%	Konur: 7,9%
Auka áherslu á starfsendurhæfingu og jafna kynjadreifingu.	1,3	Hlutfall þeirra sem hætta í endurhæfingu og fá ekki örorkubætur innan eins árs eftir að greiðslum endurhæfingarlífeyris lýkur.	Karlar: 0%	Karlar: 1%	Karlar: 1,5%
			Konur: 0%	Konur: 1%	Konur: 1,5%

Verði frumvarp um heildarendurskoðun á örorkulífeyriskerfinu samþykkt á Alþingi mun nýtt örorkukerfi taka gildi 1. september 2025. Mælikvarðar eru því aðlagðir að þeim árangri sem stefnt er að með endurskoðun kerfisins. Þá tekur gildi nýr hlutaörorkulífeyrir og ættu þeir sem nú eru á örorku eða nýir sem ljúka endurhæfingu með getu til virkni á vinnumarkaði á bilinu 26–50% að fá hlutaörorkulífeyri. Þá mun skilyrði fyrir örorkulífeyri verða minna en 25% geta til virkni á vinnumarkaði.

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. Lögin byggja á hugmyndafræðinni um sjálfstætt líf sem er grunnstef í samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem íslensk stjórnvöld fullgiltu árið 2016.

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. Unnið er að frumvarpi um lögfestingu í forsætisráðuneytinu, en hlutverk félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins er m.a. að tryggja farsæla framkvæmd samningsins. Í viðtæku samráði, undir stjórn ráðuneytisins, hefur verið unnin framkvæmdaáætlun í málefnum fatlaðs fólks fyrir árin 2024–2027, svonefnd landsáætlun um innleiðingu samningsins, og var hún lögð fram sem tillaga til þingsályktunar í janúar 2024.

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. 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 og virkni í daglegu lífi. Samhliða lögfestingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og til að ná framangreindum markmiðum er þörf á breytingum á framkvæmd og áherslum í þjónustu.

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 málaflokknum.

Tækifæri til umbóta

Í anda velsældaráherslna ríkisstjórnarinnar er mikilvægt að horfa til nýsköpunar, m.a. við mótun viðhorfa, skipulags, ferla og tæknilausna af ýmsu tagi til að mæta ofangreindum áskorunum.

Við gerð landsáætlunar um innleiðingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks var lögð áhersla á samráð við notendur, hagsmunaaðila og önnur þau sem vildu leggja áætluninni lið frá upphafsstigum. Lögð hefur verið fram áætlun með 58 aðgerðum sem miða að því að mæta þeim skuldbindingum sem í samningnum felast. Áætlunin skiptist í tvennt og tekur þessi fyrri hluti til árána 2024–2027. Landsáætlun verður leiðarvísir fyrir ríki, sveitarfélög, hagsmunasamtök, notendur og almenning um hvert skuli stefnt í þjónustu við fatlað fólk. Frá árslokum 2022 hefur starfshópur um aukin tækifæri til náms og starfa fatlaðs fólks einnig unnið að tillögum til úrbóta og fór hluti þeirra tillagna inn í landsáætlun. Að auki er unnið að innleiðingu rafrænna lausna fyrir fatlað fólk. Í desember var skrifað undir samkomulag um kostnaðarskiptingu í málaflokki fatlaðs fólks á milli ríkis og sveitarfélaga. Í samkomulaginu felst áframhaldandi vinna við þróun þjónustu í samstarfi ríkis, sveitarfélaga og fatlaðs fólks sjálfs. Í því felst m.a. að settur verður á fót svokallaður framtíðarhópur til að vinna að þróun og nýsköpun í þjónustu við fatlað fólk til þess að auka gæði og hagkvæmni í þjónustu.

Áhættuþættir

Helstu áhættuþættir þegar tryggja þarf gæði almennrar og sértækrar þjónustu við fatlað fólk er sterku og stöðugur mannaúdur sem og fjármögnun í samræmi við þau markmið sem sett eru. Í framkvæmd landsáætlunar og lögfestingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks felst áhætta í því að forgangsraða þarf aðgerðum og fjármagna þær, tryggja að nauðsynlegar lagabreytingar verði að veruleika og fylgja því eftir að allir hlutaðeigandi aðilar taki virkan þátt í bæði innleiðingu og eftirfylgni.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Að auka réttindi fatlaðs fólks og möguleika þess til að lifa sjálfstæðu lífi með innleiðingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.	10.3	Fjöldi lokinna aðgerða í landsáætlun (af 58).	0	20	58

Markmið úr fyrri fjármálaáætlun um að veitt verði öryggisþjónusta í samræmi við gildandi lög og alþjóðlega viðurkennda mannréttindasamninga hefur verið tekið út þar sem mælikvarðar eiga ekki lengur við. Starfshópur á vegum dómsmálaráðuneytis vinnur að því að móta framtíðarfyrirkomulag þjónustu við einstaklinga sem dæmdir eru til öryggisvistunar en í ljósi þeirrar vinnu þótti rétt að fresta stefnumótun og lagagerð sem samkvæmt fyrri mælikvörðum átti að ljúka árið 2023. Einnig er í fyrrgreindu samkomulagi um kostnaðarskiptingu á milli ríkis og sveitarfélaga kveðið á um að kanna skuli fýsileika þess að þjónusta við fatlað fólk sem þarf á öryggisþjónustu að halda verði á ábyrgð ríkisins.

Fyrri markmið um að nýsköpun og tækni tryggji aðgengi fatlaðs fólks að upplýsingasamfélaginu hefur einnig verið tekið úr þessari áætlun þar sem markmið og mælikvarðar þóttu ekki best til þess fallin að lýsa stöðu innan málaflokksins. Fjallað er um bætt aðgengi að raf-rænum og stafrænum upplýsingum í landsáætlun og lagðar fram tímasettar tillögur að aðgerðum til úrbóta, auk þess sem ofangreindur framtíðarhópur hefur það verkefni að vinna að þróun og nýsköpun í þjónustu við fatlað fólk, m.a. með notkun tæknilausna.

27.5 Jöfnun á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða

Framlag 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, líkt og fjallað var um í fyrri fjármálaáætlun. 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. 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. Ohjálkvæmilegt er að líta til áhrifa þessara breytinga í tengslum við ívilnanir úr ríkissjóði gagnvart lífeyrissjóðunum.

28 Málefni aldraðra

UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði 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 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2022	Heimildir* 2023	Fjárlög 2024
28 Málefni aldraðra	99.663	115.017	117.863
28.10 Bætur skv. lögum um almannatryggingar, lífeyrir aldraðra	91.938	105.683	107.488
28.20 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, öldrun	7.383	8.845	9.847
28.30 Þjónusta við aldraða og aðrar greiðslur, óta.	342	489	528

* 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 aldraðir njóti lífsgæða á efri árum og geti framfleytt sér með tekjum sínum, einkum úr lífeyrissjóðum, með vinnu og/eða séreignarlífeyrissparnaði. Þeir sem geta það ekki 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 þeir aldraðir 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 15,7 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 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
28 Málefni aldraðra	118.835	122.360	125.990	129.729	133.579
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	118.835	122.360	125.990	129.729	133.579

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029

**28.1 Bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar og 28.2 bætur skv. Lögum um félagslega aðstoð, lífeyrir aldraðra****Verkefni**

Umfjöllun um málaflokka 28.1 og 28.2 hefur verið sameinuð þar sem um er að ræða framfærslugreiðslur til ellilífeyrisþega. Auk greiðslna vegna ellilífeyris falla ýmiss konar styrkir og viðbótargreiðslur eins og heimilisuppbót, uppbót á lífeyri og styrki vegna bifreiðakostnaðar undir málaflokkinn og Tryggingastofnun ríkisins ber ábyrgð á framkvæmd greiðslna. Vísað er til ítarlegrar umfjöllunar á bls. 366–367 á málefнасviði 28 í fjármálaáætlun 2024–2028.

Helstu áskoranir

Helstu áskoranir á málefнасviðinu eru breytt aldurs-samsetning þjóðarinnar og fjölgun aldraðra. Áframhaldandi fjölgun aldraðra er fyrirsjáanleg á næstu áratugum og aldurs-samsetning þjóðarinnar mun halda áfram að breytast. Þessa þróun má rekja til hærri lífaldurs og færri fæðinga hér á landi. Reiknað er með að hlutfall fólks 67 ára og eldra af mannfjölda verði orðið 19% árið 2040 og aldraðir þá um 76.000 talsins. Árið 2060 er gert ráð fyrir að þetta hlutfall verði orðið 22% eða um 97.000 manns. Þá er áætlað að frá árinu 2050 muni fólk á vinnualdri (skilgreint á aldursbilinu 20–65 ára) þurfa að framfleyta hlutfallslega fleira eldra fólki en yngra, andstætt því sem nú er. Þannig verða hlutfallslega færri á vinnumarkaði til að standa undir velferðarsamfélaginu.

Í málaflokknum eru áskoranir sem snúa að kynja- og jafnréttissjónarmiðum. Samkvæmt skýrslu starfshóps um kjör aldraðra frá desember 2018 kemur fram að af þeim íbúum 67 ára og eldri sem búa við lökust kjör séu 60–70% konur. Af þeim sem eru með tekjur á lágsta tekjubilinu (tekjutíund 1) séu um 8,5% af erlendum uppruna. Í skýrslunni kemur einnig fram að þessi hópur hefur unnið sér inn lítil eða engin réttindi til greiðslna úr lífeyrissjóðum, lifir nær eingöngu á bótum almannatrygginga og býr í leiguhúsnæði eða í mjög skuldsettu eigin húsnæði. Þessir einstaklingar hafa margir mjög takmörkuð efni og úrræði sér til framfærslu. Talið er mikilvægt að vinna áfram í að styrkja stöðu þessa hóps en liður í því var setning laga um sérstakan félagslegan viðbótarstuðning við aldraða sem felur í sér greiðslur til viðbótar við greiðslur almannatrygginga að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Þá þarf að huga sérstaklega að mismunandi tækifærum kynjanna við sveigjanleg starfslok og atvinnuþátttöku á efri árum.

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 fólgin í því fyrir aldraða að halda áfram störfum. Því er talið mikilvægt að auka valfrelsi aldraðra við starfslok og er það í samræmi við velsældaráherslur ríkisstjórnarinnar um virkni í starfi. Þeim ráðstöfunum sem gripið hefur verið til hér á landi og sem verið er að þróa er einnig ætlað að bregðast við fyrirsjáanlegum auknum útgjöldum almannatrygginga vegna þessarar þróunar, auk þess sem öldruðum gefst þannig tækifæri til að vinna lengur og þar með auka ráðstöfunartekjur sínar, atvinnutengd lífeyrisréttindi og séreignarlífeyrisparnað. Þá er þeim ætlað að stuðla að því að almannatryggingakerfið verði í stakk búið til að tryggja áfram lágmarksframfærslu ellilífeyrisþega.

Talið er mikilvægt að sveigjanleg starfslok og lífeyristaka verði meginreglan í því skyni að aldraðir geti nýtt starfsgetu sína og reynslu lengur samhliða lífeyristöku. Aukinn sveigjanleiki til lífeyristöku er einnig talinn stuðla að hagkvæmara fyrirkomulagi framleiðslu og aukningu hennar. Að undanförmu hefur verið unnið að útfærslu á töku hlutalífeyris og hafa verið gerðar ýmsar breytingar á lögum um almannatryggingar er varða greiðslu hálf lífeyris samhliða töku hálf ellilífeyris frá lífeyrissjóðum.

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. Einnig þarf að huga að almennu frítekjumarki ellilífeyrisþega og samspili frítekjumarka við hækkunir á bóttum almannatrygginga. Með hækkun sérstaks frítekjumarks vegna atvinnutekna geta aldraðir nú aflað sér hærri tekna en áður án þess að það komi til lækkunar lífeyrisgreiðslna þeirra frá almannatryggingum. Líta þarf sérstaklega til þeirra sem lakast standa í hópi aldraðra, t.d. þeirra sem hafa litlar eða engar tekjur aðrar en bætur almannatrygginga og búa í leiguhúsnæði eða mjög skuldsettu húsnæði.

Áhættuþættir

Helstu áhættuþættir felast í því að aldraðir fái ekki tækifæri til að auka ráðstöfunartekjur sínar með því að vera virkir þátttakendur á vinnumarkaði, t.d. ef ekki verða störf í boði sem henta öldruðum eða getu þeirra til virkni. Einnig er það áhættuþáttur að fjöldi þeirra einstaklinga sem ekki hafa áunnið sér full réttindi í íslenska almannatryggingakerfinu aukist en hvoru tveggja getur leitt til þess að útgjöld almannatrygginga vegna aldraðra hækki.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Hækka heildartekjur ellilífeyrisþega.	1.3,	Hærri heildartekjur mældar sem hlutfall ellilífeyrisþega sem fá greiðslur frá TR af íbúafjölda 67 ára og eldri.	Karlar: 70,1% Konur: 79,8%	Karlar: 70% Konur: 79,5%	Karlar: 68%, Konur: 79%
Aukin atvinnuþátttaka aldraðra.	8.5	Aukin atvinnuþátttaka mæld sem hlutfall aldraðra sem fresta töku lífeyris fram yfir 67 ára og fram yfir 70 ára.	67 ára: 46,7% 70 ára: 24,1%	67 ára: 49% 70 ára: 25%	67 ára: 51% 70 ára: 27%
		Hlutfall lífeyrisþega með atvinnutekjur.	Karlar: 13,2% Konur: 6,3%	Karlar: 14% Konur: 8%	Karlar: 16% Konur: 10%

Markmiði um aukinn stuðning við aldraða sem lakast standa og viðeigandi mælikvarði um fjölda aldraðra á fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, sem var í fjármálaáætlunum 2021–2025, 2023–2027 og 2024–2028, hefur verið felldur niður. Lög um félagslegan viðbótarstuðning aldraða, nr. 74/2020, tóku gildi 1. júlí 2020. Með lögunum er þeim öldruðu einstaklingum sem ekki hafa áunnið sér fullan rétt í almannatryggingakerfinu hér á landi tryggð tiltekin framfærsla. Mjög fámennur hópur er því eftir á fjárhagsaðstoð sveitarfélaga og þarf sá hópur sértæk úrræði.

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 lögunum 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 dómsmálaráðherra.

Málefнасviðið skiptist í sjö málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2024
	2022	2023	
29 Fjölskyldumál	55.213	58.261	63.115
29.10 Barnabætur	15.317	14.565	16.000
29.20 Fæðingarorlof	22.689	25.010	24.061
29.30 Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð, fjölskyldur	427	545	612
29.40 Annar stuðningur við fjölskyldur og börn	11.096	12.583	14.261
29.50 Bætur til eftirlifenda	442	523	566
29.60 Bætur vegna veikinda og slysa	1.966	2.676	2.881
29.70 Málefni innflytjenda og flóttamanna	3.278	2.359	4.735

* 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

Fjárheimildir málasviðsins hækka um 9,2 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar. Helst ber að nefna aðgerðir stjórnvalda til að greiða fyrir gerð kjarasamninga á vinnumarkaði í mars 2024. Vegna þeirra hækka framlög til barnabóta árið 2025 um 5 ma.kr. Sömmuleiðis hækkar hámarksgreiðsla úr fæðingarorlofssjóði 1. janúar 2025 í 800.000 kr. og 1. janúar 2026 í 900.000 kr. Heildaraukning framlaga til fæðingarorlofssjóðs er um 8 ma.kr. Á tímabili áætlunarinnar falla niður tímabundin framlög hjá félags- og vinnumarkaðsráðuneyti og mennta- og barnamálaráðuneyti vegna félagslegra aðgerða vegna heimsfaraldurs kórónuveiru, í heildina um 900 m.kr. Einnig falla niður tímabundin framlög að fjárhæð 2.750 m.kr. vegna málefna innflytjenda og flóttafólks.

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 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
29 Fjölskyldumál	70.423	71.593	70.230	71.177	72.351
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	70.196	71.368	70.008	70.957	72.133
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	228	225	223	220	218

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029

Fjárfest í fólki

Börn og eldra fólk fá
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.

Undanfarin ár hefur barnabótakerfið verið eflt og einfaldað. Sem hluti af aðgerðum ríkisstjórnarinnar til stuðnings langtímakjarasamningum á vinnumarkaði í mars 2024 var m.a. ákveðið að efla barnabótakerfið enn frekar á árunum 2024 og 2025 sem felur í sér hærri barnabætur, hærri skerðingarmörk og lægri skerðingarhlutföll. Af því leiðir að þeir sem fá barnabætur fá hærri bætur og um 10 þúsund fleiri foreldrar munu eiga tilkall til þeirra. Gera má ráð fyrir að um 75% þeirra sem eigi börn undir 18 ára aldri muni eiga tilkall til barnabóta á árunum 2024 og 2025.

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 megintilgangur 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. Auk þess breytist lýðfræðileg þróun yfir tíma sem hefur áhrif á fjölda barna sem eiga tilkall til barnabóta. Á skömmum tíma geta fjölskylduaðstæður breyst, tekjur og þarfir. Mikilvægt er því að barnabótakerfið sé í sífelldri endurskoðun svo það fangi það markmið sitt að ná til þeirra sem þurfa.

Tækifæri til umbóta

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. Tækifæri er til umbóta með því að koma til móts við þennan hóp á þann hátt að tímanleiki barnabóta verði aukinn og biðtími eftir þeim verði aldrei lengri en fjórir mánuðir. Nánar er fjallað um tækifæri til umbóta í fjármálaáætlun 2024–28 bls. 372–373.

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 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Auka stuðning við tekjulága foreldra.	1.2	Hlutfall barna í neðstu fimm tekjutíundum af heildarfjölda barna sem barnabætur eru ákvarðaðar fyrir.	7,4%	7,0%	6,5%
Gagnsætt og fyrirsjáanlegt barnabótakerfi.	1.2	Fjöldi ákvörðunarþátta við ákvörðun barnabóta.	13	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 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 hægfare breyting á hlutfallslegum fjölda fedra 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 fedra 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. á mánuði og í kjölfarið fór hlutfall umsókna fedra af umsóknum mæðra í 88% vegna fæðingarársins 2019. Hlutfallið breyttist ekki mikið milli árunna 2019 og 2020 en árið 2020 fór hlutfall umsókna fedra af umsóknum mæðra, sem nýttu rétt sinn til fæðingarorlofs, í 90%. Í ljósi framangreinds má ætla að í því skyni að viðhalda öflugu 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 lok árs 2020 var undirritaður samstarfssamningur þáverandi félagsmálaráðuneytis, Vinnuálastofnunar og Háskóla Íslands til þriggja ára um samstarf vegna rannsóknarinnar *Taka og nýting á fæðingarorlofi meðal foreldra á Íslandi*. Markmið rannsóknarinnar er að meta hvernig íslensk löggjöf um fæðingar- og foreldraorlof nýtist foreldrum og hvar kynnu að vera tækifæri til breytinga. Niðurstöður rannsóknarinnar liggja enn ekki fyrir en gera má ráð fyrir að í niðurstöðunum gætu falist tækifæri til umbóta í fæðingarorlofskerfinu.

Í mars 2024 lögðu ríkisstjórn Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga sameiginlega fram aðgerðir til að greiða fyrir kjarasamningum á vinnumarkaði til næstu fjögurra ára. Meðal þess sem þar kemur fram er að til að treysta fjárhagslegt öryggi ungubarnafjölskyldna og stuðla að því að markmið fæðingarorlofskerfisins um samvistir barna við báða foreldra og samræmingu fjölskyldu- og atvinnulífs nái fram að ganga verði hámarksgreiðslur úr Fæðingarorlofssjóði hækkaðar í þremur áföngum á næstu tveimur árum. Þann 1. apríl 2024 úr 600.000 kr. á mánuði í 700.000 kr., frá og með 1. janúar 2025 í 800.000 kr. og frá og með 1. janúar 2026 í 900.000 kr. á mánuði.

Áhættuþættir

Helsti áhættuþáttur innan málaflokksins er að foreldrar, þá sérstaklega feður, sjái sér ekki fært að nýta rétt sinn til fæðingarorlofs en samkvæmt bráðabirgðatölum Vinnuálastofnunar hafa tæplega 90% fedra nýtt rétt sinn til fæðingarorlofs vegna barna eru fædd, ættleidd eða tekin í varanlegt föstur á árinu 2022 og er hlutfallið tæplega 81% vegna fæðingarársins 2023. Um bráðabirgðatölur er að ræða þar sem foreldrar hafa 24 mánuði frá fæðingu barns til þess að nýta rétt sinn til fæðingarorlofs. Hámark greiðslna úr Fæðingarorlofssjóði til foreldra í fæðingarorlofi hefur verið 600.000 kr. á mánuði og hefur fjárhæðin verið óbreytt frá árinu 2019. Með aðgerðum stjórnvalda til að greiða fyrir gerð kjarasamninga á vinnumarkaði í mars 2024 verða mánaðarlegar hámarksgreiðslur úr sjóðnum hækkaðar þann 1. apríl 2024 í 700.000 kr., frá og með 1. janúar 2025 800.000 kr. og frá og með 1. janúar 2026 í 900.000 kr.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
	8.8	Hlutfall umsókna fedra af umsóknum mæðra sem nýttu rétt sinn til fæðingarorlofs.	89,5%*	89,5%	89,5%
Jöfn nýting foreldra á rétti til fæðingarorlofs.	8.8	Fjöldi daga sem hvort foreldri nýtir í fæðingarorlofi.	Nýting mæðra 213 dagar og nýting fedra 131 dagar.**	Nýting fedra verði a.m.k. 135 dagar.	Nýting fedra verði a.m.k. 145 dagar.

*Um er að ræða nýtingu mæðra og fedra á rétti til fæðingarorlofs vegna barna sem fæddust árið 2021. Þar sem foreldrar hafa 24 mánuði til að nýta rétt sinn til fæðingarorlofs liggja einungis fyrir bráðabirgðatölur fyrir árin 2022 og 2023.

**Síðari mælikvarðinn kemur nýr inn frá fyrri fjármálaætlun til að ná fram viðtækara mati svo að ekki eingöngu sé skoðað hvort að feður nýti rétt sinn til töku fæðingarorlofs heldur einnig fjölda daga.

29.3 Bætur skv. 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 fedralauna og endurgreiðslu umtalsverðs kostnaðar við læknishjálp og lyf. Tryggingastofnun ríkisins annast framkvæmd málaflokksins. Að öðru leyti er eðli málaflokksins með þeim hætti að ekki er fjallað um markmið og mælikvarða varðandi starfsemi hans.

29.4 Annar stuðningur við fjölskyldur og börn

Verkefni

Undir málaflokkinn falla verkefni hjá fjórum ráðuneytum. Af hálfu mennta- og barnamálaráðuneytis fellur framkvæmd þingsályktunar um Barnvænt Ísland – framkvæmd barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, framkvæmd laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna og framkvæmd barnaverndarlaga, þ.m.t. framkvæmdaáætlun á sviði barnaverndar. Auk þess fellur starfsemi Barna- og fjölskyldustofu og Ráðgjafa- og greiningarstöðvar undir ábyrgðarsvið mennta- og barnamálaráðuneytis. Verkefni sem eru á ábyrgð félags- og vinnumarkaðsráðuneytis eru starfsemi umboðsmanns skuldara, starfsemi þjónustu- og þekkingarmiðstöðvar fyrir blinda, sjónskerta og einstaklinga með samþætta sjón- og heynarskerðingu, sorgarleyfi, umönnunargreiðslur og greiðslur til foreldra langveikra eða alvarlega fatlaðra barna. Þingsályktun um aðgerðaáætlun um þjónustu við eldra fólk fyrir árin 2023–2027, Gott að eldast, tilheyrir einnig verkefnum félags- og vinnumarkaðsráðuneytis. Starfsemi umboðsmanns barna fellur einnig undir málaflokkinn en embættið er á ábyrgð forsætisráðuneytisins. Að lokum falla útgjöld vegna meðlagsgreiðslna sem eru verkefni dómsmálaráðuneytisins, undir málaflokkinn. Að öðru leyti er vísað til ítarlegrar umfjöllunar á bls. 374 í fjármálaáætlun 2024–2028.

Helstu áskoranir

Í samræmi við stjórnarsáttmála og viljayfirlýsingu félags- og vinnumarkaðsráðherra, fjármálaráðherra, heilbrigðisráðherra, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Landssambands eldri borgara var samþykkt þingsályktun um aðgerðaáætlun um þjónustu við eldra fólk fyrir árin 2023–2027, Gott að eldast.

Áskoranir við aðgerðaáætlunina felast m.a. í því að um er að ræða fjölbreytta þjónustu sem veitt er á mörgum þjónustustigum af ríkinu, sveitarfélögum og einkaaðilum. 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 videigandi 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 reglulega 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 aðgerðaáætlunar um þjónustu við eldra fólk er að bæta lífsgæði þess 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 heilsueflandi 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 almennig. Með aðgerðaáætlun um þjónustu við eldra fólk, Gott að eldast, er m.a. stefnt að því 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 einnig 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.

Aðgerðaáætlunin er leiðarvísir fyrir stjórnvöld til að skapa skýra framtíðarsýn um hvaða leiðir verði farnar til að bæta þjónustu við eldra fólk og að eitt þjónustustig taki hnökralaust við af öðru, að ábyrgð á þjónustubáttum milli aðila sé skýr og að gráum svæðum verði útrýmt.

Við innleiðingu farsældarlaganna er unnið markvisst að því að formfesta samstarf um veitingu þjónustu í þágu farsældar barna og skapa skilyrði til að unnt sé að bregðast fyrr við tilteknum aðstæðum eða erfiðleikum í lífi barns með viðeigandi stuðningi þegar þörf þykir. Með lögnum 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 heildarendurskoðun barnaverndarlaga sem hefur það að markmiði að tryggja að öll börn njóti verndar, umönnunar og fái viðeigandi þjónustu.

Þá er unnið 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 sú síðari var gerð árið 2022. 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 hefur útbúið leiðbeiningar 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. Nú er unnið að því að gera fræðsluefnið aðgengilegt á vef embættisins auk þess sem unnið er að gerð fræðsluefnis um notkun þess.

Áhættuþættir

Helstu áhættuþættir aðgerðaáætlunar um 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.

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.

Þá má ætla að ef ekki er unnið markvisst að innleiðingu á samningi Sameinuðu þjóðanna um réttindi barnsins sé hætta á að hann verði ekki innleiddur með fullnægjandi hætti hjá stjórnvöldum.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Bætt lífsgæði eldra fólks.	3	Hlutfall 67 ára og eldri á landsvísu, sem eiga kost á samþættri heimaþjónustu.*	34%	40%	60%
		Fjölgun eldra fólks sem stunda reglubundna hreyfingu 4–6 sinnum í viku.	55,7% (2020)	60%	65%
		Dagleg spjaldtölvunotkun eldra fólks.	65% (2020)	72%	79%
Stigskipt þjónusta fyrir börn og fjölskyldur endurskipulögð.	1.5	Hlutdeild fyrsta stigs í þjónustu við börn sem fá stuðning.	69%	70%	71%
	3.4				
	3.5				
	4.1				
	4.2				
	1.5	Hlutdeild annars stigs í þjónustu við börn sem fá stuðning.	27%	26,5%	25,5%
3.4					
3.5					
4.1					
4.2	Hlutdeild þriðja stigs í þjónustu við börn sem fá stuðning.	4%	4%	4%	
3.4					
3.5					
Ásættanlegur biðtími fyrir þjónustu fyrir börn.	4.1	Mesti biðtími 2–6 ára barna eftir þverfaglegri greiningu hjá Ráðgjafar- og greiningarstöð.	18,4 mín.	15 mín.	11 mín.
	4.2				
	16.2	Mesti biðtími eftir þjónustu	1,5	1,4	0,5
	16.3	Barnahúss.	mán	mán.	mán.

*Mælikvarði um fjölda svæða með samþætta stuðningsþjónustu tekin út og í staðinn settur inn mælikvarði um fjölda íbúa 67 ára og eldri sem eiga kost á samþættri heimaþjónustu.

29.5 Bætur til eftirlifenda

Málaflókkurinn tekur til barnalífeyris vegna andláts foreldris samkvæmt lögum um almannatryggingar. Þá tekur málaflókkurinn til maka- og umönnunarbóta, dánarbóta og barnalífeyris vegna menntunar samkvæmt lögum um félagslega aðstoð en þar er um að ræða heimildargreiðslur sem eru háðar mati hverju sinni. Tryggingastofnun ríkisins annast framkvæmd málaflöksins. Að öðru leyti er eðli málaflöksins með þeim hætti að ekki er fjallað um markmið og mælikvarða varðandi starfsemi hans.

29.6 Bætur vegna veikinda og slysa

Málaflókkurinn er á ábyrgð heilbrigðisráðherra og tekur til bóta skv. lögum um lögum um slysatryggingar almannatrygginga, nr. 45/2015, og lögum um sjúklingatryggingu, nr. 111/2000, sbr. einnig lög nr. 112/2008, um sjúkratryggingar.

Verkefni

Markmið laga um slysatriyggingar almennatriygginga er að tryggja slysatriygðum bætur frá almennatriyggingum vegna vinnuslysa eða annarra tiltekinna slysa og atvinnusjúkdóma óháð tekjum hins slysatriygðs, sbr. einnig lög um almennatriyggingar og önnur lög eftir því sem við á. Af þeim breytingum sem fjallað var um í fjármálaáætlun 2024–2028 hefur reglugerð um atvinnusjúkdóma tekið gildi, sbr. reglugerð nr. 390/2023. Ráðuneytið hefur unnið að nýjum heildarlögum um sjúklingatriyggingu sem stefnt er að verði samþykkt á yfirstandandi löggjafarþingi.

Helstu áskoranir

Helsta áskorunin í málaflokknum hefur verið að bætur samkvæmt lögum um sjúklingatriyggingu 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 voru gerðar á lögum um slysatriyggingar almennatriygginga árið 2022 sem fólu m.a. í sér rýmri skilgreiningu á hugtakinu slys, að bætur fyrir varanlegt líkamstjón eru nú miskabætur samkvæmt skaðabótalögum nr. 50/1993, að skýrt sé að tryggingavernd laganna nái jafnframt til atvinnusjúkdóma, auk umtalsverðra kerfisbreytinga á lögum um slysatriyggingar almennatriygginga, m.a. rof á tengingu milli bóta slysatriygginga almennatriygginga og bóta samkvæmt lögum um almennatriyggingar.

Á heildina litið falla fleiri karlar en konur undir lögin sem málaflokkurinn tekur til og fleiri karlar en konur fá greiðslur vegna slysatriygginga almennatriygginga. Fleiri konur tilkynna þó um atvinnusjúkdóma en karlar. Með breytingum á lögum um slysatriyggingar almennatriygginga, sem tóku gildi 1. janúar 2022, jukust réttindi slysatriygðra og tryggðu þannig betur stöðu þeirra ef slys verða. Með breytingunum teljast fleiri slysatriygðir samkvæmt lögunum auk þess sem bætur verða að jafnaði hærri. 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.) meðan hlutfallslega fleiri karlmenn slasast við vinnu í iðnaði og á byggingavinnusvæðum. Karlmenn lenda oftár í alvarlegum vinnuslysum.

Tækifæri til umbóta

Til að mæta framangreindum áskorunum á sviði sjúklingatriyggingar hefur heilbrigðisráðherra mælt fyrir frumvarpi til nýrra laga um sjúklingatriyggingu. Markmiðið með frumvarpinu er að samræma og einfalda kerfi sjúklingatriyggingar og auka skilvirkni málsmeðferðar. Lagt er til að hámarksfjárhæð bóta vegna tjóns verði hækkuð svo ekki verði þörf til að sækja hluta bóta fyrir dómstólum og afnema þá aðgreiningu sem gerð hefur verið eftir því hvort tjónsatvik hafi orðið hjá opinberum aðila eða hjá einkaaðila. Í þeim tilgangi að bæta réttarstöðu sjúklinga er því lagt til að afnema þann greinarmun sem nú er gerður og málsmeðferð alfarið færð til Sjúkratriygginga Íslands.

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. Varðandi lög nr. 45/2015, um slysatriyggingar almennatriygginga vísast að öðru leyti til umfjöllunar í fjármálaáætlun 2024–2028.

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 viðauka með reglugerðinni. Framkvæmdin mun leiða í ljós hvort gera þurfi breytingar á löggjöf eða reglugerðum.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Auka tryggingavernd þeirra sem sinna umönnunarstörfum.	5	Hlutfallsleg fjölgun umsókna um bætur vegna slysa við umönnunarstörf milli ára.	Mælikvarði í þróun.	100%	100% (ekki umfram viðmið 2025)

Markmið um að efla úrbætur og forvarnir vegna atvinnusjúkdóma fellur fremur undir almenna heilsuvernd á vinnustöðum og þar með Vinnueftirlitið sem heyrir undir félags- og vinnumarkaðsráðuneyti. Þar sem markmiðið snertir starfsemi heilbrigðisráðuneytis ekki með beinum hætti er það fellt brott.

29.7 Málefni innflytjenda og flóttafólks

Verkefni

Sá hluti málaflokksins sem fellur undir málefnasvið félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins 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. Hefur þessi hluti málaflokksins vaxið margfalt á undanförunum árum, bæði vegna fjölgunar innflytjenda almennt en einnig vegna fordæmalausrar fjölgunar á umsækjendum um alþjóðlega vernd á árunum 2022 og 2023 og verndarveitinga í kjölfarið. Undir málaflokkinn falla einnig endurgreiðslur til sveitarfélaga. Annars vegar eru það endurgreiðslur vegna fjárhagsaðstoðar og annarrar þjónustu við erlenda ríkisborgara samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga sem falla undir verkefni félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins. Hins vegar eru það endurgreiðslur til sveitarfélaga vegna þjónustu sem sveitarfélög veita fylgdarlausum börnum á flóttu. samkvæmt barnaverndarlögum en þær endurgreiðslur eru á forræði mennta- og barnamálaráðuneytis.

Helstu áskoranir

Þann 1. janúar 2023 voru 71.424 innflytjendur á Íslandi og voru þeir 18,4% mannfjöldans samanborið við 16,2% árið áður og nemur fjölgunin rétt tæplega 10.300 manns. Hlutfall innflytjenda eykst hvað hraðast hér á landi í samanburði við önnur lönd innan OECD og má einkum rekja fjölgunina til stöðunnar á íslenskum vinnumarkaði. Í ljósi þess að horfur á vinnumarkaði eru áfram taldar almennt góðar má gera ráð fyrir áframhaldandi fjölgun innflytjenda hér á landi en mikill meirihluti innflytjenda kemur frá löndum innan Evrópska efnahagssvæðisins, eða um 80% hópsins. Á árinu 2023 sóttu 4.159 einstaklingar um alþjóðlega vernd hér á landi og veitt voru 1.986 dvalarleyfi. Er það fækkun frá fyrra ári þegar 3.455 einstaklingar fengu dvalarleyfi hér á landi í kjölfar umsókna um alþjóðlega vernd.

Í lok árs 2022 var komið á nýjum samningum milli ríkis og sveitarfélaga vegna félagslegs stuðnings við flóttafólk á grundvelli samræmdrar móttöku og jókst fjöldi sveitarfélaga sem

kemur að slíkum stuðningi eftir að nýr samningur lá fyrir og voru þau orðin 14 í lok árs 2023. Ætla má að frekari þróun á skilvirkum stuðningi við flóttafólk í tengslum við inngildinguna þess hér á landi verði brýnt verkefni til næstu ára.

Hvað varðar málefni flóttafólks sem kemur til landsins í boði íslenskra stjórnvalda þá er það stefna stjórnvalda að viðhalda móttöku flóttafólks með slíkum hætti þar sem áhersla er lögð á einstaklinga og fjölskyldur í viðkvæmri stöðu. Á árinu 2023 var ekki tekið á móti sérstökum hópum í boði íslenskra stjórnvalda en árið var hins vegar nýtt til að aðstoða fólk til landsins sem áður hafði fengið boð um búsetu á Íslandi en hafði ekki komist til landsins af ýmsum ástæðum.

Unnið er að gerð stefnu í málefnum innflytjenda og flóttafólks og var af því tilefni gerð ítarleg greining á stöðunni í málaflokknum. Í kjölfarið var birt grænbók í nóvember 2023 en þar er fjallað um tíu lykilviðfangsefni sem telja verður til helstu áskorana á sviði málaflokksins til framtíðar lítið.

Hinn 20. febrúar 2024 sammæltist ríkisstjórnin um aðgerðir í málefnum umsækjenda um alþjóðlega vernd, flóttafólks og innflytjenda. Á grundvelli þeirra aðgerða er ætluð að tekið verði utan um málefni hópsins með heildstæðum hætti með aukinni samhæfingu á milli ráðuneyta og stofnana. Markmiðið er að stuðla að betri, skilvirkari og skýrari framkvæmd verkefna sem varða flóttafólk og innflytjendur.

Tækifæri til umbóta

Gera má ráð fyrir að með gerð ítarlegs stöðumats og í kjölfarið grænbókar í tengslum við málefni innflytjenda og flóttafólks skapist tækifæri til að vinna markvisst að úrbótum innan málaflokksins þar sem lítið verður til helstu áskorana sem þar koma fram. Stefnt er að því að hvítbók eða drög að stefnu stjórnvalda í málaflokknum liggja fyrir í lok maí 2024 auk þess sem stefnt er að því að unnin verði ný framkvæmdaáætlun um málefni innflytjenda sem nái til næstu fimm ára. Gert er ráð fyrir að samhliða verði gerðar breytingar á lögum um málefni innflytjenda til að ná fram þeim markmiðum sem að verður stefnt í fyrirhugaðri stefnu stjórnvalda í málaflokknum. Fram að því verður áfram unnið að aðgerðum í gildandi framkvæmdaáætlun sem samþykkt var á Alþingi um mitt ár 2022. Að vinnu við gerð stefnu stjórnvalda í málaflokknum hafa þegar komið um 400 manns og hefur mikil áhersla verið lögð á að tryggja að rödd innflytjenda sjálfra fái að heyrast við mótun á lausnum til framtíðar og þannig hefur verið stuðlað að því að aðgerðir taki mið af raunverulegum þörfum byggðum á mati þeirra sem málið varðar með beinum hætti. Með heildarstefnu stjórnvalda í málefnum innflytjenda og flóttafólks má gera ráð fyrir að tækifæri skapist til skýrrar markmiðssetningar og markvissra aðgerða til að ná fram tilætluðum árangri.

Á árinu 2023 sameinuðust Fjölmenningarsetur og Vinnumálastofnun í eina stofnun en báðar stofnanirnar höfðu áður veitt innflytjendum og flóttafólki víðtæka þjónustu. Með sameiningu stofnananna er gert ráð fyrir að unnt verði að efla enn frekar en áður stuðning við innflytjendur og flóttafólk og tryggja aðgengi að upplýsingum og þjónustu um allt land. Ætla verður að verkefni Vinnumálastofnunar á þessum vettvangi muni eflast og vaxa í framtíðinni í takt við ætlaða fjölgun meðal innflytjenda og flóttafólks hér á landi.

Áhættuþættir

Ætla má að helstu áhættuþættir varðandi málaflokkinn séu ófyrirsjáanleiki þegar kemur að fjölda umsókna um alþjóðlega vernd, staðan á húsnæðismarkaði hér á landi og vaxandi vopnuð átök og pólitískur óstöðugleiki víðs vegar í heiminum. Áhrifa stríðsins í Úkraínu gætir enn og ekki er séð fyrir endann á þeim átökum með tilheyrandi fólksflóttu. Erfiðleikar við að útvega bæði flóttafólki sem og öðrum innflytjendum varanlegt húsnæði og umsækjendum um alþjóðlega vernd tímabundið húsnæði hafa verið viðvarandi. Alag 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 í vinnu með innflytjendum og flóttafólki. Hröð aukning bæði hvað varðar fjölda innflytjenda og fjölda flóttafólks getur þannig valdið tímabundnum áskorunum vegna skorts á fagfólki auk þess sem móttökuáætlanir og móttökukerfið í heild er hannað fyrir mun fámennari hóp en þarf nú á þjónustu að halda.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Aukin tækifæri flóttafólks til félagslegrar þátttöku og virkni í íslensku samfélagi.	10.3	Hlutfall flóttafólks sem nýtir íslenskunámskeið á fyrsta ári eftir verndarveitingu.	75%	80%	90%
	16.1	Hlutfall flóttafólks sem fær, samfélagsfræðslu fyrir flóttafólk, Landnemann.	39%	70%	90%
Hækkandi hlutfall flóttafólks sem nýtur þjónustu í samræmdri móttöku flóttafólks.	16.1	Hlutfall flóttafólks sem nýtur þjónustu í samræmdri móttöku flóttafólks á fyrsta ári eftir verndarveitingu.	108%*	70%	80%

* Vegna tafa á tilvísunum í samræmda móttöku á árinu 2022 var 2.142 einstaklingum vísað í samræmda móttöku á árinu 2023 en heildarverndarveitingar á árinu voru 1.986 sem leiðir til skekkju í mælikvarða ársins 2023.

Mælikvarðar tóku breytingum frá og með síðustu fjármálaáætlun. Enn hafa ekki verið mótaðir nýir mælikvarðar er varða málefni innflytjenda í stað þeirra sem felldir voru brott sökum þess að þeir þóttu ekki nægjanlega lýsandi. Nýir mælikvarðar verða mótaðir samhliða gerð stefnu stjórnvalda í málefnum innflytjenda og flóttafólks. Fyrri markmið um flóttafólk sem hingað kemur í boði íslenskra stjórnvalda eru ekki endurvakin á meðan unnið er að heildarstefnumótun í málaflokknum. Þá er bætt við mælikvarða í tengslum við markmið um samfélagsþátttöku flóttafólks og því stuðst við tvo mælikvarða (íslenskukennslu og samfélagsfræðslu) í stað eins í fyrri áætlun.

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 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2024
	2022	2023	
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	49.225	40.811	47.000
30.10 Vinnumál og atvinnuleysi	47.510	39.104	45.251
30.20 Vinnumarkaður	1.715	1.706	1.750

* Fjárlög að viðbættum fjárákualögum 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 búð til að takast á við ný verkefni á vinnumarkaði framtíðarinnar. Með þessu móti sé unnið að því að allir komi heilir heim frá vinnu. Þannig má ætla að best verði stuðlað að því að íslenskt atvinnulíf verði samkeppnishæft í alþjóðlegum samanburði.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að flestir geti verið virkir þátttakendur á vinnumarkaði, óháð kyni, aldri, búsetu, fötlun eða skertri starfsgetu til að sjá sér og sínum farborða en almenn þátttaka á vinnumarkaði er talin ein þýðingarmesta leiðin til að koma í veg fyrir félagslega einangrun, vanlíðan og fátækt. Þá verði aðstæður á vinnustöðum í samræmi við framþróun og bestu þekkingu á hverjum tíma en í því sambandi þykir 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

Gert er ráð fyrir að fjárheimildir málefnasviðsins lækki um 2,9 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunarinnar. Það skýrist einkum af því að tímabundin fjárheimild 2,4 ma.kr. vegna stuðnings til greiðslu launa starfsfólks á almennum vinnumarkaði vegna náttúruhamfara í Grindavíkurbæ sem kom inn í fjárlögum 2024 fellur niður 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 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi	45.114	43.910	43.751	44.050	44.076
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	45.087	43.884	43.725	44.024	44.051
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	27	26	26	26	26

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029

Virknistöryggi

Draga úr fjarveru
á vinnumarkaði.

Efla stuðningsúrræði við fólk
með mismikla starfsgetu.

Öruggari og heilsu-
samlegri vinnustaðir.

30.1 Vinnumarkaður 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.

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. 433–435 í fjármálaáætlun 2023–2027 og er hér vísað til þeirrar umfjöllunar.

Almennt atvinnuleysi lækkaði á árinu 2023. Í ársbyrjun var almennt atvinnuleysi 3,7% en var komið niður í 3,6% í árslok og var að meðaltali 3,25% á árinu, samanborið við 3,9% árið 2022. Í lok desember 2023 var 7.241 einstaklingur skráðir án atvinnu hjá Vinnumálastofnun, 4.151 karl og 3.090 konur. Samhliða lækkaði atvinnuleysi hefur langtímaatvinnulausum (sem verið hafa lengur en 12 mánuði án atvinnu) fækkað nokkuð en í árslok 2022 var fjöldinn 1.786 einstaklingar, þar af var um að ræða 981 karl og 805 konur en í árslok 2023 var fjöldinn 1.127 einstaklingar þar af 626 karlar og 501 kona. 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 að því að finna störf við hæfi hvers og eins.

Tækifæri til umbóta

Líkt og kemur fram í sameiginlegri umfjöllun um málaflokka 27.1 og 27.2 er stefnt að því að leggja til lagabreytingar þar sem lagt verður til að stuðst verði við samþætt sérfræðimat á getu til virkni á vinnumarkaði. Mun verða lögð áhersla á fyrirbyggjandi aðgerðir og snemmtæka íhlutun sem og að auka samstarf heilsugæslu, félagsþjónustu sveitarfélaga,

Vinnumálastofnunar, VIRK og Tryggingastofnunar en mikilvægt þykir jafnframt að efla áfram þau þjónustuúrræði sem ætluð eru til að styðja fólk til þátttöku á vinnumarkaði.

Það eru helstu markmið Vinnumálastofnunar, 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 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 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.

Ætla má að mikil tækifæri séu fölgin í þeirri heildarendurskoðun á atvinnuleysistryggingakerfinu sem staðið hefur yfir þar sem m.a. verður unnt að aðlaga atvinnuleysistryggingakerfið að breytingum á vinnumarkaði, s.s. hvað varðar breytt ráðningarform.

Í mars 2024 lögðu ríkisstjórn Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga sameiginlega fram aðgerðir til að greiða fyrir kjarasamningum á vinnumarkaði til næstu fjögurra ára. Meðal þess sem þar kemur fram er að hámarksábyrgð úr Ábyrgðasjóði launa verði hækkuð í tveimur áföngum, úr 633.000 kr. á mánuði í 850.000 kr. þann 1. apríl 2024 og í 970.000 kr. á mánuði 1. janúar 2025. 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, starfsendurhæfingasjóði og Atvinnuleysistryggingasjóði.

Áhættuþættir

Það sem helst getur komið í veg fyrir að markmið innan málaflokksins náist er skortur á viðeigandi störfum á vinnumarkaði þannig að sem flest geti verið þátttakendur á vinnumarkaði þrátt fyrir mismikla starfsgetu og óháð þjóderni, menntun eða aldri.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Draga úr fjarveru frá vinnumarkaði.	8,5	Aukin virkni mæld sem fjöldi langtímaatvinnulausra sem afskrá sig hjá Vinnuástoðun áður en þau hafa fullnýtt bótarétt sinn innan atvinnuleysis-tryggingakerfisins.	1.929	1.800	1.500
	8,6				
Efla stuðningsúrræði fyrir einstaklinga með skerta starfsgetu í tengslum við þátttöku þeirra á vinnumarkaði.	8,5	Árangur úrræða mældur sem hlutfall þeirra sem hafa verið ráðnir til starfa með ráðningarstyrk og hafa ekki verið skráðir atvinnuleitendur að nýju innan sex mánaða eftir að tímabili ráðningarstyrks lýkur.	68%	75%	80%
	8,6				
Efla stuðningsúrræði fyrir einstaklinga með skerta starfsgetu í tengslum við þátttöku þeirra á vinnumarkaði.	8,3	Fjöldi nýrra starfstækifæra í samstarfi við atvinnulíf fyrir fólk með skerta starfsgetu.	347	450	580
	3,4				

Gerð var breyting frá fyrri fjármálaáætlun á síðari mælikvarða við markmið nr. 1 þar sem áður var mælt hlutfall einstaklinga sem eru skráðir hjá Vinnuástoðun í atvinnuleit en afskrá sig hjá stofnuninni vegna vinnu/náms/vinnumarkaðsúrræða og hafa ekki skráð sig aftur án atvinnu hjá stofnuninni sex mánuðum síðar. Nú tekur mælingin aðeins til svokallaðra ráðningarstyrkja en slík mæling þykir betur til þess fallin að mæla árangur af þjónustu við þann hóp einstaklinga sem þarf á sérstakri þjónustu að halda.

30.2 Vinnumarkaður**Verkefni**

Málaflokkurinn tekur til vinnuverndar og sáttamiðlunar á vinnumarkaði. Undir málaflokkinn heyra Vinnueftirlit ríkisins og embætti ríkissáttasemjara.

Vinnuvernd felur í sér að starfsumhverfi á vinnustöðum sé öruggt og heilsusamlegt og annast Vinnueftirlit ríkisins eftirlit með vinnuumhverfi vinnustaða á landinu, 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 stéttarfélaganna.

Helstu áskoranir

Ein helsta áskoranin málaflokksins hvað varðar vinnuvernd felst í því að hvetja vinnustaði landsins til að starfa markvisst að vinnuvernd þar sem áhersla er lögð á vellíðan og öryggi starfsfólks sem og til að sjá til þess að vinnuvernd verði hluti daglegrar starfsemi þeirra. Árangursríkt vinnuverndarstarf er samstarfsverkefni atvinnurekenda 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. Til þess að forvarnir skili árangri er lykilþáttur að vinnustaðamenningin sé heilbrigð og þar ríki öryggismenning þar sem öll bera ábyrgð. 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.

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. 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 oftast 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 líður vel í starfi en ætla má að slíkar aðstæður auki framleiðni og dragi úr líkum á fjarveru fólks á vinnumarkaði. Það er óumdeilt að atvinnulífið nýtur góðs af virkri þátttöku sem flestra á vinnumarkaði og það sama á við um samfélagið í heild sinni þar sem gera má ráð fyrir að mikil atvinnuþátttaka fólks dragi úr kostnaði samfélagsins, s.s. í tengslum við heilbrigðisþjónustu, starfsendurhæfingu og lífeyrisgreiðslur. 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 umhverfisáhrifum.

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 innleiða vinnustaðamenningu þar sem áhersla er lögð á vellíðan og öryggi starfsfólks. Til þess að vekja athygli á framangreindum þáttum ýtti Vinnueftirlit ríkisins úr vör á árinu 2023 í samvinnu við félags- og vinnumarkaðsráðuneytið viðamiklu átaksverkefni undir yfirskriftinni: #Tökum höndum saman: Eflum heilbrigða vinnustaðamenningu. Þá var einnig á árinu 2023 komið á fót vinnuverndarsjóði í samstarfi við ráðuneytið með því markmiði að efla rannsóknir og stuðla að bættri vinnuvernd á íslenskum vinnumarkaði.

Mikilvægt er að ríkissáttasemjari hafi yfirsýn yfir efndir kjarasamninga og bjóði upp á sáttamiðlunarþjónustu og stuðning á gildistíma kjarasamninga. Slík aðferðafræði eykur líkur á að einn samningur taki við af öðrum. Þá er mikilvægt að samningsaðilar geti komið sér saman um launaupplýsingar og efnahagsforsendur kjarasamninga áður en viðræður hefjast.

Skref í þá átt var stigið við skipun kjaratölfræðinefndar en með skipun nefndarinnar var stofnað til samstarfs heildarsamtaka á vinnumarkaði, ríkis og sveitarfélaga um gerð og hagnýtingu tölfræðigagna um laun og efnahag til undirbúnings og eftirfylgni með kjarasamningum. Nefndin hóf störf í desember 2019 og hefur birt sjö skýrslur sem allar hafa það að markmiði að fyrir liggi áreiðanlegar upplýsingar og sameiginlegur skilningur aðila um laun og efnahag sem nýtast við undirbúning og eftirfylgni kjarasamninga á hverjum tíma. Skýrslurnar eru aðgengilegar hér á vefsíðu Kjaratölfræðinefndar, ktn.is.

Áhættuþættir

Það sem helst getur komið í veg fyrir að markmið innan málaflökksins 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 árangursríkt 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 málaflökksins náist að efla fyrirbyggjandi sáttamiðlun við gerð kjarasamninga á vinnumarkaði er að aðilar vinnu- markaðarins, 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 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
	8.8, 5.4,	Hlutfall vinnustaða með áætlun um öryggi og heilbrigði.	51,74%	60%	80%
Öruggari og heilsusamlegri vinnustaðir.	8.8, 5.4	Hlutfall vinnustaða sem hafa vinnuverndarfulltrúa (öryggisnefndir /öryggistrúnaðarmenn/öryggis verðir).	46,7%	52%	70%
	8.8., 5.4	Fjöldi vettvangsathugana og stafræn samskipti hjá Vinnueftirliti ríkisins.	1.325	2.000	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.	30%	50%	50%

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 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2024
	2022	2023	
31 Húsnæðis- og skipulagsmál	14.834	19.756	24.532
31.10 Húsnæðismál	13.971	18.965	23.822
31.20 Skipulagsmál	863	792	711

* 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 jafnvægi á húsnæðismarkaði þar sem framboð mætir þörf og uppbygging tekur mið af umhverfisvænum og hagkvæmum lausnum og byggingarefnum. Hugað er að velsæld samfélags og gæðum í hinu byggða umhverfi og landnýting og skipulag byggða landsins hvetji til sjálfbærni í daglegu lífi og tryggi aðgengi að grunnþjónustu og fjölbreyttum atvinnutækifærum.

FJÁRMÖGNUN

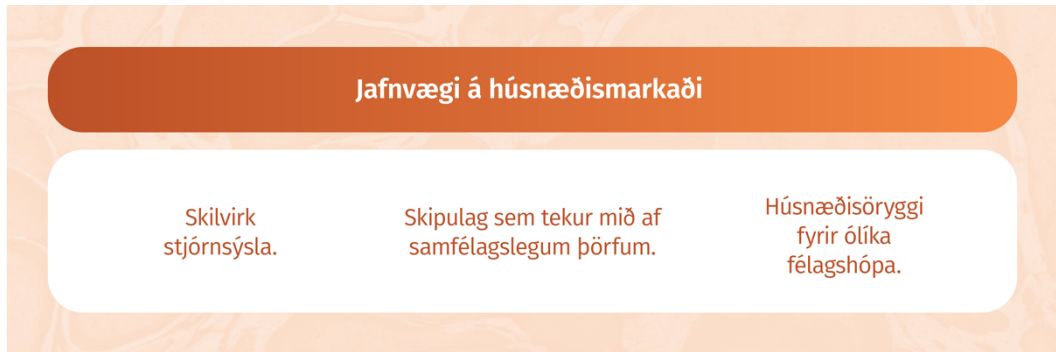
Heildarframlög til málefnasviðsins á tímabili áætlunarinnar nema 119,3 ma.kr. Framlög aukast um 2 ma.kr. á milli áronna 2024–2025 sem skýrast fyrst og fremst af aukningu í framlögum til húsnæðisbóta en í tengslum við aðkomu stjórnvalda að kjarasamningum á almennum markaði aukast framlög til húsnæðisbóta um 2,5 ma.kr. eða samtals 12,5 ma.kr. á tímabili áætlunarinnar. Framlög til sértæks húsnæðisstuðnings vegna náttúruhamfara í Grindavík að fjárhæð 450 m.kr. falla niður.

Helstu breytingar á útgjaldaramma málefnasviðsins á tímabili fjármálaáætlunar er tímabundin aukning á stofnframlögum sem hækka úr 7,3 ma.kr. á árinu 2025 í 7,5 ma.kr. á árinu 2026 og 9,5 ma.kr. á árinu 2027. Að því loknu falla tímabundnar hækkanir niður og gert er ráð fyrir að stofnframlögin nemi 3,6 ma.kr. árin 2028 og 2029 með fyrirvara um endurskoðun verði þörfin þá metin hærrí. Þá er einnig gert ráð fyrir að vaxtabótakerfið verði endurskoðað ásamt því að skipaður verði starfshópur sem leggur mat á fyrirkomulag húsnæðisstuðnings hér á landi í samanburði við Norðurlöndin og geri tillögur að framtíðarfyrirkomulagi.

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 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
31 Húsnæðis- og skipulagsmál	26.611	24.607	26.605	20.738	20.735
þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	18.225	16.060	16.060	16.060	16.059
þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	8.386	8.547	10.545	4.678	4.676

HELSTU ÁHERSLUR 2024–2028



31.1 Húsnæðismál

Verkefni

Verkefni málaflokksins er að stuðla að auknu aðgengi almennings að viðunandi húsnæði á viðráðanlegu verði fyrir þau sem þurfa á því að halda, hvort sem er til eignar eða leigu, auk þess að meta framtíðarþörf og áætla framboð húsnæðis og stuðla þannig að auknum stöðugleika á húsnæðismarkaði. Undir málaflokkinn heyra 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.

Öryggi í húsnæðismálum er ein af sex velsældaráherslum sem ríkisstjórnin hefur ákveðið að séu í forgrunni við gerð fjármálaáætlunar en viðunandi húsnæði er ein af grunnþörfum einstaklingsins og er kostnaður við húsnæði oftast stærsti útgjaldaliður heimila.

Tillaga til þingsályktunar um húsnæðisstefnu¹ fyrir árin 2024–2038 ásamt fimm ára aðgerðaáætlun var lögð fram á Alþingi í nóvember 2023. Stefnan er samhæfð öðrum áætlunum innviðaráðuneytisins á sviði skipulagsmála, samgöngumála, sveitarfélaga og byggðamála.

Sem hluti af aðgerðum ríkisstjórnarinnar til stuðnings langtímakjarasamningum á vinnumarkaði verður stuðlað að auknu framboði íbúðarhúsnæðis og fjölgun hagkvæmra íbúða í almenna íbúðakerfinu, skilvirkari stjórnsýslu húsnæðis- og skipulagsmála og aukinni aðkomu lífeyrissjóðanna að fjárfestingu í húsnæði. Húsnæðisstuðningur verður aukinn með hækkun húsnæðisbóta til leigjenda. Þá verða gerðar breytingar á húsaleigulögum sem tryggja skýrari ramma og fyrirsjáanleika um ákvörðun og breytingar leigufjárhæðar. Hluti af aðgerðum stjórnvalda til stuðnings langtímakjarasamningum felast í því að sveitarfélög munu leggja til byggingarhæfar lóðir og stofnframlög til að mæta uppbyggingarþörf.

Helstu áskoranir

Nánast fordæmalaus hækkun húsnæðisverðs undanfarin ár, hækkun stýrivaxta og aukin áhrif húsnæðisliðar á verðbólgu hafa skapað áhættu og óstöðugleika í húsnæðismálum, einkum þeirra tekju- og eignaminni og þeirra sem búa á svæðum þar sem ríkir markaðsbrestur.² Áskorunin liggur í því að húsnæðismarkaðurinn taki við sér þannig að framboð nýrra íbúða sé aukið og verði í takt við þörf. Skortur er á nægjanlegu framboði byggingarhæfra lóða í skipulagi sveitarfélaga en mikilvægt er að áfram verði lögð áhersla á langtímaáætlanagerð gegnum húsnæðisáætlanir sveitarfélaga sem HMS heldur utan um þar sem árlega er greind íbúðarþörf og framboð nýrra íbúða. Því er mikið til þess unnið að stjórnsýsla húsnæðis- og

¹ <https://www.althingi.is/altext/154/s/0579.html>

² Mat á íbúðarþörf. HMS og Intellecton (2023).

skipulagsmála verði einfölduð og samræmd til að stuðla að hraðari undirbúningi og uppbyggingu íbúða.

Samhliða hækkun fasteignaverðs og óhagstæðum lánakjörum hefur framboð nýrra íbúða dregist mikið saman að undanfögnu. Húsnæðisvandi er einnig víða á landsbyggðinni þar sem framboð nýrra íbúða mætir ekki þörf íbúa og atvinnulífs.³

Þá þarf að auka húsnæðisöryggi tekju- og eignalægri einstaklinga og fjölskyldna, m.a. með því að stuðla að því að húsnæðiskostnaður sé í samræmi við greiðslugetu. Auka þarf framboð sveigjanlegs húsnæðis sem krefst minni skuldbindingar og minna eigin fjármagns en íbúðarkaup.

Niðurstæða þarfagreiningar sveitarfélaga í húsnæðisáætlunum 2023 var að byggja þurfi um 40.000 íbúðir á næstu 10 árum til að mæta fólksfjölgun. Það er mat HMS að óuppfyllt íbúðarþörf muni aukast um 2.000 íbúðir árið 2024, 4.000 íbúðir árið 2025 og um 6.500 íbúðir 2026 ef ekki tekst að koma af staða aukinni uppbyggingu íbúða. Lög um húsnæðis kaup í Grindavík⁴ munu auka enn frekar eftirspurn eftir húsnæði í samræmi við fasteignakaup íbúa.

Tækifæri til umbóta

Tækifæri til umbóta eru sett fram í tillögu til þingsályktunar um húsnæðisstefnu.

Óflug uppbygging. Á tímabilinu verður haldið áfram markvissri uppbyggingu í almenna íbúðakerfinu með opinberum framboðsstuðningi gegnum stofnframlög og hlutdeildarlán til að treysta húsnæðisöryggi og tryggja viðráðanlegan húsnæðiskostnað tekjulægri heimila.

Tryggð verða stofnframlög ríkisins til að auka framboð á hagkvæmum íbúðum í almenna íbúðakerfinu. Sem fyrr segir þá snúa aðgerðir ríkisstjórnarinnar til stuðnings langtímakjarasamningum á vinnumarkaði um að styðja við byggingu allt að 1.000 íbúða á ári á samningstímabilinu í formi stofnframlaga og hlutdeildarlána til að mæta fyrirsjáanlegri íbúðarþörf ólíkra hópa samfélagsins. Einkum er horft til eftirfarandi húsnæðisstuðnings:

- Stofnframlög. Stjórnvöld hafa stutt við óhagnaðardrífín húsnæðisfélög til þess að auka framboð á langtímaleiguíbúðum fyrir tekjulægri heimili og mæta fyrirsjáanlegri íbúðarþörf. Með stofnframlögum skapast grundvöllur fyrir öruggt húsnæði og leiguverð sem sé í samræmi við greiðslugetu leigjenda og sé að jafnaði ekki hærri en 25% af tekjum. Áætlað er að stofnframlög verði samanlagt rúmlega 31,6 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunar.
- Lánveitingar Húsnæðissjóðs. Í tengslum við stefnumótun í húsnæðismálum verður haldið áfram að greina þörf fyrir lánveitingar. Árið 2023 voru veitt 232 hlutdeildarlán sem er mesti fjöldi lánveitinga frá því að reglur um hlutdeildarlán tóku gildi. Fyrirkomulag hlutdeildarlána verður endurskoðað svo þau nái betur markmiðum sínum.
- Til að draga úr húsnæðiskostnaði leigjenda verður húsnæðisbótakerfið styrkt. Grunnfjárhæðir húsnæðisbóta og eignaskerðingamörk í húsnæðisbótakerfinu hækka 1. júní 2024 auk þess sem aukið tillit verður tekið til fjölskyldustærðar og munu framlög til húsnæðisbóta aukast um 2,5 ma.kr. á ársgrundvelli vegna þessa.

Húsnæðisöryggi og jafnrétti í húsnæðismálum. Mikilvægt er að landsmenn búi við húsnæðisöryggi og jafnrétti í húsnæðismálum með því að sköpuð verði skilyrði með markvissum húsnæðisstuðningi til að öll hafi aðgengi að öruggu og góðu húsnæði með viðráðanlegum húsnæðiskostnaði. Lagt hefur verið til grundvallar að húsnæðisöryggi feli að meginstefnu í sér tryggt, heilnæmt og varanlegt húsnæði fyrir einstaklinga og fjölskyldur á viðráðanlegu verði þannig að húsnæðiskostnaður sé í samræmi við greiðslugetu.

³ Þróun húsnæðismarkaðar á landsbyggðinni: Áskoranir og lausnir. Hagdeild HMS (2021).

⁴ <https://www.althingi.is/altext/154/s/1131.html>

Með rammasamkomulagi ríkis og sveitarfélaga til næstu átta ára er sett fram sameiginleg sýn um uppbyggingu íbúða til að mæta íbúðapörf ólíkra hópa samfélagsins, bæta húsnæðisöryggi leigjenda og stuðla að auknum stöðugleika á húsnæðismarkaði. Markmið ramma-sammings er að auka framboð húsnæðis og einnig að hækka hlutfall almenna íbúðakerfisins svo að næstu átta árin verði 30% nýrra íbúða hagkvæmt húsnæði⁵ og 5% til viðbótar félagslegar íbúðir á vegum sveitarfélaga. Á tímabilinu 2024–2027 er gert ráð fyrir uppbyggingu a.m.k. 1.000 nýrra íbúða með stuðningi ríkisins. Til að draga úr íþyngjandi húsnæðiskostnaði leigjenda verður húsnæðisbótakerfið styrkt og umgjörð um sérstakan húsnæðisstuðning sveitarfélaga bætt. Almenna íbúðakerfið er þar lykilkþáttur og því mikilvægt að áhersla verði lögð á áframhaldandi uppbyggingu og aukna hlutdeild þess á leigumarkaði á komandi árum. Unnið hefur verið að endurskoðun regluverks á leigumarkaði með það í huga að jafna stöðu sammingsaðila og gera leiguhúsnæði að raunverulegum og öruggum valkosti um búsetu. Meðal annars hefur verið unnið frumvarp sem hefur það að markmiði að tryggja að lykilupplýsingar um húsnæðisöryggi og húsnæðisstuðning þurfa að liggja fyrir sem næst rauntíma þannig að hægt sé að bregðast við tímanlega þegar þess er þörf. Áfram verður stutt við tekjulága einstaklinga í gegnum húsnæðisbætur. Frítækjumörk húsnæðisbóta hækkuðu um 8,2% um áramót 2024 frá fyrri áramótum. Sé litið til þróunar leiguverðs samkvæmt vísitölu leiguverðs hefur leiguverð farið hækkanandi undanfarna mánuði. Tólf mánaða hækkan leiguverðs í desember 2023 nemur 8,2%.

Skilvirk stjórnsýsla og bætt starfsumhverfi mannvirkjagerðar. Endurbætur á regluverki í skipulags- og byggingarmálum eru meðal áherslna ríkisstjórnarinnar ásamt aukinni skilvirkni í stjórnsýsluferlum. Unnið er að því að einfalda ferla í skipulagsgerð og byggingarmálum þannig að til verði einn heildstæður samþættur og skilvirkur ferill með stafræna þróun að leiðarljósi. Markmið með endurskoðun byggingarreglugerðar sem stendur yfir er að spara dýr-mætan tíma í undirbúningi byggingar með stafrænni þróun, auka rekjanleika, skilvirkni og gæði gagna ásamt því að hverfa frá forskriftarákvæðum í byggingarreglugerð og innleiða þess í stað markmiðsákvæði með áherslu á gæði og aukna réttarvernd vegna byggingargalla. Enn fremur er gert ráð fyrir að uppfæra viðmið evrópskra þolhönnunarstaðla byggingariðnaðarins fyrir íslenskar aðstæður í svokölluðum þjóðarviðaukum en vísað er til þeirra í kröfum byggingarreglugerðar.

Markmið um kolefnishlutleysi. Stjórnvöld hafa sett sér metnaðarfull markmið um kolefnis-hlutleysi og er það ein af þeim sex velsældaráherslum sem stjórnvöld hafa í forgrunni við gerð fjármálaáætlunar. Það er áskorun að draga úr loftslagsáhrifum byggingariðnaðarins en 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. Endurskoðun byggingarreglugerðar stendur yfir og beinist vinnan að tillögum OECD til úrbóta á lögum og reglum í byggingariðnaði, þ.m.t. að auka sjálfbærni, stafræna stjórnsýslu og gæði. Innviðar- ráðuneytið hefur kynnt til umsagnar drög að breytingu á byggingarreglugerð sem felur í sér innleiðingu ákvæða um lífsferilsgreiningu mannvirkja en með lífsferilsgreiningu mannvirkja er hægt að leggja mat á og takmarka umhverfisáhrif þeirra frá upphafi til enda. Þá verði unnið að innleiðingu grænna hvata vegna íbúða sem byggðar eru með stuðningi hins opinbera, s.s. með stofnframlögum eða hlutdeildarlánnum með það fyrir augum að auka hagkvæmni á líftíma og draga úr umhverfisáhrifum. Þá verði unnið að útgáfu losunarviðmiða fyrir íslenskar byggingar.

Gæðamarkmið. Tryggja þarf að uppbygging stuðli að auknum gæðum, öryggi, rekjanleika og hagkvæmni íbúðauppbyggingar í jafnvægi við umhverfið. Það felur í sér að íbúðir búi yfir

⁵ Íbúðir sem falla undir lög um almennar íbúðir, íbúðir sem uppfylla skilyrði fyrir hlutdeildarlán og lán til leiguíbúða samkvæmt lögum um húsnæðismál.

grunnæðum mannvirkja, sem eru til að mynda öryggi, dagsbirta, hreint loft, góð hljóðvist, aðgengi, gott skipulag/skilvirkni og að húsnæði uppfylli rýmispörf daglegra athafna.

Rannsóknir og þróun eru mikilvægur þáttur til að tryggja nýsköpun innan mannvirkjageirans og aðlögun að íslenskum aðstæðum. Til að mynda er ein af okkar stærstu samfélagslegu áskorunum í dag gallar og rakaskemmdir í byggingum. Miklir fjárhagslegir og heilsufarslegir hagsmunir eru fólgnir í að styrkja rannsóknir á sviði mannvirkjagerðar. Askur – mannvirkjasjóður var stofnaður til þess að styrkja rannsóknir á þessu sviði og hafa innviðaráðuneytið og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið veitt fjármuni í sjóðinn frá 2021. Alls voru veittar um 100 m.kr. úr sjóðnum á ári 2021–2023.

Virkur vinnumarkaður. Forsenda fyrir búsetu og virkum vinnumarkaði um land allt er fjölbreytt framboð íbúða. Áhersla verður lögð á íbúðauppbyggingu á landsbyggðinni (Tryggð byggð) í samræmi við húsnæðisáætlanir sveitarfélaga. Með því er stutt við getu einstaklinga til að fara á milli staða í leit að atvinnutækifærum og vinnusóknarsvæðin efla.

Samræmi grunnskraá. Unnið er að því að bæta grunnskrár á sviði húsnæðis- og skipulagsmála, samræmingu stafrænnar þjónustu og tengingu við Ísland.is, m.a. til að auka yfirsýn og styrkja stýritæki stjórnvalda varðandi eignarráð yfir landi og öðrum fasteignum.

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 efla í takt við niðurstöður starfshóps um málefni skólans og nýja reglugerð um Brunamálaskólann.

Kynja- og jafnréttissjónarmið. Eitt af meginmarkmiðum málefnasviðsins er að tryggja öruggt húsnæði fyrir öll. 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 einhleypna og barnlausa einstaklinga (11%).

Heilt á litið má segja að bæði viðtakendur húsnæðisbóta og hlutdeildarlána séu að meiri hluta til barnlausa heimili. Hlutfall kvenna og karla í þeim hópi er nokkuð jafnt í báðum húsnæðisstuðningskerfum en þegar litið er til einstæðra foreldra eru konur í miklum meiri hluta. 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. 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.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Jafnvægi á húsnæðismarkaði.	1, 10, 11	Uppbygging í samræmi við metna íbúðaþörf á landsvísu. ⁶	20.000 íbúðir	18.000 íbúðir	15.000 íbúðir
		Fjölgun íbúða í samræmi við áætlaða uppbyggingu samkvæmt húsnæðisáætlunum, á landsvísu og greint niður á landshluta.	4.135 íbúðir	4.390 íbúðir	3.945 íbúðir
Markmið um skilvirkari stjórnýslu og gæði íbúða í jafnvægi við umhverfið.	9, 11	Kolefnislosun vegna mannvirkja.	360.000 tonn CO ₂ -íg./ári	310.000 tonn CO ₂ -íg./ári (10% samdráttur)	235.000 tonn CO ₂ -íg./ári (35% samdráttur)
		Orkunýting mannvirkja.	Liggur ekki fyrir. ⁷		
Markmið um húsnæðisöryggi og jafnrétti landsmanna í húsnæðismálum.	1,5	Hlutfall byggingarleyfa með skráðar áfangauttektir og stöðuskoðanir í mannvirkjaskrá.	41%	80%	95%
		Hlutfall íbúða sem keyptar eru með hlutdeildarláni af íbúðarstofninum.	0,4%	0,9%	1,7%
		Hlutfall almennra íbúða af íbúðarstofninum.	1,6%	2,2%	3,2%

31.2 Skipulagsmál**Verkefni**

Undir málaflokkinn heyra Skipulagsstofnun og Skipulagssjóður. Skipulagsstofnun hefur umsjón með stjórnýslu skipulagsmála og mati á umhverfisáhrifum.

Tillaga til þingsályktunar um landsskipulagsstefnu⁸ fyrir árin 2024–2038 og fimm ára aðgerðaáætlun var lögð fram á Alþingi í nóvember 2023. Stefnan er samhæfð öðrum áætlunum innviðaráðuneytisins á sviði húsnæðismála, samgöngumála, sveitarfélaga og byggðamála.

Helstu áskoranir

Helstu áskoranir í skipulagsmálum snúa m.a. að loftslagsbreytingum en ákvarðanir og stefnur um landnotkun sem settar eru fram í skipulagi hafa áhrif á loftslagsáhrif samfélaga, bæði í þéttbýli og dreifbýli. Brýnt er að ná jafnvægi í uppbyggingu húsnæðis í samræmi við þörf og samstillta stefnu og aðgerðir ríkis og sveitarfélaga til að tryggja nægt framboð. Land er

⁶ Metin þörf til fimm ára skv. rammasamningi.

⁷ Niðurstöður liggja fyrir 2024 og hægt að orkuflökka mannvirki (nýbyggingar) 2025.

⁸ <https://www.althingi.is/altext/pdf/154/s/0621.pdf>

takmörkuð auðlind og landbúnaðarland sem hentar vel til ræktunar matvæla og fóðurs er verðmætt. Mikil samkeppni ríkir um land í dreifbýli vegna aukinnar eftirspurnar eftir landi til skóg-ræktar, undir frístundabyggð, ferðaþjónustu, íbúðauppbyggingu og nýtingu vindorku.

Innviðir eru forsenda fyrir þróun byggðar og kröftugu atvinnulífi. Hins vegar eru töluverðar áskoranir fölgjar í að skapa farveg fyrir skipulagsákvæðanir og leyfisveitingar þjóðhagslegra mikilvægra innviða sem þjóna hagsmunum landsins alls.

Með vaxandi ferðaþjónustu er aukin ásókn á miðhálandið með vaxandi álagi. Aukið álag getur m.a. falið í sér þörf fyrir uppbyggingu innviða fyrir samgöngur og ferðaþjónustu en samhliða slíkri uppbyggingu þarf að tryggja að hefðbundin not rýrni ekki, vernd óbyggðra víðerna, mikilvægra landslagsheilda og náttúru miðhálandisins.

Vönduð samþætting samgöngukerfa og byggðar er undirstaða gæða hins byggða umhverfis. Samhliða markvissum orkuskiptum er jafnframt nauðsynlegt að auka hlutdeild vistvænna ferðamáta til að ná markmiði stjórnvalda um samdrátt í losun gróðurhúsalofttegunda.

Aukin ásókn er í nýtingu haf- og strandsvæða, m.a. fyrir matvælaframleiðslu og orkuvinnslu. Skilgreina þarf siglingaleiðir á strandsvæðum og skerpa sýn á rýmispörf flutningskerfa og aðra staðbundna nýtingu sem hefur takmarkandi áhrif á veiðar og siglingar. Á hafsvæðum utan strandsvæða er þörf á skýrari stefnumörkun fyrir ákvarðanir um staðbundna nýtingu og náttúruvernd.

Skipulag vindorkunýtingar er nýtt viðfangsefni í skipulagsmálum hér á landi en vaxandi áhugi er á nýtingu hennar. Í stjórnarsáttmála er sett fram áhersla um að vindorkuver byggist upp á afmörkuðum svæðum nærri tengivirkjum og flutningslínunum þar sem unnt verður að tryggja afhendingaröryggi. Huga þarf að viðmiðum um staðsetningu vindorkuvera, fjölda þeirra og stærð og enn fremur að skýrari reglum og viðmiðum um áhrif á umhverfi og náttúru.

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. Frá aldamótum til ársins 2017 voru kynjahlutföll landsmanna nokkuð jöfn. Síðan þá hefur körlum fjölgað mikið og eru nú búsettir 10.000 fleiri karlar en konur á landinu öllu. Í minni sveitarfélögum búa færri konur en karlar og eru meginástæður þess oft og tíðum færri atvinnutækifæri og mismunun í aðgengi að menntun. Með markvissri stefnumótun sveitarfélaga í skipulagi má stuðla að fjölbreyttara framboði starfa fyrir öll kyn. Enn er meiri hluti þeirra er vinna að skipulagsmálum og mannvirkjagerð karlar, t.a.m. eru karlar tæplega 70% allra starfandi skipulagsfulltrúa.⁹

Efling fjölbreyttra ferðamáta stuðlar að auknu jafnrétti en konur og börn ferðast að öllu jöfnu styttri vegalengdir og gæta þarf þess við forgangsroðun samgönguverkefna. Einnig þarf að horfa til þess þegar svæði eru skipulögð að þau henti öllum aldurshópum og kynjum, hvort þau séu barnvæn, hvort þar sé hægt að stunda tómstundir og hvers konar atvinnustarfsemi rúmast þar. Til að breikka sýn okkar á skipulagsmál er nauðsynlegt að fá fjölbreyttari hóp að borðinu, t.d. með því að auka þátt kvenna í ákvarðanatöku er varðar skipulagsmál. Huga verður að bættu aðgengi fyrir alla hópa samfélagsins til að komast leiðar sinnar, jafnt er varðar byggingu mannvirkja, samgöngumála og fleiri þátta.

Tækifæri til umbóta

Mörg tækifæri eru til umbóta og er hér gerð grein fyrir þeim undir hverju af markmiðum landsskipulagsstefnu.

Aukið framboð húsnæðis. Frumvarp um breytingu á skipulagslögum er í þinglegri meðferð þar sem lagt er til að sveitarstjórnir geti endurskodað deiliskipulag ef framkvæmdir hafa ekki

⁹ Skipulagsstofnun (e.d.). Listi yfir skipulagsfulltrúa sveitarfélaga.

hafist innan fimm ára frá birtingu samþykkt deiliskipulags. Enn fremur hafa verið samþykktar breytingar á skipulagslögum um að sveitarstjórnun sé heimilt að skilgreina hluta uppbyggingarinnar fyrir hagkvæmar íbúðir.

Vernd umhverfis og náttúru. Mikilvægt er að samstillta upplýsingagjöf og viðbrögð vegna loftslagsbreytinga sem þegar eru farnar að ógna lífríki á landinu öllu og hafsvæðum þess. Því er mikilvægt að skipulagsgerð styðji við markmið um kolefnishlutleysi og verða gerðar leiðbeiningar þess efnis sem miða að því að bæta upplýsingagjöf um áhrif skipulagsákvæðana til losunar og bindingar gróðurhúsalofttegunda þannig að markvisst sé unnið að því að uppfylla metnaðarfull markmið Íslands um samdrátt í losun og mætt sé sívaxandi þörf á bindingu kolefnis. Er það í samræmi við velsældaráherslu um kolefnishlutlausu framtíð og lögbundið markmið stjórnvalda um kolefnishlutleysi eigi síðar en árið 2040.

Samspil skipulagsáætlana og orkuskipta er einnig liður í því að samstillta áætlanir ólíkra stjórnvalda þannig að nauðsynleg orkuskipti geti gengið hratt fyrir sig. Kortlagning víðerna, flokkun landslagsgerða og leiðbeiningar um landslagsgreiningu eru mikilvægar aðgerðir í því samhengi að hægt sé að meta áhrif skipulagsákvæðana á víðerni og landslag.

Velsæld samfélags. Til að aðstoða sveitarfélög við að aðlagast loftslagsbreytingum eins markvisst og hægt er verða mótaðir verkferlar og leiðbeiningar fyrir aðlögun sveitarfélaga að áhrifum loftslagsbreytinga. Markmiðið snýr að því að skipulag stuðli að velsæld samfélags og gæðum í hinu byggða umhverfi. Tryggja þarf framboð á fjölbreyttum íbúðum sem stuðlar að sjálfbærni og félagslegri samheldni með tilliti til efnahags. Auka þarf skilvirkni í bygginga- og skipulagsferlum og samhæfa og einfalda undirbúning framkvæmda og samþætta skipulags- og byggingarhluta uppbyggingar.

Samkeppnishæft atvinnulíf. Til þess að mæta aukinni þörf á orkuöflun með fleiri grænum kostum verða unnar leiðbeiningar um skipulagsgerð og vindorkunýtingu þar sem fjallað verði um staðarval og umhverfismat ásamt öðrum þáttum sem snúa að leyfisveitingum. Mikilvægt er að stjórnsýsla ákvarðanatöku um nýtingu hafsvæða verði skýr og skilvirk þar sem aukin ásókn er í nýtingu hafsvæða umhverfis Íslands, m.a. til orkuöflunar. Uppbygging og viðhald þjóðhagslega mikilvægra innviða er liður í að efla atvinnulíf um land allt. Standa þarf vörð um gott ræktunarland til að tryggja fæðuöryggi og verður að kortleggja það á landsvísu. Þjónustustig svæða á hálendinu þarf að endurskilgreina til að mæta aukinni eftirspurn og passa að uppbygging ferðaþjónustumannvirkja verði innan þolmarka hálendisins.

Aðgengi upplýsinga. Skipulagsstofnun vinnur að því að tryggja að sveitarfélög, skipulagsráðgjafar og hönnuðir hafi auðvelt aðgengi að bestu upplýsingum hverju sinni. 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 á árunum 2024–2025 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.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Vernd umhverfis og náttúru.	7, 11, 13	Heildarlosun gróðurhúsalofttegunda.	14.060 kt CO ₂ e	14.015 kt CO ₂ e	13.422 kt CO ₂ e
	6.6, 14	Hlutfall hafsvæða með fullnægjandi verndun vistkerfa.	2% hafsvæða	5% hafsvæða	30% hafsvæða
	6.6, 15	Hlutfall landsvæða með fullnægjandi verndun vistkerfa.	Liggur ekki fyrir	Liggur ekki fyrir	30% landsvæða
Velsæld samfélags.	3, 7, 11, 13	Losun gróðurhúsalofttegunda frá vegsamgöngum.	860 kt CO ₂ e	900 kt CO ₂ e	759 kt CO ₂ e
	1, 2, 5, 10, 11	Hlutfall heimila með íþyngjandi húsnæðiskostnað.	12,8%	12,8%	12,0%
	1, 3, 5, 7, 10	Hlutfall vistvæns ferðamáta.	24%	25%	27%
Samkeppnishæft atvinnulíf.	7, 8, 15	Kolefnisbinding.	509 kt CO ₂ e	550 kt CO ₂ e	13.422 kt CO ₂ e
	8, 15	Hlutfall góðs ræktarlands.	Liggur ekki fyrir	Ný kortlagning	= Grunnár kortlagningar
	7, 8, 13	Hlutfall endurnýjanlegrar orku.	90%	92%	94%

32 Lýðheilsa og stjórnýsla velferðarmála

UMFANG

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra, forsætisráðherra og félags- og vinnumarkaðsráðherra. Það skiptist í fjóra málaflokka sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun þeirra og málefnasviðsins í heild á tímabilinu 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur	Heimildir*	Fjárlög 2024
	2022	2023	
32 Lýðheilsa og stjórnýsla velferðarmála	14.808	11.609	11.929
32.10 Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit	7.154	3.507	3.493
32.20 Jafnréttismál	338	415	388
32.30 Stjórnýsla heilbrigðismála	3.918	4.001	4.229
32.40 Stjórnýsla félagsmála	3.398	3.687	3.819

* 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

Málaflokkar málefnasviðsins eru mjög ólíkir og því er umfjöllun þessa kafla skipt niður á málaflokka.

Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit ásamt stjórnýslu heilbrigðismála. Framtíðarsýn málaflokka um lýðheilsu, forvarnir og eftirlit (32.1) og stjórnýslu heilbrigðismála (32.3) er sameiginleg öllum málefnasviðum heilbrigðisráðuneytisins; að íslensk heilbrigðisþjónusta sé á heimsmeðhöfð 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.

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.

Stjórnýsla félagsmála. Framtíðarsýn málaflokks um stjórnýslu 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 stjórnýslu 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. Ekki er gert ráð

fyrir miklum breytingum á fjárheimildum málefnasviðsins fyrir utan niðurfellingu tímabundinna fjárheimilda og vegna almennra aðhaldsaðgerða.

Útgjaldarammi í m.kr.	Áætlun 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
32 Lýðheilsa og stjórnýsla velferðarmála	11.660	11.616	11.495	11.374	11.253
þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	11.604	11.559	11.440	11.319	11.198
þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	57	56	56	55	54

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029

Efling lýðheilsu, forvarna og eftirlits

Heilsuefling og forvarnir hluti af allri heilbrigðisþjónustu.

Vandaðri kaup á heilbrigðisþjónustu, efling rafrænna heilbrigðisupplýsinga og kostnaðargreininga.

Viðbúnaður við heilsuvá.

Jafnrétti og mannréttindi

Sjálfstæð mannréttindastofnun og stefnumótun á sviði mannréttinda.

Virðismat starfa í þjágu launajafnréttis.

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 lækningataeki, 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 áskorun sem fyrirséð er á samsetningu samfélagsins næstu árin er breytt aldurs-samsetning 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.

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. Það verður því áskorun að fylgja eftir og innleiða Lýðheilsustefnu til ársins 2030. Brýnt 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. Starfshópur hefur lokið heildstæðri aðgerðaáætlun gegn útbreiðslu sýklalyfjaónæmis á Íslandi.

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. Í byrjun árs 2024 skipaði ráðherra samráðshóp um aðgerðaáætlun í krabbameinsmálum til fimm ára, og er hópnum ætlað að byggja á krabbameinsáætluninni frá 2016, endurmeta tillögur úr þeirri áætlun og leggja til nýjar aðgerðir eins og samráðshópurinn telur mikilvægast.

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.

Áskoranir er varða mönnun heilbrigðisþjónustunnar eru viðvarandi. Landsráði um mönnun og menntun er ætlað að vera ráðgefandi fyrir undirbúning ákvarðana er varða styrkingu mönnunar og menntunar í heilbrigðisþjónustu, auk þess að vera samráðsvettvangur. Vaxandi áhersla er á sjónarmið velsældar og er þar horft til þess að aukin hagsæld og lífsgæði hafi jákvæð áhrif á heilsufar sem komi öllu samfélaginu til góða. Í alþjóðasamstarfi hefur m.a. verið horft til áhrifa ríkra aðferða í stefnumótun á Íslandi í þeim efnum. Velsældarvísun 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 askilegt er að horfa til hvað varðar kynja- og jafnréttissjónarmið eru lífslíkur við góða heilsu. Í skýrslu forsætisráðuneytisins frá 2019 um hagsæld og lífs um hagsæld og lífsgæði kemur fram að þó að konur geti vænst þess að lifa lengur en karlar á Íslandi geta karlar vænst fleiri ára við góða heilsu. Fjöldi ára við góða heilsu er engu að síður með hærra móti fyrir bæði kyn í samanburði við önnur Evrópulönd.

Tækifæri til umbóta

Lýðheilsustarf byggist á þverfaglegu samstarfi í samfélaginu og felur í sér að viðhalda og bæta heilbrigði, líðan og aðstæður þjóðarinnar. Alþingi samþykkti í júní 2021 Lýðheilsustefnu

heilbrigðisráðherra til ársins 2030. Þar er lögð áhersla á heilsueflingu og forvarnir sem hluta af allri heilbrigðisþjónustu, einkum heilsugæslunnar, og mikilvægi þess að efla samvinnu ólíkra aðila í samfélaginu öllu að lýðheilsumálum. Í ráðuneytinu er einnig útgefin geðheilbrigðisstefna, með tilsvarendi aðgerðaáætlun, sem leggur línur varðandi forvarnastarf og eflingu á geðheilbrigði þjóðarinnar. Þá hefur heilbrigðisráðherra ákveðið að endurmeta skuli stefnumörkun í áfengis- og vímuvörnum.

Heilbrigði þjóðar snýst ekki einungis um öfluga 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. Geðheilbrigði 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.

Áhersla er lögð á að styrkja heilsugæsluna sem leiðandi þáttakanda 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 fyrirrúmi. 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 undirbúningi 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 stafræna lausna í heilbrigðisþjónustu samhliða því að vísindi og nýsköpun verða efld. 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 efld. Heilbrigðisráðherra skipaði stýrihóp um stafræna framþróun sem hefur það hlutverk að að fylgja eftir og innleiða stafræna stefnu ráðuneytisins og vinna aðgerðaáætlun til útfærslu á henni. Meðal áherslna hópsins er samræming sjúkraskrárkerfa og áframhaldandi innleiðing fjarheilbrigðisþjónustu. Hópurinn hefur einnig til skoðunar framtíð vefsins Heilsuveru, hvernig eigi að koma upp miðlægu gagnasafni ópersónugreinanlegra upplýsinga til að styðja við ákvarðanatöku og stefnumótun í málaflokknum, hvernig fjárfesta eigi í tækni og hugbúnaði og með hvaða hætti sé hægt að samþætta grunna og notendaviðmót mismunandi stofnana og fyrirtækja á heilbrigðissviði.

Áhættuþættir

Heilbrigði er afurð af flóknu samspili einstaklinga og þeirra nánasta umhverfi og margir þættir hafa áhrif á heilsu manna og framvindu sjúkdóma. Áhættuþættir sjúkdóma sem tengjast lífsstíl, lífnaðarháttum og umhverfi eru 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 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
	3.4, 3.5, 3.7, 3.A,	Hlutfall landsmanna 18 ára og eldri sem nota nikótínþúða daglega.	Karlar 16,3% Konur 6,8%	<8%	<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 heilsueflandi samfélagi/sveitarfélagi.	96,2%	>97%	>98%
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.	79,3%	>80%	>80%
Aukin gæði og efling rafrænnar heilbrigðisþjónustu.	3.4, 3.7, 3.8	Hlutfall karla af notendum sem nota Heilsuveru í samskiptum við heilbrigðisþjónustu.	45,8%	50%	50%
	3.4, 3.7, 3.8	Traust almennings til heilbrigðisþjónustu.	71%	>70%	>70%

*Tölur frá 2022 (tölur fyrir 2023 koma í mars/apríl 2024) - Þátttaka í skimun fyrir brjóstakrabbameini er reiknuð sem fjöldi þeirra sem mæta í skimun yfir tveggja ára tímabil (árið sem gert er upp og árið þar á undan) sem hlutfall af heildarfjölda þeirra kvenna sem eru á skimunardri. Miðað er við tvö ár vegna þess að konum er ráðlagt að mæta á tveggja ára fresti í skimun. Þátttaka í skimun fyrir leghálskrabbameini er reiknuð á sama hátt nema þar er miðað við 3,5 ár aftur í tímann þar sem konum hefur verið ráðlagt að mæta á þriggja ára fresti í skimun. Þessar reiknireglur eru sambærilegar í flestum þeim löndum sem við berum okkur saman við til þess að hægt sé að bera þátttökutölur saman milli landa.

Hlutfall karla 18 ára og eldri sem nota nikótínþúða daglega hefur aukist úr 15% í 16,3% á milli ára og hlutfalla kvenna úr 5% í 6,8%. Heilbrigðisyfirvöld leggja áherslu á fyrirbyggjandi aðgerðir til að minnka notkun á nikótíni og tóbaki, sérstaklega á meðal ungs fólks. Hlutfall landsmanna sem býr í heilsueflandi samfélagi aukist úr 94,5% í 96,2% á milli ára. Hlutfall landsmanna 16 ára og eldri sem notuðu Heilsuveru í samskiptum við heilbrigðisþjónustuna árið 2023 var 79,3% og hefur því lækkað lítillega frá fyrra ári sem var 88,7%. Þetta kemur ekki á óvart þar sem notkun Heilsuveru var meiri í heimsfaraldri COVID-19 og hefur aðeins dregist saman árið 2023. Viðmiði fyrir 2025 og 2029 er því breytt í 80%. Innleiðing á Datix er enn ekki hafin. Áætlað er að innleiðing hefjist á árinu 2024.

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 forgangsmál þar sem jafnréttismál verða ávallt í forgrunni ákvarðanatöku. Mannréttindamál heyra 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, ójafnri 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. Aðgerðahópur stjórnvalda og aðila vinnumarkaðar hefur skilað af sér skýrslu með tillögum að aðgerðum til að útrýma launamun sem skýrist af kynskiptum vinnumarkaði og kerfisbundnu vanmatni á hefðbundnum kvennastörfum.

Í málefnum hinsegin fólks er unnið eftir samþykktari aðgerðaáætlun sem lýsir tilteknum verkefnum og/eða aðgerðum. Aðgerðum í áætluninni er fylgt eftir með sérstöku mælaborði.

Forvarnaáætlun meðal barna og ungmenna gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni, ásamt áætlun um aðgerðir fyrir árin 2021–2025, er fylgt eftir með sérstöku mælaborði.

Þingsályktunartillaga um nýja framkvæmdaáætlun í kynjajafnréttismálum sem tekur til árána 2024–2027 verður lögð fram á Alþingi 2024.

Úthlutað verður úr Jafnréttissjóði annað hvert ár frá árinu 2023. Forsætisráðuneytið fer 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 byggjast á aðgerðaáætlun í málefnum hinsegin fólks fyrir árin 2022–2025 en aðgerðaáætlun í þeim málaflokki var samþykkt á Alþingi 2022. Jafnframt úthlutar forsætisráðherra styrkjum einu sinni á ári með heimild í 42. gr. laga um opinber fjármál og eru styrkir veittir af fenginni tillögu starfshóps. Með nýrri framkvæmdaáætlun í kynjajafnréttismálum og framkvæmdasjóði sem starfræktur verður á grunni áætlunarinnar eru tækifæri til að leggja áherslu á tiltekna þætti miðað við áherslur hvers árs. Umbætur í málaflokknum felast á tímabilinu m.a. í því að fylgja betur eftir markmiðum og aðgerðum í einstaka framkvæmdaáætlunum með sérstökum mælaborðum sem eru í stöðugri þróun og rýni til að betrubæta framsetningu upplýsinga um framfylgd stefnumótunarskjala og áætlana ráðuneytisins. Forsætisráðuneytið vinnur að því að koma á laggirnar sjálfstæðri innlendri mannréttindastofnun sem uppfyllir svokölluð Parísarviðmið og hefur birt grænbók um mannréttindi til undirbúnings stefnumótun.

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 (Istanbul-samningurinn) var fullgiltur þann 26. apríl 2018 og tók samningurinn gildi í ágúst það sama ár. Stjórnvöld vinna nú að innleiðingu fyrstu tilmæla sérfræðinganeftar samningsins.

Stöðuskýrsla hefur verið birt um framfylgd þingsályktunar um áætlun fyrir árin 2019–2022 um aðgerðir gegn ofbeldi og afleiðingum þess.

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 hatursfull orðræða geta haft áhrif á jafnrétti og mannréttindi en nú eru báðir mála-flokkar 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 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
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.	118 (sveitarfélög) 46	126 55	126 55
	8	Fjöldi fyrirtækja á markaði sem fá vottun.	459	1002	1002
	5, 8	Minnka kynbundinn (leiðréttan) launamun sem mældur er í laun- rannsóknnum Hagstofu Íslands.	4,1% ¹	3%	2%
Sporna við kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni.	5	Hlutfall þeirra sem hafa orðið fyrir ofbeldi í nánu sambandi.*	6,1% ²	Lækki	Lækki
	5	Hlutfall þeirra sem hafa orðið fyrir kynferðis- broti.*	1,9% ³	Lækki	Lækki
	16	Hlutfall brotþola ofbeldis í nánum samböndum sem tilkynna það til lögreglu.*	20,51% ⁴	25%	35%
	16	Hlutfall brotþola sem tilkynna kynferðisbrot til lögreglu.*	10,3% ⁵	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).	5. sæti á lista ILGA-Europe	Eitt af efstu fjórum sætunum á ILGA-Europe	Eitt af efstu þremur sætunum á ILGA-Europe

¹ Talan 4,1% er byggð á launakönnun Hagstofunnar 2021. Aðrar tölur eru áætlan og stefnt er að launakönnun á árinu 2024.

²⁻³ 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.

⁴⁻⁵ Skýrsla ríkislögreglustjóra: Reynsla landsmanna af afbrotum og viðhorf til lögreglu 2023, útgefin í desember 2023. Sjá spurningu undir hlutanum Tilkynningar til lögreglu. https://www.gallup.is/data/questions/ge2tmmzy/?view_id=gzydknv&

* Í könnun er spurt um reynslu árið á undan þannig að staðan 2023 er í reynd staðan 2022.

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 málefнасvið 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 lögnum 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 fölgjar í því að samþætta og samræma alla stefnumótun og áætlanagerð. Efla þarf samþættingu stefnumótunar, tryggja skilvirka og gagnsæja stjórnsýslu og byggja upp stafrænt umhverfi til að auðvelda aðgengi allra að heilbrigðisþjónustu sem og 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 verði 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. 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. Hópnun 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.

Stýrihópurinn hefur lagt til að tryggt verði að ákveðnar heilbrigðisupplýsingar verði gerðar aðgengilegar miðlægt og að umsjón þeirra verði á ábyrgð eins opinbers aðila, með gagna-grunnum sem verði á einum stað verði því komið við. Meðal þeirra upplýsinga sem stýrihóp-urinn leggur til að verði gerðar miðlægar eru bólusetningarskrá, skimunarskrá, lyfjagagna-grunnur og niðurstöður blóðrannsóknna og myndgreininga.

Á vettvangi stýrihópsins hafa verið stofnaðir tveir undirhópar, annars vegar hópur sem falið var að móta tillögur um staðla í hugbúnaði og gagnasöfnum í heilbrigðisþjónustu og hins vegar hópur um rafræna skráningu í heilbrigðisþjónustu.

Áhættuþættir

Mikilvægt er að styrkja SÍ sem kaupanda og kostnaðargreinanda heilbrigðisþjónustu til að stuðla að hagkvæmum og skilvirkum samningum um heilbrigðisþjónustu innan ásættanlegra tímamarka og hefur stofnunin fengið til þess umtalsverða styrkingu undanfarin ár. Samninga-leysi 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 mis-tökum eða vanrækslu heilbrigðisstarfsmanna er langur. Þann 1. september nk. taka gildi breyt-ingar á 12. gr. laga um landlækni og lýðheilsu þar sem fjallað er um heimild til að bera fram kvörtun til embættis landlæknis. Með breytingunni mun landlæknir ákveða hvort kvörtun sem berst gefi nægar ástæður til rannsóknar og hvort líklegt sé að niðurstöður rannsóknar geti leitt til aukinna gæða og aukins öryggis heilbrigðisþjónustunnar. Þá er felld brott heimild til að leggja fram kvörtun vegna meintrar ótilhlýðilegrar framkomu heilbrigðisstarfsmanns. Ljóst er að breytingarnar munu hafa töluverð áhrif á fjölda þeirra mála sem embættið rannsakar á grundvelli 12. gr. laganna. Hefur ráðuneytið einnig veitt embætti landlæknis tímabundið fjár-framlag til að ráða bót á málsmeðferðartíma í kvörtunarmálum.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Skilvirk stjórnsýsla heilbrigðismála.	3	Meðalafgreiðslutími (í dögum) kærumála að lokinni gagnaöflun.	70	90	90
	3	Fjöldi mögulegra myndstrauma.	2	200	200
Efling vísindarannsóknna í heilbrigðisþjónustu.	3	Stofnun heilbrigðisvísindasjóðs.	0	Sjóður stofnaður	

Markmið 2 sem var í fyrri fjármálaáætlun, jafnrétti í bólusetningum kynja, er tekið út þar sem því hefur verið náð en nú er boðið upp á HPV-bólusetningu við 12 ára aldur óháð kyni.

32.4 Stjórnsýsla félagsmála**Verkefni**

Undir málaflokkinn fellur rekstur aðalskrifstofu félags- og vinnumarkaðsráðuneytisins, úrskurðarnefnd velferðarmála og Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála sem tók til starfa 1. janúar 2022 skv. lögum nr. 88/2021. 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.

Líkt og fram kom í fjármálaáætlun 2024–2028 hefur verið áskorun að byggja upp ráðuneyti með breyttar áherslur og tryggja áfram sérfræðileikningu 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 málefнасvið ráðuneytisins. Áskorun er fólgin 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

Viðamikil stefnumótun á sér stað í mörgum málaflokkum innan ráðuneytisins, m.a. er varðar endurskoðun örorkulífeyriskerfisins, stefnumótun í málefnum innflytjenda og flóttafólks og endurskoðun framhaldsfræðslu. Þá hefur sem dæmi litið dagsins ljós landsáætlun í málefnum fatlaðs fólks og unnið er markvisst að framkvæmd verkefnisins *Gott að eldast* en það er aðgerðaáætlun um þjónustu við eldra fólk. Horft er til ákvæða stefnumótunar í lögum um opinber fjármál við úrlausn verkefnanna, auk þess sem lögð er áhersla á 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. Auk hefðbundinna skrifstofa í ráðuneytinu eru starfrækt fjögur fagteymi og liggja þau þvert á skrifstofurnar. 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, endurskoðun örorkulífeyriskerfsins, stefnumótun í málefnum innflytjenda og flóttafólks, og aðgerðaáætlun um þjónustu við eldra fólk. 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 mannauð og þekkingu.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
		Heildaránægja með þjónustu stofnana FRN sem taka þátt í þjónustukönnun ríkisstofnana.	3,9	4,2	4,2
Skilvirkari stjórnsýsla félagsmála.		Heildaránægja með stjórnendafræðslu ráðuneytisins.	-	4,0	4,0
		Heildareinkunn FRN skv. könnun um Stofnun ársins.	3,98	4,2	4,2

Nýr mælikvarði bættist við fjármálaáætlun 2025–2029 og er hann tekinn úr könnuninni Stofnun ársins. Þar er starfsfólk ráðuneytisins spurt um stjórnun í ráðuneytinu og ýmsa þætti sem tengjast skilvirkari stjórnsýslu félagsmála. Þá var mælikvarða varðandi stjórnendafræðslu breytt milli fjármálaáætlana. Í stað þess að mæla fjölda fræðsludaga er nú litið til ánægju þátttakenda með fræðsluna sjálfa og mun sú mæling verða gerð árlega. Loks voru viðmið mælikvarða um heildaránægju með þjónustu stofnana FRN hækkuð í ljósi þess hve góður árangur náðist milli árána 2022 og 2023 en heildaránægja jókst úr 3,4 í 3,9.

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 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2022	Heimildir* 2023	Fjárlög 2024
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindi	230.002	211.632	179.195
33.10 Fjármagnskostnaður	103.543	106.097	99.107
33.20 Ríkisábyrgðir	47	110	110
33.30 Lífeyrisskuldbindingar	126.412	105.425	79.978

* 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 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 7,4 ma.kr. Meginskýringuna 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 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
33 Fjármagnskostnaður, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindi	165.421	166.401	167.919	172.942	172.986
þ.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	165.311	166.291	167.809	172.832	172.876
þ.a. áætluð framlög í fjárfestingu	110	110	110	110	110

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029

Treyta sjálfbærni ríkisfjármála

<p>Sjálfbær og hagstæð fjármögnun ríkissjóðs sem stuðlar að stöðugum og skilvirkum skuldabréfamarkaði.</p>	<p>Leggja grunn að góðu lánsþéttum og tryggja aðgengi að alþjóðafjármagnsmörkuðum.</p>	<p>Bætt áhættustýring og eftirlit með lánveitingum og ríkisábyrgðum. Nýjar ríkisábyrgðir ekki veittar.</p>
--	--	--

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. Erend lán samanstanda af fjórum markaðsútgáfum í evrum. Fjármagnskostnaður ríkissjóðs er einnig vegna verðbóta af verðtryggðum skuldum auk reiknaðra vaxta af ófjármögnum lífeyris-skuldbindingum.

Helstu áskoranir

Í árslok 2023 stóðu skuldir A1-hluta ríkissjóðs að frádregnum innstæðum í 1.346 ma.kr. og hafa hækkað um 89 ma.kr. frá árslokum 2022. Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að skuldir ríkissjóðs í hlutfalli af VLF lækki úr 31,5% í árslok 2023 í 30,5% árið 2029. Á næstu fimm árum er útlit fyrir að fjármagnskostnaður ríkissjóðs verði í kringum 7% af útgjöldum. Það eru því mikilvægir hagsmunir ríkissjóðs að lágmarka fjármagnskostnað til lengri tíma eins og kostur er m.t.t. 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 úr áhættu ríkissjóðs. Það er líklegt til að hafa jákvæð áhrif á lánsþéttum ríkissjóðs og þar með lánsþéttum. 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 þættir sem geta leitt beint til skuldaaukningar umfram áætlanir. Helstu þættirnir eru afkoma ríkissjóðs, lánveitingar ríkissjóðs sem reynast umfram áætlanir eða innheimtast ekki eins og reiknað var með og áætluð sala eigna sem ekki gengur eftir og leiðir því til meiri lántöku og skuldsetningar en lagt var upp með. Í öðru lagi markaðsáhætta sem aftur skiptist m.a. í vaxta- og verðbólgu-áhættu. Þar sem markaðsskuldabréf 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 692 ma.kr. í árslok 2023. 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 eða lífeyrisskuldbindinga ríkissjóðs sem getur leitt til ráðstafana í efnahagsreikningi ríkissjóðs.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Lækka skuldir í hlutfalli af VLF.	10.4	Heildarskuldir að nafnvirði (ma.kr.).	1.659	1.826	2.149
	16.6	Skuldir sem % af VLF.	38,8	37,8	36,2
Lágmörkun fjármagns-kostnaðar að teknu tilliti til áhættu.	16.6	Fjármagnskostnaður (ma.kr.).	96	86	105
		Fjármagnskostnaður sem % af VLF.	2,3	1,8	1,8

33.2 Ríkisábyrgðir

Verkefni

Helsta óbeina skuldbinding ríkissjóðs felst í ríkisábyrgðum. Stærstur hluti ríkisábyrgða er vegna skuldbindinga ÍL-sjóðs. Aðrar ríkisábyrgðir eru til Lánasjóðs íslenskra námsmanna, Byggðastofnunar, Landsvirkjunar, Isavia og RÚV. Þá falla einnig undir málaflökkinn stuðnings- og viðbótarlán sem veitt voru fyrirtækjum árið 2020 vegna Covid-19.

Helstu áskoranir

Útistandandi ríkisábyrgðir lækkuðu úr 837 ma.kr. í árslok 2022 í 810 ma.kr. í árslok 2023. Í hlutfalli af VLF jafngildir þetta lækkun úr 22% í 19%. Um 90% ríkisábyrgða eru vegna verðtryggðra skulda og verðbólga nam 7,7% á árinu. Þrátt fyrir það lækkaði verðbætt nafnvirði ábyrgðanna á árinu vegna afborgana af höfuðstól skuldanna. Ein helsta áskoron málaflökkans 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 né 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 áhættu- stýringar 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 Húsnæðis- 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 lausafjárstýringu ríkissjóðs. Markmiðið með úrvinnslu sjóðsins er að lágmarka áhættu og kostnað ríkissjóðs vegna uppsafnaðs fjárhagsvanda Íbúðalánasjóðs. Nánar er fjallað um ÍL-sjóð og ríkisábyrgðir í fjármálaáætlun 2023–2027.

Markmið og mælikvarðar

Markmið	HM	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Draga úr ríkisábyrgðum.	16.6	Nafnvirði útstandandi ábyrgða í ma.kr.	810	750	600
		Ríkisábyrgðir % af VLF.	19	16	11

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 hækkuðu um 79 ma.kr. á milli árána 2021 og 2022, úr 792 ma.kr. í 871 ma.kr. Samsvarar það 10% hækkun á milli ára. Í hlutfalli af VLF lækkuðu lífeyrisskuldbindingar úr 24,4% í 22,4%. Hækkun lífeyrisskuldbindinga í krónum talið á milli ára skýrist fyrst og fremst af launahækkunum hjá opinberum starfsmönnum sem hafa beina tengingu við lífeyrisréttindi sjóðfélaga. Launavísitala opinberra starfsmanna hækkaði um 7,9% á árinu 2022. Þá var raunávöxtun B-deildar LSR neikvæð um 15,9%. Á móti vegur að nafnvöxtur VLF nam 16,8% sem leiddi til lækkunar hreinna lífeyrisskuldbindinga í hlutfalli af VLF.

Tækifæri til umbóta

Áfram er gert ráð fyrir að draga úr ófjármögnum lífeyrisskuldbindingum á næstu árum með reglulegum innágreiðslum. Í fjármálaáætlun er gert ráð fyrir sérstökum greiðslum úr ríkissjóði sem nema 10–11 ma.kr. á ári a.m.k. til ársins 2029. Markmiðið er að hreinar lífeyrisskuldbindingar lækki í hlutfalli af VLF og verði komnar í 16% af VLF í lok gildistíma fjármálaáætlunar.

Markmið málaflöksins 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 2025	Viðmið 2029
Minnka hreinar lífeyrisskuldbindingar.	10.4	Hreinar lífeyrisskuldbindingar % af VLF.	22	20	16

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 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2022	Heimildir* 2023	Fjárlög 2024
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	5.579	57.487	70.906
34.10 Almennur varasjóður		34.649	45.617
34.20 Sértækar fjárráðstafanir		468	609
34.30 Afskriftir skattkrafna	5.579	22.370	24.680

* Fjárlög að viðbættum fjárukaulögum ársins.

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

FRAMTÍÐARSÝN OG MEGINMARKMIÐ

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að hægt sé að bregðast við meiri háttar ófyrirséðum útgjöldum án þess að raska útgjaldaramma fjárlaga.

Meginmarkmið málefnasviðsins er að koma í veg fyrir að afla þurfi útgjaldaheimilda í fjárukaulögum, að frávik frá fjárlögum verði sem minnst.

FJÁRMÖGNUN

Útgjaldabreytingar málefnasviðsins skýrast fyrst og fremst af því að annars vegar er verið að bæta við fjárheimildum við almenna varasjóðinn í samræmi við áform um kerfislægan útgjaldavöxt og hins vegar er gerð breyting á fjárheimildum til samræmis við áætlun um afskrifaðar skattkröfur.

Fjárheimild málefnasviðsins lækkar um 16,8 ma.kr. á tímabili fjármálaáætlunarinnar vegna breyttrar aðferðafræði við afskriftir skattkrafna. Undanfarin ár hefur Fjársýslan innleitt nýja aðferðafræði, í áföngum, sem miðar að því að kröfur séu ekki ofmetnar út frá líkum á því að þær innheimtist. Áætlanir gera ráð fyrir að kröfur og afskriftir þeirra verði að jafnaði minni í framtíðinni en þær hafa verið sögulega en eftir miklar afskriftir á tímabilinu 2018–2021 lækkuðu afskriftir í uppgjöri ársins 2022. Innleiðingarferli breyttra matsaðferða Fjársýslunnar er lokið og sérstök áhrif tengd aðgerðum í veirufaraldrinum að mestu leyti að baki. Horfur um þróun eftirstöðva og afskrifta eru því orðnar mun skýrari en við gerð fjármálaáætlunar fyrir ári og þykir tímabært að taka tillit til þess í afskriftahluta tekjuáætlunar. Afskriftir skattkrafna hafa hvorki áhrif á sjóðstreymi né skuldir ríkissjóðs.

Undir málefnasviðið fellur almennur varasjóður en miðað er við að fjárheimildir sjóðsins nemi a.m.k. 1% af heildarfjárheimildum fjárlaga ár hvert. Samanborið við forsendur gildandi fjármálaáætlunar er dregið úr umfangi almenna varasjóðsins til þess að skapa svigrúm fyrir aukin útgjöld ríkissjóðs í tengslum við aðkomu að kjarasamningum á almennum markaði. Á fyrstu tveimur árum áætlunarinnar nemur þessi lækkun 10 ma.kr. hvort ár, á árinu 2027 nemur lækkunin 7 ma.kr. og 5 ma.kr. á síðustu tveimur árum áætlunarinnar. Til viðbótar þessu er

fjárfestingarsvigrúm almenna varasjóðsins lækkað um samtals 20 ma.kr. á tímabilinu á móti samsvarandi hækkun á framlögum til Betri samgangna. Þrátt fyrir þessa breytingu er umfang almenna varasjóðsins vaxandi á tímabilinu í samræmi við aukna óvissu þegar litið er til lengri framtíðar og hækkar úr 1,2% af fjárheimildum á næsta ári í um 2% af fjárheimildum undir lok tímabilsins þegar frá eru taldar heimildir sem eru vistaðar þar tímabundið.

Undir almennum varasjóði eru heimildir vistaðar tímabundið til þess að fjármagna áhrif kjarasamninga opinberra starfsmanna sem nú eru í vinnslu en gert er ráð fyrir að þær heimildir verði færðar af almennum varasjóði síðar á árinu þegar samningar liggja fyrir. Þá er alls gert ráð fyrir að 2,2 ma.kr. verði varið á fyrstu tveimur árum áætlunarinnar til að fylgja eftir aðgerðum sem ríkisstjórnin sammæltist um í málefnum útlendinga og 3,8 ma.kr. árin 2025–2027 vegna fjármögnunar gjaldfrjálsra skólamáltíða í tengslum við kjarasamninga á almennum markaði. Gert er ráð fyrir að þessar heimildir verði nánar útfærðar í fjárlagafrumvarpi ársins 2025 og færðar á viðeigandi málefnasvið.

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.	Aætlun 2025	Aætlun 2026	Aætlun 2027	Aætlun 2028	Aætlun 2029
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir	50.482	51.750	56.819	60.948	64.316
þ.a. áætlun framlög í rekstur og tilfærslur	49.761	51.530	56.299	59.927	62.796
þ.a. áætlun framlög í fjárfestingu	721	221	521	1.021	1.521

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 verðlagismálum 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 í fjárukalögum.

Markmið málaflokksins styður við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna nr. 10.4 um að tekin verði upp stefnumál, einkum í opinberum fjármálum.

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 Sértaekar fjárráðstafanir

Verkefni

Sértaekar 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 og 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 sértaekra 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. Sömu leiðis er markmið að ríkisstjórn geti mætt tímabundnum útgjaldatílefnum sem upp geta komið á fjárlagaári og talið er nauðsynlegt að sinna. Jafnframt að hægt sé að mæta ýmsum ófyrirséðum útgjöldum af fyrrgreindum toga sem ekki teljast vera á ábyrgð einstakra ráðherra heldur ríkisstjórnarinnar allrar og verða ekki fjármöggnuð 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-reikningskilastaðlinum en á þjóðhagsgrunni samkvæmt GFS-framsetningu eru þær teknar út úr gjalda-hliðinni og koma til lækkunar á viðeigandi sköttum á tekjuhliðinni. Enn fremur skal bent á að þótt afskrifaðar kröfur séu færðar til gjalda á þennan málaflokk í uppgjöri á rekstrargrunni hefur það ekki í för með sér greiðslur úr ríkissjóði. Fjárheimildir vegna afskrifaðra skattkrafna hafa ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs á þjóðhagsgrunni.

Markmið og mælikvarðar

Eðli málaflokksins er með þeim hætti að ekki verður fjallað sérstaklega um markmið og aðgerðir varðandi starfsemi hans. Í því sambandi er þó vísað í markmið um bætt skattskil í greinargerð um málaflokk 5.1 *Skattar og innheimta*.

35 Alþjóðleg þróunarsamvinna Íslands

UMFANG

Starfsemi á málefнасviði alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands er á ábyrgð utanríkisráðherra. Verkefnum er sinnt af aðalskrifstofu utanríkisráðuneytisins, sendiskrifstofum í Afríku og fastanefndum Íslands í New York, Genf, París og Róm. Undir málefнасviðinu er einn málaflokkur sem sjá má í eftirfarandi töflu ásamt fjárhagslegri þróun á tímabilinu 2022–2024.

Heildarútgjöld í m.kr.**	Reikningur 2022	Heimildir* 2023	Fjárlög 2024
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	10.528	12.987	13.107
35.10 Þróunarsamvinna	10.528	12.987	13.107

* 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

Yfirmarkmið alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands er útrýming fátæktar, virðing fyrir mannréttindum og bætt lífsskilyrði. 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 og eru mannréttindi, jafnrétti kynjanna, umhverfis- og loftslagsmál bæði sértæk og þverlæg áherslumál og því leiðarljós í starfinu.

FJÁRMÖGNUN

Fjárheimildir málefнасviðsins á fjárlögum 2024 nema 13.106,8 m.kr. Samkvæmt stefnu um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands fyrir árin 2024–2028, sem var samþykkt af Alþingi hinn 15. desember 2023, var gert ráð fyrir að framlög Íslands til þróunarsamvinnu færu hækkandi yfir tímabil fjármálaáætlunarinnar úr 0,35% af vergum þjóðartekjum (VÞT) árið 2024 í 0,46% árið 2028. Hækkunin er í samræmi við áform um að uppfylla markmið Sameinuðu þjóðanna um að iðnríki skuli veita sem nemur 0,7% af VÞT til þróunarsamvinnu. Fjárheimildir fjármálaáætlunar 2025–2029 gera ráð fyrir að framlög til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands nemi árið 2029 0,42% af VÞT, að óbreyttu. Endanleg niðurstaða ræðst m.a. af þróun efnahagsmála og útgjalda sem falla undir aðra málaflokka en teljast jafnframt til alþjóðlegrar þróunarsamvinnu. Hækkunin á tímabilinu er veruleg og nemur ríflega 9,1 ma.kr. sem er tæplega 70% hækkun, eða 11,2% á ári að meðaltali. Íslensk stjórnvöld styðja enn fremur við markmið Sameinuðu þjóðanna um að veita a.m.k. 0,15–0,2% af VÞT til fátækustu landanna og munu hækkandi framlög skila sér til þeirra fátækustu í samræmi við áherslur Íslands í þróunarsamvinnu. Ísland fylgir reglum Þróunarsamvinnunefndar OECD (DAC) um hvaða útgjöld teljast til opinberrar þróunarsamvinnu. Heildarframlög til málaflokksins taka einnig til umfangs framlaga og starfs þeirra ráðuneyta sem einnig fara með framlög til þróunarsamvinnu og sinna slíkum verkefnum skv. skilgreiningu Þróunarsamvinnunefndar OECD (DAC). Því getur heildarrámmi tekið einhverjum breytingum á grunni þeirra útgjalda. Má þar helst nefna kostnað við umsækjendur um alþjóðlega vernd, málefni kvótaflóttafólks ásamt skuldbindingum Íslands vegna

stofnfjárframlaga til Alþjóðafarmfarastofnunar Alþjóðabankans (IDA) og Norræna þróunar-sjóðsins (NDF). Þá er viðbúið að á gildistíma fjármálaáætlunar verði ráðist í stofnfjárukningu hjá Alþjóðabankanum til enduruppbyggingar og framþróunar (IBRD). Íslensk stjórnvöld munu áfram styðja við mannúðaraðstoð og uppbyggingu í Úkraínu.

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 2025	Áætlun 2026	Áætlun 2027	Áætlun 2028	Áætlun 2029
35 Alþjóðleg þróunarsamvinna	15.124	17.257	18.758	21.252	22.245
p.a. áætluð framlög í rekstur og tilfærslur	15.124	17.257	18.758	21.252	22.245

HELSTU ÁHERSLUR 2025–2029

Velsæld og sjálfbær þróun

Óflugt alþjóðasamstarf.
Virkt málefnastarf
og forysta innan
fjölpjóðastofnana.

Græn framtíð. Lausnamiðuð
þróunarsamvinna í loftslags-,
umhverfis- og orkumálum
og málefnum hafsins sem
stuðlar að sjálfbærri þróun.

Mannréttindi í forgrunni.
Rétturinn til lífs,
frelsis og mannhelgi, réttindi
barna og kvenna í þróunar-
löndum í öndvegi.

35.1 Þróunarsamvinna

Verkefni

Í samræmi við lög um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands, nr. 121/2008, samþykkti Alþingi stefnu stjórnvalda um markmið og áherslur Íslands í málaflokknum til árunna 2024–2028. Stefnan liggur til grundvallar markmiðum og mælikvörðum í þessu skjali. Aðgerða-áætlun og stefnumið veita frekari ramma um starfið. Yfirmarkmið alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands er útrýming fátæktar, virðing fyrir mannréttindum og bætt lífsskilyrði en heimsmarkmið SP eru jafnframt leiðarljós í starfinu. Lögð er áhersla á fjögur áherslusvið: mannréttindi og jafnrétti kynjanna, mannauð og grunnstoðir samfélaga, loftslagsmál og náttúruauðlindir, og mannúðaraðstoð og störf í þágu stöðugleika og friðar. Mannréttindi, kynjajafnrétti og umhverfis- og loftslagsmál 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 héraðsyfirvöld til að byggja upp getu til að veita íbúum grunnþjónustu, einkum á sviði menntunar, heilsu og vatns- og hreinlætismála með aukna áherslu á verkefni sem lúta að mannréttindum og loftslagsmálum. Íslensk stjórnvöld sinna einnig tvíhliða samstarfi við Sierra Leone á framangreindum sviðum og verður sendiráð opnað í Freetown 2024. Þá er unnið að markmiðum Íslands í samstarfi við fjölpjóðlegar stofnanir þar sem lögð er áhersla á stuðning við fjórar lykilstofnanir í þróunarsamvinnu; Alþjóðabankann, Barnahjálp SP (UNICEF), Mannfjöldasjóð SP (UNFPA) og stofnun SP um kynjajafnrétti og valdeflingu kvenna (UN Women). Hvað loftslagsmálin áhrærir er lögð sérstök áhersla á störf Græna loftslagssjóðsins (Green Climate Fund), Aðlögunarsjóðinn (Adaptation Fund) og Norræna þróunarsjóðinn (Nordic Development Fund). 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 Palestínuflóttamannaáðstoðar SP (UNRWA) og Alþjóðaráðs Rauða krossins (ICRC). Auk framangreinds eiga íslensk stjórnvöld í samstarfi við aðra aðila, s.s. félagasamtök, fræðasamfélagið og aðila atvinnulífsins, ásamt því að starfrækja GRÓ – Þekkingarmiðstöð þróunarsamvinnu þar sem lögd er áhersla á að byggja upp færni einstaklinga og styrk stofnana í þróunarríkjum með starfsemi Jafnréttisskólans, Jarðhitaskólans, Landgræðsluskólans og Sjávarútvegsskólans. Með hækkun framlaga má gera ráð fyrir auknum umsvifum í tvíhliða samstarfslöndum og verður samstarf við önnur ríki tekið til skoðunar á tímabili fjármála-áætlunar. Þá verður samstarf við fjölþjóðlegar áherslustofnanir eftt, en t.a.m. er fyrir séð að framlög til Alþjóðaframarastofnunarinnar (IDA) muni aukast í kjölfar 21. endurfjármögnunar stofnunarinnar. Aukið verkefnaumfang felur í sér þörf á fjölgun starfsfólks til að sinna umsýslu og viðhafa virkt eftirlit með tvíhliða og fjölþjóða starfi sem fjármagnað er af íslenska ríkinu, ásamt áframhaldandi uppbyggingu á sérfræðilækingu á sviði þróunarsamvinnu innan utanríkisráðuneytisins. Til að tryggja fagleg vinnubrögð og góða nýtingu fjármuna lúta öll mannúðar- og þróunarverkefni Íslands reglulegu faglegu eftirliti í samræmi við úttektarstefnu Íslands og Þróunarsamvinnunefndar OECD (DAC). Voru niðurstöður nýjustu jafningjarýni Þróunarsamvinnunefndar OECD (DAC) kynntar vorið 2023 og tekur ný stefna um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands mið af þeim tilmælum er þar koma fram.

Helstu áskoranir

Blikur eru á lofti varðandi heimsmarkmið SP og að öllu óbreyttu má teljast ólíklegt að þau náist árið 2030. Sárafátækt jókst á ný árin 2020–2022 í fyrsta sinn í tvo áratugi og búa nú um 700 milljónir jarðarbúa við sárafátækt. Þá hefur orðið bakslag í framförum, s.s. á sviði kynja-jafnréttis, heilbrigðisþjónustu og menntunar og víða er sótt að mannréttindum hinsegin fólks. Vaxandi ófriður og óstöðugleiki, m.a. í Jemen, Afganistan, á Sahel-svæðinu í Afríku og fyrir botni Miðjarðarhafs, ásamt neikvæðum áhrifum loftslagsbreytinga koma illa niður á fátækum þjóðum og hafa neikvæðar afleiðingar fyrir jaðarhópa og öll kyn. Umhverfistengd áföll eru tíðari þar sem hamfarir, flóð og þurrkar valda efnahagsþrengingum og fæðuóryggi sem viðkvæmstu samfélögin búa ekki yfir viðnámsþrótti til að takast á við. Veikir efnahagslegir innviðir og takmörkuð atvinnutækifæri auka hættu á uppgangi öfgahópa og fólksflóttu. Þörfin fyrir mannúðaraðstoð fer því stöðugt vaxandi en milljónir hafa flosnað upp af heimilum sínum og hrakist á vergang eða flóttu. Þá hefur innrás Rússlands í Úkraínu haft umtalsverð áhrif í fátækustu þróunarríkjum sem glíma enn við mikla hækkun matvælaaverðs, eldsneytis og áburðar auk vaxtahækkana á mörkuðum vegna þessa. Kemur þetta til viðbótar þeim víðtæku áskorunum sem ríkin glímdu við fyrir, auk félagslegra og hagrænna afleiðinga sem enn gætir eftir Covid-19 faraldurinn.

Tækifæri til umbóta

Sjálfbær þróun er grundvallaratriði í allri þróunarsamvinnu. Í takt við stjórnarsáttmála er lögd stóraukin áhersla á loftslagsmál í öllu starfi. Ísland stefnir að því að skipa sér sess á meðal þjóða sem eru í fararbroddi í loftslagsmálum með öflugum samstarfi við helstu fjölþjóðastofnanir sem starfa að framgangi heimsmarkmiða SP og ákvæða Parísarsamkomulagsins.

Unnið er að yfirfærslu þekkingar og íslenskra lausna til hagsbóta fyrir þróunarríki þar sem því verður 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 nýtir til framkvæmda (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, valdeflingu kvenna í orkuiðnaði og enda orkufátækt í heiminum. Í þessu samhengi verður samstarf við NDC Partnerships eftt, vettvang sem styður þróunarríki við framkvæmd loftslagsáætlana þeirra. Þá hefur Ísland lýst yfir fjárhagsstuðningi við nýjan loftslagshamfarasjóð sem á að koma til framkvæmda 2024. Starf GRÓ – Þekkingarmiðstöðvar þróunarsamvinnu hefur enn fremur ríka tengingu við aðlögunaraðgerðir og mótvægisáðgerðir gegn loftslagsbreytingum.

Auk stuðnings við fjölbjóðastofnanir verður aukinn kraftur settur í að samþætta umhverfis- og loftslagsmál í tvíhliða þróunarsamvinnu ásamt því að ráðast í sértækar aðgerðir. Leiðarljós í þessu starfi er að bæta aðlögunarhæfni samfélaga samhliða auknum aðgangi að endurnýjanlegri orku, fæðuöryggi og meiri landgæðum. Nýsköpun í framleiðslu á endurnýjanlegri orku og sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda býður upp á tækifæri til aukinna umsvifa á þessu sviði.

Fjölbreyttum stuðningi og samstarfi við Alþjóðabankann verður fram haldið en aðild að bankanum er lykilþáttur í fjölbjóðlegri þróunarsamvinnu Íslands enda einn umfangsmesti fjármögnunaraðili þróunarverkefna og loftslagstengdra verkefna í þróunarríkjum. Þar má helst nefna þátttöku í væntanlegri hlutafjárukningu IBRD og 21. endurfjármögnun Alþjóðaframfarastofnunarinnar, IDA. Hlutverk bankans hefur verið útvíkkað til að endurspegla aukna áherslu á hnattrænar áskoranir á borð við loftslagsmál. Til að gera bankanum kleift að vinna að tengdum verkefnum þarf að auka útlánagetu, og er þátttaka Íslands í tengdum ferlum til skoðunar. Þá verða áfram veitt 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 og mun hið sama gilda um uppbyggingu og endurreisn í Palestínu. 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 uppbyggingu mannaúds og samfélagslegra grunnstoða í samstarfsríkjum Malaví, Síerra Leóne og Úganda. Landsáætlanir ramma inn starfið í hverju landi og samþætta stefnumið Íslands í þróunarsamvinnu og þróunarmarkmið viðkomandi lands. Sérstök áhersla er lögð á grunnþjónustu á borð við menntun, grunnheilbrigðisþjónustu og aðgang að hreinu vatni og hreinlætisaðstöðu, enda teljast þessi málefni til grundvallarmannréttinda. Ísland hefur skapað sér sérstöðu í samstarfsríkjum Malaví og Úganda með heildrænni nálgun og beinu samstarfi við valin héruð, en góður árangur sem er náð með þessari nálgun og sterkt eignarhald heimamanna vakti athygli í nýlegri jafningaráyni þróunarsamvinnunefndar OECD (DAC). Í Síerra Leóne beitir Ísland sér í samstarfi við fjölbjóðastofnanir og félagasamtök með það að markmiði að stuðla að auknum lífsgæðum fólks í sjávarbyggðum auk áherslu á jafnréttismál. Með viðveru í Síerra Leóne og opnun sendiráðs í höfuðborginni Freetown að vori 2024 mun áframhaldandi starf í auknum mæli samþætta getuuppbyggingu yfirvalda innan samþykktara áherslusviða með það fyrir augum að innleiða héraðsnálgun og byggja þar á árangursríku starfi í hinum samstarfslöndunum tveimur. Samræmist þetta áherslum Íslands í tvíhliða samstarfslöndum, en landsáætlanirnar taka m.a. mið af sjálfbærni verkefna. Verður aukinn kraftur settur í að skjalfesta árangur verkefna með skýrum

tengingum við þróunarsamvinnustefnu Íslands. Mun skoðun á mögulegum nýjum samstarfslöndum byggja á þeirri vinnu. Til að hámarka samlegð og árangur af starfi Íslands í tvíhliða starfi er einnig leitast við að starfa með öðrum samstarfsaðilum, t.a.m. fjölþjóðlegum stofnunum, félagasamtökum, aðilum atvinnulífs, fræðasamfélaginu og öðrum framlagsríkjum í samstarfslöndunum.

Virðing fyrir mannréttindum og jafnrétti kynjanna og valdefling kvenna og stúlkna er undirstaða framfara, velsældar og efnahagsþróunar. Bakslag hefur orðið víða hvað varðar virðingu fyrir mannréttindum, kynjajafnrétti og lýðræði. Ísland hefur lengi beitt sér á sviði jafnréttismála og mun samþætta þessi málefni í verkefni á vegum íslenskra stjórnvalda, auk þess að styðja við sértæk verkefni. Áfram verður 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 og -réttinda, sérstaklega mæðravernd, útrýmingu fæðingarfistils og aðgerðir gegn kynfæralímlestingum. Samþætting málefna fatlaðs fólks við verkefni á vegum Íslands verður í brennidepli ásamt aukinni áherslu á bætt lagalega og félagslega stöðu hinsegin fólks, t.a.m. með stuðningi við alþjóðlega jafnréttissjóðinn (GEF) og staðbundin mannréttindasamtök, t.d. DefendDefenders í Úganda og mannréttindaskrifstofu Malaví. Stuðst er við kyngreind gögn í framkvæmd og vöktun verkefna þar sem tiltekið er fjöldi og hlutfall drengja og stúlkna sem nýtur góðs af verkefnum.

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 steðja nú að og því er mannúðaraðstoð gert hærra undir höfði í nýrri stefnu alþjóðlegrar þróunarsamvinnu en áður. Til að bregðast við aukinni þörf fyrir mannúðaraðstoð hafa verið gerðir rammasamningar við fyrrnefndar lykilstofnanir og sjóði Sameinuðu þjóðanna sem hafa það hlutverk að bregðast við neyðar- og mannúðarástandi og veita lífsbjargandi aðstoð og vernd. Samstarf við Palestínuflóttamannaáðstoð SP (UNRWA) er einnig á grundvelli ramma-samnings og er gerð slíks samnings við Alþjóðaráð Rauða krossins (ICRC) í skoðun. Ramma-samningar kveða á um kjarnaframlög sem auka fyrirsjáanleika fyrir stofnanir og eru gerðir með það að markmiði að auka skilvirkni og árangur. Átök og neyð eru í auknum mæli langvarandi og fást samfélög við margþætta vá. Sjónum verður áfram beint að samvirkni mannúðaraðstoðar, þróunarsamvinnu og friðaruppbyggingar. Samhæfing málefna sviðanna spannar allt frá stefnumótun til samhæfingar aðgerða á vettvangi og stuðlar að meiri heildaráhrifum en samanlögð áhrif hinna einstöku þátta.

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, félagasamtök og fræðasamfélagið í samræmi við heimsmarkmiðin. Á tímabili fjármálaáætlunar verður þátttaka fræðasamfélagsins í þróunarverkefnum styrkt, þá sérstaklega með tilliti til tvíhliða samstarfslanda Íslands og áherslusviða Íslands. 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 vidleitni 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.

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 eru skilgreindir í samræmi við til-mæli DAC og starfar utanríkisráðuneytið með öðrum ráðuneytum sem sinna fjárumslu með þróunarfé að innleiðingu tilmæla DAC sem varða kostnað við umsækjendur um vernd og mótöku kvótaflóttafólks. Gerð er krafa um skilvirka og ábyrga notkun á þeim fjárumum sem

ráðstafað er til þróunarsamvinnu og mannúðaraðstoðar. Á tímabili fjármálaáætlunar mun þróunarsamvinnuskristofa innleiða heildrænt árangursstjórnunarkerfi til að hámarka skilvirkni og áreiðanleika í vöktun verkefna og eftirliti, ásamt miðlun upplýsinga til haghafa og hagsmunaaðila.

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 sviði þróunarsamvinnu líkt og annarra framlagsríkja og alþjóðastofnana. Lögð hefur verið rík áhersla á stuðning við Úkraínu og fyrir séð er að svo verði áfram í náinni framtíð. 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 Íslands til mannúðar- og neyðaraðstoðar verið aukin. Nýjar áskoranir á borð við heimsfaraldur og stríðsástand í Austur-Evrópu og Mið-Austurlöndum 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	Mælikvarðar	Staða 2023	Viðmið 2025	Viðmið 2029
Uppbygging mannaúðs og samfélagslegra grunnstoða með áherslu á mannréttindi og jafnrétti kynjanna.	5.3	Fjöldi fólks sem fær aðgang að grunnheilbrigðisþjónustu, þ.m.t. kyn- og fjjösemisheilbrigðisþjónustu í:			
		a) Malaví	a) 4.500 ¹	a) 89.000	a) 90.00
		b) Síerra Leóne	b) 120	b) 180	b) 15.000
		c) Úganda	c) 0	c) 7.000	c) 10.000
4.1, 4.2	4.1, 4.2	Viðbótarfjöldi barna sem njóta góðs af menntaverkefnum í: ²			
		a) Malaví	a) 2.365	a) 11.500	a) 18.000
		b) Síerra Leóne	b) 0	b) 19.800	b) 30.000
		c) Úganda	c) 9.580	c) 9.700	c) 15.000
6.1, 6.2	6.1, 6.2	Viðbótarfjöldi fólks sem fær aðgang að hreinu vatni á hverju ári:			
		a) Malaví	a) 4.000 ³	a) 11.500	a) 12.000
		b) Síerra Leóne	b) 0 ⁴	b) 31.000	b) 40.000
		c) Úganda	c) 51.200	c) 80.000	c) 30.000

¹ Tölur sýna viðbótarfjölda fólks sem fær aðgang að heilbrigðisþjónustu. Verkefni hafin í Nkhotakota og heildarfjöldi haghafa taldir fyrir 2024 og 2025 þegar árangur verður sýnilegur.

² Mælikvarði uppfærður til að fanga viðbótarfjölda barna sem njóta stuðnings ár hvert.

³ Talan sýnir nú viðbótarfjölda ár hvert, en ekki heildartölu verkefna yfir verkefnatímabilið.

⁴ Verkefni hafin í Síerra Leóne en framkvæmdir standa yfir, haghafar því taldir 2024 og 2025.

	5.1, 5.2, 5.3, 5.6	Hlutfall heildarframlaga til jafnréttisverkefna skv. stiku OECD DAC.	81% ⁵	≥81%	≥81%
	5.5	Fjöldi nemenda sem útskrifast úr fimm mánaða námi frá Jafnréttisskóla GRÓ – Þekkingarmiðstöðvar þróunarlanda (GRÓ GEST).	23	25	25
	13.1	Hlutfall heildarframlaga til loftslagsverkefna.	≥31%	≥31%	≥31%
	13.1 13.a	Framlög til fjölpjódlegra loftslagssjóða SP í m.kr.	190 ⁶	257	395
Viðbrögð gegn loftslagsvánni, efling viðnámsþróttar samfélaga og sjálfbær nýting náttúruauðlinda.		Fjöldi nemenda sem útskrifast úr sex mánaða námi frá GRÓ – Þekkingarmiðstöð þróunarsamvinnu			
		a) Jarðhitaskólinn (GRÓ GTP)	a) 24	a) 25	a) 25
		b) Landgræðsluskólinn (GRÓ LRT)	b) 23	b) 25	b) 25
	7.2, 14.2, 15.2	c) Sjávarútvegsskólinn (GRÓ FTP)	c) 22	c) 25	c) 25
		d) Fjöldi styttri námskeiða (5–7 dagar) á vegum GRÓ – Þekkingar-miðstöðvar þróunar-samvinnu í eða fyrir þróunarlönd.	d) 15	d) 18	d) 25
	16	Fjármagn til mannúðarstarfa íslenskra félagasamtaka í gegnum rammasamninga í m.kr.	303 ⁷	310	360
Ísland er áreiðanlegur samstarfsaðili í alþjóðlegri þróunarsamvinnu og mannúðarmálum og beitir sér í þágu stöðugleika og friðar.		Framlög til mannúðarstarfa alþjóðastofnana í m.kr.	1.803	2.522	3.000
		Hlutfall framlags til mannúðar- og neyðaraðstoðar í kjarnaframlögum til lykilstofnana SP.	38%	41%	50%
		Fjöldi útsendra fulltrúa Íslands hjá fjölpjódastofnunum.	9	9	9
		Fjöldi Íslendinga í ungliðaáætlunum fjölpjódastofnana. ⁸	6	7	7

⁵ Tvíhliða verkefni skv. skilgreiningu OECD DAC eru flokuð eftir jafnréttisstiku. Bráðabirgðatölur fyrir 2023 að frádregnum framlögum til mannúðar- og uppbyggingarmála í Úkraínu.

⁶ Hér er vísað til sjóða sem heyra undir loftslagssamning SP (UNFCCC); Græna loftslagssjóðsins og Aðlögunarsjóðsins. Ísland greiðir einnig aukaframlag til hamfarasjóðs SP að upphæð 80 m.kr. 2024.

⁷ Með fyrirvara um tilfærslur milli rammasamninga um þróunarsamvinnu og mannúðaraðstoð.

⁸ Sú breyting hefur verið gerð milli ára að mælikvarði nær til ungliðaáætlana fjölpjódastofnana en ekki einungis ungliðaáætlunar SP. Er breytingin tilkomin vegna samstarfs við Alþjóðabankann um ungliðastöðu.

Líkt og boðað var í fjármálaáætlun 2024–2028 hafa markmið verið endurskoðuð með hliðsjón af nýrri stefnu um alþjóðlega þróunarsamvinnu 2024–2028, sem samþykkt var á Alþingi í lok árs 2023. Markmið taka nú mið af þeim markmiðum sem sett eru í aðgerðaáætlun nýrrar stefnu. Þar sem breytingar hafa verið gerðar á einstaka mælikvörðum eru þær tilgreindar sérstaklega í neðanmálsgreinum.

Ítarlegra yfirlit yfir markmið og mælikvarða má finna í fylgiskjali 1 með stefnunni: Aðgerðaáætlun 2024–2025.