



FJÁRMÁLA- OG  
EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ

# ÓPINBER FJÁRMÁL 2017-2021

Fjármálastefna og fjármálaáætlun

Opinber fjármál 2017–2021. Fjármálastefna og fjármálaáætlun.

ISBN: 978-9979-820-73-4

© 2016 Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Prentun: Oddi, umhverfisvottað fyrirtæki

Umbrot: Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Ljósmynd á forsiðu: Búrfell, Búrfellsgjá, Alta ehf.

Upplýsingar um útgáfur fjármála- og efnahagsráðuneytisins er að finna á [www.fjr.is](http://www.fjr.is)

Vefsetur fjárlaga: [fjarlog.is](http://fjarlog.is)

# **Tillaga til þingsályktunar**

## **um fjármálastefnu fyrir árin 2017–2021.**



# Tillaga til þingsályktunar

## um fjármálastefnu fyrir árin 2017–2021

(Lögð fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

Alþingi ályktar, sbr. lög 123/2015, um opinber fjármál, að stjórnvöld fylgi stefnumörkun um opinber fjármál fyrir árin 2017–2021 samkvæmt eftirfarandi yfirliti um áformaða afkomu- og skuldaþróun opinberra aðila, þ.e. hins opinbera og fyrirtækja í eigu þess<sup>1</sup> fyrir fjárlagaárið 2017 og næstu fjögur ár þar á eftir á grundvelli þeirra forsendna sem fjármála- stefnan er reist á.

Hlutfall af vergri landsframleiðslu	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Hið opinbera, A-hluti</b>					
Heildarafkoma .....	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
þ.a. ríkissjóður, A-hluta .....	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
þ.a. sveitarfélög, A-hluta .....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Heildarskuldir <sup>1</sup> .....	34	30	29	28	26
þ.a. ríkissjóður, A-hluta .....	28	24	23	22	21
þ.a. sveitarfélög, A-hluta .....	6,3	5,9	5,7	5,6	5,4
<b>Opinberir aðilar í heild:</b>					
Heildarafkoma .....	0,0	0,1	0,7	1,1	1,3
þ.a. hið opinbera, A-hluta .....	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
þ.a. fyrirtæki hins opinbera .....	-1,0	-0,9	-0,3	0,1	0,3
Heildarskuldir <sup>1</sup> .....	59	55	53	52	49
þ.a. hið opinbera, A-hluta .....	34	30	29	28	26
þ.a. fyrirtæki hins opinbera .....	25	25	24	24	23

<sup>1</sup> Heildarskuldir skv. 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál.

<sup>1</sup> Hið opinbera nær til þeirrar starfsemi í þjóðarþjónuðum sem fjármögnuð er að mestu með skatttekjum, þ.e. A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga. Fyrirtæki í eigu hins opinbera eru sú atvinnustarfsemi sem er í meirihluta eigu hins opinbera og fjármagnar sig að mestu með sölu á vöru og þjónustu á markaði. Hugtakið opinberir aðilar í heild nær til hvort tveggja hins opinbera og fyrirtækja í meirihlutaeigu hins opinbera.

## Athugasemdir við þingsályktunartillögu þessa.

Með lögum nr. 123/2015, um opinber fjármál, voru sett lagaákvæði um stefnumörkun í opinberum fjármálum til fimm ára. Þar á meðal eru ákvæði um að fjármála- og efnahagsráðherra skuli leggja fram tvær þingsályktunartillögur á því sviði. Önnur þingsályktunin nefnist fjármálastefna og skal hún lögð fram svo fljótt sem auðið er eftir að ríkisstjórn hefur verið mynduð. Hún er nú í fyrsta sinn lögð fram á þessu vorþingi þar sem lögin tóku gildi í byrjun þessa árs. Fjármálastefnan skal afmarka umfang, afkomu og þróun eigna, skulda og langtímaskuldbindinga hins opinbera til fimm ára. Markmið stefnunnar skulu sett fram sem hlutföll af landsframleiðslu (VLF). Þá skal fjármálastefnan byggjast á grunnildum um sjálfbærni opinberra skuldbindinga til skemmri og lengri tíma litid, varfærni í jafnvægi á milli tekna og gjalda, stöðugleika í efnahagsmálum, festu í stefnu og áætlunum um þróun opinberra fjármála og gagnsæi í skýrum og mælanlegum markmiðum til meðallangs tíma. Megin tilgangur fjármálastefnunnar er að stuðla að efnahagslegu jafnvægi til lengri tíma litid til þess að sem mestur stöðugleiki verði í efnahag fyrirtækja og heimila sem og opinberra aðila og til þess að treysta skilyrði fyrir sem hagkvæmastri nýtingu mannafla, fjármagns og auðlinda. Þá leiðir fjármálastefnan fram hvernig stjórnvöld hyggjast mæta kröfum laganna um að stöðugleika og sjálfbærni opinberra fjármála verði náð. Í lögunum felst einnig það nýmæli að stefnumörkun í opinberum fjármálum nái ekki eingöngu til starfsemi ríkisins heldur einnig til starfsemi annarra opinberra aðila, þ.e. til starfsemi sveitarfélaga og fyrirtækja í eigu ríkis og sveitarfélaga. Með þessu móti verður betur kleift að meta efnahagsáhrif af starfsemi allra þessara opinberu aðila á þjóðarþúskapinn og að beita opinberum fjármálum til hagstjórnar. Einn helsti veikleiki stefnumörkunar á sviði opinberra fjármála hér á landi hefur einkum verið talinn sá að athyglin hafi beinst um of að starfsemi A–hluta ríkissjóðs á komandi fjárlagaári en síður hafi verið horft til hins opinbera í heild eða til lengri tíma.

Hin þingsályktunin varðandi stefnumörkun um opinber fjármál sem kveðið er á um í lögunum nefnist fjármálaáætlun og skal hún lögð fram á Alþingi endurskoðuð eigi síðar en 1. apríl ár hvert. Þessi árlega voráætlun tekur einnig til fimm ára og skal hún reist á grundvelli fjármálastefnunnar. Markmið um afkomu- og skuldaferil hins opinbera til næstu fimm ára verða því þau sömu í fjármálaáætluninni og þau sem tilgreind eru samkvæmt þessari tillögu að fjármálastefnu. Í fjármálaáætluninni er sett fram greining á stöðu og horfum í efnahagsmálum og fjármálum opinberra aðila ásamt markmiðum og áætlunum um framvinduna í fjármálum ríkis, sveitarfélaga og félaga í þeirra eigu. Fjármálaáætlunin felur þannig í sér frekari útfærslu á markmiðum fjármálastefnunnar og nánari stefnumörkun um þróun tekna, gjalda og efnahags opinberra aðila. Í þessu felst m.a. að með áætluninni leggi stjórnvöld fyrir skattastefnu og megináherslur í tekjuöflun á tímabilinu og einnig að fram komi mótuð áform um þróun útgjalda skipt eftir hagrænni flokkun og eftir málefnasviðum ríkisstarfseminnar.

Nánari umfjöllun um efnahagshorfur og þróun opinberra fjármála kemur fram í greinargerð með tillögu að þingsályktun um fjármálaáætlun fyrir árin 2017–2021, sem lögð er fram samhliða þessari tillögu. Hér er einungis vikið stuttlega að megin stefnumiðunum sem gengið hefur verið út frá í þessari áætlanagerð en að öðru leyti er vísað til umfjöllunarinnar í greinargerðinni með fjármálaáætluninni.

Lykilatriðin í fjármálastefnunni sem hér eru sett fram snúa að markmiðum um þróun afkomu og skulda hins opinbera eins og fram kemur í töflu hér á undan. Ástæða er til að vekja sérstaklega athygli á því að afkomumarkmiðin í stefnunni fela ekki í sér teljandi tekjuáhrif af stöðugleikaframlögum frá slitabúum fallinna fjármálaafyrirtækja á tímabilinu. Í fjár-

lögum ársins 2016 var áætlað að tiltekinn hluti teknanna, eða um 35 mia.kr., mundi færast til tekna hjá ríkissjóði á komandi árum en við nánari skoðun á reikningshaldslegri meðferð hefur verið afráðið að allar tekjurnar færast á árið 2016. Hafa þær tekjur því ekki áhrif á afkomuna eftir það nema ef endurmeta þarf áætlað virði eignanna til lækkunar eða lækkunar þegar þær innleysast. Í markmiðum stefnunnar um skuldaþróun ríkissjóðs gætir hins vegar talsverðra áhrifa af ráðstöfun stöðugleikaframlaga til lækkunar á skuldum. Þær áætlanir byggjast þó á vissum varfærnisjónarmiðum þar sem um helmingur stöðugleikaframlaganna felst í eignarhlut í Íslandsbanka sem óvissa er um hvenær verði unnt að umbreyta í laust fé og ráðstafa til að greiða niður skuldir án þess að valda þensluáhrifum. Er því ekki gert ráð fyrir því í áætlanagerð fjármálastefnunnar um skuldaþróun og afleiddan fjármagnskostnað að þeim fjármunum verði ráðstafað með slíkum hætti á tímabilinu. Hins vegar er miðað við að önnur stöðugleikaframlög komi að fullu til lækkunar á skuldum, þ.m.t. að skuldabréf sem gefið var út til að endurreisa eiginfjárstöðu Seðlabankans verði greitt upp á yfirstandandi ári í samræmi við forsendur fjárlaga 2016. Komi til þess á áætlunartímabilinu að unnt reynist að ganga frá sölu á eignarhlutum í viðskiptabönkunum mun því að öðru óbreyttu nást betri árangur en hér er gert ráð fyrir.

Með fjármálastefnunni sem hér er kynnt hafa stjórnvöld sett sér markmið um að næstu fimm árin verði heildarafkoma hins opinbera jákvæð sem nemur a.m.k. 1% af VLF árlega, þ.e. A–hluti ríkis og A–hluti sveitarfélaga, í því skyni að viðhalda efnahagslegum stöðugleika í þjóðarþúskaðum og lækka skuldir hins opinbera niður fyrir lögbundið skuldahlutfall. Efnahagsleg framvinda og horfur benda til þess samkvæmt spám að hin hefðbundna íslenska eftirspurnarþensla – með vexti þjóðarútgjalda umfram landsframleiðslu – sé enn og aftur hafin eða í aðsigi þótt tekist hafi all vel að halda jafnvægi í hagkerfinu á síðasta ári. Seðlabankinn hefur brugðist við aukinni þenslu síðustu misseri með auknu aðhaldi í peningamálastefnunni. Þá gefa þenslueinkennin tilefni til að leitast verði við að varna því að fjármálastöðugleiki fjármálamarkaðar geti raskast. Mikilvægt er að fjármálastefnan vinni með peningamálastefnunni að stöðugleika í hagkerfinu og að aðhaldsstig opinberra fjármála verði viðhaldið á komandi árum. Í ljósi þessa er það stefna stjórnvalda að áhrif af fjármálum hins opinbera verði til þess að draga úr heildareftirspurn og auka þjóðhagslegan sparnað og styðji þar með við peningamálastefnu Seðlabankans.

Markmið stjórnvalda um að heildarafkoma hins opinbera verði jákvæð um a.m.k. 1% af VLF svarar til um 170 mia.kr. uppsafnaðs afgangi á afkomunni yfir næstu fimm árin. Í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga í aðdraganda stefnumörkunarinnar hefur verið sammælt um að ganga út frá því að allur afgangur á afkomu hins opinbera myndist hjá A–hluta ríkissjóðs en að afkoma A–hluta sveitarfélaga verði í jafnvægi yfir tímabilið. Til að ná fram þessum afkomumarkmiðum er meðal annars stefnt að því að fjárfestingar hins opinbera fylgi hagvexti næstu ár og hækki ekki teljandi sem hlutfall af vergri landsframleiðslu á sama tíma og aðhaldi verður viðhaldið að öðru leyti á útgjaldahliðinni þrátt fyrir að verulegur þrýstingur sé nú á fjárfestingastig opinberra aðila eftir hátt aðhaldsstig frá árinu 2008.

Vaðandi stefnu stjórnvalda um heildarafkomu opinberra aðila í heild er ljóst að erfitt verður að beita æskilegu aðhaldsstigi hjá fyrirtækjum í opinberri eigu á næstu árum þar sem mikil þörf hefur myndast fyrir nauðsynlega uppbyggingu í innviðum samfélagsins, einkum á sviði orku- og samgönguinnviða. Lág tálhalds- og fjárfestingarstig undanfarin ár ásamt gríðarlegum vexti í ferðaþjónustu hefur kallað á aukna uppbyggingu í flugumferðarmannvirkjum samhliða fjárfestingum í orkuframleiðslu og raforkudreifingu. Stefna stjórnvalda er því að heildarafkoma opinberra aðila í heild verði í jafnvægi árin 2017 og 2018, en skili síðan afgangi sem nemi um 1% af VLF að meðaltali árin 2019–2021. Þar sem stefnt er að því að A–hluti ríkis og sveitarfélaga, hið opinbera, skili afkomuafgangi sem nemi a.m.k. 1% af VLF felur þetta í sér að talsverður halli verður á heildarafkomu fyrirtækja í opinberu eigu

næstu tvö til þrjú árin sökum mikilla fjárfestinga en að þau ættu að verða í nokkuð góðu jafnvægi sem heild á síðari hluta tímabilsins. Við þær aðstæður sem nú eru uppi, að eftirspurnarspenna hefur myndast í hagkerfinu, er hins vegar ekki nægjanlegt að draga úr eftirspurnaráhrifum fjárfestinga A–hluta ríkissjóðs og sveitarfélaga. Ekki er síður mikilvægt að tryggja að fyrirtæki í eigu hins opinbera auki ekki á vandann með fjárfestingum sem geta beðið og æskilegt er að geta ráðist í þegar á hægir. Á það m.a. við um orkuöflun og innviðafjárfestingar í samgöngum.

Stjórnvöld hafa jafnframt afkomumarkmiði sett sér skuldamarkmið sem felur í sér að heildarskuldir<sup>2</sup> A–hluta ríkissjóðs lækki verulega á tímabilinu, eða úr um 32% af VLF í árslok 2016 í um 21% af VLF í árslok 2021. Til að ná svo krefjandi markmiði þarf mun meira að koma til en afgangur á afkomu sem nemur 1% af VLF árlega. Áformuð lækkun á skuldahlutfallinu leiðir reyndar að stórum hluta af áætluðum vexti í landsframleiðslunni á tímabilinu en umtalsverður hluti, sem svarar til um 180 mia.kr. lækkunar á nafnvirði skuldanna á tímabilinu, byggist á tilteknum forsendum um ráðstöfun óreglulegra tekna á borð við arðgreiðslur, sölu á eignarhlutum í fjármálastofnunum í nokkrum mæli og ráðstöfunum í endurfjármögnun tekinnna lána. Auk þess eru væntingar um að stöðuleikaframlögum frá slita-búum bankanna verði varið í þessu skyni að því marki sem unnt verður að umbreyta eignum í laust fé og án þess að það leiði til aukningar í peningamagni í umferð eða hafi þensluáhrif en slíkar ráðstafanir og tímasetning þeirra er óvissu háð. Í samkomulagi við sveitarfélögin er gengið út frá því að rekstur sveitarfélaga verði sjálfbær í þeim skilningi að skuldir þeirra sem hlutfall af VLF fari heldur lækkandi, eða sem svarar til nálægt 1 prósentustigi á tímabilinu, og er þá átt við bæði A– og B–hluta sveitarfélaga. Stefnan er því að skuldir hins opinbera muni fara úr um 39% af VLF í árslok 2016 í um 26% af VLF árið 2021. Þá er stefnt að því að heildarskuldir opinberra aðila að meðtöldum opinberum fyrirtækjum lækki um 16 prósentustig af VLF á tímabilinu og fari úr 66% af VLF í árslok 2016 í 49% í árslok 2021.

Rétt er að vekja athygli á því að í stefnumörkun um lækkun skulda ríkissjóðs er hér gengið út frá því að hlutfall þeirra af landsframleiðslu verði 2 prósentustigum hærra í lok tímabilsins, árið 2021, en fyrirbyggjandi útreikningar benda til eins og fram kemur í fjármálaáætlun fyrir sama tímabil. Byggir það á varfærnisssjónarmiðum til að gefa nokkuð svigrúm fyrir skekkjumörk í reikniforsendum og öðrum ákvarðandi þáttum skuldaþróunnar. Koma þessi vikmörk þá fram í sama mæli í hlutfallstölum stefnunnar fyrir hið opinbera og opinbera aðila í heild.

Í lögnum um opinber fjármál er kveðið á um að fjármálastefna og fjármálaáætlun verði í samræmi við tvær megin fjármálareglur. Í fyrsta lagi að heildarjöfnuður hins opinbera yfir fimm ára tímabil skuli vera jákvæður og að árlegur halli fari aldrei yfir 2,5% af landsframleiðslu. Gert er ráð fyrir að þetta ákvæði taki til komandi fimm ára og eins og hér hefur komið fram er reiknað með að rekstur hins opinbera verði hallalaus öll árin og þar með að sú fjármálaregla verði fyllilega uppfyllt. Í öðru lagi, að heildarskuldir, að frátöldum lífeyris-skuldbindingum, viðskiptaskuldum og tilteknum peningalegum eignum, verði lægri en 30% af VLF en annars ber að lækka þann hluta skuldanna sem umfram er um a.m.k. 5% að meðaltali árlega á hverju þriggja ára tímabili. Útlit er fyrir að á fyrsta ári fjármálaáætlunnarinnar, árið 2017, verði skuldastaða hins opinbera á þennan mælikvarða einungis 3 prósentustigum hærra en skilyrði fjármálareglunnar og er stefnt að því að hún verði komin undir þetta hámark þegar á öðru ári áætlunnarinnar. Rétt er að áréttta að markmið um 30% skuldahlutfall að hámarki felur í sér að skuldir skuli ávallt vera undir því marki, en æskilegt er að þær verði vel undir því.

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



Seint verður ofmetið við hagstjórn mikilvægi væntinga og stjórnun þeirra enda þarf lítið út af að bregða til að aðstæður skapist fyrir vaxandi verðbólgu, samhliða rýrnun kaupmáttar og versnandi lífskjörum. Mikilvægt er því að samstaða náist við þjóðina um þær hagstjórnaráherslur sem felast í fjármálastefnunni og að skuldir verði greiddar niður og vaxtabyrði lækkuð til að mynda svigrúm fyrir bættu þjónustu hins opinbera. Þá er mikilvægt að undirstrika að ofangreind afkomumarkmið ná einnig til félaga í eigu ríkis og sveitarfélaga því þau fela í sér að tekjur opinberra aðila í heild þurfi á næstu fimm árum að standa undir bæði rekstri og fjárfestingu þessara aðila, auk þess að skila afgangi til að greiða niður skuldir árlega sem nemur 1% af VLF.

Samkvæmt þjóðhagsspá Hagstofu Íslands sem fjármálastefnan byggir á er gert ráð fyrir að vöxtur VLF verði á bilinu 2,7–3,1% á tímabilinu 2017–2021. Þá er gert ráð fyrir að atvinnustigið haldist í góðu jafnvægi á tímabilinu og að kaupmáttur launa vaxi í kringum 2–3% árlega eftir um 8% vöxt bæði árinu 2015 og 2016. Í ljósi þessarar hagfelledu hagvaxtarspár og þeirra vísbendinga sem eru fyrir hendi um að hagkerfið geti ofhitnað og verðbólga farið af stað ef ekki er gætt aðhalds í opinberum rekstri er það mat stjórnvalda að ofangreind hagstjórnaráhrif fjármálastefnunnar séu í samræmi við efnahagshorfurnar og uppfylli grunn-gildi laga um opinbera fjármál. Þau stuðli að stöðuleika í hagkerfinu og aukinni sjálfbærni opinberra fjármála með reglulegri niðurgreiðslu skulda, auk niðurgreiðslna með sérstökum aðgerðum í efnahagsreikningi. Þá eykur þessi stefna festu í þjóðfélaginu þar sem markmið stjórnvalda sem endurspeglast í fjármálastefnunni eru skýr, einföld og ná til fimm ára tímabils. Þau eru því skýr skilaboð til fyrirtækja og heimila um markmið og vegferð stjórnvalda í efnahagslegu og hagstjórnarlegu tilliti til næstu ára. Þá er ljóst af þessum afkomumarkmiðum að hæfilegt jafnvægi er á milli tekna og gjalda til lengri tíma og að ekki verði lagðar ósanngjarnar byrðar á komandi kynslóðir heldur verði fylgt varfærinni stefnu sem dregur úr skuldabyrði og eykur svigrúm til að mæta frekari áskorunum, hvort heldur í mynd aukinnar þjónustu hins opinbera eða hugsanlegum fjárhagsáföllum.

Fjármálastefnan byggir á hagfelledri hagspá fyrir tímabilið og getur það því haft áhrif á framgang stefnunnar og hvernig henni verði komið fram ef röskun verður á þeim forsendum og ýmsum öðrum óvissuþáttum, s.s. áhrif af losun fjármagnshafna, þróun mála á vinnu-markaði, viðgangur fiskistofna, efnahagsþróun í viðskiptalöndum o.fl. Í lögum um opinber fjármál er gert ráð fyrir að ef grundvallarforsendur fjármálastefnunar bresta þá geti fjármála- og efnahagsráðherra lagt fram á Alþingi tillögu til þingsályktunar til breytingar á stefnunni, en skírskotun til varfærni sem eins þeirra grunn-gilda sem opinber stefnumörkun er reist á skv. lögum um opinber fjármál felur í sér að almennar forsendur eigi að geta raskast að nokkru marki án þess að endurskoða þurfi fjármálastefnuna eða efnahagslegri velferð sé teflt í tvísýnu.



**Tillaga til þingsályktunar**  
**um fjármálaáætlun fyrir árin 2017–2021.**



# Tillaga til þingsályktunar

## um fjármálaáætlun fyrir árin 2017–2021

(Lögð fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016.)

Alþingi ályktar, sbr. lög nr. 123/2015, um opinber fjármál, að stjórnvöld fylgi fjármálaáætlun um opinber fjármál fyrir árin 2017–2021, sem byggð er á fyrirliggjandi fjármála-  
stefnu fyrir sama tímabil og skilyrðum hennar, samkvæmt eftirfarandi yfirlitum um markmið  
fyrir afkomu- og efnahag hins opinbera í heild og fyrir opinbera aðila og um áætlanir um  
þróun tekna og gjalda þeirra næstu fimm árin.

### Lykiltölur um afkomu og efnahag opinberra aðila

Mía.kr.	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
<b>Hið opinbera (A-hluti ríkis og A-hluti sveitarfélaga)</b>					
Rekstrarafkoma .....	36	48	60	63	69
Heildarafkoma .....	25	36	42	43	47
Hrein eign <sup>1</sup> .....	559	656	692	749	807
Nafnvirði heildarútgjalda .....	1.025	1.076	1.130	1.186	1.240
Heildarskuldir <sup>1</sup> , % af VLF .....	77	72	68	64	60
<b>Opinber fyrirtæki:</b>					
Rekstrarafkoma .....	45	49	53	56	59
Heildarafkoma .....	-24	-13	5	15	17
Hrein eign <sup>1</sup> .....	468	485	521	549	579
<b>Opinberir aðilar í heild:</b>					
Rekstrarafkoma .....	81	97	113	119	128
Heildarafkoma .....	1	23	47	58	64
Hrein eign <sup>1</sup> .....	1.027	1.141	1.213	1.298	1.386

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

## Fjárstreymisfirlit fyrir hið opinbera árin 2017–2021

Mia.kr.	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>1.049,6</b>	<b>1.112,0</b>	<b>1.172,0</b>	<b>1.228,9</b>	<b>1.287,5</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>829,4</b>	<b>880,7</b>	<b>932,1</b>	<b>979,7</b>	<b>1.027,1</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	453,7	481,8	511,6	538,6	566,3
Skattar á laungreiðslur og vinnuafll .....	8,1	8,7	9,3	9,8	10,4
Eignarskattar .....	49,7	52,3	55,5	58,6	62,0
Skattar á vöru og þjónustu .....	298,1	316,9	333,6	351,1	367,8
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .....	2,8	3,0	3,1	3,3	3,5
Aðrir skattar .....	17,1	18,1	19,1	18,2	17,0
<b>Tryggingagjöld .....</b>	<b>88,0</b>	<b>95,2</b>	<b>101,5</b>	<b>107,7</b>	<b>114,3</b>
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>4,9</b>	<b>5,0</b>	<b>5,1</b>	<b>5,2</b>	<b>5,4</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>127,3</b>	<b>131,1</b>	<b>133,3</b>	<b>136,3</b>	<b>140,8</b>
Eignatekjur .....	48,7	53,7	52,4	49,8	50,3
þ.a. vaxtatekjur .....	24,9	23,2	21,6	20,4	20,1
þ.a. arðgreiðslur .....	18,9	19,5	20,2	20,9	21,7
Sala á vöru og þjónustu .....	63,1	66,0	68,9	72,0	75,2
Ýmsar aðrar tekjur .....	15,6	11,4	12,1	14,6	15,3
<b>Heildargjöld .....</b>	<b>1.025,0</b>	<b>1.075,5</b>	<b>1.130,3</b>	<b>1.185,6</b>	<b>1.239,9</b>
<b>Rekstrarútgjöld .....</b>	<b>1.013,8</b>	<b>1.063,7</b>	<b>1.112,3</b>	<b>1.165,7</b>	<b>1.217,6</b>
Laun .....	378,5	400,3	425,2	450,7	477,9
Kaup á vöru og þjónustu .....	252,5	263,7	273,5	285,6	297,6
Afskriftir .....	43,1	44,6	46,0	47,4	48,8
Vaxtagjöld .....	79,2	76,9	71,2	70,6	67,1
Framleiðslustyrkir .....	37,0	38,5	39,8	41,2	42,4
Fjárframlög .....	3,9	4,8	6,2	7,2	8,6
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	167,9	176,8	186,9	194,7	201,2
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	51,6	58,1	63,4	68,4	74,0
<b>Fastafjárútgjöld .....</b>	<b>11,2</b>	<b>11,8</b>	<b>18,0</b>	<b>19,9</b>	<b>22,3</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	54,3	56,4	64,0	67,3	71,1
Afskriftir (-) .....	-43,1	-44,6	-46,0	-47,4	-48,8
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>24,6</b>	<b>36,5</b>	<b>41,7</b>	<b>43,3</b>	<b>47,6</b>
<b>Peningalegar eignir, hreyfingar .....</b>	<b>41,5</b>	<b>60,2</b>	<b>41,3</b>	<b>51,2</b>	<b>63,3</b>
Handbært fé, nettó .....	138,4	57,5	25,5	36,1	40,3
Lánveitingar .....	0,4	4,9	-7,8	1,9	6,8
Hlutfé og stofnfjárframlög .....	-0,2	1,0	1,3	1,6	1,6
Viðskiptakröfur .....	-97,1	-3,2	22,3	11,7	14,6
<b>Skuldir, hreyfingar .....</b>	<b>16,4</b>	<b>23,2</b>	<b>-0,9</b>	<b>7,5</b>	<b>15,3</b>
Lántökur .....	53,1	20,4	-60,4	-44,0	-49,1
Lífeyrisskuldbindingar .....	20,0	10,4	17,8	9,3	8,8
Viðskiptaskuldir .....	-56,7	-7,6	41,8	42,3	55,6

### Fjárstreymisfirlit fyrir A–hluta ríkissjóðs árin 2017–2021

Mia.kr.	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>759,9</b>	<b>804,8</b>	<b>845,6</b>	<b>884,2</b>	<b>923,4</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>584,8</b>	<b>620,8</b>	<b>655,4</b>	<b>687,1</b>	<b>717,7</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	251,3	266,5	282,3	296,3	310,3
Skattar á laungreiðslur og vinnuafll .....	8,1	8,7	9,3	9,8	10,4
Eignarskattar .....	9,2	9,6	10,0	10,5	10,9
Skattar á vöru og þjónustu .....	296,3	315,0	331,6	349,0	365,5
Skattar á alþjóðaverslun og viðskipti .....	2,8	3,0	3,1	3,3	3,5
Aðrir skattar .....	17,1	18,1	19,1	18,2	17,0
<b>Tryggingagjöld .....</b>	<b>88,0</b>	<b>95,2</b>	<b>101,5</b>	<b>107,7</b>	<b>114,3</b>
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>6,4</b>	<b>6,6</b>	<b>6,9</b>	<b>7,1</b>	<b>7,3</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>80,7</b>	<b>82,1</b>	<b>81,9</b>	<b>82,4</b>	<b>84,2</b>
Eignatekjur .....	38,5	43,2	41,4	38,5	38,6
þ.a. vaxtatekjur .....	20,4	18,5	16,8	15,5	14,9
þ.a. arðgreiðslur .....	17,3	17,9	18,5	19,2	19,9
Sala á vöru og þjónustu .....	30,5	31,5	32,6	33,7	34,9
Ýmsar tekjur og óskilgreindar tekjur .....	11,8	7,4	7,9	10,2	10,7
<b>Heildargjöld .....</b>	<b>733,5</b>	<b>768,2</b>	<b>808,8</b>	<b>847,8</b>	<b>884,7</b>
<b>Rekstrarútgjöld .....</b>	<b>733,9</b>	<b>768,8</b>	<b>802,9</b>	<b>840,8</b>	<b>876,3</b>
Laun .....	194,6	205,4	219,1	231,5	244,7
Kaup á vöru og þjónustu .....	106,2	110,6	114,8	119,9	124,7
Afskriftir .....	30,9	31,9	32,8	33,7	34,5
Vaxtagjöld .....	71,0	68,6	62,8	62,0	58,5
Framleiðslustyrkir .....	32,0	33,1	34,2	35,3	36,2
Fjárframlög .....	239,9	253,3	268,2	282,7	296,5
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	18,3	18,8	19,4	19,8	20,3
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	41,0	46,9	51,6	56,0	60,9
<b>Fastafjárútgjöld .....</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,5</b>	<b>5,9</b>	<b>7,0</b>	<b>8,4</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	30,5	31,4	38,7	40,7	43,0
Afskriftir (-) .....	-30,9	-31,9	-32,8	-33,7	-34,5
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>26,5</b>	<b>36,6</b>	<b>36,9</b>	<b>36,4</b>	<b>38,7</b>
<b>Peningalegar eignir, hreyfingar .....</b>	<b>37,1</b>	<b>53,3</b>	<b>36,0</b>	<b>46,3</b>	<b>57,9</b>
Handbært fé, nettó .....	135,3	55,0	22,3	33,1	37,3
Lánveitingar .....	2,0	6,1	-5,9	3,9	8,8
Hlutfé og stofnfjárframlög .....	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Viðskiptakröfur .....	-100,8	-8,5	19,0	8,8	11,2
<b>Skuldir, hreyfingar .....</b>	<b>10,7</b>	<b>16,7</b>	<b>-0,9</b>	<b>9,9</b>	<b>19,2</b>
Lántökur .....	54,4	21,1	-54,2	-37,5	-41,1
Lífeyrisskuldbindingar .....	17,5	9,1	15,5	8,1	7,7
Viðskiptaskuldir .....	-61,2	-13,5	37,8	39,3	52,6

### Fjárstreymisýfirlit fyrir A–hluta sveitarfélaga árin 2017–2021

Mia.kr.	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>321,6</b>	<b>340,8</b>	<b>362,2</b>	<b>382,9</b>	<b>404,7</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>244,6</b>	<b>259,8</b>	<b>276,7</b>	<b>292,6</b>	<b>309,4</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	202,4	215,3	229,3	242,3	256,0
Eignarskattar .....	40,4	42,7	45,4	48,2	51,1
Skattar á vöru og þjónustu .....	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>33,4</b>	<b>35,1</b>	<b>37,3</b>	<b>39,7</b>	<b>42,2</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>43,7</b>	<b>46,0</b>	<b>48,2</b>	<b>50,6</b>	<b>53,1</b>
Eignatekjur .....	10,2	10,6	10,9	11,3	11,7
þ.a. vaxtatekjur .....	4,5	4,6	4,8	5,0	5,1
þ.a. arðgreiðslur .....	1,6	1,6	1,7	1,7	1,8
Sala á vöru og þjónustu .....	32,6	34,4	36,3	38,3	40,4
Ýmsar tekjur og óskilgreindar tekjur .....	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1
<b>Heildarútgjöld .....</b>	<b>323,0</b>	<b>340,4</b>	<b>356,9</b>	<b>375,7</b>	<b>395,4</b>
<b>Rekstrarútgjöld .....</b>	<b>311,4</b>	<b>328,1</b>	<b>344,9</b>	<b>362,8</b>	<b>381,6</b>
Laun .....	155,4	164,9	174,8	185,6	197,0
Kaup á vöru og þjónustu .....	102,8	107,4	111,9	116,5	121,3
Afskriftir .....	12,2	12,7	13,2	13,7	14,3
Vaxtagjöld .....	8,2	8,3	8,4	8,5	8,6
Framleiðslustyrkir .....	4,8	5,1	5,4	5,7	6,0
Fjárframlög .....	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	16,4	17,2	18,2	19,0	19,9
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	10,2	10,7	11,3	11,9	12,6
<b>Fastafjárútgjöld .....</b>	<b>11,6</b>	<b>12,3</b>	<b>12,0</b>	<b>12,9</b>	<b>13,8</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	23,8	25,0	25,2	26,6	28,1
Afkriftir (-) .....	-12,2	-12,7	-13,2	-13,7	-14,3
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>-1,4</b>	<b>0,5</b>	<b>5,3</b>	<b>7,3</b>	<b>9,3</b>
<b>Peningalegar eignir, hreyfingar .....</b>	<b>4,4</b>	<b>6,9</b>	<b>5,3</b>	<b>4,9</b>	<b>5,4</b>
Handbært fé, nettó .....	3,1	2,5	3,2	3,0	3,0
Lánveitingar .....	-1,7	-1,2	-1,9	-2,0	-2,0
Hlutfé og stofnfjárframlög .....	-0,8	0,4	0,7	1,0	1,0
Viðskiptakröfur .....	3,7	5,2	3,4	2,9	3,4
<b>Skuldir, hreyfingar .....</b>	<b>5,7</b>	<b>6,4</b>	<b>0,0</b>	<b>-2,3</b>	<b>-3,9</b>
Lántökur .....	-1,3	-0,7	-6,2	-6,5	-8,0
Lífeyrisskuldbindingar .....	2,5	1,3	2,2	1,2	1,1
Viðskiptaskuldir .....	4,5	5,8	4,0	3,0	3,0



## Útgjaldarammar málefna sviða 2017–2021

Málefna svið án liða utan ramma <sup>1</sup> , m.kr. á verðlagi 2016	2017	2018	2019	2020	2021
1 Löggjafarvald og eftirlit .....	4.752	5.026	4.975	4.216	4.457
2 Dómstólar .....	2.284	2.864	2.852	2.840	2.855
3 Æðsta stjórnýsla .....	1.631	1.619	2.286	2.304	2.872
4 Utanríkismál .....	13.884	14.828	15.955	16.844	17.997
5 Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla .....	19.936	19.946	20.085	20.180	20.391
6 Grunnskrár og upplýsingamál .....	3.293	3.346	3.399	3.508	3.562
7 Nýsköpun, rannsóknir og markaðsmál .....	12.658	12.934	12.849	12.946	13.044
8 Sveitarfélög og byggðamál .....	2.027	2.039	2.051	2.063	2.075
9 Almanna- og réttaröryggi .....	21.914	22.203	25.620	25.779	26.220
10 Réttindi einstakl., trúmál og stjórnýsla innanr.mála .....	12.304	12.267	12.473	13.025	13.270
11 Samgöngu- og fjarskiptamál .....	30.091	31.157	31.373	31.169	31.371
12 Landbúnaðarmál .....	15.908	15.798	15.787	15.632	15.573
13 Sjávarútvegur .....	5.824	5.895	5.931	6.003	6.075
14 Ferðaþjónusta .....	2.311	2.319	2.326	2.033	1.970
15 Orku- og eldsneytismál .....	3.456	3.490	3.524	3.559	3.593
16 Markaðseftirlit og stjórnýsla atv.mála og nýsköpunar .....	4.390	4.510	4.640	4.747	4.802
17 Umhverfismál .....	14.914	15.072	14.808	14.804	15.086
18 Menning og listir .....	10.821	11.068	11.305	11.511	11.749
19 Fjölmíðlun, íþrótt- og æskulýðsmál .....	4.898	4.998	5.111	5.224	5.357
20 Framhaldsskólastig .....	28.677	29.322	29.975	30.630	31.288
21 Háskólastig .....	39.258	40.583	41.811	41.843	41.779
22 Önnur skólastig og stjórnýsla mennta- og menn.mála .....	4.952	5.026	5.101	5.176	5.251
23 Sjúkrahúsaþjónusta .....	77.171	77.962	82.116	87.756	91.610
24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa .....	38.866	39.734	40.598	41.466	42.338
25 Hjúkrunar- og endurhæfingaráþjónusta .....	42.106	43.448	43.820	45.642	46.495
26 Lyf og lækningavörur .....	18.426	18.878	19.337	19.803	20.277
27 Örorka og málefni fatlaðs fólks .....	47.117	48.060	49.011	49.916	50.821
28 Málefni aldraðra .....	55.314	56.966	58.667	60.419	62.224
29 Fjölskyldumál .....	29.228	29.977	30.225	30.433	30.591
30 Vinnumarkaður og atvinnuleysi .....	4.917	5.017	5.091	5.184	5.276
31 Húsnæðisstuðningur .....	9.537	9.450	9.362	9.275	9.187
32 Lýðheilsa og stjórnýsla velferðarmála .....	7.656	7.745	7.861	7.978	8.011
33 Vextir, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar .....	0	0	0	0	0
34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir .....	8.327	8.953	10.666	12.559	14.367
<b>Samtals frumgjöld innan ramma á verðl. 2016 .....</b>	<b>598.852</b>	<b>612.500</b>	<b>630.993</b>	<b>646.468</b>	<b>661.834</b>
Uppsafn. áætl. launa- og verðlagsbætur frá árinu 2016 .....	26.451	47.215	72.038	94.033	116.720
<b>Samtals frumgj. innan ramma á verðl. hvers árs .....</b>	<b>625.303</b>	<b>659.715</b>	<b>703.032</b>	<b>740.501</b>	<b>778.554</b>
Vaxtagjöld .....	71.010	68.558	62.809	62.047	58.512
Aðrir liðir utan útgjaldaramma málefna sviða <sup>1</sup> .....	49.693	52.732	56.049	58.633	61.167
Aðlaganir gagnvart GFS-staðli, einkum innb. viðskipti <sup>2</sup> .....	-12.532	-12.785	-13.133	-13.380	-13.487
<b>Samtals heildarútgjöld á verðl. hvers árs .....</b>	<b>733.474</b>	<b>768.220</b>	<b>808.757</b>	<b>847.800</b>	<b>884.746</b>

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

<sup>2</sup> Hér er einkum um að ræða aðlaganir vegna innbyrðis viðskipta milli A-hluta aðila, s.s. Ríkiskaupa og Framkvæmdasýslu ríkisins, þannig að ekki komi til tvítalningar útgjalda.

## Athugasemdir við þingsályktunartillögu þessa.

**Efnisyfirlit**

1. Inngangur.....	7
2. Efnahagsforsendur, framvinda og horfur.....	11
2.1 Þjóðhagsspá.....	11
2.2 Efnahagshorfur.....	12
2.3 Hagstjórnarmarkmið og samspil peningastefnu og fjármálaáætlunar.....	18
2.4 Efnahagsleg viðfangsefni.....	20
3. Fjármál hins opinbera og opinberra aðila í heild.....	28
3.1 Fjármál hins opinbera.....	28
3.2 Fjármálareglur fyrir hið opinbera.....	33
3.3 Fjármál fyrirtækja hins opinbera.....	34
3.4 Fjármál opinberra aðila.....	35
4. Fjármál ríkissjóðs.....	36
4.1 Efnahagsaðstæður ríkisfjármálaáætlunar.....	36
4.2 Stefnumið og helstu niðurstöður ríkisfjármálaáætlunar.....	37
4.3 Tekjuáætlun.....	44
4.4 Útgjaldaáætlun.....	51
4.5 Efnahagur – skuldastýring og lánsfjáröflun.....	67
5. Fjármál sveitarfélaga.....	72
5.1 Þáttur sveitarfélaga í þjóðarbúskapnum.....	72
5.2 Fjármálareglur sveitarfélaga.....	72
5.3 Fjármál A–hluta sveitarfélaga.....	72
5.4 Fjármál B–hluta sveitarfélaga.....	79
5.5 Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga.....	80
6. Alþjóðlegir reikningsskilastaðlar.....	82
6.1 Alþjóðlegir reikningsskilastaðlar.....	82
6.2 Breytt reikningshaldsleg framsetning ríkissjóðs.....	82
6.3 Breytt reikningshaldsleg framsetning sveitarfélaga.....	83
6.4 Samstæðuuppgjör fyrir hið opinbera.....	84

## Viðauki:

Stefnumótun málefnasviða.....	85
-------------------------------	----

## 1 Inngangur

Fjármálastefna og fjármálaáætlun til fimm ára á grundvelli nýrra laga um opinber fjármál eru nú í fyrsta skipti lögð fyrir Alþingi. Tilgangur fjármálastefnu er að setja almenn markmið um þróun opinberra fjármála sem breið sátt á að geta náðst um. Fjármálaáætlunin felur í sér ýtarlegri útfærslu á markmiðum fjármálastefnunnar um tekjur, gjöld og efnahag opinberra aðila.

Með gildistöku laga um opinber fjármál 1. janúar sl. var mikilvægt skref stigið til að treysta umgjörð opinberra fjármála og innleiða meiri aga í áætlunargerð opinberra aðila með áherslu á langtíma stöðugleika í efnahagslífinu. Ekki er vanþörf á. Mikill efnahagslegur uppgangur gerir það aðkallandi að ríkisfjármálaáætlun sé bæði í takt við gang hagsveiflunnar og aðgerðir Seðlabanka Íslands í peningamálum.

Samþykkt nýrra laga um opinber fjármál er einungis áfangi í að tryggja skynsamlega nýtingu opinberra fjármuna og aga í áætlunargerð. Næsta verkefni er sjálf innleiðing laganna eftir þeirri stefnumörkun sem fram kemur í lögnum og er grundvöllur á eftirtöldum grunnildum: Sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gegnsæi. Framlagning stefnunnar og áætlunarinnar nú og þingleg meðferð þingsályktananna í framhaldinu er mikilvægur liður í því að festa strax í sessi grunnildi laganna.

Ein markverðustu tíðindin í ríkisfjármálaáætluninni eru að tvö skilyrði fjármálastefnunnar, skv. 7. gr. laganna, svonefndar fjármálareglur um afkomu- og skuldaþróun, verða bæði uppfyllt á fyrstu tveimur árum áætlunarinnar. Það felur í sér annars vegar að á næstu fimm árum er áætlað að heildarjöfnuður verði ávallt jákvæður og í öðru lagi að heildarskuldir hins opinbera, ríkis og sveitarfélaga, hafi lækkað í 30% af vergri landsframléiðslu þegar í lok annars árs áætlunarinnar og haldist vel undir þeim mörkum á seinni hluta áætlunartímabilsins. Slíkur árangur í upphafi gefur góð fyrirheit um að það takist að skapa forsendur til að beita þeim úrræðum sem eiga við hverju sinni til að samhæfa fjármál ríkis og sveitarfélag og bæta opinbera hagstjórn.

### Tækifæri til að byggja upp og búa í haginn

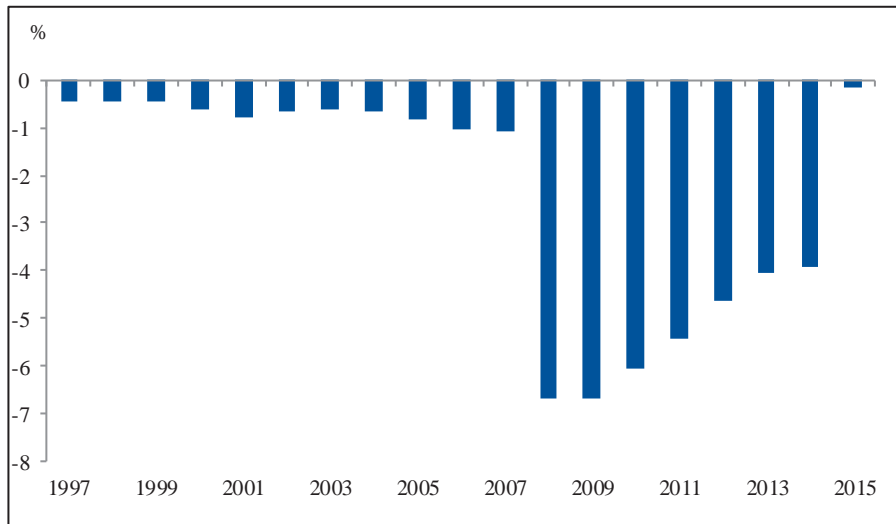
Veruleg umskipti hafa orðið í íslensku hagkerfi á undanförunum misserum og hefur viðreisn efnahagslífsins gengið hraðar en búist hafði verið við. Að sama skapi hafa viðfangsefnið í ríkisfjármálunum gjörbreyst frá því að ríkisstjórnin lagði fjárlagafrumvarpið 2014 fram. Munar í þeim efnum miklu um að sjálfvirk skuldasoðnun ríkissjóðs hefur verið stöðvuð, skuldir fara lækkanði og ennfremur skiptir máli hversu vel hefur tekist til við framkvæmd ráðstafana í tengslum við uppgjör slitabúa fallinna fjármálafyrirtækja og áætlunar um afnám fjármagnshafna.

Í lok síðasta árs fengu öll slitabúin samþykktu nauðasamninga á grundvelli þess að þau uppfylltu stöðugleikaskilyrði stjórnvalda. Í kjölfarið hafa þau greitt stöðugleikaframlag og fengið undanþágu frá höftum. Er ánægjulegt að þessi árangur skuli nást án þess að nokkurt ágreiningsmál hafi verið haft uppi. Í kjölfarið gjörbreyttist erlend skuldastaða þjóðarbúsins frá því að vera neikvæð um 343% af VLF í rétt rúm 14% í árslok 2015 og hefur staðan ekki verið hagstæðari undanfarin 50 ár.

Umtalsverð verðmæti féllu til ríkissjóðs þegar slitabúin greiddu stöðugleikaframlögin og er lögbundið að þeim skuli varið til lækunar á skuldum ríkissjóðs, sem ennþá eru vel yfir þúsund milljarðar kr. eða nánar tiltekið 1.338 milljarðar í lok ársins 2015, með það að markmiði að vernda bæði efnahagslegan og fjármálalegan stöðugleika. Fram undan er frekari skuldalækkunarferill og verður uppgreiðsla skulda ríkissjóðs síst minni í ár en hún var á síðasta ári þegar 10% af brúttóskuldum ríkissjóðs voru greidd upp. Í fjármálaáætluninni er dregin upp mynd af því að brúttóskuldir ríkisins muni lækka á næstu árum úr um 67% af

vergi landsframleiðslu í árslok 2015 í um 30% í árslok 2021 og að nafnvirði brúttóskuldanna muni lækka niður fyrir þúsund milljarða á tímabilinu, sem mun þýða yfir 20 milljarða lægri vaxtagjöld á ári í lok tímabilsins miðað við árið 2015.

### Hrein erlend staða þjóðarbúsins % af VLF



Heimild: Seðlabanki Íslands

Í ljósi þessarar stöðu í efnahagslífinu og umskipta í ríkisfjármálum blasa nú þau tækifæri við Íslendingum að geta búið í haginn fyrir komandi kynslóðir með niðurgreiðslu á skuldum ríkissjóðs, byggt upp á næstu árum samfélagslega innviði landsins, lækkað álögur á fólk og treyst til muna grunnþjónustu ríkisins.

Verkefnið fram undan er að ráðast í þær aðgerðir með skynsamlegum og yfirveguðum hætti enda vandasamt að gera marga umfangsmikla hluti í einu. Þær jákvæðu efnahagshorfur sem við blasa á næstu árum eru ekki í hendi. Launahækkunar á vinnumarkaði að undanförmu hafa verið umfram framleiðnivöxt í efnahagslífinu og framleiðsluspenna er tekin að myndast í stað slaka. Við þær aðstæður þarf að gæta að því að fjármálastefnan styðji við önnur hagstjórnarráðgjafi eins og peningastefnuna til að draga úr hættu á ofhitnun og óstöðugleika í hagkerfinu.

### Aðkallandi framkvæmdir fjármagnaðar

Frá árinu 2009 hefur fjárfestingastigi ríkisins verið haldið of lágu. Afleiðingarnar koma víða fram svo sem í ástandi innviða. Vegna merkja um þenslu í hagkerfinu er hyggilegt og í anda ábyrgar hagstjórnar að tímasetja vöxt í opinberri fjárfestingu vandlega.

Af þeim sökum er í fjármálaáætluninni gert ráð fyrir að fjárfesting A-hluta ríkissjóðs verði áfram um 1,3% af VLF á fyrri hluta þess tímabils sem áætlunin nær til en hlutfallið hækki síðan á síðari hluta tímabilsins í 1,5% þegar draga fer úr þrótti atvinnuvegafjárfestingar og hægir á vexti einkaneyslu. Spár gera ráð fyrir myndarlegum hagvexti á tímabilinu og af þeim sökum myndast nokkurt svigrúm til að fjármagna og ráðgera ýmsar nauðsynlegar framkvæmdir og endurnýjun á tækjum og búnaði.

Í áætluninni er þannig gert ráð fyrir fullri fjármögnun á umfangsmiklum framkvæmdum og þýðingarmiklum verkefnum. Ber helst að geta fjármögnun fyrstu áfanga í byggingu nýs þjóðarsjúkrahúss sem mun marka þáttaskil í uppbyggingu á góðri heilbrigðisþjónustu í

landinu. Þá er jafnframt fjármagni bætt við gildandi tækjakaupaáætlun fyrir stóru sjúkrahúsin tvö sem mun ennfremur hafa í för með sér mikinn faglegan ávinning fyrir starfsmenn en ekki síst bættu þjónustu við sjúklinga.

Af stórum vegaf framkvæmdum og samgöngubótum vegur einna þyngst fjármögnun nýrrar Vestmannaeyjaferju sem og jarðganga á Vestfjörðum og aukinna vegaf framkvæmda víðs vegar um land. Af öðrum stærri og tímabærum verkefnum má nefna byggingu húss íslenskra fræða, sem og endurnýjun á þyrlukosti Landshelgisgæslunnar, áframhaldandi uppbyggingu innviða í ferðaþjónustu og ljósleiðaravæðingu landsins, sem felur í sér landsátak í uppbyggingu fjarskiptainnviða og er veigamikill þáttur í styrkingu byggða um land allt. Í sóknaráætlun í loftslagsmálum eru jafnframt mikilvæg verkefni sem miða að því að efla getu stjórnvalda til að takast á við strangari skuldbindingar í loftslagsmálum. Stefnan í þróunarsamvinnu tekur mið af heimsmarkmiðum S.þ. um sjálfbæra þróun, með það að markmiði að draga úr fátækt og stuðla að almennri velferð á grundvelli jafnréttis.

### **Auka þarf framleiðni og fjölga stoðum undir hagvöxt**

Ljóst má vera að mikil uppsöfnuð fjárfestingarþörf hins opinbera og atvinnulífsins getur leitt til þess að of mikil spenna myndist í hagkerfinu sem leiði til enn meiri verðbólguþrýstings en nú má gera ráð fyrir í kjölfar verulegra launahækkana á vinnumarkaði.

Eina varanlega lausnin á þeim vanda er að auka framleiðni og framleiðslugetu í hagkerfinu. Án aukinnar framleiðni verður ekki til staðar traustur grundvöllur fyrir áframhaldandi kaupmáttaraukningu almennings og þar með aukinnar velmegunar í landinu. Hlutverk stjórnvalda í því verkefni er í megindráttum að stuðla að því að lagaumgjörð, starfsskilyrði og skattlagning atvinnulífsins hvetji til framleiðniaukningar.

Afnám vörugjalda árið 2015 og niðurfelling tolla á þessu ári og því næsta eru mikilvægt skref í átt að bættum skilyrðum fyrir framleiðniaukningu. Lækkun tryggingagjalds um 0,5% strax á miðju árinu 2016, til viðbótar við 0,34% lækkun frá 2014, mun enn frekar bæta rekstrarskilyrði fyrirtækja í landinu ásamt því að stuðla að því að samkomulag SALEK-samkomulagið um breytt og bætt vinnubrögð við gerð kjarasamninga geti orðið að veruleika. Áfram er stefnt að frekari lækkun tryggingagjaldsins á næstu misserum en ekki liggur fyrir á þessari stundu hver nánari útfærsla á næstu skrefum muni vera.

Aukin nýsköpun er mikilvæg forsenda fyrir framleiðnivexti og greiður aðgangur að fjármagni brýnn fyrir vöxt nýsköpunarfyrirtækja. Frumvarp um stuðning við fjármögnun og rekstur nýsköpunarfyrirtækja hefur verið lagt fram á yfirstandandi þingi þar sem lagðar verða til ýmsar breytingar er snúa að skattlagningu einstaklinga og fyrirtækja, eins og skattaafslátt vegna hlutabréfakaupa, skattalega ívilnun til erlendra sérfræðinga, frádrátt vegna rannsóknar- og þróunarkostnaðar og skattlagningu kaupréttar og umbreytanlegra skuldbréfa. Markmiðið er að styrkja enn frekar fjármögnunarumhverfi nýsköpunarfyrirtækja, auka aðgengi að erlendri sérfræðipækkingu og bæta skattumhverfið.

Til lengri tíma litið er gott menntakerfi lykillinn að því að auka framleiðslugetu hagkerfisins og skjóta frekari stoðum undir hagvöxt og þar með almenna velferð í landinu. Verkefni stjórnvalda á næstu árum er að styðja frekar við aukin gæði háskóla- og rannsóknarstarfsemi til að treysta alþjóðlega samkeppnishæfni og stuðla með markvissum aðgerðum að bættri námsframvindu nemenda í skólakerfinu, meðal annars með endurskoðun laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna. Styttling framhaldsskóla úr fjórum árum í þrjú ár er stórt skref til þess að efla framhaldsskólanámið og mun jafnframt á komandi árum auka mjög framleiðslugetu hagkerfisins vegna þess að ungt fólk kemur fyrr út á vinnumarkaðinn.

### Aukin velferð allra

Skuldir heimila hafa á undanförnum misserum farið ört lækkandi. Kemur þar til betra atvinnuástand, hækkandi fasteignaverð og kaupmáttaraukning samfara öflugum hagvexti og líttilli verðbólgu auk kerfisbundinnar niðurfærslu skulda. Skattar á einstaklinga hafa verið lækkaðir og bætur hækkað. Það hefur skilað sér til fólks. Aðgerðir ríkisstjórnarinnar hafa þannig á undanförnum misserum stutt mjög við kaupmáttaraukningu almennings og aukið velmegun. Um næstu áramót hækka bætur almannatrygginga til elli- og örorkulífeyrisþega enn frekar og skattar lækka áfram þegar milliskattþrepið á tekjur einstaklinga fellur á brott.

Leiðarstef ríkisstjórnarinnar er að viðhalda efnahagslegsum stöðugleika og lækka skuldir ríkisins. Þannig skapast bæði forsendur fyrir skattalækkunum og bættri velferðarþjónustu. Grundvallarstefnumið er að tryggja áfram að lífskjör fólks í landinu batni samhliða bættri afkomu ríkissjóðs á næstu árum. Í ríkisfjármálaáætluninni kemur skýrt fram hvernig auknu svigrúmi vegna skuldalækkunar og lægri vaxtagjalda er varið til að efla grunnþjónustu ríkisins og forgangsraðað í þágu velferðar- og heilbrigðismála.

Í áætluninni er þannig gert ráð fyrir að framlög til heilbrigðismála munu aukast um 30 milljarða yfir tímabilið til viðbótar við launa- og verðlagsbreytingar. Af einstaka verkefnum má nefna að áfram verður unnið í að efla heilsugæsluna sem fyrsta viðkomustað og stytta biðlista. Þá verða áfram veitt framlög samkvæmt tækjakaupaáætlun fyrir Landspítala Háskólasjúkrahús og Sjúkrahús Akureyrar og daggjaldagrunnur öldrunarstofnana verður sérstaklega styrktur ásamt því að ráðist verður í byggingu þriggja hjúkrunarheimila á höfuðborgarsvæðinu.

Í áætluninni er gert ráð fyrir fleiri valkostum í húsnæðismálum sem byggja á séreigna-stefnunni sem og innleiðingu á félagslegu húsnæðiskerfi. Þá er gert ráð fyrir að greiðslur úr fæðingarorlofsjóði verði hækkaðar verulega í byrjun næsta árs með 1 mia.kr. aukningu framlags ríkisins til að hægt verði að hækka hámarksfjárhæð fæðingarorlofsgreiðslna í um 500 þús kr. en unnið er að útfærslu á frekari hækkunum og lengingu á fæðingarorlofinu á grundvelli niðurstöðu starfshóps um framtíðarstefnu í fæðingarorlofsmálum samhliða skoðun á fjármögnun sjóðsins. Staða aldraðra og öryrkja verður áfram í brennidepli og lögð áhersla á að bæta kjör þeirra með því að bjóða upp á sveigjanlegri starfslok og stuðla að virkari atvinnuþátttöku, samræma réttindi og reglur í almannatryggingum og lífeyrissjóðakerfinu og vinna að skilvirkara og einfaldara almannatryggingakerfi. Nýverið lauk störfum nefnd um almannatryggingakerfið og er unnið að frumvarpi í velferðarráðuneytinu sem mun fela í sér fjölmargar breytingar sem byggja á helstu niðurstöðum þeirrar nefndar.

Áfram verður rík þörf fyrir að bæta velferðarkerfið. Jákvæðar horfur í ríkisfjármálum næstu ára gefa fyrirheit um að mikil tækifæri eru fyrir Íslendinga að byggja upp og styrkja velferðarsamfélagið enn frekar. Um það fjallar þessi fjármálaáætlun fyrir hið opinbera.

## 2 Efnahagsforsendur, framvinda og horfur

### 2.1 Þjóðhagsspá

Forsendur fjármálaáætlunar fyrir árin 2017–2021 byggjast, nema annað sé tekið fram, á endurskoðaðri þjóðhagsspá Hagstofu Íslands sem birt var 29. febrúar 2016. Ef byggt er á öðrum forsendum í áætluninni skýrist það af því að Hagstofan spáir ekki fyrir um þróun viðkomandi hagstærðar. Lykilstærðir í þjóðhagsspánni koma fram í töflunni hér fyrir neðan.

#### Þjóðhagsyfirlit 2014 til 2021

Breytingar, %	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Einkaneysla .....	3,1	4,7	5,2	4,2	3,2	2,8	2,8	2,5
Samneysla .....	1,8	1,3	1,4	1,2	1,3	1,5	1,6	1,6
Fjármunamyndun .....	15,4	19,1	13,2	7,7	2,2	2,6	3,9	4,1
Atvinnuvegafjárfesting .....	16,3	31,0	17,5	5,8	-1,7	1,7	3,4	3,8
Íbúðarhúsnæði .....	14,8	1,1	11,0	20,1	18,2	6,0	6,4	6,3
Opinber fjárfesting .....	12,8	-3,8	-2,2	4,2	3,4	2,4	2,3	2,3
Útflutningur .....	3,1	6,7	5,3	3,4	3,6	3,5	2,8	2,8
Innflutningur .....	9,8	11,2	9,1	5,7	2,9	2,9	2,8	2,7
Verg landsframleiðsla .....	1,8	4,2	4,0	3,1	2,9	2,8	2,7	2,7
Þjóðarútgjöld .....	5,2	6,2	5,8	4,2	2,5	2,5	2,8	2,7
Vöru- og þjónustujöfnuður .....	6,3	7,2	6,1	4,9	5,1	5,3	5,3	5,3
Viðskiptajöfnuður .....	3,4	3,2	3,3	1,9	2,4	2,9	2,9	3,0
Neysluverðsvísitala .....	2,0	1,6	2,5	3,9	3,2	2,8	2,6	2,5
Gengisvísitala .....	-5,5	-2,8	-5,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Raugengi .....	6,7	3,9	6,0	2,0	1,1	0,7	0,5	0,4
Atvinnuleysi .....	5,0	4,0	3,8	3,6	3,8	4,0	4,0	4,0
Launavísitala .....	5,8	7,2	10,4	6,8	5,6	5,3	4,5	4,3
Verð útflutts áls .....	2,1	-6,4	-11,7	2,4	3,3	4,0	4,2	4,5
Olíuverð .....	-7,5	-47,2	-33,7	26,5	10,9	8,5	5,1	2,6

Heimild: Hagstofa Íslands

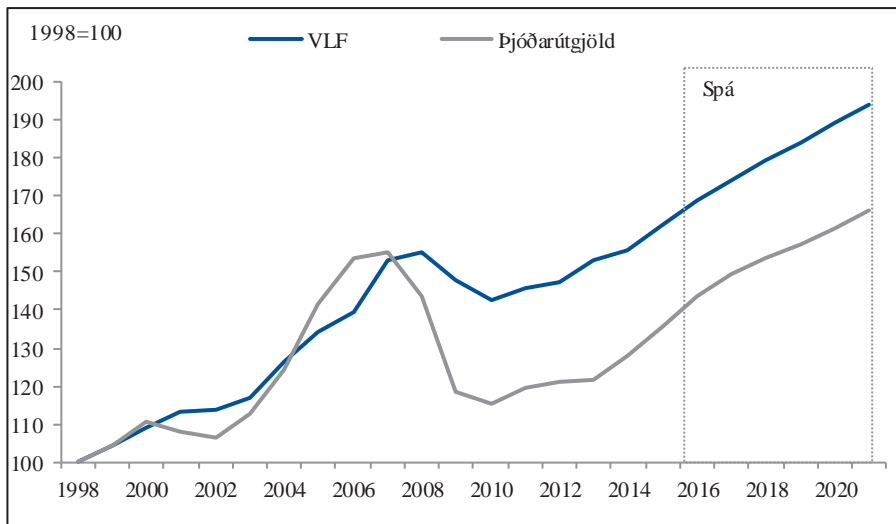
### 2.2 Efnahagshorfur

Efnahagsþróun síðustu ára hefur verið hagfelld með stöðugum hagvexti frá síðari hluta ársins 2010. Horfurnar næstu árin eru góðar, spáð er kröftugum hagvexti, litlu atvinnuleysi, áframhaldandi vexti einkaneyslu með auknum kaupmætti launa og jákvæðum vöru- og þjónustujöfnuði út spátímann. Þá er afkoma ríkissjóðs góð um þessar mundir. Ýmis teikn eru þó á lofti um að hagkerfið gæti ofhitnað og verðbólgan farið af stað. Innlend eftirspurn er enn sem komið er tiltölulega hófstíll með afgangi af vöru- og þjónustuviðskiptum. Aukin innlend eftirspurn veldur því hins vegar að hagvöxturinn verður eftirspurnardrífinn en viðsnúningur varð í vöruskiptajöfnuði á síðasta ári þegar hann varð neikvæður. Mikill afgangur af þjónustuviðskiptum vóg upp halla á vöruskiptum og leiddi það m.a. til þess að gengið styrktist á árinu þrátt fyrir mótvægisáðgerðir og umtalsverð gjaldeyriskaup Seðlabankans. Lág innflutt verðbólga auk gengisstöðugleika kom í veg fyrir vaxandi verðbólgu innanlands þrátt fyrir að teflt væri á tæpasta vað í kjarasamningum sem gerðir voru á árinu. Fyrirsjáan-

legt ójafnvægi kallar á að beita þarf opinberum fjármálum til að sporna gegn eftirspurnarþenslu og að styðja þarf af öllum mætti við framleiðniaukningu í efnahagslífinu þannig að launahækkanir leiði ekki til verðbólgu og skerðingar á kaupmætti í kjölfarið. Framleiðslu-slakinn sem hingað til hefur verið bættur með vexti útflutnings, einkum ferðaþjónustu, er horfinn. Einnig er ljóst að hin hefðbundna íslenska eftirspurnarþensla með vexti þjóðar-útgjalda umfram landsframleiðslu er aftur orðinn að veruleika þrátt fyrir að vel hafi gengið hingað til að halda jafnvægi í hagkerfinu.

**Hagvöxtur á heimsvísu** var um 3,1 prósent árið 2015 að mati Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Spáð er að hann verði um 3,4 prósent árið 2016 og 3,6 prósent árið 2017 en það er minni vöxtur en áður var spáð, sér í lagi í nýmarkaðs- og þróunarríkjum. Efnahags- og framfarastofnunin, OECD, er svartsýnni á ástandið og spáir því að vöxturinn árið 2016 verði samþærligur við fyrra ár. Alþjóðaviðskipti og fjárfesting standa veikt og lítil eftirspurn mun leiða til lágrar verðbólgu og hægara vaxtar launa og framboðs á atvinnu. Hagvöxtur í helstu viðskiptalöndum Íslands árið 2015 var um 1,8 prósent og var lítillaga yfir væntingum á evrusvæðinu en undir væntingum bæði á Bretlandi og í Bandaríkjunum. Á Vesturlöndum stefnir í hægari efnahagsbata og hægari vöxtur nýmarkaðsríkja, sér í lagi Kína, mun hafa neikvæð áhrif á horfurnar næstu tvö árin. Búist er við að Brasilía og Rússland taki við sér eftir efnahagslega örðugleika en lítið má út af bregða til að aftra þeim bata. Þróun efnahagsástandsins erlendis er áhyggjuefni fyrir okkur Íslendinga og gefur tilefni til aukinnar varfærni.

### Landsframleiðsla og þjóðarútgjöld, vísitala



Heimild: Hagstofa Íslands

**Hagvöxtur á Íslandi** varð svipaður á árinu 2015 og Hagstofan spáði í byrjun ársins, en hann var 4,0% í stað 3,9%. Samhliða þessum mikla vexti var spenna á vinnumarkaði og launahækkanir urðu umfram það sem samræmist verðbólguþröngun og framleiðnivexti. Hagstæðar ytri aðstæður vógu á móti hækkandi innlendri verðbólgu og hélst verðbólga því lítil allt árið 2015. Lækkun hráefnaverðs á heimsmarkaði einkum eldsneytis hefur tíma-bundið mildað áhrif af slökum vexti í framleiðni og hækkunar launa á verðlag. Sú hætta er nú fyrir hendi að jákvæð þróun í raunhagkerfinu leiði til hefðbundinnar íslenskrar ofhitnunar og ósjálfbærrar hækkunar eignaverðs. Ásamt þenslueinkennum er því einnig hætta á að stöðugleiki á fjármálamarkaði raskist. Seðlabanki Íslands boðaði hert taumhald peninga-

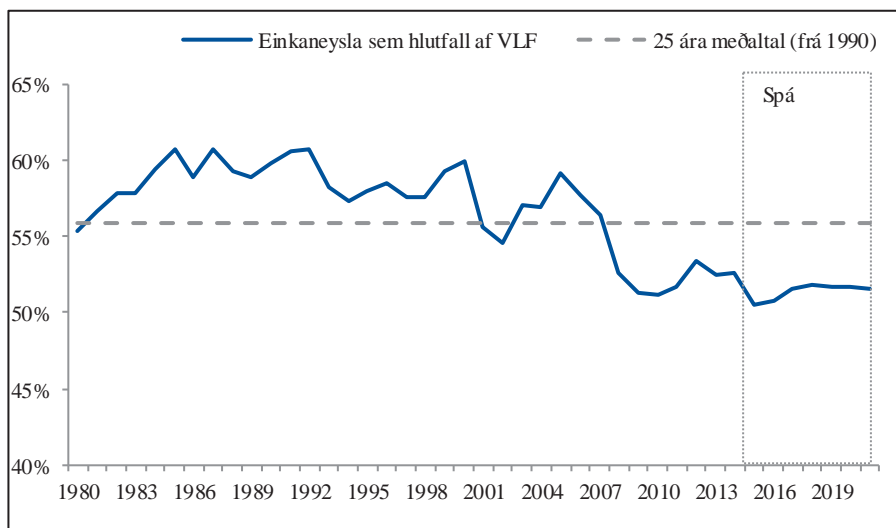


stefnunnar vegna vaxandi þenslu og verðbólguþrýstings. Bankinn fylgdi boðaðri stefnu og hóf vaxtahækkunarferli um mitt síðasta ár. Mikilvægt er að aðhalds verði gætt í opinberum fjármálum við þessar aðstæður og að fjármálastefnan styðji þannig fast við peningastefnuna til að draga úr þenslu og koma í veg fyrir óstöðugleika í efnahagslífinu. Kröftugur vöxtur innlendrar eftirspurnar er meiri en sést hefur um langt árabíl og mikilvægt er að hagstjórnarmistök síðasta þensluskeiðs verði ekki endurtekin.

**Þjóðarútgjöld** drógust verulega saman á árunum 2008 til 2010.<sup>1</sup> Á árinu 2014 tók innlend eftirspurn við sér á kröftugan hátt og hefur vöxtur þjóðarútgjalda verið meiri en vöxtur landsframleiðslu frá þeim tíma. Á fyrri hluta spátímans er gert ráð fyrir að innlend eftirspurn eflist með meiri einkaneyslu og fjárfestingu en undanfarin ár. Þó er ekki reiknað með að þjóðarútgjöldin nái sama stigi og landsframleiðslan á spátímanum eins og raunin var á síðasta þensluskeiði.

**Einkaneyslan** dróst mikið saman eftir fall fjármálakerfisins haustið 2008. Hlutfall einkaneyslu af landsframleiðslu hefur haldist á bilinu 50–52% síðustu ár en sambærilegt hlutfall var um 58–61% á árunum 2003 til 2008. Hlutfall samneyslu og fjárfestingar af landsframleiðslu er einnig mun lægra nú en fyrir árið 2008. Ört vaxandi kaupmáttur og góður bati á vinnumarkaði gefur tilefni til að ætla að heimilin muni að öllum líkindum auka neyslu sína hlutfallslega á komandi misserum sem leiðir til eftirspurnarþenslu með neikvæðum áhrifum á viðskiptajöfnuðinn. Í sögulegu samhengi hefur hlutfall einkaneyslu af vergri landsframleiðslu farið minnkandi yfir tíma sem skýrist af því að landsframleiðslan eykst í stökkum einkum þegar ný stóriðjuver hafa hafið framleiðslu. Þetta gerðist árið 2007 þegar Alcoa fjarðarál hóf framleiðslu sína og sést berlega á myndinni hér á eftir.

### Einkaneysla, % af VLF



Heimild: Hagstofa Íslands

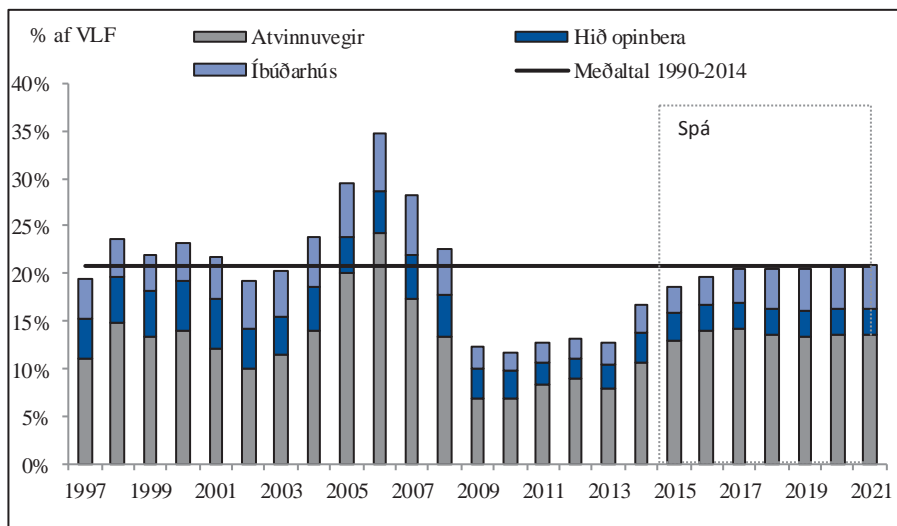
Aukið aðhald í opinberum rekstri í kjölfar bankahrunsins hefur leitt til þess að **vöxtur samneyslunnar** hefur verið hægur í sögulegu samhengi síðustu ár. Nú er ekki svigrúm til að slaka að ráði á aðhaldsstiginu og því er gert ráð fyrir jöfnum vexti samneyslunnar á tíma-bilinu sem áætlunin nær til. Vöxturinn verður fjármagnaður með bata í flestum tekjustofnum

<sup>1</sup> Þjóðarútgjöld eru samtala einkaneyslu, samneyslu og fjárfestingar og endurspeglar innlenda eftirspurn.

hins opinbera og með svigrúmi sem skapast af lækkandi vaxtabyrði ríkissjóðs vegna lækkunar skulda á tímabilinu.

**Fjárfesting** hefur eflst síðustu ár og ef að líkum lætur mun hún ná 25 ára meðaltali á yfirstandandi ári. **Atvinnuvegafjárfesting** dregur vagninn en vöxtur íbúðarfjárfestingar fyrstu 9 mánuði ársins 2015 var veikari en búist var við og hvorki í takt við spár né þörf. Búist er við að atvinnuvegafjárfesting og íbúðarfjárfesting verði mikil á yfirstandandi ári, sérstaklega þar sem íbúðaverð er nú orðið hærra en byggingarkostnaður sem stafar af mikilli eftirspurn eftir íbúðahúsnæði. Reiknað er með áframhaldandi uppbyggingu kísilvera og einnig er fyrirséð fjárfesting í skipum og flugvélum. Hvort tveggja vegur þungt í fjárfestingarstiginu. Atvinnuvegafjárfesting náði langtímameðaltali á árinu 2015 og verður yfir því á spátímanum. Samkvæmt spá Hagstofunnar verður vöxtur íbúðarfjárfestingar á spátímanum að meðaltali 10% en vöxtur íbúðarfjárfestingar á árunum 1990–2014 var að meðaltali 4,3%.

### Fjárfesting og undirliðir hennar, % af VLF



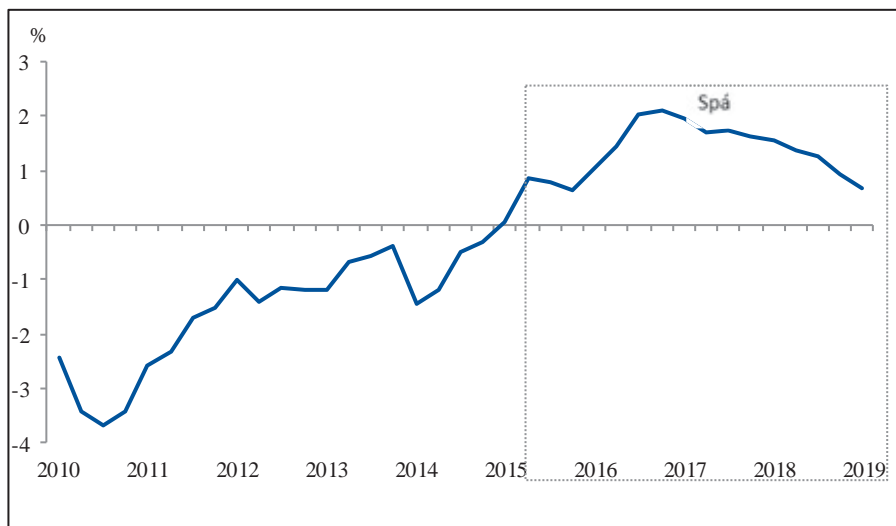
Heimild: Hagstofa Íslands

Í áætlun þessari er gert ráð fyrir að fjárfesting A–hluta ríkissjóðs verði um 1,3% af VLF árlega á fyrri hluta þess tímabils sem áætlunin nær til en hækki síðan í 1,5% af VLF á síðari hluta tímabilsins. Sveitarfélögin gera ráð fyrir að fjárfesting í A–hluta þeirra verði rétt undir 1% af VLF. Alls er gert ráð fyrir að **opinber fjárfesting** vaxi um liðlega 3% af VLF sé tekið tillit til fjárfestingar B–hluta sveitarfélaga á fyrri hluta spátímans en það er undir langtímameðaltali. Reiknað er með að þetta hlutfall lækki enn frekar þegar líður á tímabilið sem áætlunin nær til. Þetta er mikilvægt til að sporna við eftirspurnarþenslu í hagkerfinu. Mögulega skapast aukið svigrúm fyrir opinbera fjárfestingu þegar líður á spátímann eftir að uppbyggingu kísilvera líkur. B–hluta **fyrirtæki** í ríkiseigu hafa haldið að sér höndum frá hruni vegna erfiðrar fjárhagsstöðu en nokkur hafa nú birt fjárfestingaráætlanir á spátímabilinu. Þannig hefur ISAVIA birt stórtækar uppbyggingaráætlanir á Keflavíkurflugvelli sem nema allt að 90 mia.kr. Slík fjárfesting hefur töluverð efnahagsleg áhrif. Í spá Hagstofunnar er aðeins að hluta til tekið tillit til þessarar áætlunar en hún kemur hins vegar að fullu fram í fjármálastefnunni um opinber fjármál sem þessi fjármálaáætlun byggist á. Þá eru í farvatninu miklar fjárfestingar hjá Landsvirkjun og Landsneti á næstu árum auk þess sem framundan

eru umfangsmiklar fjárfestingar í tengslum við Landspítalann, einkum þegar líður á áætlunartímabilið. Gæta verður að því að fjárfestingar þessara aðila magni ekki upp hagsveifluna, en ljóst er að ef af öllum þessum fjárfestingaráformum verður mun eftirspurn í hagkerfinu verða langt umfram framboð og vinnuafllsskortur fyrirsjáanlegur. Spenna á vinnumarkaði mun þá leiða til ennþá meiri verðbólguþrýstings en nú er fyrir séður.

**Framleiðsluspenna** sýnir við núllið það stig eftirspurnar sem samræmist jafnvægi í efnahagslífinu. Myndin hér á eftir sýnir að slakinn hvarf úr hagkerfinu í byrjun árs 2015 og að efnahagslífið færðist inn í þensluhluta hagsveiflunnar. Þar vex framleiðslan umfram langtímaframleiðslugetuna og verðbólguþrýstingur myndast. Samkvæmt spá Seðlabankans mun spennan ná hámarki síðari hluta árs 2016 og byrjun árs 2017 en aftur fer að draga úr henni árið 2018. Mikilvægt er að fjármálastefnan fyrir hið opinbera styðji við peningastefnuna til að ekki þurfi að beita vaxtataekinu af því afli að efnahagsleg velferð almennings skerðist.

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

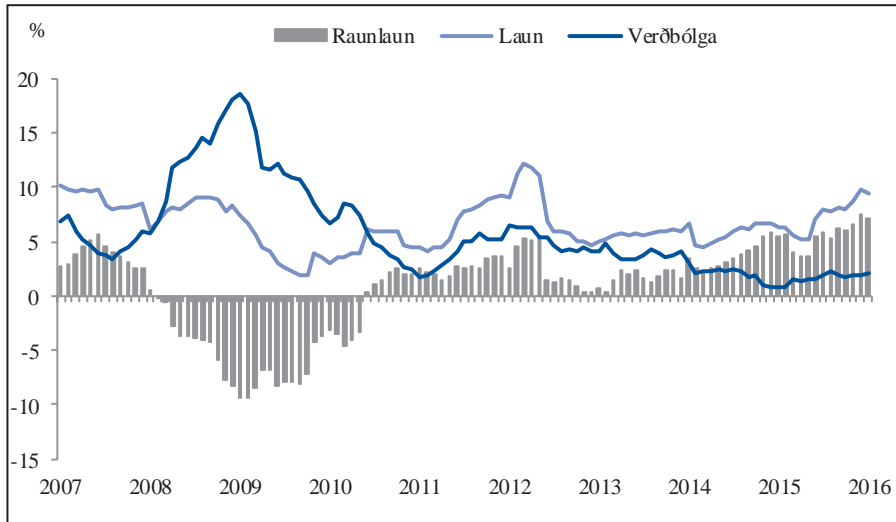


Heimild: Hagstofa Íslands

Samhliða miklum launahækkunum árið 2015 hafa **raunlaun** í landinu hækkað mikið. Búist var við að verðbólga myndi aukast á árinu vegna aukins þrýstings á verðlag í kjölfar þessara miklu launahækkana en lág alþjóðleg verðbólga og lágt hrávöruverð vógu upp á móti innlendra verðbólgu. Óvissa er um þróun á erlendum mörkuðum en flestar spár gera ráð fyrir að hrávöruverð lækki enn á þessu ári en óvissa er um horfur til lengri tíma og því ber að hafa varann á. Hraður vöxtur einkaneyslu á undanförunum misserum skýrist af bættum efnahag heimila með mikilli hækkun kaupmáttar og lækkun skulda samhliða örum hagvexti, styrkingu raungengis og hækkandi eignaverði. **Kaupmáttur** hefur aukist samhliða miklum hlutfallslegum launahækkunum og lítilli verðbólgu en verðbólgan hefur verið undir markmiði Seðlabankans í tvö ár. Líklegt er að hún verði undir markmiði eitthvað fram á þetta ár. Miklar launahækkunar á síðasta ári hafa ekki skilað sér í hárra verðbólgu ennþá þar sem styrking krónunnar og lækkun olíuverðs og annarrar hrávöru hafa unnið á móti hækkunum á innlendu verðlagi. Peningastefnunefnd Seðlabankans hefur hækkað vexti bankans í þrígang frá því um mitt sumar 2015 til að bregðast við þenslumerkjum og auknum verðbólguvæntingum. Meginvextir bankans eru nú 5,75%. Þessar aðstæður í hagkerfinu leiða til þess að nú þarf að gæta sérstakrar varúðar. Háir vextir hér á landi í samanburði við önnur lönd

hvetja til vaxtamunaviðskipta sem Íslendingar hafa ekki góða reynslu af. Eftir mitt ár 2015 fór að bera á slíkum viðskiptum hér á landi sem jók enn á þau áhrif sem ör vöxtur ferðaþjónustunnar hefur haft á innstreymi gjaldeyris og á greiðslujöfnuðinn. Mikilvægt er að spornað verði við þessari þróun til að forðast of mikla styrkingu gengis með tilsvareandi áhrifum á fjármálastöðugleika og samkeppnisstöðu útflutningsgreina.

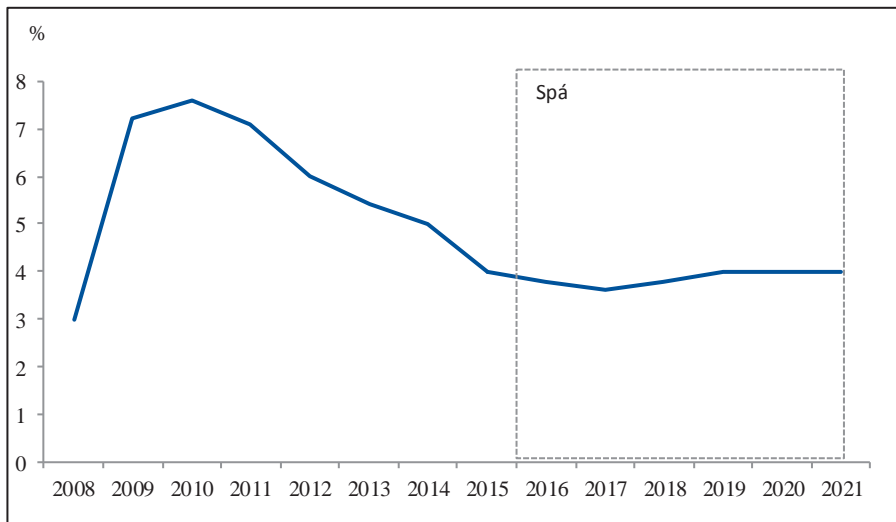
### Laun, kaupmáttur og verðbólga, breyting frá fyrri mánuði



Heimild: Hagstofa Íslands

**Atvinnuleysi** hefur minnkað hratt frá árinu 2011. Skráð atvinnuleysi mældist 2,9% að meðaltali á síðasta ári og gert er ráð fyrir að atvinnuleysið verði svipað næstu ár og verði þar með að líkindum undir jafnvægisatvinnuleysi.

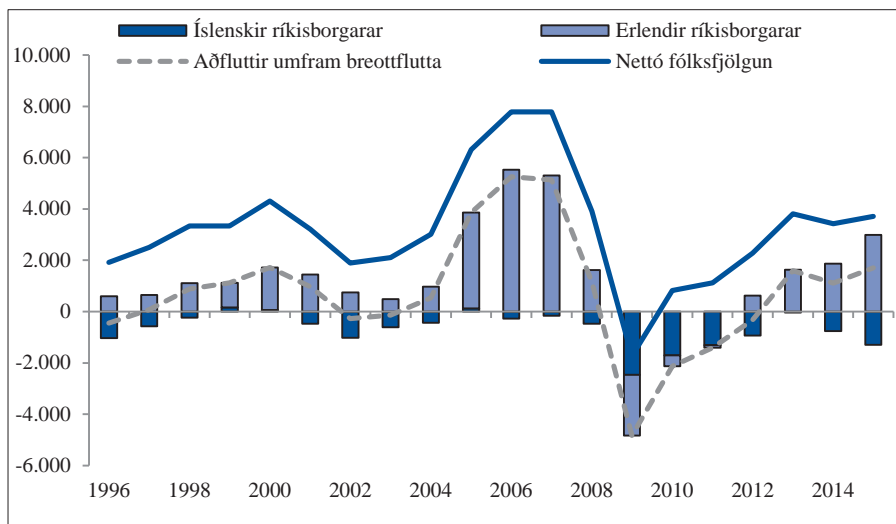
### Atvinnuleysi, meðaltal ársins



Heimild: Hagstofa Íslands, vinnumarkaðskönnun

Hraðri lækkun atvinnuleysis samfara örum hagvexti verður ekki viðhaldið án verðbólguþrýstings. Mikil atvinnuþátttaka og spennna á vinnumarkaði hér á landi gerir það að verkum að þrýstingur hefur skapast á **innflutning erlends vinnuafls** síðustu misseri. Árið 2015 fluttu 2.990 erlendir ríkisborgarar til landsins umfram brottflutta. Á sama tíma fluttu 1.290 íslenskir ríkisborgarar frá landinu umfram innflutta. Þetta er óvenjulega mikill brottflutningur í uppsveiflu. Þó svo að brottfluttir Íslendingar séu alla jafna fleiri en innfluttir þá er sá fjöldi yfirleitt í lágmarki í upptakti hagsveiflunnar. Frá árinu 2000 hafa 11.789 íslenskir ríkisborgarar flutt frá landinu umfram aðflutta. Á sama tíma hafa 25.703 erlendir ríkisborgarar flutt til landsins umfram brottflutta. Ljóst er að halda má aftur af framleiðsluspennunni að hluta með því að auka framleiðslugetuna og það er hægt að gera með innflutningi vinnuafls. Augljóst vandamál fylgir þó þessari aðferð þar sem íbúðarhúsnæði er af mjög skörnum skammti og leiðir þessi innflutningur því til hækkunar fasteignaverðs, sem reyndar skapar hvata til að byggja meira en það aftur leiðir til aukinnar eftirspurnar og þenslu í hagkerfinu.

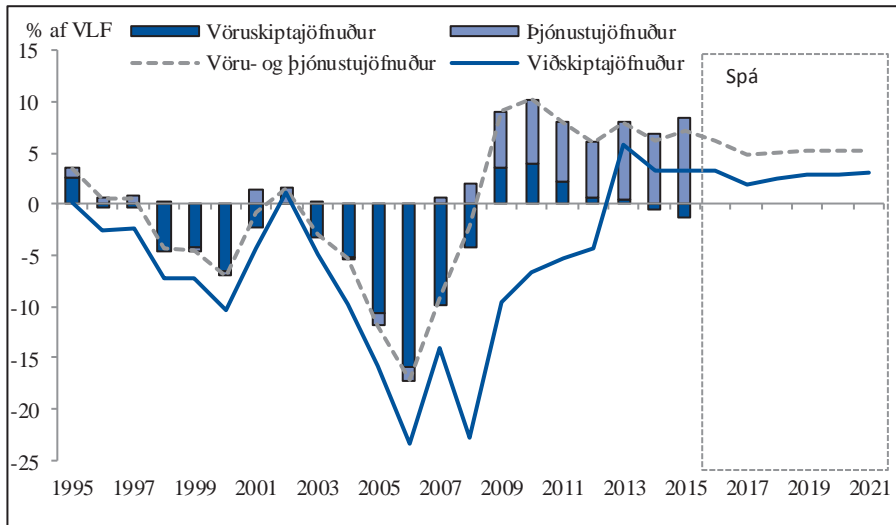
### Fólksfjölgun og fólksflutningar til og frá Íslandi



Heimild: Hagstofa Íslands

**Viðskiptajöfnuður** hefur verið jákvæður síðustu þrjú ár. Hann var jákvæður sem nam 3,2% af vergri landsframleiðslu árið 2014 og 3,7% af VLF árið 2015. Á síðasta ári var viðsnúningur í vöruskiptajöfnuðinum við útlönd þegar hallinn nam 30 mia.kr. en það er í fyrsta sinn frá árinu 2009 sem hann er neikvæður. Árið 2015 nam afgangur af þjónustuviðskiptum við útlönd um 190,7 mia.kr. sem skýrist af miklu innstreymi fjármagns m.a. vegna mikils fjölda ferðamanna og auknum útflutningi annarrar þjónustu. Aukin þjónustuviðskipti hafa gríðarlega mikil áhrif á greiðslujöfnuð þjóðarbúsins og hafa bætt horfur yfir spátímann.

## Viðskiptajöfnuður og helstu undirliðir



Heimild: Hagstofa Íslands

### 2.3 Hagstjórnarmarkmið og samspil peningastefnu og fjármálaáætlunar

Megin viðfangsefni stjórnvalda í hagstjórnarlegu tilliti eru að viðhalda efnahagslegum stöðugleika í þjóðfélaginu og lækka skuldir hins opinbera niður fyrir lögbundið hámark skuldahlutfallsins sem er 30% af VLF. Miðað við fjármálaáætlun þá sem hér er lögð fram er gert ráð fyrir að skuldahlutfallið fari niður fyrir þetta hámark snemma á því fimm ára tímabili sem áætlunin nær til og að hlutfallið haldi áfram að lækka jafnt og þétt, bæði fyrir tilvernað stöðugs hagvaxtar, varfærinnar ríkisfjármálastefnu og sérstakra ráðstafana í efnahagsreikningi ríkissjóðs. Seðlabankinn hefur brugðist við aukinni þenslu síðustu misseri með auknu aðhaldi í peningastefnunni. Mikilvægt er að fjármálaáætlun vinni með peningastefnunni að efnahagsstöðugleika og að aðhaldsstiginu í opinberum fjármálum verði viðhaldið á komandi árum. Hátt aðhaldsstig í opinberum rekstri frá árinu 2008 hefur ekki síst komið niður á fjárfestingu hins opinbera á tímabilinu og þrýstir sú staða nú á auknar fjárfestingar. Því er nú gert ráð fyrir að fjárfesting fylgi hagvexti næstu ár og hækki raunar lítillega sem hlutfall af vergri landsframleiðslu á miðju áætlunartímabilinu. Á sama tíma verður leitast við að viðhalda aðhaldsstiginu á útgjaldahliðinni.

Lítið þarf út af að bregða til að aðstæður skapist fyrir vaxandi verðbólgu sem leiðir til rýrnunar kaupmáttar og versnandi lífskjara og því er mikilvægt að samstaða náist um nauðsynlegar hagstjórnaraðgerðir sem hafi áhrif á verðbólguvæntingar. Um leið þarf að halda því til haga að þegar höftin verða losuð verður að tryggja þjóðhagsvarúð þannig að mistökin frá fyrsta áratug aldarinnar með algjörlega óheftu fjármagnsflæði tiltekinna fjármagnsgerninga verði ekki endurtekin.

Í ofangreindu samhengi er mikilvægt að hafa hugfast að Alþingi hefur þegar lögfest að því fjármagni sem rennur í ríkissjóð með stöðugleikaframlögum slitabúa fallinna fjármála-fyrirtækja verði varið til að greiða niður skuldir eða að það verði tekið úr umferð eftir atvikum til að koma í veg fyrir þensluhvata af þess völdum og tryggja stöðugleika. Vaxta-byrði ríkissjóðs hefur verið mjög há og með því að lækka skuldir skapast svigrúm til að bæta þjónustu hins opinbera og umgjörð hennar með þeim fjármunum sem þannig sparast.

Þá verður það eitt af verkefnum þessa árs fyrir stjórnvöld að vinna áfram að losun hafta og stýra væntingum í því samhengi með þjóðhagsvarúð að leiðarljósi. Seðlabankinn hefur

með tilvísun til fjármálastöðugleika hrundið ýmsum umbótum í framkvæmd sem miða að því að þegar höftin hafa verið losuð verði krónunni sköpuð umgjörð sem styður við stöðugleika. Í þessu samhengi má nefna reglur um laust fé og gjaldeyrisjöfnuð banka, takmörkun á söfnun innlána erlendis og gjaldeyrislán óvarinna aðila. Mikilvægt er einnig að huga að aðgerðum sem takmarka vaxtamunaviðskipti og halda spákaupmennsku með gjaldmiðilinn innan þeirra marka sem æskilegt er fyrir þjóðarhag.

Vaxtahækkarnir eru fyrsti kostur til að bregðast við þenslu í samræmi við lögbundið hlutverk Seðlabankans við að fylgja eftir verðból gumarkmiðinu. Miðlunarferli peningamálastefnunar verður greiðara ef stefna ríkisins í sköttum og útgjöldum styður við hana. Slíkur stuðningur við Seðlabankann skapar trúverðugleika fyrir peningamálastjórnina og eykur áhrifamátt hennar. Það felst mikill kostnaður í því fyrir efnahagslífið ef aðilar stunda óábyrga hegðun. Ekki má hverfa aftur til þeirra tíma þegar aðilar vinnumarkaðarins vörpuðu ábyrgðinni frá sér með óraunhæfum launahækkunum í þeirri vissu að gjaldmiðilinn myndi stilla af ójafnvægið. Það leiðir eingöngu til víxlhækkunar launa- og verðlags og lakari lífskjara.

Sú staðreynd að íslenskar fjármálastofnanir eru nær eingöngu fjármagnaðar með innlánunum og að stöðugleikaframlög slitabúanna munu færa íslenska ríkinu mikla fjármuni, gefur kost á því að minnka lausafé til þess bæði að minnka peningamagn í umferð og minnka efnahagsreikninga bankastofnana. Þannig má draga úr hættu á því að útlán frá bankakerfinu geti komið af stað nýrri skuldsetningaráldu hjá heimilum og fyrirtækjum.

Þá liggur einnig fyrir að uppgjör slitabúanna mun auka virkni stýrivaxta þar sem lausafé bankanna mun minnka og þeir munu í auknum mæli þurfa að vega það upp með því að leita eftir veðlánunum hjá Seðlabankanum. Þannig komast endurhverf viðskipti bankanna aftur í gang en það er ein helsta leið seðlabanka heims til að tryggja miðlunarferli peningamálastefnunnar. Síðustu árin hafa bankarnir verið svo birgir af lausafé að þeir hafa ekki þurft að leita til Seðlabankans og stýrivextir bankans hafa því haft minni áhrif en ella.

Greiðsla stöðugleikaframlaganna verður hluti af stöðugleikastefnu stjórnvalda og tekur þungann af annars aukinni þörf á beitingu vaxta við hagstjórnina. Uppgreiðsla á skuldabréfi ríkisins við Seðlabankann sem varð til í kjölfar hrunsins þjónar einnig því markmiði að draga úr peningamagni í umferð og minnka fjármagnskostnað ríkissjóðs.

Síðustu ár hafa einkennst af miklu kostnaðaraðhaldi hins opinbera og takmörkuðum opinberum fjárfestingum. Lengra verður varla gengið nema með því að breyta umgjörð og innviðum opinbers rekstrar, s.s. með fækkun verkefna eða stofnana. Að sama skapi er mjög mikilvægt að gæta þess að auknar skatttekjur leiði ekki til sjálfvirkrar aukningar útgjalda. Aðalþungi fjármálaáætlunar snýr nú að því að láta sjálfvirka sveiflujafnara vinna sitt verk og halda gjaldahliðinni stöðugri á meðan aukin efnahagssumsvif auka tekjur ríkissjóðs og skapa meiri rekstrarafgang.

Skuldastaða hins opinbera á þann mælikvarða sem settur er í fjármálareglu í 7. gr. laga nr. 123/2015, um opinber fjármál, var 18% af landsframleiðslu í upphafi árs 2008 og var um 56% í lok síðasta árs. Hæst fóru skuldir hins opinbera í 67,9% af VLF, mælt skv. skilgreiningu laganna, árið 2010. Ef áætlanir og markmið laga um opinber fjármál ná fram að ganga verður þetta hlutfall komið niður í 30% af landsframleiðslu innan þriggja ára. Það verður á alla mælikvarða að teljast afar góður árangur sem m.a. næst með því að framlög slitabúanna til að uppfylla stöðugleikaskilyrði falla ríkinu í skaut. En þessi góði árangur skapar líka vanda. Framlöggin eru ávísun á verðmæti en þau hafa ekki leitt til aukinnar framleiðslu í efnahagslífinu og engin áhrif hafa orðið á framboðshliðinni. Ef þeim væri hleypt óheft út á eftirspurnarhliðina myndi það leiða til aukinnar verðbólgu á sama tíma og launahækkarnir og ytri skilyrði hafa þanið eftirspurnina til hins ítrasta. Stöðugleikaframlöggin verður að nýta eins og hægt er til að hemja eftirspurnina og taka peninga úr umferð líkt og ofangreind

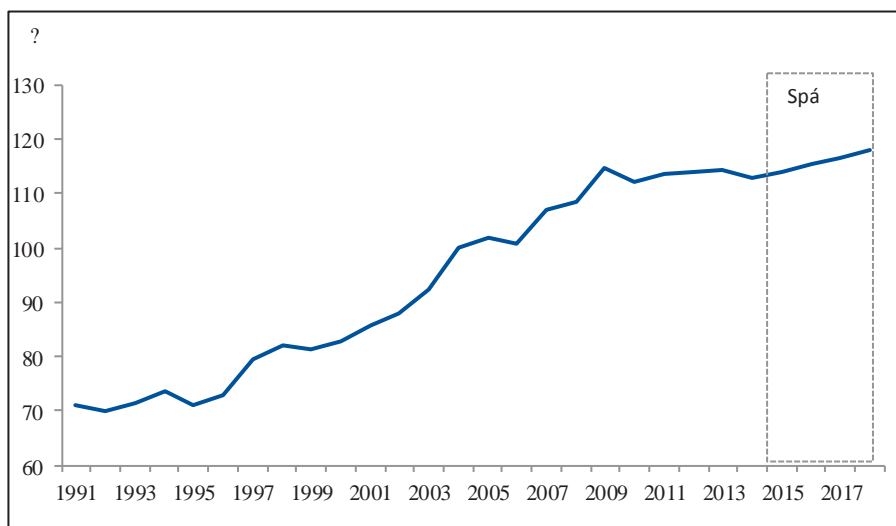
umfjöllun endurspeglar. Einstigið sem stjórnvöld þurfa að feta er að bætt skuldastaða ríkisins minnkar greiðslubyrði þess í framtíðinni og skapar svigrúm til athafna. Þessar athafnir þurfa hins vegar að fara saman við aukna framleiðslu í efnahagslífinu nema að til komi minni athafnir annarra eða að verðbólgan gefi eftir. Þetta viðfangsefni er erfitt þar sem ákall er úr ýmsum áttum um fjárfestingar og aukna opinbera þjónustu og biðin getur reynst erfið.

## 2.4 Efnahagsleg viðfangsefni

### Framleiðni

Til að unnt verði að bæta kjör á vinnumarkaði án þess að það leiði til verðbólgu þurfa laun að hækka í takt við framleiðni. Vöxtur framleiðni hefur aðeins tekið við sér eftir langvarandi stöðnun með vaxandi byggingaframkvæmdum, fjárfestingu í sjávarútvegi og flutningum. Vöxturinn er þó mjög lítill en búist er við að hann verði um 1% á næstu tveimur árum. Aukin framleiðni er grundvöllur aukins kaupmáttar og velferðar í þjóðfélaginu, en þumalfingursregla er að kaupmáttur geti vaxið árlega sem nemur vexti framleiðni. Því verður ekki horft framhjá mikilvægi framleiðnivaxtar fyrir aukna velmegun.

### Framleiðni



Heimild: Seðlabanki Íslands

Í sögulegu samhengi hefur framleiðnivöxturinn hér á landi verið mestur í greinum sem hafa átt hvað erfiðast uppdráttar eftir hrun. Má þar nefna mannvirkjagerðina en hún er nú að taka við sér og mun vaxandi umfang í greininni hafa jákvæð áhrif á framleiðni næstu ár. Áhyggjuefni er hversu lítill framleiðni er í greinum tengdum ferðaþjónustu þar sem umsvifin eru hvað mest og flest störf að verða til. Unnið er að heildstæðri stefnumótun í greininni meðal annars með það að markmiði að auka framleiðni til lengri tíma litið.

### Vinnumarkaður

Síðustu ár hefur atvinnuleysisbótarétturinn verið stytur í áföngum samhliða batanum á vinnumarkaði enda hafa flestir horfið af atvinnuleysissskrá til launaðra starfa. Rétturinn til atvinnuleysisbóta er nú tvö og hálf ár en var mest fjögur ár fram til ársins 2013 þegar hann var stytur í þrjú ár. Atvinnuleysisbótarétturinn hér á landi er enn sá lengsti á Norðurlöndunum.



Atvinnuþátttaka hér á landi er með því mesta innan OECD. Hefur það ekki breyst síðustu árin þrátt fyrir efnahagslægd. Atvinnuþátttaka kvenna í fullu starfi jókst á tímabilinu og hefur aldrei verið meiri. Þótt eftirspurn eftir vinnuafli hafi aukist mikið og fjöldi starfandi og atvinnuþátttaka hafi vaxið samhliða því þá hefur ekki verið nægilegt framboð af störfum fyrir ákveðna hópa háskólamenntaðra á vinnumarkaði. Hlutfall þeirra meðal atvinnulausra hefur vaxið á sama tíma og skortur er á starfsfólki í ýmsum greinum. Hærra hlutfall kvenna en karla er meðal atvinnulausra með háskólagráðu en þess ber að geta að konur eru 65% þeirra sem útskrifast með háskólapróf.

Úrbætur hafa átt sér stað í menntakerfinu en framhaldsskólinn var stytur úr fjórum árum í þrjú frá og með haustinu 2015. Væntingar standa til að þessi breyting skili sér í minna brottfalli á því skólastigi og flýti fyrir námslokum í skólakerfinu. Þá leiðir slík stytting til þess að ungt fólk kemur fyrir út á vinnumarkaðinn sem eykur framleiðslugetu hagkerfisins.

Í lok október 2015 var gert samkomulag af aðilum vinnumarkaðarins um betri vinnubrögð og aukinn ávinning með svokölluðu SALEK<sup>2</sup> samkomulagi sem felur í sér mörkun sameiginlegrar launastefnu til 2018. Hluti af samkomulaginu er stofnun þjóðhagsráðs með aðkomu stjórnvalda, Seðlabanka og vinnumarkaðar ásamt því að nýtt samningalíkan verður mótað þar sem launahækkanir miðist við það svigrúm sem er til staðar hverju sinni.

Unnið er að samræmingu lífeyrisréttinda á almennum og opinberum vinnumarkaði. Viðræður standa yfir og hafa aðilar vinnumarkaðarins undirritað viljayfirlýsingu í SALEK hópnun svokallaða þess efnis að leiðir verði fundnar til að ná þessu markmiði samhliða umbótum á vinnumarkaði. Hvað lífeyriskerfið varðar er helst horft til þess að afnema bak-ábyrgð ríkissjóðs í opinbera kerfinu, innleiða aldurstengda réttindaávinnslu þar líkt og tíðkast á almenna markaðinum og hækka lífeyristökualdur. Varðandi kjarasamningshliðina er horft til þess að metið verði það svigrúm sem er til staðar á vinnumarkaði á hverjum tíma til launahækkana út frá verðbólgu og framleiðnivexti þannig að stöðugleika verði viðhaldið í íslensku efnahagslífi.

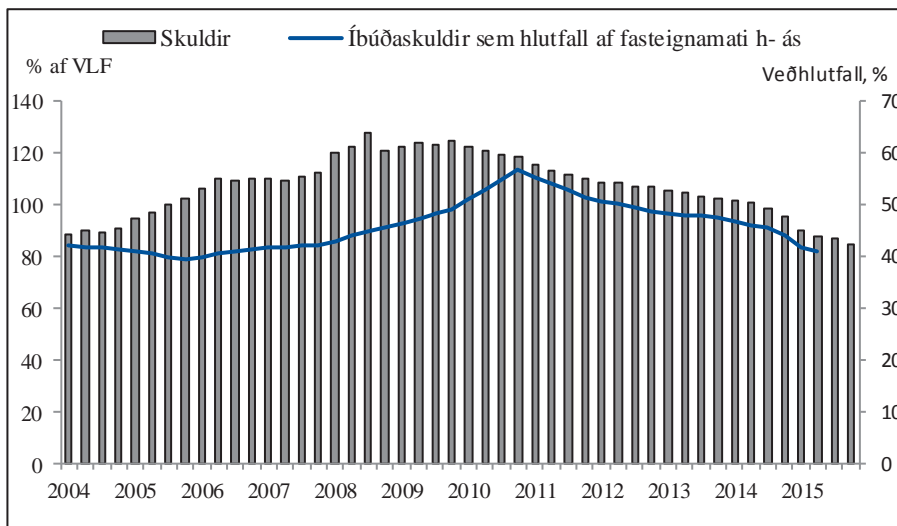
Í janúar voru stigin skref á almenna markaðnum í þessa átt þegar samið var um hækkun lífeyrisframlags vinnuveitenda um 3,5 prósentustig á samningstímanum sem nær til loka árs 2019. Að þessum tíma liðnum verður iðgjald og mótframlag jafnt fyrir alla á vinnumarkaði.

### **Efnahagur heimila og íbúðamarkaður**

Efnahagur heimila hefur vænkast mikið undanfarin misseri. Skuldir hafa lækkað bæði vegna mikils hagvaxtar en einnig vegna niðurfærslu skulda. Heimilin hafa greitt niður skuldir sínar með séreignarsparnaðarleiðinni samhliða höfuðstólslækkun íbúðaskulda. Höfuðstólslækkunaraðgerð stjórnvalda er nú lokið með greiðslu ríkissjóðs inn á höfuðstól lánanna. Skuldir heimila voru 84,4% af vergri landsframleiðslu í lok árs 2015, þar af voru íbúðaskuldir 62,6% af vergri landsframleiðslu. Í lok janúar 2016 höfðu skuldir heimila lækkað enn frekar og voru tæplega 83% af vergri landsframleiðslu. Mikil hækkun eignaverðs hefur einnig haft jákvæð áhrif á eignastöðu heimilanna ásamt niðurgreiðslu skulda og var veðhlutfallið áætlað um 39,1% í lok árs 2015. Í lok janúar 2016 var það áætlað 38,6% og hefur aldrei verið lægra. Unnið er að bættri umgjörð húsnæðismarkaðarins til að auðvelda aðgengi að honum. Gagnrýnt hefur verið að erfitt sé fyrir fyrstu íbúðakaupendur að komast inn á markaðinn og unnið er að því m.a. að finna lausnir til að koma til móts við þann hóp.

<sup>2</sup> SALEK stendur fyrir samstarfsnefnd um launaupplýsingar og efnahagsforsendur kjarasamninga

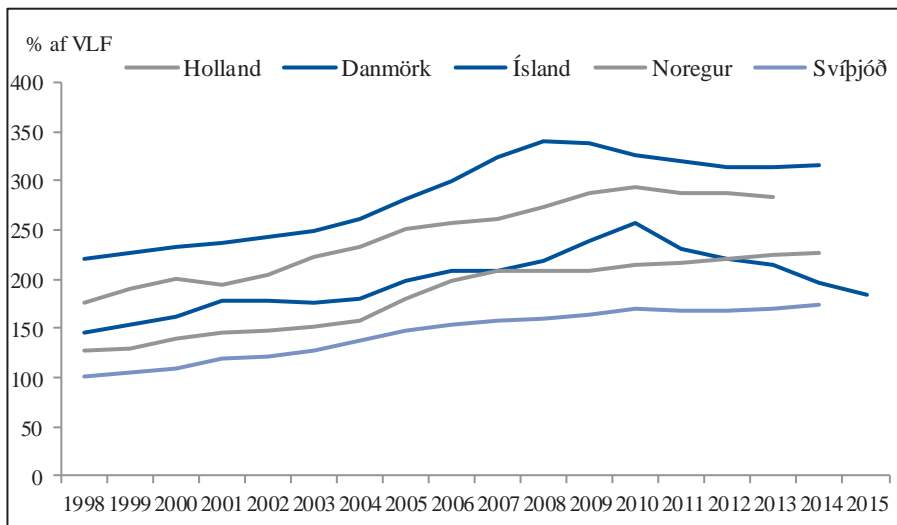
### Skuldir heimila og veðhlutfall



Heimild: Seðlabanki Íslands

Skuldaþróun fyrirtækja og heimila á Íslandi síðustu árin er einstök í erlendum samanburði. Skuldir þeirra eru nú sambærilegar við það sem lægst gerist sem hlutfall af vergri landsframleiðslu í nágrannalöndum okkar. Um mitt ár 2015 námu skuldir einkaaðila 184% af vergri landsframleiðslu.

### Skuldir fyrirtækja og heimila í nokkrum löndum



Heimild: Seðlabanki Íslands

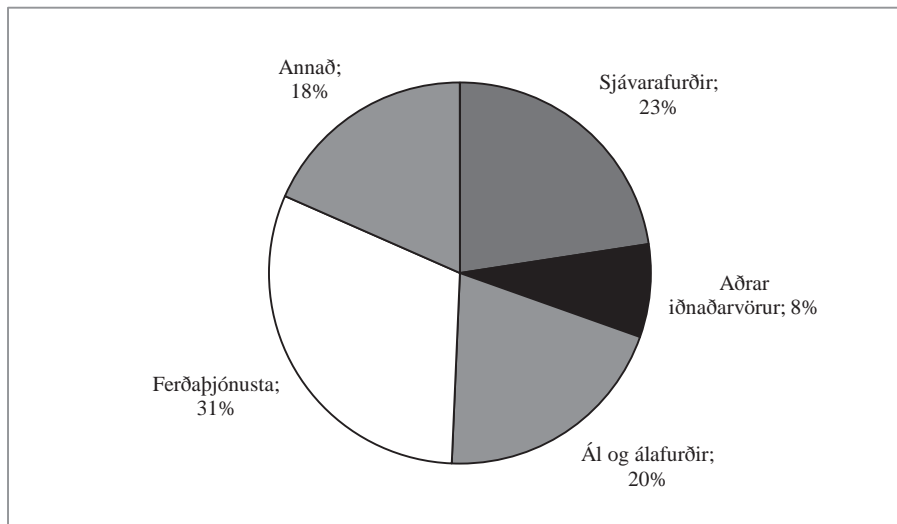
Uppsöfnuð þörf er fyrir íbúðarhúsnaði á höfuðborgarsvæðinu. Skortur á íbúðarhúsnaði byggist upp samhliða mikilli fjárfestingu í hótélbyggingum og hefur sú fjárfesting þegar haft ruðningsáhrif á íbúðamarkaðinn. Mikilvægt er að reyna að stýra framkvæmdum þannig að

eðlilegt framboð verði á íbúðarhúsnæði til að koma í veg fyrir að skorturinn verði meiri en þegar er orðinn.

### Aukin fjölbreytni í útflutningi skapar nýjar áskoranir

Fjölbreytni hefur verið að aukast í útflutningsgreinum síðustu ár með bættri samkeppnishæfni þjóðarbúsins. Lág t gengi krónunnar hefur stutt vöxt þjónustuútflutnings og ferðaþjónustan hefur vaxið langt umfram væntingar nokkur ár í röð. Aðrar þjónustugreinar hafa einnig eflst, sér í lagi hugbúnaðargeirinn. Áhersla hefur verið lögð á að stuðla að aukinni fjölbreytni í útflutningsgreinum. Nú er kröftug fjárfesting í orkufrekum iðnaði í farvatninu, sem styður enn frekar við þessa þróun. Mikilvægt er þó í ljósi óvissu á hrávörumörkuðum að skoða fleiri möguleika í orkusölu og hafa stjórnvöld sett af stað viðræður við Breta með stofnun vinnuhóps sem á að fara yfir möguleika á tengingu á milli landanna um sæstreng. Vinnuhópnum var falið að kanna mögulega arðsemi af verkefninu en jafnframt efnahagsleg og félagsleg áhrif orkusölu um sæstreng á hagkerfi landsins. Áætlað er að vinnuhópurinn skili skýrslu í maí 2016.

### Útflutningur vöru og þjónustu, árið 2015



Heimild: Hagstofa Íslands

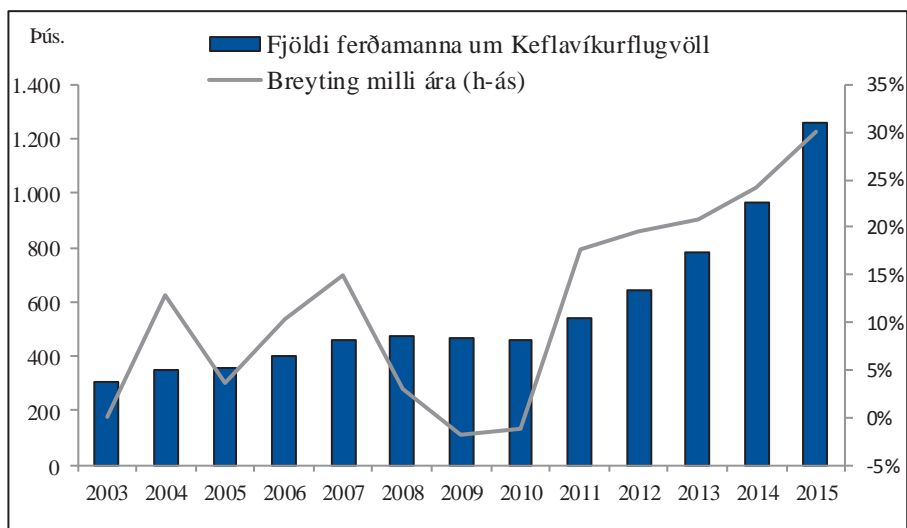
**Erlendum ferðamönnum hefur fjölgað** mikið undanfarin ár. Þannig fjölgaði ferðamönnum um 30% milli árana 2014 og 2015 og spáir ISAVIA því að fjölgunin verði allt að 37% á þessu ári. Þessi mikla fjölgun hefur leitt til vaxtarverkja sem gætu haft alvarlegar afleiðingar í för með sér. Hætta er á að yfirskot verði í fjárfestingum í greininni með tilheyrandi vandamálum sem slíku fylgir. Tilkynnt hefur verið um gríðarleg fjárfestingaráform á næstu árum, til að mynda fyrirætlanir ISAVIA um uppbyggingu Keflavíkurflugvallar. Þetta kemur til viðbótar við stórtækar áætlanir einkaaðila. Mikilvægt er að ná jafnvægi í efnahagslegum áhrifum greinarinnar en ekki þarf síður að huga að því að stýra fjölda ferðamanna á svæðum þar sem ágangurinn er kominn að þolmörkum.

Færa má rök fyrir sérstakri gjaldtöku á ferðamenn þar sem mikill fjöldi ferðamanna eykur álag á náttúru landsins, sem sums staðar er viðkvæm og eykur slit á innviðum landsins. Hætta er á að vinsælir ferðamannastaðir spillist og að sú upplifun dofni sem margir ferðamenn sækjast eftir í óbyggðum og lítt byggðum svæðum landsins. Endurskoðun á

sköttum og gjöldum í ferðaþjónustu getur bæði verið sveiflujafnandi aðgerð og aðgerð til að jafna samkeppnisstöðu atvinnugreina innanlands. Það verður þó að horfa til þess hver samkeppnisstaða ferðaþjónustu er gagnvart öðrum löndum og aðgerðin þarf að vera tímasett með góðum fyrirvara.

Framleiðsluþættir í íslenska hagkerfinu eru takmarkaðir bæði hvað varðar vinnuafli og fjármagn. Því þarf að velja og hafna og setja verkefni í forgangs röð. Ofurvöxtur í ferðaþjónustu er farinn að hamla vexti annarra greina og stórar iðnfjárfestingar geta haft veruleg ruðningsáhrif á hagkerfið sem mörg dæmi hérlandis sanna. Á sama tíma hafa margir aðrir geirar efnahagslífsins þörf fyrir fjárfestingu og er nú farnir að finna fyrir ruðningsáhrifum og samkeppni um vinnuafli.

### Erlendir ferðamenn á Íslandi

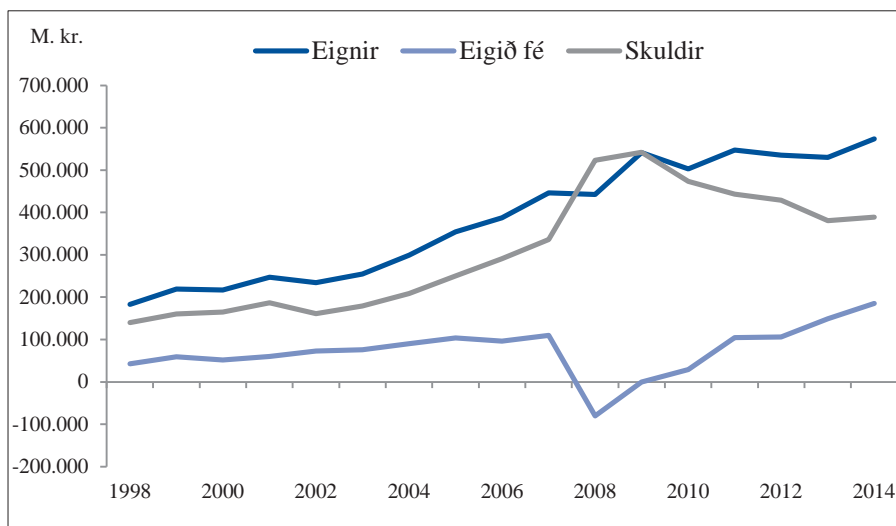


Heimild: Ferðamálastofa

Markaðssetning Íslands utan sumartíma hefur gengið vonum fram og aukningin hefur verið mest á þeim tíma. Nýting gistirýma hefur verið mjög há og hækkar yfir vetrarmánuðina í takt við fjölgun ferðamanna. Þannig er nýting hótela á höfuðborgarsvæðinu með því mesta í Evrópu. Athygli vekur að þrátt fyrir þessa miklu nýtingu þá er verð gistinátta lægra hér á landi en í flestum borgum Evrópu. Aukinni eftirspurn hefur verið mætt með auknu framboði í stað þess að verð sé hækkað.

**Afkoma í sjávarútvegi hefur batnað** hratt frá árinu 2008 samhliða auknum afla og herra útflutningsverði. Með þátttöku Íslands í viðskiptaþvingunum Evrópusambandsins og Bandaríkjanna á Rússland vegna ástandsins í Úkraínu hefur Rússlandsstjórn lokað á innflutning fyrir íslenskan fisk og hefur það haft áhrif á sölu uppsjávarfiskafurða á þann markað með neikvæðum áhrifum á einstök svæði á landsbyggðinni sem reiða sig á vinnslu þeirra. Almennir efnahagsörðugleikar í Rússlandi, sem m.a. stafa af verðlækkun á olíu, hafa einnig haft veruleg áhrif á utanríkisviðskipti landsins.

## Afkoma sjávarútvegsins



Heimild: Hagstofa Íslands

**Álfyrirtækin þrjú eru kaupendur að 75% af þeirri orku sem Landsvirkjun selur.** Síðustu ár hefur kaupendahópurinn verið að stækka og orðið fjölbreyttari en enn eru það smákaupendur í samanburði við álfyrirtækin. Lág orkuverð í heiminum kemur niður á samkeppnishæfni raforku hér á landi. Tilfni er til að fylgjast náið með þessari þróun þar sem afkoma Landsvirkjunar getur skapað áhættu fyrir ríkissjóð ef tekjur fyrirtækisins dragast verulega saman vegna þessa.

### Fjármálakerfið

Eignir stóru bankanna þriggja voru metnar á 3.176 mia.kr í lok árs 2015. Eigið fé þeirra nam 669 mia.kr. og var eiginfjárlutfall þeirra 28,2% árið 2015. Aðgengi lánastofnana að erlendri fjármögnun hefur batnað verulega undanfarin ár og voru skuldabréf allra þriggja stóru bankanna í fjárfestingarflokki matsfyrirtækja árið 2015, í fyrsta skipti frá bankahruni.

Mikið hefur verið um uppgreiðslur lána Íbúðalánasjóðs undanfarin ár, bæði vegna aðgerða stjórnvalda til að lækka skuldir heimilanna og vegna hagstæðari kjara hjá bönkum og lífeyrissjóðum. Uppgreiðslur námu 15,2 mia.kr. fyrri hluta árs 2015. Ný lán sjóðsins á sama tímabili námu eingöngu 2,9 mia.kr. Eignir Íbúðalánasjóðs voru 6 mia.kr. lægri um mitt ár 2015 en í lok árs 2014. Tap sjóðsins var 808 m.kr. fyrstu sex mánuði ársins, svipað og allt árið 2014. Eiginfjárlutfall sjóðsins var þó yfir 5% markmiði sjóðsins í lok árs 2015.

Miklar breytingar hafa orðið í fjármögnun húsnæðislána að undanförmu og samkeppni hefur aukist. Sveigjanleiki lántaka í vali á lánsformi og lánstíma er nú mun meiri en áður þó svo svigrúm lántaka sé ávallt háð greiðslugetu og greiðslumati sem takmarkar valmöguleika þeirra. Ný útlán eru að stórum hluta verðtryggð lán en þó sjást þess merki að lán á breytilegum nafnvöxtum hafa fest sig í sessi. Greiðslubyrði slíkra lána er mjög næm fyrir verðbólgu þegar nafnvöxtum er breytt og því enn mikilvægara en áður að varna verðbólgu-skotum sem birtast af meiri þunga í slíkum lánnum en hinum verðtryggðu. Aukið vægi lána á breytilegum nafnvöxtum styrkir stjórnþæki peningastefnunnar. Til þess að lán á breytilegum nafnvöxtum festist betur í sessi munu lántakar horfa til trúverðugleika og árangurs peningastefnunnar og þannig verður til samspil í auknu vægi lána á nafnvöxtum og aukins áhrifa-máttar peningastefnunnar. Slíkt samspil skapar aukna getu til að berjast við verðbólgu.

Mikilvægt er þó að hindra ekki aðgang ákveðinna hópa að íbúðamarkaði og er þar sérstaklega átt við ungt fólk og tekjulág heimili sem með verðtryggðum húsnæðislánum öðlast möguleika til eignamyndunar þó á löngum tíma sé.

Vanskil hafa dregist verulega saman síðan 2009. Miðað við bókfært virði og að öll lán viðskiptavinar teljist í vanskilum ef eitt lán er komið í vanskil (e. cross-default) voru 8,2 prósent allra lána þriggja stóru bankanna og Íbúðalánasjóðs í vanskilum í lok ágúst 2015.

### Eignarhlutur ríkissjóðs í bönkum og eiginfjárlutfall

	Eignarhlutur ríkissjóðs, janúar 2016	Eiginfjárlutfall, september 2015
Arion banki .....	13,0%	23,5%
Landsbankinn .....	98,2%	29,2%
Íslandsbanki .....	100,0%	29,2%

Á undanförunum árum hafa miklar breytingar orðið á löggjöf á fjármálamarkaði. Þessar breytingar hafa verið gerðar í þeim tilgangi að draga úr áhættu í fjármálakerfinu og minnka líkur á fjármálaáföllum. Fjármálastöðugleikaráð hefur tekið til starfa og breyttar reglur gilda um hæfi stjórnenda fjármálafyrirtækja, stórar áhættuskuldbindingar og eigið fé fjármálafyrirtækja svo dæmi séu tekin. Árið 2015 var mótuð heildstæð aðgerðaáætlun um losun fjármagnshafta og stór skref stigin með nauðasamningum slitabúa fallina fjármálafyrirtækja. Vegna stöðugleikaframlags hefur ríkið fengið til sín 100% hlut í Íslandsbanka hf. en fyrir átti ríkið 98,2% hlut í Landsbankanum hf. Ríkið er þar með stærsti hluthafi í fjármálafyrirtækjum á Íslandi. Áætlanir um sölu á allt að 30% hlut í Landsbankanum hf. voru kynntar í fjárlögum 2016 og miðast markmið fjármálaáætlunarinnar um skuldaþróun ríkisins við að þau áform eða önnur jafngild gangi eftir.

### Losun fjármagnshafta

Mikil vatnaskil urðu í byrjun árs 2016 þegar öll **slitabú fallinna viðskiptabanka og sparisjóða** höfðu mætt stöðugleikaskilyrðum Seðlabanka Íslands og fengið samþykktar undanþágur frá takmörkunum laga um gjaldeyrismál. Þessum stóra áfanga í uppgjörinu eftir fjármálakreppuna hér á landi verður því að teljast lokið þar sem engin ágreiningsmál eru óútkljáð vegna uppgjöranna. **Stöðugleikaframlög slitabúanna** verða eign ríkissjóðs en þau verða afhent sérstöku félagi og Bankasýslu ríkisins til varðveislu og meðferðar. Lögbundið er að þeim fjármunum sem falla til vegna stöðugleikaframlaganna skuli varið til lækkunar skulda ríkissjóðs í samræmi við markmið um efnahagslegan og fjármálalegan stöðugleika.

**Aflandskrónur** skapa enn vanda við losun fjármagnshafta þar sem um er að ræða auðseljanlegar krónueignir erlendra aðila sem gera má ráð fyrir að hefðu veruleg áhrif á gengisstöðugleika ef tilraun væri gerð til að losa þær út allar í einu. Eins og fram kemur í aðgerðaáætlun til losunar fjármagnshafta, sem kynnt var 8. júní 2015, stendur til að leysa aflandskrónuvandann með gjaldeyrisútboði. Undirbúningur útboðsins stendur yfir í fjármála- og efnahagsráðuneytinu og Seðlabankanum. Ekki er gert ráð fyrir því í þeim áætlunum sem kynntar eru hér að útboðið hafi áhrif á fjárhag eða skuldastöðu ríkissjóðs.

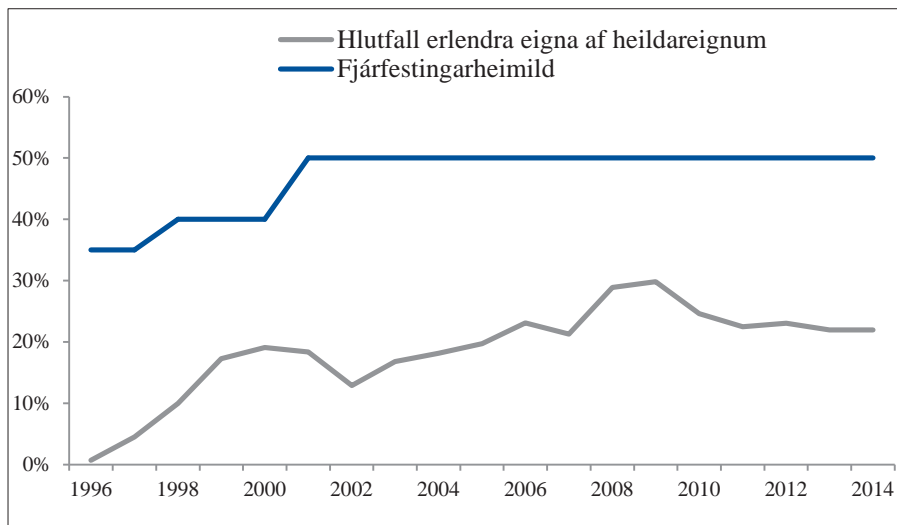
### Eignir lífeyrissjóða og heimildir þeirra til fjárfestingar erlendis

Eignir lífeyrissjóða námu 159% af VLF í árslok 2015. Þetta hlutfall var 112% í lok árs 2009. Eignir þeirra hafa því vaxið hratt á síðustu árum án þess að þeir hafi haft tækifæri til að fjárfesta erlendis. Í ljósi mikils innstreymis gjaldeyris síðustu misseri gætu enn auknar

heimildir fyrir ústreymi frá lífeyrissjóðunum til útlanda dregið úr peningamagni í umferð og þannig gegnt mikilvægri sveiflujöfnun.

Í lok árs 2015 voru um 78 prósent af eignum lífeyrissjóða innlendar. Í byrjun janúar 2016 tilkynnti Seðlabanki Íslands þá ákvörðun sína að veita lífeyrissjóðum ásamt öðrum innlendum vörsluaðilum séreignarlífeyrissparnaðar heimild til fjárfestingar erlendis. Samanlagt nemur heimildin 20 mia.kr. sem dreifist á fyrstu fjóra mánuði ársins. Í júlí 2015 var sömu aðilum veitt undanþága til erlendar fjárfestingar að fjárhæð 10 mia.kr. sem dreifðist á síðari ársþelming ársins 2015. Mikil uppsöfnuð þörf er á erlendri fjárfestingu hjá sjóðunum til að dreifa áhættu í eignasafni sínu. Sterk rök hníga að því að auka eigi markvisst hlutfall erlendra eigna í eignasafni lífeyrissjóða.

### Hlutfall erlendra eigna lífeyrissjóða



Heimild: Seðlabanki Íslands

### 3 Fjármál hins opinbera og opinberra aðila í heild

#### 3.1 Fjármál hins opinbera

Í þessum kafla er sett fram áætlun um afkomuþróun hins opinbera og opinberra aðila í heild<sup>3</sup> á tímabilinu 2017–2021 en hún byggist á ríkisfjármálaáætlun, sem kynnt er í fjórða kafla þessarar fjármálaáætlunar, og á áætlun um fjármál sveitarfélaga, sem fram kemur í fimmta kafla fjármálaáætlunarinnar. Áætlunin er sett fram á þjóðhagsgrunni<sup>4</sup> í samræmi við lög um opinber fjármál sem hefur í för með sér nokkrar breytingar frá fyrri reikningslegri meðferð einstakra liða tekna og gjalda ríkissjóðs svo sem:

- sértekna, sem færast nú teknamegin en drógust frá útgjaldahlið í fyrri framsetningu ríkisfjármála
- líffeyrisskuldbindinga, sem nú tengjast vinnuframlagi ársins fremur en uppgjöri á hækkun skuldbindinganna sem færast ýmist í rekstrar- eða efnahagsreikning eftir samanburði á launaþróun opinberra starfsmanna og þeirra sem starfs á almennum vinnumarkaði
- skattaafskrifta, sem færast nú til frádráttar teknamegin og endurspeglar þannig raunverðmæti tekna í stað þess að færast á rekstrargrunni á útgjaldahlið ríkissjóðs
- innbyrðisfærslna innan ríkisstarfseminnar, svo sem fjármagnstekjuskatts ríkissjóðs eða útleigu á fasteignum ríkissjóðs.

Þá getur meðferð óreglulegra liða verið önnur á þjóðhagsgrunni en í fyrri reikningskilum ríkisins. Að öðru jöfnu leiðir framangreindur munur til þess að heildarafkoma á þjóðhagsgrunni verður eilítið lakari en ella hefði orðið. Við uppgjör fyrir hið opinbera eru innbyrðisfærslur milli ríkis og sveitarfélaga eins og fjárframlög og vaxtagreiðslur jafnaðar út. Í kafla 6 er farið stuttlega yfir þær breytingar sem gerðar eru á reikningslegri meðferð einstakra liða tekna og gjalda opinberra fjármál vegna framsetningar á þjóðhagsgrunni.

Einnig er vakin athygli á því að afkomuþróun ríkisins í fjármálaáætluninni felur ekki í sér teljandi tekjuáhrif af stöðugleikaframlögum frá slitabúum fallinna fjármála fyrirtækja á tímabilinu. Í fjárlögum ársins 2016 var áætlað að tiltekinn hluti teknanna, eða um 35 mia.kr., mundi færast til tekna hjá ríkissjóði á komandi árum en við nánari skoðun á reikningshaldslegri meðferð var afráðið að allar tekjurnar færast á árið 2016. Hafa þær tekjur því ekki áhrif á afkomuna eftir það nema ef endurmeta þarf áætlað virði eignanna til hækkunar eða lækkunar þegar þær innleysast. Í markmiðum stefnunnar um skuldaþróun ríkissjóðs gæti hins vegar talsverðra áhrifa af ráðstöfun stöðugleikaframlaga til lækkunar á skuldum. Þær áætlanir byggjast þó á vissum varfærnisjónarmiðum þar sem um helmingur stöðugleikaframlaganna felst í eignarhlut í Íslandsbanka sem óvissa er um hvenær verði unnt að umbreyta í laust fé og ráðstafa til að greiða niður skuldir án þess að valda þensluáhrifum. Er því ekki gert ráð fyrir því í áætlanagerð fjármálaáætlunarinnar um skuldaþróun og afleiddan fjármagnskostnað að þeim fjármunum verði ráðstafað með slíkum hætti á tímabilinu. Hins vegar er miðað við að önnur stöðugleikaframlög komi að fullu til lækkunar á skuldum, þ.m.t.

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

<sup>4</sup> Reikningshaldsleg framsetning byggist á svonefndum GFS (Government Finance Statistics) staðli frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum.

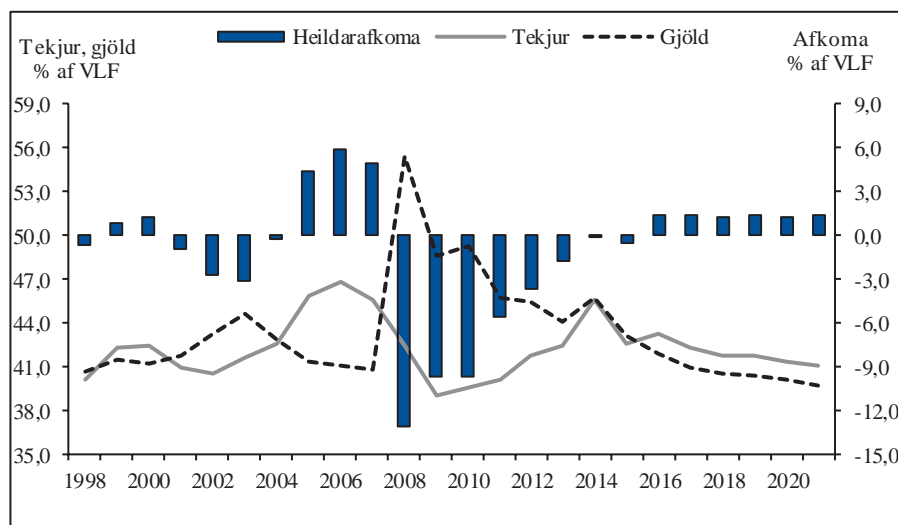


að skuldabréf sem gefið var út til að endurreisa eiginfjárstöðu Seðlabankans verði greitt upp á yfirstandandi ári í samræmi við forsendur fjárlaga 2016. Komi til þess á áætlunartímabilinu að unnt reynist að ganga frá sölu á eignarhlutum í viðskiptabönkunum mun því að öðru óbreyttu nást betri árangur en hér er gert ráð fyrir.

### 3.1.1 Afkoma hins opinbera<sup>5</sup>

Markmið stjórnvalda samkvæmt tillögu til þingsályktunar um fjármálastefnu fyrir árin 2017–2021 er að heildarafkoma hins opinbera, þ.e. A–hluti ríkis og A–hluti sveitarfélaga, verði jákvæð um a.m.k. 1% af VLF árlega yfir tímabilið í því skyni að viðhalda efnahagslegum stöðugleika í þjóðarbúskapnum og lækka skuldir hins opinbera niður fyrir lögbundið skuldahlutfall. Í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga um fjármálastefnu hefur verið sammælt um að ganga út frá því að allur afgangur á afkomu hins opinbera myndist hjá A–hluta ríkis-sjóðs en að afkoma A–hluta sveitarfélaga verði í jafnvægi yfir tímabilið. Til að ná fram þessum afkomumarkmiðum er meðal annars stefnt að því að fjárfestingar hins opinbera fylgi hagvexti næstu ár og hækki ekki teljandi sem hlutfall af vergri landsframleiðslu á sama tíma og aðhaldi verður viðhaldið að öðru leyti á útgjaldahliðinni þrátt fyrir að verulegur þrýstingur sé nú á að hækka fjárfestingastig opinberra aðila eftir umtalsvert aðhald frá árinu 2008.

#### Afkoma hins opinbera 1998–2021\*



\*Án áhrifa tekna af stöðugleikaframlögum

Með beitingu fjármála hins opinbera má draga úr hagsveiflum og þar með stuðla að stöðugleika sem er eitt meginmarkmiða nýrra laga um opinber fjármál. Á yfirstandandi ári er áætlað að heildarafkoma hins opinbera – sem mælir þenslu- eða samdráttaráhrif þess – verði jákvæð um 1,4% af VLF á þjóðhagsgrunni, en allt frá árinu 2007 hefur hún verið neikvæð og er uppsafnaður halli á heildarafkomu frá því ári 43% af VLF. Á síðasta ári nam hallinn á þessum reikningshaldsgrunni 0,5% af VLF. Afgangur var þó á afkomu ríkisins árin 2014 og 2015. Skuldasöfnun hins opinbera í kjölfar falls bankakerfisins haustið 2008 hefur því verið stöðvuð og lækkunarferill skulda er hafinn. Afkomubattinn milli 2015 og 2016 skýrist bæði af lækkun útgjaldastigs milli ára, en áætlað er að útgjöld lækki úr 43,0% af VLF í 41,8%, og

<sup>5</sup> Sjá fjárstreymisýfirlit fyrir hið opinbera árin 2017–2021 á bls. 2.

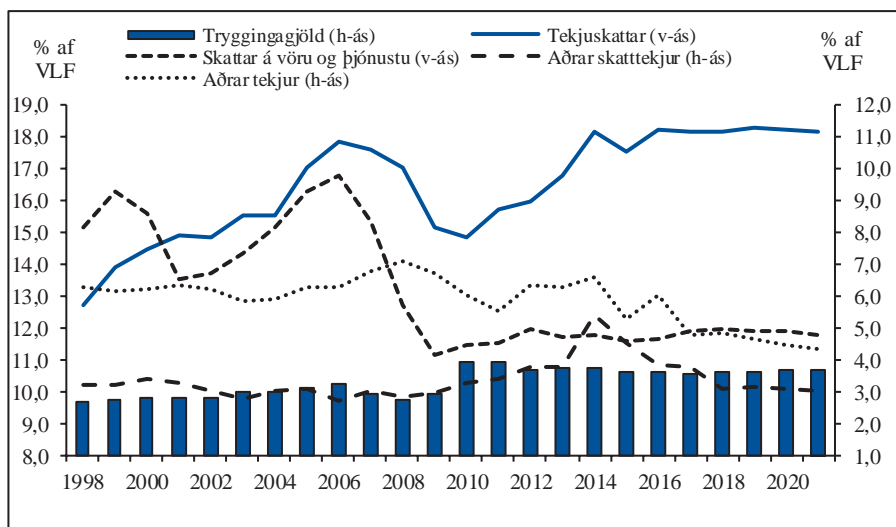
af því að tekjurnar hækka um 0,8% af VLF eða úr 42,5% af VLF í 43,3%, sem skýrist m.a. af mikilli hækkun arðgreiðslna milli ára. Í krónum talið er gert ráð fyrir að tekjur hækki um 85 mia.kr. milli 2015 og 2016 sem skýrist aðallega af auknum tekjusköttum (44 mia.kr.), veltusköttum (20 mia.kr.) og eignatekjum (23 mia.kr.), en á móti vegur lækkun annarra skatta (10 mia.kr.). Á sama tíma er gert ráð fyrir að útgjöldin hækki um 40 mia.kr. sem skýrist fyrst og fremst af auknum samneysluútgjöldum og hækkun í tilfærslum til heimilanna, en á móti vegur lækkun í vaxtagjöldum og fjárfestingu í efnislegum eignum.

Á næstu fimm árum er gert ráð fyrir jákvæðri árlegri heildarafkomu af starfsemi hins opinbera á þjóðhagsgrunni eða sem svarar til 1,3% af VLF að meðaltali. Áætlað er að afgangur á afkomunni verði 1,3% af VLF, eða um rúmlega 33 mia.kr., á næsta ári og því þar næsta. Gert er ráð fyrir að tekjurnar hækki um 9,1% á þessum árum og útgjöldin um 9,5%. Áætlanir benda til þess að afgangurinn af heildarjöfnuðinum hækki um 1,4% árið 2019 en verði árlega um 1,3% af VLF árin þar á eftir. Að baki spánni er allnokkur tekjulækkun í hlutfalli við landsframleiðslu eða úr 43,3% af VLF í ár í um 42,3% á næsta ári og 41,8% á þar næsta ári. Áætlað er þetta hlutfall verði komið niður í 41,0% af VLF árið 2021. Útgjaldalækkunin sem hlutfall af landsframleiðslu verður svipuð en gert er ráð fyrir að útgjöldin lækki úr 41,8% af VLF í um 40,9% á næsta ári og síðan í 40,5% árið 2018 enn frekar árin þar á eftir og verði komin niður í 39,7% af VLF.

### 3.1.2 Tekjur hins opinbera

Tekjuskattar eru megin tekjustofn hins opinbera og skiluðu um 383 mia.kr. á síðasta ári, eða sem svarar til 17,5% af VLF samanborið við 18,1% árið á undan. Í ár er gert ráð fyrir að tekjuskattar verði 18,2% af VLF og að þeir haldist á bilinu 18,1–18,2% út áætlunartímabilið. Skattar á vöru og þjónustu gáfu 253 mia.kr. í tekjur á síðasta ári eða 11,5% af VLF. Á yfirstandandi ári er áætlað að hlutfall þeirra verði 11,6% en hækki í 11,9% á nsæta ári og haldist tiltölulega stöðugt út áætlunartímabilið sem hlutfall af VLF.

#### Tekjur hins opinbera\*



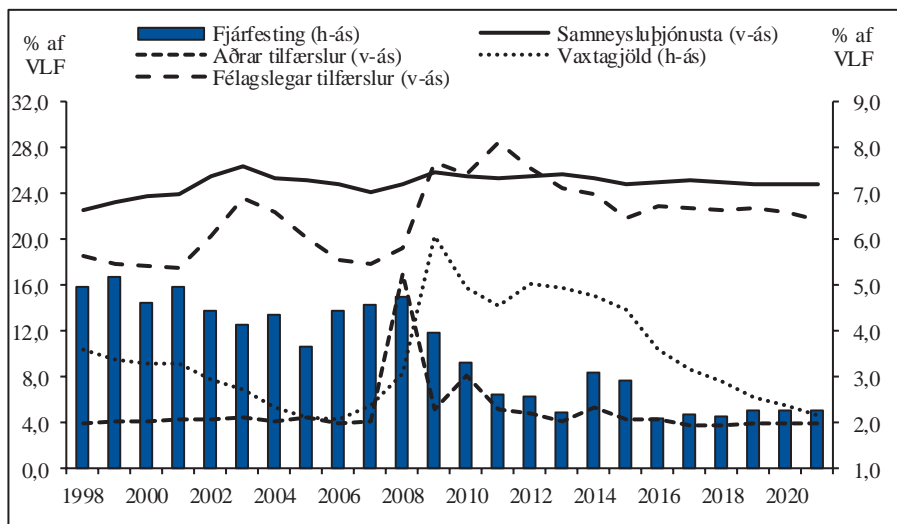
\*Án áhrifa tekna af stöðugleikaframlögum

Eignaskattar munu skila um 46 mia.kr. í ár eða 1,9% af VLF samkvæmt áætlun sem er svipað hlutfall og í fyrra og gert er ráð fyrir að verði út áætlunartímabilið. Þá er áætlað að tryggingagjöld skili 85 mia.kr. í ár eða sem svarar til 3,6% af VLF, sem er sama hlutfall og í fyrra, og að tryggingagjöld haldist á því stigi á næstu árum. Að síðustu er reiknað með að rekstrartekjur hins opinbera, einkum eignatekjur og þjónustutekjur, lækki lítillega á næstu árum en áætlað er að þær skili 6,0% af VLF á yfirstandandi ári eða 140 mia.kr. en 4,3% í lok tímabilsins.

### 3.1.3 Útgjöld hins opinbera

Samneysluútgjöld, þ.e. laun og vöru- og þjónustukaup hins opinbera, eru um þrjú fimmtu hlutar allra útgjalda hins opinbera. Á yfirstandandi ári er áætlað að hlutfallið verði í 25,1% af VLF eða 589 mia.kr. en hækki síðan í 25,2% af VLF á næsta ári en lækki síðan lítillega árlega og verði komið í 24,8% árið 2021 eins og lesa má úr myndinni hér á eftir.

#### Útgjöld hins opinbera



Vaxtakostnaður hins opinbera hefur verið umtalsverður í kjölfar efnahagsáfalla eftir fall bankakerfisins haustið 2008. Í fyrra var hann 4,4% af VLF sem svarar til rúmlega 10% af útgjöldum hins opinbera. Í ár er gert ráð fyrir að þessi kostnaður mælist 3,6% af VLF en lækki síðan í skrefum og verði kominn niður í 2,1% af VLF árið 2021. Til samanburðar var vaxtakostnaður hins opinbera um 2,5% af VLF að meðaltali á árunum 2003–2007.

Félagslegar tilfærslur hins opinbera til heimila hækkuðu umtalsvert árið 2009 er þær fóru úr 6% af VLF árið 2008 í 8% árið 2009. Stór hluti þessarar útgjaldaaukningar fór í atvinnuleysisbætur sem dregið hefur verulega úr með minnkandi atvinnuleysi. Á yfirstandandi ári er áætlað að rúmlega 158 mia.kr. renni til félagslegra tilfærslna eða 6,7% af VLF. Á næstu þremur árum er áætlað hlutfallið haldist í 6,7% af VLF en lækki síðan aðeins og verði komið niður í 6,4% árið 2021. Aðrar tilfærslur á yfirstandandi ári eru áætlaðar 102 mia.kr. eða sem svarar til 4,3% af VLF sem er svipað hlutfall og árið á undan. Á næsta ári er gert ráð fyrir að hlutfallið lækki í 3,7%, sem skýrist einkum af lægri fjármagnstilfærslum til heimila vegna niðurgreiðslu höfuðstóls íbúðalána, en hækki síðan aftur lítillega fram til ársins 2021.

Á síðasta ári mældist fjárfesting hins opinbera um 64 mia.kr. eða 2,9% af VLF samanborið við 3,1% af VLF árið á undan. Á yfirstandandi ári er áætlað að hún verði 2,1% af VLF en hækki síðan örlítið á árunum 2017–2018 og verði komin 2,3% af VLF árin 2020–2021. Til samanburðar var fjárfesting hins opinbera að meðaltali 4% af VLF á árunum 1998–2008.

### 3.1.4 Efnahagur hins opinbera

Sé horft til síðasta uppgjörsárs hins opinbera samkvæmt framsetningu þjóðhagsreikninga námu heildarskuldir<sup>6</sup> hins opinbera 2.292 mia.kr. í árslok 2014, eða sem svarar til 115% af VLF, sem er svipað skuldahlutfall og árið áður. Í krónum talið hækkuðu skuldirnar um 122 mia.kr. milli ára. Á sama tíma hækkaði peningaleg eign hins opinbera um tæp 3 prósentustig af VLF og nam um 67% af VLF eða 1.327 mia.kr.<sup>7</sup> Hrein peningaleg staða hins opinbera styrktist því um ríflega þrjú prósentustig milli ára og varð neikvæð um 48,4% af VLF samanborið við 51,6% í árslok árið áður. Til samanburðar var skuldastaða hins opinbera 50,7% af VLF árið 2007 og hrein peningaleg staða jákvæð um 1% af VLF.

Samkvæmt lögum um opinber fjármál ber stjórnvöldum að setja sér skuldarmarkmið sem uppfylla skilyrði fjármálastefnu en þar er miðað við annan mælikvarða þar sem lífeyrisskuldbindingar og viðskiptaskuldir eru undanskildar og vissar peningalegar eignir koma til frádráttar. Fjármálaáætlun hvers tíma verður því að uppfylla þau markmið og hafa stjórnvöld sett sér skuldarmarkmið í fjármálastefnu sem fela í sér að heildarskuldir hins opinbera á þennan mælikvarða lækki verulega á tímabilinu, eða úr um 39% af VLF í árslok 2016 í um 26% af VLF í árslok 2021. Áætlun um þróun fjármála hins opinbera gerir þó ráð fyrir að heildarskuldir hins opinbera muni lækka lítið eitt meira en markmið fjármálastefunnar kveður á um og ná hlutfallinu 25% af VLF í árslok 2021. Í þeirri áætlun er gert ráð fyrir að heildarskuldir A–hluta ríkissjóðs lækki úr 34% af VLF í 20% á árunum 2016–2021 og skuldir A–hluta sveitarfélaga úr 6,4% af VLF í 5,4% á sama tímabili, eða um eitt prósentustig af VLF.

### Efnahagur hins opinbera

Í mia.kr.	Áætlun 2016	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
<b>Staða í árslok:</b>						
Efnislegar eignir .....	1.435	1.491	1.539	1.582	1.623	1.664
Peningaleg eignir .....	1.028	987	1.034	1.017	1.013	1.005
Heildarskuldir* .....	1.942	1.919	1.917	1.907	1.887	1.862
<b>Hrein eign .....</b>	<b>521</b>	<b>559</b>	<b>656</b>	<b>692</b>	<b>749</b>	<b>807</b>
Hrein eign % af VLF .....	22	22	25	25	25	26
Heildarskuldir, % af VLF .....	83	77	72	68	64	60

\*) Brúttóskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

Á yfirstandandi ári er áætlað er að hrein eign<sup>8</sup> hins opinbera verði 22% af VLF eða 521 mia.kr. og hækki lítillega á næstu árum og verði komin í 26% af VLF árið 2021 eins og fram

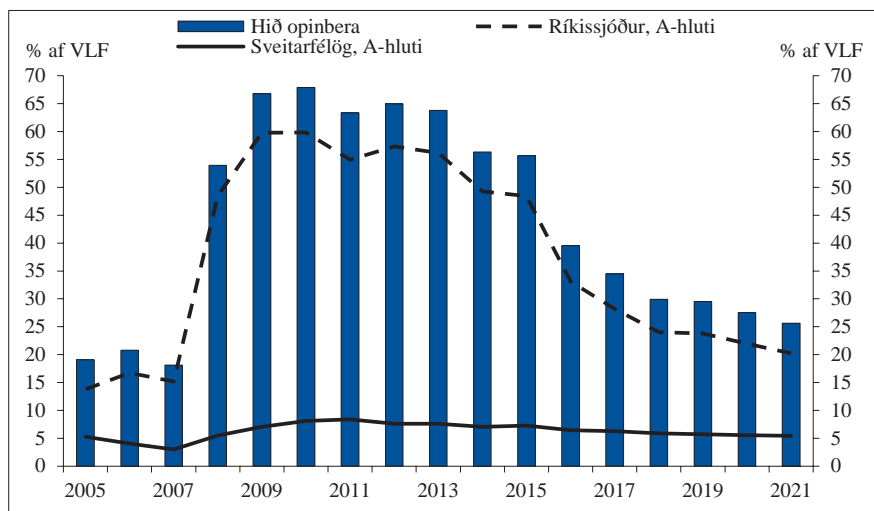
<sup>6</sup> Skuldir hins opinbera í þjóðhagsreikningum samanstanda af skuldabréfum, lántökum, lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og er uppgjör þeirra á þjóðhagsgrunni í samræmi við uppgjör og framsetningu fjárlaga, ríkisreiknings og sveitarjóða.

<sup>7</sup> Penningaleg eign samanstendur af sjóðum og bankainnstæðum, lánveitingum, hlutafé og viðskiptakröfum.

<sup>8</sup> Hrein eign er mismunur eigna (efnislegra og peningalegra) annars vegar og skulda og skuldbindinga hins vegar. Efnislegar eignir hins opinbera eru metnar skv. þjóðarauðsmati Hagstofu Íslands.

kemur í töflu hér á undan. Sömuleiðis er áætlað að heildarskuldir að meðtöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum muni lækka verulega sem hlutfall af landsframleiðslu á næstu árum eða samkvæmt lauslegu mati úr 83% af VLF í 60%. Munar þar verulega um áform til lækkunar skulda A–hluta ríkissjóðs eins og lesa má af myndinni hér á eftir.

### Heildarskuldir hins opinbera (skv. skuldarviðmiði laga um opinber fjármál)\*



\*Miðað við forsendur um ráðstöfun á stöðugleikaframlögum til lækkunar skuldum

### 3.2 Fjármálareglur fyrir hið opinbera

Í lögum um opinber fjárlög er hinu opinbera, þ.e. A–hluta ríkis og A–hluta sveitarfélaga, settar skörður í formi skilyrða sem ber að virða við mótun fjármálastefnu og fjármálaáætlunar. Þessi skilyrði eða fjármálareglur eru þrjúþættar og lúta í fyrsta lagi að jöfnuði í heildarafkomu (afkomuregla), í öðru lagi að skuldaviðmiðum eða þaki (skuldaregla), og í þriðja lagi að lækkun skulda, séu þær yfir settum viðmiðum laganna (skuldalækkunarregla).

Eins og vikið var að hér fyrir ofan er það markmið stjórnvalda samkvæmt fyrirbyggjandi fjármálastefnu að heildarafkoma hins opinbera verði jákvæð um a.m.k. 1% af VLF árlega yfir næstu fimm árin en það svarar til 170 mia.kr. uppsafnaðs heildarafgangs. Þetta rímar vel við skilyrði fjármálastefnu og fjármálaáætlunar sem tilgreind eru í lögum um opinber fjárlög en þau kveða á um að heildarjöfnuður yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæður og árlegur halli ávallt undir 2,5% af VLF. Samkvæmt fjármálaáætluninni sem byggir á þjóðhagsforsendum samkvæmt spá Hagstofu Íslands mun heildarafkoma hins opinbera verða að meðaltali 1,3% af VLF yfir næstu fimm árin. Afkomumarkmið fjármálaáætlunarinnar ríma því einnig vel við það lagaskilyrði að heildarskuldir að frátöldum lífeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum og að frádregnum sjóðum og bankainnistæðum skuli vera lægri en sem nemur 30% af VLF, en séu þær hærri skuli sá hluti sem umfram er lækka að meðaltali á hverju þriggja ára tímabili um a.m.k. 5% á hverju ári. Samkvæmt áætluninni er gert ráð fyrir að heildarskuldir hins opinbera, mældar á þann kvarða sem lög mæla fyrir um, verði 39% af VLF í árslok 2016 eða 9% af VLF umfram skilyrði laga um opinber fjármál.

Ofangreind skuldaregla felur í sér að í árslok 2021 ættu heildarskuldir hins opinbera að vera komin niður í 37% af VLF (lækkun um 0,45–0,36 árlega). Stjórnvöld stefna hins vegar að því að lækka heildarskuldir hins opinbera niður í 26% af VLF árið 2021 eða um 13 prósentustig af VLF. Til að ná svo krefjandi markmiði þarf mun meira að koma til en

afgangur á heildarafkomu sem nemur 1% af VLF árlega. Áformuð skuldalækkun byggist því að stórum hluta á tilteknum forsendum um ráðstöfun óreglulegra tekna á borð við arðgreiðslur og aðgerðum í efnahagsreikningi, s.s. sölu á eignarhlutum í fjármálastofnunum í nokkrum mæli, endurfjármögnun tekinna lána, auk þess sem stöðuleikaframlögum frá slitabúum bankanna verður varið í þessu skyni að því marki sem unnt verður að umbreyta eignum í laust fé án þess að það leiði til aukningar í peningamagni í umferð eða hafi þensluáhrif. Í samkomulagi við sveitarfélögin er gengið út frá því að rekstur sveitarfélaga verði sjálfbær í þeim skilningi að skuldir þeirra sem hlutfall af VLF fari heldur lækkandi, eða sem svarar til 1 prósentustigs á tímabilinu, og er þá átt við bæði A- og B-hluta sveitarfélaga.

### 3.3 Fjármál fyrirtækja hins opinbera

Í B- og C-hluta flokkast fyrirtæki hins opinbera og aðrar rekstrareiningar sem að hálfu eða meiri hluta eru í eigu A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga en eru reknar sem fjárhagslega sjálfstæðar einingar. Til B-hluta ríkisins teljast níu fyrirtæki og lánastofnanir<sup>9</sup> sem eru undir beinni stjórn ríkisins og rekin á ábyrgð ríkissjóðs. Til C-hluta ríkisins teljast 26 sameignar- og hlutafélög í meirihlutaeigu þess auk Seðlabanka Íslands. Stærstu félögin eru Landsvirkjun, Rarik, Isavia, Landsbankinn, Íslandsbanki, Íslandspóstur. Helstu tegundir B-hluta fyrirtækja sveitarfélaga eru veitufyrirtæki (vatnsveitur, fráveitur og orkuveitur), hafnir, félagslegt húsnæði, almenningsamgöngur og sorphirða. Fyrirtæki í B- og C-hluta eru að mestu rekin fyrir tekjur af sölu vöru og þjónustu.

#### Lykiltölur fyrirtækja hins opinbera<sup>10</sup>

Í mia.kr.	Áætlun 2016	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Rekstrartekjur .....	199	200	207	217	229	241
Rekstrargjöld .....	155	155	158	164	173	182
<b>Rekstrarafkoma .....</b>	<b>45</b>	<b>44</b>	<b>49</b>	<b>53</b>	<b>56</b>	<b>58</b>
Fjárfesting .....	70	69	62	48	41	42
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>-25</b>	<b>-25</b>	<b>-13</b>	<b>5</b>	<b>15</b>	<b>16</b>
<i>Staða í árslok:</i>						
Efnislegar eignir .....	1.058	1.089	1.123	1.146	1.175	1.205
Peningaleg eignir .....	171	185	194	202	208	213
Heildarskuldir .....	764	806	832	827	834	839
<b>Hrein eign .....</b>	<b>464</b>	<b>468</b>	<b>484</b>	<b>521</b>	<b>549</b>	<b>579</b>

\* Fjármálafyrirtæki hins opinbera eru ekki meðtalin.

Á árinu 2014 voru heildartekjur fyrirtækja í eigu hins opinbera 182 mia.kr eða rúmlega 9% af VLF og heildarskuldir 727 mia.kr. Bókhaldslegt virði fastaffjármuna fyrirtækjanna var 1.070 mia.kr. á því ári og hreint eigið fé 418 mia.kr. eða 21% af VLF. Áætlanir um fjármál fyrirtækja hins opinbera benda til þess að árleg rekstrarafkoma þeirra verði jákvæð í kringum 2% af VLF árin 2017–2021. Að teknu tilliti til fjárfestinga er áætlað að heildarafkoma þeirra verði neikvæð um 1% af VLF árið 2017 en snúist síðan í jákvæða heildarafkomu árin 2020–2021 eða 0,5% af VLF árlega. Á árunum 2016 til 2018 er gert ráð fyrir að fjárfesting fyrir-

<sup>9</sup> Happpdrætti Háskóla Íslands, ÁTVR, Íslenskar orkurannsóknir, Bjargráðastjóður, Byggðastofnun, Íbúðalánasjóður, LÍN, Nýsköpunarsjóður og Orkusjóður.

<sup>10</sup> Fjármálafyrirtæki hins opinbera eru ekki meðtalin.

tækja hins opinbera verði á bilinu 2–3% af VLF árlega en fari síðan niður fyrir 2% árið 2019 og 1,4% af VLF árin 2020 og 2021. Ljóst er að erfitt er að beita æskilegu aðhaldsstigi hjá fyrirtækjum í opinberri eigu á næstu árum þar sem mikil þörf hefur myndast fyrir nauðsynlegar uppbyggingu, einkum á sviði orku- og samgönguinnviða. Lágt viðhalds- og fjárfestingarstig undanfarin ár ásamt gríðarlegum vexti í ferðaþjónustu hefur kallað á aukna uppbyggingu í fluguumferðarmannvirkjum samhliða fjárfestingum í orkuframleiðslu og raforkudreifingu.

### 3.4 Fjármál opinberra aðila

Áætlað er að heildarafkoma opinberra aðila verði um 0,4% af VLF án stöðugleikafamlaga yfirstandandi ári en í jánnum á því næsta, eins og fram kemur í töflu hér fyrir neðan, en að afkoman fari batnandi þegar á líður tímabilið og verði komin í um 1,9% af VLF árið 2021. Afkomubattinn skýrist einkum af minnkandi fjárfestingaþörf á seinni hluta tímabilsins.

#### Lykiltölur fjármála opinberra aðila

Í mia.kr.	Áætlun 2016	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Heildartekjur .....	1.594	1.250	1.319	1.389	1.458	1.528
Rekstrargjöld .....	1.130	1.169	1.222	1.276	1.339	1.400
<b>Rekstrarafkoma .....</b>	<b>464</b>	<b>81</b>	<b>97</b>	<b>113</b>	<b>119</b>	<b>128</b>
Fjárfesting .....	77	80	74	66	61	64
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>387</b>	<b>1</b>	<b>23</b>	<b>47</b>	<b>58</b>	<b>64</b>
<i>Staða í árslok:</i>						
Efnislegar eignir .....	2.493	2.580	2.662	2.728	2.798	2.869
Peningaleg eignir .....	1.199	1.172	1.228	1.219	1.221	1.218
Heildarskuldir* .....	2.706	2.725	2.749	2.734	2.721	2.701
<b>Hrein eign .....</b>	<b>986</b>	<b>1.027</b>	<b>1.141</b>	<b>1.213</b>	<b>1.298</b>	<b>1.386</b>
Heildarafkoma % af VLF .....	16,5	0,0	0,9	1,7	2,0	2,1
Hrein eign % af VLF .....	42	41	43	43	44	44
Heildarskuldir, % af VLF .....	-115	-109	-104	-98	-92	-87

\*) Brúttóskuldir að meðtöldum líffeyrisskuldbindingum og viðskiptaskuldum.

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

## 4 Fjármál ríkissjóðs

### 4.1 Efnahagsaðstæður ríkisfjármálaáætlunar

Efnahagsaðstæður hér á landi hafa farið batnandi undanfarin misseri og sýna flestir hagvísar merki um framfaraskið um þessar mundir og næstu árin. Heildareftirspurn í hagkerfinu er á hraðri uppleið aftur eftir mikla dýfu í kjölfar bankahrunsins haustið 2008. Samkvæmt efnahagsspá Hagstofunnar frá því lok febrúar sl., sem ríkisfjármálaáætlunin fyrir árin 2017–2021 byggist á, var vöxtur þjóðarútgjalda 5,2% árið 2014, verður 6,2% árið 2015, 5,8% árið 2016 og 4,2% árið 2017 en eftir það hægir á vextinum niður í liðlega 2,5% til loka áætlunartímabilsins. Á þessu ári er þjóðarbúið á sjötta ári samfellds hagvaxtar og gangi þessi hagspá eftir um sleitulausan hagvöxt áfram til ársins 2021 verður þetta lengsta hagvaxtartímabil í nútímahagsögu landsins. Eins og fjallað er um í kafla 2 í þessari greinargerð er undirliggjandi í þessari þróun þróttmikill vöxtur einkaneyslu og enn frekar í fjárfestingu atvinnuveganna um þessar mundir, eða liðlega 16% árið 2014, 31% árið 2015 og tæp 18% árið 2016. Nýlegar tölur um kortaveltu, bifreiðainnflutning, innkaup á varanlegum neysluvörum, utanlandsferðir o.fl. benda einnig til þess að einkaneysla sé að taka hraðar við sér en áður var spáð. Þá gera nýrri hagspár ráð fyrir að meira af fjárfestingum í stóriðju komi til framkvæmda á næstunni. Umtalsverð atvinnuvegafjárfesting tengist vaxandi ferðamannastraumi, einkum í hótellbyggingum og flugvélum og flugstöðvum. Undanfarin ár hefur hagvöxturinn að stórum hluta verið útflutningsdrifinn en samkvæmt spám dregur úr framlagi utanríkisviðskipta og einkaneysla og fjárfesting fara að drífa vöxtinn meira áfram. Það er því útlit fyrir að þjóðarútgjöld vaxi talsvert meira en landsframleiðsla á næstu árum líkt og mörg dæmi eru um áður á þensluskeiðum hér á landi.

Verðbólga hefur verið undir væntingum þrátt fyrir miklar launahækkanir í kjarasamningum bæði á almennum vinnumarkaði og hjá hinu opinbera sem leitt hefur til talsvert meiri kaupmáttaraukningar en gert var ráð fyrir. Það skýrist að stærstum hluta af verðhjöðnun sem flutt hefur verið inn frá viðskiptalöndum, m.a. vegna lækkandi olúverðs og hrávöruverðs, og af því að gengi krónunnar hefur verið að styrkjast. Varla er þó við því að búast að svo hagstæðar kringumstæður haldi áfram að batna til jafns við innlendar kostnaðarhækkanir þegar til lengdar lætur. Samhliða þessu hefur atvinnuleysi lækkað mikið en hins vegar hefur framleiðni staðið í stað og það dregur úr vexti mögulegrar framleiðslu í hagkerfinu. Sú þróun hefur orðið til þess að framleiðslulaki hefur horfið og að ójafnvægi hefur tekið að myndast á milli heildareftirspurnar og framleiðslugetu. Samkvæmt mati Seðlabankans fjaraði efnahagsslaki út á seinni hluta ársins 2014 og myndaðist framleiðsluspenna (prósentufrávik VLF frá metinni langtímaframleiðslugetu) á árinu 2015 sem svaraði til 0,7% af framleiðslugetu. Seðlabankinn áætlar að framleiðsluspenna fari yfir 2% á árinu 2016 en lækki svo aðeins niður aftur á árinu 2017 eða í 1,6%. Það mat felur í sér að framleiðsluspennan verði nærri jafn mikil og árið 2007. Ekki virðist þó ástæða til að ætla að uppsveiflan sem hafin er verði í líkingu við svonefnt góðæri á árunum fyrir hrun bankakerfisins þar sem ekki er útlit fyrir nærri jafn mikla þenslu í heildareftirspurn né á eignabólum sem byggi á sambærilegt flæði af ódýru fjármagni. Mikil samtímaáhrif stærri fjárfestinga og framkvæmda gætu þó magnað upp verulega spennu í byggingar- og mannvirkjajaiðnaði. Þá má nefna að fjármálakerfið stendur á traustum fótum, byggist á innlendra fjármögnun, stendur ekki lengur í áhættusamri erlendri stöðutöku og starfsemi og býr að hárrí eiginfjárstöðu.

Þessar efnahagsaðstæður kalla engu að síður á að réttar áherslur verði í ríkisfjármálunum sem og opinberum fjármálum í heild hvað varðar hlutverk þeirra í hagstjórninni. Mat flestra greiningaraðila er að hagstjórnarverkefnið sem er framundan snúi aðallega að því að forðast að örva hagkerfið og leitast fremur við að hægja á of örur vexti heildareftirspurnar og verðbólgu í nokkuð hefðbundinni efnahagsuppsveiflu eftir samdráttarskið, sem markast þó



meira en oftast áður af almennum launahækkunum langt umfram verðmætasköpun atvinnulífsins og hins opinbera. Meginverkefnið snúi þar með að sveiflujöfnun og að því að auka tímabundið þjóðhagslegan sparnað. Ein helsta leiðin til þess er að auka afganginn hjá hinu opinbera og greiða niður skuldir. Því má ná fram annars vegar með því að stjórnvöld fylgi aðhaldssamri stefnu um vöxt ríkisútgjalda og hins vegar með því að innbyggðir sjálfvirkir sveiflujafnarar í ríkisfjármálunum gegni sínu hlutverki, en það felst m.a. í því að tekjuskattar munu aukast að óbreyttu og útgjöld vegna atvinnuleysistrygginga haldast með minnsta móti. Miðað við fyrirbyggjandi horfur verður þannig mikilvægt að stjórnvöld standi fast að baki hagstjórninni til að tryggja stöðugleika og einnig að opinber fjármál vinni með peningamálastefnu Seðlabankans í því skyni að stýrivextir þurfi ekki að vera hærri en ella til að veða á móti mögulegri spennu og verðlagshækkunum.

Beiting opinberra fjármála í þágu hagstjórnar mun þó varla verða það áhrifarík að það komi fyllilega í veg fyrir eftirspurnarþenslu og aukna verðbólgu. Hins vegar ætti að vera hægt að draga nokkuð úr uppsveiflunni og varna því að of lítið aðhald í opinberum fjármálum hafi í för með sér að leiðréttingin í hagkerfinu gæti þurft að verða hraðari og harkalegri en ella hefði orðið og þá jafnvel með stöðnunartímabili í kjölfarið. Í öllu falli varðar miklu um þessar mundir að opinberu fjármálin stuðli ekki að frekari eftirspurnarþenslu og ruðningsáhrifum. Í samræmi við grunngildi nýrra laga um opinber fjármál ætti farsæl stjórn opinberra fjármála að miða að því að þau verði hagsveiflujafnandi en ekki hagsveiflumagnandi.

Þessar hagstæðu efnahagsforsendur setja mark sitt á ríkisfjármálaáætlunina, sérstaklega tekjuhliðina. Því verður að hafa fyrirvara um óvissu um framganginn við mat á markmiðum áætlunarinnar, einkum þegar komið verður fram á síðustu árin. Verði vöxtur þjóðarútgjalda minni en spáin segir til um er hætt við að raunvöxtur tekna verði einnig minni en ella og að erfiðara reynist að fylgja eftir áformum um batnandi afkomu ríkissjóðs. Gangi þjóðhagsspáin hins vegar eftir hafa skapast kjöraðstæður til að grynna á skuldum og lækka vaxtakostnað, sem er eitt helsta viðfangsefnið í rekstri ríkisins. Lækkun skulda og vaxtagjalda myndar meira svigrúm fyrir ríkissjóð þegar kemur að næstu efnahagslægd eða niðursveiflu.

## 4.2 Stefnumið og helstu niðurstöður ríkisfjármálaáætlunar

### Stefnumið ríkisfjármálaáætlunar

Meginmarkmið ríkisfjármálastefnunnar er að stuðla að efnahagslegum stöðugleika samhliða því að styrkja fjárhagsstöðu ríkissjóðs til lengri tíma lítið. Það verður best gert með því að viðhalda afgangi af rekstri hins opinbera og lækka skuldir og vaxtagjöld niður á ásættanlegra stig. Eitt megin stefnumið voráætlunarinnar fyrir tímabilið 2017–2021 er að afkoma hins opinbera skili afgangi sem verði að minnsta kosti 1% af landsframleiðslu. Það felur í sér að afkoma ríkisins vaxi hlutfallslega til jafns við nafnvöxt landsframleiðslu og jafngildir að afgangurinn verði orðinn a.m.k. 25 mia.kr. árið 2017 og 31 mia.kr. árið 2021, þótt áætlunin geri raunar ráð fyrir að afgangurinn yfir tímabilið verði ívið meiri. Þar sem áætlunin gerir ráð fyrir að afkoma sveitarfélaga verði í jafnvægi yfir tímabilið leiðir það af sér að stefnumið um afkomu ríkissjóðs er samhljóða stefnumiði um afkomu hins opinbera. Afkomuhorfunar hafa versnað nokkuð frá útgáfu síðustu langtímaáætlunar haustið 2015 þegar stefnt var að afgangi árið 2019 sem jafngildi 1,6% af landsframleiðslu. Lægri afkomuhorfur má fyrst og fremst rekja til aukinna launahækkana og meiri innviðafjárfestinga í nýrri áætlun.

Stefnumið um tekju- og gjaldahlið áætlunarinnar fela í sér að frumtekjur og frumgjöld, án óreglulegra og tímabundinna liða, vaxi ekki umfram vöxt VLF frá árinu 2017 fram til ársins 2021 og er raunar reiknað með tæplega 1 prósentustiga lækkun tekna en óbreyttu hlutfalli gjalda. Af þessu leiðir að frumjöfnuður án óreglulegra liða lækkar úr því að vera 3,9% af VLF árið 2017 í 2,9% af VLF árið 2021. Þá er á hinn bóginn gert ráð fyrir að vaxtakostnaður ríkissjóðs lækki um tæplega eitt prósentustig á tímabilinu, meðal annars vegna stöðugleika-

framlaga og áformaðra ráðstafana í efnahagsreikningi til lækkunar á skuldum. Það hefur í för með sér að heildargjöld lækka um sem nemur einu prósentustigi af VLF.

Helstu stefnumið fjármálaáætlunarinnar varðandi ríkisfjármálin á grundvelli fyrirbyggjandi forsendna og hagspár eru dregin saman í eftirfarandi töflu:

Páttur	Stefnumið
Hagstjórn	Aðhaldssemi verði gætt í fjármálum ríkissjóðs sem vegi á móti aukningu eftirspurnar og þenslu á næstu árum. Stjórnvöld beiti sér fyrir sérstökum mótvægisáðgerðum til að varna frekari spennu í hagkerfinu.
Afkoma	Árlegur afgangur á rekstri A–hluta ríkissjóðs verði a.m.k. 1% af VLF á áætlunartímabilinu.
Tekjur	Frumtekjur* vaxi ekki umfram vöxt VLF frá 2017 fram til ársins 2021.
Gjöld	Frumgjöld* vaxi ekki umfram vöxt VLF fram til ársins 2021.
Skuldir	Brúttóskuldir lækki um a.m.k. 15% bæði að nafnvirði og sem hlutfall af VLF frá stöðu í árslok 2016 fram til ársloka 2021. Öllum óreglulegum og einskíptis tekjum verði varið til niðurgreiðslu skulda og lækkunar á vaxtagjöldum.
Fjárfesting	Fjárfestingarstig ríkisins verði 1,3% af VLF árin 2017 og 2018 en hækki í 1,5% árið 2019 og til loka tímabilsins.

\* Að frátöldum óreglulegum og tímabundnum liðum.

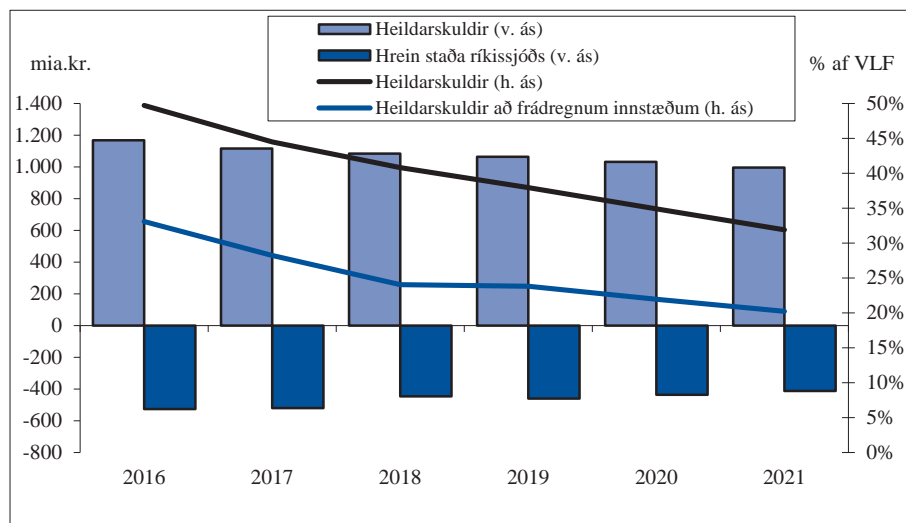
### Stefnumið um skuldaþróun

Lækkun skulda ríkissjóðs er eitt mikilvægasta stefnumið fjármálaáætlunarinnar. Samkvæmt því er gert ráð fyrir að heildarskuldir lækki verulega sem hlutfall af VLF á áætlunartímabilinu eða um að minnsta kosti 15 prósentustig. Þannig er reiknað með því í áætluninni að skuldahlutfallið lækki úr því að vera um 50% í árslok 2016 í um 32% í árslok 2021. Lækkun á skuldahlutfallinu verður að stærstum hluta vegna vaxtar í landsframleiðslunni, en áætlað er að nafnvirði hennar aukist um 33% á tímabilinu, en nafnvirði skuldanna lækkar einnig en þó í minni mæli samkvæmt áætluninni, eða um 15% á árunum 2016–2021. Samkvæmt annari framsetningu á sömu áætlun um skuldaþróun ríkissjóðs sem lögð er til grundvallar fjármálareglu um skuldir hins opinbera í nýlegum lögum um fjármál hins opinbera þá lækkar skuldahlutfallið á þann mælikvarða úr tæplega 34% af VLF árið 2016 í rúmlega 20% af VLF árið 2021 miðað við þær forsendur og útreikninga sem hér er stuðst við. Samkvæmt þeirri skuldareglu skal draga innistæður ríkisins í Seðlabanka Íslands frá heildarskuldum enda væri hægt að nýta innstæðurnar til þess að greiða inn á skuldir ríkisins.

Áætlun um skuldaþróun ríkisins byggist m.a. á forsendum um greiðslur stöðugleikaframlaga í ríkissjóð sem verða eingöngu notaðar til niðurgreiðslu skulda með það að markmiði að lækka vaxtagjöld ríkissjóðs. Enn fremur byggist áætlunin á því að öllum óreglulegum tekjum eins og sérstökum arðgreiðslum, ávinningi af sölu eignarhluta í fjármálafyrirtækjum og samdrætti í skuldsettum gjaldeyrisvaraförða verði ráðstafað til frekari lækkunar á skuldum. Við það minnkar vaxtakostnaður og afkoma ríkissjóðs batnar þannig að meira svigrúm myndast til skattalækkana, uppbyggingar á samfélagslegum innviðum, til að mæta áhættuþáttum og ófjármögnuðum lífeyrisskuldbindingum eða til sveiflujöfnunar í hagkerfinu þegar á þarf að

halda. Nánar er fjallað um áformaðar ráðstafanir í efnahag ríkissjóðs í kafla 4.5 um skulda-  
stýringu og lánsfjáröflun.

### Heildarskuldir ríkissjóðs, hrein staða (mia.kr.) og skuldir í hlutfalli af VLF\*

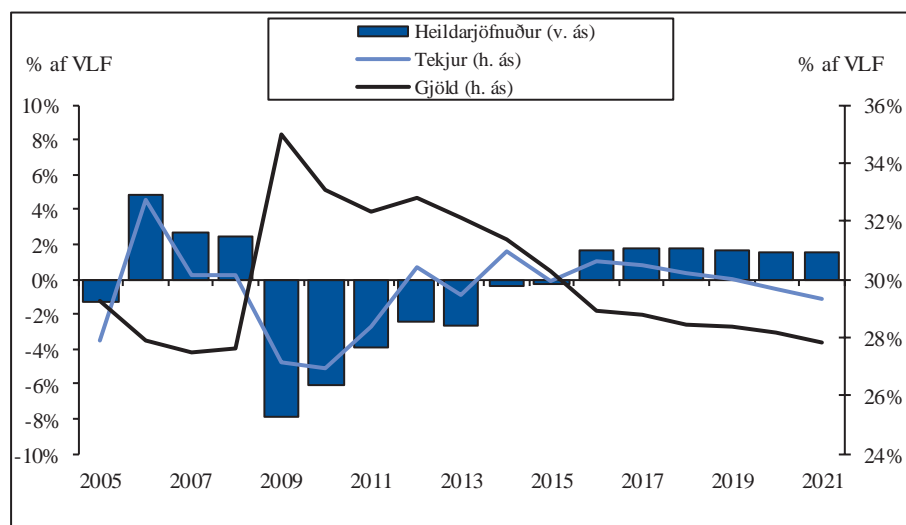


\*Tekið er mið af greiðslu stöðugleikaframlaga við niðurgreiðslu skulda.

### Forsendur og viðmið afkomuþróunar

Myndin hér á eftir sýnir þróunina í afkomu ríkisins, heildartekjum og heildargjöldum, í hlutfalli við landsframleiðslu á árunum 2005–2014 samkvæmt ríkisreikningi, bráðabirgðaniðurstöðu fyrir árið 2015 og áætluninni fyrir árin 2016–2021 með nýrri reikningshaldslegri framsetningu á svonefndum GFS staðli. Til að draga betur fram undirliggjandi þróun í fjármálum ríkisins hafa helstu óreglulegir og tímabundnir liðir á gjaldahlið og tekjuhlið verið undanskildir í myndinni. Gert er ráð fyrir allnokkrum raunvexti bæði á tekju- og gjaldahlið

### Afkoma ríkissjóðs 2005–2021, án óreglulegra liða



ríkissjóðs fram til ársins 2021 þótt hann verði nokkru hægari en spár um hagvöxt á tímabilinu. Það felur í sér, eins og myndin ber með sér, að heildartekjur og heildargjöld lækka á áætlunartímabilinu í hlutfalli af landsframleiðslu. Ljóst er að frumgjöld ríkissjóðs hafa lækkað umtalsvert með aðhaldsráðstöfunum undangenginna ára, hvort sem þau eru metin sem hlutfall af VLF eða á föstu verðlagi á hvern íbúa. Í áætluninni fyrir næstu fimm árin er gert ráð fyrir að áfram verði nokkurt aðhald með útgjaldahliðinni þannig að raunvöxtur frumgjalda verði hóflegur, eða innan við 3% á ári að meðaltali og tæplega 14% uppsafnað yfir tímabilið 2017–2021. Hlutfall frumgjalda af VLF mun þannig haldast nær óbreytt en á hinn bóginn lækka vaxtagjöld umtalsvert sem skýrir lækkun heildarútgjaldanna.

Á myndinni eru tekjumegin aðrar óreglulegar arðgreiðslur, sala efnislegra eigna, sérstök hækkun og breikkun bankaskatts og áhrif séreignasparnaðar á tekjuskatt lögaðila dregnar frá. Gjaldamegin eru lífeyrisskuldbindingar, varúðarframlög vegna rekstrarstöðu Íbúðalánasjóðs, ríkisábyrgðir og tapaðar kröfur og tjónabætur dregnar frá. Tekjur og gjöld vegna stöðugleikaframlaga, niðurfærslu verðtryggðra húsnæðislána og færsla á málefnum fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga dragast frá bæði tekju- og gjaldamegin. Vaxtatekjur og vaxtagjöld eru hins vegar innifalin.

### Áætluð afkoma ríkissjóðs til ársins 2021<sup>11</sup>

Mia.kr.	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Heildartekjur .....	759,9	804,8	845,6	884,2	923,4
Heildarútgjöld .....	733,5	768,2	808,8	847,8	884,7
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>26,4</b>	<b>36,6</b>	<b>36,8</b>	<b>36,4</b>	<b>38,7</b>
Frumtekjur .....	739,5	786,3	828,8	868,7	908,5
Frumgjöld .....	662,5	699,6	746,0	785,8	826,2
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>77,0</b>	<b>86,6</b>	<b>82,8</b>	<b>83,0</b>	<b>82,3</b>
Vaxtatekjur .....	20,4	18,5	16,8	15,5	14,9
Vaxtagjöld .....	71,0	68,6	62,8	62,0	58,5
<b>Fjármagnsjöfnuður .....</b>	<b>-50,6</b>	<b>-50,0</b>	<b>-46,0</b>	<b>-46,6</b>	<b>-43,6</b>
Hlutfall af landsframleiðslu					
Heildartekjur .....	30,3%	30,3%	30,2%	29,9%	29,6%
Heildarútgjöld .....	29,3%	28,9%	28,8%	28,7%	28,3%
<b>Heildarjöfnuður .....</b>	<b>1,1%</b>	<b>1,4%</b>	<b>1,3%</b>	<b>1,2%</b>	<b>1,2%</b>
Frumtekjur .....	29,5%	29,6%	29,6%	29,4%	29,1%
Frumgjöld .....	26,4%	26,4%	26,6%	26,6%	26,5%
<b>Frumjöfnuður .....</b>	<b>3,1%</b>	<b>3,3%</b>	<b>3,0%</b>	<b>2,8%</b>	<b>2,6%</b>
Vaxtatekjur .....	0,8%	0,7%	0,6%	0,5%	0,5%
Vaxtagjöld .....	2,8%	2,6%	2,2%	2,1%	1,9%
<b>Fjármagnsjöfnuður .....</b>	<b>-2,0%</b>	<b>-1,9%</b>	<b>-1,6%</b>	<b>-1,6%</b>	<b>-1,4%</b>

<sup>11</sup> Óreglulegir og tímabundnir liðir eru meðtaldir í töflunni.

Taflan hér á undan sýnir áætlaða afkomu ríkissjóðs á rekstrargrunni á verðlagi hvers árs og sem hlutfall af VLF samkvæmt GFS staðli. Þessar meginstærðir voráætlunarinnar byggjast á framangreindum stefnumiðum að teknu tilliti til margvíslegra forsendna m.a. um efnahagsþróun, tekjuáætlun ríkissjóðs og framreikningi á útgjaldavexti í þeim málaflökkum ríkisins þar sem slíkt á við, svo sem lýðfræðilegum vexti í elli- og örorkulífeyri.

Á tekjuhlíð áætlunarinnar hefur verið gert ráð fyrir ýmsum tímabundnum og óreglulegum tekjum sem taka breytingum á áætlunartímabilinu, svo sem bankaskatti og stöðugleikafamlögum. Í tekjuáætluninni hefur einnig verið gert ráð fyrir nokkru svigrúmi til tiltekinna skattaráðstafana eins og lækkun tryggingagjalds um 0,5 prósentustig um mitt árið 2016. Á móti koma ýmsar áformaðar tekjuöflunaraðgerðir eins og hækkun gistináttgjalda, breyting á reglum um samsköttun hjóna og hækkun gjalda á eldsneyti, áfengi og tóbak. Nánar er fjallað um tekjuhlíð voráætlunarinnar í kafla 4.3.

Við undirbúning útgjaldahlíðar voráætlunarinnar var tekið mið af fyrirliggjandi útgjaldaskuldbindingum og ýmsum sértækum útgjaldamálum sem ríkisstjórnin hefur afráðið auk úthlutunar á fjárfestingarsvigrúmi til ýmissa fjárfestingaverkefna og óskiptu útgjaldasvigrúmi til málefnasviða ráðuneyta. Helstu aðrir lykilorðir á útgjaldahlíðinni eru eftirfarandi, eins og nánar er fjallað um í kafla 4.4.2 um viðmið og forsendur útgjaldaáætlunar:

- Áætlunin felur í sér að útgjöld vaxi að raungildi í takt við vöxt landsframleiðslunnar yfir tímabilið þannig að hlutfall frumgjalda af VLF er nær óbreytt yfir tímabilið. Það er nokkuð meiri raunvöxtur útgjalda en hægt hefur verið að byggja inn í ríkisfjármálaáætlanir undanfarinna ára.
- Út frá fyrirliggjandi tekjuáætlun og afkomumarkmiði er búið að byggja inn í áætlunina nýtt 14 mia.kr. útgjaldasvigrúm fyrir árið 2017 til málefnasviða ráðuneyta og samtals 42 mia.kr. svigrúm fyrir tímabilið í heild sinni.
- Á útgjaldahlíðinni er einnig reiknaður 1% raunvöxtur á ári í vel flestum rekstrarmálaflökkum ríkisins en gert er ráð fyrir heldur meiri raunvexti í nokkrum öðrum málaflökkum s.s. ellilífeyri, S-merktum lyfjum og lífeyrisskuldbindingum. Þessi raunvöxtur felur samtals í sér árlega útgjaldaaukningu sem nemur nálægt 6 mia.kr. en þar af er rekstur almennra stofnana um 2,8 mia.kr.
- Auk þess er í voráætluninni sett fram viðmið um að viðhalda fjárfestingastigi ríkisins í 1,3% af VLF árin 2017 og 2018 sem síðan verði aukið í 1,5% af VLF árið 2019 og fram til ársins 2021. Það felur í sér svigrúm til nýrra fjárfestingaverkefna bæði vegna þess að ný verkefni koma í stað tiltekinna framkvæmda sem lokið verður við á tímabilinu og vegna þess að framlög til fjárfestinga verða hækkuð til að halda í við vöxt VLF. Gert er ráð fyrir að svigrúmið verði 6,4 mia.kr. árið 2017 en fari vaxandi yfir tímabilið og verði uppsafnað orðið 21,6 mia.kr. árið 2021.
- Í áætluninni er almennt gert ráð fyrir 1% árlegri aðhaldskröfu en þó er reiknað með lægri aðhaldskröfu í heilbrigðis- og menntamálum eða 0,5% á ári og að hún verði engin í almanna- og atvinnuleysistryggingum. Áætlað er að aðhaldskrafan skili samtals 3 mia.kr. árlegu útgjaldaaðhaldi sem getur þó ekki talist vera mjög rík aðhaldskrafa í sögulegu samhengi.
- Á grundvelli þessara forsendna er í áætluninni settur fram árlegur heildarútgjaldarammi til næstu fimm ára og enn fremur skipting hans niður á málefnasvið ráðuneyta sem gengið verður út frá í fjárlagagerðinni að ekki verði vikið frá í neinum veigamiklum atriðum öðrum en þeim sem lúta að breyttum og endurskoðuðum forsendum. Undanskildir útgjaldarammanum eru tilteknir óreglulegir liðir sem falla að öðru jöfnu ekki

undir ákvarðanatöku stjórnvalda s.s. vaxtagjöld og lífeyrisskuldbindingar. Gert er ráð fyrir að frekari forgangsöröðun og ákvarðanatöku ráðuneyta um skiptingu fjárheimilda í málaflokka og fjárveitinga til verkefna og stofnana fari fram í kjölfarið. Einnig er sett fram meginskipting útgjaldanna eftir hagrænni skiptingu sem fjallað er um í kafla 4.4.3. Nánari grein er gerð fyrir útgjaldarammanum í kafla 4.4.4 og skiptingu hans niður á málefnasvið ráðuneyta í kafla 4.4.5.

Framangreindar forsendur tekju- og gjaldahliðar hafa verið ákvarðaðar þannig að þær falli að því stefnumiði áætlunarinnar að afgangur af rekstri ríkissjóðs verði að minnsta kosti 1% af landsframleiðslu árlega út áætlunartímabilið.

### Ýmis viðmið við mótun áætlunarinnar

Við mótun ríkisfjármálastefnunar hefur verið litið til ýmissa viðmiða og kringumstæðna sem ástæða þykir til að taka mið af og er hér á eftir tiltekið það helsta í þeim efnum:

- Brýnasta viðfangsefnið í stjórn ríkisfjármálanna er að vinda ofan af gríðarmiklum skuldum sem ríkið axlaði í kjölfar bankahrunsins, annars vegar í því skyni að styrkja stöðu ríkissjóðs gagnvart hagsveiflum og ófyrirséðum áföllum og hins vegar til þess að draga úr vaxtabyrðinni og þar með að auka svigrúm fyrir uppbyggingu annarra málaflokka og til að mæta vaxandi öldrunarkostnaði og lífeyrisskuldbindingum og til annarra fjárhagslegra ráðstafana.
- Vaxtakostnaður íslenska ríkisins er mjög hár í samanburði við önnur lönd í Evrópu, hvort sem er sem hlutfall af frumgjöldum eða sem hlutfall af VLF, þrátt fyrir að skuldastaðan sé víða verri. Ástæðan er hátt vaxtastig innanlands og slæm vaxtakjör á erlendum fjármálamörkuðum fyrir íslenska ríkið. Ábatinn af hraðri niðurgreiðslu skulda getur því orðið mikill.
- Áætlunin miðar að því að skattbyrði fari áfram lækkandi s.s. með breytingum á tekju-skattskerfinu og niðurfellingu á tollum auk þess sem gert er ráð fyrir að álögur á fyrirtæki verði lækkuð með 0,5 prósentustiga lækkun á tryggingagjaldinu sem komi til framkvæmda 1. júlí nk.
- Afkomubati í rekstrarreikningi þarf að skila hluta af skuldalækkuninni og styrkingu á stöðu ríkissjóðs jafnt og þétt til lengri tíma litið. Í voráætluninni er gengið út frá því að afgangur verði a.m.k. 1% af VLF árlega á árunum 2017–2021. Með uppbyggingu á afkomunni er einnig stefnt að því að mynda borð fyrir báru ef forsendur áætlana taka breytingum sem kunna að rýra rekstrarafkomuna.
- Brýnt er að þegar tekjuhlið ríkissjóðs er tekin að styrkjast á hagvaxtarskeiði við hagfelldar aðstæður í útflutningsgreinum, svo sem í sjávarútvegi og ferðaþjónustu, að þá verði þess gætt að treysta fjárhagsstöðu ríkissjóðs og búa í haginn til þess að gera betur kleift að mæta óhagfelldari kringumstæðum þar sem vera má að fyrr eða síðar komi að því að dragi úr hagvexti eða jafnvel að samdráttur verði eins og sagan sýnir.
- Eitt af viðmiðum áætlunarinnar er að öllum stöðugleikaframlögum sem falla til á tímabilinu verði ráðstafað til lækkunar á skuldum og þar með til lækkunar á vaxtakostnaði ríkissjóðs. Það sama á við aðrar óreglulegar tekjur sem kunna að falla til á tímabilinu eins og sérstakar arðgreiðslur eða söluhagnaður af eignasölu umfram það sem gert er ráð fyrir í áætluninni. Þetta viðmið er til þess fallið að treysta forsendur áætlunarinnar gagnvart ófyrirséðum og óreglulegum útgjöldum sem einnig kunna að falla til, t.d. hækkun á lífeyrisskuldbindingum vegna kjarasamninga og/eða hækkunar á lífslíkum.

Þá geti óreglulegar tekjur komið á móti áformuðum aðgerðum í efnahagsreikningi ef þær ganga ekki eftir að fullu, svo sem áformuð sala á eignarhlutum í Landsbanka og samdráttur í gjaldeyrisvaraförða.

- Í áætluninni er gert ráð fyrir að aftur verði teknar upp forinngreiðslur í B–deild LSR, sem nemi 5 mia.kr. á ári frá og með árinu 2017, til að byrja að mæta hluta af ófjármögnum skuldbindingum sjóðsins og seinka því að hann tæmist. Ávöxtun á forinngreiðslurnar dregur einnig smám saman úr framtíðarfjárförfinni frá einu ári til annars. Slíkar forinngreiðslur færast ekki til gjalda í rekstrarreikningi og hafa ekki áhrif á rekstrarafkomuna heldur eru ráðstöfun á lánsfjárafgangi í sjóðstreymi. Það felur í reynd í sér að rekstrarreikningur á greiðslugrunni þarf að skila árlega 5 mia.kr. til aukningar á handbæru fé, eða með öðrum orðum má líta svo á að sá hluti árlegs rekstrarafgangs sé frátekinn til þessarar ráðstöfunar.
- Traust og tiltrú á tókum stjórnvalda á stjórn ríkisfjármála hefur mikla þýðingu fyrir fjármögnunarkostnað ríkisins en það hefur aftur mikil áhrif á vaxtakjör sveitarfélaga og atvinnulífsins í heild. Miklir fjárhagslegir hagsmunir tengjast því að viðhalda og efla traust á ríkisfjármálastefnunni.

### Ýmsir óvissu- og áhættuþættir

Ýmsir óvissuþættir gætu raskað forsendum fyrir framgangi voráætlunarinnar og valdið því að afkomuþróunin og þróun skulda ríkissjóðs verði lakari en hér er gengið út frá. Vakin er athygli á nokkrum þáttum sem einna helst gætu haft neikvæð áhrif á afkomuferilinn:

- Útistandandi ríkisábyrgðir vegna Íbúðalánasjóðs nema tæplega 900 mia.kr. og hefur ríkið þegar þurft að gjaldfæra framlög til sjóðsins sem nema yfir 50 mia.kr. Þrátt fyrir erfiðar rekstraráðstæður undanfarin ár er þó ekki talin þörf á frekari framlögum til sjóðsins á áætlunartímabilinu enda er eiginfjárhlutfall sjóðsins yfir 5% viðmiðunarmörkum. Einnig eru fyrir hendi ábyrgðir vegna nokkurra annarra aðila, svo sem Landsvirkjun, Bygðastofnun, Farice og RÚV.
- Óvissa er um framtíðarskipan Íbúðalánasjóðs, en hann hefur búið við ósjálfbæran vaxtamun, kostnað af yfirteknum íbúðum og neikvæð áhrif af niðurfærslu verðtryggðra húsnæðislána. Þrátt fyrir það hefur eigið fé sjóðsins hækkað, efnahagsreikningur minnkað og heildarafkoma hefur verið jákvæð undanfarin tvö ár. Hins vegar er sjóðurinn líklega ekki sjálfbær til lengri tíma lítið og þess vegna er vilji til að loka honum. Hugsanlega kynni að falla til einskiptis fjárhagstap við lokun sjóðsins í núverandi mynd.
- Þróun skulda í voráætluninni hvílir meðal annars á forsendu um sölu á 30% eignarhlut ríkisins í Landsbankanum en verði ekki af sölunni gæti það kostað ríkissjóð um 460 m.kr. mánaðarlega árið 2017 og eftirleiðis í auknum vaxtagjöldum.
- Ófjármagnaðar skuldbindingar B–deildar Lífeyrissjóðs opinberra starfsmanna námu um 435 mia.kr. í árslok 2014 og fer sjóðurinn í þrot að óbreyttu árið 2030. Eftir það þyrfti ríkissjóður að greiða árlega til hans um 13 mia.kr. vegna bakábyrgðar til að byrja með til viðbótar við um 13 mia.kr. árlegar greiðslur vegna lífeyrishækkana eftirlaunaþega.
- Vaxtakjör ríkissjóðs á innlendum og erlendum mörkuðum gætu tekið að hækka eftir að gjaldeyrishöftum hefur verið aflétt og þegar draga tekur úr þrengingum á alþjóðlegum fjármálamörkuðum og efnahagsstarfsemi. Þá gæti frekari hækkun á gengi Bandaríkjadals eða mögulegt gengissig krónunnar í kjölfar losunar á fjármagnshöftum haft talsverð áhrif á erlendar skuldir ríkissjóðs.

- Ríkissjóður gæti orðið fyrir tekjutapi eða kostnaði við mótvægisáðgerðir vegna efnahagslegra áfalla á borð við aflabrest í sjávarútvegi, raskana eða samdráttar í ferðaþjónustu vegna náttúruvárs eða minnkandi ferðamannastraums, verðfalls á útflutningsmörkuðum eða efnahagsörðugleika í viðskiptalöndum.

## 4.3 Tekjuáætlun

### 4.3.1 Stefnumið í skattamálum

Stefna ríkisstjórnarinnar í skattamálum samkvæmt stefnuyfirlýsingu hennar er að skattkerfið sé einfalt, skynsamlegt og stöðugt og leggi jafnframt til jákvæða hvata fyrir hagrænar ákvarðanir heimila og fyrirtækja. Á undanförunum þremur árum hafa margvíslegar breytingar á skattkerfinu verið lögfestar í þessu skyni. Með þeim hefur verið stuðlað að aukinni skilvirkni sem kemur bæði skattkerfinu og hagkerfinu til góða eftir ýmsum leiðum. Tekjuskattur á einstaklinga hefur verið lækkaður og þrepum hans mun fækka í tvö um næstu áramót. Þrenging bilsins milli skattþrepa virðisaukaskattsins sem tók gildi fyrir rúmu ári síðan hefur reynst farsæl breyting. Skattar sem lagðir eru á hinar ýmsu vörur eru mun einfaldari og gegnsærri eftir að almenn vörugjöld voru aflögð í einu skrefi í fyrra. Tollar á fatnað og skó fylgdu í kjölfarið um síðustu áramót og í byrjun næsta árs verður annar jafnstór áfangi í afnámi tolla á tiltekna vörur. Þá var nýtt, einfalt stimpilgjaldakerfi tekið upp fyrir tveimur árum í stað þess flókna og ógegnisæja kerfis sem fyrir var. Tryggingagjald hefur lækkað árlega síðustu þrjú ár og frekari lækkun er áformuð á miðju þessu ári. Þessar og aðrar minni en þó mikilvægar breytingar á skattasviðinu hafa þannig stuðlað að auknu gegnsæi og skilvirkni sem mun halda áfram að segja til sín á næstu misserum. Einstakar breytingar hafa áhrif ýmist til hækkunar eða lækkunar á skattbyrði en á heildina litið hafa þær leitt til umtalsvert lægri skattbyrði fyrir heimili landsins. Fyrir vikið verða skatttekjur ríkissjóðs lægri en ella hefði orðið og hefur það áhrif á tekjuþróunina sem gengið er út frá í fjármálaáætluninni fyrir hið opinbera árin 2017–2021.

Tilgangur stefnumiða í skattamálum er margþættur. Fyrst og fremst er hann sá að afla ríkissjóði tekna til að fjármagna rekstur hans. Afkoma ríkissjóðs á síðustu árum hefur verið góð en tímabundnar og eins skiptis tekjur hafa þó valdið miklu um það. Mikilvægt er að greina slíka þætti frá þegar þörfin fyrir tekjuöflun í formi skatta til að fjármagna rekstur og önnur nauðsynleg útgjöld ríkisins er metin. Vaxtajöfnuður ríkissjóðs er enn mjög neikvæður og það er forgangsmál að lækka skuldir til að losa um vaxtagjöld og mynda varanlegan bata í rekstri. Undirliggjandi afkoma ríkissjóðs er enn nokkuð þröng. Skattastefnan tekur einnig mið af stöðu hagsveiflunnar hverju sinni og hættu á ójafnvægi. Á þessu og næsta ári er bæði rekstrarleg og hagstjórnarleg þörf fyrir að tekjur ríkisins dragist ekki saman. Þannig eru skattastefnunni settar skorður sem koma t.d. fram í því að mótvægisáðgerða er þörf gagnvart lækkun tryggingagjaldsins í ár. Sjálfvirk sveiflujöfnun skattkerfisins virkar um þessar mundir einkum í gegnum skatta á laun og tekjur einstaklinga. Hún vegur þyngra en skattalækkunar og því verða skatttekjur ríkissjóðs sem hlutfall af landsframleiðslu nokkru meiri en í fyrra.

Með afnámi almennra vörugjalda og meirihluta tolla hefur hlutdeild óbeinna skatta í samsetningu skatttekna minnkað. Það felur ekki í sér þá stefnu að beinir skattar eigi að veða þyngra heldur er virðisaukaskatti smám saman ætlað stærra hlutverk. Kerfisbundin heildarendurskoðun virðisaukaskattkerfisins er þriggja ára verkefni sem mun ljúka í árslok 2016. Vonast er til að hún muni einfalda og þetta virðisaukaskattkerfið og bæta tekjuskilvirkni þess. Einnig er nú unnið að sérstakri endurskoðun á sköttum á ökutæki og eldsneyti sem mun fela í sér bæði stefnumótun og aðgerðir.

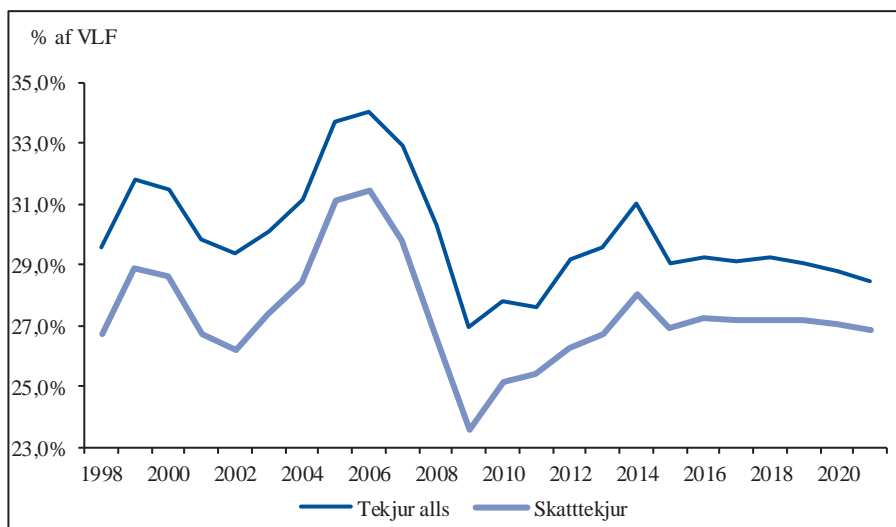
Hafin var vinna við sérstakt átak í skattefirliti í byrjun ársins sem mun stuðla að því að einfaldað og gegnsærra skattkerfi skili ríkissjóði þeim tekjum sem ætlast er til. Þannig er



stefnt að því að löggjöf og framkvæmd í skattamálum leggist á eitt að því markmiði að halda skattbyrðinni í skefjum án þess að það komi niður á fullnægjandi fjármögnun verkefna ríkisins. Tekið er varfærið mið í tekjuáætluninni af þeim árangri sem vonast er til að náist með þessum áherslum.

Nokkrar breytingar eru áformaðar í skattamálum síðar á þessu ári og í byrjun næsta árs. Áætluð áhrif þeirra eru innifalin í tekjuáætluninni til ársins 2021 sem hér er lögð fram. Þau nema 0,13–0,17% af VLF til lækkunar á tekjum á þessu ári og því næsta en 0,2% af VLF til hækkunar á árunum 2018–2019. Útlit er fyrir að skatttekjur haldist því sem næst stöðugar sem hlutfall af VLF á næstu þremur árum meðan talsverð spenna er í hagkerfinu en lækki eftir það. Hér á eftir er farið yfir helstu ný áform í skattamálum á áætlunartímabilinu.

### Tekjur ríkissjóðs án óreglulegra liða 1998–2021



Fyrst ber að nefna lækkun almenns tryggingagjalds um 0,5 prósentustig 1. júlí 2016 sem er ein af ráðstöfunum stjórnvalda til að greiða fyrir því að kjarasamningar á almennum vinnumarkaði hafa verið framlengdir og samræmdir til ársloka 2018. Tekjutap ríkissjóðs vegna þessa er áætlað um 3 mia.kr. á árinu 2016 en liðlega 6 mia.kr. á árinu 2017 og eftirleiðis. Stefnt er að því að tryggingagjald geti lækkað frekar í átt til þess sem það var fyrir hækkunar árunum 2009–2010 en frekari skref verða að ráðast af afkomuhorfum ríkissjóðs og fjárförf þeirra verkefna sem fjármögnuð eru með tryggingagjaldi. Þörf fyrirtækja fyrir vinnuafli hefur haldist mikil og kemur lækkun gjaldsins til móts við fyrirtæki í þröngri stöðu eftir kjarasamninga síðasta árs, til dæmis lítil og meðalstór fyrirtæki með hátt hlutfall launakostnaðar. Má þar nefna ferðaþjónustu sem er mannaflsfræk grein með mörg lítil fyrirtæki og mikla nýliðun. Eigi að síður er tryggingagjald hér á landi mjög lágt í alþjóðlegum samanburði. Samanlagðar álögur á fyrirtæki hér á landi í formi tryggingagjalda og lífeyrisiðgjalda eru hins vegar með hærra móti meðal þjóða. Rétt er að hafa í huga að mótframlag vinnuveitanda í lífeyrissjóð mun hækka á næstu þremur árum, úr 8% í 11,5%, en það er hluti af kjörum launþega og því tryggingagjaldsskylt. Því verður ríkissjóður fyrir þeim jákvæðu hliðaráhrifum að álagt tryggingagjald mun aukast samhliða hækkun mótframlagsins.

Þegar þriggja þrepa tekjuskattkerfið var tekið upp 2010 var um leið tekin upp sérstök ívilnandi regla sem nýtist hjónum í þeim tilvikum þegar annað hjóna eða samskattaðs fólks

er í efsta tekjuskattsþrepi en hitt nær á sama tíma ekki að fullnýta miðþrepið. Gert hafði verið ráð fyrir að þessi samsköttunaregla myndi falla niður með fækkun skattþrepa 1. janúar 2017. Sú breyting var þó gerð í meðförum Alþingis á lagafrumvarpi sem mælti fyrir um brottfall samsköttunareglunnar á síðasta haustþingi að reglunni var viðhaldið. Ástæða þykir hins vegar til þess að endurskoða þá breytingu með hliðsjón af nánari greiningu á þeim miklu áhrifum sem reglan hefur í tveggja þrepa skattkerfi miðað við núverandi kerfi. Einsýnt þykir að með því að hverfa frá því að viðhalda reglunni náist fram réttlátari tekjudreifing, einstaklingsmiðaðri skattlagning og æskileg kynjaáhrif auk einföldunar á tekjuskattkerfinu. Því er gert ráð fyrir því að haldið verði þeirri upphaflegu fyrirætlun að samsköttunareglan einkskorðist við þriggja þrepa kerfi og falli því brott um næstu áramót.

Þá ber að nefna að tekjuskattur einstaklinga mun skila nokkru minni tekjum vegna áformaðs tímabundins skattafsláttar vegna hlutabréfakaupa árin 2016–2018. Fyrirhugað er að afslátturinn verði bundinn við kaup í litlum fyrirtækjum í vexti og er þessum afslátti ætlað að styðja við nýsköpun og ný störf og stuðla þannig með tímanum að aukinni hagsæld. Áhrif á tekjur ríkissjóðs eru áætluð tæplega 0,5 mia.kr. til lækkunar árlega 2017–2019.

Þá er gert ráð fyrir því að krónutölugjöld á áfengi, tóbak og eldsneytisgjöld verði hækkuð um næstu áramót um 2,5% umfram verðlagsuppfærslu, eða alls um 5%. Tilgangur þeirrar aðgerðar er annars vegar að auka tekjur ríkissjóðs að litlum hluta á móti tekjutapi vegna lækkunar tryggingagjalds og hins vegar að hafa hamlandi áhrif á einkaneyslu. Umrædd gjöld hafa lækkað að raungildi á síðustu þremur árum með þeirri undantekningu að áfengisgjald hækkadi til mótvægis við að áfengi færðist í neðra þrep virðisaukaskatts en samanlögð leiddi sú breyting þó ekki til lækkunar á verði áfengis. Það skiptir einnig máli að verðbólga hefur verið lítil um tveggja ára skeið og eldsneytisverð lágt. Neytendur umræddra vara eru að talsverðum hluta erlendir ferðamenn og því dreifast áhrifin af aðgerðinni á stóran hóp. Á móti verðlagsáhrifum lækkunarinnar vegur að síðari áfangi afnáms tolla verður samtímis. Þessi áform verða endurmetin í haust með hliðsjón af efnahagsþróun næstu mánaða. Einnig er í tekjuáætlunina hækkun gistináttgjalds úr 100 kr. í 300 kr. um næstu áramót, en gjaldið hefur verið óbreytt að krónutölu frá upphafi og er afar lítil hluti af verði gistipjónustu.

Framangreindar aðgerðir munu birtast sem tillögur að lagabreytingum í frumvörpum sem lögð verða fram á vorþingi og haustþingi 2016.

#### 4.3.2 Viðmið og forsendur tekjuáætlunar

##### **Þjóðhagsforsendur**

Tekjur af hinum ýmsu sköttum eru að jafnaði yfir 90% af reglulegum tekjum ríkissjóðs og því skiptir efnahagsleg þróun höfuðmáli fyrir tekjuáætlunina. Skattstofnar ársins 2015 hafa verið endurmetnir í ljósi bráðabirgðaniðurstaðna um innheimtar skatttekjur. Byggt er á þeim og þjóðhagsspá Hagstofunnar þegar skattstofnar árána 2016 til 2021 eru áætlaðir. Framundan er kröftugur hagvöxtur sem nánar er fjallað um í 2. kafla voráætlunarinnar. Þeir þættir þjóðhagsspár sem mestu skipta fyrir skattstofna ríkissjóðs eru vinnuafleiftirspurn, laun og tekjur, verðbólga, kaupmáttur og einkaneysla. Spáð er þróttmiklum vexti atvinnu og launastigs og að verðbólga verði áfram fremur lítil á þessu ári en fari á skrið undir lok ársins og verði að meðaltali yfir 3% á næstu þremur árum. Afnáms vörugjalda og tolla er meðal þess sem hefur stuðlað að hóflegri verðbólgu, en lítil verðbólga hefur bæði jákvæð og neikvæð áhrif á tekjuöflunina. Virðisaukaskatturinn sem skilar hátt í 200 mia.kr. tekjum árlega reiknast af söluverðmæti og stofn hans fylgir að miklu leyti verðlagi einkaneyslu. Lítil verðbólga getur þannig haft neikvæð áhrif á virðisaukaskatt og aðra neysluskatta. Aukinn kaupmáttur hefur hins vegar jákvæð áhrif á bæði virðisaukaskatt og aðra neysluskatta. Kerfisbreytingar á undanförunum misserum hafa áhrif á það hversu vel hefðbundnar forsendur þjóðhagsspárinnar duga til að spá fyrir um þróun skattstofna. Dæmi um það eru uppgangur ferða-

þjónustunnar og aukin hlutdeild láglaunastarfa á vinnumarkaði, deilihagkerfið og netverslun. Þessi þróun felur í sér áskoranir fyrir áætlanagerð í skattamálum.

### **Forsendur varðandi bankaskatt**

Áætlaðar tekjur af sérstökum skatti á fjármálafyrirtæki, svokölluðum bankaskatti, breyttust verulega með samningum um greiðslu stöðugleikaframlaga frá slitabúum fallinna fjármálafyrirtækja. Fjármálafyrirtæki í slitameðferð voru undanþegin bankaskatti til ársins 2013 en síðan þá hefur meirihluti álagðs bankaskatts fallið á slík fyrirtæki. Tilvist þeirra sem greiðenda bankaskatts lýkur á árinu 2016 og var frá því gengið í lögum um stöðugleikaskatt að ríkissjóður fengi til ráðstöfunar jafnmiklar tekjur af stöðugleikaframlagi og gert hafði verið ráð fyrir í tekjuáætlun að yrðu lagðar á slitabúin í formi bankaskatts á árunum 2016 og 2017. Sú fjárhæð nemur 17 mia.kr. á árinu 2016 og 16,6 mia.kr. á árinu 2017 og flokkast sem fjármagnstilfærslur. Færast þær því til innan tekjuáætlunarinnar þannig að bankaskattur lækkar en fjármagnstilfærslur hækka tilsvareandi. Að öðru leyti eru forsendur um bankaskatt þær að skatthlutfallið 0,376% muni haldast óbreytt árin 2017–2019 á meðan framleiðsluspenna og eftirspurnarþensla gengur yfir í hagkerfinu en að hlutfallið verði síðan lækkað í fjórum jöfnum skrefum á árunum 2020–2023 niður í 0,145%.

### **Stöðugleikaframlög**

Slitameðferð allra þrotabúa banka og sparisjóða er nú lokið með staðfestum nauðasamningum og er ljóst að í öllum tilvikum voru skilyrði stöðugleikaframlags uppfyllt. Samkomulag hefur verið gert við fimm þrotabú um greiðslu stöðugleikaframlags í ríkissjóð og munu þau í formi ýmissa eigna færast frá búunum til ríkissjóðs á næstu árum. Upphafsmat á eignunum lá fyrir í desember sl. og var verðmæti þeirra fært inn í tekjuáætlun við þriðju umræðu fjárlagafrumvarpsins. Greint var frá þeim eignum sem stöðugleikaframlögin samanstanda af og mati á verðmæti þeirra í kafla 1.2.1 í viðauka með fjárlögum ársins 2016. Ljóst er að verðmatið og áætlanir um hvenær einstakar eignir umbreytast í laust fé eru breytingum háð. Þeir breytingar sem hafa verið gerðar á upphafsmatinu eru einkum tvenns konar; annars vegar var ákveðið að færa áætlað verðmæti stöðugleikaframlaga að fullu til tekna á upphafsárinu 2016 sem leiðir til þess að 36 mia.kr. tekjur hliðrast fram í tíma og hins vegar var greiðslustreymi endurskoðað. Heildarfjárhæð stöðugleikaframlaga er áætluð 384,3 mia.kr. en 378,9 mia.kr. þegar hliðaráhrif á aðra þætti tekjuáætlunarinnar eru meðtalin.

### **Vaxtatekjur**

Vaxtatekjur ríkissjóðs vegna fjáreigna samanstanda af vöxtum af veittum lánnum, vaxtatekjum vegna innstæðna í íslenskum krónum og í erlendri mynt, vöxtum af víkjandi lánnum til fjármálastofnana, vöxtum af skatttekjum og vaxtatekjum af skuldabréfi Kaupþings sem ríkissjóður fékk í tengslum við stöðugleikaframlög slitabúa fallinna fjármálafyrirtækja. Forsendur í vaxtatekjuáætlun byggjast að stærstum hluta á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands. Innlendir vextir taka mið af stýrivöxtum og verðbólgu. Gert er ráð fyrir að stýrivextir og verðbólga fari hækkandi til og með 2017 en taki þá að lækka út spátímabilið. Gert er ráð fyrir stöðugu gengi erlendra gjaldmiðla út spátímabilið. Spá um erlenda vexti kemur frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum. Gert er ráð fyrir lágu vaxtastigi á fyrri hluti spátímabils en að það hækki á seinni hluti þess.

Á grundvelli framangreindra forsendna er áætlað að vaxtatekjur hækki að nafnverði frá yfirstandandi ári og nái hámarki í 20,5 mia.kr. á árinu 2017. Á síðari hluta tímabilsins fara vaxtatekjur lækkandi og verða um 15,5 mia.kr. á árinu 2021. Hækkunin á árinu 2017 skýrist fyrst og fremst af skuldabréfi Kaupþings. Í forsendum er gert ráð fyrir að Arion banki verði seldur í lok árs 2017 og skýrir það mikla lækkun vaxtatekna á árunum 2018–2021.

## Arðgreiðslur

Áætlaðar tekjur af úthlutuðum arði af eignarhlutum í viðskiptabönkum miðast við þær forsendur að árleg arðsemi frá og með árinu 2016 verði 8% og útgreiðsluhlutfall arðs verði 40%. Þá er enn miðað við að eignarhlutur ríkissjóðs í Landsbankanum hf. í árslok 2016 verði 70% en 13% í Arion banka hf. og 100% í Íslandsbanka hf. Úthlutaður arður af þessum þremur eignarhlutum var 17,9 mia.kr. umfram áætlun á árinu 2015 og er nú áætlaður 25,2 mia.kr. umfram áætlun fjárlaga 2016. Að öðru óbreyttu fela þessi frávik ekki í sér tilefni til að breyta hefðbundnum forsendum um arðgreiðslur á árinu 2017 eða síðar.

## Stærstu skattkerfisbreytingar síðustu ára og áhrif þeirra á tekjur ríkissjóðs

Hér er rétt að fara yfir stærstu breytingar á skattkerfinu sem hafa verið lögfestar á kjörtímabilinu og hafa ýmist tekið gildi eða munu taka gildi um næstu áramót.

- Tekjuskattskerfi einstaklinga hefur verið einfaldað og skattbyrðin lækkuð með breytingum á skattþrepum og þrepamörkum í tveimur skrefum. Fyrri skrefið var stigið á árinu 2014 en þá var létt skattbyrði af tekjulægri heimilum með hækkun neðri þrepamarka tekjuskattsins og lækkun miðþrepsins. Tekjuáhrifin voru metin á um 5 mia.kr. Seinna skrefið kom til framkvæmda í tveimur áföngum. Fyrri áfangi tók gildi 1. janúar sl. og sá síðari tekur gildi ári síðar þegar miðþrepið fellur brott. Tekjuáhrifin voru upphaflega áætluð neikvæð um 5,5 mia.kr. í hvorum áfanga og er það mat óbreytt þrátt fyrir miklar launahækkunar og fjölgun starfa á sl. ári.
- Almenn skattþrep virðisaukaskatts var lækkað úr 25,5% í 24% og neðra þrepið hækkað úr 7% í 11% í ársbyrjun 2015. Almenn vörugjöld voru öll felld niður samtímis til mótvægis við hækkun neðra þrepsins. Skattstofn virðisaukaskatts var breikkaður 1. janúar 2016 þegar ýmsar ferðaþjónustugreinar voru felldar undir hann. Samanlögð tekjuáhrif breytinga á skattþrepunum voru talin verða lítillaga jákvæð en vegna mikillar veltuaukningar í neðra þrepi verða þau meiri. Jákvæð tekjuáhrif breikkunarinnar verða meiri en upphaflega var áætlað af sömu ástæðu.
- Tekjur af tollum lækka með niðurfellingu á tollum í fjölmörgum vöruflokkum. Fyrri áfangi tók gildi um síðustu áramót og náði til tolla á fatnað og skó. Síðari áfanginn tekur til allrar annarrar vöru að tilteknum matvörum undanskildum og tekur gildi um næstu áramót. Tekjulækkunin er áætluð tæpir 6 mia.kr. þegar báðir áfangar eru komnir til framkvæmda og því er um mikla skattalækkun að ræða sem nýtist öllum landsmönnum.
- Afsláttur af vörugjaldi af innfluttum bílaleigubílum var lækkaður 1. janúar sl. og fellur niður 1. janúar 2018. Tekjuáhrif eru áætluð nálægt 0,5 mia.kr. árlega 2016 og 2017 og 2,5 mia.kr. á árinu 2018.

Rúmt ár er síðan skattþrepum virðisaukaskatts var breytt í 24% og 11%. Búist var við því að breytingarnar á skattþrepunum einar og sér myndu skila hóflegum tekjuauka þegar á árinu 2015 en vaxandi ávinningi fyrir ríkissjóð með tímanum í gegnum aukna tekjuskilvirkni. Virðisaukaskattur skilaði tekjum umfram áætlun í fyrri sem skýrist að hluta af mikilli veltuaukningu í neðra þrepinu sem nú er 4 prósentustigum hærra en áður. Einkaneysla í heild jókst um 4,7% í fyrri. Horfur eru á að kerfisbreytingin muni áfram skila tekjum umfram upphaflegar áætlanir vegna mikils vaxtar í ferðaþjónustu. Þær ferðaþjónustugreinar sem komu nýjar inn í virðisaukaskattskerfið í ársbyrjun 2016 búa einnig við mikinn vöxt. Þessar kerfisbreytingar hafa því reynst vel tímasettar og hefur ríkissjóður haft mun meiri tekjur af þremur helstu útgjaldaliðum erlendra ferðamanna, þ.e. gistingu, mat og drykk. Næstu skref í

heildarendurskoðun virðisaukaskattkerfisins snúa annars vegar að millilandaviðskiptum, einkum rafrænni þjónustu og póstsendingum og hins vegar að byggingastarfsemi.

#### 4.3.3 Tekjuáætlun tímabilsins

##### Útkoma ársins 2015

Áætlaðar tekjur ársins 2015 voru hækkaðar verulega í fjárukalögum enda reyndist vöxtur á flestum sviðum efnahagslífsins meiri þegar upp var staðið en í forsendum fjárlaga ársins. Niðurstaða ríkisreiknings liggur ekki endanlega fyrir en greiðsluafkoma ríkissjóðs til loka desember var birt í byrjun mars. Innheimtar skatttekjur ársins urðu heldur meiri en áætlað var í fjárukalögum eða um 612 mia.kr. í stað 607 mia.kr.

##### Endurmat tekna ársins 2016

Tekjur ársins 2016 hafa verið endurskoðaðar með hliðsjón af þeim þáttum sem fjallað hefur verið um hér að framan. Eins og jafnan áður eru það fyrst og fremst tvær meginstoðir sem áætlun um skatttekjur ársins hvílir á, þ.e. skattstofnarnir og skattkerfið. Þar við bætast hinar ýmsu tekjur utan skatttekna, svo sem tekjur af vöxtum og arði, aðrar eign- og rekstrar-tekjur og loks tekjur af framlögum, fjármagnstilfærslum og söluhagnaði. Endurmat á skattstofnum er annars vegar byggt á endurmetinni útkomu fyrra árs og hins vegar uppfærðri þjóðhagsspa og gefur niðurstaða þess endurmats svokallað grundnæmi tekjuáætlunarinnar. Samkvæmt því aukast skatttekjur ársins um 9,5 mia.kr. frá fjárlögum, þar af beinir skattar um nálægt 7 mia.kr. en virðisaukaskattur og aðrir óbeinir skattar um 3 mia.kr. Aðgerða-áætlunin sem lögð er til grundvallar voráætluninni felur í sér rúmlega 3 mia.kr. lækkun tekna og því hækka skatttekjur um 6,3 mia.kr. að teknu tilliti til fyrirhugaðra kerfisbreytinga.

Áætlun um tekjur utan skatttekna er hækkuð um tæpa 25 mia.kr. þar sem 25,2 mia.kr. endurmat á arði af eignarhlutum ríkisins í viðskiptabönkunum er langstærsti þátturinn. Vaxtatekjur ríkissjóðs eru lækkaðar um 0,4 mia.kr. og aðrir þættir breytast minna. Stöðugleikaframlög eru hækkuð frá því sem áætlað var í fjárlögum vegna þeirrar breytingar á bókhaldslegri meðferð sem lýst var hér að framan.

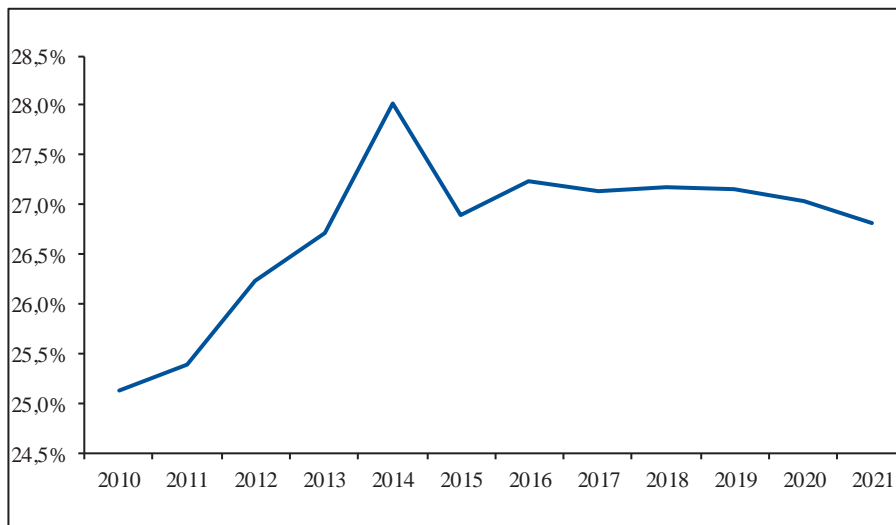
Niðurstaðan er því sú að heildartekjur ríkissjóðs 2016 að meðtöldum stöðugleikaframlögum hækka um 71,9 mia.kr. við endurmat voráætlunarinnar eða úr 1.040,7 mia.kr. í 1.112,7 mia.kr. Að stöðugleikaframlögum frátöldum er hækkunin helmingur þess eða 36 mia.kr.

Þróunin sem myndin hér á eftir sýnir innifelur áhrif kerfisbreytinga, bæði lögfesta og áformaðra, sbr. umfjöllun hér framar. Hins vegar hefur verið leiðrétt fyrir óreglulegum liðum, þ.á.m. stöðugleikaframlögum frá slitabúum. Nánar tiltekið er þar um að ræða afskriftir skattkrafna, fjármagnstekjuskatt ríkissjóðs, virðisaukaskatt opinberra aðila, vaxtatekjur og aðrar sértekjur stofnana og verðbætur. Með því að leiðrétta fyrir óreglulegum liðum fæst heildstæðari mynd af þróun tekna ríkissjóðs eins og þær ráðast af annars vegar skattkerfinu eins og það er á hverjum tíma og hins vegar efnahagslegri þróun og öðrum undirliggjandi þáttum sem móta skattstofnana hverju sinni. Þessar tölur fyrir næstu fimm ár eru settar fram á grundvelli fyrri framsetningar fjárlaga og ríkisreiknings. Er það gert til að tryggja að tölur frá og með árinu 2017 séu sambærilegar við tölur fyrir fyrri ár, þar sem ólokið er vinnslu á tölum fyrir fyrri ár með sambærilegri aðferðafræði.

Myndin sýnir hvernig skatttekjur náðu sér á strik á árunum eftir hrunið þegar margvislegum tekjuöflunaraðgerðum var beitt í samspili við laskaða skattstofna. Á árinu 2014 hafði hagkerfið náð að rétta vel úr kútnum auk þess sem bankaskattur var hækkaður verulega. Á síðasta ári dróst skattbyrðin saman í fyrsta sinn frá árinu 2009 og olli brottfall auðlegðarskatts og almennra vörugjalda mestu þar um. Þrátt fyrir frekari skattalækkanir er

nú áætlað að skatttekjur aukist á þessu ári sem nemur 0,3% prósentustigum af landsframleiðslu enda leiðir það beint af kröftugum vexti í hagkerfinu um þessar mundir.

### Megingreiningardæmi skatttekna frá 2010



### Tekjuáætlun 2017–2021

Á næsta ári vex spenna í hagkerfinu hægar en ágætur vöxtur verður áfram í bæði atvinnu og eftirspurn. Tekjuáætlun ársins mótast af hagstæðum þjóðhagshorfum og þeim breytingum á skattkerfinu sem að framan greinir. Síðari áfangar kerfisbreytinga á tekjuskatti og tollum taka gildi í ársbyrjun og því lækkar skattbyrði sem hlutfall af landsframleiðslu lítilla milli ára. Þegar ný áform eru tekin með lækkar hún heldur meira, um 0,1 prósentustig af landsframleiðslu. Þrátt fyrir lækkun tryggingagjalds verður skattbyrðin stöðug á næstu þremur árum. Tvenns konar áform um að hætta við slökun á aðhaldi segja til sín í meiri tekjum en ella frá og með árinu 2018, þ.e. afnám samsköttunarreglunnar og lækkun á bankaskatti sem gengið var út frá í fyrri tekjuáætlunum. Á árunum 2020 til 2021 fara skatttekjur lækkandi samhliða því að hægir á fjárfestingum og launa- og verðlagshækkunum í hagkerfinu. Jafnframt lækkar bankaskattur frá 2020. Á þessum síðustu tveimur árum áætlunartímabilsins er samsetning hagvaxtarins orðin önnur og vex bæði launastofninn og raun- og nafnverð einkaneyslu hægar en landsframleiðslan að jafnaði. Áætlunin felur ekki í sér neinar nýjar breytingar á skattkerfinu eftir árið 2018 að frátalinni lækkun bankaskatts í áföngum. Þróun grundæmisins skýrir því einnig af hverju skatttekjur lækka undir lok spátímabilsins.

Áréttað skal að gögn að baki myndum í þessum kafla miðast ekki við hina nýju GFS-framsetningu. Skatttekjur mælast lægri með nýju GFS-framsetningunni en eldri framsetningunni vegna afskrifta skattkrafna sem dragast frá. Öfugt er því farið með heildartekjur, þar sem innkoma sértekna vegur þyngra en afskriftirnar. Tekjuþróunarferlarnir hliðrast því til með breyttri framsetningu en breytast að öðru leyti ekki með neinum fyrirsjáanlegum hætti. Þetta er útskýrt nánar í kafla 6.2. Töflu sem sýnir tekjuáætlun tímabilsins 2017–2021 má sjá í kafla 4.2 á bls. 40. Þar er framsetningin samkvæmt nýja GFS-staðlinum. Heildartekjur ársins 2017 eru áætlaðar 759,9 mia.kr. sem nemur 30,3% af landsframleiðslu og á árinu 2021 er áætlað að þær hafi lækkað í 29,6%. Skatttekjur lækka á heildina lítið úr 26,9% í 26,7% af landsframleiðslu frá árinu 2017 til ársins 2021 samkvæmt hinni nýju aðferðafræði.

## 4.4 Útgjaldaáætlun

Í þessum kafla fjármálaáætlunarinnar eru sett fram stefnumið um þróun útgjaldahliðar ríkissjóðs og skiptingu þeirra eftir málefnasviðum. Áætlunin byggir meðal annars á þjóðhagsspá Hagstofu Íslands, lýðfræðilegum forsendum og yfirferð á áætlunum um breytingar á útgjaldaskuldbindingum málefnasviða ráðuneyta með greiningu á framlögum til tímabundinna verkefna, fyrirsjáanlegri fjárþörf og endurmati á helstu útreiknuðum og kerfislægum útgjaldaþáttum, auk ákvarðana stjórnvalda um ný verkefni og málefnaáherslur. Hér á eftir er farið nánar yfir helstu stefnumið, forsendur og viðmið fyrir útgjaldaþróun ríkissjóðs sem hafa verið ákvörðuð eða metin með hliðsjón af fyrirbyggjandi tekjuáætlun og afkomumarkmiðum sem áætlunin byggist á. Þá er einnig farið yfir þróun heildarútgjalda og sundurliðun þeirra eftir hagrænni flokkun yfir tímabilið. Loks er í kaflanum settur fram heildarútgjaldarammi að nafnvirði til næstu fimm ára og skiptingu hans eftir málefnasviðum ráðuneyta.

### 4.4.1 Stefnumið í útgjaldaþróun

Stefnumið um útgjaldaþróun ríkissjóðs miða að því að tryggja að afkomumarkmið fjármálaáætlunarinnar um a.m.k. 1% afgang á afkomu ríkissjóðs og hins opinbera náist á grundvelli fyrirbyggjandi tekjuáætlunar og byggjast á ýmsum forsendum um útgjaldahliðina sem raktar eru nánar í kafla 4.4.2. Meginstefnumið útgjaldaáætlunarinnar fyrir tímabilið 2017–2021 eru eftirfarandi:

- Heildarnafnvirðisvöxtur útgjalda ríkissjóðs verði ekki meiri en 180 mia.kr. yfir tímabilið eða sem nemur 36 mia.kr. aukningar útgjalda að meðaltali á ári. Það svarar til þess að nafnvirðisaukning útgjalda verði ekki meiri en 5% á ári að jafnaði.
- Gengið er út frá því stefnumiði með hliðsjón af fyrirbyggjandi efnahagsforsendum að raunvöxtur útgjaldahliðarinnar verði ekki umfram raunvöxt landsframleiðslu (VLF) fram til ársins 2021 heldur verði hlutfall frumgjalda án óreglulegra liða af VLF nær óbreytt yfir tímabilið og eða sem nemur um 26% af VLF á tímabilinu.
- Áætlunin felur þar með í sér að frumgjöld án óreglulegra liða vaxi um 3,1% að raunvirði árið 2017 og um 2,3–3% árin 2018–2021. Það svarar til nálægt 14–19 mia.kr. raunútgjaldaaukningar á ári.
- Uppsafnaður raunvöxtur frumgjalda án óreglulegra liða á tímabilinu nemur nálægt 14% eða sem svarar til tæplega 83 mia.kr. útgjaldaaukningar á árunum 2017–2021.

### 4.4.2 Viðmið og forsendur útgjaldaáætlunar

Í þessum kafla er farið yfir helstu forsendur og viðmið útgjaldaáætlunar ríkissjóðs 2017–2021. Útgjaldaáætlunin byggist meðal annars á greiningu á breytingum á helstu útgjalda-skuldbindingum málefnasviða ráðuneyta, s.s. hvað varðar útreiknaða og kerfislæga útgjaldaþætti en einnig á framlögum til tímabundinna verkefna sem falla niður. Þá byggir áætlunin einnig á tilteknum forsendum um launa- og verðlagsbreytingar út frá gildandi kjarasamningum við ríkisstarfsmenn og þjóðhagsspá Hagstofu Íslands, forsendum um magnbreytingar í umfangi ríkisstarfsmennar og forsendum um aðhald, fjárfestingasvigrúm, óskipt útgjalda-svigrúm og almennan varasjóð.

**Launa- og verðlagsforsendur og forsendur um hagrænar breytingar.** Forsendur um launa- og verðlagsþróun og þróun atvinnuleysis í áætluninni byggjast meðal annars á mati á kjarasamningum við ríkisstarfsmenn sem gilda í flestum tilvikum til ársins 2019 og spá

Hagstofu Íslands um efnahagshorfur í febrúar sl. Farið er nánar yfir forsendur þjóðhagsspárinna í kafla 2.2 en eftirfarandi þættir hafa einkum áhrif á útgjaldahlið áætlunarinnar:

- Spáð er að verðbólga hækki umtalsvert árið 2017 og verði 3,9% en fari síðan smám saman lækkandi og verði 2,5% í lok tímabilsins.
- Launastefna áætlunar miðast við mat á kjarasamningum við ríkisstarfsmenn til ársins 2019 sem felur í sér 3,9–5,7% launahækkun á ári fyrir árin 2017–2019. Fyrir árin 2020 og 2021 er gengið út frá tiltekinni kaupmáttaraukningu opinberra starfsmanna sem miðað er við að verði 1%, þ.e. að árleg meðallaunahækkun verði 1% umfram verðbólgu.
- Bætur almannatrygginga eru áætlaðar í samræmi við meðallaunahækkunir á vinnu-markaði þar sem gert er ráð fyrir að þær verði umfram verðbólgu á tímabilinu. Miðað er við að hækkun ársins 2017 verði 6,9% en þar hefur þá einnig verið tekið tillit til þess að launahækkunir á árinu 2016 verða ívið meiri en gert var ráð fyrir í fjárlögum 2016. Þá er reiknað með 3,3%–4,3% hækkun bóta á ári fyrir 2018–2021.
- Flest önnur rekstrargjöld, sértekjur og neyslu- og rekstrartilfærslur hækka í takt við verðbólgu.
- Ekki er spáð fyrir um breytingar á gengi íslensku krónunnar í áætluninni heldur er gert ráð fyrir að gengið verði óbreytt yfir tímabilið.
- Útgjöld atvinnuleysistrygginga þróast samkvæmt spá Hagstofu Íslands um atvinnuleysi yfir tímabilið en gert er ráð fyrir að það verði á bilinu 3,6%–4%.
- Þróun vaxtagjalda í áætluninni byggist á forsendum um skuldasetningu og vaxtaflokka en nánar er farið yfir helstu forsendurnar í kafla 4.4.3.

**Forsendur um raunvöxt og hagrænar breytingar.** Í voráætluninni er líkt og í fyrri ríkisfjármálaáætlunum reiknaður inn raunvöxtur ríkisstarfsmanna.

- Almennt er gert ráð fyrir árlegum 1% raunvexti í umfangi vel flestra rekstrarmálflokka ríkisins, svo sem stjórnsýslu- og eftirlitsstofnana, löggæslu- og öryggisstofnana, menntastofnana og heilbrigðisstofnana. Slíkur innbyggður framreikningur í áætluninni myndar útgjaldasvigrúm innan málefnasviða sem nemur u.þ.b. 2,8 mia.kr. á ári eða samtals 14 mia.kr. uppsafnað til ársins 2021.
- Í fjárlagagerðinni geta ráðuneyti nýtt framangreint svigrúm til að auka við umfang núverandi stefnumála, veitt framlög til nýrra áherslumála og/eða dregið úr aðhalds-markmiði innan málefnasviðanna.
- Í áætluninni er einnig reiknað með útgjaldavexti í nokkrum málaflokkum með hliðsjón af lýðfræðilegri þróun og innbyggðum kerfislægum vexti, en þar er einkum um að ræða 3% raunvöxt í ellilífeyri og S-merktum lyfjum, 2% í lífeyrisskuldbindingum og 1,5% í örorkulífeyrisgreiðslum. Áætluð útgjaldaáhrif af slíkum kerfislægum vexti nema 3,2 mia.kr. á ári. eða nálægt 17 mia.kr. uppsafnað til ársins 2021.

**Forsendur um útgjaldasvigrúm til nýrra áherslumála.** Í fjármálaáætluninni hefur verið myndað sérstakt útgjaldasvigrúm með hliðsjón af fyrirbyggjandi afkomumarkmiði og er svigrúminu skipt niður á einstök málefnasvið ráðuneyta. Nánari útfærsla og sundurliðun á útgjaldasvigrúminu til einstakra málflokka og til stofnana og verkefna mun birtast í fjárlagafrumvarpinu og fylgiriti í haust.



- Gert er ráð fyrir nálægt 14 mia.kr. útgjaldasvigrúmi fyrir árið 2017 sem dreift hefur verið niður á einstök málefnasvið og gert er ráð fyrir að þau útgjöld verði varanleg út allt tímabilið. Við skiptingu svigrúmsins var annars vegar horft til sérstakra áherslumála ráðuneyta en hins vegar til veltu málefnasviða með þeim hætti að heilbrigðis-, mennta- og löggæslumál fá meiri forgang.
- Þessu til viðbótar er á árunum 2018–2021 gert ráð fyrir frekara árlegu útgjaldasvigrúmi sem einnig skiptist niður á einstök málefnasvið ráðuneyta út frá veltu og forgangi en það nemur 7 mia.kr. á ári. Það viðbótarsvigrúm ásamt öðrum vexti í helstu útgjaldaþáttum gerir það kleift að hafa hóflegan raunvöxt innan málefnasviðanna á tímabilinu.
- Samanlagt nemur uppsafnað útgjaldasvigrúm til nýrra og aukinna verkefna 42 mia.kr. á tímabilinu 2017–2021. Þar af er reiknað með að ráðstafa um 45% af svigrúminu í ný og aukin framlög til heilbrigðismála og um 20% til mennta- og menningarmála.

**Forsendur um fjárfestingastig.** Líkt og fram kemur í kaflanum um stefnumið fjármála-áætlunarinnar er gert ráð fyrir að viðhalda núverandi fjárfestingarstigi ríkisins þ.e. 1,3% af VLF óbreyttu fyrir árin 2017 og 2018 en að það verði síðan hækkað í 1,5% af VLF fyrir árin 2019–2021. Rétt er að taka fram að stefnumiðið tekur mið af eldri framsetningu fjárlaga þar sem fjárfestingin miðast við stofnkostnaðarframkvæmdir og fjármagnstilfærslur hjá ríkissjóði. Sú framsetning sem notuð er í voráætluninni miðast á hinn bóginn við svokallaðan GFS–staðal. Nokkur skilgreiningarmunur er á því hvað telst sem fjárfesting samanborið við eldri framsetningu fjárlaga og hefur þessi munur þau áhrif að fjárfesting tímabilsins er lítillega lægri í fjárstreymisyfirlitum áætlunarinnar eða 1,2% af VLF árin 2017 og 2018 í stað 1,3% og 1,4% árin 2019–2021 í stað 1,5% skv. eldri framsetningu.

- Þetta stefnumið áætlunarinnar felur í sér að gert er ráð fyrir því að til komi aðrar framkvæmdir í stað framkvæmda sem lokið verður við á tímabilinu, s.s. fangelsi á Hólmsheiði (2016) og Norðfjarðargöng (2017), auk þess sem framlögin hækka í takt við vöxt VLF og hækkun á fjárfestingastiginu.
- Með þessu stefnumiði skapast svigrúm til nýrra fjárfestingarverkefna eins og fram kemur í meðfylgjandi töflu:

Útgjöld í mia.kr.	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Aukning fjárfestingar</b>					
v/verkefna sem klárast/taka br. á tímabilinu .....	3,9	2,7	-0,4	0,1	-0,4
v/viðmiðs um hlutfall fjárfestingar af VLF .....	2,5	7,3	17,5	19,5	22,0
<b>Samtals fjárfestingasvigrúm .....</b>	<b>6,4</b>	<b>10,0</b>	<b>17,1</b>	<b>19,6</b>	<b>21,6</b>

- Með hliðsjón af afkomumarkmiði áætlunarinnar og þeim efnahagsforsendum sem liggja til grundvallar myndast í áætluninni fjárfestingasvigrúm sem nemur alls 6,4 mia.kr. fyrir árið 2017. Þá er reiknað með að svigrúmið vaxi yfir tímabilið annars vegar vegna verkefna sem klárast á tímabilinu og hins vegar til að viðhalda viðmiðinu um fjárfestingahlutfallið og verði uppsafnað orðið 10 mia.kr. árið 2018, 17,1 mia.kr. árið 2019, 19,6 mia.kr. árið 2020 og loks 21,6 mia.kr. árið 2021.
- Viðmiðið felur í sér að mögulegt verður að byggja inn í áætlunina, einkum seinni helmingi hennar, ýmis fjárfestingaverkefni sem hafa verið til skoðunar eða í undirbúningi undanfarin ár en ekki hefur verið talið unnt að fjármagna á undanförunum árum

sökum hallareksturs og mikillar vaxtabyrði ríkissjóðs í kjölfar bankahrunsins haustið 2008. Nú hefur tekist að skjóta styrkari stoðum undir ríkisfjármálin og þjóðarbúskapinn þannig að unnt verði að fjármagna framkvæmdirnar með verulega auknum reglubundnum tekjum ríkissjóðs og svigrúmi sem er að myndast í kjölfarið á því að skuldaföfnun hefur verið stöðvuð og ráðstafanir eru gerðar til lækkunar á skuldum og þar með á vaxtakostnaði. Ekki er gert ráð fyrir að óreglulegum tímabundnum tekjum ríkissjóðs verði varið til þessara verkefna. Helstu verkefni sem gert er ráð fyrir að gætu rúmast innan fjárfestingasvigrúmsins á tímabilinu eru:

- Byggingaframkvæmdir við fyrsta verkáfangi nýs Landspítala, einkum meðferðarkjarna og rannsóknarhús, verði boðnar út árið 2018 og verði komnar á fullan skrið árin 2019–2021. Þær koma til viðbótar byggingu sjúkrahótels, sem áformað er að ljúki 2017, og fullnaðarhönnun nýs meðferðarkjarna sem þegar hafði verið gert ráð fyrir í fjárlögum 2016 og síðustu ríkisfjármálaáætlun.
- Stóraukin framlög til uppbyggingar á innviðum á ferðamannastöðum.
- Kaup á nýjum þyrlum fyrir Landhelgisgæsluna.
- Smíði nýrrar Vestmannaeyjaferju.
- Framkvæmdum við Dýrafjarðargöng.
- Áframhaldandi uppbyggingu á Þingvöllum.
- Bygging þriggja nýrra hjúkrunarheimila
- Bygging Húss íslenskra fræða.
- Bygging skrifstofuhúsnaðis fyrir Alþingi.
- Bygging skrifstofuhúsnaðis fyrir Stjórnarráðið.

**Forsendur um aðhald.** Í áætluninni er gengið út frá árlegum aðhaldsmarkmiðum fyrir málefnasvið ráðuneyta að frátöldum liðum sem tíðkast hefur að undanskilja aðhaldskröfu svo sem óreglulegum liðum á borð við lífeyrisskuldbindingar.

- Gengið er út frá því að aðhaldsmarkmiðið verði hluti af útgjaldaramma málefnasviða.
- Ráðuneyti ákvarði hvernig aðhaldsmarkmiði málefnasviða verði mætt í fjárlagagerðinni svo sem með því að draga úr útgjöldum sem því nemur í einu eða fáum verkefnum, með jafnri aðhaldskröfu til allra stofnana og verkefna eða eftir annarri forgangsröð. Þá geta ráðuneyti einnig mætt aðhaldskröfu málefnasviða með ráðstöfun á almennu útgjaldasvigrúmi sem myndað er í rammanum.
- Gengið er út frá árlegu 1% veltutengdu aðhaldi, án óreglulegra liða, að heilbrigðisstofnunum, háskólum og framhaldsskólum frátöldum þar sem aðhaldskrafan er 0,5%. Ekki er gert ráð fyrir aðhaldsmarkmiðum í atvinnuleysistryggingum né lífeyristryggingum og félagslegum bótum innan almannatryggingakerfisins á áætlunartímabilinu.
- Gengið er út frá því að aðhaldsmarkmiðin skili árlega 3 mia.kr. lækkun á útgjaldavexti að nafnverði eða sem nemur 0,5% af veltu frumgjalda árið 2016. Það svarar til u.þ.b. 0,1% af VLF. Eftir því sem líður á tímabilið mun aðhaldið fara dvínandi sem hlutfall af veltu þar sem velta frumgjalda eykst og er áætlað að á árinu 2021 muni aðhaldið nema tæplega 0,4% af veltu frumgjalda. Uppsafnað nemur lækkun á útgjaldavexti ríkissjóðs 15 mia.kr. með þessum hætti til og með ársins 2021.

**Forsendur um almennan varasjóð og varasjóði málaflokka.** Til samræmis við 24. gr. laga um opinber fjármál er í áætluninni gert ráð fyrir svokölluðum almennum varasjóði. Sá sjóður gegnir áþekku hlutverki og fjárlagaliður fyrir ófyrirséð útgjöld sem hefur verið til staðar í fjárlögum og ríkisfjármálaáætlunum mörg undanfarin ár. Hlutverk sjóðsins er að bregðast við útgjöldum sem eru tímabundin, ófyrirsjáanleg, óhjákvæmileg og ekki unnt að bregðast við með öðrum hætti í útgjaldarömmum málefna sviða s.s. launa- og verðlags-hækkunum umfram forsendur fjárlaga og kostnaði opinberra aðila vegna náttúruhamfara. Samkvæmt lögunum skal varasjóðurinn nema að lágmarki 1% af fjárheimildum fjárlaga.

Í lögunum er einnig gert ráð fyrir því að einstakir málaflokkar innan málefna sviðanna hafi varasjóð til að bregðast við minniháttar útgjaldamálum innan ársins en fjárveiting í þessa varasjóði skal nema að hámarki 2% af fjárheimildum til málaflokksins.

- Fjárheimild í almennan varasjóð nemur 7,5 mia.kr. árið 2017 en vex um 1–1,5 mia.kr. á ári og verður orðinn 12 mia.kr. árið 2021. Það svarar til þess að framlagið í varasjóðinn verður orðið nokkuð umfram lögbundna lágmarkið á síðari hluta tímabilsins eða rúmlega 1,3% af fjárheimildum árið 2021. Í áætlanagerð sem þessari þykir mikilvægt að sýna fyrirbyggju að þessu leyti þar sem óvissa um forsendur áætlunarinnar verður meiri eftir því lengra líður á tímabilið.
- Gengið verður út frá því í fjárlagagerðinni fyrir árið 2017 að ráðuneyti setji fjárveitingu í varasjóði málaflokka í þeim tilvikum þar sem þess verði þörf sem nemi 0,25% af fjárheimildum til viðkomandi málaflokks. Á árunum 2018–2020 verði sú fjárveiting aukin um 0,25% á ári þannig að í fjárlögum ársins 2020 verði varasjóðir í viðkomandi málaflokkum orðnir 1% af fjárheimild þeirra. Gert er ráð fyrir að ráðuneyti myndi varasjóði málaflokka með tilfærslu á fjármunum innan útgjaldaramma viðkomandi málefna sviða.

#### 4.4.3 Útgjaldaþróun og hagræn skipting útgjalda

**Þróun heildarútgjalda.** Út frá þeim forsendum, viðmiðum og stefnumiðum sem rakin eru í kaflanum hér að framan er gengið út frá því í áætluninni að heildarútgjöld ríkissjóðs á árinu 2017 verði 733,5 mia.kr. eða sem svarar til 29,3% af VLF eins og kemur fram í töflunni hér á eftir.

Útgjöld skv. GFS-staðli	2017	2018	2019	2020	2021
<b>mia.kr.</b>					
Heildarútgjöld .....	733,5	768,2	808,8	847,8	884,7
Vaxtagjöld .....	71,0	68,6	62,8	62,0	58,5
<b>Frumútgjöld .....</b>	<b>662,5</b>	<b>699,6</b>	<b>746,0</b>	<b>785,8</b>	<b>826,2</b>
Óreglulegir liðir .....	13,8	14,8	15,8	16,8	17,9
<b>Frumútgjöld án óregl. liða .....</b>	<b>648,7</b>	<b>684,8</b>	<b>730,2</b>	<b>769,0</b>	<b>808,3</b>
<b>% af VLF</b>					
Heildarútgjöld .....	29,3	28,9	28,8	28,7	28,3
Vaxtagjöld .....	2,8	2,6	2,2	2,1	1,9
<b>Frumútgjöld .....</b>	<b>26,4</b>	<b>26,4</b>	<b>26,6</b>	<b>26,6</b>	<b>26,5</b>
Óreglulegir liðir .....	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
<b>Frumútgjöld án óregl. liða .....</b>	<b>25,9</b>	<b>25,8</b>	<b>26,0</b>	<b>26,0</b>	<b>25,9</b>

Áætlað er að heildarútgjöldin vaxi um 35–41 mia.kr. á ári eftir það eða sem nemur 4,4–5,3% nafnvexti á ári. Þá er gert ráð fyrir að vaxtagjöld ríkissjóðs verði 71 mia.kr. árið 2017 en lækki umtalsvert yfir tímabilið, eða um 12,5 mia.kr., og verði orðin 58,5 mia.kr. í lok tímabilsins. Gangi það eftir munu vaxtagjöldin hafa lækkað um nálægt eitt prósentustig af VLF á tímabilinu eða úr 2,8% árið 2017 í 1,9% árið 2021. Lækkun vaxtagjaldanna byggist á ráðstöfunum til niðurgreiðslu skulda, m.a. með stöðugleikaframlögum, en nánar er fjallað um þróun vaxtagjalda hér á eftir og þær ráðstafanir í kafla 4.5.

Að undanskildum vaxtagjöldum er gert ráð fyrir því að frumgjöld ríkissjóðs verði 662,5 mia.kr. árið 2017 eða sem nemur 26,4% af VLF. Þegar óreglulegir liðir eru undanskildir, sem frá og með árinu 2017 eru nær einungis útgjöld vegna lífeyrisskuldbindinga samkvæmt nýrri reikningshaldslegri framsetningu í fjármálaáætluninni, er áætlað að frumgjöldin verði um 649 mia.kr. árið 2017. Það svarar til 25,9% af VLF en áætlað er að útgjöldin aukist um 36–45 mia.kr. á ári eftir það eða sem nemur 5,1–6,6% nafnvexti á ári. Stóran hluta þeirrar útgjaldaaukningar má rekja til launa- og bótahækkana auk verðlagsbreytinga en þær eru áætlaðar 22–26 mia.kr. á árunum 2018–2021. Að þeim frátöldum nemur raunaukning útgjalda 14–19 mia.kr. á ári en það svarar til 2,3–3% raunvaxtar. Slíkur raunvöxtur útgjalda-hliðarinnar er áþekkur og raunvöxtur VLF yfir tímabilið og er í áætluninni þannig gengið út frá því stefnumiði, miðað við fyrirliggjandi efnahagsforsendur, að útgjaldastigið haldist nær óbreytt yfir tímabilið og fari ekki umfram 26% af VLF.

**Hagræn skipting útgjalda.** Við sundurliðun frumgjalda eftir hagrænni skiptingu er stuðst við alþjóðlegan hagskýrslustaðal, svokallaðan GFS–staðal, eins og nánar er fjallað um í 6. kafla. Sú hagræna framsetning er nokkuð frábrugðin þeirri framsetningu sem hefur verið birt í fjárlögum undanfarinna ára. Samkvæmt GFS–framsetningunni er heildarútgjöldum skipt niður annars vegar í rekstrarútgjöld og hins vegar í fastafjárútgjöld, þ.e. fjárfestingar í efnislegum eignum umfram áætlaðar afskriftir. Nánari sundurgreining á rekstrargjöldum er síðan með eftirfarandi hætti:

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

Meginbreytingin á hagrænni skiptingu útgjalda-hliðarinnar eftir GFS–staðli frá fyrri framsetningu fjárlaga er að tilfærsluútgjöld eru nú brotin meira niður eftir hagrænum áhrifum þeirra, þ.e. stuðningur við framleiðslu, fjárframlög, félagslegar tilfærslur til heimila og annarra tilfærsluútgjalda. Þá er einnig ákveðin breyting á framsetningunni að viðhaldsútgjöld eru ekki sýnd sérstaklega heldur flokkast þau að stórum hluta undir kaup á vöru og þjónustu en þó færist hluti þeirra sem fjárfesting á vegum ríkisins. Loks er rétt að geta þess hér líkt og kemur fram í kafla 4.4.2 um fjárfestingastig ríkisins að fjárfesting samkvæmt GFS–staðlinum er nokkuð frábrugðin þeirri framsetningu sem hingað til hefur verið birt í

fjárlögum. Þannig má taka sem dæmi að ýmsar fjármagnstílfærslur sem teljast til fjárfestinga í eldri framsetningu teljast ekki til fjárfestinga í nýrri framsetningu.

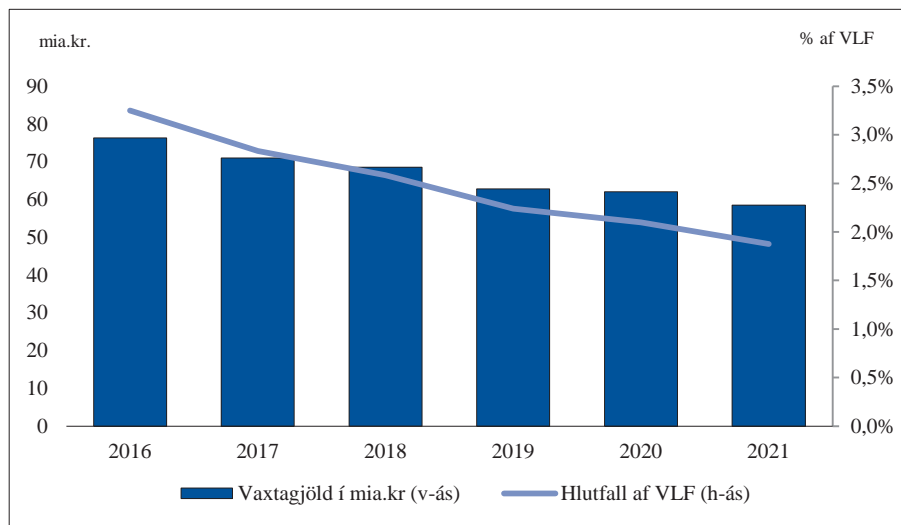
Í töflunni hér á eftir eru heildarútgjöld ríkissjóðs sýnd í milljörðum króna á verðlagi hvers árs að frádragnum óreglulegum liðum sundurliðuð eftir hagrænni skiptingu.

Mia.kr. á verðlagi hvers árs án óregl. liða	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Heildarútgjöld .....</b>	<b>648,7</b>	<b>684,9</b>	<b>730,1</b>	<b>768,9</b>	<b>808,3</b>
<b>Rekstrarútgjöld .....</b>	<b>649,1</b>	<b>685,4</b>	<b>724,2</b>	<b>761,9</b>	<b>799,9</b>
Laun .....	180,9	190,7	203,3	214,7	226,9
Kaup á vöru og þjónustu .....	106,2	110,6	114,8	119,9	124,7
Afskriftir .....	30,9	31,9	32,8	33,7	34,5
Vaxtagjöld .....	-	-	-	-	-
Framleiðslustyrkir .....	32,0	33,1	34,2	35,3	36,2
Fjárframlög .....	239,9	253,3	268,2	282,7	296,5
Til erlendra stjórnvalda .....	3,9	4,8	6,2	7,2	8,6
Til almennatrygginga .....	202,6	213,5	224,7	235,7	245,7
Til sveitarfélaga .....	33,4	35,1	37,3	39,7	42,2
Félagslegar tilfærslur til heimila .....	18,3	18,8	19,4	19,8	20,3
Tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög .....	41,0	46,9	51,6	56,0	60,9
<b>Fastafjárútgjöld .....</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,5</b>	<b>5,9</b>	<b>7,0</b>	<b>8,4</b>
Fjárfesting í efnislegum eignum .....	30,5	31,4	38,7	40,7	43,0
Afkriftir (-) .....	-30,9	-31,9	-32,8	-33,7	-34,5

Eins og sjá má í töflunni þá eru framlög til almennatrygginga stærsti einstaki útgjalda-liður ríkissjóðs en áætluð útgjöld árið 2017 nema tæplega 203 mia.kr. Það svarar til um 30% af heildarútgjöldum án óreglulegra liða og 8% af VLF. Áætlunin gerir ráð fyrir að framlögin vaxi að nafnvirði um 10–12 mia.kr. á ári sem felur í sér að framangreind hlutföll haldast nær óbreytt yfir tímabilið. Laun og kaup á vöru og þjónustu eru samanlagt áætluð 287 mia.kr. á árinu 2017 eða sem nemur nálægt 44% af heildarútgjöldunum og 11,5% af VLF. Áætlað er að þau útgjöld vaxi um 14–17 mia.kr. að nafnvirði yfir tímabilið sem að stærstum hluta má rekja til launa- og verðlagshækkana en það felur í sér að hlutfall þessara gjalda af heildarútgjöldum og af VLF helst nær óbreytt yfir tímabilið. Loks er rétt að vekja athygli á því að fjárfesting ríkisins í efnislegum eignum er áætluð ríflega 30 mia.kr. árið 2017. Eins og vikið er að í kafla 4.4.2 er gert ráð fyrir að á seinni hluta áætlunarinnar, þ.e. árin 2019–2021, verði fjárfesting aukin allnokkuð og er áætlað að hún verði nálægt 39–43 mia.kr. þau ár. Á móti fjárfestingunni eru dregnar fram áætlaðar afskriftir af fjármunaeign ríkisins og nema þær 31–35 mia.kr. á tímabilinu þannig að nettó aukning fjármunaeignar ríkisins verður á bilinu 6–8,5 mia.kr. á seinni hluta tímabilsins. Er það viðsnúningur frá síðastliðnum árum þegar fjárfesting hélt ekki í við afskriftir fjármunaeigna ríkisins.

**Vaxtagjöld 2016–2021.** Vaxtagjöld ríkissjóðs vegna tekinna lána samanstanda einkum af vöxtum af verðtryggðum og óverðtryggðum ríkisbréfum og víxlum, lánnum sem tekin voru til styrkingar gjaldeyrisforðans, skuldabréfi Seðlabanka Íslands auk vaxtagjalda af öðrum innlendum og erlendum lánnum, þ.m.t. skuldabréfum til endurfjármögnunar á bankakerfinu. Þá er gerð sú breyting til samræmis við GFS–staðalinn að verðbætur munu framvegis einnig teljast til vaxtagjalda. Gert er ráð fyrir að vaxtagjöld ríkissjóðs lækki yfir áætlunartímabilið bæði að nafnvirði og sem hlutfall af VLF. Skýrist það bæði af lækkanði skuldastöðu og spá um vöxt landsframleiðslunnar á spátímabilinu. Uppgjör slitabúa fallinna fjármálafyrirtækja

með stöðugleikaframlögum til ríkissjóðs hafa talsverð áhrif til lækkunar á skuldastöðunni á næstu árum og þar með á vaxtagjöld. Nánar er fjallað um þróun skuldastöðunnar og ráðstafanir til lækkunar á þeim í kafla 4.5 hér á eftir. Myndin hér á eftir sýnir þróun vaxtagjalda að nafnvirði og sem hlutfall af VLF.



Forsendur vaxtagjaldaáætlunarinnar byggja að miklu leyti á spá frá Hagstofu Íslands. Innlendir vextir taka mið af stýrivöxtum og verðbólgu. Gert er ráð fyrir að stýrivextir og verðbólga fari hækkandi til og með 2017 en taki þá að lækka út spátímabilið. Gert er ráð fyrir stöðugu gengi erlendra gjaldmiðla út spátímabilið. Spá um erlenda vexti kemur frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum en hluti ef erlendum lánunum er á breytilegum vöxtum. Gert er ráð fyrir lágu vaxtastigi á fyrri hluti spátímabilsins en að það taki að hækka á seinni hluta þess. Aðrir erlendir vextir breytast lítillega til hækkunar á árinu 2016 en haldast síðan óbreyttir út spátímabilið.

#### 4.4.4 Heildarútgjaldarammi

Í kaflanum hér fyrir framan var farið stuttlega yfir útgjaldaþróun ríkissjóðs bæði fyrir þróun heildarútgjalda en einnig eftir hagrænni skiptingu. Í þessum kafla er á hinn bóginn settur fram heildarútgjaldarammi fyrir útgjaldahlið ríkissjóðs. Slík rammasetning er í takt við það verklag sem hefur tíðkast hér á landi um árabil við fjárlagagerðina. Það verklag miðar að því að snemma í fjárlagagerðinni gerir ráðherra fjármála tillögu að stefnumörkun í ríkisfjármálum fyrir komandi ár, þ.m.t. afkomumarkmið, en einnig um útgjaldaramma fyrir ríkið í heild og á síðari stigum fyrir einstök ráðuneyti. Á sl. vorþingi var stigið skref í að efla þetta fyrirkomulag enn frekar með því að leggja þessa stefnumörkun, ásamt heildarútgjaldaramma og sundurliðun hans eftir hagrænni skiptingu, fyrir Alþingi í apríl þannig að umfjöllun um markmið stjórnvalda í ríkisfjármálum gæti farið fram á vettvangi fjárfjárvaldsins áður en lokið yrði við gerð fjárlagafrumvarps. Með lögum um opinber fjármál er haldið áfram á þessari braut og tekin upp sú nýbreytni að leggja fram að vori sundurliðaðan heildarútgjaldaramma eftir málefna sviðum ráðuneyta. Með þessu er gengið út frá því að Alþingi ákvarði ramma fyrir einstök málefna svið að vori sem verði svo útfærðir nánar fyrir einstaka málaflökka í frumvarpi til fjárlaga að hausti. Ákvörðun um útgjaldaramma byggist m.a. á stefnumörkun einstakra ráðuneyta fyrir þau málefna svið sem þau bera ábyrgð á en sjá má

meginlínur þeirrar stefnumörkunar í stefnuskjölum málefnasviðanna sem eru í viðauka með þingsályktuninni. Nánar er fjallað um skiptingu heildarútgjaldarammans niður á málefnasvið ráðuneyta í kafla 4.4.5.

Í töflunni hér á eftir er settur fram brúttó heildarútgjaldarammi fyrir árið 2017 ásamt áformaðri þróun hans til ársins 2021 samkvæmt áætluninni. Gengið verður út frá því að rammasett frumgjöld verði 599 mia.kr. á árinu 2017 m.v. verðlag ársins 2016. Áætlunin gerir ráð fyrir því að útgjaldaramminn vaxi að raunvirði um 13,5–18 mia.kr. á ári en það svarar til 2,3–3% raunvaxtar á ári. Það er talsvert meiri raunvöxtur en hefur verið hægt að byggja inn í þær ríkisfjármálaáætlanir sem lagðar hafa verið fram eftir bankahrunið haustið 2008 en svigrúm til slíkrar útgjaldaaukningar skapast einkum með auknum tekjum í takt við vaxandi landsframléiðslu og lækkun vaxtakostnaðar í tengslum við ráðstafanir til lækkunar á skuldum ríkissjóðs. Áætlaðar launa- og verðlagsbreytingar eru all nokkrar í áætluninni eða 21–27 mia.kr. á ári og samanlagt 117 mia.kr. uppsafnað til ársins 2021. Að þeim meðtöldum er áætlað að frumgjöld innan útgjaldaramma verði 625–779 mia.kr. á tímabilinu og að nafnvirðisvöxtur útgjaldarammans verði 34–44 mia.kr. á ári.

Útgjöld í mia.kr.	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
<b>Rammasett frumgjöld á verðlagi 2016.....</b>	<b>598,9</b>	<b>612,5</b>	<b>631,0</b>	<b>646,5</b>	<b>661,8</b>
Áætlaðar launa- og verðlagsbreytingar.....	26,5	47,2	72,0	94,0	116,7
<b>Frumgjöld á verðlagi hvers árs.....</b>	<b>625,3</b>	<b>659,7</b>	<b>703,0</b>	<b>740,5</b>	<b>778,6</b>
<b>Liðir utan ramma.....</b>					
Lífeyrissjóðsskuldbindingar.....	13,7	14,8	15,8	16,8	17,9
Jöfnunarsjóður sveitarfélaga.....	22,6	24,0	25,3	26,5	27,7
Atvinnuleysi.....	13,3	14,0	14,9	15,3	15,6
Ríkisábyrgðir.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Tjónabætur.....	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vaxtagjöld.....	71,0	68,6	62,8	62,0	58,5
<b>Alls liðir utan ramma.....</b>	<b>120,7</b>	<b>121,3</b>	<b>118,9</b>	<b>120,7</b>	<b>119,7</b>
<b>Aðlaganir gagnvart GFS-staðli<sup>1</sup>.....</b>	<b>-12,5</b>	<b>-12,8</b>	<b>-13,1</b>	<b>-13,4</b>	<b>-13,5</b>
<b>Heildarútgjöld skv. GFS-staðli.....</b>	<b>733,5</b>	<b>768,2</b>	<b>808,8</b>	<b>847,8</b>	<b>884,7</b>

<sup>1</sup> Hér er einkum um að ræða aðlaganir vegna innbyrðis viðskipta milli A-hluta aðila, s.s. Ríkiskaupa og Framkvæmdasýslu ríkisins, þannig að ekki komi til tvítalningar útgjalda.

Í töflunni eru jafnframt tilgreindir þeir óreglulegu liðir sem ekki teljast til eiginlegs rekstrar og geta sveiflast mikið milli ára og gert er ráð fyrir að standi utan rammans. Um er að ræða sömu liði og hafa verið undanskildir í fyrri ríkisfjármálaáætlunum en þó með þeim breytingum að fjármagnstekjuskattur sem ríkissjóður greiðir sjálfum sér og færast einnig til tekna á tekjuhlið, afskriftir skattkrafna og tapaðar kröfur færast nú á tekjuhlið til samræmis við framsetningu útgjalda skv. GFS-staðlinum. Þá liði þarf því ekki lengur að setja utan útgjaldarammans. Stærstu óreglulegu liðirnir sem undanskildir eru í heildarútgjalda-rammanum fram í tímann eru því lífeyrisskuldbindingar og vaxtagjöld. Auk þeirra er gert ráð fyrir að ríkisábyrgðir og tjónabætur falli utan rammans en þar er um að ræða tilfallandi útgjöld sem ekki er hægt að spá fyrir um í áætlanagerðinni hvort þau muni falla til á tímabilinu né hversu umfangsmikil þau kunna að vera. Auk þessara óreglulegu liða er gengið út frá því við ákvörðun útgjaldarammans að framlög til Atvinnuleysistryggingasjóðs, sem geta

sveiflast með atvinnustigi, og lögboðið framlag í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga, sem ráðast af skatttekjum ríkisins og útsvarstofni, séu ekki felld inn í rammann. Þar er um að ræða útgjöld sem geta tekið umtalsverðum breytingum milli ára, svo sem vegna hagþróunar, og falla ekki beint undir ákvarðanatöku stjórnvalda, a.m.k. ekki til skemmri tíma litið. Samanlagt er gert ráð fyrir að þessir liðir utan útgjaldarammans verði að jafnaði 120–122 mia.kr. á ári.

Til viðbótar við liði sem teljast utan útgjaldarammans eru gerðar tilteknaðar aðlaganir á útgjaldahliðinni til að samræma fjárheimildir og heildarútgjöld skv. GFS–staðlinum. Þær aðlaganir eru einkum gerðar til að koma í veg fyrir tvítalningu útgjalda þegar horft er á heildarútgjöld ríkissjóðs en slík tvítalning gefur villandi mynd af raunverulegu umfangi ríkisstarfseminnar. Dæmi um slíkar leiðréttingar eru innbyrðis viðskipti milli A–hluta aðila s.s. Ríkiskaup, Framkvæmdasýslu ríkisins og Fasteignir ríkissjóðs. Þar er um að ræða aðila sem selja þjónustu sína nær alfarið til annarra ríkisaðila og eru fjármagnaðir af slíkum tekjum. Í útgjaldaramma viðkomandi málefna sviða er reiknað með fjárheimildum til þessara aðila sem og þeirra aðila sem kaupa af þeim þjónustuna en þegar litið er til heildarútgjalda er leiðrétt fyrir þessum innbyrðis viðskipum þannig að ekki komi til tvítalningar útgjalda bæði hjá þeim sem kaupa þjónustuna og þeim sem selja hana. Þegar tekið hefur verið tillit til þessarar aðlögunar að GFS–staðlinum verða heildarútgjöld áætlunarinnar 734 mia.kr. árið 2017 og vaxa um 35–40 mia.kr. að jafnaði á ári og er áætlað að þau verði um 885 mia.kr. árið 2021.

#### 4.4.5 Útgjaldarammar málefna sviða

Í þessum kafla er fjallað um rammasett útgjöld ríkissjóðs samkvæmt málefna sviðum ráðuneyta en þau er 34 talsins. Rammasett útgjöld málefna sviðanna eru sett fram í yfirliti á bls. 5 í sjálfri þingsályktuninni. Eins og þar kemur fram eru útgjaldarammarnir settir fram á verðlagi ársins 2016 að undanskildum tilteknum liðum sem ekki falla undir þá ramma fyrir málefna sviðin sem gengið verður út frá að haldist óbreyttir að raungildi í fjárlagagerð ráðuneyta og framkvæmd fjárlaga. Dæmi um slíka liði eru vaxtagjöld og líffeyrisskuldbindingar. Gengið verði út frá því í fjárlagagerðinni í framhaldinu að ekki verði vikið frá þessum römmum í neinum veigamiklum atriðum öðrum en breyttum og endurskoðuðum forsendum. Gert er ráð fyrir því að ráðuneyti útfæri í kjölfarið fjárheimildir í útgjaldarömmum málefna sviða niður á málaflokka sem og fjárveitingar til verkefna og stofnana en þær útfærslur munu birtast í fjárlagafrumvarpinu næsta haust.

Eins og áður hefur verið vikið að í þessum hluta áætlunarinnar hvílir útgjaldaþróunin á greiningu á fyrirliggjandi útgjaldaskuldbindingum, s.s. tímabundnum framkvæmdum, og mati á þróun kerfislægra útgjalda. Þá byggir áætlunin á 1% reiknuðum raunvexti í helstu rekstrarmálaflokkum ríkisins og nokkrum meiri raunvexti í öðrum málaflokkum, einkum vegna lýðfræðilegra breytinga, t.a.m. 3% raunvexti í ellilífeyri, en einnig eru byggð inn í áætlunina hófleg aðhaldsmarkmið. Þá gerir áætlunin enn fremur ráð fyrir tilteknu nýju útgjaldasvigrúmi yfir tímabilið sem felst annars vegar í sérstöku svigrúmi á árinu 2017 til tiltekinna áherslumála innan málefna sviða ráðuneyta og hins vegar í almennu svigrúmi sem skiptist niður á sviðin eftir veltu en þó með ákveðinni forgangs röðun. Loks er í áætluninni myndað tiltekið fjárfestingasvigrúm sem miðast við tiltekin hlutföll af landsframleiðslu. Í því sambandi er vakin athygli á því að stærstu breytingarnar í útgjaldaþróun margra málefna sviða, einkum þeirra veltuminni, má rekja til verkefna sem reiknað er að með að rúmum innan fjárfestingasvigrúms áætlunarinnar.

Að frátöldum málefna sviðum þar sem einstök fjárfestingaverkefni hafa veigamikil áhrif þá er megináhersla stjórnvalda á að veita auknum framlögum til heilbrigðismála. Þau



málefna- og vaxtaáætlunir sem falla undir heilbrigðismál<sup>12</sup> eru stærsti einstaki útgjaldaliðurinn í ríkisrekstrinum og nema rammasett útgjöld þeirra málefna- og vaxtaáætlunir samtals 170 mia.kr. árið 2016. Í áætluninni er gert ráð fyrir að framlög til heilbrigðismála verði aukin verulega að raungildi á næstu árum eða sem nemur ríflega 30 mia.kr. uppsafnað árið 2021 og verði þar með orðin ríflega 200 mia.kr. Það svarar til þess að framlögin verði aukin um 18% að raunvirði yfir tímabilið. Sú aukning er fyrir utan allar launahækkningar, s.s. til lækna og hjúkrunarfræðinga, sem munu bætast við á tímabilinu auk annarra verðlagsbreytinga. Í því samhengi er rétt að geta þess að stærstur hluti heilbrigðisútgjaldanna felst í launakostnaði stofnana og samningum um kaup ríkisins á heilbrigðisþjónustu sem byggir að stærstum hluta á launaútgjöldum. Gróflega áætlað út frá veltu málefna- og vaxtaáætlunanna má reikna með því að launa- og verðlagsbreytingar til heilbrigðismála gætu orðið yfir 30 mia.kr. uppsafnað árið 2021. Að þeim hækkunum meðtöldum mundi heildarútgjaldaaukning vegna heilbrigðismála vera orðin a.m.k. 60 mia.kr. á næstu fimm árum.

Hér á eftir er vikið stuttlega að nokkrum helstu málum sem hafa áhrif á útgjaldaþróunina og ný áherslumál sem gert er ráð fyrir að rúmist innan útgjaldaramma málefna- og vaxtaáætlunanna í fjármálaáætluninni. Ekki er um að ræða tæmandi samantekt á útgjaldaþróun málefna- og vaxtaáætlunanna, heldur einungis stiklað á helstu málum og ekki fjallað sérstaklega um málefna- og vaxtaáætlunir sem taka einungis breytingum miðað við almennar forsendur áætlunarinnar um raunvöxt, aðhaldsmarkmið og skiptingu á útgjaldasvigrúmi:

- **1 Löggjafarvald og eftirlit.** Helsta breyting málefna- og vaxtaáætlunarsins snýr að fyrirhuguðum framkvæmdum að nýrri skrifstofubyggingu sem áformað er að komi í stað núverandi leiguhúsnæðis við Austurstræti fyrir nefndir þingsins, þingmenn, þingflokka og starfsmenn skrifstofu Alþingis. Í fjárlögum 2016 var veitt framlag til að hefja undirbúning að verkinu en í þessari áætlun er búið að gera ráð fyrir framlögum vegna byggingarframkvæmdanna og er ráðgert að þær geti hafist árið 2017 og að heildarkostnaðurinn verði 2,6 mia.kr. Þá er rétt að vekja athygli á því varðandi þetta málefna- og vaxtaáætlunir að þegar talnagrunni fjármálaáætlunarinnar var lokað var gengið út frá því að næstu Alþingiskosningar yrði árið 2017. Þannig var gert ráð fyrir því 160 m.kr. útgjöld mundu falla til á þessu málefna- og vaxtaáætlunarsviði vegna kostnaðar í tengslum við kosningarnar s.s. biðlaun til þingmanna og kostnaðar við móttöku nýrra þingmanna en auk þess var gert ráð fyrir 300 m.kr. undir málefna- og vaxtaáætlunarsviði *10 Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnsýsla innanríkismála* vegna eiginlegs kostnaðar við kosningarnar sjálfar. Í ljósi þess að nú er fyrirhugað að þingkosningar fari fram á yfirstandandi ári mun þurfa að gera ráð fyrir að framangreind útgjöld falli til í ár en ekki á árinu 2017.
- **2 Dómstólar.** Hér er að stærstum hluta um að ræða útgjaldabreytingar sem fela í sér að nýtt millidómsstig verði komið á fót í ársbyrjun 2018 og er í áætluninni gert ráð fyrir að árlegur kostnaður verði ríflega 500 m.kr. þegar það verður komið í fullan rekstur.
- **3 Æðsta stjórnsýsla.** Megin útgjaldabreyting málefna- og vaxtaáætlunarsins á áætlunartímabilinu felst í áformum um framkvæmdir við nýja stjórnarráðsbyggingu til að bæta aðstöðu ráðuneyta sem nú eru í leiguhúsnæði. Þannig er gert ráð fyrir því að undirbúningur að framkvæmdinni gæti hafist á næsta ári og eiginlegar framkvæmdir á síðari hluta tímabilsins en áætlaður heildarkostnaður við verkefnið er um 3 mia.kr.
- **4 Utanríkismál.** Framlög til utanríkismála aukast all nokkuð í áætluninni en sá útgjaldavöxtur skýrist af nokkrum ástæðum. Í fyrsta lagi er gengið út frá því að framlög

<sup>12</sup> Hér er átt við málefna- og vaxtaáætlunir 23-26 en einnig telst tiltekinn hluti málefna- og vaxtaáætlunir 32 til heilbrigðismála en þau útgjöld eru ekki tekin með hér.

til þróunaraðstoðar miðist við tiltekið hlutfall af þjóðartekjum sem nemi 0,25% árið 2017 en verði aukið í 0,26% frá og með árinu 2018. Með því að halda hlutfallinu föstu frá og með árinu 2018 munu framlögin vaxa í takt við nafnvöxt þjóðartekna en það felur í sér að fjárframlög til þróunaraðstoðar vaxa um nálægt 300 m.kr. á ári. Hlutfallið á einnig að rúma öll önnur viðeigandi útgjöld ráðuneyta þ.m.t. stofnfjárframlög sem færast ekki um rekstrarreikning heldur eru eignfærð, en þau gætu numið um 450–750 m.kr. á ári á tímabilinu, og stór hluti útgjalda vegna hælisleitenda og móttöku kvótaflóttamanna sem ætlað er að stefni í rúmlega 1 mia.kr. á ári. Árið 2014 voru framlög til þróunaraðstoðar alls 4.550 m.kr. en samkvæmt áætluninni er reiknað með að þau verði 6.135 m.kr. árið 2017 og hafi þar með hækkað um 1.585 m.kr. eða 35%. Síðan er gert ráð fyrir að þau hækki í 7.990 m.kr. árið 2021 eða um 3.440 m.kr. frá árinu 2014 en það svarar til 76% aukningar frá árinu 2014 að nafnvirði. Þá er í öðru lagi gert ráð fyrir vaxandi skuldbundnum framlögum til alþjóðastofnana sem taka yfirleitt mið af þróun þjóðartekna eða landsframleiðslu aðildarríkja en áætlað er að þau gætu vaxið um 500 m.kr. á tímabilinu. Í þriðja lagi er áætlað að framlög til varnarmála verði aukin á næstu árum um nálægt 400 m.kr. s.s. til að mæta uppsafnaðri viðhaldsþörf, endurnýjun á loftvarnarkerfi og framkvæmd varnaráætlunar NATO árið 2018. Þá er loks í fjórða lagi gert ráð fyrir að skuldbundin framlög til uppbyggingarsjóðs EES fari vaxandi síðari hluta tímabilsins miðað við áætlaða greiðsludreifingu sem þó er háð verulegri óvissu.

- **7 Nýsköpun, rannsóknir og markaðsmál.** Meðal helstu útgjaldabreytinga málefnasviðsins eru áætlud aukin framlög vegna rammaáætlunar ESB um menntun, rannsóknir og tækniþróun en gert er ráð fyrir að þau muni aukast um 450 m.kr. á áætlunartímabilinu. Þá er í áætluninni gert ráð fyrir að tímabundin framlög vegna lóðaframkvæmda á Bakka við Húsavík falli niður frá og með árinu 2017. Einnig er gert ráð fyrir framlögum á næstu tveimur árum vegna ívilnana í fjárfestingasamningum um svokallaða þjálfunarstyrki. Þá er rétt að geta þess að í áætluninni er áfram gert ráð fyrir verulegum framlögum til rannsókna og þróunar sem hafa verið aukin verulega á undanföllum árum með 2,8 mia.kr. hækkun framlaga á árunum 2014–2016 til samkeppnissjóða sem skiptust á milli Tækniþróunarsjóðs, Rannsóknasjóðs og Innviðasjóðs. Loks er í þessu málefnasviði gert ráð fyrir að fjármunir til endurgreiðslu vegna kvikmyndagerðar á Íslandi verði áfram umtalsverðir. Þannig er gert ráð fyrir að framlögin verði sambærileg og í fjárlögum 2016 eða um 1,1 mia.kr. sem felur í sér að 300 m.kr. tímabundin framlög sem veitt hafa verið sl. 2 ár haldi áfram. Rétt er þó að nefna að jafnan er mikil óvissa um hversu umfangsmiklar þessar endurgreiðslur verða eftir því hversu mörg eða stór verkefni fara í framleiðslu á hverju ári.
- **8 Sveitarfélög og byggðamál.** Megin breytingin á útgjöldum málefnasviðsins felst í því að gert er ráð fyrir því í áætluninni að veitt verði 450 m.kr. nýtt útgjaldasvigrúm árið 2017 til að efla framlög til byggðamála og sóknaráætlana landshluta.
- **9 Almanna- og réttaröryggi.** Gert er ráð fyrir því að framkvæmdum við fangelsið á Hólmsheiði ljúki á yfirstandandi ári og að 240 m.kr. framlag í fjárlögum 2016 vegna framkvæmdanna falli niður frá og með árinu 2017. Á móti er í áætluninni gert ráð fyrir að málefnasviðið fái úthlutað nokkuð stórum hluta af veltutengdu útgjaldasvigrúmi eða sem nemur 540 m.kr. árið 2017 og liðlega 400 m.kr. á hverju ári eftir það. Megin breyting málefnasviðsins verður þó á seinni hluta tímabilsins en hún felst í áformum um kaup á nýjum þyrlum fyrir Landhelgisgæsluna í stað þyrla sem eru á leigu í dag. Þannig er búið að byggja inn í útgjaldaramma málefnasviðsins árin 2019–2021 framlög

af fjárfestingasvigrúmi áætlunarinnar til kaupa á nýjum þyrlum sem nema samtals um 9 mia.kr.

- 10 Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnýsla innanríkismála.** Gert er ráð fyrir umtalsverðri aukningu framlaga í áætluninni vegna fjölgunar hælisleitenda umfram það sem þegar hafði verið gert ráð fyrir í fjárlögum yfirstandandi árs. Þannig er nú gert ráð fyrir að útgjöld vegna hælisleitenda muni ríflega tvöfaldast frá gildandi fjárlögum og verða um 1,1 mia.kr. Rétt er að geta þess hér að tiltekinn hluti framlaga til aðstoðar hælisleitenda telst til þróunaraðstoðar sbr. umfjöllun í málefnasviði 4 *Utannríkismál*. Líkt og kemur fram í umfjölluninni um málefnasvið 1 *Löggjafarvald og eftirlit* þá var við lokun talnagrunnsins gert ráð fyrir því að næstu Alþingiskosningar yrðu árið 2017 og af þeim sökum var á þessu málefnasviði gert ráð fyrir ríflega 300 m.kr. vegna framkvæmdar kosninganna. Í ljósi þess að nú er gert ráð fyrir að kosningar fari fram á árinu 2016 mun þurfa að gera ráð fyrir að þessi útgjöld falli til í ár fremur en á næsta ári.
- 11 Samgöngu- og fjarskiptamál.** Útgjaldabreytingar málefnasviðsins í áætluninni má einkum rekja til ýmissa framkvæmdaverkefna sem eru ýmist að klárast á tímabilinu eða munu hefjast á komandi árum. Þannig er í fyrsta lagi gert ráð fyrir að framlög vegna Norðfjarðarganga falli niður frá og með árinu 2018 en framlögin nema 3 mia.kr. í fjárlögum 2016 og eru áætluð 1,5 mia.kr. árið 2017. Þá er í öðru lagi gert ráð fyrir framlög sem tengjast framkvæmdum við Bakka í Norðurþingi falli niður frá og með árinu 2018 þegar viðkomandi framkvæmdir klárast. Þar er annars vegar um að ræða gerð vegtengingar frá Húsavíkurfhafnar og iðnaðarsvæðisins í landi Bakka og hins vegar stækkun Húsavíkurfhafnar. Í þriðja lagi er búið að gera ráð fyrir framlögum í áætluninni frá og með árinu 2017 til að hefja framkvæmdir við Dýrafjarðargöng. Samtals eru áætluð útgjöld vegna þeirrar framkvæmdar ríflega 12 mia.kr. á tímabilinu. Þá er í fjórða lagi búið að reikna inn í útgjaldaramma málefnasviðsins byggingu nýrrar Vestmannaeyjaferju á tímabilinu að viðbættum botndælubúnaði fyrir nýju ferjunni en áætlaður kostnaður vegna ferjunnar og búnaðarins er nálægt 6 mia.kr. Í fimmta lagi er gengið út frá því að framlög til almennra vegaframkvæmda verði aukin um 1 mia.kr. fyrstu þrjú ár áætlunarinnar en um 2 mia.kr. síðustu tvö ár hennar. Loks er í sjötta lagi gert ráð fyrir að framlög vegna ljósleiðaravæðingar verði 500 m.kr. á ári út tímabilið sem felur í sér að tímabundið 300 m.kr. framlag í fjárlögum 2016 verði framlengt út árið 2021. Önnur framlög vegna fjarskiptamála í áætluninni er vegna samnings við Farice ehf. sem gildir til loka árs 2018 en þau nema nálægt 400 m.kr.
- 12 Landbúnaðarmál.** Útgjaldabreytingar málefnasviðsins skýrast nær alfarið af auknum framlögum vegna nýs búvörusamnings. Áætlað er að þau verði aukin um ríflega 900 m.kr. árið 2017 sem fari lækkandi yfir tímabilið þannig að útgjaldaaukningin verði orðin um 470 m.kr. í lok tímabilsins umfram fyrri samning.
- 13 Sjávarútvegur.** Helsta breytingin á útgjöldum málefnasviðsins felst í því að á tímabili áætlunarinnar er gert ráð fyrir að veitt verði árlega 200 m.kr. framlög í hafsbotsrannsóknir sem felast í kortlagningu hafsbotsins í íslenskri efnahagslögsögu. Áætlað er að verkefnið taki a.m.k. 10 ár og að heildarkostnaður þess verði um 2–3 mia.kr.
- 14 Ferðaþjónusta.** Fjármálaáætlunin felur í sér umtalsverða aukningu framlaga til uppbyggingar fyrir ferðaþjónustua á komandi árum. Þannig er gert ráð fyrir að framlög til uppbyggingar á innviðum á ferðamannastöðum verði samtals um 6 mia.kr. á tímabilinu, eða sem nemur 1,2 mia.kr. á ári. Það er um 1 mia.kr. aukning framlaga á ári samanborið við fjárlög ársins 2015. Auk þess er í áætluninni gert ráð fyrir 300 m.kr. á ári næstu þrjú

árin, eða samtals 900 m.kr., í stuðning við uppbyggingu nýrra flugleiða til Íslands á millilandaflugleiðum utan höfuðborgarsvæðisins. Loks er gert ráð fyrir áframhaldandi framlögum á tímabilinu til rannsókna og tölfraeðivinnslu í tengslum við ferðaþjónustu eða samanlagt 500 m.kr. fyrir tímabilið í heild.

- **16 Markaðseftirlit og stjórnýsla atvinnumála og nýsköpunar.** Stærsta breytingin á málefnasviðinu kemur fram árið 2017 og skýrist af liðlega 400 m.kr. auknu framlagi til Fjármálaeftirlitsins. Ekki er um jafn mikla hækkun á rekstrargjöldum stofnunarinnar um að ræða heldur er skýringin á aukningunni sú að undanfarin árum hefur hún að hluta til nýtt uppsafnaðan höfuðstól sinn til að fjármagn rekstur sem ekki verður hægt að gera frá og með árinu 2017. Þannig er verið að færa fjárheimild samkvæmt fjárlögum að rekstraráætlun stofnunarinnar.
- **17 Umhverfismál.** Meðal helstu breytinga málefnasviðsins eru þær að gert er ráð fyrir 1 mia.kr. framlagi á næstu árum til áframhaldandi uppbyggingar á Þingvöllum s.s. við stækkun gestastofu, snyrtinga og bílastæða. Þá er einnig gert ráð fyrir framkvæmdum við gestastofu Vatnajökulsþjóðgarðs á Kirkjubæjarklaustri og er áætlaður heildarkostnaður við þá framkvæmd 450 m.kr. Þá er gengið út frá því að 250 m.kr. af útgjaldasvigrúmi ársins 2017 verði varið til frekari uppbyggingar á innviðum í Vatnajökulsþjóðgarði og í skógrækt og landgræðslu. Loks er í áætluninni gengið út frá því viðmiði að framlög til Endurvinnslunnar hf. taki mið af áætluðum tekjum af skilagjöldum og felur það í sér nálægt 700 m.kr. aukningu útgjalda yfir tímabilið.
- **18 Menning og listir.** Megin breyting málefnasviðsins felst í úthlutun á nýju útgjaldasvigrúmi til eflingar menningar og lista í landinu sem nemur nálægt 300 m.kr. árið 2017 og vex um 100 m.kr. á ári út tímabilið.
- **19 Fjölmíðlun, íþrótt- og æskulýðsmál.** Stærstur hluti þessa málefnasviðs eru framlög ríkissjóðs til Ríkisútvarpsins. Gert er ráð fyrir að grunnframlög til stofnunarinnar á tímabilinu taki mið af áætluðum innheimtum tekjum af útvarpsgjaldinu og er áætlaður vöxtur þeirra yfir tímabilið nálægt 600 m.kr. Þá er einnig gert ráð fyrir að veitt verði ríflega 300 m.kr. nýtt útgjaldasvigrúmi árið 2017 og eftirleiðis sem verði varið til eflingar fjölmíðlunar, íþrótt- og æskulýðsmála í landinu. Sérstök áhersla verður lögð á að efla afrekssjóð íþróttamanna.
- **20 Framhaldsskólastig.** Áætlunin gerir ráð fyrir að framlög til framhaldsskólastigsins vaxi um 3,2 mia.kr. að raunvirði frá og með árinu 2016 til ársins 2021 eða sem svarar til nálægt 12% raunvaxtar yfir tímabilið. Á sama tíma er gert ráð fyrir að fram komi umtalsverður rekstrarsparnaður í framhaldsskólakerfinu vegna styttingar námstíma úr fjórum árum í þrjú. Áætlunin gerir ráð fyrir að allur sá sparnaður sem muni falla vegna styttingarinnar muni haldast innan kerfisins og fari í að efla framhaldsskólastigið enn frekar. Þá er rétt að geta þess að í áætluninni er gert ráð fyrir því að tímabundnu samkomulagi við sveitarfélög um framlög til tónlistarskóla verði framlengt til nokkurra ára og að framlagið verði sambærilegt og áður eða 520 m.kr. á ári. Því til viðbótar er gert ráð fyrir því í áætluninni að veitt verði 260 m.kr. framlag til að stofna nýjan tónlistarskóla á framhaldsskólastigi frá og með árinu 2017 og kemur það framlag til viðbótar 135 m.kr. sem veitt var vegna sama verkefnis í fjárlögum 2016.
- **21 Háskólastig.** Megin breytingin á málefnasviðinu að frátöldum reiknuðum raunvexti, ráðstöfun á útgjaldasvigrúmi og aðhaldi er vegna áformaðra byggingarframkvæmda við Hús íslenskra fræða en búið er að byggja inn í útgjaldaramma málefnasviðsins framlög

frá og með árinu 2017 til ljúka við framkvæmdina og er heildarkostnaður við hana áætlaður 4,2 mia.kr. en þar af eigi eftir falla til 3,7 mia.kr. á áætlunartímabilinu.

- **23 Sjúkrahúsþjónusta.** Gert er ráð fyrir að framlög til málefnasviðsins verði stóraukin á árunum 2017–2021 og að þau verði 16,7 mia.kr. hærri árið 2021 að raunvirði samanborið við árið 2016 en það svarar til liðlega 22% raunvaxtar. Meðal framlaga og breytinga sem gert er ráð fyrir í áætluninni er í fyrsta lagi tugmilljarða framkvæmdir við byggingu nýs Landspítala fram til ársins 2021. Gert er ráð fyrir að útboð á byggingarframkvæmdum, einkum meðferðarkjarna og rannsóknarhúsi, verði síðla árs 2018 en að framkvæmdir verði komnar á fullt skrið árin 2019–2021. Þessi framlög koma til viðbótar fullnaðarhönnun á meðferðarkjarna nýs Landspítala og byggingu sjúkrahótels sem búið var að gera ráð fyrir í gildandi fjárlögum og fyrri ríkisfjármálaáætlun en sá kostnaður er áætlaður 5,3 mia.kr. frá árinu 2016. Í öðru lagi er í áætluninni gert ráð fyrir áframhaldi á sérstakri tækjakaupaáætlun fyrir LSH og FSA sem nær yfir tímabilið 2014–2018. Eftir það er gert ráð fyrir að framlögin nemi 1,8% af brúttó rekstrargjöldum spítalanna en samtals er áætlað að framlög til kaupa á tækjabúnaði fyrir spítalana samkvæmt áætluninni muni nema 4,5 mia.kr. frá árinu 2016. Í þriðja lagi er því til viðbótar gert ráð fyrir 500 m.kr. tímabundnu framlagi árið 2017 til frekari tækjakaupa á LSH umfram framangreinda tækjakaupaáætlun. Af öðrum verkefnum má nefna nálægt 2,5 mia.kr. framlög á árunum 2016–2018 til styttingar á biðlistum eftir tilteknum skurðaðgerðum, s.s. augasteinsaðgerðum, og vegna átaksverkefnis í lyfjameðferð gegn lifrabólgu C. Loks er gert ráð fyrir að 250 m.kr. af útgjaldasvigrúmi fjármálaáætlunarinnar verði varið til framlengingar á tímabundnu framlagi til viðhaldsframkvæmda á LSH í fjárlögum 2016 út áætlunartímabilið. Auk þess er gert ráð fyrir 2 mia.kr. óskiptu útgjaldasvigrúmi í ramma málefnasviðsins árið 2017 og um 1,6 mia.kr. viðbótarsvigrúmi á ári hverju eftir það út tímabilið þannig að uppsafnað nemur nýtt útgjaldasvigrúm málefnasviðsins, að meðtöldu viðhaldsframlaginu, 8,6 mia.kr. að raungildi.
- **24 Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa.** Gert er ráð fyrir að framlög til þessa málefnasviðs aukist um nálægt 4,6 mia.kr. að raunvirði frá og með árinu 2016 eða sem svarar til ríflega 12% raunvaxtar. Stærstur hluti af þeirri aukningu, umfram reiknaðar raunvöxt í rekstur heilbrigðisstofnana og kerfislægum vöxt í þeim hluta sjúkratrygginga sem falla undir þetta málefnasvið, er vegna veltutengds útgjaldasvigrúms sem safnast upp yfir tímabilið. Þannig er gert ráð fyrir tæplega 1 mia.kr. svigrúmi árið 2017 en 750 m.kr. á ári eftir það þannig að uppsafnað nemur svigrúmið tæplega 4 mia.kr. árið 2021.
- **25 Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta.** Áætlunin gerir ráð fyrir að á tímabilinu verði byggð þrjú ný hjúkrunarheimili. Heildarkostnaður við framkvæmdirnar er áætlaður 5,6 mia.kr. en þar af nemur hlutur ríkisins 4,7 mia.kr. Þá er einnig búið að byggja inn í útgjaldaramma málefnasviðsins rekstur á heimilunum sem áætlað er að muni nema nálægt 2 mia.kr. árlega þegar þau verða komin í fullan rekstur síðari hluta tímabilsins. Þessu til viðbótar er enn fremur gert ráð fyrir framlagi frá og með árinu 2017 til styrkingar á daggjaldagrunni hjúkrunarheimila til að bæta fjárhagsstöðu þeirra. Loks er gert ráð fyrir hækkandi framlögum á næstu tveimur árum vegna leigugreiðslna til sveitarfélaga vegna hjúkrunarheimila sem komið var á fót með svokallaðra leiguleið.
- **26 Lyf og lækningavörur.** Gert er ráð fyrir að veitt verði 200 m.kr. sérstakt nýtt útgjaldasvigrúm fyrir árið 2017 til upptöku á nýjum S-merktum lyfjum umfram 3% raunvöxt sem gert er ráð fyrir í áætluninni sem gefur 410 m.kr. svigrúm til viðbótar árið 2017 þannig að samanlagt svigrúm ársins verði 610 m.kr.

- **27 Öroroka og málefni fatlaðs fólks.** Í áætluninni er gert ráð fyrir að framlög til jöfnunar á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða vaxi til samræmis við áætlaðar tekjur af almenna tryggingagjaldinu en lögum samkvæmt skal ráðstafa 0,325% af almenna tryggingagjaldinu til jöfnunar á örorkubyrði. Áætlaður vöxtur framlagsins yfir tímabilið er 300–400 m.kr. á ári eða nálægt 1,8 mia.kr. uppsafnað til ársins 2021.
- **29 Fjölskyldumál.** Megin breytingar á málefnasviðinu eru í fyrsta lagi að gert er ráð fyrir að greiðslur úr Fæðingarorlofssjóði verði hækkaðar í byrjun næsta árs. Markmiðið er að færa greiðslurnar í átt að því sem þær voru fyrir 2009. Samtals eykst framlag til sjóðsins um 1 mia.kr. á árunum 2017–2018 í áætluninni. Útgjöld Fæðingarorlofssjóðs eru fjármögnuð með hlutdeild í almennu tryggingagjaldi og er gert ráð fyrir að framan- greind aukning verði fjármögnuð með aukinni hlutdeild sjóðsins í því. Ef farið væri í frekari hækkanir eða lengingu á fæðingarorlofi foreldra þyrfti á hinn bóginn að fjármagna þær með hækkun á tryggingagjaldinu samkvæmt forsendum fjármálaáætlunarinnar. Þá er í öðru lagi búið að gera ráð fyrir 150 m.kr. auknu framlagi í útgjaldaramma málefnasviðsins til að taka í rekstur nýtt meðferðarheimili fyrir börn og unglinga á vegum Barnaverndarstofu. Þá er í þriðja lagi ástæða til að nefna að miðað við óbreytt barnabótakerfi mundu framlög ríkissjóðs fara smám saman lækkandi samhliða hækkandi tekjum og batnandi skuldastöðu heimilanna. Hins vegar er gert ráð fyrir því í þessari áætlun að fjárhæðir barnabóta og frítekjumarka verði hækkaðar ár frá ári þannig að framlög ríkisins til barnabóta haldist óbreytt að raunvirði yfir allt tímabilið.
- **31 Húsnæðisstuðningur.** Megin breytingin á útgjaldaramma málefnasviðsins í áætluninni er vegna aukinna framlaga árið 2017 til nýs húsaleigubótakerfis. Þau framlög taka mið af því lagafrumvarpi sem lagt var fyrir Alþingi í desember 2015. Auk þess var í fyrri ríkisfjármálaáætlun og fjárlögum ársins 2016 búið að gera ráð fyrir 1,5 mia.kr. framlögum vegna stofnframlaga til uppbyggingar á félagslegum leiguíbúðum. Varðandi vaxtabætur þá mundi óbreytt fyrirkomulag vaxtabótakerfisins fela það í sér að útgjöldin mundu fara smám saman lækkandi á komandi árum eftir því sem tekjur heimila hækka og skuldastaða batnar. Í áætluninni er hins vegar gengið út frá þeirri forsendu að fjárhæðir og frítekjumörk í kerfinu verði hækkaðar árlega þannig að heildarframlög til kerfisins haldist óbreytt að raunvirði. Rétt er þó að geta þess að til skoðunar eru áform um aukinn stuðning við þá sem kaupa fasteign í fyrsta skipti og gæti það eftir atvikum falið í sér að framlög til vaxtabóta yrði látin fjara út smám saman yfir tíma samhliða því sem stuðningur við fyrstu kaup yrði aukinn í annarri mynd. Vakin er athygli á að í áætluninni er ekki gert sérstaklega ráð fyrir frekari rekstrarframlögum til Íbúðalánasjóðs en fjárhagsstaða sjóðsins hefur batnað meira en ráð var fyrir gert og eiginfjárhlutfall hans er nú 5,5% og hefur ekki verið hærra síðan 2007. Heildarafkoma sjóðsins hefur verið jákvæð undanfarin tvö ár en ennþá er óvissa um niðurstöðu um hver framtíðarskipan sjóðsins verður. Hugsanlega kynnu að falla til einhver einskiptis útgjöld við lokun sjóðsins í núverandi mynd. Loks er vakin athygli á því í sambandi við útgjaldaþróun málefnasviðsins að lokið var við síðasta hluti greiðslna ríkissjóðs vegna niðurfærslu á verðtryggðum húsnæðisskuldum árið 2016 en þar er um að ræða 15,5 mia.kr. lækkun útgjalda milli ára.
- **33 Vextir, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar.** Í þessu málefnasviði er ekki gert ráð fyrir neinum rammasettum útgjöldum þar sem um er að ræða óreglulega liði á borð við lífeyrisskuldbindingar, ríkisábyrgðir og vaxtagjöld ríkissjóðs.
- **34 Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir.** Megin breyting málefnasviðsins felst í því að almenni varasjóðurinn er aukinn um 500–1.500 m.kr. á ári út tímabilið.

Það er annars vegar til að fylgja eftir lagaákvæði um að fjárheimild almenna vara-sjóðsins skuli a.m.k. nema 1% af heildarfjárheimildum fyrir hvert ár en einnig til að hafa borð fyrir báru á síðari hluta tímabilsins eftir því sem óvissa um forsendur áætlunarinnar verður meiri.

- **Liðir utan útgjaldaramma.** Frá og með árinu 2017 eru liðir utan útgjaldaramma fjármálaáætlunarinnar Jöfnunarsjóður sveitarfélaga, atvinnuleysisbætur, lífeyrisskuldbindingar, ríkisábyrgðir og vaxtagjöld ríkissjóðs. Gert er ráð fyrir að framlög til Jöfnunarsjóðsins fylgi áætlun um breytingar á lögbundnu framlagi í sjóðinn miðað við innheimtar skatttekjur ríkissjóðs en reiknað er með að þau framlög aukist að raunvirði um ríflega 3 mia.kr. á tímabilinu. Gert er ráð fyrir að atvinnuleysisbætur lækki lítið eitt árin 2017 og 2018 en verði í jafnvægi árin 2019–2021 til samræmis við spá Hagstofu Íslands um þróun atvinnuleysis. Varðandi vaxtagjöld ríkissjóðs er gert ráð fyrir að þau lækki verulega á komandi árum og fari úr ríflega 76 mia.kr. árið 2016, miðað við framsetningu á GFS–staðli, í að vera 58 mia.kr. í lok tímabilsins. Loks er gert ráð fyrir nokkrum vexti í lífeyrisskuldbindingum á tímabilinu og að þær vaxi um nálægt 4,6 mia.kr. frá árinu 2016 til ársins 2021.

#### 4.5 Efnahagur – skuldastýring og lánsfjáröflun

##### Stefna í lánamálum ríkissjóðs

Fjármála- og efnahagsráðuneytið birtir árlega langtímastefnu í lánamálum þar sem fram koma áform um framkvæmd lánsfjármögnunar og skuldastýringar næstu fimm árin. Meginmarkmið stefnunnar er að tryggja að lánsfjárþörf og fjárhagslegum skuldbindingum ríkissjóðs sé mætt með lágmarkskostnaði að teknu tilliti til varfærinnar áhættustefnu. Tryggja þarf að endurgreiðsluferill lána verði í samræmi við greiðslugetu ríkisins til lengri tíma. Þá er stefnunni ætlað að stuðla að frekari uppbyggingu á skilvirkum frum- og eftirmarkaði með innlend ríkisverðbréf. Markmiðið er að höfða til breiðs hóps fjárfesta í ríkisverðbréfum og nýta fjölbreytta fjármögnunarmöguleika. Í samræmi við lánsfjármálastefnuna er gert ráð fyrir því í þessari fjármálaáætlun að lánsfjárþörf ríkissjóðs á komandi árum verði mætt annars vegar með útgáfu ríkisverðbréfa á innlendum markaði og hins vegar með því að ganga á innstæður ríkissjóðs í Seðlabanka Íslands aðrar en þær sem upprunnar eru úr stöðugleikaframlögum frá slitabúum fallinna fjármálaafyrirtækja. Stefnt er að því að þær innstæður nemi að jafnaði 60 til 70 mia.kr.

##### Samsetning skulda

Áætlað er að heildarskuldir ríkissjóðs í árslok 2015 hafi numið um 1.340 mia.kr., eða um 61% af VLF. Af heildarskuldu voru 1.037 mia.kr. innlendar skuldir og 303 mia.kr. erlendar skuldir. Stærstur hluti innlendra skulda voru verðtryggð og óverðtryggð ríkisbréf og ríkisvixlar eða um 681 mia.kr. Þar af má rekja um 360 mia.kr. til fjármögnunar á hallarekstri ríkissjóðs á árunum 2008–2013. Sökum bættrar afkomu ríkissjóðs síðustu misserin hefur hins vegar dregið úr útgáfupörf á innlendum markaði. Skuldabréf sem ríkissjóður gaf út til endurfjármögnunar fjármálaafyrirtækja við fall fjármálakerfisins nam 213 mia.kr. og eftirstöðvar skuldabréfs sem ríkissjóður gaf út til að styrkja eiginfjárstöðu Seðlabanka Íslands nam 90 mia.kr. í árslok 2015. Aðrar innlendar skuldir námu á sama tíma um 53 mia.kr.

Erlendar skuldir ríkissjóðs eru lán sem ríkissjóður hefur tekið til styrkingar á gjaldeyrisforða Seðlabankans. Þau samanstanda af þremur markaðsútgáfum, tveimur í Bandaríkjadöllum og einni í evrum. Á árinu 2011 var stigið mikilvægt skref þegar ríkissjóður endurheimti aðgengi að erlendum fjármagnsmörkuðum í fyrsta sinn frá hruni. Þá gaf ríkissjóður út skuldabréf að fjárhæð 1 milljarður Bandaríkjadala og var það til fimm ára. Aðgangur að

Alþjóðamörkuðum var síðan staðfestur með nýrri útgáfu á árinu 2012, einnig að fjárhæð 1 milljarður Bandaríkjadala. Sú útgáfa var til 10 ára. Í júlí 2014 gaf ríkissjóður út skuldabréf að fjárhæð 750 milljónir evra. Var það fyrsta útgáfa ríkissjóðs í evrum síðan 2006. Andvirði útgáfunnar var notað til þess að greiða niður það sem eftir stóð af lánunum Norðurlandanna sem veitt voru í tengslum við efnahagsáætlun stjórnvalda og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, að meðtöldu láni Seðlabanka Íslands frá Noregi.

Á árinu 2015 greiddi ríkissjóður upp síðasta hluta þeirra lána sem veitt voru Íslandi í tengslum við efnahagsáætlunina, en þar var um að ræða lán Póllands að fjárhæð 7,3 mia.kr. Þá greiddi ríkissjóður einnig á síðasta ári upp s.k. Avens skuldabréf að fjárhæð 28,3 mia.kr. Á fyrri árshelmingi 2015 keypti ríkissjóður á markaði tæplega helming af útstandandi skuldabréfaútgáfu frá árinu 2011, eða um 68 mia.kr. Eftirstöðvar skuldabréfaútgáfunnar námu um 65 mia.kr. í byrjun árs 2016 en gjalddagi skuldabréfanna er í júní 2016. Eftirstöðvar skuldabréfaútgáfunnar frá því 2012 námu 130 mia.kr. í lok árs 2015 og evruútgáfunnar frá 2014 um 106 mia.kr.

### **Ráðstafanir á yfirstandandi ári og staða í árslok**

Í lok síðasta árs voru greiddir tæpir 50 mia.kr. inn á höfuðstól skuldabréfs sem gefið var út til styrkingar eigin fjár Seðlabanka Íslands haustið 2008 eftir fall bankakerfisins. Skuldabréfið stóð því í 90 mia.kr. í byrjun árs 2016. Þá var fyrsta hluta stöðugleikaframlaga slitabúa fallinna fjármálafyrirtækja ráðstafað inn á skuldabréfið þann 1. mars sl., alls 25 mia.kr. Skuldabréf sem gefin voru út vegna eiginfjárframlags til nýrra fjármálastofnana námu í lok síðasta árs 213 mia.kr. Í fjárlögum ársins 2016 er gert ráð fyrir að selja hluta af eignarhlut ríkissjóðs í Landsbankanum á síðari hluta ársins eða gera sambærilegar ráðstafanir, og nota andvirðið til þess að greiða niður skuldabréfið. Þá er gert ráð fyrir að nettó ríkisbréfaútgáfa verði neikvæð um 5 mia.kr. á þessu ári. Í fjárlögum ársins 2016 er gert ráð fyrir að endurfjármagna eftirstöðvar af skuldabréfaútgáfu í Bandaríkjadöllum frá því á árinu 2011, samtals um 64 mia.kr. Framundan er næsta skref í losun fjármagnshafta sem miðar að aflandskrónueigendum. Að því skrefi loknu verður stærð gjaldeyrisforðans metin og ákvörðun um endurfjármögnun á skuldabréfinu mögulega endurskoðuð í kjölfarið. Gangi þessar forsendur eftir munu heildarskuldir ríkissjóðs lækka um u.þ.b. 170 mia.kr. á yfirstandandi ári og er skuldastaðan í árslok því áætluð 1.167 mia.kr.

### **Stöðugleikaframlög og ráðstafanir til niðurgreiðslu skulda**

Stöðugleikaframlög sem slitabú viðskiptabankanna þriggja auk minni slitabúa lögðu fram í tengslum við nauðasamninga og undanþágu frá gjaldeyrishöftum má í megin atriðum flokka í laust fé, framsalseignir og fjársópseignir auk eignarhluta í Íslandsbanka og skuldabréf með veði í Arionbanka. Stöðugleikaframlögin renna til ríkissjóðs. Laust fé verður varðveitt á sérstökum reikningi ríkissjóðs í Seðlabanka Íslands og Bankasýsla ríkisins mun fara með eignarhluta ríkissjóðs í Íslandsbanka. Sérstakt félag verður stofnað á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem fara mun með umsýslu, fullnustu og sölu á öðrum eignum sem eru hluti af stöðugleikaframlagi slitabúanna. Gert er ráð fyrir að úrvinnslu eignanna verði lokið innan þriggja ára. Við ráðstöfun á andvirði stöðugleikaframlaganna skal fylgja ákvæðum 2. mgr. 1. gr. laga nr. 60/2015 um stöðugleikaskatt þannig að hún samrýmist markmiðum um efnahagslegan og fjármálagan stöðugleika. Tekjur af stöðugleikaframlagi skulu nýttar til niðurgreiðslu skulda ríkissjóðs að höfðu samráði við Seðlabanka Íslands.

Framsalseignir eru þær eignir sem ríkissjóður fékk framseldar þegar nauðasamningar voru staðfestir. Framsalseignir eru meðal annars skráð og óskráð hlutabréf, skráð og óskráð skuldabréf, lánaeignir og aðrar fjárkröfur. Hluta þessara eigna ætti að vera unnt að koma í verð með tiltölulega skömmum fyrirvara eins og skráðum verðbréfum en varðandi aðrar



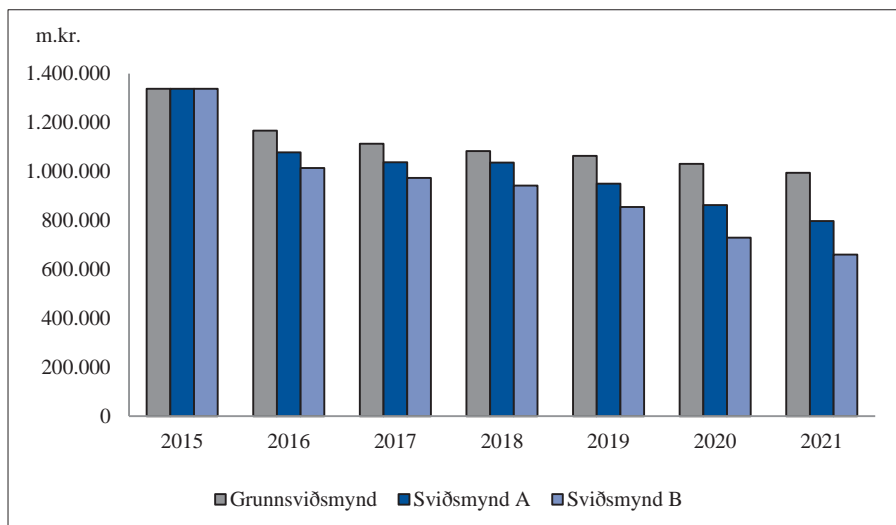
eignir er óvissan meiri. Lagt hefur verið mat á mögulegar endurheimtur einstakra eigna sem endurspeglast í áætlun um mat áhrifum á ríkisfjármálaáætlun. Matið er fremur varfærið og eignamat er talið raunhæft. Fjárþóseignir verða í vörslu og umsýslu slitabúanna. Eftir því sem unnið verður úr þeim eignum og þær seldar rennur andvirði þeirra í formi reiðufjár inn á reikning ríkissjóðs í Seðlabanka Íslands. Gert er ráð fyrir að úr þeim eignum verði unnið á næstu árum.

Alls eru stöðugleikaframlögin metin á 384 mia.kr. Stærsta einstaka eignin er í formi hlutfjár í Íslandsbanka eða 185 mia.kr. og skuldabréfs með veði í hlutfé í Arion banka að fjárhæð 84 mia.kr. Samkvæmt lögum er stöðugleikaframlagi fyrst ætlað að mæta niðurfelldum bankaskatti sem annars hefði verið lagður á slitabúin en hann nemur samtals um 34 mia.kr. á árunum 2016 og 2017. Það sem eftir stendur auk annarra tekna af eignunum sem falla til á næstu árum verður til ráðstöfunar til niðurgreiðslu skulda samkvæmt lögum nr. 60/2015 um stöðugleikaskatt. Í þessari fjármálaáætlun er þó vegna varfærnisjónarmiða ekki gert ráð fyrir sölu á eignarhlut ríkisins í Íslandsbanka, enda óvissa um hvort eða hvenær af henni getur orðið, og er því aðeins gert ráð fyrir að nýta um 190 mia.kr. af stöðugleikaframlögunum til niðurgreiðslu skulda á tímabili áætlunarinnar. Þar af er gert ráð fyrir um 90 mia.kr. til uppgreiðslu á skuldabréfi Seðlabanka Íslands og um 100 mia.kr. til niðurgreiðslu annarra skulda.

### Þróun skulda og áhrif á fjármagnsjöfnuð

Fjármálaáætlunin fyrir árin 2017–2021 gerir ráð fyrir að heildarskuldir ríkissjóðs standi í 1.167 mia.kr. í lok árs 2016 og að þær lækki um 172 mia.kr. að nafnvirði á tímabilinu og standi í 995 mia.kr. í lok árs 2021. Áætlað er að heildarskuldir sem hlutfall af VLF hafi náð hámarki í 86% í lok árs 2011 og muni lækka á komandi árum úr 61% í lok árs 2015 og fari

### Heildarskuldir ríkissjóðs



undir 50% í lok árs 2016. Í lok tímabilsins er brúttó skuldahlutfall ríkissjóðs áætlað 32% af VLF samkvæmt fyrirbyggjandi forsendum og útreikningum í fjármálaáætluninni. Hrein staða skulda er skilgreind sem heildarskuldir að frádrögnum vaxtaberandi eignum en þær samanstanda af veittum lánum, skammtímakröfum og handbæru fé ríkissjóðs. Aðrar eignir, m.a. hlutfé í fjármálastofnunum eða öðrum fyrirtækjum, eru undanskildar. Hrein staða skulda

ríkissjóðs í lok árs 2015 var neikvæð um 23% af VLF. Hún fer batnandi á tímabilinu og er áætlað að hún verði neikvæð um 13% í lok árs 2021. Skuldaregla samkvæmt nýlegum lögum um opinber fjármál er nokkuð frábrugðin þeirri nettó stöðu sem er skilgreind hér, þar sem hún tekur aðeins tillit til handbærs fjár en ekki annarra vaxtaberandi eigna. Samkvæmt þeirri reglu skulu heildarskuldir hins opinbera í heild vera lægri en 30% af VLF en annars ber að lækka þann hluta skuldanna sem umfram er um a.m.k. 5% að meðaltali árlega á hverju þriggja ára tímabili. Áætlað er að skuldir hins opinbera nái þessu marki í lok ársins 2018 en þar af verði skuldir ríkissjóðs 24% af VLF.

Áætlað er að fjármagnsjöfnuður ríkissjóðs hafi verið neikvæður um 63,3 mia.kr. á árinu 2015. Þær ráðstafanir sem gert er ráð fyrir í lánamálum ríkissjóðs á yfirstandandi ári og á tímabili fjármálaáætlunarinnar skila sér í verulegum bata á fjármagnsjöfnuði. Á árinu 2017 er gert ráð fyrir að fjármagnsjöfnuður verði neikvæður um 45,1 mia.kr. eða 1,8% af VLF. Í lok tímabilsins er fjármagnsjöfnuður ríkissjóðs áætlaður 40,5 mia.kr. eða 1,3% af VLF. Lánsfjárfjöfnuður batnar því um tæpa 23 mia.kr. á tímabili fjármálaáætlunarinnar.

### Sviðsmyndir um þróun skulda og fjármagnsjafnaðar

Til viðbótar við það grundæmi um þróun skulda og fjármagnsjafnaðar sem fjármálaáætlunin byggist á eru hér á eftir settar fram tvær sviðsmyndir sem gera ráð fyrir ýmsum viðbótar forsendum og markmiðum sem unnt væri að sækja að í því skyni að ná fram enn frekari niðurgreiðslu skulda.

**Sviðsmynd A.** Í þessari sviðsmynd er gert ráð fyrir því að allur hluti ríkissjóðs í Íslandsbanka verði seldur í jöfnum hlutum á þremur árum á árunum 2019–2021 og söluandvirðið verði notað til niðurgreiðslu skulda eins og lög nr. 60/2015 um stöðugleikaskatt mæla fyrir um. Til viðbótar er gert ráð fyrir sérstökum aukaarðgreiðslum úr bönkunum tveimur á yfirstandandi ári, Íslandsbanka og Landsbanka, til lækkunar á eiginfjárstöðu þeirra, samtals 90 mia.kr., og að andvirði þeirra verði einnig nýtt til niðurgreiðslu skulda og skuldbindinga. Í þessu dæmi er gengið út frá því að sala á 30% hlut í Landsbanka gangi eftir eins og gert er ráð fyrir í fjárlögum. Samtals gætu þessar ráðstafanir skilað um 210 mia.kr. til niðurgreiðslu skulda á næstu árum. Í dæminu er þó gert ráð fyrir að þar af verði um 60 mia.kr. varið til lækkunar á lífeyrisskuldbindingum ríkissjóðs en það hefur ekki í för með sér samsvarandi lækkun á vaxtagjöldum.

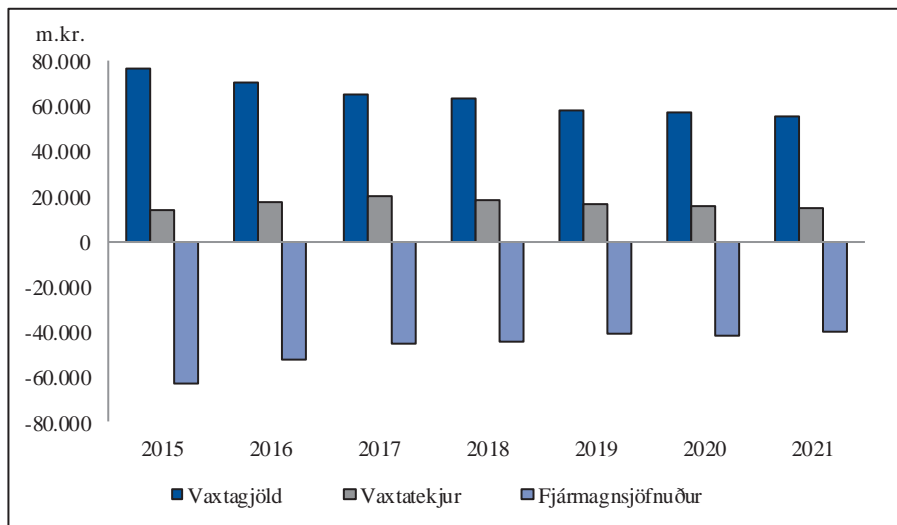
Samkvæmt þessari sviðsmynd standa heildarskuldir ríkissjóðs í 1.079 mia.kr. í lok árs 2016 og lækka á tímabili áætlunarinnar í 799 mia.kr. í lok árs 2021 eða um 280 mia.kr. að nafnvirði. Hlutfall skulda af vergri landsframleiðslu lækkar að sama skapi úr 46% í lok árs 2016 í 26% í lok árs 2021. Sé tekið tillit til þeirra ráðstafana sem gert er ráð fyrir í sviðsmyndinni myndu vaxtagjöld ríkissjóðs lækka um u.þ.b. 10 mia.kr. á ári þegar komið væri fram á árið 2021 frá því sem reiknað er með í grundæmi fjármálaáætlunarinnar, eða í 44 mia.kr.

**Sviðsmynd B.** Í þessari sviðsmynd er til viðbótar við ráðstafanir í sviðsmynd A er gert ráð fyrir sölu á 30% hlut í Landsbanka til viðbótar við þá sölu sem er áætluð samkvæmt fjárlögum 2016 og að sá hlutur auk hlutarins í Íslandsbanka verði seldur í jöfnum áföngum á fjórum árum. Þá er gert ráð fyrir uppgreiðslu á USD skuldabréfi sem er á gjalddaga í júní 2016 og að um 500 milljónir (af 750 milljónum) verði endurfjármagnaðir af evru skuldabréfi sem er á gjalddaga 2020. Í þessari sviðsmynd er gert ráð fyrir 100 mia.kr. innágreiðslu inn á lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs sem ekki leiðir til lækkunar á vaxtagjöldum.

Samkvæmt sviðsmynd B verða heildarskuldir ríkissjóðs 1.015 mia.kr. í lok árs 2016. Á tímabili fjármálaáætlunarinnar mundu þær lækka um 388 mia.kr. og staða heildarskulda í lok árs 2021 er því áætluð 662 mia.kr. Hlutfall heildarskulda af VLF lækkar úr 43% í lok árs 2016 í 21% í lok árs 2021. Vaxtagjöld ríkissjóðs yrðu með þessum ráðstöfunum u.þ.b. 16

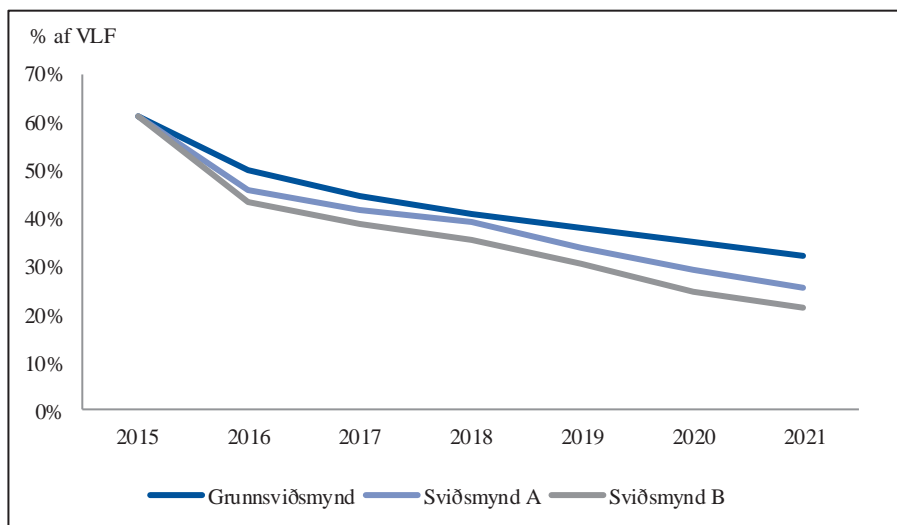
mia.kr. lægri þegar komið væri fram á árið 2021 en samkvæmt grundæmi fjármálaáætlunarinnar, eða tæplega 39 mia.kr.

### Fjármagnsjöfnuður



Hér á undan og eftir má sjá myndræna framsetningu á samanburði á þróun skulda og skuldahlutfalli á árunum 2016 og 2021 út frá grundæmi fjármálaáætlunarinnar og sviðsmyndum A og B. Ljóst er að ef vel er á málum haldið gæti staða ríkissjóðs í lok tímabilsins orðið með því besta sem gerist á meðal OECD ríkja, en að meðaltali var skuldahlutfall þeirra 78% á árinu 2014. Markmið um jákvæða nettó skuldastöðu er því vel raunhæft innan fárra ára ef viðeigandi ráðstafanir verða gerðar í efnahagsreikningi ríkisins.

### Hlutfall skulda af VLF



## 5 Fjármál sveitarfélaga

### 5.1 Þáttur sveitarfélaga í þjóðarbúskapnum

Íslensku samfélagi er skipt niður í 74 sveitarfélög. Sveitarfélögin mynda annað stjórn-sýslustig landsins á samt ríkinu. Þau fara með um 30% af opinberum útgjöldum og bera um 14% af opinberum skuldum. Sveitarfélögin sjá um margháttaða nærpjónustu við íbúana. Sveitarfélögin eru fjármögnuð með skatttekjum, greiðslum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga og þjónustutekjum. Fjöldi stöðugilda hjá sveitarfélögum er ríflega 20 þúsund (B–hluti með-talinn) samanborið við um 17 þúsund hjá ríkinu, þar af er tæplega þriðjungur í þjónustu við grunnskólastigið. Skipting íbúa sveitarfélaga er þannig að 64% landsmanna búa á höfuð-borgarsvæðinu, rúmlega 22% á svo kölluðum vaxtarsvæðum, þ.e. frá Borgarbyggð til Árborgar að viðbættum Akureyrarbæ, Fljótshéraði og Fjarðarbyggð, og 14% dreifast á önnur svæði.

### 5.2 Fjármálareglur sveitarfélaga

Til að sveitarfélög geti sinnt lögbundnum verkefnum sínum með sjálfbærum hætti til framtíðar er þeim skylt að starfa eftir fjármálareglum sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011. Þær reglur eru: (1) að samanlögð heildarútgjöld rekstrar vegna A– og B–hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. laganna séu á hverju þriggja ára tímabili ekki hærri en nemur samanlögðum reglulegum tekjum (jafnvægisregla), og (2) að heildarskuldir og skuldbindingar A– og B–hluta í reikningsskilum skv. 60. gr. laganna séu ekki hærri en sem nemur 150% af reglu- legum tekjum (skuldaregla).

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

Jafnvægisregla sveitarstjórnarlaga kveður á um að rekstrarniðurstaða skv. reikningsskila- reglum sveitarfélaga skuli vera jákvæð yfir hvert þriggja ára tímabil en afkomuregla laga um opinber fjármál nr. 123/2015 segir að heildarafkoma A–hluta ríkissjóðs og A–hluta sveitar- félaga yfir fimm ára tímabil skuli ávallt vera jákvæð (sjá kafla 3) Heildarafkoma er frábrugð- in rekstrarniðurstöðu sveitarfélaga að því leyti að í heildarafkomu er tekið að fullu tillit til útgjalda vegna fjárfestinga. Rekstrarafkoma (rekstrarniðurstaða) mælir hvort tekjur sveitar- félaga nægi fyrir rekstrargjöldum, þ.m.t. afskriftum fastafjármuna, en heildarafkoma mælir hvort tekjur nægi bæði fyrir rekstrargjöldum og hreinni fjárfestingu (þ.e. fjárfestingu að frá- dregnum afskriftum). Hafa verður í huga að ákvæði laga um opinber fjármál taka ekki til einstakra sveitarfélaga, heldur til A–hluta ríkissjóðs og A–hluta sveitarfélaga sem heildar.

### 5.3 Fjármál A–hluta sveitarfélaga

Í lögum um opinber fjármál er gerður greinarmunur á hugtökunum hið opinbera og opin- berir aðilar.<sup>13</sup> Hið opinbera nær til starfsemi og verkefna sem teljast til A–hluta ríkis og A– hluta sveitarfélaga, en A–hlutinn samkvæmt skilgreiningu nær til þeirrar starfsemi sem að mestu er fjármagnaður með álagningu skatta en ekki með sölu á vöru og þjónustu á almenn- um markaði. Til B– og C–hluta telst hins vegar sú opinber starfsemi sem að mestu er

<sup>13</sup> Hið opinbera er þýðing á enska hugtakinu „general government sector“ en opinberir aðilar þýðing á „public sector“.

fjármögnuð með sölu á vöru og þjónustu á almennum markaði. Saman mynda A-, B- og C-hlutar geirann opinberir aðilar.<sup>14</sup>

### 5.3.1 Afkoma A-hluta sveitarfélaga<sup>15</sup>

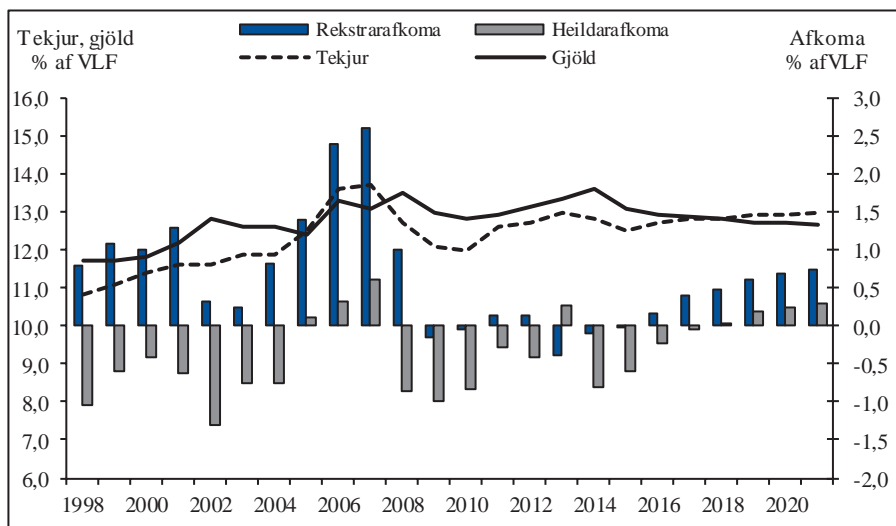
#### Heildarafkoma

Á síðasta ári er áætlað af heildarafkoma A-hluta sveitarfélaga hafi verið neikvæð um 13 mia.kr. eða -0,6% af VLF samanborið við -0,8% neikvæða afkomu árið á undan. Áætlanir benda til þess að á yfirstandandi ári verði afkoma A-hluta sveitarfélaga neikvæð um 5,4 mia.kr. eða -0,2% af VLF. Batnandi heildarafkoma skýrist af 9,1% hækkun tekna á sama tíma og útgjöldin vaxta um 6,1% í krónum talið. Vert er að minna á að heildarafkoma mælir hvort tekjur sveitarfélaga nægi fyrir útgjöldum bæði til rekstrar og fjárfestinga ársins.

Áætlanir<sup>16</sup> fyrir árin 2017–2021 gera ráð fyrir að það takist að vinna á halla á heildarafkomu A-hluta sveitarfélaga þannig að hún verði í járnnum næstu 2–3 árin en fari batnandi þegar líður á tímabilið og skili afgangi sem nemi 0,3% af VLF 2021. Þessi afkomuþróun felur í sér að heildarskuldir A-hluta sveitarfélaga lækka nokkuð sem hlutfall af VLF á tímabilinu þótt nafnvirði þeirra hækki.

Ástæða er til að vekja athygli á að í þessum áætlunum er gert ráð fyrir afar litlum fjárfestingum á vegum sveitarfélaganna í sögulegu samhengi en það endurspeglar aðlögun sveitarfélaga að skuldareglu fjármálareglna sveitarfélaga á tímabilinu. Hins vegar er ljóst að til lengri tíma getur skapast meiri þörf fyrir fjárfestingar til að sinna nauðsynlegri endurnýjun fastafjármuna og uppbyggingu innviða, eins og nánar er rakið hér á eftir.

### Afkoma A-hluta sveitarfélaga 1998–2021



Ljóst er að efnahagsþróun á áætlunartímabilinu er bæði ríki og sveitarfélögum afar hagfelld eins og nánar er rakið í kafla 2 í voráætluninni. Hagkerfið er nú á sjötta ári hagvaxtar

<sup>14</sup> A- og B-hluti skírskotar til sveitarfélaga og A-, B- og C-hluti til ríkisins.

<sup>15</sup> Sjá fjárstreymisyfirlit fyrir A-hluta sveitarfélagaárin 2017–2021 á bls. 4.

<sup>16</sup> Áætlanir byggja á fjárhagsáætlunum sveitarfélaga og reiknilíkani byggðu á þjóðhagsforsendum og eru niðurstöður nokkuð samhljóma. Gera verður þó fyrirvara um þessar áætlanir þar sem til stendur nánari rýning á gæðum gagna og þeirri aðferðafræði sem notast er við til að spá fyrir um fjármál sveitarfélaga.

og spáð er kröftugum áframhaldandi vexti sem þó dvínar lítið eitt til loka tímabilsins og fyrir liggur að mikil þörf er fyrir að aðhaldsstig opinberra fjármála vegi á móti framleiðsluspennu og eftirspurnarþenslu. Fjármálaáætlunin gerir þó ekki ráð fyrir að A–hluti sveitarfélaga nái að skila afkomuafgangi á næstu árum sem hafi teljandi áhrif til þess.

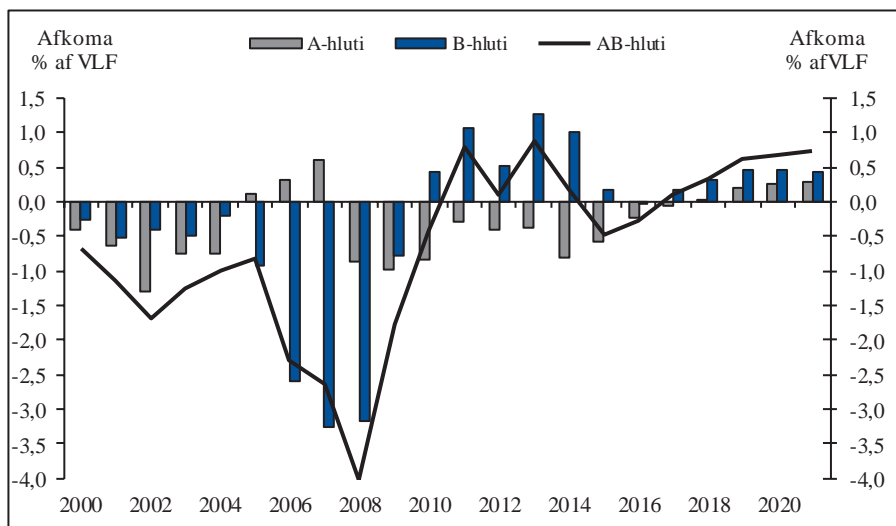
### Rekstrarafkoma á þjóðhagsgrunni

Rekstrarafkoma A–hluta sveitarfélaga á þjóðhagsgrunni var neikvæð um -0,7 mia.kr. á síðasta ári samkvæmt áætlun eða 0% af VLF sem svipuð afkoma og árið áður, en hún mælir afkomu sveitarfélaga fyrir hreina fjárfestingu. Á yfirstandandi ári er gert ráð fyrir að rekstrarafkoman verði jákvæð um 3,9 mia.kr. eða um 0,2% af VLF og fari síðan batnandi ár frá ári og verði komin í um 0,7% af VLF árið 2020–2021. Á myndinni hér að framan sést að heildarafkoma A–hluta sveitarfélaga hefur verið neikvæð flest árin á sama tíma og rekstrarafkoman hefur verið jákvæð.

### Heildarafkoma A– og B–hluta sveitarfélaga

Eins og nánar verður gerð grein fyrir í kafla 5.4 varðandi fjármál B–hluta sveitarfélaga hér á eftir þá benda áætlanir til þess að afkoma hans verði jákvæð á komandi árum og styrki því afkomu A– og B–hluta sveitarfélaga. Á yfirstandandi ári er gert ráð fyrir að heildarafkoma A– og B–hluta sveitarfélaga verði neikvæð sem nemur -0,2% af VLF. En snúist síðan í jákvæða afkomu upp á 0,1% árið 2017 og batni síðan stöðugt og verði komin í 0,7% af VLF árin 2020–2021 miðað við fjárfestingastig þessara hluta.

### Heildarafkoma A– og B–hluta sveitarfélaga 1998–2021



### Heildarafkoma og rekstrarniðurstaða skv. sveitarstjórnarlögum

Í meðfylgjandi töflu er sýnd áætlun þróun heildarafkomu og rekstrarniðurstöðu sveitarfélaga skv. reikningsskilum sveitarfélaga. Mikilvægt er að hafa í huga þann mun sem er á heildarafkomu og rekstrarniðurstöðu sveitarfélaga sem gerð er grein fyrir í kafla 5.2. Sveitarfélögin munu á tímabilinu vinna áfram í samræmi við fjármálaeign sveitarfélaga sem endurspeglast í áætlunum um jafnvægi í rekstri og lækkun skulda. Samkvæmt fyrirbyggjandi áætlunum leiðir þetta til jafnvægis í heildarafkomu A–hluta árin 2017–2021 og jákvæðrar

heildarafkomu A- og B-hluta sveitarfélaga. Þannig er gert ráð fyrir að afkomuáhrif A-hluta sveitarfélaganna verði fremur hlutlaus í heildarafkomu hins opinbera, þ.e. A-hluta ríkis og sveitarfélaga, en að þegar B-hluta fyrirtæki eru meðtalin leggi þau meira af mörkum til að afkoma opinberra aðila í heild verði jákvæð árin 2017–2021, eins og kemur fram í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga. Líkt og í samkomulaginu verður þó að gera fyrirvara um nákvæmni og gæði gagna.

### Heildarafkoma og rekstrarniðurstaða skv. sveitarstjórnarlögum

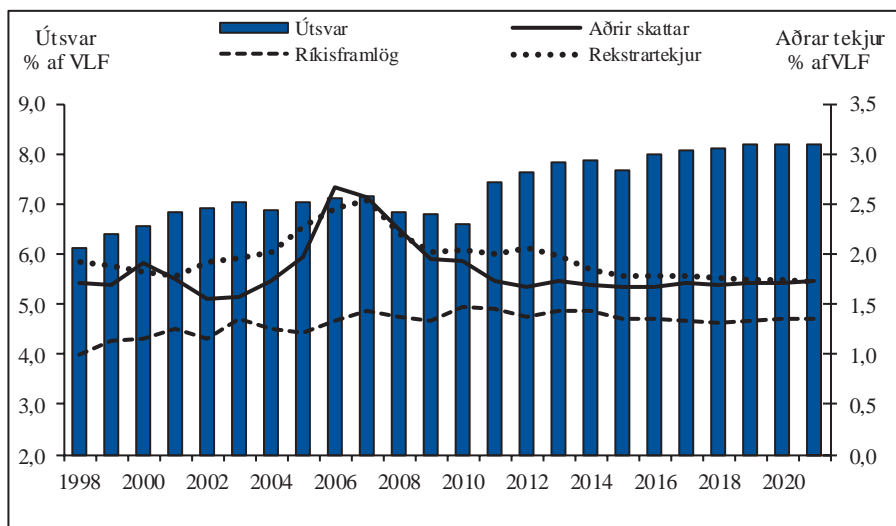
Hlutfall af VLF	Áætlun 2016	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Heildarafkoma, A-hluta* .....	-0,3	-0,1	-0,1	0,2	0,2	0,3
Heildarafkoma, A- og B-hluta* .....	-0,3	0,0	0,2	0,6	0,7	0,7
Rekstrarniðurstaða, A-hluta* .....	0,1	0,2	0,3	0,3		
Rekstrarniðurstaða, A- og B-hluta* .....	0,6	0,7	0,8	0,9		

\*) Áætlanir sveitarfélaga ná til 2019; áætlanir FJR 2020-2021.

#### 5.3.2 Tekjur sveitarfélaga

Megintekjur sveitarfélaga eru skatttekjur, ríkisframlög og rekstrartekjur, einkum eignatekjur og sala á vöru og þjónustu. Skatttekjur, aðallega útsvar og fasteignaskattar, skilufu A-hluta sveitarfélaga um þremur fjórðu hlutum tekna þeirra árið 2014. Þar af vógu útsvarstekjur langþyngst eða ríflega fjórum fimmtu hlutum skatttekna eða sem svarar til tæplega 8% af VLF.

#### Tekjur A-hluta sveitarfélaga 1998–2021



Hluttur útsvarstekna í tekjum A-hluta sveitarfélaga hefur ríflega tvöfaldast frá byrjun tífunda áratugarins meðal annars vegna þess að flutningur verkefna grunnskóla og málefna fatlaðra frá ríki til sveitarfélaga hefur verið fjármagnaður með hækkun útsvars samhliða tilsvarandi lækkun á tekjuskatti ríkisins. Ríkisframlög, einkum frá Jöfnunarsjóði sveitar-

félaga, námu um 29 mia.kr. árið 2014 eða um rúmlega 11% tekna sveitarfélaga. Ríflega 14% tekna sveitarfélaga eru í formi vöru- og þjónustusölu og eignatekna, þ.e. vaxtatekna og arðgreiðslna.

Með hliðsjón af fjárhagsáætlunum, þjóðhagssþá og þeim forsendum sem þar liggja að baki um þróun launa, atvinnuleysis, verðlags og fjárfestinga má gera ráð fyrir að tekjur sveitarfélaga verði í kringum 13% af VLF næstu fimm árin að óbreyttum útsvarshlutföllum en hækki þó örlítið. Á yfirstandandi ári er gert ráð fyrir að heildartekjur sveitarfélaganna verði um 300 mia.kr. eða 12,7% af VLF og hækki um rúmlega 9% milli ára. Á næsta ári er áætlað að tekjurnar hækki um tæp 8% og síðan árlega á bilinu 5,7 til 6,2 prósent út áætlunartímabilið.

Gert er ráð fyrir að útsvarstekjur sveitarfélaga hækki um ríflega 8% á næsta ári og um 6,5% næstu tvö árin og síðan 5,5% síðustu tvö ár áætlunartímabilsins. Útsvarstekjur munu því fara úr 187 mia.kr. (7,9 af VLF) á yfirstandandi ári í 256 mia.kr. (8,2% af VLF) árið 2021.

Gert er ráð fyrir að fasteignaskattar muni hækka um ríflega 9% á næsta ári og á bilinu 5,5 til 6,5 prósent árlega út áætlunartímabilið. Á yfirstandandi ári er áætlað að þessi skattur skili sveitarfélögunum ríflega 37 mia.kr. (1,6% af VLF) og í lok áætlunartímabilsins um 51 mia.kr. (1,6% af VLF) eins og lesa má úr meðfylgjandi töflu. Fjárframlög til sveitarfélaga úr ríkissjóði eru í samræmi við ákvarðanir A–hluta ríkissjóðs og ákvæði laga og reglna þar um. Þá byggja spár um aðrar tekjur sveitarfélaga á þróun hagvaxtar samkvæmt þjóðhagssþá.

### Tekjur A–hluta sveitarfélaga 2014–2021

Mia.kr.	Áætlun 2016	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
<b>Heildartekjur .....</b>	<b>298,7</b>	<b>321,6</b>	<b>340,8</b>	<b>362,2</b>	<b>382,9</b>	<b>404,7</b>
<b>Skatttekjur .....</b>	<b>225,7</b>	<b>244,6</b>	<b>259,8</b>	<b>276,7</b>	<b>292,6</b>	<b>309,4</b>
Skattar á tekjur og hagnað .....	187,1	202,4	215,3	229,3	242,3	256,0
Eignarskattar .....	37,0	40,4	42,7	45,4	48,2	51,1
Skattar á vöru og þjónustu .....	1,6	1,8	1,9	2,0	2,1	2,2
<b>Fjárframlög .....</b>	<b>31,7</b>	<b>33,4</b>	<b>35,1</b>	<b>37,3</b>	<b>39,7</b>	<b>42,2</b>
<b>Aðrar tekjur .....</b>	<b>41,3</b>	<b>43,7</b>	<b>46,0</b>	<b>48,2</b>	<b>50,6</b>	<b>53,1</b>
Eignatekjur .....	9,7	10,2	10,6	10,9	11,3	11,7
Sala á vöru og þjónustu .....	30,8	32,6	34,4	36,3	38,3	40,4
Ýmsar tekjur og óskilgr. tekjur .....	0,8	0,9	0,9	1,0	1,1	1,1
<b>Heildartekjur, hlutfall af VLF .....</b>	<b>12,7</b>	<b>12,8</b>	<b>12,8</b>	<b>12,9</b>	<b>12,9</b>	<b>13,0</b>

#### 5.3.3 Útgjöld sveitarfélaga

Breytt verkaskipting ríkis og sveitarfélaga hefur haft veruleg áhrif á samsetningu útgjalda sveitarfélaga með þeim afleiðingum að vægi samneysluútgjalda eins og launakostnaðar og vöru- og þjónustukaupa í heildarútgjöldum sveitarfélaga hefur aukist umtalsvert. Á síðast ári námu þau um fjórum fimmtu hlutum útgjalda sveitarfélaga eða sem nemur 10,4% af VLF. Til samanburðar voru þau 4,9% af VLF í byrjun títunda áratugar síðustu aldar (sjá mynd hér á eftir).

Tilfærsluútgjöld<sup>17</sup> sveitarfélaga hafa einnig aukist allnokkuð síðasta áratuginn og mælast 1,6% af VLF í fyrra eða um prósentí hærri en 2001. Þá hefur fjárfesting sveitarfélaga dregist

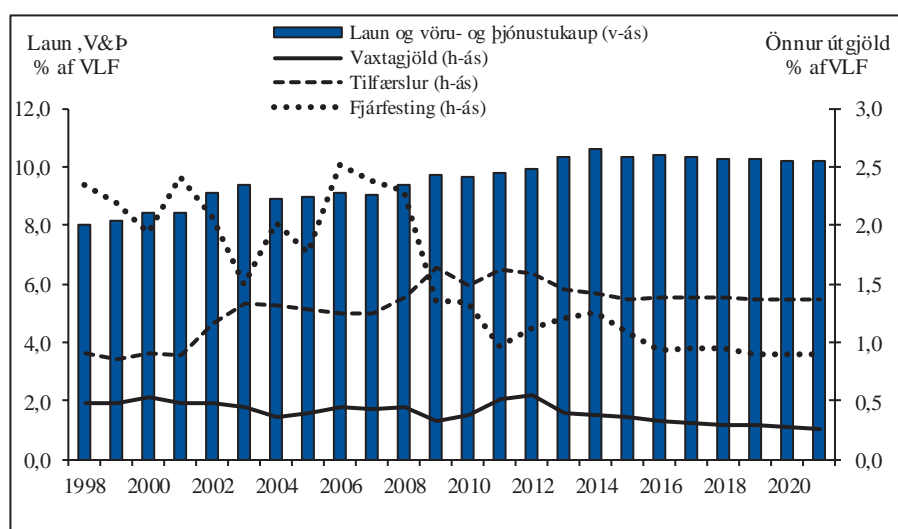
<sup>17</sup> Greiðslur til þriðja aðila án þess að vara eða þjónusta komi á móti.



verulega saman undanfarin ár, en hún var 1,3% af VLF 2014 og er áætluð 1,1% í fyrra. Til samanburðar var hún á bilinu 1,5 til 2,5 prósent af VLF tvo áratugin þar á undan eins og lesa má af mynd hér fyrir neðan.

Þróun launa og almenns verðlags ræður miklu um framvindu samneysluútgjalda í krónum talið. Einnig breyting á umfangi, gæðum og framleiðni við veitingu samneysluþjónustu, en ýmsir lýðfræðilegir þættir eins og nemendafjöldi í leik- og grunnskólum hafa einnig áhrif í þá veru. Spá um þróun launakostnaðar sveitarfélaga og vöru- og þjónustukaupa byggir á þjóðhagsspá og undirliggjandi forsendum hennar, s.s. um þróun launa og verðlags og magnbreytingu samneyslu. Niðurstaðan er að samneysluútgjöld sveitarfélaga verða 10,4% af VLF á yfirstandandi ári samkvæmt áætlun eða 244 mia.kr. Þau lækka síðan í 10,2% og haldast á því stigi út áætlunartímabilið.

### Útgjöld sveitarfélaga 1998–2021



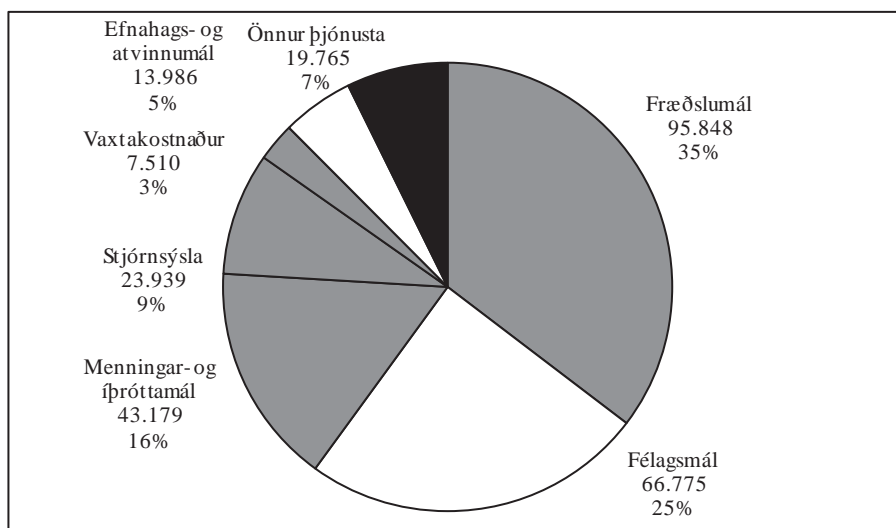
Fjárfesting sveitarfélaga náði sögulegu lágmarki 2011 eins og sést á mynd hér fyrir framan er hún var 1,0% af VLF, en í ár er áætlað að hún verði aðeins 0,9% af VLF (21 mia.kr.) og haldist síðan í 0,9% af VLF út áætlunartímabilið. Þessi áætlun byggist á fjárhagsáætlunum sveitarfélaga og felur í sér að fjárfesting sveitarfélaga verði töluvert lægri en hún

### Útgjöld sveitarfélaga 1998–2021

Mia.kr.	Áætlun 2016	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
<b>Heildargjöld .....</b>	<b>304,1</b>	<b>323,0</b>	<b>340,4</b>	<b>356,9</b>	<b>375,7</b>	<b>395,4</b>
Laun og vöru- og þjónustukaup .....	244,0	258,1	272,4	286,7	302,1	318,4
þ.a. laun .....	145,9	155,4	164,9	174,8	185,6	197,0
Vaxtakostnaður .....	8,1	8,2	8,3	8,4	8,5	8,6
Tilfærsluútgjöld .....	30,9	32,9	34,7	36,6	38,5	40,4
Fjárfesting .....	21,0	23,8	25,0	25,2	26,6	28,1
<b>Heildargj. sem hlutfall af VLF .....</b>	<b>12,9</b>	<b>12,9</b>	<b>12,8</b>	<b>12,7</b>	<b>12,7</b>	<b>12,7</b>

hefur að jafnaði verið frá 1998, en á tímabilinu 1998–2014 var hún 1,8% af VLF að meðaltali. Áætlunin endurspeglar aðlögun sveitarfélaga að skuldareglu fjármálareglna sveitarfélaga. Hins vegar er ljóst að til að tryggja sjálfbærni í fjármálum sveitarfélaga til lengri tíma getur þurft að auka fjárfestingar til að tryggja viðunandi endurnýjun fastafjármuna, uppbyggingu innviða og til að mæta þróun í atvinnuháttum þjóðarinnar. Í samkomulagi ríkis og sveitarfélaga er m.a. gert ráð fyrir að fram fari skoðun á tekjustofnum sveitarfélaga og mögulegri styrkingu þeirra, reynist þess þörf, og er mikilvægt að þar verði m.a. horft til þess að tryggja fjármögnun fjárfestingaþarfar sveitarfélaga þegar horft er til lengri tíma.

### Málaflokkar útgjalda A–hluta sveitarfélaga 2014



Árið 2014 runnu ríflega 35% útgjalda sveitarfélaga til fræðslumála, um 25% til félagsmála og um 16% til menningar- og íþróttamála, alls um 78% af heildarútgjöldum eða um 206 mia.kr. Þar til viðbótar runnu ríflega 5% til veга- og samgöngumála (atvinnumála) og 11,6% til stjórnsýslu og vaxtakostnaðar.

#### 5.3.4 Efnahagur sveitarfélaga

##### Fastafjármunir

Bókhaldslegt virði fastafjármuna A–hluta sveitarfélaga í formi fasteigna, lóða, fasteignaréttinda, gatnakerfa, véla, tækja, áhaldra og búnaðar auk leigueigna nam 354 mia.kr. í árslok 2014 eða sem nemur um 18% af VLF. Að teknu tilliti til peningalegra eigna og skulda sem fjallað er um hér á eftir var bókhaldsleg hrein eign A–hluta sveitarfélaga ríflega 10% af VLF í árslok 2014.

##### Peningalegar eignir og skuldir

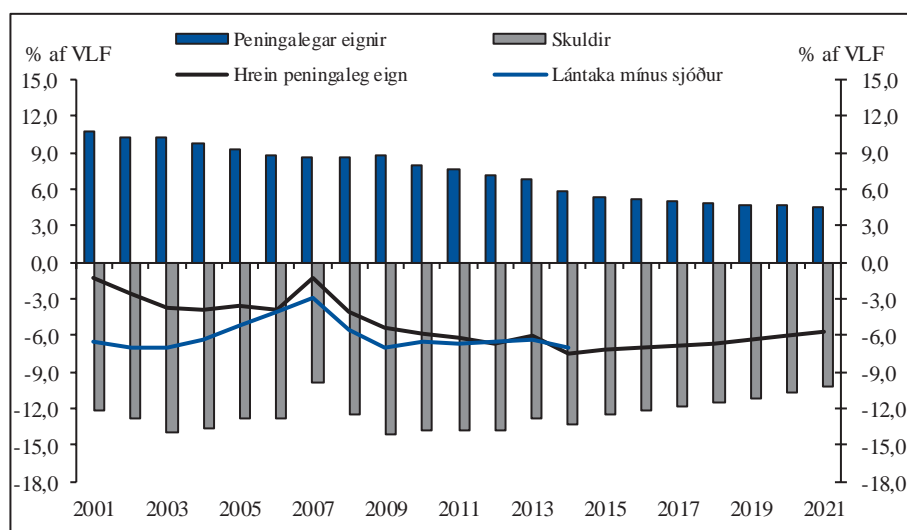
Á árinu 2014 hækkuðu skuldir A–hluta sveitarfélaga í 264 mia.kr. (13,3% af VLF) úr 240 mia.kr. (12,8% af VLF) og munaði þar mest um auknar lántökur sem jukust um 17 mia.kr. Undanfarnir ár hafa erlendar skuldir sveitarfélaga lækkað hratt eða úr 3% af VLF 2009 í 0,2% í árslok 2014 en að sama skapi jukust innlendar skuldir eða úr 5,9% af VLF í 7,7% þrátt fyrir að landsframleiðslan hafi vaxið talsvert á þessu tímabili. Þá hafa peningalegar eignir sveitarfélaganna farið lækkanði á undanförunum árum, en þær námu 8,8%

af VLF í árslok 2008 (133 mia.kr.) en voru í lok árs 2014 orðnar 5,8% (116 mia.kr.). Þyngst vegur lækkun í sjóði og bankareikningum. Þessi þróun felur í sér að hrein peningaleg staða A–hluta sveitarfélaga hefur farið versnandi, en hún var neikvæð um -7,5% af VLF í árslok 2014 (149 mia.kr.) samanborið við -4,0% neikvæða stöðu í árslok 2008.

Þar sem áætlanir um afkomu A–hluta sveitarfélaga gera ráð fyrir jafnvægi í heildar-afkomu eða heldur jákvæðri afkomu fram til ársins 2021 ætti hrein peningaleg staða sveitarfélaga að fara batnandi á næstu árum og vera neikvæð um 5,8% af VLF í árslok 2021.

Skuldir A–hluta sveitarfélaga að frádregnum sjóði og bankareikningum, sem er skulda-viðmið laga um opinber fjármál, var 6,9% af VLF í árslok 2014 en samkvæmt áætlun er gert ráð fyrir að það verði komið niður í um 5,4% í lok áætlunartímabilsins ef áætlanir um fjármál sveitarfélaga ganga eftir. Lækkun af prósentuhlutfallinu skýrist af áætlunum vexti landsframleiðslunnar á tímabilinu en hins vegar er reiknað með að nafnvirði skulda sveitarfélaganna á þennan mælikvarða muni hækka nokkuð eða um 21%.

### Hrein peningaleg eign A–hluta sveitarfélaga



### 5.4 Fjármál B–hluta sveitarfélaga

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

Á árinu 2014 voru heildartekjur B–hluta fyrirtækja 86 mia.kr og heildarskuldir 286 mia.kr. og vegur Orkuveita Reykjavíkur þar þyngst, en tekjur hennar voru 38,5 mia.kr. árið 2014 og heildarskuldir 187 mia.kr. Bókhaldslegt virði fastafjármuna B–hlutans var 438 mia.kr. á því ári og hreint eigið fé 150 mia.kr. eða 7,5% af VLF. Áætlanir um fjármál B–hluta sveitarfélaga benda til þess að árleg rekstrarafkoma hans verði jákvæð í kringum 0,5% af VLF á árunum 2017–2021 og heildarafkoman skili afgangi á bilinu 0,3–0,4% af VLF. Árlegar tekjur þeirra verða riflega 3% af VLF á tímabilinu.

## 5.5 Samkomulag milli ríkis og sveitarfélaga

Forsendur og markmið samkomulags ríkis og sveitarfélaga byggjast á lögum um opinber fjármál nr. 123/2015 um að ríki og sveitarfélög stuðli að góðri hagstjórn og styrkri og ábyrgri stjórn opinberra fjármála. Ríki og sveitarfélög eru sammála um eftirfarandi afkomumarkmið sem byggja á grunngildum laga um opinber fjármál um sjálfbærni, varfærni, stöðugleika, festu og gagnsæi:

- Heildarafkoma hins opinbera (A–hluti) skili afgangi sem nemi a.m.k. 1% af VLF árin 2017–2021.
- Heildarafkoma A–hluta sveitarfélaga verði í jafnvægi og stuðli þannig ekki að efnahagsþenslu á áætlunartímabilinu.
- Rekstur sveitarfélaga verði sjálfbær í þeim skilningi að skuldir þeirra sem hlutfall af VLF hækki ekki og stefnt verði að því að þær fari heldur lækkandi.
- Rekstri sveitarfélaga verði haldið innan varúðarmarka í þeim skilningi að tekjuáætlun sé varfærin, útgjaldaáætlun sé raunsæ og að sveitarfélög gangist ekki undir skuldbindingar sem raski forsendum í rekstri og afkomu til lengri tíma.

Samkvæmt samkomulaginu skal reynt að forðast fjárfestingaáform opinberra aðila sem auka á spennu í efnahagskerfinu á tímabilinu, en afkomumarkmiðin skoðast í ljósi hagspár um samfeldan hagvöxt næstu ár sem aukið getur á spennu á vinnumarkaði og ógnað stöðugleika. Samkomulagið byggir á fyrirbyggjandi fjárhagsáætlunum sveitarfélaga og reiknilíkani byggðu á þjóðhagsforsendum.<sup>18</sup> Einn meginþáttur samkomulagsins er að sveitarfélögin eru skuldbundin til að virða fjármálareglur sveitarstjórnalaga nr. 138/2011 sem tryggja við ríkjandi aðstæður ásættanlega afkomu sveitarfélaga í samræmi við þetta samkomulag. Í þessu ljósi verður ekki séð að þörf verði á sérstökum ráðstöfunum til að tryggja að markmið um afkomu sveitarfélaga náist umfram þær sem þau þurfa sjálf að hrinda í framkvæmd til að fylgja lagareglunum.

Fulltrúar ríkisins og Samband íslenskra sveitarfélaga eru sammála um að vinna að fjölmörgum viðfangsefnum á næstu misserum sem tíunduð eru í samkomulaginu. Þá hafa aðilar þess þann sameiginlega skilning að samkomulagið bindi ekki ákvarðanir einstakra sveitarfélaga. Á hinn bóginn felur samkomulagið í sér að Samband íslenskra sveitarfélaga skuli beita sér fyrir því að sveitarfélög muni sem heild haga fjármálum sínum þannig að þau virði ákvæði og forsendur samkomulagsins.

<sup>18</sup> Gerður er fyrirvari um nákvæmni og gæði gagna.

### Fjármál A- og B-hluta sveitarfélaga 2014–2021

Mia.kr., verðlag hvers árs	Áætlun 2016	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
<b>A-hluti sveitarfélaga:</b>						
Heildartekjur .....	298,7	321,6	340,8	362,2	382,9	404,7
Rekstrargjöld .....	294,8	311,4	328,1	344,9	362,8	381,6
<b>Rekstrarafkoma .....</b>	<b>3,9</b>	<b>10,2</b>	<b>12,7</b>	<b>17,3</b>	<b>20,2</b>	<b>23,1</b>
Fjárfesting .....	21,0	23,8	25,0	25,2	26,6	28,1
Afskriftir .....	-11,7	-12,2	-12,7	-13,2	-13,7	-14,3
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>-5,4</b>	<b>-1,4</b>	<b>0,5</b>	<b>5,3</b>	<b>7,3</b>	<b>9,3</b>
Heildartekjur % af VLF .....	12,7	12,8	12,8	12,9	12,9	13,0
Heildargjöld % af VLF .....	12,9	12,9	12,8	12,7	12,7	12,7
Rekstrargjöld % af VLF .....	12,6	12,4	12,4	12,3	12,3	12,2
Fjárfesting % af VLF .....	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
<b>Heildarafkoma % afVLF .....</b>	<b>-0,2</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>
<b>B-hluti sveitarfélaga:</b>						
Heildartekjur .....	86,2	82,3	84,3	86,7	91,2	95,9
Rekstrargjöld .....	72,5	69,8	70,6	71,2	74,9	78,8
<b>Rekstrarafkoma .....</b>	<b>13,7</b>	<b>12,5</b>	<b>13,7</b>	<b>15,5</b>	<b>16,3</b>	<b>17,1</b>
Fjárfesting .....	29,3	24,5	21,7	20,0	21,0	22,1
Afskriftir .....	-15,3	-16,0	-16,6	-17,0	-17,8	-18,8
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>-0,3</b>	<b>4,0</b>	<b>8,6</b>	<b>12,5</b>	<b>13,1</b>	<b>13,8</b>
Heildartekjur % af VLF .....	3,7	3,3	3,2	3,1	3,1	3,1
Heildargjöld % af VLF .....	3,7	3,1	2,9	2,6	2,6	2,6
Rekstrargjöld % af VLF .....	3,1	2,8	2,7	2,5	2,5	2,5
Fjárfesting % af VLF .....	1,2	1,0	0,8	0,7	0,7	0,7
<b>Heildarafkoma % afVLF .....</b>	<b>0,0</b>	<b>0,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>
<b>A- og B-hluti sveitarfélaga:</b>						
Heildartekjur .....	384,9	403,9	425,1	448,9	474,1	500,6
Rekstrargjöld .....	367,2	381,2	398,7	416,1	437,7	460,4
<b>Rekstrarafkoma .....</b>	<b>17,6</b>	<b>22,7</b>	<b>26,4</b>	<b>32,8</b>	<b>36,5</b>	<b>40,2</b>
Fjárfesting .....	50,3	48,3	46,6	45,2	47,6	50,2
Afskriftir .....	-27,0	-28,2	-29,3	-30,2	-31,6	-33,1
<b>Heildarafkoma .....</b>	<b>-5,7</b>	<b>2,6</b>	<b>9,1</b>	<b>17,8</b>	<b>20,4</b>	<b>23,1</b>
Heildartekjur % af VLF .....	16,4	16,1	16,0	16,0	16,0	16,0
Heildargjöld % af VLF .....	16,6	16,0	15,7	15,4	15,3	15,3
Rekstrargjöld % af VLF .....	15,6	15,2	15,0	14,8	14,8	14,7
Fjárfesting % af VLF .....	2,1	1,9	1,8	1,6	1,6	1,6
<b>Heildarafkoma % afVLF .....</b>	<b>-0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>	<b>0,7</b>	<b>0,7</b>

Heimild: Hagstofa Íslands, fjármálaáætlanir sveitarfélaga og spá fjármála- og efnahagsráðuneytis

## 6 Ný reikningshaldsleg framsetning

### 6.1 Alþjóðlegir reikningsskilastaðlar

Með nýjum lögum um opinber fjármál er kveðið á um að A–hluti ríkissjóðs í heild skuli gerður upp samkvæmt alþjóðlegum reikningsskilastaðli um opinber fjármál og er gert ráð fyrir að gengið verði út frá svokölluðum IPSAS–staðli (e. International Public Sector Accounting Standard). Einnig er kveðið á um að reikningsskil einstakra ríkisaðila í A–hluta verði að fullu í samræmi við ákvæði laga um ársreikninga. Þá skulu tekjur A–hluta ríkissjóðs skilgreindar og flokkaðar samkvæmt alþjóðlegum hagskýrslustaðli, sem miðast við svonefndan GFS–staðal (e. Government Finance Statistics Manual). Ennfremur er gert ráð fyrir að framsetning fjármálaáætlunar sé samkvæmt GFS–staðlinum, en tilgangur þess er að tryggja gagnsæi og auka tiltrú á efni og markmið fjármálaáætlunarinnar. Þetta þýðir að hin hagræna framsetning ríkisfjármálanna, þ.e. tekju- og gjaldaflokkunin, verður samkvæmt GFS–staðli.<sup>19</sup>

### 6.2 Breytt reikningshaldsleg framsetning ríkissjóðs

Með lögum opinber fjármál verða nokkrar breytingar varðandi framsetningu og meðferð tekna hjá ríkissjóði í heild. Í fyrsta lagi munu rekstrartekjur eða svokallaðar sértekjur ríkisaðila í A–hluta verða hluti af tekjum ríkissjóðs í heild. Tilgangurinn er að brúttófæra tekjur og gefa þar með réttari mynd af tekjustigi ríkissjóðs en í eldri framsetningu komu sértekjur til frádráttar á útgjaldahlið ríkisfjármálanna. Allar sértekjur færast þó ekki á tekjuhlið þar sem hluti þeirra eru í raun endurgreiðsla á útgjöldum og koma því til lækkunar á útgjöldum eins áður. Þá er hluti þeirra innbyrðis viðskipti milli A–hluta aðila sem eiga að nettast út í uppgjöri heildarinnar. Áætlað er að á árinu 2017 verði rekstrartekjur sem koma til viðbótar öðrum ríkistekjum 29,2 mia.kr. eins og lesa má úr töflu hér fyrir neðan.

**Tekjur A–hluta ríkissjóðs samkvæmt GFS–staðli**

Fjárhæðir í mia.kr.	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
<b>Heildartekjur skv. fyrra uppgjöri fjárlaga .....</b>	<b>741,6</b>	<b>785,4</b>	<b>825,5</b>	<b>863,3</b>	<b>902,0</b>
<i>Leiðréttingar vegna GFS–staðals .....</i>	<i>18,3</i>	<i>19,4</i>	<i>20,1</i>	<i>20,9</i>	<i>21,5</i>
Rekstrartekjur (hluti sértekna) .....	29,2	30,2	31,1	32,1	33,0
Afskriftir skattkrafna .....	-13,8	-14,5	-15,4	-16,3	-17,1
Fjármagnstekjuskattur .....	-6,4	-6,2	-6,0	-5,8	-5,9
Verðbótaþáttur vaxta .....	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1
Virðisaukaskattur (endurgreiðslur) .....	9,1	9,7	10,2	10,8	11,4
<b>Heildartekjur skv. GFS–staðals .....</b>	<b>759,9</b>	<b>804,8</b>	<b>845,6</b>	<b>884,2</b>	<b>923,4</b>

Í öðru lagi munu afskriftir skattkrafna koma til lækkunar á bókfærðum skatttekjum í stað þess að gjaldfæra þær eins og gert var í fyrra uppgjöri. Þessi breyting felur einnig í sér að gerð er grein fyrir hvort tveggja, bókfærðum skatttekjum og afskrifuðum skattkröfum, við framsetningu tekna A–hluta ríkissjóðs. Tilgangur þess er að gefa sem réttustu mynd af þeim

<sup>19</sup> Þetta hefur meðal annars þau áhrif að tilfærslur eru flokkaðar í framleiðslustyrki, fjárframlög, félagslegar tilfærslur til heimila og tilfærsluútgjöld önnur en fjárframlög.

skatttekjum sem raunverulega falla ríkissjóði til. Samkvæmt áætlun er gert ráð fyrir að á árinu 2017 verði afskrifaðar skattkröfur um 14 mia.kr. Í þriðja lagi mun fjármagnstekjuskattur greiddur af ríkinu koma til lækkunar á bókfærðum tekjum ríkissjóðs af þeim skatti. Meginrökin fyrir þessari meðferð er annars vegar að forðast ofmat á skatttekjum (og gjöldum) ríkissjóðs en ríkissjóður greiðir sjálfum sér fjármagnstekjuskatt auk þess að samræma meðferð skatttekna milli alþjóðlegra staðla um opinber fjármál og milli fjárlaga, ríkisreiknings og þjóðhagsreikninga. Líkt og með afskriftir skattkrafna verður gerð grein fyrir hvoru tveggja, bókfærðum fjármagnstekjuskatti og greiddum fjármagnstekjuskatti ríkissjóðs.

Með lögum um opinber fjármál verður í fjórða lagi horfið frá verðbólgu-reikningsskilum, sem þýðir að allar verðbætur verða nú taldar með vaxtatekjum eða vaxtagjöldum. Verðbætur sem koma til viðbótar vaxtatekjum árið 2017 eru áætlaðar 200 m.kr. og verðbætur til viðbótar vaxtagjöldum 6,6 mia.kr.

Samkvæmt GFS–staðli er gert ráð fyrir að endurgreiðslur á virðisaukaskatti til opinberra aðila utan A–hluta, eins og sveitarfélaga, skuli ekki koma til lækkunar á virðisaukaskatti heldur brúttó færast teknamegin. Þessi breytta framsetning þarfnast frekari skoðunar vegna ýmissa framkvæmdaatriða. Á árinu 2017 er áætlað að endurgreiðsla á virðisaukaskatti til opinberra aðila verði ríflega 9 mia.kr. Þá er samkvæmt GFS–staðli gert ráð fyrir að sala á eignum komi til lækkunar á fjárfestingu eða kaupum í efnislegum eignum eða m.ö.o. að fjárfesting í efnislegum eignum sé nettófærð. Á árinu 2017 er áætlað að sala á eignum muni skila ríkissjóði um 800 m.kr.

Á gjaldahlið A–hluta verða sömuleiðis breytingar til samræmis við breytta meðferð á teknahlið. Í fyrsta lagi koma sértekjur ekki til lækkunar gjöldum eins og áður nema í þeim tilfellum þar sem um er að ræða endurgreiðslu á gjöldum eða innbyrðis viðskipti milli A–hluta aðila, en í slíkum tilfellum nettast slíkar greiðslu á móti gjöldum. Í öðru lagi verða afskriftir skattkrafna færðar til lækkunar á skatttekjum í stað þess að færast á útgjaldahlið eins og í fyrri framsetningu. Sama á við um fjármagnstekjuskatt sem ríkissjóður greiðir þar sem sá skattur færist ekki á gjaldahlið eins og áður heldur kemur til lækkunar á fjármagnstekjuskatti samkvæmt GFS–staðli. Að síðustu er meðferð lífeyrisskuldbindinga með öðrum hætti samkvæmt GFS–staðli en í eldri meðferð ríkisfjármála. Einungis aukning í lífeyrisskuldbindingum sem tengist launavinnu ársins er færð til gjalda hjá ríkissjóði.

### 6.3 Breytt reikningshaldsleg framsetning sveitarfélaga

Í reikningsskilum sveitarfélaga skal skipta starfsemi þeirra í A– og B–hluta. Undir A–hluta fellur sú starfsemi sem að mestu er fjármögnuð með skatttekjum en undir B–hluta sú atvinnustarfsemi sem er í meirihluta eigu sveitarfélaga og fjármagnaðar að mestu með sölu á vöru og þjónustu á markaði. Um A– og B–hluta aðila gilda ákvæði laga um bókhald og laga um ársreikninga. Megináherslan í reikningsskilum sveitarfélaga er á rekstrarniðurstöðu sem mælir hvort tekjur sveitarfélaga (fyrirtækja) nægi fyrir rekstrargjöldum, þ.m.t. afskriftum fastafjármuna. Hin svokallaða jafnvægisregla sveitarstjórnarlaga (sjá kafla 5.2) kveður á um að rekstrarniðurstaðan samkvæmt reikningsskilareglum sveitarfélaga skuli vera jákvæð yfir hvert þriggja ára tímabil.

Í lögum um opinber fjármál er framsetningin opinberra fjármála samkvæmt GFS–staðli og á heildarafkomu sem mælir hvort tekjur nægi bæði fyrir rekstrargjöldum og hreinni fjárfestingu (þ.e. fjárfestingu af frádregnum afskriftum). Heildarafkoman er mælikvarði á þenslu- eða samdráttaráhrif opinberra fjármála og þar með á áhrif fjármála sveitarfélaga. Hún mælir því einnig hvort opinber starfsemi er fjármögnuð með aukinni skuldsetningu eða losun eigna. GFS–staðallinn leggur einnig áherslu á rekstrarafkomu (mismun rekstrartekna og rekstrargjalda) í sínu fjárstreymisýfirliti og hún er einnig birt í því yfirliti.

#### **6.4 Samstæðuuppgjör fyrir hið opinbera**

Fjármál hins opinbera, þ.e. A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga, eru sett fram í kafla 3 hér að framan og er framsetningin samkvæmt GFS-staðli með áherslu á heildarafkomu, þ.e. mismun heildartekna og heildarútgjalda. Sömuleiðis er áherslan á að sýna ráðstöfun eða fjármögnun heildarafkomu, eftir því hvort hún er jákvæð eða neikvæð. Með þessu móti er gefið yfirlit yfir þróun peningalegra eigna og skulda á viðkomandi tímabili. Í aðferðafræði GFS-staðals skulu öll innbyrðisviðskipti milli A-hluta ríkissjóðs og A-hluta sveitarfélaga nettast út þegar fjármál hins opinbera eru sýnd í samstæðuuppgjöri, en með hliðsjón af leiðbeiningum alþjóðastofnana (eins og Eurostat og AGS) er þó ekki gengið svo langt að netta út öll innbyrðisviðskipti heldur er áherslan fyrst og fremst á fjárframlög milli þessara aðila og vaxtagreiðslur milli þeirra.



Viðauki  
**Stefnumótun málefna­sviða**

**Efnisyfirlit**

1. Löggjafarvald og eftirlit .....	87
2. Dómstólar .....	91
3. Æðsta stjórn­sysla .....	94
4. Utanríkismál .....	98
5. Skatta-, eigna- og fjármála­umsysla .....	106
6. Grunnskrár og upplýsingamál .....	111
7. Nýsköpun, rannsóknir og markaðsmál .....	114
8. Sveitarfélög og byggðamál .....	118
9. Almanna- og réttaröryggi .....	121
10. Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórn­sysla innanríkismála .....	128
11. Samgöngu- og fjarskiptamál .....	134
12. Landbúnaðarmál .....	142
13. Sjávarútvegur og fiskeldi .....	145
14. Ferðaþjónusta .....	147
15. Orku- og eldsneytismál .....	150
16. Markaðseftirlit og stjórn­sysla atvinnumála og nýsköpunar .....	153
17. Umhverfismál .....	157
18. Menning og listir .....	164
19. Fjölmíðlun, íþrótt­a- og æskulýðsmál .....	167
20. Framhaldsskólastig .....	170
21. Háskólastig .....	174
22. Önnur skólastig og stjórn­sysla mennta- og menningarmála .....	177
23. Sjúkrahúsþjónusta .....	181
24. Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa .....	183
25. Hjúkrunar- og endurhæfing­arþjónusta .....	187
26. Lyf og lækningarvörur .....	191
27. Örorka og málefni fatlaðs fólks .....	193
28. Málefni aldraðra .....	196
29. Fjölskyldumál .....	197
30. Vinnumál og atvinnuleysi .....	201
31. Húsnæðisstuðningur .....	205
32. Lýðheilsa og stjórn­sysla velferðarmála .....	207
33. Vextir, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar .....	211
34. Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir .....	216



## Málefнасvið 1: Lögjafarvald og eftirlit

### 1. Starfsemi

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

- Alþingi.
- Eftirlitsstofnanir Alþingis.

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

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

**Eftirlitsstofnanir Alþingis.** Undir þennan lið falla Umboðsmaður Alþingis og Ríkisendurskoðun. Hlutverk umboðsmanns er að hafa í umboði Alþingis eftirlit með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Meginverkefni umboðsmanns er að taka við kvörtunum frá borgurum og láta uppi álit sitt um hvort athöfn stjórnvalds brjóti í bága við lög eða hvort annars hafi verið brotið gegn vönduðum stjórnsýsluháttum eða tilgreindum siðareglum fyrir opinbera starfsmenn. Þá getur umboðsmaður að eigin frumkvæði tekið mál eða starfsemi og málsmeðferð stjórnvalds til athugunar að eigin frumkvæði. Ef umboðsmaður verður þess var að meinbugir séu á gildandi lögum eða almennum stjórnvaldsfyrirmælum skal hann tilkynna það Alþingi, hlutaðeigandi ráðherra eða sveitarstjórn.

Ríkisendurskoðun er sjálfstæð stofnun sem starfar á vegum Alþingis og er þáttur í eftirliti lögjafarvaldsins með framkvæmdarvaldinu. Stofnunin endurskoðar ríkisreikning og reikninga stofnana og fyrirtækja sem hafa með höndum rekstur eða fjárvörslu á vegum ríkisins. Hún framkvæmir stjórnsýsluúttektir sem hafa það að markmiði að kanna hvort stjórnsýslan skili viðunandi hagsýni, skilvirkni og árangri. Þá hefur stofnunin það hlutverk að fylgjast með framkvæmd fjárlaga og hafa eftirlit með sérgreindum verkefnum sem henni er falið með sérlögum.

## 2. Þróun starfsemi og útgjalda

**Alþingi.** Umfang og áherslur í starfsemi Alþingis ráðast mjög af fastbundnum verkefnum Alþingis og skrifstofu þess sem tilgreind eru í 1. kafla. Á undanförunum árum hefur augin áhersla verið lögð á að styrkja eftirlitshlutverk Alþingis og bæta almennt sérfræðipjónustu við þingmenn. Þá hefur innan skrifstofunnar verið unnið að verulegum endurbótum í starfsmannastjórn og fjármálaumsýslu. Efnahagserfiðleikar í kjölfar falls bankanna 2008 kölluðu hins vegar á mikinn niðurskurð og aðhaldsaðgerðir í rekstri þingsins og á árinu 2009 varð m.a. að fella niður tímabundið mikilvægan þjónustubátt við landsbyggðarþingmenn sem var ráðning sérstakra aðstoðarmanna. Þá hafa aðhaldsaðgerðir undanfarinna ára bitnað mjög á viðhaldi og endurnýjum hins rafræna upplýsinga- og gagnakerfis þingsins þannig að komið er að þölmörkum. Reynt var hins vegar eftir föngum að skerða ekki lykilorð þjónustu við þingfunda- og nefndastarf þingsins.

**Eftirlitsstofnanir Alþingis.** Á árinu 2011 fjölgaði kvörtunum til umboðsmanns úr því að hafa verið að meðaltali 326 á ári (2005-2010) í rúmlega 500. Á árunum 2012-2014 var fjöldinn áþekkur en þær urðu 439 árið 2015. Á árunum 2005 -2011 tók umboðsmaður að jafnaði upp 9 mál á ári að eigin frumkvæði og flest voru þau árið 2009 eða 15. Vegna fjölgunar kvartana hefur aðeins verið hægt að sinna frumkvæðismálum í mjög litlum mæli eftir 2011. Lögð hefur verið áhersla á að hraða afgreiðslu kvartana. Á árunum 2014 og 2015 var nær 60% málanna lokið innan mánaðar og nær 90% mála sem bárust hvort ár var lokið fyrir árslok.

Stærstur hluti kostnaðar við embætti umboðsmanns er launa- og starfsmannakostnaður og hefur hann verið um 85% síðustu tvö ár. Starfsmenn voru á árunum 2005 til og með 2013 að jafnaði 9 en til að auka málshraða við afgreiðslu kvartana var starfsmönnum fjölgað á árinu 2013 og þeir eru nú 12. Samarið 2013 flutti skrifstofa embættisins í Þórshamar, húsnæði á vegum Alþingis. Kostnaður tengdur húsnæði og staðsetningu var á árinu 2012 um 15 m. kr. en er nú um 10 m.kr. Þessi sparnaður hefur verið nýttur í framkvæmdir í Þórshamri og til að mæta aðhaldskröfu í fjárlögum (8,3 m. kr. í frv. 2013-2016).

Milli árana 2008 og 2015 varð samdráttur í starfsemi Ríkisendurskoðunar í takt við niðurskurð fjárveitinga. Á þessu tímabili fækkaði starfsmönnum stofnunarinnar samtals um sex. Í upphafi tímabilsins greiddi stofnunin fyrir endurskoðun á lögbundinni starfsemi sem fellur undir A-hluta ríkisreiknings, eins og endurskoðun hjúkrunarheimila aldraðra, heilbrigðis- og sjúkrastofnana en sú endurskoðun var unnin af endurskoðendum eða endurskoðunarfyrirtækjum. Frá og með árinu 2012 var hætt að greiða fyrir þessa endurskoðun hjá öðrum en ríkisstofnunum vegna fjárskorts. Þá hefur fjárskortur valdið því að stofnunin hefur tekið til sín endurskoðun ríkisstofnana sem áður voru endurskoðaðar af endurskoðunarfyrirtækjum. Þetta hefur haft þær afleiðingar að það tekur um þrjú ár að komast yfir endurskoðun allra fjárlagaliða.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014-2016.

Heildarútgjöld málefnasviðsins í m.kr.	Reikningur 2014	Fjárlög og fjárlög 2015	Fjárlög 2016
Alþingi .....	2.788	2.898	3.184
Eftirlitsstofnanir Alþingis .....	791	700	822
<b>Samtals .....</b>	<b>3.579</b>	<b>3.598</b>	<b>4.006</b>

### 3. Stefna og markmið

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

- Að tryggja alþingismönnum góða starfsaðstöðu með því að ljúka við byggingu á skrifstofu og fundahúsnæði á Alþingisreit. Sú bygging kemur í stað þess dreifða húsnæðis sem Alþingi leigir nú fyrir skrifstofur þingmanna og nefndastarfið í Austurstræti 8-14. Það er ótvíræður kostur fyrir störf Alþingis að allt húsnæði þess sé í samtengdum byggingum á einum stað.
- Að styrkja löggjafarstarf Alþingis með því að efla þá sérfræðiaðstoð sem þingnefndum og þingmönnum er veitt.
- Að auka þjónustu við þingmenn m.a. með því að heimila á ný ráðningu aðstoðarmanna þingmanna í samræmi við reglur forsætisnefndar frá 2007.
- Að bæta gæði og öryggi upplýsingakerfa Alþingis. Þær brýnu endurbætur sem þörf er á að gera byggja á tveimur ítarlegum úttektum sem gerðar voru af tveimur ráðgjafafyrirtækjum.
- Að tryggja að fjárhagslegur rekstur Alþingis verði í jafnvægi frá og með árinu 2017.
- Að styrkja enn frekar úrbætur gerðar hafa verið í starfsmannastjórn og fjármálaum-sýslu.
- Að efla upplýsingagjöf um Alþingi og starfsemi þess til almennings og stofnana.
- Að vinna að framkvæmd jafnlaunaverkefnis sem skrifstofa Alþingis er aðili að í samstarfi við ýmsar aðrar stofnanir og fyrirtæki.
- Að leysa af fagmennsku sérverkefni og annast þá viðburði sem Alþingi mun hafa um-sjón með á næstu fimm árum.

**Eftirlitsstofnanir Alþingis.** Af hálfu umboðsmanns er, innan þessa ramma og með tilliti til hugsanlegra breytinga, lögð áhersla á þessi markmið á kjörtímabilinu, þ.e. til loka 2019:

- Að umboðsmaður geti áfram með vönduðum vinnubrögðum og eins fljótt og kostur er leyst úr þeim kvörtunum sem berast frá borgurunum.
- Að umboðsmaður hafi með faglegum vinnubrögðum og þátttöku í fræðslustarfi áhrif á að auka gæði við úrlausn mála borgaranna og í starfsháttum í stjórn-sýslunni. Liður í því er að auka upplýsingagjöf á heimasíðu embættisins um úrlausnir þess.
- Embætti umboðsmanns Alþingis verði áfram eftirsóttur vinnustaður og starfsmenn þar fái tækifæri til þess að auka færni sína og þekkingu á málefnum og lagareglum um stjórn-sýsluna.
- Lögð er áhersla á mikilvægi þess að umboðsmanni verði gert kleift að sinna frumkvæðisathugunum og minnt er á mikilvægi þess að tilteknir starfsmenn geti sinnt þessu verkefni sérstaklega undir stjórn umboðsmanns.
- Brýnt er að bæta sem fyrst úr aðgengi fyrir hreyfihamlaða að skrifstofu umboðsmanns í Þórshamri og ljúka endurnýjun hússins að öðru leyti, þ.m.t. fundaraðstöðu í risi til að taka á móti stærri hópum, m.a. til fræðslu.
- Að fjárveiting frá árinu 2012 til umboðsmanns (geymd að hluta) verði nýtt til að ljúka gerð fræðsluefnis fyrir starfsfólk stjórn-sýslunnar um stjórn-sýslureglur.
- Verði það niðurstaðan að umboðsmaður sinni verkefnum Íslands á sviði svonefnds

OPCAT-eftirlits þarf bæði að gera breytingar á lögum um embættið og taka tillit til þessa sérstaka verkefnis í skipulagi þess.

- Að tryggja faglega endurskoðun ríkisreiknings og reikningsskila ríkisaðila í samræmi við alþjóðlega endurskoðunarstaðla INTOSAI (ISSAI) þannig að hægt verði á hverju ári að ljúka við endurskoðun ríkisaðila með eigin mannauði og aðkeyptri þjónustu endurskoðunarfyrtækja. Að þessu er stefnt á næstu fimm árum.
- Hafa skilvirkt eftirlit með fjárhagslegri starfsemi ríkisaðila.
- Að hafa faglegt eftirlit með skilum og yfirferð ársreikninga vegna þeirra verkefna sem stofnuninni er falið að annast með sérlögum.
- Að leiða fram með faglegum stjórn-sýsluúttektum í samræmi við endurskoðunarstaðla INTOSAI (ISSAI) hvort framkvæmdavaldið sýni viðeigandi hagsýni, skilvirkni og árangur í starfsemi sinni.

#### 4. Áherslur og aðgerðir

##### Alþingi

- Lokið verði við byggingu skrifstofu- og nefndahúsnæðis á Alþingisreit á árunum 2016 til 2018. Það er mat sérfræðinga að hagstæðara sé fyrir Alþingi að byggja en leigja húsnæði á dýrustu reitum Reykjavíkurborgar. Þessi breyting mun fela í sér að húsnæðis-kostnaður Alþingis mun lækka og skapar svigrúm til sóknarfæra á öðrum sviðum.
- Fjárveitingar verði tryggðar til að styrkja löggjafarstarfið. Lögð verði áhersla á aukna þjálfun starfsfólks sem kemur að löggjafarstarfinu auk þess sem nefndasviðið og rannsóknarþjónustan verði eflað með ráðningu sérfræðinga.
- Fjárveitingar verði tryggðar á fjárlögum til að hægt verði á ný að ráða aðstoðarmenn þingmanna frá og með ársbyrjun 2017.
- Fjárveitingar verði tryggðar á fjárlögum 2017-2020 til að hægt verði að halda áfram við að vinna að endurnýjum hins rafræna upplýsinga- og gagnakerfis þingsins. Samhliða því verði starfsemi upplýsingatæknideildarinnar styrkt.
- Fjárhagsrammi Alþingis verði styrktur fyrir fjárlagaárið 2017 til að tryggja að rekstur Alþingis verði á í ný jafnvægi.
- Fjárveitingar verði tryggðar til að sinna þeim verkefnum sem tilgreind eru undir þessum liðum.
- Fjárveitingar verði tryggðar til sérverkefna á næstu árum þannig að skrifstofa Alþingis geti leyst þau af fagmennsku og þau séu Alþingi til sóma. Hér er um að ræða sérstök verkefni í tengslum við alþingiskosningar 2017 og 2021 og viðburði eins og innsetningu forseta Íslands 2016 og 2020, hundrað ára afmæli fullveldis Íslands 2018 og Norðurlandaráðsþing 2020.

##### Eftirlitsstofnanir Alþingis

- Fjárveitingar verði tryggðar til að fylgja núverandi markmiðum og árangri í málshraða við afgreiðslu kvartana. Þá verði unnt að viðhalda og auka þekkingu starfsmanna, m.a. í samræmi við ný ákvæði í kjarasamningi um endurmenntun. Auka þarf upplýsingagjöf um úrlausnir umboðsmanns á heimasíðu hans og vilji er til þess að starfsmenn úr stjórn-sýslunni geti komið tímabundið til starfa hjá umboðsmanni. Til að mæta þessu er miðað við að fjölgað verði um tvö stöðugildi fram til 2021.
- Til að sinna frumkvæðisathugunum að einhverju marki þurfa fjárveitingar að gera ráð fyrir að ákveðnir starfsmenn sinni þeim. Þá þarf ákveðinn starfsmaður að fara með

umsjón þessara verkefna undir stjórn umboðsmanns. Miðað er við að starf umsjónar­manns frumkvæðisathugana komi inn í fjárlagaramma 2017 en að annar kostnaður við þessar athuganir síðar á tímabilinu.

- Árið 2013 ákvað Alþingi að umboðsmaður tæki við Þórshamri og rekstur hússins og framkvæmdir yrðu á fjárlagalið umboðsmanns. Enn á eftir að ljúka framkvæmdum til að bæta aðgengi hreyfihamlaðra (lyfta), tilteknum öryggismálum, einangrun og frá­gangi í risi. Á árinu 2016 hefjast framkvæmdir við nýjan inngang í Þórshamar til að bæta úr aðgengi að húsinu. Áætlað er að kostnaður við framkvæmdir sem þá verða eftir sé 74,4 m.kr. og er miðað við þessi kostnaður dreifist á árin á 2017 – 2019.
- Að því er varðar hugsanlegt OPCAT-eftirlit hjá umboðsmanni á eftir að leggja mat á kostnað við þá starfsemi og þá einnig hvort hægt verður að samnýta að hluta þá starfs­menn sem sinna hefðbundnum frumkvæðisathugunum.
- Að tryggja faglegan og fjárhagslegan grundvöll Ríkisendurskoðunar við lögboðið eftir­lit með framkvæmdavaldinu.
- Nýsamþykkt lög um opinber fjármál krefjast þess að Ríkisendurskoðun verði í stakk búin til að takast á við verulega auknar kröfur um fagleg vinnubrögð og skilvirkni í endurskoðun ásamt þekkingu á nýjum reikningsskilastöðum. Það kallar á umfangsmikla endurmenntun bæði innan stofnunar og í samstarfi við Fjársýslu ríkisins. Þátttaka í innleiðingarhópum krefst þess að þeir sem þar starfa þurfa tímabundið að draga úr öðrum verkefnum sem viðkomandi er ætlað að sinna.
- Allt þetta eykur þörf á fjölgun starfsmanna og einnig aukin útgjöld við öflun sérfræði­þekkingar með aðkeyptri þjónustu viðeigandi sérfræðinga.
- Þá er fyrirséð að auka þurfi fjárhagslega getu stofnunarinnar til að útvista endur­skoðunarverkefnum, ýmist tímabundið eða til lengri tíma.

## 5. Fjármögnun

	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Útgjaldarammi málefnasviðsins í m.kr.					
<b>Löggjafarvald og eftirlit .....</b>	<b>4.752</b>	<b>5.026</b>	<b>4.975</b>	<b>4.216</b>	<b>4.457</b>

## Málefnasvið 2: Dómstólar

### 1. Starfsemi

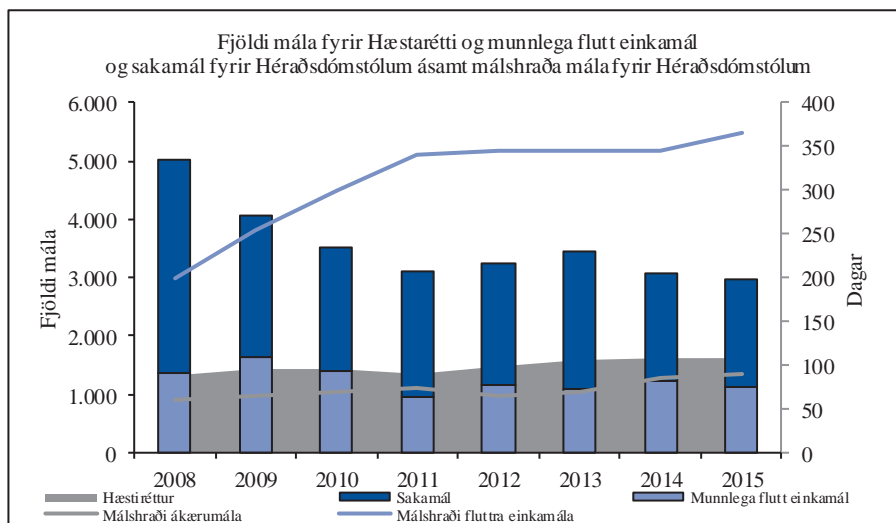
Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð innanríkisráðuneytisins. Það skiptist í tvo málaflokka, en þeir eru:

- Hæstiréttur.
- Héraðsdómstólar.

Dómstigin eru tvö, átta héraðsdómstólar og Hæstiréttur Íslands sem er æðsti dómstóll ríkisins. Hlutverk dómstóla er að skera úr réttarágreiningu hvort heldur er á milli einstaklinga eða lögaðila, taka til meðferðar mál sem handhafar ákærvalds höfða til refsingar lögum samkvæmt, og kveða upp úr um embættistakmörk yfirvalda.

## 2. Þróun starfsemi og útgjalda

**Hæstiréttur.** Dómurum í Hæstarétti var fjölgað tímabundið úr níu í tólf. Þeir voru 12 frá árinu 2011 en í febrúar 2014 voru þeir aftur orðnir 9. Dómarar í Hæstarétti eru nú 10 á grundvelli heimildar sem tók gildi í september 2015 og skal ekki skipað í embætti hæstaréttardómara sem losna eftir 31. desember 2016. Málum sem rekin eru fyrir Hæstarétti hefur fjölgað ef litíð er til tímabilsins 2008 til 2015. Er hér um að ræða bæði áfrýjuð mál og kærúmál. Fjöldi áfrýjaðra einkamála hefur aldrei verið meiri en árið 2015 eða 321 sem er aukning um 55 mál frá árinu 2014.



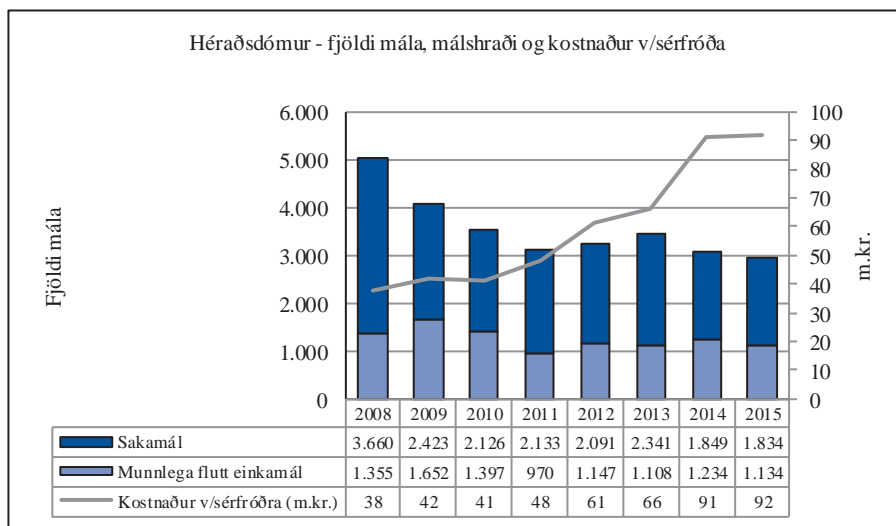
Fjöldi mála í Hæstarétti er miðaður við öll mál sem þangað er áfrýjað eða eru kærð en ekki eingöngu munnlega flutt einkamál og sakamál eins og miðað er við í upplýsingum um héraðsdómstólana. Fjöldi dæmdra mála hefur aukist frá árinu 2008 eða um 131. Fjöldi dæmdra mála á árunum 2014 og 2015 hefur verið nokkurn veginn sá sami eða 760 mál á árinu 2014 og 761 mál á árinu 2015. Þegar borinn er saman fjöldi mála sem rekinn er fyrir héraðsdómstólum og fjöldi mála í Hæstarétti verður að gera þann fyrirvara að ekki er að fullu um sambærilega tölfræði að ræða. Fjöldi mála í héraði er miðaður við fjölda munnlega fluttra einkamála og sakamála en þar er ekki talinn með fjöldi ágreiningsmála er vörðuðu protabú föllnu bankanna. Ekki eru til upplýsingar um málsmeðferðartíma í Hæstarétti.

**Héraðsdómstólar.** Dómurum í héraði var fjölgað tímabundið úr 38 í 43 árið 2009 á þann hátt að ekki skal skipað í embætti héraðsdómara sem losna eftir 1. janúar 2016 fyrr en þess gerist þörf svo þeir verði 38 talsins. Hlutfall launa dómara og annarra starfsmanna er 86% af heildarrekstrarkostnaði. Hlutfall húsaleigu er 8% af heildarrekstrarkostnaði. Þegar skoðuð er þróun á fjölda dómsmála og meðferð þeirra hjá héraðsdómstólunum er hér eingöngu litíð til munnlega fluttra einkamála og sakamála (ákærumál) sem að öllu jöfnu vega einna þyngst hjá héraðsdómstólunum.

Fjöldi munnlega fluttra einkamála náði hámarki árið 2009. Á sama tíma fjölgaði ágreiningsmálum vegna gjaldprotaskipta. Á árinu 2008 voru 125 slík mál rekin fyrir héraðsdómstólunum en þau voru orðin 620 árið 2010. Ágreiningsmálin voru mörg hver einstaklega flókin úrlausnar enda höfðu mál af þessum toga ekki komið til úrlausnar dómstólanna fyrr. Um var að ræða kröfur sem rekja mátti til hinna föllnu banka og vörðuðu mikla fjárhagslega hagsmuni. Fjöldi ágreiningsmála vegna gjaldprotaskipta var samtals 529 á árinu 2015. Gera



má ráð fyrir að málum af þessum toga fari nú fækkandi í ljósi þess að slitum á þrotabúum föllnu bankanna er nú lokið.



Ekki er ljóst hver er ástæða þess að munnlega fluttum einkamálum hefur fækkað. Það má þó benda á að 1. janúar 2010 hækkuðu dómsmálagjöld verulega með breytingum á ákvæðum laga um aukatekjur ríkissjóðs. Þá hefur einnig verið bent á að umsvif í samfélaginu hafi orðið minni í efnahagskreppunni og því má leiða líkum að því að ýmsum ágreiningsmálum hafi fækkað, s.s. vegna galla í fasteignum og annarra mála vegna fasteignaviðskipta. Ef sakamálin eru skoðuð kemur í ljós að þeim hefur farið fækkandi eftir að fjöldi þeirra náði hámarki á árinu 2008. Fækkunina má að einhverju leyti skýra með auknum heimildum lögreglu til þess að ljúka málum án ákæru.

Í júní 2012 var gerð sú breyting að löglærðum aðstoðarmönnum dómara voru fengnar auknar heimildir til að leysa úr málum. Varð hún til þess að létta af dómurum álagi. Þá voru gerðar breytingar á málsmeðferðarreglum dómsmála í júlí 2015 sem fólu í sér ýmsar breytingar til einföldunar á meðferð dómsmála. Tilgangur þeirra breytinga var að auka skilvirkni í meðferð málanna. Þá var skyldubundin sáttameðferð í forsjármálum tekin upp hjá sýslumönnum árið 2012 þannig að ekki er unnt að leggja mál fyrir dómstólana nema sáttamiðlun hafi áður verið reynd. Með sáttameðferðinni var stefnt að því að aðstoða foreldra við að leysa forsjárdeilu með samningi í stað þess að leita til dómstóla.

Þegar málsmeðferðartími munnlegra fluttra einkamála hjá héraðsdómstólunum er skoðaður má sjá að hann hefur jafnt og þétt verið að lengjast úr 254 dögum árið 2009 í 365 daga árið 2015. Þá hefur málsferðartími sakamála einnig lengst eða farið úr 66 dögum árið 2009 í 89 daga árið 2015. Þrátt fyrir fækkun munnlegra fluttra einkamála eru vísbendingar um að þau mál sem til meðferðar koma hjá dómstólunum séu umfangsmeiri og flóknari en áður. Má líta til þess að sérfróðir meðdómendur eru í auknum mæli fengnir til að taka þátt í meðferð máls og hefur kostnaður vegna þátttöku þeirra aukist jafnt og þétt milli ára eða úr 38 m.kr. árið 2008 í 92 m.kr. 2015. Þannig eru vísbendingar um að álag á dómara hafi ekki minnkað til muna þrátt fyrir fækkun mála.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefna sviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014-2016 í m.kr.

Heildarútgjöld málefnasviðsins í m.kr.	Reikningur 2014	Fjárlög og fjárukalög 2015	Fjárlög 2016
Hæstiréttur .....	353	380	417
Héraðsdómstólar .....	1.457	1.532	1.598
<b>Samtals .....</b>	<b>1.809</b>	<b>1.912</b>	<b>2.015</b>

### 3. Stefna og markmið

Stefna dómstóla er að á Íslandi njóti borgarar réttaröryggis og grundvallarmannréttinda. Meginmarkmið málefnasviðsins eru eftirfarandi:

- Traust ríki til dómstóla.
- Aðgangur að dómstólum sé greiður, málsmeðferð skilvirk og réttlát og mannréttindi virt.
- Öryggi almennings, gagna og upplýsinga sé tryggt.
- Fjármunir ríkisins og málsaðila séu nýttir með hagkvæmum hætti.

Stefnt er að því að vinna að dómstólaáætlun sem mun m.a. felast í greiningu málafjölda, málshraða og fela í sér markmið um gæði málsmeðferðar.

### 4. Áherslur og aðgerðir

Til að ná ofangreindum meginmarkmiðum er lögð áhersla á að á næstu fimm árum verði unnið að eftirfarandi:

- Dómstigin verði þrjú í stað tveggja með innleiðingu millidómstigs.
- Rafræn meðferð dómsmála auki öryggi gagna og skilvirkni í meðferð mála.
- Að staðinn sé vörður um málshraða og gæði málsmeðferðar með því að tryggja ákveðinn lágmarksfjölda dómara og að jafnaði starfi þá ekki færri en 42 dómarar hjá héraðsdómstólum.

Fyrirsjáanlegar breytingar á löggjöf eru ný lög um dómstóla og breytingar á réttarfarslöggjöf vegna innleiðingar á millidómstigi.

### 5. Fjárheimildir

Útgjaldarammi málefnasviðsins í m.kr.	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
<b>Dómstólar .....</b>	<b>2.284</b>	<b>2.864</b>	<b>2.852</b>	<b>2.840</b>	<b>2.855</b>

## Málefnasvið 3: Æðsta stjórnarsýsla

### 1. Starfsemi

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

- Embætti forseta Íslands.
- Ríkisstjórn.
- Forsætisráðuneyti.

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

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

**Forsætisráðuneyti.** Undir þennan lið fellur rekstur aðalskrifstofu forsætisráðuneytisins, húsameistara ríkisins, fasteigna Stjórnarráðsins, úrskurðarnefndar um upplýsingamál, Stjórnarráðsskólans o.fl. Hlutverk forsætisráðuneytisins er m.a. að tryggja faglega umgjörð um störf ríkisráðs, ríkisstjórnar og ráðherranefnda, auk þess að veita faglega ráðgjöf um verkaskiptingu milli ráðherra/ráðuneyta. Þá veitir forsætisráðuneytið forsætisráðherra faglega ráðgjöf um þau málefni sem undir ráðuneytið heyra á hverjum tíma, þar á meðal þjóðhagsmál. Forsætisráðuneytið fer jafnframt með forystu og samhæfingu innan Stjórnarráðs Íslands og stjórnarfar almennt. Framþróun faglegra og vandaðra verkferla og vinnubragða þvert á ráðuneyti, svo sem á sviði löggjafar, stefnumótunar, áætlanagerðar og verkfnastjórnunar, hefur því verið stór þáttur í starfseminni.

## 2. Þróun starfsemi og útgjalda

**Embætti forseta Íslands.** Starfsemi og rekstur forsetaembættisins hefur verið í föstum skorðum á umliðnum árum. Breytilegir kostnaðarliðir eru einkum í tengslum við opinberar heimsóknir.

**Ríkisstjórn.** Útgjöld af ríkisstjórnarliðnum hafa aukist nokkuð á umliðnum árum og verður sú útgjaldaaukning einkum rakin til fjölgunar aðstoðarmanna á grundvelli rýmri heimilda í lögum nr. 115/2011, um Stjórnarráð Íslands.

**Forsætisráðuneyti.** Umfang og áherslur í starfsemi og rekstri forsætisráðuneytisins ráðast mjög af stefnumálum og áherslum ríkisstjórnar hverju sinni og verkaskiptingu samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta. Á árinu 2013 fluttust umfangsmikil stjórnarmálefni til forsætisráðuneytisins, þ.e. þjóðmenningarmál og Hagstofa Íslands. Rekstrarlegt umfang ráðuneytisins ríflega þrefaldaðist og tvær nýjar skrifstofur voru settar á fót, skrifstofa þjóðmenningarmála og skrifstofa þjóðhagsmála. Í upphafi árs 2016 tók síðan til starfa ný ráðuneytisstofnun, húsameistari ríkisins, sem starfrækt er sem hluti af ráðuneytinu. Meginverkefni húsameistara eru á sviði þjóðlendumála, húsnaðismála Stjórnarráðsins og uppbyggingar á svokölluðum Stjórnarráðsreit.

Á umliðnum árum hefur verið unnið að umbótum á ríkisstjórnarstarfinu. Þær umbætur hafa m.a. verið unnar á grundvelli nýrra laga um Stjórnarráð Íslands, nr. 115/2011, og reglna um starfshætti ríkisstjórnar sem settar hafa verið á grundvelli þeirra. Í auknum mæli koma mál nú til umræðu í ráðherranefndum áður en þau eru lögð fram í ríkisstjórn. Markmiðið er að stuðla að auknu samráði og samhæfingu á fyrri stigum, til undirbúnings upplýstri umræðu og úrlausn í ríkisstjórn, og skapa vettvang fyrir ráðherra og ráðuneyti til þess að fjalla sameiginlega um mál sem varða fleiri en einn ráðherra s.s. á sviði ferðamála, málefna flóttafólks og lýðheilsamála. Nýtt fundakerfi ríkisstjórnar hefur verið tekið í notkun en meginmarkmið þess er að tryggja vandaðri undirbúning mála og tækifæri ráðherra til að kynna sér mál áður en fjallað er um þau í ríkisstjórn. Þá hefur markvisst verið unnið að því að auka gæði lagasetningar og öll stjórnarfrumvörp eru yfirfarin af skrifstofu löggjafarmála í forsætisráðuneytinu með hliðsjón af starfsreglum ríkisstjórnar og gæðahandbók um undirbúning lagafrumvarpa. Umsögn skrifstofunnar fylgir frumvörpum þegar þau koma til

umfjöllunar í ríkisstjórn. Aukin áhersla hefur verið lögð á vönduð vinnubrögð við stefnumótun, áætlanagerð og verkefnastjórnun, svo sem með stofnun stefnuráðs, útgáfu fræðsluefnis, námskeiðahaldi Stjórnarráðsskólans og valkvæðri yfirferð skrifstofu stjórnsýsluþróunar yfir drög ráðuneyta að stefnum og áætlunum.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014-2016.

Heildarútgjöld málefnasviðsins í m.kr.	Reikningur 2014	Fjárlög og fjárukalög 2015	Fjárlög 2016
Embætti forseta Íslands .....	225	233	262
Ríkisstjórn .....	280	340	379
Forsætisráðuneyti .....	679	731	905
<b>Samtals .....</b>	<b>1.183</b>	<b>1.304</b>	<b>1.546</b>

### 3. Stefna og markmið

**Embætti forseta Íslands.** Að treysta enn frekar faglega umgjörð embættisins í samræmi við stöðu forseta Íslands sem þjóðhöfðingja, æðsta handhafa framkvæmdarvalds og annars handhafa löggjafarvalds í landinu. Einnig skal tryggja að forseti fái sinnt embættisskyldum sínum innanlands og erlendis af kostgæfni og virðuleik.

**Ríkisstjórn.** Stefnt er að áframhaldandi þróun á umgjörð ríkisstjórnarstarfsins með það að markmiði að tryggja vandaðan og faglegan undirbúning mála og upplýsta umræðu í ríkisstjórn.

#### Forsætisráðuneyti

- Að treysta enn frekar faglega umgjörð um störf ríkisráðs, ríkisstjórnar, ráðherranefnda og forsætisráðherra.
- Að tryggja að verkaskipting samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna verði eins skýr og kostur er á hverjum tíma.
- Að efla enn frekar faglega ráðgjöf til ráðherra og ráðuneyta um leiðir til að samhæfa stefnu og aðgerðir þegar málefni og málefnasvið skarast.
- Að efla gagnsæja og lýðræðislega stjórnarhætti, þar á meðal með aukinni miðlun upplýsinga til almennings, fræðslu til starfsmanna og bættum ferlum við undirbúning mála í Stjórnarráðinu.
- Að auka gæði löggjafar með mati á nauðsyn og áhrifum auk þess að tryggja að framsetning sé skýr og að samræmis sé gætt við aðra löggjöf og stjórnarskrá.
- Að auka þekkingu og færni Stjórnarráðsins á sviði stefnumótunar og áætlanagerðar.
- Að tryggja ábyrga eigendastjórnsýslu ríkisins með þjóðlendum og að ríkissjóður fái arð af nýtingu þeirra.
- Að veita stjórnvöldum vandaða ráðgjöf á sviði þjóðhagsmála.
- Að tryggja framtíðarhúsnæði ráðuneyta Stjórnarráðsins.
- Að fjárhagslegur rekstur ráðuneytisins nái jafnvægi á árinu 2017.

#### 4. Áherslur og aðgerðir

**Embætti forseta Íslands.** Til að ná framangreindum markmiðum er mikilvægt að tryggja jafnvægi og festu í framlögum til embættis forseta Íslands. Það á jafnt við um rekstur embættisins, nauðsynlegt viðhald, öryggismál, endurnýjun á húsakosti o.fl.

**Ríkisstjórn.** Til að ná framangreindum markmiðum er mikilvægt að tryggja jafnvægi í fjárframlögum til ríkisstjórnarliðs fjárlaga. Útgjöld af launalið ríkisstjórnar eru mjög breytileg og ráðast af fjölda ráðherra í ríkisstjórn hverju sinni og fjölda aðstoðarmanna. Um áherslur og aðgerðir varðandi umgjörð ríkisstjórnarstarfsins vísast til umfjöllunar um forsætisráðuneytið.

##### Forsætisráðuneyti

- Til að ná framangreindum markmiðum verður áfram lögð áhersla á að viðhalda og efla faglega umgjörð ríkisstjórnarstarfsins, þar með talið starfsemi ráðherranefnda. Sérstök áhersla verður lögð á að efla starfsemi ráðherranefndar um samræmingu mála og að þar megi taka upp hvers kyns mál er varða samhæfingu og samstarf ráðuneyta. Áfram verður lögð áhersla á að veita forsætisráðherra bestu fánlega ráðgjöf hverju sinni og m.a. að leiða saman ráðuneyti, hagsmunaaðila og aðra þá sem besta þekkingu hafa á viðfangsefnum hverju sinni.
- Til skoðunar komi að útbúa leiðbeiningar um samsetningu og verklag í nefndum á vegum stjórnvalda sem fást við mikilvæga stefnumótun, þ.á.m. undirbúning löggjafar. Þá verði sett viðmið um kynningu og útgáfu á stefnumarkandi skýrslum sem unnar eru að tilhlutan stjórnvalda. Drög að frumvörpum verði að meginreglu birt á vef Stjórnarráðsins og almenningi gefinn hæfilegur frestur til að senda inn athugasemdir. Eflð verði fræðsla um þessi efni, þar á meðal í Stjórnarráðsskólanum og á væntanlegum sameiginlegum vef Stjórnarráðsins.
- Þróað verði áfram heildstætt og faglegt ferli við undirbúning lagasetningar í samvinnu við samráðsvettvang ráðuneyta um löggjafarmálefni/fagráðuneyti og Alþingi. Lögð verði aukin áhersla á samráð á fyrri stigum, mat á áhrifum, endurmat, einföldun og tæknilegar lausnir. Skilgreindir verði mælikvarðar til að meta árangur og gæði. Gagnsæi í yfirferð og umsögnum löggjafarskrifstofu um stjórnarfrumvörp verði aukið, svo sem með aukinni miðlun upplýsinga til ráðuneyta. Vægi þingmálaskrár ríkisstjórnarinnar verði aukið sem stjórnækis við skipulagningu á starfi ráðuneyta og Alþingis.
- Þróað verði áfram heildstætt og faglegt ferli við gerð stefnumarkandi áætlana í samvinnu við stefnuráð/fagráðuneyti, s.s. með samræmdum yfirlestri í forsætisráðuneyti og opinberum heildarlista yfir stefnur. Gæði stefnuskjala og stefnumarkandi áætlana Stjórnarráðsins verði bætt og tryggt að tekið sé tillit til stefnu annarra ráðuneyta.
- Unnið er að mótun eigandastefnu fyrir þjóðlendur, þar sem fjallað yrði um almenn atriði, svo sem nýtingu vatnsafls og fleiri réttinda í þjóðlendum, gjaldtöku o.fl.
- Í undirbúningi er, í samstarfi stjórnvalda, Seðlabanka Íslands og aðila vinnumarkaðarins, stofnun svonefnds Þjóðhagsráðs sem ræði samspil opinberrar fjármálastefnu, peningamálastefnu og vinnumarkaðsmála við hagstjórn. Gert er ráð fyrir að ráðinu verði sinnt af nýrri skrifstofu þjóðhagsmála í forsætisráðuneytinu.
- Unnið verði að mótun stefnu í húsnæðismálum Stjórnarráðsins og þróun Stjórnarráðsreitsins. Stefnt er að því að hringa fyrirætlunum um nýja byggingu í framkvæmd á næstu árum og fyrirséð er að framkvæmdir og undirbúningur þeirra muni kalla á umtalsverðar fjárveitingar.

- Til að framangreind markmið, stefna og áherslur megi nást er lögð áhersla á að jafnvægi náist í fjárhagslegum rekstri ráðuneytisins á árinu 2017 en til þess þarf auknar fjárveitingar á því ári. Á umliðnum árum hafa nýir málaflokkar verið fluttir til ráðuneytisins án þess að fjárveitingar hafi fylgt. Til að mæta því aukna umfangi hefur þurft að ganga á höfuðstól ráðuneytisins sem verður uppurinn í lok árs 2016.

## 5. Fjármögnun

	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Útgjaldarammi málefnasviðsins í m.kr.					
<b>Æðsta stjórnýsla .....</b>	<b>1.631</b>	<b>1.619</b>	<b>2.286</b>	<b>2.304</b>	<b>2.872</b>

## Málefnasvið 4: Utanríkismál

### 1. Starfsemi

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

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

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

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

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

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

**Þróunarsamvinna.** Meginverkefni málaflokksins eru fjölþjóðleg og tvíhliða þróunarsamvinna í samstarfi við valin samstarfslönd og svæði, fjölþjóðastofnanir og borgarasamtök.

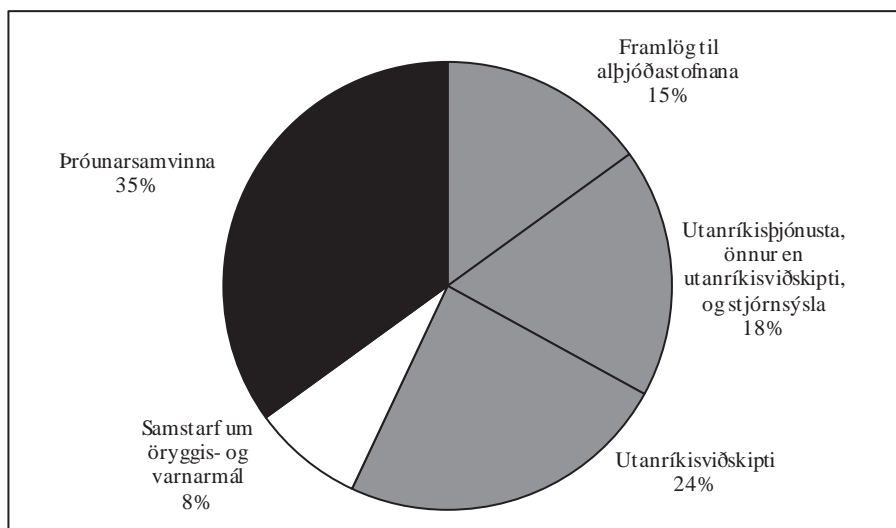
**Samningsbundin framlög vegna fjölþjóðasamstarfs.** Undir málaflokkinn falla aðildar- gjöld Íslands vegna fjölþjóðasamstarfs þvert á ofangreind verkefni. Framlögin sveiflast nokkuð milli ára en fjárhagsáætlanir flestra alþjóðastofnana eru ekki samþykktar fyrir en í lok árs og hlutdeild Íslands breytist reglulega í samræmi við reiknireglur hverrar stofnunar. Því er erfitt að spá fyrir um hvernig framlögin munu þróast næstu fimm ár.

## 2. Þróun starfsemi og útgjalda

Framlög til utanríkismála á fjárlögum 2016 nema samtals 12.909 m.kr. Þar af rennur rúmur helmingur eða 6.598 m.kr. til þróunarsamvinnu og alþjóðastofnana. Framlög til utanríkisþjónustunnar, þ.e. aðalskrifstofu ráðuneytisins, þýðingamiðstöðvar, sendiskrifstofa og Íslandsstofu nema 5.367 m.kr. eða 42% af fjárlögum ráðuneytisins og um 0,77% af A-hluta fjárlaga. Sendiskrifstofurnar eru nú 25 í 21 landi, þar af 13 tvíhliða sendiráð, fimm fastanefndir hjá alþjóðastofnunum (þar af hafa tvær einnig stöðu sendiráðs), fjórar aðalræðisskrifstofur og þrjár sendiskrifstofur í Afríkurlíkjum sem starfa að þróunarsamvinnu.

Kakan hér á eftir sýnir áætlaða skiptingu fjárheimilda í fjárlögum 2016 niður á mála-flokka málefnasviðsins.

**Fjárlög utanríkisráðuneytisins 2016**



Framlög til utanríkismála voru skorin verulega niður á árunum eftir hrun bankakerfisins. Í nýlegri skýrslu Ríkisendurskoðunar kemur fram að kostnaður vegna sendiskrifstofa hafi lækkað um 30% milli árána 2007 og 2013 þegar tekið hefur verið tillit til verðlags- og gengisbreytinga. Niðurskurðurinn hefur óhjákvæmilega haft áhrif á starfsemi utanríkisþjónustunnar og getu hennar til að taka þátt í alþjóðasamstarfi og gæta íslenskra hagsmuna. Stefnt að því að utanríkisþjónustan nái aftur fyrri styrk. Í því felast mikil efnahagsleg tækifæri. Samráð verður haft við hagsmunaaðila um hvar borið verður niður.

Framlög til varnarmála og þróunarsamvinnu drógust einnig verulega saman á árunum eftir 2008. Framlög til þróunarsamvinnu fóru hæst í 0,37% af vergum þjóðartekjum á árinu 2008 en lækkuðu í 0,20% á árunum 2011 og 2012. Gert er ráð fyrir að þau nemi 0,25% af vergum þjóðartekjum á þessu ári. Hækkunin er hlutfallslega meiri í krónum talið þar sem þjóðartekjur hafa hækkað.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra mála-flokka á tímabilinu 2014-2016. Athuga ber að í töflunni falla einungis útgjöld Íslandsstofu undir mála-flokkinn utanríkisviðskipti, en að auki er stór hluti útgjalda aðalskrifstofu og sendiskrifstofa (utanríkisþjónusta) vegna mála-flokksins eins og fram kemur í texta.

Heildarútgjöld málefnaviðsins í m.kr.	Reikningur 2014	Fjárlög og fjárukalög 2015	Fjárlög 2016
Utanríkisþjónusta og stjórnýsla utanríkismála .....	4.812	4.600	4.927
Utanríkisviðskipti .....	499	543	598
Samstarf um öryggis- og varnarmál .....	-	-	1.154
Þróunarsamvinna .....	3.825	3.883	4.623
Samningsbundin framlög vegna þróunarsamstarfs .....	2.817	3.071	2.010
<b>Samtals .....</b>	<b>11.953</b>	<b>12.096</b>	<b>13.313</b>

### 3. Stefna og markmið

#### Utanríkisviðskipti

Umfangsmesta verkefni utanríkisþjónustunnar er að vinna að efnahags- og viðskiptahagsmunum Íslands erlendis. Unnið er að því með gerð og rekstri viðskiptasamninga, en þar er EES samningurinn veigamestur, og viðskiptaþjónustu við fyrirtæki í samstarfi Íslandsstofu og sendiskrifstofa. Allar sendiskrifstofur sinna viðskiptaþjónustu, ferðamálum og menningarkynningu en sérstakir viðskiptafulltrúar eru við störf í sumum þeirra. Unnið er tvíhliða og í alþjóða- og marghliðasamstarfi m.a. á vettvangi EES, WTO, EFTA og OECD.

Meginmarkmið málaflöksins er að standa vörð um og vinna að efnahags- og viðskiptahagsmunum Íslands erlendis, nánar tiltekið að:

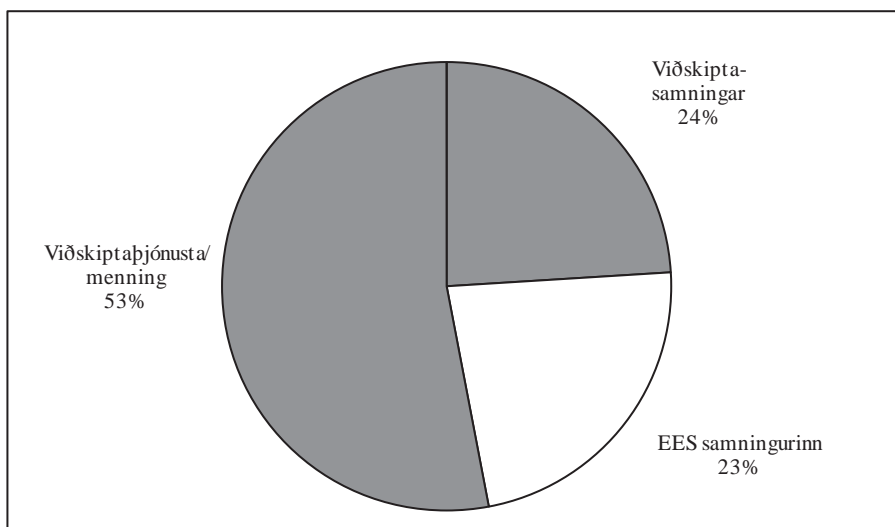
- Stuðla að bættum efnahag með því að tryggja íslensku atvinnulífi greiðan aðgang að erlendum mörkuðum.
- Stuðla að auknu aðgengi íslenskra borgara að erlendu samstarfi sem leiðir til þekkingaröflunar, tengslamyndunar og verðmætasköpunar.
- Auka gjaldeyriskjör þjóðarinnar með markvissu kynningar- og markaðsstarfi í samvinnu fyrirtækja og hins opinbera.
- Efla ímynd og orðspor Íslands.
- Styrkja samkeppnisstöðu íslensks atvinnulífs á erlendum mörkuðum.
- Laða erlenda ferðamenn og fjárfestingu til landsins.
- Tryggja góða þjónustu við ferðamenn á leið til landsins.

Gróft áætlað er um 3.057 m.kr. af fjárheimildum utanríkisráðuneytisins varið í að vinna að efnahags- og viðskiptahagsmunum árið 2016. Að auki aflar Íslandsstofa mótframlaga, m.a. frá atvinnulífinu og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu.

Kakan hér á eftir sýnir gróflega áætlun á núverandi skiptingu fjárheimilda (þ.e. aðal- skrifstofu, þýðingamiðstöð, sendiskrifstofa og Íslandsstofu) í þessum málaflökki niður á helstu verkefni.



## Utanríkisviðskipti - Gróflega áætluð kostnaðarskipting milli verkefna



### Utanríkisþjónusta og stjórnsýsla utanríkismála

Meginmarkmið málaflokksins eru tvö:

Í fyrsta lagi að standa vörð um hag Íslenskra ríkisborgara sem dvelja erlendis um lengri eða skemmri tíma með því að:

- Bæta þjónustu við Íslendinga erlendis þannig að þeir sem leita til borgaraþjónustunnar fái úrlausn sinna mála og séu ánægðir með þjónustuna.
- Byggja upp og viðhalda góðum tengslum við íslenska ríkisborgara erlendis.

Utanríkisþjónustan leggur áherslu á að vera alltaf reiðubúin til að aðstoða þá u.þ.b. 40.000 Íslendinga sem búsettir eru erlendis og hundruð þúsunda sem ferðast til útlanda ár hvert. Verkefnin eru margvísleg, m.a. aðstoð vegna veikinda eða slysa erlendis, aðstoð vegna sakamála og afplánunar refsidóma, útgáfa vegabréfa, skjalavottanir, utankjörfundar- atkvæðagreiðslur erlendis, yfirseta í prófum, aðstoð varðandi einkaréttarleg málefni, t.d. forræði barna, aðstoð við að hafa upp á týndum einstaklingum og heimflutningur látinna, veikra eða vegalausra ríkisborgara. Borgaraþjónustan skipuleggur einnig aðgerðir til hjálpar Íslendingum á hættu- og hamfarasvæðum erlendis.

Gróft áætlað er um 536 m.kr. varið til borgaraþjónustu árið 2016. Að auki vinna yfir 240 kjöræðismenn í sjálfboðavinnu að þessu verkefni.

Í öðru lagi að standa vörð um grunnildi utanríkisstefnu Íslands - lýðræði og virðingu fyrir réttarríkinu og alþjóðalögum, mannrétt og verndun mannréttinda, jafnrétti allra og sjálfbæra þróun, afvopnun og friðsamlega lausn deilumála með því að:

- Tryggja að alþjóðaskuldbindingar um mannréttindi séu virtar, með sérstaka áherslu á jafnréttismál.
- Vinna að friði og öryggi í alþjóða- og svæðabundnu samstarfi, með áherslu á ályktun öryggisráðs S.þ. nr. 1325 um konur, frið og öryggi.
- Verja íslenska hagsmuni á sviði þjóðaréttar, sérstaklega hafréttar, og vera í fremsta flokki í alþjóðlegu samstarfi um málefni hafsins.

- Stuðla að því að í málefnum hafsins sé unnið á grundvelli hafréttarsamningsins og samninga tengdum honum. Leggja áherslu á rétt strandríkja til sjálfbærrar nýtingar lifandi auðlinda hafsins og að fiskveiðistjórnun sé ýmist staðbundin eða svæðisbundin en ekki hnattræn.
- Tryggja sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda og vernd umhverfisins.
- Tryggja Íslendingum réttláta hlutdeild í nýtingu deilistofna.
- Verja hagsmuni Íslands sem strandríkis innan norðurskautssvæðisins.
- Stuðla að sjálfbærri nýtingu auðlinda á norðurslóðum og gæta að ábyrgri umgengni um hin viðkvæmu vistkerfi og verndun lífríkis.
- Gæta öryggishagsmuna í víðu samhengi og efla samstarf við önnur ríki um viðbúnað til eftirlits, leitar, björgunar og mengunarvarna á norðurslóðum.
- Efla menntun, menningu og rannsóknir á Íslandi með auknu samstarfi Norðurlanda.

Grunnur að friði, öryggi og lífsgæðum almennt er að þjóðir standi saman um að virða jafnan rétt einstaklinga, jafnt sem þjóða og tryggja sjálfbæra nýtingu auðlinda og vernd umhverfisins. Skýr og réttlát alþjóðleg viðmið um þjóðarétt og mannréttindi, eru lykillinn að öryggi og hagsæld, ekki síst smærri þjóða. Ísland stæði t.d. líklega ekki eitt að sjálfbærri nýtingu fiskveiðiauðlinda sinna nyti þessa samstarfs ekki við. Hagur íslensku þjóðarinnar byggir að mestu á sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda. Því er alþjóðleg og svæðisbundin samvinna um vernd umhverfis og sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda grundvallaratriði í hagsmunabaráttu Íslendinga erlendis.

Unnið er að þessum verkefnum tvíhliða og í alþjóða- og marghliðasamstarfi, m.a. á vettvangi S.þ., NATO, IAEA, ÖSE, Evrópuráðsins, Norðurskautsráðsins, Eyrstrasaltsráðsins, Barentsráðsins, NAMMCO, ICES, NAFO, NEAFC, ICCAT, IWC, Alþjóðasakamáladómstólsins og í norrænu samstarfi. Sjá einnig umfjöllun um málaflokkinn; samstarf um öryggis- og varnarmál.

Gróft áætlað er um 1.502 m.kr. varið til að vinna að þessum verkefnum á árinu 2016.

**Samstarf um öryggis- og varnarmál.** Ályktun Alþingis um þjóðaröryggistefnu markar heildstæða stefnu í öryggis- og varnarmálum fyrir Ísland. Meginmarkmið málaflokksins eru að:

- Tryggja að á Íslandi séu trúverðugar og sýnilegar varnir sem byggja á alþjóðasamstarfi, einkum á vettvangi NATO og ÖSE, varnarsamningnum við Bandaríkin og virku samstarfi við grannríki á sviði öryggismála
- Reka og viðhalda íslenska loftvarnakerfinu og öðrum mannvirkjum NATO á Íslandi
- Tryggja að til staðar sé fullnægjandi viðbúnaðargeta og öryggi til þess að taka á móti liðsauka á hættu- eða ófriðartímum ef þörf krefur.

Ísland er herlaust land sem tryggir öryggi sitt og varnir með virku samstarfi við önnur ríki. Þátttaka Íslands í starfi NATO og ÖSE, virkt samstarf við grannríki á sviði öryggismála og varnarsamningurinn við Bandaríkin eru meginstoðir í stefnu Íslands um öryggi og varnir landsins. Í samstarfinu felst m.a. loftrýmisgæsla og varnaræfingar. Ennfremur ábyrgjast íslensk stjórnvöld rekstur íslenska loftvarnarkerfisins og annarra mannvirkja NATO á Íslandi.

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

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

Unnið er að öryggis- og varnarmálum í samstarfi utanríkisráðuneytisins, Landhelgisgæslu Íslands og Ríkislögreglustjóra. Einnig hjá fastanefndum Íslands hjá ÖSE og NATO og sendiráðinu í Washington.

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

Markmið íslenskra stjórnvalda taka mið af heimsmarkmiðum S.þ. um sjálfbæra þróun. Yfirmarkmiðið er að draga úr fátækt og stuðla að almennri velferð á grundvelli jafnréttis og sjálfbærrar þróunar, með því að:

- Bæta lífsskilyrði og auka tækifæri fátæks fólks með sterkari félagslegum innviðum.
- Bæta fæðuöryggi og örva hagþróun á grundvelli jafnaðar og sjálfbærrar auðlindanýtingar.
- Auka viðnámsþrótt samfélaga og flýta endurreisn með mannúðaraðstoð og starfi í þágu friðar.

Íslensk stjórnvöld munu því einbeita sér að þremur áherslusviðum; uppbyggingu félagslegra innviða, sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda, og mannúðaraðstoð og starfi í þágu friðar.

Íslensk stjórnvöld styðja markmið Sameinuðu þjóðanna um að iðnríki skuli veita sem nemur 0,7% af vergum þjóðartekjum (VÞT) til þróunarsamvinnu. Framlag til þróunarsamvinnu nam hæst 0,37% af VÞT árið 2008 en var skorið niður í 0,20% árið 2011. Framlögnum numu 0,20 % árið 2012 og hækkuðu í 0,23% árin 2013 og 2014. Vegna aukinna framlaga Íslands til aðstoðar við flóttamenn og hælisleitendur numu framlögnum 0,24 % árið 2015 og 0,25 % árið 2016. Stefnt er að því að hlutfallið verði áfram 0,25 % árið 2017, hækki í 0,26 % árið 2018 og verði 0,26% til ársins 2021. Framlagið hækkar hlutfallslega meira í krónum talið vegna spár um hækkanði þjóðartekjur. Rík áhersla er lögð á að framlögnum séu vel nýtt og sýnt sé fram á árangur af starfi Íslands á sviði þróunarsamvinnu.

#### 4. Áherslur og aðgerðir

Áfram verður unnið að hagræðingu í utanríkisþjónustunni, m.a. með því að halda áfram að sameina stoðþjónustu við sendiskrifstofur á Íslandi, t.d. skjalavörslu, tölvuþjónustu og bókhald. Einnig með bættum fjarskiptabúnaði, m.a. til fjarfunda, í húsnæðismálum og hagstæðum innkaupum.

Til þess að vinna að markmiðunum sem tilgreind eru í 3. kafla mun áhersla m.a. vera lögð á eftirfarandi aðgerðir.

##### Utanríkisviðskipti

- Fjölga starfsmönnum sem sinna rekstri EES sammingsins þannig að tryggja megi virkari þátttöku Íslands í mótun löggjafar ESB í Brussel. Koma upp miðlægum EES gagna-grunni.
- Innleiða allar reglur EES sammingsins tímanlega svo tryggt sé að íslenskt atvinnulíf búi alltaf við sömu reglur og samkeppnisaðilar á EES markaði.
- Tryggja að halli á innleiðingu EES reglna verði ávallt innan við 1% og koma þannig í veg fyrir að málum sé vísað til EFTA dómstólsins vegna tafa á innleiðingu.
- Tryggja að þýðing á nýjum EES reglum tefji ekki fyrir innleiðingu þeirra.

- Styrkja net viðskiptasamninga sem Ísland á aðild, m.a. með áherslu á samninga um vernd fjárfestinga og loftferðasamninga. Jafnt í samstarfi EFTA ríkja, sem og tvíhliða.
- Ísland leggi sitt að mörkum til að ljúka samningaviðræðum um nýjan samning 50 ríkja um þjónustuviðskipti (TISA).
- Greina hagsmuni Íslands sem tengjast þróun fjölþjóðlegra viðskiptasamninga sem Ísland er ekki aðili að en kunna að standa opnir fyrir aðild nýrra ríkja, einkum hvað varðar samning Kyrrahafsríkja (TPP) og samning ESB og Bandaríkjanna (TTIP).
- Greiða fyrir viðskiptum við Kína með því að afla tilskilinna heimilda fyrir nýjar vöru- tegundir inn á kínverska markaðinn, m.a. viðeigandi heimilda matvæla- og heilbrigðis- eftirlits Kína.
- Endurskoða gildandi viðskiptasamninga við lykilorki.
- Styrkja og formfesta samstarf sendiskrifstofa og Íslandsstofu og efla samstarf við atvinnulífið.
- Fjölga viðskiptafulltrúum í sendiráðum og efla þátttöku í viðskiptatengdum verkefnum erlendis.
- Koma nýju skipulagi á viðskiptaþjónustu, m.a. með stofnun sérstaks útflutnings- og markaðsráðs.
- Efla starfsemi sendiskrifstofa svo þær geti tryggt góða þjónustu við ferðamenn á leið til landsins, m.a. varðandi vegabréfsáritanir
- Styrkja menningarstarf sendiskrifstofa í samstarfi við menntamálaráðuneytið og hagsmunaaðila.

### **Utanríkisþjónusta og stjórnsýsla utanríkismála**

Standa vörð um hag íslenskra ríkisborgara sem dvelja erlendis um lengri eða skemmri tíma með því að:

- Styrkja starfsemi sendiskrifstofa með fjölgun starfsfólks og betri búnaði, m.a. til að taka á móti vegabréfsumsóknnum.
- Nýta betur samfélagsmiðla og nýja tækni, einkum varðandi upplýsingagjöf og samskipti við Íslendinga erlendis.
- Styrkja viðbragðsgetu ráðuneytisins og sendiskrifstofa í neyðartilvikum erlendis.

Standa vörð um grunnildi utanríkisstefnu Íslands - lýðræði og virðingu fyrir réttarríkinu og alþjóðalögum, mannið og verndun mannréttinda, jafnrétti allra og sjálfbæra þróun, afvopnun og friðsamlega lausn deilumála með því að:

- Styrkja starfsemi utanríkisþjónustunnar með fjölgun starfsmanna og aukinni þátttöku í alþjóða- og svæðabundnu samstarfi.
- Stuðla að aukinni þátttöku karla í kynjajafnréttisumræðunni.
- Nýta vel öll tækifæri sem gefast til að koma á framfæri áherslum í ályktun öryggisráðs S.þ. nr. 1325 um konur, frið og öryggi.
- Samræma starfsemi aðila á Íslandi um málefni hafsins með nýrri stöðu sérstaks erindreka.
- Styðja við fjölþjóðlegar aðgerðir gegn aðilum sem virða ekki þjóðarétt.
- Innleiða þjóðréttarlegar skuldbindingar og samræma íslenska löggjöf að þeim.
- Vinna að markmiðum Parísarsamkomulagsins um loftslagsmál.

- Tryggja hagsmuni Íslands í samningaviðræðum við ESB og Noreg um innri skiptingu ábyrgða í loftslagsmálum.
- Leggja fram mat á hagsmunum Íslands á norðurslóðum á vegum ráðherranefndar um málefni norðurslóða.
- Standa vel að formennsku Íslands í Norðurskautsráðinu 2019-2021 og nýta þau tækifæri sem felast í henni.
- Tryggja virka þátttöku í norrænu samstarfi, m.a. á vettvangi Norrænu ráðherranefndarinnar.

**Samstarf um öryggis og varnarmál.** Aukin umsvif, hefðbundið viðhald og uppsöfnuð viðhaldsverkefni á öryggissvæði Keflavíkurflugvallar kalla á auknar aðgerðir samanber hér á eftir:

- Mæta uppsafnaðri viðhaldspörf á varnarmannvirkjum NATO á Íslandi.
- Tryggja rekstur og reglubundið viðhald tækja og kerfa sem tengjast þátttöku Íslands í samþættu loftrýmiseftirliti og loftrýmisgæslu NATO við Ísland.
- Styrkja starfsemi Landhelgisgæslu Íslands til að takast á við aukningu í loftrýmisgæslu, varnartengdum verkefnum og endurnýjun kerfisbúnaðar.
- Æfa varnarátætlun NATO fyrir Noreg, Ísland og Norður-Atlantshafið, Trident Juncture, í október 2018. Stefnt er að því að hluti þeirrar varnaræfingar fari fram á og umhverfis Ísland.
- Endurnýja ratsjár íslenska loftrýmis- og loftvarnarkerfisins frá og með árinu 2020. Þær eru hluti af samræmdu loftrýmis- og loftvarnarkerfi Atlantshafsbandalagsins. Tryggja kostnaðarþátttöku NATO í þeirri framkvæmd.
- Uppfæra stýrikerfi samræmda loftvarnarkerfis bandalagsins fyrir Ísland. Tryggja kostnaðarþátttöku NATO í uppfærslunni.
- Koma á öruggum fjarskiptum á milli þátttökuþjóða í norræna varnarsamstarfinu (NORDEFECO). Noregur leiðir verkefnið og eru framkvæmdir hafnar.

**Alþjóðleg þróunarsamvinna.** Jafnrétti og sjálfbærni er leiðarljós í þróunarsamvinnu Íslands og íslensk stjórnvöld leggja sitt af mörkum til þess að aukin hagsæld samfélaga skili sér til þeirra fátækustu og leiði til jafnaðar. Enn fremur þykir mikilvægt að saman fari íslensk þekking og þarfir fátækustu ríkjanna, á þeirra eigin forsendum. Áhersla er lögð á að efla samlegðaráhrif tvíhliða og fjölpjódlegrar þróunarsamvinnu og tryggja eignarhald heimanna til að festa framfarir í sessi.

Gert ráð fyrir eftirfarandi aðgerðum:

Að bæta lífsskilyrði og auka tækifæri fátæks fólks með sterkari félagslegum innviðum.

- Kjarnaframlög til alþjóðastofnana t.d. UN Women, UNICEF og verkefni á vegum borgarasamtaka.
- Stuðningur við mennta-, lýðheilsu-, vatns-, salernis- og hreinlætisverkefni í héruðum í samstarfsríkjum.
  - Stuðningur við UNICEF sem sinnir verkefnum á sviði heilbrigðis-, mennta- og salernis- og hreinlætismála.
  - Veita um 100.000 manns í samstarfshéruðum innan Malaví, Mósambík og Úganda aðgang að hreinu drykkjarvatni og bættri salernisaðstöðu.

- Sjá til þess að a.m.k. 40.000 börn í samstarfshéruðum innan Malaví og Úganda fái grunnskólanám af verulega bættum gæðum.
- Bæta aðbúnað og heilsu um 20.000 verðandi mæðra og barna þeirra í héraði í Malaví.
- Stuðla að menntun unglingsstúlkna og styðja við kyn- og frjósemisheilbrigði og -réttindi í tvíhliða samstarfslöndum og stuðningi við stofnanir á borð við UNFPA.
- Vinna að kynjajafnrétti og valdeflingu kvenna með stuðningi við alþjóðastofnanir á borð við UN Women og Jafnréttisskóla HSP.

Að bæta fæðuöryggi og örva hagþróun á grundvelli jafnaðar og sjálfbærrar auðlindanýtingar.

- Kjarnaframlög til alþjóðastofnana t.d. Alþjóðabankans, Norræna þróunarsjóðsins, og verkefna á vegum borgarsamtaka.
- Auka hlut endurnýjanlegra orkugjafa, til hagsbóta fyrir þróunarríki, efla þekkingu og getu þróunarríkja til að rannsaka og nýta jarðhita, m.a. í gegnum Jarðhitaskóla HSP, Alþjóðabankann og svæðasamstarf.
- Vinna að fiskimálum á alþjóðavettvangi ásamt því að auka getu þróunarríkja við umsýslu fiskimála og til að auka framboð og gæði fisks, m.a. í gegnum Sjávarútvegsskóla HSP, Alþjóðabankann og í samstarfi við samstarfslönd.
- Vera í forystusveit í umhverfis- og loftslagsmálum og auka getu þróunarríkja til að bregðast við og sporna gegn landeyðingu, m.a. með stuðningi við alþjóðastofnanir og sjóði t.d. Græna loftslagssjóðinn og Landgræðsluskóla HSP.

Að auka viðnámsþrótt samfélaga og flýta endurreisn með mannúðaraðstoð og starfi í þágu friðar.

- Kjarnaframlög til alþjóðastofnana t.d. WFP, OCHA, CERF, ICRC og verkefni á vegum íslenskra og erlendra borgarsamtaka.
- Stuðningur við flóttamannamál, framlög til alþjóðastofnana vegna mannúðar- og neyðaraðstoðar og Alþjóðabjörgunarsveitarinnar/Landsbjörg.
- Útsendir sérfræðingar á vegum íslensku friðargæslunnar sem starfa hjá alþjóðastofnunum, þátttaka í kosningareftirliti á vegum ÖSE og stuðningur við framkvæmd ályktun SP nr. 1325 um konur, frið og öryggi.
- Bregðast við þörf á endurreisn og uppbyggingu innviða, með áherslu á konur, börn og flóttafólk, í samstarfi við OCHA, UNHCR o.fl.

## 5. Fjármögnun

	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Útgjaldarammi málefnasviðsins í m.kr.					
<b>Útanríkismál .....</b>	<b>13.884</b>	<b>14.828</b>	<b>15.955</b>	<b>16.844</b>	<b>17.997</b>

## Málefnasvið 5: Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla

### 1. Starfsemi

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Það skiptist í fjóra málaflokka, en þeir eru:

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

**Skattar og innheimta.** Samkvæmt gildandi lögum er skattframtækni á hendi embættis ríkisskattstjóra, embættis skattransóknarstjóra, embættis tollstjóra og yfirséðanefndar. Fjármála- og efnahagsráðherra er æðsti yfirmaður skattamála og fer hann með stefnumótun og samskipti við stofnanir sem sinna skattframtækni.

**Eignaumsýsla ríkisins.** Umsýsla á þessu málefnasviði skiptist í meginatriðum í þrjá þætti, þ.e. eignarhald félaga í eigu ríkisins þar sem fjármála- og efnahagsráðuneytið fer með eigendahlutverk gagnvart félögum, eignarhald og umsýslu fasteigna, jarðeigna og auðlinda þar sem yfirumsjón er í höndum fjármála- og efnahagsráðuneytis, og opinberar framtækni. Starfsemi sem hér fellur undir er í meginatriðum falin Bankasýslu ríkisins, Ríkiseignum og Framtækniáslu ríkisins.

**Fjármálaumsýsla og rekstur ríkisins.** Undir málaflokkinn falla viðfangsefni sem mynda fjármálalega og rekstrarlega innviði ríkisins og tryggja stofnunum og ráðuneytum margvíslega grunnþjónustu. Verkefni eru fjölbreytt, þ.m.t. reikningsskil ríkisaðila, miðlun upplýsinga um fjármál ríkisins og skilvirk greiðslumiðlun, opinber innkaup og kjara- og mannauðsmál ríkisins. Undir málaflokkinn fellur starfsemi Fjársýslu ríkisins, Rekstrarfélags stjórnarráðsins, Kjararáðs, Ríkiskaupa og margvísleg smærri verkefni. Kjara- og mannauðsýsla er skipulagslega hluti fjármála- og efnahagsráðuneytisins en viðfangsefni hennar falla undir málaflokkinn. Seðlabanki Íslands sér um framtækni og umsýslu lánamála ríkissjóðs samkvæmt samningi við fjármála- og efnahagsráðuneyti, er banki ríkissjóðs og sér um varðveislu innlendra innstæðna og gjaldeyriseigna.

**Stjórnsýsla ríkisfjármála.** Undir málaflokkinn fellur aðalskrifstofa fjármála- og efnahagsráðuneytis, ráðstöfunarfé og ýmis önnur verkefni sem ekki verða auðveldlega felld undir önnur málefnasvið eða málaflokka.

## 2. Þróun starfsemi og útgjalda

**Skattar og innheimta.** Skattkerfið hefur tekið miklum stakkaskiptum síðasta áratuginn, bæði hvað varðar löggjöf og skattframtækni. Stór skref hafa verið stigin í átt að einfaldara stofnanakerfi. Árið 2009 voru tollumdæmin sameinuð úr átta umdæmum í eitt og í ársbyrjun 2011 voru níu skattumdæmi sameinuð í eitt. Samandregið fækkaði stofnunum á sviði skatta- og tollamála verulega á tímabilinu 2009-2011. Þetta voru vel heppnaðir áfangar í átt til einföldunar og meiri skilvirkni gagnvart skattborgurunum en einnig gagnvart stofnunum sjálfum og ráðuneytinu. Einnig má nefna sameiningu ríkistollanefndar við yfirséðanefnd sem tók gildi í ársbyrjun 2015. Samhliða þessum breytingum á stofnanakerfinu styrkist hin faglega stjórnsýsla skattamála verulega. Upplýsingatækni hefur verið nýtt með markvissum hætti til að auka skilvirkni og bæta þjónustu við almenning og fyrirtæki.

**Eignaumsýsla ríkisins.** Þróunin í eignaumsýslu ríkisins undanfarin ár hefur miðað að því að meðferð eignarhalds allra ríkiseigna verði samræmd, fagleg og hagkvæm. Unnið hefur verið að því að færa umsýslu og meðferð eignarhalds sem flestra ríkiseigna til miðlægrar eignaumsýslu en stærstur hluti félaga í eigu ríkisins, fasteigna, jarða og auðlinda á ríkisjörðum eru nú á forræði fjármála- og efnahagsráðuneytisins eða stofnana þess. Unnið hefur verið að miðlægri skráningu allra þessara eigna, réttinda og auðlinda sem er grundvöllur frekari stefnumörkunar á þessu sviði. Til að ná fram markmiðum um faglega umsýslu félaga af hálfu ríkisins og góða stjórnarhætti af hálfu félaganna sjálfra hefur verið gefin út

eigandastefna ríkisins um almenn félög í eigu ríkisins auk sérstakrar eigandastefnu um fjármálafyrirtæki í ríkiseigu.

**Fjármálaumsýsla og rekstur ríkisins.** Frá árinu 2011 hefur verið unnið að gerð frumvarps til laga um opinber fjármál sem samþykkt var sem lög frá Alþingi í desember 2015. Markmið laganna er að stuðla góðri hagstjórn og styrkri og ábyrgri stjórn opinberra fjármála. Með lögunum er sköpuð heildstæð umgjörð um opinber fjármál og lagður grunnur að breyttu verklagi í fjármálaumsýslu ríkisins. Löginn munu hafa víðtæk áhrif og mun innleiðing á breyttu verklagi móta starfsemi ráðuneytisins og stofnana við fjármálaumsýslu ríkisins á næstu misserum. Unnið hefur verið að því að gera núverandi innkaupsaðferðir markvissari og árangursríkari, m.a. með aukinni áherslu á sameiginleg innkaup þvert á ráðuneyti og stofnanir. Ljóst er að auka þarf hagkvæmni, bæta skipulag og stjórnun í opinberri þjónustu, t.d. með sameiningu stofnana, auknum samrekstri og bættri nýtingu upplýsingatækni. Kjara- og mannauðsýsla var sett á fót til að stuðla að markvissari mannauðsstjórnun hjá ríkinu og bæta þjónustu og ráðgjöf við stofnanir og ráðuneyti. Gerð hefur verið greining á stofnana-kerfi ríkisins og lagðar fram tillögur um með hvaða hætti hægt er að gera það heildstæðara, skilvirkara og sveigjanlegra. Upplýsingatæknimál vega þungt í ríkisrekstrinum og hagráðingartækifæri eru til staðar og hefur ráðuneytið látið framkvæma stöðumat á upplýsingatæknimálum ríkisins sem nýtt verður við mótun stefnu í þessum veigamikla málaflokki.

**Stjórnsýsla ríkisfjármála.** Á undanförunum árum hefur þróun stjórnsýslu ríkisfjármála verið í samræmi við breytingar sem gerðar hafa verið á Stjórnarráði Ísland sem miðuðu m.a. að því að efla faglega starfsemi og stefnumótunarhlutverk ráðuneyta. Málafni fjármála-markaðar, efnahagsmál og jarðeignir ríkisins voru á árunum 2012 og 2013 flutt til fjármála- og efnahagsráðuneytis. Skipulagi ráðuneytisins var breytt með hliðsjón af nýjum verkefnum og Kjara- og mannauðsýsla ríkisins stofnuð, til að greina skýrar á milli stefnumótunar og framkvæmdar í mannauðsmálum ríkisins. Ráðuneytið hefur að undanförunni unnið markvisst að umbótastarfi í málaflokknum.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014-2016.

	Reikningur 2014	Fjárlög og fjáraukalög 2015	Fjárlög 2016
Heildarútgjöld málefnasviðsins í m.kr.			
Skattar og innheimta .....	6.707	7.042	7.402
Eignaumsýsla ríkisins .....	5.897	5.400	5.532
Fjármálaumsýsla ríkisins .....	3.606	3.937	4.100
Stjórnsýsla ríkisfjármála .....	4.515	2.424	2.710
<b>Samtals .....</b>	<b>20.725</b>	<b>18.803</b>	<b>19.744</b>

### 3. Stefna og markmið

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

**Skattar og innheimta.** Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnarinnar er lögð áhersla á að endurskoða skattkerfið með það að markmiði að einfalda kerfið, gera það skilvirkara, breikka skattstofna og draga úr undanskotum. Margt hefur áunnist í þessum efnunum nú þegar. Áfram verður unnið að því að einfalda skattkerfið og haga skattframkvæmd með sem skilvirkustum hætti gagnvart einstaklingum og fyrirtækjum, m.a. með því að draga úr álögum á fólk og



fyriertæki í því augnamiði að bæta lífskjör og auka verðmætasköpun. Stefna og markmið fyrir skatta og innheimtu byggist á eftirfarandi meginþáttum:

- Bættri þjónustu við skattgreiðendur með einföldu og skilvirku skattkerfi.
- Bættri skattframkvæmd, þ.e. álagningu, innheimtu, eftirliti og rannsóknum.
- Auknu samstarfi stofnana innan skattkerfisins í því augnamiði að tryggja betri skattskil.
- Dregið verði úr innheimtukostnaði sem kostur er á næstu fimm árum.

Brýnt er að mótuð sé heildstæð stefna um ákveðna grunnþætti varðandi skipulag stjórn-sýslu skattamála og framkvæmd sem auki skilvirkni, er stöðug og óháð efnislegum breyting-um á skattalöggjöfinni. Forsenda árangurs á þessu sviði er að stjórnvöld hafi skýra og sýnilega stefnu í skattamálum. Þá er einnig grundvallaratriði að einstakar stofnanir skatt-kerfisins hafi reglubundið samráð og forgangsraði í sínum störfum meðal annars með tilliti til verkefna annarra stofnana innan skattkerfisins.

**Eignaumsýsla ríkisins.** Markmið ríkisins er að tryggja að:

- Eignir ríkisins skili samfélagslegum ávinningi og nýtist með hagkvæmum hætti í starf-semi ríkisins.
- Félög og auðlindir skili eðlilegri arðsemi sem geti verið grundvöllur tekna fyrir ríkissjóð.
- Verðmæti fastafjármuna verði viðhaldið og aukið, arðsemi fjárfestinga metin og vel haldið á opinberum framkvæmdum.
- Fjárbinding í eignum sé réttlætanleg vegna nýtingar þeirra í þágu starfsemi ríkisins og samanborið við tekjur af mögulegri sölu og niðurgreiðslu skulda.

**Fjármálaumsýsla og rekstur ríkisins.** Markmið ríkisins er að tryggja að:

- Nýting fjármuna ríkisins sé markviss, stuðli að árangri og aukinni hagsæld.
- Framleiðni og árangur í opinberri starfsemi verði eflid.
- Fjármálastjórn ráðuneyta og stofnana sé ábyrg og skilvirk.
- Skipulag ríkisins sé hagkvæmt og stjórnun markviss til að opinber starfsemi geti mætt áskorunum nýrra tíma.
- Ríkið búi yfir framúrskarandi mannauði til að það geti uppfyllt hlutverk sitt í þágu almennings.

**Stjórnsýsla ríkisfjármála.** Stefna og markmið í stjórnsýslu ríkisfjármála birtist í um-fjöllun annarra málaflokka þessa málefnasviðs og annarra sem varða málefnið, sem og í almenri stefnu með fjármálaáætlun.

#### 4. Áherslur og aðgerðir

**Skattar og innheimta.** Mikilvægt er að vel sé vandað til undirbúnings að breytingum á löggjöf um skattamál með það að markmiði að tryggja stöðugleika og skilvirkni skatt-kerfisins til lengri tíma. Það felur m.a. í sér að tryggja verður samráð, eftir atvikum við sér-fræðinga og hagsmunaaðila, um slíkar breytingar. Umfang og eðli skattlagningar á einstak-linga og fjölskyldur þarf að vera auðsætt og auðskilið. Skattalegt umhverfi atvinnustarfsemi þarf að miða að því að styrkja samkeppnishæfni í alþjóðlegu tilliti.

Áherslur og aðgerðir er varða bættu þjónustu við skattgreiðendur eru aukinn málshraði og einföldun skattframkvæmdar með áframhaldandi þróun í rafrænni skattastjórnsýslu. Með því

skapast tækifæri til aukins hagræðis og aukinnar þjónustu við einstaklinga og lögaðila sem eiga samskipti við skattkerfið.

Áherslur og aðgerðir er varða bættu skattframskráum þurfa að taka mið af hertu og sýnilegra skatteftirliti, rannsóknum og innheimtu í því augnamiði að koma í veg fyrir að samfélagið í heild verði árlega af milljörðum vegna undanskots frá skatti með tilheyrandi ójafnræði og óréttlæti. Þar skiptir miklu að greiningarvinna verði eflað og að stofnanir skattkefisins beini sameiginlega spjótum sínum að alvarlegri og kerfisbundnari skattalagabrotum. Slík nálgun krefst náinnar samvinnu stofnana undir skýrri verkstjórn fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Liður í því er gerð samstarfssamnings milli aðila í því skyni að koma í veg fyrir tvívernað, jafnframt því að efla rekstrarhagkvæmni á öllum sviðum.

Þá skal það vera meginregla að stjórnsýsla verði rafræn og upplýsingagjöf skal vera aukin með áherslu á einfalda og skýra framsetningu að teknu tilliti til mismunandi þarfa notenda.

**Eignaumsýsla ríkisins.** Unnið verður að því að auka hagkvæmni, skilvirkni, gegnsæi og þekkingu á fasteigna-, jarðeigna- og auðlindaumsýslu ríkisins. Verkefni snúa að því að ljúka ítarlegri skráningu fasteigna, jarðeigna, landspildana og auðlinda á ríkisjörðum. Þá er mikilvægt að framtíðarfyrirkomulag eignarhalds ríkisins á fasteignum, jörðum og ábúðarjörðum verði fullmótað og gerð ítarleg skil í sérstakri eigandastefnu ríkisins, sbr. 43. gr. laga um opinber fjármál, og að lokið verði við þróun viðmiða og forsendna vegna samninga um endurgjald fyrir afnot af auðlindum á ríkisjörðum sem einnig verði gerð skil eigandastefnu. Einnig þarf að byggja upp fyllri þekkingu á auðlindum og auðlindamálum innan vébanda miðlægrar eignaumsýslu. Þá þarf að tryggja gegnsæi, jafnræði og hagkvæmni í leigu-greiðslum ríkisstofnana með innleiðingu á markaðsleigu fyrir ríkishúsnæði sem jafna má til leigu á almennum markaði.

Unnið verður að því að bæta stjórnarhætti og markmiðasetningu félaga í eigu ríkisins. Í þessu samband verður eigandastefna hlutafélaga og sameignarfélaga í eigu ríkisins skoðuð til samræmis við nýjar leiðbeiningar OECD um stjórnarhætti opinberra félaga. Þá þarf að móta reglur um almenn og hlutlæg skilyrði fyrir vali til setu í stjórnnum opinberra fyrirtækja í samræmi við 44. gr. laga um opinber fjármál, og efla upplýsingaöflun, samskipti og rekstrarlega markmiðasetningu opinberra félaga.

Unnið verður að því að treysta umsýslu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum með setningu nýrrar eigandastefnu sem taki mið af breyttum aðstæðum og áherslum. Þá verður áfram unnið verði að sölu fjármálafyrirtækja að hálfu ráðuneytisins í samræmi við tillögur Bankasýslu ríkisins og lög um sölu eignarhluta ríkisins í fjármálafyrirtækjum. Þá verður unnið að því að vinna úr stöðugleikaeignum sem ríkið hefur veitt viðtöku og tryggja að andvirði eignanna verði nýtt til að greiða niður skuldir ríkissjóðs.

Miklar áskoranir eru framundan vegna breyttra reikningsskila ríkissjóðs þar sem fasta-fjármunir verða eignfærðir og afskrifaðir. Meta þarf verðmæti eigna, búa eignarhaldi markvissa skipulagslega umgjörð og tryggja að breytt reikningsskil stuðli að bættri umsýslu eigna og markvissari ákvarðanatöku.

**Fjármálaumsýsla og rekstur ríkisins.** Mikilvægt er að þau verkefni sem unnið er að á sviði fjármálaumsýslu og rekstrar ríkisins stuðli að aukinni framleiðni í opinberri þjónustu til hagsbóta fyrir notendur, starfsmenn og skattgreiðendur.

Áherslur og aðgerðir er snúa að ábyrgri og skilvirkni fjármálastjórnun ráðuneyta og stofnana felast í því að efla fjárfyrirgöngu ríkisins á grundvelli laga um opinber fjármál með áherslu á bættu áætlanagerð, áhættumat og eftirfylgni, ásamt breyttri umsýslu fjárheimilda. Þá er lögð áhersla á að innleiða breytingar á reikningsskilum ríkissjóðs í ljósi breytingar á löggjöf þar um. Jafnframt verður áfram unnið að því að auka hagkvæmni í innkaupum með sameiginlegum innkaupum ríkisstofnana með það að markmiði að nýta stærð ríkisins sem

kaupanda. Þá verður einnig unnið að frekari þróun og notkun á fjárhags- og mannauðskerfa ríkisins í samræmi við kröfur laga um opinber fjármál auk innleiðingar á rafrænum reikningum með því að fjölga enn frekar stofnum og birgjum sem nýta sér rafræna reikninginn. Þá verður unnið að því að bæta aðgengi að fjárhagsupplýsingum ríkisins í samræmi við stefnu stjórnvalda og verður unnið að því að reikningar úr bókhaldi ríkisins, sem ekki hafa hingað til komið fyrir sjónir almennings, verði birtir en með því eykst gagnsæi og aðhald í ríkisrekstri sem leiðir til bættrar stjórnsýsla.

Áherslur og aðgerðir er snúa að markvissari stjórnun og skipulagi ríkisins beinast að því að þróa og styrkja stofnanakerfi ríkisins með setningu markviss lagaramma. Til að slíkt nái fram að ganga þarf einnig að endurskoða lög um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins og lög um kjararáð svo að þau taki meiri mið af þeirri þróun sem átt hefur sér stað í mannauðs-stjórnun. Einnig verður unnið að endurmótun árangursstjórnunar á grundvelli laga um opinber fjármál ásamt aukinni áherslu á framleiðnimál. Þá verður unnið að því að auka hagkvæmni í nýtingu á hugbúnaðarkerfum og bæta skipulag og umgjörð upplýsingatæknimála hjá ríkinu. Ráðist verður í aðgerðir til að auka samstarf á sviðið upplýsingatæknimála t.a.m. með þróun stefnu um notkun tölvuskýja.

Unnið verður að stefnumótun í mannauðsmálum ríkisins auk þess sem þróuð verði nauðsynleg tæki til að meta frammistöðu starfsmanna og forstöðumanna og umbuna fyrir hana. Einnig verður unnið að verkefnum er stuðla að stöðugleika á vinnumarkaði og eftirfylgni kjarasamninga.

## 5. Fjárheimildir

	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Útgjaldarammi málefnasviðsins í m.kr.					
<b>Skatta-, eigna- og fjármálaumsýsla .....</b>	<b>19.936</b>	<b>19.946</b>	<b>20.085</b>	<b>20.180</b>	<b>20.391</b>

## Málefnasvið 6: Grunnskrár og upplýsingamál

### 1. Starfsemi

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð forsætisráðuneytis, innanríkisráðuneytis og umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Undir því er einn málaflokkur sem ber sama heiti og málefnasviðið. Málefni sviðsins varða eftirfarandi þætti:

- Miðlun hlutlægra upplýsinga og rekstur grunnskraa um mikilvæg réttindi.
- Rafrænar lausnir, upplýsinga- og þjónustuveitur og útgáfu skilríkja.
- Grunngerð, öflun, viðhald og miðlun landupplýsinga.
- Stefnumótun, innleiðingu og samræmingu rafrænnar stjórnsýslu og upplýsingatækni hjá hinu opinbera.

Undir málefnasviðinu eru þrjár stofnanir en þær eru: Hagstofa Íslands sem er á forræði forsætisráðuneytis, Þjóðskrá Íslands og málefni upplýsingasamfélagsins sem eru á forræði innanríkisráðuneytis og Landmælingar Íslands sem er á forræði umhverfis- og auðlinda-ráðuneytis, samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu málefna milli ráðuneyta.

## 2. Þróun starfsemi og útgjalda

Grunnskrár og upplýsingamál eru ein af meginstöðum í lýðræðislegu nútímasamfélagi þar sem ákvarðanir eru teknar á grunni vandaðra upplýsinga. Margar af mikilvægustu grunnskrám ríkisins eru komnar til ára sinna og byggja á gamalli tækni. Þær svara hvorki þörfum nútímans né fyrirsjáanlegu kalli framtíðar.

Hver stofnun og hvert sveitarfélag ber ábyrgð á eigin tölvukerfum, netum og gögnum. Ekki hefur verið hannað eða þróað samræmt heildarskipulag eða högun upplýsingakerfa hins opinbera (landsarkitektúr). Þetta hefur í för með sér að hönnun og þróun er ómarkviss og kostnaðarsöm. Þannig hefur þróun grunnskráanna verið unnin á mörgum stöðum án nokkurar samvinnu eða samhæfingar. Sama gildir um rekstur kerfanna. Sóknarfæri felast í að fækka þeim aðilum sem hýsa og reka opinber upplýsingakerfi, vefi og net með það að markmiði að tryggja betur öryggi, hagkvæmni og gæði rafrænnar þjónustu. Gögn eru auðlind sem vex að verðmæti við notkun. Því hefur þróunin erlendis verið í þá átt að opna aðgengi að gögnum opinberra aðila og hvetja til þess að þau séu nýtt.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014-2016 í m.kr.

	Reikningur 2014	Fjárlög og fjáraukalög 2015	Fjárlög 2016
Heildarútgjöld málefnasviðsins í m.kr.			
Grunnskrár og upplýsingar .....	2.947	2.966	3.233
<b>Samtals .....</b>	<b>2.947</b>	<b>2.966</b>	<b>3.233</b>

## 3. Stefna og markmið

Meginstefna stjórnvalda er að opinber þjónusta verði byggð upp með lýðræði, skilvirkni, öryggi og þarfir almennings og atvinnulífs að leiðarljósi. Meginreglan í opinberri þjónustu verði sjálfsafgreiðsla og að gögn verði aðeins skráð einu sinni. Stjórnsýslan búi yfir nútímalegum skrá og upplýsingakerfum sem mæta síbreytilegum þörfum og tæknilegum kröfum almennings og atvinnulífs. Almennitur og atvinnulíf geti nálgast á einum stað opin gögn með ópersónubundnum upplýsingum, fylgst með ýmsum málum og málaflokkum sem eru til meðferðar í stjórnsýslunni og tekið þátt í gegnsæju umsagnarferli um drög að frumvörpum, reglugerðum og stefnuskjölum.

### Meginmarkmið stjórnvalda til að stuðla að þessu eru:

- Auka sjálfsafgreiðslu (þar sem kerfi safna saman upplýsingum úr jafnvel mörgum skrá til að flýta fyrir), gæði og hagkvæmni þeirrar grunnþjónustu sem byggir á grunnskrám ríkisins, s.s. þjónustu sem tengist þjóðskrá, fasteignaskrá, útgáfu vegabréfa og landupplýsingum. Um leið verði stefnt að lækun kostnaðar og auknu öryggi.
- Hagtölugerð þjóni þörfum upplýstrar umræðu í samfélaginu og uppfylli alþjóðlegar skuldbindingar og þarfir notenda innanlands.
- Grunnöggn verði skilgreind og safnað á upprunastað og skráð eingöngu einu sinni og þau samnýtt milli kerfa eins og lögheimila. Allar opinberar skrár verði byggðar upp og reknar með það að leiðarljósi að sjálfsafgreiðsla verði meginregla, þörfum mismunandi notenda verði mætt, öryggi upplýsinga og kerfa verði tryggt og ráðist í nauðsynlegar laga- eða reglugerðarbreytingar. Hægt verði að nálgast gögn/upplýsingar, sækja rafræna opinbera þjónustu og sinna skráningu í ólíkar stjórnvaldsskrár á einum stað.

- Nýta upplýsingatækni og netið til að styrkja lýðræði, stuðla að betri ákvarðanatöku, auka gegnsæi og auðvelda almenningi og hagsmunaaðilum aðkomu að ákvarðanatökuferlum stjórnvalda.
- Koma á samræmdu skipulagi (samræmdri högun) upplýsingakerfa og gæta að persónuverndarsjónarmiðum og tíðari glæpum á netinu.

Það er markmið stjórnvalda að Ísland mælist með 5 stig í „Government usage“ mælingu WEF árið 2021 (Ísland er í 42. sæti af 143 árið 2015 með 4,5 stig af 7 mögulegum).<sup>1</sup> Mælikvarðinn mælir hve mikið vægi upplýsingatæknin hefur í framtíðarsýn stjórnvalda, framboð á rafrænni þjónustu á netinu, árangur stjórnvalda í hagnýtingu tækninnar og áhrif hennar á samfélagið.

#### 4. Áherslur og aðgerðir

Helstu áherslur og aðgerðir stjórnvalda eru:

- Styrkja innviði opinberra upplýsingakerfa með því að
  - Móta skipulag og stefnu um högun opinberra upplýsingakerfa. Þar komi fram hvernig opinberir aðilar hagi uppbyggingu, rekstri og hýsingu helstu kerfa. Í kjölfarið verði stefnan innleidd á 3-5 árum. Sé litið til nágrannþjóða er líklegt að bætt skipulag muni fela í sér fækkun hýsingar-, rekstrar- og þjónustuaðila með tilheyrandi hagræðingu og auknu öryggi gagna og kerfa. Ef þörf krefur verði innleiðing stefnunnar studd með lögum/reglugerðum.
  - Meta þörf fyrir endurnýjun helstu grunnskraá ríkisins svo þær verði tæknilega og rekstrarlega færar um að mæta síbreytilegum nútíma kröfum. Hefja endurnýjun þeirra eða hanna ný kerfi frá grunni ef þörf krefur í röð eftir mikilvægi á næstu 5 árum. Ný og bætt þjóðskrá og vegabréfakerfi eru dæmi um verkefni framarlega í forgangi.
- Efla og byggja frekar upp viðbúnað vegna vaxandi netglæpa. Aukning í tölvuglæpum leiðir til þess að óumflýjanlega þarf að leggja áherslu á að efla varnir opinberra vefja, neta og tölvukerfa bæði með tæknilegum búnaði og skipulagðri þekkingaruppbyggingu.
- Bæta tekju- og launaupplýsingar til að mæta þörfum aðila vinnumarkaðar (SALEK), almennings og stjórnvalda.
- Uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar á sviði hagtalna, m.a. um innleiðingu umhverfisreikninga og gerð manntals.
- Endurskoða sérlög og gerð rammalaga fyrir málefnasviðið í þeim tilgangi að þau endurspegli kröfur nútímans t.d. um öryggi gagna og persónuupplýsinga
- Hanna og byggja grunngerð stafrænna landupplýsinga meðal opinberra aðila til að stuðla að hagræði, betra aðgengi og aukinni notkun þeirra.
- Lækka heildarkostnað opinberra aðila af upplýsingatækni og bæta opinbera þjónustu um leið. Kostnaður við að þróa rafræna þjónustu getur fallið á eina eða fáar stofnanir þó að ávinningurinn/sparnaðurinn komi fram hjá fjölda stofnana. Samnýta og samhæfa milli stofnana og sveitarfélaga eins og kostur er allar þær upplýsingatæknilausnir, rafræna þjónustu, staðla og upplýsingatækniþekkingu sem opinberir aðilar búa yfir.

<sup>1</sup> World Economic Forum. Global Information Technology Report 2015.

<http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2015/network-readiness-index/>

Stofnanir og sveitarfélög þurfa einnig að hafa aðgang að hlutlausri ráðgjöf og aðstoð varðandi upplýsingatæknimál. Hægt er að nálgast þetta verkefni með áframhaldandi uppbyggingu miðlægrar starfseiningar, UT-stofu, sem byggð yrði á grunni þeirrar þjónustu sem ÞÍ veitir stofnunum og sveitarfélögum í dag.

## 5. Fjárheimildir

	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Útgjaldarammi málefнасviðsins í m.kr.					
<b>Grunnskrár og upplýsingamál .....</b>	<b>3.293</b>	<b>3.346</b>	<b>3.399</b>	<b>3.508</b>	<b>3.562</b>

## Málefnasvið 7: Nýsköpun, rannsóknir og markaðsmál

### 1. Starfsemi

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð iðnaðar- og viðskiptaráðherra atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins og mennta- og menningarmálaráðuneytisins. Það skiptist í tvo málaflokka, en þeir eru:

- Samkeppnissjóðir í rannsóknum.
- Nýsköpun og markaðsmál.

**Samkeppnissjóðir í rannsóknum.** Undir málaflokkinn falla sjóðir sem ætlað er að efla rannsóknir og nýsköpun. Styrkir úr samkeppnissjóðum eru veittir á grundvelli gæða og afraksturs og eru gerðar ríkar kröfur til gagnsæis og faglegs mats í umsóknarferli þeirra. Samkeppnissjóðir eru þannig tæki til að beina opinberri fjárfestingu að verkefnum sem líkleg eru til að skila afburðaárangri. Undir málaflokkinn fellur einnig þátttaka Íslands í samstarfsáætlunum Evrópusambandsins (ESB) um menntun, rannsóknir og nýsköpun og eru þær veigamikill þáttur í því að stuðla að öflugu alþjóðlegu samstarfi á sviðum vísinda, þróunar og menntunar. Bæði innlendir samkeppnissjóðir og styrkir frá samstarfsáætlunum ESB gegna mikilvægu hlutverki í fjármögnun á rannsóknarstarfsemi háskólanna og tengjast þannig málefnasviði 2.1, háskólastigi. Samkeppnissjóðirnir gegna jafnframt veigamiklu hlutverki til stuðnings við nýsköpun í atvinnulífi og atvinnuþróun almennt.

**Nýsköpun og markaðsmál** Undir málaflokkinn falla aðgerðir ríkisins til stuðnings við atvinnuþróun og endurnýjun atvinnulífs á grundvelli frumkvöðlastarfs, nýsköpunar og þróunarstarfs. Málefnasviðið nær til víðtækrar starfsemi ríkisins til stuðnings við nýsköpun og atvinnuþróun. Má þar nefna Nýsköpunarmiðstöð Íslands, Einkaleyfastofu og Nýsköpunarsjóð atvinnulífsins.

### 2. Þróun starfsemi og útgjalda

Á síðustu árum hafa framlög til málefnasviðsins haldist stöðug með þeirri undantekningu að framlög til samkeppnissjóða hækkuðu úr tæplega 3,8 mia.kr 2014 í 7,4 ma.kr 2016, á verðlagi hvers árs. Stærstur hluti hækunarinnar kom til vegna stefnu og aðgerðaráætlunar Vísinda- og tækniráðs 2014-2016 sem samþykkt var í maí 2014. Stefnan kveður á um umtalsverða aukningu á heildarfjárfestingu í rannsóknum og þróun. Í aðgerðaaætluninni var gert ráð fyrir að fyrirtæki ykju fjárfestingu sína í rannsóknum og þróun um 5 ma.kr. til ársins 2016. Á móti hækkuðu framlög úr ríkissjóði til samkeppnissjóða um 2,8 ma.kr. á árunum 2015 og 2016, auk þess að veita fyrirtækjum áframhaldandi skattaafslátt vegna útgjalda

tengdum rannsóknum og þróun. Heildarútgjöld fyrirtækja og opinberra aðila til rannsókna og þróunar á Íslandi árið 2014 voru 1,89% af VLF en samanburðarlönd, svo sem Finnland, Svíþjóð og Danmörk verja öll yfir 3% af VLF til rannsókna og þróunar. Er það markmið Vísinda- og tækniráðs að unnið sé markvisst að því að útgjöld hér á landi nái 3% af VLF á næstu árum.

Fjárfesting í rannsóknarinnviðum hefur dregist aftur úr á síðastliðnum árum og minnkaði Innviðasjóður um helming að raungildi á milli árána 2004 og 2015. Til rannsóknarinnviða teljast tæki, gagnagrunnar, hugbúnaður og annar sá búnaður sem telst mikilvægur fyrir rannsóknir og nýsköpun. Á árinu 2016 var Innviðasjóður hækkaður úr 106 m.kr. í 206 m.kr. og er gert ráð fyrir að fylgja eflingunni eftir með breytingu á fyrirkomulagi sjóðsins til að efla stefnumótandi hlutverk hans.

Hækkun á framlögum til samstarfsáætlana Evrópusambandsins um 528 m.kr. vegur einnig nokkuð í heildarhækkun til málefnasviðsins en hún kemur til vegna aukinnar áherslu á alþjóðlegt samstarf um rannsóknir og nýsköpun hjá ESB. Ísland hefur tekið þátt í samstarfsáætlunum ESB frá upphafi EES-samstarfsins árið 1994. Þátttaka Íslendinga í áætlunum hefur verið góð og er fjárhagslegur ávinningur af henni töluverður, þ.e. mun meira fjármagn hefur runnið til háskóla, stofnana, fyrirtækja og einstaklinga hér á landi í gegnum áætlunina en sem nemur þáttökugjöldum Íslands.

Frumkvöðla- og nýsköpunarstarf á sér stað þvert á atvinnugreinar en athygli hefur vakið vöxtur svokallaðra „tækni- og hugverkagreina“ en um er að ræða fyrirtæki sem byggja á þekkingarverðmætum, svo sem hugverki á grunni nýsköpunar, þróunar eða tækni fremur en nýtingu náttúruauðlinda. Tækni- og hugverkagreinar öfluðu um 23% gjaldeyrstekna árið 2014 og hefur árlegur vöxtur í upplýsingatæknigeiranum verið um 20% undanfarin ár svo dæmi sé tekið<sup>2</sup>.

Undanfarin ár hefur verið unnið markvisst að framgangi frumkvöðla-, nýsköpunar- og sprotafyrirtækja m.a. með útgáfu aðgerðaráætlunar í þágu þeirra, Frumkvæði og framfarir í desember 2015.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014-2016.

Heildarútgjöld málefnasviðsins í m.kr.	Reikningur	Fjárlög og fjáráukalög	
	2014	2015	Fjárlög 2016
Samkeppnissjóðir í rannsóknum .....	3.583	5.353	7.479
Nýsköpun og markaðsmál .....	4.877	4.648	4.904
<b>Samtals .....</b>	<b>8.459</b>	<b>10.000</b>	<b>12.383</b>

### 3. Stefna og markmið

Meginstefna stjórnvalda fyrir málaflokkinn samkeppnissjóðir í rannsóknum er að innlendar rannsóknir og þróunarstarf standist alþjóðlegan samanburð í gæðum og afrakstri. Áhersla á rannsóknir og nýsköpun rennir styrkum stöðum undir þekkingartengda verðmætatsköpun, skapar ný störf, laðar að hæft og vel menntað starfsfólk og ýtir undir hagnýtingu þekkingar í þágu velferðar og lífsgæða. Þannig efla rannsóknir og nýsköpun samkeppnishæfni landsins til framtíðar.

<sup>2</sup> Samkvæmt greiningu Samtaka iðnaðarins á tölum Hagstofu Íslands

Stefna og markmið fyrir samkeppnissjóði í rannsóknum byggir á því að:

- Efla gæði, afrakstur og skilvirkni rannsóknarstarfs og nýsköpunar.
- Efla alþjóðlegt samstarf á sviði rannsókna, nýsköpunar og menntunar.
- Auka hreyfanleika vísindamanna, nemenda og starfsfólks allra skólastiga.

Markmið ríkisins til næstu ára fyrir samkeppnissjóði í rannsóknum er að:

- Fjármögnun rannsókna og nýsköpunar styðji við gæði og árangur.
- Háskólar, rannsóknarstofnanir og fyrirtæki í þekkingariðnaði búi yfir öflugum alþjóðlegum tengslum á sviði rannsókna og þróunar og hafi aðgang að mannauði með breiðan alþjóðlegan bakgrunn.
- Styðja við hagnýtt nýsköpunarstarf sem miðar að aukinni verðmætasköpun í íslensku atvinnulífi.
- Byggja markvisst upp rannsóknarinnviði og opinn aðgang að þeim.
- Stuðla að því að upplýsingar um rannsókna- og nýsköpunarstarf hér á landi séu áreiðanlegar, nýtist í markvissa stefnumótun og standist alþjóðlegan samanburð.

Meginstefna stjórnvalda fyrir málaflókkinn nýsköpun og markaðsmál er að skapa umhverfi sem hvetur til nýsköpunar í nýjum og starfandi fyrirtækjum og að örva samstarf og samlegð fyrirtækja til þess að vinna að stærri þróunarmálum einstakra greina. Stefnt er að því að Ísland verði uppspretta öflugra sprota- og nýsköpunarfyrirtækja þar sem hagnýting þekkingar og tækni stuðlar að aukinni verðmætasköpun og fjölbreyttum störfum í íslensku atvinnulífi.

Stefna og markmið fyrir nýsköpun og markaðsmál byggir á því að:

- Á Íslandi verði alþjóðlega samkeppnishæft starfsumhverfi fyrir frumkvöðla, sprotafyrirtæki og nýsköpunarstarf.
- Auka fjölbreytni íslensks atvinnulífs og styðja við verðmætasköpun á grundvelli þekkingar og tækniþróunar.
- Styðja við nýsköpunar og þróunarstarf þvert á atvinnugreinir í nýjum sem starfandi fyrirtækjum.

Markmið ríkisins til næstu ára fyrir nýsköpun og markaðsmál er að:

- Einfalda regluverk og stöðumhverfi fyrir frumkvöðla og sprotafyrirtæki.
- Stuðla að nýsköpun í starfandi fyrirtækjum.
- Efla alþjóðlegt samstarf á sviði frumkvöðlastarfs og nýsköpunar.
- Auka nýsköpunargetu og virkni klasa á tilteknum þekkingarsviðum sem leiðir til aukinnar verðmætasköpunar.
- Verðmætasköpun í íslensku atvinnulífi verði í meira mæli drifin áfram af markvissri vernd hugverkaréttinda.
- Skapa kjöraðstæður fyrir hagnýtingu internetsins og annarrar upplýsingatækni.

#### 4. Áherslur og aðgerðir

Áherslur og aðgerðir fyrir málaflókkinn samkeppnissjóðir í rannsóknum:

- Til að fjármögnun rannsókna og nýsköpunar styðji við gæði og árangur verður lögð áhersla á að efla samkeppnissjóðina samhliða eflingu háskóla- og rannsóknarstarfs. Ennfremur verður staðinn vörður um hlutlaust, gagnsætt og samræmt umsóknarferli



ólíkra samkeppnissjóða á vegum ríkisins. Þá verða sjóðirnir nýttir til að hvetja til öflugs samstarfs háskóla, rannsóknarstofnana og fyrirtækja um rannsóknir og þróun.

- Til að markmið náist um öflug alþjóðleg tengsl á sviði rannsókna og þróunar er mikilvægt að tryggja að háskólar, stofnanir og fyrirtæki í þekkingariðnaði hafi áfram aðgang að alþjóðlegum samstarfsáætlunum um rannsóknir, nýsköpun og menntamál.
- Markviss uppbygging rannsóknarinnviða felur m.a. í sér að stjórnvöld marki skýra stefnu um uppbyggingu, fjárfestingu og alþjóðlegt samstarf um rannsóknarinnviði. Til að markmiðið náist þarf ennfremur að marka stefnu um opinn aðgang að rannsóknarinnviðum. Í þessu felst til að mynda stefna um opinn aðgang að rannsóknargögnum sem safnað er fyrir opinbert fé en með opnari aðgangi að gögnum má ýta undir aukna þekkingar- og nýsköpun byggða á þeim.
- Til að ná markmiðum um að upplýsingar um rannsókna- og nýsköpunarstarf séu áreiðanlegar, nýtist í markvissa stefnumótun og standist alþjóðlegan samanburð þarf að auka yfirsýn yfir upplýsingar um rannsóknir og nýsköpun hér á landi og auka greiningarvinnu. Til að stuðla að þessu verður upplýsingakerfi um afrakstur rannsókna og nýsköpunar innleitt í alla háskóla, í samræmi við stefnu Vísinda- og tækniráðs, og unnið að aukinni samræmingu á lykiltölum um háskóla.

Áherslur og aðgerðir fyrir málaflökkinn nýsköpun og markaðsmál

- Til að ná markmiðum um að einfalda regluverk og stoðumhverfi frumkvöðla og sprota verður haldið áfram að gera umbætur á regluverki og þjónustu stoðkerfis atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins t.d. með könnun á kostum frumkvöðlafélaga, með því að hægt verði að stofna félög í gegnum netið, að skráningarkostnaður við stofnun félaga sé sambærilegur við það sem gerist á Norðurlöndunum og að skil ársreikninga verði einfaldari. Auk kortlagningar á þjónustubáttum verður áhersla lögð á markvissari samvinnu þeirra stofnana/sjóða sem sinna stuðningi við frumkvöðla og nýsköpun.
- Til að stuðla að nýsköpun í starfandi fyrirtækjum verður ráðist í nýsköpunaráttak sem byggir á fræðslu og markvissri greiningu á tækifærum til nýsköpunar og þróunar, þ.m.t. möguleikum til hagnýtingar á hugverkaréttindum.
- Til að efla alþjóðlegt samstarf á sviði frumkvöðlastarfs og nýsköpunar verður þróað verkefni í samstarfi við norræna samstarfsaðila þar sem íslensk sprotafyrirtæki njóta stuðnings til alþjóðlegrar markaðssóknar. Valinn verður takmarkaður fjöldi íslenskra sprotafyrirtækja árlega sem hafa burði til og ávinning af þátttöku í svokölluðum viðskiptahröðlum erlendis, svo sem í Silicon Valley eða á öðrum stöðum sem þykja ákjósanlegir.
- Til að ná markmiðum um að auka nýsköpunargetu og virkni fyrirtækja á tilteknum þekkingarsviðum og klasa verður mótuð klasastefnu til að örva samstarf og samlegð fyrirtækja og auka möguleika þeirra til að vinna að stærri þróunarmálum. Markmiðið með gerð klasastefnu er að skerpa á hlutverki ríkisins þegar kemur að þróun og uppbyggingu klasa á Íslandi.
- Til að ná markmiði um að verðmætasköpun í atvinnulífi verði í meira mæli drifin áfram af vernd hugverkaréttinda verður mótuð sérstök hugverkastefna. Farið verði í átak til þess að efla vitund um hugverkaréttindi á sviði iðnaðar, skráningu þeirra réttinda, mikilvægi og áhrif á markaðslegra sóknar fyrirtækja. Sett verði upp tækniyfirfærsluskrifstofu í samstarfi við mennta- og menningarmálaráðuneytið og atvinnulífið þar sem háskólar, rannsóknarstofnanir og einkaaðilar geta fengið aðstoð við yfirfærslu og

hagnýtingu uppfinninga og hugverka, hvort sem þau verða til í rannsóknarumhverfinu eða í starfi einkaaðila.

- Til að ná markmiðum um kjöraðstæður fyrir hagnýtingu internetsins og annarrar upplýsingatækni verður unnin stefna um hagnýtingu internetsins í samræmi við þingsályktun sem samþykkt var á Alþingi þann 19. nóvember 2014 undir heitinu mótun stefnu til að skapa kjöraðstæður fyrir hagnýtingu internetsins og annarrar upplýsingatækni.

## 5. Fjármögnun

	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Útgjaldarammi málefnasviðsins í m.kr.					
<b>Nýsköpun, rannsóknir og markaðsmál .....</b>	<b>12.658</b>	<b>12.934</b>	<b>12.849</b>	<b>12.946</b>	<b>13.044</b>

## Málefnasvið 8: Sveitarfélög og byggðamál

### 1. Starfsemi

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð innanríkisráðuneytis, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis og umhverfis- og auðlindaráðuneytis. Það skiptist í tvo málaflokka, en þeir eru:

- Sveitarfélög.
- Byggðamál.

**Sveitarfélög.** Málaflokkurinn skiptist niður á tvö verkefni, þ.e. Jöfnunarsjóð sveitarfélaga sem heyrir undir innanríkisráðherra og skipulagsmál sveitarfélaga sem heyrir undir umhverfisráðherra.

Jöfnunarsjóður sveitarfélaga 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 sem settar eru um starfsemi hans. Þá greiðir sjóðurinn framlög til samtaka sveitarfélaga, stofnana þeirra og annarra aðila í samræmi við ákvæði laga. Jöfnunarhlutverk sjóðsins hefur aukist sem og umsvif og breyst á liðnum árum m.a. vegna yfirfærslu grunnskóla og málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga.

Skipulagssjóður starfar á grundvelli skipulagslaga nr. 123/2010 og hlutverk hans er að standa straum af kostnaði við gerð aðal- og svæðisskipulagsáætlana og þróunarverkefna og rannsókna á sviði skipulagsmála sem nýtast sveitarfélögum við gerð skipulagsáætlana og grunnkorta, s.s. gróður- og vistgerðarkorta.

**Byggðamál.** Málaflokkurinn skiptist í fjögur verkefni sem heyra undir sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, þ.e. Byggðastofnun, byggðaáætlun og sóknaráætlanir landshluta, Jöfnunarsjóð flutningskostnaðar og Flutningsjóð olíuvara.

### 2. Þróun starfsemi og útgjalda

**Sveitarfélög.** Fjármálaumsvif Jöfnunarsjóðs hafa vaxið mikið undanfarna áratugi en áætlaðar tekjur ársins 2016 nema 43 mia.kr. Tekjur Jöfnunarsjóðs koma annars vegar frá framlagi ríkisins í sjóðinn og hins vegar með hlutdeild hans í útsvarstekjum sveitarfélaga af álagningarstofni vegna yfirfærslu grunnskólans og yfirfærslu á málaflokki fatlaðs fólks. Ríkisframlagið samanstendur af 2,355% af innheimtum skatttekjum ríkissjóðs og 0,264% af

álagningarstofni útsvars fyrir næstliðið ár. Sjóðurinn fær jafnframt viðbótarframlög frá ríki vegna samkomulags um húsaleigubætur og nemur áætlað framlag fyrir árið 2016 rúmum 3 mia.kr. Framlag til sjóðsins sem hlutdeild hans í útsvarstekjum sveitarfélaga nemur 0,77% vegna yfirfærslu grunnskólans frá ríki til sveitarfélaga og 0,99% vegna yfirfærslu á mál-efnum fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga. Jafnframt greiðir Jöfnunarsjóður á grundvelli samkomulags frá 2011 framlag til eflingar tónlistarnáms og jöfnun á aðstöðumun nemenda. Ríkissjóður greiðir árlega 520 m.kr. í Jöfnunarsjóð vegna þessara framlaga.

**Byggðamál.** Byggðamál þvera flesta málaflokka ráðuneyta og hefur stýrihópur Stjórnarráðsins um byggðamál skilgreint byggðamál sem þau viðfangsefni sem hafa áhrif á lífsgæði og samkeppnishæfni landshluta, s.s. búsetu, atvinnu og nýsköpun. Þau snúa að eflingu samfélaga, félagsauðs, atvinnulífs, menntunar, menningar, velferðarmála, samgangna og fjar-skipta.

Landið er aðallega byggt neðan við 200 metra hæð yfir sjó. Á undanförunum árum og áratugum hefur byggð dafnað á stórum þéttbýlisstöðum og í nágrenni þeirra, einkum í byggðarlögum innan við 100 km fjarlægðar frá Reykjavík og á Mið-Norðurlandi og Mið-Austurlandi. Á þessum svæðum búa um 92% þjóðarinnar. Íbúum í dreifbýli hefur fækkað síðustu tvo áratugi. Á árunum 2009-2013 fækkaði þeim um 1% en á sama tíma fjölgaði íbúum á höfuðborgarsvæðinu um 3%. 1. janúar 2015 bjuggu 329.100 manns á Íslandi, þar af 93,7% á þéttbýlisstöðum með 200 íbúa eða fleiri. Þessi þróun er einkennandi fyrir búsetuþróun á Íslandi síðustu áratugi. Í upphafi árs 2015 áttu 64% Íslendinga heima á svæðinu frá Hafnarfirði í suðri til Mosfellssveitar í norðri. Fámennir byggðakjarnar og sveitir í umtalsverðri fjarlægð frá stærri byggðakjörnum hafa átt við að etja viðvarandi fólksfækkun, einhæfni atvinnulífs, fækkun starfa og hækkandi meðalaldur íbúa. Í meginráttum er þróun mannfjöldans eftir aldurshópum og landshlutum þannig að utan við áhrifasvæði höfuðborgarinnar minnka yngri aldurshópar en hinir eldri stækka.

Auðlindir ráða miklu um það hvar fólk sest að. Nálægð við fiskimið er grundvöllur sjávarbyggða og tún og beitarlönd eru undirstaða landbúnaðar. Það skiptir þessar atvinnugreinar einnig miklu máli að vera nálægt fjölmönnum mörkuðum og samgönguæðum, s.s. útflutningshöfnum og alþjóðaflugvöllum. Í sjávarútvegi og landbúnaði hefur fólk í dreifbýli einnig fækkað vegna tækniframfara. Vaxandi þjónusta við ferðamenn á landsbyggðinni hefur eitthvað vegið á móti þessari fækkun. Atvinnugreinar eru missterkar eftir landsvæðum. Hlutur höfuðborgarinnar er yfirgnæfandi í þjónustu en sjávarútvegur, landbúnaður, stóriðja og veitur eru þær atvinnugreinar þar sem hlutur landsbyggðarinnar í landsframléiðslu er helmingur eða meira. Þjónustugreinar eru um 80% framléiðslu á höfuðborgarsvæðinu, en 55% á landsbyggðinni. Sjávarútvegur nemur 16% framléiðslu á landsbyggðinni en aðeins 2% þess sem framléitt er á höfuðborgarsvæðinu. Þá eru 12% framléiðslu á landsbyggðinni í stóriðju og veitum, en 5% í höfuðborginni og 3% framléiðslu á landsbyggðinni eru í landbúnaði en landbúnaður er nánast enginn á höfuðborgarsvæðinu. Vinnuafli á landinu var áætlað vera um 189 þúsund manns í árslok 2015 en var 184 þúsund árið 2008. Hátt í tveir þriðju vinnuafllins er á höfuðborgarsvæðinu.

Sjávarútvegur er stærsta atvinnugreinin á Vestfjörðum og Austfjörðum en stóriðja er umsvifamesta atvinnugreinin á Vesturlandi og á Austurlandi. Landbúnaður er stór hluti af framléiðslu á Suðurlandi og á Norðurlandi vestra, en annars staðar hefur þessi atvinnugrein minna vægi. Árið 2013 var 71% af allri framléiðslu á landinu á höfuðborgarsvæðinu. Aukin völd og ábyrgð á forgangsröðun og skiptingu ríkisfjár til verkefna á sviði byggða- og samfélagsþróunar til landshlutanna hafa verið færð til heimamanna með samningum um sóknar-áætlanir landshluta. Í hverjum landshluta var myndaður samráðsvettvangur heimamanna sem komu að mótun áætlana og forgangsröðun verkefna.

Staðan í dag er sú að fullu jafnrétti er ekki náð milli kynjanna. Vinnumarkaður er enn mjög kynjaskiptur og námsval kvenna frábrugðið námsvali karla. Konur í dreifbýli búa ekki við sömu möguleika til starfa og náms og konur í þéttbýli.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014-2016.

Heildarútgjöld málefnasviðsins í m.kr.	Reikningur 2014	Fjárlög og fjáraukalög 2015	Fjárlög 2016
Framlög til sveitarfélaga .....	17.852	18.952	20.794
Byggðamál .....	1.116	1.447	1.524
<b>Samtals .....</b>	<b>18.968</b>	<b>20.400</b>	<b>22.318</b>

### 3. Stefna og markmið

Meginstefna íslenskra stjórnvalda fyrir málefnasviðið er að jafna tækifæri allra landsmanna til atvinnu og þjónustu, jafna lífshjör og stuðla að sjálfbærri þróun byggðarlaga um land allt.

Meginmarkmið varðandi Jöfnunarsjóð sveitarfélaga er einföldun regluverks, þróun útgjaldamælinga í því skyni að bæta jöfnunaráhrif framlaga sjóðsins og fá betri yfirsýn yfir starfsemi hans.

Meginmarkmið í byggðamálum er að efla byggðapróun og auka samráð milli ráðuneyta á sviði byggðamála, innan hvers landshluta og milli stjórnsýslustiga. Einnig að hlúa sérstaklega að svæðum sem búa við langvarandi fólksfækkun, atvinnuleysi og einhæft atvinnulíf.

### 4. Áherslur og aðgerðir

#### Sveitarstjórnarmál

- Þróa fyrirkomulag upplýsinga til sveitarfélaga vegna úthlutunar framlaga Jöfnunarsjóðs, bæði vegna áætlunargerðar og varðandi forsendur útreikninga.
- Reglulegt mat á gæðum útgjaldamælinga sem framlög Jöfnunarsjóðsins byggjast á.
- Áframhald á vinnu (2016-2018) við heildarendurskoðun á regluverki sjóðsins, sem felur í sér einföldun, sameiningu framlaga og markvissari jöfnun, sem m.a. tekur enn frekar mið af heildartekjumöguleikum sveitarfélaga.

#### Byggðapróun

- Undirbúa, skipuleggja og fjármagna verkefni á sviði byggðapróunar.
- Skipuleggja og vinna að atvinnuráðgjöf í samstarfi við atvinnuþróunarfélög, sveitarfélög og aðra haghafa.
- Fylgjast með þróun byggðar í landinu, m.a. með gagnasöfnun og rannsóknnum sem eru meðal grunnforsendna varðandi gerð áætlana um þróun og styrkingu byggða á Íslandi.
- Gera áætlanir um þróun byggðar og atvinnulífs í þeim tilgangi að treysta búsetu og atvinnu í byggðum landsins.
- Vinna að uppbyggingu og gagnkvæmri miðlun þekkingar, reynslu og hæfni á sviði atvinnu- og byggðapróunar.
- Fylgja eftir þróun í byggðamálum á fjölþjóðavettvangi með virkri þátttöku í NORA, Norðurslóðaáætlun Evrópusambandsins NPA, OECD og ESPON.

## Byggðaáætlun

- Leggja fram þingsályktunartillögu að nýrri byggðaáætlun til sjö ára sem tekur gildi 2017 þar sem stefnu ríkisins í byggðamálum er lýst.
- Móta úrræði fyrir svæði sem búa við langvarandi fólksfækkun, atvinnuleysi og einhæft atvinnulíf.

## Sóknaráætlanir

- Semja við landshlutasamtök sveitarfélaga um að þau vinni sóknaráætlanir hvert á sínu starfssvæði og hafa eftirlit með framkvæmd þeirra.
- Skapa grundvöll um samstarf við sveitarfélög um byggðaðróun.

## 5. Fjárheimildir

Vakin er athygli á því að taflan hér á eftir sýnir heildarútgjöld málefnasviðsins að meðtöldum framlögum til Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem fellur utan þess útgjaldaramma málefnasviðsins sem gengið verður út frá að haldist óbreyttur að raungildi í fjárlagagerð ráðuneyta og framkvæmd fjárlaga sbr. umfjöllun í kafla 4.4.4 í þingsályktuninni. Þetta hefur í för með sér að útgjaldaveltan í töflunni er hærrí, sem nemur umfangi þessa liðar, en rammi málefnasviðsins í töflu sem birt er á bls. 5 í þingsályktuninni.

	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Útgjaldarammi málefnasviðsins í m.kr.					
<b>Sveitarfélög og byggðamál .....</b>	<b>24.633</b>	<b>26.025</b>	<b>27.386</b>	<b>28.586</b>	<b>29.732</b>

## Málefnasvið 9: Almanna- og réttaröryggi

### 1. Starfsemi

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð innanríkisráðuneytisins og forsætisráðuneytisins. Það skiptist í fimm málaflokka, en þeir eru:

- Löggæslu.
- Landhelgi.
- Ákærvald og réttarvarsla.
- Réttaraðstoð og bætur.
- Fullnustumál.

Málefnasviðið nær yfir þá starfsemi stjórnvalda sem varðar öryggi í samfélaginu og að halda uppi lögum og reglu á landi og á sjó, sem og fjárhagslegan stuðning við þá sem leita þurfa réttar síns fyrir dómstólum. Stofnanir á málefnasviðinu gegna lykilhlutverki í öryggis- og viðbragðskerfi þjóðarinnar.

**Löggæsla.** Undir málaflokkinn fellur starfsemi ríkislögreglustjóra, 9 lögregluembætta, lögregluskóla ríkisins þ.m.t. löggæsla, landamæraeftirlit, almannavarnir, leit og björgun á landi. Einnig falla undir málaflokkinn samræmd neyðarsvörun og ýmis löggæslu- og öryggismál s.s. tilkynningaskylda íslenskra skipa, Slysavarnarfélagið Landsbjörg og Slysavarnarskóli sjómanna.

**Landhelgi.** Undir málaflokkinn fellur starfsemi Landhelgisgæslu Íslands þ.m.t. löggæsla á hafinu, gæsla fullveldis og landamæraeftirlit á hafinu, leit og björgun á hafi, aðkallandi sjúkraflutningar, sprengjueyðing, sjómælingar og Landhelgissjóður sem fjármagnar kaup eða leigu á skipum, loftförum eða öðrum tækjum til að sinna verkefnum Landhelgisgæslu Íslands.

**Ákærvald og réttarvarsla.** Undir málaflokkinn fellur starfsemi stofnana ákærvaldsins þ.e. ríkissaksóknara, héraðssaksóknara og lögreglustjóra hvað varðar meðferð ákærvalds. Undir hann fellur einnig starfsemi Óbyggðanefndar og ríkislögmans

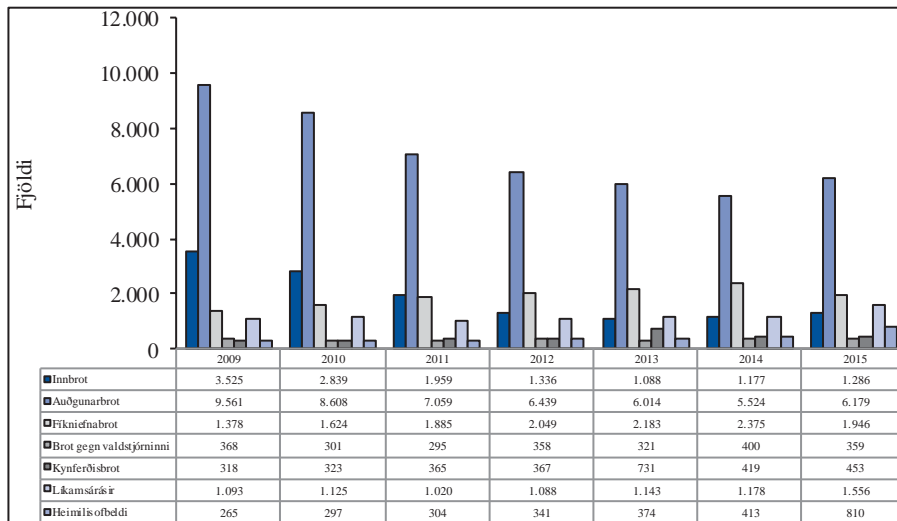
**Réttaraðstoð og bætur.** Til málaflokksins heyrir fjárhagslegur stuðningur ríkisins við þá sem leita þurfa réttar síns fyrir dómstólum en hafa ekki til þess fjárhagslegt bolmagn, greiðslur til brotaþola vegna líkamstjóns og miska sem leiðir af broti á almennum hegningarlögum, greiðsla kostnaðar sem lögreglustjórar, héraðsdómstólar og ríkissaksóknari greiða öðrum en starfsmönnum viðkomandi embættis vegna rannsóknar og reksturs opinberra mála.

**Fullnustumál.** Undir málaflokkinn fellur starfsemi Fangelismálastofnunar, fangelsa ríkisins og innheimt sekta og sakarkostnaðar hjá Sýslumanninum á Norðurlandi vestra.

## 2. Þróun starfsemi og útgjalda

**Löggæsla.** Lögregluumdæmum var fækkað úr 15 í 9 í upphafi ársins 2015 og þau aðskilin frá embættum sýslumanna. Aðgerðin miðaði að því að styrkja rekstrarumgjörð lögregluunnar með stærri einingum og að ná meiri sveigjanleika í rekstri og starfseminni. Á tímabilinu 2007 til 2015 fækkaði starfandi lögreglumönnum úr 712 í 640. Þannig veiktust grunnstoðir lögreglu og rekstrarlegt svigrúm lögregluembætta til annars en greiðslu launa var lítið.

### Þróun afbrota 2009-2015 (umferðarlagabrot undanskilin)



Hlutfall launakostnaðar af heildarrekstrarkostnaði lögreglu var orðið 81% við breytinguna árið 2015 en almennt er talið að rekstrarhæfi hefðbundinna ríkisaðila skerðist þegar þetta hlutfall fer mikið yfir 75%. Árin 2014 og 2015 var veitt aukalega 500 m.kr. til að bæta úr veikleikum í starfseminni og drög að uppgjöri fyrir árið 2015 sýnir að nú er launahlutfallið komið niður í 75%. Ríflega 70% viðbótarframlagsins fór til eflingar löggæslu á landsbyggðinni, til eflingar hálandiseftirlits vegna fjölgunar ferðamanna, aukins aksturs lögreglu-

bíla og til þess að bæta búnað og þjálfun lögreglumanna. Áhersla hefur verið lögð á að styrkja grunnþjónustu lögreglu en lítið rekstrarlegt svigrúm hefur verið til þessa til að takast á við áskoranir svo sem vegna fjölda ferðamanna og aukinnar umferðar um landamæri, fjölgunar afbrota einkum netbrota, heimilisofbeldis, kynferðisbrota, stórfelldra ofbeldisbrota og skipulagðrar glæpastarfsemi. Gera þarf átak í tæknivæðingu lögreglunnar til að auka skilvirkni og hagkvæmni.

Ný úrlausnarefni lögreglu við gæslu landamæra vegna alþjóðlegrar þróunar í löggæslu og öryggismálum gera auknar kröfur til lögreglu við landamæraeftirlit hér á landi og þátttöku í alþjóðlegu lögreglusamstarfi vegna aukins fjölda ferðamanna, mikilla flutninga flóttafólks til Evrópu, aukins hættustigs í Evrópu og hér á landi tengt hryðjuverkum og öðrum stórfelldum árásum og að í auknum mæli eru afbrot skipulögð og ganga þvert á landamæri.

Endurskoðun hefur verið í gangi á menntunarmálum lögreglumanna. Eðli og umfang lögreglustarfsins hér á landi og annars staðar hefur tekið miklum breytingum á undanförunum áratugum. Ræður þar mestu tæknipróun og alþjóðavæðing sem hafa haft í för með sér, og munu áfram hafa, ný úrlausnarefni sem þarf að sinna svo unnt sé að tryggja almannaöryggi.

Samræmd neyðarsímsvörun fer fram um símanúmerið 112, sem rekin er af Neyðarlínunni ohf., sem rekur vaktstofur á Akureyri og í Reykjavík. Þar er svarað um 200.000 símtölum á ári sem verða að um 150.000 erindum til viðbragðsaðila. Tilkynningaskylda íslenskra skipa sameinaðist Sjófjarskiptum í Vaktstöð siglinga sem viðheldur yfirlitsmynd á sjó í kringum Ísland (AIS) og rekur fjarskiptakerfi vegna samskipta við sjófarendur.

Tetrakerfið er það fjarskiptakerfi sem allir viðbragðsaðilar nota til að hafa samskipti sín á milli í öllum aðgerðum, alls staðar á landinu. Virkir notendur eru yfir 6.000 talsins og nær kerfið til yfir 90% landsins. Á næstu misserum er aðallega þörf á stækkun kerfisins vegna fjölgunar ferðamanna og aukinnar notkunar.

**Landhelgi.** Síðustu ár hafa umtalsverðar breytingar átt sér stað í starfsemi. Má þar nefna tilkomu nýrrar flugvélar og nýs varðskips, þróun í fjareftirliti, fjölgun verkefna meðal annars vegna ferðamennsku hérlendis og öryggis- og varnartengd verkefni. Þá sinnir Landhelgisgæslan mikilvægu hlutverki í alþjóðlegu samhengi, meðal annars vegna þróunar á Norðurslóðum. Þetta endurspeglast í þátttöku Landhelgisgæslunnar í samstarfsverkefnum strandgæslustofnana í okkar heimshluta og hugmyndum um alþjóðlegt samstarf um leit og björgun á því stóra hafsvæði sem Landhelgisgæslan sinnir.

Skipakostur samanstendur af þremur varðskipum, einu nýju öflugri skipi, öðru eldra sem er í ágætu ástandi og síðan einu sem þarfnast gagngerra viðgerða. Landhelgisgæslan ræður yfir öflugri flugvél til eftirlits, leitar og björgunar og þremur björgunarþyrlum en þyrluflotinn þarfnast endurnýjunar. Eitt varðskip er í rekstri við Ísland sem hefur í för með sér að tími á vettvang er allt að 48 klst. Annað varðskip hefur verið í verkefnum á vegum Frontex sem nú er lokið og gerir það að verkum að fækka þarf í áhöfnum og reynsla glatast, sértekjur minnka og þar með fé til viðhalds og reksturs eldri varðskipa.

Ekki er unnt að tryggja lágmarks þjónustu- og öryggisstig í löggæslu, eftirliti, leit og björgun á hafinu umhverfis Ísland eða á úthafinu samkvæmt lögbundnu hlutverki Landhelgisgæslunnar og reglum þjóðaréttar. Níu mánuði ársins er leitar- og björgunarþjónusta á sjó með þyrlu ekki trygg fyrir utan 20 sjómílu frá strönd. Eftirlits- og björgunarflugvél Landhelgisgæslu er í erlendum verkefnum allt að helmingi ársins sem takmarkar enn frekar viðbragðsgetu og löggæslu hér við land, sér í lagi á ytri svæðum. Aukning hefur orðið í útköllum björgunarþyrlna m.a. vegna ferðamanna í háska úr 147 útköllum árið 2013 í 218 árið 2015 og spáð er allt að 50% aukningu til 2020.

**Ákærvald og réttarvarsla.** Á undanförunum árum hefur málsmeðferðartími hjá embætti ríkissaksóknara lengst m.a. vegna fjölgunar mála og vegna þess að mál hafa þyngst en við það verður sönnunarfærsla fyrir dómi einnig erfiðari. Með nýsamþykktum breytingum á

sakamála lögum er skert á eftirlits- og stjórnunarhlutverk ríkissaksóknara. Mikilvægt er að réttaröryggi í landinu skaðist ekki vegna of langs málsmeðferðartíma, en dómstólar hafa gert athugasemdir vegna tafa við meðferð mála og virt langan málsmeðferðartíma sakborningi til refsilækkunar. Árlegur fjöldi mála hjá embættinu er um 1.000.

Embætti héraðsaksóknara tók til starfa 1. janúar 2016 og tók það embætti við verkefnum sérstaks saksóknara á sviði rannsókna og saksókna skattalaga og efnahagsbrota og ákærvaldi í málum sem áður voru á hendi ríkissaksóknara. Svo sem kynferðisbrot, fíkniefnamál, manndráp og brot gegn valdstjórninni. Einnig hefur embættið með höndum rannsóknir á brotum starfsmanna lögreglu, rekstur peningaþvættisskrifstofu og endurheimt ólögmeats ávinnings. Embætti sérstaks saksóknara var lagt niður í árslok 2015. Krafa er um styttingu málsmeðferðartíma, bætt gæði rannsókna með styrkingu og skipulagningu verkferla í samvinnu við ráðuneyti og önnur embætti.

Óbyggðanefnd hefur nú lokið málsmeðferð á 76% af flatarmáli landsins alls, þar af 92% af miðhálandinu, eins og það er skilgreint skv. svæðisskipulagi miðhálandisins. Vegna niðurskurðar var starfsemi óbyggðanefndar í lágmarki árin 2009–2012. Starfsemi hennar var aftur færð í eðlilegt horf árið 2013, þó með umtalsvert lægri fjárheimildum en áður. Af þeim sökum tekur nefndin nú til umfjöllunar smærri svæði hverju sinni en áður tíðkaðist.

Ríkislögmaður annast rekstur dómsmála gegn ríkinu, meðferð bótakrafna og álitserðir. Fjölgun hefur orðið á dómsmálum hjá ríkislögmanni frá síðustu árum og mörg þeirra umfangsmeiri en áður. Síðustu misseri hafa virk dómsmál verið um 200 talsins. Þá hefur bótakröfum fjölgað umtalsvert eða um u.þ.b. 50% frá 2012. Álitserðum hefur fækkað. Dómsmál hafa ætíð forgang enda sæta þau meðferð fyrir dómi eftir lögum.

**Réttaraðstoð og bætur.** Sanngirnibætur eru greiddar af ríkissjóði til fyrrverandi vistmanna á vistheimilum fyrir börn sem voru starfrækt á síðustu öld. Áramótin 2014/2015 var lokað fyrir umsóknir en um var að ræða ný heimili sem vistheimilanefnd hafði lokið könnun á. Gert er ráð fyrir að stærsti hluti greiðslna á árinu 2016 fari til fyrrverandi vistmanna í Heyrnleysingaskólanum og á Jaðri. Unnið er að úrlausn sanngirnibóta varðandi Landakotskóla og Heyrnleysingaskólann en nýlegur Hæstaréttardómur og lagabreyting hefur kallað á breytingar á vinnubrögðum og viðmiðum m.a. vegna Heyrnleysingaskólans.

Fjárlagaliðurinn málskostnaður í opinberum málum er ákvarðaður af dómstólum eða innheimtumönnum ríkisins. Fjárheimildir hafa hækkað í samræmi við raunstöðu undanfarinna ára en fjárlagaliðurinn fór verulega fram úr fjárlagaheimildum 2012–2014. Stærsti einstaki kostnaðarliðurinn er vegna starfa verjenda og réttargæslumanna eða um 50% af útgjöldum. Næst stærsti þátturinn er vegna starfa lækna og annars heilbrigðisstarfsfólks um 20% af útgjöldum og svo kostnaður vegna rannsókna um 15%.

Fjárlagaliðurinn opinber réttaraðstoð stendur aðallega undir útgjöldum ríkissjóðs vegna kostnaður við gjafsókn. Gjafsóknarnefnd, sem skipuð er þremur löglærðum mönnum, leggur mat á hvort veita eigi gjafsókn í máli. Skilyrði stjórnarskrár og mannréttindasamninga um aðgang manna að dómstólum gera kröfu um að til staðar sé fjárhagslegur stuðningur við þá sem leita þurfa réttar síns fyrir dómstólum en hafa ekki sjálfir til þess bolmagn.

**Fullnustumál.** Á þeim tíu árum sem núverandi löggjöf hefur verið í gildi hefur reynt á ýmis atriði við túlkun laganna, fjölgað hefur í fangelsum, fangahópurinn orðið erfiðari við að eiga og nýjar evrópskar fangelsisreglur tekið gildi, svo sem mannréttindareglur sem hafa ekki lagagildi hér á landi en hefur þó verið leitast við að miða við.

Fangelsisrýmum fækkaði á tímabilinu en með tilkomu fangelsis á Hólmsheiði á árinu 2016 fjölga afplánunarrýmum um 30. Fangelsiskerfið hefur þó ekki aðstöðu til að fullnusta allar fangelsisrefsingar sem dæmdar eru um leið og dómar falla, né vararefsingar fésekta. Fjöldi þeirra sem biður afplánunar óskilorðsbundinna fangelsisrefsinga er í dag 495 og árafjöldi refsinga hefur hækkað að undanfögnu.



Árið 2010 voru birtar niðurstöður samnorrænnar samanburðarrannsóknar á því hvernig fönngum vegnar að lokinni afplánun. Þar kom fram að Ísland er með næstlægstu endurkomutíðni á eftir Noregi. Endurkomutíðni er reiknuð með tvennum hætti. Annars vegar sem hlutfall þeirra sem fá nýjan dóm innan tilskilins tíma frá lokum afplánunar, upphafi samfélagsþjónustu, eftirlits vegna skilorðsbundins dóms eða rafræns eftirlits og hins vegar sem hlutfall fanga sem hafa áður afplánað refsingu í fangelsi. Ef skoðaður er hópurinn sem afplánar refsingu með samfélagsþjónustu eða sambærilegum úrræðum er Ísland með bestu útkomuna. Rannsóknin leiddi m.a. í ljós að þeir sem eru dæmdir fyrir kynferðisbrot, ofbeldisbrot og fíkniefnabrot koma mun sjaldnar aftur heldur en þeir sem dæmdir hafa verið fyrir þjófnað og umferðarlagabrot. Þá kemur fram að þeir sem koma aftur koma yfirleitt ekki inn aftur fyrir sama afbrot.

Óinnheimtar sektir sem komnar eru í vararefsingarferli nema 2,7 mia.kr. Fjöldi þeirra sem bíður vararefsingar fésekta er um 1.700. Auk þess eru óbirtar ákvarðanir á 1.122 manns. Skortur er á virkum innheimtuúrræðum í samanburði við svipuð úrræði á öðrum Norður-löndum.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014-2016.

Heildarútgjöld málefnasviðsins í m.kr.	Reikningur 2014	Fjárlög og fjáraukalög 2015	Fjárlög 2016
Löggæsla .....	8.527	11.395	12.474
Landhelgi .....	5.264	4.477	3.811
Ákærvald og réttarvarsla .....	1.317	1.088	1.182
Réttaraðstoð og bætur .....	2.278	2.138	2.016
Fullnustumál .....	2.260	2.606	2.013
<b>Samtals .....</b>	<b>19.647</b>	<b>21.703</b>	<b>21.496</b>

### 3. Stefna og markmið

Það sem hefur áhrif á málefnasviðið í formi utanaðkomandi áhrifavalda er til að mynda aukinn fólksfjöldi á Íslandi m.a. vegna fjölgunar ferðamanna og fjölgunar íbúa sem kallar á aukinn viðbúnað lögreglu, landamæraeftirlits, björgunarsveita og Landhelgisgæslu vegna aukinna afbrota, slysa eða óhappa.

Þá hafa samfélagsbreytingar einnig áhrif m.a. vegna tækniþróunar, af völdum náttúrunnar, loftslagsbreytinga eða hnattrænna áhættuþátta, s.s. stórfelldra ofbeldisverka, skipulagðrar glæpastarfsemi, farsóttu eða mengunar og aukinna alþjóðlegra samskipta.

Einnig eru auknar kröfur um réttaröryggi, að aðgengi borgaranna og lögaðila að réttarvörslukerfinu sé tryggt, málsmeðferð sé örugg, skilvirk og réttlát og að úrræði til fullnustu refsingu séu til staðar og virki til betrunar einstaklinga.

Stefna stjórnvalda á sviði almanna- og réttaröryggis er að á Íslandi sé samfélag þar sem borgarar búa við almannafríð, njóta réttaröryggis og grundvallarmannréttinda.

Meginmarkmið málefnasviðsins eru eftirfarandi:

- Að öryggi almennings, gagna og upplýsinga sé tryggt.
- Að tryggja umhverfi og eignir og samhæfa varnir og viðbrögð við hamförum, hvers eðlis sem þær eru.
- Að aðgangur að réttarvörslukerfinu sé greiður, málsmeðferð réttlát og mannréttindi virt.

- Að fjármunir ríkisins og málsaðila séu nýttir með hagkvæmum hætti.
- Að traust ríki til stofnana réttarvörslukerfisins.

Talsverð stefnumótun hefur átt sér stað á sviðinu. Bæði hefur verið mótuð stefna í almannavarna- og öryggismálum en einnig er verið að vinna að mótun réttaröryggisáætlun sem tekur til eftirfarandi áætlana auk dómstólaáætlunar: Löggæsluáætlunar, ákærvaldsáætlunar og fullnustuáætlunar. Meginmarkmið stefnu í almannavarna- og öryggismálum eru að tryggja öryggi almennings, umhverfi og eignir og samhæfa varnir og viðbrögð við hamförum, hvers eðlis þær eru. Megináherslur stefnunnar eru þrjár. Í fyrsta lagi samhefð almannavarnarviðbrögð á hættustundu, í öðru lagi vernd mikilvægra samfélagsinnviða og í þriðja lagi löggæsla og öryggismál. Réttaröryggisáætlun byggir á því að réttarvörslukerfið er hugsað sem ein samofin heild. Stofnanir kerfisins vinna saman þannig að mál flæða eðlilega á milli stofnana þess.

Í áætlunum réttaröryggisins verða lagðar til grundvallar skilgreiningar á öryggis- og þjónustustigi hér á landi m.a. í þeim tilgangi að skilgreina nánar viðbúnað, framtíðarskipan, markmið og mælikvarða. Markmið og mælikvarðar munu taka m.a. til trausts almennings til stofnana réttarvörslukerfisins, málsmeðferðartíma, öryggistilfinningar almennings, öryggis upplýsingakerfa og hagkvæmni í rekstri. Þá hefur verið sett stefna í net- og upplýsingaöryggismálum og einnig er unnið að gerð landhelgisáætlunar.

#### 4. Áherslur og aðgerðir

##### Löggæsla

- Öryggis- og þjónustustig löggæslunnar eru skilgreind og samsett úr mælikvörðum nokkurra verkefna lögreglu, þ.e. öryggis-, afbrotavarna-, þjónustu- og rannsóknahlutverk. Verkefnum lögreglu verður forgangsraðað m.t.t. mats á öryggis og þjónustustigi hverju sinni.
- Úrbætur í aðgerðum og aðstoð við þolendur heimilis- og kynferðisofbeldis og efling rannsókna í málaflokknum í þeim tilgangi að fjölga tilkynntum málum til lögreglu.
- Aukin tæknivæðing og örugg rafræn meðhöndlun gagna og upplýsinga sem stenst öryggisúttekt og eftirlit.
- Menntun lögreglumanna færð á háskólastig.
- Efling þjálfunar og fræðslu lögreglu til að takast á við rannsóknir alvarlegra mála einkum þeirra sem snúa að fólki í viðkvæmri stöðu s.s. ungu fólki vegna innflutnings og sölu fíkniefna, fatlaðs fólks, fórnarlamba mansals, kynferðisofbeldis og netglæpa.
- Innleiðing áætlunar ríkisstjórnar Íslands um aðgerðir gegn mansali.
- Innleiðing stefnu í almannavarna- og öryggismálum ríkisins.
- Innleiðing stefnu í net- og upplýsingaöryggismálum.
- Gerð langtímaætlunar til að tryggja öryggi ferðamanna og viðbragðsaðila.
- Auka þarf afkastagetu Tetra öryggiskerfisins til að mæta auknu álagi vegna fjölgunar notenda og ferðamanna.
- Styrking landamæraeftirlits og eftirlits með löglegri dvöl í landinu. Umbætur í greiningu umferðar um landamæri. Efling miðlægs samræmingarstarfs innan lögreglu vegna landamæraeftirlits og tengsl og ráðgjöf gagnvart lögregluliðum.
- Styrking alþjóðasamstarfs lögreglu.

## Landhelgi

- Ákveða framtíðarskipan Vaktstöðvar siglinga.
- Endurnýja þyrluflota LHG og huga að viðhaldi og samsetningu skipakosts.
- Efla samstarf við nágrannaríki m.a. vegna Norðurslóða.
- Leita leiða til hagræðingar, m.a. með gerð fleiri þjónustusamninga og horfa til nýjunga í rekstri.

## Ákærvald og réttarvarsla

- Aukin menntun og þjálfun ákærenda og rannsakenda.
- Aukið eftirlit ríkissaksóknara með störfum ákærenda.
- Aukið eftirlit með hlustunum og sérstökum rannsóknaraðgerðum.
- Stytting málsmeðferðatíma.
- Aukin alþjóðleg samvinna á sviði sakamála.
- Ljúka á úrskurðum hjá Óbyggðanefnd fyrir árslok 2022.
- Undirbúningur viðbragða við fyrirsjáanlegu álagi hjá embætti ríkislögmanns.

## Réttaraðstoð og bætur

- Málskostnaður í opinberum málum: Unnið er að útboði á sýnatökum og rannsóknum til að ná niður kostnaði.
- Opinber réttarstoð: Skilvirk afgreiðsla gjafsóknabeiðna í samræmi við gildandi lög.
- Samgirnismætur: Skilvirk og sanngjörn afgreiðsla umsókna um samgirnismætur í samræmi við gildandi lög.

## Fullnusta

- Að fangelsiskerfið stuðli að öruggri, skilvirkri og árangursríkri fullnustu.
- Auka menntun fangavarda.
- Heilsuvernd/geðvernd í fangelsum. Tryggja þarf rétt fanga til að njóta þeirrar heilbrigðisþjónustu sem þeir eiga rétt á, þ.á m. geðheilbrigðisþjónustu.
- Endurbætur á Litla-Hrauni, t.d við að auka öryggi og bæta aðstöðu fyrir geðsjúka fanga.
- Bæta betrun fanga með bættum meðferðarúræðum.
- Styttu boðunarlista og þannig stytta biðtíma í afplánun. Fjölga fullnustuúræðum utan fangelsa s.s. aukið rafrænt eftirlit við lok afplánunar og aukin samfélagsþjónusta sem á að hafa uppeldisleg markmið og stuðla að farsælli aðlögun dómþola að samfélaginu.
- Koma á tímabundnum afplánunarúræðum undir vararefsingar fésekta.
- Fækka endurkomum í fangelsi.
- Auka innheimtuárangur þannig að fyrning sekta heyri til undantekninga.

## Rafrænt réttarvörsluferfi

- Skilgreina og hanna lausn til að taka upp full rafræn samskipti á milli stofnana.

Fyrirsjáanlegar lagabreytingar á málefnaviðinu eru eftirfarandi:

## Löggæsla

- Fyrirhugað er að leggja fram frumvarp til breytinga á almennum hegningarlögum o.fl. vegna innleiðingar á ályktun öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna 2178/2015 m.a. um

erlenda bardagamenn, ásamt því að fullgilda samning Evrópuráðsins um varnir gegn hryðjuverkum frá árinu 2005 og viðbótarbókun við hann frá árinu 2015 sem tekur á fyrrnefndri ályktun Öryggisráðsins.

- Verið er að undirbúa frumvarp sem tryggir fullnægjandi lagaheimildir til þátttöku í alþjóðasamstarfi lögreglu þ.m.t. til upplýsingasamskipta og þátttöku í PRUM samstarfinu.
- Fyrirhugað er endurskoðun laga vegna vopna- og valdbeitingar lögreglu.
- Fyrirhugað er að greina nauðsynlegar umbætur á sviði landamæravörslu og alþjóðlegs samstarfs m.a. með hliðsjón af fyrirliggjandi tillögum um evrópska landamæra og strandgæslustofnun.

### Réttaraðstoð og bætur

- Skoðaðir verða möguleikar á nýrri lagasetningu vegna sanngirnissbóta á gömlum fyrndum málum án þess að rannsóknir þurfi að koma til í hvert eitt skipti. Vinnuhópur er að hefja skoðun á framtíðarsýn vegna þessara þungu mála.

## 5. Fjárheimildir

	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Útgjaldarammi málefnasviðsins í m.kr.					
<b>Almanna- og réttaöryggi .....</b>	<b>21.914</b>	<b>22.203</b>	<b>25.620</b>	<b>25.779</b>	<b>26.220</b>

## Málefnasvið 10: Réttindi einstaklinga, trúmál og stjórnisýsla innanríkismála

### 1. Starfsemi

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

- Réttindi einstaklinga.
- Trúmál.
- Sýslumenn.
- Stjórnisýsla innanríkismála.

Málefnasviðið nær yfir starfsemi stjórnvalda sem miðar með einum eða öðrum hætti að því að tryggja eða veita einstaklingum þjónustu og réttindi eða tryggja grundvallarréttindi.

**Réttindi einstaklinga.** Undir málaflokkinn falla persónuvernd, kosningar, útlinga- og hælismál og neytendamál. Eftirfarandi stofnanir starfa á sviði málaflokksins:

- Persónuvernd annast m.a. eftirlit með framkvæmd persónuverndarlaga, úrskurðar í ágreiningsmálum um vinnslu persónuupplýsinga og mælir fyrir um ráðstafanir varðandi tækni, öryggi og skipulag vinnslu persónuupplýsinga. Hún leiðbeinir þeim sem ráðgera að vinna með persónuupplýsingar, afgreiðir leyfisumsóknir, tekur við tilkynningum og veitir umsagnir við setningu laga og reglna sem þýðingu hafa fyrir persónuvernd.
- Neytendastofa er eftirlitsstofnun sem fylgist með því að fyrirtæki í viðskiptum og markaðssetningu á vörum fari eftir reglum á sviði neytendaverndar í þeim tilgangi að treysta öryggi og réttindi neytenda í viðskiptum.

- Útlendingastofnun annast stjórnsýslulega meðferð umsókna og erinda vegna áritana, dvalarleyfa, brottvísana, veitingar ríkisborgararéttar og umsókna um alþjóðlega vernd. Stofnunin ber ábyrgð á þjónustu við hælisleitendur ýmist með samningum við sveitarfélög eða með eigin móttökuúræðum. Kostnaður vegna þjónustu við hælisleitendur er greiddur af sérstökum fjárlagalið sem stofnunin ber ábyrgð á.

**Trúmál.** Undir málaflokkinn falla útgjöld til starfsemi Þjóðkirkjunnar, kirkjumálasjóðs, kristnisjóðs og kirkjugarða. Þá fellur einnig undir trúmál úthlutun sóknargjalda til safnaða Þjóðkirkjunnar, skráðra lífsskoðunar- og trúfélaga.

**Sýslumenn.** Undir málaflokkinn fellur rekstur 9 embætta sýslumanna sem fara með staðbundið framkvæmdarvald ríkisins á vissum sviðum, s.s. þinglýsingar, fjárnám, nauðungarsölur, fjölskyldumál, ýmsa leyfaútgáfu, innheimtu opinberra gjalda og umboð Tryggingastofnunar. Einstakir sýslumenn fara með sérverkefni á landsvísu t.d. ættleiðingar, bætur til þolenda afbrota og útgáfu Lögbirtingablaðsins. Þá er innheimtumiðstöð sekta og sakarkostnaðar ásamt ýmsum öðrum innheimtuverkefnum svo og umsjón með skipulagsskrám sjálfseignarstofnana rekin af sýslumanninum á Norðurlandi vestra.

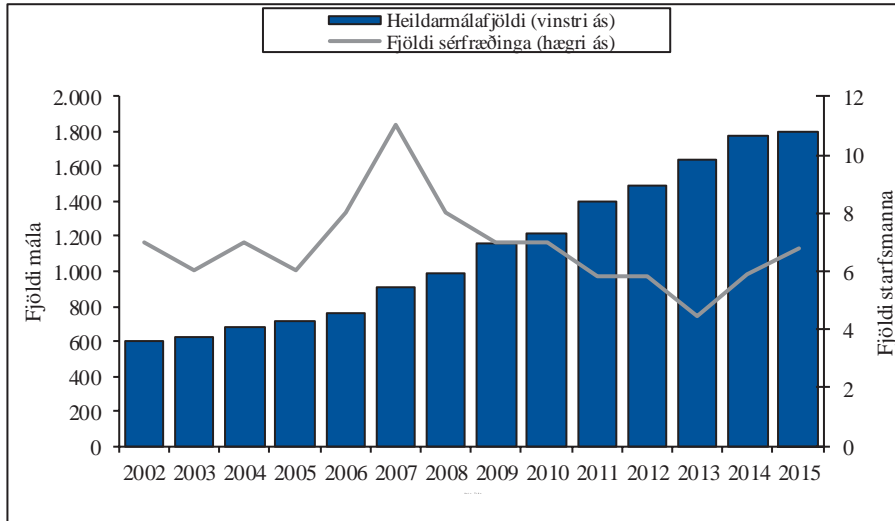
**Stjórnsýsla innanríkismála.** Undir málaflokkinn stjórnsýslu innanríkismála falla aðal- skrifstofa innanríkisráðuneytis, Stjórnartíðindi, Schengen landamærasjóður og ýmis verkefni. Verkefni ráðuneytisins varða meðal annars dómstóla, réttarfar, almannavarnir, samgöngur og fjarskipti, sveitarstjórnarmál, lögreglu og löggæslu, mannréttindi, trúmál, almannakosningar, og neytendamál. Alls eru stofnanir innanríkisráðuneytisins 42 ásamt tengiliði við vistheimili og Biskupsstofu en hlutafélög er tengjast ábyrgðasviðum ráðuneytisins eru þrjú: Neyðarlínan ohf., Isavia ohf. og Íslandspóstur hf. Undir stjórnsýslu innanríkismála fellur einnig rekstur fastanefnda svo sem kærunefndar útlendingamála.

## 2. Þróun starfsemi og útgjalda

**Réttindi einstaklinga.** Um lögbundin verkefni Persónuverndar er fjallað í 89 lögum auk laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Málafjöldi stofnunarinnar hefur farið vaxandi með hverju árinu og fjölgaði nýskráðum málum um 8,5% milli ára 2013 og 2014. Málafjöldinn hefur nærri þrefaldast frá árinu 2002 en starfsmannafjöldi hefur haldist svipaður. Þrátt fyrir mikið aðhald í rekstri á undanförunum árum hefur Persónuvernd tekist á við mikinn fjölda verkefna með góðum árangri í umhverfi þar sem flæði upplýsinga, tækniþróun og möguleikar til söfnunar, samtengingar, varðveislu og miðlunar persónuupplýsinga hefur stóruka á undanförunum árum. Þá er fyrirséð að með stafrænum byltingum upplýsingatækisamfélagsins munu fyrrnefndir möguleikar, og þar með verkefni Persónuverndar, aukast áfram með hverju árinu. Framundan eru verulegar breytingar á starfsemi og hlutverki Persónuverndar með nýrri löggjöf á sviði Evrópuréttar sem miðar m.a. að því að færa einstaklingum aukin réttindi og stjórn yfir upplýsingum sínum.

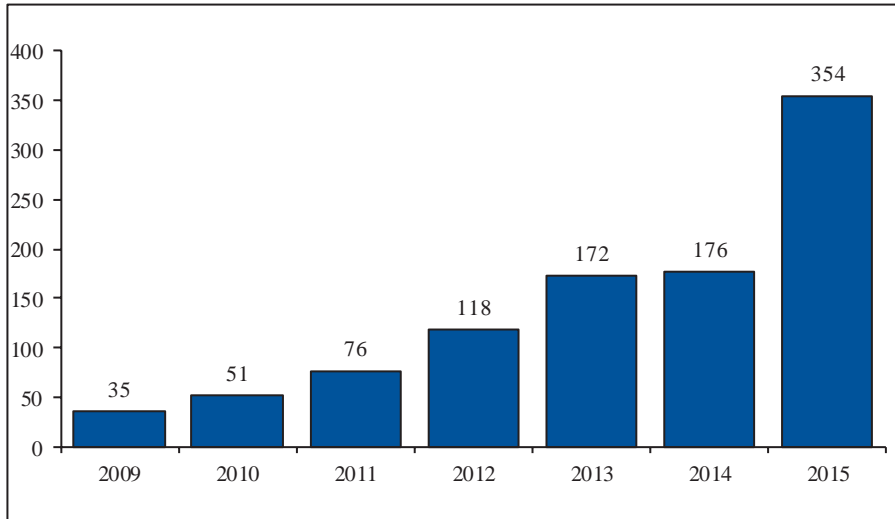
Á undanförunum árum hefur kosningum fjölgað með tilkomu fleiri þjóðaratkvæðagreiðsla. Mikill kostnaður fylgir framkvæmd kosninga eftir því fyrirkomulagi sem viðhaft er. Áætlað er að hverjar kosningar kosti ríkið um 300-350 m.kr. að undanskildum sveitarstjórnarkosningum en kostnaður vegna þeirra er áætlaður um 60 m.kr. fyrir ríkissjóð. Kostnaður vegna þeirra fellur annars að mestu á sveitarfélögin.

### Þróun heildarmálfjölda Persónuverndar og fjölda starfsmanna



Útlendingastofnun og kærunefnd útlendingamála hafa þurft að bregðast við auknum fjölda hælisleitenda sem hefur kallað á fleiri starfsmenn. Jafnframt hefur Útlendingastofnun tekið að sér að þjónusta hælisleitendur. Tekist hefur að stytta afgreiðslutíma umsókna um alþjóðlega vernd niður í 90 daga að jafnaði hjá Útlendingastofnun en áður var algengt að afgreiðsla tæki meira en 12 mánuði.

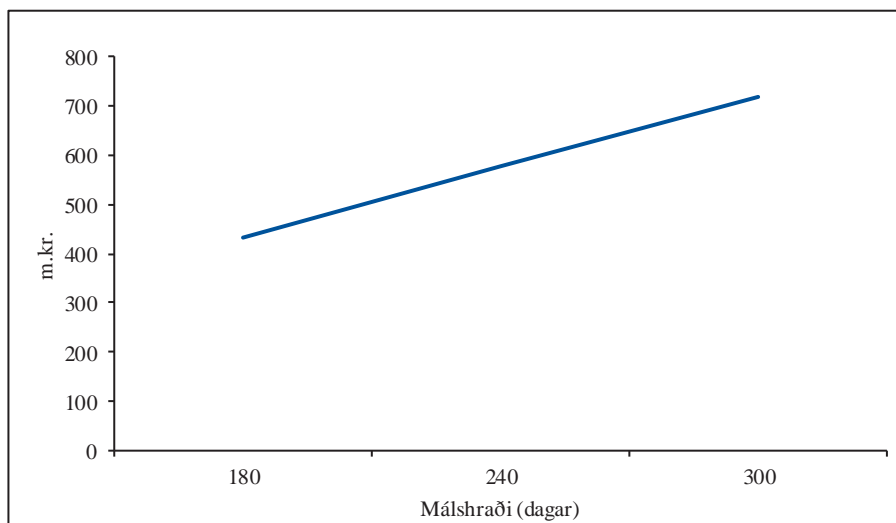
### Fjöldi hælisumsókna á árunum 2009-2015



Hver hælisleitandi í þjónustu kostar um 250.000 krónur á mánuði. Aukinn fjöldi hælisleitenda seinni hluta árs 2015 hefur leitt til aukins málsmeðferðartíma á ný og áætlað er að umsóknum fjölgi enn frekar árið 2016.

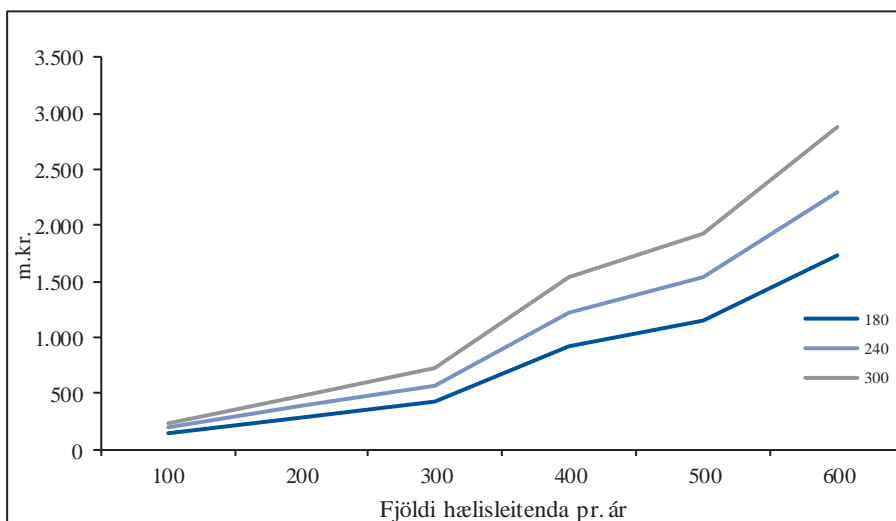
Fyrirhugað er að leggja fram nýja löggjöf um útlendinga vorið 2016. Fyrirséð er að fjölga verður stöðugildum a.m.k. tímabundið til að bregðast við stöðunni. Vegna óvissu í þessum málaflokki þarf reglulega að yfirfara útgjaldaþörf til aðlögunar á aðstæðum hverju sinni.

### Áhrif málshraða á kostnað m.v. 300 hælisleitendur á ári



Skoða þarf sérstaklega hvernig eigi að standa að fjármögnun á svo óreglulegum kostnaði. Fjölgun hælisleitenda hefur leitt til aukins kostnaðar og hefur umsóknnum hælisleitenda fjölgaði um 100% milli 2014 og 2015. Þá þarf að bregðast við því að daggjald á hvern hælisleitanda verður hærra eftir því sem fleiri eru í þjónustu á sama tíma þar sem þá þarf að leigja eða útvega húsnæði á hærra verði.

### Næmni kostnaður m.v. ólíkan málshraða (dagar)



Einkaneysla og bætt efnahagskjör hafa áhrif á starfsemi Neytendastofu sem fer með eftirlit með neytendamálum. Einkaneysla var árið 2014 52,6% af þjóðarframleiðslu og jókst þá um 3,7% frá árinu á undan. Þetta hlutfall er þó enn töluvert lægra en það var fram til ársins 2007 en þá var það á bilinu 55-61% af þjóðarframleiðslu. Með bættum efnahagskjörum reynir meira á starfsemi Neytendastofu og því mikilvægt að vel sé staðið að eftirliti með neytendamálum.

**Trúmál.** Viðræður standa nú milli ríkis og kirkju um fjárhagsleg samskipti þeirra á milli. Vilji ríkisins stendur til að einfalda aðkomu ríkisins að fjárveitingunum og auka sjálfstæði Þjóðkirkjunnar til ráðstöfunar fjármuna. Þá hafa breytingar á lagaumhverfi og starfsemi kirkjugarðanna verið til umræðu og skoðunar. Á síðastliðnum árum hefur skráningum nýrra líffsskoðunar- og trúfélaga fjölgað talsvert. Árið 2008 voru þau 27 en nú eru þau orðin 44.

**Sýslumenn.** Ný skipan sýslumannsembætta tók gildi hinn 1. janúar 2015. Hún fólst fyrst og fremst í því að verkefni sýslumanna og lögreglu eru aðskilin og umdæmi sýslumanna eru 9 í stað 24 áður. Í kjölfar þessa eru embættin öflugri og betur í stakk búin til að taka við nýjum verkefnum. Fjöldi þjónustustöðva er aftur á móti óbreyttur og er þjónusta sýslumanna aðgengileg íbúum á 29 stöðum víðs vegar um landið. Markmið sameiningar og fækkunar sýslumannsembætta var að efla rekstur þeirra og starfsemi. Þó liggur fyrir að uppsafnaður halli embættanna, m.a. vegna sameiningar, er áskorun sem takast þarf á við til að ná markmiði laganna um eflingu embættanna og þjónustu um allt land. Jafnframt hefur gefið góða raun að flytja verkefni til sýslumanna. Aukin áhersla hefur verið lögð á samræmingu verkefna og upplýsingakerfa. Meðal áhugaverðra verkefna má nefna þróun rafræna þinglýsinga, aukna áherslu á sáttameðferð í sífjamálum og þróun fyrirkomulags skiptrar búsetu barna.

Á undanförunum misserum hefur ráðuneytið falið sýslumönnum að annast ýmis verkefni sem áður voru unnin í ráðuneytinu. Sem dæmi má nefna skráningu trúfélaga og líffsskoðunarfélaga, útgáfu leyfisbréfa til starfsréttinda héraðsdóms- og hæstaréttarlögmanna og leyfisveitingar sem tengjast opinberum fjársöfnunum. Þá hefur umfangsmikið verkefni, sem snýr að gjafsókn, verið að stórum hluta flutt til sýslumanns. Til stendur að vinna áfram að flutningi verkefna til sýslumanna í góðri samvinnu við önnur ráðuneyti og stofnanir. Í tengslum við gerð árangursstjórnunarsamninga við sýslumenn er unnið að greiningu á starfsemi þeirra, m.a. fjölda mála og málsmeðferðartíma, sem verður grundvöllur að markmiðssetningu einstakra málaflokka þeirra.

**Stjórnsýsla innanríkismála.** Unnið hefur verið að ýmsum úrbótaverkefnum, svo sem varðandi málshraða og gæði málsmeðferðar, flutningi afgreiðsluverkefna til stofnana, aukinni áherslu frekar á kjarnaverkefni ráðuneytis og þróun verkefnastjórnunar til að ýta undir betri forgangsröðun. Vinna í ráðuneytinu hefur aukist mjög vegna fyrirspurna frá Alþingi, frumvarpavinnu, reglugerðavinnu sem og stefnumótunarvinnu almennt.

	Reikningur 2014	Fjárlög og fjárukalög 2015	Fjárlög 2016
Heildarútgjöld málefnasviðsins í m.kr.			
Réttindi einstaklinga .....	1.228	1.550	1.567
Trúmál .....	5.392	6.143	6.170
Sýslumenn .....	5.164*	2.183	2.393
Stjórnsýsla innanríkismála .....	1.101	1.167	1.443
<b>Samtals .....</b>	<b>12.884</b>	<b>11.043</b>	<b>11.573</b>

\* Breyting milli 2014 og 2015 skýrist af aðskilnaði lögreglu og sýslumanna



Í töflunni hér á undan má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra mála-flokka á tímabilinu 2014-2016.

### 3. Stefna og markmið

Tveir stærstu áhrifavaldarnir á málefnasviðið eru annars vegar þróun innlendrar lög-gjafar, breytingar og innleiðing reglna á sviði Evrópuréttur og hins vegar fjölgun hælisleit-enda sem hingað leita. Málsmeðferðarkerfi stjórnvalda þarf að takast á við aukinn fjölda mála sem og örar breytingar á regluverki. Aukin krafa um beint lýðræði og virkari þátttöku almennings í ákvarðanatöku kann að hafa áhrif á fjölda þjóðaratkvæðagreiðslna.

Stefna stjórnvalda á sviðinu er að tryggja öllum borgurum landsins skilvirka og sanngjarna þjónustu svo þeir fái notið þeirra réttinda sem þeim ber hér á landi.

Meginmarkmið málefnasviðsins eru eftirfarandi:

- Fagleg og skilvirk málsmeðferð stjórnvalda.
  - Mælikvarðar verði settir í árangursstjórnunarsamninga um málsmeðferðartíma og stað-festingarhlutfall ákvarðana lægra settra stjórnvalda, almennt á bilinu 80-100%.
- Ánægja viðskiptavina með þjónustu og gæði hennar.
  - Mælikvarðar verði settir í árangursstjórnunarsamninga um útkomu í þjónustukönnunum.
- Réttindi einstaklinga séu gerð skýr og aðgengileg með greinagóðri upplýsingagjöf stjórnvalda.
- Aðkoma ríkisins að fjármálum Þjóðkirkjunnar sé einfölduð og fjárhagslegt sjálfstæði þeirra eftl.

### 4. Áherslur og aðgerðir

#### Réttindi einstaklinga

- Starfsemi Persónuverndar þróist til samræmis við nýja tækni og samfélagslega þróun sem og auknar skyldur við innleiðingu nýrrar löggjafar.
- Innleiðingu nýrrar persónuverndarlöggjafar, lokið 2018.
- Stefna og málsmeðferð í útlendingamálum byggist á mannúð, jafnri meðferð, réttar-öryggi og skilvirkni. Áhersla á gagnsæi.
- Leita leiða til að draga úr kostnaði vegna umönnunar hælisleitenda með því að tryggja skilvirka málsmeðferð og hagkvæmari samninga um húsnæði, m.a. með aukinni aðkomu sveitarfélaga.
- Efla traust og tiltrú á málsmeðferð stjórnvalda í málefnum hælisleitenda með aukinni þátttöku stjórnvalda í almennri umræðu og upplýsingamiðlun.
- Móttöku og þjónustu hælisleitenda verði komið í varanlegra húsnæði ásamt því að unnið verður að frekara samkomulagi við sveitarfélögin um þjónustu, lokið 2018.
- Samræming ferla milli allra aðila sem koma að málefnum hælisleitenda frá móttöku umsókna um alþjóðlega vernd til endanlegrar afgreiðslu svo halda megí markmiðum um skilvirka og skjóta málsmeðferð, lokið 2017.
- Endurskoðun lagaumhverfis neytendamála hefur eftirfarandi markmið að leiðarljósi:
  - Hagkvæmt leiðakerfi neytenda. Skilgreina þarf hlutverk stofnana sem sinna neytendamálum betur og skoða m.a. verkaskiptingu stofnana.
  - Úrræði neytenda. Í því samhengi verði skoðuð sérstaklega verkefni kæruneftnda neytenda, gildissvið kæruneftndar og fylgni við úrskurði þeirra.

- Upplýsingamiðlun til neytenda.
- Réttindi neytenda. Hvernig bæta má réttindi neytenda t.d. á fjármálamarkaði sem og stöðu neytenda gagnvart fjármálafyrirtækjum, m.a. vegna neytendalána.
- Árangurstjórnunarsamningar við allar stofnanir.

### Trúmál

- Einföldun aðkomu ríkisins að fjármálum Þjóðkirkjunnar.

### Sýslumenn

- Á árunum 2017 til 2018 færast fleiri verkefni til sýslumannsembættu.
- Embættin þróast sem ein komugátt fyrir stjórnsýslu ríkis í héraði.
- Rafrænar þinglýsingar verði teknar upp.
- Hlutfall sifjamála sem ljúki með sáttameðferð verði aukið.

## 5. Fjárheimildir

	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Útgjaldarammi málefнасviðsins í m.kr.					
<b>Réttindi einstakl., trúmál og stj.sýsla .....</b>	<b>12.304</b>	<b>12.267</b>	<b>12.473</b>	<b>13.025</b>	<b>13.270</b>

## Málefнасvið 11: Samgöngu- og fjarskiptamál

### 1. Starfsemi

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

- Samgöngur.
- Fjarskipti.

Allar samgöngur á landi, í lofti og á sjó, almenn fjarskipti og pósthjónusta á Íslandi, flutningar og fjarskipti milli landa og starfsemi íslenskra leyfishafa erlendis falla undir málefнасviðið. Undir sviðið falla innviðir í eigu ríkisins, ríkishluti hafna og sjóvarna, þjónusta við innviði, farartækin og stjórnendur þeirra. Um samgöngur og fjarskipti gilda strangar alþjóðlegar reglur sem og löggjöf sem innleidd er í gegnum aðild Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu.

**Samgöngur.** Stofnanir samgöngumála eru Samgöngustofa sem fer með stjórnsýslu, öryggisáætlanagerð, aðgerðir og eftirlit. Vegagerðin sem fer með þjónustu, viðhald og framkvæmdir við vegakerfi, viðhald og rekstur leiðsögukerfa á sjó, annast hlut ríkisins við sjóvarnir og hafnargerð, sér um almenningssamgöngur, auk þess að sinna ýmsum samgöngurannsóknum. Að auki vinnur opinbera hlutafélagið Isavia náið með samgönguyfirvöldum og annast viðhald, framkvæmdir og þjónustu á flugvallakerfinu auk þess að sinna flugumsjón og flugleiðsögu. Rannsóknanefnd samgönguslysa tilheyrir málefнасviðinu en hún starfar sjálfstætt og óháð stjórnvöldum og öðrum rannsóknaraðilum, ákærvaldi og dómstólum með það að markmiði að draga úr hættu á slysum og atvikum og afleiðingum slysa.

**Fjarskipti.** Póst- og fjarskiptastofnun hefur umsjón með framkvæmd fjarskipta- og póstmála og starfar skv. markmiðum fjarskiptaáætlunar. Fjarskiptasjóður úthlutar fjármunum

til uppbyggingar fjarskiptainnviða á svæðum þar sem er markaðsbrestur. Íslandspóstur hf. fyrir hönd íslenska ríkisins fer með einkarétt á tiltekinni pósthjónustu (alþjónustu) á Íslandi.

## 2. Þróun starfsemi og útgjalda

**Samgöngur.** Öll byggð á Íslandi er í vegasambandi en eyjum í heilsársbyggð er þjónað með ferjum og sumum með áætlunarflugi. Áætlunarflug er frá Reykjavík til átta staða og frá Akureyri til þriggja staða. Vöruflutningar innanlands eru að mestu á landi, að auki eru nokkrir flutningar á sjó milli helstu hafna. Öll byggð á Íslandi hefur aðgang að talsíma og sí tengdu netsambandi. Nánast öll byggð hefur jafnframt aðgang að farsíma- og farnets-sambandi. Um 92% hafa aðgang að háhraðanetsambandi yfir 30Mb/s. Millilandasamgöngur við Ísland eru á markaðsforsendum, án ríkisstyrkja. Tvö skipafélög stunda reglubundnar millilandasiglingar með vörur og bílaferja gengur milli Evrópu og Íslands. Í sumar munu 25 flugfélög sinna áætlanaflogi til Íslands, þar af fljúga níu allt árið. Fjarskipti Íslands við önnur lönd eru rekin á markaðslegum forsendum að hluta en ríkið kaupir þjónustu af sæstrengja-fyrirtækinu Farice ehf. út árið 2018. Algengast er að ríki og sveitarfélög eigi og reki samgönguinnviði en einkaaðilar eigi og reki farartækin sem nýta þá. Þar sem ekki eru markaðslegar forsundur til að reka ásættanlegar samgöngur milli sveitarfélaga, sér í lagi við nauðsynlega opinbera þjónustu á höfuðborgarsvæðinu býður ríkið út rekstrarstyrki til að reka áætlunarferðir. Fyrir vikið er hægt að komast til Reykjavíkur frá öllum byggðakjörnum á landinu á innan við þremur og hálfri klukkustund. Ef óhagkvæmt er talið að rekstraraðili útvegi farartækið sér ríkið einnig um það, sbr. flestar ferjur.

Í stefnumótun í samgöngumálum er litið á samgöngukerfið sem eina heild. Frá árinu 2003 hefur samgöngukerfið verið samofið í svokölluðu grunnneti samgangna. Auk þess hafa samgöngustofnanirnar verið sameinaðar með það að markmiði að auka samlegð, tryggja hagkvæmni og skilvirkni. Skilgreint grunnnet samgangna á Íslandi telur ríflega 5.000 km langt vegakerfi, 37 hafnir og 13 flugvelli. Innviðir samgangna eru umfangsmeiri og er þjóðvegakerfi Íslands tæplega 13.000 km að lengd. Stofnvegir eru rúmlega 4.400 km, auk 500 km stofnvega á hálendi, tengivegir eru tæplega 3.400 km, héraðsvegir tæplega 2.700 km og landvegir tæplega 2.000 km. Bundið slitlag er á tæplega 5.500 km og lengdist það um 45 km árið 2014 og 51 km árið 2015. Af 1.182 brúm í þjóðvegakerfinu eru 683 einbreiðar, þar af eru 39 brýr af 226 brúm á hringveginum einbreiðar.

Hafnir eru flestar í eigu og rekstri sveitarfélaga eða hafnasamlaga þeirra. Landeyjahöfn er eina ríkishöfnin og byggð til að þjóna samgöngum við Vestmannaeyjar. Hafnir falla undir samkeppnisreglur og ríkisstyrkjareglur EES samningsins. Engu að síður er ríkinu heimilt að styrkja vissar framkvæmdir í höfnum og er hlutur ríkisins, í gegnum Hafnabótasjóð, yfirleitt á bilinu 60-90%. Faxaflóahafnir og stóriðjuhafnirnar bera þungann af vöruflutningum til og frá landinu en Seyðisfjarðarhöfn er eina höfnin með ferjusiglingar milli landa. Ferjusiglingar innanlands eru milli lands og Vestmannaeyja, Grímseyjar, Hríseyjar, milli Stykkishólms og Brjánslækjar með viðkomu í Flatey og að vetri til milli Neskaupstaðar og Mjóafjarðar.

Alþjóðlegir flugvellar eru Keflavíkflugvöllur, Reykjavíkflugvöllur, Akureyrarflugvöllur og Egilsstaðaflugvöllur. Næstum allt millilandaflug fer um Keflavíkflugvöll. Áætlunarflug er stundað á alla flugvelli í grunnnetinu (13) en auk þeirra eru 35 flugvellar sem viðhaldið er vegna sjúkraflugs og kennsluflugs. Rekstrarkostnaður innanlandsflugvalla, annarra en Keflavíkflugvallar, er styrktur að tveimur þriðju. Stundað er áætlunarflug á markaðsforsendum frá Reykjavík til Ísafjarðar, Akureyrar, Húsavíkur, Egilsstaða og Vestmannaeyja. Flug frá Reykjavík til Bíldudals, Gjögers og Hornafjarðar, og frá Akureyri til Grímseyjar, Þórshafnar og Vopnafjarðar er styrkt af ríkinu. Viðhald kerfisins heldur ekki í horfinu og hefur nokkrum litlum völlum verið lokað eða dregið úr þjónustu þeirra.

Áætlunarflugvöllunum hefur verið haldið í nothæfu ástandi en þó eru fyrirsjáanleg á næstunni knýjandi viðhaldsverkefni sem ekki rúmast inn í núverandi fjárhagsramma.

Á síðustu árum hefur fjárveitingum til vegamála verið forgangsraðað í þágu þjónustu og viðhalds á kostnað framkvæmda. Engu að síður hefur í vegakerfinu myndast mikil þörf fyrir viðhald, ekki síst vegna vaxandi vöruflutninga þ.m.t mjög aukinn fjöldi stórra fólksflutningabíla. Þá hefur vetrarþjónusta verið þung og því safnast upp mikill halli sem snýr að öðrum þjónustuverkefnum sem einnig er brýnt að sinna. Má þar nefna skort á yfirborðsmerkingum vega, vegstikum og merkingum, vanhöld á malarslitlögum og margt fleira. Loks er komin mikil framkvæmdaþörf um allt land, nægir þar að nefna einbreiðar brýr á hringvegi, jarðgöng, bundið slitlag á tengivegi o.fl.

Banaslys í flugi og siglingum eru orðin fátíð og því eru önnur slys og atvik betri mælikvarði á árangur. Samgöngustofa og Vegagerðin vinna að því að auka öryggi í umferðinni og hafa náð árangri á undanförunum árum þó að bakslag hafi komið á síðasta ári. Fjöldi útlendinga sem lendir í slysum vekur athygli, hlutfallslega hefur slysum þó fækkað vegna mikillar fjölgunar ferðamanna. Stöðugt er unnið að endurbótum á öryggisatriðum í vegakerfinu og þjónustu, samtímis er leitast við að auka fræðslu og áróðri er haldið að bílstjórum.

Umhverfisbreytingar, ekki hvað síst loftslagsbreytingar hafa einnig mikil áhrif á samgöngur en breytt veðurfar hefur m.a. aukið þörf fyrir vetrarþjónustu og þá ekki síst hálfvarnir. Reynt hefur verið að draga úr umhverfisáhrifum samgangna bæði framkvæmda með mati á umhverfisáhrifum og vegna notkunar en þar undir falla staðbundin áhrif svo sem hljóð- og svifryksmengun, svæðisbundin áhrif og loks hnattræn svo sem losun gróðurhúsalofttegunda. Unnið hefur verið að því að stytta leiðir, samræma umferðarljós, styðja við almenningssamgöngukerfi, leggja hjóla- og göngustíga á höfuðborgarsvæðinu og loks hefur verið víðtækur stuðningur við fjölgun ökutækja sem nota vistvæna orkugjafa svo sem rafmagn.

**Fjarskipti.** Fjarskipti gegna sífellt stærra hlutverki sem grundvöllur búsetugæða og samkeppnishæfni atvinnulífs. Almenn fjarskiptastarfsemi fer fram á einkavæddum samkeppnismarkaði og ná mismunandi þjónustubættir til 92%-99,9% lögheimila. Ríkissjóður lagði 300 m.kr árið 2015 og 500 m.kr. 2016 í fjarskiptasjóð sem ráðstafar fjárveitingum til uppbyggingar fjarskiptainnviða þar sem ríkir markaðsbrestur. Staða fjarskipta á Íslandi í alþjóðlegum samanburði er góð á flestum sviðum. Afskriftartími farnetskerfa hefur styst sem bitnar einkum á útbreiðslu utan mesta þéttbýlis. Krafa er um síaukinn gagnaflutningshraða. Erfitt getur reynst að viðhalda núverandi útbreiðsluhlutfalli GSM og 3G kerfa eftir að ný kerfi leysa þau af hólmi án opinbers stuðnings við nauðsynlega uppbyggingu innviða.

Verðlagning á gagnasamböndum við útlönd dregur úr samkeppnishæfni endursöluaðila og stórnotenda. Aukin samkeppni, sér í lagi við erlend stórfyrirtæki, er áskorun í rekstri innlendra markaðsaðila sem setur þrýsting á afkomu þeirra og þar með fjárfestingargetu. Árið 2012 gerði fjarskiptasjóður samning við stjórnvöld um þjónustu við almenning sem tryggir aðgengi almennings og fyrirtækja að gagnatengingu við útlönd og Farice ehf. nauðsynlegt rekstrarfé til þess að standa við skuldbindingar sínar. Samningurinn er í gildi til ársloka 2018.

Markmið regluverks á sviði pósthjónustu er að tryggja hagkvæma og virka pósthjónustu um allt land og tryggja öllum notendum hér á landi aðgang að alþjónustu, lágmarksþjónustu á sviði pósthjónustu. Hingað til hefur einkaréttur á sviði pósthjónustu staðið undir kostnaði við alþjónustu í pósti. Póstmagn hefur minnkað og afkoma af pósthjónustu versnað og m.a. hefur þurft að hækka verð einkaréttarþjónustu auk þess sem dreifikerfið hefur verið einfaldað. Til stendur að afnema einkarétt á sviði pósthjónustu og leita hagkvæmra leiða til þess að tryggja landsmönnum aðgang að alþjónustu á sviði pósthjónustu.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014-2016.

Heildarútgjöld málefnasviðsins í m.kr.	Reikningur 2014	Fjárlög og fjáráukalög 2015	Fjárlög 2016
Samgöngur .....	27.820	29.915	29.410
Fjarskipti .....	939	1.119	1.341
<b>Samtals .....</b>	<b>28.759</b>	<b>31.034</b>	<b>30.751</b>

### 3. Stefna og markmið

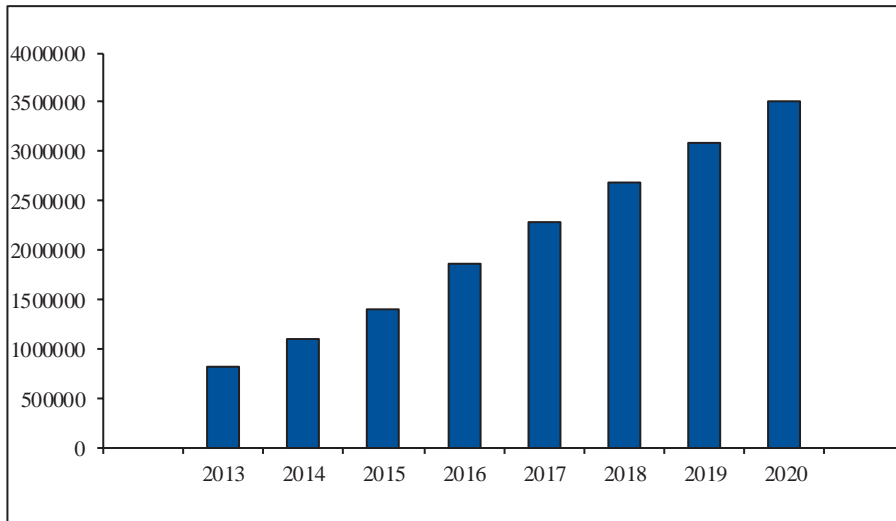
Helstu áhrifavaldar á sviðið eru drifnir af fjölgun ferðamanna, breyttu búsetumynstri, kröfum um búsetugæði og þjónustu, samkeppnishæfni og uppbyggingu atvinnuvega auk þess sem loftslagsbreytingar hafa og munu hafa vaxandi áhrif á samgöngur. Stærstu kostnaðarþættir samgangna eru þjónusta, viðhald og nýframkvæmdir. Helstu áhrifavaldar þeirra eru umferðarmagn, vöruflutningar, byggðaðróun og þróun tækni, auk umhverfisbreytinga s.s. veðurfars og sjávarstöðu. Sterk fylgni er milli notkunar samgangna, landsframleiðslu og kaupmáttar launa. Samgönguframkvæmdir eru dýrar og tímafrekar og þeim því oft slegið á frest. Tækniþróun og rafræn samskipti og viðskipti eru áhrifavaldar á þróun, viðhald og uppbyggingu fjarskiptanetsins sem er að langmestu leyti markaðsdrifið. Opinbert umhverfi fjarskipta á að hvetja til samkeppni og fjárfestinga, stuðla að útbreiðslu og örva nýsköpun og tryggja öllum íbúum tiltekna lögboðna lágmarksþjónustu.

Vaxandi álag er á samgöngukerfi höfuðborgarsvæðisins vegna fjölgunar íbúa. Út um landið hefur álag samgönguinnviða einnig aukist vegna aukinnar umferðar ferðamanna fjölgunar ferðamanna og er það ein helsta áskorun framundan í samgöngumálum. Auknum umsvifum ferðaþjónustunnar fylgir:

- Aukin stjórnýsla og eftirlit m.a. þar sem starfsleyfis skyldum fyrirtækjum svo sem fólksflutningafyrirtækjum og bílaleigum fjölgar ört, að auki hefur aðilum fjölgað sem selja ferðamönnum afþreyingu svo sem köfun, vélsleðaferðir, þyrllu- og útsýnisflug, hvalaskoðun og siglingar.
- Vaxandi þörf fyrir aðgerðir sem stuðla að auknu öryggi, fræðslu og áróður til erlendra ökumanna sem og ferðaþjónustuaðila.
- Aukin umferð ferðamanna sem krefst aukinnar vetrarþjónustu.
- Vaxandi þörf fyrir rauntímaupplýsingar um vef og snjalltæki, auk upplýsinga um öryggi, ástand, veður og færð, bæði fyrir innlenda og erlenda vegfarendur.
- Meiri umferð þungra fólksflutningabíla á vinsælum ferðaleiðum veldur miklu og vaxandi álagi og þar með aukinni viðhaldsþörf.
- Aukin verkefni Samgöngustofu vegna stórauðinnar flugumferðar og nýskráningar loftfara sem leiðir til mikilla umsvifa í eftirliti með flugrekstri íslenskra flugrekenda, hæfniskröfum áhafna, íslenskum loftförum, skyldubundnum úttektum á erlendum loftförum, eftirliti með flugvallarekstri, aðstöðu fyrir farþega, framkvæmd flugverndar og flugvirkta<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Með flugvirkt er átt við aðgerðir opinberra aðila og annarra sem koma að afgreiðslu eða þjónustu við loftför, farþega, farangur og farm á flugvöllum.

### Fjöldi erlendra ferðamanna\*



\*Árin 2013-2015 eru rauntölur en árin 2016-2020 byggjast á framreikningum farþegatalna frá Isavia ohf., Faxaflóahöfnun og Norrænu.

Hröð fjölgun ferðamanna hefur mikil áhrif á þörf fyrir þjónustu, rekstur og viðhald samgöngumannvirkja.

Stefna stjórnvalda er að tengja byggðir og samfélög og Ísland við umheiminn með því að styrkja búsetu og samkeppnishæfni einstakra svæða og landsins alls þannig að þau standist samanburð í lífsgæðum. Stjórnvöld hafa unnið ítarlega stefnumótun í málaflokkunum. Í samgöngumálum er unnin samgönguáætlun til 12 og fjögurra ára í senn. Í fjarskiptum er sömuleiðis unnin fjarskiptaáætlun til 12 og fjögurra ára í senn.

Meginmarkmið og lykilmælikvarðar sviðsins eru:

Samgöngur	Fjarskipti- og póstmál
<p><u>Meginmarkmið:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Greiðar samgöngur.</li> <li>• Hagkvæmar samgöngur.</li> <li>• Öruggar samgöngur.</li> <li>• Umhverfisvænar samgöngur.</li> <li>• Jákvæð byggðaðpróun.</li> </ul>	<p><u>Meginmarkmið:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aðgengileg og greið fjarskipti.</li> <li>• Hagkvæm og skilvirk fjarskipti.</li> <li>• Örugg og áreiðanleg fjarskipti<sup>4</sup>.</li> <li>• Umhverfisvæn fjarskipti.</li> <li>• Jákvæð byggðaðpróun.</li> </ul>
<p><u>Lykilmælikvarðar:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Öryggi í samgöngum sé með því besta í samanburði við Norðurlöndin.</li> <li>• Ferðatími til næsta þjónustu- og atvinnukjarna sé innan við 1 klukkustund.</li> <li>• Sem flestir geti sótt nauðsynlega</li> </ul>	<p><u>Lykilmælikvarðar:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 90% lögheimila og vinnustaða eigi kost á 100Mb/s nettengingu um fastanet árið 2018, 99,9% árið 2022.</li> <li>• Uppbygging fyrirbyggjandi og nýrra radíófjarskiptastaða bæti aðgengi og áreiðanleika farnets með áherslu á</li> </ul>

<sup>4</sup> Með öryggi fjarskipta er átt við „cyber security“ og með áreiðanleika er átt við rekstraröryggi og uppítíma.

<p>opinbera þjónustu á innan við 3,5 klst. ferðatíma.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Losun gróðurhúsalofttegunda af völdum samgangna minnki, verði undir 750 þúsund tonnum árið 2020 sem er 23% samdráttur frá árinu 2008.</li> <li>• Framkvæmdum sé forgangsraðað á grundvelli faglegra greininga með ávinning samfélagsins að leiðarljósi.</li> </ul>	<p>byggð, vegakerfi, fjölfarna ferðamannastaði og fiskimið.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Verð á fjarskipta- og pósthjónustu sé sambærilegt við það sem best gerist innan OECD.</li> </ul>
---	---

#### 4. Áherslur og aðgerðir

**Samgöngur.** Til að ná fram markmiðum samgönguáætlunar eru settar áherslur og gerðar tillögur um verkefni fyrir hvert markmið, ákvörðuð í samgönguáætlun til fjögurra ára. Stefnumið fyrir hvert lögbundið markmið samgönguáætlunar eru eftirfarandi:

##### Greiðar samgöngur

- Bæta aðgengi og hreyfanleika í samgöngukerfinu, fyrir fólks- og vöruflutninga.
- Styttu ferðatíma flestra landsmanna til að komast til vinnu og í skóla.
- Auka hlutfall þeirra sem geta sótt nauðsynlega opinbera þjónustu til höfuðborgar-svæðisins í dagsferð.
- Byggja upp grunnnetið eftir forgangs röðun og svartblettagreiningu og þjónusta þá.
- Auðvelda hjólandi og gangandi að komast leiðar sinnar.
- Efla almenningssamgöngur á landi og með flugi.

##### Hagkvæmar samgöngur

- Auka gagnsæi í ákvarðanatöku, verðlagningu og kostnaði.
- Beita faglegum greiningum við forgangsröðun verkefna.
- Draga úr þörf fyrir stórframkvæmdir s.s. með breyttum ferðavenjum.
- Skoða samstarf við einkaaðila um stórframkvæmdir.
- Birta reglulega uppfærðar upplýsingar um meðalkostnað og tekjur ríkisins af hverjum farþega í einkasamgöngum, innanlandsflugi og ríkisstyrktum almenningssamgöngum.
- Draga úr kostnaði heimila vegna samgangna með styttingu ferðatíma, styttri vegalengdum og styrkingu almenningssamgangna.

##### Öruggar samgöngur

- Fækka alvarlegum slysum og banaslysum í umferð að jafnaði um 5% á ári til 2026.
- Samræma skráningu atvika í öllum samgöngugreinum til að draga úr slysaheytu.
- Vinna markvisst að því að auka öryggi í samgöngum og að samgöngukerfið standist úttektir alþjóðlegra stofnana á öryggi í samgöngum.

##### Umhverfislega sjálfbærar samgöngur

- Draga úr hnattrænum, svæðisbundnum og staðbundnum umhverfisáhrifum samgangna, bæði við framkvæmdir og notkun samgöngukerfisins.
- Draga úr losun gróðurhúsalofttegunda í samræmi við aðgerðaáætlun stjórnvalda í loftslagsmálum.

- Draga úr svifryksmengun og umferðarhávaða.
- Auka rafræna stjórnsýslu til að draga úr ferðum íbúa til stjórnsýslustofnana.

#### Samgöngur með jákvæð áhrif á byggðapróun

- Efla búsetugæði og vinna að samgöngubótum með áherslu á tengingu byggða þannig að íbúar njóti besta mögulega aðgengis að menntun, atvinnu og þjónustu.
- Þjóna íbúum landsins og atvinnulífi með skilvirkum hætti.
- Taka tillit til þarfa ferðaþjónustu við uppbyggingu og rekstur samgöngukerfisins.

**Fjarskipti.** Áherslur stjórnvalda í fjarskiptum til að ná meginmarkmiðum:  
Aðgengileg og greið fjarskipti:

#### Fastanet

- Aðgangur að háhraða fjarskiptatengingu skal standa öllum lögheimilum til boða, óháð staðsetningu.
- Alþjónustumarkmið eða markmið í anda alþjónustu verði sett sem 100 Mb/s frá árinu 2020, ásamt tilheyrandi gæðaviðmiðum.
- 99,9% íbúa á lögheimilum eigi kost á  $\geq 100$  Mb/s fastlínutengingu árið 2020.
- Við uppbyggingu og endurnýjun ljósleiðarastofnnetts innanlands og til útlanda sé horft til framtíðar með öryggi, áreiðanleika og samkeppnishæfni samfélags og atvinnulífs að leiðarljósi.

#### Farnet

- Uppbygging fyrirliggjandi og nýrra radiófjarskiptastaða bæti aðgengi og áreiðanleika farnets með áherslu á byggð, vegakerfi, fjölfarna ferðamannastaði og fiskimið.
- Úrelting og endurnýjun farsímakerfa leiði ekki til skerðingar á aðgengi eða áreiðanleika farsíma- og farnetsþjónustu.

#### Markmið um útbreiðslu og gagnaflutningshraða fastanets og farnets

Aðgengismarkmið í fjarskiptum 2016-2022	2016	2018	2020	2022
Hlutfall lögheimila með 50 Mb/sek.	92%	95%	99,9%	99,9%
Hlutfall lögheimila með 100 Mb/sek.	80%	90%	95%- 99,9%	97% - 99,9%
Hlutfall lögheimila með aðgang að ljósleiðara. (*)	56%	70%	80%	94%
Hlutfall lögheimila sem eigi kost á háhraðafarneti. (**)	99,9%	99,9%	99,9%	99,95%
Hlutfall af hafsvæði að 12 mílum kringum landið (landhelgi) sem eigi kost á háhraðafarneti.	98%	98%	98%	98%
Hlutfall af hafsvæði að 40 mílum kringum landið (A1) sem eigi kost á háhraðafarneti.	95%	96%	98%	98%
Hlutfall af landi þar sem háhraðafarnetsþjónusta er í boði. (***)	82%	83%	84%	85%

\* Ljósleiðari í eða við fasteign. \*\* 2 Mb/s á 3G og 10 Mb/s á 4G árið 2016. 10 Mb/s á 3G og 30 Mb/s á 4G árið 2020. 10 Mb/s á 3G og 50 Mb/s á 4G+5G árið 2022. \*\*\* Jöklar meðtaldir.

#### Hagkvæm og skilvirk fjarskipti

- Regluverk á fjarskiptamarkaði stuðli að fjárfestingu, framförum og samkeppni.
- Regluverk stuðli að samnýtingu og hagkvæmri uppbyggingu innviða.



- Úthlutun tíðna taki mið af áhrifum á samkeppni, aðgengi og markaðsbrest.
- Rekstur fjarskiptainniða í opinberri eigu sé hagkvæmur og skilvirkur.
- Fjarskiptalöggjöf taki mið af tækniþróun.
- Verð á fjarskiptaþjónustu sé sambærilegt við það sem best gerist í Evrópu.
- Rekstur tenginga við útlönd verði sjálfbær 2019 og eftirleiðis.

#### Áreiðanleg, örugg og umhverfisvæn fjarskipti

- Regluverk á fjarskiptamarkaði efli áreiðanleika og öryggi fjarskipta og vernd neytenda.
- Staðlar og gæðaviðmið fjarskiptaþjónustu taki mið af þróun tækni og notkunar.
- Áreiðanleiki mikilvægra fjarskiptakerfa sé stutt með viðeigandi varaafli og vara-samböndum.
- Aðgerðir stjórnvalda auki rafræn samskipti sem draga úr óvistvænum samskiptum og samgöngum.
- Lagning fjarskiptastrengja og aðstöðusköpun radíófjarskiptastaða taki mið af umhverfissjónarmiðum.

Bætt uppbygging fjarskipta er mikilvægur liður í að styrkja byggð og viðhalda jákvæðri byggðaðróun.

#### Aðgerðir í fjarskiptum

Átaksverkefnið Ísland–ljóstengt er megin viðfangsefni stjórnvalda á sviði fjarskipta til ársins 2020. Verkefnið hefur verið skipulagt til fimm ára, fjármagnað og hrint í framkvæmd. Þar er unnið að hagkvæmri uppbyggingu ljósleiðarakerfa á markaðsbrestsvæðum á landsvísi. Ljósleiðarauppbygging utan markaðssvæða snertir hagsmuni íbúa, ferðamanna, atvinnulífs og veitu- og fjarskiptafyrirtækja á viðkomandi svæðum. Átaksverkefnið er sameiginlegt átak ríkisins, sveitarfélaga, íbúa, veitu- og fjarskiptafyrirtækja og verktaka, þar sem samstarf og hagkvæmni verður höfð að leiðarljósi. Sérstök framkvæmd ársins 2016 liggur fyrir en framkvæmdir 2017-2020 er í mótnun. Í verkefninu verður einnig horft til uppbyggingar radíófjarskiptastaða til að þétta útbreiðslu farnets á landi og sjó. Fjölmargar aðrar aðgerðir eru fyrirhugaðar sem ýmist styðja við átaksverkefnið eða þátta sem stuðla að öðrum yfirmarkmiðum málaflokksins. Í fjarskiptum er einkum um að ræða reglubundna uppfærslu regluverks, hvata til samkeppni og uppbyggingar markaðsaðila, þætti er stuðla að auknum áreiðanleika og öryggi, hvata til samnýtingar framkvæmda og önnur hagræðingar- og umhverfissjónarmið. Gera má ráð fyrir að einkavæðing á póstmarkaði kalli mögulega á aðkomu stjórnvalda til að tryggja þjónustu til allra landsmanna.

#### 5. Fjármögnun

	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Útgjaldarammi málefnasviðsins í m.kr.					
<b>Samgöngu- og fjarskiptamál .....</b>	<b>30.091</b>	<b>31.157</b>	<b>31.373</b>	<b>31.169</b>	<b>31.371</b>

## Málefnavið 12: Landbúnaðarmál

### 1. Starfsemi

Starfsemi á þessu málefnaviði er á ábyrgð sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins. Það skiptist í fimm málaflokka, en þeir eru:

- Stuðningur við mjólkurframleiðslu.
- Stuðningur við sauðfjárframleiðslu.
- Stuðningur við grænmetisframleiðslu.
- Verðmiðlun og landbúnaðarsjóðir.
- Rannsóknir og eftirlit í landbúnaðarmálum.

### 2. Þróun starfsemi og útgjalda

Breytingar á milli ára skýrast einna helst af launa-, gengis- og verðlagsreikningi, nýrra tímabundinna fjárheimilda og/eða niðurfellingar þeirra og hagræðingarkröfu. Á síðustu árum hafa verið í gildi fjórir samningar sem kveða á um framlög ríkisins til landbúnaðarmála:

- Samningur um starfsskilyrði framleiðanda garðyrkjuafurða frá 12. mars 2002 (framlengdur að mestu óbreyttur 22. júlí 2009, 28. september 2012 og 21. október 2015)
- Samningur um starfsskilyrði mjólkurframleiðslu frá 10. maí 2004 (framlengdur að mestu óbreyttur 20. desember 2007, 18. apríl 2009 og 28. september 2012)
- Samningur um starfsskilyrði sauðfjárræktar frá 25. janúar 2007 (framlengdur að mestu óbreyttur 18. apríl 2009 og 28. september 2012)
- Samningur um verkefni samkvæmt búnaðarlögum nr. 70/1998 og framlög ríkisins til þeirra á árunum 2013 til 2017 frá 28. september 2012 sem gildir til 31. desember 2016.

Á undanförunum árum hefur framleiðsla nautakjöts farið minnkandi á sama tíma og eftirspurn eftir þeirri vöru hefur aukist. Þessu hefur verið mætt með auknum innflutningi á nautakjöti. Til að bregðast við þessu voru árið 2015 gerðar breytingar á lögum nr. 54/1990 um innflutning dýra sem heimilar innflutning á erfðaefni holdanautgripa. Markmið með þessari breytingu var að gera bændum kleift að auka framleiðslu á nautakjöti og styðja við byggðafestu.

Á árunum 2012-2014 greindi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið hvernig greiðslur samkvæmt búvörusamningum skiptast á milli karla og kvenna. Á árinu 2012 voru karlar 82,2% handhafar beingreiðslna í sauðfjárrækt og þáðu 85% af heildarbeingreiðslum en konur 15,2% handhafar og þáðu 12% beingreiðslna. Þá voru greindar þær kerfislægu hindranir sem finna má í lögum. Einnig hefur verið sérstaklega skoðuð staða kvenna í landbúnaði og tengdum greinum.

Meðal aldur bænda á Íslandi er í kringum 57 ár og telst hár. Skýrist það m.a. af því að ungt fólk hefur á síðustu árum frekar sest að í þéttbýli en í dreifbýli. Þetta má m.a. rekja til ákveðinna hindrana við að hefja búskap, t.d. vegna kaupa á greiðslumarki og mikils fjármagnskostnaðar. Þá hafa verið kerfislægar hindranir í reglugerðum sem hafa haft áhrif á ætliðaskipti en þeim hefur verið eytt á síðustu árum. Áhersla er lögð á að auðvelda ætliðaskipti, auka við nýliðunarstuðning og auka stuðning við þróun sem muni leiða til þess að ungt fólk hefji frekar búskap.

Núgildandi búvörusamningar falla úr gildi 31. desember 2016. Vinna við gerð nýrra samninga hófst á árinu 2015 og var nýr samningur undirritaður þann 19. febrúar 2016 þar sem mótuð er ný stefna fyrir málefnaviðið:

- Samningur um starfsskilyrði framleiðenda garðyrkjuafurða.
- Samningur um starfsskilyrði nautgriparræktar.
- Samningur um starfsskilyrði sauðfjárræktar.
- Rammasamningur um almenn starfsskilyrði landbúnaðarins og framlög sem ekki falla undir samninga um starfsskilyrði framleiðenda garðyrkjuafurða, nautgriparræktar og sauðfjárræktar.

Samningarnir taka allir gildi á sama tíma eða 1. janúar 2017 og gilda til 10 ára. Gert er ráð fyrir að samningarnir verði endurskoðaðir tvisvar á samningstímanum árin 2019 og 2023, þar sem metin verður þróun innan einstakra samninga og hvernig tekist hefur að ná settum markmiðum.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014-2016.

Heildarútgjöld málefnasviðsins í m.kr.	Reikningur 2014	Fjárlög og fjáraukalög 2015	Fjárlög 2016
Stuðningur við mjólkurframleiðslu .....	6.465	6.550	6.656
Stuðningur við sauðfjárframleiðslu .....	4.791	4.854	4.933
Stuðningur við grænmetisframleiðslu .....	543	582	593
Verðmiðlun og landbúnaðarsjóðir .....	578	510	510
Rannsóknir og eftirlit í landbúnaðarmálum .....	1.876	2.034	2.237
<b>Samtals .....</b>	<b>14.253</b>	<b>14.528</b>	<b>14.929</b>

### 3. Stefna og markmið

Stefna stjórnvalda er að tryggja góða stöðu íslensks landbúnaðar með betri samkeppnishæfni sem skili bændum betri afkomu og neytendum lægra verði. Góð staða landbúnaðar í landinu er mikilvæg forsenda þess að tryggja byggðafestu um allt land ásamt því að ræktun taki mið af sjálfbærri landnýtingu og umhverfisvitund.

- Auka samkeppnishæfni íslensks landbúnaðar, sem skili sér í betri afkomu bænda og lægra verði til neytenda.
- Auðvelda nýliðun með því að gera ungu fólki kleift að hefja búskap og auðvelda ættliðaskipti.
- Veita stuðning við landbúnað sem verður almennari og óháður einstökum búgreinum, tryggja byggðafestu, betri yfirsýn yfir landnotkun landbúnaðarlands og ræktun með hliðsjón af sjálfbærri landnýtingu og umhverfisvitund.
- Eyða kerfislægum hindrunum í lögum og reglugerðum sem koma í veg fyrir jafna stöðu karla og kvenna í landbúnaði og tengdum greinum.
- Skýra og einfalda fyrirkomulag landbúnaðarsjóða.
- Efla skilvirkt, árangursríkt og hagkvæmt matvælaeftirlit.
- Standa vörð um þá auðlind sem felst í heilbrigði plantna og heilbrigði og velferð dýra.

Markmið og mælikvarðar eru eftirfarandi:

Starfsskilyrði framleiðenda garðyrkjuafurða – styðja við þróun og rannsóknir í garðyrkju sem leiða muni til fjölbreyttara vöruúrvals sem skili sér í betri afkomu framleiðenda og lægra verði til neytenda.

Starfsskilyrði nautgriparæktar – breyta á núgildandi kerfi þar sem greiðslumark mun frá árinu 2019 fjara út á samningstímanum, sem viðmiðun fyrir beingreiðslur, og kvóti sem tryggir aðgang að innanlandsmarkaði. Mun það auka nýliðun þar sem aðgangur til framleiðslu verður auðveldari. Þá munu breytingarnar leiða til aukningar framleiðslu nautakjöts þar sem einhverjir framleiðendur munu fara í framleiðslu nautakjöts í stað mjólkurframleiðslu. Stefnt er að því að framleiðsla nautakjöts muni fullnægja innanlandsþörfinni í lok samningsins.

Starfsskilyrði sauðfjarræktar – breyta greiðslumarki þannig að það muni fjara út á samningstímanum sem leiðir af sér aukna nýliðun. Þá verður hvatt til gæðastýrðrar framleiðslu og stuðningur við byggðatengda sauðfjarrækt eflid, sem mun auka byggðafestu ásamt því að auka sjálfbæra landnýtingu og umhverfisvitund.

Rammasamningur – styðja við nýliðun, þróun, jarðrækt, leiðbeiningaþjónustu, lífrænan búskap og vernd búfjárstofna, þvert á allar greinar landbúnaðar. Þá er lögð áhersla á svokallaðar landgreiðslur á uppskorið land, m.a. vegna útíræktaðra garðyrkjuafurða.

Efla frekari rannsóknir og þróunarvinnu í skógrækt í þágu landbúnaðar með samningi ráðuneytisins við Rannsóknarstöð Skógræktar ríkisins að Mógilsá.

#### 4. Áherslur og aðgerðir

- Breytingar á ákvæðum búvörulaga nr. 99/1992 sem eyða kerfishindrunum vegna jafnrar stöðu karla og kvenna.
- Breytingar á búnaðarlögum vegna áherslna á landgreiðslur í rammasamningi.
- Framlög verða sérstaklega veitt til átaksverkefnis um aukið virði sauðfjárafurða vegna virðisaukningar og bættrar arðsemi með útflutningi þar sem helstu vaxtamöguleikar í sauðfjarrækt verða á næstu árum.
- Stuðningur verður almennari óháð einstökum búgreinum með nýjum búvöru- og búnaðarlagasamningi, breytingar eru því á skiptingu framlaga milli samninga.
- Hætt verði að innheimta búnaðargjald í óbreyttri mynd.
- Nýsköpunarráðuneytið vinni að því að A-deild Bjargráðasjóðs renni í Hamfarasjóð. Samhliða þeirri vinnu skal tekin ákvörðun um B-deild Bjargráðasjóðs.
- Lög nr. 89/1996 um Framleiðnisjóð landbúnaðarins skulu endurskoðuð fyrir árið 2017.
- Greina skal hvernig unnt verði að gera matvælaeftirlit á Íslandi skilvirkara, hagkvæmara og árangursríkara.
- Lög um Matvælastofnun skulu endurskoðuð fyrir árið 2019.
- Lög um heilbrigði dýra skulu endurskoðuð fyrir árið 2020.

#### 5. Fjármögnun

Útgjaldarammi málefnasviðsins í m.kr.	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
<b>Landbúnaðarmál .....</b>	<b>15.908</b>	<b>15.798</b>	<b>15.787</b>	<b>15.632</b>	<b>15.573</b>

## Málefnasvið 13: Sjávarútvegur og fiskeldi

### 1. Starfsemi

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins. Það skiptist í tvo málaflokka, en þeir eru:

- Stjórnýsla fiskveiða.
- Rannsóknir og þróun í sjávarútvegi.

Málefnasviðið nær yfir nýtingu og verndun fiskistofna og annarra lifandi auðlinda hafsins og hafsbotsins ásamt veiði í ám og vötnum, fiskeldi og ræktun nytjastofna.

### 2. Þróun starfsemi og útgjalda

Veiðar og vinnsla sjávarfangs hefur verið ein helsta undirstaða fyrir uppbyggingu velferðarríkis á Íslandi. Heildaraflí íslenskra skipa á fiskveiðiárinu 2014/2015 var 1.344 þúsund tonn. Af því var botnfiskafli 454 þúsund tonn og uppsjávarafli rétt rúm 877 þúsund tonn. Útflutningsverðmæti sjávarafurða nam 244 mia.kr. árið 2014, sem var 41,3% af vöru-útflutningi frá landinu það ár og 23% af útfluttum vörum og þjónustu. Þetta hlutfall hefur farið heldur lækkandi undanfarin ár vegna vaxandi útflutningstekna annarra greina, einkum ferðaþjónustu. Hlutur fiskveiða, fiskeldis og fiskvinnslu í vergri landsframleiðslu var 8,6% árið 2014. Um 4% starfandi mannafla vinnur við fiskveiðar og fiskvinnslu á landsvísu en hlutfallslega fleiri utan höfuðborgarsvæðis, eða 5-6%. Fiskeldi er vaxandi atvinnugrein, en framleiðsla eldisfisks, einkum lax, bleikju og regnbogaaurriða nemur um 7-8 þúsund tonnum árlega. Ársverk í fiskeldi hér á landi eru orðin um 560 að meðtöldum 200 afleiddum þjónustustörfum. Árið 2015 nam útflutningsverðmæti fiskeldis 9,3 mia.kr. og framleiddi alls 8.290 tonn.

Árið 2004 áleit Hagfræðistofnun að bein, óbein og afleidd áhrif stangaveiði, innlendra og erlendra veiðimanna væru á bilinu 7,8 til 9,1 mia.kr. á ári, en þar af væru sölu- og leigutekjur veiðifélaga á bilinu 868-961 m.kr. Sambærileg úttekt opinbers aðila hefur ekki farið fram síðan, en umfang stangaveiði, bæði á laxi og silungi, virðist heldur hafa aukist síðasta áratuginn, en hún tengist m.a. ferðaþjónustu, veitingahúsarekstri og annarri þjónustu á landsbyggðinni.

Rík þörf er á því að íslensk stjórnvöld gæti hagsmuna sinna á alþjóðavettvangi er kemur að þessu málefnasviði, ekki síst vegna útflutningshagsmuna þar sem áætlað er að yfir 95% sjávarafurða séu fluttar á erlenda markaði. Íslenskt sjávarfang er iðulega flutt á dýrustu markaði, þar sem orðspor skiptir höfuðmáli. Aukin krafa um vottun og sjálfbærni krefst virkrar þátttöku Íslands á alþjóðavettvangi. Frumkvæði í ábyrgri og sjálfbærri nýtingu lifandi auðlinda er nauðsynlegur grundvöllur þess að sjávarútvegur og önnur auðlindadrifin starfsemi geti dafnað og eigi áfram sterka markaði fyrir afurðir á heimsvísu. Rannsóknir, nýsköpun og þekkingaröflun hafa verið lykilatriði í vexti og þróun íslensks sjávarútvegs og sjálfbær auðlindanýting byggir fyrst og síðast á traustum hafrannsóknnum. Síðustu ár hefur aukin þungi færst í gagnrýni stórra umhverfisverndarsamtaka á sjávarútveg á alþjóðavettvangi, því er mikilvægt að Ísland sé framarlega í sjálfbærri nýtingu, og geti brugðist við gagnrýni með öflugum og málefnalegum hætti. Aukin krafa hefur einnig beinst að takmörkun við alþjóðaverslun með fiskafurðir eða afurðir sjávarspendýra tengdum verndun, s.s. innflutningsbann ESB á selaafurðir og CITES-samningnum (samningur um bann við verslun með dýr í útrýmingarhættu), einhliða upptaka einstakra ríkja á veiðivottorðum og rekjanleikavottorðum er annar angi sama máls.

Fáar þjóðir eiga jafn ríka hagsmuni af vel reknum og ábyrgum sjávarútvegi og hindrunarlausri verslun með sjávarafurðir enda Ísland í 20. sæti yfir stærstu fiskveiðiþjóðir heims samkvæmt tölum Matvæla- og landbúnaðarstofnunar SP (FAO). Meginstoðir í afstöðu Íslands eru þannig sjálfbær nýting auðlinda og ábyrg framkvæmd alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að. Íslensk stjórnvöld eru aðilar að svæðisbundnum fiskveiðistjórnunarstofnunum á Norður Atlantshafi, NEAFC og NAFO. Þá tekur Ísland þátt í margskonar samstarfi um málefni sjávarútvegs og hafanna, m.a. á norrænum vettvangi og á vettvangi Matvæla- og landbúnaðarstofnunar Sameinuðu þjóðanna.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014-2016.

Heildarútgjöld málefnasviðsins í m.kr.	Reikningur 2014	Fjárlög og fjárukalög 2015	Fjárlög 2016
Stjórnsýsla fiskveiða .....	1.155	1.436	1.096
Rannsóknir og þróun í sjávarútvegi .....	3.811	4.103	4.448
<b>Samtals .....</b>	<b>4.966</b>	<b>5.538</b>	<b>5.544</b>

### 3. Stefna og markmið

Meginstefna íslenskra stjórnvalda í sjávarútvegi og fiskeldi er að stuðla að sjálfbærri og ábyrgri nýtingu lifandi náttúruauðlinda, byggðri á sterkum vísindalegum grunni. Heilbriggt lífríki og sjálfbær auðlindanýting er undirstaða öflugts atvinnulífs og þar með grunnur græns vaxtar og velferðar.

Meginmarkmið

- Að efla vísindalegan grunn sjálfbærrar nýtingar lifandi auðlinda hafs og vatna.
- Að tryggja ábyrgt starfsumhverfi við sjálfbæra nýtingu lifandi auðlinda hafs og vatna.
- Að gæta hagsmuna Ísland erlendis, þ.m.t. leggja af mörkum til umræðu um fiskveiðar og málefni hafsins á alþjóðavettvangi.

### 4. Áherslur og aðgerðir

- Efla enn frekar vísindalega þekkingu, rannsóknir og þróun í því skyni að auka verðmæti sjávarfangs, með því að stuðla að frekari fullnýtingu alls hráefnis. Menntun og fræðslu á málefnasviðinu verði eflað m.a. til að ýta undir vöruþróun við framleiðslu og markaðssetningu afurða.
- Vakta og kortleggja fiskistofna og lífríki til að tryggja heilnæmi og hreinleika íslenskra afurða og vinna áfram að kortlagningu hafsbotnsins við Ísland. Viðhalda eftirliti með sjávarútvegi og fiskeldi og byggja upp kerfi fjareftirlits við fiskveiðar í samstarfi við stofnanir og önnur ríki. Einfalda starfsumhverfi og draga úr reglubyrði. Lagaumhverfi verði styrkt, m.a. hvað snertir veiðarfæri og svæðalokanir á hafi.
- Gæta hagsmuna Íslands hvað snertir lífefnaleyti í hafi og líffræðilega fjölbreytni og gæta hagsmuna landsins sem strandríkis í samningum um veiðar á fiskistofnum. Áfram verði unnið að uppbyggingu á ímynd íslensks sjávarútvegs á alþjóðavettvangi og tryggja áframhaldandi aðgang íslenskra fyrirtækja að bestu erlendum mörkuðum og halda á lofti heilnæmi afurða.

- Taka þátt í móttun alþjóðlegra reglna um sjávarútveg og sjálfbæra auðlindanýtingu með þátttöku í stefnumótandi umræðu á alþjóðavettvangi þar sem fjallað er um sjávarútveg og sjálfbæra nýtingu auðlinda.

## 5. Fjármögnun

	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Útgjaldarammi málefнасviðsins í m.kr.					
<b>Sjávarútvegur og fiskeldi .....</b>	<b>5.824</b>	<b>5.895</b>	<b>5.931</b>	<b>6.003</b>	<b>6.075</b>

## Málefнасvið 14: Ferðaþjónusta

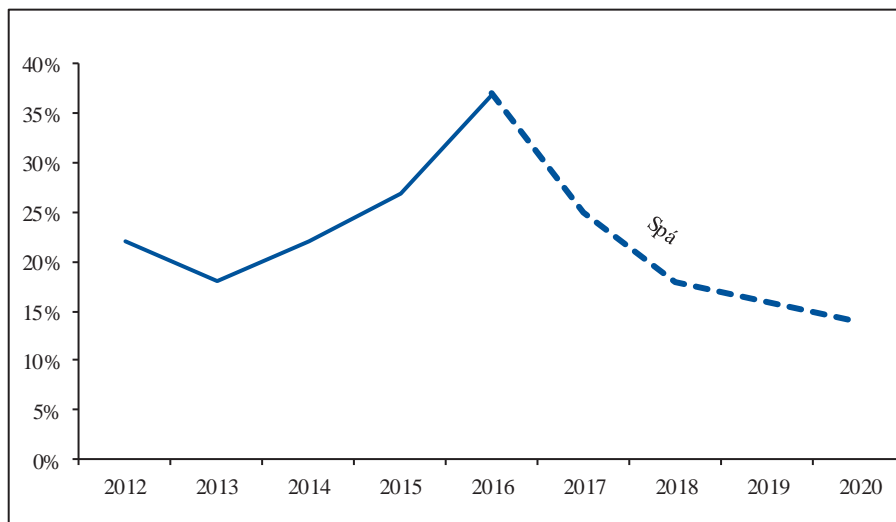
### 1. Starfsemi

Starfsemi á þessu málefнасviði er á ábyrgð iðnaðar- og viðskiptaráðherra atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins. Undir því er einn málaflokkur sem ber sama heiti og málefнасviðið.

Málefнасviðið nær yfir víðtæka starfsemi ríkisins á sviði ferðamála s.s. starfsemi Ferðamálastofu, Framkvæmdasjóð ferðamannastaða, Stjórnstöð ferðamála, rannsóknir á sviði ferðamála, markaðs- og kynningarmál erlendis sem og ýmis önnur verkefni. Fjallað er um ýmiss konar starfsemi ríkisins sem tengist ferðaþjónustu, s.s. vegagerð, löggæslu, málefni þjóðgarða og friðlýstra svæða o.s.frv., undir öðrum málefнасviðum.

### 2. Þróun starfsemi og útgjalda

Vöxtur íslenskra ferðaþjónustu hefur verið mikill frá árinu 2011 og samfara því hefur þjóðhagslegt mikilvægi greinarinnar vaxið hratt. Í lok árs 2015 komu tæplega 1,3 milljónir erlendir ferðamenn til landsins um Keflavíkurlflugvöll sem er um 133% aukning frá árinu 2011 og um 30% aukning frá árinu á undan. Til samanburðar óx fjöldi ferðamanna á heims vísu um 19% á sama tímabili og um 4% milli árána 2014 og 2015.



Heimild: ISAVIA, Faxaflóahafnir, Norræna og innanríkisráðuneytið

Þegar bætt er við þeim farþegum sem koma til landsins með skipi eða um annan flugvöll en Keflavíkurlflugvöll þá var heildarfjöldi ferðamanna um 1,4 milljónir á árinu 2015. Það er um 121% aukning frá árinu 2011 og um 27% aukning milli árána 2014 og 2015. Samkvæmt upplýsingum frá ISAVIA og íslenskum greiningardeildum banka er spáð áframhaldandi vexti í komum erlendra ferðamanna til Íslands. Þegar helstu flugvellir og skipaferðir eru teknir saman er gert ráð fyrir, gangi spár eftir, að erlendir gestir verði nálægt 2 milljónum á árinu 2016 sem er aukning upp á 37% frá árinu 2015. Á árinu 2017 er svo búist við að það taki að hægja á vextinum og út spátímabilið 2020. Ýmsir þættir styðja spár um að ferðamönnum haldi áfram að fjölga þótt vöxturinn verði ekki eins mikill og hann hefur verið á síðustu árum. Má þar nefna spá um aukinn hagvöxt í heiminum og lágt olíuverði sem er einn af stærstu útgjaldaliðum flugfélaga. Ferðamálastofa Sameinuðu þjóðanna gerir líka ráð fyrir fjölgun ferðamanna í heiminum eða um 4-5% árlegum vexti fram til 2020.

Með auknum fjölda ferðamanna hafa tekjur þjóðarbúsins aukist og ný störf skapast í landinu. Svo dæmi sé tekið þá starfa í dag að meðaltali 6-7 þúsund fleiri manns í greinum sem tengjast ferðaþjónustunni en á árinu 2011 og tekjur af ferðamönnum hérlendis og erlendis voru tæplega 300 ma.kr. í lok árs 2015 en voru á árinu 2011 tæplega 200 ma.kr. Þá jókst greiðslukortavelta erlendra ferðamanna um 35% milli 2012 og 2015 þegar búið er að taka tillit til verðlagsbreytinga. Taflan hér á eftir lýsir nánar þróun ferðaþjónustunnar.

Ár	Tekjur af erlendum ferðamönnum (jan.-des.)		Kortavelta erl. ferðamanna (jan.-des.)	
	ma.kr.	Fjöldi starfa - ársmeðaltal (jan.-nóv.)	m.kr.	
2011	197,0	12.682	0,0	
2012	240,0	13.882	842,0	
2013	276,0	15.309	934,0	
2014	304,0	16.864	1.140,0	
2015	298,0	19.100	1.544,0	

Heimild: Hagstofa Íslands og Rannsóknasetur verslunarinnar

Innan ráðuneytisins hefur málaflokkurinn vaxið að umfangi samhliða hröðum vexti atvinnugreinarinnar og mikil vinna farið fram við að endurskoða laga- og starfsumhverfi greinarinnar. Í október 2015 var ný stefnumótun í ferðaþjónustu, Vegvísir í ferðaþjónustu, kynnt þar sem fram kemur að hverju skulu stefnt næstu fimm árin. Sett hafa verið ný lög um leigu skráningarskylda ökutækja nr. 65/2015, unnar breytingar á lögum nr. 85/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald og unnin áætlun um einföldun regluverks í ferðaþjónustu svo dæmi séu tekin. Þá var samningur við Íslandsstofu vegna kynningar og markaðsstarfs á sviði ferðamála endurnýjaður í lok árs 2015 og gildir hann í þrjú ár.

Á árinu 2015 var bætt við starfsmanni á sviði ferðamála í atvinnuvega- og nýsköpunar-ráðuneytinu. Þá hafa útgjöld til Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða aukist síðust ár en hann er fjármagnaður af 3/5 af gistináttaskatti auk þess sem auknum fjármunum hefur verið veitt til hans síðustu.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014-2016.



Heildarútgjöld málefna sviðsins í m.kr.	Reikningur 2014	Fjárlög og fjáráukalög 2015	Fjárlög 2016
Ferðapjónusta .....	1.353	1.914	1.531
<b>Samtals .....</b>	<b>1.353</b>	<b>1.914</b>	<b>1.531</b>

### 3. Stefna og markmið

Meginstefna íslenskra stjórnvalda er að ferðapjónustan verði sjálfbær og arðsöm atvinnugrein sem skili þjóðarbúinu traustum gjaldeyristekjum og auki hagsæld og lífsgæði á Íslandi. Hæfni, gæði og gott orðspor einkenni ferðapjónustu á Íslandi og ferðamenn mæli með landinu og upplifi hér gestrisni og ævintýri. Ferðapjónusta eflist víða um land í góðri sátt við íbúa, náttúru og starfsfólk greinarinna og sátt ríki um greinina sem undirstöðuatvinnugrein og hún laði til sín hæfa starfskrafta.

Helstu markmið eru eftirfarandi:

- Virðisauki í ferðapjónustu skili sér í sífellt herra framlagi til vergrar landsframleiðslu. Gjaldyristekjur aukist á hverja gistinótt erlendra ferðamanna og framleiðni starfa aukist.
- Viðhorf landsmanna til ferðapjónustu mælist jákvætt. Hlutfall ánægðra starfsmanna mælist hátt.
- Herra hlutfall ferðamanna komi til landsins utan háannar. Herra hlutfall gistinátta erlendra ferðamanna, á hótelum og gistiheimilum á landsbyggðinni, verði utan háannatíma (júní-ágúst). Mælanlegt markmið um vöxt verði sett í hverjum landshluta m.v. stöðu á hverjum stað.
- Meðmælaskor ferðamanna mælist hátt í samanburði við önnur lönd. Hlutfall erlendra ferðamanna sem hafa heimsótt landið áður hækki (endurkomuhlutfall).
- Ákvarðanatataka í ferðapjónustu byggji á tímanlegum, áreiðanlegum og alþjóðlega samanburðarhæfum gögnum og samhæfð stjórnsýsla vinni vel með greininni við að ná árangri.
- Náttúran verði áfram helsta aðráttarafl íslenskrar ferðapjónustu og markvisst verði unnið að verndun hennar með álagsstýringu og sjálfbærni að leiðarljósi.

### 4. Áherslur og aðgerðir

Helstu áherslur og aðgerðir innan málaflokksins byggja á áherslum Vegvísis í ferðapjónustu og eru eftirfarandi:

- Arðsemiskröfur fyrir ferðapjónustu verði skilgreindar. Mörkun, markhópagreining og markaðssetning verði í samræmi við auknar kröfur um arðsemi. Fjárfestingar og vörubróun verði í takt við mörkun og markhópagreiningar. Unnið verði að mörkun (e. branding) Íslands sem áfangastaðar, markhópar skilgreindir og markaðssetning taki mið af því.
- Gerðar verði vandaðar stefnumótandi stjórnunaráætlanir fyrir ferðapjónustuna í hverjum landshluta (Destination Management Plan). Greindar verði þarfir fyrir heildstæðar úrbætur til að styðja við hæfni, gæði, fagmennsku og þekkingu innan ferðapjónustunnar og unnið verði að skilvirkum leiðum til úrbóta. Gerðar verði áætlanir um mannafla- og þjálfunarpörf í ferðapjónustu í öllum landshlutum.

- Áhersla lögð á að kynna Ísland sem ferðaþjónustuland allt árið í öllum landshlutum. Stefnumótandi stjórnunaráætlanir í hverjum landshluta taki mið af dreifingu ferðamanna. Hugað verði að þáttum sem eru mikilvægir fyrir dreifingu ferðamanna en heyra undir aðra málaflokka s.s. þróun samgöngu- og fjarskiptakerfisins og skiptingu tekna af ferðamönnum milli ríkis og sveitarfélaga.
- Gert verði samkomulag í hverjum landshluta um innleiðingu Vegvísis í ferðaþjónustu. Upplýsingagjöf til ferðamanna um allt land verði aukin, sem og öryggi ferðamanna.
- Tryggt verði að áreiðanlegar, tímanlegar og alþjóðlega samanburðarhæfar mælingar gefi skýra mynd af stöðu greinarinnar á hverjum tíma. Rannsóknir verði eflar og aukin áhersla lögð á nýsköpun í ferðaþjónustu. Sett verði markmið út frá áreiðanlegum gögnum og þeim fylgt eftir. Komið verði á skilvirkri áhættustjórnun sem byggir á stöðugu áhættumati skv. bestu fyrirmyndum erlendis frá. Stjórnstöð ferðamála samhafir aðgerðir milli ríkisstjórnar Íslands, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Samtaka ferðaþjónustu fyrirtækja og tryggir að forgangsmál fari í framkvæmd. Skrifstofa ferðamála í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu verði efla og unnið að eflingu stjórnsýslunnar, einföldun regluverks og leiðum til að sporna við skattsvikum.
- Hlutverk Framkvæmdasjóðs ferðamannastaða verði endurskoðað. Markvisst verði unnið að því að einfalda umgjörð um svæði í eigu eða umsjón ríkisins þannig að þjóðgarðar, önnur friðlýst svæði og þjóðlendur verð á einni hendi. Áfangastaðir ferðamanna skipulagðir í hverjum landshluta. Fyrirmyndarstaðir í ferðaþjónustu skilgreindir.

## 5. Fjármögnun

	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Útgjaldarammi málefna sviðsins í m.kr.					
<b>Ferðaþjónusta .....</b>	<b>2.311</b>	<b>2.319</b>	<b>2.326</b>	<b>2.033</b>	<b>1.970</b>

## Málefna svið 15: Orku- og eldsneytismál

### 1. Starfsemi

Starfsemi á þessu málefna sviði er á ábyrgð iðnaðar- og viðskiptaráðherra atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins. Undir því er einn málaflokkur sem ber sama heiti og málefna sviðið.

Málefna sviðið nær yfir orku- og eldsneytismál í víðum skilningi, m.a. flutning og dreifingu raforku, raforkumarkað, niðurgreiðslur húshitunarkostnaðar, orkuskipti, nýtingu auðlinda í jörðu og á, í eða undir hafsbotni, hitaveitur, orkuöryggi, vishönnun vöru og orku-merkingar, kolvetnismál (leit að olíu og gasi), miðlun þekkingar og málefni Orkustofnunar og Orkusjóðs.

### 2. Þróun starfsemi og útgjalda

Á árinu 2015 lauk löngu baráttumáli íbúa í dreifbýli og íbúa á köldum svæðum þegar Alþingi samþykkti að niðurgreiða að fullu flutning og dreifingu raforku til húshitunar. Alþingi samþykkt einnig á árinu 2015 breytingu á lögum um jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku og tryggði aukna fjármuni til að jafna að fullu mismun á kostnaði við dreifingu raforku í dreifbýli og þéttbýli.

Í dag er um 75% af endanlegri orkunotkun á Íslandi af endurnýjanlegum uppruna. Öll raforkuframleiðsla á Íslandi er af endurnýjanlegum uppruna (71% vatnsafl og 29% jarðvarmi). 99% húshitunar á Íslandi er af endurnýjanlegum uppruna (90% jarðvarmi og 9% raforka). Hlutfall jarðefnaeldsneytis hefur minnkað jafnt og þétt í orkubúskap landsmanna undanfarna áratugi, með tilheyrandi jákvæðum efnahags-, samfélags- og umhverfislegum áhrifum, og er stefna stjórnvalda að halda þeirri þróun áfram. Notkun jarðefnaeldsneytis er fyrst og fremst til að knýja áfram bifreiðar og skipaflota.

Vísbendingar eru um að raforkuöryggi á Íslandi sé ógnað þar sem flutningskerfið sé komið að þolmörkum, bæði hið almenna flutningskerfi raforku sem og á ákveðnum svæðum á Íslandi þar sem notendur búa við viðvarandi skert afhendingaröryggi raforku. Samkvæmt ársskýrslu flutningsfyrirtækisins Landsnets fyrir árið 2014 kemur fram að álag á flutningskerfi Landsnets hafi aukist, sem leiddi til aukins orkutaps í flutningskerfinu og vaxandi rekstraráhættu vegna veikleika í kerfinu. Fyrirvaralausum rekstrartruflunum fjölgaði um hátt í þriðjung og straumleysi vegna þeirra jókst um 28% á milli ára. Kerfisvarnir skiptu flutningskerfinu upp í eyjarekstur 11 sinnum á árinu með tilheyrandi óþægindum fyrir notendur og jafnvel tjóni. Nærri þriðjung alls síðasta árs, eða í ríflega 102 daga, var aflflutningur eftir byggðalínunni yfir öryggismörkum.

Til að tryggja að nauðsynleg uppbygging kerfisins verði markviss og að um hana ríki sátt samþykkti Alþingi árið 2015 breytingu á raforkulögum sem gefur kerfisáætlun Landsnets, um uppbyggingu flutningskerfis raforku, aukinn sess. Aukin áhersla er á öryggis- og umhverfisþætti. Árið 2015 samþykkti Alþingi jafnframt þingsályktun um stefnu stjórnvalda um lagningu raflína en þar kemur fram hvaða viðmið og meginreglur skuli hafa að leiðarljósi þegar ákvarðanir eru teknar um hvort leggja skuli rafmagnsstrengi í jörð eða með loftlínunum.

Unnið er að því að nýting hugsanlegra olíu- og gasauðlinda geti hafist sem fyrst, finnist þær í vinnanlegu magni. Unnið er að mótun regluverks öryggis- og umhverfismála, samgangna, slysavarna, björgunarstarfa og innviða.

Á landinu eru reknar 9 rafkyntar hitaveitur, sem í dag kaupa ótryggða orku og þurfa að grípa til brennslu olíu þegar raforkan er skert með tilheyrandi auknum kostnaði og umhverfisáhrifum af brennslu olíu. Talsverð óvissa er um framboð og verð á ótryggri orku á næstu árum og því mikilvægt að draga úr þeirri rekstraróvissu sem veiturnar búa við. Nýlega voru kynntar tillögur þess efnis og verður á næstunni unnið úr þeim.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014-2016.

	Reikningur 2014	Fjárlög og fjáraukalög 2015	Fjárlög 2016
Heildarútgjöld málefnasviðsins í m.kr.			
Orku- og eldsneytismál .....	2.693	3.101	3.432
<b>Samtals .....</b>	<b>2.693</b>	<b>3.101</b>	<b>3.432</b>

### 3. Stefna og markmið

Orkubúskap Íslands verði hagað með sjálfbærum hætti með áherslu á samfélagslegan, efnahagslegan og umhverfislegan ábata. Dregið verði úr notkun jarðefnaeldsneytis og þess í stað stuðlað að nýtingu endurnýjanlegra orkugjafa á öllum sviðum, á landi, láði og legi.

### Markmið:

- Orkuöryggi verði tryggt á landsvísu með uppbyggingu og viðhaldi á flutningskerfi raforku, bættu afhendingaröryggi, viðbragðsáætlunum, aukinni notkun innlendra orkugjafa, aukinni innlendri eldsneytisframleiðslu og öryggisbirgðum eldsneytis. Þrjú markmið hafa verið sett um afhendingaröryggi raforku:
  - Stuðull um rofið álag (SRA) verði undir 0,85.
  - Stuðull um meðallengd skerðingar, straumleysismínútur (SMS) verði undir 50.
  - Kerfismínútur – engin truflun lengri en 10 mínútur.
- Tryggja að til staðar sé samkeppnishæfur raforkumarkaður með hagsmuni neytenda að leiðarljósi með hagkvæmt raforkukerfi sem eflir atvinnulíf og byggð í landinu.
- Ísland verði vettvangur fyrir öflun og miðlun alþjóðlegrar þekkingar á jarðhitánýtingu og útflutningi hennar í formi menntunar, ráðgjafar og þróunar. Orkurannsóknir verði eflidar og aðkoma rannsóknaraðila breikkuð með alþjóðlegu samstarfi.
- Ná 10% hlutdeild endurnýjanlegra orkugjafa í samgöngum árið 2020.
- Hefja vinnslu kolvetnis (olía eða gas) á íslenska landgrunninum finnist það í vinnanlegu magni að teknu tilliti til efnahags-, samfélags- og umhverfislegra sjónarmiða.

Mælikvarðar til að ná framangreindum markmiðum verða settir fram í þar til bærum skjölum, t.d. í reglubundinni skýrslu ráðherra til Alþingis um raforkumálefni og í tillögum til þingsályktana, t.d. um orkuskipti.

## 4. Áherslur og aðgerðir

Flutningskerfi raforku og bætt orkuöryggi:

Áfram verði unnið að því að liðka fyrir nauðsynlegri uppbyggingu og viðhaldi á flutningskerfi raforku. Starfshópar eru að störfum til að kortleggja úrbætur sem stuðla að því að tryggja raforkuöryggi, með sérstaka áherslu á landsvæði þar sem afhendingaröryggi raforku er hvað lakast. Skoðað verði hvernig tryggja má með betri hætti afhendingu raforku við skilgreind ný iðnaðarsvæði á landinu, t.d. á Bakka og í Helgúvík. Í þessu samhengi þyrfti að meta hvort endurskoða þurfi fyrirkomulag um kerfisframlag fyrir minni iðnað. Enn fremur verður áfram til skoðunar hvernig unnt sé að halda áfram þeirri þróun að fiskimjölsverksmiðjur fari úr olíunotkun yfir í raforku, til að mynda á Þórshöfn, með tilheyrandi jákvæðum efnahagslegum sem og umhverfislegum áhrifum. Kallar það á nauðsynlega uppbyggingu raforkuinnviða á þessum svæðum og verður unnið að því á árunum 2016-2020. Í Kerfisáætlun Landsnets koma fram viðamiklar áætlanir um styrkingu flutningskerfisins á komandi árum.

Jöfnun orkukostnaðar:

Tryggð verði að fullu jöfnun á þeim kostnaðarmun sem er á dreifingu á raforku í dreifibýli og í þéttbýli. Fylgst verður með og tryggt að um fullan jöfnuð húshitunarkostnaðar verði að ræða um land allt hjá notendum sem ekki eiga kost á húshitun með jarðvarma. Unnið verði að því að setja reglur um veitingu styrkja til tengingar býla sem standa utan dreifikerfis raforku.

- Liðka fyrir nauðsynlegri uppbyggingu og viðhaldi á flutningskerfi raforku.
- Kortleggja úrbætur til tryggja raforkuöryggi, með sérstaka áherslu á landsvæði þar sem afhendingaröryggi raforku er lakast.
- Stuðlað verði að fullri jöfnun á þeim kostnaðarmun sem er á dreifingu á raforku í dreifibýli og í þéttbýli.

- Fylgst verður með og tryggt að um fullan jöfnuð húshitunarkostnaðar verði að ræða um land allt hjá notendum sem ekki eiga kost á húshitun með jarðvarma.
- Setja reglur um veitingu styrkja til tengingar býla sem standa utan dreifikerfis raforku.

#### Rafkyntar hitaveitur:

Kannaðir verði möguleikar þess að fara í aðgerðir sem geta dregið úr raforkuþörf kyntra hitaveitna, svo sem með því að setja upp varmadælur, eða aðra orkugjafa sem geta dregið verulega úr raforkunotkuninni. Leggja þarf mat á mögulega aðkomu stjórnvalda að slíkum verkefnum, svo sem með fjárfestingarstyrkjum. Jafnframt þarf að leggja mat á möguleika þess að byggja nýjar kyntar veitur á þeim þéttbýlisstöðum sem ekki hafa möguleika til að byggja orkuöflun alfarið á jarðvarma og skal sérstaklega horft til uppsetningar miðlægra varmadæla. Skoða þarf möguleika þess að nýta Orkusjóð til að styrkja slík verkefni, en til að svo geti orðið þarf að efla sjóðinn verulega.

#### Útflutningur orku:

Áfram verði skoðuð hagkvæmni þess að leggja sæstreng til flutnings raforku milli Íslands og Bretlands, en það hefur verið í gangi undanfarin ár. Unnið er að skilgreindum verkefnum vegna ýmissa áhrifa sæstrengs á íslenskt samfélag, efnahag og umhverfi. Niðurstaðna þeirra verkefna er að vænta vorið 2016.

#### Orkuskipti:

Aðgerðaáætlun vegna orkuskipta, á landi, lofti og legi, verði lögð fram á Alþingi sem tillaga til þingsályktunar á vorþingi 2016. Mikil aukning hefur orðið í framboði og sölu rafbíla að undanförunu en tryggja þarf að ónógir innviðir hamli ekki frekari fjölgun. Til lengri tíma er reiknað með því að uppbygging innviða verði sjálfbær, þar sem margir hafa hag af því að setja upp hleðslustöðvar fyrir rafbíla. Á fjárlögum 2016 er gert ráð fyrir 67 m.kr. framlagi á ári, til þriggja ára, til að byggja upp innviði til að styðja við aukna rafbílavæðingu.

#### Olía og gas:

Unnið verði að frekari mótun regluverks sem lýtur að öryggis og umhverfismálum, samgöngum, slysavörnum, björgunarstarfi og innviðum olífuleitar og vinnslu, í nánu samstarfi við aðila á nágrannalöndunum, sérstaklega Noreg. Ísland taki virkan þátt í samstarfi þjóða vegna olíuvinnslu á norðurslóðum.

## 5. Fjármögnun

	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Útgjaldarammi málefnasviðsins í m.kr.					
<b>Orku- og eldsneytismál .....</b>	<b>3.456</b>	<b>3.490</b>	<b>3.524</b>	<b>3.559</b>	<b>3.593</b>

## Málefnasvið 16: Markaðseftirlit og stjórnýsla atvinnumála og nýsköpunar

### 1. Starfsemi

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneytisins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Það skiptist í tvo málaflokka, en þeir eru:

- Markaðseftirlit
- Stjórnýsla atvinnumála og nýsköpunar

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið ber ábyrgð á þeim hluta málefna sviðsins er snýr að Samkeppniseftirlitinu og stjórnýslu atvinnumála og nýsköpunar, en fjármála- og efnahagsráðuneytið ber ábyrgð á þeim hluta sem snýr að Fjármálaeftirlitinu.

## 2. Þróun starfsemi og útgjalda

**Markaðseftirlit.** Undir málaflökkinn markaðseftirlit falla Fjármálaeftirlitið og Samkeppniseftirlitið. Hlutverk Fjármálaeftirlitsins er tilgreint í lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi en þar kemur fram að stofnunin skuli fylgjast með að starfsemi eftirlitsskyldra aðila sé í samræmi við lög, reglugerðir, reglur eða samþykktir sem um starfsemina gilda og að starfsemin sé að öðru leyti í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti. Fjármálaeftirlitið er ríkisstofnun með sjálfstæðan fjárhag. Samkvæmt lögum nr. 99/1999 um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi skulu eftirlitsskyldir aðilar standa straum af kostnaði við rekstur eftirlitsins. Gjaldið færist á tekjuhlið fjárlaga og hefur breyting á gjaldinu því ekki áhrif á afkomu ríkissjóðs.

Samkeppniseftirlitið annast framkvæmd samkeppnislaga nr. 44/2005. Markmið þeirra laga er að efla virka samkeppni í viðskiptum. Samkeppniseftirlitinu ber að ná markmiðum samkeppnislaga með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og auðvelda aðgang nýrra keppnauta að markaðnum. Eftirlit Samkeppniseftirlitsins tekur til hvers konar atvinnustarfsemi án tillits til þess hvort hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum. Ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins sæta kæru til sérstakrar nefndar, áfrýjunar-nefndar samkeppnismála. Samkeppniseftirlitið er A–hluta stofnun.

**Stjórnýsla atvinnumála og nýsköpunar.** Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið var stofnað 1. september 2012 með sameiningu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis, iðnaðarráðuneytis og hluta efnahags- og viðskiptaráðuneytis. Með stofnun ráðuneytisins var aðkoma ríkisins að stærstu atvinnugreinum þjóðarinnar, byggðamálum og nýsköpun samræmd með það að markmiði að efla stjórnýsluna og auka skilvirkni. Í upphafi heyrðu málefni fjármálamarkaðar undir ráðuneytið og einn ráðherra fór fyrir ráðuneytinu. Við myndun ríkisstjórnar vorið 2013 var ákveðið að flytja málefni fjármálamarkaðarins til fjármála- og efnahagsráðuneytisins og skipta málaflökkum ráðuneytisins á milli tveggja ráðherra. Var öðrum falið að fara með sjávarútvegs- og landbúnaðarráðmál en hinum iðnaðar- og viðskiptamál. Í ráðuneytinu heyrta tvær fagskrifstofur undir hvorn ráðherra um sig og ein skrifstofa gengur þvert á fagskrifstofurnar og fer með fjármál og rekstur. Samtals eru því fimm skrifstofur í ráðuneytinu.

Verkefni ráðuneytisins er að vinna að því að búa til hagfellda umgjörð fyrir atvinnuvegina, stuðla að sjálfbærri nýtingu auðlinda, efla rannsóknir, þróun og nýsköpun og hafa yfirumsjón með að lögbundnu eftirliti sé sinnt í samræmi við lög. Mikið starf hefur verið unnið undanfarin ár við að einfalda regluverk og stjórnýslu og efla starfsemi atvinnuveganna. Sem dæmi má nefna að skrifstofa rannsóknarstofnunar atvinnuveganna var lögð niður og verkefni hennar flutt til ráðuneytisins og stofnana þess. Stjórnýsluverkefni sem áður voru hjá Bændasamtökum Íslands hafa verið flutt til Matvælastofnunar og ákveðin stjórnýsluverkefni flutt frá ráðuneytinu til fyrirtækjaskrár. Þá verður starfsemi Hafrannsóknarstofnunar og Veidimálastofnunar sameinaðar í eina stofnun frá 1. júlí 2016.

Auk þess hafa m.a. verið gerðar breytingar á löggjöf á sviði félagaréttar til einföldunar m.a. svo hægt verði að stofna fyrirtæki með rafrænum hætti hjá fyrirtækjaskrá. Þá hefur löggjöf á sviði ársreikninga verið tekin til gagngerar endurskoðunar sem m.a. verður til þess að einfalda skil ársreikninga fyrir um 80% féлага á Íslandi. Jafnframt hafa verið gerðar breytingar á löggjöf um sölu fasteigna og skipa með það að markmiði að tryggja neytenda-vernd. Gerðir hafa verið fjárfestingarsamningar um uppbyggingu orkutengdrar starfsemi á

Bakka, Grundartanga og við Helguvík. Endurgreiðslur vegna kvikmyndagerðar hafa eftl kvikmyndagerð hér á landi. Þá hefur áhersla verið lögð á stuðning við skapandi greinar, settur hefur verið á fót hönnunarsjóður og öflugur stuðningur er við starfsemi Hönnunar-miðstöðvar.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014-2016.

Heildarútgjöld málefnasviðsins í m.kr.	Reikningur 2014	Fjárlög og fjáraukalög 2015	Fjárlög 2016
Markaðseftirlit .....	2.077	2.109	2.250
Stjórnsýsla atvinnumála og nýsköpunar .....	1.509	1.436	1.688
<b>Samtals .....</b>	<b>3.586</b>	<b>3.544</b>	<b>3.938</b>

### 3. Stefna og markmið

**Markaðseftirlit.** Stefna og markmið stjórnvalda varðandi markaðseftirlit snýr að því að stuðla að virkum, stöðugum og samkeppnishæfum íslenskum fjármálamarkaði og virkri samkeppni í viðskiptum. Í því felst að markaðseftirlit verði einfaldað og skilvirkni þess aukin með það að markmiði að lækka kostnað og einfalda samskipti atvinnulífs og opinberra aðila.

Meginmarkmið stjórnvalda í markaðseftirliti:

- Að stuðla að fjármálastöðugleika og að fjármálamarkaðurinn sé skilvirkur og njóti trausts til að gegna þjóðhagslegu hlutverki sínu.
- Að viðhalda löghlýðni, heilbrigði og öryggi í rekstri fyrirtækja á fjármálamarkaði.
- Að gæta hagsmuna viðskiptavina fyrirtækja á fjármálamarkaði og almennings.
- Að virk samkeppni sé á mörkuðum í íslensku atvinnulífi.

**Stjórnsýsla atvinnumála og nýsköpunar.** Meginstefna atvinnuvega- og nýsköpunar-ráðuneytisins hvað varðar stjórnsýslu atvinnumála og nýsköpunar er að í ráðuneytinu og undirstofnunum þess sé öflugt og faglegt starf sem stuðli að því að í landinu sé öflugt, fjölbreytt og framsækið atvinnulíf sem nýtur trausts á innlendum og erlendum vettvangi og að starfsumhverfi atvinnuveganna sé einfalt og skýrt og ýti undir fjárfestingu, fjölgun starfa og aukna framleiðni. Vakin er athygli á því að sjávarútvegur, landbúnaður, ferðaþjónusta, nýsköpun og markaðsmál og byggðamál eru allt sérstök málefnasvið og er fjallað sérstaklega um markmið, áherslur og aðgerðir í þeim efnum undir þeim málefnasviðum.

Meginmarkmið fyrir málaflokkinn eru:

- Að regluverk um umgjörð atvinnuveganna verði einfalt, skýrt og skilvirkt sem skili sér í minna skrifræði, bættri framleiðni, bæði hjá hinu opinbera sem og í atvinnulífinu, og fjölbreyttum atvinnutækifærum um allt land.
- Að skilvirkni stjórnsýslunnar aukist m.a. með breytingum á skipulagi, samræmingu stoðþjónustu, sameiningu stofnana og tilflutningi verkefna með það að markmiði að einfalda og bæta þjónustu við einstaklinga og fyrirtæki.

#### 4. Áherslur og aðferðir

##### Markaðseftirlit

- Lögð verður áhersla á að íslensk löggjöf sé í samræmi við skuldbindingar Íslands samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið þ.m.t. að tímafrestir vegna innleiðingar Evrópugerða séu virtir, og að löggjöfin stuðli að bestu framkvæmd á sviði fjármálamarkaða á alþjóðavettvangi (BIS). Þá verður lögð áhersla á að valkvæð ákvæði í Evrópugerðum verði ekki innleidd með íþyngjandi hætti fyrir fyrirtæki á íslenskum fjármálamarkaði nema sérstök rök standi til annars. Einnig verður lögð áhersla á að eftirliti á fjármálamarkaði sé tryggt nægt fjármagn til lögbundins eftirlits.
- Markvisst verði unnið að einföldun regluverks og áhersla á leiðbeiningarhlutverk samkeppnisyfirvalda aukid.

##### Stjórnýsla atvinnumála og nýsköpunar

- Einfalda regluverk m.a. með því að auka vægi rafræna samskipta einstaklinga og fyrirtækja við stjórnýsluna.
- Einfalda og fækka leyfisveitingum. Eins verði löggjöf á sviði félagaréttar og endurskoðunar yfirfarin með tilliti til einföldunar.
- Endurskoða löggjöf um rafræn viðskipti og rafrænar undirskriftir sem og löggjöf um bifreiðasölu.
- Unnið verði að uppbyggingu orkufreks iðnaðar á Bakka, í Helguvík og Grundartanga á grundvelli þeirra fjárfestingarsamning sem gerðir hafa verið um verkefni á framan- greindum stöðum.
- Unnið verði að framkvæmd hönnunarstefnum m.a. með auknum framlögum í hönnunarsjóðs og með því að styðja við starfsemi Hönnunarmiðstöðvar.
- Endurskoða lög um skipan ferðamála m.a. með tilliti til endurskoðunar á stoðkerfi ferðaþjónustunnar.
- Efla skrifstofa ferðamála.
- Sameina Hafrannsóknarstofnun og Veiðimálastofnun
- Áhersla verður lögð á að fjölga opinberum störfum á landsbyggðinni.
- Áhersla verður lögð á að jafna aðgengi kynjanna að fjármagni sjóða á vegum ráðuneytisins í tengslum við kynbundna fjárlagagerð. Skoðaður verði nánar hlutur kynja við úthlutun fjármagns og verklag og aðferðir við úthlutun fjármagns svo það nýtist aðilum sem jafnast óháð kyni. Þannig verði stoðkerfið öllum opið og mismuni ekki á grundvelli þátta eins og t.d. kynferðis eða búsetu umsækjanda.

#### 5. Fjármögnun

	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Útgjaldarammi málefnasviðsins í m.kr.					
<b>Markaðseftirlit og stj.sýsla atv.m. ....</b>	<b>4.390</b>	<b>4.510</b>	<b>4.640</b>	<b>4.747</b>	<b>4.802</b>



## Málefnasvið 17: Umhverfismál

### 1. Starfsemi

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð umhverfis- og auðlindaráðuneytisins og forsætisráðuneytisins. Það skiptist í fimm málaflokka, en þeir eru:

- Náttúruvernd, skógrækt og landgræðsla.
- Rannsóknir og vöktun á náttúru Íslands.
- Meðhöndlun úrgangs.
- Varnir gegn náttúruvá.
- Stjórnýsla umhverfismála.

Eftirtaldir ríkisaðilar falla undir málefnasviðið: Endurvinnslan hf., Hekluslógar, Héraðs- og Austurlandsskógar, Landgræðsla ríkisins, Mannvirkjastofnun, Náttúrufræðistofnun Íslands, Náttúruvannsóknastöðin við Mývatn, Náttúrustofur, Norðurlandsskógar, Ofanflóðasjóður, Skipulagsstofnun, Skjólsskógar á Vestfjörðum, Skógrækt ríkisins, Stofnun Vilhjalms Stefánssonar, Suðurlandsskógar, umhverfis- og auðlindaráðuneytið, Umhverfisstofnun, Úrvinnslusjóður, Vatnajökulspjóðgarður, Veðurstofa Íslands, Vesturlandsskógar og Þjóðgarðurinn á Þingvöllum.

**Náttúruvernd, skógrækt og landgræðsla.** Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru verndaraðgerðir, rekstur náttúruverndarsvæða, innviðaupbygging og landvarsla, stöðvun eyðingar jarðvegs og gróðurs, eftirlit með nýtingu lands, endurheimt raskaðra vistkerfa, uppbygging og sjálfbær nýting skóga.

**Rannsóknir og vöktun á náttúru Íslands.** Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru grunnrannsóknir á náttúru og auðlindum Íslands, vöktun á náttúruvá og náttúru landsins, vöktun áhrifa landnýtingar og á umhverfisþætti, miðlun og hagnýting rannsókna.

**Meðhöndlun úrgangs.** Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru að tryggja viðeigandi meðhöndlun úrgangs, m.a. með endurvinnslu og endurnýtingu, og miðlun upplýsinga og úrgangsforvarnir sem miða að því að draga úr sóun.

**Varnir gegn náttúruvá.** Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru gerð hættumats vegna ofanflóða, eldgosa, vatns- og sjávarflóða, frumathugun og hönnun varnarmannvirkja, uppbygging og viðhald varnarmannvirkja.

**Stjórnýsla umhverfismála.** Helstu verkefni sem falla undir málaflokkinn eru stjórnýsla náttúruverndarmála, mat á verndargildi og friðlýsingar, að tryggja sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda, að tryggja heilnæmt umhverfi og öruggar neysluvörur, umsjón með mannvirkjagerð, brunavörnum, rafmagnsöryggi og eftirlit með byggingavörum, skipulagsmál og mat á umhverfisáhrifum, miðlun upplýsinga til almennings, þátttökuréttindi almennings og að tryggja réttláta málsmeðferð, loftslagsmál, stjórn vatnamála, fráveitumál og fleira.

### 2. Þróun starfsemi og útgjalda

**Náttúruvernd, skógrækt og landgræðsla.** Ein af stærstu áskorunum varðandi verndun íslenskrar náttúru snýr að mikilli fjölgun ferðamanna sem heimsækja svæði sem þykja áhugaverð til náttúruskoðunar. Þessu hefur fylgt verulega aukið álag á náttúruna en auknar fjárheimildir hafa verið veittar til uppbyggingu innviða á síðustu þremur árum. Ný lög um náttúruvernd fela í sér ný verkefni, m.a. að vinna nýja náttúruminjaskrá, uppsetningu nýrra gagnagrunna og kortlagningu vega. Verulega hefur dregið úr framkvæmdum í skógrækt og landgræðslu á landinu á undanförunum árum en þeirri þróun hefur verið snúið við m.a. með aukinni gróðursetningu. Nýttjar úr skógum landsins hafa aukist undanfarin ár samhliða

aukinni þörf fyrir umhirðu sem hefur haldist í hendur við aukna eftirspurn eftir t.d. grisjunarviði til iðnaðar.

**Rannsóknir og vöktun á náttúru Íslands.** Nýlega samþykkt lög um náttúruvernd gera kröfu um viðamikil ný verkefni s.s. flokkun á náttúruminum, mat á verndargildi og gerð náttúruminjaskrár. Á undanförunum misserum hefur verið unnið að kortlagningu og flokkun vistgerða fyrir lífríki landsins og til þess hafa verið veittar tímabundnar fjárheimildir. Viðbrögð við aðsteðjandi náttúruvá á síðustu misserum hefur haft áhrif á starfsemi stofnana og aukið kostnað og umsvif þeirra sem hefur m.a. verið mætt með auknum tímabundnum fjárheimildum. Frumathugun hefur verið gerð um samlegð stofnana á sviði rannsókna og vöktunar á náttúru Íslands með það að markmiði að efla þekkingu á auðlindum íslenskrar náttúru og miðlun upplýsinga um hana.

**Meðhöndlun úrgangs.** Skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist vegna EES-samningsins hafa helst haft áhrif á útgjaldaþróun í málaflokki úrgangsmála síðustu árin og má þar helst nefna rammatilskipun ESB um úrgangsmál sem var að fullu innleidd hér á landi árið 2014. Lögum nr. 162/2002, um úrvinnslugjald, hefur einnig verið breytt til að fjölga vöruflokkum sem undir lögina falla eins og raf- og rafeindateki.

**Varnir vegna náttúruvá.** Óveruleg breyting hefur verið á starfsemi ofanflóðasjóðs síðustu árin og útgjaldaraminnn sambærilegur á milli ára. Með nýlegum breytingum á lögum nr. 49/1997 hefur ofanflóðasjóði verið heimilað að taka þátt tímabundið í greiðslu kostnaðar við hættumat vegna eldgosa, vatns- og sjávarflóða frá 1. janúar 2015 til 31. desember 2017. Í febrúar 2016 ákvað ríkisstjórn að lagt yrði til við Alþingi stofnun hamfarsjóðs sem hefði það hlutverk að annast núverandi verkefni ofanflóðasjóðs auk annarra forvarnaverkefna á sviði náttúruvá og verkefna sem falla undir A-hluta Bjargráðasjóðs.

**Stjórnsýsla umhverfismála.** Fyrirkomulag málaflokksins hefur ekki breyst mikið á undanförunum þremur árum, hvað stofnanauppbyggingu varðar. Þess má geta að Mannvirkjastofnun hóf starfsemi 1. janúar 2011 og úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála 1. janúar 2012 og því má segja að uppbyggingu og þróun þessara stofnana sé nýlokið. Meðal helstu breytinga í málaflokknum má nefna breytingar á löggjöf á nýliðnum árum. Lög um stjórn vatnamála nr. 36/2011 innleiddu ákvæði Vatnatilskipunar ESB í íslenska löggjöf og skapa heildstæða umgjörð um flokkun, vöktun, verndun og sjálfbæra nýtingu vatnsauðlindarinnar. Lög um loftslagsmál nr. 70/2012 voru fyrstu heildstæðu lögina af því tagi og fjalla m.a. um bókhald og skráningu varðandi losun gróðurhúsalofttegunda og kolefnisbindingu og viðskiptakerfi með losunarheimildir. Með nýjum efnalögum nr. 61/2013 var eftirlit með efnunum og efnavörum fært frá heilbrigðisnefndum sveitarfélaga til Umhverfisstofnunar og málaflokkurinn styrktur. Með nýjum náttúruverndarlögum sem tóku gildi 15. nóvember 2015 urðu jafnframt til ný stjórnsýsluverkefni hjá Umhverfisstofnun.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014-2016.

Heildarútgjöld málefna sviðsins í m.kr.	Reikningur 2014	Fjárlög og fjárukalög 2015	Fjárlög 2016
Náttúruvernd, skógrækt og landgræðsla .....	3.045	2.851	3.146
Rannsóknir og vöktun á náttúru Íslands .....	2.897	3.387	3.159
Meðhöndlun úrgangs .....	2.847	3.095	3.376
Varnir vegna náttúruvá .....	1.979	1.264	1.255
Stjórnsýsla umhverfismála .....	2.836	2.913	3.138
<b>Samtals .....</b>	<b>13.604</b>	<b>13.511</b>	<b>14.075</b>

### 3. Stefna og markmið

Stefnan er að landsmenn búi við heilnæm lífsskilyrði og hreint umhverfi og faglega og skilvirka stjórnsýslu umhverfismála. Á Íslandi ríki almennur skilningur og samstaða um mikilvægi umhverfismála með áherslu á loftslagsmál, uppbyggingu innviða og sjálfbærni á öllum sviðum. Tryggja þarf að náttúran fái að þróast sem mest á eigin forsendum, röskuð vistkerfi séu endurheimt og byggð upp fjölbreytt gróðurauðlind. Nýting náttúruauðlinda á að vera sjálfbær og byggja á vísindalegri þekkingu. Draga á úr losun gróðurhúsalofttegunda og auka bindingu kolefnis í jarðvegi og gróðri.

**Náttúruvernd, skógrækt og landgræðsla.** Tryggja þarf að almenningur eigi auðvelt með að umgangast og kynnast náttúru landsins og að efla þekkingu og fræðslu um náttúruna. Atvinnugreinar eins og ferðaþjónusta, orkuvinnslu, stóriðja, landbúnaður og sjávarútvegur byggja á nýtingu náttúruauðlinda til lands og sjávar. Í stefnu fyrir þessar atvinnugreinar þarf því að samþætta stefnu í verndun náttúrunnar og sjálfbærrar nýtingar hennar. Aukinn fjöldi ferðamanna gerir kröfu um að inntak almennaréttarins sé skýrt frekar og að aukið verði við uppbyggingu innviða í náttúrunni og aukin áhersla á landvörslu víða um land til að tryggja að ferðaþjónusta valdi ekki spjöllum á náttúrunni. Stefnt er að því að auka skógrækt og að móta nýja löggjöf sem m.a. hefur það að markmiði að styrkja við stefnumótun á því sviði og að tryggja sjálfbæra nýtingu skóga. Stefnt er að sameiningu starfsemi ríkisins í skógrækt í eina stofnun, sem verður fagaðili á öllum sviðum skógræktar og byggir á miklu samstarfi við skógareigendur, samtök áhugafólks í skógrækt og almenning. Vistkerfi á Íslandi eru víða illa farin vegna samspils umhverfisþátta og nýtingar og stefnt er að því að töpuð landgæði verði endurheimt. Meðal verkefna eru t.d. endurheimt votlendis og birkiskóga sem stefnt er að á þessu sviði. Markmið og aðgerðir varðandi líffræðilega fjölbreytni, endurheimt landgæða og aðgerðir gegn loftslagsbreytingum geta farið vel saman. Setja þarf ný lög um landgræðslu sem styrkja lagalegan grundvöll sjálfbærrar landnýtingar og móta ramma fyrir endurheimt vistkerfa. Uppbygging skógarauðlindar hefur fjölþætt markmið, s.s. að styðja við byggð og atvinnuþróun, binda kolefni úr andrúmslofti, mynda skjól og auka möguleika til útivistar.

#### Lykilmarkmið í málaflokknum

- Að stuðlað sé að vernd náttúrunnar og aðgengi almennings að henni.
- Að nýting lands og annarra náttúruauðlinda sé með sjálfbærum hætti og stjórnun nýtingar byggji á niðurstöðum vöktunar, skilgreindum sjálfbærnivíðmiðum og fræðslu.
- Að röskuð landgæði/vistkerfi séu endurheimt og landgæði aukin með það að markmiði að auka styrk og þol þeirra gegn náttúruhamförum og umhverfisbreytingum.
- Að byggð sé upp fjölbreytt skógarauðlind sem skili samfélaginu fjölþættum ávinningi m.a. í bindingu kolefnis, traustari byggð, öflugra atvinnulífi og betri lífsgæðum.

Helstu áskoranir	Fyrirsjáanlegar umbætur
<b>Fjölgun ferðamanna.</b>	Aukin uppbygging innviða og aukin landvarsla.
<b>Verkaskipting og samþætting.</b>	Samþætting verkefna og eftir atvikum sameining stofnana.
<b>Dregið hefur úr gróðursetningum í skógrækt og uppgræðslu lands.</b>	Aukin gróðursetning, uppgræðsla og endurheimt vistkerfa.
<b>Uppbygging og skilgreining mælikvarða.</b>	Skilgreina þarf og þróa mælikvarða til að fylgjast með framgangi þeirra viðfangsefna sem tilheyra málaflokknum.

**Rannsóknir og vöktun á náttúru Íslands.** Nýting náttúrunnar og auðlinda myndar undirstöðu velferðar í íslensku samfélagi og því þarf nýtingin að vera sjálfbær og byggja á bestu vísindalegu þekkingu á hverjum tíma. Slík þekking fæst á grundvelli grunnrannsókna á náttúru landsins og hins vegar vöktunar á ástandi og þróun auðlinda. Tryggja þarf öflugt faglegt starf og markvissa uppbyggingu á sviði gagnaöflunar, rannsókna og vöktunar á náttúru landsins með betri þjónustu til samfélagsins og nýtingu fjármuna að leiðarljósi. Miðlun upplýsinga úr rannsóknum og vöktun leiði til upplýstrar og vandaðrar ákvarðanatöku á sviði náttúruvár, náttúruverndar og nýtingar auðlinda. Stefnt verður að aðskilnaði á milli rannsóknar- og vöktunarverkefna og stjórnsýslu annars vegar, og eftir atvikum framkvæmdahlutverkum stofnana hins vegar.

Lykilmarkmið í málaflokknum

- Að fullnægjandi grunnupplýsingar liggi fyrir um náttúru landsins, á landi og í hafi, til að taka sem bestar ákvarðanir um nýtingu og vernd og að þeim upplýsingum sé miðlað til almennings og stjórnvalda.
- Að náttúruvá sé vöktuð og upplýsingum miðlað til stjórnvalda og almennings til að auka lífsgæði og koma eins og kostur er í veg fyrir og draga úr hættu vegna veðurs og veðurtengdra þátta, ofanflóða, vatns- og sjávarflóða, jarðskjálfta, eldgosa og jökulhlaupa.
- Að náttúra landsins og ástand og nýting náttúruauðlinda sé vöktuð svo ná megi markmiðum um náttúruvernd, minni mengun og sjálfbæra nýtingu náttúruauðlinda.
- Að fylgst sé reglulega með breytingum á náttúru landsins og á umfangi og ástandi náttúruauðlinda með vöktun.

Helstu áskoranir	Fyrirsjáanlegar umbætur
<b>Ekki er til samræmd stefna um framkvæmd verkefna á sviði vöktunar og rannsókna.</b>	Setja þarf fram heildstæða stefnu ríkisins um vöktun og rannsóknir á náttúru Íslands. Í stefnunni komi m.a. fram með hvaða hætti fjármögnun á þessu sviði verði háttáð.
<b>Vöktun á náttúruvá</b>	Skilgreina þarf grunnvöktun

**Meðhöndlun úrgangs.** Meginstefna í meðhöndlun úrgangs er að tryggja hringrænt hagkerfi þannig að vörur verði hannaðar með það að markmiði að auðvelt sé að endurnýta og endurvinna þær og umbúðir þeirra. Leggja skal áherslu á nýtni og góða umgengni allra svo markmiðið verði að veruleika. Markmiðið er að koma sem mest í veg fyrir myndun

úrgangs. Komið verði í veg fyrir að verðmætt hráefni glatist úr hinni lokuðu hringrás hráefna. Áfram skulu sköpuð hagræn skilyrði fyrir endurnotkun og endurnýtingu með álagningu úrvinnslugjalds á ýmsar vörur og skilagjalds á ökutæki og einnota drykkjarvöruumbúðir. Fyrirsjáanlegar eru breytingar á EES-samningum á sviði úrgangsmála á næstu árum til að markmiðið um hið hringræna hagkerfi náist á öllu EES-svæðinu.

Lykilmarkmið í málaflokknum

- Að tryggja sjálfbæra auðlindanýtingu.
- Að koma á hringrænu hagkerfi þar sem markvisst er komið í veg fyrir myndun úrgangs.
- Að skapa hagræn skilyrði fyrir endurnotkun og endurnýtingu úrgangs með nýsköpun að leiðarljósi.
- Að draga úr neikvæðum áhrifum úrgangs á umhverfi og heilsu með mengunarbóta-regluna að leiðarljósi.

Helstu áskoranir	Fyrirsjáanlegar umbætur
<b>Samhæfing lykilaðila í úrgangsstjórnun.</b>	Efla samstarf og samhæfingu sveitarfél., ríkis og einkaaðila um úrgangsstjórnun til að ná markmiðum hringræns hagkerfis.
<b>Umhverfisvitund almennings.</b>	Efla vitund fólks um umhverfi sitt, vistspor og úrgangsforvarnir.

**Varnir vegna náttúruvá.** Ísland býr við margvíslega og tíða náttúruvá sem getur ógnað lífi og eignum. Upplýsingar liggja fyrir um hættu vegna náttúruvá og viðbrögð vegna hennar. Stefnt skal að því að landsmenn búi almennt við ásættanlega áhættu vegna náttúruvá og stjórnsýsla í málaflokknum sé fagleg og skilvirk. Fjárförf ofanflóðasjóðs miðist við að verkefnum sjóðsins vegna varnarmannvirkja verði lokið árið 2020 í samræmi við reglugerð nr. 505/2000. Framundan er vandasöm vinna við gerð hættumatsviðmiða vegna eldgosa, vatnsflóða og sjávarflóða sem er forsenda þess að unnt sé að vinna hættumat vegna þessarar náttúruvá. Unnið verður að framfylgd tillagna um stofnun hamfarasjóðs á grundvelli ákvörðunar ríkisstjórnar.

Lykilmarkmið í málaflokknum

- Að vernda líf og eignir ásamt því að fyrir liggja upplýsingar um hættu vegna náttúruvá og viðbrögð vegna hennar.
- Að uppbyggingu varna gegn ofanflóðum verði lokið árið 2020 og að viðhald og rekstur varna verði með ásættanlegum hætti.
- Að ljúka gerð hættumatsviðmiða vegna eldgosa, vatns- og sjávarflóða og hefja vinnu við gerð hættumats vegna framangreindrar náttúruvá.

Helstu áskoranir	Fyrirsjáanlegar umbætur
<b>Fjármögnun verkefna</b>	Heimild til notkunar höfuðstóls og eigin fjár ofanflóðasjóðs þarf samþykki Alþingis.
<b>Undirbúningur og skipulagsvinna á sveitarstjórnarstigi</b>	Framvinda verkefna varðandi varnir gegn ofanflóðum er háð samþykki viðkomandi sveitarstjórnar um einstaka verkþætti.

**Stjórnsýsla umhverfismála.** Mikil áhersla er lögð á vandaða stjórnsýslu í umhverfismálum og fagleg vinnubrögð til að skapa grundvöll gagnsæis og trausts. Ljóst er að stjórnsýslan tekur á mörgum mikilvægum málum, s.s. náttúruvernd, heilnæmu umhverfi, öryggi almennings á ýmsum sviðum og þátttöku í umhverfismálum. Ljóst er að umsvif í samfélaginu munu halda áfram að aukast á næstu misserum m.a. vegna fjölgunar ferðamanna, aukinna framkvæmda í mannvirkjagerð og sífellt fjölbreyttari nýtingar á haf- og strandsvæðum. Mikilvægt er að samræmd stefna ríkisins í skipulagsmálum liggi fyrir í landsskipulagsstefnu auk þess sem vaxandi þörf er á löggjöf um skipulag á haf- og strandsvæðum. Hrinda þarf ákvæðum laga um stjórn vatnamála í framkvæmd og ljúka fyrstu heildstæðu vatnaáætlun 2018, sem tekur m.a. á vöktun vatnsauðlindarinnar og framkvæmdum til úrbóta þar sem vatnsgæði eru ekki ásættanleg. Uppfylla þarf skuldbindingar Kýótó-bókunarinnar um minnkun losunar til 2020 og búa í haginn fyrir nýjar skuldbindingar til 2030 á grundvelli Parísar-samkomulagsins. Fyrir liggur sóknaráætlun vegna verkefna í loftslagsmálum sem gildir til ársins 2018 og þörf er á að framlengja þá áætlun.

Mikilvægt er að hafa í huga að undir málaflökkinn falla mörg verkefni sem krefjast aðkomu annarra aðila en ríkisins og önnur verkefni sem eru ekki á forræði ríkisins að framkvæma. Taka má sem dæmi byggingareftirlit og eftirlit með hollustuháttum. Á grundvelli EES-samningsins er verið að auka kröfur á sviði umhverfismála sem geta leitt til breytinga og aukinna verkefna hjá stofnunum sem heyra undir málaflökkinn. Því er full þörf á því að fylgjast eins og kostur er með málum sem eru til umræðu hjá ESB og falla undir EES-samninginn, sérstaklega þegar um er að ræða stefnumótandi mál. Rétt er þó að benda á að núverandi framkvæmdastjórn ESB hefur greint frá áformum sínum um að einfalda og betrubæta regluverk ESB á næstu árum. Einnig er rétt að nefna að fjöldi og vægi alþjóðlegra samninga í umhverfismálum hefur farið vaxandi á undanförmum árum. Auk ofangreindra samninga á sviði loftslagsmála má nefna samninginn um líffræðilega fjölbreytni og ýmsa samninga um vernd tegunda, búsvæða og landslags og fjölmarga samninga sem miða að vernd hafsins og lífríkis þess gagnvart mengun og öðru álagi. Virk umsýsla alþjóðlegra samninga og innleiðing á ákvæðum þeirra í íslenskt regluverk er mikið og krefjandi verk fyrir litla stjórnsýslu.

Á undanförmum árum hefur orðið mikil tækniþróun og aukin þörf á aðgengilegum gögnum sem og ákall um skilvirka rafræna stjórnsýslu. Mikilvægt er að framkvæmd verkefna í málaflökknum taki mið af þessari þróun og aðlagi sig að henni. Það mun í flestum tilvikum kalla á breytingar eða endurnýjun á þjónustukerfum stofnana. Samhliða forgangsröðun verkefna er nauðsynlegt að einfalda regluverkið og stuðla að skilvirkari stjórnsýslu með samþættingu verkefna, aukinni samvinnu stofnana og einfaldari stofnanauppbyggingu. Það mun leiða til aukinnar hagræðingar í rekstri stofnana til lengri tíma og skila bættri þjónustu.

Lykilmarkmið í málaflökknum

- Að stuðla að sjálfbærri þróun og sjálfbærri nýtingu auðlinda.
- Að stuðla að góðum loftgæðum og takmörkun gróðurhúsaáhrifa.
- Að stuðla að heilnæmu umhverfi og hreinu hafi og vatni.
- Að stuðla að skilvirkri rafrænni stjórnsýslu.

Helstu áskoranir	Fyrirsjáanlegar umbætur
<b>Forgangsröðun verkefna með tilliti til fjárheimilda.</b>	Mikilvægt er að forgangsráða verkefnum stofnana með tilliti til meginmarkmiða málefnasviðsins þannig að tryggt sé að unnið sé að öllum nauðsynlegum verkefnum.
<b>Skilvirk stjórnsýsla.</b>	Auka skilvirkni í stjórnsýslu.
<b>Friðlýsing svæða.</b>	Svæði í verndarflokki rammaáætlunar verði friðlýst auka annarra svæða skv. náttúruverndarlögum nr. 60/2013.
<b>Stjórnunar- og verndaráætlanir.</b>	Unnar séu stjórnunar- og verndaráætlanir fyrir friðlýst svæði.
<b>EES gerðir.</b>	Leita leiða til að vakta stefnumótandi mál til umræðu og hraða innleiðingu EES gerða.
<b>Alþjóðaskuldbindingar í loftslagsmálum.</b>	Sóknaráætlun í loftslagsmálum.
<b>Alþjóðlegir samningar um vernd hafsins.</b>	Hraða þarf innleiðingu margvíslegra samþykktar varðandi mengun frá skipum og vernd hafsins.

#### 4. Áherslur og aðgerðir

**Náttúruvernd, skógrækt og landgræðsla.** Mótúð verði heildstæð stefnumótandi áætlun um uppbyggingu innviða fyrir ferðamenn til verndar náttúru og menningarsögulegum minjum. Þörf fyrir uppbyggingu innviða er brýn til að tryggja sem best vernd viðkvæmrar náttúru- og menningarminjar sem eru undir miklu álagi sökum ágangs ferðamanna, m.a. með aukinni áherslu á landvörslu. Skoða þarf leiðir til að tryggja nauðsynlega fjármögnun til uppbyggingar innviða. Starfsemi ríkisins í skógrækt verður sameinuð í eina stofnun. Aukið verður við skógrækt og mótúð ný löggjöf sem m.a. hefur það að markmiði að styrkja við stefnumótun á því sviði og tryggja sjálfbæra nýtingu skóga. Aukin kraftur verður settur í endurheimt vistkerfa m.a. með aðgerðaáætlun í endurheimt votlendis. Unnið verði að nýjum lögum um landgræðslu, m.a. til að styrkja sjálfbæra landnýtingu.

**Rannsóknir og vöktun á náttúru Íslands.** Unnið verður að heildstæðri stefnu ríkisins um vöktun og rannsóknir á náttúru Íslands og komið verði á laggirnar samstarfsneti stofnana ráðuneytisins um rannsóknir og vöktun á náttúru landsins sem styðji við langtímastefnumótun fyrir málefnasviðið. Áfram verður unnið að aðskilnaði á milli rannsóknar- og vöktunarverkefna og stjórnsýslu annars vegar og eftir atvikum framkvæmdahlutverkum stofnana hins vegar. Skoðað verður með hvaða hætti hægt verði að opna og auka aðgengi að rannsóknarniðurstöðum og auka miðlun upplýsinga úr þeim. Unnin verður þarfagreining til að kanna forsendur þess að koma á laggirnar samstarfsvettvangi um upplýsingatækni- og gagnagrunnmál. Unnið verði að því að skilgreina vöktunarstig vegna náttúruvár. Einstakar vöktunaráætlanir verða gerðar eða uppfærðar til að tryggja að stjórnvöld og almenningur fái aðgengilegar og tímanlegar upplýsingar um breytingar á umhverfinu og geti brugðist við með viðeigandi hætti.

**Meðhöndlun úrgangs.** Kannað verður með hvaða hætti efla megi samstarf og samhæfingu ríkis, sveitarfélaga og einkaaðila um úrgangsstjórnun til að ná markmiðum hringræns hagkerfis. Jafnframt verður leitað leiða til að efla vitund fólks um umhverfi sitt, vistspor og úrgangsforvarnir. Á tímabilinu er gert ráð fyrir endurskoðun gildandi landsáætlunar um meðhöndlun úrgangs og setningu almennrar stefnu um meðhöndlun úrgangs.

**Varnir vegna náttúruvára.** Ljúka þarf framkvæmdum við varnir vegna ofanflóða á hættusvæði C og í því samhengi þarf að óska eftir heimild til notkunar höfuðstóls og eigin

fjár ofanflóðasjóðs. Hættumat ofanflóða verður endurskoðað með hliðsjón af þeim vörnum sem risið hafa. Unnið verði hættumatsviðmið og mat vegna vatns- og sjávarflóða og eldgosa. Leggja þarf mat á hver fjárbörf ofanflóðasjóðs er til komandi ára, m.a. vegna reksturs og viðhalds varnarmannvirkja.

**Stjórnsýsla umhverfismála.** Halda þarf áfram vinnu við að tryggja skilvirka stjórnsýslu. Tækifæri felast í forgangsröðun og samþættingu verkefna, aukinni samvinnu stofnana, einföldun regluverks, rafrænum lausnum og einfaldari stofnanauppbyggingu. Lögð verður áhersla á að vinna að friðlýsingu svæða í verndarflokki rammaáætlunar auk annarra svæða skv. náttúruverndarlögum nr. 60/2013. Jafnframt verður gert átak í því að vinna stjórnunar- og verndaráætlanir fyrir friðlýst svæði. Ljúka þarf við gerð fyrstu vatnaáætlunar sem er í samræmi við lög nr. 36/2011 um stjórn vatnamála sem ætlað er að tryggja framkvæmd vatnatilskipunar ESB. Verkefnum á grundvelli fyrstu landsskipulagsstefnu verður hrint í framkvæmd. Stefnt er að því að ný löggjöf um skipulag haf- og strandsvæða taki gildi. Unnið verður að eflum aðgerðum í loftslagsmálum til að mæta hertum skuldbindingum í Parísarsamkomulaginu. Unnið verður að fullgildingu og framfylgd alþjóðasamninga varðandi mengun hafsins, svo Ísland verði í fremstu röð í þeim efnunum. Skoðað verður einnig með hvaða hætti hægt er að vakta og hraða innleiðingu á EES-gerðum.

## 5. Fjármögnun

	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Útgjaldarammi málefnasviðsins í m.kr.					
<b>Umhverfismál .....</b>	<b>14.914</b>	<b>15.072</b>	<b>14.808</b>	<b>14.804</b>	<b>15.086</b>

## Málefnasvið 18: Menning og listir

### 1. Starfsemi

Stjórnarmálefni á þessu málefnasviði ber undir mennta- og menningarmálaráðuneyti og forsætisráðuneyti. Málefnasviðið skiptist í þrjú málaflokka, en þeir eru:

- Safnamál.
- Menningarstofnanir.
- Menningarsjóðir.

Meginhluti menningarstarfs í landinu er í höndum einstaklinga eða samtaka þeirra, án opinberrar íhlutunar um inntak og tilhögun starfseminnar. Að frátöldum rekstri nokkurra veigamikilla stofnana lýtur hlutverk ríkisins á þessu sviði einkum að því að búa í haginn fyrir starf sem aðrir eiga frumkvæði að og stuðla að því eftir föngum að slíkt frumkvæði fái notið sín. Meginmarkmið aðgerða ríkisins er að auðvelda öllum landsmönnum að njóta menningar og lista, jafna aðstöðu menningar- og listastarfsemi í landinu, stuðla að verndun menningar- og náttúruminja og tryggja að íslenskum menningararfi verði skilað óspilltum til komandi kynslóða. Loks er leitast við að tryggja eðlilegan starfsgrundvöll listamanna eftir því sem kostur er.

**Safnamál.** Undir málaflokkinn fellur starfsemi safna á vegum ríkisins eða sjálfseignarstofnana, sveitarfélaga o.fl., almenningsbókasöfn og héraðsskjalasöfn.

**Menningarstofnanir.** Ríkið rekur eða á í samvinnu við aðra um rekstur menningarstofnana og veitir styrki. Stofnanirnar skapa m.a. undirstöðu fyrir aðra menningar- og lista-



starfsemi í landinu á viðkomandi sviði og þjóna landsmönnum öllum auk þess sem sumar þeirra sinna stjórnábylgju á sínu sviði.

**Menningarsjóðir.** Öðrum fjárveitingum ríkisins en þeim sem fara til ríkisstofnana eða eru bundnar í samningum við einkaaðila vegna stuðnings við ákveðin verkefni á sviði menningar og lista er úthlutað að mestu í gegnum lögbundna sjóði. Þeir eiga að tryggja að fagleg og sjálfstæð listastarfsemi geti átt sér stað sem og samfelli í listastarfsemi. Úthlutun styrkja úr þeim sjóðum byggir á opnu umsóknarferli og tillögum faglegra úthlutunarnefnda sem byggja á jafningjamati. Tilgangurinn með starfslaunum til listamanna er að efla listsköpun í landinu en þeim er úthlutað til skilgreindra verkefna.

## 2. Þróun starfsemi og útgjalda

Mikil endurnýjun á löggjöf á málefna sviðinu undanfarin ár hefur einfaldað og aukið samræmi verkferla skyldra viðfangsefna. Þá hafa nokkrar stofnanir verið sameinaðar.

Frá 2008 til 2013 lækkuðu framlög ríkisins til málefna sviðsins í heild að raungildi vegna aðhaldsaðgerða í ríkisfjármálum en síðustu ár hefur komist aukið jafnvægi á framlögin. Þrátt fyrir þessar aðstæður hefur aðsókn að menningarstofnunum og viðburðum aukist undanfarin ár. Þróun síðustu ára sýnir að menningarframboð hér á landi hefur aukist í öllum listgreinum, bæði hjá opinberum stofnunum sem og í sjálfstæðri starfsemi. Tónlistar- og ráðstefnuhúsið Harpa og önnur menningarhús sem tekin hafa verið í notkun víða um land hafa skipt sköpum fyrir aðstæður til tónlistarflutnings og menningarstarfs af ýmsum toga. Samkvæmt tölum Hagstofu Íslands hefur fjöldi gesta á söfnum, setrum og sýningum aukist um tæp 50% milli 2008 og 2014 og fjöldi tónleikagesta Sinfóníuhljómsveitar Íslands hefur tvöfaldast á sama tíma. Þá hafa útlán almenningsbókasafna aukist á sama tíma og voru þau yfir 3,7 milljónum árið 2010.

Á síðustu árum hefur áhersla á aukinn stuðning við kvikmyndir og tónlist átt sinn þátt í að efla kynningu á íslenskum kvikmyndum og tónlist á erlendum vettvangi og er fyrirhugað að halda áfram á þeirri braut. Þetta kemur t.d. fram í nýjum sjóði sem ætlað er að styðja við hljóðritun tónlistar og auknum stuðningi við Íslensku óperuna. Hróður íslenskra listamanna erlendis fer víða og fleiri erlendir listamenn sækja landið heim. Ísland er orðinn vinsæll tókustaður erlendra kvikmynda enda hefur áhersla stjórnvalda verið að hlúa frekar að þessum vaxtarsprotum í íslensku atvinnulífi. Einnig hafa framlög verið aukin til húsaverndar og minjavörslu og bætt starfsaðstaða á því sviði.

Þingsályktunartillaga um menningarstefnu var samþykkt á Alþingi árið 2013 og var þetta í fyrsta skipti sem samþykkt hefur verið sérstök stefna íslenska ríkisins á sviði lista og menningararfs. Þar er lýst aðkomu ríkisins að málefnum menningar, lista og menningararfs, en þar eru fjórir meginþættir lagðir til grundvallar; sköpun og þátttaka í menningarlífinu, gott aðgengi að listum og menningararfi, samvinna stjórnvalda við þá aðila sem starfa á sviði menningar og loks þátttaka barna og ungmenna í menningarlífinu. Samþykkt hefur verið og hrint í framkvæmd aðgerðaáætlun um menningu barna og ungmenna 2014-2017, m.a. með verkefninu List fyrir alla. Menningarstofnanir eru í vaxandi mæli að gera efni sitt aðgengilegra almenningi með stafrænum hætti. Samningar um menningarmál, sem nú eru hluti af sóknaráætlun landshluta, hafa skilað þróttmeira menningar- og listastarfi um landið allt. Að lokum skal nefna aukna áherslu á stöðu íslenskrar tungu og táknaðs, m.a. til að fylgja eftir samnefndum lögum frá árinu 2011.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefna sviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014-2016.

Heildarútgjöld málefnasviðsins í m.kr.	Reikningur 2014	Fjárlög og fjáráukalög 2015	Fjárlög 2016
Safnamál .....	2.993	3.092	3.366
Menningarstofnanir .....	3.655	3.610	3.980
Menningarsjóðir .....	2.505	2.753	3.292
<b>Samtals .....</b>	<b>9.153</b>	<b>9.456</b>	<b>10.638</b>

### 3. Stefna og markmið

Meginmarkmið málefnasviðsins eru að auðvelda öllum landsmönnum að njóta menningar og lista, jafna og bæta aðstöðu til menningar- og listastarfsemi í landinu, stuðla að verndun menningar- og náttúruminja og menningararfleifðar þjóðarinnar fyrir komandi kynslóðir, og tryggja jafnvægi verndunar og aðgengis fyrir almenning að menningararfinum.

- Efla þjónustu safna og menningarstofnana sem og miðstöðva listgreina og búa þeim hagstæð skilyrði til að sinna verkefnum sínum svo landsmenn og gestir eigi aðgang að öfluglu menningar- og listalífi sem byggja á menningarlegri fjölbreytni.
- Tryggja stöðu íslenskrar tungu í samfélaginu með viðeigandi hætti á grundvelli íslenskrar málstefnu og stuðla þannig að því að íslensk tunga verði notuð á öllum sviðum íslensks samfélags, með sérstakri áherslu á máltækniverkefni og stafræna upplýsingatækni.
- Bæta verndun menningar- og náttúruminja og aðgengi almennings að þeim í þeim tilgangi að menningararfur þjóðarinnar verði verndaður með markvissum hætti, hann rannsakaður og skráður og honum miðlað þannig að fortíð sé tengd við nútíð í sögulegu samhengi.
- Stuðla enn frekar að því að efla og jafna tækifæri til nýsköpunar innan allra listgreina gegnum sjóði sem veita styrki til verkefna á sviði menningar og lista svo nýsköpun á sviði menningar og lista búi við hagstæð fjárhagsleg skilyrði og eigi möguleika á að ná til almennings.

### 4. Áherslur og aðgerðir

Á næstu árum verður lögð áhersla á tvennt í áframhaldandi vinnu við stefnumótun, þ.e. að afla upplýsinga og greina starfsumhverfi og starfsemi og samráð við hagsmun- og framkvæmdaaðila.

- Til að efla þjónustu safna og menningarstofnana sem og miðstöðva listgreina verður stuðlað að auknu samstarfi og/eða sameiningu safna annars vegar og kynningar- miðstöðva hins vegar í þeim tilgangi að efla miðlun um menningu og listir, nýta mannauð og fjármuni betur og efla samhæfingu og að starfsemin uppfylli auknar kröfur um skilvirkni og stafræna miðlun. Slíkar aðgerðir eru taldar til hagsbóta fyrir almenning og þjóna auknum fjölda ferðamanna og listamanna sem heimsækja Ísland.
- Til að tryggja stöðu íslenskrar tungu í samfélaginu verður stuðningur við notkun íslensku á öllum sviðum aukinn, m.a. í tölvutækni og framboði afþreyingarefnis. Efnt verður til samvinnu við atvinnulíf og fræðasamfélag um verkefni til næstu ára þar sem áhersla er lögð á að byggja upp innviði íslenskrar máltækni í opnum aðgangi svo þeir geti nýst íslensku atvinnulífi, almenningsi og fræðasamfélagi á almennan og hagnýtan hátt.

- Til að bæta verndun menningar- og náttúruminja og aðgengi almennings að þeim verður lögð áhersla á að lagfæra aðstæður og umgjörð minjavörslu, hvort sem þær eru í sínu náttúrulega umhverfi eða í vörslu menningarstofnana. Gerð verður þarfagreining um uppbyggingu starfsaðstöðu stofnana og á grundvelli niðurstaðna hennar tekin ákvörðun um áætlun um framkvæmdir og forgangsroðun, sem síðan verði unnið eftir. Áhersla verður einnig lögð á rannsóknir, aukna skráningu og stafræna endurgerð menningarminja til að tryggja verndun og aðgengi almennings að menningararfinum.
- Til að efla og jafna tækifæri til nýsköpunar innan allra listgreina verður skipting fjárveitinga milli sjóða sem úthluta starfslaunum eða verkefnastyrkjum til lista- og fræðimanna tekin til skoðunar. Í flestum tilvikum er um samkeppnissjóði að ræða en fjárhagsleg geta þeirra til að sinna þeim verkefnum sem þeim eru ætluð er afar misjöfn.

## 5. Fjármögnun

Útgjaldarammi málefnasviðsins í m.kr.	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
<b>Menning og listir .....</b>	<b>10.821</b>	<b>11.068</b>	<b>11.305</b>	<b>11.511</b>	<b>11.749</b>

## Málefnasvið 19: Fjölmiðlun, íþrótt- og æskulýðsmál

### 1. Starfsemi

Stjórnarmálefni á þessu málefnasviði ber undir mennta- og menningarmálaráðuneyti. Málefnasviðið skiptist í tvo málaflokka, en þeir eru:

- Fjölmiðlun.
- Íþrótt- og æskulýðsmál.

**Fjölmiðlun.** Markmið laga um fjölmiðlun er m.a. að stuðla að tjáningarfrelsi, rétti til upplýsinga, fjölmiðlalæsi, fjölbreytni og fjölraði í fjölmiðlum sem og að efla vernd neytenda á þeim vettvangi. Fjölmiðlanefnd hefur eftirlit með fjölmiðlum og annast daglega stjórnáslu. Undir málaflokkinn heyrir einnig starfsemi Ríkisútvarpsins ohf. Markmið þess skv. lögum er að stuðla að lýðræðislegri umræðu, menningarlegri fjölbreytni og félagslegri samheldni í íslensku samfélagi eins og nánar er kveðið á um í samningi við ráðherra.

**Íþrótt- og æskulýðsmál.** Starfsemi í málaflokknum er að mestu leyti á hendi frjálsra félaga og félagasamtaka sem og sveitarfélaga, í samstarfi við ríkið, enda byggist hún fyrst og fremst á sjálfboðastarfi og eigin fjármögnun. Meginmarkmið aðgerða ríkis og sveitarfélaga skv. lögum á sviði íþróttamála 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. Málaflokkurinn er í eðli sínu þverfaglegur, þ.e. hann tengist öðrum málefnasviðum Stjórnarráðsins sem fjalla um málefni barna og ungmenna.

### 2. Þróun starfsemi og útgjalda

**Fjölmiðlun.** Fjölmiðlanefnd tók til starfa árið 2011 og leysti útvarpsréttarnefnd af hólmi. Þróun fjölmiðlunar hefur verið ör undanfarin ár sem hefur áhrif á starf nefndarinnar, má þar sérstaklega nefna stafræna fjölmiðlun sem færir æ meir til samfélagsmiðla og netmiðla. Nefndin hefur þurft að forgangsraða verkefnum sínum og lagt áherslu á eftirlit með

ákvæðum laga um ritstjórnarlegt sjálfstæði fjölmiðla, eignarhald á fjölmiðlum, viðskiptaboð og vernd barna og ungmenna.

Ríkisútvarpið ohf. hefur fylgt þróun fjölmiðlunar, m.a. býður það fjölbreyttara efni fyrir börn en áður á netinu og hefur gert átak í að gera gamalt útvarps- og sjónvarpsefni aðgengilegt. Undanfarin ár hefur það átt í rekstrarvanda og hefur verið gripið til ýmissa ráðstafana til þess að lækka skuldir, m.a. almennrar hagræðingar í rekstri, útleigu á hluta af húsnæði Ríkisútvarpsins og sölu byggingaréttar á lóð ríkisins við Efstaleiti.

**Íþróttta- og æskulýðsmál.** Íþróttaiðkun almennings hefur farið vaxandi undanfarin ár og má rekja vöxtinn til aukinnar vitundar um heilbrigðan lífsstíl. Margvíslegur ávinningur er af skipulögðu íþróttastarfi, sbr. niðurstöður áfangaskýrslu Félagsvísindastofnunar Háskóla Íslands, Íþróttir á Íslandi – umfang og hagræn áhrif, frá árinu 2015.

Undanfarin ár hefur afreksíþróttafólk í ýmsum greinum náð betri árangri en áður og nú geta margar íþróttageinar státað af íþróttafólki sem er framarlega á heimsvísu. Kröfur um faglega umgjörð um afreksíþróttafólk hafa aukist mikið í alþjóðlegu samhengi, er þar átt við aðstæður, umhverfi og starfsskilyrði sem aukið geta líkur á framúrskarandi árangri á heimsvísu. Framlög úr ríkissjóði standa aðeins að hluta undir kostnaði við umgjörð hjá íslenskum sérsamböndum sem undirbúa keppendur og senda á alþjóðleg mót fyrir Íslands hönd. Í skýrslu Íþróttasambands Íslands (ÍSí) frá 2015, um kostnað vegna afreksíþróttastarfs á Íslandi, telur ÍSí að heildarfjármögnunarpörf sé um 650 m.kr. árlega. Í skýrslunni kemur fram að framlög úr afrekssjóði til landsliðsverkefna sem sérsambönd telja mikilvægust séu um 5–20% af kostnaði við verkefni en í nágrannalöndunum séu framlög ríkisins 50–100%, eftir eðli verkefna.

Í samræmi við stefnumótun ráðuneytisins í íþróttamálum frá 2011 gerði vinnuhópur tillögu haustið 2014 um stefnu um þjóðarleikvanga. Í kjölfarið voru samin drög að reglugerð um þjóðarleikvanga og þau kynnt undir árslok 2015. Alþjóðlegar kröfur eru gerðar um lyfjaeftirlit í íþróttum og á Íslandi var gerð lagabreyting árið 2012 til að gera lyfjaeftirlit sjálfstæðara, fjölga lyfjaprófum og efla fræðslustarf. Íslensk stjórnvöld undirrituðu árið 2015 alþjóðasamning um hagræðingu úrslita í íþróttakeppnum en hún er að verða að nýju viðfangsefni skipulagðrar glæpastarfsemi.

Framlag til Skáksambands Íslands hefur hækkað verulega á síðustu árum og starfsemi sambandsins eflst að sama skapi. Skáksambandið hefur m.a. staðið fyrir alþjóðlegum mótum á Íslandi og er skemmst að minnast Evrópumeistaramóts í skák sem haldið var í nóvember 2015.

Undanfarin ár hefur þátttaka ungs fólks í æskulýðsstarfi aukist og ungt fólk tekið virkari þátt í mótun síns nærumhverfis en áður. Skapast hefur meiri umræða um réttindi þeirra og skyldur í samfélaginu og umræða um mál er varðar það, m.a. um geðheilbrigði. Nú stendur yfir vinna við aðgerðaáætlun sem byggir á stefnumótun í æskulýðsmálum. Samhliða er horft til margra þátta í stefnumótun ráðuneytisins, m.a. Mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna og Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna en hann var lögfestur árið 2013.

Frá 2008–2013 lækkuðu heildarfjárveitingar ríkisins til íþróttta- og æskulýðsmála um þriðjung, bæði vegna samdráttar í framlögum til málaflokksins og vegna þess að þau eru ekki verðlagsuppfærð.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnaviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014-2016.

Heildarútgjöld málefnasviðsins í m.kr.	Reikningur 2014	Fjárlög og fjáraukalög 2015	Fjárlög 2016
Fjölmiðlun .....	3.497	3.747	3.801
Íþróttá- og æskulýðsmál .....	729	783	908
<b>Samtals .....</b>	<b>4.225</b>	<b>4.530</b>	<b>4.708</b>

### 3. Stefna og markmið

Meginmarkmið málefnasviðsins er að almenningur eigi aðgang að menningar-, fræðslu og afþreyingarefni og geti tekið þátt í félagsstarfi sem bætir lífsgæði.

- Einfalda eftirlit með fjölmiðlum.
- Tryggja fjölbreyttan og frjálsan fjölmiðlamarkað. Sérstaklega skal efla innlenda dagskrárgerð í þeim tilgangi að auka aðgang allra aldurshópa að fjölbreyttu menningarefni, að teknu tilliti til samkeppnissjónarmiða.
- Bæta umgjörð og efla gæði í skipulögðu íþróttá- og æskulýðsstarfi svo landsmenn eigi þess kost að iðka íþróttir við sem hagstæðust skilyrði og fleiri börn og ungmenni geti tekið þátt í æskulýðsstarfi.
- Efla umgjörð og stuðning við afreksíþróttafólk til að auka líkur á að fjöldi þeirra á alþjóðamótum verði a.m.k. sambærilegur og undanfarin ár og árangur áfram framúrskarandi.

### 4. Áherslur og aðgerðir

Á næstu árum verður lögð áhersla á tvennt í áframhaldandi vinnu við stefnumótun, þ.e. að afla upplýsinga og greina starfsumhverfi og starfsemi og samráð við hagsmunaaðila og framkvæmdaaðila.

- Kannaðar verða leiðir til að einfalda eftirlit með fjölmiðlum, þ.e. hvaða skipan eftirlits skilar mestum árangri. Meðal annars verður kannað hvort möguleiki er á samstarfi eða sameiningu við aðrar eftirlitsstofnanir. Aðgerðin getur haft í för með sér tillögur að lagabreytingum eftir því sem við á.
- Til að tryggja frjálsan og fjölbreyttan fjölmiðlamarkað verður lögð áhersla á að tekið verði aukið tillit til samkeppnissjónarmiða í starfsemi Ríkisútvarpsins ohf. og að aðkoma þess að auglýsingamarkaði verði endurskoðuð. Til þess að efla innlenda dagskrárgerð verður samningur við Ríkisútvarpið endurnýjaður með gildistíma 2016-2019. Þar verður lögð áhersla á ákvæði samningsins sem kveða á um kaup á íslensku, leiknu efni af sjálfstæðum framleiðendum, framleiðslu menningarefnis og efnis sérstaklega ætlað börnum.
- Til að bæta umgjörð og efla gæði í skipulögðu íþróttá- og æskulýðsstarfi verður gripið til þrenns konar aðgerða. Í fyrsta lagi verða fjárveitingar til íþróttastarfs endurskoðaðar í þeim tilgangi að bæta aðstæður, umhverfi og starfsskilyrði til almennrar íþróttaiðkunar. Í öðru lagi verður stuðlað að fjölgun barna og ungmenna í skipulögðu æskulýðsstarfi. Áhersla er lögð á að æskulýðssamtök geri lögbundin ákvæði um réttindi barna og ungmenna sýnileg í stefnu þeirra og þeim fylgt eftir. Í þriðja lagi verður hvatt til þess að þeir sem starfa við skipulagt íþróttá- og tólmundastarf, m.a. á frístundaheimilum, hafi viðeigandi menntun og starfsréttindi. Þessi áhersla tengist áformum um að efla kennaramenntun sem fjallað er um í kynningu fyrir málefnasviðið háskólastig.

- Til að efla umgjörð og stuðning við afreksíþróttafólk verða fjárveitingar til afreksstarfs endurskoðaðar. Framkvæmd lyfjaeftirlits verður breytt til samræmis við alþjóðlegar kröfur og starfað verður samkvæmt samningi um hagræðingu úrslita í íþróttakeppnum. Áfram verður unnið að stefnumótun um þjóðarleikvanga. Áhersla verður lögð á að efla skákíþróttina og áfram stutt fjárhagslega við skákmenn sem stefna á að vera í fremstu röð á alþjóðlegum skákmótum.

## 5. Fjármögnun

	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Útgjaldarammi málefnasviðsins í m.kr.					
<b>Fjölmíðlun, íþróttá- og æskulýðsmál .....</b>	<b>4.898</b>	<b>4.998</b>	<b>5.111</b>	<b>5.224</b>	<b>5.357</b>

## Málefnasvið 20: Framhaldsskólastig

### 1. Starfsemi

Stjórnarmálefni á þessu málefnasviði ber undir mennta- og menningarmálaráðuneyti. Málefnasviðið skiptist í fjóra málaflokka:

- Framhaldsskólar.
- Tónlistarfræðsla.
- Vinnustaðanám og styrkir.
- Jöfnun námskostnaðar.

**Framhaldsskólar.** Nám á framhaldsskólastigi er skipulagt sem framhald af námi á grunnskólastigi. Það miðar að lokaprófi, svo sem framhaldsskólaprófi, starfsréttindaprófi, stúdentsprófi eða öðrum skilgreindum námslokum sem geta miðast við tiltekin störf og veitt sérstök réttindi þeim tengdum. Hlutverk framhaldsskóla er að stuðla að alhliða þroska allra nemenda og virkri þátttöku þeirra í lýðræðisþjóðfélagi með því að bjóða hverjum nemanda nám við hæfi. Framhaldsskólar búa nemendur undir þátttöku í atvinnulífínu og frekara nám. Undir málaflokkinn fellur einnig önnur starfsemi til eflingar framhaldsskólanámi.

**Tónlistarfræðsla.** Ríki og sveitarfélög hafa gert samkomulag um fjárhagslegan stuðning ríkisins við tónlistarnám á vegum sveitarfélaga á framhaldsstigi í hljóðfæraleik og mið- og framhaldsstigi í söng. Samkomulagið gildir frá 1. janúar 2016 til 31. desember 2018.

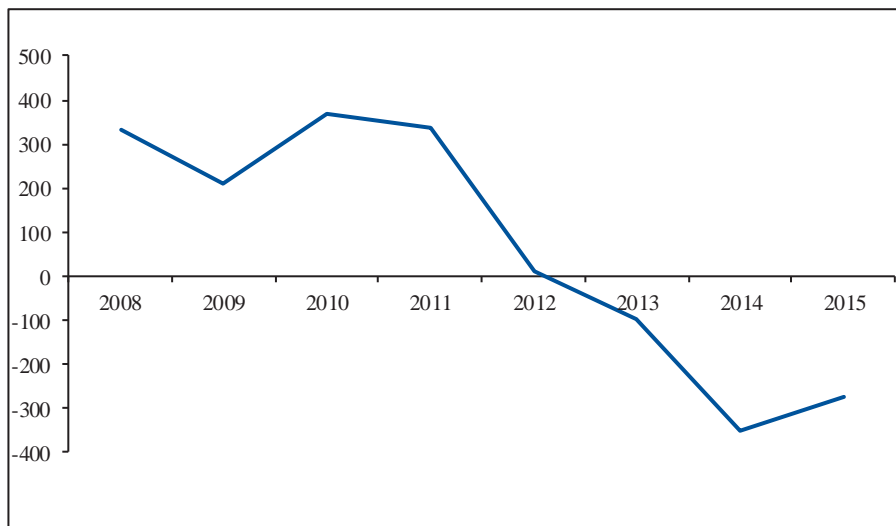
**Vinnustaðanám og styrkir.** Styrkir eru veittir til fyrirtækja og stofnana vegna vinnustaðanáms og starfsþjálfunar sem er skilgreindur hluti af starfsnámi samkvæmt aðalnámskrá framhaldsskóla.

**Jöfnun námskostnaðar.** Námsstyrkir eru veittir til jöfnunar á fjárhagslegum aðstöðumun nemenda í framhaldsskólum að því leyti sem búseta veldur þeim misþungum fjárhagsbyrðum eða efnaleysi torveldar þeim nám.

### 2. Þróun starfsemi og útgjalda

**Framhaldsskólar.** Árið 2013 voru rúmlega 20.000 ársnemendur í opinberum og viðurkenndum framhaldsskólum sem starfa skv. lögum um framhaldsskóla, með stuðningi ríkisins. Samkvæmt aðalnámskrá framhaldsskóla frá 2004 var 131 námsbraut á framhaldsskólastigi. Þær hafa ekki allar verið í boði í framhaldsskólum landsins og er misjafnt hversu margar námsbrautir eru í boði, bæði milli framhaldsskóla og milli ára.

### Frávik frá heildarfjárheimildum til framhaldsskóla, 2008–2015, á verðlagi 2015.



Á síðustu árum hefur framhaldsskólanemendum fækkað og er búist við áframhaldandi fækkun til ársins 2020. Því er spáð að ársnemendur í skólum sem starfa samkvæmt lögum um framhaldsskóla, verði næstum 3.000 færri árið 2020 en árið 2015 sem yrði 15% fækkun að meðaltali en allt upp í 17% í einstaka landshlutum. Fyrirsjáanlega fækkun má m.a. rekja til minni árganga upp úr grunnskóla og endurskipulagningar náms til stúdentsprófs. Árið 2015 var fjárhagslegt svigrúm sem myndaðist við fækkun nemenda notað til að hækka framlag á nemanda en einnig til að bæta þjónustu við fatlaða nemendur. Hækkun framlags á hvern nemanda bætir rekstrarstöðu framhaldsskóla og dregur úr frávikum frá heildarfjárheimildum, sjá mynd hér á undan.

Fækkunin hefur verið hlutfallslega mest í fámennum skólum á landsbyggðinni og er þá átt við skóla með færri en 250 ársnemendur. Áætlað er að þeir verði tíu árið 2016 og að þeir séu líklegir til að bætast í hópinn á næstu árum. Fækkunin eykur hættu á erfiðleikum við að halda úti nógu fjölbreyttu námi, erfiðara getur orðið að fá sérmenntaða kennara í einstaka greinum og stöðþjónusta og stjórnsýsla stenst síður faglegar kröfur. Í fjárlögum 2015 var fjárveiting til lítilla skóla á landsbyggðinni hækkuð varanlega um 35 m.kr. en ljóst er að sú aðgerð bætir ekki stöðu skólanna til framtíðar. Sem viðbragð við fækkun nemenda skoðaði ráðuneytið, árið 2015, samvinnu framhaldsskóla á Norðausturlandi með skólum þar og sveitarfélögum. Sú skoðun leiddi til samnings milli skólanna um samstarf.

Nokkrir framhaldsskólar hafa á síðustu árum gert nemendum kleift að ljúka stúdentsprófi á þremur árum auk þess sem algengt hefur verið að nemendur í áfangaskólum ljúki því námi á þremur og hálfu ári. Ráðuneytið hefur unnið að því að allir framhaldsskólar skipuleggi nám til stúdentsprófs þannig að námstíminn verði að jafnaði þrjú ár. Endurskipulagningin mun auka útgjöld skólanna í upphafi en gert er ráð fyrir að á árinu 2017 fari fjárhagsleg áhrif hennar að koma fram. Eftir þessa breytingu er heildarnámstími í grunn- og framhaldsskóla til stúdentsprófs samtals 13 ár sem er einu ári lengri námstími en meðaltal ríkja innan Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD). Samkvæmt niðurstöðum skýrslu Hagfræðistofnunar Háskóla Íslands, Efnahagsleg áhrif af styttingu framhaldsnáms (2015), er gert ráð fyrir að landsframléiðsla aukist um 14–17 ma.kr. og skili ríkissjóði samtals 5–7 ma.kr. í auknum skatttekjum á 4–5 árum, meðan endurskipulagning gengur yfir.

Hlutfall nemenda sem innritast í starfsnám strax að loknum grunnskóla er lágt og nemendur í starfsnámi eru því eldri að meðaltali en nemendur sem fara í bóknám. Þannig var meðalaldur nemenda á bóknámsbrautum 18,7 ár en 25,2 á starfsnámsbrautum árið 2013. Í Hvítbók um umbætur í menntun, sem ráðuneytið gaf út árið 2014, kemur fram að einungis 14% nemenda skráðu sig á starfsnámsbrautir að loknum grunnskóla haustið 2007. Til samanburðar innritast að meðaltali um 50% nemenda á starfsnámsbrautir í ríkjum innan Evrópusambandsins. Athygli vekur að um 55% þeirra sem innrituðust í starfsnám hér á landi árið 2007 höfðu ekki lokið námi að sex árum liðnum.

Fram kemur í Hvítbókinni að 44% nemenda sem innrituðust í framhaldsskóla 2007 hafi lokið námi á tilskildum tíma og samtals 58% sex árum eftir innritun. Í samanburði er hlutfall þeirra sem ljúka prófi úr framhaldsskóla á tilskildum tíma að meðaltali 68,8% í ríkjum innan OECD. Þetta þýðir að fleiri íslenskir framhaldsskólanemendur hverfa frá eða tefjast í námi eða fresta brautskráningu en í samanburðarlöndum og er brotthvarf á framhaldsskólastigi í Evrópu einna hæst á Íslandi. Haustið 2015 hófst þriggja ára átak í að skima fyrir nýnemum sem eru líklegir til að hverfa frá námi, í þeim tilgangi að grípa til viðeigandi aðgerða. Markmiðið er að auknar aðgerðir gegn brotthvarfi og áhersla á læsi í grunnskóla leiði til þess að á næstu árum ljúki stærra hlutfall framhaldsskólanemenda námi á tilskildum tíma. Samtímis er búist við að hlutfall fullorðinna framhaldsskólanemenda lækki en haustið 2013 voru 32% nemenda í framhaldsskólum 21 árs eða eldri.

**Tónlistarfræðsla.** Fjárhagslegt forræði á tónlistarnámi er á hendi sveitarfélaga. Undanfarin ár hafa sveitarfélög deilt um skiptingu kostnaðar vegna nemenda á framhaldsstigi í tónlist sem hafa sótt nám utan lögheimilissveitarfélags. Til að gæta hagsmuna nemenda gerðu ríki og sveitarfélög tímabundið samkomulag um stuðning ríkisins við tónlistarnám á vegum sveitarfélaga. Gert hefur verið nýtt samkomulag sem gildir til loka árs 2018.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014-2016.

Heildarútgjöld málefnasviðsins í m.kr.	Reikningur 2014	Fjárlög og fjárlög 2015	Fjárlög 2016
Framhaldsskólar .....	22.144	24.548	26.664
Tónlistarfræðsla .....	520	580	520
Vinnustaðanám og styrkir .....	390	150	245
Jöfnun námskostnaðar .....	577	658	622
<b>Samtals .....</b>	<b>23.631</b>	<b>25.936</b>	<b>28.051</b>

### 3. Stefna og markmið

Meginmarkmið málefnasviðsins er að nemendur verði virkir og ábyrgir borgarar í lýðræðisþjóðfélagi að loknu námi á framhaldsskólastigi. Þeir verði einnig vel undirbúnir undir fræðilegt og starfstengt háskólanám eða til þátttöku í atvinnulífnum.

- Nemendur hafi greiðan aðgang að fjölbreyttu námsframboði í öllum landshlutum.
- Gæðum náms sé viðhaldið svo nemendur séu vel undirbúnir fyrir áframhaldandi nám og sérhæfð störf.
- Nemendum bjóðist heildstætt og markvisst starfsnám sem veitir góðan undirbúning fyrir ákveðin störf og tækifæri til starfsþróunar innan viðkomandi starfssviðs.



- Stoðþjónusta svari þörfum nemenda fyrir ráðgjöf, stuðning og viðeigandi úrræði svo þeim sækist námið vel.

Sértækt markmið er að:

- Hlutfall þeirra sem ljúka prófi úr framhaldsskóla á tilskildum tíma fari úr 44% árið 2011 í 60% árið 2018.

#### 4. Áherslur og aðgerðir

Á næstu árum er lögð áhersla á tvennt í áframhaldandi vinnu við stefnumótun: Afla upplýsinga og greina starfsumhverfi og starfsemi og samráð við hagsmuna- og framkvæmdaáðila.

- Aðgangur að fjölbreyttu námsframboði í öllum landshlutum felur í sér að á öllum landsvæðum sé í boði fjölbreytt bók-, starfs- og listnám, að stoðþjónusta og stjórnsýsla standi undir kröfum og að rekstur skóla sé innan fjárheimilda. Til að ná þessu er gert ráð fyrir að nemendaframlag hækki umfram verðlagsforsendur og reiknilíkan endurskoðað. Lögð verður ríkari áhersla á samvinnu framhaldsskóla og að námsframboð mæti þörfum nemenda fyrir nám við hæfi. Hér er t.d. átt við samfellu í námi á mörkum skólastiga og námsframboð fyrir fatlaða.

Tónlistarnám á framhaldsskólastigi verður eflt með starfrækslu framhaldsskóla sem sérhæfir sig í samþættingu tónlistarnáms og bóknáms, frá og með skólaárinu 2016–2017.

Áhersla er lögð á að gera úttekt á húsnæðisþörf og þörf fyrir endurnýjun og kaup á nýjum búnaði, sérstaklega vegna starfsnáms.

- Mikilvægur þáttur í að viðhalda gæðum náms er virkt gæðaeftirlit og eftirfylgd með umbótum.
- Á næstu árum munu reynslumiklir kennarar hætta störfum vegna aldurs. Mikilvægt er að endurnýjun í hópi kennara mæti þörfum fyrir nýliðun, sérstaklega á sviði stærðfræði og raungreina. Þessi áhersla tengist áformum um að efla kennaramenntun en um það er fjallað í kynningu fyrir málefnasviðið háskólastig.
- Heildstætt og markvisst starfsnám verður skipulagt í samstarfi við aðila á almennum vinnumarkaði. Áhersla er lögð á að bæta samfellu milli náms í skóla og á vinnustað svo hver nemandi geti lokið starfsnáminu innan tilskilins tíma.
- Stoðþjónusta svari þörfum nemenda felur í sér að skimað verður fyrir brotthvarfi í ákveðnum skólum þriðja árið í röð haustið 2017 og þeim jafnframt veittir styrkir í tímabundin verkefni sem miða að því að þróa og útfæra aðgerðir gegn brotthvarfi, t.d. á sviði geðheilbrigðismála.

#### 5. Fjárheimildir

	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Útgjaldarammi málefnasviðsins í m.kr.					
<b>Framhaldsskólastig .....</b>	<b>28.677</b>	<b>29.322</b>	<b>29.975</b>	<b>30.630</b>	<b>31.288</b>

## Málefnasvið 21: Háskólastig

### 1. Starfsemi

Stjórnarmálefni á þessu málefnasviði ber undir mennta- og menningarmálaráðuneyti. Málefnasviðið skiptast í þrjá málaflokka, en þeir eru:

- Háskólar.
- Rannsóknarstarfsemi á háskólastigi.
- Stuðningur við námsmenn.

**Háskólar.** Sjálfstæðar menntastofnanir sem sinna kennslu, rannsóknum, varðveislu þekkingar, þekkingarleit og sköpun á sviðum vísinda, fræða, tækniþróunar eða lista. Þeir eru miðstöð þekkingar og hluti af alþjóðlegu mennta- og vísindasamfélagi.

**Rannsóknarstarfsemi á háskólastigi.** Margvísleg og ólík innan málaflokksins en henni er ætlað að efla þekkingarsköpun á ýmsum fræðasviðum háskólastigsins auk þess að varðveita og miðla þekkingu. Mikið samstarf og í sumum tilvikum einnig formleg tengsl eru á milli einstakra háskóla, stofnana og þekkingarsetra sem falla undir rannsóknarstarfsemi á háskólastigi. Nokkur hluti rannsóknarstarfsemi fer fram á landsbyggðinni og styður þar við þekkingarstarfsemi sem aukið getur búsetugæði og fjölbreytni í atvinnulífi.

**Stuðningur við námsmenn.** Lánasjóður íslenskra námsmanna (LÍN) hefur það hlutverk að tryggja nemendum tækifæri til náms án tillits til efnahags.

### 2. Þróun starfsemi og útgjalda

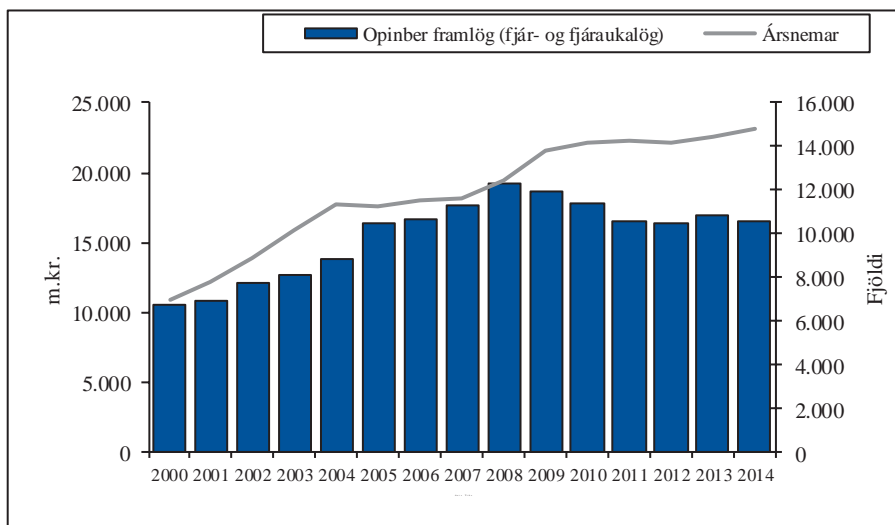
**Háskólar og rannsóknarstarfsemi.** Samkvæmt lykiltölum frá háskólum var heildarfjöldi skráðra nemenda 19.568 árið 2014. Fjölmennustu fagsviðin voru félags- og atferlisvísindi og viðskipti og stjórnun, með um 15% nemenda á hvoru sviði. Næst koma kennaranám og menntunarfræði, hugvísindi og heilbrigðisvísindi með um 12% nemenda á hvert svið. Verkfræði og tækni, tölvunarfræði og lögfræði eru með um 7% nemenda hvert, eðlisvísindi, lífvísindi, listir, félagsþjónusta og arkitektúr og byggingar eru með um 2% nemenda á hverju sviði en á öðrum sviðum er hlutfallið lægra. Á vormisseri 2015 voru 3.192 nemendur skráðir í fjarnám en aðsókn í það námsform hefur farið vaxandi. Hraðar framfarir á sviði upplýsingatækni og kennslufræði hafa leitt til þróunar nýrra aðferða við miðlun kennsluefnis sem nýtast jafnt í hefðbundnu háskólanámi sem og fjarnámi.

Frá árinu 2000 hafa fjárveitingar til kennslu í háskólum ráðist að stærstum hluta af reiknuðum fjölda ársnemenda og flokkun á námi þeirra. Ársnemendur, þ.e.a.s. nemendur í fullu námi, voru um 7.200 árið 2001 en um 14.500 árið 2014. Fjöldi skráðra nemenda í skólum á háskólastigi hefur einnig um það bil tvöfaldast á tímabilinu. Beinar fjárveitingar ríkisins til kennslu og rannsókna hafa hækkað hlutfallslega minna en fjölgun nemenda, þannig að framlag á hvern ársnemanda hefur farið lækkanði á föstu verðlagi (sjá mynd 1). Það hefur m.a. leitt til þess að fjöldi nemenda á hvern kennara hefur aukist töluvert og minna svigrúm hefur gefist til þróunar á kennsluháttum. Hætt er við að þetta hafi bitnað nokkuð á gæðum kennslu.

Stefna stjórnvalda í vísinda- og tæknimálum skal mörkuð af Vísinda- og tækniráði. Í ráðinu sitja fulltrúar háskóla- og rannsóknarstofnana og atvinnulífs auk 4–6 ráðherra og er forsætisráðherra formaður þess. Í stefnu ráðsins fyrir árin 2014–2016 segir að fjármögnun háskóla skuli að minnsta kosti verða sambærileg við meðaltal aðildarríkja innan Efnahags- og framfarastofnunarinnar (OECD) árið 2016 og Norðurlanda árið 2020. Háskólar og rannsóknarstofnanir hafa bæði notið í ríkum mæli þátttöku stjórnvalda í rammaáætlunum

Evrópusambandsins og þess að framlög í innlenda samkeppnissjóði hafa verið aukin á síðustu árum.

### Ársmendur 2000-2014 og beinar fjárveitingar til háskóla, á verðlagi 2014.



Árið 2012 var meðalaldur brautskráðra við fyrstu gráðu, bakkalár, hér á landi 31 ár en 26 ár að meðaltali í ríkjum innan OECD. Á árinu 2014 höfðu tæplega 41% landsmanna á aldrinum 25-34 ára lokið háskólaprófi og er það sama hlutfall og að meðaltali í ríkjum innan OECD en nokkuð lægra en á hinum Norðurlöndunum, að Finnlandi frátöldu þar sem hlutfallið er svipað og hér.

Háskólarnir eiga mikið samstarf sín í milli og hefur ávinningur af því, sérstaklega fyrir minni háskólana, verið staðfestur í ytra mati á gæðum íslenskra háskóla. Aukin samvinna háskóla er ein af leiðum þeirra til að uppfylla skyldur og alþjóðleg viðmið um gæði kennslu og rannsókna. Hugmyndir um aukið samstarf eða jafnvel sameiningu hafa náð til háskóla, rannsóknarstofnana og þekkingarsetra.

**Stuðningur við námsmenn.** Námsmönnum sem taka lán hjá LÍN hefur farið fjölgandi, meðalnámstími lengst og meðalupphæð lána hækkað. Munur á fjármögnunarvöxtum sjóðsins og útlánavöxtum hans felur í sér óbeinan opinberan stuðning við námsmenn auk þess sem hærri námslán og lengri námstími auka líkur á að afskrifa þurfi námslán, vegna þess að þau innheimtast ekki. Þessi stuðningur er að aukast og var um 47% af útlánum ársins 2014. Verði þróunin óbreytt mun ríkið þurfa að leggja sjóðnum til sífellt aukna fjármuni. Árið 2013 birti LÍN skýrslu um fjárhagslegar áhættur sjóðsins, sem leiddi til þess að á árinu 2015 skipaði ráðherra nefnd til að endurskoða lög um Lánasjóð íslenskra námsmanna.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefna sjóðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014-2016.

Heildarútgjöld málefnasviðsins í m.kr.	Reikningur 2014	Fjárlög og fjárukalög 2015	Fjárlög 2016
Háskólar .....	23.179	24.816	27.544
Rannsóknastarfsemi á háskólastigi .....	3.016	2.962	3.011
Stuðningur við námsmenn .....	8.340	8.344	8.066
<b>Samtals .....</b>	<b>34.534</b>	<b>36.122</b>	<b>38.620</b>

### 3. Stefna og markmið

Lögbundið meginmarkmið háskóla er að styrkja innviði íslensks samfélags og stöðu þess í alþjóðlegu tilliti með hagsmuni komandi kynslóða að leiðarljósi. Þeir mennta nemendur og búa þá undir að gegna störfum sem krefjast fræðilegra vinnubragða, þekkingar og færni og undirbúa þá til ábyrgðar þátttöku í lýðræðissamfélagi.

- Auka gæði í háskóla- og rannsóknarstarfsemi til að treysta alþjóðlega samkeppnishæfni og tengsl við atvinnulíf.
- Stuðla að bættri námsframvindu nemenda í háskólum til að hámarka ávinning einstaklinga og samfélags.
- Efla kennaramenntun og stuðla með því að endurnýjun í hópi kennara í leik-, grunn- og framhaldsskólum. Vísað er til áherslna og aðgerða á málefnasviðunum önnur skólastig og stjórnýsla mennta og menningarmála, framhaldsskólastig og fjölmiðlun, íþróttar- og æskulýðsmál.

### 4. Áherslur og aðgerðir

Á næstu árum verður lögð áhersla á tvennt í áframhaldandi vinnu við stefnumótun, þ.e. að afla upplýsinga og greina starfsumhverfi og starfsemi og samráð við hagsmunar- og framkvæmdaaðila.

Til að auka gæði í háskóla- og rannsóknarstarfsemi verður áhersla lögð á að hækka framlög á hvern ársnema í stað þess að auka á umfang kerfisins. Í nýju reiknilíkani verður leitast við að byggja inn hvata sem auka gæði í stað núverandi hvata sem miða of að því að fjölga nemendum. Á tímabilinu verða hafnar framkvæmdir við Hús íslenskra fræða.

- Háskólakerfið verður endurskoðað, m.a. með tilliti til kosta og galla þess að sumir háskólanna leggi megináherslu á kennslu og undirbúning nemenda fyrir störf í atvinnulífinu en aðrir leggi meiri áherslu á rannsóknir og rannsóknartengt nám.
- Áhersla er lögð á að háskólarnir efli samstarf sitt, m.a. um þau verkefni sem samstarfsnefnd opinberra háskóla sinnir skv. lögum. Samhliða þessu verður áfram skoðað í hvaða tilvikum sameining háskóla eða rannsóknarstofnana telst vera fýsilegri leið en aukin samvinna til að efla starfsemi á háskólastigi.
- Til að stuðla að bættri námsframvindu nemenda í háskólum verður við endurskoðun laga um Lánasjóð íslenskra námsmanna horft til þess að veita námsstyrki að uppfylltum lágmarkskröfum um námsframvindu. Opnuð verður upplýsingagátt fyrir nemendur um nám og vinnumarkað til að stuðla að upplýstri ákvarðanatöku um námsval.
- Efling kennaramenntunar felur í sér að skilgreina hæfnikröfur sem gera þarf til brautskráðra kennara, á grundvelli laga og annarra stjórnvaldsfyrirmæla um skólastarf. Í Hvítbók um umbætur í menntun frá 2014, kemur fram að á Íslandi starfa u.þ.b. 12.300 við kennslu á öðrum skólastigum en háskólastigi, þar af um 1.900 í framhaldsskólum,

um 4.800 í grunnskólum og liðlega 5.500 í leikskólum. Nýliðun kennara er lítil á öllum skólastigum og á næsta áratug munu margir kennara hætta störfum sökum aldurs.

## 5. Fjármögnun

	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Útgjaldarammi málefnasviðsins í m.kr.					
<b>Háskólastig .....</b>	<b>39.258</b>	<b>40.583</b>	<b>41.811</b>	<b>41.843</b>	<b>41.779</b>

## Málefnasvið 22: Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og menningarmála

### 1. Starfsemi

Stjórnarmálefni á þessu málefnasviði ber undir mennta- og menningarmálaráðuneyti. Málefnasviðið skiptist í þrjá málaflokka, en þeir eru:

- Leikskóla- og grunnskólastig.
- Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastig.
- Stjórnsýsla mennta- og menningarmála.

**Leikskóla- og grunnskólastig.** Sveitarfélög bera ábyrgð á rekstri, kostnaði, stefnu, skipulagi, eftirliti, innra og ytra mati og miðlun upplýsinga um leik- og grunnskóla. Ráðuneytið fer með yfirstjórn á leikskóla- og grunnskólastigi eins og lög kveða nánar á um, setur aðalnámskrár, fer með ytra mat og eftirlit, annast öflun, greiningu og miðlun upplýsinga um skólastarf og lagaframkvæmd á grundvelli upplýsinga frá sveitarfélögum og eigin könnunum, og það hefur úrskurðarvald í tilteknum tegundum ágreiningsmála í grunnskólum.

Ríkið leggur grunnskólum til námsgögn en samkvæmt tímabundnu samkomulagi frá haustinu 2011, um breytingu á verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga, bera sveitarfélögin ábyrgð á að fjármagna og reka námsgagnasjóð. Ríkið styður þróunarstarf gegnum þróunarsjóð námsgagna og sprotasjóð og er með samning við samtök höfundarréttarfélaga sem heimilar skólum að ljósrita höfundarréttarvarið efni.

**Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastig.** Framhaldsfræðsla tengist samstarfi ríkisins og samtaka á vinnumarkaði og samtaka um málefni fatlaðra. Starfsemi er að mestu hjá sjálfseignarstofnunum og félögum. Ráðuneytið ber ábyrgð á almennri stefnumótun í samráði við hagsmunaaðila, almennri stjórnsýslu og gæðaeftirliti, viðurkenningu fræðslu- aðila og málefnum Fræðslusjóðs sem fjármagnar starfsemi þeirra að stórum hluta.

Undir málaflokkinn fellur einnig starfsemi samkvæmt lögum um Samskiptamiðstöð heyrnarlausra og heyrnarskertra nr. 129/1990.

**Stjórnsýsla mennta- og menningarmála.** Stjórnarmálefni ráðuneytisins skiptast milli 17 málaflokka. Ráðherra fer með yfirstjórn stjórnvalda sem heyra undir almennar stjórnunarheimildir hans og hefur eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum á vegum þeirra. Kveðið er á um heimildir og skyldur ráðherra í almennum lögum og 45 sérlögum. Hlutverk Rannsóknamiðstöðvar Íslands er að veita faglega aðstoð og þjónustu við undirbúning og framkvæmd vísinda- og tæknistefnu Vísinda- og tækniráðs. Hlutverk Menntamálastofnunar, sem hóf starfsemi á miðju ári 2015, er að vinna að auknum gæðum skólastarfs og framförum í þágu menntunar í samræmi við lög og stefnu stjórnvalda, bestu þekkingu og alþjóðleg viðmið. Menntamálastofnun leggur grunnskólum til námsgögn lögum samkvæmt. Undir málaflokkinn fellur einnig þátttaka í norrænni samvinnu.

## 2. Þróun starfsemi og útgjalda

**Leikskóla- og grunnskólastig.** Nokkrar breytingar hafa orðið á starfsemi skóla á síðustu árum. Leikskólum hefur fækkað úr 275 árið 2008 í 255 árið 2014 sem er 9% fækkun. Fækkunin kemur til vegna sameininga leikskóla og samreksturs við grunnskóla, sem sveitarfélög fengu lagaheimild fyrir á árinu 2008. Á sama tímabili fjölgaði leikskólabörnum úr 18.278 í 19.938 árið 2014 eða um 8%. Grunnskólum hefur einnig fækkað, m.a. vegna sameininga og samreksturs. Árið 2008 voru þeir 174 en 2014 voru þeir 167 sem er 3% fækkun. Nemendum fækkaði lítillega, úr 43.511 árið 2008 í 43.136 árið 2014. Talsverð þróun hefur orðið í stofnun og rekstri sjálfstætt starfandi skóla undanfarin ár, sérstaklega leikskóla, og eru einkareknir leikskólar nú 14% af heildarfjölda leikskóla. Sjálfstætt starfandi ungbarna-leikskólar hafa verið í fararbroddi við að þjóna yngstu börnunum. Hins vegar hefur sjálfstætt starfandi grunnskólum ekki fjölgað mikið samanborið við þróunina á hinum Norðurlöndunum en þar hafa þeir náð að festa sig mun betur í sessi. Árið 2015 stunduðu um 2% nemenda grunnskólanám í sjálfstætt starfandi skólum á Íslandi en meðaltalið var 6% á hinum Norðurlöndunum; allt frá 2% upp í 16%.

Nemendur eiga rétt á að komið sé til móts við námslegar og félagslegar þarfir þeirra í almennum grunnskóla án aðgreiningar. Með skóla án aðgreiningar er átt við skóla í heimabyggð eða nærumhverfi nemenda þar sem komið er til móts við náms- og félagslegar þarfir, óháð líkamlegu eða andlegu ásigkomulagi. Undanfarin ár hafa almennir skólar veitt meiri þjónustu en áður vegna greininga, stuðnings og ráðgjafar við nemendur, kennara og foreldra. Þar sem erfitt hefur reynst að meta ávinning af skóla án aðgreiningar fól ráðuneytið Evrópumíðstöð um nám án aðgreiningar og sérþarfir að gera úttekt á menntun án aðgreiningar á leik-, grunn- og framhaldsskólastigi. Úttektin hófst í nóvember 2015 og lýkur í árslok 2016.

Læsi nemenda við lok grunnskóla hefur versnað frá því Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) gerði PISA-könnun á árinu 2000. Árið 2012 leiddi PISA-könnun í ljós að 79% grunnskólanemenda höfðu lágmarksfærni eða meiri, en hlutfallið var 86% árið 2000. Til að bregðast við þessu setti ráðuneytið markmið um læsi í Hvítbók um umbætur í menntun, árið 2014. Í framhaldinu var efnt til fimm ára verkefni og árið 2015 höfðu ráðherra og öll sveitarfélög landsins, ásamt Heimili og skóla – landssamtökum foreldra, gert með sér þjóðarsáttmála um það markmið að a.m.k. 90% nemenda í hverju sveitarfélagi geti lesið sér til gagns árið 2018.

**Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastig.** Þróun starfsemi í framhaldsfræðslu undanfarin ár hefur meðal annars grundvallast á samstarfsyfirlýsingu ríkis, sveitarélaga og aðila vinnumarkaðarins frá 2010 um að efla samstarf til að hækka menntunarstig þjóðarinnar til aukinnar virkni í atvinnulífinu og samfélaginu í heild. Þessir aðilar lýstu því yfir að þeir myndu sameiginlega vinna að því að hlutfall fólks á vinnumarkaði, án viðurkenndrar starfs- eða framhaldsskólamenntunar, verði ekki hærra en 10% árið 2020. Til að ná því markmiði yrði framhaldsfræðslan eflað og jafnframt tryggt að menntun og færni sem er metin innan framhaldsfræðslunnar verði viðurkennd innan framhaldsskólans og að þeir sem þess óska geti bætt við menntun sína án hindrana.

Til þess að fylgja eftir yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar frá árinu 2015, hefur fjármagn verið tryggt til eftirfylgni við sameiginlegar áherslur menntayfirvalda og aðila vinnumarkaðarins sem lúta að því að tryggja starfsemi símenntunarmiðstöðva og námstækifæri fyrir nemendur 25 ára og eldri, bæta skilyrði til starfsnáms með reglulegum og auknum framlögum til vinnustaðanámssjóðs (á málefnasviði framhaldsskólastigs) og hefja vinnu við að skilgreina fagháskólanám og hvernig það gæti tengst bæði framhalds- og háskólakerfinu. Aukin framlög í fjárlögum vegna þessara áherslna munu nema 200 m.kr. á ári hverju, segir í yfirlýsingunni.

Þróun í framhaldsfræðslu fyrir fatlað fólk hefur verið á þann veg að færa hana eftir því sem unnt hefur verið til símenntunarmiðstöðva og táknmálstúlkun í daglegu lífi heyrnarlausra og heyrnarskertra hefur verið aukin.

**Stjórnsýsla mennta- og menningarmála.** Störf á aðalskrifstofu ráðuneytisins í byrjun árs 2016 eru 63 sem er fækkun um 15% frá meðaltali síðustu tíu ára en á sama tíma hafa kröfur til ráðuneytisins og stofnana þess aukist, nú síðast með lögum um opinber fjármál. Yfirstjórn og eftirlit ráðuneytisins nær til starfsemi meira en 50 ríkisstofnana og hátt í 40 sjóða og styrkjaliða. Ráðuneytið gerir og hefur eftirlit með samningum við flestar stofnanir sínar og um það bil 90 einkaaðila um ýmiss konar rekstrarverkefni og fjárveitingar í fjárlögum. Þá á ráðuneytið í beinum samskiptum við sveitarfélög, leikskóla, grunnskóla, félög og samtök. Stór hluti þessara stofnana, sjóða og aðila sem ráðuneytið er með samninga við hefur fát starfsfólk og á því fullt í fangi með að uppfylla væntingar um þjónustu og stjórnsýslu. Því er mikið leitað til ráðuneytisins eftir stoðþjónustu. Til að efla starfsemi hefur ráðuneytið unnið að sameiningu og samstarfi stofnana. Jafnframt því hefur það endurbætt samninga sem því ber að gera og aukið eftirlit með framkvæmd þeirra. Þá hefur ráðuneytið flutt ýmis afgreiðslu- og þjónustuverkefni til stofnana og einfaldað framkvæmd.

Rannsóknamiðstöð Íslands hefur fengið fleiri verkefni á undanförunum árum sem hefur haft í för með sér aukið umfang og aukið þverfaglegt samstarf sem tengir saman rannsóknir, nýsköpun, menntun og menningu. Stofnunin leitast við að þjóna þekkingarsamfélaginu hér á landi, en ekki aðeins þeim sem stunda rannsóknir. Sjóðum í umsýslu stofnunarinnar hefur fjölgað og starfsemin verið endurskipulögð. Stofnunin hefur lagt niður greiningadeild sína og er ætlunin að byggja slíka starfsemi upp innan ráðuneytisins sem lið í því að efla stefnu- mótunarhlutverk þess.

Menntamálastofnun tók við verkefnum Námsgagnastofnunar og Námsmatsstofnunar og verkefnum frá aðalskrifstofu ráðuneytisins. Þar á meðal er að sjá nemendum í skyldunámi fyrir námsgögnum en upplýsingatækni er nýtt í vaxandi mæli á þessu sviði, m.a. með útgáfu á rafrænu námsefni. Á fjárlögum 2016 er sérstöku fjárframlagi að upphæð 10 m.kr. varið til útgáfu námsefnis á táknmáli með áherslu á móðurmálskennslu og tilrauna með fjarkennslu. Auk þessa annast stofnunin söfnun, greiningu og birtingu upplýsinga um menntamál og hefur með höndum framkvæmd ytra mats.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014-2016.

	Reikningur 2014	Fjárlög 2015	Fjárlög 2016
Heildarútgjöld málefnasviðsins í m.kr.			
Leikskóla- og grunnskólastig .....	192	212	223
Framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastig .....	1.763	1.813	2.005
Stjórnsýsla mennta- og menningarmála .....	1.589	1.552	2.684
<b>Samtals .....</b>	<b>3.544</b>	<b>3.577</b>	<b>4.912</b>

### 3. Stefna og markmið

Meginmarkmið málefnasviðsins er í fyrsta lagi að leikskóla- og grunnskólanemendur verði að virkum þátttakendum í lýðræðissamfélagi og vel undirbúnir fyrir áframhaldandi nám. Í öðru lagi að framhaldsfræðsla og menntun óflokkuð á skólastig greiði leið nemenda til formlegrar menntunar, hækki menntunarstig þjóðarinnar og auki hæfni þeirra til þátttöku í samfélaginu og á vinnumarkaði. Í þriðja og síðasta lagi að stjórnsýsla auki gæði og skilvirkni starfsemi í málaflokkum ráðuneytisins.

- Bæta lestrargetu og læsi nemenda svo þeir öðlist hæfni til að stunda nám á næsta skólastigi og taka virkan þátt í samfélaginu.
- Nemendur fái þjónustu og stundi nám sem hæfir getu og þörfum þeirra svo hver og einn þroskist út frá eigin forsendum.
- Stuðla að góðu framboði á vönduðu og fjölbreyttu námsefni sem hæfir mismunandi kennsluháttum og ólíkum nemendum á skólaskyldualdri.
- Greiða leið fullorðinna einstaklinga að formlegri menntun og auka starfshæfni í þeim tilgangi að fjölga á vinnumarkaði fólki sem hefur viðurkennda starfs- eða framhaldsskólamenntun.
- Móta stefnur á grundvelli góðra gagna og samráðs við hagsmunaaðila til að styrkja yfirstjórn, stefnumótun, eftirlit og mat á ávinningi af starfsemi og einstaka aðgerðum.

Sértækt markmið fyrir leikskóla- og grunnskólastig er að:

- Hlutfall nemenda við lok grunnskóla sem ná lágmarksviðmiðum í lestri verði 90% árið 2018 en það var 79% árið 2012.

#### 4. Áherslur og aðgerðir

Almennt verður á næstu árum lögð áhersla á tvennt í áframhaldandi vinnu við stefnumótun: Afla upplýsinga og greina starfsumhverfi og starfsemi annars vegar og samráð við hagsmuna- og framkvæmdaaðila hins vegar.

- Áfram verður lögð áhersla á að bæta læsi og lestrargetu nemenda með samvinnu yfirvalda, skóla og heimila. Næstu ár stendur ráðuneytið fyrir sérstöku læsisverkefni sem byggir á þjóðarsáttmála milli ráðherra og sveitarfélaga um skuldbindandi ákvörðun um að bæta árangur nemenda í læsi. Verkefnið felst í því að efla ráðgjöf, stuðning og starfsþróun í skólum og hefur Menntamálastofnun ráðið læsisráðgjafa til að sinna því á landsvísu. Búin verða til skimunarpróf fyrir grunnskóla auk þess sem inntaki samræmdra könnunarprófa verður breytt. Einnig hefur Heimili og skóla – landssamtökum foreldra verið að falið að auka vitund foreldra um ábyrgð þeirra á læsi barna sinna með ýmsum aðferðum.
- Á næstu árum munu reynslumiklir kennarar hætta störfum vegna aldurs. Mikilvægt er að endurnýjun í hópi kennara mæti þörfum fyrir nýliðun, sérstaklega til að bæta kennslu í lestri, stærðfræði og raungreinum. Þessi áhersla tengist áformum um að efla kennaramenntun sem fjallað er um í kynningu fyrir málefnasviðið háskólastig.
- Til að þjónusta og nám hæfi getu og þörfum nemenda verða niðurstöður úttektar nýttar til að styðja við nauðsynlegar umbætur í þágu náms án aðgreiningar, bæði með tilliti til námsþátta og þjónustuþátta.
- Mikilvægt er að tryggja vönduð og fjölbreytt námsgögn fyrir nemendur á skólaskyldualdri. Fyrirkomulag við námsgagnagerð verður endurskoðað og útgáfa og dreifing námsgagna. Meðal annars verður komið á rafbókakerfi sem nýtast mun við gerð og dreifingu rafræns efnis og gerð námsefnis á vissum greinasviðum verður boðin út. Áhersla verður lögð á að bæta framboð námsgagna á íslensku táknumáli.
- Til að greiða leið fullorðinna í formlegt nám og auka starfshæfni verður stuðlað að því að raunfærnimat verði áfram metið til eininga í viðurkenndu framhaldsskólanámi.
- Til að styrkja yfirstjórn verður unnið að því að efla heildareftirlit, greiningu og árangursmat á vegum ráðuneytisins sem byggji m.a. á gögnum sem stjórnsýslustofnanir safna í aðgengileg gagnasöfn og að stofnanir og sjóðir komi á skilvirku innra eftirliti.



## 5. Fjármögnun

	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Útgjaldarammi málefнасviðsins í m.kr.					
<b>Önnur skólastig og stjórnsýsla mennta- og menningarmála</b>	<b>4.952</b>	<b>5.026</b>	<b>5.101</b>	<b>5.176</b>	<b>5.251</b>

### Málefнасvið 23: Sjúkrahúspjónusta

#### 1. Starfsemi

Starfsemi á þessu málefнасviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra velferðarráðuneytisins. Það skiptist í þrjá málaflokka, en þeir eru:

- Sérhæfð sjúkrahúspjónusta.
- Almenn sjúkrahúspjónusta.
- Erlend sjúkrahúspjónusta.

Sérhæfða sjúkrahúspjónustu veita Landspítalinn (LSH) og Sjúkrahúsið á Akureyri. Almenn sjúkrahúspjónusta er veitt á sjúkrasviðum heilbrigðisstofnana heilbrigðisumdæma. Til erlendar sjúkrahúspjónustu telst sjúkrakostnaður vegna veikinda og slysa erlendis og brýn meðferð sem veitt er erlendis.

#### 2. Þróun starfsemi og útgjalda

**Sérhæfð sjúkrahúspjónusta.** Rekstrargrunnur sérhæfðu sjúkrahúsanna hefur verið styrktur til muna á síðastliðnum árum. Í gildi er sérstök tækjakaupaáætlun fyrir árin 2014–2018 sem ríkisstjórnin samþykkti undir lok árs 2013 og ætlað er að vinna á uppsafnaðri þörf fyrir endurnýjun tækjabúnaðar spítalanna. Við sama tilefni voru framlög til viðhaldsverkefna aukin ótímabundið á báðum spítölum. Frekari uppbygging er fyrirhuguð, sbr. ályktun Alþingis frá janúar 2014 um endurbyggingu LSH við Hringbraut. Framkvæmdir eru hafnar við sjúkrahótel og lokahönnun meðferðarkjarna er hafin skv. fjárlögum 2016.

**Almenn sjúkrahúspjónusta.** Heilbrigðisstofnunum, þó ekki starfsstöðvum, hefur fækkað á undanförunum árum eftir að ráðist var í sameiningu stofnana á landsbyggðinni. Þannig voru allar heilbrigðisstofnanir á Norðurlandi sameinaðar í eina og það sama gert á Suðurlandi og Vestfjörðum. Eftir þessar breytingar er ein stofnun starfandi í hverju umdæmi en áður höfðu heilbrigðisstofnanir á Austurlandi, Vesturlandi, Reykjanesi og á höfuðborgarsvæðinu verið sameinaðar. Markvisst hefur verið unnið að samtengingu rafrænnar sjúkra-skrár á landsvísu á undanförunum árum.

**Erlend sjúkrahúspjónusta.** Af þessum málaflokki er greitt fyrir sjúkrahúspjónustu sem ekki er veitt á Íslandi. Ekki liggur fyrir að miklar breytingar verði á fjárheimildum en ljóst að hluti af þessari þjónustu mun flytjast inn á Landspítalann með tilkomu aukinna möguleika á að veita ýmsa þjónustu hér á landi með viðbótarþekkingu og tækniþróun.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefнасviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014–2016.

Heildarútgjöld málefnasviðsins í m.kr.	Reikningur 2014	Fjárlög og fjárukalög 2015	Fjárlög 2016
Sérhæfð sjúkrahúsjónusta .....	55.598	57.477	65.555
Almenn sjúkrahúsjónusta .....	7.978	6.530	7.197
Erlend sjúkrahúsjónusta .....	2.909	2.908	2.117
<b>Samtals .....</b>	<b>66.486</b>	<b>66.915</b>	<b>74.869</b>

### 3. Stefna og markmið

Helstu áskoranir tengjast breyttri aldurssamsetningu þjóðarinnar en hlutfallsleg fjölgun aldraðra er meiri en fjölgun landsmanna í heild. Einnig er sjúkdómabyrði og áhættuþættir vegna aukningar á lífsstílstengdum sjúkdómum sem og krafa um öruggari og aðgengilegri heilbrigðisþjónustu áleitin verkefni. Tækjakostur og húsnæði hefur ekki notið nægilegs viðhalds þótt áttak hafi verið gert í þeim efnum frá árinu 2013. Þá þarf að efla skilvirkni og hagkvæmi í heilbrigðisþjónustu vegna aukins lyfjakostnaðar.

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að sjúkrahúsjónusta á Íslandi sé í fremstu röð í samanburði við nágrannaríki og að sjúklingurinn og öryggi hans séu ætíð í fyrirrúmi.

Stefna og markmið fyrir sjúkrahúsjónustu byggjast á eftirfarandi meginþáttum:

- Sjúkrahúsjónusta standist samanburð við nágrannaríki.
- Aðgangur að nauðsynlegri sjúkrahúsjónustu sem mótast af gæðum og öryggi sé greiður.
- Aðgangur að nauðsynlegri sjúkrahúsmeðferð sem ekki er unnt að veita hér á landi sé greiður.

### 4. Áherslur og aðgerðir

Áherslur og aðgerðir til að ná markmiðum:

- Byggingaframkvæmdir við meðferðarkjarna LSH verði boðnar út árið 2018 og verði komnar á fullt skrið frá og með árinu 2019.
- Unnið að undirbúningi þess að bætt verði aðstaða við sjúkrahúsið á Akureyri þar sem m.a. er þörf fyrir nýja legudeild.
- Gerð verði áætlun fyrir árslok 2017 um mönnun og leiðir til að laða starfsfólk til starfa.
- Meðferðarferli sjúklinga á sjúkrahúsum verði skilgreint fyrir árslok 2017.
- Viðmið verði sett um hámarksbiðtíma eftir innlögn, eftir þjónustu innan sjúkrahúss og eftir útskrift þegar meðferð lýkur til að tryggja að hver skjólstæðingur fái rétta þjónustu á réttum stað á réttum tíma. Þetta verði gert fyrir bráðamóttökudeildir, legudeildir og göngudeildir og verði lokið árið 2017.
- Af veltu verði ætluð 1,8% til viðhalds og endurnýjunar á tækjabúnaði.
- Sjúkraskrárkerfi heilbrigðisstofnana verði að fullu samtengt árið 2018.
- Unnið verði markvisst að því að auka teymisvinnu heilbrigðisstarfsfólks sem kemur að meðferð sjúklings innan og utan stofnana. Stjórnendur stofnana leggi fram áætlun um breytt verklag og þörf fyrir fleira fagmenntað starfsfólk eigi síðar en árið 2018.
- Unnið verði áfram að eflingu klínískra lyfjafraeðinga á heilbrigðisstofnunum í samræmi við lyfjastefnu til ársins 2020.

- Ávallt verði leitað eftir hagkvæmstu leið til að veita þjónustuna, meðal annars með samanburði á verði og gæðum og kannað reglulega hvort hagkvæmt og mögulegt sé að flytja þjónustuna heim.

## 5. Fjármögnun

	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Útgjaldarammi málefнасviðsins í m.kr.					
<b>Sjúkrahúsþjónusta .....</b>	<b>77.171</b>	<b>77.962</b>	<b>82.116</b>	<b>87.756</b>	<b>91.610</b>

### Málefnasvið 24: Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa

#### 1. Starfsemi

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

- Heilsugæsla.
- Sérfræðiþjónusta og hjúkrun.
- Sjúkraþjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun.
- Sjúkraflutningar.

Málefnasviðið nær yfir heilsugæslu, sérfræðiþjónustu og hjúkrun, sjúkra-, iðju- og talþjálfun og sjúkraflutninga.

**Heilsugæsla.** Heilsugæslu veita Heilsugæsla höfuðborgarsvæðisins, heilsugæslusvið heilbrigðisstofnana heilbrigðisumdæma, einkareknar heilsugæslustöðvar og sjálfstætt starfandi heimilislæknar.

**Sérfræðiþjónusta og hjúkrun.** Sérfræðiþjónustu og hjúkrun utan sjúkrahúsa veita sérgreinalæknar, tannlæknar, hjúkrunarfræðingar og ljósmæður. Einnig fellur þjónusta sjúkrahótels undir þennan þátt.

**Sjúkraþjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun.** Sjúkraþjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun utan sjúkrahúsa veita sjúkraþjálfarar, iðjuþjálfar og talmeinafræðingar. Heyrnar- og talmeinafærðingur Íslands heyrir einnig undir þennan þátt.

**Sjúkraflutningar.** Sjúkraflutningar falla undir þennan þátt ásamt ferðum innanlands sem greiddar eru á grundvelli reglugerðar um ferðakostnað.

#### 2. Þróun starfsemi og útgjalda

**Heilsugæsla.** Ýmsar breytingar hafa verið gerðar á síðustu tveimur árum til að styrkja heilsugæslu á landinu. Rekstrargrunnur Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins hefur verið styrktur, tekin hefur verið ákvörðun um fjölgun sálfræðinga í heilsugæslu, framlög til heima-hjúkrunar hafa verið aukin, námstöðum fyrir heilsugæslulækna hefur fjölgað og komið hefur verið á viðbótarnámi í heilsugæsluhjúkrun í samvinnu við Háskólann á Akureyri. Nýtt greiðslulíkan hefur verið þróað sem verður innleitt á höfuðborgarsvæðinu árið 2016. Heilbrigðisstofnunum hefur fækkað á undanförunum árum þar sem stofnanir á landsbyggðinni hafa verið sameinaðar. Þannig voru allar heilbrigðisstofnanir á Norðurlandi sameinaðar í eina og það sama gert á Suðurlandi og Vestfjörðum. Eftir þessar breytingar er ein heilbrigðisstofnun starfandi í hverju umdæmi en áður höfðu heilbrigðisstofnanir á Austurlandi, Vesturlandi, Reykjanesi og á höfuðborgarsvæðinu verið sameinaðar. Markvisst hefur

verið unnið að samtengingu rafrænnar sjúkraskrár á landsvísu á undanförunum árum. Hreyfiseðlar hafa verið innleiddir í heilsugæslu frá árinu 2014.

**Sérfræðiþjónusta og hjúkrun.** Gerður var samningur um gjaldfrjálsa þjónustu tannlækna við börn á árinu 2013. Fyrirhugað er að endurskoða samninga við sérgreinalækna með það að markmiði að þjónusta nýtist sjúklingum sem best og á sem hagkvæmasta hátt, en samningur sérgreinalækna hefur farið umfram umsamið þjónustumagn á undanförunum árum. Nefnd hefur verið að störfum til að kanna fýsileika aukinnar fjarheilbrigðisþjónustu. Samið hefur verið um sjúkrahótelþjónustu á Akureyri og hafin er bygging nýs sjúkrahótelis við Landspítalann sem áætlað er að ljúka síðla árs 2017. Fæðingarstöðum á stofnunum hefur fækkað á undanförunum árum en fæðingum í heimahúsum fjölgað. Einnig hefur legutími eftir fæðingu styst sem hefur kallað á meiri þjónustu ljósmæðra í heimahúsum.

**Sjúkra-, iðju- og talþjálfun.** Þjónusta sjúkraþjálfara, iðjuþjálfara og talþjálfara er veigamikill þáttur í heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa. Kostnaður hins opinbera vegna þjálfunar hefur ítrekað verið meiri en áætlað hefur verið á undanförunum árum. Dregið var úr greiðsluþátttöku fyrir þjálfun á árinu 2014 þannig að notendur þjónustunnar greiða að fullu fyrir fyrstu fimm skipti í þjálfun. Húsnæði Heyrnar- og talmeinstöðvar er ófullnægjandi og þarf stöðin að fara í nýtt húsnæði sem fyrst.

**Sjúkraflutningar.** Í samræmi við breytingar á heilbrigðisþjónustu í dreifbýli og sameiningu stofnana hefur fyrirkomulag sjúkraflutninga verið í endurskoðun. Gerður var samningur við Slökkvilið höfuðborgarsvæðisins um sjúkraflutninga á árinu 2014. Samningur um sjúkraflug er í gildi en fyrirhugað er að bjóða þá þjónustu út á árinu 2016.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014–2016.

	Reikningur 2014	Fjárlög og fjáráukalög 2015	Fjárlög 2016
Heildarútgjöld málefnasviðsins í m.kr.			
Heilsugæsla .....	15.283	17.268	19.648
Sérfræðiþjónusta og hjúkrun .....	11.311	12.272	12.902
Sjúkraþjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun .....	2.503	2.744	3.012
Sjúkraflutningar .....	2.079	2.066	2.129
<b>Samtals .....</b>	<b>31.177</b>	<b>34.350</b>	<b>37.690</b>

### 3. Stefna og markmið

Helstu áskoranir málefnasviðsins í heild tengjast breyttri aldurssamsetningu þjóðarinnar en hlutfallsleg fjölgun aldraðra er meiri en fjölgun landsmanna. Einnig eru sjúkdómabyrði og áhættuþættir vegna aukningar á lífsstílstengdum sjúkdómum sem og krafa um öruggari og aðgengilegri heilbrigðisþjónustu áleitni verkefni. Tækjakostur og húsnæði hefur ekki notið nægilegs viðhalds og þá er þarft að efla skilvirkni og hagkvæmi í heilbrigðisþjónustu vegna aukins lyfjakostnaðar. Aðrar áskoranir eru ekki nægilega markvisst samstarf við aðra heilbrigðisþjónustu og nauðsyn þess að tryggja sem best jafnan aðgang allra landsmanna að heilbrigðisþjónustu óháð búsetu, meðal annars með fjarheilbrigðisþjónustu.

**Heilsugæsla.** Helstu áskoranir heilsugæslu eru fáir heimilislæknar miðað við fjölda annarra sérfræðilækna hér á landi. Sama gildir þegar miðað er við aðrar Evrópuþjóðir og þá er biðtími eftir viðtali við lækna oft of langur.

**Sérfræðiþjónusta og hjúkrun.** Helstu áskoranir sérfræðiþjónustu og hjúkrunar eru ekki nægilega markviss nýting sérfræðiþjónustu og vaxandi þörf fyrir að sinna tannheilsu eldri borgara og öryrkja.

**Sjúkra-, iðju- og talþjálfun.** Helstu áskoranir vegna sjúkra-, iðju- og talþjálfunar eru að fjölgun aldraðra kallar á aukna þjálfun til að fyrirbyggja færnitap. Einnig mun fólki með tímabundna eða varanlega færniskerðingu fjölga vegna betri meðferðar eftir áföll og slysum sem aftur leiðir til ýmiss konar viðvarandi endurhæfingar. Þá er skortur á talmeinafræðingum.

**Sjúkraflutningar.** Helstu áskoranir varðandi sjúkraflutninga eru vaxandi þörf fyrir þjónustuna vegna breytinga á skipulagi heilbrigðisþjónustu og auknar kröfur um færni og þekkingu sjúkraflutningamanna sem tengjast fyrstu viðbrögðum við sjúkdómsástandi eða slysum.

Framtíðarsýn málefna sviðsins er að heilbrigðisþjónusta verði samþætt og samfelld á öllum þjónustustigum, í samráði við notendur.

Stefna og markmið fyrir heilsugæslu byggjast á eftirfarandi meginþáttum:

- Heilsugæslan sé örugg, vel mönnuð, geti sinnt þörfum fjölmenningsarsamfélags og sé fyrsti viðkomustaður og samhæfingaraðili heilbrigðisþjónustu.
- Heilsugæslan verði styrkt og efld sem fyrsti viðkomustaður innan heilbrigðisþjónustunnar þannig að 80% nýrra samskipta á ári hverju verði við heilsugæsluna.
- Innleidd verði breyting á greiðslukerfinu í samræmi við áætlanir um innleiðingu nýs greiðslukerfis í heilsugæslu. Greiðslukerfið verði innleitt í Heilsugæslu höfuðborgarsvæðisins árið 2016 og síðar unnið að aðlögun og innleiðingu þess annars staðar á landinu.
- Allir notendur heilsugæslu eigi kost á að hafa eigin heimilislækni eða annan heilbrigðisstarfsmann sem ábyrgðaraðila fyrir þjónustu viðkomandi (þjónustustjóra), frá árinu 2017.
- Boðið verði upp á rafrænar tímabókanir í allri heilsugæslunni í gegnum heilsugáttina Veru frá árinu 2017.
- Boðið verði upp á heilbrigðisþjónustu, þ.m.t. fjarheilbrigðisþjónustu, með hagnýtingu nýrrar samskiptatekni í öllum heilbrigðisumdæmum eigi síðar en á árinu 2019.
- Aðgengi verði að þverfaglegum teymum á heilsugæslustöðvum í öllum heilbrigðisumdæmum fyrir árslok 2019.

Stefna og markmið fyrir sérfræðiþjónustu og hjúkrun byggjast á eftirfarandi meginþáttum:

- Sjúklingasamlag hjá sérfræðilæknum endurnýjist á hverju ári um 20% frá og með árinu 2017.
- Aðgengi að sérfræðilæknum verði aukið um allt land.
- Mat á gæðum- og hagkvæmni sérfræðiþjónustu lækna og hjúkrunarfræðinga utan stofnana liggi fyrir við árslok 2019.
- Mat á gæðum og hagkvæmni varðandi þjónustu ljósmæðra og tannlækna liggi fyrir við árslok 2020.
- Þarfragreining fyrir sérfræðiþjónustu heilbrigðisstarfsmanna liggi fyrir í samræmi við stefnu og framtíðarsýn stjórnvalda í heilbrigðismálum fyrir árið 2018.
- Greiðslur sjúkratryggðra fyrir heilbrigðisþjónustu verði jafnaðar þannig að þeir sem þurfa á mikilli heilbrigðisþjónustu að halda verði ekki fyrir miklum kostnaði vegna þess. Greiðsluþátttökukerfi verði rökrétt og réttlát.

Stefna og markmið fyrir sjúkra-, iðju- og talþjálfun byggjast á eftirfarandi meginþáttum:

- Mat á gæðum- og hagkvæmni sjúkra-, iðju- og talþjálfunar utan stofnana liggja fyrir við árslok 2020.
- Þarfagreining fyrir þjálfun liggja fyrir í samræmi við stefnu og framtíðarsýn stjórnvalda í heilbrigðismálum fyrir árslok 2018.
- Fólki með skerta færni geti búið á eigin heimilum með viðeigandi íhlutun.

Stefna og markmið fyrir sjúkraflutninga byggjast á eftirfarandi meginþáttum:

- Rafræn skráning sjúkraflutninga verði hluti af rafrænni sjúkraskrá fyrir árið 2018.
- Meiri færni og þjálfun sjúkraflutningamanna. Áætlun liggja fyrir í lok árs 2016.
- Þarfagreining fyrir sjúkraflutninga liggja fyrir í hverju heilbrigðisumdæmi í samræmi við stefnu og framtíðarsýn stjórnvalda í heilbrigðismálum fyrir árslok 2017.

#### 4. Áherslur og aðgerðir

##### Heilsugæsla

Áherslur og aðgerðir til að ná markmiðum:

- Fjölgun heilbrigðisstarfsfólks verði í samræmi við fjölgun íbúa og aldursdreifingu, frá 2017.
- Sérnámsstöður heilsugæslulækna í heilsugæslu, frá og með 2017.
- Sérnámsstöður hjúkrunarfræðinga í heilsugæslu, frá og með 2017.
- Fjármögnun eftir forskrift – greiðslukerfi heilsugæslunnar verði í samræmi við tillögur um þjónustustýringu. Innleiðingu verði lokið á árinu 2018.
- Meta árangur af tilraunaverkefni um sameiginlega símaráðgjöf á árinu 2017.
- Fleiri sálfræðingar verði ráðnir á heilsugæslustöðvar. Frá 2016–2019.
- Hreyfiseðlar standi til boða um allt land, frá og með 2017.
- Innleiða tillögur verkefnisstjórnar í öldrunarþjónustu um eflingu heimahjúkrunar og samstarf við félagslega heimþjónustu til að mæta þjónustubörf við þá sem búa heima, frá og með 2017.

##### Sérfræðiþjónusta og hjúkrun

Áherslur og aðgerðir til að ná markmiðum:

- Samningur við sérgreinalækna verði endurskoðaður meðal annars með það að markmiði að auka aðgengi sjúklinga.
- Fjarheilbrigðisþjónusta verði í vaxandi mæli nýtt til að auka aðgengi allra landsmanna að sérfræðiþjónustu.
- Eftirlitshlutverk Embættis landlæknis verði eftl í samræmi við aukin verkefni.
- Gerð verði áætlun um tilhögun gæða- og hagkvæmniúttekta á sérfræðiþjónustu lækna og hjúkrunarfræðinga utan stofnana fyrir árið 2018. Sambærileg áætlun verði gerð varðandi ljósmæður og tannlækna í kjölfarið.
- Gerð verði þarfagreining fyrir sérfræði- og hjúkrunarþjónustu utan sjúkrahúsa fyrir árslok 2017.
- Greiðsluþátttökukerfi einstaklinga fyrir heilbrigðisþjónustu verði endurskoðað í því skyni að draga úr kostnaði einstaklinga sem þurfa á mikilli heilbrigðisþjónustu að halda.

### Sjúkraþjálfun, iðjuþjálfun og talþjálfun

Áherslur og aðgerðir til að ná markmiðum:

- Gerð verði áætlun um tilhögun gæða- og hagkvæmniúttekta á sérfræðipjónustu sjúkra-, iðju- og talþjálfunar utan stofnana fyrir árið 2018.
- Gerð verði þarfagreining fyrir sjúkra-, iðju- og talþjálfun utan sjúkrahúsa fyrir árslok 2017.
- Innleidd verði endurhæfing og önnur íhlutun í heimahúsum fyrir einstaklinga með skerta færni. Hefjist árið 2016 og verði lokið fyrir árslok 2017.

### Sjúkraflutningar

Áherslur og aðgerðir til að ná markmiðum:

- Samtenging við rafræna sjúkraskrá árið 2018.
- Menntun sjúkraflutningamanna verði aukin þannig að enginn hafi minni menntun en sem svarar núverandi neyðarflutningastigi. Verði lokið á árinu 2019.
- Endurskoðuð verði viðmið sjúkraflugs fyrir árið 2019.
- Á hverju umdæmissjúkrahúsi verði unnin þarfagreining fyrir sjúkraflutninga í umdæminu og gerð áætlun um aðgerðir til að mæta metinni þörf. Áætlun liggi fyrir á árinu 2017.

## 5. Fjármögnun

	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Útgjaldarammi málefnasviðsins í m.kr.					
<b>Heilbrigðismál utan sjúkrahúsa .....</b>	<b>38.866</b>	<b>39.734</b>	<b>40.598</b>	<b>41.466</b>	<b>42.338</b>

## Málefnasvið 25: Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta

### 1. Starfsemi

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

- Hjúkrunar-, dvalar- og dagdvalarrými.
- Heilbrigðisstofnanir, hjúkrunar- og dvalarrými.
- Endurhæfingarrými.
- Framkvæmdasjóður aldraðra.

Hjúkrunar- og dvalarrými eru staðsett og rekin á sérstökum hjúkrunar- og dvalarheimilum og einnig á heilbrigðisstofnunum. Undir málefnasviðið fellur einnig dagdvöl. Endurhæfingarrými eru á hjúkrunarheimilum og heilbrigðisstofnunum.

**Hjúkrunarrými.** Hjúkrunarheimili eða hjúkrunarrými eru ætluð einstaklingum, óháð aldri, sem eru of lasburða til að búa sjálfstæðri búsetu á eigin heimili þrátt fyrir aðstoð. Um er að ræða vist á dvalarheimilum, sambýlum eða í sérhönnuðum íbúðum. Þjónustan á að byggjast á einstaklingsbundnu mati á heilsufarslegum og félagslegum þörfum viðkomandi. Einnig þurfa einstaklingar að eiga kost á að geta komið þangað til hvíldarinnlagnar. Sérstök færni- og heilsumatsnefnd í hverju heilbrigðisumdæmi, skipuð af ráðherra, metur þörf fólks fyrir dvöl í hjúkrunarrými hvort sem er til langframa eða til hvíldarinnlagna.

**Endurhæfingarrými.** Endurhæfingarrými hafa það hlutverk að endurhæfa fólk með færniskerðingu af völdum veikinda eða slysa. Þau eru rekin á grundvelli þjónustusamninga ríkisins við rekstraraðila og á opinberum heilbrigðisstofnunum. Einnig er endurhæfing í boði á hjúkrunarheimilum, ýmist á sérstökum deildum eða rýmum. Boðið er upp á endurhæfingu bæði í sólarhrings- og dagþjónustu.

**Dvalarrými og dagdvöl.** Dvalarheimili er stofnun fyrir aldraða, 67 ára eða eldri, sem ekki eru færir um að búa á eigin vegum þrátt fyrir heimaþjónustu. Sérstök færni- og heilsu- matsnefnd, skipuð af ráðherra, metur þörf fólks fyrir dvöl í dvalarrými. Dagdvöl aldraða er ætluð einstaklingum 67 ára og eldri. Boðið er upp á almenna dagdvöl, dagdvöl fyrir heila- bilaða og dagdvöl með endurhæfingu.

**Framkvæmdasjóður aldraða.** Framkvæmdasjóður aldraða skal stuðla að uppbygg- ingu og eflingu öldrunarþjónustu um land allt. Fjármagni sjóðsins skal m.a. varið til byggingar og nauðsynlegra breytinga og endurbóta á þjónustumiðstöðvum, dagdvöl og öðrum stofnunum fyrir aldraða, en þó ekki íbúða í eigu einstaklinga, félagasamtaka og/eða sveitarfélaga. Stjórn Framkvæmdasjóðs aldraða annast stjórn sjóðsins og gerir árlega tillög- ur til ráðherra um úthlutun úr sjóðnum.

## 2. Þróun starfsemi og útgjalda

Umtalsverð aukning hefur orðið á fjárheimildum málefnasviðsins á síðastliðnum tveimur árum. Á það sérstaklega við hjúkrunarþáttinn þar sem fjármunum vel á annan milljarð króna hefur verið varið til að styrkja rekstrargrunn heimilanna. Að auki hafa tímabundnar fjár- heimildir verið gerðar varanlegar bæði í málaflokki hjúkrunar og endurhæfingar. Einnig hefur orðið raunaukning á framlögum til Framkvæmdasjóðs aldraða en með fjölgun þeirra sem greiða tekjuskatt hefur gjaldendum í Framkvæmdasjóð aldraða fjölgað.

**Hjúkrunarrými og dvalarrými.** Vegna styrkingar á rekstrargrunni hjúkrunarheimila var veitt rúmlega 700 m.kr. sérstaklega til þessa málaflokks á fjárlögum 2015. Auk þess var tímabundið 200 m.kr. framlag gert varanlegt á fjárlögum sama ár og 300 m.kr. bætt inn á árinu 2016. Samkvæmt samþykkt ríkisstjórnarinnar 18. mars 2016 má gera ráð fyrir að daggjaldagreiðslur til hjúkrunarheimila aukist á árinu 2016 í tengslum við væntanlega samninga við rekstraraðila heimilanna. Áherslubreytingar hafa orðið í starfsemi öldrunar- stofnana þannig að rýmum hefur ýmist verið fjölgað eða fækkað. Þannig hefur hjúkrunar- rýmum og dagdvalarrýmum verið fjölgað, meðal annars á kostnað dvalarrýma en breyting- arnar hafa ekki haft áhrif á heildarútgjöld málaflokksins. Þá hefur fjármögnun hjúkrunar- rýma breyst á þann hátt að með auknum lífeyrisréttindum íbúa eykst greiðsluþáttaka þeirra í kostnaði en framlög ríkissjóðs lækka á móti.

**Endurhæfingarrými.** Fjárveitingar til málaflokksins hafa verið nánast óbreyttar að raun- virði síðastliðin ár.

**Framkvæmdasjóður aldraða.** Sjóðurinn fær tekjur af sérstöku gjaldi sem lagt er á þá sem eru á aldrinum 16 til 69 ára og greiða tekjuskatt. Raunbreytingar sjóðsins stafa af breytingum á fjölda gjaldenda en síðastliðin ár hefur verið gert ráð fyrir um 1% fjölgun gjaldenda á ári. Að auki tekur gjaldið sjálft breytingum sem ætlað er að endurspeglar verð- lagsbreytingar á milli ára við afgreiðslu fjárlaga. Frá árinu 2011 hefur 625 m.kr. verið ráðstafað árlega til rekstrar hjúkrunarheimila.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014–2016.



Heildarútgjöld málefnasviðsins í m.kr.	Reikningur 2014	Fjárlög og fjáralög 2015	Fjárlög 2016
Hjúkrunar-, dvalar- og dagdvalarrými .....	25.028	26.518	30.280
Heilbrigðisstofnanir, hjúkrunar- og dvalarrými .....	3.155	3.582	4.035
Endurhæfingarrými .....	4.053	4.250	4.474
Framkvæmdasjóður aldraðra .....	1.729	1.246	1.303
<b>Samtals .....</b>	<b>33.965</b>	<b>35.596</b>	<b>40.092</b>

### 3. Stefna og markmið

Helstu áskoranir málefnasviðsins í heild tengjast breytttri aldurssamsetningu þjóðarinnar, en hlutfallsleg fjölgun aldraðra er meiri en fjölgun landsmanna. Einnig eru sjúkdómabyrði og áhættuþættir vegna aukningar á lífsstílstengdum sjúkdómum krefjandi verkefni. Þá hefur fólki með tímabundna eða varanlega færniskerðingu fjölgað vegna betri meðferðar eftir áföll og slys. Aðrar megináskoranir eru óskýr skil ábyrgðar milli ríkis og sveitarfélaga.

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að börn og fullorðnir eigi kost á heildstæðri þjónustu sem svarar þörfum þeirra varðandi hjúkrunar- og endurhæfingarrými. Styðja þarf við búsetu fólks á eigin heimilum með góðu aðgengi að dagdvalar- og endurhæfingarrýmum sem og að tímabundinni dvöl í hjúkrunarrýmum.

Markmiðið er einnig að tryggja gott aðgengi að upplýsingum, fjölga fjölbreyttum stuðningsúræðum fyrir einstaklinga sem búa heima en jafnframt að þjónusta á stofnunum standi til boða þegar hennar er þörf.

Verkefnisstjórn er að störfum og mun koma með tillögur að stefnu fyrir heilbrigðishluta öldrunarþjónustunnar fyrir lok apríl 2016.

Stefna og markmið fyrir hjúkrunar- og endurhæfingarþjónustu byggjast á eftirfarandi meginþáttum:

**Hjúkrunarrými.** Þörf fólks fyrir hjúkrunar- og dvalarrými verði mætt á réttum tíma og á réttu þjónustustigi og aðbúnaður í öllum hjúkrunarrýmum verði í samræmi við viðmið velferðarráðuneytisins.

- Fjölga þarf hjúkrunarrýmum með nýbyggingum eða endurbótum eldri rýma um allt að 350 rými fyrir árið 2020.
- Samningar verði til staðar milli ríkis og allra rekstraraðila hjúkrunarrýma í upphafi árs 2017.
- Þjónustuúræðum verði fjölgað og fjölbreytni aukin til þess að fólk geti búið sem lengst heima og að úrræðin taki mið af sértækum þörfum hvers og eins. Áætlun til 2020 liggja fyrir í ársbyrjun 2017.

**Endurhæfingarrými.** Endurhæfing sé hluti af heilbrigðisþjónustu fyrir alla aldurshópa.

- Stefna í endurhæfingarmálum liggja fyrir í árslok 2017.
- Nægilegur fjöldi endurhæfingarrýma sé til staðar fyrir alla aldurshópa bæði í frumendurhæfingu og til reglubundinnar viðhaldsendurhæfingar.
- Hluti af verkefnum stærstu endurhæfingarstofnana, svo sem Reykjalundar, Landspítala og Sjúkrahússins á Akureyri, verði að styðja endurhæfingarmeðferð á smærri heilbrigðisstofnunum og hjúkrunarheimilum.
- Gert sé ráð fyrir endurhæfingu á öllum hjúkrunar- og dvalarheimilum.

**Framkvæmdasjóður aldraðra.** Lagaumgjörð Framkvæmdasjóðs aldraðra sé skýr og sjóðnum á hverjum tíma gert kleift að standa við lögbundið hlutverk sitt.

- Endurskoðun á lögum um Framkvæmdasjóðinn verði lokið fyrir árslok 2017.
- Áætlun um greiðslustreymi til sjóðsins verði endurskoðuð fyrir árslok 2017.

#### 4. Áherslur og aðgerðir

##### Hjúkrunarrými

Áherslur og aðgerðir til að ná markmiðum:

- Byggingu fimm nýrra hjúkrunarheimila verði lokið árið 2020.
- Viðbyggingu við tvö hjúkrunarheimili verði lokið árið 2018.
- Lokið verði samningum milli ríkis og rekstraraðila hjúkrunarrýma fyrir ársbyrjun 2017.
- Unnið verði að því að það sérstaka gjald sem rennur í Framkvæmdasjóð aldraðra fari óskipt til fjármögnunar uppbyggingar hjúkrunarrýma, viðhalds og endurbóta á öldrunarstofnunum.
- Skoðað verði hvernig nýta megi tæknilausnir í hjúkrunar- og dvalarrýmum til að auka lífsgæði og færni íbúa, bæta umönnun og nýta mannafla betur.

##### Endurhæfingarrými

Áherslur og aðgerðir til að ná markmiðum:

- Brugðist verði við niðurstöðu mats á þörf fyrir fjölda og tegund endurhæfingarrýma á landinu fyrir árslok 2018.
- Skilgreind verði ábyrgð stærri endurhæfingarstofnana um faglega ráðgjöf og stuðning við endurhæfingarmeðferð á minni heilbrigðisstofnunum og hjúkrunarheimilum fyrir mars 2017.
- Innleiðing á breyttu ábyrgðarsviði stærri endurhæfingarstofnana varðandi faglega ráðgjöf og stuðning við endurhæfingarmeðferð á heilbrigðisstofnunum og hjúkrunarheimilum fyrir árslok 2017.
- Kröfufýsing um endurhæfingarþjónustu á hjúkrunar- og dvalarheimilum liggi fyrir í október árið 2017.
- Breytingar á endurhæfingarþjónustu á hjúkrunar- og dvalarheimilum, sbr. ofangreinda kröfufýsingu, verði innleiddar fyrir október árið 2018.

##### Framkvæmdasjóður aldraðra

Áherslur og aðgerðir til að ná markmiðum:

- Framkvæmdasjóður aldraðra fjármagni fyrirhugaðar byggingar hjúkrunarheimila í samræmi við ákvörðun ráðherra og framkvæmdaáætlun þar um.
- Frá árinu 2017 verði fjármagn sjóðsins ekki nýtt til rekstrar rýma.

#### 5. Fjármögnun

Útgjaldarammi málefnaviðsins í m.kr.	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
<b>Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta .....</b>	<b>42.106</b>	<b>43.448</b>	<b>43.820</b>	<b>45.642</b>	<b>46.495</b>

## Málefnasvið 26: Lyf og lækningavörur

### 1. Starfsemi

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra velferðarráðuneytisins. Það skiptist í þrjú málaflokka, en þeir eru:

- Lyf.
- Lækningavörur.
- Hjálpartæki.

### 2. Þróun starfsemi og útgjalda

Magnaukning hefur orðið bæði í flokki almennra lyfja og lyfja með S-merkingu en magnaukningin þar nemur rúmlega 6% yfir tveggja ára tímabil. Þá hefur einnig verið leiðrétt fyrir vanmati í útgjöldum til lyfjamála á fyrri árum.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014–2016.

Heildarútgjöld málefnasviðsins í m.kr.	Reikningur 2014	Fjárlög og fjáraukalög 2015	Fjárlög 2016
Lyf .....	14.821	15.259	14.126
Lækningavörur .....	-	-	-
Hjálpartæki .....	3.535	3.594	3.564
<b>Samtals .....</b>	<b>18.356</b>	<b>18.853</b>	<b>17.691</b>

### 3. Stefna og markmið

**Lyf.** Helstu áskoranirnar eru að heilbrigðisútgjöld vaxa hraðar en heildarútgjöld hins opinbera og útgjöld vegna nýrra lyfja vaxa hraðar en útgjöld vegna almennra lyfja og annarra heilbrigðismála. Væntingar sjúklinga til meðferðar með nýjum dýrum lyfjum aukast enn hraðar og ljóst að erfiðara verður að mæta auknum kostnaði vegna þessarar þróunar. Helstu áskoranir lyfjastefnu allra landa verður því í vaxandi mæli að skapa sátt um innleiðingu nýrra lyfja og brúa bilið milli væntinga, vísindalegrar framþróunar og fjárheimilda.

Framtíðarsýn málaflokksins er að tryggja að almenningur á Íslandi hafi áfram aðgang að lyfjum sem standast kröfur um gæði, virkni og öryggi lyfja. Einnig að tryggja að notkun lyfja hér á landi byggist á skynsamlegum og hagkvæmum grunni og að upplýsingar um lyf, ætlaðar almenningi og heilbrigðisstarfsmönnum, séu settar fram með hlutlægum og mál-fnalegum hætti og verndi almenning þannig gegn ólögumatri markaðssetningu lyfja.

Stefna og markmið fyrir lyf byggjast á eftirfarandi meginþáttum:

- Tryggu og öruggu aðgengi allra landsmanna að nauðsynlegum lyfjum.
- Öryggi og virkni lyfja og lyfjapjónustu verði ávallt tryggt og gæði höfð í fyrirrúmi.
- Skynsamleg og hagkvæm notkun lyfja verði tryggð.

**Lækningatæki.** Markmið með lögum um lækningatæki er að koma í veg fyrir að notendur þeirra verði fyrir tjóni. Einnig að tryggja að framleiðsla, viðhald og notkun lækningatækja sé í samræmi við bestu fagþekkingu á hverjum tíma. Lyfjastofnun sinnir eftirlitshlutverki vegna málaflokksins.

**Hjálpartæki.** Áskoranir málaflokksins felast í því að þeim sem þurfa aðstoð hjálpartækja fjölgar um 1% að jafnaði milli ára. Einnig gera framfarir í hjálpartækjum fleirum kleift að nýta slík tæki til aukinna lífsgæða. Þá hefur árlegur kostnaður vegna hjálpartækja verið van-áætlaður hjá Sjúkratryggingum Íslands.

Markmið með lagaákvæðum og reglugerð um hjálpartæki er að tryggja sjúkratryggðum aðstoð til verndar heilbrigði þeirra.

#### 4. Áherslur og aðgerðir

##### Lyf

Áherslur og aðgerðir til að ná markmiði um að tryggja öruggt aðgengi allra landsmanna að nauðsynlegum lyfjum:

- Unnið verði áfram að því að tryggja að lyf séu ávallt til í landinu. Skýra þarf ábyrgð á öflun lyfja og skerpa á ákvæðum laga og reglugerða um útvegum og birgðaskyldu lyfja.
- Útboð lyfja verði bætt og leitað eftir samstarfi um sameiginleg útboð með öðrum Norðurlandþjóðum.
- Unnið verði að því að tryggja aðgengi að lyfjum jafnt á landsbyggðinni og höfuðborgarsvæðinu með sérstaka áherslu á þá staði þar sem þjónusta er takmörkuð.

Áherslur og aðgerðir til að ná markmiði um að tryggja öryggi, gæði og virkni lyfja og lyfjaþjónustu:

- Endurskoðun lyfjalaga og reglugerða um lyf.
- Embætti landlæknis, Lyfjastofnun og Sjúkratryggingar Íslands hafi samvinnu um að bæta rafræna umsýslu lyfja. Fyrsta skref þeirrar samvinnu verði vinna að nýjum klínískum lyfjapækkingargrunni. Einnig er lagt til að skoðuð verði hagkvæmni þess að útvista rekstri lyfjagagnagrunna og rafrænni umsýslu lyfjamála.
- Endurskoðuð verði verkaskipting Lyfjastofnunar, Embættis landlæknis og Sjúkratrygginga Íslands hvað varðar eftirlit með allri notkun lyfja.

Áherslur og aðgerðir til að ná markmiði um að tryggja skynsamlega og hagkvæma notkun lyfja:

- Fært verði í lyfjalög að Embætti landlæknis hafi yfirumsjón með lyfjanefndum sem starfa á heilbrigðisstofnunum og sjái til þess að unnið sé eftir lyfjalistum og klínískum leiðbeiningum og nýti til þess lyfjagagnagrunn sinn og klínískar leiðbeiningar.
- Tölfræði lyfjamála verði samræmd þannig að Embætti landlæknis, Lyfjastofnun og Sjúkratryggingar Íslands nýti gagnagrunna til að veita almenningi og fagfólki hlutlausar, faglegar upplýsingar. Nauðsynlegt er að þessar stofnanir myndi með sér skilvirkt samstarf um upplýsingamál þannig að upplýsingar megi finna á einum stað.
- Settur verði á fót vinnuhópur á vegum ráðuneytisins sem geri framtíðarspá fyrir ný lyf og viðbragðsáætlun vegna þeirra.

Til að ná fram ofangreindum markmiðum hyggst heilbrigðisráðherra m.a. leggja fram á Alþingi frumvarp til nýrra lyfjalaga.

##### Hjálpartæki

Áherslur og aðgerðir til að ná markmiði:

- Aukið verði framlag vegna hjálpartækja í samræmi við aukinn fjölda notenda.

## 5. Fjármögnun

	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Útgjaldarammi málefnasviðsins í m.kr.					
<b>Lyf og lækningavörur .....</b>	<b>18.426</b>	<b>18.878</b>	<b>19.337</b>	<b>19.803</b>	<b>20.277</b>

### Málefnasvið 27: Örorka og málefni fatlaðs fólks

#### 1. Starfsemi

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð félags- og húsnæðismálaráðherra velferðar- ráðuneytisins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Það skiptist í fimm málaflokka, en þeir eru:

- Bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar.
- Bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð.
- Málefni fatlaðs fólks.
- Aðrar örorkugreiðslur.
- Jöfnun á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða.

Bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar, bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, málefni fatlaðs fólks og örorkugreiðslur falla undir ábyrgð félags- og húsnæðismálaráðherra velferðarráðuneytisins en jöfnun á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða er viðfangs- efni fjármála- og efnahagsráðuneytisins.

**Örorkulífeyrir almannatryggingakerfisins.** Innan almannatryggingakerfisins eru greiddar lífeyrisgreiðslur til þeirra sem metnir hafa verið til 75% örorku samkvæmt lögum um almannatryggingar. Endurhæfingarlífeyrir er greiddur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð til þeirra sem taka þátt í endurhæfingu. Greiðslurnar eru ætlaðar til framfærslu þeirra sem ekki hafa fulla starfsgetu og hafa ekki næga framfærslu af öðrum tekjum. Einnig er um að ræða styrki og uppbætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð sem koma til viðbótar sem sérstakur stuðningur við öryrkja vegna fötlunar, þeirra sem eru einir um heimilisrekstur og vegna lágra tekna sem og til að mæta öðrum sérstökum útgjöldum öryrkja. Örorku- lífeyrisgreiðslur almannatrygginga skiptast í grunnlífeyri, tekjutryggingu og aldurstengda örorkuuppbót. Örorkustyrkur greiðist þeim sem ekki eru metnir með fulla örorku. Þá er eftir atvikum greiddur barnalífeyrir hafi öryrki barn á framfæri. Endurhæfingarlífeyrir skiptist í sömu greiðsluflokka og örorkulífeyrir og eftir atvikum er þar einnig greiddur barnalífeyrir.

Málefni fatlaðs fólks. Starfsemi innan málaflokksins tekur meðal annars til sértækrar félagsþjónustu sveitarfélaga við fatlað fólk, en þjónusta við fatlað fólk var flutt frá ríki til sveitarfélaga árið 2011. Fimmtán þjónustusvæði bera ábyrgð á skipulagi og framkvæmd þjónustunnar. Til hópsins teljast þeir sem þarfnast sérstakrar þjónustu og stuðnings vegna fötlunar sinnar. Þá fellur réttindagæsla fyrir fatlað fólk undir málaflokkinn, en henni er ætlað að tryggja fötluðu fólki viðeigandi stuðning við gæslu réttinda sinna og að tryggja að sjálfs- ákvörðunarréttur þess sé virtur. Réttindagæslan samanstendur af þremur þáttum; réttindavakt velferðarráðuneytisins, svæðisbundnum réttindagæslumönnum og persónulegum tals- mönnum.

**Jöfnun á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða.** Í samræmi við lög nr. 113/1990, um tryggingagjald, hefur fjárframlagi verið veitt úr ríkissjóði til að jafna mismunandi örorku- byrði lífeyrissjóða frá árinu 2007. Framlagið rann í fyrstu eingöngu til lífeyrissjóða á

samningssviði Samtaka atvinnulífsins og Alþýðusambands Íslands og nam 0,15% af gjaldstofni tryggingagjalds árið 2007, 0,20% árið 2008 og 0,25% árið 2009. Frá árinu 2010 hefur framlagið numið 0,325% af gjaldstofni tryggingagjalds og runnið til allra lífeyrissjóða. Framlaginu er skipt á milli sjóðanna að teknu tilliti til hlutdeildar hvers lífeyrissjóðs í heildarörorkulífeyrisgreiðslum allra lífeyrissjóða á næstliðnu ári og hlutdeildar hvers lífeyrissjóðs í skuldbindingum lífeyrissjóða til greiðslu örorkulífeyris umfram 10% af heildar-skuldbindingum.

## 2. Þróun starfsemi og útgjalda

Öryrkjum hefur fjölgað árlega um 1,5–2,7% á síðustu fimm árum. Í nóvember 2015 fékk 16.351 öryrki lífeyrisgreiðslur frá Tryggingastofnun ríkisins en stofnunin hafði metið 17.275 einstaklinga með 75% örorku á sama tíma.

Framkvæmd og ábyrgð á málefnum fatlaðs fólks var flutt frá ríki til sveitarfélaga árið 2011 eins og áður sagði. Því er óverulegur hluti af fjárheimildum málefnasviðsins tengdur öðru en bótagreiðslum samkvæmt lögum um almannatryggingar, þ.e. málaflokkur 27.1, sem fær ríflega 72% af fjárheimild málefnasviðsins og bótagreiðslum samkvæmt lögum um félagslega aðstoð. Örorka, þ.e. málaflokkur 27.2, er með ríflega 18% af fjárheimild málefnasviðsins.

**Jöfnun á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða.** Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2015 kom fram að framlagið yrði lækkað um 20% á næstu árum þar til það fjaraði út. Var þetta sett fram í ljósi þess að þær forsendur sem framlagið er byggt á, þ.e. til að bregðast við vaxandi örorkubyrði lífeyrissjóða, hafa breyst töluvert. Einnig var ljóst að þörf lífeyrissjóða fyrir jöfnun á örorkubyrði hafði reynst vera mismunandi og þar af leiðandi var talið rétt að endurskoða fyrirkomulagið. Fallið var frá fyrirhugaðri lækkun framlags ársins 2015 en hún hefði numið um 89 m.kr. Í fjárlögum ársins 2016 er gert ráð fyrir að hlutfallið haldist óbreytt, þ.e. 0,325%, og leiðir það til hækkunar milli ára.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014–2016.

Heildarútgjöld málefnasviðsins í m.kr.	Reikningur 2014	Fjárlög og fjáraukalög 2015	Fjárlög 2016
Bætur skv. lögum um almannatryggingar .....	29.034	29.915	33.372
Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð .....	7.492	7.790	8.506
Málefni fatlaðs fólks .....	426	609	595
Aðrar örorkugreiðslur .....	724	683	71
Jöfnun á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða .....	3.072	3.287	3.582
<b>Samtals .....</b>	<b>40.748</b>	<b>42.284</b>	<b>46.126</b>

## 3. Stefna og markmið

**Bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar og bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð.** Helstu áskoranir málaflokksins er fjölgun þeirra sem hafa fengið metna örorku innan almannatryggingakerfisins. Enn fremur að örorkulífeyrir fylgi þróun launa á innlendum vinnumarkaði og að samspil tekna öryrkja og örorkulífeyris hvetji til virkrar þátttöku þeirra á vinnumarkaði.

Framtíðarsýn málaflokksins er að sem flestir öryrkjar geti framfleytt sér sjálfir með tekjum sínum og þurfi því ekki á lífeyrisgreiðslum almannatrygginga að halda en jafnframt að þeir öryrkjar sem þess þurfa fái greiðslur í samræmi við lögbundin réttindi.

Stefna og markmið framangreinds málaflokks byggjast á eftirfarandi meginþáttum:

- Áhersla verði lögð á mat á starfsgetu fólks í stað örorku.
- Framfærsla fólks verði tryggð meðan á endurhæfingu stendur.
- Lífeyrstryggingakerfi almannatrygginga verði einfaldað og samspil almannatrygginga og lífeyrissjóða bætt.
- Kjör örorkulífeyrisþega, með mjög lágur eða engar tekjur sér til framfærslu aðrar en örorkulífeyri, verði bætt.
- Staða þeirra sem verða ungir öryrkjar verði bætt.

**Málefni fatlaðs fólks.** Helstu áskoranir málaflokksins eru takmörkuð tækifæri fatlaðra einstaklinga til þátttöku á almennum vinnumarkaði. Aðgengi að viðeigandi starfsþjálfun og menntun er takmarkað. Skortur er á húsnæðisúrræðum og búsetuþjónustu fyrir fatlaða einstaklinga, ekki vað síst ungt fólk. Allt þetta hamlar tækifærum fatlaðs fólks til sjálfstæðs lífs.

Framtíðarsýn málaflokksins er að fötluðu fólki verði sköpuð skilyrði til sjálfstæðs lífs og réttindi í samræmi við sáttmála Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks.

Stefna og markmið framangreinds málaflokks byggjast á eftirfarandi meginþáttum:

- Fatlaðir einstaklingar geti lifað sjálfstæðu lífi.
- Atvinnuþátttaka, menntun og virkni fatlaðs fólk verði aukin.
- Framboð húsnæðis og fjölbreytni í húsnæðisvali verði aukið.
- Þjónusta við fatlað fólk sé heildræn og samþætt.
- Fatlað fólk geti nýtt sér velferðartækni.

**Jöfnun á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða.** Allt frá árinu 2009 hafa stjórnvöld og aðilar vinnumarkaðarins unnið að tillögum um eitt sjálfbært lífeyriskerfi fyrir alla landsmenn, sem felur í meginatriðum í sér að fyrirkomulag lífeyrismála á almennum og opinberum vinnumarkaði verði samræmt. Við það skapast forsendur til þess að lífeyrissjóðirnir jafni sjálfir örorkubyrði sín á milli. Náist samkomulag um breytingar á lífeyrismálum opinberra starfsmanna milli þeirra og ríkis og sveitarfélaga, líkt og vonir standa til, er stefnt að því að nýju kerfi verði komið á árið 2017. Í framhaldi af því verði teknar upp viðræður um að fella framlagið brott í áföngum.

#### 4. Áherslur og aðgerðir

##### **Bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar og bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð**

Áherslur og aðgerðir til að ná markmiðum:

- Unnið verði að frumvarpi sem byggi á tillögum nefnda sem skipaðar voru af félags- og húsnæðismálaráðherra annars vegar um endurskoðun laga um almannatryggingar og hins vegar um stuðningskerfi til að auðvelda för hreyfihamlaðs fólks.

##### **Málefni fatlaðs fólks**

Áherslur og aðgerðir til að ná markmiðum:

- Fatlað fólk hafi val um búsetu í samræmi við óskir þess og þarfir og heimilisumgjörð fullnægi almennum viðmiðum um heimili fólks.

- Sveitarfélög geri áætlanir um húsnæði fyrir fatlað fólk.
- Fatlað fólk fái tækifæri til að nýta virkniúrræði til jafns við aðra og menntun taki mið af þörfum þess.
- Auka þarf samstarf félags- og heilbrigðisþjónustu og tryggja samfellt verklag.
- Aðstoð á heimili verði sveigjanleg og í samræmi við þarfir. Auka þarf aðgengi að hjálpartækjum og tæknitengdum lausnum.
- Endurhæfing og starfsendurhæfing verði eflad og nýsköpun og frumkvöðlastarf aukið.
- Atvinnuþátttaka fatlaðra á almennum vinnumarkaði verði eflad með fræðslu til atvinnurekenda.
- Lögfasta þarf notendastýrða persónulega aðstoð (NPA).
- Samstarf milli þjónustukerfa og milli skóla og atvinnulífs verði aukið.
- Fræðsla vegna atvinnu með stuðningi verði aukin.

### Jöfnun á örorkubyrði almennra lífeyrissjóða

Áherslur og aðgerðir til að ná markmiðum:

- Teknar verði upp viðræður um að fella framlagið brott í áföngum.

## 5. Fjármögnun

	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Útgjaldarammi málefnasviðsins í m.kr.					
<b>Örorka og málefni fatlaðs fólks .....</b>	<b>47.117</b>	<b>48.060</b>	<b>49.011</b>	<b>49.916</b>	<b>50.821</b>

## Málefnasvið 28: Málefni aldraðra

### 1. Starfsemi

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð félags- og húsnæðismálaráðherra velferðar- ráðuneytisins. Það skiptist í þrjá málaflokka sem eru:

- Bætur samkvæmt lögum um almannatryggingar.
- Bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð.
- Þjónusta við aldraða og aðrar greiðslur.

Samkvæmt lögum um málefni aldraðra telst aldraður sá sem náð hefur 67 ára aldri.

Málefnasviðið fjallar um greiðslur frá almannatryggingum, lífeyri aldraðra, félagslega aðstoð, öldrun og þjónustu við aldraða sem og aðrar greiðslur. Ýmsar upplýsingar um þjónustu við aldraða sem ekki koma fram hér er að finna í kafla um málefnasvið nr. 24 um heilbrigðisþjónustu utan sjúkrahúsa og í kafla um málefnasvið nr. 25 um hjúkrunar- og endurhæfingarþjónustu.

### 2. Þróun starfsemi og útgjalda

Útgjöld málefnasviðsins eru nánast alfarið lífeyrisgreiðslur og greiðslur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð. Útgjaldabreytingar milli ára skýrast einkum af ákvörðunum um hækkun á bótafjárhæðum, lagabreytingum, fjölgun aldraðra sem og tekjum þeirra.



Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014–2016.

Heildarútgjöld málefnasviðsins í m.kr.	Reikningur 2014	Fjárlög og fjáraukalög 2015	Fjárlög 2016
Bætur skv. lögum um almannatryggingar .....	38.100	40.907	45.684
Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð .....	6.641	6.982	8.002
Þjónusta við aldraða og aðrar greiðslur .....	30	25	25
<b>Samtals .....</b>	<b>44.771</b>	<b>47.914</b>	<b>53.711</b>

### 3. Stefna og markmið

Helstu áskoranir er breytt aldurssamsetning þjóðarinnar sem rekja má til hærri lífaldurs og færri fæðinga. Samræma þarf bætur almannatrygginga og greiðslur lífeyrissjóða svo tryggð sé lágmarksframfærsla þeirra sem eiga lítil eða engin réttindi í lífeyrissjóðum.

Framtíðarsýn málefnasviðsins er að sem flestir aldraðir framfleyti sér sjálfir með tekjum sínum, einkum úr lífeyrissjóðum eða með vinnu. Þeir sem geta það ekki fá greiddar bætur frá almannatryggingum í samræmi við lögbundin réttindi.

Stefna og markmið fyrir málefni aldraðra byggjast á eftirfarandi meginþáttum:

- Aldraðir verði studdir til sjálfsbjargar.
- Atvinnuþátttaka aldraðra verði aukin.
- Bætur almannatrygginga verði einfaldaðar og samspil þeirra við lífeyrissjóðakerfið bætt.
- Stuðningur við aldraða, sem eru með mjög lágur eða engar tekjur sér til framfærslu aðrar en bætur almannatrygginga, verði aukinn.

### 4. Áherslur og aðgerðir

Áherslur og aðgerðir til að ná markmiðum:

- Unnið verði að frumvarpi sem byggi á tillögum nefnda sem skipaðar voru af félags- og húsnæðismálaráðherra annars vegar um endurskoðun laga um almannatryggingar og hins vegar um stuðningskerfi til að auðvelda för hreyfihamlaðs fólks.

### 5. Fjármögnun

Útgjaldarammi málefnasviðsins í m.kr.	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
<b>Málefni aldraðra .....</b>	<b>55.314</b>	<b>56.966</b>	<b>58.667</b>	<b>60.419</b>	<b>62.224</b>

## Málefnasvið 29: Fjölskyldumál

### 1. Starfsemi

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð félags- og húsnæðismálaráðherra velferðaráðuneytisins, fjármála- og efnahagsráðuneytisins, forsætisráðuneytisins og innanríkisráðuneytisins. Það skiptist í sjö málaflokka, en þeir eru:

- Barnabætur.
- Fæðingarorlof.
- Bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð.
- Annar stuðningur við einstaklinga, fjölskyldur og börn.
- Bætur til eftirlifenda.
- Bætur vegna veikinda og slysa.
- Málefni innflytjenda og flóttamanna.

Viðfangsefni málefnasviðsins eru á ábyrgð félags- og húsnæðismálaráðherra velferðaráðuneytisins að undanskildum barnabótum sem heyra undir fjármála- og efnahagsráðuneytið, umboðsmanni barna sem heyrir undir forsætisráðuneytið, og meðlögum samkvæmt lögum nr. 76/2003 sem heyra undir innanríkisráðuneytið.

**Barnabætur.** Réttur til barnabóta ræðst af nokkrum meginþáttum, þ.e. hjúskaparstétt, fjölda barna, aldri barna og fjölskyldutekjum. Bæturnar eru greiddar fjölskyldum með börn undir 18 ára aldri. Samkvæmt gildandi kerfi eru óskertar grunnbætur með hverju barni hærri hjá einstæðum foreldrum en hjónum og sambúðarfólki.

**Fæðingarorlof.** Málaflokkurinn tekur til greiðslna samkvæmt lögum nr. 95/2000, um fæðingar- og foreldraorlof, með síðari breytingum, sem taka til foreldra sem njóta réttinda til greiðslna í fæðingarorlofi.

**Bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð.** Málaflokkurinn tekur til mæðra- og feðra-launa, barnalífeyris vegna skólanáms ungmenna á aldrinum 18–20 ára, maka- og umönnunarbóta og endurgreiðslu umtalsverðs kostnaðar við læknishjálp og lyf. Þá tekur málaflokkurinn til greiðslna samkvæmt lögum um félagslega aðstoð sem heimilt er að greiða og eru þær háðar mati.

**Annar stuðningur við einstaklinga, fjölskyldur og börn.** Undir málaflokkinn falla níu undirflokkar: Umboðsmaður barna, meðlög samkvæmt lögum nr. 76/2003, umboðsmaður skuldara, Greiningar- og ráðgjafarstöð ríkisins, Þjónustu- og þekkingarmiðstöð fyrir blinda, sjónskerta og daufblinda einstaklinga, foreldrar langveikra eða alvarlega fatlaðra barna, Barnaverndarstofa, félagsmál og ýmis starfsemi.

**Bætur til eftirlifenda.** Málaflokkurinn tekur til barnalífeyris samkvæmt lögum um almannatryggingar. Þá tekur málaflokkurinn til greiðslna samkvæmt lögum um félagslega aðstoð sem heimilt er að greiða og eru þær háðar mati.

**Bætur vegna veikinda og slysa.** Málaflokkurinn tekur til bóta samkvæmt lögum um sjúkratryggingar, lögum um slysatryggingar og lögum um sjúkratryggingu.

**Málefni innflytjenda og flóttamanna.** Málaflokkurinn tekur annars vegar til innflytjenda sem koma hingað til náms, atvinnuþátttöku eða vegna fjölskylduadstæðna og hins vegar til flóttamanna sem hafa þörf fyrir alþjóðlega vernd. Þetta á bæði við um fólk sem kemur fyrir tilstuðlan stjórnvalda og Flóttamannastofnunar Sameinuðu Þjóðanna sem og þess sem kemur á eigin vegum.

## 2. Þróun starfsemi og útgjalda

Stærstu útgjaldaliðir málefnasviðsins eru barnabætur og greiðslur til foreldra í fæðingarorlofi, en samtals nema þessir tveir málaflokkar rúmlega 72% af útgjöldum málefnasviðsins. Undanfarin ár hefur verið lögð áhersla á að standa vörð um barnabætur og aukin réttindi og bætt kjör þeirra barnafjölskyldna sem lægstur tekjur hafa.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014–2016.

Fjárheimildir málefnasviðsins í m.kr.	Reikningur 2014	Fjárlög og fjáraukalög 2015	Fjárlög 2016
Barnabætur .....	9.783	10.400	10.852
Fæðingarorlof .....	8.994	9.596	9.636
Bætur skv. lögum um félagslega aðstoð .....	335	360	356
Annar stuðningur við einstaklinga, fjölskyldur og börn .....	5.106	4.880	5.187
Bætur til eftirlifenda .....	391	395	433
Bætur vegna veikinda og slysa .....	1.368	1.613	1.736
Málefni innflytjenda og flóttamanna .....	130	162	466
<b>Samtals .....</b>	<b>26.106</b>	<b>27.405</b>	<b>28.666</b>

### 3. Stefna og markmið

Stefna málefnasviðsins í heild er að Ísland sé fjölskylduvænt land þar sem börn búa við öryggi og jöfn tækifæri. Skapa skal góðar forsendur til þess að eignast og ala upp börn hér á landi. Með því verði stuðlað að sjálfbæru samfélagi sem styður við jákvæða þróun, efnahag og lýðheilsu. Unnið er að þingsályktunartillögu á vegum ríkisstjórnarinnar um fjölskyldustefnu í málefnum barna og barnafjölskyldna til ársins 2021, sem kveður á um fjölmargar úrbætur í málefnum barnafjölskyldna.

**Barnabætur.** Í samræmi við markmið um einföldun skattkerfisins er stefnt að því að endurskoða barnabótakerfið til einföldunar og meiri skilvirkni.

Að beiðni fjármála- og efnahagsráðherra vann Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn (AGS) úttekt á tekjuskattlagningu einstaklinga og á barna- og vaxtabótakerfunum með frekari úrbætur í huga. Niðurstaða sérfræðinga sjóðsins var sú að veruleg þörf væri á endurskoðun þeirra í átt til einföldunar, auk þess að beina þessum bótum í auknum mæli til lágtekjuheimila. Því markmiði megi meðal annars ná með því að skerðingarhlutfall barnabóta verði eitt og hækki töluvert frá því sem nú er. Einnig er lagt til einungis verði greidd ein föst fjárhæð barnabóta fyrir hvert barn undir 18 ára að aldri, óháð fjölskyldugerð og aldrei með fleiri börnum en þremur.

**Fæðingarorlof.** Helsta áskorunin er að tryggja börnum samvistir við báða foreldra sína og að gera bæði konum og körlum kleift að samræma fjölskyldu- og atvinnulíf auk þess að draga úr tekjumissi heimila þegar foreldrar nýta rétt sinn til fæðingarorlofs.

Framtíðarsýn málaflokksins er að foreldrar sjái sér fært sem og hag í því að nýta rétt sinn til fæðingarorlofs þannig að börn geti notið samvista við báða foreldra sína á fyrstu mánuðum ævinnar og að bæði konur og karlar geti samræmt fjölskyldu- og atvinnulíf.

Stefna og markmið fyrir fæðingarorlof byggjast á eftirfarandi meginþáttum:

- Dregið verði úr tekjulækkun þegar foreldrar nýta rétt sinn til fæðingarorlofs í því skyni að auka möguleika á að báðir foreldrar geti fullnýtt fæðingarorlofsrétt sinn.
- Foreldrar nýti til jafns sameiginlegan rétt til fæðingarorlofs.

**Bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð.** Helstu áskoranir málaflokksins eru einföldun og samræming stuðnings við börn og foreldra þannig að þær fjölskyldur sem þurfa stuðning fái hann.

Framtíðarsýn málaflokksins er sú að fjölskyldur sem eru í sérstakri þörf njóti félagslegrar aðstoðar svo tryggja megi jöfnuð í samfélaginu.

Stefna og markmið vegna bóta samkvæmt lögum um félagslega aðstoð byggjast á því að tryggja heildstætt stuðningskerfi við fjölskyldur sem hefur í senn skýran tilgang og er einfalt.

**Annar stuðningur við einstaklinga, fjölskyldur og börn.** Helstu áskoranir eru að þróa meðferðarræði fyrir börn og fjölskyldur þeirra þannig að styrkleiki og tegund inngripa hverju sinni samræmist þörfum barns og styðji sem best við fjölskylduna.

Framtíðarsýnin byggist á því að tekið sé tillit til réttinda barna og unglunga og hagsmuna á öllum sviðum stjórnáslunnar. Í því felst öflug þjónusta við fötluð börn og á sviði barnaverndar, veitt á réttum tíma, þannig að börn sem búa við óviðunandi aðstæður, sem stofna heilsu þeirra og þroska í hættu, fái nauðsynlega aðstoð byggða á viðurkenndum aðferðum. Auka skal möguleika barna sem búa við langvinna sjúkdóma eða fötlun og foreldra þeirra til þátttöku í samfélaginu.

Einstaklingum eða fjölskyldum sem eiga í verulegum greiðsluferfiðleikum standi til boða endurgjaldslaus ráðgjöf, til að öðlast heildarsýn á fjármál sín, í þeim tilgangi að koma á jafnvægi milli skulda og greiðslugetu.

Stefna og markmið varðandi annan stuðning við einstaklinga, fjölskyldur og börn byggjast á eftirfarandi meginþáttum:

- Lögð verði áhersla á aðgengi að þjónustu og úrræðum í nærumhverfi barna og unglunga.
- Öflugu samráði verði komið á við forvarnir, rannsókn og úrræði vegna ofbeldismála.
- Auka skal möguleika þeirra sem eru fatlaðir til virkni og þátttöku á öllum sviðum samfélagsins til jafns við aðra, bæði barna og fullorðinna.
- Fræðsla um réttindi barna og unglunga verði eflað og þau virkjuð til lýðræðislegrar þátttöku.
- Tryggð verði fagleg ráðgjöf sem komi í veg fyrir að einstaklingar lendi í verulegum greiðsluferfiðleikum. Laga- og stuðningsumhverfi verði endurskoðað í ljósi reynslu síðustu ára.

**Málefni innflytjenda og flóttamanna.** Helstu áskoranir eru þær að stuðla að samfélagi án aðgreiningar sem og mikil fjölgun hælisleitenda.

Framtíðarsýnin er að allir einstaklingar fái jöfn tækifæri til að njóta sín óháð uppruna og einstaklingsbundnum aðstæðum.

Stefna og markmið varðandi málefni innflytjenda og flóttamanna byggjast á eftirfarandi meginþáttum:

- Allir einstaklingar geti verið virkir þátttakendur í samfélaginu óháð þjóðerni og uppruna.
- Stuðlað verði að víðtæku samstarfi allra þjónustuaðila og innflytjenda og flóttamanna.

#### 4. Áherslur og aðgerðir Barnabætur

Stefnt er að endurskoðun á barnabótakerfinu til einföldunar og meiri skilvirkni með því að útfæra þær hugmyndir sem settar eru fram í skýrslu AGS, í því augnamiði að gera kerfið markvissara gagnvart fjölskyldum með lágur tekjur. Jafnframt þarf að sníða af ýmsa agnúa sem hafa óæskileg áhrif í kerfinu. Þetta verður t.a.m. gert með því að sporna við því að foreldrar barns skrái sig ekki í sambúð til að öðlast rétt til hærri barnabóta sem einstætt foreldri. Þá þarf að breyta því fyrirkomulagi að barnabætur ná í einhverjum tilvikum of langt

upp tekjuskalann sem vinnur gegn því meginmarkmiði að vera eingöngu stuðningur við tekjulægstu fjölskyldurnar.

### Fæðingarorlof

Áherslur og aðgerðir til að ná markmiðum:

- Unnið verði að nýju frumvarpi varðandi lög um fæðingar- og foreldraorlof sem byggja á þeim leiðarvísi sem nefnd, er skipuð var af félags- og húsnæðismálaráðherra til að gera tillögur um framtíðarskipan fæðingarorlofs, lagði til svo endurreisa mætti fæðingarorlofskerfið.

### Annar stuðningur við einstaklinga, börn og fjölskyldur

Áherslur og aðgerðir til að ná markmiðum:

- Stofnað verði nýtt meðferðarheimili fyrir börn með fjölþættan vanda.
- Þjónusta Barnahúss verði eflað gagnvart fötluðum börnum og börnum sem sætt hafa líkamlegu ofbeldi á heimilum og sem kærð hafa verið til lögreglu.
- Aðgerðaáætlun verði sett fram um víðtækt samráð um aðgerðir og úrræði vegna ofbeldis.
- Fram fari greining á stöðu barna sem bíða eftir þjónustu og fundnar leiðir til að bregðast við biðlistum.
- Fræðsluefni um barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna verði kynnt og þannig náð fram samstarfi á landsvísi.
- Lög um greiðsluadlögun einstaklinga og lög um fjárhagsaðstoð til greiðslu tryggingar fyrir kostnaði vegna gjaldþrotaskipta verði tekin til endurskoðunar.

### Málefni innflytjenda og flóttamanna

Áherslur og aðgerðir til að ná markmiðum:

- Jafna þarf stöðu og tækifæri til menntunar og tryggja að þekking og reynsla innflytjenda og flóttamanna sé metin að verðleikum.
- Flóttamenn fái nauðsynlega aðstoð til að vinna úr áföllum en jafnframt að þeir fái fljótt tækifæri til virkrar þátttöku í samfélaginu.
- Tekið verði árlega á móti kvótaflóttamönnum í samstarfi við Flóttamannastofnun Sameinuðu þjóðanna.
- Tryggt verði gott aðgengi innflytjenda og flóttamanna að opinberum þjónustustofnunum sem og samstarf milli stofnana.

## 5. Fjármögnun

	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Útgjaldarammi málefnasviðsins í m.kr.					
<b>Fjölskyldumál .....</b>	<b>29.228</b>	<b>29.977</b>	<b>30.225</b>	<b>30.433</b>	<b>30.591</b>

## Málefnasvið 30: Vinnumál og atvinnuleysi

### 1. Starfsemi

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð félags- og húsnæðismálaráðherra velferðar- ráðuneytisins. Það skiptist í tvo málaflokka, en þeir eru:

- Vinnumál og atvinnuleysi.
- Vinnumarkaður.

Undir málaflokkinn vinnumál og atvinnuleysi heyra Atvinnuleysistryggingarsjóður, Vinnumálastofnun, Tryggingasjóður sjálfstætt starfandi einstaklinga, Ábyrgðarsjóður launa, vinnumál, starfsendurhæfing og starfsendurhæfingarsjóðir. Undir málaflokkinn vinnumarkaður heyra vinnuvernd, Vinnueftirlit ríkisins og Embætti ríkissáttasemjara.

## 2. Þróun starfsemi og útgjalda

Staðan á innlendum vinnumarkaði hefur batnað mjög á síðastliðnum árum þar sem atvinnuþátttaka hefur aukist samhliða minnkandi atvinnuleysi. Þá var tímabilið sem heimilt er að greiða atvinnuleysisbætur stytta úr 36 mánuðum í 30. Í kjölfarið hefur dregið úr fjárþörf Atvinnuleysistryggingasjóðs. Vegna minnkandi atvinnuleysis hefur verið hægt að draga úr sértækum vinnumarkaðsaðgerðum auk þess sem stjórnarsýslukostnaður innan málaflokksins hefur dregist saman. Á móti koma aukin útgjöld ríkissjóðs vegna starfsendurhæfingarsjóða, sbr. samkomulag ríkisstjórnarinnar við aðila vinnumarkaðarins um starfsemi VIRK, starfsendurhæfingarsjóðs.

Útgjöld vegna starfsemi Atvinnuleysistryggingasjóðs er langstærsti útgjaldaliður málefna sviðsins. Starfsemi sjóðsins hefur skýrt um 80–90% af útgjöldunum síðastliðin þrjú ár. Batnandi staða á vinnumarkaði þar sem skráð atvinnuleysi stefnir nú í að verða 2,5% á árinu 2016, sem og breyting á lengd þess tímabils sem atvinnuleysisbætur eru greiddar með styttingu um sex mánuði á árinu 2015, og minni þörf fyrir sértæk vinnumarkaðsúrreði, hefur allt dregið umtalsvert úr fjárþörf Atvinnuleysistryggingasjóðs. Upp á móti vegur að fjárhæð grunnbóta atvinnuleysistrygginga hefur hækkað um 13,5% síðastliðin tvö ár. Þá aukast útgjöld málefna sviðsins einnig í kjölfar samkomulags um starfsemi VIRK, starfsendurhæfingarsjóðs.

Við áætlanir um breytingar á stjórnarsýslukostnaði verður að hafa hliðsjón af því að þeir atvinnuleitendur sem eru án atvinnu á tímum þegar nægt framboð starfa er á markaði þurfa á fjölbreyttri þjónustu að halda. Þá er gert ráð fyrir að starfsendurhæfingarsjóðir fái aukið fjármagn úr ríkissjóði frá og með árinu 2017 í samræmi við samkomulag ríkisstjórnarinnar við aðila vinnumarkaðarins um starfsemi VIRK, starfsendurhæfingarsjóðs.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefna sviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014–2016.

	Reikningur 2014	Fjárlög og fjáraukalög 2015	Fjárlög 2016
Heildarútgjöld málefna sviðsins í m.kr.			
Vinnumál og atvinnuleysi .....	17.065	14.983	17.488
Vinnumarkaður .....	707	739	856
<b>Samtals .....</b>	<b>17.771</b>	<b>15.722</b>	<b>18.344</b>

## 3. Stefna og markmið

**Vinnumál og atvinnuleysi.** Helstu áskoranir málaflokksins eru eftirspurn eftir starfsfólki vegna aukinnar þenslu á vinnumarkaði. Sú staða getur leitt til félagslegra undirboða vegna fjölgunar erlendra starfsmanna. Jafna þarf stöðu kynjanna á vinnumarkaði með aukinni atvinnuþátttöku kvenna og uppbroti hins kynskipta vinnumarkaðar. Samhliða öldrun

Þjóðarinnar þarf að hvetja og styðja fólk til að starfa lengur. Enn fremur þarf að stuðla að virkri þátttöku einstaklinga sem hafa skerta starfsgetu á vinnumarkaði.

Framtíðarsýn málaflokksins er að velferð þátttakenda á vinnumarkaði og virk atvinnuþátttaka sem flestra verði tryggð. Þríhliða samstarf stjórnvalda og samtaka aðila vinnumarkaðarins í vinnumarkaðsmálum verði eftl. Atvinnuþátttaka um land allt verði aukin.

Stefna og markmið fyrir framangreindan málaflokk byggjast á eftirfarandi meginþáttum:

- Komið verði í veg fyrir félagsleg undirboð á vinnumarkaði með nánú samstarfi og eftirliti stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins.
- Þátttakendum á vinnumarkaði verði ekki mismunað, hvorki beint né óbeint, svo sem á grundvelli kyns, fötlunar, skertrar starfsgetu, aldurs, kynþáttar, þjóðernisuppruna, trúar, lífsskoðunar, kynhneigðar, kynvitundar eða annarra þátta.
- Einstaklingum með skerta starfsgetu verði veitt tækifæri til að starfa á vinnumarkaði til jafns við aðra.
- Sköpuð verði skilyrði til þátttöku kvenna til jafns við karla á vinnumarkaði.
- Starfsævi verði lengd og starfslok eldri þátttakenda á vinnumarkaði gerð sveigjanlegri.
- Tryggt verði að virkar vinnumarkaðsaðgerðir sem og atvinnutengd starfsendurhæfing verði ávallt til staðar fyrir þá sem á þurfa að halda hverju sinni til að hefja eða halda áfram þátttöku á vinnumarkaði, að hluta eða að fullu, óháð búsetu eða öðrum þáttum.

**Vinnumarkaður, Vinnueftirlit ríkisins.** Helstu áskoranir málaflokksins eru að fækka slysum og koma í veg fyrir atvinnutengda sjúkdóma á innlendum vinnumarkaði. Einnig að auka forvarnir á vinnustöðum og tryggja góðan aðbúnað starfsfólks, sérstaklega þess sem starfar við erfiðar sálfélagslegar aðstæður.

Framtíðarsýn málaflokksins er að stuðla að vellíðan fólks í starfi með því að tryggja öruggt og heilsusamlegt starfsumhverfi sem jafnan er í samræmi við félagslega framþróun og bestu þekkingu á hverjum tíma.

Stefna og markmið fyrir framangreindan málaflokk byggjast á eftirfarandi meginþáttum:

- Skrifleg áætlun um öryggi og heilbrigði á vinnustað verði til á öllum vinnustöðum landsins þar sem fram kemur hættumat og áætlun um forvarnir.
- Markvisst vinnuverndarstarf á vinnustöðunum sjálfum verði eftl.
- Tíðni vinnuslysa og atvinnutengdra sjúkdóma verði meðal þess lægsta sem gerist.

**Vinnumarkaður, ríkissáttasemjari.** Helstu áskoranir málaflokksins eru að stjórnvöld og aðilar vinnumarkaðarins vinni saman að efnahagslegum stöðugleika og bæti þekkingu og vinnubrögð við undirbúning og gerð kjarasamninga á innlendum vinnumarkaði.

Framtíðarsýn málaflokksins er vel skipulagður vinnumarkaður með öflugum samtökum launafólks og atvinnurekanda, sem með skipulögðum hætti semji sín á milli í kjarasamningum um laun og önnur starfskjör og fjölmarga aðra þætti sem varða hagsmuni launafólks og atvinnurekanda. Embætti ríkissáttasemjara liðkar fyrir viðræðum aðila vinnumarkaðarins við gerð kjarasamninga í vinnudeilum milli þessara aðila.

Stefna og markmið fyrir framangreindan málaflokk byggjast á eftirfarandi meginþáttum:

- Meiri sátt náist á vinnumarkaði með breyttum og bætum vinnubrögðum við gerð kjarasamninga.
- Stuðlað verði að auknum kaupmætti við efnahagslegan og félagslegan stöðugleika á grundvelli lágrar verðbólgu, stöðugs gengis og lægra vaxtastigs.

#### 4. Áherslur og aðgerðir

##### Vinnumál og atvinnuleysi

Áherslur og aðgerðir til að ná markmiðum:

- Þátttaka í átaksverkefnum til að koma í veg fyrir félagsleg undirboð á innlendum vinnumarkaði.
- Greindar verði þær hindranir sem standa í vegi fyrir því að einstaklingar með skerta starfsgetu geti verið þátttakendur á vinnumarkaði samhliða því að auka ráðgjöf og fræðslu til að efla atvinnuþátttöku þeirra.
- Greindar verði ástæður þess að konur gegna í minna mæli en karlar fullu starfi á vinnu- markaði og leitað verði leiða til að jafna stöðu kynjanna hvað þetta varðar.
- Eldri starfsmönnum verði auðveldað að viðhalda og efla vinnufærni sína og fá notið sveigjanlegra starfsloka sem og að greindar verði hugsanlegar hindranir í því sambandi.
- Þróuð verði þjónusta við fatlaða atvinnuleitendur og haft að leiðarljósi að samþætta þjónustu Vinnumálastofnunar og þjónustu við aðra atvinnuleitendur.
- Aukin eftirfylgni verði með árangri vinnumarkaðsaðgerða og atvinnutengdra starfs- endurhæfingar- úrræða í því skyni að hámarka árangur slíkra aðgerða til lengri tíma litið.

##### Vinnumarkaður, Vinnueftirlit ríkisins

Áherslur og aðgerðir til að ná markmiðum:

- Atvinnurekendur sjái til þess að gerðar verði skriflegar áætlanir um öryggi og heilbrigði á vinnustað, þar á meðal mat á hættu og áætlun um forvarnir.
- Unnið verði markvisst að forvörnum á vinnustöðum, þar á meðal slysavörnum.
- Aukin verði fræðsla um hvernig koma megri í veg fyrir ofbeldi og bæta sálfélagslegan aðbúnað á vinnustöðum, meðal annars með breyttu skipulagi vinnunnar og vinnu- menningu.
- Vitund atvinnurekenda og starfsfólks verði eflað um ráðstafanir til að koma í veg fyrir heilsutjón svo draga megri úr afleiðingum atburða og aðstæðna sem valdið geta heilsutjóni.

##### Vinnumarkaður, ríkissáttasemjari

Áherslur og aðgerðir til að ná markmiðum:

- Stuðningur við nýtt rammasamkomulag milli aðila vinnumarkaðarins.
- Stjórnvöld og aðilar vinnumarkaðarins vinni saman að breyttum og bættum vinnu- brögðum við gerð kjarasamninga.
- Endurskoðun á hlutverki ríkissáttasemjara með tilliti til efnis samstarfssamnings um kjaraviðræður og launamyndun.

#### 5. Fjármögnun

Vakin er athygli á því að taflan hér á eftir sýnir heildarútgjöld málefnasviðsins að meðtöldum atvinnuleysisbótum sem fellur utan þess útgjaldaramma málefnasviðsins sem gengið verður út frá að haldist óbreyttur að raungildi í fjárlagagerð ráðuneyta og framkvæmd fjárlaga, sbr. umfjöllun í kafla 4.4.4 í þingsályktuninni. Þetta hefur í för með sér að útgjaldaveltan í töflunni er hærri, sem nemur umfangi þessa liðar, en rammi málefnasviðsins í töflu sem birt er á bls. 5 í þingsályktuninni.



	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Útgjaldarammi málefнасviðsins í m.kr.					
<b>Vinumál og atvinnuleysi .....</b>	<b>18.235</b>	<b>18.980</b>	<b>19.996</b>	<b>20.449</b>	<b>20.895</b>

## Málefнасvið 31: Húsnæðisstuðningur

### 1. Starfsemi

Starfsemi á þessu málefнасviði er á ábyrgð félags- og húsnæðismálaráðherra velferðar- ráðuneytisins og fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Undir því er einn málaflokkur sem ber sama heiti og málefнасviðið. Viðfangsefni málefнасviðsins heyra undir velferðarráðuneytið, að undanskildum vaxtabótum og niðurfærslu á verðtryggðum húsnæðisskuldum heimila sem heyra undir fjármála- og efnahagsráðuneytið.

Málefнасviðið tekur til stuðnings hins opinbera við þá sem þurfa aðstoð við að útvega sér húsnæði eða eiga erfitt með öflun húsnæðis meðal annars vegna lágra launa, þarfar fyrir sér- útbúið húsnæði eða vegna annarra félagslegra aðstæðna. Undir málefнасviðið falla vaxtabæt- ur, húsaleigubætur, Íbúðalánasjóður, leiguíbúðir og niðurfærsla á verðtryggðum húsnæðis- skuldum heimila.

Samkvæmt gildandi lögum er greiðsla vaxtabóta meginstuðningur ríkisstjórnarinnar við íbúðareigendur sem hafa útvegað sér húsnæði með lántöku. Vaxtabætur eru bæði tekju- og eignatengdar og eru misháar eftir hjúskaparstöðu. Réttur til vaxtabóta skapast einungis vegna skulda sem hvíla á íbúð sem einstaklingur eða hjón/sambýlisfólk á og býr í sjálfst.

Aðgerðir ríkisstjórnarinnar til lækkunar á skuldavanda heimila voru kynntar í nóvember 2013. Í framhaldi hófst undirbúningur að framkvæmd en aðgerðirnar fólust annars vegar í beinni niðurfærslu á höfuðstól verðtryggðra húsnæðislána og hins vegar í heimild til nýtingar séreignarsparnaðar til þess að niðurgreiða húsnæðislán eða til að fjárfesta í húsnæði. Framkvæmd aðgerðaáætlunar ríkisstjórnarinnar um höfuðstólslækkun húsnæðislána er nú lokið, en enn er opið fyrir nýtingu á séreignarsparnaðarleiðinni og verður sú leið opin til ársins 2017.

### 2. Þróun starfsemi og útgjalda

Fjárheimild málefнасviðsins skiptist milli þriggja meginverkefna. Í fyrsta lagi eru 1.500 m.kr. ætlaðar til nýs félagslegs leiguíbúðakerfis sem verður fjármagnað með stofnframlögum ríkis og sveitarfélaga. Í öðru lagi eru 1.140 m.kr. ætlaðar til að standa straum af auknum stuðningi við almennan leigumarkað með innleiðingu húsnæðisbóta í stað húsaleigubóta. Hvort tveggja eru liðir í aðgerðum í húsnæðismálum sem ríkisstjórnin kynnti í maí 2015 til að greiða fyrir gerð kjarasamninga á almennum vinnumarkaði. Í þriðja lagi eru 1.300 m.kr. ætlaðar til að mæta fjárförf Íbúðalánasjóðs vegna vaxtataps og uppgreiðslu lána í kjölfar laga um höfuðstólslækkun verðtryggðra húsnæðislána. Á árinu 2016 er reiknað með að greiðslur vaxtabóta nemi samtals 6,2 mia.kr.

Í tengslum við gerð kjarasamninga á almennum markaði í júní 2015 lýsti ríkisstjórnin yfir því að miklu máli skipti að aðgerðir hins opinbera, þ.e. ríkis og sveitarfélaga, á sviði húsnæðismála stuðli að auknu framboði húsnæðis og lækkun byggingarkostnaðar. Markmið aðgerðanna er að stöðugleiki og eðlilegt jafnvægi náist á sem skemmstum tíma á fasteigna- markaði, ásamt því að spornað verði gegn því að sértækar aðgerðir hins opinbera yti undir eftirspurn og hækki þar með húsnæðiskostnað.

Árið 2016 var gengið frá lokauppgjöri milli ríkissjóðs og fjármálafyrirtækja vegna höfuðstólsleiðréttingar fasteignaveðlána. Greiðslan var lokaáfangi í framkvæmd aðgerðaáætlunar ríkisstjórnarinnar um höfuðstólslækkun húsnæðislána. Við samþykkt leiðréttingar var lánnum umsækjenda skipt í frumlán og leiðréttingarlán. Greiðslubyrði lántakenda lækkaði strax við samþykkt um alla höfuðstólsleiðréttinguna en ríkið tók yfir greiðslur af leiðréttingarlánnum. Við lokauppgjör ríkissjóðs hverfur svokallaður leiðréttingarhluti lána af fasteignaveðlánnum. Greiðslan hefur þau áhrif að höfuðstóll 51.000 fasteignaveðlána lækkar.

Árin 2014 og 2015 var samtals gert ráð fyrir 5.000 m.kr. varúðarrekrarframlagi til að mæta rekstrartapi og erfiðri fjárhagsstöðu í starfsemi Íbúðalánasjóðs. Framlag ársins 2014, að fjárhæð 3.000 m.kr., var ekki greitt út þar sem sjóðurinn skilaði rekstrarhagnaði á því ári. Ekki er gert ráð fyrir varúðarrekrarframlagi í fjárlögum 2016.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnaviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014–2016.

Heildarútgjöld málefnaviðsins í m.kr.	Reikningur 2014	Fjárlög og fjárlög 2015	Fjárlög 2016
Húsnæðisstuðningur .....	44.376	32.470	25.675
<b>Samtals .....</b>	<b>44.376</b>	<b>32.470</b>	<b>25.675</b>

### 3. Stefna og markmið

Endurskoðun á framtíðarhlutverki vaxtabótakerfisins sem og húsaleigubótakerfisins stendur yfir. Nú liggja fyrir Alþingi frumvörp félags- og húsnæðismálaráðherra um framtíðarskipan húsnæðismála en í þeim felst meðal annars að komið verði á fót nýju húsnæðisstuðningskerfi. Vilji stjórnvalda stendur til þess að einfalda vaxtabótakerfið og gera það skilvirka með því að úrræðið beinist í ríkara mæli til lágtekjufjölskyldna. Mikilvægt er að vinda ofan af kerfi sem leiðir til ósjálfbærrar skuldsetningar og að hvatt sé til sparnaðar. Þá er unnið að því í fjármála- og efnahagsráðuneytinu að móta útfærslu tillagna um stuðning ríkisins við þá sem eru að kaupa sína fyrstu íbúð.

Helstu áskoranir málefnaviðsins eru ónógt framboð af húsnæði vegna lítillar íbúðar-fjárfestingar og fjölgunar á leigumarkaði. Afleiðingin hefur verið hækkandi íbúðaverð og leiga og þar af leiðandi minna húsnæðisöryggi. Húsnæðisöryggi leigjenda er minna en þeirra sem velja sér önnur búsetuform. Opinber húsnæðisstuðningur er mismikill við ólík búsetuform. Áhætta Íbúðalánasjóðs vegna uppgreiðslu eldri lána er of mikil.

Framtíðarsýnin er að landsmenn búi við öryggi í húsnæðismálum í samræmi við þarfir hvers og eins og að þeir hafi raunverulegt val um búsetuform.

Stefna og markmið fyrir húsnæðisstuðning byggjast á eftirfarandi meginþáttum:

- Landsmenn eigi þess kost að eignast eigið húsnæði og hafi þar með raunverulegt val um búsetuform og búi við öryggi í húsnæðismálum í samræmi við þarfir hvers og eins, einkum tekjulágar fjölskyldur.
- Stuðningi verði beint til tekjulágra heimila með áherslu á þá sem eru að hefja sjálfstæða búsetu í fyrsta sinn.
- Forðast verði að stuðningur leiði til ósjálfbærrar skuldsetningar.
- Séreignarsparnaðarleiddin verði fest í sessi varanlega.

#### 4. Áherslur og aðgerðir

Áherslur og aðgerðir til að ná markmiðum:

- Áfram verði byggt á séreignarstefnunni og í því skyni verði fólki auðveldað að spara fyrir húsnæði með skattaávilnun vegna fyrstu kaupa.
- Hvatt verði til sparnaðar með því að þeir sem sparað hafa tilgreint hámarkshlutfall af tekjum í tiltekinn tíma geti tekið sparnaðinn út skattfrjálst, til dæmis þannig að ungu fólki verði heimilt að nýta séreignarsparnað sem eiginfjárframlag við kaup á fyrstu íbúð.
- Vaxtabætur og skerðingarákvæði styðji einkum við fjölskyldur undir meðaltekjum.
- Unnið verði að því að fjölga leiguíbúðum um 2.300 á næstu fjórum árum með stofnframlögum ríkis og sveitarfélaga til nýs félagslegs leiguíbúðakerfis. Tryggja þarf aðgengi efnaminni leigjenda að öruggu og viðeigandi íbúðarhúsnæði til leigu og að húsnæðiskostnaður verði í samræmi við greiðslugetu leigjenda.
- Hagkvæmni við byggingu íbúða verði augin í því skyni að lækka byggingarkostnað.
- Húsnæðisstuðningur við ólík búsetuform með nýju húsnæðisbótakerfi verði jafnari.
- Áfram verði unnið að breyttu fyrirkomulagi fjármögnunar almennra húsnæðislána og hlutverk Íbúðalánasjóðs á lánamarkaði endurskoðað.
- Eftirlits- og greiningarhlutverk stjórnvalda verði styrkt til að styðja við aukna áherslu á markvissa stefnumörkun í húsnæðismálum.
- Fjármögnun húsnæðis verði tryggð á svæðum þar sem markaðsbrestur hefur orðið.
- Dregið verði úr áhættu Íbúðalánasjóðs vegna uppgreiðslu eldri lána.

#### 5. Fjármögnun

	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Útgjaldarammi málefnasviðsins í m.kr.					
<b>Húsnæðisstuðningur .....</b>	<b>9.537</b>	<b>9.450</b>	<b>9.362</b>	<b>9.275</b>	<b>9.187</b>

### Málefnasvið 32: Lýðheilsa og stjórnsýsla velferðarmála

#### 1. Starfsemi

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð heilbrigðisráðherra og félags- og húsnæðismálaráðherra velferðarráðuneytisins og forsætisráðuneytisins. Það skiptist í þrjá málaflokka, en þeir eru:

- Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit.
- Jafnréttismál.
- Stjórnsýsla velferðarmála.

Málefnasviðið nær yfir starfsemi er tengist lýðheilsu, forvörnum, eftirliti, jafnréttismálum og stjórnsýslu velferðarmála. Öll málefnið heyrir undir velferðarráðuneytið að undanskildum Jafnréttissjóði Íslands sem heyrir undir forsætisráðuneytið.

**Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit.** Undir þennan flokk falla aðgerðir hins opinbera til að viðhalda og bæta heilbrigði, líðan og aðstæður einstaklinga, þjóðfélagshópa og þjóðarinnar í heild. Heilbrigðisráðherra ber ábyrgð á málaflokknum.

**Jafnréttismál.** Undir málaflokkinn fellur starfsemi Jafnréttisstofu sem hefur það hlutverk að hafa eftirlit með framkvæmd laga nr. 10/2008, um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla, sem og starfsemi Jafnréttissjóðs Íslands og framkvæmdasjóðs jafnréttismála. Félags- og húsnæðismálaráðherra ber ábyrgð á þeim málefnum sem tilheyrja málaflokknum að undanskildum Jafnréttissjóði sem er á ábyrgð forsætisráðuneytisins.

**Stjórnsýsla velferðarmála.** Undir málaflokkinn heyra aðalskrifstofa velferðarráðuneytisins, Tryggingastofnun ríkisins (TR), kær- og úrskurðarnefndir og Sjúkratryggingar Íslands (SÍ). Heilbrigðisráðherra ber ábyrgð á aðalskrifstofu velferðarráðuneytisins og SÍ en félags- og húsnæðismálaráðherra ber ábyrgð á TR og úrskurðarnefndum.

## 2. Þróun starfsemi og útgjalda

**Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit.** Megináhersla nýrra verkefna hefur verið á sviði upplýsingamála. Nokkur verkefni þeim tengd hafa verið í gangi svo sem aukið aðgengi einstaklinga að eigin sjúkraskrá og rafræn sjúkraskrá á landsvísu. Þessi verkefni hafa verið á vegum Embættis landlæknis. Þá hafa framlög til Lýðheilsusjóðs hækkað vegna breytinga á fjárveitingu sem fjármögnuð er með tekjum af áfengisgjaldi. Það hefur verið í samræmi við endurskoðaða tekjuáætlun sem fylgir frumvarpi til fjárlaga, en samkvæmt lögum nr. 96/1955, um gjald af áfengi og tóbaki, skal 1% tekna af áfengisgjaldi renna í Lýðheilsusjóð. Enn fremur renna a.m.k. 0,9% af brúttósölu tóbaks til Lýðheilsusjóðs samkvæmt lögum nr. 6/2002, um tóbaksvarnir.

**Jafnréttismál.** Ráðgert er að breyta hlutverki Jafnréttisstofu þannig að auk verkefna er snerta jafnrétti kynjanna heyri undir hana verkefni sem snerta hvers konar aðra mismunum á vinnumarkaði, vegna kynþáttar, þjóðernisuppruna, trúar, lífsskoðunar, aldurs, kynhneigðar eða kynvitundar. Jafnréttissjóður Íslands úthlutar árlega fjármunum til verkefna sem auka jafnrétti kynjanna. Jafnréttissjóði Íslands var komið á fót með þingsályktunartillögu sem samþykkt var á Alþingi 19. júní 2015 í tilefni 100 ára afmælis kosningaréttar kvenna á Íslandi. Felur samþykktin í sér að 100 m.kr. verði varið árlega í fimm ár, þ.e. árin 2016–2020, til að styrkja verkefni sem auka jafnrétti kynjanna í sex nánar tilgreindum málaflokkum: á vinnumarkaði og í atvinnulífi, á alþjóðavettvangi, svo sem í þróunarlöndum og á norðurslóðum, á sviði kynbundins ofbeldis og heimilisofbeldis, í skólakerfinu og fræðslu í kynjafræðum fyrir pilta og stúlkur, til eflingar samfélags- og stjórnmaláþátttöku ungs fólks, og loks á sviði jafnréttis- og kynjarannsóknna. Sjóðsstjórn er kosin af Alþingi.

**Stjórnsýsla velferðarmála.** Frá sameiningu heilbrigðisráðuneytisins og félags- og tryggingamálaráðuneytisins í velferðarráðuneytið hefur starfsmönnum ráðuneytisins fækkað um 13 og rekstrarkostnaður lækkað á föstu verðlagi um 16%. Frá árinu 2008 hefur rekstrar-kostnaður lækkað um 22%.

Ný stofnun hefur verið sett á fót, Úrskurðarnefnd velferðarmála, sem ætlað er að leysa af hólmi sex kær- og úrskurðarnefndir sem starfa á málefnasviði ráðuneytisins. Markmiðið með þessum breytingum er að tryggja betur sjálfstæða, óháða og vandaða endurskoðun stjórnvaldsákvarðana innan ásættanlegs tíma. Með þessari skipan mála verður hægt að aðgreina starfsemi nefndarinnar frá stjórnsýslu og starfsemi aðalskrifstofu ráðuneytisins.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014–2016.

Heildarútgjöld málefnasviðsins í m.kr.	Reikningur 2014	Fjárlög og fjáralög 2015	Fjárlög 2016
Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit .....	2.185	2.336	2.293
Jafnréttismál .....	160	145	224
Stjórnsýsla velferðarmála .....	4.202	4.523	5.138
<b>Samtals .....</b>	<b>6.547</b>	<b>7.004</b>	<b>7.656</b>

### 3. Stefna og markmið

**Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit.** Helstu áskoranir málaflokksins eru sjúkdómabyrði og áhættuþættir vegna aukningar á lífsstílstengdum sjúkdómum, ójöfnuður í heilsu, lítil þekking samfélagsins á geðsjúkdómum og ógreiður aðgangur að sjúkraskrárupplýsingum. Tryggja þarf öflugar vísindarannsóknir og fara yfir samstarf stjórnvalda vegna rannsókna og skráningar alvarlegara atvika í heilbrigðisþjónustu.

Á umliðnum misserum hefur verið unnið að gerð geðheilbrigðisstefnu, lýðheilsustefnu, krabbameinsáætlunar og stefnu í tóbaksvörnum. Ýmist er um fullbúna stefnu og aðgerða-áætlun að ræða eða stefnu, sýn og meginmarkmið sem síðar verður fylgt eftir með aðgerða-áætlunum.

Framtíðarsýnin er að efla heilsu og vellíðan í samfélaginu með markvissum hætti og fjölga þannig heilbrigðum æviárum. Góð heilsa og vellíðan landsmanna byggist á öflugu lýðheilsustarfi og samþættri heilbrigðisþjónustu sem styðst við bestu þekkingu og reynslu á hverjum tíma.

Stefna og markmið fyrir lýðheilsu, forvarnir og eftirlit byggjast á eftirfarandi meginþáttum:

- Fjölgun heilbrigðra æviára.
- Eflingu skimunar meðal ungmenna í forvarnaskyni vegna andlegra sjúkdóma og atferlissjúkdóma.
- Aukinni þekkingu á geðröskunum og eflingu þjálfunar í heilbrigðisþjónustu.
- Skapaður verði grundvöllur fyrir eflingu vísindarannsókna.
- Dregið verði úr tóbaks-, áfengis- og vímuefnaneyslu.
- Þekking almennings á krabbameinsvaldandi umhverfisþáttum verði eflað sem og þátttaka í skimunum.
- Öryggi sjúklinga og heilbrigðisstarfsmanna verði aukið með því að fylgja eftir tillögum starfshóps um verklag í tengslum við tilkynningar og rannsókn óvæntra dauðsfalla sem ætla má að rekja megi til mistaka, vanrækslu eða óhappatilviks við meðferð.
- Gæði heilbrigðisþjónustu og öryggi sjúklinga verði eflt með öruggum aðgangi að sjúkraskrárupplýsingum hvar og hvenær sem þörf er á.
- Tekið verði tillit til heilsu í allri stefnumótun stjórnvalda.
- Brugðist verði við vaxandi vanda vegna offitu Íslendinga, meðal annars með aukinni aðkomu heilsugæslunnar.

**Jafnréttismál.** Helstu áskoranir felast í viðvarandi launamuni kvenna og karla, kynja-skiptingu starfa á vinnumarkaði, ójafnri valdastöðu kynjanna og kynbundnu ofbeldi og heimilisofbeldi sem kostar samfélagið háar fjárhæðir ár hvert. Einnig skortir heildstæða áætlun um samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða í stefnumótun og ákvarðanatöku ráðuneyta og stofnana ríkisins. Efla þarf rannsóknir á stöðu kynjanna á nútíð og fortíð, og

fjölga verkefnum sem varpa ljósi á samfélagslegan og efnahagslegan ávinning aukins kynja-jafnréttis. Auka þarf fræðslu í kynjafræðum, hvetja ungt fólk til aukinnar þátttöku í samfélagslegum verkefnum og stjórnmalastarfi og stuðla að aukinni kosningaþátttöku.

Framtíðarsýnin er að útrýma hvers konar mismunun, svo sem á vinnumarkaði, vegna kynþáttar, þjóðernisuppruna, trúar, lífsskoðunar, aldurs, kynhneigðar eða kynvitundar.

Stefna og markmið fyrir jafnréttismál byggjast á eftirfarandi meginþáttum:

- Markmið núgildandi laga og stjórnsýsla jafnréttismála sé í samræmi við alþjóðlega þróun og breytingar í íslensku samfélagi.
- Gerðar verði tillögur um innleiðingu kynjasambættingar í starfsemi ráðuneytanna og stofnana ríkisins.

**Stjórnsýsla velferðarmála.** Helstu áskoranir ráðuneytisins eru þær að sinna vel og í tíma þeim fjölmörgu verkefnum sem ráðuneytinu ber að sinna, þar á meðal stefnumótun á málefnasviðum ráðuneytisins. Einnig að vinna við frumvörp, þingsályktanir, skýrslugerð til Alþingis, svörun fyrirspurna og innleiðingu á tilskipunum Evrópusambandsins. Mikilvægt er að tryggja góða fagþekkingu á málefnasviðum ráðuneytisins og að verkefni sem skilað er séu unnin af fagmennsku og innan settra tímamarka. Vegna nýrra laga um opinber fjármál verður fjárlagagerð beintengd stefnumótun á málefnasviðum og verður sú breyting innleidd í fyrsta sinn vegna fjárlagagerðar 2017 sem síðan verður endurbætt á næstu fimm árum. Þessi breyting felur í sér nýtt verklag sem mun krefjast aukins framlags sérfræðinga, bæði á fagsviðum og á fjárlagasviði ráðuneytisins. Þá gera lögin kröfur um aukið eftirlit með fjárlagaliðum og stofnunum ráðuneytisins.

Framtíðarsýnin er að velferðarþjónusta á Íslandi sé sambærileg við það sem best þekktist.

Stefna og markmið fyrir stjórnsýslu velferðarmála byggjast á eftirfarandi meginþáttum:

- Verkefni á málefnasviði ráðuneytisins séu faglega unnin og innan settra tímamarka.
- Innleiðing nýrra laga um opinber fjármál takist vel.

#### 4. Áherslur og aðgerðir

##### Lýðheilsa, forvarnir og eftirlit

Áherslur og aðgerðir til að ná markmiðum:

- Áframhaldandi uppbygging verði á rafrænni sjúkraskrá.
- Skimað verði fyrir krabbameini í ristli og endaparmi.
- Unnið verði að því að skima fyrir sýkingum á meðgöngu.
- Þróuð verði leið til þess að nýta heilbrigðisupplýsingar á einstaklingsmiðaðan hátt í forvarna- og meðferðarskyni.
- Komið verði á fót klínískum lyfjagagnagrunni.
- Unnið verði að stofnun heilbrigðisvísindasjóðs.
- Komið verði upp nýju atvikaskráningarkerfi á landsvísu.
- Gerð verði aðgerðaáætlun í áfengis-, vímuefna- og tóbaksvörnum.
- Fylgt verði eftir aðgerðaáætlun frá árinu 2013 til að draga úr tíðni offitu.

##### Jafnréttismál

Áherslur og aðgerðir til að ná markmiðum:

- Starfshópur sérfræðinga geri úttekt á þróun, framkvæmd og eftirfylgni íslenskrar jafnréttislöggjafar og stjórnsýslu jafnréttismála. Verði lokið 2018.

- Formleg skipun verkefnisstjórnar sem stýri innleiðingu kynjasambættingar í hverju ráðuneyti geri tillögur um gátlista um jafnréttismál sem fylgi stjórnarfrumvörpum og innleiðingu verkferlis við jafnréttismat og greini á hvaða sviðum kyngreindar upplýsingar skorti og geri tillögur til úrbóta. Sérfræðingur verði ráðinn til að tryggja framgang verkefnisins. Tímabil 2016–2019.
- Jafnréttissjóður Íslands njóti 100 m.kr. framlags á ári á fjárlögum næstu fimm ára, 2016–2020.

### Stjórnsýsla velferðarmála

Áherslur og aðgerðir til að ná markmiðum:

- Efla möguleika ráðuneytisins til að standa við tilskilin tímamörk og takast á við aukin verkefni.
- Endurskoða þarf verkferli og tryggja að stöðugar umbætur þeirra verði innbyggðar í gæðakerfið fyrir árslok 2017.

## 5. Fjármögnun

Útgjaldarammi málefnasviðsins í m.kr.	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Lýðheilsa og stjrn.sýsla vel.ferðarm. ....	7.656	7.745	7.861	7.978	8.011

## Málefnasvið 33: Vextir, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar

### 1. Starfsemi

Starfsemi á þessu málefnasviði er á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Það skiptist í þrjú málaflokka, en þeir eru:

- Vextir.
- Ríkisábyrgðir.
- Lífeyrisskuldbindingar ríkisins.

Fjármála- og efnahagsráðuneytið ber ábyrgð á skuldum og skuldbindingum ríkissjóðs. Ríkisábyrgðir eru hluti af skuldbindingum ríkissjóðs og það sama á við um lífeyrisskuldbindingar.

**Vextir.** Skuldir ríkissjóðs skiptast í innlend og erlend lán. Innendar skuldir skiptast í markaðshæf verðbréf og ómarkaðshæfar skuldir ríkissjóðs. Til markaðsverðbréfa teljast ríkisvixlar, verðtryggð og óverðtryggð ríkisbréf, og sérstakur markflokkur skuldabréfa sem gefinn var út til að fjármagna eiginfjárframlög og víkjandi lán til fjármálastofnana. Ómarkaðshæfar skuldir eru að stærstum hluta skuldabréf sem gefið var út til þess að styrkja eiginfjárstöðu Seðlabanka Íslands. Aðrar skuldir eru að mestu tilkomnar vegna kaupa ríkissjóðs á hlutum Reykjavíkur og Akureyrar í Landsvirkjun. Erlendar skuldir samanstanda af þremur markaðsútgáfum, tveimur í Bandaríkjadöllum og einni í evrum. Ríkissjóður ber vaxtakostnað af ofantöldum skuldum.

**Ríkisábyrgðir.** Helsta óbeina skuldbinding ríkissjóðs felst í ríkisábyrgðum. Með ríkisábyrgðir skal farið samkvæmt lögum nr. 121/1997. Ríkissjóði er óheimilt að takast á hendur ríkisábyrgð nema að heimild sé til þess í lögum. Stærstur hluti ríkisábyrgða er vegna Íbúða-

lánasjóðs og Landsvirkjunar. Þá falla einnig undir málefnasviðið minniháttar tapaðar kröfur og tjónabætur en þar er yfirleitt um að ræða óverulegar fjárhæðir.

**Lífeyrisskuldbindingar.** Hreinar lífeyrisskuldbindingar ríkissjóðs eru skilgreindar sem áfallnar lífeyrisskuldbindingar að frádregnum fyrirframgreiðslum ríkissjóðs upp í lífeyrisskuldbindingar. Lögum samkvæmt er ríkissjóður ábyrgur fyrir skuldbindingum B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og Lífeyrissjóðs hjúkrunarfræðinga. Ríkissjóður ber ekki lögum samkvæmt ábyrgð á lífeyrisskuldbindingum A-deildar LSR á sama hátt og B-deildar LSR og eru þær því ekki hluti af efnahagsreikningi ríkissjóðs. Í 13.gr. laga nr. 1/1997 um A-deild LSR kemur fram að ábyrgð launagreiðenda gagnvart deildinni takmarkist við iðgjöld þeirra. Á hinn bóginn ber samkvæmt lögum að miða framlög launagreiðenda við að sjóðurinn eigi að jafnaði nægar eignir til að standa undir skuldbindingum sínum. Það hefur hins vegar ekki gengið eftir þrátt fyrir að iðgjaldhlutfall launagreiðenda skuli endurskoðað árlega. Við tryggingafræðilegt mat á lífeyrisskuldbindingum eru tvö hugtök jafnan lögð til grundvallar við mat á stöðu þeirra þ.e. áfallnar skuldbindingar og heildarstaða. Áfallnar skuldbindingar sýna stöðu sjóðsins á viðkomandi uppgjörsdegi og taka mið af réttindum sem þegar hafa myndast og iðgjöldum sem þegar hafa verið greidd. Heildarstaðan sýnir hins vegar áætlun sem miðast við að núverandi sjóðfélagar og launagreiðendur greiði áfram iðgjöld til ellilífeyrisaldurs og ávinni sér réttindi í samræmi við þær greiðslur. Í ríkisreikningi hverju sinni eru lífeyrisskuldbindingar jafnan miðaðar við áfallnar skuldbindingar.

## 2. Þróun starfsemi og útgjalda

**Vextir.** Skuldir ríkissjóðs námu 311 mia.kr. í lok árs 2007. Næstu árin fóru þær ört hækkandi og námu 1.492 mia.kr. í árslok 2014. Nafnvirði skulda hefur farið lækkandi síðan og námu þær 1.340 mia.kr. í lok árs 2015. Hlutfall heildarskulda af VLF náði hámarki árið 2011 í 86% en það var komið í 61% í lok árs 2015. Um fjórðungur skulda er tilkominn vegna fjármögnunar á halla ríkissjóðs á árunum 2008-2013. Annar fjórðungur er tilkominn vegna endurfjármögnunar fjármálastofnana og Seðlabanka Íslands. Tæpur fjórðungur lána eru erlend lán sem mynda hluta gjaldeyrisforðans. Önnur lán eru að stærstum hluta verðtryggð lán. Innendar skuldir ríkissjóðs námu 1.037 mia.kr. í lok árs 2015 og erlendar skuldir ríkissjóðs námu 303 ma.kr. Vaxtakostnaður ríkissjóðs hefur farið lækkandi síðustu ár, bæði með niðurgreiðslu skulda, endurfjármögnun eldri lána og öðrum ráðstöfunum. Vaxtakostnaður náði hámarki á árinu 2009 er hann nam 84 mia.kr. eða 5,3% af VLF. Á árinu 2015 nam vaxtakostnaður 77 mia.kr. eða 3,5% af VLF.

**Ríkisábyrgðir.** Ríkisábyrgðasjóður fer með málefni tengd ríkisábyrgðum. Sjóðurinn aflar upplýsinga um stöðu þeirra fyrirtækja sem ábyrgðar njóta og metur áhættu af veitingu ríkisábyrgða. Seðlabanki Íslands hefur umsjón með ríkisábyrgðum samkvæmt samningi við fjármála- og efnahagsráðuneytið. Ríkisábyrgðasjóður gerir viðvart ef líkur eru á að ábyrgð falli á ríkissjóð. Ríkisábyrgðir hafa lækkað á síðustu árum, bæði að nafnvirði og eins sem hlutfall af VLF. Nafnvirði ríkisábyrgða náðu hámarki í lok árs 2012 þegar þær námu 1.320 mia.kr. eða 74% af VLF. Í lok árs 2015 námu ríkisábyrgðir 1.129 ma.kr. eða 52% af VLF.

**Lífeyrismál.** Skuldbindingar ríkissjóðs hækkuðu úr 407,7 ma.kr. í 435,7 mia.kr. á árinu 2014 eða um 28 mia.kr. Sem hlutfall af landsframleiðslu hækkuðu skuldbindingarnar úr 21,7% í 21,9%. Í árslok 2014 voru skuldbindingar ríkissjóðs gagnvart B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins 366 mia.kr., Lífeyrissjóði hjúkrunarfræðinga 45,2 mia.kr. og öðrum 24,4 mia.kr. Tryggingafræðileg úttekt á A-deild LSR sýndi að heildarstaða sjóðsins var neikvæð um 55,6 mia.kr. eða um 9,6% í árslok 2014. Í fyrsta sinn frá árinu 2007 er áfallin staða sjóðsins jákvæð, þ.e. eignir umfram áfallnar skuldbindingar, eða um 4,8 mia.kr. í árslok 2014. Hins vegar er neikvæð heildarstaða A-deildar og aðgerðir vegna hennar meðal



þeirra atriða sem eru til skoðunar í viðræðum ríkisins og aðila vinnumarkaðarins um samræmingu líffeyrisréttinda.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárheimildir málefnasviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014–2016.

Heildarútgjöld málefnasviðsins í m.kr.	Reikningur 2014	Fjárlög og fjáraukalög 2015	Fjárlög 2016
Vextir .....	86.895	89.242	76.339
Ríkisábyrgðir .....	80	133	110
Líffeyrisskuldbindingar .....	13.245	13.245	13.245
<b>Samtals .....</b>	<b>100.220</b>	<b>102.620</b>	<b>89.694</b>

### 3. Stefna og markmið

**Vextir.** Stefna í lánamálum ríkisins árin 2017–2021 endurspeglar áform stjórnvalda um framkvæmd lánsfjármögnunar á tímabilinu. Meginmarkmið stefnunnar er að tryggja að lánsfjárförf og fjárhagslegum skuldbindingum ríkissjóðs sé mætt með lágmarkskostnaði að teknu tilliti til varfærinnar áhættustefnu. Þá skal stuðla að frekari uppbyggingu á skilvirkum frum- og eftirmarkaði með innlend ríkisverðbréf. Stefnan byggist á eftirfarandi meginþáttum:

- Að tryggja að endurgreiðsluferill lána sé í samræmi við greiðslugetu ríkisins til lengri tíma litið og lágmarki endurfjármögnunaráhættu
- Að viðhalda og stuðla að frekari uppbyggingu á skilvirkum frum- og eftirmarkaði með innlend ríkisverðbréf
- Að höfða til breiðs hóps fjárfesta í ríkisverðbréfum og nýta fjölbreytta fjármögnunarmöguleika
- Að viðhalda reglubundnum aðgangi að alþjóðlegum fjármagnsmörkuðum og stuðla að fjölbreyttum hópi fjárfesta hvað varðar lánsfjármögnun í erlendum gjaldmiðlum
- Að lágmarka vaxtakostnað til lengri tíma að teknu tilliti til varfærinnar áhættustefnu

Stefnt er að því að lækka skuldir ríkissjóðs á næstu árum og að skuldir sem hlutfall af landsframleiðslu verði innan við 35% árið 2021. Innan 10 ára er stefnt að því að ríkissjóður verði nettó skuldlaus, þ.e. að brúttó skuldir að frádregnum vaxtaberandi eignum verði jákvæðar. Einn liður í þessum áformum er að lækka vaxtagjöld og er markmiðið að vaxtagjöld sem hlutfall af landsframleiðslu séu ekki hærri en 2% á árinu 2021.

Við stýringu á lánasafninu þarf að taka tillit til áhættuþátta sem tengjast markaðs- aðstæðum svo sem sveiflum í vöxtum, gengi og verðbólgu. Vaxtaáhætta er sú áhætta að fjármögnunarkostnaður ríkissjóðs hækki vegna lakari vaxtakjara. Vaxtaáhættan er háð samsetningu lánasafnsins. Langstærstur hluti lána ríkissjóðs er með föstum vöxtum eða 71%, eru það bæði fastir innlendir verðtryggðir og óverðtryggðir vextir sem og erlendir vextir. Lán með breytilegum vöxtum eru um 26% af lánasafni og samanstanda af skuldabréfi Seðlabanka Íslands og skuldabréfaflokki sem gefinn var út til endurfjármögnunar fjármála- stofnana í kjölfar fjármálaáfallsins, RIKH 18. Erlend lán með breytilegum erlendum vöxtum eru 3% af lánasafni, en ríkissjóður gerði vaxtaskiptasamning í tengslum við skuldabréfa- útgáfu í evrum árið 2014. Unnt er að draga úr vaxtaáhættu með útgáfu vaxtaskiptasamninga en innlendir markaðsaðilar hafa kallað eftir því að ríkissjóður fari af stað í slíka útgáfu á innlendum markaði. Það myndi gefa innlendum markaðsaðilum möguleika á að auka

fjölbreytni í lánsframboði og bjóða betri kjör til lengri tíma samhliða því að draga úr fjármagnskostnaði ríkissjóðs.

Meðal annarra áhættuþátta er gjaldeyrisáhætta, sem er sú áhætta að skuldastaða ríkissjóðs versni vegna breytinga á gengi íslensku krónunnar gagnvart öðrum gjaldmiðlum. Bein gjaldeyrisáhætta ríkissjóðs er hins vegar takmörkuð þar sem gjaldeyrisvegn og veitt lán ríkissjóðs í erlendri mynt standa á móti erlendum skuldum ríkissjóðs. Gjaldveyriforðanum er stýrt með virkum hætti samkvæmt viðmiðum sem sett eru um gjaldmiðlasamsetningu. Seðlabanki Íslands leitast við að halda gjaldeyrisáhættu gjaldeyrisforðans í lágmarki.

Vægi verðtryggðra skulda í heildarlánasafni ríkissjóðs er markvisst haft lítið því hættu er á aukinni verðbólgu ef krónan veikist við afnám gjaldeyrishafta. Vert er þó að hafa í huga að ríkissjóður á margar verðtryggðar eignir, svo sem lán sem veitt eru Lánasjóði íslenskra námsmanna, sem dregur nokkuð úr verðbólguáhættu A-hluta ríkissjóðs. Ríkissjóður getur stýrt verðbólguáhættu með virkari hætti með afleiðum.

**Ríkisábyrgðir.** Stefna stjórnvalda er að draga úr ríkisábyrgðum eins og kostur er næstu árin. Stærsta skuldbinding ríkissjóðs varðar Íbúðalánasjóð. Umfang Íbúðalánasjóðs hefur tekið nokkrum breytingum á síðustu árum. Unnið er að heildarendurskoðun á húsnæðismálum í velferðarráðuneytinu. Gert er ráð fyrir tillögum vegna þess á árinu 2016. Framtíð sjóðsins tekur mið af þeirri heildarendurskoðun sem mun eiga sér stað. Ríkisábyrgðir vegna sjóðsins hafa farið lækkanði í takt við niðurgreiðslu skulda sjóðsins á síðustu árum. Næst stærsta skuldbinding ríkissjóðs varðar Landsvirkjun. Ríkisábyrgð hefur verið á flestum lánnum og skuldabréfaútgáfum Landsvirkjunar, en á síðustu árum hefur það verið markmið félagsins að auka vægi fjármögnunar án ríkisábyrgðar.

**Lífeyrisskuldbindingar:** Heildarlífeyrisskuldbindingar B-deildar LSR og LH samkvæmt ríkisreikningi námu 435 mia.kr. í lok árs 2014. Stefnan er að draga úr þeirri skuldbindingu á næstu árum með reglulegum innágreiðslum og m.a. nýta í því skyni hluta af stöðugleikaframlagi. Ekki hafa verið sett fram töluleg markmið fyrir þennan málaflokk.

#### 4. Áherslur og aðgerðir

**Vextir.** Dregið hefur úr þörf á útgáfu á innlendum markaði í ljósi bættrar afkomu ríkissjóðs. Ríkissjóður mun þó áfram viðhalda og stuðla að uppbyggingu á skilvirkum frum- og eftirmarkaði með ríkisbréf með áherslu á útgáfu óverðtryggðra ríkisbréfa. Leitast er við að hafa útistandandi fjárhæð markflokka ríkisbréfa sem jafnasta til að lágmarka endurfjármögnunaráhættu. Sérstakar aðgerðir eins og uppkaup eða skiptiútboð kunna einnig að verða notuð í þeim tilgangi. Sjóðsstaða ríkissjóðs verður nýtt að því marki sem unnt er til þess að greiða niður skuldir, en miðað er við að innstæða á innlendum innlánsreikningum ríkissjóðs nemi að jafnaði 60–70 mia.kr. Ríkissjóður hefur fjármagnað að stærstum hluta gjaldeyrisforða Seðlabanka Íslands síðustu árin með lántökum á alþjóðlegum fjármagnsmörkuðum. Ef vel tekst til við losun fjármagnshafta mun það að óbreyttu leiða til þess að unnt verði að draga úr stærð forðans og samsvarandi skuldsetningu ríkissjóðs. Mikilvægt er þó að tryggja aðgengi landsins, ríkissjóðs auk innlendra fyrirtækja, að erlendum fjármagnsmörkuðum með áframhaldandi reglubundnum útgáfum í erlendri mynt.

Til þess að ná markmiðum um að skuldahlutfall verði lægra en 35% í lok tímabilsins verður gripið til ýmissa sértækra ráðstafana. Gert er ráð fyrir að skuldir lækki á tímabilinu um 211 ma.kr. Ráðgert er að greiða að fullu upp skuldabréf Seðlabankans á árinu 2016 með fyrsta hluta tekna af stöðugleikaframlagi frá slitabúum föllnu bankanna og eins er gert ráð fyrir niðurgreiðslu á RÍKH 18 með andvirði af sölu á hlut í Landsbankanum eða öðrum ráðstöfunum. Hlutfall breytilegra vaxta mun þannig minnka verulega frá og með árinu 2017. Gert er ráð fyrir að endurfjármagna þann hluta sem eftir stendur af skuldabréfaútgáfu í Bandaríkjadöllum sem er á gjalddaga í júní 2016. Niðurstaða þess hluta áætlunar um losun

fjármangshafta sem tekur til aflandskróna kann þó að hafa áhrif á þau áform. Ríkissjóður gerði vaxtaskiptasamning í tengslum við evruútgáfu sumarið 2014 fyrir um þriðjung lánsfjárhæðarinnar eða 250 milljónir evra, en sá samningur hefur skilað ríkissjóði talsverðum ávinningi enda hafa vextir á evrusvæðinu haldist lágir. Þá er gert ráð fyrir að með úrvinnslu á eignum vegna stöðugleikaframlaga hafi ríkissjóður um 100 ma.kr. til ráðstöfunar í niðurgreiðslu skulda á tímabilinu til viðbótar við þá fjárhæð sem fer til niðurgreiðslu skuldabréfs Seðlabankans. Í áætlunum næstu árin er gert ráð fyrir að greiða enn frekar niður RIKH 18 en útistandandi fjárhæð flokksins nam 213 mia.kr. í árslok 2015.

Þeir þættir sem ráða hvað mestu um þróun vaxtakostnaðar að óbreyttu eru stýrivextir Seðlabanka Íslands, vaxtastig erlendis, gengi og verðbólga. Vaxtagjaldaáætlun byggir annars vegar á þjóðhagsspá Hagstofunnar og hins vegar spá Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um vaxtaþróun erlendis. Þjóðhagsspá 2016–2021 gerir ráð fyrir hækkandi stýrivöxtum á fyrri hluta spátímabils en að þeir fari svo aftur lækkandi á síðari hluta þess. Samkvæmt spá Hagstofunnar eykst verðbólga á þessu og næsta ári en lækkar aftur frá og með 2018 og verður nálægt verðbólguarkmiði Seðlabanka Íslands í lok spátímabils. Gert er ráð fyrir nokkurri veikingu á gengi krónunnar á fyrri hluti tímabilsins eða fram til 2018, en að það haldist síðan stöðugt á síðari hluta þess. AGS spáir hækkandi vöxtum á tímabilinu, bæði í evrum og í Bandaríkjadöllum. Samkvæmt spánni og þeim forsendum sem gerðar eru um niðurgreiðslu skulda á komandi árum, fer vaxtakostnaður ríkissjóðs ört lækkandi á komandi árum eða úr 76,3 mia.kr. á árinu 2016 í 58,5 mia.kr. á árinu 2021. Með lögum um opinber fjármál og upptöku GFS breytist framsetning vaxtakostnaðar. Meginbreytingin felst í því að verðbætur verða héðan í frá gjaldfærðar í stað þess að færa þær um efnahagsreikning. Áætluð áhrif þessara breytinga á vaxtagjöld hvers árs eru 3-6 mia.kr. á tímabilinu og eru þau áhrif innifalin í vaxtakostnaðinum sem nefndur er hér að framan.

**Ríkisábyrgðir.** Áhersla er á að draga úr áhættu Íbúðalánasjóðs og þar með áhættu ríkissjóðs. Unnið hefur verið að því að fækka fullnustueignum, draga úr vanskilum og lækka kostnað við rekstur sjóðsins. Allt miðar þetta að því að draga úr þeim vanda sem sjóðurinn hefur verið að glíma við síðustu ár. Útlán sjóðsins hafa minnkað töluvert á síðustu árum á meðan hafa uppgreiðslur til sjóðsins aukist. Þetta hefur í för með sér að ríkisábyrgð gagnvart sjóðnum hefur lækkað á undanförunum árum. Sjóðurinn glímir þó enn við uppgreiðsluvanda, sem felur í sér að hann fær lægri ávöxtun á laust heldur en af útlánum sem hefur áhrif á afkomu sjóðsins.

**Lífeyrisskuldbindingar.** Gert er ráð fyrir að gjaldfærðar lífeyrisskuldbindingar, sem að mestu leyti eru vegna hækkana á lífeyrisrétti þeirra sem eru á lífeyri, hækki úr 13,7 mia.kr. á árinu 2017 í 18 mia.kr. í lok tímabils.

## 5. Fjárheimildir

Vakin er athygli á því að taflan hér á eftir sýnir heildarútgjöld málefnasviðsins að meðtöldum liðum sem falla utan þess útgjaldaramma málefnasviðsins sem gengið verður út frá að haldist óbreyttur að raungildi í fjárlagagerð ráðuneyta og framkvæmd fjárlaga. Þessir liðir eru vextir, ríkisábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar, sbr. umfjöllun í kafla 4.4.4 í þingsályktuninni. Þetta hefur í för með sér að útgjaldaveltan í töflunni er hærri, sem nemur umfangi þessara liða, en rammí málefnasviðsins í töflu sem birt er á bls. 5 í þingsályktuninni.

Útgjaldarammi málefнасviðsins í m.kr.	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
<b>Vextir, ábyrgðir og lífeyrisskuldbindingar</b>	<b>84.760</b>	<b>83.322</b>	<b>78.599</b>	<b>78.871</b>	<b>76.382</b>

### Málefнасvið 34: Almennur varasjóður og sértækar fjárráðstafanir

#### 1. Starfsemi

Starfsemi á þessu málefнасviði er á ábyrgð fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Það skiptist í tvo málaflokka, en þeir eru:

- Almennur varasjóður.
- Sértækar fjárráðstafanir.

Þetta málefнасvið hefur þá sérstöðu að þar fer ekki fram nein eiginleg starfsemi. Megin tilgangurinn með því er að bregðast við ófyrirséðum útgjaldatílefnum sem upp kunna að koma á fjárlagaárinu hverju sinni og ríkissjóður kemst ekki hjá að greiða. Einnig að fjármagna útgjöld sem efnt er til á grundvelli heimildagreinar fjárlaga og tilfallandi verkefni innan ársins samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnarinnar. Útgjaldatílefni á þessu málefнасviði varða málefni er heyrar undir ábyrgðarsvið allra ráðuneyta. Fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur umsjón með ráðstöfun á fjárheimildum sviðsins. Alþingi ákveður fjárheimildir til málefnasviða og málaflokka og verður þeim ákvörðunum ekki breytt nema með lögum. Nauðsynlegt er þó fyrir framkvæmdavaldið að hafa ákveðinn sveigjanleika innan ársins til að mæta breyttum forsendum frá samþykkt fjárlaga með því að færa fjárheimildir til málaflokka þar sem nýjar og ófyrirséðar aðstæður hafa valdið auknum útgjöldum af þeirri stærðargráðu að þeim verður ekki mætt með millifærslu af varasjóðum málaflokka. Fjárheimildum á þessu málefнасviði er fyrst og fremst ætlað að mæta útgjöldum af þeim toga. Einnig eru hér fjárheimildir til að bregðast við ýmsum öðrum ófyrirséðum útgjaldatílefnum sem upp kunna að koma á fjárlagaárinu. Fjárheimildum úr almennum varasjóði, fjárheimildum samkvæmt ríkisstjórnarákvörðunum og fjárheimildum heimildagreinar er ráðstafað innan ársins með millifærslu til málaflokka þar sem viðkomandi útgjöld falla til.

#### 2. Þróun starfsemi og útgjalda

**Almennur varasjóður.** Almennur varasjóður samkvæmt 24. gr. laga um opinber fjármál skal nema að lágmarki 1% af fjárheimildum fjárlaga og er varasjóðurinn lang stærsti liðurinn á þessu málefнасviði. Megin tilgangur með almennum varasjóði er að ríkissjóður geti brugðist við ófyrirséðum og óhjákvæmilegum útgjöldum sem upp kunna að koma á fjárlagaárinu án þess að það raski heildarútgjaldaramma fjárlaganna. Með þessu móti er trúverðugleiki fjárlaga einnig styrktur. Notkun á almennum varasjóði er háð ströngum skilyrðum. Honum er einkum ætlað að mæta frávikum í launa-, gengis- og verðlagsforsendum fjárlaga ásamt öðrum meiri háttar ófyrirséðum og óhjákvæmilegum útgjöldum svo sem vegna eldgosu, jarðskjálfta og annarra náttúruhamfara sem ókleift er að mæta með öðrum hætti samkvæmt fjárlögum. Samkvæmt lögnum tekur ráðherra ákvarðanir um ráðstöfun fjár úr varasjóði og gerir fjárlaganefnd Alþingis rökstudda grein fyrir nýtingu þess þegar ákvörðun liggur fyrir. Afgangur á fjárheimildum þessa varasjóðs getur einnig vegið upp útgjaldafrávik sem koma fram í öðrum málaflokkum innan ársins og þar með stuðlað að því að frávik heildarútgjalda fjármálaáætlunar verði minna en ella.

**Sértækar fjárráðstafanir.** Hér undir falla liðirnir ríkisstjórnarákvarðanir og útgjöld samkvæmt heimildarákvæðum. Fjárheimild til ráðstöfunar samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnarinnar er ætluð til að mæta ýmsum nýjum, tímabundnum útgjaldatilfnum sem upp kunna að koma á fjárlagaárinu og ríkisstjórnin telur nauðsynlegt að sinna en eru viðameiri en svo að þeim verði mætt af ráðstöfunarfé ráðherra. Einnig til að mæta ýmsum ófyrirséðum útgjöldum af þessum toga sem ekki teljast vera á ábyrgð einstakra ráðherra heldur ríkisstjórnarinnar allrar og verða ekki fjármögnuð úr varasjóðum annarra málaflokka. Í 40. gr. Stjórnarskrárinnar segir að ekki megi selja eða með öðru móti láta af hendi neina af fasteignum ríkisins né afnotarétt þeirra nema samkvæmt lagaheimild. Einnig segir það að ekkert gjald megi greiða af hendi nema heimild til þess sé í fjárlögum eða fjárukalögum. Enn fremur segir í 46. gr. laga um opinber fjármál að ráðherra skuli afla heimilda í lögum til að kaupa, selja, skipta eða leigja til langs tíma fasteignir, skip og flugvélar, söfn og safnhluta sem hafa að geyma menningarverðmæti, minnihlutaeign ríkisins í félögum og aðrar eignir sem verðgildi hafa. Lagaheimilda til þessara aðgerða hefur verið aflað í 6. gr. fjárlaga, svokallaðri heimildagrein. Sérstök fjárheimild er veitt í þennan málaflökk til að mæta útgjöldum sem kann að verða stofnað til á grundvelli ákvæða í heimildagrein fjárlaga. Fjárbörf á grundvelli þeirra ákvæða er jafnan háð töluverðri óvissu.

**Almennt um þróun og frávik útgjalda frá fjárlögum.** Með setningu laga nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins og í greinargerð með því frumvarpi markaði Alþingi skýra stefnu um hlutverk og efni fjárukalaga. Í því felst að gert hefur verið ráð fyrir að allar fyrirsjáanlegar fjárráðstafanir komi fram í fjárlögum en að í fjárukalögum innan fjárhagsársins verði leitað eftir heimildum fyrir þeim fjárráðstöfunum sem ekki var hægt að sjá fyrir við afgreiðslu fjárlaga. Fjárukalögum hefur fyrst og fremst verið ætlað að taka til óhjákvæmilegra málefna, einkum ófyrirséðra atvika, áhrifa nýrra kjarasamninga eða nýrrar löggjafar á árinu, en ekki til áforma um ný verkefni, aukins umfangs starfsemi eða rekstrarhalla einstakra ríkisstofnana umfram setta útgjaldaramma, enda er mælt fyrir um það í lögnum að vísa beri slíkum tillögum um breytingar á fjárheimildum til umfjöllunar um fjárlög fyrir næsta fjárhagsár.

Með hliðsjón af þessu verklagi og takmörkun á hlutverki fjárukalaga mætti gera ráð fyrir að frávik frá útgjöldum fjárlaga sem koma fram í fjárukalögum ættu almennt ekki að vera veruleg. Raunin hefur hins vegar verið önnur. Frávik frá heildargjöldum í fjárukalögum hafa flest árin verið yfir 5% af veltu á rekstrargrunni og sum árin nálgast 10%. Þegar uppgjör í ríkisreikningi hefur farið fram hafa frávikin yfirleitt reynst vera meiri, eða oftast nær 10% og jafnvel nær 15%, þar sem þá hafa komið fram reikningshaldsleg uppgjör á skuldbindingum sem ekki lágu fyrir við afgreiðslu fjárukalaga.

Þegar lagt er mat á slík frávik í heildarútgjöldum ríkissjóðs þarf að hafa í huga að uppgjör ríkissjóðs fer fram á rekstrargrunni. Í því felst að framtíðarskuldbindingar, jafnvel til áratuga, eru bókfærðar í rekstrarreikningi ríkissjóðs á því ári sem þær liggja fyrir. Það getur haft í för með sér miklar og óreglulegar sveiflur í kerfislægum eða reikningshaldslegum liðum, sem ekki falla beinlínis undir ákvörðunarvald stjórnvalda a.m.k. þegar til skemmri tíma er litið. Sem dæmi má nefna að breytingar á lífeyrisskuldbindingum, annarra en þeirra sem stafa af almennum launahækkunum, gjaldfærast í rekstrarreikning ríkissjóðs hvort sem þær eru fjármagnaðar eða ekki. Slíkar breytingar á metnum lífeyrisskuldbindingum, t.d. vegna aukinna lífslíkna eða slakrar ávöxtunar lífeyrissjóðanna, geta hlaupið á milljörðum króna eða jafnvel tugum milljarða. Þá hafa afskriftir skattkrafna verið gjaldfærðar í rekstrarreikning ríkissjóðs og getur munur á þeirri fjárhæð milli ára einnig numið milljörðum króna. Einnig má nefna að umtalsverð útgjöld hafa fallið til vegna niðurfærslu eignarhluta, áfallinna ríkisábyrgða eða afskrifaðra eiginfjárframlaga eftir bankahrunið haustið 2008. Slíka liði er afar erfitt að áætla fyrirfram og þeir koma því yfirleitt lítið við sögu við fjárlagagerðina fyrir en eftirá. Að lokum geta orðið ýmis frávik í forsendum fyrir áætlunum um vaxtagjöld, sem

geta t.d. átt rætur að rekja til breyttra vaxtakjara eða annarrar samsetningar á lántöku ríkissjóðs innan ársins en reiknað var með í fjárlögum, og getur það haft umtalsverð áhrif á endanlegar fjárhæðir sökum stærðar skuldafansins. Þessir óreglulegu liðir eru helsta ástæðan fyrir því að meiri frávik koma fram í ríkisreikningi en í fjárukalögum, því þær niðurstöður liggja yfirleitt ekki fyrir fyrr en við uppgjör ríkisreiknings.

Til að greina útgjaldafrávik sem telja má að stafi fremur af slaka í fjármálastjórn og nýjum ákvörðunum stjórnvalda en kerfislegum eða hagrænum þáttum, gefur það betri mynd af undirliggjandi þróun að skoða útgjöld að frátöldum slíkum óreglulegum liðum og vaxtagjöldum. Á árabílinu 1998 til 2008 var þannig meðaltal útgjaldafrávik í fjárukalögum án óreglulegra liða um 5% af frumútgjöldum fjárlaga. Þótt nokkur hluti frávikanna hafi verið vegna launa- og verðlagsbóta í kjölfar kjarasamninga nokkur árin má telja að frávikin hafi í gegnum tíðina verið í þeim mæli að þau samrýmist varla því hlutverki sem fjárukalögum hefur verið ætlað að gegna í fjárlagagerð og stjórn ríkisfjármálanna. Þannig hefur í of miklum mæli verið vikist hjá því að fjalla um eða standa við ákvarðanir um fyrirsjáanlegar fjárráðstafanir í fjárlögum, sem hefur haft í för með sér að útgjaldarammar hafa ekki haldið og mál eru tekin upp aftur í fjárukalögum. Mikilvægt er að sporna við þessari tilhneigingu með því að beita agaðri vinnubrögðum við gerð og framfylgd fjárlaga. Aukið aðhald í ríkisfjármálum sem innleiða þurfti í kjölfar bankahrunsins haustið 2008 hefur þó stuðlað að talsvert bættu verklagi að þessu leyti undanfarin ár. Meðaltal frávik á árabílinu 2009 til 2015 var þannig um 1,9%, samanborið við 5% á árunum 1998-2008.

Í töflunni hér á eftir má sjá fjárhagslega þróun málefna sviðsins og einstakra málaflokka á tímabilinu 2014-2016. Vakinn er athygli á því að engin gjaldfærð útgjöld eru á málaflokkana árið 2014. Ástæðan er sú að ekki er stofnað til útgjalda á þeim fjárlagaliðum sem falla undir þessa málaflokka, heldur eru fjárheimildir þeirra millifærðar innan fjárlagaársins á aðra fjárlagaliði þar sem efnt er til útgjaldanna.

	Reikningur 2014	Fjárlög og fjárukalög 2015	Fjárlög 2016
Heildarútgjöld málefna sviðsins í m.kr.			
Almennur varasjóður .....	-	9.496	7.340
Sértækar fjárráðstafanir .....	-	440	473
<b>Samtals .....</b>	<b>-</b>	<b>9.936</b>	<b>7.813</b>

### 3. Stefna og markmið

Einn helsti tilgangur með þessu málefna sviði er að unnt sé að bregðast við ófyrirséðum og óhjákvæmilegum útgjaldatalefum sem upp kunna að koma hverju sinni án þess að raska útgjaldamma fjárlaga. Markmiðið er að minnka þörf fyrir fjárukalög og að frávik frá fjárlögum verði sem minnst. Í varasjóðum einstakra ráðuneyta er einnig gert ráð fyrir ákveðnu svigrúmi í sama skyni. Með þessu fyrirkomulagi hefur framkvæmdavaldið ákveðinn sveigjanleika til að mæta breyttum forsendum frá samþykkt fjárlaga með því að færa fjárheimildir milli málaflokka og mæta útgjöldum án þess að fjárheimildir í heild verði auknar.

### 4. Áherslur og aðgerðir

Helsta áherslumál þessa málefna sviðs er að áætlanagerð og fjárlaga og eftirfylgni verði bætt til að almenn megi takast að halda endanlegum útgjöldum innan ramma fjárlaga.

## 5. Fjárheimildir

	Áætlun 2017	Áætlun 2018	Áætlun 2019	Áætlun 2020	Áætlun 2021
Útgjaldarammi málefнасviðsins í m.kr.					
<b>Alm.varasj. og sértækar fjárráðstaf. ....</b>	<b>8.327</b>	<b>8.953</b>	<b>10.666</b>	<b>12.559</b>	<b>14.367</b>



FJÁRMÁLA- OG EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ

2016