



Stjórnarráð Íslands
Forsætisráðuneytið

SAMANTEKT UM SJÓNARMÍÐ UMSAGNARAÐILA Í MÁLINU:

„Verum hagsýn í rekstri ríkisins“

Nr. S-1/2025. í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum samradsgatt.is

Janúar 2025

EFNISYFIRLIT

1.	Umfjöllunarefni.....	3
2.	Pátttaka og tölfræði um umsagnir.....	4
3.	Helstu sjónarmið sem komu fram í samráðinu.....	5
	Sameining stofnana og bætt nýting fasteigna hins opinbera.....	5
	Alþingi og Stjórnarráðið.....	5
	Stafrænar lausnir, sjálfvirknivæðing og endurskoðun opinberrar þjónustu.....	5
	Sala á eignum og breytingar á rekstri fyrirtækja í eigu ríkisins.....	6
	Skattar, endurgreiðslur frá ríkinu og tilfærslukerfi.....	6
	Opinber innkaup.....	6
	Samgöngumál.....	6
	Heilbrigðisþjónusta og lyf.....	6
	Orku- og umhverfismál.....	6
	Utanríkismál og erlent samstarf.....	7
	Ýmsar kerfisbreytingar og hagræðingartillögur.....	7
4.	Fyrirvari um notkun gervigreindar.....	8
5.	Næstu skref.....	9

1. UMFJÖLLUNAREFNI

Á árinu 2025 er áætlað að útgjöld íslenska ríkisins verði um 1.552 milljarðar króna. Ríkisstjórnin leggur mikla áherslu á að ná stjórn á fjármálum ríkisins og skapa skilyrði fyrir lækkun vaxta, m.a. með stöðvun hallareksturs ríkissjóðs.

Markmið samráðsins var að fá fram tillögur og hugmyndir að því hvar og hvernig megi hagræða í rekstri ríkisins. Eitt af forgangsverkefnum ríkisstjórnar er að hagræða, einfalda stjórnsýslu og sameina stofnanir, líkt og fram kemur í stefnuyfirlýsingu stjórnarinnar. Í því skyni var efnt til samráðs við almenning um tillögur sem varða hagræðingu í ríkisrekstri, bæði til skemmri tíma og lengri.

Á meðal þeirra atriða sem bent var á að líta mætti til við innsendingu umsagna var eftirfarandi:

1. Hagræðing til skemmri tíma

- Verkefni sem gætu fallið niður
- Dæmi um sóun í ríkisrekstri eða skort á aðhaldi
- Bóta- og tilfærslukerfi ríkisins
- Starfsmannahald
- Opinber innkaup
- Verktakar
- Annar rekstrarkostnaður

2. Hagræðing til lengri tíma

- Verkefni sem gætu aukið framleiðni og sparnað til langs tíma

2. ÞÁTTAKA OG TÖLFRÆÐI UM UMSAGNIR

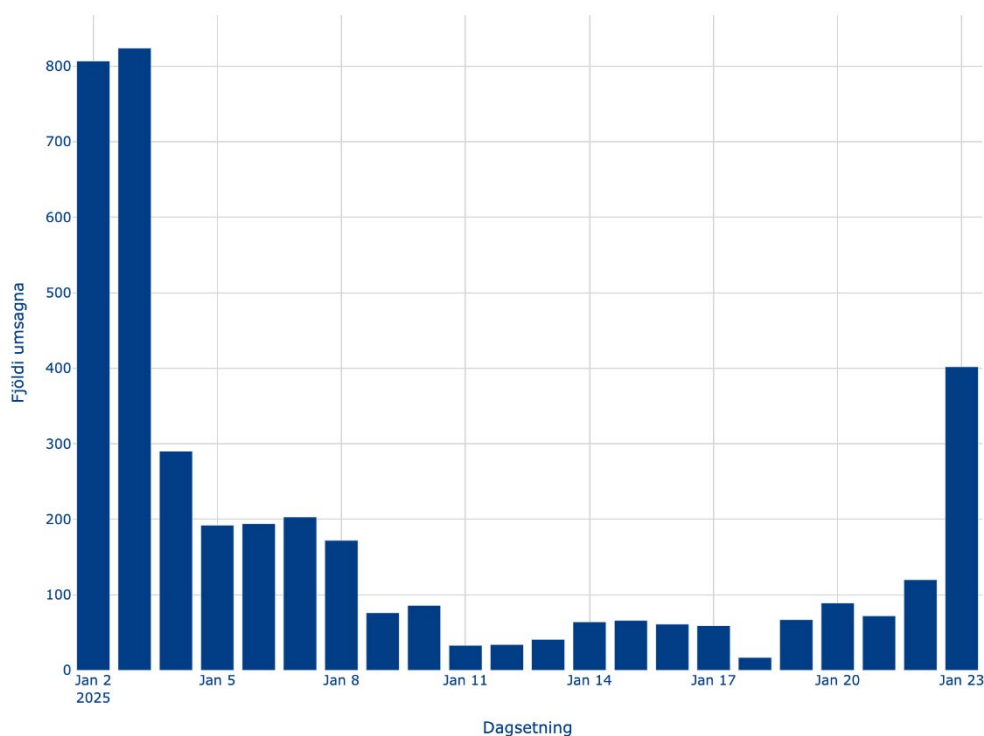
Metþáttaka var í samráðinu en alls bárust 3.985 umsagnir. Aldrei hafa fleiri umsagnir borist um eitt mál í samráðsgátt stjórnvalda. Á fyrsta og öðrum degi samráðsins bárust jafnframt yfir 800 umsagnir á dag, sem einnig er met.

Langflestar umsagnir bárust frá einstaklingum eða um 3.923 en um 62 umsagnir bárust frá lögaðilum, s.s. félagasamtökum og fyrirtækjum. Alls sendu um 0,7% íbúa landsins inn umsögn og margir sendu inn fleiri en eina umsögn, auk þess sem hver umsögn innihélt oft margar tillögur. Bráðabirgðaniðurstöður gefa til kynna að umsagnirnar 3.985 innihaldi yfir 10.000 tillögur, margar hverjar eins eða af svipuðum toga.

Af þeim umsögnum sem bárust frá einstaklingum voru u.þ.b. 2.661 frá körlum og 1.262 frá konum.

Ekki voru send út sérstök boð um þátttöku en samráðið var kynnt á vef Stjórnarráðsins auk þess sem það fékk umtalsverða umfjöllun í fjölmiðlum.

Fjöldi umsagna á dag



3. HELSTU SJÓNARMÍÐ SEM KOMU FRAM Í SAMRÁÐINU

Umsagnir eru mjög fjölbreyttar og ljóst að fjöldi fólks lagði mikla vinnu í vandaðar umsagnir. Þer að þakka sérstaklega fyrir það. Sökum þess hve umsagnir sem bárust eru margar og af fjölbreyttum toga er erfitt viðfangs að gera meginefni þeirra skil í stuttri samantekt. Lesa verður samantektina með það í huga en til grundvallar henni liggur fyrst og fremst greining á tíðni tiltekinna umfjöllunarefna í umsagnarferlinu. Mun ítarlegri yfirferð og greining á innsendum tillögum verður unnin á næstu vikum líkt og lýst er nánar í 5. kafla.

Athygli er vakin á því að stuðst var við hugbúnað frá *OpenAI* til að aðstoða við að greina og flokka innsendar umsagnir og taka saman yfirlitið hér að neðan um helstu sjónarmið umsagnaraðila. Sérfræðimat starfsmanna Stjórnarráðsins liggur þó jafnframt til grundvallar og samanteknin er skrifuð af sérfræðingum þótt gervigreindarhugbúnaður hafi verið nýttur til að aðstoða við flokkun tillagna og að bera kennsl á meginþemu í umsögnum. Ítarlegri lýsing á aðferðafræðinni og gagnavinnslnunni er í 4. kafla.

Greining á innsendum tillögum leiddi í ljós nokkur meginþemu:

Sameining stofnana og bætt nýting fasteigna hins opinbera

Mikill fjöldi tillagna laut að því að sameina stofnanir, ráðuneyti og embætti ríkisins með það að markmiði að hagræða í rekstri, draga úr kostnaði vegna stjórnunar, yfirbyggingar og stoðþjónustu og koma í veg fyrir tvíverknað. Meðal þess sem oft var nefnt er sameining stofnana sem hafa verkefni á sama málefnaviði, s.s. á sviðum sjávarútvegsmála, ferðamála, heilbrigðismála og menningarmála. Þá voru sameiningar lögregluembættta, háskóla og framhaldsskóla nefndar sem og ýmsar aðrar tillögur að sameiningu stofnana og fækkun nefnda og ráða á vegum hins opinbera.

Þá beindist nokkur fjöldi tillagna að því að nýta betur opinberar byggingar, oft í tengslum við sameiningar eða samvinnu stofnana sem sinna verkefnum á sama málefnaviði. Draga mætti úr húsnæðiskostnaði ríkisins með ýmsu móti; bæta nýtingu og samnýtingu stofnana á húsnæði, endur- og samnýta teikningar af húsnæði, með sölu á einstökum fasteignum og endurskoðun leigusamninga opinberra aðila.

Alþingi og Stjórnarráðið

Margar tillögur sneru að hagræðingu og sparnaði í rekstri Alþingis og Stjórnarráðsins. Má þar m.a. nefna tillögur um fækkun aðstoðarmanna og upplýsingafulltrúa og hagræðingu í tengslum við akstur og bifreiðar ráðherra, fækkun alþingismanna og sparnað í tengslum við greiðslur til þeirra, þ.m.t. vegna aksturs og ferðalaga. Ýmsar tillögur beindust jafnframt að styrkjum til stjórnmalaflokka og biðlaunum kjörinna fulltrúa. Þá beindust tillögur m.a. að rekstri ráðuneyta, fækkun þeirra og sameiningu og sameiginlegri þjónustumiðstöð Stjórnarráðsins.

Stafrænar lausnir, sjálfvirknivæðing og endurskoðun opinberrar þjónustu

Nokkur fjöldi tillagna sneri að því að nýta stafrænar lausnir í rekstri og þjónustu ríkisins, að einfalda regluverk á ýmsum sviðum og bæta samstarf opinberra aðila. Meðal þess sem var nefnt var notkun gervigreindar við skjölun og gagnagreiningu, innleiðing sjálfvirka lausna fyrir samskipti við almenning og breytingar í átt að sjálfvirkni eða aukinni skilvirkni í bókunarkerfum og fjárhagskerfum.

Sala á eignum og breytingar á rekstri fyrirtækja í eigu ríkisins

Í mörgum umsögnum komu fram tillögur um sölu fyrirtækja í eigu ríkisins eða breytt fyrirkomulag áberandi fyrirtækja í eigu ríkisins. Ríkisútlag var andlag mikils fjölda umsagna sem oftast en ekki sneru að því að minnka umsvif stofnunarinnar. Sala eða breytt fyrirkomulag á ÁTVR og einkasölu ríkisins á áfengi var sömuleiðis oft nefnt en jafnframt bárust umsagnir sem mæltu gegn breyttu fyrirkomulagi. Þá fjallaði nokkur fjöldi umsagna um tillögur að sölu á hlut ríkisins Íslandsbanka og nokkur fjöldi um sölu eða breytingar á rekstrarfyrirkomulagi ISAVIA.

Skattar, endurgreiðslur frá ríkinu og tilfærslukerfi

Nokkur fjöldi umsagna innihélt tillögur um breytingar á skattkerfinu og fyrirkomulagi endurgreiðslna úr ríkissjóði, m.a. vegna kvikmyndagerðar og nýsköpunar og þróunar. Þá var umfjöllun um fyrirkomulag virðisaukaskatts á ólíkar atvinnugreinar eða vöruflokka nokkuð tíð í innsendum umsögnum. Einnig var nokkur fjöldi umsagna sem innihélt tillögur um breytingar á fyrirkomulagi og stjórnsýslu ýmissa tilfærslukerfa.

Opinber innkaup

Nokkur fjöldi umsagna bar með sér tillögur um hagræðingu sem mætti ná fram við opinber innkaup, m.a. vegna kaupa á flugmiðum og hugbúnaðarleyfum. Þá fjölluðu þær jafnframt um notkun sameiginlegra útboða og samstarf opinberra aðila við innkaup og ráðstafanir til að tryggja hagstæðari samninga og kjör við margvísleg innkaup, s.s. bætt innkaupaferli og samræmda framkvæmd við innkaup.

Samgöngumál

Ýmis samgöngumál voru áberandi í innsendum umsögnum. Borgarlínuverkefnið var nefnt oft og bárust m.a. margar tillögur um að draga úr umfangi verkefnisins eða hætta við það. Einnig var bent á hagræði sem verkefnið gæti skilað. Haggræðing við smíði brúa og annarra samgöngumannvirkja var einnig nefnd í mörgum tillögum, m.a. vegna Ölfusárbrúar og Sundabrautar. Nokkur fjöldi tillagna sneri að bættu aðgengi að almenningssamgöngum og hagkvæmni í rekstri þeirra auk þess sem gjaldtaka fyrir notkun samgöngumannvirkja var oft nefnd sem leið til tekjuöflunar og fjármögnunar innviðaf framkvæmda.

Heilbrigðisþjónusta og lyf

Margar tillögur af fjölbreyttum toga snertu á heilbrigðisþjónustu, s.s. lyfjainnkauþum, rekstri heilbrigðisstofnana, stafrænum lausnum í heilbrigðisþjónustu, fjarheilbrigðisþjónustu og forvörnum og lýðheilsu til að draga úr langtímakostnaði og minnka álag á heilbrigðiskerfið. Margar tillögur vörðuðu jafnframt Landspítala, m.a. stjórnskipulag hans. Þá fjölluðu margar umsagnir um mikilvægi heimahjúkrunar og framboð á hjúkrunarrýmum.

Orku- og umhverfismál

Ýmis málefni tengd orku- og umhverfismálum voru til umfjöllunar í innsendum umsögnum, m.a. er varðar bættu orkunýtingu í margvíslegu samhengi, rafbílavæðingu, byggingu sorpbrennslustöðva, eflingu hringrásarhagkerfisins sem skilað geti margvíslegri hagræðingu og haft jákvæð umhverfisáhrif, innlenda matvælaframleiðslu og fleira. Jafnframt bar nokkur fjöldi umsagna með sér tillögur um að draga úr framlögum til loftslagsmála.

Utanríkismál og erlent samstarf

Algengt var að leggja til hagræðingu í rekstri sendiráða, svo sem með tilfærslu þeirra í ódýrara húsnæði eða fækkun þeirra auk þess sem nokkur fjöldi tillagna barst um að stöðva framlög til vopnakaupa og Atlantshafsbandalagsins. Þá beindust margar tillögur að því að draga úr ferðum starfsmanna ríkisins erlendis.

Ýmsar kerfisbreytingar og hagræðingartillögur

Ýmis starfsmannamál ríkisins voru til umfjöllunar í innsendum tillögum, þar með taldar breytingar á lögum um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins. Þá var algengt að nefna fyrirkomulag auðlindagjalda og fiskveiðistjórnunar með hagræðingu eða tekjuöflun fyrir ríkissjóð í huga. Einnig var algengt að leggja til sameiningar sveitarfélaga.

Í nokkrum fjölda umsagna var lagt til að draga úr framlögum til starfslauna listamanna og framlög til trúmála og kirkjunnar þar nokkuð á góma sömuleiðis. Meðal annarra verkefna sem nokkuð var fjallað um í umsögnum var að draga úr framlögum til þjónustu við umsækjendur um alþjóðlega vernd og aðra innflytjendur og kom túlkþjónusta fyrir í mörgum þeirra umsagna. Þá var í nokkrum fjölda umsagna vísað til kostnaðar sem hlýst af jafnlaunavottun. Jafnframt barst nokkur fjöldi umsagna sem sneri að því að hætta að veita áfengi í boðum á vegum ríkisaðila.

4. FYRIRVARI UM NOTKUN GERVIGREINDAR

Athygli er vakin á því að hugbúnaður frá *OpenAI* var notaður við að greina og flokka innsendar umsagnir og aðstoða við að taka saman yfirlitið hér að ofan um helstu sjónarmið umsagnaraðila. Til að safna saman tölfræði um umsagnirnar voru einföld *Python*-forrit notuð. Þessi forrit voru einnig nýtt til að fjarlægja nöfn og aðrar persónugreinanlegar upplýsingar úr innsendum umsögnum. Þetta var gert áður en hugbúnaður frá *OpenAI* var notaður til að lesa innsendar umsagnir. Nöfn umsagnaraðila eða önnur persónugreinanleg gögn voru því ekki send inn í gervigreindarlíkönin.

Hugbúnaður frá *OpenAI* var notaður til að skipta hverri umsögn niður í stakar tillögur, þar sem margar umsagnir innihéldu fleiri en eina tillögu. Þetta var gert til að auðvelda frekari flokkun á tillögunum. Til dæmis innihélt þessi umsögn þrjár ólíkar tillögur:

Sameina Hafró og Fiskistofu en þar eru mikil samlegðar áhrif. Nota eldri teikningar af samgöngumannvirkjum og húsum í stað þess að bjóða út og láta hanna frá grunni, við þetta yrði mikill sparnaður. Það er örugglega hægt að kaupa t.d. erlendis frá tilbúnaðar teikningar af ýmsum byggingum. Það mætti fækka sendiherrum og keyra með AI sem fyrstu hjálp til þeirra sem þurfa aðstoð sendiráða. Fá auðuga útlendinga til að vera sendifulltrúa, gætu fengið íslenskan ríkisborgararétt í staðinn t.d.

Þegar umsögnum hafði verið skipt niður í tillögur var sami hugbúnaður frá *OpenAI* notaður til að flokka hverja tillögu eftir líklegum ábyrgðaraðila, en sú vinna mun nýtast í áframhaldandi vinnu með umsagnirnar. Greint var hvort líkleg ábyrgð lægi hjá sveitarfélögum, einkafyrirtækjum eða ríki. Ef ábyrgð var greind hjá ríkinu var einnig skýrt hvaða ráðuneyti bæri ábyrgð. Hugbúnaðinum var veitt samhengi til að styðja við flokkunina. Að lokum voru tillögurnar flokkaðar eftir tegund, til dæmis hvort þær tengdust heilbrigðiskerfinu, sameiningu opinberra stofnana eða öðrum málaflokkum.

Til að tryggja nákvæmni og hámarks gæði við skiptingu og flokkun var hver tillaga keyrð inn, ein í einu, í gegnum gagnaskilagátt (API). Sérstök áhersla varð lögð á að draga úr hlutdrægni með því að nota staðlaðar spurningar og matsviðmið fyrir hverja umsögn. Að auki var gervigreindarlíkaninu falið að veita skýringar á flokkun sinni til að gefa innsýn í rökfærslur þess og stuðla að gagnsæi í gagnavinnslunni. Mikilvægt er að hafa í huga að gervigreindarhugbúnaður, líkt og fólk, getur borið með sér innbyggða hlutdrægni og takmarkanir. Hugbúnaðurinn er næmur fyrir orðalagi, framsetningu og samhengi, sem getur leitt til mismunandi túlkana milli keyrslna. Af þessum sökum eru niðurstöðurnar kynntar með þessum fyrirvara. Flokkun tillagna og meginþemu voru yfirfarin af sérfræðingum sem þekkja vel til reksturs hins opinbera og samantektin rituð, m.a. á grunni þeirra upplýsinga sem gervigreindarlíkanið gaf til kynna að væru meginþemu innsendra umsagna. Sérfræðimat starfsmanna forsætisráðuneytisins liggur þó jafnframt til grundvallar og samantekin um helstu sjónarmið sem fram komu í samráðinu er skrifuð af sérfræðingum forsætisráðuneytisins þótt gervigreindarhugbúnaður hafi verið nýttur til aðstoða við flokkun tillagna og að finna meginþemu í umsögnum.

5. NÆSTU SKREF

Forsætisráðherra hefur skipað fjögurra manna hagræðingarhóp sem gert er að skila tillögum um hagræðingu og umbætur í ríkisrekstri, m.a. á grundvelli erinda almennings sem bárust gegnum samráðsgáttina. Starfshópurinn mun skila forsætisráðherra skýrslu og tillögum sínum eigi síðar en 28. febrúar 2025. Ítarlegri úrvinnsla og greining á tillögunum mun fara fram í starfi hópsins.

Forsætisráðuneytið hefur jafnframt sent forstöðumönnum hjá ríkinu bréf og óskað eftir tillögum þeirra er varðar hagræðingu í rekstri ríkisins, einföldun stjórnsýslu og sameiningu stofnana. Þá hafa öll ráðuneyti einnig fengið sambærileg erindi. Verða tillögur þeirra jafnframt nýttar í starfi hópsins.

Markmiðið með verkefninu og skipan hagræðingarhópsins er að fá fram tillögur sem byggja undir markmið ríkisstjórnarinnar um sjálfbæran ríkisrekstur í samræmi við lög um opinber fjármál og stuðla að hagkvæmni og skilvirkni í ríkisrekstri til frambúðar. Tillögur hópsins verða teknar til frekari umræðu og ákvörðunar í ríkisstjórn.