

Nefndasvið Alþingis
Fjárlaganefnd
b/t. nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 19. október 2020

Efni: Umsögn um frumvarp til fjárlaga 2021 (1. mál) og tillögu til pingsályktunar um fjármálaáætlun fyrir árin 2021-2025 (2. mál)

Landssamband ungmennafélaga (LUF) þakkar fyrir tækifærið til að veita fjárlögum fyrir árið 2021 umsögn. Frumvarpið lítur vel út í heild, en LUF gerir athugasemdir við eftirfarandi og leggur fram tillögur að úrbótum:

1. Hættulegur niðurskurður
2. Ósamræmi milli fjárlaga og markmiða
3. Engin markmið í „æskulýðsmálum“
4. Þarfir barna og ungs fólks undir sama hatti
5. Ójafnræði í fjárútlátum til málaflokksins
6. Stjórnvöld sinna ekki lögbundinni skyldu sinni

1. Hættulegur niðurskurður

Ef litið er til málefnasviðs 18 í fjárlögum: *Menning, listir, íþróttar- og æskulýðsmál* má sjá að fjárframlög til málefnasviðsins hækka frá fyrri fjárlögum, eða um 14,7% frá ríkisreikningi 2019 og 8,7% frá fjárlögum 2020. Rennur sú hækkun alfarið til liða 18.1 *Safnamál*, 18.2 *Menningarstofnanir* og 18.3 *Menningarsjóðir*, en aftur á móti lækka framlög til liðar 18.4 *Íþróttar- og æskulýðsmál* um sem nemur 1,6% frá ríkisreikningi 2019 og 1,2% frá fjárlögum 2020. Þessi breyting á sér stað á sama tíma og félagasamtök innan málaflokksins sem sinna ýmiss konar þjónustu fyrir mennta- og menningarmálaráðuneytið hafa bent á að bæta þurfi fjármögnunarumhverfi málaflokksins og jafna fjárúthlutanir til einstakra félaga, svo ráðuneytið geti staðið undir skuldbindingum sínum. Málaflokkurinn má ekki við skerðingum sem þessum, hvað þá á tíma sem þessum. Telur LUF þessa skerðingu ekki standast þær skuldbindingar sem hvíla á stjórnvöldum gagnvart ungu fólki hér á landi.

Í því árferði sem nú gengur yfir heimsbyggðina er enn meiri hætta á að börn og ungt fólk upplifi félagslega einangrun sem kemur jafnframt verst niður á jaðarsettum

hópum. LUF telur einsýnt að grípa þurfi til aðgerða til að vernda þennan hóp sérstaklega og ná til hans með öflugum félagsstarfi, að teknu tilliti til þeirra takmarkana sem samfélagið býr við og stuðla að sem eðlilegustum félagsþroska ungs fólks. Með þessu má sporna við þeim ömurlegu og kostnaðarsömu samfélagslegu afleiðingum sem félagsleg einangrun ungs fólks kemur til með að hafa til frambúðar.

Tillaga til úrbóta: Hverfa frá niðurskurði til 18.4 Íþrótt- og æskulýðsmála. Tryggja málaflokknum nægjanlegt fjármagn í samræmi við þarfir svo stjórnvöld standi við skuldbindingar sínar gagnvart börnum og ungu fólki.

2. Ósamræmi milli fjárlaga og markmiða

Þá skýtur skökku við að skerðingin komi fram á þessum tímapunkti. En mennta- og menningarmálaráðherra hefur ákveðið að ráðast í metnaðarfulla stefnumótun á sviði æskulýðsmála til næstu tíu ára. Þessar áætlanir ganga ekki saman og mætti segja að þær stangist á. Ómögulegt er að leggjast í metnaðarfulla stefnumótun til frambúðar þegar ljóst er að fjárframlög koma til með að lækka töluvert að raungildi. Þar að auki er í fjármálaáætlun 2021-2025 gert ráð fyrir frekari niðurskurði til málefnasviðsins á næstu árum. Það er því döpur framtíðarsýn sem birtist aðilum innan málaflokksins í fjárlagafrumvarpi ársins 2021.

Tillaga til úrbóta: Gera ráð fyrir að stefnumótun til næstu 10 ára á sviði æskulýðsmála þurfi að fylgja fjármagn til að framkvæma hana, bregðast við nýjum markmiðum og verkefnum í málaflokknum og til að sinna nauðsynlegri eftirfylgni og eftirliti með framgangi stefnunnar.

3. Engin markmið í „æskulýðsmálum“

Sé litið til þeirra markmiða og verkefna sem fram koma undir hverjum og einum lið innan málefnasviðs 18 er þar ýmislegt áhugavert að finna. Til að mynda hækka bæði framlög til liðar 18.1 Safnamál og 18.2 Menningarstofnanir um alls 26,8% frá ríkisreikningi ársins 2019 og byggist sú hækkun á sömu markmiðum innan beggja þessara liða, þ.e. 1) að bæta aðgengi að miðlun á menningu og listum og 2) að vernda menningararf þjóðarinnar. Þó svo að markmiðin séu vissulega góð og þeim beri að fagna má greina nokkurt metnaðarleysi í áætlanagerð með þessu fyrirkomulagi, á sama tíma og helstu markmið innan liðar 18.4 Íþrótt- og æskulýðsmál snúast nánast alfarið um umgjörð íþróttastarfs og stuðning við afreksíþróttafólk. Þar er látið gott heita að minnst á stefnumótun æskulýðsráðs í æskulýðsmálum, sem hefur einnig verið á áætlun undanfarin ár og ætti með réttu að vera lokið nú þegar. Þessum markmiðum á jafnframt að ná þrátt fyrir að framlög til málaflokksins dragist töluvert saman. Á sama tíma er rekstur félaga og samtaka innan ungmennageirans sífellt þyngri sem kemur með afgerandi hætti niður á

starfsemi í þágu barna og ungs fólks. Er það engin furða þegar málefni 18.4 Íþrótt- og æskulýðsmál er einungis ætlað um tæp 7% af fjármagni sem rennur til málefnasviðs 18 Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál.

Tillaga til úrbóta: Jafna fjárúthlutanir innan málefnasviðs 18 Menning, listir, íþrótt- og æskulýðsmál og auka áherslu á málefni 18.4 Íþrótt- og æskulýðsmál í takt við ítrekuð áköll þeirra aðila sem starfa innan málaflokksins og lagalegar skuldbindingar stjórnvalda.

4. Þarfir barna og ungs fólks undir sama hatt

Landssamband ungmennafélaga (LUF) hefur lengi gagnrýnt skilgreiningu ríkisins á ungmennastarfi og kallað eftir endurskoðun á æskulýðslögum nr. 70/2007. Árið 2012 gaf LUF út „Samantekt á fjárútlátum ríkisins til æskulýðsmála og staðan í málaflokknum“¹. Þar gagnrýnir LUF lögin fyrir að setja börn og ungmenni á aldrinum 6-25 ára undir sama hatt. Þá telur LUF að „aðskilja verði umræðu með börnum annars vegar og ungmennum hins vegar - til þess að lög, reglugerðir og fjármögnun í málaflokki ungmennastarfs endurspegli betur raunveruleika barna og ungmenna út frá þörfum hvers hóps fyrir sig.“

Nú, 8 árum síðar er það enn markmið í framkvæmdaáætlun stjórnar LUF² að fylgja eftir endurskoðun á Æskulýðslögum. Þar kemur fram að Æskulýðslög samræmast LUF og aðildarfélögum þess illa. Lögini hafa gert LUF erfitt fyrir að starfa í málaflokknum. Þar segir jafnframt að LUF telji „mikilvægt að gerður sé greinarmunur á þörfum 6 og 25 ára ungmenna. Einnig að það virðist sem svo að lögini geri ekki ráð fyrir hagsmunastarfi og því mikilvæga ungmennastarfi sem felst í að vernda og efla eigin réttindi og stuðla að aðkomu að ákvarðanatöku.“ LUF hefur einnig kallað eftir því að í Æskulýðsráði verði ungmenni í meirihluta, í ljósi þess að hlutverk ráðsins sé að vera stjórnvöldum til ráðgjafar í æskulýðsmálum og gera tillögur um áherslur og stefnumótun í málaflokknum.

Í ljósi þeirrar gagnrýni sem íslenska ríkið hefur fengið á sig fyrir ófullnægjandi lögbundna skilgreiningu á ungmennastarfi leggur LUF til að gengið verði út frá almennum alþjóðlegum skilningi eða skilgreiningu Evrópska ungmennavettvangsins (European Youth Forum - YFJ).³ Ungmennastarf er skv. YFJ: Aðgerðir, starfsemi, ferlar og verkefni unnin af, með eða fyrir ungt fólk á aldrinum 16-35 ára með að það markmiði að búa til pláss fyrir ungt fólk, fyrir persónulega þróun þeirra og þarfir. Ungmennastarf miðar að því að bæta félagslega, pólitíska, efnahagslega og

¹ Sjá kafla 5 á bls. 9 í [Samantekt á fjárútlátum ríkisins til æskulýðsmála & staðan í málaflokknum](#)

² Sjá markmið nr. 4 á bls. 3 í [Framkvæmdaáætlun](#) stjórnar LUF 2020-2021

³ LUF er aðili að YFJ, starfar því sem „National Youth Council“ (NYC) erlendis og er LUF viðurkennt sem slíkt innan YFJ. Vettvangurinn telur yfir 100 aðildarfélög (þ.m.t. NYC allra Evrópuríkja), kemur fram fyrir hönd hundruði ungmennafélaga og milljónir ungmenna víðs vegar um Evrópu. Sjá nánar um [Evrópska ungmennavettvanginn](#)

vistfræðilega stöðu ungs fólks, efla þátttöku, auka aðkomu að ákvarðanatöku eða byggja upp getu þeirra til slíkra aðgerða. Ungmennastarf sameinar þ.a.l. fræðslu og þátttöku. Ungmennastarf er leiður í uppbyggingu borgarasamfélagsins; því ætti að líta á ungmennastarf sem almannaheill (e. public good) og á að vera meðhöndlað sem slíkt af yfirvöldum í viðkomandi landi.⁴ Mikilvægi ungmennafélaga⁵ og sú samfélagslega verðmætasköpun sem ungmennastarf leiðir af sér er ótvírætt.⁶

Frá upphafi hefur eitt helsta baráttumál LUF snúist um að skýr lagarammi verði mótaður um ungmennastarf sem leiður til aukinnar verðmætasköpunar. Stjórn LUF hefur margítrekað nauðsyn þess að endurskoða lögin, í samstarfi sínu við mennta- og menningarmálaráðuneytið, í skýrslu um lýðræðisátakið #ÉgKýs⁷, skýrslu um valdeflingu ungra innflytjenda⁸ og innan Æskulýðsráðs.

Tillaga til úrbóta: Fyrst og fremst að samræma ungmennastarf á Íslandi við alþjóðlegar skilgreiningar. Bæta við markmiði í lið 18.4 *Íþrótt- og æskulýðsmál* um endurskoðun æskulýðslaga nr. 70/2007, samhliða stefnumótun mennta- og menningarmálaráðuneytisins á grundvelli laganna, og tryggja því markmiði fjármagn.

5. Ójafnræði í fjárútlátum til málaflokksins

Í fyrrnefndri samantekt LUF frá árinu 2012⁹ kemur fram að íslenskt ungmennastarf sé í raun fjársvelt. Samantektin sýnir fram á að frá aldamótum til ársins 2012 hafi 87% af fjárútlátum til málaflokksins úr fjárlögum runnið til þriggja félaga sem sinna skipulögðu starfi með börnum í íþrótt og æskulýðsstarfi. Það eru félögin: Ungmennafélag Íslands (UMFÍ), Bandalag íslenskra skáta (BÍS) og Kristilegt félag ungra manna og kvenna (KFUM-K), sem saman mynda samráðsvettvanginn Æskulýðsvettvanginn (ÆEV) ásamt Slysavarnafélaginu Landsbjörgu. Til samanburðar eiga 36 ungmennafélög aðild að LUF sem eiga það sameiginlegt að vera lýðræðisleg, frjáls félagasamtök, sem starfa á landsvísu, leidd af ungu fólki og starfa með hagsmuni ungs fólks að leiðarljósi.

⁴ Sjá [Youth work in the European Youth Forum and youth organisations](#)

⁵ „Æskulýðsfélag“ er samheiti hugtaksins „Ungmennafélag“ (e. Youth Organisation) skv. Íðorðabanka Stofnunar Árna Magnússonar í íslenskum fræðum (2018). YFJ skilgreinir ungmennafélag sem lýðræðisleg og frjálst félagasamtök sem eru stofnuð til að þjóna ungu fólki og þar sem ungt fólk stýrir stjórnskipulagi félagsins. [Evrópuráðið og Evrópusambandið](#) (2018) skilgreina ungmennafélag einnig sem frjáls félagasamtök sem eru leidd af ungu fólki (e. youth-led) í sjálfboðastarfi. Ungmennafélög eru að jafnaði stofnuð til að efla pólitísk, félagsleg, menningarleg eða efnahagsleg markmið félagsmanna þeirra. Oftast leggja ungmennafélög áherslu á að stuðla að lýðræðislegum og félagslegum réttindum ungs fólks; hvetja ungt fólk til samfélagslegrar þátttöku; og bjóða upp á tækifæri fyrir persónulega og félagslega þróun í gegnum tólmundastarf, sjálfboðastörf eða óformlegt nám. LUF leggur sama skilning í hugtakið og alþjóðleg samtök og stofnanir.

⁶ Holtom, D., Watkins J. og Siladi, S. (2016), [Study on the Social Value of Youth Organisations](#).

⁷ Sjá tillögu nr. 6 á bls. 24 í [Skuggakosningar í framhaldsskólum: Skýrsla um lýðræðisátakið #ÉgKýs](#) (2016)

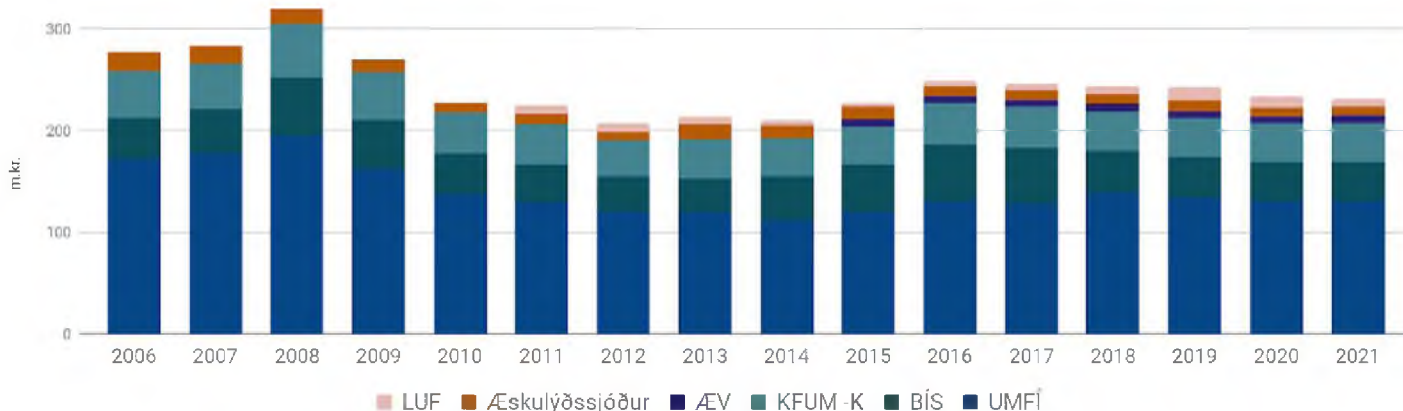
⁸ Sjá tillögu nr. 1 á bls. 11 í [„Embracing Youth Migration: A report about the project ‘Empowering Young Immigrants’ in Iceland“](#) (2016-2017)

⁹ Sjá kafla 5 á bls. 9 í [Samantekt á fjárútlátum ríkisins til æskulýðsmála & staðan í málaflokknum](#)

Samantekt á úthlutunum úr fjárlögum frá árinu 2006-2019 í Ársskýrslu LUF 2019¹⁰ sýnir fram á sömu þróun, þar sem þrjú félög hafa hlotið lang mest fjármagn í málaflokknum seinustu tvo áratugi. Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2021 sýnir óbreyttar áherslur stjórnvalda til ársins 2024 þar sem sáralitlu fjármagni er úthlutað til ungmennafélaga sem leidd eru af ungu fólki. Í sögulegu samhengi hefur Alþingi gætt ójafnræðis við fjárútlát til málaflokksins og skilið ungmennafélög eftir fjársvelt líkt eins og sjá má á mynd 1.

Úthlutanir til „æskulýðsfélaga“ af fjárlögum

á núvirði ársins 2020



Mynd 1: Samantekt á raunvirði úthlutana til „æskulýðsfélaga“ úr fjárlögum Alþingis á tímabilinu 2006-2021 á núvirði ársins 2020.

Heildarúthlutanir til „æskulýðsfélaga“ úr fjárlögum hefur dregist lítillega saman að raunvirði seinustu fjórtán ár. Samantektin á mynd 1 sýnir þó að hlutfallslegar úthlutanir til einstakra félaga hafa að mestu leyti staðið í stað milli ára. En þrjú félög hafa samtals hlotið á bilinu 85-90 % af heildarfjárútlátum til æskulýðsmála á tímabilinu, UMFÍ hefur hlotið á bilinu 50-60%, KFUM-K að jafnaði 16% og BÍS á bilinu 14-22%. Undantekning sést þegar litið er á fjárúthlutanir til LUF sem fékk fyrst úthlutað af fjárlögum árið 2011 og hafa hlutfallsleg fjárútlát til þeirra síðan þá verið á bilinu frá 2- 5,4% af heildarúthlutunum til ársins 2019. Þetta gefur vísbendingu um að hindranir séu til staðar fyrir yngri og minni félög að þjóna tilgangi sínum.

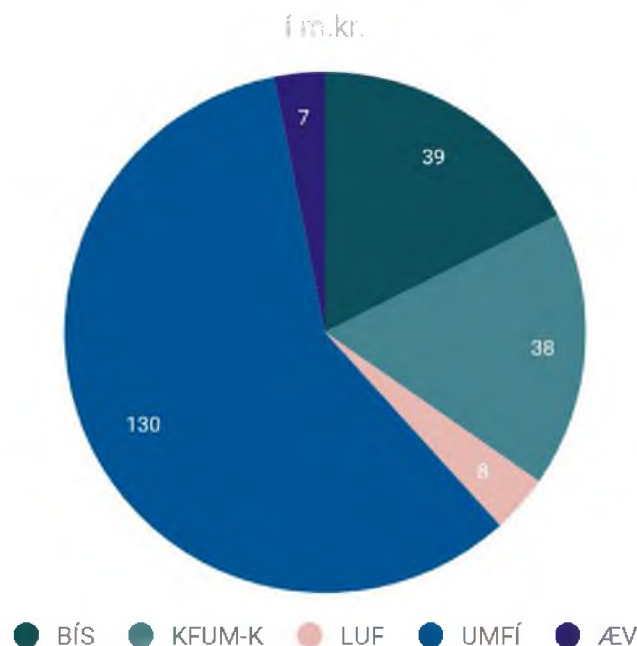
Í fyrrnefndri samantekt LUF frá árinu 2012 lýstu aðildarfélög LUF yfir áhyggjum af þróun mála sem þau töldu geta leitt til þess að félögin þyrftu að draga úr starfsemi sinni og jafnvel leggja niður skrifstofur félaganna. Áhyggjurnar áttu við rök að styðjast en frá því að samantektin var unnin hafa nokkur aðildarfélög LUF þurft að draga úr starfsemi sinni og sum hafa lagt starfsemi sína niður. Stjórnvöld hafa dregið það of

¹⁰ Sjá kafla 8. Á bls. 8 í [Ársskýrslu LUF 2019](#)

lengi að bregðast við þróuninni í málaflokknum og raunveruleg hætta virðist vera að ungmennastarf fari að hnigna enn meira á næstu árum ef ekkert verður aðhafst.

Frumvarp til fjárlaga árið 2021 sýnir að stjórnvöld hyggjast ekki bregðast við þessari þróun. Það kemur í ljós í fylgiriti frumvarpsins, þar er gert grein fyrir styrktar- og samstarfssamningum í lið 18.40 Íþróttá- og æskulýðsmál þar sem 96 % af fjármagni til „æskulýðsfélaga“ er úthlutað til til fyrrnefndra félaga, þ.e.: BÍS, KFUM-K, UMFÍ og heildarsamtaka þeirra ÆV. Í lið 18.40 er jafnframt gert grein fyrir viðbótarfjármagni upp á 29,4 m.kr. í starfsemi UMFÍ í lið 610 Styrkir til uppbyggingar landsmótsstaða. Þegar viðbótarfjármagnið er tekið með í reikninginn eru heildarúthlutanir til fyrrnefndra félaga samtals 243,4 m.kr., til samanburðar er 9 m.kr. ráðstafað til LUF.

Úthlutanir til „æskulýðsfélaga“ af fjárlögum 2021

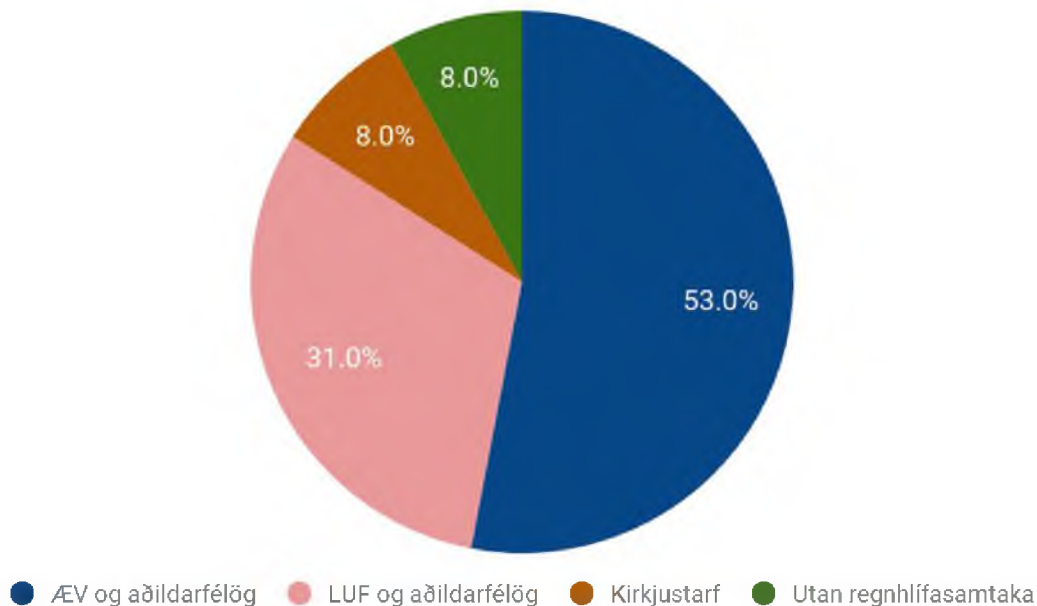


Mynd 2: Samantekt af úthlutunum til „æskulýðsfélaga“ af styrktar- og samstarfssamningum í lið 18.40 Íþróttá- og æskulýðsmál í frumvarpi til fjárlaga árið 2021 í m.kr.

Auk úthlutana til einstakra félaga er Æskulýðssjóð ríkisins úthlutað 9,3 milljónum. Æskulýðssjóður er samkeppnissjóður og lögbundinn tilgangur hans er að efla „æskulýðsstarf“ með fjármögnun á afmörkuðum verkefnum.¹¹

¹¹ Sjá 7. gr. [æskulýðslaga \(nr. 70/2007\)](#)

Skipting úthlutana úr Æskulýðssjóði



Mynd 3: Úthlutanir til Æskulýðssjóðs af fjárlögum á tímabilinu 2006-2019.

Mynd 2 sýnir þau þrjú félög sem fá meirihluta þess fjármagns sem úthlutað er til málaflokksins af fjárlögum hljóta einnig mest úr samkeppnissjóði ríkisins. Þegar litið er á skiptingu úthlutana úr Æskulýðssjóði til félaga eftir regnhlífasamtökum á tímabilinu 2008-2019 kemur í ljós að félögin: BÍS, KFUM-K,UMFÍ og ÆV hlutu samtals 53% úthlutana á tímabilinu. Til samanburðar fengu LUF og 36 aðildarfélög þess samtals 31% úthlutana, félög utan regnhlífasamtaka 8% og kirkjustarf 8%. Ójafnræðið veldur því að minni og nýrri félög eru einfaldlega ekki samkeppnishæf í samanburði við þau þrjú félög sem mest fá á fjárlögum. Í raun ýkir Æskulýðssjóður ójafnræðið sem ríkir í ungmennageiranum.

Tillaga til úrbóta: Að stjórnvöld taki upp hlutlaust kerfi að norrænni fyrirmynd þar sem öll ungmennafélög, að uppfylltum ákveðnum kröfum, fái fjármagn í hlutfalli við félagafjölda og eiga kostna á að byggja upp starf sitt á framsýnni hugsun. Mikilvægt er að einnig væri tekið tillit til jafnréttissjónarmiða og hlutfalls ungs fólks í stjórn. Þetta fyrirkomulag myndar jákvæða hvata til framþróunar í geiranum og styrkir einnig stofnun og starfsemi nýrra félaga.

6. Stjórnvöld sinna ekki lögbundinni skyldu sinni

„Tilgangur æskulýðslaga er að styðja börn og ungmenni til þátttöku í æskulýðsstarfi og skapa sem bestar aðstæður fyrir börn og ungmenni til að vera virkir þátttakendur í samfélaginu.“¹² Stjórnvöldum ber lögbundin skylda til að vinna að markmiðum þessum

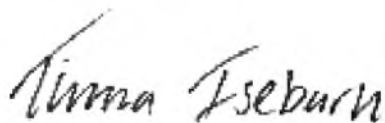
¹² [Æskulýðslög](#) nr. 70/2007

Í samstarfi við ungmennafélög og samtök á sviðinu með því að „stuðla að því að ungt fólk eigi þess kost að starfa að æskulýðsmálum við sem fjölbreyttust skilyrði.“ Þá skulu framlög ríkissjóðs til starfsemi „landssamtaka æskulýðsfélaga“ taka mið af ákvörðunum Alþingis, auk þess skal Alþingi veita árleg framlög til Æskulýðssjóðs „til eflingar æskulýðsstarfs“. En í lögnum eru „landssamband æskulýðsfélaga“ eða „æskulýðsstarf“ ekki skilgreind sérstaklega. Í lögnum segir aðeins að með „æskulýðsstarfi er átt við skipulagða félags- og tómstundastarfsemi þar sem börn og ungmenni starfa saman í frístundum sínum að hugsjónum, markmiðum og áhugamálum sem þau sjálf meta að verðleikum. Í skipulögðu æskulýðsstarfi skal hafa í huga félags-, forvarna-, uppeldis- og menntunarlegt gildi þess sem miðar að því að auka mannkosti og lýðræðisvitund þátttakenda. Í öllu starfi með börnum og ungmennum skal velferð þeirra höfð að leiðarljósi og þau hvött til frumkvæðis og virkrar þátttöku. Lögin miðast við æskulýðsstarf fyrir börn og ungmenni, einkum á aldrinum 6–25 ára“.

Meirihluti fjárútláta ríkisins til málaflokksins rata einungis til þriggja félaga sem falla undir ÆV og sinna starfi fyrir börn og ungmenna í íþrótt- og æskulýðsstarfi. Þetta veldur því að ríkið styður lýðræðisleg og frjáls ungmennafélög sem leidd eru af ungu fólki afar takmarkað. Ójafnræðið í fjárútlátum ríkisins til málaflokksins gerir það að verkum að stjórnvöldum tekst ekki að sinna lögbundinni skyldu sinni sem felst í að „stuðla að því að ungt fólk eigi þess kost á að starfa að æskulýðsmálum við sem fjölbreyttust skilyrði.“¹³

Tillaga til úrbóta: Að stjórnvöld aðskilji íþrótt- og tómstundastarf með börnum frá hagsmunastarfi og réttindabaráttu ungs fólks og setji sér heildstæða landsstefnu í málefnum ungs fólks (e. National Youth Policy) líkt og flest ríki heims hafa sett sér.¹⁴

Virðingarfyllst f.h. stjórnar LUF,



Tinna Isebarn,
Framkvæmdastjóri LUF
tinna.isebarn@youth.is

¹³ Skv. 3. gr. [Æskulýðslaga](#) nr. 70/2007

¹⁴ Aðildarríki Sameinuðu þjóðanna hafa flest sett sér [heildstæða landsstefnu](#) í málefnum ungs fólks. Þá er heimsdagskrá Sameinuðu þjóðanna um aðgerðir fyrir ungt fólk (e. World Programme of Action for Youth) notuð sem [leiðarvísir](#).