



Sauðárkróki 31. október 2020

Fjárlaganefnd Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

### Inngangur

Í 14. grein lag um opinber fjármál nr. 123/2015 er eftirfarandi ákvæði: „Innan fjögurra vikna frá framlagningu frumvarps til fjárlaga skal Bygðastofnun gefa fjárlaganefnd Alþingi umsögn um áhrif frumvarpsins á byggðapróun í landinu.“ Nánari skýringar er að finna í álitni meirihluta fjárlaganefndar með frumvarpinu en þar segir: „Í þessu felst m.a. að í umsögn Bygðastofnunar skuli fjallað um hvernig stefna hvers ráðherra skv. 20.gr. frumvarpsins, fyrir þau málefnasvið og málaflokka sem hann ber ábyrgð á, samræmist byggðaáætlun og sóknaráætlunum landshluta sem fram koma í þingsályktunartillögu um stefnumótandi byggðaáætlun.“

Í frumvarpi til fjárlaga er ekki birt yfirlit yfir landfræðilega dreifingu tekna og útgjalda ríkisins. Ekki er heldur sýnd landfræðileg dreifing starfa á vegum ríkisins, opinberra hlutafélaga í eigu ríkisins eða starfa í stofnunum sem hafa stóra hluta tekna sinna af fjárlögum. Þetta mótar mjög umsögn Bygðastofnunar um frumvarpið og veldur því að erfitt er að ná þeim markmiðum sem að er stefnt með 14. gr. laga um opinber fjármál.

Bygðamál spanna afar vítt svið. Þau hafa verið skilgreind á þann veg að þau séu öll 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, samganga og fjarSKIPTA. Samkvæmt þessari skilgreiningu eru bygðamál viðfangsefni allra ráðuneyti með einhverjum hætti.

Bygðastofnun leitaði til stýrihóps Stjórnarráðsins um bygðamál og óskaði eftir mati og upplýsingum frá einstökum ráðuneytum á áhrifum frumvarpsins á einstök málefnasvið og eftir því sem að tilefni var til um hvaða málaflokkar hafi áhrif á byggðapróun ásamt því sem óskað var eftir því að upplýsingunum fylgdi stuttur rökstuðningur og tölulegar upplýsingar ef þær væru fyrir hendi.



Samkvæmt 9. gr. laga um opinber fjármál nr. 123/2015 skal ráðherra eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti leggja fyrir Alþingi skýrslu þar sem fram kemur mat á líklegri þróun samfélags-, atvinnu-, umhverfis- og byggðapátta og lýðfræðilegra breytna til næstu áratuga og áhrifum þeirra á afkomu, fjárhagsstöðu og skuldbindingar opinberra aðila. Með lögum um breytingar á ýmsum lögum vegna fjárlaga fyrir árið 2019 nr. 138/2018 var bætt við lög um opinber fjármál ákvæði til bráðabirgða þar sem frestur ráðherra til að leggja fram skýrsluna er framlengdur til ársloka 2019. Skýrslan hefur ekki verið lögð fram. Gera má ráð fyrir að hún myndi fela í sér mat á skilvirkni þeirra ákvæða sem gilda um núverandi aðkomu Bygðastofnunar á fjárlagagerð.

Mat stofnunarinnar tekur mið af frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2021 eins og það var lagt fyrir Alþingi þann 1. október 2020. Í umsögninni eru skoðaðir þeir útgjaldaliðir frumvarpsins sem telja má að hafi mest bein eða óbein áhrif á byggðapróun. Ekki er leitast við að leggja mat á tekjuöflunarhlíð frumvarpsins þar sem umfjöllun um svæðisbundin áhrif takmarkast mjög af því að ekki er að finna svæðisbundnar greiningar í frumvarpinu. Ljóst er þó að skattheimta hefur mismunandi áhrif á einstakar atvinnugreinar og þar með einstök byggðarlög og byggðapróun í heild.

Í útgjaldahluta fjárlagafrumvarpsins er heldur ekki að finna upplýsingar sem sýna skiptingu útgjalda eftir landshlutum. Það takmarkar eins og áður segir með hvaða hætti Bygðastofnun er færð að sinna því lögbundna hlutverki sem stofnuninni er ætlað samkvæmt áðurnefndum lögum um opinber fjármál, þ.e. að gefa fjárlaganefnd Alþingis umsögn um áhrif frumvarpsins á byggðapróun í landinu.

Stefnumótandi byggðaaætlun fyrir árin 2018-2024 var samþykkt samhljóða á Alþingi 11. júní 2018. Áætlunin var unnin samkvæmt lögum um byggðaaætlun og sóknaráætlanir nr. 69/2015. Þeim lögum hefur síðan verið breytt með lögum nr. 53/2018. Endurskoðun á gildandi byggðaaætlun hófst í júní síðastliðnum og stendur nú yfir. Í umsögninni er gerð grein fyrir helstu áherslum byggðaaætlunar og sóknaráætlana landshluta en það eru þær áætlanir stjórnvalda sem ætlað er að hafa áhrif á byggðapróun með beinum hætti.

### **Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2021**

Frumvarp til fjárlaga byggir á lögum um opinber fjármál. Frumvarpið mótast mjög af Covid-19 faraldrinum og áhrifum hans á samfélög og efnahagskerfi heimsins. Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir 264 milljarða kr. halla á ríkissjóði á árinu 2021, heildartekjur eru áætlaðar 772 milljarðar kr. og heildarútgjöld 1036 milljarðar kr. Gert er ráð fyrir að hallarekstur verði viðvarandi allt til ársins 2025. Í



frumvarpi til laga um breytingu á lögum um opinber fjármál, sem fjármálaráðherra hefur lagt fram, er gert ráð fyrir að ráðherra verði heimilað að víkja tímabundið frá skilyrðum um heildarjöfnuð og skuldahlutfall hins opinbera árin 2023-2025. Þá er þingsályktunartillaga um fjármálaáætlun fyrir árin 2021-2025 lögð fram samhliða frumvarpinu vegna þeirra aðstæðna sem uppi eru vegna heimsfaraldurs kórónuveiru.

Samkvæmt 16. gr. laga um opinber fjármál skal frumvarp til fjárlaga innihalda fjárheimildir A-hluta ríkissjóðs til málefnasviða og málaflokka sundurgreindum eftir ráðuneytum. Þá segir í 17. gr. að í skýringum með fjárlagafrumvarpi skuli áðurgreind skipting greind með tilliti til þeirra breytinga og áherslna sem fram koma í frumvarpinu.

Í umsögn Bygðastofnunar verður fyrst og fremst skoðað hvort markmið eða aðgerðir málefnasviða eru tilgreind með beinum áherslum á landsbyggðirnar. Þetta er gert til að afmarka verkefnið sem mest við þá þætti sem taldir eru skipta mestu máli varðandi byggðaðpróun í landinu. Málefnasvið sem tekin voru til skoðunar eru eftirfarandi en númer vísa til fjárlagafrumvarpsins.

## **7. Málefnasvið: Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar**

Málefnasviðið skiptist í tvo málaflokka a) vísindi og samkeppnissjóðir í rannsóknum og b) nýsköpun, samkeppni og þekkingargreinar.

Markmið málefnasviðsins er alþjóðlega samkeppnishæft umhverfi rannsókna og nýsköpunar þar sem áhersla er lögð á gæði, alþjóðlegt samstarf og árangur, sem og skilvirkni og gagnsæi í opinberu stuðningskerfi. Á síðasta ári var lögð fram Nýsköpunarstefna fyrir Ísland. Markmið Nýsköpunarstefnunnar er að gera Ísland betur í stakk búið til að mæta áskorunum framtíðarinnar með því að byggja upp traustan grundvöll fyrir hugvitsdrifna nýsköpun í öllum atvinnugreinum, hjá hinu opinbera sem og í samfélaginu öllu. Í fjármálaáætlun segir að unnið sé að endurskipulagningu á stofnanakerfi nýsköpunar, þar á meðal starfsemi Nýsköpunarmiðstöðvar Íslands. Í umsögn Bygðastofnunar um frumvarpsdrög atvinnu- og nýsköpunarráðuneytisins í samráðsgátt nr.202/2020 um opinberan stuðning við nýsköpun segir m.a. að stofnunin leggi áherslu á að þau atriði sem snúa að áherslu á nýsköpun í landsbyggðunum í samvinnu við heimamenn á hverjum stað, nýr verkefnasjóður á vegum sóknaráætlana landshluta og sterkari umgjörð um stafrænar smíðjur (Fab-Lab) gangi eftir. Þá telur stofnunin æskilegt að gert væri ráð fyrir verkefnasjóðnum í lagatextanum og gert verði ráð fyrir fjármagni í hann í fjármálaáætlun og fjárlögum ársins 2021. Í umsögn Bygðastofnunar kemur enn fremur fram að Bygðastofnun hvetur ráðherra til að huga vel að því í þeirri



vinnu sem framundan er, að efla og þétta stuðningsnet nýsköpunar um allt land í samstarfi með atvinnuþróunarfélögum, landshlutasamtökum sveitarfélaga, Bygðastofnun og öðrum hagaðilum.

## **8. Málefnaviði: Sveitarfélög og byggðamál**

Málefnaviðið skiptist í tvo málaflokka a)framlög til sveitarfélaga og b)byggðamála. Framtíðarsýn málefnaviðsins eins og henni er lýst í byggðaáætlun er að Ísland verði í fremstu röð með trausta og örugga innviði, öflug sveitarfélög, verðmætasköpun og framsækna þjónustu. Að tækni tengi byggðir og Ísland við umheiminn í jafnvægi við umhverfið. Meginmarkið er sjálfbærar byggðir um land allt og að innviðir og þjónusta mæti þörfum almennings og atvinnulífs. Þá er lagt upp með að byggðamál verði samhæfð við aðra málaflokka eftir því sem við á og að í allri stefnumörkun og áætlanagerð hins opinbera verði áhrif á þróun einstakra byggða og búsetu skoðuð og metin.

Í gildi er stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga þar sem er mörkuð stefna stjórnvalda til fimmtán ára sem nánar er útfærð í aðgerðaáætlun til fimm ára. Í gildi er stefna í sveitarstjórnarmálum fyrir árin 2019-2033 og aðgerðaráætlun fyrir árin 2019-2023. Helsta viðfangsefni áætlunar í málefnum sveitarfélaga er að draga saman meginþætti langtímastefnumörkunar ríkisins í þeim málaflokkum sem snúa að verkefnum sveitarfélaga og stuðla að samræmingu í stefnumótun ríkis og sveitarfélaga á þeim sviðum með heildarhagsmunum sveitarstjórnarstigsins að leiðarljósi. Jafnframt verði sett fram leiðarljós í málefnum sveitarstjórnarstigsins með eflingu þess og sjálfbærni að markmiði. Til að ná þeim markmiðum er m.a. gert ráð fyrir sameiningum sveitarfélaga þannig að lágmarksíbúa fjöldi sveitarfélaga árið 2026 verði 1.000 manns. Gert er ráð fyrir að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga komi að verkefninu með fjármagni til þeirra sveitarfélaga sem sameinast. Mikilvægt er að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga fái nægilegt fjármagn frá ríkissjóði vegna sameininga sveitarfélaga svo ekki þurfi að skerða hefðbundin framlög sjóðsins til sveitarfélaga og að þess sjáist einnig merki í fjármálaáætlun.

Í ljósi aðstæðna er ákaflega mikilvægt að tryggja að sveitarfélögin geti sinnt þeirri mikilvægu nærþjónustu sem þeim er falið að sinna skv. lögum. Mikilvægt er að ríkisvaldið standi að baki sveitarfélögunum eins og frekast er unnt þannig að þjónusta þeirra geti haldist sem mest óskert en geri þeim jafnframt kleift að takast á aukna þjónustuþörf á tímum stóraukins atvinnuleysis.

Málaflokkurinn byggðamál skiptist í fjögur viðföng þ.e. byggðaáætlun, sóknaráætlun landshluta, jöfnunarsjóð flutningskostnaðar og Flutningsjöfnunarsjóð olíuvara. Bygðastofnun er eina stofnunin sem heyrir beint undir málaflokkinn



og hefur hún það hlutverk að vinna að eflingu byggðar og atvinnulífs á landsbyggðunum. Byggingaráætlun lýsir stefnu ríkisins í byggðamálum hverju sinni og samhæfingu við aðrar stefnumótun og áætlanagerð hins opinbera. Í byggingaráætlun 2018-2024, sem nú er í endurskoðun, koma fram markmið, mælikvarðar og verkefni tengd byggðamálum. Markmiðin eru lögbundin en þau eru að jafna aðgengi að þjónustu, jafna tækifæri til atvinnu og stuðla að sjálfbærri þróun byggða um land allt. Mikil áhersla hefur verið lögð á samþættingu við aðra málaflokka og að við stefnumörkun og áætlanagerð verði áhrif á þróun einstakra byggða skoðuð og metin. Endurskoðaða byggingaráætlun á að minnsta kosti þriggja ára fresti en næsta endurskoðaða áætlun skal ná til fimmtán ára, auk fimm ára aðgerðaráætlunar. Áætlað er að endurskoðuð byggingaráætlun gildi fyrir tímabilið 2021-2036.

Lækkun er á flestum liðum sem falla undir byggðamál frá ríkisreikningi 2019 og fjárlögum 2020, ef Flutningssjóður olíuvara er tekinn út fyrir sviga og 175 milljón kr. framlag til hans sem nú fer undir byggingaráætlun. Á árunum þar á undan var verulega hækkun á framlögum til byggingaráætlunar og sóknaráætlana landshluta.

## **9. Málefnasvið: Almanna- og réttaröryggi**

Undir þetta málefnasvið falla nokkrir málaflokkar sem hafa áhrif á búsetuskilyrði í landinu og verða nokkrir þeirra tilgreindir hér. Málefnasviðið skiptist upp í fimm málaflokka sem hafa mismikil bein áhrif á byggðaðróun. Málaflokknun löggæsla er m.a. ætlað að tryggja besta mögulega þjónustustig og hæsta mögulega öryggisstig en viðmið um það á að vera komið í öllum umdæmum á næsta ári.

Málaflokkurinn landhelgi hefur m.a. að markmiði að tryggja almannaöryggi í samræmi við öryggis- og þjónustustig og að viðbúnaður við leit og björgun verði í samræmi við öryggis- og þjónustustig. Ákveðið hefur verið að fresta til ársins 2021 fyrirhuguðum þyrlukaupum og að fyrir árslok verði ákveðið hvort farið verður í útboð á þremur leiguþyrlum eða kaup eins og upphaflega var gert ráð fyrir.

Fylgja þarf eftir markmiði um þjónustu- og öryggisstig í löggæslu sérstaklega í byggðum þar sem að langt er í lögreglustöðvar sem að öllu jöfnu eru mannaðar.

Þegar nýjar þyrlur, hvort sem þær verða leigðar eða keyptar, komast í gagnið hjá Landhelgisgæslunni mun það bæta öryggi sjófarenda og þeirra sem búa eða eru staddir fjarri sérhæfðum sjúkrahúsum, Landspítalanum og Sjúkrahúsinu á Akureyri þegar á reynir.



## 11. Málefna svið: Samgöngu- og fjarskiptamál

Málefna sviðið skiptist í þrennt a) samgöngur, b) fjarskipti, netöryggi og póstmál og c) stjórnarsýslu samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins. Meginmarkmiðin eru að innviðir og þjónusta mæti þörfum almennings og atvinnulífs og stuðli að sjálfbærri þróun byggða um land allt. Helstu áherslur næstu ára í málaflokknum eru þrjár. Í fyrsta lagi stórsókn í vegamálum með flýtingu framkvæmda og nýrri fjármögnun, í öðru lagi jöfnun aðgengis að þjónustu með eflingu innanlandsflugs og háhraðatengingum í dreifbýli og í þriðja lagi aukin samkeppnishæfni með áherslu á net- og rafmagnsöryggi ásamt traustu sambandi við útlönd.

Veruleg aukning er á framkvæmdafé til vegamála á næsta ári. Í september var hleypt af stað verkefni undir heitinu Loftbrú sem gengur út á niðurgreiðslu á flugfargjöldum til íbúa á skilgreindum svæðum sem búa fjærst höfuðborgarsvæðinu. Undanfarin ár hefur verkefnið Ísland ljóstengt verið keyrt og nú sér fyrir endann á ljósleiðaravæðingu í dreifbýli. Markmið stjórnvalda er að 99,9% lögheimila og fyrirtækja eigi að eiga kost á 100 Mb/s nettengingu. Gera þarf úttekt á stöðu nettenginga með tilliti til þess hvort að líklegt sé að þessu markmiði verði náð á markaðslegum forsendum eða hvort frekari opinberra inngripa er þörf. Sérstaklega á þetta við á minni þéttbýlisstöðum.

Hvað póstmál varðar er nú til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda frumvarp samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra um að færa stjórnarsýslu og eftirlit með póstpjónustu frá PFS til Bygðastofnunar. Markmiðið er að áfram verði tryggð hagkvæm, skilvirk og áreiðanleg póstpjónusta um land allt og til og frá landinu.

## 12. Málefna svið: Landbúnaðarmál

Málefna sviðið skiptist í tvennt a) stjórnun landbúnaðarmála og b) rannsóknir, þróun og nýsköpun í landbúnaðarmálum. Meginmarkmiðið málefna sviðsins eru samkeppnishæf rekstarskilyrði landbúnaðar í sátt við umhverfi og samfélag og að tryggja vernd búfjárstofna. Til þess að meginmarkmið nái fram að ganga til framtíðar er mikilvægt að skapa góð skilyrði til nýsköpunar, sveigjanleika til að aðlagast breytingum og til aukinnar verðmætasköpunar í góðri sátt við umhverfi og samfélag. Gildandi búvörusamningar voru gerðir árið 2017 til 10 ára með endurskoðun árin 2019 og 2023. Samningarnir eru fjórir talsins, um almenn skilyrði landbúnaðar, fyrir nautgriparækt, sauðfjárrækt og garðyrkju.

Fyrri endurskoðun búvörusamninga er lokið. Sjávarútvegs- og landbúnaðar-ráðherra hefur skipað verkefnastjórn um til að móta nýja landbúnaðarstefnu fyrir Ísland. Verkefnastjórnin skal í vinnu sinni m.a. líta til þess að Ísland verði leiðandi í framleiðslu á heilnæmum landbúnaðarafurðum, huga sérstaklega að fæðu- og



matvælaöryggi, samkeppnishæfum rekstrarskilyrðum og byggðafestu með nýtingu tækifæra í nýsköpun og vöruþróun.

Stærstur hluti fjármagns málefnasviðsins landbúnaðar er bundinn í búvörusamningum. Byggðastofnun leggur áherslu á að landbúnaður er víða um land grundvöllur byggðar og stofnunin tekur undir áherslu sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra á byggðafestu í mótun nýrrar landbúnaðarstefnu. Án öflugss landbúnaðar væru stór og dreifbýl svæði tæpast byggð svo neinu nemi auk þess sem greinin er mikilvægt bakland fjölda þéttbýlisstaða. Tryggja þarf fæðuöryggi og heilnæmi landbúnaðarafurða til framtíðar. Landbúnaður og landnýting er því á meðal grunnþátta í byggðastefnu og mikilvægt viðfangsefni Byggðastofnunar.

### **13. Málefnasvið: Sjávarútvegur og fiskeldi**

Málefnasviðið skiptist í tvennt a)stjórnun sjávarútvegs og fiskeldis og b)rannsóknir, þróun og nýsköpun í sjávarútvegi. Framtíðarsýn stjórnvalda er að tryggja að íslenskur sjávarútvegur sé áfram í fremstu röð á alþjóðavísu og að skapa fiskeldi sambærilega stöðu. Meginmarkmiðið er sjálfbær auðlindanýting og verðmætasköpun sem byggir á vísindalegum grunni. Einnig eru tilgreind markmið um stuðning við smærri sjávarbyggðir, aukin verðmætasköpun, styrking stjórnsýslu og sjálfbær nýting hafsvæða í fiskeldi og efling grunnrannsókna hafsins.

Hvað varðar markmið um stuðning við smærri sjávarbyggðir að þá er atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið með frumvarp um atvinnu- og byggðakvóta (5,3%) á þingmálaskrá. Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um stjórn fiskveiða sem varða ráðstöfun á þeim aflaheimildum sem ríkið er með forræði yfir (5,3%). Breytingarnar hafa að markmiði að auka skilvirkni í nýtingu þeirra veiðiheimilda sem ráðstafað er á grundvelli byggðasjónarmiða og byggja á tillögum starfshóps um endurskoðun á meðferð og ráðstöfun 5,3% aflaheimilda sem skilaði skýrslu til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra í febrúar 2020.

Gert er ráð fyrir eflingu grunnrannsókna sem eru grundvöllur sjálfbærrar nýtingar auðlinda hafsins með smíðum á nýju hafrannsóknarskipi. Fiskeldi hefur á undanförunum árum verið að byggjast upp, með jákvæðum byggðalegum áhrifum, sérstaklega á Vestfjörðum og Austfjörðum. Tekið er undir það markmið að styrkja stjórnsýslu í kringum uppbyggingu fiskeldis en mikilvægt er að atvinnugreinin búi við skýra og gegnsæa stjórnsýslu.



#### **14. Málefнасvið: Ferðapjónusta**

Meginmarkmið málefnasviðsins fela í sér að ferðapjónusta verði sjálfbær atvinnugrein og stuðli að auknum efnahagslegum tækifærum, aukinni velmegun og byggi á ábyrgri nýtingu auðlinda.

Ekki þarf að fara mörgum orðum um hrun ferðapjónustunnar vegna Covid-19 faraldursins og áhrif þess á atvinnu- og efnahagslíf á Íslandi. Áhrifin hafa víða komið illa við byggðir landsins. Einna verst hefur ástandið komið niður á Suðurnesjum, Suðurlandi, Suðausturlandi og í Skútustaðahreppi þrátt fyrir að áhrifanna gæti um allt land. Óvíst er hvenær ferðapjónustan nær sér aftur á strik og þá með hvaða hætti það verður.

Í fjárlagafrumvarpinu er gert ráð fyrir auknum framlögum til Framkvæmdasjóðs ferðamannaþaða en innviðir voru víða komnir að þolmörkum vegna þess mikla ferðamannastraums sem var til landsins.

#### **15. Málefнасvið: Orkumál**

Meginmarkmið málefnasviðsins er aukin samkeppnishæfni orkumarkaðar á grunni efnahagslegs, umhverfislegs og samfélagslegs jafnvægis. Sérstök áhersla er lögð á samspil byggðamála og orkumála og að tryggja afhendingaröryggi á landsvísu og jöfnun orkukostnaðar. Þá er stefnt að kolefnishlutlausri framtíð þar sem að jarðefnaeldsneyti verði leyst af hólmi með orku af endurnýjanlegum uppruna.

Eitt af aðalmarkmiðunum er jöfnun orkukostnaðar á landsvísu en gert er ráð fyrir að á næsta ári verði stigið skref í þá átt með auknum fjármunum sem veitt er til niðurgreiðslu á húshitun og dreifingu raforku. Viðmið er að nær fullum jöfnuði verði náð árið 2025.

#### **17. Málefнасvið: Umhverfismál**

Málefnasviðið varðar ýmsa starfsemi á landsbyggðunum svo sem náttúruvernd, skógrækt, landgræðslu, starfsemi þjóðgarða, Ofanflóðasjóð og styrki til fráveitna sveitarfélaga. Helstu áherslur næstu ára eru að Ísland verði kolefnishlutlaust árið 2040, vernd íslenskrar náttúru fyrir komandi kynslóðir og efling hringrásarhagkerfisins með verðmætasköpun byggðri á ábyrgari neyslu, samdrætti í myndun úrgangs og betri nýtingu auðlinda.

Margir ofangreindra þátt fá aukið fjármagn á árinu 2021. Mest er aukningin í Ofanflóðasjóð sem fær verulega aukið fé til framkvæmda næstu þrjú ár, samtals ríflega 7 milljarða kr. og samtals 2 milljarða kr. til styrkja til fráveitna sveitarfélaga á sama tímabili.





## **20. Málefнасvið: Framhaldsskólastig**

Meginmarkmið málefnasviðsins er að veita framúrskarandi menntun með áherslu á þekkingu, vellíðan, þrautseigju og árangur í umhverfi þar sem allir skipta máli og geta lært. Auknar væntingar verða gerðar til nemenda um þrautseigju, árangur í námi og að ljúka námi á tilsettum tíma að teknu tilliti til þarfa og aðstæðna. Námsstyrkir eru veittir til jöfnunar á fjárhagslegum aðstöðumun nemenda í framhaldsskólum þar sem búseta veldur þeim og forráðamönnum þeirra misþungri fjárhagsbyrgði.

## **21. Málefнасvið: Háskólar**

Málefnasviðið skiptist í tvo málaflokka a)háskólar og rannsóknarstarfsemi og b)stuðningur við námsmenn. Meginmarkmið stjórnvalda er að framsækna og alþjóðlega samkeppnishæfar rannsóknarstofnanir og háskólar skapi þekkingu, miðli henni og undirbúi nemendur til virkrar þátttöku í nútímaþekkingarsamfélagi og til verðmætasköpunar sem byggist á hugviti, nýsköpun og rannsóknum. Önnur markmið eru að auka gæði náms og námsumhverfis í háskólum, styrkja rannsóknarstarf og umgjörð þess og auka áhrif og tengsl háskóla og rannsóknarstofnana í samfélaginu.

Ný lög um Menntasjóð námsmanna tóku gildi á árinu 2020. Tilgangur þeirra er að efla stuðning við námsmenn þar sem jafnræði og sanngirni eru höfð að leiðarljósi, styðja foreldra í námi betur en áður hefur verið gert, hvetja til aukinnar námsframvindu, búa til betra, réttlátara og nútímalegra stuðningskerfi, auka skilvirkni og gera nýtingu ríkisfjár gagnsærri. Nýmæli er í lögum þar sem gert er ráð fyrir að hluti stuðnings verði í formi námsstyrks ljúki námsmaður náminu á réttum tíma.

Námsstyrkir eru mikilvægir þeim námsmönnum sem þurfa að flytjast búferlum til að stunda nám sitt og eiga þess ekki kost að búa í foreldrahúsum á námstímanum.

Þá er í lögum kafla um sértækar aðgerðir annars vegar til tímabundinnar ívilunar við endurgreiðslu námslána til að mæta viðvarandi skorti í ákveðnum starfsstéttum.

Hins vegar er í 28.gr. heimild til sérstakrar ívilunar vegna námsgreina á sérstökum svæðum. Þar er ráðherra heimilt með auglýsingu að ákveða sérstaka tímabundna ívilnun við endurgreiðslu námslána til lánþega sem búsettir eru á svæðum skilgreindum í samráði við Bygðastofnun enda liggja fyrir tillaga frá sveitarfélagi eða sveitarfélögum til stjórnvalda um þörf á menntuðu fólki í viðkomandi byggð og að lánþegi hafi lokið námi og sé búsettur á skilgreindu svæði og nýti menntun sína



þar að lágmarki í 50% starfshlutfalli í a.m.k. tvö ár. Gert er ráð fyrir að fjármagn sé aukið til Menntasjóðs námsmanna til að standa undir ívilnuninni, en þess sér ekki stað í fjárlagafrumvarpinu.

### **23. Málefna svið: Sjúkrahúspjónusta**

Málefna sviðið skiptist í þrennt a) sérhæfða sjúkrahúspjónustu sem veitt er á Landspítalanum og Sjúkrahúsinu á Akureyri, b) almenna sjúkrahúspjónustu sem veitt er á heilbrigðisstofnunum í heilbrigðisumdæmum og á Landspítala og Sjúkrahúsinu á Akureyri og c) erlend sjúkrahúspjónusta. Meginmarkmið heilbrigðisþjónustu er að veitt sé örugg, aðgengileg og hagkvæm heilbrigðisþjónusta þar sem sjúklingum er tryggð greið leið að réttri þjónustu á réttum stað. Samhliða uppbyggingu Landspítala er gert ráð fyrir að ráðist verði í framkvæmdir við sjúkrastofnanir á landsbyggðunum.

Ástæða er til að ítreka úr fyrri umsögnum að endurskipulagning á opinberri þjónustu hefur í mörgum tilvikum falist í að leggja niður eða draga úr þjónustu á minni stöðum en efla þess í stað þjónustu í stærstu kjörnum. Þetta leiðir til þess að aðgengi að þjónustu verður erfiðara og dýrara fyrir þjónustuþega og aðstandenda þeirra. Þetta á m.a. við um fæðingarþjónustu og í umsögn sinni um drög að frumvarpi til laga um fæðinga- og foreldraorlof (mál nr.195/2020) lagði Bygðastofnun áherslu á að í frumvarpið vantaði að tekið væri tillit til aðstæðna fæðandi kvenna og fjölskyldna þeirra sem búa fjarri fæðingarþjónustu og benti sérstaklega á að veður, sérstaklega yfir vetrarmánuðina geti hamlað för fólks á fæðingastað og geti þannig stefnt lífi og heilsu verðandi móður og barns í hættu.

Á móti kemur að á vormánuðum 2019 var tekið í notkun nýtt 75 herbergja sjúkrahótel á lóð Landspítala. Samkvæmt upplýsingum frá Landspítala hefur tilkoma sjúkrahótelsins skipt miklu máli til að bæta þjónustu við fólk ekki síst á landsbyggðunum. Fyrir liggur að gera þurfi úttekt á því hvernig til hefur tekist.

Framlög vegna heilbrigðisstofnana á landsbyggðunum hækka í krónutölu miðað við fjárlög ársins 2020 en halda ekki í öllum tilfellum í við verðlagsbreytingar.

### **24. Málefna svið: Heilbrigðisþjónusta utan sjúkrahúsa**

Málefna sviðið skiptist í fjóra málaflokka a) heilsugæsla, b) sérfræðiþjónusta og hjúkrun, c) sjúkrahúsfun, iðjuþjálfun og talþjálfun og d) sjúkraflutningar. Meginmarkmið heilbrigðisþjónustu er að veitt sé örugg, aðgengileg og hagkvæm heilbrigðisþjónusta þar sem sjúklingum er tryggð greið leið að réttri þjónustu á réttum stað.



Sérstök markmið í heilsugæslunni eru skilvirkari og aðgengilegri þjónusta fyrir sjúklinga sem leita til heilsugæslu, aukinn aðgangur sjúklinga að fjölbreyttari geðheilbrigðisþjónustu og lækkun tíðni sjúkdóma sem tengjast m.a. lifnaðarháttum. Markmið um að geðheilsuteymi væru stofnuð í öllum heilbrigðisumdæmum náðust í árslok 2019.

Verkefni sérfræðiþjónustu og hjúkrunar er að m.a. að allir landsmenn skuli hafa aðgang að skilgreindri þjónustu óháð búsetu og efnahag. Tekið er fram að þeir skuli hafa aðgang að starfsstöðvum þeirra sem veita sérhæfða þjónustu í heilbrigðisumdæmum eða með fjarheilbrigðisþjónustu. Sérstök markmið eru að auka samskipti með fjarheilbrigðistækni og að tryggja gott aðgengi að rannsóknarþjónustu. Leggja þarf í þessu sambandi áherslu á að í samningum við sérfræðilækna verði kveðið á um þjónustu þeirra utan sérhæfðra sjúkrahúsa og utan höfuðborgarsvæðisins.

Verkefni sjúkráþjálfunar, iðjuþjálfunar og talþjónustu eru almennt veitt á grundvelli samninga við Sjúkratryggingar Íslands skulu sjúklingar hafa aðgang að starfsstöðvum þeirra er veita skilgreinda sérhæfða þjónustu í heilbrigðisumdæmum eða frá fjarheilbrigðisþjónustu. Fjölgun aldraðra á komandi árum mun verða mikil áskorun og kallar á aukna þjálfun til að fyrirbyggja færnitap. Mikilvægt er að þessi þjónusta verði sem næst heimilum þjónustuþega.

Mikilvægi öruggra sjúkraflutninga hefur aukist með breytingum á heilbrigðisþjónustu og er mikilvægur þáttur til að tryggja markmið um jafnt aðgengi allra landsmanna að heilbrigðisþjónustunni. Markmið eru skjótari viðbrögð við bráðaútköllum í dreifbýli, bættur faglegur stuðningur og aukin þjónusta á vettvangi. Með breytingum á heilbrigðisþjónustu þ.m.t. fæðingarþjónustu, eins og áður hefur verið komið að, þarf að finna leiðir til þess að tryggja þeim íbúum sem búa lengra frá sérhæfðum sjúkrahúsum fljótan og öruggan flutning þegar aðstæður krefjast. Þá er unnið að bættum faglegum stuðningi á vettvangi og aukinni þjónustu á vettvangi með vettvangsliðum.

## **25. Málefna svið: Hjúkrunar- og endurhæfingarþjónusta**

Málefna sviðið skiptist í tvennt a) hjúkrunar- og dvalarymi og b) endurhæfingarþjónusta. Meginmarkmið heilbrigðisþjónustu er að veitt sé örugg, aðgengileg og hagkvæm heilbrigðisþjónusta þar sem sjúklingum er tryggð greið leið að rétttri þjónustu á réttum stað. Markmið fyrir málaflokkinn hafa verið skilgreind að biðtími eftir hjúkrunarrýmum verði undir 90 dögum, að bæta þjónustu við aldrað fólk sem þarf á hjúkrunarrými að halda en glímir við samþættan geðheilbrigðisvanda og neyslu- og/eða fíknivanda. Stærsta verkefni



málefnasviðsins er bygging hjúkrunarheimila og fjölgun nýrra hjúkrunarrýma. Við ákvörðun um staðsetningu nýrra rýma er tekið mið af reiknaðri þörf fyrir slík rými í hverju heilbrigðisumdæmi sem byggir á mannfjöldaspám, dvalartíma íbúa hjúkrunarheimila og lengd biðtíma eftir hjúkrunarrými.

### **30. Málefnasvið: Vinnumarkaður og atvinnuleysi**

Meginmarkmið málaflokksins er að flestir geti verið virkir þátttakendur á vinnumarkaði án tillits til kyns, aldurs, búsetu, fötlunar eða skertrar hreyfigetu til að sjá sér og sínum farborða. Vegna Covid-19 sem leitt hefur af sér hrun í ferðapjónustu og verulega erfiðleika í mörgum atvinnugreinum jókst atvinnuleysi stórkostlega á árinu 2020. Samkvæmt tölum Vinnumálastofnunar var atvinnuleysi á landinu öllu 8,7% í september en stofnunin spáir því að það verði orðið 10,6% í desember. Af einstökum landshlutum er ástandið verst á Suðurnesjum þar sem atvinnuleysi mældist 18% í september. Í Mýrdalshreppi var mældist atvinnuleysi 32%, í Skaftárhreppi 22%, Skútustaðahreppi 15% og í Rangárþingi eystra 13%. Ekki er við því að búast að veruleg fjölgun starfa í ferðapjónustu muni eiga sér stað á ný fyrr en áhrif Covid-19 á heimsvísu dvína verulega eða ganga alveg niður. Þangað til er mikilvægt að Vinnumálastofnun fái nauðsynlegar bjargir til að styðja við atvinnulausa, á heimaslóðum þeirra, með þeim verkfærum sem stofnunin hefur yfir að ráða. Það getur haft mikil áhrif á það hvernig byggðapróun á ofantöldum svæðum þróast á næstu misserum.



## Uppbygging byggðaaætlunar og sóknaráætlana

Þingsályktunartillaga um stefnumótandi byggðaaætlun fyrir árin 2018-2024 var samþykkt samhljóða á Alþingi 11. júní 2018 með skilgreindum markmiðum og aðgerðum til að ná þeim. Byggðaaætlun gildir til sjö ára í samræmi við þágildandi lög um byggðaaætlun og sóknaráætlunir. Meginmarkmið áætlunarinnar eru að jafna aðgengi að þjónustu, tækifæri til atvinnu og stuðla að sjálfbærri þróun byggða um allt land. Byggðaaætlunin er mun markvissari en fyrri áætlunir þar sem hún er með skilgreindum markmiðum, aðgerðum og áætluðum kostnaði við þær. Það ætti að leiða til þess að fjárlaganefnd ætti auðveldara með að taka mið af byggðaaætlun í sinni vinnu.

Framtíðarsýn byggðaaætlunar er m.a. að í öllum landshlutum verði blómlegar byggðir og öflugir byggðakjarnar þar sem stuðlað verði að bættum lífskjörum landsmanna með sem jöfnustu aðgengi að grunnþjónustu og atvinnu-tækifærum óháð efnahag og búsetu. Grunnþjónusta verði veitt íbúum sem mest í nærsamfélagi. Þá segir einnig að byggðamál eigi að vera samþætt við aðra málaflokka eftir því sem við á og að í allri stefnumörkun og áætlanagerð hins opinbera verði áhrif á þróun einstakra byggða og búsetu skoðuð og metin.

Þá má einnig geta þess að í byggðaaætlun segir að við framkvæmd laga um opinber fjármál þurfi að fjalla um byggðasjónarmið við mótun fjármálaáætlunar og fjárlaga hvers árs. Rétt er að árétta að núgildandi lagaákvæði gera ekki ráð fyrir að Bygðastofnun komi að gerð fjármálaáætlunar heldur einvörðungu að stofnunin meti framlagt frumvarp til fjárlaga.

Alþingi samþykkti með lögum nr. 53/2018 að stefnumarkandi byggðaaætlun skuli vera til 15 ára og að hún verði endurskoðuð á þriggja ára fresti. Jafnframt verði mörkuð aðgerðaaætlun til fimm ára. Þessi vinna er þegar hafin eins og áður segir.

Framkvæmd byggðaaætlunar fór vel af stað og eru næstum allar aðgerðir komnar af stað og nokkrum þeirra lokið. Fylgjast má með stöðu hvernar aðgerðar á vef samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins.

Samkvæmt frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2021 er áætlað að fjármunir til byggðaaætlunar verði 822,8 milljónir kr. sem er hækkun frá fjárlögum ársins 2020 um 179,7 milljónir kr. sem skýrist að mestu leyti af því að gert er ráð fyrir 175 milljón kr. framlagi vegna opinbers stuðnings við framboð orkugjafa til samgangna á byggðalega viðkvæmum svæðum. Þessi stuðningur kemur í stað Flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara sem lagður hefur verið niður.



Sóknaráætlanir voru festar í sessi og tengdar við byggðaáætlun með lögum nr. 69/2015 um byggðaáætlun og sóknaráætlanir. Sama ár voru gerðir sóknaráætlunarsamningar til fimm ára við landshlutasamtök sveitarfélaga. Þeir hafa verið endurnýjaðir með fimm ára samningum sem gilda fyrir tímabilið 2020-2024.

Sóknaráætlanir landshluta eru stefnumótandi áætlanir sem taka til starfssvæða landshlutasamtaka sveitarfélaga. Í þeim koma fram stöðumat viðkomandi landshluta, framtíðarsýn, markmið og aðgerðir til að ná þeim markmiðum. Í sóknaráætlunum landshluta er mælt fyrir um svæðisbundnar áherslur sem taka mið af meginmarkmiðum byggðaáætlunar, landsskipulagsstefnu, skipulagsáætlununum, menningarstefnu og eftir atvikum annarri stefnumótun. Stýrihópur stjórnarráðsins um byggðamál styður landshlutasamtök sveitarfélaga við gerð sóknaráætlana og samninga milli landshlutasamtaka sveitarfélaga og ráðuneyta.

Samkvæmt frumvarpi til fjárlaga ársins 2021 er áætlað að fjármunir til sóknaráætlana verði 482,4 milljónir kr. sem er lækkun frá fjárlögum 2020 um 10 milljónir kr.



## Niðurstöður og lokaorð

Með fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2021 er gert ráð fyrir að heildarútgjöld ríkissjóðs verði ríflega 1.036 milljarðar kr. eða um þriðjungur af vergri landsframleiðslu. Augljóslega hefur því sú stefnumörkun sem kemur fram í fjárlögum hvers árs mikil áhrif á byggðaðþróun, þjónustu- og atvinnustig og samfélagið allt.

Eins og gefur að skilja hafa einstök málefnasvið og málaflokkar mismikil áhrif á byggðaðþróun. Í málefnasviðið byggðamál er áætlað að ráðstafa 1852,7 milljónir kr. til verkefna á því sviði. Þar falla undir byggðaaætlun, sóknaráætlanir landshluta, Bygðastofnun, atvinnuráðgjafar á landsbyggðinni og jöfnun flutningskostnaðar. Vegna breytinga á lögum fellur út viðfangið Flutningsjöfnunarsjóður olíuvara sem veitt var 392,5 milljónir kr. í á árinu 2020 en á móti fellur niður 392,2 milljóna kr. flutningsjöfnunargjald á tekjuhlið frumvarpsins. Þess í stað kemur 175 milljónum kr. framlag í liðinn byggðaaætlun til að jafna flutningskostnað eldsneytis sem fjármagnað verður með aðflutningsgjöldum.

Eins og vikið hefur verið að hafa mörg önnur málefnasvið opinberra fjármála bein og óbein áhrif á byggðaðþróun. Meðfylgjandi tafla sýnir sundurliðun fjárveitingar til nokkurra ríkisaðila og verkefna í A-hluta fjárlaga sem hafa veruleg áhrif á byggðaðþróun. Hér er í fyrsta lagi sýndur ríkisreikningur fyrir árið 2019, þá fjárlög fyrir árið 2020 og að síðustu fjárlagafrumvarpið eins og það var lagt fyrir þann 1. október sl. Upphæðir eru í milljónum kr.

	Reikningur 2019	Fjárlög 2020	Frumvarp 2021
<b>Byggðamál</b>			
Byggðaaætlun	674,4	643,1	822,8
Sóknaráætlanir landshluta	506,3	492,4	482,4
Bygðastofnun	206,3	175,7	173,6
Atvinnuráðgjafar á landsbyggðinni	210,7	209,6	207,3
Flutningssjóður olíuvara	401,3	392,5	0,0
Jöfnun flutningskostnaðar	170,7	166,6	166,6
<b>Samgöngur og fjarskipti</b>			
Framkvæmdir á vegakerfinu	24.113,9	27.035,1	35.525,1
Þjónusta Vegagerðar	5.990,7	5.658,0	5.746,1
Styrkir til almenningsgangna	3.611,1	3.540,4	4.025,5
Framkvæmdir við vita og hafnir	451,8	871,2	853,8
Hafnabótasjóður	759,1	923,0	1.304,5



Flugvellir og flugleiðsöguþjónusta	2.471,0	2.527,6	3.971,0
Fjarskiptasjóður	820,3	480,7	571,1
Jöfnunarsjóður alþjónustu	45,7	50,8	49,8
<b>Ferðamál</b>			
Framkvæmdasjóður ferðamannastaða	473,2	533,6	823,0
<b>Landbúnaður</b>			
Samningur um starfsskilyrði í nautgripaframleiðslu	6.792,6	7.025,3	7.213,2
Samningur um starfsskilyrði sauðfjárræktar	5.238,0	5.166,2	5.286,2
Samningur um starfsskilyrði framleiðenda garðyrkjuafurða	578,7	599,4	886,6
Samningur um verkefni samkvæmt búnaðarlögum	1.518,4	1.627,5	1.533,8
Greiðslur vegna varna gegn dýrasjúkdómum	149,1	73,3	123,3
<b>Orkumál</b>			
Niðurgreiðslur á hitun íbúðarhúsnæðis	2.256,6	2.511,9	2.262,4
Jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku	999,6	1.018,2	1.720,8
Notendur utan samveitna	72,0	55,5	55,5
<b>Menntun</b>			
Jöfnun á námskostnaði	491,1	553,5	527,4

Ítrekuð er ábending frá fyrri umsögnum um fjárlagafrumvörp fyrri ára að að eftirsóknarvert væri að í frumvarpi til fjárlaga verði birt yfirlit yfir landfræðilega dreifingu tekna og útgjalda ríkisins. Einnig væri æskilegt að sjá landfræðilega dreifingu starfa á vegum ríkisins, opinberra hlutafélaga í eigu ríkisins og starfa í stofnunum sem hafa stóran hluta tekna sinna af fjárlögum. Byggðastofnun hefur tekið saman slíkt yfirlit fyrir tímabilið 2013-2018 og birt á heimasíðu sinni. Vinna vegna talna fyrir árið 2019 er á lokametrunum en hún hefur tafist vegna skorts á upplýsingum frá einstaka stofnunum. Áhyggjuefni við þessa samantekt er hversu erfitt er að fá áreiðanlegar upplýsingar um staðsetningu ríkisstarfa.





Mat Bygðastofnunar er að á nokkrum ofangreindra málefnasviða frumvarpsins til fjárlaga fyrir árið 2021 séu auknar áherslur á byggðatengd verkefni frá því sem var í fjárlögum fyrri ára. Má þar t.d. nefna aukningu fjármuna til framkvæmda á vegakerfinu, aukningu til Ofanflóðasjóðs og jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku.

Bygðastofnun telur rétt að taka sérstaklega fram að framlög ríkisins til byggðaáætlunar og sóknaráætlana landshluta hafa aukist verulega á undanförunum árum. Árið 2015 var ráðstafað 473 milljónum kr. til þessara verkefna en hafa hækkað frá ári til árs og voru 1.135 milljónir kr. samkvæmt fjárlögum ársins 2020. Í fyrirbyggjandi fjárlagafrumvarpi er gert ráð fyrir að framlög til sóknaráætlana lækki um 10 milljónir kr. en framlög til byggðaáætlunar lækki um 4,7 milljónir kr. ef dregnar eru frá 175 milljón kr. sem bætt er við byggðaáætlun vegna flutningsjöfnunar olíuvara en sá sjóður verður lagður niður um áramótin. Sú aukning sem orðið hefur á framlögum til byggðamála á síðustu árum sýnir að aðgerðir í byggðamálum hafa aukinn hljómgrunn í ríkisrekstri. Sömuleiðis hefur samþætting áætlana samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins leitt til þess að aðgerðir í byggðamálum eru nú markvissari og með tengingu við aðra áætlanagerð.

Bygðastofnun vill að lokum ítreka það sem áður er fram komið að það er að mati stofnunarinnar nauðsynlegt að hún komi mun fyrr að vinnuferli fjárlagafrumvarps ár hvert til að markmiðin með umsögn stofnunarinnar eins og þeim er lýst í lögskýringargögnum með 14.gr. laga um opinber fjármál náist.

Virðingarfyllt

Aðalsteinn Þorsteinsson  
forstjóri Bygðastofnunar