



Sauðárkróki 17. desember 2021

Fjárlaganefnd Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

## Efni: Umsögn um fjárlagafrumvarp fyrir árið 2022

### Inngangur

Byggðamál eru breiður málaflokkur eða kannski miklu frekar viðhorf til allra málaflokka með mjög breiða skírskotun. Þau hafa m.a. verið skilgreind á þann veg að þau séu öll viðfangsefni sem hafa áhrif á lífsgæði og samkeppnishæfni landshluta, svo sem búsetu, atvinnu og nýsköpun. Þau snúa meðal annars að eflingu samfélaga, félagsauðs, atvinnulífs, menntunar, velferðarmála, samgangna og fjarskipa. Samkvæmt þessari skilgreiningu eru byggðamál viðfangsefni allra ráðuneyta með einhverjum hætti.

Í 4. mgr. 14. gr. laga um opinber fjármála nr. 123/2015 segir um aðkomu Bygðastofnunar að frumvarpi til fjárlaga: „*Innan fjögurra vikna frá framlagningu frumvarpsins skal Bygðastofnun gefa fjárlaganefnd Alþingis umsögn um áhrif frumvarpsins á byggðaðróun í landinu.*“ Í álit meirihluta fjárlaganefndar með frumvarpinu sagði: „*Í þessu felst m.a. að í umsögn Bygðastofnunar skuli fjallað um hvernig stefna hvers ráðherra skv. 20. gr. frumvarpsins, fyrir þau málefnasvið og málaflokkum sem hann ber ábyrgð á, samræmist byggðaáætlun og sóknaráætlunum landshluta sem fram koma í þingsályktunartillögu um stefnumótandi byggðaáætlun.*“

Í þingsályktun um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2018-2024 segir í III.kafla um samþættingu við aðrar stefnur og áætlanir: „*Við framkvæmd laga um opinber fjármál verði fjallað sérstaklega um byggðasjónarmið í tengslum við mótun og framlagningu fjármálaáætlunar og fjárlaga hvers árs.*“

Ítrekuð skal athugasemd sem fram kom í umsögn um fjárlagafrumvarp fyrir árið 2021 um að ekki er í frumvarpi þessu birt yfirlit yfir landfræðilega dreifingu tekna og útgjalda ríkisins. Ekki kemur heldur



fram landfræðileg dreifing starfa á vegum ríkisins, opinberra hlutafélaga í eigu ríkisins eða starfa í stofnunum sem hafa stærstan hluta tekna sinna af fjárlögum. Þetta mótar vitanlega 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.

Fjármálaáætlun fyrir árin 2022-2026 var samþykkt á vörþingi en þar kemur m.a. fram að stefnumörkun málefnasviða sé efnislega óbreytt frá fyrri fjármálaáætlun svo og framtíðarsýn, markmið og árangursmælikvarðar fyrir hvert málefnasvið en fjallað var nokkuð ítarlega um það í umsögn Bygðastofnunar fyrir fjárlagafrumvarp fyrir yfirstandandi ár. Frumvarp til fjárlaga fyrir árið 2022 var kynnt þann 30. nóvember sl. sem er miklu mun seinna en venja er til og ber umsögn Bygðastofnunar því nokkurn keim af því en tekin verða fyrir nokkur áhersluatriði úr byggðaáætlun og athugað hvernig þau koma fyrir í fjárlagafrumvarpinu.

## **Skýrsla um langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum**

Í 9. gr. í lögum um opinber fjármál nr. 123/2015 segir „Ráðherra skal, eigi sjaldnar en á þriggja ára fresti, leggja fyrir Alþingi skýrslur 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.“ Þann 26. maí sl. lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram skýrslu um langtímahorfur í efnahagsmálum og opinberum fjármálum í fyrsta sinn. Horfa verður til þess að skýrslan er lögð fram í efnahagslægd og í óvissuástandi vegna Covid-19. Heilt yfir er skýrslan að mörgu leyti ágætt yfirlit yfir helstu þætti sem snúa að líklegri þróun næstu ára ef horft er heilt yfir landið í heild. Ekki er fjallað sérstaklega um mat á byggðapáttum í skýrslunni annað en ráða má af og máta inn einstaka landssvæði út frá einstaka köflum t.d. eins og um tækifæri og áskoranir til næstu áratuga þar sem m.a. er fjallað um lýðfræðilegar breytingar, tæknibreytingar, menntun, auðlindanýtingu og loftslag.

## **Hagskýrslugerð og grunnskrár**

Í byggðaáætlun er áhersla á að fræðilegar rannsóknir á sviði byggðamála verði eflar til grundvallar allri stefnumótun. Slíkar rannsóknir byggja oftast en ekki á upplýsingum sem fengnar eru frá Hagstofu Íslands, Þjóðskrá Íslands og Landmælingum Íslands. Í aðgerð



C.13. Opínberar upplýsingar á sviði byggðamála, er verkefnismarkmiðið að stefnumótun á sviði byggðamála og framkvæmd hennar byggist á traustum gögnum. Sama gildir um aðgerðina A.2. Þjónustukort sem byggir á því að fá trausta sýn á aðgengi landsmanna á þjónustu og aðgerð B.18. Atvinnuþátttaka og tekjumunur eftir búsetu. Í því samhengi er vert að fagna áhugaverðu verkefni hjá Hagstofu Íslands sem snýr að skráningu starfsstöðva fyrirtækja, en með því fæst betri mynd af umfangi atvinnugreina eftir svæðum og styður þannig við svæðisgreinarlegar upplýsingar eins og vinnusókn íbúa. Ástæða er því til að efla getu ofangreinda stofnana til að sinna hlutverkum sínum.

### **Nýsköpun, rannsóknir og þekkingargreinar**

Í byggðaáætlun er áhersla á að auka aðgengi að fjármagni til nýsköpunar og að áfram verði unnið að því að efla skapandi greinar sem vaxandi atvinnuveg. Aukið er við framlög til málefnasviðsins í krónutölu frá fjárlögum ársins. Stærstu liðirnir eru Kría sprota- og nýsköpunarsjóður, framlög til nýsköpunarfyrirtækja vegna rannsókn- og þróunarkostnaðar og framlög vegna endurgreiðslna til kvikmyndagerðar á Íslandi. Þá kemur fram að það séu aukin framlög og stuðningur við frumkvöðlastarf og nýsköpun á landsvísu, m.a. í gegnum Lóu, sem eru nýsköpunarstyrkir fyrir landsbyggðirnar. Ekki kemur fram hversu miklir fjármunir fara í Lóu á næsta ári en 100 milljónir kr. fóru til verkefnisins á þessu ári. Í takti við áherslu í byggðaáætlun væri ástæða til að auka við þá upphæð.

### **Sveitarfélög og byggðamál**

Í byggðaáætlun er lögð áhersla á „öflug sveitarfélög sem geti annast staðbundin verkefni og veitt íbúum hagkvæma og góða þjónustu með markmið sjálfbærrar þróunar að leiðarljósi.“ Í fjárhagsáætlunum sveitarfélaga sem lagðar hafa verið fram að undanförunu kemur fram að flest sveitarfélög í landinu búa við nokkuð þröngan kost sem a.m.k. einhverju leyti er sökum farsóttarinnar. Mikilvægt er því að ríkisvaldið standi að baki sveitarfélögunum þannig að þjónusta þeirra haldist óskert.

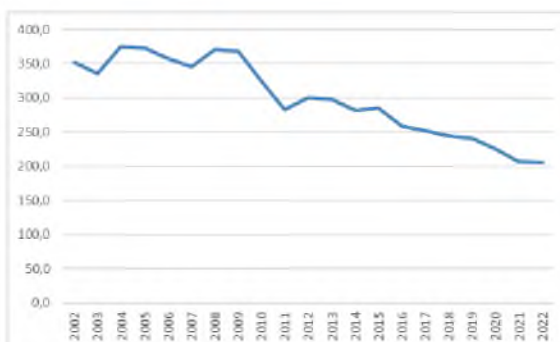
Ein af áherslum byggðaáætlunar er að „Aðferðafræði vegna sóknaráætlana verði þróuð áfram og byggð á virku samráði og samvinnu sveitarfélaga og samvinnu þeirra og ríkisins í gegnum stýrihóp Stjórnarráðsins um byggðamál og landshlutasamtök sveitarfélaga.“ Sömuleiðis er í byggðaáætlun aðgerð C.1. þar sem verkefnismarkmið sértækra verkefni sóknaráætlanasvæða er „Að færa heimamönnum aukna



ábyrgð á ráðstöfun fjármuna og tengja sóknaráætlanir landshluta við byggðaáætlun. Sérstök áhersla verði lögð á svæði sem búa við langvarandi fólksfækkun, atvinnuleysi og einhæft atvinnulíf með gerð viðaukasamninga við sóknaráætlanir viðkomandi landshluta um tiltekin verkefni eftir forgangsörðun heimamanna.“ Samkvæmt frumvarpinu lækkar fjárheimild til sóknaráætlana þar sem að 100 milljón kr. tímabundið framlag vegna farsóttarinnar verður ekki haldið áfram á næsta ári.

Framlag til Bygðastofnunar hækkar um 39 milljónir kr. á milli ára en framlag til stofnunarinnar var aukið um 40 milljónir vegna flutnings á eftirliti með póstmálum til stofnunarinnar á þessu ári. Jöfnun flutningskostnaðar stendur í stað frá gildandi fjárlögum. Framlög til byggðaáætlunar aukast um tæplega 100 milljónir kr. þ.á.m. 50 milljónir kr. vegna eflingar byggðamála.

Fjárlagaliðurinn atvinnuráðgjafar á landsbyggðinni lækkar um 1 milljón kr. frá fjárlögum ársins í ár. Atvinnuráðgjafar eru starfandi samkvæmt samningi Bygðastofnunar við sjö landshlutasamtök sveitarfélaga. Stærstur hluti kostnaðar landshlutasamtakanna vegna atvinnuráðgjafar er launakostnaður. Vakin er athygli á því að undanfarin ár hefur þessi fjárlagaliður rýrnað mjög að raunvirði. Myndin til hægri sýnir framlög fyrri ára í samburði við fjárlagafrumvarpið framreiknað samkvæmt launavísitölu.



## Almanna- og réttaröryggi

Í málaflokknum Löggæsla var markmið í fjármálaáætlun besta mögulega þjónustustig og á þessu ári áttu að liggja fyrir mælingar á viðbragðstíma í öllum umdæmum landsins. Einnig var markmið að ná hæsta mögulega öryggisstigi. Áhættumæling átti að vera komin til framkvæmda í öllum umdæmum í ár. Fylgja þarf þessum markmiðum eftir sérstaklega í byggðum þar sem langt er í lögreglustöðvar sem eru að öllu jöfnu mannaðar. Þetta tengist markmiði byggðaáætlunar um jafnt aðgengi að þjónustu.



## 11 Samgöngu- og fjarskiptamál

Í byggðaáætlun var lögð áhersla á að öll heimili og vinnustaðir eigi kost á tengingu við ljósleiðara og háhraðanet árið 2020. Því tengt var aðgerð A.1. Ísland ljóstengt. Eitt af markmiðum fyrir málefnasviðið í fjárlagafrumvarpinu eru aðgengileg og greið fjarskipti og eitt helsta verkefnið undir því er „Áframhaldandi uppbygging fjarskiptainnviða utan markaðssvæða undirbúin, Ísland fulltengt“. Leggja þarf ríka áherslu á framgang þessa verkefnis en það styður öll þrjú markmið stjórnvalda í byggðaáætlun þ.e. jafna aðgengi að þjónustu, jafna tækifæri til atvinnu og stuðla að sjálfbærri þróun byggð um allt land.

Framlög til samgöngumála dragast verulega saman í framhaldi af því að dregið hefur verið úr stórátaki í vegaf framkvæmdum sem til kom vegna fjárfestingarátaks ríkisstjórnarinnar. Í byggðaáætlun kemur fram áhersla á að aðgengi landsmanna að grunnþjónustu verði jafnað og kostnaður við að sækja afþreyingu til höfuðborgarinnar verði lækkaður. Þess sér stað í verkefninu Loftbrú.is sem er meðal helstu verkefna í samgöngumálum. Sama er að segja um áherslu sem snýr að því að aðstöðumunur á millilandaflugvöllum verði jafnaður en þar er eitt af helstu verkefnum framkvæmdir við Egilsstaða- og Akureyrarflugvelli.

Ein mikilvægasta áhersla byggðaáætlunar í samgöngumálum er að fjármunir verði tryggðir í innanhéraðsvegi, tvíbreiðar brýr og öruggar samgöngur á grundvelli vinnu- og þjónustusóknarsvæða og stækkunar þeirra. Meðal helstu verkefna er að finna áherslu á að leggja slitlag á umferðarlitla tengivegi og að greindar verði áherslur og aðgerðir til eflingar stöðu barna í samgöngum. Það er sérstakt hagsmunamál fólks í dreifbýli, ekki síst skólabarna, að vegir utan aðalsamgönguæða verði bættir. Þar er mikið verk óunnið.

## 15 Orkumál

Í byggðaáætlun er lögð áhersla á að orkukostnaður heimila verði jafnaður. Í frumvarpinu er gert ráð að niðurgreiðslur á hitun íbúðahúsnæðis haldi í við verðlagsbreytingar samkvæmt fjárlagafrumvarpinu. Önnur áhersla í byggðaáætlun er að flutnings- og dreifikerfi mæti þörfum atvinnulífs og almennings alls staðar á landinu hvað varðar flutningsgetu og öryggi við afhendingu. Þessi áhersla er í takti við markmið í fjárlagafrumvarpinu um tryggt orkuöryggi þar sem að framkvæmdaaðilar eru Rarik og Orkubú Vestfjarða. Þá er í byggðaáætlun áherslu á jöfnun á dreifingu raforku. Fjárlagaliðurinn Jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku



kemur til móts mið þetta sjónarmið en sá fjárlagaliður hækkar aðeins um 1,3% frá yfirstandandi ári. Fram kemur hins vegar að framlög í þennan lið voru hækkuð um 730 milljónir kr. á yfirstandandi ári sem talið var duga fyrir 85% af þörf.

Áhersla er sömuleiðis í byggðaáætlun á að stuðlað verði að notkun á vistvænni orku í stað jarðefnaeldsneytis. Komið er til móts við þessa áherslu þar sem aukinn er stuðningur við orkuskipti um 550 milljónir kr. sem fara eiga í gegnum Orkusjóð.

### **Menntasjóður námsmanna**

Í byggðaáætlun er áhersla þar sem segir að skoðaðir verði kostir þess að nýta námslánakerfið og önnur kerfi sem hvata fyrir fólk til að setjast að í dreifðum byggðum. Í áætluninni er aðgerð af sama toga. Í 28. gr. laga um Menntasjóð námsmanna nr. 60/2020 er ráðherra heimilt að veita sérstaka tímabundna ívilnun við endurgreiðslu námslána til lánþega sem búsettir eru á skilgreindum svæðum. Ekki hefur enn komið til þess að þessi heimild hafi verið nýtt. Í nýjum stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar er hins vegar lýst vilja til að beita þessari heimild þar sem segir að beita þurfi hagrænum hvötum í byggðaþróun, m.a. í gengum Menntasjóð námsmanna.

### **Aðgengi að þjónustu**

Áfram er ítrekað 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 aðstandendur þeirra. Minnt er á að í byggðaáætlun er aðgerðin Skilgreining opinberrar þjónustu og jöfnun aðgengis. Verkefnismarkmið þeirrar aðgerðar er að íbúar landsins, óháð búsetu, hafi jafnt aðgengi að grunnþjónustu með bættum aðstæðum og tæknilausnum. Skilgreindur verði réttur fólks til opinberrar grunnþjónustu, svo sem heilbrigðisþjónustu, löggæslu, menntunar og samgangna og fjarskipta.

Með breytingum á heilbrigðisþjónustu hefur mikilvægi öruggra sjúkraflutninga aukist 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, þarf að finna leiðir til þess að tryggja þeim íbúum sem



búa lengra frá sérhæfðum sjúkrahúsum fljótan og öruggan flutning þegar aðstæður krefjast.

Hér hefur einungis verið stiklað á nokkrum atriðum, í mjög stuttu máli, sem tengjast byggðamálum og markmiðum byggðaáætlunar. Áhugavert væri að fara í dýpri yfirferð á margskonar opinberum stofnunum sem tengjast opinberri þjónustu eins og heilbrigðisþjónustu, framhaldsskólum, sýslumannsembættum og á ýmsum stofnunum sem tengjast umhverfismálum, eins og t.d. Ofanflóasjóð sem treysta á búsetuskilyrði þar sem fólk býr við ógn af ofanflóðum.

### **Niðurstöðu og lokaorð**

Mat Bygðastofnunar, með þeim fyrirvörum sem um getur að ofan að ekki er í frumvarpi þessu birt yfirlit yfir landfræðilega dreifingu tekna og útgjalda ríkisins, né landfræðileg dreifing starfa á vegum ríkisins og tengdra aðila, á frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2022 er að áherslur á byggðatengd verkefni sem séu í takti markmið, aðgerðir og áherslur í byggðaáætlun sem raktar hafa verið hér að ofan.

Bygðastofnun telur rétt að taka fram að framlög ríkisins til byggðaáætlunar og sóknaráætlana landshluta hafa aukist verulega á undanförunum árum. Sú aukning sem orðið hefur á framlögum til byggðamála á síðustu árum sýnir að aðgerðir í byggðamálum hafa aukinn hljómgrunn í opinberri stefnumörkun. 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.

Virðingarfyllst

Aðalsteinn Þorsteinsson  
forstjóri Bygðastofnunar