



7. október 2026

Fjárlaganefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um fjárlagafrumvarp fyrir árið 2027**Inngangur**

Í lögum um opinber fjármál nr.123/2015 segir að „*Innan fjögurra vikna frá framlagningu frumvarpsins skal Bygðastofnun gefa fjárlaganefnd Alþingis umsögn um áhrif frumvarpsins á byggðaðróun í landinu.*“ Samkvæmt meirihlutaáliti fjárlaganefndar á þeim tíma þýddi þetta m.a. að í umsögn stofnunarinnar skuli fjallað um hvernig stefna hvers ráðherra, fyrir þau málaefnasvið og málaflokka sem hann ber ábyrgð á, samræmist gildandi byggðaaáætlun og sóknaráætlunum landshluta.

Í gildandi byggðaaáætlun, stefnumótandi byggðaaáætlun fyrir árin 2022-2036, er mikil áhersla á samþættingu áætlana ríkisins þ.m.t. samþættingu byggðaaætlunar við aðrar áætlanir. Þar segir m.a. „*Við framkvæmd laga um opinber fjármál verði fjallað sérstaklega um byggðasjónarmið í tengslum við mótun og framlagningu fjármálaáætlunar og fjárlaga hvers árs.*“

Bygðamálin eru í eðli sínu breiður málaflokkur sem gengur þvert á flesta ef ekki alla málaflokka. Þetta endurspeglast m.a. í því að í gildandi byggðaaáætlun bera öll ráðuneyti ábyrgð á a.m.k. einni aðgerð.

Enn og aftur er ítrekuð sú athugasemd, sem fram hefur komið í fyrri umsögnum Bygðastofnunar um fjárlagafrumvörp fyrri ára, að í frumvarpi þessu er ekki að finna 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 á stofnunum sem hafa stærstan hluta tekna sinna af fjárlögum eða hvaða breytingar frumvarpið gæti haft á einstök vinnusóknarsvæði þó að gögn um dreifingu þessara starfa liggi fyrir hjá Bygðastofnun. Þetta mótar vitanlega umsögn Bygðastofnunar um frumvarpið og veldur



Því að nær ómögulegt er að ná þeim markmiðum sem stefnt er að í áður tilvitnaðri 14. gr. laga um opinber fjármál.

Áhrif ákvarðana ríkisins á þróun byggða og Bygðalinsan

Verkefnið að meta þróun byggðar og áhrif einstakra áhrifapátta eins og fjárlagafrumvarps hvers árs er ekki einfalt mál þar sem það er bara einn af mörgum áhrifapáttum á þróun einstakra byggðarlaga. Aðrir þættir ráðast af duttlungum náttúrunnar, ákvörðunum fjárfesta, alþjóðlegum sveiflum, eftirspurn, verði framleiðsluvara og aðfanga svo eitthvað sé nefnt. Ákvarðanir ríkisins geta hins vegar haft mikil áhrif á búsetugæði og búsetuval fólks á einstöðum svæðum. Þar spila inn í væntingar fólks til atvinnustigs, þjónustustigs og annarra innviða auk aðgengis að þjónustu.

Bygðastofnun telur mikilvægt að við stofnun nýrra ríkisstofnana og þegar ráðist er í breytingar á skipulagi eða starfsemi opinberra stofnana verði ávallt lagt mat á hvort unnt sé að staðsetja starfsemina að öllu leyti eða að hluta utan höfuðborgarsvæðisins. Um 70% opinberra starfa eru þegar staðsett á höfuðborgarsvæðinu, hvar 64% landsmanna búa, og frekari fjölgun ríkisstarfa þar getur stuðlað að áframhaldandi samþjöppun atvinnu og sérhæfðra starfa.

Staðsetning opinberra starfa er mikilvægt byggðamál. Fjölbreytt og sérhæfð störf á vegum opinberra aðila geta styrkt vinnumarkaði utan höfuðborgarsvæðisins, aukið möguleika fólks til að búa og starfa um land allt og stuðlað að aukinni þekkingu og faglegri starfsemi í landsbyggðunum. Tækniframfarir og aukin reynsla af óstaðbundnum störfum skapa jafnframt aukið svigrúm til þess að dreifa starfsemi ríkisins án þess að það komi niður á þjónustu eða faglegu samstarfi.

Bygðastofnun telur því rétt að stjórnvöld marki skýrari stefnu um að við stofnun nýrra ríkisstofnana eða við endurskipulagningu stofnana verði sérstaklega kannað hvort staðsetja megi ný störf utan höfuðborgarsvæðisins. Slíkt mat ætti að vera hluti af undirbúningi við ákvarðanir um skipulag og staðsetningu ríkisstofnana.

Við á ákvörðun um breytingar, eins og þeim sem lýst er að ofan, er mikilvægt að vænt áhrif þeirra á byggðir landsins séu metin fyrir fram. Um miðjan síðasta mánuð gaf innviðaráðuneytið út leiðbeiningar um hvernig meta skuli áhrif lagafrumvarpa á byggðarlög



og frelsi til búsetu. Tillögurnar voru unnar af Bygðastofnun að beiðni innviðaráðuneytisins í samstarfi við fjármála- og efnahagsráðuneytið og dómsmálaráðuneyti. Kjarni leiðbeininganna er svokölluð [byggðalinsa](#), stefnumatsverkfæri sem ætlað er að aðstoða starfsfólk ráðuneyta og stofnana við að greina hvernig stefnumótun, áætlanir og lagafrumvörp geta haft áhrif á búsetuskilyrði og byggðapróun eftir landsvæðum. Með byggðalinsunni er hægt að vanda enn frekar undirbúning löggjafar, stefnumótunar og áætlana en með því að fylgja gátlista hennar má varpa skýrara ljósi á hvaða svæði verða helst fyrir áhrifum og af hverju, hvort áhrifin verði jákvæði, neikvæð, bein, óbein eða óviss.

Bygðastofnun hvetur til þess að byggðalinsan verði notuð til greiningar á áhrifum bæði á tekju- og gjaldalið fjárlagfrumvarps fyrir árið 2028. Það mun, ef vel tekst til, gefa löggjafanum gleggri mynd af áhrifum einstakra breytinga á byggðir landsins.

Framlög til byggðamála

Málaflokkurinn skiptist í byggðaaætlun, sóknaráætlanir landshluta, Bygðastofnun, atvinnuráðgjafa á landsbyggðinni og jöfnun flutningskostnaðar. Helstu breytingar eru að:

- Bygðaaætlun fær samkvæmt frumvarpinu 813,2 m.kr. sem er lækkun að upphæð 8,2 m.kr. frá fjárlögum yfirstandandi árs.
- Sóknaráætlanir landshluta fá samkvæmt frumvarpinu 507,7 m.kr. og lækka um 409,2 m.kr., þar af 280 m.kr. sem var einskiptisframlag í síðustu fjárlögum og 120 m.kr. sem skýrist af niðurfellingu framlags sem bætt var við samkvæmt tillögu meirihluta fjárlaganefndar við afgreiðslu fjárlaga.
- Atvinnuráðgjafar á landsbyggðinni fá 204,8 m.kr. og lækka um 35,2 m.kr., þar af eru 35 m.kr. vegna tímabundinna verkefna sem falla niður en liðurinn var hækkaður um 35 m.kr. að tillögu meirihluta fjárlaganefndar við gerð síðustu fjárlaga.

Samtals lækka því ofangreindir liðir um 172,6 m.kr. frá gildandi fjárlögum eða **um ríflega 10% að nafnvirði** að frádregnu einskiptisframlagi til sóknaráætlana upp á 280 m.kr. Að viðbættum verðlagsáhrifum er raunlækkun á framlögunum upp á 16%. Slík lækkun á framlögum til byggðamála er vart til þess fallin að styðja við meginmarkmið gildandi byggðaaætlunar.



Samkvæmt fjármálaætlun verður framlag til byggðaaætlunar árin 2027-2031 3.985 m.kr. en var 4.286 m.kr. 2022-2026, og lækkar því framlagið um 301 m.kr. eða **sem nemur 7% að nafnverði**. Ef framlag til byggðaaætlunar fyrir árin 2022-2026 er reiknað á verðlag ársins í ár var heildarframlag til byggðaaætlunar á tímabilinu 4.785 m.kr. Það þýðir að gert er ráð fyrir 800 m.kr. lækkun á framlagi til byggðaaætlunar á milli tímabila og þá er ekki tekið tillit til rýrnunar vegna verðbólgu á áætlunartíma næstu aðgerðaráætlunar byggðaaætlunar.

Því er afar langsótt að fjárveitingar til nýrrar byggðaaætlunar (2027-2041) skapi fjárhagslegar forsendur fyrir þeim markmiðum og aðgerðum sem stjórnvöld stefna að með nýrri aðgerðaaætlun fyrir árin 2027-2031.

Hækkun kílómetragjalds

Á tekjuhlíð frumvarpsins og í yfirliti yfir lagabreytingar er m.a. að finna áform um hækkun kílómetragjalds á ökutæki. Í töfluviðauka sem fylgir fjárlagafrumvarpinu er gert ráð fyrir að hækkunin skili ríflega 6,3 milljörðum kr. í auknum tekjum ríkissjóðs frá fjárlagafrumvarpi yfirstandandi árs.

Í frummati á áhrifum kílómetragjalds á sínum tíma sagði: „Gera má ráð fyrir að samþykkt frumvarpsins muni að einhverju marki leiða til breyttrar hegðunar einstaklinga og fyrirtækja en með mismunandi hætti eftir því hvers eðlis áhrifin verða. Eðli málsins samkvæmt mun kílómetragjald á notkun ökutækja hafa meiri áhrif á einstaklinga og fyrirtæki sem eru verulega háð notkun þeirra, sér í lagi ef annar ferðamáti stendur ekki til boða. ...“

Á vefnum „vegirokkarallra.is“ var gert ráð fyrir að áhrif breytinga við upptöku kílómetragjalds á meðalbíl verði mest til hækkunar á Suðurnesjum og á höfuðborgarsvæðinu. Þar eru sýnd áhrif innan landshlutanna átta en tekur ekki til þess að innan þeirra eru aðstæður afar mismunandi hvað varðar atvinnu- og þjónustusókn. Stærri staðir innan landshlutanna, svo sem Akranes, Akureyri og Selfoss, draga til sín meðaltölin en skoða þarf sérstaklega staði og svæði þar sem búast má við lengri vinnu- og þjónustusókn. Það eru svæði sem eru líklegri en önnur að búa við það sem nefnt var í frummati á áhrifum að annar ferðamáti en einkabíllinn stendur ekki til boða og akstur vegna grunnþjónustu er meiri.



Vegna þessa þarf að meta hvort að fyrirhuguð hækkun á kílómetragjaldi sé í samræmi við gildandi byggðaaætlun og þau markmið sem koma fram í áætluninni um að jafna aðgengi að þjónustu, jafna tækifæri til atvinnu og stuðla að sjálfbærri þróun byggða um land allt.

Auk þessa er það mat stofnununarinnar að rýna hefði þurft vænt áhrif hækkunarinnar út frá raungögnum yfirstandi árs m.a. á eftirtalda þætti:

- Hvaða áhrif mun breytt gjaldtaka hafa á kostnað vegna vörudreifingar og þ.a.l. vöruverð til neytenda og aðfangaverð til fyrirtækja?
- Hvaða áhrif mun breytt gjaldtaka hafa á kostnað sveitarfélaga, sérstaklega víðfeðmra sveitarfélaga, m.a. vegna skólaaksturs og nærþjónustu?
- Hvaða áhrif mun breytt gjaldtaka hafa á kostnað vegna flutnings framleiðsluvara á markað og til útflutningshafna?

Nokkrir punktar um einstaka liði frumvarpsins

Fjárlagafrumvarp fyrir árið 2026 er annað fjárlagafrumvarp ríkisstjórnar Krístrúnar Frostadóttur. Megináhersla frumvarpsins skv. kynningu þess er á hallalaus fjárlög. Aðgerðaráætlun gildandi byggðaaætlunar rennur út um áramót og gert er ráð fyrir að ný tillaga til þingsályktunar um byggðamál verði lögð fyrir þingið í októbermánuði. Samanburður á því hvort áherslur byggðaaætlunar komi fram í greinargerð fjárlagafrumvarpsins og/eða fjármálaáætlun eins og stofnunin hefur gert seinustu ár er því ekki gerð að þessu sinni en þess í stað tekin fyrir nokkur atriði í frumvarpinu.

- a) Ein af áherslum byggðaaætlunar er að skoðaðir verði möguleikar á beitingu hagrænna hvata sem tækis í byggðapróun, svo sem að nýta ívilnanaheimildir laga um Menntasjóð námsmanna til endurgreiðslu námslána vegna tiltekinna námsgreina og svæða. Markmið 1 í málaflokki 08.20, byggðamál, er að jafna aðgengi að þjónustu og þar undir er verkefni um að jafna aðgengi landsmanna að heilbrigðisþjónustu með því að virkja ívilnunarheimildir í lögum um Menntasjóð námsmanna og fjölga þannig sérfræðingum á heilbrigðissviði í landsbyggðunum. Samkvæmt 4. tölulið 28. gr. laga um Menntasjóð námsmanna nr.60/2020, sem



fjallar um sérstaka ívilnun vegna námsgreina á sérstökum svæðum, segir að skilyrði fyrir ívilnun sé að fjármagn sé aukið til Menntasjóðs námsmanna til að standa undir ívilnuninni. Menntasjóðurinn fellur undir málaflokk 21.30, stuðning við námsmenn. Ekki er að sjá undir þeim málaflokki að gert sé ráð fyrir auknu fjármagni til sjóðsins vegna þessa ákvæðis.

- b) Fram kemur í helstu verkefnum undir málefnasviði 07.20 að til standi að fara í endurskoðun á starfsemi frumkvöðlasetra, þekkingar- og nýsköpunarsetra og stafrænna smiðja (FabLab), með áherslu á að fjölga störfum í þekkingargeiranum um land allt. Um er að ræða mikilvægan hluta af stuðningsumhverfi fyrirtækja og menntunar. Lagt er því til að hin boðaða endurskipulagning verði unnin í nánu samráði við landshluthlutasamtök sveitarfélaga og að starfsemin haldi áfram með sama hætti og verið hefur á meðan á endurskoðuninni stendur.
- c) Fjárlagaliðurinn Jöfnun ferðakostnaðar vegna íþrótta fer úr 226,9 m.kr. í 126,9 m.kr. Það er þrátt fyrir að í gildandi byggðaaætlun sé lögð áhersla á jafnan aðgang barna og unglinga að íþróttum óháð búsetu og efnahag og að eitt að helstu verkefnum undir málefnasviði 8.20 sé að auka möguleika barna og ungmenna í dreifðum byggðum til þátttöku í íþrótta- og æskulýðsstarfi.
- d) Hluti þess að fyrirtæki vilja fjárfesta um land allt og styðja þannig við markmið byggðaaætlunar um jafnt aðgengi að atvinnu er að eins mikill fyrirsjáanleiki sé í rekstrarumhverfi þeirra og mögulegt er. Það á m.a. við um opinber gjöld og telur stofnunin æskilegt að skattabreytingar, sérstaklega ef þær eru til hækkunar, séu kynntar með góðum fyrirvara þannig að rekstraraðilar geti sem best aðlagð rekstur sinn að breyttum aðstæðum.
- e) Áætlað er að 71 milljarður kr. renni til samgöngumála samkvæmt frumvarpinu sem er 2 milljarða lækkun frá fjárlögum yfirstandandi árs en hækkun að nafnverði um 8,5 milljarða frá 2025. Meðal verkefna sem eru tilgreind undir málefnasviði 11.10 eru m.a. ýmsar framkvæmdir á vegakerfinu, uppbygging tengivega, fækkun einbreiðra brúa, endurnýjun á búnaði í innanlandsflugi, áætlun um uppbyggingu hleðslustöðva fyrir stærri ökutæki og áætlun um almenningssamgöngur á landsvísu.



Samhliða vegabótum á milli byggða þarf vetrarþjónusta að fylgja þannig að fjárfesting í samgöngubótum nýtist sem best.

Í byggðaáætlun er áhersla á að almenningssamgöngur í lofti, á láði og legi styrki tengingar innan vinnu- og þjónustusóknarsvæða og auki þannig aðgengi og jafnræði íbúa, m.a. innan landfræðilega víðfeðmra sveitarfélaga en einnig með því að tengja fámennari byggðarlög stærri þjónustukjörnum. Á undanförunum vikum hefur birst ákall ungmennaráða um bættar almenningssamgöngur bæði innan og á milli byggða. Markmiðið með Loftbrúnni er að bæta aðgengi íbúa á landsbyggðinni að miðlægri þjónustu og efla byggðir með því að gera innanlandsflug að hagkvæmari samgöngukosti. Þróa þarf Loftbrúna áfram líkt og aðrar almenningssamgöngur þannig að hún þjóni áfram hlutverki sínu sem raunhæfur valkostur í almenningssamgöngum.

Samantekt

Byggðaáætlun, sem unnin var í breiðu samráði og afgreidd einróma af Alþingi, gefur ágætt yfirlit yfir þau verkefni sem brýnast þykir að vinna að til að styðja við byggð í landinu. Aðgerðaráætlun gildandi byggðaáætlunar rennur út um næstu áramót en gert er ráð fyrir að tillaga til þingsályktunar um nýja byggðaáætlun verði lögð fram af innviðaráðherra í október.

Samkvæmt frumvarpinu er ætlunin að ná auknum tekjum með kílómetragjaldi. Ekki liggur fyrir hvaða áhrif það kemur til með að hafa á kostnað vegna vörudreifingar og flutnings framleiðsluvara eða á þjónustusókn íbúa.

Lækkun framlaga til byggðamála er upp á 172,6 m.kr. eða ríflega 10% að nafnvirði, sem að stærstum hluta er vegna lækkunar á framlögum til sóknaráætlana landshluta og atvinnuráðgjafar á landsbyggðinni. Sömuleiðis er gert ráð fyrir verulega minni fjármunum til aðgerðaráætlunar byggðaáætlunar fyrir tímabilið 2027-2031 heldur en til aðgerðaráætlunar byggðaáætlunar fyrir tímabilið 2022-2026. Það er ekki vel til þess fallið að styðja við markmið og áherslur byggðaáætlunar.

Unnið hefur verið að því undanfarin ár að virkja heimild í lögum um Menntasjóð námsmanna um sérstaka ívilnun vegna námsgreina á sérstökum svæðum, til að bæta



mönnun á ákveðnum heilbrigðisstofnunum á minni stöðum. Skilyrði fyrir ívilnuninni er að Menntasjóðurinn fái sér merкта fjárveitingu vegna þess. Ekki er að sjá að hana sé að finna í fjárlagafrumvarpinu.

Hvatt er til þess að í aðdraganda næsta fjárlagafrumvarps verði frumvarpið og einstakir liðir þess rýndir með byggðalinsunni til að greina hvaða áhrif hver liður frumvarpsins getur haft á byggðir landsins. Sérstaklega á þetta við um þá þætti frumvarpsins, bæði á tekju- og gjaldahlið, sem líklegir eru til að hafa mismikil áhrif á búsetu fólks eftir því hvar það býr.

Við undirbúning umsagnar þessarar var fundað með fulltrúum landshlutasamtaka sveitarfélaga á starfssvæði Bygðastofnunar. Sérstaklega er tekið undir áhyggjur fulltrúa þeirra af lækkun framlaga til sóknaráætlana landshluta og atvinnuráðgjafar á landsbyggðinni. Lögð er áhersla á að það verði leiðrétt í meðförum fjárlaganefndar.

Virðingarfyllst,

f.h. Bygðastofnunar

Arnar Már Elíasson, forstjóri

Sigríður Elín Þórðardóttir, forstöðumaður þróunarsviðs

Sigurður Árnason, sérfræðingur á þróunarsviði