

Nefndarálit með breytingartillögu

um tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2022–2036.

Frá umhverfis- og samgöngunefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Hólmfríði Sveinsdóttur og Aðalstein Þorsteinsson frá innviðaráðuneyti, Hilmar Vilberg Gylfason frá Bændasamtökum Íslands, Sigríði Kristjánsdóttur, Aðalstein Óskarsson og Jóhönnu Ösp Einarisdóttur frá Fjórðungssambandi Vestfirðinga, Berglindi Kristinsdóttur frá Sambandi sveitarfélaga á Suðurnesjum, Unni Valborgu Hilmarsdóttur frá Samtökum sveitarfélaga á Norðurlandi vestra, Eyþór Björnsson frá Samtökum sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra, Bjarna Guðmundsson frá Samtökum sunnlenskra sveitarfélaga, Pál Björgvin Guðmundsson frá Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, Þuríði Hörpu Sigurðardóttur og Valdísi Ösp Árnadóttur frá Öryrkjabandalagi Íslands og Árna Múla Jónasson frá Landssamtökunum Þroskahjálp.

Nefndinni bárust umsagnir frá Bláskógabyggð, Byggðastofnun, Bændasamtökum Íslands, Dalabyggð, Fjórðungssambandi Vestfirðinga, Landsvirkjun, Landssamtökunum Þroskahjálp, Öryrkjabandalagi Íslands, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Sambandi sveitarfélaga á Suðurnesjum, Samtökum atvinnulífsins og Samtökum iðnaðarins, Samtökum sunnlenskra sveitarfélaga, Samtökum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, Samtökum sveitarfélaga á Norðurlandi vestra, Samtökum sveitarfélaga á Vesturlandi, Samtökum sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra, umboðsmanni barna, UMFÍ, Vestmannaeyjabæ og Þresti Friðfinnssyni.

Umfjöllun nefndarinnar.

Almennt um byggðaáætlun.

Í 3. gr. laga um byggðaáætlun og sóknaráætlanir, nr. 69/2015, er kveðið á um að ráðherra leggi fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaáætlun til fimmtán ára í senn og aðgerðaáætlun til fimm ára. Áætlunin skal lýsa stefnu ríkisins í byggðamálum hverju sinni og samhæfingu við aðra stefnumótun og áætlanagerð hins opinbera. Þá skal áætlunin hafa að meginmarkmiði að jafna tækifæri allra landsmanna til atvinnu og þjónustu, jafna lífskjör og stuðla að sjálfbærri þróun byggðarlaga um land allt. Sérstaka áherslu skal leggja á svæði sem búa við langvarandi fólksfækkun, atvinnuleysi og einhæft atvinnulíf.

Líkt og fram kemur í greinargerð með tillögunni eru byggðamál skilgreind sem öll þau viðfangsefni sem hafa áhrif á lífsgæði og samkeppnishæfni landshluta, svo sem búsetu, atvinnu og nýsköpun. Þau snúa að eflingu samfélaga, félagsauðs, atvinnulífs, menntunar, menningar, velferðarmála, samgangna og fjarskipta. Nefndin telur jákvæðar breytingar hafa orðið á byggðaáætlun frá samþykkt laganna árið 2015, sem m.a. felast í auknu samráði og samhæfingu. Lögð er áhersla á að mæla árangur af áætluninni og eru í fyrirliggjandi tillögu í fyrsta sinn settir fram níu árangursmælikvarðar til að meta framgang þeirra þriggja mark-

miða stjórnvalda í byggðamálum sem kveðið er á um í lögum um byggðaáætlun og sóknaráætlanir. Þau markmið eru að jafna aðgengi að þjónustu, jafna tækifæri til atvinnu og stuðla að sjálfbærri þróun byggðar um land allt. Auk þess eru sérstakir árangursmælikvarðar settir fram við einstakar aðgerðir. Í fyrsta sinn eru aðgerðir í byggðaáætlun tengdar við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna og eftir atvikum við aðrar opinberar stefnur og áætlanir. Telur nefndin þessar nýjungar auka skýrleika byggðaáætlunar og auðvelda eftirfylgni með henni og vonast til að þær leiði til þess að árangur af framkvæmd byggðaáætlunar verði markvissari og betri. Þá leggur nefndin áherslu á að byggðakorti af Íslandi sé beitt með markvissum hætti til að styðja þau svæði sem sérstök áhersla er lögð á að styðja í byggðaáætlun.

Samráð og samhæfing.

Samkvæmt lögum um byggðaáætlun og sóknaráætlanir skal við gerð byggðaáætlunar haft samráð við öll ráðuneyti á vettvangi stýrihóps Stjórnarráðsins um byggðamál, Samband íslenskra sveitarfélaga og sveitarfélög. Þá skal haft samráð við hagsmunaaðila eftir þörfum og skal almenningi gefinn kostur á að koma að sjónarmiðum sínum og athugasemdum í opnu samráðsferli. Fram kom á fundum nefndarinnar, sem og í greinargerð með tillöggunni, að samráð hefði verið víðtækt við gerð tillögunnar. Haldnir voru fundir með öllum ráðuneytum, bæði stjórnendum og sérfræðingum, og efnt var til tveggja hringferða um landið þar sem fundað var með öllum átta landshlutunum. Þá var náðið samráð haft við Samband íslenskra sveitarfélaga og landshlutasamtök sveitarfélaga. Opíð samráðsferli var á vef Byggðastofnunar og bæði stöðumat (grænbók) og drög að stefnu og aðgerðaáætlun (hvítbók) voru lögð fram í samráðsgátt stjórnvalda, en þangað bárust fjölmargar umsagnir. Gestir nefndarinnar lýstu almennt mikilli ánægju með samráðsferlið við undirbúning og gerð tillögunnar af hálfu ráðuneytisins.

Nefndin telur fyrirkomulag samráðs við gerð áætlunarinnar hafa verið til fyrirmyndar en hvetur til þess að ný byggðaáætlun verði kynnt sérstaklega fyrir nýjum sveitarstjórnarfulltrúum hið fyrsta. Á fundi nefndarinnar með fulltrúum innviðaráðuneytis kom fram að í undirbúningi er fundarferð um landið á komandi hausti þar sem allar fimm áætlanir ráðuneytisins, byggðaáætlun, húsnaðisáætlun, samgönguáætlun, landsskipulagsstefna og áætlun um málafni sveitarfélaga, verða kynntar og kallað eftir sjónarmiðum heimamanna í öllum landshlutunum. Komi þar fram sjónarmið sem ástæða er til að bregðast við hvetur nefndin til þess að það verði gert.

Lögin kveða jafnframt á um að samhæfa skuli byggðaáætlun við aðra stefnumótun og áætlanagerð hins opinbera. Fram kom á fundum nefndarinnar að náðið samráð hafi verið viðhaft við ábyrgðaraðila annarra málaflokka ríkisins með það að leiðarljósi að tengja byggðaáætlun við sem flestar áætlanir sem áhrif hafa á byggðapróun í landinu. Telur nefndin að sú samhæfing hafi gengið vel eftir og hvetur jafnframt til að hugað verði að enn frekari samhæfingu á komandi árum, enda snerta byggðamál nánast alla málaflokka ríkisins.

Fjármögnun.

Á fundum nefndarinnar komu fram áhyggjur af fjármögnun byggðaáætlunar og aðgerða hennar. Meðal annars var vísað til þess að samkvæmt yfirliti úr fjármálaáætlun fyrir árin 2022–2026 skerðast framlög til sóknaráætlana landshlutasamtaka og atvinnuráðgjafar á landsbyggðinni á tímabilinu. Auk þess væri ljóst að ýmsar aðgerðir áætlunarinnar væru vanfjármagnaðar eða ekki fjármagnaðar á neinn hátt. Svo að unnt sé að vinna að þeim mikilvægu aðgerðum sem áætlunin mælir fyrir um sé nauðsynlegt að tryggja fullnægjandi fjármagn. Í

tillögunni er að finna 43 aðgerðir, þar af eru 36 aðgerðir sem ætlað er tiltekið fjármagn af byggðalið en það eru þær fjárhæðir sem tilteknar eru í áætluninni. Líkt og fram kemur í töflu með sundurliðun á ramma fjármálaáætlunar fyrir árin 2022–2026 fremst í tillögunni verða framlög til byggðaáætlunar tæpir 3,3 milljarðar kr. til þessara 36 aðgerða. Þar að auki koma framlög til flutningsjöfnunarsjóðs olíuvara. Í greinargerðinni kemur jafnframt fram að flestar aðgerðirnar eru fjármagnaðar með framlagi úr öðrum málaflokkum og stuðningur byggðaáætlunar því aðeins hluti af heildarfjármögnuninni. Nefndin tekur undir sjónarmið þess efnis að mikilvægt sé að tryggja fulla fjármögnun byggðaáætlunar en bendir jafnframt á að bæta mætti upplýsingagjöf um heildarfjármögnun einstakra verkefna og áætlunarinnar í heild sinni.

Loftslagsmál.

Nefndin fagnar aukinni samhæfingu byggðaáætlunar við loftslagsmál. Í I. kafla tillögunnar um framtíðarsýn og meginmarkmið er tekið fram að í allri stefnumörkun og áætlanagerð hins opinbera verði loftslagsmál og sjálfbær þróun höfð að leiðarljósi og áhrif á þróun einstakra byggða og búsetu skoðuð og metin. Þá felur tillagan í sér að umhverfis- og loftslagsmál eru eitt af fimm lykilviðfangsefnum sem unnið verður að til að takast á við þær áskoranir sem blasa við á sviði byggðaþróunar.

Í tillögunni eru lagðar fram áherslur og aðgerðir á sviði loftslagsmála. Lögð er áhersla á að sveitarfélög setji sér loftslagsstefnu með skilgreindum markmiðum um samdrátt í losun og geri áætlanir til að tryggja að markmið náist með hliðsjón af markmiði um kolefnishlutleysi Íslands eigi síðar en árið 2040, sbr. b-lið undir markmiði C. Til að ná fram markmiðum um kolefnishlutleysi Íslands er lögð áhersla á að unnið verði að verndun og bindingu kolefnis í jarðvegi með endurheimt vistkerfa, landgræðslu og skógrækt og unnið að því að stöðva losun gróðurhúsalofttegunda frá landi með endurheimt votlendis og sjálfbærri landnýtingu, sbr. j-lið undir markmiði B. Jafnframt er lögð áhersla á að fyrirliggjandi þekking um áhrif loftslagsbreytinga, áhættumat og tengsl við líffræðilega fjölbreytni skuli tekin til greina í stefnumótun, áætlanagerð og við ákvarðanir er varða þróun byggðar, landnotkun og skipulagsgerð, hvort sem er á landi, hafsvæðum eða strandsvæðum, sbr. c-lið undir markmiði C.

Nefndin fagnar því að í tillögunni sé að finna beinar aðgerðir á sviði loftslagsmála. Má þar annars vegar nefna aðgerð sem hefur það að markmiði að móta heildræna nálgun á aðlögun sveitarfélaga að áhrifum loftslagsbreytinga og hins vegar aðgerð sem hefur það að markmiði að binding kolefnis verði aukin og dregið úr losun gróðurhúsalofttegunda frá landi með breyttri landnotkun.

Jöfnun flutningskostnaðar og orkukostnaðar.

Í umsögn Bændasamtaka Íslands var bent á að í áætluninni væri ekki að finna sérstakar aðgerðir til jöfnunar flutningskostnaðar og ekki væri gert ráð fyrir auknum framlögum til málaflokksins samkvæmt fjármálaáætlun. Ljóst væri að til þyrftu að koma verulega auknir fjármunir í jöfnun flutningskostnaðar til þess að halda raungildi greiðslna og til að koma til móts við hækkandi eldsneytisverð. Aðföng í landbúnaði hefðu hækkað mikið í verði og fyrir-séð að það sama muni eiga við um flutningskostnað. Þá voru gerðar athugasemdir við að ekki séu lagðar til markvissar aðgerðir í jöfnun orkukostnaðar í dreifbýli. Jöfnun orkukostnaðar sé stór þáttur í jöfnun búsetuskilyrða, aukinni atvinnuuppbyggingu og framþróun og fjölbreytni í landbúnaði.

Nefndin bendir á að um jöfnun flutningskostnaðar fer samkvæmt lögum um svæðisbundna flutningsjöfnun, nr. 160/2011, og eru henni markaðir fjármunir í fjármálaáætlun. Tekur nefndin því undir það mat ráðuneytisins að ekki sé þörf á að hafa hana sem sérstaka aðgerð á byggðaáætlun. Varðandi jöfnun orkukostnaðar bendir nefndin á að í fyrirbyggjandi áætlun er að finna áherslu um jöfnun orkukostnaðar heimila undir markmiði A um jöfnun aðgengis að þjónustu. Þá er í aðgerðaáætlun tillögunnar í aðgerð A.2 kveðið á um jöfnun orkukostnaðar. Markmið þeirrar aðgerðar er að orkukostnaður í dreifbýli og þéttbýli verði jafnaður, bæði hvað varðar dreifingu á raforku og húshitunarkostnað. Nefndin vísar að öðru leyti til lýsingar aðgerðarinnar í tillögunni.

Heilbrigðisþjónusta á landsbyggðinni.

Í gildandi byggðaáætlun er að finna aðgerð um héraðslækningar en markmið hennar er að fjölga heilsugæslulæknum á landsbyggðinni með því að koma á tveggja ári námi sem búi heilsugæslulækna undir starf í dreifbýli. Í fyrirbyggjandi tillögu er ekki sambærileg aðgerð en staða verkefnisins er sú að starfshópur skilaði inn tillögum um áramótin 2019–2020. Samkvæmt upplýsingum frá innviðaráðuneyti er unnið með tillögurnar en vinnan hefur þó tafist m.a. vegna heimsfaraldurs kórónuveiru og er óljóst með framvindu málsins.

Nefndin fagnar sérstaklega aðgerð A.3 um bráðaviðbragð neyðarþjónustu. Neyðarþjónusta verði bætt og öryggi aukið um land allt, m.a. með því að greina viðbragðstíma neyðarþjónustu og kortleggja stöðuna til að unnt verði að stytta tímann. Það sama á við um aðgerð A.6 um aðgengi að sérfræðiþjónustu á heilbrigðisviði. Markmið hennar er að jafna aðgengi að ýmiss konar sérfræðiþjónustu óháð búsetu. Skoðað verði hvort fjölga megi sérfræðingum á landsbyggðinni með því að nýta ívilnun samkvæmt ákvæðum laga um Menntasjóð námsmanna vegna námsgreina á sérstökum svæðum. Á fundum nefndarinnar kom fram ánægja með þann þátt aðgerðarinnar. Mönnun heilbrigðisþjónustu, sér í lagi á landsbyggðinni, er viðvarandi áskorun og telur nefndin mikilvægt að leitað verði allra leiða til að fjölga heilbrigðisstarfsfólki svo að tryggja megi fullnægjandi þjónustu fyrir landsmenn alla.

Nefndin áréttar að öruggur aðgangur allra landsmanna að heilbrigðisþjónustu er hluti af grundvallarmannréttindum og forsenda búsetuöryggis. Nefndin leggur því áherslu á að við þá vinnu sem fram undan er, hvort sem er við framkvæmd byggðaáætlunar eða gerð þeirrar næstu, skuli leggja áherslu á að bæta gæði og aðgengi að heilbrigðisþjónustu á landsbyggðinni.

Breytingartillögur.

Efling rannsókna og vísindastarfsemi.

Fram komu athugasemdir við að í tillögunni væri engin áhersla lögð á rannsóknar- og vísindastarfsemi en í gildandi byggðaáætlun væri að finna lið þess efnis, lið A.3. Hvatt var til þess að þeirri áherslu yrði áfram fundinn staður í byggðaáætlun og vísað til erfíðleika við fjármögnun rannsókna- og vísindastarfsemi á landsbyggðinni. Nefndin telur mikilvægt að efla slíka starfsemi á landsbyggðinni og leggur til að við markmið A um að jafna aðgengi að þjónustu bætist nýr liður með áherslu þess efnis.

Stuðningur við landbúnað.

Bent var á að lítil áhersla væri á stuðning við landbúnað í tillögunni en landbúnaður gæti verið hryggjarstykkið í samfélögum á landsbyggðinni og þéttbýliskjarnar byggt tilveru sína á þjónustu við hann. Ef raunverulega eigi að styðja við byggð sé því nauðsynlegt að styðja

við landbúnaðinn. Áform um uppsetningu og rekstur matvælakjarna sem finna megi í aðgerð C.12 sé gott skref en huga þurfi að afkomaöryggi bænda til jafns við framþróun og nýsköpun. Nefndin tekur undir mikilvægi slíks stuðnings og leggur því til að við markmið C um að stuðla að sjálfbærri þróun byggða um land allt bætist nýr liður um að stuðningur við landbúnað sem mikilvægan hluta af fæðuöryggi og grunnþátt í búsetumynstri í landinu verði eflður.

Endurnýjanleg orka.

Í umsögn Landsvirkjunar er bent á að áhersla á endurnýjanlega orku hafi aukist og samfélagið standi frammi fyrir vaxandi orkuþörf, m.a. vegna metnaðarfullra markmiða Íslands í loftslags- og umhverfismálum. Aukin áhersla á loftslagsmál og sjálfbærni geti haft mikil og jákvæð áhrif á samkeppnisstöðu Íslands, t.d. þegar komi að starfsemi sem byggist á nýtingu endurnýjanlegra og staðbundinna auðlinda. Það sé því mikilvægt að byggðaáætlun horfi heildrænt á þau tækifæri sem sú þróun leiði af sér, m.a. tækifæri til atvinnuþróunar sem styðji byggðapróun. Nefndin telur brýnt að styðja við og nýta betur tækifæri til uppbyggingar grænnar atvinnustarfsemi sem byggist á svæðisbundnum styrkleikum. Nefndin leggur því til nýja aðgerð um græna iðngarða í C-lið V. kafla en haft var samráð við umhverfis-, orku- og loftslagráðuneyti og háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti við útfærslu hennar.

Að lokum leggur nefndin til tvær breytingar tæknilegs eðlis sem ekki er ætlað að hafa efnisleg áhrif. Þá bendir nefndin á að í umsögnum komu fram ýmsar gagnlegar ábendingar sem nýst geta við framkvæmd byggðaáætlunar og hvetur hann ráðuneytið til að taka þær til skoðunar.

Að framansögðu virtu leggur nefndin til að tillagan verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Við III. kafla.
 - a. Við A-lið bætist nýr stafliður, svohljóðandi: Rannsóknavirkni, vísindastarfsemi og nýsköpun á landsbyggðinni verði eflð.
 - b. Við C-lið bætist nýr stafliður, svohljóðandi: Stuðningur við landbúnað sem mikilvægan hluta af fæðuöryggi og grunnþátt í búsetumynstri í landinu verði eflður.
2. Við C-lið V. kafla.
 - a. Við lið C.13.
 1. Í stað orðanna „Unnið verði að öflun“ komi: Aflað verði.
 2. Í stað orðanna „við alþjóðlega gagnagrunna“ komi: alþjóðlegum gagnagrunnum.
 - b. Við bætist nýr liður, svohljóðandi:

C.17. Grænir iðngarðar.

 - *Markmið:* Að nýta betur tækifæri til uppbyggingar grænnar atvinnustarfsemi sem byggist á svæðisbundnum styrkleikum.
 - *Stutt lýsing:* Greint verði hvernig hvetja megi til uppbyggingar grænna iðngarða sem byggjast á hringrásarhugsun, annarrar grænnar atvinnustarfsemi og fjárfestingar í nýsköpun almenn. Greint verði hvaða lágmarksundirbúningsvinnu og innviðaupbyggingu þurfi til svo að ferlið við uppbyggingu slíkrar grænnar atvinnustarfsemi verði sem skilvirkast og hvatt verði til fjárfestingar. Jafnframt verði skoðað hvort skýra þurfi regluverk eða eftir atvikum einfalda það.

- *Ábyrgðarráðuneyti*: Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti.
- *Framkvæmdaraðili*: Landshlutasamtök sveitarfélaga, sveitarfélög.
- *Dæmi um samstarfsaðila*: Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti, Landsvirkjun, Nýsköpunarsjóður, Samorka, orkufyrirtæki, háskólar.
- *Tímabil*: 2022–2026.
- *Tenging við aðrar stefnur/áætlanir*: Í átt að hringrásarhagkerfi, Orkustefna fyrir Ísland, aðgerðaáætlun í loftslagsmálum.
- *Tenging við heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna*: Styður við markmið 13 og fleiri.
- *Tillaga að fjármögnun af byggðaáætlun*: 1 millj. kr.

Alþingi, 13. júní 2022.

Vilhjálmur Árnason,
form.

Halla Signý Kristjánsdóttir,
frsm.

Bjarni Jónsson.

Helga Vala Helgadóttir.

Ingibjörg Isaksen.

Njáll Trausti Friðbertsson.

Orri Páll Jóhannsson.

Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir.

Andrés Ingi Jónsson.