



Sauðárkróki 11. október 2023

Fjárlaganefnd Alþingis

Austurstræti 8-10

150 Reykjavík

## Efni: Umsögn um fjárlagafrumvarp fyrir árið 2024

### Inngangur

Samkvæmt 4. mgr. 14. gr. laga um opinber fjármál nr. 123/2015 skal Bygðastofnun gefa fjárlaganefnd Alþingis umsögn um áhrif fjárlagafrumvarps næsta árs á byggðaðróun í landinu, innan fjögurra vikna frá framlagningu þess. Í álit meirihluta fjárlaganefndar með frumvarpinu á sínum tíma 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 málaflokka sem hann ber ábyrgð á, samræmist byggðaaætlun og sóknaráætlunum landshluta sem fram koma í þingsályktunartillögu um stefnumótandi byggðaaætlun.“

Þingsályktun um stefnumótandi byggðaaætlun fyrir árin 2022-2036 var samþykkt á Alþingi þann 15. júní 2022. Þar segir í IV. kafla um samhæfingu við aðrar stefnur og áætlanir að: „við framkvæmd laga um opinber fjármál verði fjallað sérstaklega um byggðasjónarmið í tengslum og mótun framlagningu og fjárlaga hvers árs.“

Bygðamál eru breiður málaflokkur sem gengur þvert á flesta ef ekki alla málaflokka og hefur mjög viðtæka skírskotun. Bygðamál 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 fjarskipta. Samkvæmt þessari skilgreiningu eru byggðamál viðfangsefni allra ráðuneyta með einhverjum hætti sem endurspeglast í því að öll ráðuneyti stjórnarráðsins eru ábyrgðarráðuneyti a.m.k. einnar aðgerðar í byggðaáætlun.

Ítrekuð skal athugasemd nú, sem fram hefur komið í fyrri umsögnum Byggðastofnunar um fjárlagafrumvörp, 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 Byggðastofnunar um frumvarpið og veldur því að erfitt er að ná þeim markmiðum sem að er stefnt með fyrirnefndri 14. gr. laga um opinber fjármál.

### **Framlög til byggðamála**

Samkvæmt fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2024 er lagt til að framlög til byggðamála, málaflokks 08.20, nemi 1.831 milljón kr. Það þýðir samdrátt að nafnvirði frá fjárlögum ársins að upp á 236 m.kr. eða 11,4%. Ef tekið er tillit til breytingu á vísitölu neysliverðs er samdrátturinn um 400 milljón kr. Þar er innifalið niðurfelling á tímabundnum framlögum í Sóknaráætlanir landshluta að upphæð 120 m.kr. sem ætlað var til að efla atvinnu- og menningarlíf á landsbyggðinni, atvinnuráðgjöf á landsbyggðinni að upphæð 40 m.k. og 55 m.kr. vegna enduruppbyggingar á Seyðisfirði. Þetta sundurliðast þannig eftir fjárlagaliðum:

<b>Fjárlagaliður:</b>	<b>Fjárlög 2023</b>	<b>Frumvarp 2023</b>
Atvinnuráðgjafar á landsbyggðinni	245,2	205,1
Byggðaáætlun	874,8	812,1



Bygðastofnun	211,6	212,6
Sóknaráætlanir landshluta	569,0	438,0
Jöfnun flutningskostnaðar	166,6	163,3

Vakin er athygli á því að framlög til atvinnuráðgjafar á landsbyggðinni, sem rekin er af landshlutasamtökum sveitarfélaga, eru samkvæmt frumvarpinu innan við helmingur af þeirri upphæð sem veitt var til þess liðar á árinu 2009 miðað við verðlag ársins 2023.

Þá er einnig vakin athygli á því að framlög til byggðaáætlunar eru áætluð 46 m.kr. lægri skv. fjárlagafrumvarpi heldur en lagt var upp með í þeirri fjármálaáætlun sem í gildi var við samþykkt núgildandi byggðaáætlunar. Á yfirstandandi fjárlagaári er munurinn 48 m.kr.

### **Búsetufrelsi og byggðaáætlun**

Í rannsókninni „Bygðafesta og búsetuflutningar á Íslandi“ sem út kom á síðasta ári segir m.a. „Tæknibylting samtímans mun að líkindum veikja eða slíta tengslin á milli framfærslu og búsetu og byggðapróun framtíðarinnar ráðast af því hvar fólk vill helst búa fremur en hvar það getur séð sér og sínum farborða. Framtíðarhorfur einstakra byggðalaga kunna þannig í síauknum mæli að ráðast af þáttum á borð við náttúrufergurð, byggingarstil, þjónustu við börn og gamalmenni, menningar- og tómstundastarf og umfram allt af góðu og skemmtilegu mannlífi“. <sup>1</sup> Rannsóknin leiddi einnig í ljós að helstu orsakir búferlaflutninga eru atvinnutækifæri, aðgengi að heilbrigðisþjónustu, tækifæri til menntunar og aðgengi að ýmis konar þjónustu.

---

<sup>1</sup> Bygðafesta og búferlaflutningar á Íslandi (2022), bls.311. Ritstjóri Þóroddur Bjarnason. Háskólaútgáfan.



Í nýlegri grein í Sveitarstjórnarmálum um mannfjöldaþróun á Íslandi segir í niðurlagi: „Þróun undanfarinna tíu ára á Íslandi hefur að mestu leyti ráðist af fjölgun starfa sem hefur að stórum hluta verið mætt með því að ráða inn fólk erlendis frá. Hvað gerist á næstu árum ræðst að öllum líkindum af því hvort umsvif halda áfram að aukast í atvinnulífinu sem kalla á fleira starfsfólk. Hvað varðar hins vegar einstök byggðarlög og dreifingu fólks um landið er líklegt að íbúðaþróun þeirra ráðist af fjölda þátta. ... meira máli skipti hvernig til tekst í endurnýjun atvinnulífsins í takt við nýja tíma. Þar má til dæmis nefna þróun skapandi greina, tæknigreinar, sérfræðiþjónustu og hvort jjarvinna nái þeirri fótfestu sem vonir eru bundnar við. Á endanum er samt líklegast að búsetuval fólks muni ráðast af fjölbreyttum búsetugæðum sem í boði eru á hverju svæði, hvort og hvernig þau gæði uppfylla kröfur hvers einstaklings. Atvinna verði nauðsynleg en ekki nægjanleg forsenda búsetu.“<sup>2</sup>

Hugtakið búsetufrelsi hefur verið skilgreint þannig að fólk geti raunverulega búið sér heimili þar sem það helst kýs. Til þess að þetta raungerist þurfa raunverulegir innviðir að vera fyrir hendi og jafnræði í þjónustu. Markmið stjórnvalda í byggðamálum taka á þessum þáttum. Samkvæmt gildandi byggðaáætlun eru þau að jafna aðgengi að þjónustu, jafna tækifæri til atvinnu og stuðla að sjálfbærri þróun byggða um land allt. Í gildandi byggðaáætlun fylgja þessum markmiðum 51 áhersla. Í umsögn um fjáralagafrumvarp fyrir yfirstandandi ár var farið yfir hverja og eina áherslu og með hvaða hætti hún væri ávörpuð í frumvarpinu og/eða í þágildandi fjármálaáætlun. Ekki þykir ástæða til að endurtaka það með sama hætti að þessu sinni, heldur taka þær áherslur sem stofnunin leggur nú sérstaka áherslu á.

---

<sup>2</sup> Sigurður Árnason (2023) Íbúafjöldinn fjórfaldast á 100 árum. *Sveitarstjórnarmál 2.tbl. 2023. bls. 8.*



## Helstu áherslur byggðaáætlunar

„Opinber grunnþjónusta verði skilgreind með lögum sem og hvernig réttur íbúa landsins verði tryggður óháð búsetu.“ Fjármagnað af byggðaáætlun, aðgerð A.15 Opinber grunnþjónusta og jöfnun aðgengis og aðgerð A.16. Kostnaðargreining vegna þjónustusóknar. Þessum tveimur aðgerðum lýkur á næstu mánuðum þar sem m.a. kemur fram hver kostnaður fólks á mismunandi stöðum er að sækja þjónustu ríkisins. Í framhaldinu þurfa viðkomandi ráðuneyti að taka afstöðu til jöfnunaraðgerða.

„Skoðaðir verði möguleikar á beitingu hagrænna hvata sem tækis í byggðaðróun, svo sem að nýta ívinnunarheimildir laga um Menntasjóð námsmanna til endurgreiðslu námslána vegna tiltekinnar námsgreina og svæða.“ Þetta tengist með beinum hætti áherslunni hér að ofan um opinbera grunnþjónustu og mönnun hennar. Unnið er að undirbúningi að beitingu heimildarinnar á grundvelli tillagna starfshóps heilbrigðisráðherra í samvinnu við háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunaráðuneytið.

„Sveitarfélög hafi fjárhagslega og faglega getu til að standa til lengri tíma undir lögbundnum verkefnum, innviðauppbýggingu og öðrum brýnum viðfangsefnum nærsamfélagsins og að fjármögnun þeirra stuðli að hagkvæmu skipulagi sveitarstjórnarstígsins og góðri nýtingu opinberra fjármuna.“ Sveitarfélög landsins sjá um stóran hluta af nærþjónustu við íbúa og það er því í samræmi við markmið stjórnvalda að sveitarfélögin séu sjálfbær rekstrarlega og geti veitt þjónustu til íbúa sinna.

„Öll heimili og vinnustaðir á landinu eigi kost á háhraðanettengingu með ljósleiðara eða annarri sambærilegri tækni.“ Markmið 1 á málefnasviði 11.20 er að „Allri byggð bjóðist aðgangur að áreiðanlegu háhraðanetsambandi og á öllum helstu stofnvegum sé áreiðanlegt farnettsamband.“ Þar undir eru tvö verkefni. Annars



vegar á Fjarskiptastofa að greina áform fjarskiptafyrirtækja um uppbyggingu ljósleiðara og hráhraðafarnets. Hins vegar á Fjarskiptasjóður að vinna að mótun og framkvæmd mögulegs ríkisstuðnings við uppbyggingu fjarskiptainnviða utan markaðssvæða. Það er í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar þar sem segir: „Tryggð verði geta og fjármagn til áframhaldandi uppbygginga háhraðaneta þar sem markaðsaðilar sinna ekki þeirri þjónustu eða öryggissjónarmið krefjast þess.“ Í gildandi fjármálaáætlun er markmið um aðgengileg og greið fjarskipti (lögheimili og fyrirtæki). Þar er viðmið að 95% hafi aðgang að ljósleiðara árið 2025. Samkvæmt fjárlagafrumvarpinu fær Fjarskiptasjóður 147 m.kr. á næsta ári sem er nokkurn veginn sama krónutala og á yfirstandandi ári. Afar mikilvægt er að hraða vinnu við að greina áform fjarskiptafyrirtækja um uppbyggingu fjarskiptainnviða og grípa til aðgerða þar sem þau ætla ekki að hefja uppbyggingu í nálægri framtíð. Tryggja þarf fjármagn til Fjarskiptasjóðs vegna innviðauppbyggingar á þeim svæðum þar sem markaðsbrestur kemur í ljós í greiningu Fjarskiptastofu.

*„Orkukostnaður heimila verði jafnaður.“* Markmið 3 á málefnasviði 15.10, Stjórnun og þróun orkumála, er jöfnun orkukostnaðar á landsvísu. Þar undir er tilgreint verkefnið áframhaldandi jöfnun kostnaðar við dreifingu á raforku á landsbyggðinni. Samkvæmt gildandi fjármálaáætlun er gert ráð fyrir að 85% jöfnun á orkukostnaði náist á þessu ári en 95% náist á árinu 2027 en í fjármálaáætlun sem samþykkt var árið 2021 átti 95% markmiðið að nást 2025. Í skýringu segir að stefnt sé að jöfnun dreifikostnaðar í dreifbýli, og þar með jöfnun orkukostnaðar á landsvísu. Í fjárlagafrumvarpinu er gert ráð fyrir að jöfnun kostnaðar við dreifingu raforku aukist um 220 m.kr. á milli ára eða sem nemur 9,5%. Fjárlagaliðurinn niðurgreiðslur á hitun íbúðarhúsnæðis stendur hins vegar í stað á milli ára. Þetta tengist einnig áherslu sem snýr að afhendingaröryggi rafmagns og orkuskiptum.

*„Háskólar leggi áherslu á aukið framboð náms í fjar- og dreifnámi og efli samstarf sín á milli, m.a. um sameiginleg námskeið, sameiginlegar prófgráður og*



*svæðisbundnar lausnir.*“ Aukið framboð náms í fjar- og dreifnámi er ávarpað undir markmiði 2 á málefnasviði 21.10, háskólar og rannsóknarstarfsemi. Þar sem gert er ráð fyrir að nýtt reiknilíkan sem m.a. tekur tillit til samfélagslegrar mikilvægrar starfsemi s.s. í gegnum fjarnám.

*„Sköpuð verði fjölbreytt og verðmæt störf um land allt og stuðlað að sem jafnasti dreifingu starfa. Til að styðja við byggðapróun og búsetufrelsi verði störf hjá ríkinu ekki staðbundin nema eðli starfsins krefjist þess sérstaklega.“* Þessi áhersla er ekki ávarpuð á tilteknum stað í frumvarpinu þar sem hún gengur þvert á öll ráðuneyti og er einnig að finna í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar. Benda má hins vegar á að í einhverjum tilvikum getur afnám tímabundinna framlaga haft áhrif á störf fólks sem eru með starfsstöðvar utan höfuðstöðva stofnana og þannig gengið gegn þessari áherslu. Stofnunin mælist sérstaklega til þess að hugað verði að því að slíkum störfum, sem sköpuð hafa verið víða um land, verði viðhaldið.

## **Samantekt**

Framlög til byggðamála dragast verulega saman frá fjárlögum ársins á undan sem að stærstum hluta má rekja til tímabundinna framlaga þess árs sem eru ekki framlengd nú. Vert er þó að draga fram að framlög til atvinnuráðgjafar á landsbyggðinni eru að raunvirði samkvæmt frumvarpinu innan við helmingur af þeirri upphæð sem veitt var til þess liðar á árinu 2009. Þá er minna fjármagni úthlutað til byggðaaætlunar en gert var ráð fyrir við samþykkt hennar.

Í framhaldi af vinnu við skilgreiningu á rétti íbúa til opinberrar þjónustu og virkjun á ívilnunarheimildum laga um Menntasjóð námsmanna til endurgreiðslu námslána þarf að gera ráð fyrir fjármunum til að mæta þessum þáttum.

Bent er á að 95% markmiðið um jöfnun orkukostnaðar á ekki að nást fyrr en árið 2027 samkvæmt fjármálaáætlun en átti að vera árið 2025 í fjármálaáætlun sem samþykkt var vorið 2021.



Lögð er þung áhersla á hraða því að öll heimili og fyrirtæki hafi aðgang að ljósleiðara. Tryggja þarf fjármagn til Fjarskiptasjóðs vegna innviðauppbýggingar á þeim svæðum þar sem markaðsbrestur kemur í ljós í greiningu Fjarskiptastofu.

Huga þarf sérstaklega að því markmiði stjórnvalda að skapa og varðveita verðmæt störf um land allt, sér í lagi í dreifðustu byggðalögunum.

Virðingarfyllt,

Arnar Már Elíasson

forstjóri Bygðastofnunar