

1. Lög um byggðaaætlun og sóknaráætlanir, nr. 69/2015.

Alþingi samþykkti lög um byggðaaætlun og sóknaráætlanir, nr. 69/2015, í júní 2015. Markmiðið með lagasetningunni skv. 1. gr. er að efla byggðapróun og auka samráð milli ráðuneyta á sviði byggðamála, innan hvers landshluta og milli stjórnvinstiga, jafnframt því að færa til sveitarstjórna aukna ábyrgð á sviði byggða- og samfélagsþróunar.

Með lögnum var stýrihópi Stjórnarráðsins um byggðamál komið á fót, sbr. 2. gr. laganna. Hann er skipaður fulltrúum allra ráðuneyta og fulltrúa frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga en ráðherra byggðamála skipar stýrihópin til þriggja ára. Hlutverk stýrihópsins er að efla samhæfingu innan Stjórnarráðsins í málefnum sem snúa að byggðamálum og tryggja virkt samráð við sveitarstjórnarstigið í þessum málaflokkum.

Um byggðaaætlun er fjallað í 2. mgr. 3. gr. laganna en hún skal lýsa stefnu ríkisins í byggðamálum hverju sinni og samhæfingu við aðra stefnumótun og áætlanagerð hins opinbera. Þar segir enn fremur:

Byggðaaætlun skal 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.

Byggðaaætlun hverju sinni nær til sjö ára og skal hún unnin í umboði ráðherra af Byggðastofnun í samvinnu við stýrihóp Stjórnarráðsins um byggðamál. Við gerð byggðaaætlunar skal haft samráð við ráðuneyti, sveitarfélög, landshlutasamtök sveitarfélaga og aðra haghafa eftir þörfum.

Byggðaaætlun nær til alls landsins. Hafa ber í huga að reglur Eftirlitsstofnunar EFTA, nr. 170/14/COL, kveða á um hvaða svæðum á landinu er heimilt að veita byggðaaðstoð. Höfuðborgarsvæðið fellur utan þeirra skilgreininga.

Í athugasemdum við lagafrumvarpið sem varð að lögum um byggðaaætlun og sóknaráætlanir landshluta kemur fram að áður en sóknaráætlanagerðin var ýtt úr vör voru byggðamál einvörðungu á forræði ríkisins og höfuðborgarsvæðið stóð utan byggðamála. Hvoru tveggja sé ólíkt því sem tíðkist í nágrennalöndum þar sem mikilvægt þykir að heimamenn hafi sem mesta aðkomu að byggðamálum og litið sé á höfuðborgarsvæðið sem mikilvægan hlekk byggðapróunar og samkeppnishæfni landsins. Samband íslenskra sveitarfélaga hafi um árábil barist fyrir breytingu á þessu þannig að sveitarfélög fái meira forræði á byggðamálum og bent á að höfuðborgarsvæðið þurfi að vera hluti af byggðastefnu ríkisins.

Byggðaaætlun er mikilvægt tæki fyrir stjórnvöld á hverjum tíma til að hafa áhrif á framgang og móta stefnu í byggðamálum fyrir landið í heild og einstök svæði. Þannig hefur byggðaaætlun verið unnin og samþykkt af Alþingi sem þingsályktun allt frá árinu 1994.

Síðasta byggðaaætlun, 2014–2017, hafði að meginmarkmiði að skapa landsmönnum jöfn tækifæri til atvinnu og þjónustu og styðja sjálfbæra þróun byggðarlaga. Settar voru fram 43 aðgerðatillögur. Þegar meta á árangur byggðaaætlunar takmarkast árangursmat af því að áætluninni fylgja ekki mælikvarðar um árangur nema að mjög takmörkuðu leyti. Þá eru upplýsingar um fjármögnun einstakra aðgerða mjög takmarkaðar. Því er helsti mælikvarði hvort einstakar aðgerðir hafi komist í framkvæmd.

Það er mat Byggðastofnunar að það sé ásættanlegt hve mörg verkefni og aðgerðir byggðaaætlunar 2014–2017 hafi komist í framkvæmd, en að það sé áhyggjuefni að jöfnunar- og

stuðningsaðgerðir sem snúa að íbúum og að nokkru leyti að fyrirtækjum hafi ekki náð fram að ganga með skilvirkum hætti.

Við mótun þeirrar tillögu sem hér er sett fram var leitast við að taka mið af þessari reynslu.

2. Stefna og meginmarkmið byggðaáætlunar 2018–2024.

Reykjavík er höfuðborg Íslands, miðstöð opinberrar stjórnsýslu og þjónustu, menntunar- og menningarstarfsemi, atvinnuvega og samgangna. Hún hefur þróast ásamt aðliggjandi byggðum, höfuðborgarsvæðinu, í öflugasta menningar-, efnahags- og markaðssvæði á landinu. Höfuðborgarsvæðið hefur þannig mikla þýðingu fyrir alla landsmenn og byggðaþróun í landinu. Á höfuðborgarsvæðinu eru fjölbreyttari aðstæður á öllum sviðum en í öðrum byggðum landsins og skilyrði fyrir fólk sem annars mundi flytjast af landi brott. Hagur Íslendinga er mjög háður því að höfuðborgin standi sterkt í samkeppni við borgarsvæði erlendis um fólk, stofnanir og fyrirtæki.

Þessi samþjöppun á höfuðborgarsvæðinu hefur aukið flutning fólks og fyrirtækja úr öðrum landshlutum og bætt jarðveg fyrir nýjungar á flestum sviðum. Um leið hafa forsendur breyst víða í byggðum utan höfuðborgarsvæðisins. Sú þróun hefur haldist í hendur við tækniþróun sem hefur leitt af sér fækkandi störf utan höfuðborgarsvæðisins, svo sem í landbúnaði og fiskveiðum, fjármálastarfsemi, heilbrigðisþjónustu, þjónustu fyrirtækja og verslun.

Íslensk byggðastefna og byggðaáætlun byggjast á þeim meginmarkmiðum að jafna aðstöðumun og efla byggðaþróun. Stjórnvöld hafa unnið að þessum markmiðum með því að beita ýmsum áætlunum öðrum en byggðaáætlun og aðgerðum á sviðum sem eru mikilvæg fyrir þróun byggðar þótt þau tengist byggðaáætlun næsta lítið, svo sem samgöngum, grunnskólum og heilbrigðisþjónustu. Byggðamál eru miklu víðtækari en byggðaáætlun og fjárveitingar til byggðamála eru að sama skapi meiri en þeir fjármunir sem varið er til byggðaáætlunar. Með lögunum frá 2015 er kveðið á um að í byggðaáætlun skuli lýsa samhæfingu byggðastefnu við aðra stefnumótun og áætlanagerð hins opinbera og um samráð við ráðuneyti, sveitarfélög og landshlutasamtök þeirra. Við mótun byggðaáætlunar nú var því lögð mikil áhersla á samráð.

Viðfangsefni byggðaáætlunar 2018–2024 byggjast annars vegar á áherslum úr samráði sem lýst er hér á eftir og þróun síðustu ára á flestum sviðum samfélagsins, svo sem atvinnu- háttum, efnahag, þjónustu, menningu og menntun, samgöngum, mannfjöldaþróun og samsetningu íbúafjöldans.

3. Íbúafjöldi og efnahagsþróun.

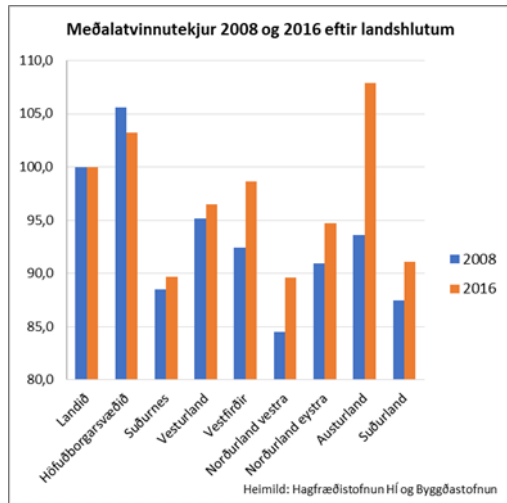
Þróun mannfjöldans hefur verið mjög á þann veg að íbúum hefur fyrst og fremst fjölgað á höfuðborgarsvæðinu og næsta nágrenni þess.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Breyting í %
Höfuðborgarsvæði	200.907	202.341	203.594	205.675	208.752	211.282	213.619	216.878	7,9
Suðurnes	21.359	21.088	21.242	21.206	21.560	22.026	22.509	23.993	12,3
Vesturland	15.370	15.379	15.368	15.381	15.441	15.566	15.766	15.929	3,6
Vestfirðir	7.266	7.037	6.955	7.031	6.972	6.970	6.883	6.870	-5,5
Norðurland vestra	7.490	7.493	7.299	7.271	7.245	7.137	7.128	7.156	-4,5
Norðurland eystra	28.900	29.006	29.018	29.026	29.091	29.257	29.361	29.685	2,7
Austurland	10.373	10.187	10.213	10.268	10.357	10.346	10.281	10.310	-0,6
Suðurland	25.965	25.921	25.886	25.999	26.253	26.516	26.982	27.528	6,0

Landsmönnum fjölgaði um 53.300 eða um 21% milli árána 2000 og 2017 en 1. janúar 2017 voru landsmenn 338.349. Meginhluti þessarar aukningar var á höfuðborgarsvæðinu þar sem íbúum fjölgaði um 26% og á Suðurnesjum þar sem íbúum fjölgaði um 49%. Á Suðurlandi var fjölgunin 8%, á Vesturlandi 13%, á Austurlandi 8% og á Norðurlandi eystra 6% en á Vestfjörðum og á Norðurlandi vestra varð fækkun. Einu svæðin þar sem fólki fjölgaði hlutfallslega miðað við heildaraukningu eru höfuðborgarsvæðið og Suðurnesin. Á Vestfjörðum var fækkunin hlutfallslega mest miðað við aukinn íbúafjölda á landinu eða um 35% og næstmest á Norðurlandi vestra, um 30%.

Efnahagsþróun hefur mikil áhrif á mannfjöldapróun á Íslandi. Fólksfjölgun varð öll árin frá 2000 til 2017 ef undan er skilið árið 2010. Miklir flutningar voru til landsins fyrir hrún og brottflutningur var úr landi fyrstu árin eftir hrún. Fleiri íslenskir ríkisborgarar fluttu frá landinu en til þess öll árin frá 2000 nema árið 2005. Frá árinu 2009 hefur dregið úr brottflutningi og frá árinu 2012 hefur aðflutningur erlendra ríkisborgara verið sívaxandi og voru þeir 5.432 fleiri en brottfluttir árið 2015. Íslenskum ríkisborgurum sem fluttu af landi brott fækkaði einnig á árunum 2009 til 2013 en eftir það fjölgaði brottfluttum umfram aðflutta og voru þeir 1.520 árið 2014 og 2.530 árið 2015.

Aldurssamsetning hefur einnig breyst. Allir fimm ára aldursflokkar karla og kvenna, yngri en 50 ára, eru hlutfallslega fámennari árið 2017 en árið 2000. Fimm ára aldursflokkar, eldri en 50 ára, eru hins vegar hlutfallslega fjölmennari en þeir voru árið 2000. Flest bendir til að þessi þróun haldi áfram – að meðalaldur landsmanna haldi áfram að hækka. Þessi þróun getur haft mikil áhrif í einstökum byggðarlögum, t.d. gert rekstur skóla og öldrunarþjónustu erfiðan.



Atvinnutekjur eru misjafnar eftir landshlutum og hafa þróast misjafnlega. Þær hafa verið talsvert yfir landsmeðaltali á höfuðborgarsvæðinu og voru hæstar þar 2008 en höfðu lækkað nokkuð 2016. Það ár voru meðaltekjurnar hæstar á Austurlandi og höfðu hækkað mikið frá 2008.

Bæði árin voru meðaltekjurnar lægstar á Norðurlandi vestra en höfðu þó hækkað mikið frá 2008. Raunar voru meðaltekjur á Suðurnesjum svipaðar og á Norðurlandi vestra 2016 og höfðu hækkað lítið frá 2008. Meðaltekjur 2008 voru neðan við landsmeðaltal í öllum landshlutum nema á höfuðborgarsvæðinu en 2016 náði Austurland upp fyrir það líka.

Talsverðar breytingar eru á hagvexti í landshlutunum frá ári til árs. Á tímabilinu frá 2008 til 2015 var hagvöxtur minnstur á Vestfjörðum og neikvæður um -6%. Mestur var hann á Suðurnesjum, Norðurlandi eystra og Suðurlandi.

Eins á við um hagvaxtartölur eftir landshlutum, atvinnutekjur og fólksfjöldaþróun. Mikill munur getur verið innan hvers landshluta. T.d. eru tölur óhagstæðari á austurhluta Norðurlands eystra en á vesturhlutanum og óhagstæðari á vesturhluta Norðurlands vestra en á austurhlutanum.

Hagvöxtur 2009-2015 eftir landshlutum									
2009	-6%	-7%	-11%	-4%	1%	2%	0%	-16%	-5%
2010	-3%	-4%	0%	-4%	-8%	-2%	-1%	11%	1%
2011	2%	3%	-6%	5%	0%	-1%	2%	-3%	1%
2012	1%	0%	3%	5%	-2%	3%	5%	3%	6%
2013	4%	3%	10%	7%	3%	3%	-1%	4%	8%
2014	2%	4%	-1%	-4%	-4%	-4%	0%	6%	-4%
2015	5%	5%	14%	3%	5%	2%	4%	-2%	1%
2008-2015	4%	3%	8%	7%	-6%	3%	8%	1%	8%
	Landið allt	Höfuðborgarsvæðið	Suðurnes	Vesturland	Vestfirðir	Norðurland vestra	Norðurland eystra	Austurland	Suðurland
Heimild Hagfræðistofnun HÍ og Bygðastofnun									

Í fylgiskjali gefur einnig að líta myndræna framsetningu á meðalatvinnutekjum og hagvexti.

4. Spá um mannfjölda.

Hagstofa Íslands hefur framreiknað mannfjölda og birtir þrjár útgáfur: Lágspá, miðspá og háspá. Mismunur á þessum þremur útgáfum er í aðalatriðum að miðað er við lítils háttar mun á frjósemi en einkum mismunandi búferlaflutninga að gefnum mismunandi efnahagslegum þáttum. Samkvæmt spá Hagstofunnar er reiknað með að íbúafjöldi geti breyst á eftirfarandi hátt:

		2017	2024	2030
Lágspá	Alls	338.349	356.971	367.165
Miðspá	Alls	338.349	381.492	400.015
Háspá	Alls	338.349	397.502	423.843

Hagstofa Íslands hefur ekki skipt íbúafjölda niður á svæði í sínum útreikningum. Bygðastofnun hefur framreiknað mannfjölda eftir svæðum til ársins 2030 og byggt á miðspá Hagstofu Íslands, sbr. eftirfarandi töflu:

	2017	2024	2030
Höfuðborgarsvæðið	216.878	250.909	269.576
Suðurnes	23.993	27.307	28.598
Vesturland	15.929	17.038	16.850
Vestfirðir	6.870	6.443	5.542
Norðurland vestra	7.156	7.172	6.701
Norðurland eystra	29.685	31.597	31.516
Austurland	10.310	10.650	10.156
Suðurland	27.528	30.376	31.077
Samtals	338.349	381.492	400.015

Spá Byggðastofnunar tekur mið af búferlaflutningum milli landshluta á árunum 1986 til 2015 með þeirri undantekningu að árunum 2004–2009 er sleppt vegna mikils fjölda erlendra starfsmanna sem þá unnu að framkvæmdum við álver og virkjun á Austurlandi og hurfu úr landi þegar framkvæmdum lauk.

Fjölgun yrði á höfuðborgarsvæðinu, Suðurnesjum, Vesturlandi og Suðurlandi. Lítils háttar fjölgun yrði á Austurlandi og á Norðurlandi eystra en fækkun á Vestfjörðum og Norðurlandi vestra. Aldurs- og kynjaskipting svæðanna er með ólíkum hætti og því er misjafnt hvernig náttúruleg fjölgun verður. Búferlaflutningar eru óvissuþáttur en búseta mun áfram beinast að svæðum sem eru efnahagslega og félagslega sterk.

Síðustu áratugi hefur íbúum með erlent ríkisfang fjölgað mjög og hlutfall þeirra aukist af íbúafjölda allra landshluta. Í flestum landshlutum er hlutur þeirra nálægt 10%, en þó nálægt 6% á Norðurlandi vestra og eystra. Mestur er hlutur íbúa með erlent ríkisfang á Suðurnesjum, tæp 18%, og þar hefur heildarfjöldi íbúa vaxið, og á Vestfjörðum, um 13%, en þar hefur íbúum fækkað. Þar og í öðrum landshlutum hafa margir íbúar með erlent ríkisfang búið árum saman og fest rætur. Brotthvarf þessara íbúa gæti haft afdrifarík áhrif á byggðapróun víða um land og kannanir benda til þess að bæta þurfi þjónustu við þessa íbúa, bæði börn á skólaaldri og fjölskyldurnar. Styrkja þarf þjónustu við innflytjendur og bæta aðstæður þeirra þannig að þeir geti betur samlagast samfélaginu og þekking þeirra og færni fái notið sín til fulls og orðið samfélaginu öllu til heilla.

5. Framtíðarsýn, markmið og aðgerðir byggðaáætlunar.

Í þeirri þingsályktunartillögu sem hér er sett fram 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. Samkvæmt þessari skilgreiningu eru byggðamál viðfangsefni allra ráðuneyta með einhverjum hætti.

Framtíðarsýn stjórnvalda er að Ísland verði í fararbroddi með nútímainnviði, framsækna þjónustu, verðmætasköpun, jöfn lífsgæði landsmanna og öflug sveitarfélög, sem geta annast staðbundin verkefni, veita íbúum hagkvæma og góða þjónustu og leiða nærsamfélagið til framtíðar. Nýjasta tækni tengi byggðir og Ísland við umheiminn í jafnvægi við umhverfið.

Landið allt verði í blómlegri byggð þar sem landsmenn hafi aðgang að grunnþjónustu, atvinnutækifærum og lífskjörum, óháð efnahag og búsetu.

Helstu áskoranir á sviði byggðamála eru að takast á við fækkun íbúa á einstökum svæðum, einhæft atvinnulíf, tæknibreytingar, þróun og aðlögun er varðar einstakar atvinnugreinar, að tryggja greiðar samgöngur og aðgengi að þjónustu og harðnandi alþjóðlega samkeppni um fólk og fyrirtæki. Sérstaka áherslu skal leggja á byggðarlög og svæði sem standa höllum fæti í þessu samhengi. Þá er það sérstök áskorun að auka heildarsýn yfir málaflökkinn, samþætta byggðamál við aðra málaflökka og tryggja ávallt skilvirka framkvæmd byggðaáæðgerða.

Sett eru fram þrenns konar markmið fyrir stefnu stjórnvalda á sviði byggðamála.

Í fyrsta lagi að **jafna aðgengi að þjónustu**. Það felst m.a. í að grunnþjónusta verði veitt sem mest í nærsamfélaginu og greiðu aðgengi að miðlægri þjónustu í einstökum landshlutum og á landinu öllu.

Í öðru lagi að **jafna tækifæri til atvinnu**. Það felur m.a. í sér að bæta innviði, svo sem fjarskipti, samgöngur og öryggi í raforkumálum sem grundvöll fyrir fjölbreytt atvinnutækifæri.

Í þriðja lagi að **stuðla að sjálfbærri þróun byggða um land allt**. Sjálfbær þróun byggist á samspili efnahags-, félags- og umhverfislegra þátta. Að stuðla að sjálfbærri þróun byggða

felur m.a. í sér að til séu öflug sveitarfélög með þjónustukjarna, gott aðgengi að menntun, fjölbreyttu atvinnulífi, öflugri starfsemi í menningarmálum og loks afþreyingu.

Til að ná þessum markmiðum eru settar fram margs konar áherslur sem leiða til beinna og skilgreindra aðgerða eða til samþættingar við aðgerðir í öðrum opinberum áætlunum.

Alls eru skilgreindar 52 aðgerðir í fyrirbyggjandi tillögu til stefnumarkandi byggðaáætlunar fyrir árin 2018 til 2024. Einstök ráðuneyti bera ábyrgð á framkvæmd þeirra, en samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið mun hafa yfirumsjón með framkvæmd áætlunarinnar í heild. Í því sambandi verður unnið markvisst að gagnaöflun og greiningu, skilgreiningu lykilviðfangsefna, kortlagningu leiða, samráðsferli, framkvæmd, endurmati og eftirliti. Yfirlit yfir stöðu markmiða og aðgerða verða birt ár hvert í skýrslu ráðherra til Alþingis, sbr. lög um opinber fjármál. Þá mun stýrihópur Stjórnarráðsins um byggðamál fjalla reglulega um framvindu byggðaáætlunar.

Fjármögnun aðgerða er ýmist borin uppi af byggðaáætlun (t.d. verkefnið brothættar byggðir), samfjármagnaðar af byggðaáætlun og fjárheimildum viðkomandi málaflokks (t.d. verkefnið Ísland ljóstengt 2020) eða alfarið fjármagnaðar af viðkomandi málaflökki (t.d. verkefnið smávirkjanir). Fjármögnun byggðaáætlunar ræðst af fjárheimildum hvers árs, en tillaga að fjármögnun úr byggðaáætlun við hverja aðgerð tekur mið af fjármálaáætlun.

Heildarkostnaður allra aðgerða liggur ekki fyrir, hann mun ráðast af fjárheimildum fjárlaga hverju sinni og nánara kostnaðarmati sem gert verður í tengslum við verkefnisáætlun fyrir hverja aðgerð. Það sama á við um fjármögnun aðgerða af byggðaáætlun.

6. Samræming áætlana.

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið vinnur að því að samræma áætlanagerð á öllum meginviðum ráðuneytisins sem leggja grunn að innviðum og þjónustu í samfélaginu, sveitarstjórnar- og byggðamál, samgöngur og fjarskipti. Þessi svið mynda eina heild þar sem starfsemi eins hefur mikil áhrif á hin. Með samþættingu er unnt að hámarka árangur af samræmingu stefna og áætlana á öllum stigum stjórnsýslunnar og samræma jákvæð áhrif. Þá verði í framkvæmd tekið mið af tengdum málefnum og horft lengra en til sérstakra verkefna einstakra málaflökka. Mótun hefur verið sameiginleg framtíðarsýn og meginmarkmið.

Það er mat ráðuneytisins að virk stefnumótun sé forsenda framfara og borgurum, fyrirtækjum og stofnunum nauðsynleg. Þegar lýðræðissamfélög þurfa að takast á við sameiginlegar áskoranir móta þau stefnu sína og áætlanir. Sameina þarf kraftana og brýnt er að allir hlutaðeigandi komi að lausnum og þær séu samþættar svo þær nýtist á fjölbættan hátt og myndi sameiginlega framtíðarsýn.

Fyrir Alþingi liggur nú frumvarp sem ætlað er að innleiða þessa breyttu aðferðafræði (389. mál) og verði frumvarpið að lögum mun vinna við framkvæmd, undirbúning og gerð byggðaáætlunar í framtíðinni taka mið af þeim breytingum. Þar er gert ráð fyrir því að stefnumörkun áætlana sé til 15 ára og aðgerðaáætlun sé til 5 ára, en endurskoðuð á þriggja ára fresti. Byggðaáætlun sú sem nú er lögð fram mun því verða endurskoðuð og endurgerð með hliðsjón af því nýja verklagi.

7. Mat á umhverfisáhrifum og samráð við mótun byggðaáætlunar.

Í lögum nr. 105/2006 er fjallað um umhverfismat áætlana. Markmið laganna er að stuðla að sjálfbærri þróun og draga úr neikvæðum umhverfisáhrifum og jafnframt að stuðla að því að við áætlanagerð sé tekið tillit til umhverfissjónarmiða. Það skal gert með umhverfismati tiltekinn skipulags- og framkvæmdaáætlana stjórnvalda sem líklegt er að hafi í för með sér veruleg áhrif á umhverfið.

Tillaga til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaáætlun er ekki framkvæmda- eða skipulagsáætlun í þrengri skilningi en henni er fyrst og fremst ætlað samhæfingarhlutverk, að hafa áhrif á aðrar stefnur og áætlanir og draga fram byggðasjónarmið við gerð slíkra áætlana. En þar sem henni er ætlað að hafa fjölpætt áhrif á stefnu og framkvæmdir í mörgum málaflokkum ríkis og sveitarfélaga þykir rétt að gera grein fyrir áætluninni með hliðsjón af ákvæðum þeirra laga og lýsa því samráðsferli sem viðhaft hefur verið við gerð áætlunarinnar.

Með lögum nr. 69/2015, um byggðaáætlun og sóknaráætlanir, voru gerðar verulegar breytingar á vinnulagi við gerð byggðaáætlunar, ekki síst í átt að þeim sjónarmiðum sem lýst er í lögum um umhverfismat áætlana. Þannig er mikil áhersla lögð á virkt samráð við vinnslu byggðaáætlunar.

Ráðherra byggðamála fól Byggðastofnun að vinna byggðaáætlun samkvæmt lögum nr. 69/2015 með bréfi dags. 9. mars 2016. Af hálfu Byggðastofnunar var lögð áhersla á opinn mótunarferil og leitað var eftir viðhorfum til þess hvernig byggðaáætlun yrði best unnin eftir nýjum lögum, sem og hvernig samspilið ætti að vera við sóknaráætlanir landshlutanna og áætlanir ráðuneyta. Byggðastofnun lagði mikla áherslu á samráð samkvæmt ákvæði um markmið laganna. Í janúar 2016, áður en eiginleg vinna við mótun nýrrar byggðaáætlunar hófst, var þingflokkum boðið til fundar í Reykjavík þar sem leitað var eftir áherslum þeirra í byggðamálum. Í apríl til júní 2016 voru haldnir fundir í öllum ráðuneytum og með samráðsvettvöngum sjö landshluta. Samráðsvettvangar landshlutanna eru skipaðir nokkrum tugum einstaklinga úr öllum geirum og svæðum landshlutans og móta sóknaráætlanir þeirra. Með þessum fundum hófst formlegt samráð sem síðan var ræktað á vefsíðu Byggðastofnunar þar sem gögn voru aðgengileg og allir gátu lagt fram tillögur, ábendingar og athugasemdir. Að auki var fundað með starfshópi landbúnaðar- og sjávarútvegsráðherra um að treysta innviði og búsetu í sveitum og stýrihópi Stjórnarráðsins um byggðamál þar sem sitja fulltrúar allra ráðuneyta.

Til þess að fá sýn á byggðaþróun utan frá var Framtíðarsetur Íslands fengið til þess að greina sviðsmyndir fyrir búsetuþróun á landinu til ársins 2030 og voru niðurstöður kynntar á opnum fundi í Reykjavík 27. september 2016. Í október og nóvember voru aftur haldnir fundir með samráðsvettvöngum landshlutanna, stjórn Sambands sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og stýrihópi Stjórnarráðsins um byggðamál um þau drög að tillögum sem lágu fyrir. Í framhaldinu breyttust tillögur, nýjar voru mótaðar og aðrar felldar út. Stefnumótandi byggðaáætlun er ætlað að hafa samhæfingarhlutverk, hafa áhrif á aðrar stefnur og áætlanir og draga fram byggðasjónarmið við gerð þeirra.

Byggðastefna og byggðaáætlun hafa snertifleti við flesta opinbera málaflokka og ráðuneyti. Áætlanir ráðuneyta og stefnuskjöl, svo sem ferðamálaáætlun og samgönguáætlun, eru mikilvæg byggðamál sem leiða að markmiðum byggðaáætlunar og brýnt samkvæmt lögunum að samhæfa byggðaáætlun við þær. Á þróunarsviði Byggðastofnunar var farið yfir 93 opinber stefnuskjöl og áætlanir með tilliti til slíkrar samhæfingar. Að auki var öllum ráðuneytum send skrá til útfyllingar fyrir fundina um mótun byggðaáætlunar. Beðið var um að skráðar yrðu þær áætlanir hvers ráðuneytis sem leiddu að markmiðum byggðaáætlunar. Í úrvinnslu beindist athyglin sérstaklega að þeim aðgerðum í áætlunum ráðuneyta sem á var lögð áhersla á samráðsfundum í landshlutunum. Samráð var haft við starfsmenn ráðuneyta sem vinna að áætlunum sem taldar eru tengjast byggðaáætlun. Tillögur til byggðaáætlunar sem sendar voru Byggðastofnun um vefsíðu stofnunarinnar tók verkefnisstjórn áætlunarinnar til umræðu á fundi 23. nóvember 2016. Sumar tillögurnar taldi verkefnisstjórnin vera innifaldar í þeim tillögum sem mótaðar höfðu verið í framhaldi af samráði við samráðsvettvanga landshlutanna,

ráðuneyti og stofnanir, aðrar ætti að fella inn í áætlunina og enn aðrar voru taldar henta illa í byggðaáætlun, væru ýmist of staðbundnar, sértækar eða tæknilega flóknar og dýrar.

Drögum að byggðaáætlun var skilað til ráðherra í janúar 2017 eða um það leyti sem byggðamál voru færð í nýtt ráðuneyti samgöngu- og sveitarstjórna. Haustið 2017 var skipaður verkefnishópur fulltrúa allra skrifstofa samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins, Byggðastofnunar og Sambands íslenskra sveitarfélaga til að fullvinna drög Byggðastofnunar. Sú vinna fór fram í nánú samráði við ráðuneyti og stýrihóp Stjórnarráðsins um byggðamál. Drög að tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2018 til 2024 voru kynnt í ríkisstjórn 2. mars 2018 og í kjölfarið send til umsagnar í öllum ráðuneytum. Að teknu tilliti til ábendinga frá ráðuneytum var tillagan sett inn á opna samráðsgátt stjórnvalda hinn 12. mars og frestur til að skila umsögnum rann út á miðnætti 21. mars. Alls bárust 25 umsagnir sem hafa verið yfirfarnar og tekið tillit til þeirra eftir því sem kostur er.

Stefnumótandi byggðaáætlun er ætlað að hafa áhrif á mörgum sviðum eins og áður greinir. Í aðgerðatillögum áætlunarinnar, sem eru afrakstur af því mikla samráði sem fór fram við mótun hennar, er kveðið á um fjölbætt verkefni sem hafa munu umhverfisáhrif komist þau til framkvæmda, t.d. á grundvelli samgöngu- og fjarskiptaáætlana, áætlana um orkuflutninga og svo mætti áfram telja. Hér má nefna tillögur á borð við verkefnið Ísland ljóstengt, en með verkefninu verður stuðlað að lagningu ljósleiðarakerfa í byggðarlögum sem standa höllum fæti vegna dreifbýlis eða af öðrum ástæðum. Verkefni um þróun almenningssamgangna og flug sem almenningssamgöngur kunna að hafa í för með sér mannvirkjagerð, einnig uppbygging innviða fyrir endurnýjanlega orku á landi og í höfnum, áhersla á hraðari þrífösun rafmagns og bætt flutningskerfi raforku með hliðsjón af auknu afhendingaröryggi og stuðningur við byggingu smávirkjana. Einnig verkefni á borð við mótun eigendastefnu um bújarðir í ríkiseigu og húsnæðismál.

Á öllum þessum sviðum má vænta fjölbættra umhverfisáhrifa og því verða framkvæmdir og áætlanir á þessum sviðum að taka mið af lögum nr. 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, og lögum nr. 105/2006, um umhverfismat áætlana. Í heild sinni eru markmið og aðgerðir byggðaáætlunar talin geta haft umtalsverð áhrif á fjölbætta umhverfisþætti. Engin veruleg neikvæð áhrif eru þó talin geta orðið af framkvæmd hennar, en sum markmið og aðgerðir eru þó talin geta haft bæði óveruleg og neikvæð og jákvæð áhrif. Þá verða samfélagsleg áhrif af aðgerðum byggðaáætlunar þau að íbúum fjölgar meira utan höfuðborgarsvæðisins en ella og atvinnustarfsemi styrkist. Það leiðir af aðgerðum sem ætlað er að styrkja búsetu og atvinnustarfsemi á landsbyggðinni, svo sem ljósleiðaratengingar, efling rannsókna og vísindastarfsemi, stuðningur við dreifbýlisverslun, stuðningur við almenningssamgöngur, jöfnun orkukostnaðar, svæðisbundin flutningsjöfnun, frádráttur frá kostnaði vegna aksturs til og frá vinnu, störf án staðsetningar, fjarvinnslustöðvar og stuðningur við brothætt byggðarlög svo dæmi séu tekin.

Aðgerðatillögurnar voru mótaðar í miklu samræmi við það mótunarferli sem mælt er fyrir um við mat á umhverfisáhrifum áætlana. Um leið og þær stefna að lögbundnum markmiðum byggðaáætlunar stefna þær mjög að markmiðum og tilgangi umhverfismats áætlana.

8. Áherslur eftir markmiðum.

Hér er gerð grein fyrir samantekt úr samráðinu en það hefur eins og áður segir dregið fram margvíslegar áherslur sem leggja ber við mótun og framkvæmd byggðaáætlunar. Áherslunum er skipt niður eftir þeim markmiðum sem byggðaáætlun vinnur að.

A. Aðgengi að þjónustu.

Ljósleiðaravæðing.

Á fundi með fulltrúum þingflokka á Alþingi og á öllum fundum með samráðsvettvöngum landshlutanna kom fram mikil áhersla á að dreifbýli landsins allt yrði ljósleiðaravætt sem fyrst. Um ljósleiðaravæðinguna var fundað með Póst- og fjarskiptastofnun og innanríkisráðuneytinu sem unnið hefur með fjarskiptasjóði og starfshópi um verkefnið „Ísland ljóstengt“. Markmið þess verkefnis er að 99,9% heimila og vinnustaða á landinu öllu eigi kost á 100 Mb/s nettingu árið 2020. Aukið fé til verkefnisins á grundvelli byggðaáætlunar stuðlar að því að fjárhagslega veik sveitarfélög eigi aukna möguleika á samkeppnisstyrkjum frá ríkinu/fjarskiptasjóði. Það gefur færi á uppbyggingu þeirra fyrir en ella. Jafnframt stuðlar framlag byggðaáætlunar að því að aðgengi að 100 Mb/s nettengingum verði mögulega 100% á landsvísi þegar upp er staðið. Það skiptir miklu fyrir þau 100–200 heimili sem annars yrðu út undan. Mikilvægt er að tryggja þeim byggðum aðgang að háhraðanettengingum sem hafa fá tækifæri til að eflast og þróast.

Grunnþjónusta.

Byggðastofnun hefur safnað upplýsingum um staðsetningu þjónustu ríkis, sveitarfélaga og fyrirtækja. Mikilvægt er að setja þessar upplýsingar fram á aðgengilegu korti á netinu þannig að auðveldlega fáiast yfirsýn yfir hvar hina ýmsu þjónustu er að finna.

Tillaga um stefnumótun um opinbera þjónustu var sett fram í byggðaáætlun 2013–2017 og hefur verið unnið að gagnaöflun sem stefnumótunin mun byggjast á. Markmið tillögunnar er að allir íbúar landsins, óháð búsetu og efnahag, njóti sama aðgengis að opinberri grunnþjónustu. Það hefur hins vegar ekki verið skilgreint hvað felst í jafnrétti til búsetu og grunnþjónustu. Horfa þarf til stöðu mála á einstökum sóknaráætlanasvæðum. Misjafnt er hvort og hvernig tekið er tillit til slíkra sjónarmiða við stefnumótun í málaflokkum einstakra ráðuneyta. Mikilvægt er að skilgreina réttinn til grunnþjónustunnar á hinum mismunandi sviðum og ákveða hvernig settum markmiðum verður náð.

Miklar breytingar hafa orðið á heilbrigðisþjónustu síðustu ár og á fundum með samráðsvettvöngum landshlutanna kom fram mikil óánægja með skerta þjónustu sem breytingarnar hafa haft í för með sér. Víða var dæmi tekið um skerta þjónustu við barnshafandi konur sem þurfa að ferðast um langan veg til að fæða. Almennt gætti óöryggis gagnvart breytingum í heilbrigðisþjónustu og óánægju með mikinn ferða- og dvalarkostnað við að sækja grunnheilbrigðisþjónustu, sjúkraflutninga o.fl. Rætt var um óöryggi heilbrigðisstofnana sem vinnustaða og að það væri veigamikill þáttur þess að oft gengur treglega að ráða starfsfólk til heilbrigðisstofnana utan höfuðborgarsvæðisins. Læknastöður á stórum sjúkrahúsum þar hafa verið ómannaðar árum saman þrátt fyrir margs konar viðleitni sjúkrahúsanna til að bæta úr. Þá var bent á að heilbrigðisumdæmi stæðust ekki á við svæði sóknaráætlana og samstarf sveitarfélaga sem torveldaði samskipti og áhrif staðbundinna stjórnvalda.

Í nokkrum löndum með víðfeðm dreifbýl svæði hefur áhersla verið lögð á að þróa nám í héraðslækningum í þeim tilgangi að bæta úr læknaskorti og miða nám að starfsskilyrðum á slíkum svæðum. Þar geta læknar staðið einir gagnvart ýmsum verkefnum sem þurfa skjóta úrlausn, langt er í slysa- og legudeildir sjúkrahúsa og annars konar liðsinni auk þess sem kröfur um fjölbærni eru meiri en í þéttbýlinu. Í sumum löndum gefst læknanemum eða sérnámslæknum kostur á að breyta námstilhögun með tilliti til héraðslækninga þó ekki hafi verið byggt upp sérnám í þeirri grein. Í reglugerð nr. 467 frá 24. apríl 2015 eru héraðslækningar í fyrsta skipti skilgreindar sem undirsérgrein heimilislækninga. Voru Íslendingar fyrstir Evrópuþjóða til þess.

Að undanfögnu hefur hópur innan Félags íslenskra heimilislækna unnið að marklýsingu fyrir undirsérgræinina og kannað hvernig þessum málum er háttað annars staðar. Með sérnámi í héraðslækningum þar sem heimilislæknar eru sérstaklega þjálfaðir til starfa í dreifbýli má ætla að áhugi á að starfa á landsbyggðinni muni aukast, læknar þar verði ánægðari og öruggari í starfi og betur muni ganga að manna þar stöður lækna. Í framangreindri reglugerð er ákvæði um mats- og hæfnisnefnd sem skal meta og samþykkja marklýsingu fyrir einstakar sérnámsbrautir auk þess að meta hæfni heilbrigðisstofnana eða deilda til að öðlast viðurkenningu sem kennslustofnun. Sérnámið á sér hins vegar hvergi skilgreindan samastað innan heilbrigðis- eða menntakerfisins og á því ekki nauðsynlegan bakhjarl til þess að tryggja framgang og fjármagn til framtíðar.

Vinna þarf markvisst eftir heilbrigðis- og velferðaráætlunum. Unnið er að mörgum og góðum áætlunum á þeim sviðum í velferðarráðuneytinu. Í áætlunum er oft lögð áhersla á jöfnuð, að þjónustan verði góð óháð kyni, uppruna og efnahag einstaklinga. Mikilvægt er að skilgreina grunnþjónustu heilbrigðis- og velferðarþjónustu og hvernig réttur landsmanna til hennar verði tryggður óháð búsetu. Þá er mikilvægt að þessar áætlanir verði mótaðar í sátt við þá sem þær eru gerðar fyrir.

Áhersla er lögð á að áætlanir á heilbrigðisviði fái þinglega meðferð og öryggi verði skapað um framtíðarstarf heilbrigðisstofnana og þjónustu þeirra um allt land.

Loks er nauðsynlegt að styrkja nýsköpun og tækni á sviði velferðarþjónustu þannig að félags- og heilbrigðisþjónusta verði aðgengileg öllum hvar sem fólk býr á landinu. Hér er sérstaklega horft til nýrra viðhorfa, breyttra aðferða, skipulags og notkunar sérstakra tæknilausna við framkvæmd velferðarþjónustu.

Verslun.

Verslun er ein af grunnstoðum byggðar á dreifbýlum svæðum þar sem íbúar eiga langt að sækja í stærri þjónustukjarna. Helstu vandamál verslana á dreifbýlum svæðum er lítill heimamarkaður sem leiðir af sér takmarkaða veltu og mikill flutningskostnaður aðfanga sem er því hærri sem fjær dregur höfuðborgarsvæðinu þó að sums staðar hafi velta verslana í dreifbýli aukist með fjölgun ferðamanna, mest yfir sumarmánuðina. Þá hefur samkeppni við stórmarkaði í nálægum byggðarlögum og á höfuðborgarsvæðinu aukist á undanfögnu árum. Allt þetta leiðir til þess að grundvöllur fyrir verslunarrekstur á dreifbýlum svæðum er hæginn, ábati lítill en mikil hætta á skuldsetningu eigenda og jafnvel gjaldþroti. Sem dæmi má nefna að nýverið var versluninni á Bakkafirði lokað en á undanfögnu misserum hafa verslanir í Grímsey, Hrísey og á Kópaskeri verið endurreistar.

Samþjöppun þjónustu og ferðakostnaður.

Með þeim breytingum sem orðið hafa með sameiningu stofnana eins og sjúkrastofnana, sýslumanna, lögreglu og nú síðast pósthúsa hefur aukist verulega kostnaður fólks utan stærsta þéttbýlis við að sækja grunnþjónustu. Ekki er raunhæft að jafna aðgengi að þjónustu fyllilega. Því valda bæði fjárhagslegar, landfræðilegar og tæknilegar ástæður. Hins vegar er hægt að jafna muninn að því leyti að þeir sem þurfa að sækja þjónustu um langan veg fái bættan þann kostnað sem hlýst af þeirri hagræðingu sem veldur því að lengra verður að sækja grunnþjónustu en áður. Eðlilegt er að þau ráðuneyti sem forgöngu hafa haft um skipulagsbreytingarnar móti reglur um hvernig aðstöðumunur við að sækja þjónustuna verður jafnaður. Má ætla að þar liggi fyrir upplýsingar um kostnaðarauka notenda sem veginn hafi verið á móti þeim vænta sparnaði og hagræðingu sem að var stefnt.

Ýmiss konar þjónusta, bæði einkaaðila og opinberra, sem og afþreying er aðeins í boði í höfuðborginni. Þar er langöflugasta þéttbýlið og eðlilega hefur ríkið markvisst búið í haginn fyrir uppbyggingu þar og má nefna til dæmis tónleikahúsið Hörpu og Þjóðleikhúsið. Samgöngukerfið er líka byggt upp með Reykjavík og suðvesturhornið sem miðpunkt. Allir landsmenn verða því að leggja leið sína til Reykjavíkur hvort sem er af nauðsyn, til að sækja þangað þjónustu opinberra aðila og einkaaðila sem ekki er í boði annars staðar, og til að njóta ákveðinna menningarviðburða.

Síðustu ár hefur í samvinnu við landshlutasamtök sveitarfélaga verið skipulagt net almenningssamgangna út frá Reykjavík sem teygir sig víða um landið. Netið nær ekki til landsins alls og fjárhagsgrunnur þess er óviss.

Flugsamgöngur innan lands eru reknar á vegum einkaaðila án ríkisaðstoðar nema á nokkrum leiðum þar sem farþegar eru fáir. Hefur flug sem samgöngumáti átt undir högg að sækja undanfarin ár, farþegum og áfangastöðum fækkað vegna bættra vegasamgangna og hárra flugfargjalda. Sterk krafa er uppi um að innanlandsflugið verði skilgreint sem hluti almenningssamgangnakerfisins og að flugfargjöld verði niðurgreidd fyrir þá sem eiga um langan eða erfiðan veg að fara til Reykjavíkur.

Mikilvægt er að net almenningssamgangna á landi og í lofti verði skilgreint og reglur mótaðar um niðurgreiðslu fargjalda.

Orkukostnaður.

Á undanförunum árum hafa verið stigin skref til að jafna húshitunarkostnað landsmanna. Engu að síður er ljóst að enn er mikill munur á orkukostnaði heimila. Þannig er kostnaður heimilis í dreifbýli á svæði RARIK rúmlega 70% hærri en í Reykjavík. Það er raunar mun meiri munur ef miðað er við allra lægsta orkukostnað sem er á Seltjarnarnesi.

Orka er ein af grunnforsendum búsetu á landsbyggðinni. Því er mikilvægt að jafna orkuverð til að bæta samkeppnisstöðu byggðarlaga þar sem orkuverð er hátt. Áfram verði stigin skref í átt að jöfnun orkuverðs til heimila og þau fela líka í sér að áfram verði unnið að meira afhendingaröryggi orku og minni raforkunotkun við kyndingu hitaveitna með aukinni notkun varmadælna og að áframhaldandi aðgerðir á því sviði verði eflaðar. Hugað verði að tækninýjungum í þessu sambandi, t.d. með virkjun sjávarfallaorku til húshitunar.

Fjarnám.

Á samráðsfundum fulltrúa landshlutanna komu fram áhyggjur af framtíð þeirra fjögurra háskóla sem starfræktir eru utan höfuðborgarsvæðisins, sem og af framhaldsskólunum. Þá komu fram viðhorf um að með bættri tækni mætti auka námsframboð og bæta skilyrði til fjarnáms á flestum stöðum, að efla þyrfti símenntunarstöðvar til samstarfs við framhaldsskóla og háskóla. Á undanförunum árum hefur starfsemi háskóla og aðsókn að háskólanámi stórukist hér á landi. Með tilkomu þekkingarsetra og með auknu framboði háskólanna á fjarnámi hafa möguleikar landsmanna til að leggja stund á háskólanám óháð búsetu aukist. Þekkingarsetrin veita nemendum þjónustu sem skapar þeim skilyrði til að stunda fjarnám á háskólastigi án þess að þurfa að flytja búferlum. Þjónustan sem nemendum er veitt er einkum les- og vinnuadstaða, kennslustofur, fjarfundabúnaður, námsráðgjafar og prófhald í fjarnámi fyrir hönd háskólanna. Þá var bent á að tímabundið kæmu þær aðstæður upp að iðnnemar gætu ekki lokið námi í heimabyggð þar sem of fáir væru í námi miðað við stuðningsreglur mennta- og menningarmálaráðuneytisins. Þeir þyrftu þá að flytjast brott til að ljúka námi.

Fjarnám hefur verið hluti af námsframboði íslensku háskólanna í um tvo áratugi. Aðsókn í fjarnám hefur aukist jafnt og þétt á síðustu árum og nú er boðið upp á fjarnám af einhverju

tagi við flesta háskóla landsins og voru nemendur í fjarnámi á háskólastigi árið 2015 um 3.200 talsins (um 16% háskólanema). Hraðar framfarir á sviði tækni og kennslufræði hafa leitt til þess að nýjar aðferðir hafa þróast við miðlun kennsluefnis sem nýtast jafnt í hefðbundnu háskólanámi, sveigjanlegu námi og fjarnámi. Dæmi um þessar kennsluáðferðir eru spegluð kennsla og opin netnámskeið. Kennslu- og námsfyrirkomulag fjarnáms er mismunandi milli fræðasviða og háskólastiga.

Samstarfsnefnd opinberra háskóla hefur staðið fyrir samstarfi háskólanna sem hafa haft að markmiði að endurskoða verkaskiptingu á milli starfseininga skólanna, samnýta námskeið og námsleiðir, aðstöðu og búnað og síðast en ekki síst að ryðja úr vegi hindrunum fyrir samstarfi á sviði kennslu, náms og rannsókna.

Menningarstofnanir.

Í menningarstefnu stjórnvalda er lögð áhersla á þekkingu, rannsóknir og miðlun á menningararfinum til að efla vitund um sögulegt samhengi og til að styrkja sjálfsmynd landsmanna. Þá er unnið að undirbúningi tillagna um framkvæmd á þingsályktun frá 2014 um varðveislu menningararfleifðar á stafrænu formi. Nú eru á landinu 45 viðurkennd söfn en auk þeirra er um allt land fjöldi setra og sýninga (sbr. skilgreiningu í 5. gr. safnalaga, nr. 141/2011). Til að efla markvissa varðveislu, rannsóknir og kynningu á menningararfinum er mikilvægt að þessir aðilar auki samstarf sitt á ýmsum sviðum, svo sem í sýningarhaldi, geymslumálum, kynningarmálum o.fl. Stórukinn ferðamannastraumur eykur þörfina á því að bjóða m.a. upp á góð söfn og sýningar.

Alþingi hefur átt sinn hlut í að koma mörgum þessum einingum á fót en í ljósi nýrra laga um opinber fjármál er einsýnt að ríkið getur ekki staðið að því að styrkja slíka starfsemi án nánari stefnu og markmiðssetningar á þessu sviði. Stefna ætti að því að sameina slíkar rekstrar-einingar annaðhvort innbyrðis eða sameina þær viðurkenndu safni í landshlutanum.

B. Tækifæri til atvinnu.

Innanhéraðsvegir.

Á samráðsfundum með fulltrúum landshlutanna var lögð mikil áhersla á samgöngur sem ráðandi forsendu fyrir atvinnu- og þjónustusókn landsmanna. Vegasamgöngur innan landshlutanna ráða mörkum atvinnusóknarsvæða, svæða þar sem íbúar geta ferðast daglega milli heimilis og vinnustaðar, og þjónustusvæða, svæða þar sem íbúar geta sótt grunnþjónustu. Í samgönguáætlun er sterkur samhljómur við áherslur fyrri byggðaáætlana og þær áherslur komu enn fram á fundum um mótun byggðaáætlunar nú í samráðsvettvangi landshlutanna. Í byggðaáætlun 2018–2024 er áhersla á niðurgreiðslu ferðakostnaðar og skilgreiningu almenningsgangna. Ekki eru gerðar sérstakar samgöngutillögur heldur er lögð áhersla á framkvæmdir samkvæmt samgönguáætlun.

Dreifikerfi og þrífösun rafmagns.

Þörf er á miklu átaki varðandi uppbyggingu flutnings- og dreifikerfis raforku. Þannig er flutningskerfið að stórum hluta fullnýtt og ekki hægt að koma orku á milli landshluta eða héraða á meðan ekki fæst leyfi til að ráðast í endurnýjun flutningslína. Þetta ástand veldur því að ekki er hægt að útvega raforku í stað innfluttra orkugjafa eða til að ráðast í nýframkvæmdir. Þá er afhendingaröryggi minna en ella.

Á samráðsfundum með fulltrúum landshlutanna var lögð mikil áhersla á þrífösun rafmagns fyrir dreifbýli en um 70% dreifikerfis RARIK voru þriggja fasa árið 2016. Mikilvægt er að

hægt verði að flýta þrífösun svo hún svari þörfum á allra næstu árum. Við framkvæmdir við raforkukerfið þarf að horfa til samlegðar með öðrum jarðvinnuframkvæmdum.

Í ljósi takmarkana í flutningskerfi raforku hefur mikilvægi smávirkjana og framleiðslu rafmagns fyrir staðbundinn markað aukist. Smávirkjanir eru til þess fallnar að bæta staðbundið afhendingaröryggi og eru jafnan taldar umhverfisvænar í samanburði við stórvirkjanir. Slíkt verður þó að skoða samhliða aðgerðum í endurbótum á flutningskerfi og dreifiveitum.

Rafhleðslustöðvar.

Aukin nýting á vistvænum orkugjöfum í bílafloata landsmanna er mikið áherslumál og leiðir að markmiði byggðaaætlunar um sjálfbærni. Þegar er af hálfu stjórnvalda verið að skipuleggja átak í uppbyggingu rafhleðslustöðva víða um land. Vegna einhæfni á vinnumarkaði og einhæfs þjónustuframboðs í fámennari og dreifbýlli byggðarlögum landsins þurfa íbúar að keyra langar vegalengdir til og frá vinnu eða vegna annarra erinda og því fylgir mjög verulegur og íþyngjandi aksturskostnaður. Á sama tíma er ólíklegt að markaðurinn leysi úr þörf á rafhleðslustöðvum fyrir bíla á næstunni í þessum sömu byggðarlögum vegna fámennis. Til að fyrirbyggja öfug byggðaaðhrif er æskilegt að örva og ýta enn frekar undir rafbílavæðingu utan höfuðborgarsvæðisins og þá verði einkum horft til svæða þar sem ólíklegt má teljast að markaðurinn leysi þessi mál á næstu tveimur til þremur árum.

Aflamark.

Aflamark Byggðastofnunar byggist á 10. gr. laga um stjórn fiskveiða og hefur verið nýtt frá fiskveiðiárinu 2013–2014 til þess að styðja við veiðar og vinnslu í smærri sjávarbyggðum þar sem atvinnulíf er einhæft og sjávarútvegur er meginundirstaða atvinnulífs og byggðar. Á fiskveiðiárinu 2016–2017 hafði Byggðastofnun ríflega 4.500 þorskígildistonn til ráðstöfunar. Stofnuninni er heimilt samkvæmt gildandi reglum að gera allt að sex ára samninga með það að markmiði að fyrirsjáanleiki í rekstri fyrirtækja á viðkomandi stöðum aukist sem leiðir til aukinnar byggðafestu. Í gildi eru ellefu samningar vegna eftirtalinnna staða: Tálknafjarðar, Þingeyrar, Flateyrar, Suðureyrar, Drangsness, Hríseyjar, Grímseyjar, Raufarhafnar, Bakka-fjarðar, Breiðdalsvíkur og Djúpavogs. Aðgangur að aflaheimildum á flestum þessum stöðum er afar takmarkaður og líklegt að þar yrði fiskvinnsla ekki starfrækt án þessara heimilda. Aflamarkið er þannig mikilvæg byggðaaðgerð þar sem því verður við komið.

Hinn almenni byggðakvóti og skipting hans er verkefni atvinnuvega- og nýsköpunar-ráðuneytisins. Í ljósi þess að vel hefur tekist til með hinn sértæka byggðakvóta, aflamark Byggðastofnunar, hafa þau sjónarmið komið fram að vænlegt sé að samhæfa úthlutun þessara aflaheimilda til þess að ná sem mestum áhrifum á byggðaðróun og byggðafestu í sjávarbyggðum. Samhæfð úthlutun aflaheimilda gæti leitt til einfaldari stjórnsýsla á þessu sviði.

Ferðaþjónusta.

Ferðaþjónusta hefur vaxið stórlega síðustu ár og spár benda til að ferðamönnum muni fjölga mjög á næstu árum. Mikilvægt er að dreifa álagi af ferðamönnum og sóknarfærum sem þeir skapa, bæði á landið og á árstíma. Margs konar aðgerðir standa yfir á vegum opinberra stofnana og samtaka fyrirtækja í ferðaþjónustu til þess að bregðast við vaxandi fjölda ferðamanna. Í þessu sambandi þarf einnig að huga að samgöngumálunum, því erfiðar samgöngur eða skortur á uppbyggingu getur beinlínis komið í veg fyrir þróun ferðaþjónustu utan hringveggar.

Á samráðsfundum með fulltrúum landshlutanna var alls staðar lögð áhersla á að tryggja þyrfti fjármuni til uppbyggingar og viðhalds ferðamannastaða og breytta skiptingu skatttekna þannig að hlutur sveitarfélaga yrði meiri.

Flugvélaeldsneyti.

Unnið hefur verið að því að dreifa betur farþegaflugi milli Íslands og annarra landa á millilandaflugvelli á landinu, léttu álagi af Keflavíkurflugvelli og bæta aðgengi að öðrum landshlutum en suðvesturhorni landsins. Ódýrara flugvélaeldsneyti á Keflavíkurflugvelli en á hinum flugvöllum er talin ein ástæða fyrir því að flugfélög eru tregari til þess að nýta þá flugvelli. Eðlilegt verður að telja að sama eldsneytisverð sé á þessum flugvöllum öllum og að til þess verði fundnar leiðir.

Nýsköpun í landbúnaði.

Ýmsar reglugerðarbreytingar sem eiga rætur að rekja til viðleitni til að bæta velferð og umönnun dýra kalla á fjárfestingu bænda. Sem dæmi má taka að í nóvember 2014 tók gildi reglugerð um velferð nautgripa þar sem kveðið er á um að öll fjós þurfi að vera lausagöngufjós fyrir lok árs 2034. Samkvæmt upplýsingum frá Landssambandi kúabænda voru í lok árs 2013 um 640 fjós á landinu. Hlutfall básafjósa af einhverju tagi er um 60%. Talið er að byggja þurfi allt að 400 ný fjós eða endurbæta gömul fyrir þennan tíma. Bændur standa því frammi fyrir mikilli fjárfestingu á næstu árum og viðbúið er að einhver bú leggist af sem kúabú og breyting verði á búskap á þeim jörðum, önnur stækki og gripum fjölgi. Þá eru bændur víða farnir að eldast og þörf er á endurnýjun í stéttinni. Sömu sjónarmið eiga að verulegu leyti við um sauðfjárbændur. Mikil aukning hefur orðið á lánum Byggðastofnunar til landbúnaðar og allt bendir til að sú þróun haldi áfram. Gera þarf stofnuninni kleift að svara þörfinni.

Stuðningur við nýsköpun á landsbyggðinni.

Nýsköpun í atvinnulífi utan borgarsvæða hefur átt undir högg að sækja en borgir eru víða taldar vélarrými frumkvöðlastarfs, nýsköpunar og þróunar. Þangað hefur leið fólks legið frá svæðum þar sem störfum og fólki fækkar. Frumkvöðlar á landsbyggðinni telja margir að lítinn stuðning sé þar að finna og eftirsóknarvert fyrir byggðapróun að bæta úr með betra aðgengi að þolinmóðu lánsfjármagni. Skoða þarf hvers vegna einstaklingar og fyrirtæki af landsbyggðinni sækja í minna mæli en aðrir í þann fjárstuðning til nýsköpunar sem til boða stendur og kanna hvernig fjölga megi góðum umsóknum.

Fiskeldi er dæmi um vaxandi atvinnugrein sem felur í sér tækifæri til nýsköpunar og atvinnuuppbyggingar. Hana þarf þó að byggja upp með ytrustu varúð í samræmi við ráðgjöf vísindamanna þannig að líffræðilegri fjölbreytni verði ekki ógnað. Samhliða vexti greinarinnar þarf að tryggja nauðsynlegar rannsóknir og eðlilega vöktun áhrifa á lífríkið.

Ferðakostnaður vegna vinnusóknar.

Eitt af sérkennum íslensks samfélags er að fólk bregst við staðbundnu atvinnuleysi með búferlaflutningum þangað sem framboð er á störfum. Vinnusóknarsvæði, svæði þar sem fólk getur sótt vinnu daglega frá heimili, hafa stækkað með bættum samgöngum. Það er mikilvægt í þessu tilliti að gefa kost á fleiri störfum innan daglegrar seilingar og draga úr brottflutningi. Það er sérstaklega mikilvægt að gera íbúum dreifbýlis kleift að sækja vinnu af bæ. Í þjónustukönnun sem unnin var á Norðurlandi vestra og birt 2016 kom í ljós að rúm 60% vinnandi fólks í dreifbýli Austur-Húnavatnssýslu sóttu vinnu af bæ. Í öðru dreifbýli á Norðurlandi vestra var hlutfallið lægra eða milli 40 og 50%. Engin ástæða er til að ætla að ástandið sé

annað í öðrum landshlutum. Ferðakostnaður vegna lengri vinnusóknar dregur þó úr gildi þessa valkosta. Almenningssamgöngur eru ekki valkostur sem ferðamáti nema í stærsta þéttbýli og í nágrenni þess. Endurgreiðsla í formi frádráttar frá skatti er leið til þess að koma til móts við óhjákvæmilegan ferðakostnað og styður búsetu í dreifbýli og smærra þéttbýli.

Eitt af meginmarkmiðum byggðaáætlunar er að jafna tækifæri allra landsmanna til atvinnu og þjónustu. Í byggðaáætlun 2013–2017 fólst ein aðgerð í að skilgreina rétt landsmanna til grunnþjónustu á helstu sviðum opinberrar þjónustu. Vinna við það er í gangi og mikilvægt að ljúka henni.

Dreifing starfa.

Störf við hæfi fyrir bæði kynin eru ein meginforsenda fyrir búsetuvali. Því er mikilvægt að ríkið stuðli að fjölgun fjölbreyttra starfa sem víðast um landið. Bæði með því að dreifa störfum á vegum ríkisins sjálfs með sem sanngjörnum hætti en einnig með því að skapa hvata fyrir einkaaðila til að velja starfsemi sinni stað sem víðast um landið.

Störf á vegum ríkisins og stofnana þess hafa verið og eru hlutfallslega fleiri á höfuðborgarsvæðinu en íbúafjöldi þess svæðis gefur tilefni til. Að sama skapi eru hlutfallslega færri störf á landsbyggðinni en íbúafjöldi gefur tilefni til. Þannig var hlutur höfuðborgarsvæðisins af heildaríbúafjölda landsins 63,3% um áramót 2016–2017 en á sama tíma var hlutdeild í heildarstöðugildum hjá ríki og opinberum hlutafélögum 71,2%. Með nútímasamskiptatækni er hægt að vinna fjölmörg störf hvar sem er án nokkurra vandkvæða. Þrátt fyrir vilja og viðleitni til að breyta því hefur árangur látið á sér standa. Lagt er til að ráðuneyti og stofnanir skilgreini hvaða störf hægt er að vinna utan veggja ráðuneytis. Til að byrja með verði stefnt á að því að 10% auglýstra starfa verði skilgreind með þeim hætti og þau auglýst þannig að um störf án staðsetningar sé að ræða.

Staðarval fyrir ríkisstarfsemi.

Á vegum ríkisins og stofnana þess er sífelld þróun sem kallar á breytingu á fyrirkomulagi þess hvernig verkefnum er sinnt. Oft gerist það með því að nýjar stofnanir eru settar á laggirnar og oftast er þeirri nýju starfsemi valinn staður í Reykjavík eða að minnsta kosti á höfuðborgarsvæðinu.

Þegar stofnað er til nýrrar starfsemi gefst kjörið tækifæri til að kanna hvort ekki sé hægt og beinlínis hagkvæmt að velja staðsetningu úti á landi. Lagt er til að slík könnun verði fastur hluti í því ferli sem fram fer við undirbúning að því að setja á fót nýja starfsemi eða stofnun.

Fjórða iðnbyltingin.

Mikilvægt er að horfa til tækniþróunar og sjálfvirkni sem tekur að hluta við af hefðbundnum störfum, fjórðu iðnbyltingarinnar svokölluðu. Byggðaáætlun getur stutt við verkefni sem auka tækniþekkingu og hagnýtingu nútímataækni í ýmsum atvinnugreinum, svo sem í ferðaþjónustu, fjarheilbrigðisþjónustu o.fl. Þá eru mikil tækifæri víða um land í hagnýtingu líftækni, t.d. framleiðsla virkra lífefna úr þörungum, sjávarfangi og landbúnaði. Einnig eru önnur tækifæri tengd ríkulegum auðlindum í náttúru landsins, t.d. í tengslum við jarðvarma.

C. Sjálfbær þróun byggða um land allt.

Brothættar byggðir.

Breyttir atvinnuhættir, aðrar kröfur um atvinnutækifæri, ekki síst vegna aukinnar menntunar, kröfur um þjónustu, bæði af hálfu opinberra aðila og einkaaðila, valda því að mörg byggðarlög eiga undir högg að sækja og á stórum svæðum hefur íbúum fækkað mikið. Á

síðustu árum hefur aldurssamsetning íbúanna breyst mjög sem gerir enn erfiðara en ella að halda uppi og bjóða upp á þá þjónustu sem nútíminn krefst. Að hluta er þróunin vegna tæknibreytinga. Byggðir sem erfiðast eiga að þessu leyti eiga jafnvel í erfiðleikum með að notfæra sér opinber stoðkerfi. Með verkefninu „Brothættar byggðir“ hefur verið leitast við að styðja þær byggðir til sjálfbærni með því að leiða fram vilja og skoðanir íbúanna sjálfra og leita lausna á forsendum þeirra í samvinnu við þá sem koma að málum byggðarlagsins og láta sig framtíð þess varða. Verkefnið hefur þótt takast vel, líka að mati hlutlausra matsaðila sem skilufðu niðurstöðum til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins 2015. Þykir verkefnið hafa skilað þeim árangri að lagt er til að því verði haldið áfram og að hægt verði að taka inn í það ný byggðarlög sem þess óska og þurfa.

Húsnæðismál.

Víða um land er staðan á húsnæðismarkaði sú að söluverð íbúðarhúsnæðis er miklu lægra en byggingarkostnaður jafnvel þó að skortur sé á íbúðarhúsnæði og mikil eftirspurn. Á þessum stöðum hefur lítið sem ekkert verið um nýbyggingar íbúðarhúsnæðis. Þá er víða húsnæðisekla, jafnvel á litlum þéttbýlissköðum þar sem íbúum hefur fækkað og hún kemur í veg fyrir fólksfjölgun á þessum stöðum.

Með lögum um almennar íbúðir, nr. 52/2016, er komin leið til að taka á þeim vanda sem skortur á leiguhúsnæði er en eftir stendur að stuðla að byggingu íbúðarhúsnæðis á frjálsum markaði. Mikilvægt er að hvetja einstaklinga til byggingar íbúðarhúsnæðis á framangreindum svæðum og vænlegast að ríki og sveitarfélög veiti stofnstyrki til byggingar íbúðarhúsnæðis á frjálsum markaði.

Lykilatriðið í því samhengi eru m.a. samræmdar húsnæðisáætlanir sveitarfélaga þar sem sveitarfélög greina til lengri og skemmri tíma þörf á uppbyggingu húsnæðis og helstu áskoranir og tækifæri í húsnæðismálum. Íbúðalánasjóður hóf á árinu 2017 að halda utan um slíkar samræmdar áætlanir en nauðsynlegt er að styrkja lagagrundvöll fyrir slíkri vinnu sem og gagnaöflun af hálfu sjóðsins til að auðvelda sveitarfélögum áætlanagerðina.

Afskrift námslána.

Erfitt hefur reynst að fá fólk með framhaldsmenntun til starfa á svæðum þar sem íbúum fækkar jafnvel þótt störf við hæfi standi að einhverju marki til boða. Mikilvægt er að takist að ráða í þær stöður sem krefjast langskólamenntunar. Annars verða íbúar að sækja ýmiss konar sérfræðipjónustu um langan veg með ærnum kostnaði. Með afskrift hluta námslána skapast sterkur hvati til búsetu og starfa þar sem slíkt er í boði og afskrift gæti verið meiri hjá þeim stéttum sem mestur skortur er á.

Þjónusta við innflytjendur.

Nýbúum hefur fjölgað hér á landi síðustu ár og fyrirsjáanleg er áframhaldandi fjölgun þeirra á næstu árum. Mikilvægt er að nýbúum sé veitt aðstoð við aðlögun að íslensku samfélagi með fræðslu um það og þá fyrst og fremst um íslenskt mál. Sveitarfélög hafa annast fræðslu fyrir innflytjendur og er mikilvægt að ríkið veiti sveitarfélögum aukinn fjárhagsstuðning í samræmi við vaxandi fjölda nýrra íbúa.

Fjarlækningar og velferðarþjónusta.

Þróun heilbrigðiskerfisins síðustu ár hefur haft í för með sér samdrátt auk þess sem áhersla hefur í vaxandi mæli verið á málefni aldraðra. Mjög er horft til fjarskipta í samskiptum heilsugæslulækna og sérfræðilækna, fjarlækninga og þjónustu við þá sem geta búið á heimili

sínu þrátt fyrir líkamlegar og andlegar takmarkanir. Sú þjónusta verður að vera nærþjónusta og með henni má bæta búsetuskilyrði margra.

Tækniþróun skapar nýja möguleika til þess að veita þjónustuna en samt er nærtækast að hún sé falin sveitarfélögum sem þegar starfrækja velferðarþjónustu á ýmsum sviðum, mismunandi eftir aðstæðum. Í nýlegri skýrslu Norrænu ráðherranefndarinnar, State of the Nordic Region, er bent á að rafrænar lausnir geti aukið aðgengi að heilbrigðisþjónustu og því skili fjárfesting á því sviði sér mjög vel og dragi úr ójafnræði. Netsamtöl við lækna eru að verða algengari annars staðar á Norðurlöndunum. Í öllum þessum samanburði getur Ísland gert mun betur.

Fjölmiðlar.

Fjölmiðlun á landsbyggðinni á undir högg að sækja. Tekjumöguleikar eru takmarkaðir vegna lítilla markaðssvæða. Eftirspurn eftir bæði fréttum og þáttum sem fjalla um staðbundna viðburði er þó til vissulega til staðar, a.m.k. meðal heimafélks og brottfluttra. Fjölmiðlar sem ná til landsins alls sinna flestir minni byggðarlögum aðeins takmarkað. Fagleg fjölmiðlun er mikilvæg til að viðhalda sjálfsmýnd íbúa, kynna mismunandi byggðarlög og auka þar með á sameiginlega vitund og samstöðu. Mikilvægt er að styrkja starfsemi staðbundinna fjölmiðla bæði vegna vinnslu fréttar og þáttagerðar.

Í nýlegri skýrslu nefndar um rekstrarvanda fjölmiðla er bent á að koma megi til móts við svæðisbundna fjölmiðla með niðurgreiðslu á póstburðargjöldum.

Menntun.

Menntunarskilyrði eru ein meginforsenda fyrir sjálfbærri byggðarþróun í því skyni að samfélög nái að endurnýja sig og fást við síbreytilegar aðstæður.

Töluverður munur er á menntunarstigi íbúa eftir einstökum landshlutum og sérstaklega er munurinn mikill í samanburði höfuðborgarsvæðis og landsbyggðar. Samkvæmt greiningu sem unnin var fyrir Bygðastofnun árið 2015 (gögn frá 2011 og 2012) kemur í ljós að hlutfall íbúa með grunnskólapróf eða minna sem mestu menntun er um helmingi hærra á landsbyggðinni en á höfuðborgarsvæðinu og er munurinn öfugur þegar skoðaðar eru tölur um háskóla-menntun. Hlutfall íbúa með stúdentspróf er aftur á móti svipað á milli landshluta eða um 18% og heldur stærri hluti íbúa landsbyggðarinnar hefur sótt sér ýmiss konar verk- og iðnmenntun en á höfuðborgarsvæðinu.

Aðgengi að menningarstarfsemi.

Á grundvelli aðgerðaáætlunar um menningu barna og ungmenna 2014–2017 sem byggist á menningarstefnu stjórnvalda hefur verið stofnað til verkefnisins „List fyrir alla“ sem leggur megináherslu á menningu fyrir börn og menningu með þeim. Tilgangur verkefnisins er að jafna aðgengi barna og ungmenna að fjölbreyttum og vönduðum listviðburðum óháð búsetu og efnahag. Á tíu ára grunnskólagöngu er stefnt að því að nemendur öðlist sem kostur er góða yfirsýn og kynnist fjölbreyttum listformum. Leitast verður við að sem flestar listgreinar fái notið sín innan verkefnisins.

Frá árinu 1992 hefur mennta- og menningarmálaráðuneyti stuðlað að því að gerðar hafa verið faglegar, samanburðarhæfar rannsóknir á högum, líðan og aðstæðum barna og ungmenna. Niðurstöður þeirra hafa verið kynntar árlega undir heitinu „Ungt fólk“. Rannsóknirnar eru gerðar með reglulegu millibili meðal nemenda í 5. til 10. bekk í öllum grunnskólum landsins og einnig í öllum árgöngum framhaldsskólanna. Góður árangur hefur náðst í forvörnum frá árinu 1992 og hafa rannsóknirnar reynst öflugt vöktunartæki til að bregðast við

breytingum á samfélaginu og taka á ýmsum vandamálum meðal ungs fólks. Úrvinnsla og þekking á niðurstöðum rannsókna sem þessum kemur að miklum notum í að efla og bæta lífsskilyrði ungs fólks, sérstaklega í minni samfélögum. Rannsóknirnar eru liður í vöktun og þarfagreiningu á þjónustu við börn og ungmenni og styður við stefnumótunarvinnu sveitarfélaga í málefnum ungs fólks. Þessar rannsóknir hafa sýnt sig að vera nauðsynlegar til að fylgjast með áhrifum samfélagsins á lífsgæði barna og ungmenna.

Ferðakostnaður vegna íþróttar.

Einn af stærstu þáttum í rekstri hvers íþróttafélags er ferðakostnaður. Kostnaðurinn er hins vegar eins og gefur að skilja ákaflega mismunandi eftir staðsetningu íþróttafélaga á landinu. Í mörgum tilfellum er um að ræða fjölda ferða liða og einstaklinga til suðvesturhornans á hverju keppnistímabili þar sem liðin eru flest. Dæmi eru um, ef horft er til einstakra deilda í íþróttafélögum, að samanlögð vegalengd allra flokka til að sækja keppni nemi tugum þúsunda kílómetra á einu keppnistímabili. Oft lendir ferðakostnaður vegna keppnisferða á foreldrum og forráðamönnum iðkenda og því getur íþróttaiðkun ungs fólks staðið og fallið með efnahag foreldra. Íþróttástandun er mikilvæg í hverju byggðarlagi enda talin ein af bestu forvarnaaðgerðunum fyrir ungt fólk. Mikilvægt er því að styðja við möguleika ungs fólks til að stunda íþróttir og taka þátt í heilbrigðri keppni við jafnoka sína.

Á fjárlögum ársins 2016 voru veittar 100 millj. kr. til ferðasjóðs Íþróttasambands Íslands. Markmið sjóðsins er að koma til móts við íþróttafélög vegna kostnaðar þeirra af ferðalögum innan lands, sérstaklega þeirra sem eiga um langan veg að fara til að taka þátt í viðurkenndum mótum.

Sóknaráætlanir landshluta.

Sóknaráætlanir landshluta eru nýsköpun í íslenskrí stjórnsýslu og tilraunaverkefni sem unnið er í nánú samstarfi ríkis og sveitarfélaga. Forsögu sóknaráætlana landshluta má rekja til ársins 2011 þegar byrjað var að þróa hugmyndafræðina innan Stjórnarráðsins. Vorið 2012 var stýrihópur Stjórnarráðsins um byggðamál skipaður (þá undir heitinu stýrinet Stjórnarráðsins um sóknaráætlanir) og um haustið hófu allir átta landshlutarnir vinnu við gerð fyrstu sóknaráætlana og skipuðu samráðsvettvanga sem tóku þátt í þeirri vinnu. Landshlutarnir eru höfuðborgarsvæðið, Suðurnes, Vesturland, Vestfirðir, Norðurland vestra, Norðurland eystra, Austurland og Suðurland.

Sóknaráætlanir landshluta eru þróunaráætlanir sem fela í sér stöðumat, framtíðarsýn, markmið og aðgerðir til að ná þeim markmiðum. Forgangsröðun verkefna í hverjum landshluta byggist á sóknaráætlun hans. Þannig er fjármunum sem varið er til verkefna á sviði atvinnu-, byggða- og menningarmála ráðstafað af heimamönnum samkvæmt áherslum sem mótaðar hafa verið af breiðum hópi þeirra. Sóknaráætlunum er ætlað að stuðla að jákvæðri samfélagsþróun, treysta stöðir menningar og auka samkeppnishæfni hvers landshluta, sem og landsins alls. Markmiðið er jafnframt að einfalda samskipti ríkis og sveitarfélaga og tryggja gagnsæi við úthlutun og umsýslu opinberra fjármuna.

Aðferðafræði sóknaráætlana byggist á miklu samráði og samvinnu. Samvinna ríkis og sveitarfélaga fer fyrst og fremst fram í gegnum stýrihóp Stjórnarráðsins um byggðamál og landshlutasamtök sveitarfélaga. Samvinna ráðuneyta fer fram í gegnum stýrihópinn og samvinna sveitarfélaga og helstu haghafa í landshlutum fer fram í gegnum landshlutasamtök sveitarfélaga og samráðsvettvang þeirra um sóknaráætlanir.

Samkvæmt samningum um sóknaráætlanir landshluta renna framlög ríkisins annars vegar til uppbyggingarsjóða og hins vegar til áhersluverkefna. Hver landshluti ákveður skiptinguna

en þó skal að lágmarki setja 55% framlags ríkisins til uppbyggingarsjóða. Uppbyggingarsjóðir eru samkeppnissjóðir sem hafa það hlutverk að styrkja menningar- og nýsköpunarverkefni, auk annarra verkefna sem falla að sóknaráætlun hvers landshluta. Úthlutunarnefnd fer fyrir hverjum sjóði, skipuð heimamönnum. Áhersluverkefni eru samningsbundin verkefni sem hafa beina skírskotun til sóknaráætlunar landshlutans og áherslna samráðsvettvangs. Áhersluverkefnin eru samþykkt af stjórn landshlutasamtakanna og þurfa að hljóta staðfestingu stýrihóps Stjórnarráðsins um byggðamál.

Framlag ríkisins til samninganna kemur frá tveimur ráðuneytum, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og mennta- og menningarmálaráðuneyti. Við skiptingu þeirra milli landshluta er notað reiknilíkan þar sem tekið er tillit til íbúafjölda, atvinnusóknarsvæða, atvinnuleysis, íbúabróunar, útsvars og fjarlægðar frá Reykjavík. Samningurinn við höfuðborgarsvæðið er frábrugðinn samningunum við aðra landshluta en þar er ekki sérstakur uppbyggingarsjóður og fjármagnið sem rennur til höfuðborgarsvæðisins er því talsvert lægra. Með sóknaráætlunarverkefninu var höfuðborgarsvæðið í fyrsta sinn markvisst tekið með í byggðabróunarverkefni og leiddi það meðal annars af sér að ný byggðáætlun nær nú í fyrsta skipti til landsins alls.

Stýrihópur Stjórnarráðsins um byggðamál fer með eftirlit og umsýslu með samningum um sóknaráætlanir landshluta. Hópurinn er skipaður sérfræðingum úr öllum ráðuneytum og framkvæmdastjóra Sambands íslenskra sveitarfélaga. Áheyrnarfulltrúar eru frá landshlutasamtökum sveitarfélaga og Byggðastofnun. Hlutverk stýrihópsins er að auka og efla samhæfingu innan Stjórnarráðsins í málefnum sem snúa að byggðamálum og tryggja virkt samráð við sveitarstjórnarstigð í málaflokknum. Samkvæmt erindisbréfi vinnur stýrihópurinn út frá þeirri skilgreiningu að „byggðamál eru 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 fjar-skipta.“

Í greinargerð stýrihópsins um framvindu samninga og ráðstöfun fjármuna árið 2015 kemur m.a. fram að á fyrsta starfsári uppbyggingarsjóðanna, árið 2015, bárust sjóðunum sjö samtals 1.120 umsóknir. Heildarupphæð umsókna var rúmlega 1,6 milljarðar kr. Alls voru 606 verkefni styrkt, að upphæð 457 millj. kr. Samkvæmt úthlutunarreglum er mótframlag styrkþega að lágmarki sama upphæð og veittur styrkur. Þannig má áætla að um 1 milljarður hafi runnið til verkefna uppbyggingarsjóða á árinu. Áhersluverkefni á landinu öllu voru 39 talsins og heildarframlag úr sóknaráætlunum til þeirra voru tæpar 222 millj. kr., að ótöldu vinnuframlagi heimamanna.

Einn þáttur í starfi stýrihópsins snýr að því að samhæfa stefnur ráðuneyta er snerta byggðamál og vera ríkisstjórn til ráðgjafar í byggðamálum. Nýju löggin um byggðáætlun og sóknaráætlanir kveða á um að í sóknaráætlunum landshluta skuli mælt fyrir um svæðisbundnar áherslur sem taki mið af meginmarkmiðum byggðáætlunar. Núverandi sóknaráætlanir taka aðeins til afmarkaðra málaflokka en stefnt er að því að tengja fleiri málaflokka og viðfangsefni við sóknaráætlanir þannig að þær geti orðið farvegur fyrir samstarf ríkis og sveitarfélaga um framkvæmd byggðáætlunar.

Leiðarljós sóknaráætlana hefur frá upphafi verið að efla og styrkja landshlutana og færa heimamönnum aukin völd og aukna ábyrgð á ráðstöfun fjármuna, enda þekkja þeir gleggst til aðstæðna. Landshlutasamtök sveitarfélaga eru almennt orðin öflugri og betur í stakk búin til að takast á við aukin verkefni.

Svæðisskipulag fyrir svæði sóknaráætlana.

Í tengslum við gerð byggðaaáætlunar vann Framtíðarsetur Íslands árið 2016 sviðsmyndagreiningar fyrir búsetuþróun á landinu til 2030. Að mati setursins, sem byggist á spám sérfræðinga, má gera ráð fyrir stóráukinni aðsókn ferðamanna til landsins næsta áratug og að flytja þurfi inn tugþúsundir starfsmanna til að anna þessari aukningu. Íslendingum gæti fjölgað á þessu tímabili um 120.000 manns, þar af á höfuðborgarsvæðinu um 85.000 manns. Þörf er á markvissum vinnubrögðum til þess að fást við þessa stórfelldu breytingu, að dreifa álagi um landið og tryggja öryggi landsmanna og ferðamanna. Ástand innanhéraðsvega sem liggja að vinsælum ferðamannastöðum er víða slæmt auk þess sem þessir vegir eru mikilvægir í daglegu lífi fólks í dreifbýli. Gert er ráð fyrir endurbótum á innanhéraðsvegum í samgönguáætlun og á vegum Stjórnstöðvar ferðamála og Ferðamálastofu er unnið að áætlun um stjórn og uppbyggingu ferðamannastaða fyrir árin 2017 og 2018. Mikilvægt er að samræming sé á milli viðhorfa sveitarstjórna, samgönguáætlunar og áætlunar um stjórn og uppbyggingu ferðamannastaða. Það sama gildir gagnvart meginæðum umferðar og raflína. Takmarkanir á flutningskerfi rafmagns hindra atvinnuuppbyggingu víða um land. Tryggja þarf næga raforku fyrir almenning og fyrirtæki í byggðum landsins, örugga raforkuflutninga og þrífösun rafmagns.

Almenningssamgöngur á landi hafa tekið miklum breytingum síðustu ár. Breytingarnar hafa mælst vel fyrir meðal almennings. Þörf er á að þróa þær þannig að þær nái betur út frá aðalleiðum og tengist innanlandsflugi.

Eftirsóknarvert er að sveitarfélög setji markmið og aðgerðir sóknaráætlana fram í svæðisskipulagi, þannig að þær tengist landnotkun, umferðarkerfi, almenningssamgöngum, orkuflutningum, ferðamannastöðum og þéttbýli og dreifbýli á hverju svæði sóknaráætlana.

Sveitarfélög eru hvött til að taka mið af landsskipulagsstefnu 2015–2026 við gerð svæðisskipulags.

Höfuðborgarstefna.

Byggðastefna eins og hún hefur birst í byggðaaætlunum hefur fram að þessu ekki náð til höfuðborgarsvæðisins. Með lögum um byggðaaætlun og sóknaráætlunir, nr. 69/2015, varð m.a. sú breyting að byggðaaætlun á að ná til landsins alls, þar með til höfuðborgarinnar og höfuðborgarsvæðisins. Reykjavík er höfuðborg landsins og mikilvægasta markaðs- og efnahagssvæði með nágrennanbyggðunum sem gegnir mikilvægu hlutverki fyrir þróun byggða um land allt.

Höfuðborgarsvæðið er í samkeppni við borgarsvæði erlendis frekar en aðra íslenska landshluta um fólk og fyrirtæki og samkeppnishæfni landshlutans er þannig mikilvæg fyrir aðra hluta landsins. Staða og hlutverk höfuðborgarinnar fyrir aðrar byggðir landsins þarf að vera skýr í byggðastefnu stjórnvalda og mótast af ábyrgð og skilningi eins og stefna þeirra fyrir aðra landshluta. Mótun slíkrar höfuðborgarstefnu krefst undirbúnings, samráðs og samstöðu og brýnt er að breið þátttaka verði í því verki. Við mótun höfuðborgarstefnu verður m.a. tekið mið af svæðisskipulagi höfuðborgarsvæðisins og eftir atvikum landsskipulagsstefnu.

Samkeppnisstaða og samkeppnishæfni höfuðborgarsvæðisins eru mikilvægir þættir fyrir svæðið sjálft og aðra landshluta. Upplýsingar um þróun þess í samanburði við önnur norræn og evrópsk borgarsvæði eru mikilvæg forsenda fyrir stefnumótun svæðisins sjálfs, fyrir höfuðborgarstefnu og fyrir þróun slíkrar stefnumótunar. Til þess þarf upplýsingar um þróun höfuðborgarsvæðisins sem eru sambærilegar við þær sem unnar eru fyrir erlend borgarsvæði.

Upplýsingar um borgarsvæði.

Þróun borgarsvæða byggist á breytilegum forsendum sem þarf að fylgjast með. Sem dæmi hafa stórborgir ýtt frá sér hefðbundinni starfsemi vöruhafna til þess að nýta hafnarsvæðin á vænlegri hátt fyrir þróun borganna, seilst er eftir þekkingarstarfsemi og sérhæfðri starfsemi sem byggist á sérstæðu umhverfi og svipmóti hafnarsvæðanna. Tengslanet borga og starfsemi borga eru mikilvægur þróunarþáttur en síbreytilegur. Víðtækar rannsóknir eru stundaðar á þessu sviði, upplýsingasöfnun og úrvinnsla, svo sem á vegum norrænu byggðarannsóknastofnunarinnar Nordregio og evrópska rannsóknasamstarfsins ESPON. Mikilvægt er að stofnunum ríkis og höfuðborgar verði fært að bera saman þróun og þróunaráherslur erlendra borgarsvæða og höfuðborgarsvæðisins og nýta norrænt og evrópskt samstarf þar sem þekkingu er að finna.

Byggðarannsóknir og byggðastefna.

Mikilvægt er að efla samstarf opinberra stofnana og háskóla um gagnasöfnun um byggðaþróun. Hagstofa Íslands og ýmsir aðrir opinberir aðilar safna svæðisbundnum upplýsingum um einstaklinga, fyrirtæki og sveitarfélög. Byggðastofnun fylgist lögum samkvæmt með byggðaþróun og helstu áhrifaþáttum hennar með úrvinnslu opinberra gagna og eigin gagnasöfnun. Ísland er virkur þátttakandi í Nordregio, norræni rannsóknastofnun á sviði byggða- og skipulagsmála. Hlutverk stofnunarinnar er að vera hlekkur á milli rannsókna og stefnumótunar, auka þekkingu og hæfni á sviðum sem eru mikilvæg fyrir sjálfbæra byggðaþróun og skipulag. Jafnframt tekur Byggðastofnun fyrir hönd íslenska ríkisins þátt í evrópsku ESPON-áætluninni um þverfaglegar byggðarannsóknir.

Leggja þarf meiri vinnu í rannsóknir á búferlaflutningum enda mikilvægt að afla vitneskju um ástæður þess hvar fólk velur sér búsetu. Þessi vitneskja gæti líka svarað spurningunni um það hvað byggðir geta gert til þess að ungt fólk snúi heim aftur. Lýsingu á aðstæðum sem taldar eru áhrifamiklar fyrir búferlaflutninga og efnahagsþróun má sjá í fylgiriti byggðaáætlunar, Stöðuggreining 2017. Efling byggðarannsókna er mikilvæg fyrir stefnumótun sem byggist á raunsonnum upplýsingum m.a. til þess að afla haldbetri þekkingar á áhrifavöldum búsetuþróunar.

Fylgiskjal.

Meðalatvinnutekjur og hagvöxtur eftir landshlutum.

