

Alþingi, umhverfis- og samgöngunefnd
sent í samráðsgátt Alþingis

Ísafirði 28. nóvember 2025

Umsögn; Innleiðing landsbyggðarmats í stefnumótun og lagasetningu stjórnvalda, þingsályktun mál 175, 157. löggjafarþing

Vísað er til erindis nefndarinnar frá 14. nóvember s.l. þar sem boðið er að senda umsögn um framangreint mál.

Umsögn þessi er unnin af Vestfjarðarstofu fyrir Fjórðungssamband Vestfirðinga samkvæmt samningi aðila um framkvæmd verkefna Fjórðungssambandsins.

Almenn afstaða.

Fjórðungssamaband Vestfirðinga tekur almennt undir efni þingsályktunarinnar, að þróa aðferðarfræði, skilgreina ákvæði og markmið og mælikvarða fyrir ráðuneyti og stofnanir þeirra, til að meta hverju sinni áhrif athafna stjórnvalda og lagasetningu frá Alþingi á landsbyggðirnar.

Fjórðungssamband Vestfirðinga telur að tilgreina eigi landahlutasamtök sveitarfélaga sem aðila til samráðs við upphaf stefnumótunar.

Núverandi fyrirkomulag, kostir og gallar og ávinningur af landsbyggðarmati.

Ekki er fjallað um í greinargerð þingsályktunarinnar að til staðar eru ákvæði í lögum um samskipti og samráð milli ríkis og sveitarfélaga þar sem er mögulegt að fjalla um mismunandi stöðu landsbyggða. Nefna má hér ákvæði XIII kafla sveitarstjórnarlaga (138/2011) *um samskipti og samráð ríkis og sveitarfélaga* og laga um opinber fjármál 123/2015, s.s. 11. gr, 18. gr, 20. gr.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur haft hér viðtækt hlutverk og er með stöðugt formlegt og óformlegt samtal í gangi við stjórnvöld um málefni sveitarfélaga og samfélaga um land allt. Byggðastofnun hefur einnig skilgreint hlutverk til að veita umsagnir, vera stjórnvöldum ráðgefandi og afla og úrvinnslu gagna um byggðapróun. Byggðaáætlun er síðan kjarni í stefnumörkun stjórnvalda og Alþingis um þróun byggðar í landinu. Áætlunin hefur hinsvegar takmarkað fjármagn til að vinna beint að verkefnum og er því háð því hvernig ráðuneyti, stofnanir og sveitarfélög samþætta markmið og verkefni áætlunarinnar við eigin áætlanir.

Innleiðing Samráðsgáttar stjórnvalda á árinu 2018 var verulegt framfaraskref fyrir landsbyggðir til að koma fyrr að og með skipulagðari hætti að málum, s.s. áformaskjöl um lagasetningu og undirbúning stefnuskjala. Að lokum er það gerð umsagna um þingmál á Alþingi, umsögnum sem óskað er að hálfu nefnda Alþingis frá sveitarfélögum og landshlutasamtökum þeirra eða sömu aðilar hafa frumkvæði að taka mál upp með nefndum þingsins.

Reynsla Fjórðungssambands er að framangreint samráð hefur áhrif á framgang mála er varða landsbyggðirnar, en vandinn hér er að árangur er oft tilviljanakenndur og oftar en ekki er aðgerðum settur ákveðin tíma- og fjárhagsrammi. Fjórðungssamband telur einnig að samráð stjórnvalda byggja að mestu á þeirra forsendum. Vísast hér til, að í umfjöllun mála Samráðsgátt, kemur iðulega upp hve valkvætt er vísað til umsagna í efnislegri afgreiðslu samráðsins fremur en að farið er skipulega yfir innsendar umsagnir. Hið sama gildir þegar þingmál eru lögð fram að hálfu ráðherra og þá m.a. vísað til umfjöllunar í Samráðsgátt en er þá vísað til hluta umsagna en annarra ekki getið og án frekari rökstuðnings.

Fjórðungssambandið telur að framangreindur framgangur mála geti skýrst af þeim ástæðum, að í ákvæðum laga s.s. sveitarstjórnarlaga, laga um opinber fjármál og eftirfylgni verkefna Byggsááætlunar, fylgja ekki ákvæði um markvisst vinnulag eða mælikvarðar fyrir stjórnvöld til að ganga út frá. Í þessu samhengi er því efni þingsályktunarinnar, að tekið verði upp með landsbyggðarmat áhugavert og fullt tilefni til að vinna áfram. Einnig má telja að þessi aðferðarfræði sem boðuð er í þingsályktunni muni með lagasetningu, skerpa á markmiðssetningu áætlana¹ stjórnvalda og rýnd verði markvisst hver áætluð áhrif þeirra verði eftir landsbyggðum.

Landsbyggðarmat innan sveitarfélaga og áætlanir sveitarfélaga.

Fjórðungssambandið tekur undir að beita megi landsbyggðarmati innan sveitarfélaganna og nauðsyn þess verði ríkari eftir því sem sveitarfélögum fækkar og um leið og þau stækka bæði landfræðilega sem og samfélagslega. Slík ákvæði gætu fallið undir X. kafla sveitarstjórnarlaga *Samráð við íbúa* auk þess verið þáttur eða hluti af áætlunargerð sveitarfélaganna þ.e. aðalskipulagsgerð og svæðisskipulagsgerð þar sem þar á við.

Notkun hugtaka dreifbýli og þéttbýli.

Í greinargerð þingsályktunarinnar er tilgreint að landsbyggðamat sé ætlað að vera forvarnaraðgerð gagnvart stefnumörkun sem hafi þá fylgni, að beinast að þéttbýli fremur en dreifbýli. Ekki er farið nánar í skilgreiningu hvað sé þéttbýli og hvað sé dreifbýli í greinargerð. Hinsvegar má skilja landsbyggðarmat sem tæki til að mæla og bregðast við neikvæðum frávikum af aðgerðum stjórnvalda við aðgengi að þjónustu eða annarra grunnþarfa íbúa.

Því er velt hér upp fyrir umfjöllun umhverfis og samgöngunefndar hvort það sé nægjanlega skýrt hvað sé ráðandi þáttur við vinnu að landsbyggðarmati. Er það veiting eða skortur á ákveðinni þjónustu og hagrænir þættir þar tengdir við og það skipti íbúum landsins upp, eða hvort unnið sé út fyrirfram ákveðinni skiptingu á þéttbýli og dreifbýli og landbyggðamat sett á þau svæði.

¹ nefna má hér Fjármálaáætlun, Byggsááætlun, Samgönguáætlun, Fjarskiptaáætlun, Heilbrigðisáætlun, Lýðheilsuáætlun, Farsæld barna o.s.fr.

Í fyrri nálguninni er skilgreining á þéttbýli eða dreifbýli ekki ráðandi við gerð landsbyggðamat, heldur leiði landsbyggðamat fram hvar sé ójöfnuður í skilgreindum þáttum eða líklegt að hann komi fram við tiltekin áform stjórnvalda. Byggðastofnun hefur á undanförunum árum verið að byggja upp og þróa aðferðarfræði sem nýtist hér við öflun gagna um byggðaþróun og miðlun þeirra² og sem sértæka aðgerð í Byggðaáætlun³.

Í seinni nálguninni er landinu fyrirfram skipt upp í þéttbýli og dreifbýli og þar má vísa til skiptingu landsins nú þegar. Nefna má hér tvennt, annars vegar að vísa til ákvæða EES samningsins þess efnis skilgreina beri svæði þar sem heimilt er að veita svæðisbundna ríkisaðstoð, með svokölluðu byggðakorti. Núverandi byggðakort gildir á tímabilinu 2022-2027 á starfssvæði sem er landið allt fyrir utan svæði frá Hvalfjarðarbotni að Straumsvík við Hafnarfjörð. Aðrir hlutar landsins ættu þá að falla undir landsbyggðarmat.

Hinsvegar að taka mið af nýsamþykktari þingsályktun um borgarstefnu 2025-2040 nr 1/157, sem mótuð var á grundvelli aðgerð í Byggðaáætlun⁴. Með borgarstefnu verður komið á formlegum samstarfsvettvangi ríkis og borgarsvæða um framþróun þeirra byggt á þeirra sérstöðu og sóknarfærum. Tilgreind eru tvö svæði sem falla undir borgarstefnu þ.e. Höfuðborgarsvæði á svokölluðu Hvítársvæði sem nær frá Reykjanesi austur á Selfoss og norður í Borgarnes og svo þróun á svæðisborg á Akureyri með áhrifasvæði í Eyjafirði og austur um til Húsavíkur og Mývantssveitar. Aðrir hlutar landsbyggðanna féllu þá undir landsbyggðarmat.

Fyrirvari um síðari umfjöllun.

Vestfjarðastofa og Fjórðungssamband Vestfirðinga áskilur sér síðan rétt til að fjalla um framangreint mál á síðari stigum.

F.h. Fjórðungssambands Vestfirðinga

Aðalsteinn Óskarsson, sviðsstjóri

² <https://www.byggdastofnun.is/is/utgefing-efni/maelabord> og <https://thjonustukort.is/>

³ <https://www.stjornarradid.is/verkefni/sveitarstjornir-og-byggdamal/byggdamal/adgerdaaetlun-2022-2026/stok-adgerd/?itemid=48fa9fba-1736-11ed-9baf-005056bc4727>

⁴ <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2025/10/23/Thingsalyktun-um-borgarstefnu-samthykkt-a-Althingi/>