

Samgöngu og sveitarstjórnarráðuneyti.

Umsögn. Samráðsgátt, mál S-274/2020. Grænbók um byggðamál.

Almennt má segja að vel hafi verið staðið að aðdraganda að endurskoðun Byggðaaætlunar 2018-2023 og samráð stjórnvalda við sveitarfélög og hagaðila. Grænbók um byggðamál fjallar um stöðu verkefna Byggðaaætlunar og þá mælikvarða sem settir eru til viðmiðunar og er undirbúningur að gerð Hvítbókar um stefnu í byggðamálum sem lögð verður fyrir Alþingi á 151. löggjafarþingi.

Framsetning efnis er greinargott og veitir góða yfirsýn um viðfangsefnið. Hér er haldið áfram á þeirri braut sem var mörkuð í aðdraganda nýrrar Byggðaaætlunar 2018-2023 og nú aðlöguð að nýjum lögum um tímalengd áætlana í 5 ára framkvæmdaaætlun og 15 ára langtímastefnu.

Stjórn Vestfjarðastofu í umboði Fjórðungssambands Vestfirðinga, fjallaði um umsögn Grænbókar um byggðamál á fundi sínum þann 27. janúar 2021 og afgreiddi á sama fundi. Leitað var ábendinga sveitarfélaga á Vestfjörðum um efnisatriði og þau færð inn í umsögnina auk atriða sem stjórn Vestfjarðastofu taldi mikilvæg.

Stjórn Vestfjarðastofu kynnti sér minnisblað menningarfulltrúa landshlutanna frá 26. nóvember 2020 og tillögu um verkefnið „Menningu og heilsu“ og tekur undir þær ábendingar.

Í kafla 8. Grænbókar eru settar fram atriði sem óskað er eftir að umsagnaraðilar velti fyrir sér og svari. Þessu atriðum er hér fylgt eftir því sem kostur er.

1. Hver er skoðun þín á stöðumatinu?

5.1. Alþjóðleg þróun.

Mikilvægt er að staða byggðaaætlunar sé borin saman við markmið, aðgerðir og framkvæmd byggðamála hjá nágrannaþjóðum. Eins að byggðaaætlun sé metin út frá markmiðum Sameinuðu þjóðanna, Norrænu ráðherranefndarinnar, OECD og Evrópubandalagsins.

Tekið er undir þær áherslubreytingar sem settar eru fram í töflu 1 um byggðamál og vonandi „afleiðingar“ verði „uppbygging samkeppnishæfra svæða á grunni svæðisbundinna styrkleika“. Hér telur Vestfjarðastofa að vera verði skýrt, að þetta feli í för með sér að afrakstur auðlinda innan viðkomandi svæða haldist innan svæðanna. Dæmi um framkvæmd mála, sem fer gegn þessu markmiði að mati Vestfjarðastofu, er gjaldtaka af fiskeldi samkvæmt lögum, 89/2019. Það gjald rennur til ríkissjóðs, sem setur síðan öll viðmið í hve miklu mæli þeim er útdeilt að nýju til svæða þar sem auðlindin er til staðar.

Í þessu sama samhengi vill stjórn Vestfjarðastofu vekja athygli á ályktun 65. Fjórðungsþings Vestfirðinga um nýtingu staðbundinna auðlinda til eflingar nærsamfélaga¹. Í greinargerð ályktunarinnar segir;

Sérstaða við nýtingu sjávargróðurs og grásleppu umfram aðra nytjastofna sem falla undir lög um fiskveiðistjórnun, er hversu staðbundin nýtingin er og hversu afgerandi nýtingin er fyrir vöxt og viðgang einstakra byggðarlaga. Staða samfélaga á Vestfjörðum sem nýta þessar auðlindir er einnig viðkvæm með tilliti til íbúapróunar og efnahagslegrar stöðu. Þeim til stuðnings hafa stjórnvöld og Alþingi sett markmið m.a. í Byggðaáætlun um jákvæða byggðþróun um land allt.

Að lokum vill Vestfjarðastofa lýsa stuðningi við beitingu skattkerfis að norskri fyrirmynd til að jafna aðstöðumun svæða a.m.k. þar til samkeppnisstaðan hefur verið bætt til samræmis við önnur svæði. Álíka áherslur um beitingu skattaívilnana hafa verið til umræðu í fyrri byggðaáætlunum en ekki náð framgangi.

Staða byggðarlaga er víða orðin það erfið að almennar aðgerðir eða verkefni með lítið fjármagn s.s. Brothættar byggðir, nægja ekki til að ná viðsnúningi og því væri ráð að beita ívilnunum gagnvart íbúum og laða að nýja íbúa.

5.2. Byggðapróun.

Þróun á Vestfjörðum.

Tekið er undir að lýðfræðilega þróun þarf að meta til langs tíma í senn til að geta metið þróun samfélaga. Að mati Vestfjarðastofu þarf að horfa til lengri tíma en til 22 ára (viðmið árið 1998) til að meta þróun svæða. Mikil efnahagsleg og náttúrufarsleg áföll gengu yfir Vestfirði á tíunda áratug síðustu aldar, má segja að árangur sem náðist á áttunda og níunda áratugs m.a. með skuttogaravæðingu hafa gengið að talsverðu leyti til baka.

Áhrif þessara áfalla, á íbúafjölda og aldurssamsetningu sýndu sig í margra tugaprósentu neikvæðri sveiflu. Víða erlendis yrði slík þróun ástæða til stórtækra aðgerða að hálfu stjórnvalda, en viðbragð stjórnvalda hér á landi, kom fram í þrem til fjórum umfangslitlum verkefnum á um 20 ára tímabili. Hér er ekki átt við endurnýjun og eða nýframkvæmdum í innviðum.

Fjölgun íbúa sem tilgreindur er á Vestfjörðum á síðustu 6 árum heldur ekki í við fjölgun á landsvísu. Þessi fjölgun er að mestu bundin við sunnanverða Vestfirði og rétt að benda á að fjölgunin nær um þriðjungi af þeim fjölda íbúa sem bjó á svæðinu á níunda áratug síðustu aldar. Önnur svæði á Vestfjörðum hafa staðið í stað eða gefið eftir.

¹ [alyktun-65.-fjorungsthings-byggdathroun-og-audlindastyring-.pdf \(vestfiridir.is\)](#)

Þróun á landsvísu.

Það er áhyggjuefni samþjöppun íbúa landsins á svæði sem nær frá Borgarbyggð að Mýrdalshreppi þar sem hátt í 80 % íbúa býr í dag og um 64 % á tilteknu höfuðborgarsvæði. Tekið er undir að slík einsleitni ætti að vera áhyggjuefni fyrir stjórnvöld.

Á áætlunartímabilinu verður einnig mikil fjölgun íbúa af erlendum uppruna og hlutfallsleg fjölgun þeirra innan einstaka landshluta og vert að veita því athygli í aðgerðum stjórnvalda.

Í umfjöllun um byggðapróun vantar alfarið umfjöllun um flutnings Íslendinga til og frá landinu í heild og einnig brotið niður eftir landshlutum. Væri áhugavert að skoða þann flutningsjöfnuð með tilliti til byggðapróunar og sjá hvort allir landshlutar séu með svipaða þróun eftir kyni og aldri.

Að lokum ætti í umfjöllun um byggðapróun að fjalla um mannfjöldaspá á áætlunartímabilinu og til lengri tíma litið og ræða mögulegar sviðsmyndir út frá þeim forsendum sem Byggðastofnun setti fram í Byggðabrunni á árinu 2019.

5.3. Þjónustukort

Mikilvægt er að komið hafi verið upp gagnagrunni sem upplýsi um aðgengi landsmanna að þjónustu. Vestfjarðastofa telur að taka eigi til viðbótar mælingu á þjónustu er tengist lista- og menningarstarfi.

Vestfjarðastofa telur einnig að undir þjónustukorti ætti að taka til umfjöllunar hvernig samgöngur stýra hvernig hægt er að nálgast þjónustu árið um kring og þá sérstaklega að vetri til. Ef horft er til vetrarþjónustu Vegagerðarinnar þá vekur athygli að höfuðborgarsvæðið hefur sólarhringsþjónustu og en þjónustan er takmörkuð við hluta sólarhringsins í öðrum hlutum landsins.

5.4. Þróun fjárheimilda

Það er áhyggjuefni að framlög til byggðaáætlunar og sóknaráætlana koma til með að lækka á næstu fimm árum samkvæmt fjármálaáætlun. Á sama hátt er lækkun á framlögum til atvinnuráðgjafar og til Byggðastofnunar, samtímis hefur launakostnaður hækkað verulega og auk annars rekstrarkostnaðar. Að óbreyttu mun geta aðila sem vinna að byggðamálum skerðast á áætlunartímabilinu og hefur það áhrif á framkvæmd byggðaáætlunar.

5.5. Kynja- og jafnréttissjónarmið

Mikilvægt að nálgun á kynja og jafnréttissjónarmið er fjölþætt og beita verði jákvæðri mismunum til að laga halla á þessu sviði.

Einnig verður að benda á ímynd byggða og barnvænt umhverfi skiptir konur miklu máli við val á búsetu. Aðgengi menntunar barna á öllum skólastigum skiptir virkilega miklu máli í að sveitarfélög séu samkeppnishæf og það þarf að finna leiðir fyrir börn sem ekki búa í sveitarfélögum með framhaldsskóla að stunda áframhaldandi nám og eiga möguleika á því að búa hjá foreldrum sínum.

Þegar horft er til jafnréttis þarf að hafa í huga að jafnrétti hefur víðtæka merkingu og í byggðamálum snýst jafnrétti um að tryggja að raddir landshlutanna fái að heyrast, að landsbyggðin eigi sæti við þau borð þar sem stefna er mörkuð og ákvarðanir teknar.

Stjórn Vestfjarðastofu leggur því til að almennt verði gert ráð fyrir að þriðjungur einstaklinga sem tilnefndir eru í ráð, nefndir og hópa á vegum ríkisins séu búsettir utan höfuðborgarsvæðisins. Slíkt myndi valdefla jafnt konur sem karla í landsbyggðunum.

5.6 Mat á gildandi byggðaáætlun

Það er kostur við gildandi byggðaáætlun, að mat á virkni aðgerða er auðveldari enn áður og ábyrgð aðila sýnilegri hvort sem um sé að ræða aðgerðir fjármagnaðar beint af byggðaáætlun eða eru á ábyrgð ráðuneyta.

Vestfjarðastofa lýsir hinsvegar áhyggjum af mikilli uppdeilingu aðgerða í einstaka verkefnapotta, er við veljum að kalla „pottablæti“. Reynsla hefur verið sú að úthlutun þeirra miðast yfirleitt um framkvæmd verkefna innan hvers árs og forsendur fyrir mati á umsóknum liggja oftast ekki fyrir við gerð umsókna. Sveigjanleiki að ákveðnu marki er jákvæður, en getur leitt til freistnivanda fyrir stjórnvöld að nýta verkefnapotta til að mæta málefnum dagsins, en ekki með langtímasjónarmið í huga. Þetta ber einnig að skoða í samhengi við lækkun framlaga til byggðaáætlunar þannig að svigrúm verkefnapotta minnkar að óbreyttu.

Tilgreint er að öll 54 verkefni séu hafin og þar af 14 lokið. Vestfjarðastofa lýsir vonbrigðum með verkefni B6 *Frádráttur vegna aksturs til og frá vinnu* er frestað og vísað til endurskoðunar Byggðaáætlunar. Vestfjarðastofa hefur bent á að, almenningssamgöngur í strjálbýli eru ekki til staðar og verður ekki komið á, með því fjármagni sem sett er til málaflokksins og í stefnu stjórnvalda um almenningssamgöngur, samkvæmt Samgönguáætlun. Að mati Vestfjarðastofu voru við afgreiðslu málsins tekin rörsýn á aðstæður strjálbýlis í einum landshluta en ekki horft til landsins í heild.

Vestfjarðastofa vonar að hér liggi ekki undir einhver óbirt stefna eða vilji stjórnvalda að forðast að beita sértækum skattalegum aðgerðum í byggðamálum.

5.7. Árangursmælikvarðar

Varað er við að grunnviðmið mælikvarða fyrir árið 2018 verði lagt til grundvallar til að stýra fjármagni til aðgerða þegar fram í sækir. Eins og kom fram í umfjöllun um byggðaþróun þá er núverandi staða landshluta afleiðing af langtímaþróun og mælikvarða þarf að setja með það í huga.

Fyrir Vestfirði þarf mun fleiri íbúa til að gera landshlutann sjálfbæran, hver sú tala ætti að vera þarf rannsókna við en t.d. náði fjöldi íbúa 10 þús um miðjan níunda áratuginn. Líklega þarf þessi tala vera hærri t.d. 15 þús sem væri þá markmið að tvöfalda íbúafjöldann á einhverju árabili. Þetta er mikil áskorun ef skoðuð er mannfjöldaspá Byggðastofnunar um íbúáþróun.

Varðandi B. lið um jöfnun tækifæra til atvinnu, þá telur Vestfjarðastofa nauðsyn á að bætt verði við mælikvarða er varða mælingu á framboði starfa, skipt niður á atvinnugreinar eða atvinnugreinaflokkanna t.d. frumframleiðslu, þjónustu einkaaðila og hins opinbera, nýsköpun og menntun. Það myndi endurspeglar samsetningu atvinnulífs og setja mælikvarða á hvort nýjar atvinnugreinar séu að skapa störf um allt land eða hvort misvægi sé eftir landshlutum og undirbúa viðbrögð við því.

Mæling á meðalatvinnutekjum gefur ákveðna mynd af stöðu, en telja verður nauðsyn á að fá einnig mælikvarða á framlegð fyrirtækja og getu þeirra til að greiða samkeppnishæf laun.

Með þessum tveim mælikvörðum telur Vestfjarðastofa að gefist betri mynd af getu atvinnulífs til að bjóða samkeppnishæf störf á landsvísu og alþjóðavísu.

2. Hver er skoðun þín á þeirri framtíðarsýn sem hér er sett fram?

Framtíðarsýn og tenging við hennar við heimsmarkað Sameinuðu þjóðanna er vel sett fram. Skerpa þar hinsvegar á hvað framtíðarsýn með öflugum byggðakjörnum feli í för með sér. Er markmiðið að koma á öflugum byggðakjörnum á hverju atvinnusvæði fyrir sig eða eiga þetta að vera færri og stærri byggðakjarnar sem ætlað er að þjóna stærra svæði og eð jafnvel landshluta. Minna verður einnig á mikilvægi sterkra sveita og samspil þeirra við öfluga byggðakjarna.

3. Hver er skoðun þín á þeim lykilviðfangsefnum sem hér eru sett fram?

Vestfjarðastofa telur að áherslur og leiðir sem settar eru fram séu til þess fallnar að ná árangri í byggðamálum en ítrekaðar eru áhyggjur af lækkanði fjármagni á áætlunatímabilinu.

Samþætting verkefna ráðuneyta er lykilþáttur í að ná árangri og „byggðagleraugu“ nauðsynleg í þeim efnum. Hugtökin „Byggðagleraugu“ og „Byggðavog“ mætti einnig skoðast í samhengi við umræðu um „bergmálshella“ í umræðu um þróun byggðar í landinu. Vestfjarðastofa telur að í auknu mæli sé bergmálshellir höfuðborgarsvæðis, orðin yfirgnæfandi í mörkun stefnu og viðfangsefna landsbyggðanna og endurspegli sýn höfuðborgarbúans hvernig landið skal byggjast og um nýtingu auðlinda þess, en sjónarmið landsbyggðanna verði undir.

Samþætting stefnu ráðuneyta verður einnig að ná til mörkun stefnu í nýtingu auðlinda landsins. Í umfjöllun um stöðumat er kynnt nauðsyn á samþættingu nýtingu staðbundinna sjávarauðlinda fyrir nærsamfélag. Stefnumótun í fiskeldi og stefnumótun um nýtingu 5,4% byggðatengdra aflaheimilda ætti að taka til umfjöllunar í Byggðaáætlun.

Samþætting stefnu í menningarmálum er á sama hátt nauðsynleg þó að gildandi Byggðaáætlun sýni menningar- og listastarfsemi á landsbyggðinni skilning að vissu marki með greinum eins og segir í markmiðssetningu:

A. j. Börn og ungmenni fái aðgang að menningu og listum óháð búsetu og efnahag, svo sem með auknu framboði á vönduðum og fjölbreyttum listviðburðum.

Þá er ljóst að markmiðssetning:

B. l. Áfram verði unnið að því að efla skapandi greinar sem vaxandi atvinnuveg á Íslandi.

m. Ríki og sveitarfélög vinni að því að auka möguleika listamanna til búsetu um allt land og skapi skilyrði til atvinnustarfsemi á sviði lista á öllu landinu.

eru orðin tóm þegar eina aðgerðin sem kemur að listum er – hið ágæta verkefni – *List fyrir alla*.

Vandamálið við slíka ráðstöfunar lista- og menningarframboðs utan höfuðborgarinnar er að það staðsetur landsbyggðina sem þiggjanda lista, en ekki meðvitaðan geranda og skapara.

Þetta er hugmyndafræðileg afstaða (bergmálshellir) sem hefur alvarlegar afleiðingar í raunheimum, til dæmis elur þessi afstaða á misrétti til fjölbreyttrar atvinnuþáttöku, varpar upp huglægum hindrunum á virkri þátttöku í listalífi, og kemur í veg fyrir að landsbyggðarfólk fái að spegla sig í list sem gerð er á þeirra forsendum í þeirra umhverfi. Landbyggð verður því umfjöllunarefni utanaðkomandi, en aldrei málshefjandi.

Í þessu samhengi verður að telja nauðsynlegt er að gripi verði til róttækra aðgerða til að tryggja rekstrargrundvöll atvinnuliststarfsemi utan höfuðborgarsvæðisins.

Minjavernd. Þó að minjavarsla sé inni í aðgerðaáætlun, þá ber einnig að nefna að sú hugmyndafræðilega afstaða að menningarlíf landsins fari þannig fram að höfuðborgin skapi list og landsbyggðin varðveiti minjar er birtingarmynd skekktrar skoðunar á getu og væntingum þeirra sem landið byggja.

4. Hver er skoðun þín á þeim leiðum sem lagðar eru til að farnar verði?

Tekið er undir að þær leiðir, sem voru markaðar á árinu 2018 gefi ekki tilefni til athugasemda að þessu sinni, enda er lýst áformum um að nýta reynslu jöfnum höndum til að þróa og bæta leiðir.

Mikilvægt er að tilgreindar eru fjöldi áætlana stjórnvalda sem eru nýlega afgreiddar eða eru í undirbúningi að hálfu stjórnvalda (bls 10 og bls 11) og ætlun er að Byggðaáætlun verði samhæfð við. Samtímis verður að gera kröfu á stjórnvöld að þau á sama hátt samhæfi markmið Byggðaáætlunar við aðrar áætlanir.

4. gr laga um Byggðaáætlun og Sóknaráætlanir landshluta 69/2015 gerir ráð fyrir að sóknaráætlanir taki mið af Byggðaáætlun en ekki öfugt. Því er jákvætt að mótuð verði stefna sem gerir ráð fyrir að stefnt sé á aukinni samhæfingu þessara áætlana og taki inn margbreytileika landshlutanna.

Aukin samhæfing Byggðaáætlunar og skipulagsáætlana sveitarfélaga sem nefnd er í greinargerðinni, á sama hátt mikilvæg. Til framtíðar litið má ætla, að með stækkun sveitarfélaga verði skipulagsáætlanir sá grunnur sem byggðaáætlun og sóknaráætlanir byggja á. Eins verði að horfa til samþættingar Byggðaáætlunar á skipulagsáætlunum sem ná til hafs og strandsvæða, en stefnt er á að fyrstu áætlanir fyrir strandsvæði hluta Vestfjarða og Austfjarða verði afgreiddar undir árslok 2021.

5. Hver er skoðun þín á því hvernig best sé að meta árangur byggðastefnu?

Meta á árangur út frá sjálfbærni í efnahag, samfélagi og umhverfi og hvernig þessir þættir styðja hvern annan í að ná markmiðum um blómlega byggð um land allt.

6. Annað sem þú vilt taka fram?

Stefnuskjöl stjórnvalda og þar með talin Byggðaáætlun leitast eftir að ná ákveðinni samhygð í mörkun stefnu og val á viðfangsefnum. Þær ná hinsvegar aldrei að fanga öll viðfangsefnið og þar verða stjórnvöld að meta hvort þau ætli að stíga inn í með sértækum aðgerðum.

Á Vestfjörðum er fámennasta sveitarfélag á landinu, þ.e. Árneshreppur og þar er hætt á að heilsársbúseta leggist þar af á næsta áratug eða svo. Um langa hríð hafa stjórnvöld verið með málefni sveitarfélagsins til umræðu og beitt aðgerðum m.a. í Byggðaáætlun. Þær aðgerðir ná hinsvegar ekki að fanga þann vanda sem er vöntun á innviðum og stendur allri þróun fyrir þrifum og ljóst að stjórnvöld þurfa að stíga hér inn í.

Að lokum er þakkaður veittur frestur til skil á umsögn til 28. janúar 2021 í stað 25. janúar 2021.

Ísafirði 27. janúar 2021.

f.h. Vestfjarðastofu

Aðalsteinn Óskarsson, sviðsstjóri