



31.maí 2021

Samgöngu – og sveitarstjórnarráðuneytið
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík

Efni: Umsögn SSA um Hvítbók um byggðamál, mál nr. 115/2021

Samband sveitarfélaga á Austurlandi hefur yfirfarið Hvítbók um byggðamál – Drög að stefnumótandi byggðaáætlun til 15 ára og aðgerðaáætlun til fimm ára.

Samband sveitarfélaga á Austurlandi (SSA) fagnar og þakkar þá góðu og metnaðarfullu vinnu sem lögð hefur verið í gerð Hvítbókar um byggðamál. Ljóst er að þar er góður grunnur fyrir þá byggðaáætlun sem leggja á fram nú þegar þrjú ár eru liðin frá hún var síðast lögð fram. Sérstaklega ber að fagna áherslum Hvítbókar á jafnréttismál og áherslu á skólustarf sem sést í nýjum aðgerðum í aðgerðaráætlun. Þá er vert að minnst á og þakka fyrir það samráð sem átt hefur sér stað við gerð Hvítbókarinnar.

Eftir yfirferð yfir Hvítbókina eru nokkur atriði sem SSA vill benda á.

Í 3.kafla Hvítbókarinnar um markmið, mælikvarða og áherslur er m.a. talað um mælikvarða til að meta hvernig markmiðum hefur verið náð. Í því samhengi vill SSA benda á að sumir mælikvarðanna eru óútskýrðir og ekki liggur ljóst fyrir hvort meta eigi hvern mælikvarða niður á t.d. sveitarfélög eða póstnúmer. Austurland er nú samsett úr fjórum sveitarfélögum þar af tveimur langstærstum (Fjarðabyggð og Múlaþing) sem eru fjölkjarnasamfélög. Mikilvægt er að þessir mælikvarðar verði metnir fyrir hvern byggðakjarna frekar en hvert sveitarfélag svo hægt sé að meta stöðu hvers byggðarlags fyrir sig. Þá viljum við einnig benda á að mælikvarði A: *Atvinnuþátttaka og meðalatvinnutekjur* fyrir markmið B: *Jöfnun tækifæra til atvinnu* gefur ekki í öllum tilfellum raunsanna mynd af atvinnuástandi landshluta. Á Austurlandi eru meðalatvinnutekjur háar en það stafar þó ekki af því að fleiri hálaunastörf séu í landshlutanum m.v. annars staðar heldur er tilfellið að á Austurlandi eru hlutfall þeirra sem starfa á sjó eða í vaktavinnu hátt sem endurspeglar háar tekjur m.a. af völdum vaktaálags. Varla er „jöfnunin“ sem stjórnvöld stefna að fólgin í því að landsbyggðarfólk vinni meira til að hafa samkeppnishæfar tekjur.

Í 4.kafla er sagt frá skýrslu Samgöngu – og sveitarstjórnarráðherra um framvindu gildandi byggðaáætlunar og sagt að þar komi fram að vinna í tengslum við flestar aðgerðir hennar sé langt komin eða lokið. SSA gagnrýnir hvernig staða aðgerða í gildandi byggðaáætlun er metin. Má í því samhengi benda á aðgerð *B.06 Frádráttur vegna aksturs til og frá vinnu* sem sögð er lokið þrátt fyrir að ekki hafi verið gripið til aðgerða til að ávarpa verkefnismarkmiðið sem skilgreint var. Sömuleiðis er illskiljanlegt að aðgerð *B.10 Jöfnun á aðstöðumun milli flugvalla* sé sagt lokið á grunni þess að fyrir liggja tillögur en ljóst er að aðstöðumunur flugvalla hefur svo sannarlega ekki verið

jafnaður og þannig verkefnismarkmiðinu ekki fullnægt. Nefna má fleiri dæmi t.d. aðgerð A.01 *Ísland ljóstengt* (sögð lokið en í texta segir að verkefninu muni ljúka fyrir árslok 2021). Í sumum tilfellum væri meira gagnsæi fólgið í því að segja frá raunverulegri stöðu aðgerða og þá upplýst um ástæður þess ef tilætlaður árangur hefur ekki náðst.

Fimmti kafli Hvítbókar er aðgerðaáætlun til fimm ára. Þar eru ýmsar nýjar aðgerðir samanborið við gildandi aðgerðaáætlun meðan annað hverfur af áætlun. Í gildandi byggðaáætlun eru 54 aðgerðir á aðgerðaáætlun og 48 áherslur. Í Hvítbók um byggðamál eru aðgerðirnar jafnmargar áherslunum, 43 talsins.

Neðangreint eru dæmi um nokkrar aðgerðir sem hverfa af áætlun (e.t.v. án tilætlaðs árangurs) eða breytast

Fyrst ber að nefna aðgerð B.10 *Jöfnun á aðstöðumun á millilandaflugvöllum* sem hverfur af áætlun miðað við tillögur í Hvítbók. SSA harmar aðgerðarleysi í þessum málum og leggst alfarið gegn því að aðgerðin hverfi af áætlun. Litlum sem engum árangri hefur verið náð í málaflokknum og miðað við stefnumörkun stjórnvalda um opnun alþjóðagáttanna á Egilsstöðum og Akureyri er óskiljanlegt að ekki sé búið að grípa til ráðstafana í samræmi við aðgerð B.10. SSA fer fram á að aðgerðinni verði haldið inni í nýrri aðgerðaáætlun og unnið að nauðsynlegum úrbótum í takt við upphaflegt verkefnismarkmið.

Aðgerð A.03 *Efling rannsóknar og vísindastarfsemi* hverfur af aðgerðaáætlun. SSA þykir miður ef til stendur að taka aðgerðina út án þess að nokkuð sambærilegt komi í staðinn sérstaklega í ljósi þeirrar miklu uppbyggingu sem nú er fyrirhuguð tengt háskólastarfsemi á Austurlandi.

Aðgerð B.06 *Frádráttur vegna akstur til og frá vinnu* hverfur en í stað kemur aðgerð B.05 *greining atvinnusóknar* í nýrri aðgerðaáætlun. Æskilegra væri að aðgerðin væri endurhuguð á þann hátt að aðgerðirnar yrðu sameinaðar í eina aðgerð þannig að í kjölfar greiningarinnar (gefi hún tilefni til) yrði ráðist í upphaflegu aðgerðina.

Aðgerð B.02 *Orkuskipti og betri orkunýting* í Hvítbókinni sameinar nokkrar aðgerðir úr gildandi aðgerðaáætlun m.a. A.15 *Uppbygging innviða fyrir endurnýjanlega orku á landi og í höfnum*, B.02 *Flutningskerfi raforku og aukið orkuöryggi*, B.03 *Stuðningur við byggingu smávirkjana* og C.05 *Varmadæluvæðing á köldum svæðum*. Bent er á að aðgerðin er umfangsmikil og erfitt að skilgreina hvenær henni verður lokið.

Að lokum telur SSA aðgerð B.08: *Fjarvinnslustöðvar* taka jákvæðum breytingum milli aðgerðaáætlana þar sem þau verkefni sem stofnanir geta ráðist í eru útvíkkaðar umstalsvert.

Aðgerðir sem hverfa af aðgerðaáætlun en eru inni á áætlun sem áherslur

Nokkrar mikilvægar aðgerðir af gildandi aðgerðaráætlun hverfa af aðgerðaáætlun Hvítbókar en koma inn sem áherslur. SSA telur það neikvæða þróun aðallega af þremur ástæðum:

- Enginn ábyrgðaraðili er tiltekinn við áherslur Hvítbókar um byggðamál. Ef enginn ber ábyrgð á aðgerð/áherslu minnkar það líkur á að verkefni klárast. Það væri þá til betrunar ef tilgreindur yrði ábyrgðaraðili við áherslurnar þar sem því er við komið.
- Þegar stjórnvöld meta árangur í framvindu byggðaáætlunar horfa þau til þess hvernig gengur með aðgerðaáætlun og því líkur á að meiri áhersla sé lögð á aðgerðaáætlun frekar en áherslur byggðaáætlunar. Þessu til stuðnings viljum við benda á texta á bls. 14 í Hvítbókinni sjálfri en þar stendur: „Í skýrslu samgöngu – og sveitarstjórnarráðherra til Alþingis í desember 2020 er gerð grein fyrir framvindu gildandi byggðaáætlunar. Þar kemur fram það mat Byggðastofnunar að vel hafi tekist til um framkvæmd hennar og er vinna í tengslum við flestar aðgerðir ýmist langt komin eða lokið. [...] Að mati stofnunarinnar er framsetningin skýr og dregur vel fram hvar skórin kveppir og hvaða aðgerða er þörf.“
- Margar áherslur Hvítbókar um byggðamál eru ekki studdar með aðgerðum og því í nokkrum tilfellum óljóst hvernig til stendur að ná þeim fram.

Af ástæðum sem listaðar eru hér að framan þá er athygli vert að eftirtaldar aðgerðir af núverandi aðgerðaáætlun sé ekki lengur að finna á aðgerðaáætlun heldur sem áherslur (í útvíkkuðu/breyttu formi). Óljóst er í núverandi Hvítbók með hvaða hætti ná á þessum áherslum fram.

- B.11. *Flughlíð inn í landið*
- C.12. *Kynning og innleiðing áfangastaðaáætlana (uppbygging og þróun ferðamannastaða).*
- B.15. *Mat á árangri á úthlutun byggðakvóta.*
- C.03. *Stuðningur við einstaklinga – námslán*
- C.15. *Vaxtarsvæði*

Áherslur án aðgerða

Athygli vekur að af 43 áherslum Hvítbókar um byggðamál eru 20 sem ekki eru eða illa studdar með aðgerðum. Það er miður þar sem það minnkar líkur á því að áherslunum verði náð sbr. röksemdafærslu að ofan. Þær áherslur sem æskilegt væri að styrkja með aðgerðum eru eftirfarandi:

- **Áherslur fyrir markmið A: Jafna aðgang að þjónustu**
 - a) Opinber grunnþjónusta verði skilgreind í lögum sem og hvernig réttur íbúa landsins til hennar verði tryggður óháð búsetu.
 - b) Opinber stefnumörkun verði samhæfð eins og kostur er og áhrif hennar á þróun búsetu metin.
 - i) Aðgengi að innviðum fyrir vistvæn farartæki verði til staðar um allt land
 - l) Íbúar landsins, ekki síst börn og ungmenni, hafi aðgang að menningu, listum, íþróttum og öðrum tómstundum óháð búsetu og efnahag
 - m) Starf- iðn- og tækninám verði eftl.


- n) Háskólar leggi áherslu á aukið framboð náms í fjar - og dreifnámi og efla samstarf sín á milli, m.a. um sameiginlegar prófgráður og svæðisbundnar lausnir.
- **Áherslur fyrir markmið B: Jafna tækifæri til atvinnu**
 - a) Lögð verði áhersla á mikilvægi áframhaldandi uppbyggingu innviða, bæði efnislegra og félagslegra, og að taka þurfi mið af ólíkri stöðu og þörfum kynja og aldurshópa og byggja á hugmyndafræði altæktrar hönnunar
 - e) Nýttar verði ívilnanaheimildir laga um Menntasjóð námsmanna, nr. 60/2020, til endurgreiðslu námslána vegna tiltekinna námsgreina og svæða.
 - f) Tryggðir verði fjármunir til uppbyggingar og viðhalds ferðamannastaða um land allt þar sem jafnvægi ríki á milli hagnýtingar og verndunar náttúru
 - g) Stutt verði við uppbyggingu nýrra fluggátta til landsins og þannig stuðlað jafnari dreifingu ferðamanna um landið
 - h) Staðinn verði vörður um byggðatengdar aflaheimildir smærri sjávarbyggða
 - i) Nýliðun og búháttabreytingar í landbúnaði verði auðveldaðar og brugðist verði við kröfum um bættan aðbúnað bústofns með aðgengi að lánum á sem hagstæðustum kjörum
 - k) Áfram verði unnið að því að efla skapandi greinar sem vaxandi atvinnuveg og ríki og sveitarfélög skapi skilyrði til atvinnustarfsemi á sviði lista og menningar um land allt.
 - m) Í samstarfi stjórnvalda, stoðkerfis atvinnulífsins og landshlutasamtaka sveitarfélaga verði lokið greiningu á styrkleikum einstakra svæða með tilliti til atvinnuuppbyggingar og fjárfestingaráherslur skilgreindar og á þeim grunni hvatt til grænna fjárfestinga um land allt
- **Áherslur fyrir markmið C: Stuðla að sjálfbærri þróun byggða um land allt**
 - a) Unnið verði með fjölbreytileikann og lýðfræðilega þætti á borð við kyn, aldur og uppruna og nýtt þau tækifæri sem felast í mannauðnum í hverju byggðarlagi.
 - c) Tryggt verði skilvirkt laga - og regluumhverfi til að bregðast megi við harðnandi alþjóðlegri samkeppni um fólk og fyrirtæki.
 - i) Skipan í opinberar stjórnir, ráð, nefndir og starfshópa endurspegli búsetudreifingu í landinu.
 - j) Í samstarfi ríkis og sveitarfélaga verði unið að innleiðingu Barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna, samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks og verkefni Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar um aldursvæn samfélag.
 - k) Sveitarfélög hafi fjárhagslega og faglega getu til að standa til lengri tíma undir lögbundnum verkefnum, innviðauppbyggingu og öðrum brýnum viðfangsefnum nærsamfélagsins og að fjármögnun þeirra stuðli að hagkvæmu skipulagi sveitarstjórnarstigsins og góðri nýtingu opinberra fjármuna.
 - l) Stutt verði við klasasamstarf sem tæki í byggðapróun en þar hefur hið opinbera hlutverki að gegna við að brúa markaðsbrest og styrkja innviði nýsköpunar um allt land.
 - m) Skoðaðir verði möguleikar á beitingu hagrænna hvata sem tækis í byggðapróun.
 - n) Ríki og sveitarfélög verði færari um að bregðast við áskorunum sem felast í miklum og skyndilegum vexti á einstökum svæðum.
 - o) Stutt verði við hin ýmsu form samfélags - og nýsköpunarmiðstöðva í minni byggðakjörnum.

Þær aðgerðir sem eru inni í aðgerðaáætlun Hvítbókarinnar eru um margt góðar. Það er t.d. mjög jákvætt skref að tengja aðgerðir byggðaáætlunar við aðrar stefnur/áætlanir á vegum ríkisins og stuðla þannig að samþættingu áætlana. Mikilvægt er að nýta tækifæri til samþættingar og jafnvel benda á slík tækifæri í uppsetningu aðgerðanna þannig að hámarks árangur náist. Má benda í því samhengi t.d. á að nýta tækifæri sem felast t.d. í vega – og/eða ljósleiðaraframkvæmdum við markmið um þrífösun rafmagns.

Í Hvítbók kemur margt gott fram en betur má ef duga skal og ljóst að m.a. þættir menningar og menntamöguleika í aðgerðaáætlun Hvítbókar eru heldur rýrir. Í umræðum um byggðamál skýtur hugtakið búsetugæði (e.livability) reglulega upp kollinum. Hér á landi var hugtakið búsetugæði útfært ágætlega í skýrslu sem unnin var 2014 í tengslum við greiningu á framtíð áætlunarflugs¹. Þar segir: „*Búsetugæði markast af grundvallarþáttum sem þurfa að vera til staðar til að ákveðið landsvæði teljist hæft til búsetu eða jafnvel eftirstóknarvert. Undir búsetugæði falla m.a. innviðir, aðgangur að heilbrigðisþjónustu og annarri þjónustu, atvinnu – og menntamöguleikar, aðgangur að menningu og félagslegur stöðugleiki*“. Mikilvægt er að byggðaáætlun og aðgerðaáætlun hennar endurspegli sem best ofantalin viðmið um búsetugæði.

SSA þakkar fyrir samráðið sem átt hefur sér stað og lýsir sig reiðubúið til frekari aðkomu að gerð endanlegrar þingsályktunartillögu um byggðamál.

Fh. Sambands sveitarfélaga á Austurlandi


Jóna Árný Þórðardóttir
Framkvæmdarstjóri Austurbrúar

¹ Félagshagræðileg greining á framtíð áætlunarflugs innanlands