

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
Málefnasvið: Sveitarfélög og byggðamál
srn@srn.is

Efni: Umsögn um Hvítbók um byggðamál – drög að stefnumótandi byggðaáætlun til 15 ára og aðgerðaáætlun til fimm ára, mál nr. 115/2021)

Sent í Samráðsgátt
31. maí 2021

Fyrir liggur í Samráðsgátt stjórnvalda mál nr. 115/2021, Hvítbók um byggðamál – drög að stefnumótandi byggðaáætlun til 15 ára og aðgerðaáætlun til fimm ára. Í árslok 2020 var birt í Samráðsgátt stjórnvalda Grænbók byggðaáætlunar sem ætlað var að meta stöðu byggðamála og vera grundvöllur fyrir nýja stefnumótun í byggðamálum til 15 ára. Umsagnarfrestur var gefinn til og með 25. janúar 2021 og skiluðu Bændasamtök Íslands (BÍ) inn umsögn sem hér er einnig vísað til í umsögn þessari. Í kjölfarið var skipaður starfshópur innan BÍ sem fjalla skyldi nánar um tillögur til beinna aðgerða í byggðaáætlun tengdum landbúnaði og starfsumgjörð landbúnaðargreina, enda byggðamál og landbúnaður svo nátengd að óhjákvæmilegt er að fjalla um annað án hins.

Auglýst var eftir tillögum meðal félagsmanna úr röðum bænda og starfsmanna. Starfshópurinn fundaði nokkrum sinnum og vann úr þeim tillögum sem bárust og freistaði þess að setja tillögurnar í samhengi við gildandi áætlanir og stefnumörkun. Þá voru tillögurnar jafnframt flokkaðar eftir því hvar líklegast væri að þær fengju skoðun og framgang miðað við þá verkaskiptingu sem uppi er milli ríkis, sveitarfélaga, búvörusamninga, byggðaáætlunar o.fl. Fjöl margar ábendingar bárust, m.a. við einstaka aðgerðir nógildandi byggðaáætlunar og heildarsýn til framtíðar á byggðastefnu og samþættingu hennar við aðra opinbera stefnumótun. Umsögn þessi byggir á framangreindri vinnu á vettvangi Bændasamtaka Íslands.

Bændasamtök Íslands óska eftir því að fulltrúar samtakanna fái að koma til fundar og fylgja málinu eftir. Þar yrði unnt gera grein fyrir samantekt sem fyrir liggur hjá félaginu þar sem ábendingar við tölusettar tillögur að aðgerðum í Hvítbók og nógildandi byggðaáætlun yrðu yfirfarnar lið fyrir lið.

Ljóst má vera að samþætting opinberra áætlana og stuðningsverkefna og samstarf ríkis, sveitarfélaga, félagasamtaka, fyrirtækja og einstaklinga er nauðsynlegt til að ná megi fram skilvirkni og árangri í þeim verkefnum sem undir eru í byggðaáætlun.

1. Almennar ábendingar er varða byggðaáætlun og verkefni sveitarfélaga:

Umhverfisþættir og samspil við verkefni einstaklinga/fyrirtækja

- Draga verður úr áhrifum skattlagningar á íbúa dreifbýlis umfram þá sem styttra þurfa að sækja aðföng og þjónustu.
- Skattar á jarðefnaeldsneyti eru byggðaskattar, þar sem innviðir í dreifbýli styðja ekki orkuskipti.

- Skattar á jarðefnaeldsneyti hækka flutningskostnað og auka kostnað dreifbýlisbúa við að sækja þjónustu.

Skipulagsmál, landnýting, áætlanir

Sveitarfélögin fara með skipulagsvaldið, þar sem landskipulagi sleppir og setja fram svæðaskipulag, aðalskipulag og deiliskipulag þar sem stefna í landnýtingu er sett fram á viðkomandi svæði. Í aðalskipulagi ber viðkomandi sveitarfélagi, lögum samkvæmt, að leggja fram stefnu sveitarstjórnar um landnotkun, byggðarþróun, byggðamynstur, samgöngur- og þjónustukerfi og umhverfismál í sveitarfélaginu (Skipulagslög nr. 123/2010).

Ljóst er að áherslur sveitarfélaganna eru jafn mismunandi og þau eru mörg. Tryggja þarf að ekki séu íþyngjandi kröfur varðandi uppbyggingu og þar með vilja fólks til að búa og starfa á ákveðnum svæðum. Fram komu ábendingar um:

- Ábúðarskylda landbúnaðarjarða þarf að vera til að koma í veg fyrir að þær fari í eyði.
- Skoða kosti þess að forkaupsréttur sveitarfélaga endurvakinn í lögum.
- Við gerð aðalskipulags, verði horft til landbúnaðar- og skógarnytja sem atvinnugreina með mikla vaxtar- og framtíðarmöguleika. Skilgreining, flokkun og verndun landbúnaðarlands.
- Einfalda þarf og greiða alla ferla sem snúa að verklegum framkvæmdum s.s. byggingarleyfi og minjaskráning svo flækjustig komi ekki í veg fyrir framgang verkefna.
- Koma í veg fyrir óhóflegar tafir á afgreiðslu, sbr. framkvæmdaleyfi v/skógræktar, byggingaleyfi o.fl.
- Sveitarfélög skilgreini sérstaklega landbúnaðarland.
- Stjórnsýslulög séu höfð í heiðri varðandi málshraða, andmælarétt og meðalhóf.
- Gjaldtöku þarf að stilla í hóf. Hvort sem horft er til gjalda fyrir þjónustu, umsýslu, fasteignagjöld eða annað sem tengist þjónustu sveitarfélaga.

Innviðir

Sveitarfélög eru einn af lykilaðilum í umhverfismálum og bera ábyrgð á grunnþjónustu í málaflokknum. Þar má nefna sorphirðu og meðhöndlun úrgangs, rekstur hita- og vatnsveitna svo og fráveitna. Þau gegna auk þess hlutverki á sviði loftslagsmála og má þar m.a. nefna heimsmarkmið sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun. Með breytingu á lögum um loftslagsmál 70/2012 ber sveitarfélögum að samþykkja og fylgja eftir loftslagsstefnu sem skal samræmast stefnumörkun stjórnvalda í þeim efnum. Áhersluatriði til skoðunar:

- Bæta þarf samgöngur víða í dreifbýli og þá sérstaklega vetrarþjónustu.
- Bæta þarf fjarskipti og auka fjarvinnslumöguleika og flýta aðgerðum sem stuðla að hvoru tveggja.
- Bæta þarf sorphirðu/sorpvinnslu og koma þarf á samræmdu regluverki um flokkun á rusli. Ósamræmi er milli sveitarfélaga varðandi þjónustu og gjaldtöku er málaflokknum til trafala og óhagræðis.
- Auðvelda þarf íbúum á öllu landinu að stunda markvissa flokkun og veita nærþjónustu með grenndargámum og viðlíka lausnum svo ekki þurfi að safna upp sorpi eða ferðast um langan veg til að koma því til endurvinnslu. Við sorphirðu má nýta ýmsar rafrænar lausnir við losun, sbr. strikamerki svo gjaldtaka verði í samræmi við notkun (losun).

- Koma þarf á viðunandi móttöku og úrvinnslu á úrgangi, þar með töldum lausnum til förgunar á dýrahæjum. Skoða þarf brennslulausnir eins og gert víða erlendis.
- Styrkja þarf fjarlausnir til að mæta þörfum íbúa um nærþjónustu þegar kemur að þjónustu sveitarfélaga. Rafrænar undirskriftir, umsóknir, nám, þjónustumat og fleira þ.h. má auðveldlega þróa hraðar í átt að pappírslausum viðskiptum.
- Meta þarf stöðu mála í fráveitumálum, sem víða er í ólestri, gera og fylgja eftir áætlunum til úrbóta.
- Stuðla að auknu aðgengi barna og ungmenna að félags- og íþróttastarfi. Aðgengi barna í dreifbýli að íþrótt- og tómstundastarfi sé bætt, taka þarf mið af hagsmunum þeirra meðal annars með Barnsáttmála sameinuðu þjóðanna að leiðarljósi. Hér þarf einnig að huga að því að frístundastyrkir séu samræmdir á milli sveitarfélaga og í réttu hlutfalli við þann kostnað sem þeim er ætlað að koma til móts við. Verkefni eins og Barnvæn sveitarfélög sem að ríki og sveitarfélög hafa komið á fót, styðja við þessi markmið.
- Nýta þarf í auknu mæli fjarlausnir til náms, íþrótt- og félagsstarfa og þjónustu við alla aldurshópa.
- Leggja þarf aukna áherslu á starfsmenntanám gegn um allt skólakerfið. Verklef geta og þekking er undirstaða annarra námsgreina og verkefna. Draga má úr búsetuhindrunum til náms með aukinni þróun fjarnáms á framhaldsskólastigi, lotubundnu námi, auknu svigrúmi til valgreina þar sem móðurskólar gegna lykilhlutverki.
- Skoða hvort að nýta ætti hluta tryggingagjalds til að stórefla vinnustaðanámssjóð og greiða þannig götu nemenda í starfsmenntanámi að verknámi á vettvangi.
- Horft verði til þess að styðja markvisst og í auknum mæli, nemendur á framhalds- og háskólastigi, til sérhæfingar í þeim greinum þar sem helst vantar. Gerðir yrðu gagnvirkir verkefnasamningar við nemendur og nýta mætti stuðning frá Tækniþróunarsjóði, Matvælasjóði, Sóknaráætlunum og fleiri stuðningsúrræðum.

2. Almennar ábendingar er varða byggðaáætlun og verkefni ríkisins:

Umhverfisþættir og samspil við verkefni einstaklinga/fyrirtækja/ríkisins

Landbúnaður gegnir mjög stóru hlutverki í umhverfis- og loftlagsmálum. Í aðgerðaráætlun stjórnvalda í loftlagsmálum eru aðgerðir bænda skilgreindar í núgildandi byggðaáætlun í framkvæmdaliðunum E1-E5. Þar er kveðið á um fræðslu til bænda, kolefnishlutleysi í nautgriparækt, aukna innlenda grænmetisframleiðslu, bættu nýtingu áburðar og aðgerðir til að draga úr iðragerjun. Aðgerðir bænda og landeiganda eru skilgreind í framkvæmdaliðunum I1-I5 en þar er fjallað um eflingu skógræktar, eflingu landgræðslu, endurheimt votlendis, verndun votlendis og kortlagning á ástandi lands. Þær aðgerðir sem hér eru nefndar krefjast aðkomu margra aðila s.s sérfræðinga, ráðunauta, skipulagsvalds, félagsamtaka o.fl. Samspil þessara áætlana við byggðaáætlun er nauðsynleg því með nýjum landnotum, kolefnisbindingu, og fjölbreyttari landnýtingu skapast grundvöllur til tekjuöflunar fyrir bændur/landeigendur og til breiðari aðkomu fólks sem hefur sérhæfða menntun á þessu sviði.

Skipulagsmál, landnýting, áætlanir

Þó stundum sé sagt að Íslendingar séu fámenn þjóð í stóru landi eru auðlindir á borð við jarðnæði og vatn takmörkuð gæði. Þar sem margvíslegir hagsmunaárekstrar geta komið upp við nýtingu þessara auðlinda eru skipulagsmál sífellt mikilvægari til að tryggja sjálfbærni og skilvirkni og ná fram þeim markmiðum sem sett eru fram hverju sinni. Heildarstefna er sett fram í landskipulagsstefnu sem felur í sér stefnu fyrir landið. Landsskipulagsstefna er til leiðbeiningar fyrir skipulagsgerð sveitarfélaga og aðra áætlunargerð um þróun byggðar og landnýtingu. Til að ná fram aukinni sjálfbærni þarf að vera hvati og stýring á landnotkun svo árangur náist og sérstaða hvers svæðis fái að njóta sín. Þá þurfa að vera til staðar samræmdir staðlar og mælikvarðar á sjálfbæra nýtingu og kolefnisspor. Tengja þarf inn í skipulagsgerð, náttúruvernd í tengslum við landbúnað og setja fram árangurstengda hvata til að ýta undir nýja hugsun í landnýtingu og samþættingu við menningu og samfélag. Leggja þarf áherslu á að land sem skipulagt er sem landbúnaðarsvæði, ræktarland eða annað nýtanlegt land til landbúnaðar, verði varðveitt sem slíkt. Flokka þarf land í samræmi við leiðbeiningar um flokkun landbúnaðarlands sem er ætlað að auðvelda sveitarfélögum ákvarðanatöku við aðalskipulagsgerð. Þannig er stuðlað að því að settum markmiðum í landsskipulagsstefnu, annarri stefnumótun og lögum sem tengjast málaflokknum verði náð.

Víða erlendis hefur það sýnt sig að verkefni tengd náttúru og umhverfi hafa jákvæð áhrif á byggðapróun. Einkum ef horft er til jaðarsvæða þar sem landbúnaður hefur oft verið á undanhaldi og fólksfækkun verið viðvarandi. Þar hafa byggðarlög notið góðs af þessum verkefnum og þau hafa skotið nýjum fjárhagslegum stöðum undir rekstur bænda og annarra íbúa á svæðinu og haft ýmiskonar önnur jákvæð samfélagsáhrif. Sem fyrirmynd má skoða evrópsku hugmyndafræðina sem stendur baki HNV- landbúnaðar. HNV stendur fyrir „High Nature Value“ (sem mætti útleggja á íslensku sem „Hámarks náttúru virði“) og er tengt svæðum sem hafa hátt náttúruverndargildi. Ísland er skilgreint sem slíkt svæði. Skilyrði fyrir HNV er að landbúnaður sé stundaður samhliða náttúruvernd og hvoru tveggja styðji við hitt. HNV er þ.a.l. ramma um náttúruvæna búskaparhætti, náttúruvæna umgengni um landbúnaðarland og náttúruauðlindir.

Í innsendum erindum var mest áhersla lögð á:

- Koma þarf í veg fyrir stórfelld jarðauppkaup auðmanna.
- Setja þarf ábúðarskyldu í lög svo landbúnaðarjarðir fari ekki í eyði. Forkaupsréttur sveitarfélaga getur verið ein leið í átt að því markmiði að halda við búsetu í byggðum.
- Koma þarf ríkisjörðum í landbúnaðarnot.

Innviðir

- Koma þarf förgun dýra- og plöntuleifa í betri farveg og uppfylla þær skyldur sem ríkið hefur tekist á hendur í þeim efnum. Tryggja þarf örugga meðferð sýktra vefja og huga að brennslu líkt og gert er í nágrannalöndunum. Brýnt er að koma þessum málum til betri vegar m.a. vegna afskipta ESA.
- Auka þarf stuðningur við endurvinnslu og hagkvæmar lausnir í landinu öllu þegar kemur að heildarstefnumörkun í nýtingu sorps og aukaafurða.

- Auka þarf afhendingaröryggi raforku, hraða þrífösun og stuðla að fjölbreyttari orkuöflun (smávirkanir, brennsla, vindorka o.fl.). Gera þarf átak í að yfirfara viðeigandi löggjöf og marka skýran ramma s.s. varðandi vindorkuver, virkjun sjávarfalla o.fl.
- Auka þarf jöfnun raforkukostnaðar og niðurgreiðslur vegna flutnings- og dreifingarkostnaðar. Jafnframt þarf að styðja við fjölbreytta orkuöflun og bæta orkunýtingu með beinum framlögum.
- Halda þarf áfram markvissri uppbyggingu fjarskipta, bæði þarf að tryggja ljósleiðaraaðgengi sem víðast og fyrst í gegnum *Ísland ljóstengt*, sem og loka þeim dauðu blettum sem eru í farsímaþjónustu í byggðum og þjóðvegakerfi landsins.
- Samgöngur. Jafna raforkukostnað og auka niðurgreiðslur vegna flutnings- og dreifingarkostnaðar
- Orkugeymslur – varaafli.
- Háhraðatengingar og gott símasamband forsenda fyrir námi og atvinnu í fjarvinnslu – störf án staðsetningar
- Nýta háhraðatengingar og fjarlausnir til að auka og bæta aðgengi að heilbrigðisþjónustu, menntun, atvinnu, verslun.
- Laga pósthjónustu og samþætta með annarri starfsemi – nýta þær ferðir sem farnar eru. Póstur snýst um pósthjónustu, ekki sölu minjagripa og sælgætis á þéttbýlisstöðum.
- Áframhaldandi, aukinn og markviss stuðningur við dreifbýlisverslun.
- Kostnaður við fornleifaskráningu verði greiddur af ríkinu sem fellur til við skipulagningu skógræktarsvæða.

Stuðningsaðgerðir og sameiginleg verkefni, ávinningur

- Skattaleg ívilnun, t.d. við kynslóðaskipti, einnig ganga lengra varðandi ívilnun vegna námslána.
- Skattaleg, búsetutengd ívilnun til að tryggja heilsársbúsetu í brothættustu byggðunum
- Félagsleg sjálfbærni samfélaga (störf án staðsetninga – vistun verkefna um land allt), skilgreina ákv. grunnþjónustu fyrir þegna og aðgengi að henni.
- Stuðla að auknu aðgengi barna og ungmenna að félags- og íþróttastarfi.
- Huga sérstaklega að stuðningi við börn og ungmenni í fámennustu byggðum þar sem fá tækifæri gefast til félagslegra samskipta.
- Tengja má stuðning við verkefni á vettvangi skógræktar og landbúnaðar við flest ef ekki öll heimsmarkmiðin.
- Endurskoða flutningsjöfnunarstyrki svo þeir nýtist smærri framleiðendum betur.
- Jafna flutningskostnað með fleiri leiðum.
- Skoða samgöngutengdar ívilnanir t.d. ef fólk býr við malarvegi.
- Tollvernd, uppfæra í samræmi við verðlag og stórbæta skráningu og eftirlit.
- Laga regluverk og auka stuðning við aðlögun að lífrænni framleiðslu.
- Laga regluverk varðandi byggingar og önnur mannvirki, verulega íþyngjandi og seinlegt og ekki samræmi milli sveitarfélaga varðandi flokkun mannvirkja, gjaldtöku.
- Vantar að horfa til gróðurhúsa í byggingareglugerð, s.s. gert er erlendis.
- Skoða þarf skilgreiningu og forgangsröðun „brothættar byggðir“ innan samfélaga geta verið svæði sem búa í raun við sambærilegar aðstæður eða einangrun, hluta úr ári eða árið um kring, án þess að skilgreiningin komi þar til stuðnings. Horfa þarf til

landfræðilegra-, lýðfræðilegra- og byggðasjónarmiða, raunhæfni varðandi vinnusóknarsvæði o.fl.

- Leggja aukna og raunverulega áherslu á starfsmenntanám gegn um allt skólakerfið.
- Leggja aukna áherslu á einfaldari og skilvirkari umgjörð vegna smáframleiðslu.
- Leggja aukna áherslu á fullnýtingu afurða og aukaafurða.
- Upplýsingar um stuðning við landbúnað þurfa að fela í sér gagnsæi allrar virðiskeðjunnar.
- Einfalda eftirlit, sameina, auka þannig skilvirkni og draga úr kostnaði.

Að því sögðu ítreka Bændasamtök Íslands ósk um fund þar sem unnt er að fylgja eftir ábendingum varðandi mat á þeim aðgerðum sem unnið hefur verið að í núverandi byggðaáætlun og fyrirliggjandi tillögum í Hvítbók. Bændasamtökin áskilja sér jafnframt rétt til að koma að frekari athugasemdum á síðari stigum.

f.h. Bændasamtaka Íslands

Vigdís Häsler
framkvæmdastjóri