

Desember 2020



# Grænbók um byggðamál

Umræðuskjal fyrir opið samráð

**Stjórnarráð Íslands**

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið



## **Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið**

Sölvhólgötu 7 – 101 Reykjavík

545 8200 / [srn@srn.is](mailto:srn@srn.is)

Desember 2020

Ljósmynd á forsiðu: Úr Hrísey / Einar Guðmundsson

©2020 – Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið

ISBN 978-9935-494-15-3

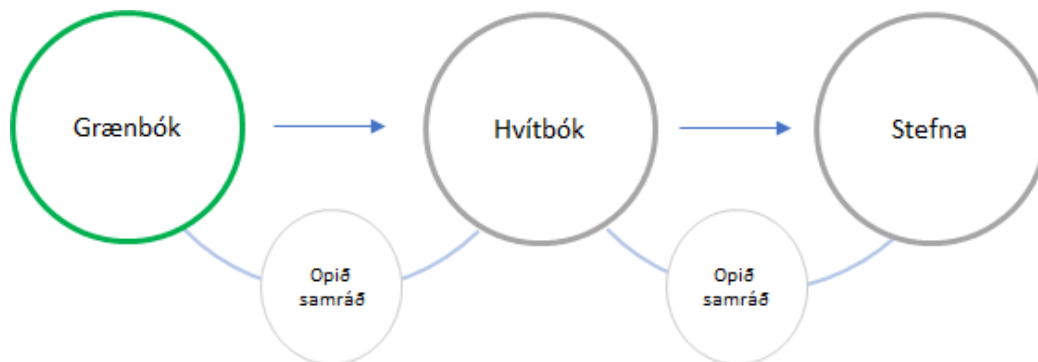
**[stjornarradid.is](http://stjornarradid.is)**

# Stöðumat og valkostir

Stöðumat og valkostir (grænbók) er greining á tilteknu viðfangsefni sem stjórnvöld hafa ákveðið að skoða nánar, ýmist sem undanfari stefnumótunar og/eða frumvarpsgerðar. Stöðumatið er hægt að setja í opið samráð á samráðsgáttinni á vef Stjórnarráðsins, þar sem almenningi og hagsmunaaðilum er boðið að taka þátt og setja fram sín sjónarmið um stöðumatið.

Stöðumat og valkostir innihalda upplýsingar um viðfangsefnið og núverandi stöðu þess. Tekin er saman sú tölfræði sem til er um viðfangsefnið, hvort sem hún er innlend eða samanburðar tölfræði við önnur ríki. Stöðumatið gefur gott yfirlit yfir lykilviðfangsefnin framundan og helstu leiðir eða áherslur við úrlausn þeirra.

Við gerð stöðumats og valkosta er framkvæmdaaðilum, samstarfsaðilum og hagsmunaaðilum jafnan boðið að taka þátt og koma sínum sjónarmiðum og sérþekkingu um málefnið á framfæri.



Að loknu samráði um stöðumat og valkosti eru niðurstöður dregnar saman og mótuð stefna sem inniheldur framtíðarsýn fyrir málefnið og markmið sem marka leiðina ásamt áherslum. Stefnu fylgir yfirleitt aðgerðaáætlun. Stöðumat og valkosti er jafnframt hægt að nota sem grundvöll fyrir frumvarpsgerð.

Þegar stefna eða frumvarp liggur fyrir fá almenningur og hagsmunaaðilar að jafnaði tækifæri til þess að koma á framfæri ábendingum sínum og sjónarmiðum í formlegu samráðsferli áður en endanleg afstaða er mótuð.

# Efnisyfirlit

<b>1. Inngangur</b> .....	<b>6</b>
<b>2. Byggðamál</b> .....	<b>7</b>
2.1 Umgjörð og skipulag byggðamála.....	7
<b>3. Samráð</b> .....	<b>9</b>
<b>4. Samhæfing áætlana</b> .....	<b>10</b>
<b>5. Stöðumat</b> .....	<b>12</b>
5.1 Alþjóðleg þróun.....	12
5.2 Byggðapróun á Íslandi.....	15
5.3 Þjónustukort .....	19
5.4 Þróun fjárheimilda .....	20
5.5 Kynja- og jafnréttissjónarmið.....	21
5.6 Mat á gildandi byggðaáætlun.....	22
5.7 Árangursmælikvarðar .....	24
<b>6. Framtíðarsýn og lykilviðfangsefni</b> .....	<b>33</b>
<b>7. Áherslur og leiðir</b> .....	<b>35</b>
<b>8. Hver er skoðun þín?</b> .....	<b>37</b>
<b>Ítarefni</b> .....	<b>38</b>

# Myndaskrá

Mynd 1: Breytingar á íbúafjölda eftir landshlutum 1998-2020.....	16
Mynd 2: Breytingar á íbúafjölda eftir landshlutum 2014-2020 .....	17
Mynd 3: Hlutfall íbúa með erlent ríkisfang í ársbyrjun 2020 eftir landshlutum .....	19
Mynd 4: Framlög til byggðamála 2005-2025 .....	20
Mynd 5: Hlutfall þeirra sem búa innan 30 km frá heilsugæslustöð.....	25
Mynd 6: Hlutfall þeirra sem búa innan 30 km frá grunnskóla .....	26
Mynd 7: Hlutfall þeirra sem búa innan 30 km frá dagvöruverslun .....	27
Mynd 8: Atvinnuþátttaka eftir landshlutum .....	28
Mynd 9: Hlutfall starfandi eftir landshlutum.....	29
Mynd 10: Meðalatvinnutekjur eftir landshlutum .....	30

# Töfluskrá

Tafla 1 Áherslubreytingar.....	13
Tafla 2 Árleg fjölgun íbúa .....	17
Tafla 3 Kynjaskipting eftir landshlutum og aldri .....	18
Tafla 4 Staða kynjanna .....	21
Tafla 5 Styrkleikar og veikleikar gildandi byggðaaætlunar.....	23

# 1. Inngangur

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. Byggðamál, málaflokkur 8.2, heyra undir samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra en snerta í eðli sínu flesta málaflokka ríkisins og ganga þannig þvert á öll ráðuneyti. Í samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytinu er lögð rík áhersla á samhæfingu stefna og í öllum áætlunum ráðuneytisins er unnið að sameiginlegri framtíðarsýn og meginmarkmiðum.

Í júní 2018 samþykkti Alþingi einróma stefnumótandi byggðaaætlun fyrir árin 2018-2024. Skömmu síðar voru gerðar breytingar á ýmsum lögum til samræmingar á áætlunum á sviði samgöngu-, fjarskipta-, sveitarstjórnar- og byggðamála, lög nr. 53/2018. Þau lög fólu meðal annars í sér breytingar á lögum um byggðaaætlun og sóknaráætlanir, nr. 69/2015. Þess efnis að ráðherra byggðamála skyldi á að minnsta kosti þriggja ára fresti leggja fyrir Alþingi tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaaætlun til fimmtán ára í senn. Þar skyldi jafnframt mörkuð aðgerðaaætlun til næstu fimm ára.

Vorið 2021 verða þrjú ár liðin frá samþykkt byggðaaætlunar og því er hafin vinna við gerð nýrrar tillögu til þingsályktunar. Lögum samkvæmt fer byggðamálaráð með verkefnisstjórn við þá vinnu, sem unnin er af starfsfólki samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis og Byggðastofnunar.

Grænbók þessari, sem hér er lögð fram í samráðsgátt stjórnvalda, er ætlað að veita upplýsingar um núverandi stöðu byggðamála. Leitast er við að svara því hvernig núgildandi byggðaaætlun hefur reynst og hverjar séu helstu áskoranir næstu 15 ára. Þá eru sett fram lykilvergátt og lagðar til leiðir til að fylgja þeim eftir.

Með grænbókinni er almenningi og haghöfum boðið að taka þátt og setja fram sín sjónarmið um stöðumatið. Að loknu samráði um stöðumatið verða niðurstöður dregnar saman og mótuð stefna til 15 ára og aðgerðaaætlun til fimm ára, í svokallaðri hvítbók. Almenningsi og haghöfum gefst þá aftur tækifæri til koma á framfæri ábendingum sínum og sjónarmiðum, áður en tillaga til þingsályktunar verður lögð fyrir Alþingi.

## 2. Byggðamál

Byggðamál snerta flesta málaflokka ríkisins. Með lögum um byggðaáætlun og sóknaráætlanir, nr. 69/2015, voru sett markmið um aukið samráð milli ráðuneyta á sviði byggðamála, innan hvers landshluta og á milli stjórnsýslustiga, jafnframt því að færa aukna ábyrgð á byggða- og samfélagsþróun til sveitarstjórna. Hér er unnið út frá þeirri breiðu skilgreiningu á byggðamálum sem m.a. er að finna í greinargerð með núgildandi áætlun. Þar er hugtakið skilgreint sem

„... öll þau viðfangsefni sem hafa áhrif á lífsgæði og samkeppnishæfni landshluta, s.s. búsetu, atvinnu og nýsköpun. Þau snúa að eflingu samfélaga, félagsauðs, atvinnulífs, menntunar, menningar, velferðarmála, samgangna og fjarskipta.“<sup>1</sup>

### 2.1 Umgjörð og skipulag byggðamála

*Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið* fer með yfirstjórn málaflokksins<sup>2</sup> og ber ábyrgð á heildarskipulagi hans og fjárveitingum. Undir málaflokkinn falla Byggðastofnun, byggðaáætlun, sóknaráætlanir landshluta, atvinnuráðgjöf á landsbyggðinni auk tveggja sjóða sem tengjast flutningsjöfnun. Það stöðumat sem hér er lagt fram afmarkast við byggðaáætlun.

*Byggðamálaráð*, sem skipað er af ráðherra skv. lögum um byggðaáætlun og sóknaráætlanir, nr. 69/2015, gerir tillögu til ráðherra um stefnumótandi byggðaáætlun ásamt fimm ára aðgerðaáætlun. Í ráðinu sitja tveir fulltrúar ráðherra og skal annar þeirra vera formaður, fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga, forstjóri Byggðastofnunar og fulltrúi þeirrar skrifstofu ráðuneytisins sem fer með byggðamál. Ráðið skipa nú þrjú karlar og tvær konur. Skipunartími ráðsins miðast við embættistíma þess ráðherra sem skipar.

*Byggðastofnun* starfar skv. lögum nr. 106/1999 og meðal hlutverka hennar er að „... efla byggð og atvinnulíf með sérstakri áherslu á jöfnun tækifæra allra landsmanna til atvinnu og búsetu.“ Þó svo að hvergi sé í lögum getið um beina aðkomu og/eða hlutverk stofnunarinnar við gerð og eftirfylgni byggðaáætlunar hefur ráðherra falið henni vinnu við undirbúning og gerð áætlunarinnar. Jafnframt hefur stofnunin fylgst með framkvæmd og árangri hennar, m.a. í samstarfi við ráðuneytið og á grundvelli gagna um þróun byggðamála.

<sup>1</sup> Sjá <https://www.althingi.is/altext/148/s/0690.html> Þessi skilgreining er jafnframt tekin upp í samþykkt ríkisstjórnarinnar um umboð stýrihóps Stjórnarráðsins um byggðamál frá 19. maí 2016 og í erindisbréfi hópsins, dags. 25. maí 2018.

<sup>2</sup> Forsetaúrskurður um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands nr. 119/7. des. 2018 með síðari breytingum. <https://www.althingi.is/lagas/150b/2018119.html> Sjá einnig lög nr. 69/2015 um byggðaáætlun og sóknaráætlanir. <https://www.althingi.is/lagas/150b/2015069.html>

*Stýrihópur Stjórnarráðsins um byggðamál* starfar skv. lögum um byggðaáætlun og sóknaráætlanir, nr. 69/2015, og er skipaður fulltrúum allra ráðuneyta og fulltrúa frá Sambandi Íslenskra sveitarfélaga og er kynjaskipting jöfn innan hópsins. Hlutverk stýrihópsins er að efla samhæfingu innan Stjórnarráðsins í málafnum sem snúa að byggðamálum, tryggja aðkomu allra ráðuneyta að undirbúningi byggðaáætlunar og tryggja virkt samráð við sveitarstjórnarstigið í málaflokknum. Þá skiptir virk aðkoma stýrihópsins verulegu máli varðandi framgang áætlunarinnar, m.a. vegna þess að stór hluti verkefna hennar er á ábyrgð viðkomandi fagráðuneyta.

*Samband Íslenskra sveitarfélaga, landshlutasamtök sveitarfélaga* og einstök *sveitarfélög* hafa margháttða aðkomu að málaflokknum. Þannig skal lögum skv. haft samráð við sambandið og einstök sveitarfélög við undirbúning byggðaáætlunar og fimm ára aðgerðaáætlunar. Aukið samspil byggðaáætlunar og sóknaráætlana landshlutanna, sem eru á hendi landshlutasamtaka sveitarfélaga, kallar svo á nánara samstarf stjórnsýslustiganna tveggja um framkvæmd áætlunarinnar.



## 3. Samráð

Sé horft til þeirrar skilgreiningar á byggðamálum sem hér er unnið út frá og fram kemur í kafla 2 er ljóst að byggðastefna á hverjum tíma hefur marga snertifleti við aðra stefnumörkun hins opinbera og þar með mikil og víðtæk áhrif í samfélaginu.

Ábyrgð á aðgerðum gildandi byggðaáætlunar er á hendi einstakra ráðuneyta og dreifist á þau öll, að undanskildum dómsmála- og utanríkisráðuneyti. Framkvæmdaaðilar eru ráðuneyti, stofnanir, sveitarfélög og stofnanir þeirra. Samstarfsaðilar um einstök verkefni eru svo allir framangreindir aðilar ásamt einkafyrirtækjum og almenningi.

Þessi breiða skírskotum er í senn ástæða og afleiðing þess mikla samráðs sem haft var við gerð áætlunarinnar. Samráðið hefur m.a. sannað sig í því að breið samstaða virðist vera í samfélaginu um inntak og framkvæmd byggðaáætlunar.

Við endurskoðun áætlunarinnar er byggt á þessum grunni og leitað eftir sem víðtækustu samráði. Á upphafsfundi endurskoðunarinnar sem haldinn var í Hafnarfirði 11. júní sl. lagði ráðherra áherslu á samráð. Sama dag var opnuð sérstök samráðsgátt á vef Byggðastofnunar þar sem kallað var eftir skoðunum á núverandi byggðaáætlun, kostum hennar og göllum, og hverjar væru helstu áskoranir framundan við mótun nýrrar áætlunar. Samráðsgáttin var opin til 11. september sl. og bárust 13 svör frá forsvarsmönnum sveitarfélaga, starfsmönnum og forsvarsmönnum landshlutasamtaka sveitarfélaga, atvinnugreinasamtökum og einstaklingum.

Í október sl. voru svo haldnir samráðsfundir með fulltrúum allra landshlutasamtaka sveitarfélaga, Sambands íslenskra sveitarfélaga, alþingismönnum og stýrihópi Stjórnarráðsins um byggðamál, alls 11 fundir. Tilgangur fundanna var fyrst og fremst að leita eftir skoðunum og sjónarmiðum á gildandi byggðaáætlun og áskorunum komandi ára. Fundirnir voru vel sóttir og umræðan á þeim opin, virk og gagnleg.

Grænbók þessi er nú lögð fram í samráðsgátt stjórnvalda þar sem allir hafa tækifæri til að senda inn umsögn eða ábendingar. Í framhaldinu verður unnið úr umsögnum og undirbúningur hafinn að ritun hvítbókar (tillögu til þingsályktunar). Hvítbókin verður síðan sett í samráðsgáttina, en áður verða haldnir samráðsfundir með framangreindum aðilum. Áætlað er að tillaga til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaáætlun fyrir árin 2021-2036 verði lögð fyrir Alþingi vorið 2021.

## 4. Samhæfing áætlana

Ávinningur af samhæfingu áætlana er fjölbættur og felur meðal annars í sér möguleika á betri nýtingu fjármuna, auknu gegnsæi og samvinnu í ólíkum málaflokkum um sambærilegar eða sameiginlegar áherslur og aðgerðir. Með samhæfingu er unnt að hámarka árangur opinberra áætlana á öllum stigum stjórnsýslunnar og auka jákvæð áhrif. Því er mikilvægt að sameina krafta og tryggja að allir hlutaðeigandi komi að því að leita lausna.

Stefnur sem samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið starfar eftir eru fjórar; byggðaáætlun, samgönguáætlun, stefna í fjarskiptum og stefna í sveitarstjórnarmálum. Í ráðuneytinu er lögð rík áhersla á samhæfingu stefna og áætlana. Til að ná sem bestum árangri eru þær settar fram með sameiginlegri framtíðarsýn og meginmarkmiðum, sem er grundvöllur samhæfingar. Málefnið mynda þannig eina heild og hefur starfsemi á einu sviði áhrif á hin. Fátt hefur til að mynda meiri áhrif á þróun byggðar en samgöngur og þá er ljósleiðaravæðingin eitt stærsta byggðamálið. Góð fjarskipti og samgöngubætur hafa svo aftur áhrif á sameiningu sveitarfélaga.

Í lögum um byggðaáætlun og sóknaráætlanir, nr. 69/2015, er kveðið á um að í byggðaáætlun skuli lýsa stefnu ríkisins í byggðamálum og samhæfingu við aðra stefnumótun og áætlanagerð hins opinbera. Byggðaáætlun hefur þannig mikilvægu samhæfingarhlutverki að gegna þar sem leitast er við að hafa áhrif á aðrar stefnur og áætlanir og draga fram byggðasjónarmið við gerð þeirra. Enda hafa byggðamál snertifleti við flesta málaflokka ríkisins. Þá gegnir stýrihópur Stjórnarráðsins um byggðamál mikilvægu samhæfingarhlutverki.

Við mótun núgildandi byggðaáætlunar var leitast við að samhæfa áætlunina við aðrar opinberar áætlanir sem í gildi voru á þeim tíma og þóttu hafa skýra byggðatengingu. Þannig snertir byggðaáætlun stefnu í fjarskiptum, samgöngumálum, heilbrigðismálum, málefnum innflytjenda, menningarmálum og umhverfismálum, svo dæmi séu tekin. Mikilvægt er að halda því til haga að allar aðgerðir byggðaáætlunar eru settar fram í nánu samráði við viðkomandi ábyrgðarráðuneyti.

Við endurskoðun byggðaáætlunar er lögð áhersla á áframhaldandi samhæfingu við aðrar opinberar áætlanir. Til viðbótar við þær áætlanir sem núgildandi byggðaáætlun tengist beint má nefna að líta þarf sérstaklega til landsskipulagsstefnu, nýsköpunarstefnu, ferðamálastefnu og orkustefnu, svo dæmi séu tekin. Auk þess er verið er að leggja lokahönd á menntastefnu, klasastefnu og landbúnaðarstefnu, sem mikilvægt er að samhæfa byggðaáætlun.

Samhæfing áætlana á ekki aðeins við gagnvart ríkinu. Þannig er gerð krafa um það í lögum um byggðaáætlun og sóknaráætlanir að í sóknaráætlunum landshluta skuli mælt fyrir um svæðisbundnar áherslur sem taka mið af

markmiðum byggðaáætlunar, landsskipulagsstefnu, skipulagsáætlunum, menningarstefnu og, eftir atvikum, annarri opinberri stefnumótun.

Landshlutasamtökum sveitarfélaga er þannig gert að taka mið af stefnumörkun ríkisins. Að sama skapi þarf ríkið í auknum mæli að taka mið af sóknaráætlunum hvers landshluta. Til þess að þetta geti gengið eftir er brýnt að gott og reglulegt samráð eigi sér stað á milli þessara aðila.

Samhliða endurskoðun byggðaáætlunar er unnið tilraunaverkefni þar sem kynja- og jafnréttissjónarmið eru skoðuð sérstaklega. Sú vinna fer fram undir leiðsögn forsætisráðuneytisins, en stefnt er að því að innan skamms tíma verði það meginregla að samhæfa kynja- og jafnréttissjónarmið allri opinberri áætlanagerð. Byggðaáætlun mun þannig ríða á vaðið.

## 5. Stöðumat

Byggðapróun sem einkennist af þéttbýlismyndun ásamt íbúafækkun, skekkum kynjahlutföllum og öldrun samfélaga í dreifbýli er ekki séríslenskt fyrirbæri. Segja má að um hnattræna meginþróun (e. global megatrend) sé að ræða og flest einkenni þessarar þróunar, í svokölluðum þróuðum ríkjum, áþekk.

Hinar undirliggjandi fræðilegu og pólitísku forsendur fyrir því að reka byggðastefnu (e. regional policy) byggjast á því að hin efnahagslega starfsemi, a.m.k. í tiltölulega frjálsu markaðshagkerfi, hafi tilhneigingu til samþjöppunar og skapi þannig svæðisbundinn mismun. Það leiði til þess að auðlindir, þ.m.t. mannauður, þeirra svæða sem verða undir í hinni efnahagslegu þróun séu vannýttar jafnframt því sem ofálag getur orðið á þeim svæðum sem eru í mestum vexti.<sup>3</sup> Samþjöppun efnahagsstarfseminnar endurspeglast svo m.a. í þéttbýlismyndun og þeim miklu búferlaflutningum sem henni tengjast.

### 5.1 Alþjóðleg þróun

Til að takast á við þessa þróun reka flest lönd í okkar heimshluta byggðastefnu af einhverju tagi. Nærtækast er að horfa til Evrópu og þá einkum og sér í lagi Norðurlandanna enda félags- og efnahagsgerðin þar einna líkust því sem er hér á landi. Framan af var lögð áhersla á að rétta stöðu þeirra svæða sem urðu undir í samkeppninni um fólk og fyrirtæki með ýmsum ívilnunum og beinum fjárframlögum. Síðar meir hefur áherslan verið að færast yfir á það að vinna með styrkleika og tækifæri einstakra svæða og byggja þannig upp samkeppnishæfar efnahagslegar heildir.

Samandregið má lýsa þróuninni sem orðið hefur í málaflöknum í okkar heimshluta frá því um miðja síðustu öld og til dagsins í dag eins og gert er í töflu 1. Mikilvægt er að hafa í huga að hér er um að ræða lýsingu á þróun sem felur í sér skörun á milli tímabila og því sýnir taflan áherslubreytingar yfir tíma fremur en einhver skýr kaflaskil.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Sjá t.d. umfjöllun hér: <https://academic.oup.com/cjres/article/6/2/179/367020> og hér: <http://www.scielo.mec.pt/pdf/got/n7/n7a02.pdf>

<sup>4</sup> Byggt á [http://www.scielo.mec.pt/pdf/got/n7/n7a02.pdf#b1s\\_19-20](http://www.scielo.mec.pt/pdf/got/n7/n7a02.pdf#b1s_19-20). Sjá einnig frekari umfjöllun í [https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/regions-matter\\_9789264076525-en#page72](https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/regions-matter_9789264076525-en#page72)

Tafla 1 Áherslubreytingar

	Hefðbundin byggðastefna	Ný byggðastefna
<b>Markmið</b>	Jafna stöðu svæða með tímabundnum ívilnunum.	Efla samkeppnishæfni á grunni svæðisbundinna styrkleika.
<b>Aðferð</b>	Á grunni einstakra atvinnugreina	Samþætt þróunarverkefni
<b>Tæki</b>	Niðurgreiðslur og ríkisaðstoð	Uppbygging „harðra“ og „mjúkra“ innviða <sup>5</sup>
<b>Gerendur</b>	Ríkisvaldið	Ýmis stjórnvöld
<b>Einingar</b>	Stjórnsýslueiningar	Félags- og efnahagsheildir
<b>Afleiðing</b>	Endurdreifing gæða frá sterkari svæðum til þeirra veikari.	Uppbygging samkeppnishæfra svæða á grunni svæðisbundinna styrkleika.

Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna, sem samþykkt voru af öllum aðildarríkjunum árið 2015 og gilda fyrir tímabilið 2016-2030, eru mikilvægur vegvísir samfélagsþróunar næstu ára. Þau mynda samþætt jafnvægi hinna þriggja stöða sjálfbærrar þróunar; hinnar efnahagslegu, félagslegu og umhverfislegu. Aðalinntak markmiðanna er jafnframt að engir einstaklingar eða hópar verði skildir eftir og því er mikilvægt að ekki sé eingöngu horft til meðaltala við árangurmælingar heldur til þess að þau hafi raunverulega náð til allra. Mörgum (jafnvel flestum) markmiðanna verður ekki náð nema með virkri aðkomu staðbundinna stjórnvalda í samvinnu við ríkisvaldið og eftir atvikum í alþjóðlegu samstarfi.<sup>6</sup>

Efnahags- og framfarastofnunin (OECD) hefur frá árinu 1999 starfrækt sérstaka nefnd til stefnumörkunar á sviði svæðisbundinnar þróunar (e. Regional Development Policy Committee). Hlutverk hennar er að skapa vettvang til greiningar, umræðu og miðlunar varðandi svæðisbundna þróun sem er staðfærð, tekur til allra stjórnsýslustiga, gengur þvert á atvinnugreinar og byggist á rannsóknum og nýsköpun. Jafnframt styður nefndin við bætt búsetugæði hvort sem er í borgum, bæjum eða dreifbýli og að svæðin hvert um sig nái að nýta tækifæri sín og stuðli þannig að sem öflugustum samfélögum.<sup>7</sup>

Evrópusambandið hefur í áratugi rekið byggðastefnu sem á sér rætur í stofnsáttmála sambandsins. Frá árinu 1986 hefur verið lögð megináhersla á að

<sup>5</sup> Harðir innviðir (e. physical/hard) eru t.d. vegir, brýr og flutningskerfi raforku en mjúku (e. soft) innviðirnir eru þjónustan sem veitt er til að halda uppi samfélagsgerðinni, s.s. menntun, heilbrigðisþjónusta, menning o.þ.h.

<sup>6</sup> <https://www.heimsmarkmidin.is/forsida/heimsmarkmidin/>

<sup>7</sup> <http://www.oecd.org/regional/regionaldevelopment.htm>

styrkja efnahagslega og samfélagslega samheldni (e. economic and social cohesion) með því að styðja við svæði sem með einhverjum hætti hafa orðið undir í samkeppninni um fólk og fyrirtæki. Framan af var áherslan á stuðning við uppbyggingu innviða og þó sú áhersla sé enn uppi hefur þunginn færst yfir á það hvernig einstök svæði geti sem best nýtt styrkleika sína til uppbyggingar sjálfbærrar þróunar innan sambandsins sem heildar. Veita þarf jákvæðum og neikvæðum áhrifum samþjöppunar efnahagsstarfseminnar athygli, byggja sem bestar samgöngu- og fjarskiptatengingar og tryggja aðgengi að grunnþjónustu. Þá sé mikilvægt að þróa samstarf og samvinnu milli svæða þar sem mörg hinna stærri úrlausnarefna, s.s. á sviði loftslagsmála, eigi sér í raun engin landamæri.<sup>8</sup>

Framtíðarsýn Norrænu ráðherranefndarinnar frá 2019 um að Norðurlöndin verði sjálfbærasta og samþættasta svæði heims fyrir árið 2030 setur ákveðinn ramma um alla stefnumótun á sviði samfélags- og byggðapróunar. Áherslurnar sem lagðar eru, græn Norðurlönd, samkeppnishæf Norðurlönd og félagslega sjálfbær Norðurlönd, snerta á öllum þremur víddum sjálfbærinnar.

Forgangsverkefni eru að: i) greiða fyrir grænum umskiptum og vinna að kolefnishlutleysi og sjálfbæru hringrásar- og lífhagkerfi, ii) efla grænan hagvöxt sem byggir á þekkingu, nýsköpun, hreyfanleika og stafrænni samþættingu og iii) efla samfelld svæði án aðgreiningar þar sem jafnrétti ríkir og sem byggist á sameiginlegum gildum og enn öflugri menningarsamskiptum og velferð.<sup>9</sup>

Sú áherslubreyting í byggðamálum sem komið var inn á hér að framan, ásamt ýmsum rannsóknum sem gerðar hafa verið, benda til þess að til að byggja aðgerðir skili árangri þurfi að byggja þær á styrkleikum (sérkennum) viðkomandi svæðis án afmörkunar við tiltekin stjórnsýslumörk, heldur sé mikilvægt að greina og vinna út frá virkum félags- og efnahagsheildum. Jafnframt sé mikilvægt að virkja til þátttöku mismunandi stjórnsýslustig, atvinnulíf og þekkingarstofnanir.<sup>10</sup>

Ef horft er til einstakra byggðapróunarverkefna þar sem unnið er með heildstæð svæði óháð stjórnsýslumörkum má nefna norskt borgarsvæðisverkefni sem rekið var á árunum 2014-2018 og hafði það að markmiði að styrkja vaxtarmöguleika þeirra (borgar)svæða sem þátt tóku og auka þekkingu á samspili viðkomandi borga/bæja og aðliggjandi svæða. Helstu niðurstöður verkefnisins voru að ¾ þeirra 37 svæða sem tóku þátt höfðu styrkt getu sína til atvinnuþróunar. Það sem einkum stuðlaði að árangri voru innri þættir á borð við efnahagslegar bjargir og samvinna innan svæðis. Þá bentu niðurstöður til þess að mikilvægt hefði verið að gera félags- efnahagsgreiningu á svæðunum

---

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/what/territorial-cohesion/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/what/territorial-cohesion/)

<sup>9</sup> <https://www.norden.org/is/declaration/framtidarsyn-okkar-2030>

<sup>10</sup> Sjá t.d. <http://www.sre.wu.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa00/pdf-ersa/pdf/89.pdf> og [https://www.researchgate.net/publication/337050372\\_What\\_Happened\\_in\\_Northern\\_Norway](https://www.researchgate.net/publication/337050372_What_Happened_in_Northern_Norway)

við upphaf verkefnisins.<sup>11</sup> Í byggðaþróunarverkefnum hafa Norðmenn einnig beitt öðrum aðferðum, s.s. jöfnun flutningskostnaðar, mismunandi tryggingargjaldi af launum, stuðningi við verslun í gegnum Merkur-verkefnið, afskriftum námslána fyrir fólk sem býr og vinnur á aðgerðarsvæðinu, lægri tekjuskatti og hærri barnabótum.<sup>12</sup> Í ljósi þess að Ísland er í sömu stöðu og Noregur gagnvart regluverki Evrópska efnahagssvæðisins hentar vel að leita í þeirra smiðju þar sem allar byggðaaðgerðir sem heimilt er að beita þar ætti að vera heimilt að beita hér að breyttu breytanda.

Í Finnlandi hefur verið unnið með nokkur verkefni, m.a. á sviði skipulagsmála, þar sem markmiðið hefur verið að styrkja samspil borga við aðliggjandi dreifbýlissvæði í þeim tilgangi að bæta grunnþjónustu en einnig samstarf varðandi landnotkun og samgöngur og styrkja þannig forsendur efnahagsþróunar á viðkomandi svæðum.<sup>13</sup>

Skosk stjórnvöld hafa, sem hluta af byggðastefnu sinni, rekið sérstaka borgarstefnu frá árinu 2011 sem byggist á þeirri sýn að með því að efla borgirnar og tengsl þeirra og samvinnu við nærliggjandi dreifbýlissvæði sé best stuðlað að sjálfbærum vexti á landsvísu um leið og tekist sé á við að skapa meiri jöfnuð í samfélaginu. Þannig styrki markmiðin um sjálfbæran vöxt og aukinn jöfnuð hvort annað og til að ná þeim sé nauðsynlegt að virkja þá krafta sem borgarsvæðin búi yfir hvað varðar þekkingarstarfsemi og nýsköpunarkraft. Í forgrunni eru fjögur áhersluatriði; alþjóðleg tengsl, aukin fjárfesting, aukin nýsköpun og aukinn jöfnuður í samfélaginu.<sup>14</sup>

Við mótun tillögu til þingsályktunar um stefnumótandi byggðaaætlun (hvítbók) verður stefnumótun og einstök verkefni á sviði byggðamála í nágrennalöndunum, þar sem vel hefur þótt takast til, skoðuð frekar.

## 5.2 Byggðaþróun á Íslandi

Lýðfræðileg þróun á borð við íbúafjölda, aldursmásetningu og kynjahlutföll er í eðli sínu langtímaþróun. Því er varasamt að draga of miklar ályktanir af skammtímaþróunum þegar verið er að skoða þróun eftir einstökum landshlutum, ekki síst þar sem þýðið er lítið eins og hér á landi. Að því sögðu geta skammtímagögn þó e.t.v. gefið vísbendingar um breytingar þó lengri tíma þurfi til að staðfesta hvort um breytta þróun sé að ræða. Hér er því annars vegar dregin upp mynd af tímabilinu 1998-2020 og hins vegar af tímabilinu 2014-2020, sem spannar tímabil síðustu og núverandi byggðaaætlunar.

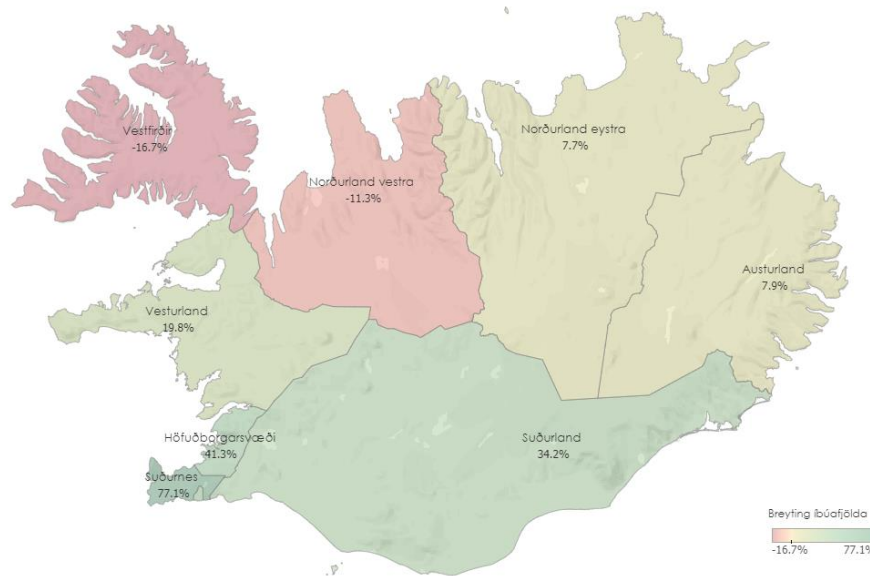
<sup>11</sup> <https://distriktssenteret.no/litteratur/evalueringen-av-utviklingsprogrammet-for-byregioner/>

<sup>12</sup> <https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/byggdamal-i-noregi-skattlagning-vatnsorkuvera-o.fl..pdf>

<sup>13</sup> <https://journals.openedition.org/belgeo/32122?lang=en#tocto1n4>

<sup>14</sup> <https://www.gov.scot/publications/scotlands-agenda-cities/pages/1/>

Á lengra tímabilinu fjölgaði landsmönnum um tæp 92.000, úr 272.381 í 364.134 eða um 33,7%. Þessi fjölgun dreifist mjög misjafnlega á milli landshluta, allt frá 77,1% fjölgun (Suðurnes) niður í 16,7% fækkun (Vestfirðir), eins og sést á mynd 1. Frekari skoðun á því hvernig þessi fjölgun dreifist leiðir í ljós að hún átti sér nánast öll stað á höfuðborgarsvæðinu og þeim svæðum sem næst því liggja. Ef það svæði sem liggur samgöngulega best við höfuðborgarsvæðinu er t. d. skoðað (hér Borgarbyggð í vestri til Mýrdalshrepps í austri) fjölgar íbúum þar heldur meira en landsmönnum í heild, eða hlutfallslega um nærri 45%. Alls staðar annars staðar á landinu fækkar íbúum á þessu tímabili og er fækkunin nærri 12%. Á því eru þó tvær undantekningar sem skipta máli í heildarmyndinni. Annars vegar fjölgar íbúum á Akureyri og nágrenni um rúm 22% (3.887) og á Fljótisdalshéraði og í Fjarðabyggð um tæp 16% (1.191).

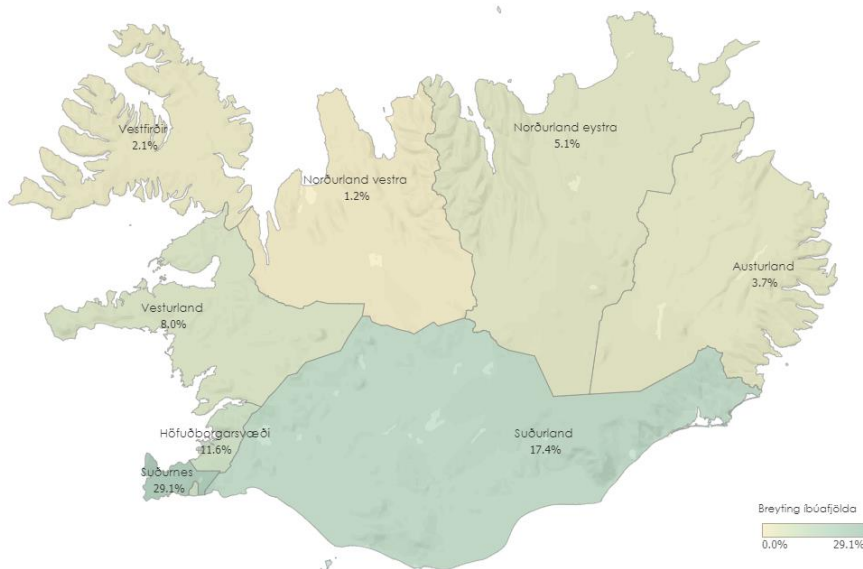


**Mynd 1:** Breytingar á íbúafjölda eftir landshlutum 1998-2020 (Heimild: Byggðastofnun).

Þessi þróun hefur m.a. leitt til þess að nú búa um 64% íbúa landsins á höfuðborgarsvæðinu. Til samanburðar má geta þess að um 36% íbúa Danmerkur búa á Kaupmannahafnar­svæðinu, um 30% íbúa Noregs á Oslóar­svæðinu og 26% íbúa Finnlands á Helsinkisvæðinu. Þessi staða ásamt fámenni hefur leitt til þess að umræðan um byggðamál hér á landi hefur haft tilhneigingu til að kristallast í andstæðunum höfuðborgarsvæði – landsbyggð.

Á tímabilinu 2014-2020 fjölgaði landsmönnum um ríflega 38.000 eða um 11,8% og við blasir nokkuð breytt mynd hvað dreifingu fjölgunarinnar varðar, samanborið við lengra tímabili, sjá mynd 2. Á síðustu sex árum fækkaði íbúum ekki í neinum landshluta, þótt fjölguninni sé enn mjög misskipt, eða allt frá 29,1% fjölgun á Suðurnesjum niður í 1,2% fjölgun á Norðurlandi vestra. Skoða má þessa þróun betur eftir einstökum tímabilum, bæði eftir landshlutum og einstökum sveitarfélögum, á [mælaborði Byggðastofnunar](#).





**Mynd 2:** Breytingar á íbúafjölda eftir landshlutum 2014-2020 (Heimild: Byggðastofnun).

Í töflu 2 má sjá hvernig þessi þróun birtist sem árleg fjölgun innan þeirra tveggja tímabila sem hér eru til skoðunar og á þeim fjórum svæðum sem skilgreind voru hér að framan.

**Tafla 2** Árleg fjölgun íbúa

	1998-2020	2014-2020
<b>Borgarbyggð – Mýrdalshreppur</b>	2,04%	2,29%
<b>Akureyrarsvæðið</b>	1,02%	0,94%
<b>Fjarðabyggð og Fljótsdalshérað</b>	0,72%	0,73%
<b>Önnur svæði</b>	-0,54%	0,54%

Vert er að vekja athygli á því að þó svo að öll svæðin séu í vexti á tímabilinu 2014-2020 þá er hann mjög misjafn. Óbreytt þróun mun því leiða til þess að misvægið í íbúapróun landsins heldur áfram að vaxa á næstu árum. Bæði er það að hlutfallslegur árlegur vöxtur á suðvestursvæðinu er mestur og á því svæði býr nú þegar ríflega 80% íbúa landsins.

Á þeim hluta landsins sem hér að fram er skilgreindur sem „önnur svæði“ hefur þróunin alls ekki verið einsleit og þar má finna sveitarfélög og byggðarlög sem búið hafa við þokkalegan stöðugleika og jafnvel vöxt, sérstaklega á tímabilinu frá 2014. Hins vegar er einnig að finna á þessu svæði öll þau byggðarlög sem búið hafa við viðvarandi fólksfækkun á tímabilinu sem yfirleitt helst í hendur við tiltölulega einhæft atvinnulíf og oft einnig fjarlægð frá stærri þjónustukjarna. Þannig hafa mörg sveitarfélög á þessu svæði tapað allt frá fimmtungi til ríflega þriðjungs íbúanna á tímabilinu frá 1998. Til að takast á við erfiða stöðu þessara

byggðarlaga hefur verkefnið *Brothættar byggðir* verið rekið en það hófst 2012. Frá upphafi hafa tólf byggðarlög tekið þátt í verkefninu og eru sjö þeirra virk á árinu 2020.<sup>15</sup>

Skekkt kynjahlutföll þar sem konur eru í minnihluta og hlutfall kvenna á barneignaraldri<sup>16</sup> er lægra en í öðrum aldurshópum hefur verið talið eitt af einkennum byggðarlaga og svæða sem búið hafa við fækkun eða stöðnun í íbúafjölda.<sup>17</sup> Þetta er þó ekki einhlítt enda getur innflutningur fólks, sérstaklega vinnuafls til skemmri tíma, haft veruleg áhrif á þessi hlutföll en þar eru karlar gjarnan í meirihluta. Séu íbúatölur Hagstofunnar í upphafi ársins 2020 skoðaðar kemur t.a.m. í ljós að kynjahlutföllin eru skekktust, bæði í heildina og í aldurshópnum 20-39, í þeim landshluta sem undanfarið hefur búið við mesta fólksfjölgun (Suðurnes). Hins vegar vekur einnig athygli að annar þeirra landshluta sem búið hefur við hvað erfiðasta íbúapróun undanfarin ár (Norðurland vestra) býr við mesta jafnvægið hvað kynjahlutföll varðar, bæði í heildina og í aldurshópnum 20-39 ára. Í töflu 3 er yfirlit yfir kynjaskiptinguna eftir landshlutum og landið í heild, bæði fyrir heildar íbúafjöldann og aldurshópin 20-39 ára.

**Tafla 3** Kynjaskipting eftir landshlutum og aldri

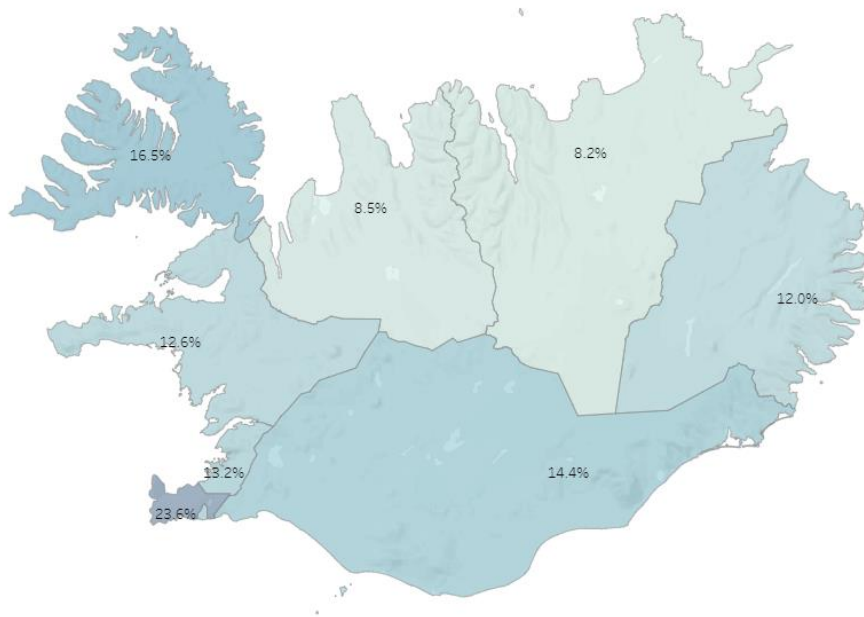
Svæði	Allir		20-39 ára	
	KK	KVK	KK	KVK
<b>Höfuðborgarsvæðið</b>	50,9%	49,1%	52,9%	47,1%
<b>Vesturland</b>	52,1%	47,9%	53,7%	46,3%
<b>Vestfirðir</b>	52,3%	47,7%	53,5%	46,5%
<b>Norðurland vestra</b>	50,7%	49,3%	50,8%	49,2%
<b>Norðurland eystra</b>	50,9%	49,1%	52,3%	47,7%
<b>Austurland</b>	52,6%	47,4%	53,3%	46,7%
<b>Suðurland</b>	51,9%	48,1%	53,5%	46,5%
<b>Suðurnes</b>	53,5%	46,5%	55,6%	44,4%
<b>Ísland</b>	51,3%	48,7%	53,2%	46,8%

<sup>15</sup> Frekari upplýsingar um verkefnið og einstök þátttökubýggðarlög má nálgast hér: <https://www.byggdastofnun.is/is/verkefni/brothaettar-byggdir>

<sup>16</sup> Ekki er til nein einhlítt skilgreining á barneignaraldri en gögnin hér eru brotin niður á tíu ára aldursbil og hugtakið hér notað yfir aldursbilið 20-39 ára.

<sup>17</sup> <https://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/20306/23-24-PB.pdf?sequence=1>

Ein af stærri lýðfræðilegum breytingum á íslensku samfélagi frá aldamótum, en þó einkum á síðustu árum, er mikil fjölgun fólks af erlendum uppruna. Hlutfall íbúa með erlent ríkisfang var 2,1% 1998, 7,0% 2014, 10,9% 2018, 12,4% 2019 og 13,5% 2020. Þetta hlutfall er þó mjög misjafnt milli landshluta og einstakra sveitarfélaga. Þannig er hlutfallið allt frá 45% þar sem það er hæst niður í rúmt 1% í því sveitarfélagi þar sem það er lægst. Ef horft er á landshlutaskiptinguna, sjá mynd 3, þá er hlutfallið í ársbyrjun 2020 frá rúmlega 8% þar sem það er lægst upp í tæp 24% þar sem það er hæst. Skoða má þróunina nánar eftir einstökum sveitarfélögum og landshlutum 2018-2020 á [mælaborði Byggðastofnunar](#).



**Mynd 3:** Hlutfall íbúa með erlent ríkisfang í ársbyrjun 2020 eftir landshlutum (Heimild: Byggðastofnun)

### 5.3 Þjónustukort

Í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar frá haustdögum 2017 segir: „Ríkisstjórnin mun hefja samstarf við sveitarfélögin um gerð þjónustukorts sem sýnir aðgengi landsmanna að allri almennri þjónustu hins opinbera og einkaaðila til að bæta yfirsýn og þar með skapa grundvöll fyrir aðgerðir til að tryggja íbúum þjónustu og jafna kostnað.“ Þjónustukortið er ein af aðgerðum á byggðaáætlun. Byggðastofnun heldur utan um framkvæmdina í samstarfi við ráðuneyti, sveitarfélög og samtök sveitarfélaga.

Þjónustukortið liggur nú fyrir í meginráttum á vefslóðinni [thjonustukort.is](#). Skráðir hafa verið 73 þjónustuþættir en stöðugt þarf að huga að uppfærslu þjónustuþátta svo upplýsingar á kortinu séu ætíð sem réttastar. Þá er mikilvægt að kortið sé aðgengilegt á öðrum tungum en íslensku og stendur til að þýða

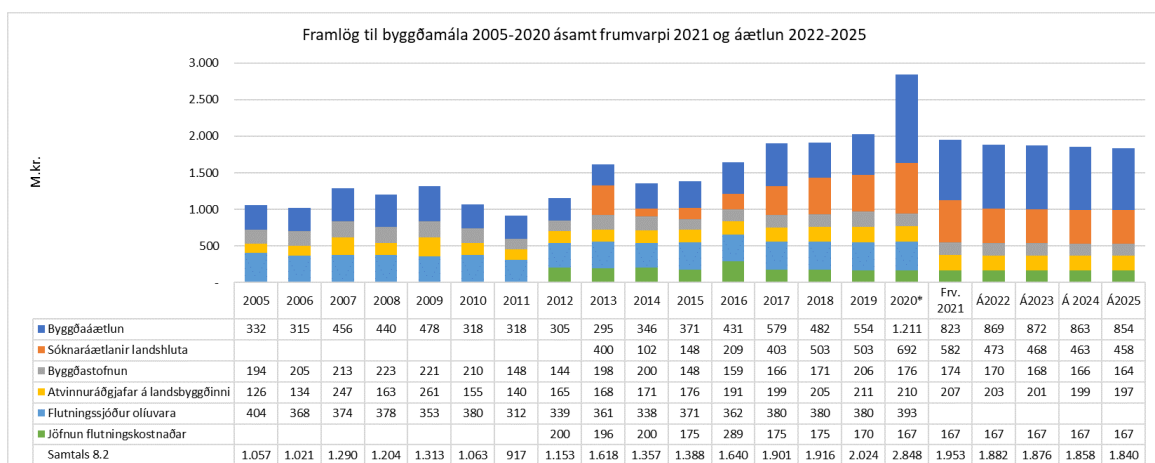
kortið yfir á ensku og pólsku og uppfæra viðmót þess og bæta við þjónustubáttum.

Kortið er gagnagrunnur um aðgengi landsmanna að þeim þjónustubáttum sem þar eru skilgreindir og því mikilvægur grunnur fyrir stefnumótun og forgangsröðun aðgerða til að ná þeim markmiðum sem m.a. eru sett í byggðaáætlun um jöfnun aðgengis landsmanna að þjónustu og tækifæra til atvinnu en hvort tveggja eru mikilvægar forsendur sjálfbærrar þróunar byggða um land allt.

## 5.4 Þróun fjárheimilda

Framlög til málaflokks 8.2 Byggðamál hafa aukist á undanförunum árum, eins og sést í mynd 4. Heildarframlag ríkissjóðs nam rúmum einum milljarði króna árið 2005, en árið 2019 hafði framlagið tvöfaldast og nam rúmum tveimur milljörðum króna, á verðlagi hvors árs. Á árinu 2020 hækkuðu framlögin svo enn frekar vegna byggðaáætlunar og sóknaráætlana landshluta. Skýringin á því felst að mestu leyti í ýmsum tímabundnum framlögum vegna áhrifa Covid-19 faraldursins og átaksverkefna ríkisstjórnarinnar. Þessi viðbótarframlög, sem námu alls 768 milljónum króna, voru veitt í gegnum fjárukalög 2 og 3, úr varasjóði A-hluta ríkissjóðs og af ráðstöfunarlið ríkisstjórnar, en 568 milljónir fóru í gegnum byggðaáætlun og 200 milljónir í gegnum sóknaráætlana landshluta.

Samkvæmt frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2021 er áætlað að framlög til byggðaáætlunar nemi 822,8 milljónum króna, sem er 179,7 milljóna króna hækkun frá fjárlögum ársins 2020. Hækkunin skýrist af því að flutningsjöfnunarsjóður olíuvara verður lagður niður en opinberum stuðningi við framboð orkugjafa til samgangna á byggðalega viðkvæmum svæðum verður haldið áfram með stuðningi úr byggðaáætlun sem fær 175 milljónir króna aukalega til ráðstöfunar, skv. frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2021. Þá er veitt tímabundið 100 milljónum króna aukalega til sóknaráætlana landshluta.



Forsendur: Allar tölur á verðlagi hvers árs. Um er að ræða heildarfjárveitingar hvers árs að meðtöldum fjárukalögum o.fl. Árið 2020 tekur mið af millifærslum, fjárukalögum og framlagi úr varasjóði að því marki sem búið er að afgreiða á árinu. Fjárukalög 5 eru ekki inni í tölum. Árin 2024-2025 miðast við 1% aðhald, en óvissa ríkir um það. Fjármálaáætlun 2021-2025 hafði ekki verið samþykkt þegar tölurnar voru teknar saman.

Mynd 4: Framlög til byggðamála 2005-2025

Framlög sem hér eru sýnd eru eingöngu framlög til málaflokks 8.2 Byggðamál. Þarna eru ekki tilgreind ýmis önnur framlög sem þó tengjast byggðamálum beint. Má þar sérstaklega nefna framlag mennta- og menningarmála-ráðuneytisins til sóknaráætlana landshluta sem nemur árlega tæpum 230 milljónum króna.

## 5.5 Kynja- og jafnréttissjónarmið

Hafa þarf kynja- og jafnréttissjónarmið til hliðsjónar við mótun byggðaáætlunar enda ljóst að kynjahalli hefur neikvæð áhrif á byggðapróun. Í núgildandi byggðaáætlun er að finna 54 aðgerðir sem margar stuðla að jafnrétti, en þó eru tækifæri til þess að gera betur enda hafa flestar ákvarðanir í tengslum við byggðamál ólík áhrif á kynin. Við greiningu á byggðasjónarmiðum hefur komið í ljós að það hallar almennt frekar á konur en karla í ákvarðanatöku og er því lagt til að jafna stöðuna með því að efla stöðu kvenna sem aftur ætti að hafa jákvæð áhrif á byggðapróun. Þá ber loks að geta þess að mikilvægt er að samtvína breytuna kyn við fleiri þætti eins og uppruna, aldur o.fl. Lagt er til að samþætta kynja- og jafnréttissjónarmið við útfærslur og ákvarðanir byggðaáætlunar og móta ákveðnar aðgerðir með það að leiðarljósi að jafna stöðu kynjanna.

Í töflunni hér að neðan er staða kynjanna innan ákveðinna grundvallarþátta byggðapróunar dregin fram sem og tillögur til úrbóta og er umfjöllunin m.a. byggð á opinberum skýrslum og fræðilegri umfjöllun.<sup>18</sup>

**Tafla 4** Staða kynjanna

	Staða	Tækifæri til úrbóta
<b>Ákvarðanataka</b> <i>Karlar ríkjandi í ákvarðanatöku í byggðamálum</i>	Hlutfall kvenna hefur hækkað í sveitarstjórnnum en það endurspeglast ekki í áhrifastöðum innan þeirra.	Tækifæri eru til þess að auka áhrif kvenna þegar kemur að ákvarðanatöku um byggðamál.
<b>Þéttbýli/dreifbýli</b> <i>Meira bil á milli karla og kvenna í dreifbýli en þéttbýli.</i>	Brottf lutningur kvenna hefur neikvæð áhrif á virði samfélaga og er eitt einkenni dreifbýlla svæða í vanda. Þá bendir margt til þess að konur beri ábyrgð á ólaunuðum heimilis- og umönnunarstörfum og sinni þeim frekar en karlar.	Til að sporna við brottflutningi kvenna úr dreifbýli þarf að vera til staðar atvinna sem höfðar til þeirra, tryggt húsnæðis-framboð, möguleikar til náms og aðgangur að grunnþjónustu, s.s. heilbrigðisþjónustu, dagvistun og skóla, og samgöngur þurfa að taka mið af mismunandi þörfum.

<sup>18</sup> Sjá t.d.

[https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Kynjud\\_fjarlagaderd\\_13.3\(gagnvirk\).pdf](https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Kynjud_fjarlagaderd_13.3(gagnvirk).pdf)

<https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/frettir2/thora-kolbeinn-stefan.pdf>

	Staða	Tækifæri til úrbóta
<b>Atvinna</b> <i>Kynjaskipt á Íslandi.</i>	Trygg atvinna er grundvallarforsenda fyrir búsetu og kynjahallinn á landsbyggðinni er nátengdur mismunandi atvinnutækifærum kynjanna utan höfuðborgarsvæðisins. Það kynjabil sem er í dreifðari byggðum orsakast sömuleiðis af því að störfín eru frekar tengd við karllæg gildi, s.s. frum- atvinnugreinar, sjávarútveg, landbúnað og iðnað. Konur sinna hins vegar oftar störfum í ferðaþjónustu, heilbrigðis- þjónustu og opinberri þjónustu. Einhæft atvinnulíf hefur mikil áhrif á brottflutning kvenna af landsbyggðinni.	Tækifæri eru til þess að ná betur til kvenna í gegnum nýsköpun, styrki, störf án staðsetningar, opinber störf o.s.frv.
<b>Styrkir og sjóðir</b> <i>Lánsfé skilar sér síður til kvenna.</i>	Það er kynjahalli í lán- og styrk- veitingum sem tengjast byggðamálum. Árangurshlutfall getur verið jafnt en það að konur sækji síður um en karlar gefur vísbendingar um að sjóðirnir taki ekki nægjanlega mið af þörfum og áherslum kvenna sérstaklega.	Taka þarf mið af ólíkum áherslum kynjanna enda getur verið innbyggð skekkja í viðmiðum og mati þegar lán og styrkir eru veittir.
<b>Ímynd byggða</b> <i>Kynin meta þessa þætti með ólíkum hætti.</i>	Við val á búsetu skiptir ímynd byggða og barnvænt umhverfi konur sérstaklega miklu máli.	Þegar litið er til búsetu og byggðar er mikilvægt að horfa á ímynd byggða, möguleika á samþættingu atvinnu- og fjölskyldulífs, barnvænleika, aðgengi að námi, menningu og húsnæði.
<b>Samgöngur</b> <i>þarfir kynjanna ólíkar.</i>	Vinnusóknarsvæði kvenna er almennt minna en karla. Konur eru líklegri til að sækja vinnu nær heimili, en karlar ferðast lengri veg til og frá vinnu.	Ákvarðanir um samgöngur þarf að taka út frá mismunandi þörfum og huga sérstaklega að þörfum kvenna við skipulag samgangna og sér í lagi í dreifðari byggðum.

## 5.6 Mat á gildandi byggðaáætlun

Á samráðsfundunum með fulltrúum landshlutasamtaka sveitarfélaga, alþingismönnum, stjórnendum og starfsmönnum Sambands íslenskra sveitarfélaga og stýrihópi Stjórnarráðsins um byggðamál kom fram almenn ánægja með form og inntak gildandi byggðaáætlunar. Var þar ekki síst tekið til þess breiða samráðs sem átti sér stað við vinnslu hennar og hversu aðgerðadrifin áætlunin er. Þá kom fram ánægja með þau markmið sem skilgreind eru í áætluninni og byggjast á lögum nr. 69/2015 um byggðaáætlun

og sóknaráætlanir, að framsetning hennar sé skýr, dragi vel fram hvar skórin kreppir og hvaða verkefna sé þörf. Einnig er áætluninni talið til tekna hve fjölbreytileg verkefni eru og birtist í því að nánast öll ráðuneyti eru ábyrgðaraðilar einhverra verkefna. Þetta ásamt þeirri þverpólítísku sátt sem um áætlunina ríkir er hvort tveggja til marks um að það sjónarmið sé að vinna sér sess, bæði innan stjórnsýslunnar og á hinum pólítíska vettvangi, að nauðsynlegt sé að líta til byggðasjónarmiða þegar kemur að opinberri stefnumótun.

Þrátt fyrir almenna ánægju með áætlunina komu fram ábendingar um veikleika í henni og framkvæmd hennar. Þar má helst nefna að þrátt fyrir meiri breidd áætlunarinnar þá þurfi að gera betur í því að virkja aðkomu annarra ráðuneyta en samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins við gerð og framkvæmd hennar. Annars vegar á það við um samhæfingu við einstakar áætlanir viðkomandi ráðuneyta og í því sambandi var sérstaklega rætt um nauðsyn þess að samhæfa markmið og verkefni byggðaaætlunar við þann ramma sem settur er í fjármálaáætlun og fjárlögum hvers árs. Hins vegar komu einnig fram á fundunum með landshlutasamtökunum þau sjónarmið að áætlunin væri frekar safn aðgerða en heildstæð áætlun um það hvernig ná ætti þeim metnaðarfullu markmiðum sem henni væru sett í lögum. Í töflunni hér að neðan eru listuð þau meginatriði sem fram komu á fundunum hvað varðar styrkleika og veikleika gildandi áætlunar.

**Tafla 5** Styrkleikar og veikleikar gildandi byggðaaætlunar

Styrkleikar	Veikleikar
Aðkoma fleiri ráðuneyta en áður	Veik aðkoma annarra ráðuneyta en samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis
Þverpólítísk sátt	Ófjármagnaðar aðgerðir
Skýr framsetning	Tímalína verkefna stundum óljós
Góð meginmarkmið	Veik tenging við sóknaráætlanir
Dregur vel fram hvar skórin kreppir	Safn aðgerða frekar en heildstæð áætlun um kerfisbreytingar
Verkefni almennt skýr	Höfuðborgarsvæðið og hlutverk þess mætti koma sterkar inn í áætlunina
Umgjörð og samstarf við gerð áætlunarinnar	Takmörkuð samþætting við aðra stefnumörkun ríkisins
Ábyrgð og fjármunir skilgreind	
Tiltölulega aðgengilegt að fylgjast með framgangi verkefna	
Nær til landsins alls	

Þegar þessi grænbók er rituð eru einungis tvö og hálf ár liðin frá samþykkt byggðaáætlunar og því óhægt um vik að meta heildarárangur hennar. Þess má þó geta að allar 54 aðgerðir áætlunarinnar eru hafnar og er 14 þeirra lokið í árslok 2020. Sem dæmi um aðgerðir sem skilað hafa árangri má nefna aðgerð A.1 *Ísland ljóstengt* þar sem 24 sveitarfélög hafa fengið sérstaka byggðastyrki til að flýta fyrir ljósleiðaravæðingu í dreifbýli, aðgerð A.5 *Innleiðing fjarheilbrigðisþjónustu* þar sem meðal annars hefur verið gerður samningur við Ljósíð um þjónustu við krabbameinsgreinda einstaklinga á landsbyggðinni og aðgerð A.11 *Flug sem almenningsamgöngur* en Loftbrúin veitir 40% afslátt til íbúa á landsbyggðinni af heildarfargjaldi fyrir skilgreindan fjölda ferða á áætlunarleiðum innanlands, til og frá Reykjavík. Einnig má geta þess að með aðgerð C.2 *Brothættar byggðir* hefur meðal annars tekist vel til við að virkja íbúa sem skilað hefur margvíslegum árangri í þátttökubygðalögum.

Í skýrslu ráðherra til Alþingis um framkvæmd byggðaáætlunar í desember 2020 kemur fram að Byggðastofnun merkir aukna áherslu á byggðamál hjá stjórnvöldum og að fjölmörg þingmál tengist beint einstökum aðgerðum byggðaáætlunar. Sé sú raunin er það góður árangur út af fyrir sig.

## 5.7 Árangursmælikvarðar

Í gildandi byggðaáætlun eru skilgreindir sex mælikvarðar, tveir við hvert markmið áætlunarinnar. Skilgreind grunnstaða (e. baseline) þeirra er staðan í ársbyrjun 2018 nema hvað varðar meðal-atvinnutekjur eftir landshlutum en þar er um að ræða meðalatvinnutekjur ársins 2017. Að jafnaði er gert ráð fyrir að staða einstakra mælikvarða sé uppfærð árlega miðað við árslokastöðu og meðalatvinnutekjur næstliðins árs. Meginástæðurnar eru annars vegar að flestir þessir mælikvarðar taka ekki það miklum breytingum yfir styttri tíma að réttlætjanlegt sé að leggja í mikla vinnu til að uppfæra þá oft. Hins vegar eru upplýsingar um stöðu þeirra oft einungis aðgengilegar miðað við árslok eða fyrir næstliðið ár. Á þessu eru þó undantekningar og t.a.m. er atvinnuþátttakan og hlutfall starfandi hér uppfært miðað við stöðuna í lok september 2020 en á grundvelli íbúatalna í byrjun árs. Ástæðan er þau miklu umskipti sem orðið hafa á atvinnustigi í landinu vegna Covid-19 farsóttarinnar en augljóst er að tölur um atvinnuþátttöku, og þá sérstaklega hlutfall starfandi miðað við síðastliðin áramót, gefa ekki góða mynd af stöðunni í dag.

Gerð er grein fyrir mælikvörðunum og stöðu þeirra hér að neðan, eftir því sem upplýsingar liggja fyrir.

### A. Jafna aðgengi að þjónustu

Mælikvarði A. i.

*Hlutfall heimila/fyrirtækja í dreifbýli með aðgang að ljósleiðaratengingu.*

Í aðgerð A.1. *Ísland ljóstengt* er það markmið skilgreint að við lok verkefnisins á árinu 2020 eigi 99,9% lögheimila/fyrirtækja með



heilsársbúsetu/starfsemi í dreifbýli kost á minnst 100 Mb/s þráðbundinni nettengingu.

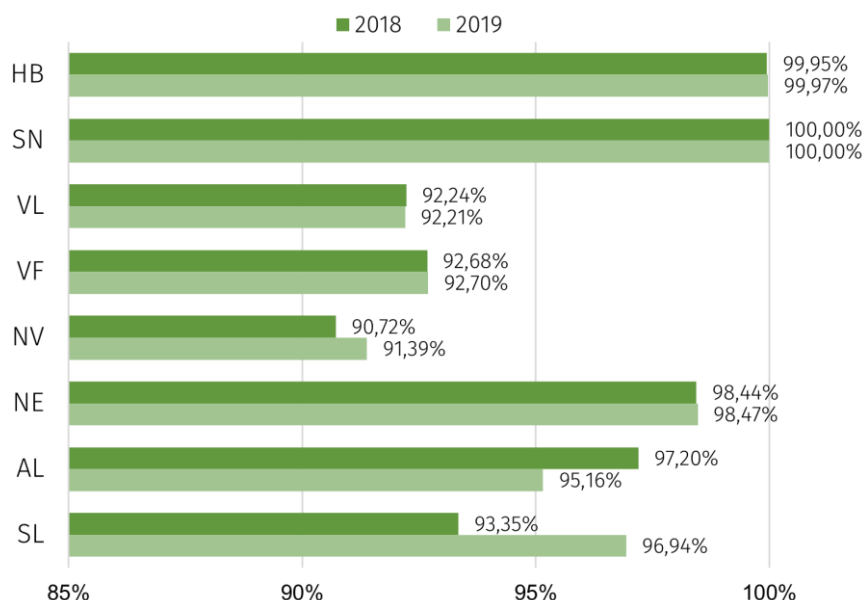
Nákvæmar upplýsingar liggja ekki fyrir. Óhægt er um vik að vinna með mælikvarðann. Ef styðjast á við hann í endurskoðaðri byggðaáætlun er ljóst að aðlaga þarf hann að formlegri gagnaöflun stjórnvalda í samráði við Póst- og fjarskiptastofnun. Þessir vankantar hafa þó ekki komið í veg fyrir að á vettvangi byggðaáætlunar og fjarskiptaáætlunar hefur verið unnið ötullega að því að tryggja sem flestum lögheimilum og fyrirtækjum í dreifbýli, sem það vilja, aðgengi að ljósleiðaratengingu.

#### Mælikvarði A. ii.

*Hlutfall þeirra sem búa innan 30 kílómetra fjarlægðar frá heilsugæslustöð eftir landshlutum.*

Mælikvarðanum fylgir ekki skilgreint markmið en nokkrar aðgerðir – einkum A.5. Fjarheilbrigðisþjónusta, A.6. Héraðslækningar, A.7. Fæðingarþjónusta og mæðravernd, A.19. Aðgangur að geðheilbrigðisþjónustu og A.20. Aðgangur að þjónustu sérfræðilækna – hafa það að markmiði að bæta aðgengi að þjónustu heilbrigðiskerfisins, m.a. vegna fjarlægðar til viðkomandi þjónustustöðvar. Kortlagning staðsetningar þeirra er hluti af aðgerð A.2 þjónustukort sem gerð er grein fyrir í kafla 5.3.

Tiltækar eru upplýsingar um stöðu mælikvarðans miðað við árslok 2018 og 2019 og eru þær sýndar á mynd 5.

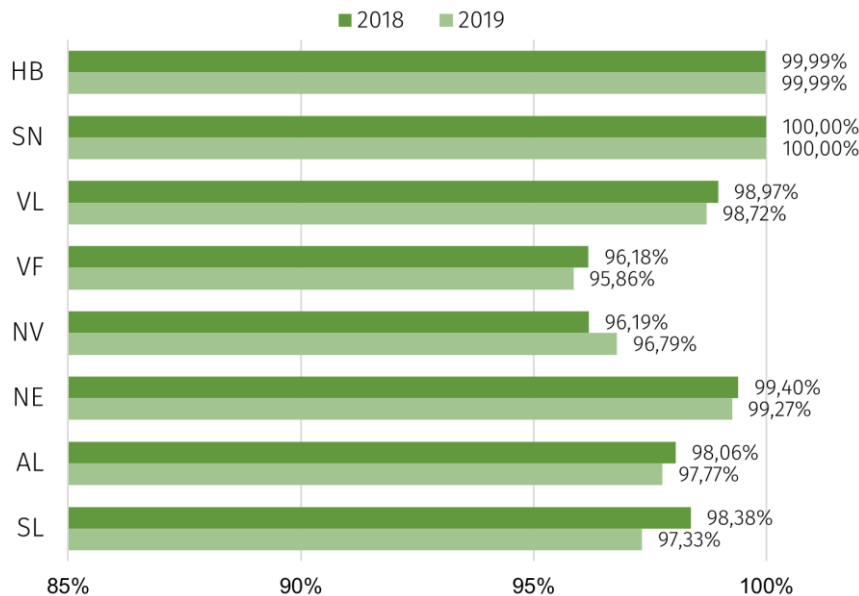


**Mynd 5:** *Hlutfall þeirra sem búa innan 30 km frá heilsugæslustöð*

Hlutfall þeirra sem búa innan 30 kílómetra fjarlægðar frá grunnskóla eftir landshlutum.

Mælikvarðanum fylgir ekki skilgreint markmið og engar aðgerða áætlunarinnar taka sérstaklega á því að hafa áhrif á stöðu hans. Líkt og með staðsetningu heilsugæslustöðva er staðsetning grunnskóla hluti af aðgerð A.2 Þjónustukort.

Staða mælikvarðans í árslok 2018 og 2019 er sýnd á mynd 6.

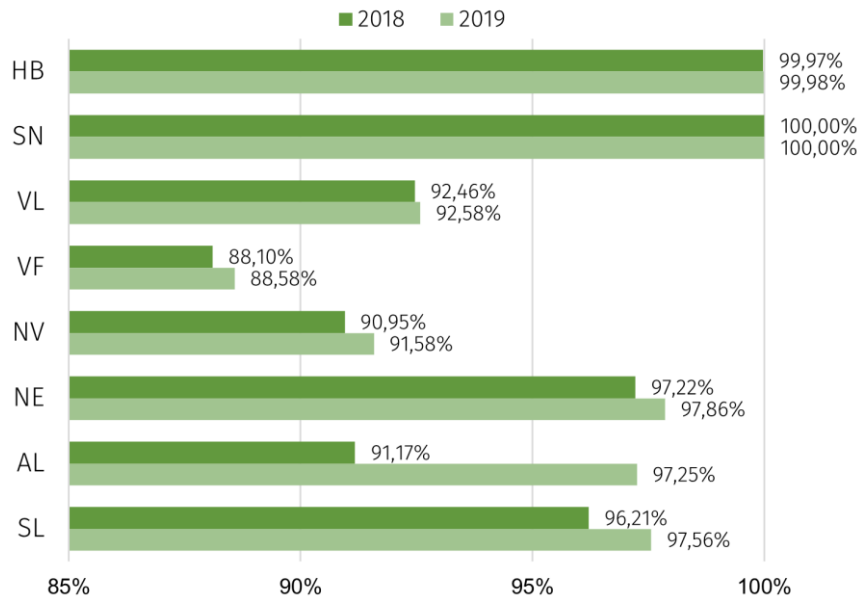


**Mynd 6:** *Hlutfall þeirra sem búa innan 30 km frá grunnskóla*

Hlutfall þeirra sem búa innan 30 kílómetra fjarlægðar frá dagvöruverslun eftir landshlutum.

Mælikvarðanum fylgir ekki skilgreint markmið en tvær aðgerðir áætlunarinnar – A.8. *Jöfnun flutningskostnaðar vegna verslunar* og A.9. *Verslun í strjálbýli* – miða að því að styrkja stöðu dagvöruverslunar í dreifbýli og minna þéttbýli.

Staða mælikvarðans í árslok 2018 og 2019 eftir landshlutum er sýnd á mynd 7.



**Mynd 7:** Hlutfall þeirra sem búa innan 30 km frá dagvöruverslun

Mælikvarði A.ii er samsettur af þremur þjónustubáttum og mælir hlutfall þeirra sem búa innan 30 kílómetra fjarlægðar frá heilsugæslu, grunnskóla og dagvöruverslun. Langflestir íbúar landsins búa innan þessara marka. Hins vegar getur 30 kílómetra vegarkafli verið misgreiðfær og þá sérstaklega þegar um fjallvegi er að fara. Þá hefur verið bent á að mögulega er þetta ekki góður mælikvarði og í því sambandi bent á að ef fólk sem þarf um lengri veg að fara eftir þjónustu flytur nær henni þá batnar staða mælikvarðans, þó svo að þjónustan breytist ekki.

## B. Jafna tækifæri til atvinnu

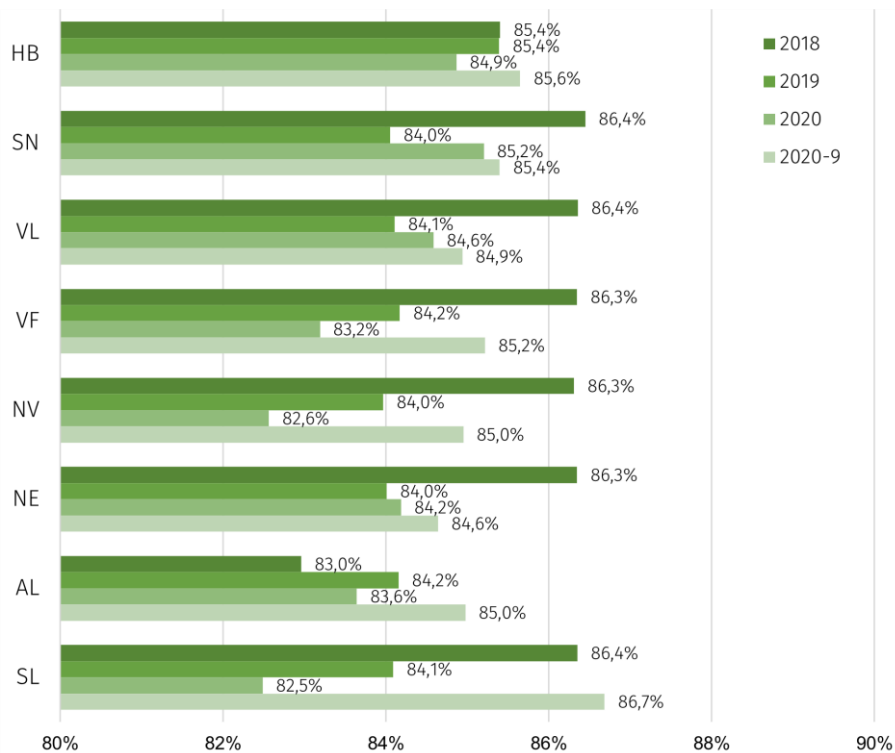
### Mælikvarði B. i.

*Atvinnubáttaka eftir landshlutum.*

Mælikvarðanum fylgir ekki skilgreint árangursmarkmið en margar þeirra aðgerða sem falla undir markmiðið að jafna tækifæri til atvinnu eru til þess fallnar að styrkja forsendur atvinnureksturs og auka aðgengi að fjölbreyttum störfum.

Á mynd 8 er atvinnubáttakan eins og hún mældist í upphafi árs 2018, 2019 og 2020 ásamt stöðunni í september síðastliðinn (2020-9). Hér eru notaðar tölur frá Vinnumálastofnun og atvinnubáttakan er hlutfall fólks á aldrinum 18-69 ára sem er á vinnumarkaði, þ.e. í vinnu eða að

leita hennar (atvinnulaust).<sup>19</sup> Hlutfallið er reiknað út frá íbúatölum 1. janúar ár hvert. Rétt er að vekja athygli á því að hækkað hlutfall í öllum landshlutum frá ársbyrjun til september 2020 kann að skýrast að einhverju leyti af því að íbúatölur eru ekki uppfærðar þar sem þær liggja ekki fyrir eftir landshlutum, nema í ársbyrjun.



**Mynd 8:** Atvinnuþátttaka eftir landshlutum

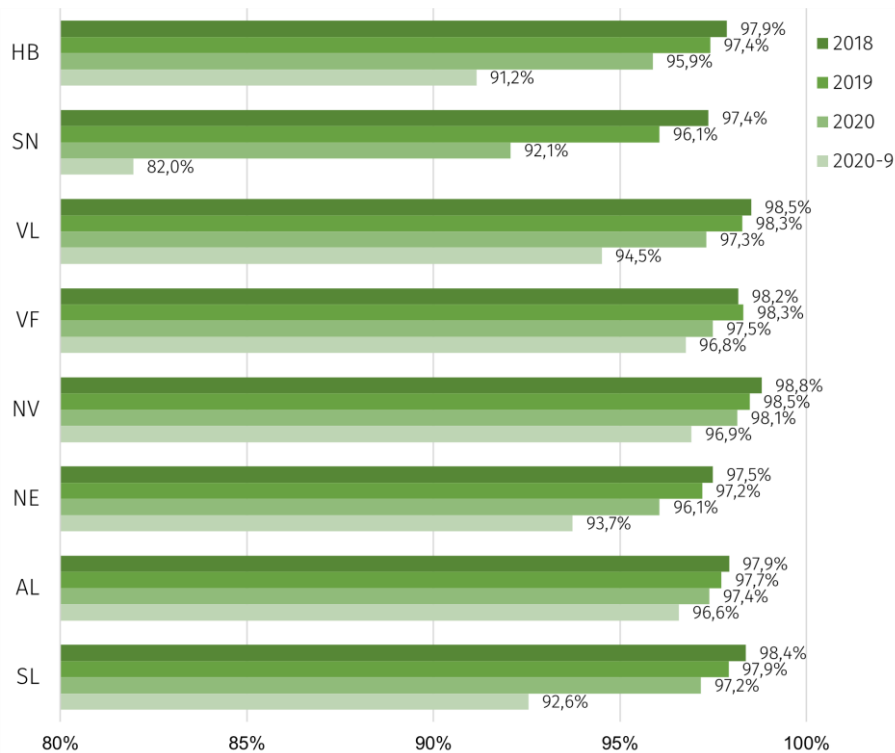
#### *Hlutfall starfandi eftir landshlutum.*

Þetta hlutfall er ekki einn af skilgreindum mælikvörðum byggðaáætlunar en hefur þó ákveðin tengsl við atvinnuþátttökuna, sérstaklega ef horft er yfir lengri tímabil. Saman mæla þessi hlutföll styrkleika vinnumarkaðarins á hverjum tíma.

Mynd 9 sýnir hlutfall starfandi af þeim sem eru á vinnumarkaði og mælir því með beinum hætti atvinnuleysi eins og það birtist í gögnum Vinnumálastofnunar. Eins og sést með því að bera myndirnar saman

<sup>19</sup> Vakin er athygli á því að skilgreining Vinnumálastofnunar á fólki á vinnualdri byggist á því aldursbili sem rétt á til atvinnuleysisbóta (18-69 ára). Hagstofan skilgreinir fólk á vinnualdri frá 16-74 ára og svo skilgreina alþjóðlegar stofnanir á borð við OECD, Evrópusambandið og Nordregio vinnualdurinn frá 15-64 ára. Það er því augljóslega erfiðleikum bundið að bera saman tölur milli landa og nauðsynlegt að vera meðvitaður um hvaða gögn liggja að baki.

kemur sveiflan í atvinnustiginu sem rekja má til Covid-19 farsóttarinnar vel fram hér. Bæði er að atvinnustig fer niður í öllum landshlutum en þó verulega mismikið, sem rekja má til misjafns vægis ferðapjónustunnar í heildarfjölda starfa í hverjum landshluta.

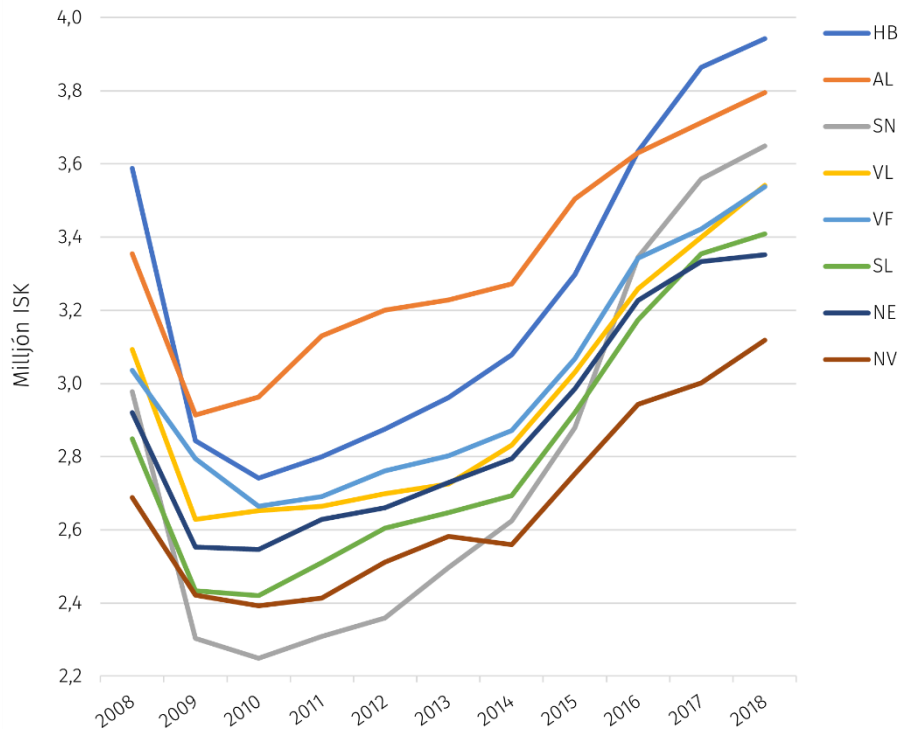


**Mynd 9:** Hlutfall starfandi eftir landshlutum

*Meðalatvinnutekjur eftir landshlutum.*

Líkt og varðandi atvinnuþátttökuna er ekki skilgreint ákveðið árangursmarkmið með þessum mælikvarða en í ljósi markmiða áætlunarinnar um jöfnun tækifæra til atvinnu má líta svo á að markmiðið sé að jafna stöðuna sem mest milli landshluta.

Mynd 10 sýnir þróun meðalatvinnutekna eftir landshlutum fyrir tímabilið 2008-2018, en ekki eru tiltækar nýrri upplýsingar. Þó ekki hafi orðið miklar breytingar á tímabilinu í átt til jöfnunar meðalatvinnutekna á milli landshluta hefur þó þokast í áttina. Þannig er munurinn á milli hæstu og lægstu meðaltekna 2008 25%, árið 2014 er hann 23% og árið 2018 21%. Þannig að þó ekki liggi fyrir upplýsingar sem ná til gildistíma núverandi byggðaáætlunar er ljóst að byggðaáætlanir allt frá 2002 hafa haft markmiðssetningu varðandi eflingu atvinnulífs og jöfnuð milli landshluta.



**Mynd 10:** Meðalatvinnutekjur eftir landshlutum

Hægt er að skoða þróun meðalatvinnutekna á tímabilinu eftir einstökum atvinnugreinum og svæðum innan landshlutanna á [mælaborði Bygðastofnunar](#).

#### Mælikvarði B. ii.

*Fjöldi starfa í ráðuneytum og stofnunum skilgreindur „án staðsetningar“.*

Unnið er að upplýsingaöflun. Öllum stofnunum á höfuðborgarsvæðinu var í febrúar 2020 sent sniðmát um greiningu starfa. 78% stofnananna skiluðu greiningu þar sem fram kemur að mögulegt væri að auglýsa um 890 störf án staðsetningar eða 13% stöðugilda.

## C. Stuðla að sjálfbærri þróun byggða um allt land

### Mælikvarði C. i.

*Framfærsluhlutfall. Hlutfall ungs fólks (19 ára og yngra) og eldra fólks (65 ára og eldra) af fólki á vinnualdri (20–64 ára).<sup>20</sup>*

Án þess að ákveðið markmið sé skilgreint í áætluninni fyrir þennan mælikvarða hefur verið unnið með það viðmið að framfærsluhlutfall hækki ekki á milli ára. Það markmið hefur náðst á gildistíma áætlunarinnar fyrir landsbyggðina í heild. Þróunin í einstökum landshlutum hefur þó verið mismunandi, frá því að lækka talsvert eins og á Suðurnesjum yfir í lítils háttar hækkun eins og á Norðurlandi eystra. Frekari upplýsingar um framfærsluhlutfall 1998–2020 eftir landshlutum og sveitarfélögum er að finna á [mælaborði Byggðastofnunar](#).

### Mælikvarði C. ii.

*Lýðfræðilegir veikleikar. 1) Fæðingartíðni < 10,6. 2) Dánartíðni > 8,9. 3) Brottluttir umfram aðflutta < 0. 4) Hlutfall 0–14 ára undir 17,3%. 5) 15–24 ára undir 12%. 6) 25–54 ára undir 39,1%. 7) 55–64 ára yfir 12%. 8) 65 ára og eldri yfir 19,5%. 9) Færri konur en karlar og 10) Færri en 93 konur á 100 karla á aldrinum 15–64 ára.*

Í áætluninni sjálfri eru ekki skilgreind markmið fyrir þennan mælikvarða en unnið hefur verið með það viðmið að stuðullinn fyrir landsbyggðina hækki ekki meira en fyrir landið allt á milli ára. Frá 2018–2020 hækkaði stuðullinn fyrir landið úr einum í tvo en fyrir landsbyggðina í heild stóð hann í þremur öll árin og því hefur markmið áætlunarinnar náðst. Sé hins vegar horft til einstakra landshluta verður myndin aðeins flóknari. Þannig lækkar hann um tvo í tveimur landshlutum, um einn í einum, stendur í stað í tveimur og hækkar um einn í tveimur, þ.m.t. á höfuðborgarsvæðinu. Yfirlit yfir fjölda lýðfræðilegra veikleika eftir landshlutum og sveitarfélögum fyrir tímabilið 1998–2020 er að finna á [mælaborði Byggðastofnunar](#). Frekari sundurliðun niður á einstaka veikleika eftir landshlutum og sveitarfélögum fyrir tímabilið 2008–2020 er svo að finna á [gagnatorgi Byggðastofnunar](#).

Eins og fram hefur komið er þetta í fyrsta skipti sem skilgreindir hafa verið árangursmælikvarðar til að meta framgang markmiða byggðaáætlunar. Þá má bæði þróa frekar og bæta við mælikvörðum sem annað hvort mæla árangur skilgreindra markmiða áætlunarinnar eða einstakra aðgerða. Þannig er t.d. vert að skoða mælikvarða félagslegra framfara (e. social progress index) sem Evrópusambandið og fleiri nota til að mæla svæðisbundna samfélagsþróun og

<sup>20</sup> Við útreikning á framfærsluhlutfalli skilgreinir Hagstofan fólki á aldrinum 20–64 ára á vinnualdri en við útreikning sinn á atvinnuþátttöku er aldur fólks á vinnualdri skilgreindur 16–74 ára.

lífsgæði.<sup>21</sup> Einnig þarf að skoða tengingar við árangursmælikvarða heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna sem Hagstofan hefur skilgreint.<sup>22</sup>

Ljóst er að víða í stjórnsýslunni er unnið að framsetningu hinna ýmsu mælikvarða, sem meðal annars geta nýst við mat á árangri byggðaáætlunar. Mikilvægt er að tryggja skilvirkni og koma í veg fyrir að sömu eða sambærileg verk séu unnin á mörgum stöðum.

---

<sup>21</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/maps/social\\_progress/](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/social_progress/)

<sup>22</sup> <https://visar.hagstofa.is/heimsmarkmidin/>



## 6. Framtíðarsýn og lykilviðfangsefni

Framtíðarsýnin er að Ísland verði í fremstu röð með trausta og örugga innviði, öflug sveitarfélög, verðmætasköpun og framsækna þjónustu. Tækni tengir byggðir og Ísland við umheiminn í jafnvægi við umhverfið. Meginmarkmiðið er að byggðir og sveitarfélög um land allt verði sjálfbær og að þjónusta samgöngu- og fjarskiptakerfa mæti þörfum samfélagsins.

Í öllum landshlutum verði blómlegar byggðir og öflugir byggðakjarnar þar sem stuðlað verði að bættum lífskjörum íbúa með jöfnun aðgengis að grunnþjónustu og atvinnutækifærum óháð efnahag og búsetu. Grunnþjónusta verði veitt íbúum sem mest í nærsamfélagi.

Helstu áskoranirnar á sviði byggðapróunar eru að takast á við fækkun íbúa á einstökum svæðum, einhæft atvinnulíf, tækniþróun, samspil þéttbýlis og dreifbýlis, uppbyggingu innviða, umhverfis- og loftlagsmál og samkeppnishæfni. Tengja þarf kynjasjónarmið við allar þessar áskoranir og úrlausn þeirra.

Með hliðsjón af gildandi byggðaáætlun, áherslum samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra og síðast en ekki síst umræðum á samráðsfundum sem haldnir voru við gerð stöðumats þessa eru sett fram eftirfarandi lykilviðfangsefni til að ná fram markmiðum byggðaáætlunar, sem skilgreind eru í lögum. Heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna, sem sýnd eru með myndum, eru tengd hverju lykilviðfangsefni en útfærsla tengingarinnar verður skilgreind í tillögu til þingsályktunar (hvítbók).

### 1. Lýðfræðileg þróun og grunnþjónusta

Það er lykilviðfangsefni að takast á við neikvæða búsetuþróun og ójafnræði þegar kemur að grunnþjónustu.



### 2. Fjölbreytt atvinnulíf

Það er lykilviðfangsefni að nýta tækifæri sem felast í fjórðu iðnbyltingunni og skapa fjölbreytt störf um land allt.



### 3. Innviðir

Það er lykilviðfangsefni að traustir innviðir séu til staðar um land allt, bæði efnislegir og samfélagslegir.



### 4. Umhverfis- og loftslagsmál

Það er lykilviðfangsefni að takast á við áskoranir í umhverfis- og loftslagsmálum, nýta tækifæri sem í þeim kunna að felast og að staðbundnar aðgerðir taki mið af hnattrænni hugsun.



### 5. Alþjóðleg samkeppnisstaða og sjálfbærar byggðir

Það er lykilviðfangsefni að bregðast við harðnandi alþjóðlegri samkeppni um fólk og fyrirtæki og gæta að samspili þéttbýlis og dreifbýlis til uppbyggingar sjálfbærra byggðarlaga.



## 7. Áherslur og leiðir

Almenn sátt virðist ríkja um gildandi byggðaáætlun, sem byggist ekki hvað síst á virku samráði sem haft var við mótun hennar og skilaði sér í breiðu eignarhaldi. Því er ekki ástæða til að leggja til miklar breytingar á verklagi en lagt til að núgildandi verklagi verði fylgt að mestu og það betrubætt eftir því sem kostur er, ekki hvað síst þegar kemur að samhæfingu opinberra áætlana.

Hér eru settar fram áherslur við hvert hinna þriggja lögbundnu markmiða byggðaáætlunar, sem byggja fyrst og fremst á því samráði sem haft var við gerð þessarar grænbókar.

### A. Jafna aðgengi að þjónustu:

1. Aðgengi íbúa óháð búsetu að grunnþjónustu, s.s. menntun, heilbrigðis- og félagsþjónustu, verði jafnað og hún veitt í nærsamfélaginu eins og kostur er og/eða með aðstoð tækninnar.
2. Gæta skal jafnræðis í aðgengi að miðlægri þjónustu og lista- og menningarstarfi.
3. Vinna þarf með fjölbreytileikann og lýðfræðilega þætti á borð við kyn og aldur og nýta tækifæri sem felast í mannauðnum í hverju byggðarlagi, sérstaklega þeim sem fólgin eru í fjölmenningarlegu samfélagi.
4. Opinber stefnumörkun spilar hér lykilhlutverk en hún þarf að vera samhæfð eins og kostur er og meta þarf áhrif hennar á þróun búsetu í landinu.

### B. Jafna tækifæri til atvinnu:

1. Bregðast þarf hratt við áhrifum fjórðu iðnbyltingarinnar og nýta þau tækifæri sem í henni felast með sjálfbærni að leiðarljósi.
2. Leggja þarf áherslu á nýsköpun, stafræna þróun, frumkvöðlastarf og skapandi greinar í öllum landshlutum.
3. Skapa þarf fjölbreytt og verðmæt störf um land allt, þar með talin störf án staðsetningar.
4. Áframhaldandi uppbygging innviða er mikilvæg og á það bæði við um efnislega innviði svo sem á sviði samgangna í lofti, á láði og legi, fjarskipta og raforku og félagslega innviði á borð við mennta- og heilbrigðiskerfi, húsnæðismál og aðra grunnþjónustu. Við innviðauppbyggingu þarf að taka mið af ólíkri stöðu og þörfum kynjanna.

### C. Stuðla að sjálfbærri þróun byggða um allt land

1. Mikilvægi umhverfis- og loftslagsmála hefur vaxið gríðarlega. Greina þarf og nýta tækifæri sem í þeim felast og skilgreina nauðsynlegar mótvægisáðgerðir og aðlögun vegna áhrifa loftslagsbreytinga.

2. Greiða þarf fyrir grænum umskiptum, vinna að kolefnishlutleysi, tryggja líffræðilega fjölbreytni og styðja við hringrásar- og lífhagkerfi.
3. Tryggja skilvirkt laga- og reglugerðarumhverfi til að bregðast við harðnandi alþjóðlegri samkeppni um fólk og fyrirtæki.
4. Greina og vinna með styrkleika einstakra landshluta og gæta að samspili þéttbýlis og dreifbýlis í þeim tilgangi að byggja upp fjölbreytt sjálfbær byggðarlög. Slík uppbygging felir m.a. í sér öflug sveitarfélög með sterka byggðakjarna og gott aðgengi að fjölbreyttri þjónustu, menningu og afþreyingu sem tekur mið af ólíkri stöðu og þörfum íbúa.
5. Efla og styrkja aðferðafræði sóknaráætlana landshluta.

Með hliðsjón af samráði við gerð þessa stöðumats eru lagðar til eftirfarandi leiðir til að ná fram framangreindri framtíðarsýn og fylgja eftir lykilverðfangsefnum og skilgreindum áherslum:

- Byggðaaætlun verði samhæfð með markvissum hætti við aðrar opinberar áætlanir ríkisins, svo sem stefnur á sviði heilbrigðis-, menningar-, mennta-, nýsköpunar- fjarskipta- og samgöngumála. Jafnframt er lagt til að í auknum mæli verði unnið að því að tengja byggðaaætlun við áætlanir á vegum sveitarfélaga og landshlutasamtaka þeirra, svo sem sóknaráætlanir landshluta og svæðisskipulagsáætlanir.
- Meginregla verði að þær aðgerðir sem fram koma í fimm ára aðgerðaáætlun verði fjármagnaðar og tilgreint hver beri ábyrgð á fjármögnuninni og hver áætlaður kostnaður sé.
- Áfram verði um þrenns konar fjármögnun aðgerða að ræða. Í fyrsta lagi aðgerðir sem eru eingöngu fjármagnaðar af byggðalið, sem er á ábyrgð samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis. Í öðru lagi aðgerðir sem eru „samfjármagnaðar“ og felur í sér að aðgerð er fjármögnuð annars vegar af byggðalið og hins vegar af ábyrgðarráðuneyti og/ eða undirstofnun þess. Í þriðja lagi aðgerðir sem eingöngu eru fjármagnaðar af viðkomandi ábyrgðarráðuneyti og/ eða undirstofnun þess.
- Áfram verði unnið að því að gera framkvæmd og eftirfylgd aðgerða sýnilega almenningi og sýna hvernig fjármagni er varið.
- Hönnuð verði einhverskonar „byggðagleraugu“ eða „byggðavog“ (sbr. kynjagleraugu og jafnréttisvog) sem meðal annars myndu nýtast við framkvæmd laga um opinber fjármál þar sem fjallað verði sérstaklega um byggðaaáhrif í tengslum við mótun og framlagningu fjármálaáætlunar og fjárlaga hvers árs.
- Skilgreindir verði mælikvarðar til að fylgjast með framvindu byggðaaætlunar, þar sem bæði verður byggt á núverandi mælikvörðum en einnig mælikvörðum annarra áætlana.

## 8. Hver er skoðun þín?

Tilgangur þessarar grænbókar er að hvetja til umræðu um stöðumat, viðfangsefni og framtíðarsýn byggðamála, ásamt áherslum og ólíkum leiðum. Mikilvægt er að stöðumatið sé sem réttast, enda er það grunnur að stefnumótun í málaflokknum.

Fyrst og fremst er leitað eftir skoðunum/umfjöllun um eftirfarandi:

1. Hver er skoðun þín á stöðumatinu?
2. Hver er skoðun þín á þeirri framtíðarsýn sem hér er sett fram?
3. Hver er skoðun þín á þeim lykilviðfangsefnum sem hér eru sett fram?
4. Hver er skoðun þín á þeim leiðum sem lagðar eru til að farnar verði?
5. Hver er skoðun þín á því hvernig best sé að meta árangur byggðastefnu?
6. Annað sem þú vilt taka fram?

# Ítarefni

- [Gagnatorg Byggðastofnunar](#)
- [Mælaborð Byggðastofnunar](#)
- [Þjónustukort Byggðastofnunar](#)
- [Stöðugreiningar landshluta](#)
- [Gildandi Byggðaáætlun 2018-2024](#)
- [Staða verkefna gildandi Byggðaáætlunar](#)
- [Gögn um verkefnið „Brothættar byggðir“](#)
- Gögn um staðsetningu ríkisstarfa.
  - [Útgefin skýrsla á pdf-formi](#)
  - [Excel-töflur](#)
- [Hlutfall og fjöldi erlenda ríkisborgara eftir sveitarfélögum og landshlutum](#)
- [Búferlaflutningar milli landshluta og til og frá landinu](#)
- [Umsógn Byggðastofnunar til fjárlaganefndar um fjárlagafrumvarp ársins 2021](#)
- [Skýrsla samgöngu- og sveitarstjórnarráðherra um framvindu stefnumótandi byggðaáætlunar fyrir árin 2018–2024, desember 2020](#)
- [Greinargerð stýrihóps Stjórnarráðsins um sóknaráætlanir 2015-2019](#)
- [Ársskýrsla Byggðastofnunar 2019](#)
- [Ársskýrsla samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins 2019](#)

