

Svæðisbundinn stuðningur í íslenskum landbúnaði

Jóhanna Gísladóttir, Torfi Jóhannesson og
Tómas Halldórsson Alexander



Landbúnaðarháskóli Íslands, 2025.

Rit Lbhí nr. 178

ISSN 1670-5785

ISBN 978-9935-512-57-4

Verkefnið var styrkt af: Byggðarannsóknasjóði Byggðastofnunar

Höfundar/Ritstjórar: Jóhanna Gísladóttir, Torfi Jóhannesson og Tómas H. Alexander

Forsíðumynd: Unnin af Tómas H. Alexander, byggð á gögnum frá Landmælingum Íslands (2020a) og Matvælastofnun (2024a, 2024b)

Landbúnaðarháskóli Íslands starfar á sviði sjálfbærrar auðlindanýtingar, búvísinda, umhverfisvísinda, skipulagsfræði og matvælaframleiðslu á norðurlóðum. Fagfólk skólans nýtur akademísks frelsis og hefur sjálfðæmi við val á viðfangsefnum, túlkun niðurstaðna og birtingu þeirra, innan ramma starfsreglna skólans. Hlutverk Rits Lbhí er að miðla faglegri þekkingu en það er ekki ritrýnt. Efni hvers rits er á ábyrgð höfunda og ber ekki að túlka sem álit Landbúnaðarháskóla Íslands

Innihald

1	Inngangur.....	1
1.1	Markmið svæðisbundins stuðnings.....	1
2	Gögn og aðferðafræði.....	2
3	Svæðisbundinn stuðningur í Evrópusambandinu	3
3.1	Svæðisbundinn landbúnaðarstuðningur í Svíþjóð.....	4
3.1.1	Sögulegur bakgrunnur	5
3.2	Stuðningsgreiðslur	6
3.2.1	Norðurslóðastuðningur	8
3.2.2	Mikilvægi stuðningsins og þróun til framtíðar	9
4	Svæðisbundinn landbúnaðarstuðningur í Noregi	9
4.1	Svæðaskipting	9
4.2	Svæðisbundnar landgreiðslur.....	11
4.3	Áskoranir í núverandi svæðisbundnu stuðningkerfi	11
4.4	Spildubundið styrkjakerfi: Tilraunaverkefni.....	13
4.5	Verðálag á afurðaverð.....	13
4.5.1	Verðálag á mjólk	13
4.5.2	Verðálag á kjöt.....	13
4.5.3	Verðuppbætur á aðrar framleiðslugreinar.....	14
4.6	Samantekt.....	15
5	Þróun svæðisbundins stuðnings í íslenskum landbúnaði.....	15
6	Tillögur að útfærslu svæðisbundins stuðnings	21
6.1	Svæðisbundnar greiðslur veittar í gegn um búvörusamninga	21
6.1.1	Breiddargráða sem forsenda svæðisbundins stuðnings	22
6.1.2	Fjarlægð frá þéttbýli sem forsenda svæðisbundins stuðnings	23
6.1.3	Fjarlægð frá þjóðvegi 1 sem forsenda svæðisbundins stuðnings.....	28
6.1.4	Svæðisbundinn stuðningur með hliðsjón af veðurfarslegum skilyrðum.....	30
6.2	Svæðisbundinn stuðningur sem álag á nýliða- og fjárfestingastuðning	33
6.3	Svæðisbundinn stuðningur í gegn um búvörusamninga aflagður	33
6.4	Markviss beiting svæðisbundins stuðnings til að stýra landbúnaðarframleiðslu	34
7	Ályktanir og umræður	35
8	Lokaorð	36
9	Heimildir	37
	Viðauki	40

1 Inngangur

Stuðningur við landbúnað er eitt af grundvallaratriðum opinberrar stefnumótunar í flestum löndum, þar sem hann tryggir matvæla- og fæðuöryggi, styður við búsetu í dreifbýli og stuðlar að umhverfisvernd. Margar leiðir eru farnar til að auka líkurnar á að stuðningurinn nái markmiðum sínum, hver sem þau eru á hverjum tíma. Þannig getur landbúnaðarstuðningur beinst sérstaklega að framleiðslu tiltekinna matvæla, að tilteknum framleiðsluháttum, að ákveðnum umhverfisaðgerðum eða að skilgreindum svæðum, sem talin eru standa höllum fæti. Þessi síðasta nálgun – svæðisbundinn landbúnaðarstuðningur – er efni þessarar skýrslu.

Í Evrópu hefur landbúnaðarstefna Evrópusambandsins (e. Common Agricultural Policy – CAP) leikið lykilhlutverk í að móta þróun greinarinnar frá 1962. Upphaflega var meginmarkmið CAP að auka og tryggja matvælaframleiðslu innan sambandsins, en með árunum hefur stefnan þróast og felur nú í sér aukna áherslu á umhverfisvernd, sjálfbærni og stuðning við dreifbýli. CAP veitir bæði beina styrki til bænda og fjármagnar verkefni sem stuðla að nýsköpun, loftslagsaðgerðum og þróun búskaparhátta.

Noregur, sem er ekki hluti af Evrópusambandinu, hefur sitt eigið kerfi landbúnaðarstuðnings sem hefur svipaða markmiðssetningu. Norsk landbúnaðarstefna byggist á samkomulagi milli ríkisins og samtaka bænda og veitir meðal annars sérstaka styrki til búskapar á harðbýlli svæðum, en stuðlar einnig að sjálfstæði í matvælaframleiðslu og verndar hefðbundna búskaparhætti. Með þessu móti tryggir Noregur að landbúnaðurinn geti þrífist þrátt fyrir krefjandi veðurfars- og landfræðilegar aðstæður.

Svæðisbundinn stuðningur við landbúnað er mikilvægur þáttur, bæði í landbúnaðarkerfi ESB og í Noregi, sérstaklega á þeim svæðum þar sem náttúruleg skilyrði takmarka framleiðslugetu. Þessi stuðningur er nauðsynlegur til að viðhalda lífvænlegum landbúnaði á afskekktum svæðum, tryggja byggðafestu og sjálfbæra nýtingu landsins.

Í þessari skýrslu verður fjallað um útfærslu svæðisbundins stuðnings við landbúnað, bæði innan CAP og í Noregi, og metið hvernig slíkur stuðningur getur stuðlað að matvæla- og fæðuöryggi, efnahagslegri þróun dreifbýlis og sjálfbærri nýtingu náttúruauðlinda. Sérstaklega verður horft til útfærslu svæðisbundins stuðnings í Noregi og Svíþjóð, enda eru landfræðilegar aðstæður þar líkari Íslandi en aðstæður sunnar í álfunni.

1.1 Markmið svæðisbundins stuðnings

Svæðisbundinn stuðningur við landbúnað getur haft margskonar markmið en útgangspunkturinn er oftast pólitískur vilji til að jafna aðstöðumun í landbúnaðarframleiðslu milli svæða, sem skapast af einhvers konar afgerandi mun á búskaparskilyrðum. Augljós dæmi eru svæði á fjalllendi, norðlægum slóðum eða svæði þar sem jarðvegur er þurr, blautur eða saltur. Stuðningnum er þá ætlað að efla búsetu og landbúnaðarframleiðslu á þessum svæðum og þannig stuðla að einhverjum (eða öllum) eftirfarandi markmiðum:

1. **Jafna aðstöðumun bænda milli svæða.** Koma til móts við bændur á svæðum með erfiðari veðurfarsleg og landfræðileg skilyrði; jafna tekjur bænda á mismunandi landsvæðum, og hvetja til nýsköpunar.
2. **Tryggja matvæla- og fæðuöryggi** með því að viðhalda matvælaframleiðslu á svæðum þar sem náttúruleg skilyrði eru takmarkandi, draga úr flutningsþörf fyrir matvæli og tryggja fjölbreytni í matvælaframboði.
3. **Stuðla að byggðafestu og dreifbýlisþróun:** Efla búsetu í dreifðum byggðum með því að gera landbúnað lífvænlegan og skapa störf tengd landbúnaði og skyldum greinum (t.d. matvælavinnslu og ferðaþjónustu).

4. **Vernda umhverfi og sjálfbæra nýtingu** auðlinda t.d. með verndun landbúnaðarvistkerfa, jarðvegs og vatnsauðlinda. Einnig hvetja til sjálfbærra ræktunaraðferða og draga úr jarðvegseyðingu.
5. **Viðhalda hefðbundnum búskaparháttum og menningararfi**; styðja við smærri og fjölskyldurekin bú sem viðhalda hefðbundnum landbúnaðaraðferðum og vernda menningarlandslag og líffræðilega fjölbreytni með beit og ræktun.

Mikilvægt er að hafa í huga að svæðisbundinn stuðningur getur verið tvíeggja sverð. Þegar best lætur, nýtist hann til að aðstoða bændur við að þróa sinn búskap í takt við takmarkandi aðstæður á hverjum stað, en hann getur einnig tafið nauðsynlega framþróun og viðhaldið úreltum búskaparháttum. Þetta á sérstaklega við, þegar stuðningurinn er bundinn við tiltekna búskaparhætti eða framleiðslugreinar.

Á Íslandi fer almennt lítið fyrir tengingu við byggðaðróun í stefnumörkun stjórnvalda á sviði landbúnaðar. Í dag einskorðast markmið svæðisbundins stuðnings í íslenskum landbúnaði við að styðja við framleiðendur sem eru staðsettir á svæðum sem háðust eru sauðfjárrækt og takmarkaður möguleiki á annarri tekjuöflun fyrir hendi (Reglugerð um stuðning við sauðfjárrækt 2022). Í landbúnaðarstefnu til ársins 2040 sem samþykkt var á Alþingi árið 2023 var sett fram það markmið að „ræktun, nýting lands og bætt landgæði styðji við fjölbreytta atvinnustarfsemi og búsetu um land allt“ sem og að „framleiðsla verði arðbær, samkeppnishæf og tryggi byggðafestu og uppbyggingu þekkingar í samfélagi“ (Þingsályktun um landbúnaðarstefnu til ársins 2040, 2023). Í þingsályktun sem samþykkt var um stefnumótandi byggðaaætlun fyrir árin 2022–2036 kemur fram að meginmarkmiðin séu þau að innviðirnir mæti þörfum samfélagsins og að byggðir og sveitarfélög um allt land verði sjálfbær. Þá segir að „í öllum landshlutum verði blómlegar byggðir og öflugir byggðakjarnar þar sem stuðlað verði að bættum lífskjörum landsmanna og búsetufrelsi með sem jöfnustu aðgengi að grunnþjónustu, húsnæði og fjölbreyttum atvinnutækifærum“ (Þingsályktun um stefnumótandi byggðaaætlun fyrir árin 2022–2036, 2022).

Því er ljóst að vilji löggjafans er sá að búseta sé til staðar á öllu landinu, og að landbúnaðarframleiðsla eigi að stuðla að byggðafestu. Svæðisbundnar greiðslur þurfi því að byggjast á bæði náttúrulegum, samfélagslegum og efnahagslegum þáttum og tryggja að bændur sem stundi búskap við erfiðustu aðstæður og að landbúnaðarframleiðsla eigi að stuðla að byggðafestu. Spurningin er þá hvernig meta eigi á hvaða svæðum svæðisbundnar greiðslur eigi að einskorðast við til þess að ná fram markmiðum stjórnvalda í viðum skilningi njóti viðeigandi stuðnings.

2 Gögn og aðferðafræði

Myndrænt töl var hannað til að greina það hvort forsendur væru fyrir svæðisbundnum greiðslum til bænda út frá aðstöðumun með tilliti til samfélagslegra, efnahagslegra og náttúrulegra þætta. Það sýnir dreifingu býla um landið út frá ýmsum þáttum sem geta haft áhrif á ákvarðanatöku. Tólið er í formi vefsjár byggðrar á *ArcGIS Dashboard*, þar sem viðeigandi gögn hafa verið tekin saman og greind.

Í vefsjónum er unnið með fjölbreytt gögn sem hafa áhrif á mat forsenda fyrir svæðisbundnum stuðningi. Þau gögn sem lögð eru til grundvallar eru: (1) meðalúrcoma á tímabilinu maí til september á árunum 1971–2000, byggt á gögnum frá Crochet o.fl. (2007), og (2) meðalhitastig á tímabilinu maí til september á árunum 1971–2000, byggt á gögnum frá Björnsson o.fl. (2007). Einnig er tekið tillit til (3) fjarlægðar með vegum frá búsvæðum að þjóðvegi 1 og (4) að þéttbýlum með yfir 1000 íbúum. Þessar vegalengdir eru reiknaðar óháð ástandi vega, stefnu eða hámarkshraða. Vegakerfi og staðsetning þéttbýla var tekin frá Landmælingum Íslands (LMÍ, 2020b, 2020c). Að auki eru teknar með breytur eins og (5) hæð yfir sjávarmáli (LMÍ, 2016) og (6) breiddargráða búsvæða (Matvælastofnun [MAST], 2024a og 2024b). Staðsetning búsvæða fyrir nautgripi og sauðfé var fengin frá MAST (2024a og 2024b) og fyrir blönduð bú eru þau bæði flokkuð sem sauðfjárbú og nautgripabú í gögnunum. Nánari lýsingu á þeim má finna í viðauka.

Á vefsíðinni er hægt að sía búsvæði út frá ákveðnum gildum fyrir ofangreind gögn. Með slíkri síun er hægt að greina hvaða búsvæði uppfylla valin skilyrði, og sjá hvernig þau dreifast eftir búgerð og sveitarfélögum.

Vefsíðin er enn á frumstigi og gögnin hafa ekki verið yfirfarin að fullu. Hún er því hugsuð sem viðmið og stuðningstæki til að hafa til hliðsjónar í umræðu og ákvarðanatöku.

Þar að auki var unnin samantekt á forsendum svæðisbundins stuðnings í Finnlandi, Noregi og Svíþjóð, með greiningu opinberra gagna, til þess að geta framkvæmt grundvallar samanburð á þeim kerfum sem þessi lönd styðjast við, og þá um leið meta fýsileika þess að beita svipuðum kerfum hér á landi. Þá voru gögn greind sem aðgengileg eru á Mælaborði landbúnaðarins, sem og íslenskar reglugerðir, opinberar stefnur á sviði landbúnaðar- og byggðamála og skýrslur frá Bygðastofnun.

Vinnustofa var haldin á Hvanneyri í febrúar 2025 með hagaðilum, þar sem niðurstöður greiningar á svæðisbundnum stuðningi í Svíþjóð, Finnlandi og Noregi voru kynntar ásamt vefsíðinni. Þar fór fram umræða um mögulegar forsendur svæðisbundins stuðnings á Íslandi. Mættir voru 15 þátttakendur, þar af 6 konur og 9 karlmenn, frá Bændasamtökum Íslands, Landi og skógi, Ráðgjafamiðstöð landbúnaðarins, Landbúnaðarháskóla Íslands, atvinnuvegaráðuneytinu, fulltrúar sveitastjórna og starfandi bændur. Sú umræða sem þar skapaðist reyndist afar hjálpleg til þess að móta það hvernig höfundar nálguðust framsetningu niðurstaðna.

Hér á eftir verður í fyrstu kynnt hvernig svæðisbundnum stuðningi er háttað í Svíþjóð og Finnlandi sem eru aðildarríki að Evrópusambandinu, og svo Noregi sem hefur þróað ólíka aðferð til þess að reikna út forsendur svæðisbundins stuðnings í landbúnaði. Þá verður farið yfir ólíkar sviðsmyndir um það hvernig nálgast megi svæðisbundinn stuðning í íslenskum landbúnaði, áður en umræður og ályktanir verða dregnar upp.

3 Svæðisbundinn stuðningur í Evrópusambandinu

Evrópusambandið (ESB) rekur sameiginlega landbúnaðarstefnu (CAP) fyrir öll aðildarríkin. Þetta kerfi byggir á einni meginreglugerð (e. Regulation (EU) 2115/2021) sem gildir fyrir öll ríkin en síðan þarf hvert ríki að móta sína eigin útfærslu á stuðningsleiðum í því sem kallast stefnumarkandi áætlanir. Hér eiga aðildarríkin meðal annars möguleika á að veita sérstakan stuðning til eftirfarandi viðfangsefna, sem öll eru valkvæð, nema liður a):

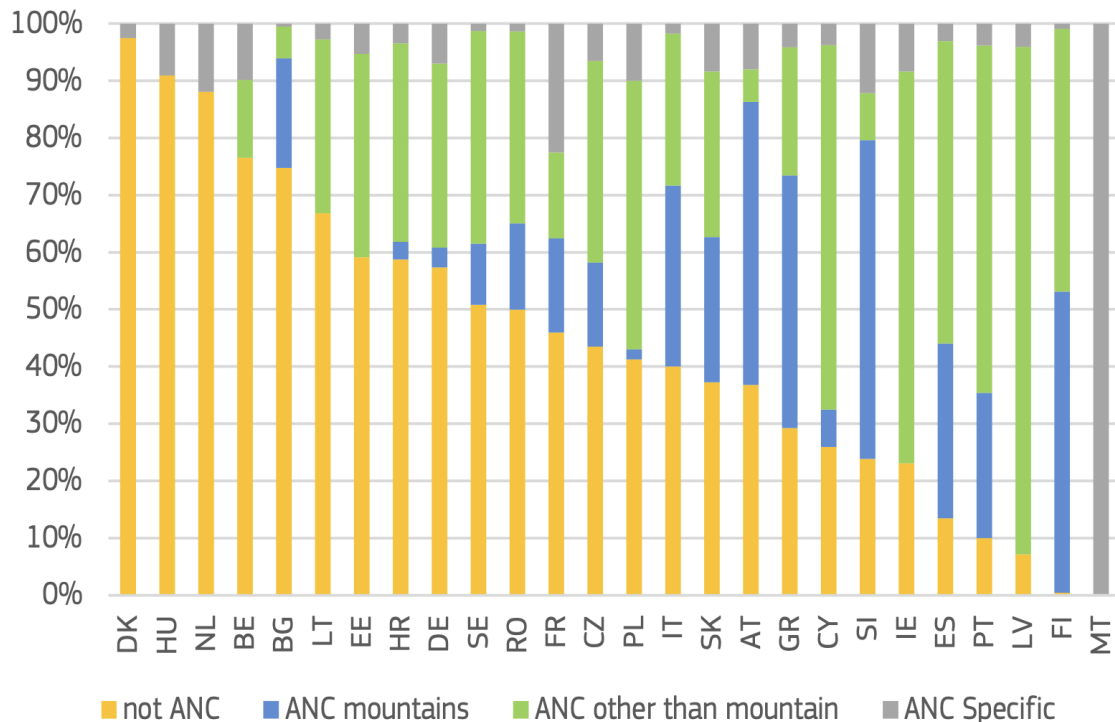
- a) umhverfis-, loftslagstengdar og aðrar búháttaaðgerðir;
- b) náttúrulegar eða aðrar svæðisbundnar takmarkanir;
- c) svæðisbundnir ókostir sem stafa af ákveðnum lögboðnum kröfum;
- d) fjárfestingar, þar á meðal fjárfestingar í áveitu;
- e) nýliðunar og sprotafyrirtækja í dreifbýli;
- f) áhættustýringartæki;
- g) samstarf;
- h) þekkingarskipti og miðlun upplýsinga.

Sérstakur svæðatengdur stuðningur fellur undir lið b) og hér gilda ákveðnar takmarkanir. Stuðningurinn má þannig ekki vera meiri en sem nemur útreiknuðum kostnaði (eða tekjutapi) sem bændur verða fyrir vegna erfiðra skilyrða. Stuðningurinn er veittur sem beinar greiðslur á landbúnaðarland. Og svæðin þurfa að uppfylla ákveðin skilyrði til að vera stuðningstæk. Hér er stuðst við eftirfarandi lista af skilyrðum (e. Regulation (EU) 1305/2013):

1. Fjallahéruð
2. Norðan 62. breiddargráðu
3. Þar sem meira en 60% landbúnaðarlands uppfyllir eitthvert eftirtalinna skilyrði:
 - a. Lágt hitastig (<180 vaxtardagar eða <1500 daggráður)

- b. Þurrkur (hlutfall úrkomu og uppgufunar < 0,5)
- c. Blautur jarðvegur (>230 dagar yfir „field capacity“)
- d. Takmörkuð framræsla (t.d. blautt innan 80 cm frá yfirborði í meira en 6 mánuði, eða blautt innan 40 cm í meira en 11 mánuði)
- e. Óhagstæð samsetning jarðvegs (t.d. grýtt, sandur eða leir)
- f. Grunnur jarðvegur (<30 cm niður á fast)
- g. Óhagstæðar jarðvegstegundir (t.d. salt, súrt eða basískt)
- h. Mikill halli (yfir 15% að jafnaði)

Þess má geta að nær 60% af landbúnaðarlandi ESB fellur undir eitt eða fleiri þessara skilyrða: 17% eru fjallasvæði, 33% önnur harðbýl svæði og 8% svæði með sértæka erfiðleika (e. European Commission, 2023). Sum lönd hafa skilgreint meirihluta síns landbúnaðarlands sem „svæði með náttúrulegar takmarkanir“ (e. Areas with Natural Constraint – ANC). Þetta á t.d. við um Spán, Lettland, Möltu, Portúgal og Finnland, á meðan Danmörk, Ungverjaland, Holland, Belgía og Búlgaría eru dæmi um lönd þar sem meirihluti lands er ekki með takmarkanir. Þess má geta, að samkvæmt gildandi reglum myndi allt landbúnaðarland á Íslandi flokkast sem ANC, þar sem Ísland liggur norðan 62. breiddargráðu, en að auki fellur Ísland einnig undir lágmarkskröfur um vaxtartíma og hitasummu. Mynd 1 sýnir skiptingu landbúnaðarlands í aðildarríkjum ESB.



Mynd 1 - Hlutfall landbúnaðarlands í ESB löndum sem nýtur svæðistengds stuðnings. Gult: Ekki svæðistengdur stuðningur; blátt: fjallahéruð; grænt: náttúrulegar takmarkanir aðrar en fjallahéruð; grátt: sérstakur svæðistengdur stuðningur (e. European Commission, 2023).

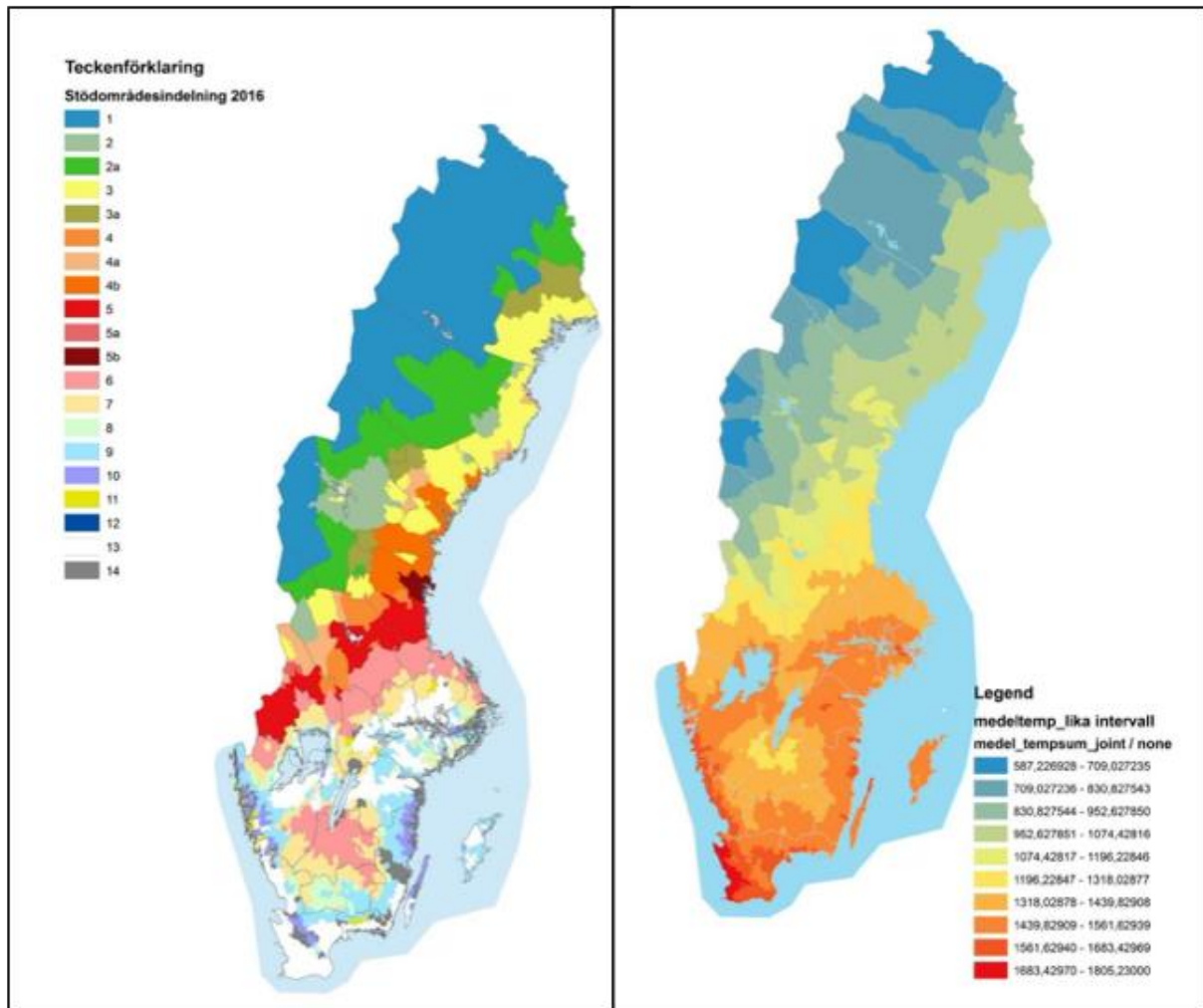
Þótt flest ríki ESB nýti sér heimildir til sérstaks svæðisbundins stuðnings þá er ekki alltaf um háar fjárhæðir að ræða og munur milli svæða innan hvers ríkis getur verið umtalsverður. Samanlagt renna aðeins um 6% heildarstuðnings CAP til þessa málaflokks, svo þótt hann skipti miklu máli fyrir einstök svæði, þá eru önnur styrkjakerfi mun fyrirferðameiri.

3.1 Svæðisbundinn landbúnaðarstuðningur í Svíþjóð

Svæðisbundinn landbúnaðarstuðningur (í Svíþjóð kallaður kompensationsstöð) er veittur til að bæta landbúnaði upp óhagstæð náttúruskilyrði á tilteknum svæðum landsins. Stuðningnum er þannig ætlað

að tryggja landbúnað á þeim landsvæðum þar sem loftslag, jarðvegur eða afskekkt staðsetning gera búskap erfiðari en ella. Markmið slíks stuðnings er að tryggja áframhaldandi notkun ræktarlands, viðhalda búsetu í dreifðum byggðum og stuðla að sjálfbærum landbúnaði. Umræddur stuðningur fellur undir Landsbyggðaaætlun (Jordbruksverket, 2014) Svíþjóðar og nam um 11 milljörðum sænskra króna (u.þ.b. 150 milljörðum ISK) á tímabilinu 2014–2020, þar sem um 40% fjármagnsins kom frá Evrópusambandinu og 60% var fjármagnað af sænska ríkinu.

Stuðningurinn nær til stórs hluta Svíþjóðar; raunverulega er megnið af landbúnaðarsvæðum landsins skilgreint sem svæði með einhvers konar náttúrulegar takmarkanir sem réttlæta slíkan stuðning, en styrkuppþæðir eru breytilegar eftir svæðum. Aðeins bestu landbúnaðarsvæðin í suðurhluta landsins (svæði 13) falla utan kerfisins, sjá mynd 2.



Mynd 2 – Svæðaskipting landbúnaðarlands í Svíþjóð (til vinstri) og hitasumma fyrir sumarhita (til hægri) (Strömberg o.fl., 2022).

Til viðbótar við þennan almenna svæðistengda stuðning er veittur sérstakur norðurslóðastuðningur til fimm nyrstu svæðanna - þeirra norðan 62. breiddargráðu. Þessi stuðningur er alfarið fjármagnaður af sænska ríkinu.

3.1.1 Sögulegur bakgrunnur

Svæðisbundinn landbúnaðarstuðningur á rætur að rekja til ársins 1930, þegar honum var upphaflega ætlað að jafna flutningskostnað milli svæða. Með tímanum hafa mismunandi stuðningskerfi bæst við, svo sem verðuppbót á mjólk, nautakjöt og svínakjöt, fjárfestingastuðningur og lánatilfærsla. Hér á eftir eru helstu áfangar í þróun þessa stuðningskerfis (Strömberg o.fl., 2022):

- **Árið 1937:** Tekinn upp sérstakur *flutningsstyrkur (fraktbidrag)* fyrir afskekkt svæði til að hjálpa bændum að koma afurðum sínum á markað. Þetta var fyrsta form opinbers stuðnings sem var ætlað að jafna aðstöðumun milli svæða.
- **Á fjórða áratugnum** bættist við verðuppbót á mjólk fyrir norðurhluta Svíþjóðar. Þessi styrkur átti að vega upp á móti verri framleiðsluskilyrðum til mjólkurframleiðslu vegna kaldara loftslags og rýrari jarðvegs.
- **1960–1980:** Stjórnvöld innleiddu fleiri ráðstafanir til að treysta búsetu og landbúnaðarframleiðslu á norðlægum svæðum. Boðið var upp á lán með ríkisábyrgð til bændna til að auðvelda uppbyggingu og auka framleiðni búskapar og einnig beinar greiðslur til að bæta tekjur bændna. Um 1970 var verið að greiða uppbót á verð fyrir mjólk, nautakjöt og svínakjöt í norðurhluta landsins, og frá 1973 einnig fyrir hreindýrakjöt. Þessi verð- og fjárfestingarstuðningur náði síðar til mestalls landsins, þó með hagstæðari skilyrðum til styrkveitinga fyrir norðurhlutann.
- **Við lok 20. aldar** tók fríverslunarstefna að hafa áhrif. Innri markaðsreglur um stuðning voru afnumdar og Svíþjóð gerðist aðili að GATT (síðar WTO). Þá var skipulaginu um landbúnaðarstuðning breytt þannig að gripa- og landgreiðslur komu í stað framleiðslutengdra styrkja. Sérstakur norðursvæðastuðningur var endurskoðaður í ljósi nýrrar stefnu.
- **Aðild að ESB 1995:** Aðild Svíþjóðar að Evrópusambandinu markaði þáttaskil. Svíþjóð varð að laga sig að skilgreiningu ESB á svæðum með óhagstæð skilyrði (*Less Favoured Areas, LFA*). Af því leiddi ný svæðaskipting og í fyrstu lægri upphæðir stuðnings en áður höfðu tíðkast. Einnig var hluti stuðningsins nú fjármagnaður af ESB, en sænsk stjórnvöld héldu áfram sérstöku innlendu stuðningskerfi fyrir nyrstu svæðin (heimiluðu samkvæmt 142. gr. aðildarsamningsins) til að tryggja áframhaldandi landbúnað í norðlægum héruðum. Reglur og útfærslur voru svo endurskoðaðar reglulega: greiðslur færðust alfarið yfir á land frekar en framleiðslu eða fjölda dýra; framleiðsluskylda vék fyrir kröfu um viðhald ræktarlands; framlag ESB jókst; LFA fyrirkomulagið þróaðist yfir í ANC (Areas of Natural Constraints/svæði með náttúrulegar takmarkanir), og svæðaskiptingin var endurskoðuð. Mynd 2 hér að ofan sýnir svo núverandi svæðaskiptingu og þótt nokkrar breytingar hafi verið gerðar í áranna rás hafa meginráttirnir haldist nokkuð óbreyttir.

Því má segja, svæðisbundinn landbúnaðarstuðningur í Svíþjóð hafi verið mótaður í takt við breyttar þjóðfélags- og efnahagsaðstæður. Upphaflega einfalt flutningsgjald þróaðist yfir áratuginu í flókið kerfi reglna og útreikninga, sérstaklega eftir að alþjóðlegar skuldbindingar um fríverslun og aðild að ESB tóku gildi.

3.2 Stuðningsgreiðslur

Í Svíþjóð eru nú, eins og áður sagði, tvö svæðisbundin stuðningskerfi: *Almennt stuðningskerfi* sem nær til alls landsins og er hluti af sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB, og *Norðurslóðastuðningur*, sem nær eingöngu til fimm nyrstu svæðanna.

Almenni stuðningurinn nær til 12 af 13 stuðningssvæðum (það 13. fær engar uppbótargreiðslur), og sex skilgreindra búgerða. Styrkhæfni búa ræðst annars vegar af **staðsetningu bú** (á hvaða stuðningssvæði það er) og hins vegar af **tegund búskapar**. Stuðningurinn er greiddur út á skilgreint landbúnaðarland (ha) í ræktun.

Stuðningssvæðin eru ákvörðuð að mestu á grundvelli hitasummu¹ sem er reiknuð út fyrir 2.523 “distrikt” (áður sóknir), sem svo eru lögð saman í stuðningssvæðin. Þetta kallar oft á tíðum á tiltölulega flókna,

¹ Hitasumma er skilgreind sem summa daggráða þar sem hitinn fer yfir 5°C.

og umdeilda aðferðafræði, en það að vinna með smáar einingar (distrikt/sóknir) minnkar líkurnar á að svæði lendi í röngum flokki.

Búgerðirnar eru sex og fimm þeirra eru styrkhæfar. Flokkar 1-3 eru bú, sem stunda búfjárrækt, studda gras og fóðurframleiðslu. Reiknað er hversu margar dýraeiningar eru á hektara hjá hverjum bæ, og ef þéttleiki fer yfir eða undir viss mörk fellur búið í viðeigandi flokk (1, 2 eða 3), sbr. töflu 1 hér að neðan. Þessi þéttleikamörk eru ekki þau sömu alls staðar, heldur eru þau aðlöguð að meðaltali hvers landsvæðis svo samanburðurinn verði sanngjarn. Í grófum dráttum má segja að í flokki 1 séu bú, þar sem megnið af gróffóðrinu kemur frá akurlendi, en í flokk 3 lenda bú, með nær ekkert akurlendi.

Tafla 1 - Yfirlit yfir flokkun búgerða í Svíþjóð fyrir forsendur svæðisbundins stuðnings

Búgerð	Lýsing
Flokkur 1	Háafurða bú með búfé, þar sem meirihlutinn af gróffóðri er ræktaður á akurlendi ² . Margar dýraeiningar pr. hektara.
Flokkur 2	Búfé er beitt á beitartún ³ og gróffóður er ræktað á akurlendi.
Flokkur 3	Búfé og nær ekkert akurlendi. Fáar dýraeiningar á ha.
Flokkur 4	Bú með akuryrkju (bygg, hafra, maís, repju til olíu) en ekki búfé
Flokkur 5	Bú með nytjajurtarækt sem ekki er ætluð til fódurs (grænáburð, orkugras...)
Flokkur 6	Bú sem ekki eru með framleiðslu.

Í flokk 4 og 5 lenda bú sem ekki stunda búfjárrækt: Í flokki 4 eru bú með kornrækt eða aðrar jarðræktarafurðir, sem nýta má til fódurs og flokkur fimm eru svo bú sem rækta nytjajurtir, sem ekki eru ætlaðar til fódurs. Þetta geta verið orkugras, grænn áburður eða viðlíka. Þessum stuðningsflokki er einungis beitt á nyrstu svæðunum og er heldur ekki útbreiddur annars staðar. Sjötti flokkurinn er svo bú sem ekki stunda framleiðslu og þau teljast ekki styrkhæf.

Í töflu 2 er yfirlit yfir styrkupp hæðir til búa, eftir búgerð og stuðningssvæði. Hafa þarf í huga, að hér er einungis um að ræða svæðisbundinn stuðning, sem kemur til viðbótar við almennar landgreiðslur (og aðrar stuðningsgreiðslur).

² Akurlendi er skilgreint sem tún sem eru (eða gætu verið) plægð á hverju ári.

³ Beitartún (betesmark) eru tún eða engi sem að jafnaði eru ekki plægð.

Tafla 2 - Svæðistengdar landgreiðslur (isl.kr/ha) til fimm skilgreindra búgerða í Svíþjóð 2025 (umreiknað skv. gengi apríl 2025) (Jordbruksverket, 2025a).

	Greiðslur á ha (ISK)				
Svæði	Búgerð 1	Búgerð 2	Búgerð 3	Búgerð 4	Búgerð 5
1	91.000	46.800	18.200	24.700	5.200
2	61.100	40.300	19.500	24.700	3.900
3	50.700	37.700	15.600	24.700	3.900
4	42.900	31.200	14.300	24.700	0
5	41.600	23.400	9.100	24.700	0
6	27.300	18.200	5.200	10.400	0
7	20.800	13.000	3.250	10.400	0
8	16.900	11.700	3.900	10.400	0
9	13.000	10.400	0	10.400	0
10	10.400	10.400	0	10.400	0
11	16.900	13.000	0	10.400	0
12	24.700	14.300	3.900	10.400	0

Með þessu kerfi er reynt að tryggja að stuðningurinn nýtist eingöngu þeim sem stunda landbúnaðarframleiðslu með einhverjum hætti, en jafnframt að greiðslurnar taki mið af aðstæðum á hverjum stað. *Búgerðin* virkar sem óbein framleiðslutenging þar sem bú með mikla framleiðslu á hektara fá hærri stuðning á hektara. Hæstu greiðslurnar renna til búa með búfé og akuryrkju sem eru staðsett á harðbýlasta svæðinu (1) á meðan bú með nær enga akuryrkju (3) fá takmarkaðan stuðning. Hér er væntanlega verið að horfa til þess að þessi bú geta verið með tiltölulega marga hektara undir, án þess að framleiða mikið.

3.2.1 Norðurslóðastuðningur

Norðurslóðastuðningurinn nær til fimm nyrstu svæðanna í Svíþjóð (svæði 1-5) og fylgir ekki forskrift sameiginlegu landbúnaðarstefnu ESB, þótt hann þurfi að vera samþykktur af ESB. Tafla 3 sýnir helstu stuðningsleiðir. Eins og sjá má er þetta blanda af framleiðslutengdum greiðslum, gripagreiðslum, landgreiðslum og flutningsstyrk. Greiðslur ná til framleiðslu á mjólk, eggjum, svínakjöti, kartöflum og grænmeti/berjum, en ekki til t.d. nautakjöts eða sauðfjárframleiðslu.

Tafla 3 - Sérstakar stuðningsgreiðslur til bænda í fimm nyrstu stuðningssvæðum Svíþjóðar (norðan 62. breiddargráðu) (Jordbruksverket, 2025b)

Stuðningsleið	Svæði 1	Svæði 2	Svæði 3	Svæði 4	Svæði 5
Mjólkurframlag ISK/kg	21,3	17,3	14,0	9,5	6,2
Flutningur mjólkur, ISK/kg	0,9	0,5	0,5	0,5	0,5
Eggjaframlag ISK/hænu	263,9	222,3	222,3	165,1	75,4
Svínakjötsframlag ISK/sláturgrís	2.600	2.600	2.470	2.340	2.080
Smágrísframlag ISK/gyltu	12.090	12.090	12.090	11.180	11.050
Geitaframlag ISK/geit	8.970	8.970	8.970	7.930	7.930
Kartöfluframlag ISK/ha	57.200	53.300	50.700	41.600	27.300
Ber og grænmeti, ISK/ha	52.000	52.000	52.000	45.500	37.700

Þessar greiðslur koma til viðbótar bæði almennum landgreiðslum og svæðastuðningnum og er ætlað að bæta samkeppnisstöðu harðbýlustu svæða Svíþjóðar á innri markaði Evrópusambandsins.

3.2.2 Mikilvægi stuðningsins og þróun til framtíðar

Svæðisbundinn landbúnaðarstuðningur gegnir mikilvægu hlutverki í sænskum landbúnaði. Margir bændur í harðbýlum héruðum treysta á þessar greiðslur til að rekstur búanna standi undir sér, enda getur framleiðni verið mun lægri þar en á betri jörðum sunnar. Með stuðningnum er hægt að mæta sveiflum í afkomu eða arðsemisvanda á jaðarsvæðum og þannig draga úr hættu á að ræktarland falli úr rækt eða búskapur leggist af á þessum svæðum.

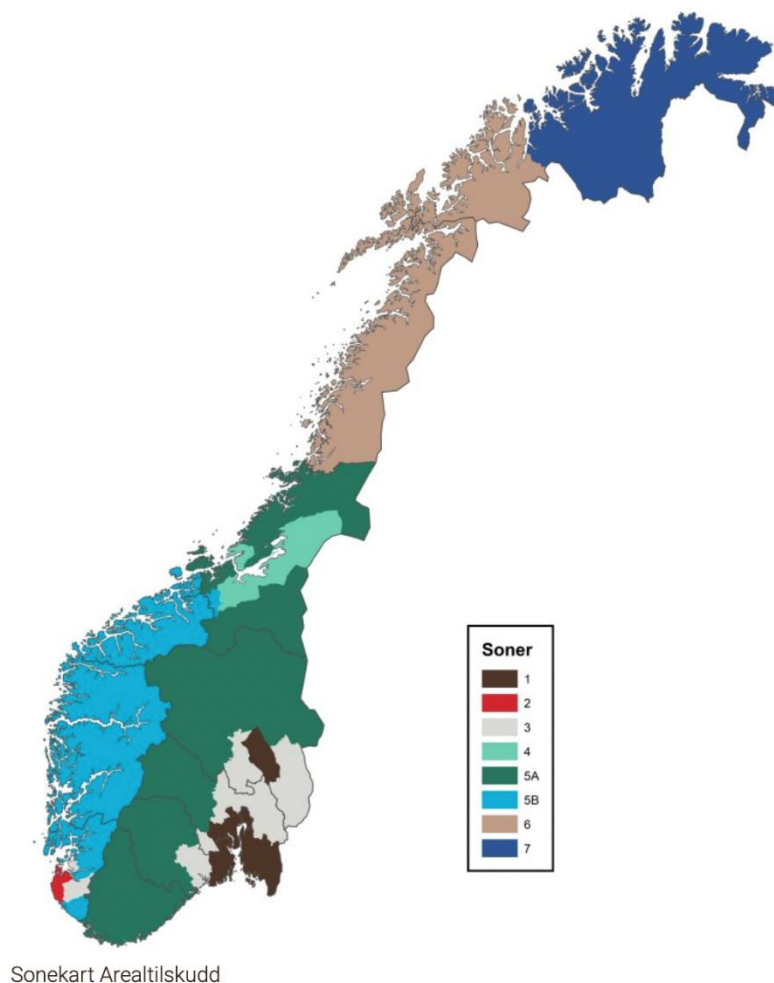
4 Svæðisbundinn landbúnaðarstuðningur í Noregi

Svæðisbundnar greiðslur til bænda er mikilvægur hluti landbúnaðarkerfisins í Noregi. Þessum greiðslum er ætlað að tryggja viðhald landbúnaðar um allt landið, tryggja að landbúnaðarland fari ekki úr rækt og stuðla að jöfnuði í tekjum bænda milli svæða. Svæðisbundnar greiðslur geta verið greiddar út á landbúnaðarland (ræktað land), búsetulandslag, og sem verðálag á afurðaverð. Hér verður reynt að gefa yfirlit yfir svæðisbundinn landbúnaðarstuðning í Noregi, sögulega þróun og áskoranir sem kerfið stendur frammi fyrir, auk þess að ræða yfirstandandi og fyrirhugaðar umbætur.

4.1 Svæðaskipting

Í Noregi er beitt svæðaskiptingu við úthlutun landbúnaðarstyrkja, þar sem stuðningur er mismunandi eftir landshlutum. Hærri greiðslur eru veittar á afskekktari eða óhagstæðari svæðum til að vega upp á móti minni stærðarhagkvæmni, lengri vegalengdum og óhagstæðara veðurfari. Skiptingin byggist jafnframt á mótuðum hefðum og eru svæðamörk því ekki samræmd milli einstakra framleiðslugreina. Þannig eru 10 svæði fyrir álagsgreiðslur í mjólk; fimm fyrir álagsgreiðslur á kjöt; sjö fyrir landgreiðslur

(sjá mynd 3) og því til viðbótar eru sumar greiðslur tengdar fylkjum. Svæðin eru stór og mörg og ná einnig yfir margbreytilegar framleiðsluáðstæður og tegundir búskapar.



Sonekart Arealtilskudd

Kart med soner for arealtilskudd

Mynd 3 - Svæðakort fyrir landgreiðslur í Noregi (Landbruksdirektoratet, 2025).

Svæðisbundin landstuðningur (n. *arealtilskudd*) felur í sér að bændur fá greiðslu fyrir hverja einingu ræktaðs lands, óháð því hversu mikið er framleitt. Þessi aðskilnaður stuðnings frá framleiðslumagni er til að gera tekjur bændna síður háðar uppskerumagni og minnka líkurnar á þaulrækt, og þannig draga úr hvötum til offramleiðslu og mögulegu umhverfisálagi. Í framkvæmd er styrkurinn reiknaður með því að margfalda stærð styrkhæfs ræktarlands (mælt í *dekar*, þar sem 1 dekar = 0,1 hektari) með fastri upphæð sem ákvarðast af landnotkun á viðkomandi svæði. Kerfið nær yfir ýmsa flokka ræktunar, þar á meðal gróffóður (gras til fódurs), korn, kartöflur, grænmeti, ávexti og ber.

Auk grunnstuðningsins, veitir Noregur stuðning vegna menningarlandslags (*kulturlandskapstilskudd*), sem er einnig greiddur eftir landssvæði. Þeim stuðningi er ætlað að umbuna bændum fyrir viðhald ræktarlands sem varðveitir búskaparlandslag og líffræðilega fjölbreytni. Þessum greiðslum – sem saman eru oft nefndar *AK-tilskudd* (areal- og kulturlandskapstilskudd) – er ætlað að bæta bændum það upp að halda ræktanlegu landi í virkri notkun og nýta það á umhverfisvænan hátt.

Noregi er skipt í átta stuðningssvæði hvað varðar styrki. Býli innan sama svæðis fá sömu greiðslu á dekar fyrir tiltekna ræktun, en býli á öðru svæði geta fengið annað hlutfall – herra eða lægra – sem

endurspeglar almenn vaxtarskilyrði og kostnað við ræktun. Svæðin eru skilgreind út frá loftslagsskilyrðum, lengd vaxtartíma og aðgengi að þjónustu. Eins og gefur að skilja eru þessi svæði víðtæk og hvert svæði getur innihaldið bú sem búa við mjög mismunandi svæðisbundið loftslag og landslag. Til dæmis geta bú úti við ströndina og bú í brattlendi lengra inni í landi tilheyrt sama svæði og því fengið sömu greiðslu á flatareiningu, þrátt fyrir að það síðarnefnda standi frammi fyrir mun meiri áskorunum.

Svæðaskiptingin hefur oft verið gagnrýnd fyrir að vera of gróf og að svæðin séu of stór og of breytileg, sem gerir það að verkum að styrkurinn nái ekki markmiðum sínum nægilega vel.

Þrátt fyrir þessa gagnrýni hefur verið samstaða um að nauðsynlegt sé að tryggja búskap og framleiðslu um landið allt. Mismunandi stuðningshlutföll stuðla að landfræðilega dreifðri framleiðslu með því að vega upp á móti nokkrum af þeim ókostum sem bændur á erfðari svæðum standa frammi fyrir. Í reynd vinnur þessi svæðisbundni stuðningur samhliða öðrum svæðisbundnum stuðningskerfum – eins og svæðisstyrkjum fyrir tilteknar landbúnaðarafurðir og almennum byggðastuðningi – og saman styðja þau við stefnumarkmið Noregs um víðtæka landbúnaðarframleiðslu um allt land.

4.2 Svæðisbundnar landgreiðslur

Beinar landgreiðslur í norskum landbúnaði komu fram undir lok 20. aldar sem hluti af almennri stefnumörkun um að draga úr verðstuðningi og auka beinar greiðslur. Á alþjóðavettvangi náði hugmyndin um ótengdar landgreiðslur (án tengingar við framleiðslumagn) fótfestu með umbótum á sameiginlegri landbúnaðarstefnu ESB árið 1992, þegar tekin var upp hektarastuðningur samhliða lækkun á tryggðu afurðaverði. Þótt Noregur sé ekki aðili að ESB fylgdi landið sambærilegri þróun með því að efla tekjur bænda í gegnum beina styrki. Markmiðið var að styðja við afkomu bænda án þess að hvetja til offramleiðslu. Með föstum styrk á hvern hektara, óháð uppskeru, var reynt að hvetja til áframhaldandi landnotkunar – þar sem víðtæk nýting (þ.e. að halda landi í ræktun) gat orðið næstum jafn arðbær og þaulræktun (hámarksframleiðsla). Þess ber að geta, að í Noregi er landbúnaðarland takmarkað og því mikið lagt upp úr að land fari ekki úr rækt.

Í upphafi fylgdu landgreiðslum ákveðnar takmarkanir og fyrir 2014 var til dæmis sett þak (hámarksgreiðslur) á þann styrk sem einstakt bú gat fengið, eða lækkandi greiðslur eftir því sem bú voru stærri, til að forðast að stærstu rekstraraðilar fengju óhóflega stóran hluta stuðningsins. Þessar takmarkanir voru síðar afnumdar til að hvetja til stærri og skilvirkari búa. Þetta þýddi að stærri bú gátu nú fengið stuðning fyrir allt land sitt, án hámarks, sem speglaði frjálsari nálgun þar sem hagkvæmni stærðar var í fyrirrúmi, en smærri bú stóðu hins vegar hlutfallslega veikari.

Eftir 2021 varð ákveðinn viðsnúningur í landbúnaðarstefnunni með aukinni áherslu á stuðning minni framleiðslueiningar. Í reynd hefur þetta falið í sér hækkaðan grunnstuðning og tilraunir með stigskipt greiðslukerfi. Til dæmis hefur verið tekið upp eða lagt til *trappetrinn*-kerfi innan landgreiðslna fyrir ákveðnar tegundir ræktunar, til að styðja sérstaklega við minni framleiðendur. Samkvæmt þessu fyrirkomulagi fær fyrsta landspilduþrep (t.d. fyrstu 1–300 dekarar) hærra greiðsluhlutfall, en stuðningurinn á hektara fer síðan lækkandi. Þannig fá smærri framleiðendur aukinn stuðning, á sama tíma og stærri bú halda stuðningi – en með lækkandi hlutfalli.

4.3 Áskoranir í núverandi svæðisbundnu stuðningkerfi

Þrátt fyrir að nokkuð víðtæk samstaða sé um mikilvægi svæðastyrkjakerfis í norskum landbúnaði, glímir kerfið við ýmsar áskoranir sem hafa leitt til umræðu um nauðsynlegar úrbætur.

Samdráttur í landnotkun til landbúnaðarframleiðslu: Ein helsta áskorunin er áframhaldandi tap á landbúnaðarlandi í sumum landshlutum, þrátt fyrir svæðastuðning sem ætlað er að fyrirbyggja það. Rannsóknir benda til að um 13% af skráðu landbúnaðarlandi Noregs sé ekki í landbúnaðarnotkun. Bændur fá einungis svæðastuðning fyrir land sem er í “virkri umhirðu” (ræktun/nýting), þannig að ef ekki er sótt um stuðning fyrir ákveðna spildu, er hún ekki talin í landbúnaðarnotkun. Nýlegar greiningar

Rannsóknastofnunar landbúnaðarins í Noregi (NIBIO) sýna að aðeins um 87% af 11 milljónum dekar af skráðu ræktuðu landi í Noregi var skráð til stuðnings. Ónotað land er mismikið eftir landshlutum: Í norðvesturhlutum Noregs (Troms og Finnmark) er áætlað að 38% af skráðu landbúnaðarlandi sé mögulega ekki í framleiðslu, en á svæði eins og Rogalandi er þessi tala aðeins 6%. Þetta gefur til kynna að núverandi stuðningskerfi hafi ekki stöðvað samdrátt framleiðslunnar í harðbýlli svæðum landsins.

Rannsóknir benda til þess að búgerð og landfræðilegir þættir séu megin orsök þessa vandamáls. NIBIO hefur komist að því að bú sem hafa mikið ónotað landbúnaðarland hafa oft lítil og dreifð tún (reiti), oft langt frá aðalbúinu. Slíkar spildur – til dæmis 2 hektara engi í afskekktari fjallshlíð – eru óhagkvæmar til ræktunar, jafnvel með svæðastuðningi.

Núverandi svæðastuðningur tekur ekki mið af aðgengi eða halla. Vegna þessa einbeita bændur sér oft að þeim spildum sem eru aðgengilegar á meðan minni og afskekktari spildur detta úr ræktun (ferli kallað *gjengroing*). Ný markmið ríkisstjórnarinnar um að auka innanlandsframleiðslu matvæla upp í 50% af neyslu fyrir árið 2030 hafa aukið áhuga á að ná þessu landbúnaðarlandi inn til ræktunar aftur.

Önnur áskorun snýr að **dreifingu svæðastuðningsins**. Með því að greiða út á fjölda hektara fá stærri bú meira en minni bú, og það er réttlætt að hluta til með því að stærri bú framleiða meiri matvæli. Aftur á móti hafa talsmenn minni framleiðenda bent á að greiðslur fyrir hvern hektara séu of háar fyrir stærri búin og að þær taki ekki tillit til stærðarhagkvæmni, á meðan minni bú fái ekki nægjanlega stuðning. Norsku bændasamtökin hafa tekið þetta mál upp og lagt til breytingar, til að gera kerfið réttlátara fyrir bæði stóra og smáa framleiðendur með því að dregið verði úr stuðningi á hektara yfir tilteknum stærðarmörkum.

Umhverfisskilyrði og eftirfylgni: Svæðastyrkir og styrkir til menningarlandslags er háðir tilteknum umhverfisskilyrðum sem getur verið erfitt að fylgjast með og framfylgja. Markmið menningarlandslagsstuðningsins er að viðhalda menningarlandslagi með virku landbúnaðarstarfi. Til þess að fá þessa greiðslur mega bændur ekki stunda starfsemi sem skaðar hefðbundið landslag eða umhverfi. Til dæmis eru reglur sem banna að gamlar grjóthleðslur séu fjarlægðar, að fyllt sé upp í fráveitur eða að graslendi sé plægt. Það hefur hins vegar reynst erfitt og kostnaðarsamt að sannreyna eftirfylgni á þúsundum bæja og víðurlög við brotum eru erfið í framkvæmd.

Í ljósi þeirra áskorana sem lýst hefur verið, hafa verið sett fram ýmsar tillögur til að endurbæta eða fínstilla svæðisstyrkjakerfi Noregs:

- **Aukin landfræðileg nákvæmni:** Mikilvægt er talið að bæta það hversu markvissir styrkirnir eru þannig að erfiðari landsvæði – sem eru í hættu á að fara úr notkun – fái meiri stuðning. Eftir umfangsmiklar greiningar er niðurstaðan sú að svæðisbundin stuðningur sem taki tillit til breytileika innan svæða sé góð leið til að bæta núverandi kerfi. Þessi stuðningsleið hefur verið kölluð spildubundinn stuðningur (teigbaseret støtte) og um hann verður fjallað í næsta kafla.

- **Niðurtröppun greiðslna:** Önnur tillaga sem hefur komið fram er að stuðningsgreiðslur lækki með stærð búa. Þetta er nú þegar gert fyrir nokkrar tegundir grænmetis og verður nú einnig innleitt fyrir kartöflurækt. Markmiðið er að styrkja sérstaklega lítil og meðalstór bú og draga úr stuðningi til stærstu búanna.

- **Framleiðslutenging:** Með aukinni áherslu á matvælaöryggi hefur kallað eftir því að svæðisstyrkir leiði til raunverulegrar framleiðslu. Þó að svæðisstyrkir tryggi að land sé notað til landbúnaðar, þarf mögulega að bæta við aðgerðum til að hvetja til þess að landið sé notað á sem bestan hátt við framleiðslu á matvælum.

- **Umhverfisáherslur og loftslagsaðgerðir:** Vaxandi áhersla er lögð á að svæðagreiðslur verði tengdar með beinum hætti við loftslagsmál og umhverfisvernd og á komandi árum gætu umbætur fært þessa hvata í auknum mæli inn í almenna svæðisstyrki.

4.4 Spildubundið styrkjakerfi: Tilraunaverkefni

Orðið “teig” á norsku vísar til einstakrar spildu eða landsvæðis, sérstaklega þess sem er aðskilið frá því búi sem nýttar landið. Í fjörðum og dalabyggðum Noregs er það algengt að bú nýti margar dreifðar spildur og þær geta þá verið mjög ólíkar. Tillagan um spildubundið styrkjakerfi felst í því að tengja stuðninginn við hverja spildu (teig) í stað þess að nota breiða svæðisbundna flokka. Með því að taka tillit til sérkenna hvernar spildu – svo sem stærðar, lögunar, halla, jarðvegsgæða og hvort (eða hvernig) hún sé nýtt, er vonast til þess að stuðningurinn nýtist betur til að bæta bændum erfið ræktunarskilyrði. Lokamarkmiðið er að koma í veg fyrir að landbúnaðarland fari úr framleiðslu einfaldlega vegna þess að núverandi styrkúthlutun nægir ekki til að bæta viðbótarkostnað við að nýta þetta land.

Við gerð búvörusamninga ársins 2024 (n.Landbruksdirektoratet, 2024) náðu ríkisstjórnin og bændasamtök samkomulagi um að hefja tilraunaverkefni árið 2025, sem miðar að því að prófa teigbundið styrkjakerfi. Verkefnið er afmarkað í umfangi, fjármagni og tíma en ef það gengur vel, er líklegt að það verði útvíkkað á næstu árum.

4.5 Verðálag á afurðaverð

Til viðbótar við svæðisbundnar landgreiðslur fá norskir bændur svæðisbundnar álagsgreiðslur ofan á afurðaverð. Í bestu landbúnaðarhéruðunum eru þessar greiðslur nálægt núlli, en þar sem þær eru hæstar geta þær numið allt að tvöföldu afurðaverði. Þessum greiðslum á líkja við þann hluta íslensku beingreiðslunnar, sem greiddur er út á framleiðslu. Munurinn er bara sá, að hérlandis er sama upphæð greidd til allra bænda, óháð búsetu, en í Noregi eru uppbótargreiðslurnar nýttar til að jafna mun milli svæða.

4.5.1 Verðálag á mjólk

Í mjólkurframleiðslunni er unnið með 10 svæði (A til J), þar sem svæði A nær yfir bestu landbúnaðarhéruðin í suð-austur Noregi en J harðbýlustu svæðin í norðri. Uppbótargreiðslur ná bæði til mjólkurkúa og geita. Í töflu 4 má sjá þær upphæðir sem greiddar eru til bænda í hverju svæði umreiknaðar úr NOK í ISK miðað við gengi í apríl 2025.

Tafla 4 - Svæðisbundnar uppbótargreiðslur fyrir mjólk í Noregi (ISK/l, skv. gengi 19. maí 2025) (Landbruksdirektoratet, 2024).

Svæði	Verðuppbót (ISK/l)	Svæði	Verðuppbót (ISK/l)
A	4,04	F	18,44
B	7,58	G	27,03
C	11,74	H	34,10
D	15,16	I	38,24
E	16,68	J	39,40

Til samanburðar er afurðastöðvaverð í Noregi á fyrri hluta ársins 2025 sem svarar til 52,8 ISK/l fyrir kúamjólk (Norsk melkeråvare, 2025).

4.5.2 Verðálag á kjöt

Kjötframleiðendur fá einnig greitt svæðisbundið verðálag á nautakjöt, sauðfjár- og geitakjöt og einnig er til kerfi fyrir svínakjöt. Hér er unnið með fimm svæði (1-5) og bændur í svæði 1 fá enga verðuppbót, á meðan bændur á svæði 5 geta fengið það sem svarar til 100-1500 ISK/kg, sbr. töflu 5.

Tafla 5 - Svæðisbundnar uppbótargreiðslur til kjötframleiðenda (ISK/kg fallþunga) (Landbruksdirektoratet, 2024).

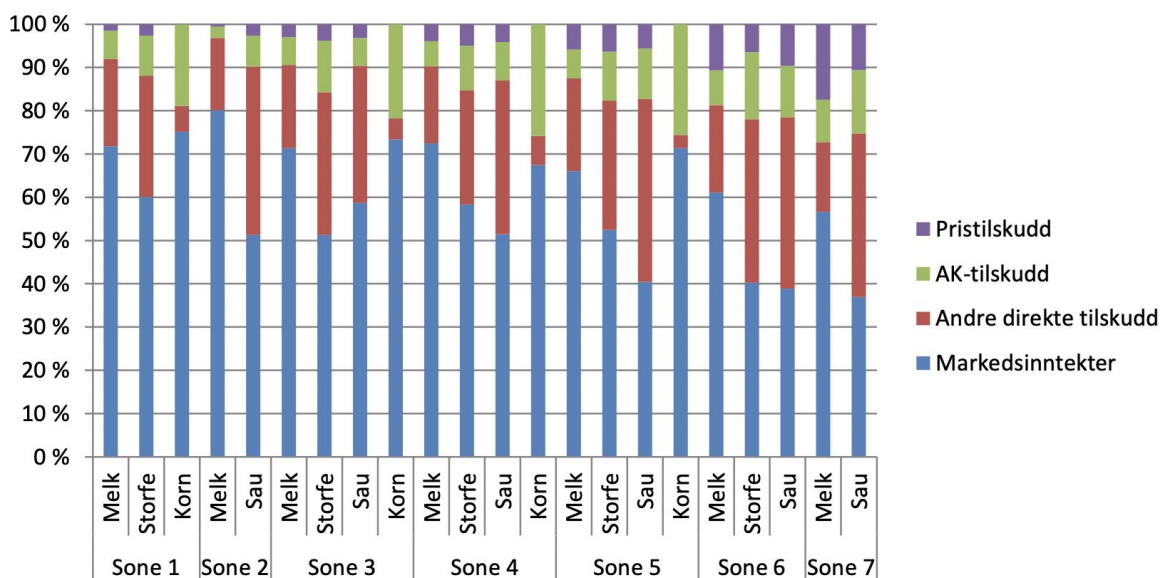
Svæði	Nautgripir og geitur	Kindur og lömb	Svínakjöt
1	0,0	0,0	0,0
2	66,3	66,3	0,0
3	101,7	101,7	0,0
4	202,9	229,5	76,4
5	213,3	238,9	94,1

4.5.3 Verðuppbætur á aðrar framleiðslugreinar

Til viðbótar við mjólk og kjöt, eru greiddar verðuppbætur á nokkrar aðrar afurðir. Þetta á t.d. við um egg (fyrst og fremst í norður-Noregi), ávexti, ber og grænmeti. Þessi kerfi eru takmarkaðri, bæði hvað varðar styrkhæf svæði og upphæðir.

Að lokum má nefna að flutningskostnaður bænda er niðurgreiddur upp að vissu marki og þetta getur skipt töluverðu máli þegar kemur að flutningi á fóðri og áburði, enda vegalengdir miklar í Noregi.

Mynd 4 sýnir samsetningu á tekjum bænda með ólíkan búrekstur á mismunandi svæðum. Eins og myndin ber með sér vega tekjur af sölu afurða minnst meðal sauðfjárbænda á þeim svæðum sem njóta mest stuðnings, eða aðeins um 40% af heildartekjum en á meðan mjólkurframleiðendur á bestu svæðunum fá allt að 80% af sínum heildartekjum af sölu afurða. Á harðbýlli svæðum vega svæðagreiðslur (verðuppbætur og landgreiðslur) á bilinu 20-25% af heildartekjum bænda og þar munar meira um landgreiðslurnar. Verðuppbæturnar eru hlutfallslega lítill hluti tekna eða á bilinu 5-10% víðast hvar, nema meðal mjólkurframleiðenda á svæði 7. Svæðisbundnu landgreiðslurnar (AK-greiðslurnar) skipta kornframleiðendur mestu og eru þar á bilinu 20-25% af heildartekjum bænda á öllum svæðum.



Mynd 4 - Hlutfallsleg skipting tekna af sölu afurða og ríkisstuðning ólíkra búgerða á mismunandi svæðum í Noregi (Tenge, 2016).

Mynd 4 sýnir líka, að flokkurinn „annar stuðningur” er mishár milli svæða og að jafnaði hæsta hlutfall af heildartekjum á harðbýlli svæðum. Þetta getur skýrst af því að búin eru væntanlega stærst á búsældarlegustu svæðunum og þar er framleiðni lands og gripa einnig mest. Þar sem hluti stuðningsins er bundinn búi, landi og gripum lækkar styrkhlutfallið eftir því sem framleiðni eykst.

4.6 Samantekt

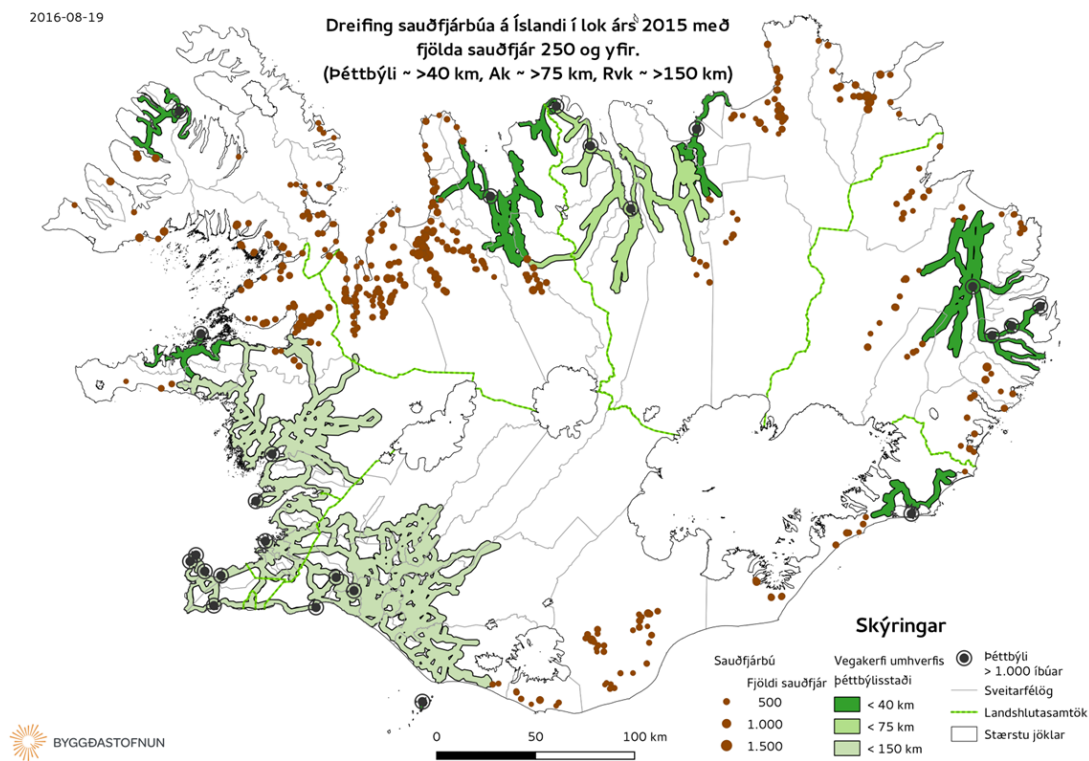
Samantekið má segja að svæðisbundinn stuðningur í Noregi skipti bændur á harðbýlli svæðum miklu máli og getur numið í kringum fjórðungi heildartekna. Aðrar stuðningsgreiðslur vinna með þessu fyrirkomulagi. Svæðisbundnar greiðslur eru alls ekki gallalausar enda er svæðaskiptingin í Noregi frekar gróf, þegar tillit er tekið til stærðar landsins. Í nýju tilraunaverkefni, sem nú er verið að prufukeyra, verður reynt að sníða stuðningsgreiðslur að sérkennum hverrar túnspildu. Þetta er metnaðarfull leið til að auka nákvæmni svæðisbundins stuðnings, og meginmarkmiðið er að vinna á móti því að landbúnaðarland fari úr ræktun. Gallinn við þessa nálgun er hins vegar að hún krefst umfangsmikillar gagnasöfnunar um hverja einustu túnspildu í Noregi, og ákveðin hætta er á að kerfið reynist of umfangsmikið og flókið í framkvæmd.

5 Þróun svæðisbundins stuðnings í íslenskum landbúnaði

Hér á landi er einungis veittur svæðistengdur stuðningur til sauðfjárbænda, ólíkt því sem gerist í nágrannalöndum okkar. Þegar búvörusamningar voru undirritaðir árið 2016 fólst í þeim ákvæði um að greiddur yrði sérstakur stuðningur til sauðfjárbænda á þeim landsvæðum sem háðust væru sauðfjárrækt (Stjórnarráðið, 2016a). Byggðastofnun fékk þá beiðni um að gera tillögu að skilgreiningu á þeim svæðum sem kost ættu á slíkum stuðningi. Að undangenginni greiningarvinnu, sem meðal annars snéri að staðsetningu, fjölda og stærð sauðfjárbúa, setti Byggðastofnun fram tillögur sínar um það hvaða svæði ættu að eiga rétt á greiðslunum (Hreinsson & Árnason, 2016).

Þær forsendur sem ákveðið var að leggja til grundvallar svæðisbundnum stuðningi eru ólíkar því sem gengur og gerist í nágrannalöndunum. Í stað þess að horfa til almennra búskaparskilyrða eða loftslagsmælikvarða þá er eingöngu horft til fjarlægðar frá þéttbýli. Rökin fyrir þessu eru, að sauðfjárbúskapur, eins og hann er stundaður á Íslandi, einkennist af svo miklum árstíðasveiflum í vinnuframlagi, að hann þrífist best, þar sem ábúendur geti sótt aðra vinnu samhliða búrekstri (Sigurður Árnason, munnleg heimild). Þá er nautgriparækt sjaldnar stunduð í hlutastarfi. Nálægð við þéttbýli hefur einnig aðra kosti í för með sér t.d. ódýrari flutninga aðfanga, betra aðgengi að ýmis konar þjónustu og svo framvegis.

Í reglugerð nr. 144/2022 kemur fram hvaða skilyrði sauðfjárbú þurfa að uppfylla til að geta sótt um svæðisbundnar stuðningsgreiðslur, sem er það að lögbýlið sé í vissri akstursfjarlægð frá þéttbýlisstöðum (Reglugerð um stuðning við sauðfjárrækt., 2022). Lögbýlið þarf að vera í 150 km akstursfjarlægð eða meira frá Reykjavík, 75 km akstursfjarlægð eða meira frá þéttbýlisstöðum með yfir 10.000 íbúa og 40 km akstursfjarlægð eða meira frá þéttbýlisstöðum með meira en 1.000 íbúa.



Mynd 5 - Kort frá Byggðastofnun um dreifingu sauðfjár á Íslandi árið 2015 og vegakerfi umhverfis þéttbýlisstaði sem notað var þegar forsendur svæðisbundins stuðnings voru ákveðnar (Stjórnarráðið, 2016b).

Á mynd 5 má sjá kort það sem unnið var af Byggðastofnun þegar forsendur svæðisbundins stuðnings voru ákveðnar, út frá fjarlægð frá þéttbýli, árið 2016. Þar má sjá að býli vestan Markarfljóts og á Vesturlandi standa að mestu utan slíks stuðnings. Þá eru flest býli við og nálægt Eyjafirði undanskilin svæðisbundnum stuðningi vegna þessarar reglu. Að auki skulu rétthafar greiðslna hafa átt 300 vetrarfóðraðar kindur skv. haustskýrslu fyrir árið á undan (að Árneshreppi undanskildum). Um 40% sauðfjárbúa á landinu teljast smá þar sem fjöldi gripa er innan við 100. Af heildarfjölda sauðfjárbúa árið 2021 töldust tæp 72% þeirra vera með undir 300 gripi. Því er ljóst að flest bú á Íslandi eru ekki nægilega stór til að eiga rétt á greiðslum vegna svæðisbundins stuðnings.

Á töflu 6 hér að neðan er hægt að sjá hvernig svæðisbundnar greiðslur hafa verið að dreifast milli landshluta á árunum 2017-2023.

Tafla 6 - Heildarfjárhæð greiðslna svæðisbundins stuðnings á Íslandi eftir landshlutum frá 2017 til ársins 2023 (Stjórnarráðið, 2025).

Landshluti	Heildarfjárhæð greiðslna 2017-2023
Austurland	159.424.424 kr
Norðurland eystra	182.185.064 kr
Norðurland vestra	468.446.773 kr
Suðurland	120.222.174 kr
Vestfirðir	169.147.674 kr
Vesturland	121.591.577 kr

Þar má sjá að greiðslurnar hafa að langmestu leyti farið til sauðfjárbúa staðsettum á Norðurlandi vestra. Það skýrist bæði vegna þess að eins og sjá má á kortinu á mynd 5 er sauðfjárbúskapur umfangsmestur í þeim landshluta, og að helstu byggðakjarnar á því svæði, eins og Blönduós, Hvammstangi og

Búðardalur, hafa færri en 1.000 íbúa. Á töflu 7 má svo sjá hvernig svæðisbundnar greiðslur hafa dreifst um landið eftir sveitarfélögum á árunum 2017 til 2023, ásamt heildargreiðslum á tímabilinu.

Tafla 7 - Greiðslur svæðisbundins stuðnings á Íslandi eftir sveitarfélögum á árunum 2017 til 2023 (í þúsundum króna) (Stjórnarráðið, 2025).

Sveitarfélag	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Heildar greiðslur ISK
Akrahreppur	1.337	797	843	874	901	972	1.202	6.930
Árneshreppur	5.017	2.486	2.108	2.185	2.250	2.432	3.005	19.485
Blönduós	3.344	1.994	2.108	2.185	2.254	2.432	3.005	17.326
Borgarfjarðar-hreppur	4.013	2.393	2.108	2.185	2.705	2.918	3.606	19.933
Dalabyggð	25.216	13.159	13.496	14.424	15.333	14.596	18.034	114.261
Djúpavogshreppur	5.351	3.191	3.374	3.059	3.156	3.897	3.606	25.638
Fjallabyggð			421	437	450	486	601	2.397
Fjarðabyggð	4.013	3.154	2.952	3.059	2.705	2.918	3.005	21.810
Fljótshálsa	9.614	6.383	7.169	6.993	6.313	8.761	9.017	54.254
Fljótshálsahreppur	2.675	1.595	1.265	1.311	1.352	1.459	1.202	10.862
Hornafjörður	7.580	4.388	4.639	3.933	4.058	3.891	4.207	32.700
Húnavatnshreppur	29.824	18.130	18.557	18.358	18.941	20.882	22.835	147.531
Húnaþing vestra	36.638	23.139	24.040	24.478	24.653	27.731	32.053	192.735
Ísafjarðarbær	3.611	2.792	2.952	2.622	3.080	2.432	2.404	19.896
Kaldrananes-hreppur	1.337	398	421	437	450	486	601	4.134
Langesbyggð	6.020	3.590	3.795	3.933	3.607	3.413	4.207	28.570
Mýrdalshreppur	2.675	1.994	1.687	1.748	1.803	1.459	1.803	13.172
Norðurþing	14.717	9.170	9.278	9.616	9.019	9.250	9.618	70.671
Rangárþing eystra	1.559	398	843	874	901	972	1.202	6.753
Reykholahreppur	9.365	5.984	6.326	611	5.411	5.837	6.011	45.056
Seyðisfjörður					450			450
Skaftárhreppur	18.731	7.979	8.435	7.867	7.666	7.296	9.618	67.595
Skagabyggð	6.689	3.989	4.639	4.371	4.509	4.377	5.410	33.987
Skagafjörður	11.372	7.979	9.278	9.179	10.372	9.728	12.022	69.933
Skútustaðahreppur	2.675	1.595	1.687	1.748	1.803	1.945	2.404	13.861
Snæfellsbær	1.337	1.196	843	874	901	972	1.202	7.329
Strandabyggð	12.710	7.979	8.013	7.430	8.117	8.757	9.618	62.627
Súðavíkurhreppur	668	398	421					1.489
Svalbarðshreppur	8.027	4.787	4.639	5.245	4.509	5.352	6.612	39.174
Vesturbyggð	4.013	1.994	2.108	2.185	1.803	1.945	2.404	16.457
Vopnafjarðar-hreppur	6.500	3.191	2.952	3.059	3.156	3.404	4.207	26.473
Þingeyjarsveit	4.013	3.191	3.795	3.933	4.960	3.404	4.207	27.509
Heildarsumma	250.659	149.433	155.209	154.736	157.617	164.418	188.942	1.221.017

Heildargreiðslur svæðisbundins stuðnings til íslenskra bænda á árunum 2017 til 2023 námu rúmlega 1,2 milljarði íslenskra króna. Hæstu greiðslur hafa á tímabilinu farið til sveitarfélaganna Strandabyggðar, Skagafjarðar, Skaftárhrepps, Norðurþings, Húnaþings vestra, Húnavatnshrepps, Fljótshálsa, og

Dalabyggðar og Reykhólahrepps. Út frá gögnum frá Mælaborði landbúnaðarins má sjá að heildargreiðslur á ári vegna svæðisbundins stuðnings til hvers lögbýlis voru að jafnaði 601.483 ISK árið 2024.

Í því samhengi er vert að spyrja hvort þessar upphæðir skipti máli fyrir rekstur sauðfjárbúa, og þá hvort það sé jafnvel breytilegt eftir landshlutum. Það má skoða með því að kanna hversu hátt hlutfall af heildar stuðningsgreiðslum frá hinu opinberra til sauðfjárbúa eru svæðisbundnar greiðslur. Samkvæmt gögnum sem aðgengileg eru á Mælaborði landbúnaðarins var hlutfall svæðisbundins stuðnings af heildargreiðslum til sauðfjárræktar 2,9% árið 2023 (Stjórnarráðið, 2025). Fyrir þau býli sem fá svæðistengdar greiðslur er hlutfallið þó hærri, eða að meðaltali 7,5% af heildarstuðningi hvers býlis fyrir árið 2024 (Stjórnarráðið, 2025).

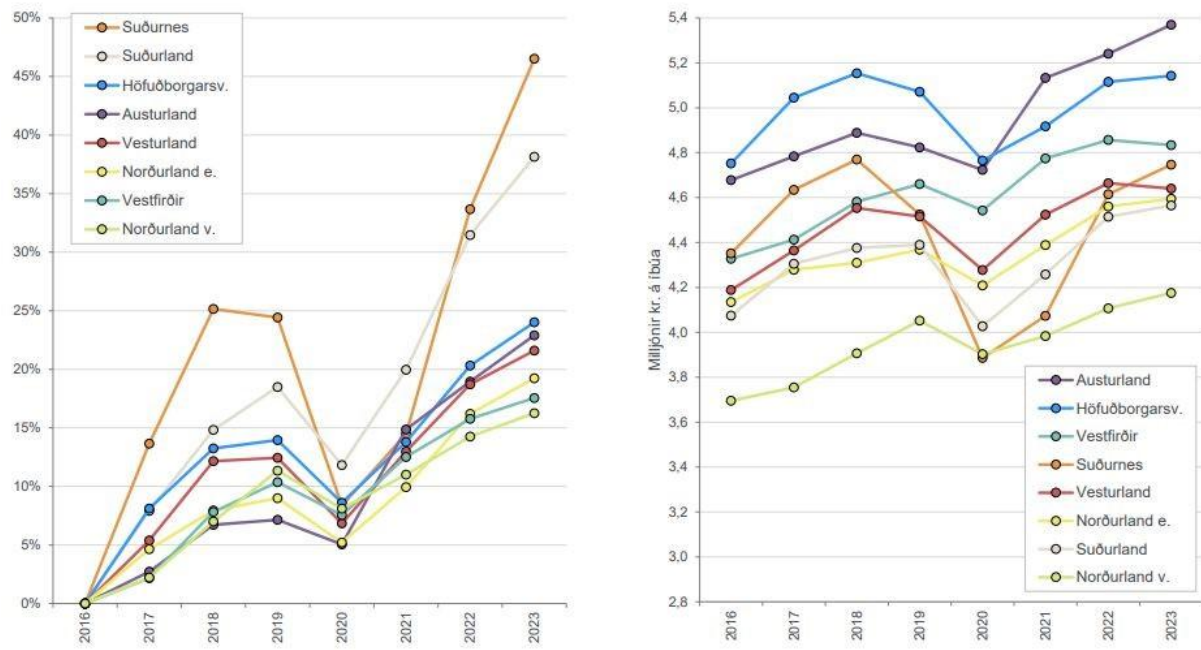
Hægt er að bera saman gögn frá Mælaborði landbúnaðarins (Stjórnarráðið, 2025) annars vegar og mælaborði Byggðastofnunar (Byggðastofnun, 2025a) hins vegar, sem sýna íbúafjölda í dreifbýli í völdum sveitarfélögum og svæðisbundnar greiðslur sem greiddar hafa verið bændum á svæðinu. Þá er dregin upp mynd af stöðunni fyrir árið 2023 í töflu 8 hér að neðan þar sem helstu sveitarfélög þar sem horft er til þeirra sveitarfélaga þar sem sauðfjárbúskapur er töluverður (Árnason o.fl., 2022).

Tafla 8 - Heildar stuðningsgreiðslur til sveitarfélaga með umfangsmikla sauðfjárrækt á árinu 2023 deilt niður á hvern íbúa í dreifbýli (Stjórnarráðið, 2025; Byggðastofnun, 2025a).

Sveitarfélag	Íbúafjöldi í dreifbýli 2023	Svæðisbundinn stuðningur heildargreiðsla 2023 (námunnað)	Svæðisbundinn stuðningur per íbúa árið 2023
Dalabyggð dreifbýli	396	18.034.000 kr.	45.541 kr.
Reykhólahreppur dreifbýli	126	6.011.000 kr.	47.706 kr.
Húnaþing vestra dreifbýli	610	32.053.000 kr.	52.546 kr.
Húnavatnshreppur (Húnabyggð dreifbýli)	438	22.835.000 kr.	52.135 kr.
Árneshreppur dreifbýli	47	3.005.000 kr.	63.936 kr.
Strandabyggð dreifbýli	121	9.618.000 kr.	79.488 kr.
Langesbyggð dreifbýli	141	4.207.000 kr.	29.837 kr.
Þingeyjarsveit dreifbýli	1019	4.207.000 kr.	4.129 kr.
Norðurþing dreifbýli	318	9.618.000 kr.	30.245 kr.
Skaftárhreppur dreifbýli	423	9.618.000 kr.	22.738 kr.
Skagafjörður dreifbýli	1245	12.022.000 kr.	9.656 kr.
Skagabyggð dreifbýli	89	5.410.000 kr.	60.787 kr.
Fljótshálfshérað (Múlaþing dreifbýli)	950	9.017.000 kr.	9.492 kr.
Fljótshálfshreppur	85	1.202.000 kr.	14.141 kr.

Þar má sjá að Þingeyjarsveit og Skagafjörður eru að fá lágar greiðslur per íbúa í dreifbýli fyrir árið 2023, eða undir 10 þúsund íslenskum krónum. Aftur á móti fær Strandabyggð greiðslur sem nema tæpum 80 þúsund krónum per íbúa í dreifbýli á sama ári, Árneshreppur tæpar 64 þúsund krónur á íbúa í dreifbýli, Skagabyggð tæpar 61 þúsund krónur á íbúa í dreifbýli og Húnabyggð og Húnaþing vestra fá rúmar 52 þúsund krónur á íbúa í dreifbýli. Þá fá Reykhólahreppur og Dalabyggð svipaðar upphæðir á íbúa í dreifbýli, eða tæpar 46 og 48 þúsund krónur.

Líkt og fram kom hér að ofan mat Byggðastofnunar sem svo að fjarlægð frá þéttbýli skipti búrekstur sauðfjárbúa miklu máli, og þá því hvort ábúendur gætu sótt aðra vinnu samhliða búrekstrinum. Hægt er að leggja mat á hversu auðvelt það er að sækja tekjur utan búreksturs í gegnum annað starf út frá gögnum um atvinnutekjur eftir landshlutum, líkt og sýnd eru á mynd 6.

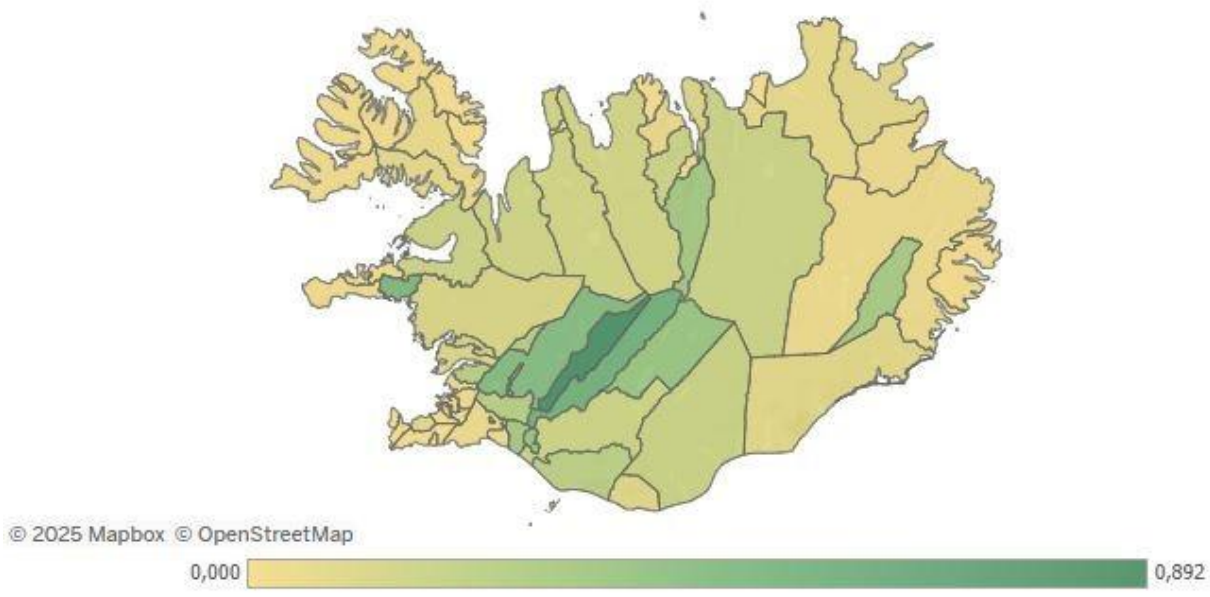


Mynd 6 - Hlutfallsbreyting atvinnutekna landshluta miðað við árið 2016 (til vinstri) og atvinnutekjur á íbúa landshluta 2016-2023 í milljónum króna (hægri) (Stefánsson, 2024).

Hér má sjá að tekjur á íbúa á Íslandi eru lang lægstar á Norðurlandi vestra, sem er einmitt sá landshluti sem stærsti hluti svæðisbundinna greiðsla hefur runnið til á síðustu árum. Því má álykta að möguleikar á vel launuðu starfi utan búrekstursins eru einna sístir þar.

Þegar heildar tekjur í landbúnaði og skógrækt eru svo skoðaðar nánar eftir sveitarfélögum, og deilt á íbúafjölda í viðkomandi sveitarfélagi, gefur það til kynna að umfang landbúnaðar af heildar (atvinnu)tekjum er mjög breytilegt milli sveitarfélaga.

Atv.tekjur á íbúa (milljónir ISK)



Mynd 7 - Atvinnutekjur í landbúnaði og skógrækt á íbúa (milljónir ISK) (Byggðastofnun, 2025a).

Út frá kortinu á mynd 7 er ljóst að hlutdeild tekna í landbúnaði og skógrækt eru hæstar á hvern íbúa í Hrunamannahreppi, Skeiða- og Gnúpverjahreppi, Eyja- og Miklaholtshreppi og Bláskógarbyggð.

Almennt séð virðast sveitarfélög staðsett á suðurhluta landsins standa betur er varðar tekjur af landbúnaði en þau sem norðar og austar eru, hvað þetta varðar. Lægst er hlutdeild atvinnutekna í landbúnaði og skógrækt á hvern íbúa, ef frá eru talin sveitarfélög á höfuðborgarsvæðinu og öðru þéttbýli, á sveitarfélögum á Austurlandi, Vestfjörðum og N-Austurlandi. Í skýrslu Byggðastofnunar um stöðu sauðfjárræktarinnar kom fram að marktækur munur væri milli svæða þegar bændur voru spurðir út í fjárhagsstöðu heimilanna. Sauðfjárændur á Vestfjörðum höfðu þar lægsta meðaltalið, þar næst komu Norðurland vestra og Húnavatnssýslurnar (Árnason o.fl., 2022). Aftur á móti var hæsta meðaltalið í Rangárvallasýslu.

Atvinnutekjur í landbúnaði og skógrækt á hvern íbúa í viðkomandi sveitarfélagi og fjárhagsstaða sauðfjárænda segir ekki nema hálfa söguna um stöðu landbúnaðar á hverju svæði fyrir sig. Einnig þarf að horfa til mannfjöldaþróunar í sveitarfélaginu til þess að fá nánari mynd á stöðu landbúnaðar á svæðinu. Tekin voru saman gögn um breytingu á mannfjölda í dreifbýli í helstu landbúnaðarsvæðum sem hafa verið að fá svæðisbundnar greiðslur á síðastliðnum árum, og aðgengileg eru á mælaborði Byggðastofnunar og sjá má á töflu 9.

Tafla 9 - Breyting á mannfjölda í dreifbýli á helstu svæðum þar sem sauðfjárrækt er stunduð á landinu milli 2000-2024 (Byggðastofnun, 2025a)

Svæði	Breyting á mannfjölda í % milli 2000-2024
Dalabyggð dreifbýli	-25,2 %
Reykholahreppur dreifbýli	-30,1 %
Húnaþing vestra dreifbýli	-19,0 %
Húnavatnshreppur (Húnabyggð dreifbýli)	-26,9 %
Árneshreppur dreifbýli	-20,9 %
Strandabyggð dreifbýli	-35,4 %
Langesbyggð dreifbýli	-25,9 %
Þingeyjarsveit dreifbýli	-12,4 %
Norðurþing dreifbýli	-23,3 %
Skaftárhreppur dreifbýli	-1,4 %
Skagafjörður dreifbýli	-9,5 %
Skagabyggð dreifbýli	-15,7 %
Fljótshálfshérað dreifbýli	-0,3%
Fljótshálfshreppur	+10,5%

Mannfjöldi á þessum svæðum hefur einungis aukist í einu tilfelli, en í Fljótshálfshreppi eykst íbúafjöldinn úr 90 í 95 manns á tímabilinu. Árið 2023 var fjöldinn 85 talsins og þá hefði verið um fækkun að ræða.

Fækkun í dreifbýli hefur frá árinu 2000 verið yfir 20% í dreifbýli í sveitarfélögunum Dalabyggð, Reykholahrepp, Húnabyggð, Árneshrepp, Strandabyggð, Langesbyggð og Norðurþingi. Öll þessi sveitarfélög hafa fengið svæðisbundnar greiðslur síðastliðin ár.

Í skýrslu Byggðastofnunar um stöðu sauðfjárræktar á landinu frá 2022, er tekin saman listi yfir þau svæði þar sem fjöldi sauðfjárþúnaða með yfir 300 fjár á hverja 100 íbúa er hæstur, og því sauðfjárræktin talin hlutfallslega mikilvægust á landinu þar. Þar efst á lista er Dalabyggð með 5,3 sauðfjárþúnaði á hverja 100 íbúa, og Reykholahreppur með 5,2. Húnaþing vestra kemur þar á eftir með 4,4 sauðfjárþúnaði á hverja 100 íbúa, Strandir með 3,5, Langesbyggð og Svalbarðshreppur með 3,0, Austur-Húnavantssýsla með 2,9 og Þingeyjarsveit og Skútustaðahreppur með 1,8.

Samantekið er ekki hægt að álykta annað en að svæðisbundnar greiðslur hafi, út frá þeim forsendum sem Bygðastofnun setti á sínum tíma, verið að beinast að þeim svæðum þar sem þörfin fyrir þær var sem mest, sem eru sauðfjárbýli staðsett á norðvesturluta landsins. Þrátt fyrir það hefur átt sér stað nær viðstöðulaus fækkun fólks í dreifbýli á sveitarfélögum sem tilheyra landshlutanum síðan árið 2000. Sömu sögu má segja um Árneshrepp, Langsnesbyggð, Strandabyggð og Norðurþing. Því má velta upp spurningum um skilvirkni stjórnækisins til að ná fram þeim markmiðum sem sett voru fram þegar greiðslurnar voru ákvarðaðar árið 2016, en þær áttu að styðja sérstaklega við sauðfjárbændur á þeim landsvæðum sem háðust væru sauðfjárrækt. Út frá gögnum um mannfjöldapróun sést að fólki er að fækka í dreifbýli á þeim svæðum, þrátt fyrir stuðninginn.

6 Tillögur að útfærslu svæðisbundins stuðnings

Í verkefninu fólst að setja fram tillögur að því hvernig útfæra megi svæðisbundinn stuðning á Íslandi til þess að ná fram þeim markmiðum sem þeim stuðningi var ætlað að ná fram, þ.e. að stuðla að byggðafestu og byggðapróun í íslenskum sveitum með því að styðja sérstaklega við býli á þeim svæðum sem eru hvað háðust sauðfjárrækt. Við útfærslu tillagnanna átti að horfa til þess hvaða forsendur lægju að baki svæðistengdum stuðningi í Finnlandi, Noregi og Svíþjóð, þá bæði varðandi landbúnaðar- og byggðastuðning. Það yrði haft til hliðsjónar í umræðu um það hvaða forsendur væri ákjósanlegt að lægju til grundvallar svæðistengdum stuðningi á Íslandi svo stjórnækið myndi nýtast sem best til þess að styrkja sérstaklega þá bændur eða byggðir sem á þyrftu að halda. Ákveðið var að nálgast verkefnið þannig að tillögurnar yrðu settar fram í formi sviðsmynda, sem tækju mið af stuðningi út frá búskaparskilyrðum, meðal annars náttúru- og veðurfarslegum þáttum, félagslegum- og hagrænum þáttum sem og eðli stjórnækjanna sem þyrfti að beita. Þá væri velt upp þeim kostum og göllum sem mismunandi fyrirkomulag hefði í för með sér og ályktanir dregnar út frá því.

6.1 Svæðisbundnar greiðslur veittar í gegn um búvörusamninga

Fyrsta sviðsmyndin sem skoðuð er felur í sér að sami háttur verði á því hvernig veittar séu svæðisbundnar greiðslur í landbúnaði, það er í gegn um búvörusamninga milli ríkis og Bændasamtaka Íslands. Í verkefninu var ekki gengið út frá því að svæðisbundnar greiðslur séu einvörðungu bundnar við sauðfjárbændur, heldur ákveðið að taka mið af þeim sem stunda búskap á svæðum þar sem landbúnaðarstarfsemi stendur frammi fyrir sértækum áskorunum – óháð búgrein. Þó er ljóst að í sumum tilvikum eru ákveðnar búgreinar, líkt og sauðfjárrækt, sérstaklega mikilvægar fyrir viðkomandi svæði, bæði þegar kemur að atvinnulífi og samfélaginu. En eins og hefur verið bent á í skýrslum í gegnum tíðina (sjá t.d. (Árnason o.fl., 2022)), stendur sauðfjárræktin frammi fyrir sérstökum áskorunum ofan á þær sem landbúnaður í heild sinni hefur verið að fást við. Það hvort slíkar greiðslur eigi að beinast að sauðfjárbændum eða fleiri búgreinum, ylækt, útiræktun grænmetis eða þvíumlíkt, er undir stjórnvöldum komið. Aftur á móti voru bæði sauðfjár- og nautgripabú í vefsýðni sem útbúin var í verkefninu, ekki síst til að fá upp mynd af því hvar býli væru helst staðsett á Íslandi og geta tekið það með í umræðu ólíkra sviðsmynda.

Helsta spurningin sem þarf að svara er það hvaða forsendur eiga að liggja að baki greiðslunum. Ekki bara hvers konar bændur ættu að eiga rétt á þeim, heldur einnig hvar. Eiga greiðslurnar að taka mið af náttúrulegum aðstæðum á hverju svæði? Þá myndu einkum þau svæði þar sem ræktunarskilyrði eru slæm vegna veðurfarslegra eða landfræðilegra þátta koma til álita, svo sem þar sem lítið framboð er af ræktanlegu landi eða lítill hluti lands er hægt að nýta sem tún eða akrar. Þetta gæti einnig átt við um svæði þar sem tún eru staðsett á undirlendi sem liggur víðs fjarri bæjarhúsum og þarfnast kostnaðarsamrar vinnslu og flutnings, líkt og Norðmenn hafa ákveðið að taka tillit til í sínu spildubundna styrkjakerfi. Eiga svæðisbundnar greiðslur að renna til býla á svæðum sem búa við lægri hitasummur (t.d. samanlagðar daggráður yfir 5°C frá vori til hausts), og þá um leið styttra ræktunartímabil, eða á svæðum þar sem annað hvort mikil úrkoma eða tíðir samfelldir þurrkar eiga sér stað? Eða á að skipta

meira máli hvort á svæðunum séu tíðar frostnætur að hausti sem skerði möguleika á útiræktun grænmetis, t.d. kartaflna?

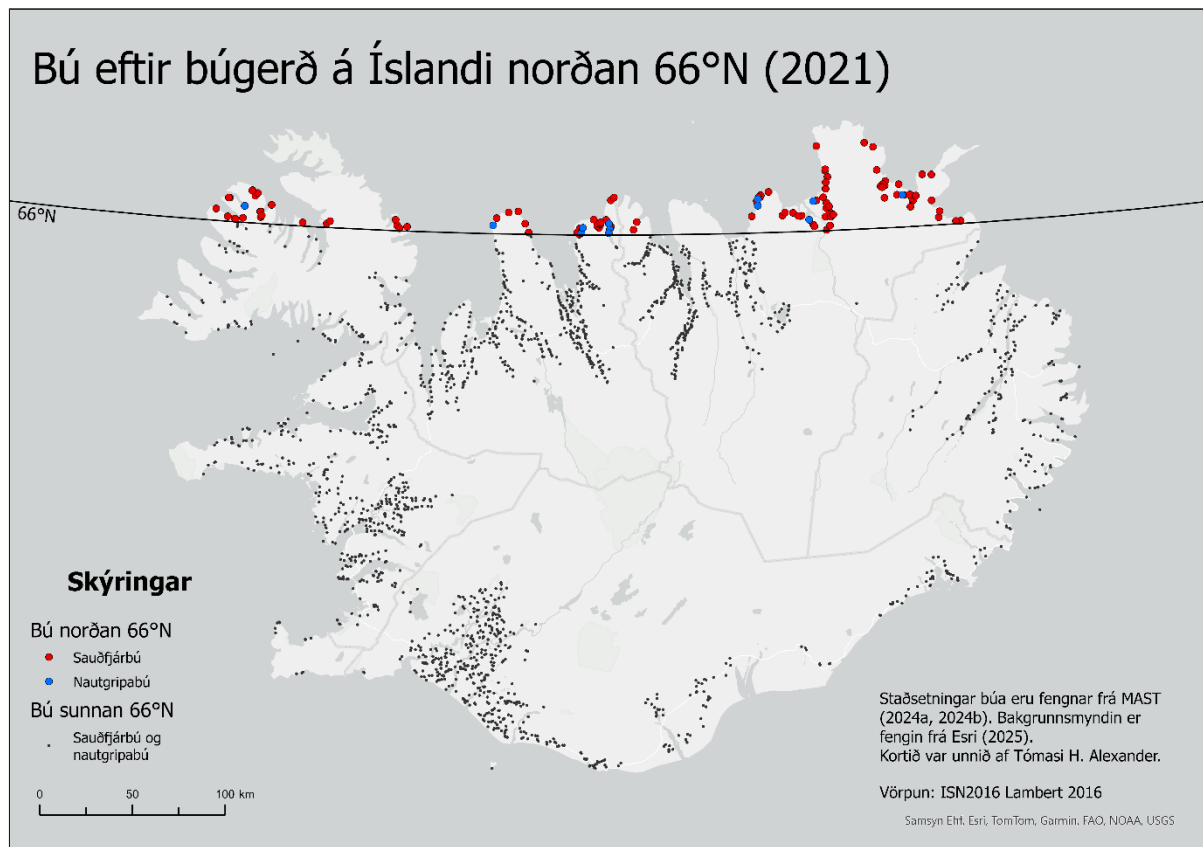
Eiga slíkar greiðslur að einskorðast við ofantaldar forsendur eða ætti að horfa til samfélags- og efnahagslegra þátta við úthlutun svæðisbundinna greiðslna? Skiptir þar mestu máli hvort mannfjöldapróun bendi til fækkunar íbúa eða hverjar meðaltekjur á svæðinu séu samkvæmt gögnum Byggðastofnunar, sem endurspeglar þá tekjumöguleika og atvinnuþróun í viðkomandi sveitarfélagi? Væri viðeigandi í því samhengi að horfa til hlutfalls býla á hverja 100 íbúa, sem gæfi til kynna hversu háð svæðið er landbúnaði?

Burtséð frá þessum vangaveltum þarf stjórnþækið sem slíkt að vera nægjanlega einfalt í framkvæmd til að það nýtist með skilvirkum og gagnsæjum hætti, en aðferðafræðin á bak við útreikninga Norðmanna um svæðisbundinn stuðning hefur einmitt sætt gagnrýni fyrir það hversu flókin hún er. Þó þarf útfærslan að taka mið af fjölbreytileika aðstæðna og styðjast við skýrar og mælanlegar forsendur. Mikilvægt er að greiðslurnar séu það háar að þær hafi raunveruleg áhrif á afkomu bænda og styðji við þau markmið sem sett eru fram við beitingu stjórnþækisins.

Nokkrir möguleikar hafa verið skoðaðir um það hvaða mælanlegu forsendur gætu legið að baki stuðningstengdum greiðslum úr búvörusamningum, og settir inn í þá vefsjá sem unnin var fyrir verkefnið, líkt og fram kemur í aðferðafræðikafla hér að ofan. Til umræðu hér á eftir verða nokkrir möguleikar sem byggja á niðurstöðum úr vefsjánni.

6.1.1 Breiddargráða sem forsenda svæðisbundins stuðnings

Á hinum Norðurlöndunum sem við höfum fjallað um til samanburðar hér fyrir, spilar breiddargráða hlutverk þegar kemur að ákvörðun svæðisbundinna álagsgreiðslna, og innan ESB eiga svæði norðan 62 breiddargráðu rétt á svæðisbundnum stuðningi. Svíþjóð, Noregur og Finnland eiga það þó öll sameiginlegt að landfræðileg lega landanna spannar fleiri breiddargráður en Ísland. Lega þeirra allra spannar bæði sunnan 60 breiddargráðu og norðan 69 breiddargráðu. Til samanburðar er Ísland staðsett frá norðan við 63 breiddargráðu og sunnan við 67 breiddargráðu. Því er breytileiki milli nyrsta hluta landsins og þess syðsta ekki eins mikill og hjá samanburðalöndunum.



Mynd 8 - Sauðfjár (rauð) og nautgripabú (blá) sem staðsett eru norðan 66 breiddargráðu á Íslandi.

Ákveðið var að kanna afleiðingar þess ef breiddargráða myndi liggja til grundvallar svæðistengdum stuðningi. Eins og sjá má á Mynd 8 þá myndu greiðslurnar einskorðast við býli staðsett á norðanverðum Vestfjörðum, Árneshreppi, nyrst á Skagaheiði, í Fljótunum á Norðurlandi, í grennd við Húsavík, í Öxarfirði, Melrakkaslétu og í grennd við Þórshöfn og Bakkafjörð. Þá myndu 140 býli hljóta stuðning. Einungis 34 býli af þeim fjölda fær svæðisbundnar greiðslur í núverandi kerfi. Það er vegna þess að mörg þeirra býla sem myndu hljóta stuðning út frá slíkum forsendum eru í nálægð við þéttbýli líkt og Ísafjörð og Akureyri. Til samanburðar, ef miðað væri við býli staðsett norðan við 65 breiddargráðu, þá fengju 1.452 býli stuðning.

Ef markmið landbúnaðar- og byggðastefnu eru höfð að leiðarljósi, er ólíklegt að stuðlað sé að byggðafestu með því að miða svæðisbundinn stuðning við breiddargráður. Vissulega myndu býli staðsett í Árneshreppi, Norðurþingi og Langanesbyggð, sem til umræðu hafa verið með tilliti til fólksfækkunar í dreifbýli, þó hljóta stuðning.

6.1.2 Fjarlægð frá þéttbýli sem forsenda svæðisbundins stuðnings

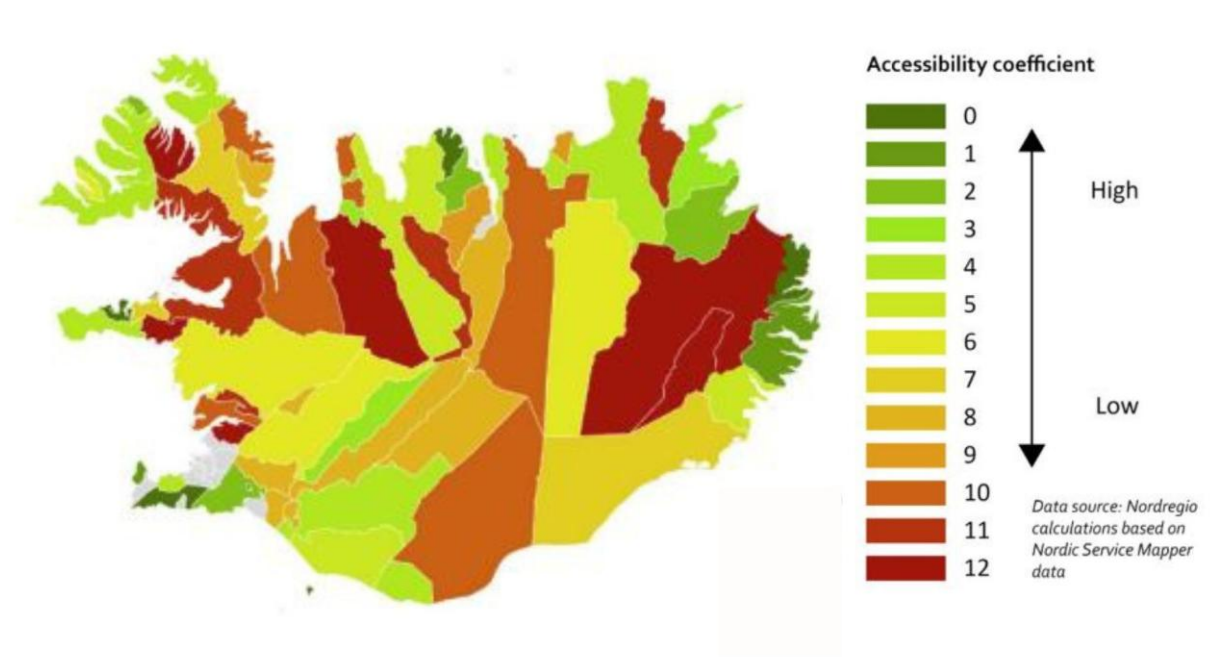
Norðurlöndin byggja á traustum grunni velferðarríkis. Í því felst sú hugmynd að íbúar samfélagsins hafi sameiginlegar skyldur gagnvart hvert öðru, svo sem í því að tryggja öllum aðgang að grunnþjónustu – heilbrigðisþjónustu, menntun og fleiri lykilþáttum sem stuðla að velferð og jöfnuði. Samfélagsbreytingar, líkt og sú staðreynd að íslenska þjóðin er að eldast, hafa í för með sér breyttar þarfir og breytta eftirspurn eftir þjónustu. Því vakna spurningar um hvað teljist til nauðsynlegrar þjónustu og hvernig slíka þjónustu skuli skilgreina, sérstaklega þegar horft er til dreifðari byggða á Íslandi.

Í dreifðum byggðum geta fjölmargir þættir haft áhrif á aðgengi að þjónustu – allt frá fjarlægðum og samgöngum, yfir í tækniinnviði og mannauð. Samkvæmt nýlegri skýrslu frá Nordregio getur eftirfarandi þjónusta talist til grundvallarþjónustu í slíkum byggðum: heilbrigðisþjónusta, félagsþjónusta, leik- og

grunnskólamenntun, öflugir innviðir – þar með talið stafrænir innviðir – sem og björgunarsveitir og viðbúnaður vegna loftslagsbreytinga. Mikilvægt er að tryggja slíka þjónustu til þess að íbúar upplifi öryggi og tilheyrandi gæði í sínu nærumhverfi (Bogason & Slätmo, 2023).

Rannsóknir Nordregio hafa einnig bent á að önnur þjónusta – þó hún teljist ekki til grundvallarþjónustu í hefðbundnum skilningi – hafi veruleg áhrif á lífsgæði fólks. Þetta getur meðal annars falið í sér aðgengi að daglegri verslun og eldsneyti, greiðsluþjónustu (svo sem hraðbönkum), menningarviðburðum og íþróttastarfi. Slík þjónusta stuðlar að samfélagslegri þátttöku og tengslum, sem eru ómissandi hluti af því að byggðir dafni og íbúar velkist ekki í vafa um framtíð sína í heimabyggð (Bogason & Slätmo, 2023).

Í sömu skýrslu er birtur svokallaður „aðgengisstuðull“ til þess að meta aðgengi að þjónustu fyrir öll svæði á Norðurlöndunum, og á mynd 9 hér að neðan má sjá hvernig sá stuðull var metinn fyrir sveitarfélög og svæði á Íslandi.



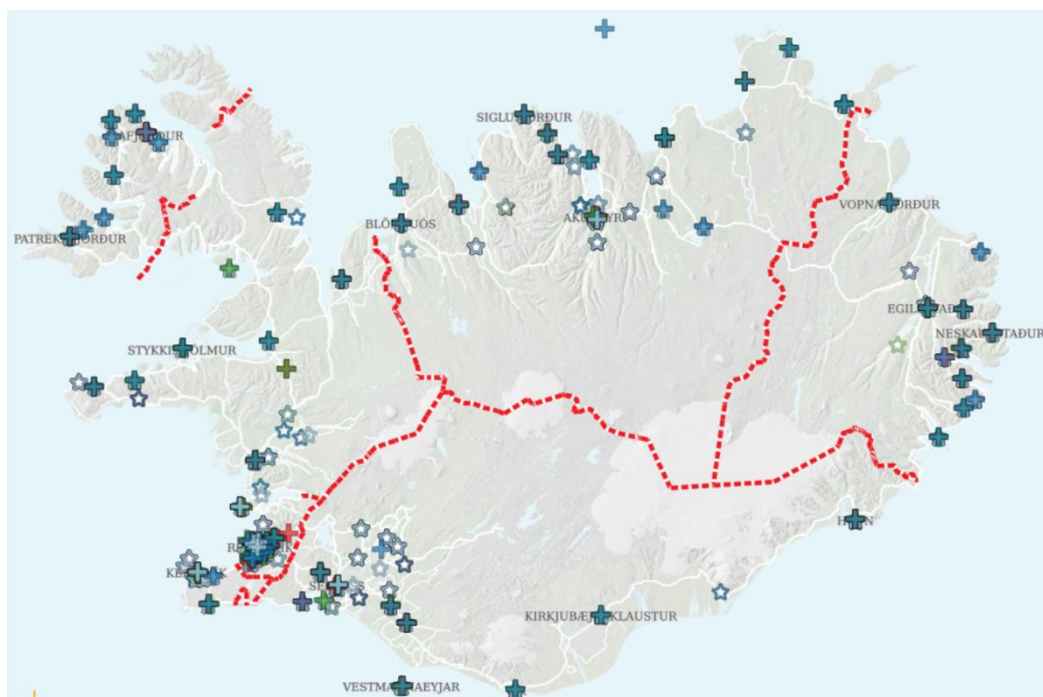
Mynd 9 - Aðgengi að þjónustu eftir sveitarfélögum á Íslandi. Þjónustuflokkarnir sem teknir voru með í greiningunni eru matvöruverslanir, apótek, bókasöfn og menntastofnanir. Gögnin endurspeglar stöðuna í desember 2019. Heilbrigðisþjónusta stendur utan þjónustuflokkanna í aðgengisstuðlinum. Aðlöguð mynd frá Nordregio (2023).

Út frá greiningunni má sjá að Árneshreppur, Súðavíkshreppur, Reykhólahreppur, Dalabyggð, Eyja- og Miklaholtshreppur, Húnaþing vestra, Húnaþing norðvestra, hluti Þingeyjarsveitar, hluta Langanesbyggðar, hluti Múlaþings, Fljótsdalshreppur, Skaftárhreppur, Hvalfjarðarsveit, Skorradalshreppur og Kjósarhreppur teljast hafa lágt aðgengi að þjónustu í sínu nærumhverfi.

Draga höfundar því þá ályktun að Árneshreppur, Súðavíkshreppur, Reykhólahreppur, Dalabyggð, Eyja- og Miklaholtshreppur, Húnaþing vestra, Húnaþing norðvestra, hluti Þingeyjarsveitar, hluta Langanesbyggðar, hluti Múlaþings, Fljótsdalshreppur, Skaftárhreppur, Hvalfjarðarsveit, Skorradalshreppur og Kjósarhreppur teljist hafa lágt aðgengi að þjónustu í sínu nærumhverfi. En vegna nálægðar Hvalfjarðarsveitar, Kjósarhrepps og Skorradalshrepps við höfuðborgarsvæðið og Akranes, án þess að þurfa að ferðast yfir erfiða fjallvegi, má þó færa rök fyrir því að myndin sem dregin er upp í skýrslunni gefi ekki að öllu leyti raunsæja mynd af þjónustustigi sem íbúar á Íslandi búa í nálægð við. Þá má benda á það að ekki er tekið tillit til heilbrigðisstofnana og staðsetningu þeirra í greiningu Nordregio. Það að reikna slíkan aðgengisstuðul byggðar á sveitarfélagsmörkum getur verið annmörkum háð vegna þeirra sameininga sem átt hafa átt sér stað á sveitarstjórnarstigi á Íslandi síðustu árin. Gögnin

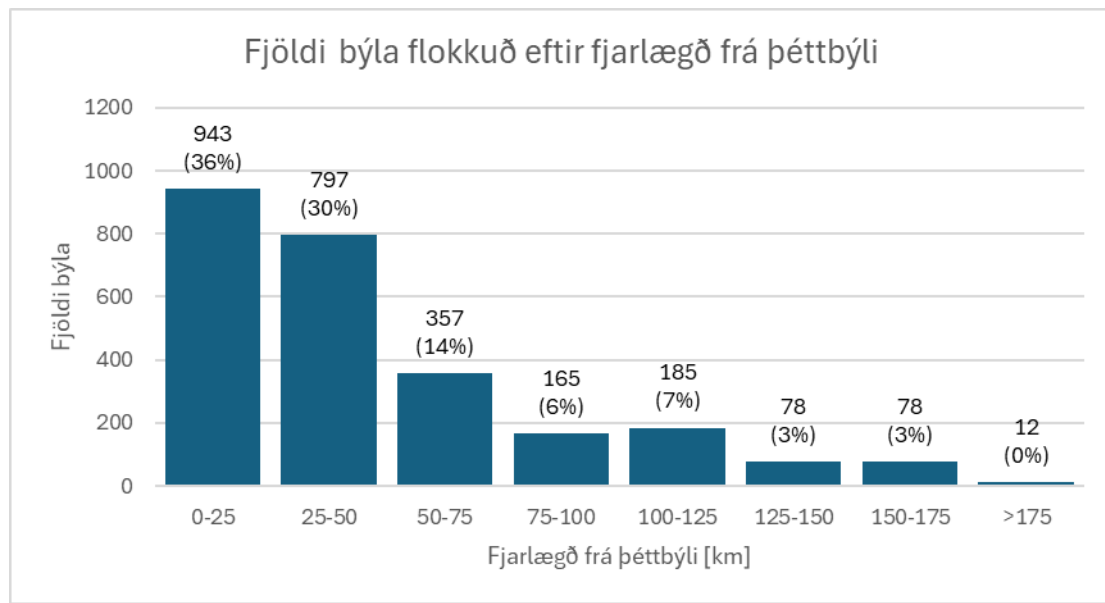
ná þá oft allt í einu yfir stærra svæði með fleiri byggðakjarna en áður. Til dæmis myndi nýleg sameining Skagabyggðar og Húnabyggðar í sveitarfélagið Húnabyggð árið 2024 hafa áhrif á aðgengisstuðul þess svæðis vegna þeirrar þjónustu sem staðsett er á Blönduósi. Almennt telja höfundar að erfitt sé að nota sveitarfélagsmörk til þess að ákvarða svæðisbundinn stuðning á Íslandi vegna breytileika milli svæða innan sveitarfélagsmarka, sem til dæmis á við í tilfelli Múlaþings. Svíar hafa kosið að ákvarða sín svæði út frá gömlum „sóknum“, sem saman mynda svæði, og velta má upp hvort svipaðri nálgun þyrfti að beita í tilfelli Íslands, til dæmis til þess að bera saman aðgengi að þjónustu milli gömlu hreppanna.

Þegar litið er á þjónustukort Byggðastofnunar (Byggðastofnun, 2025b) til að fá innsýn inn í staðsetningu helstu grunnþjónustu á Íslandi, og heilbrigðisþjónusta og fræðsluþjónusta valin, fæst kortið á mynd 10. Á þjónustukortinu teljast heilsugæslustöðvar, bráðamóttökur, læknavaktir, hjúkrunarheimili, tannlæknar, sjúkraþjálfarar og heilbrigðisumdæmi til heilbrigðisþjónustu. Til fræðslustarfsemi teljast leikskólar, grunnskólar, framhaldsskólar, háskólar, kvikmyndaskólar, tónlistaskólar, listdansskólar, myndlistaskólar og frístundaheimili.



Mynd 10 - Þjónustukort Byggðastofnunar með yfirlit yfir staðsetningu heilbrigðisþjónustu (krossar) og fræðslustarfsemi (stjarna) (Byggðastofnun, 2025b).

Sjá má að þéttleiki punkta á kortinu fyrir grunnþjónusta á sviði heilbrigðis- og fræðslumála á landinu er minnstur á Suðurlandi austan Hellu, Norðurlandi eystra, Norðurlandi vestra og sunnanverðum Vestfjörðum og Ströndum. Því mætti draga þá ályktun að ágætis samsvörun sé á milli þess þjónustustigs sem sé til staðar í þéttbýli og fjölda íbúa þar. Fjarlægð frá stærri byggðakjörnum, þá með 1.000 íbúa eða fleiri séu því ágætis viðmið til þess að meta það þjónustustig sem íbúar búa við, og um leið möguleika á atvinnusókn utan býlis til að auka við tekjustrauma búrekstursins. Ekki er lagt mat á þjónustustig á nánari hátt í þessari skýrslu, en í skýrslu Byggðastofnunar um stöðu sauðfjárræktarinnar kemur fram að 26% sauðfjárbænda telja að lífsskilyrði í sinni sveit hafi versnað síðustu ár á meðan 19% annarra bænda og svo eru 22% þeirra sem ekki stunda búskap á sömu skoðun (Árnason o.fl., 2022). Það gefur til kynna að sauðfjárbændur séu að finna fyrir versnandi lífsskilyrðum umfram aðra hópa og aðra bændur.

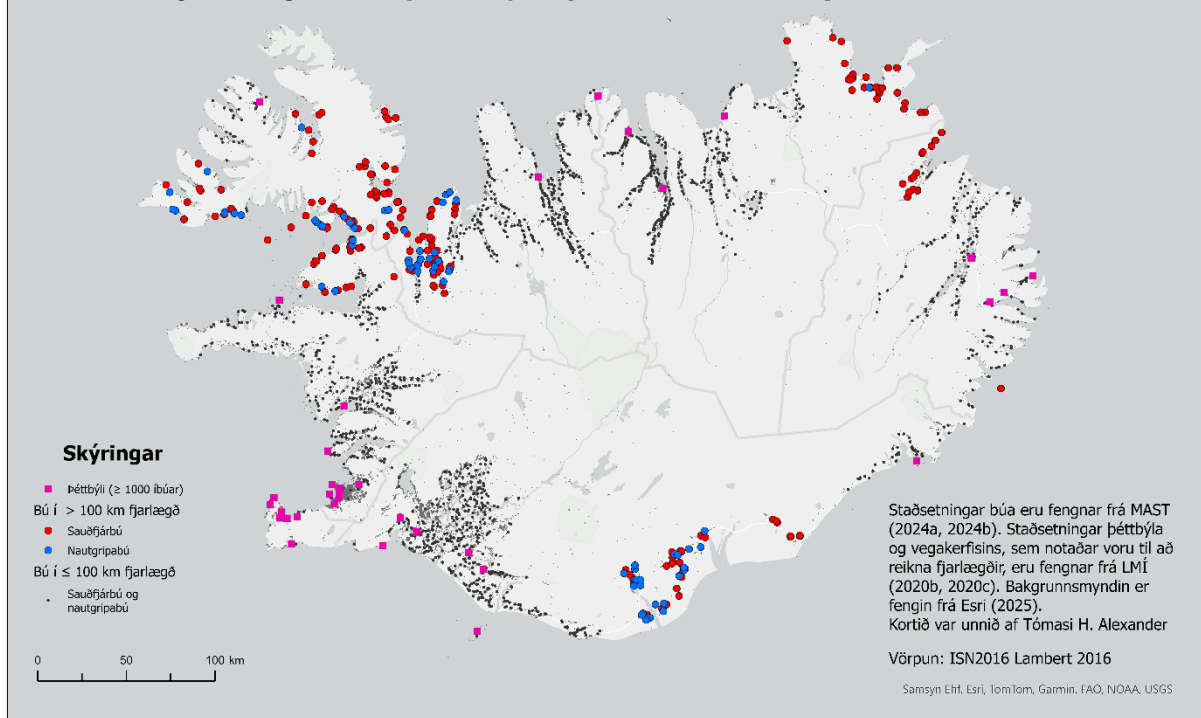


Mynd 11 – Fjöldi býla á Íslandi árið 2020 flokkuð eftir fjarlægð frá þéttbýli (með >1.000 íbúa).

Staðreyndin er sú, líkt og sjá má á mynd 11, að langflest býli á Íslandi, eða 69% þeirra, eru staðsett í 50 km fjarlægð eða minna frá þéttbýli með yfir 1.000 íbúa. Ef miðað er við býli í 75 km fjarlægð frá þéttbýli eða minna hækkar hlutfallið í 80%, og 87% ef miðað er við 100 km fjarlægð eða minna. Það eru því einungis um 13% býla sem búa í lengra en 100 km fjarlægð frá þéttbýli með yfir 1.000 íbúa.

En ef taka skal mið af fjarlægð frá þéttbýli, sem staðgengil (e. proxy) fyrir aðgengi að grundvallarþjónustu, við ákvörðun um svæðisbundnar greiðslur, er hægt að velja þær forsendur inn í vefsíðana. Út frá þeim forsendum að svæðisbundinn stuðningur í íslenskum landbúnaði skuli ákvarða hversu langt býlið sé frá næsta þéttbýliskjarna sem hefði 1.000 íbúa eða fleiri, myndu greiðslur dreifast til 357 býla, miðað við 100 km vegalengd eða meira. Af þeim býlum fá 104 svæðisbundnar greiðslur í núverandi kerfi.

Bú eftir búgerð á Íslandi (2021) í meira en 100 km akstursfjarlægð frá þéttbýli (≥ 1000 íbúar)

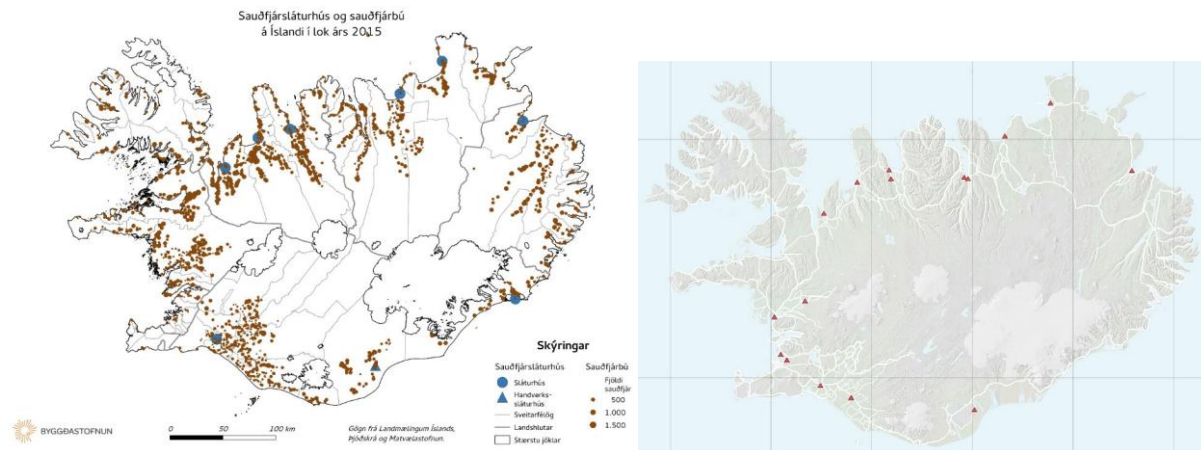


Mynd 12 - Sauðfjárbú (rauð) og nautgripabú (blá) sem staðsett eru 100 kílómetrum eða meira frá næsta þéttbýli sem telur 1.000 íbúa eða fleiri. Á myndinni má sjá skilgreind þéttbýli með yfir 1.000 íbúa í fjólubláum lit.

Eins og sjá má á mynd 12 þá myndu greiðslurnar dreifast á Norðausturland, sunnanverða Vestfirði, Dalabyggð, Reykhólahrepp, Húnaþing vestra, Árneshrepp, Súðavíkurhrepp og á Suðurland í grennd Kirkjubæjarklausturs.

Rök til þess að miða við fjarlægð frá þéttbýli myndu þá snúast um fjarlægð frá almennri þjónustu eins og heilbrigðisþjónustu, leikskóla, grunnskóla, tómstunda- og íþróttastarfi, bókasafni og þess háttar, og þá um leið viðurkennt að bændur sem búi langt frá slíku þéttbýli eigi erfiðara um vik að sækja sér slíka þjónustu. Lengra getur þá einnig verið að sækja sér þjónustu sem viðkemur starfi á býlinu sjálfu, eins og til dæmis það að nálgast varahluti í traktor, komast í byggingavöruverslun eða álíka. Því séu svæðisbundnar greiðslur viðurkenning á þeim aðstöðumun sem búseta langt frá þéttbýli felur í sér.

Aftur á móti myndi þessi tilhögun svæðisbundins stuðnings ekki koma til móts við þau býli sem búa langt frá sláturhúsi. Eins og sjá má á mynd 13, sem sýnir annarsvegar kort frá Byggðastofnun frá árinu 2016 með sauðfjárbúum og sauðfjársláturhúsum á landinu árið 2015, og hins vegar starfandi sláturhús á landinu samkvæmt kortasjá MAST.



Mynd 13 - Kort frá Byggðastofnun sem sýnir sauðfjárnú í rauðum lit og sauðfjársláturhús í bláum lit á Íslandi í lok árs 2015 (vinstri) og mynd úr kortasjá MAST frá apríl 2025 sem sýnir sláturhús á landinu í rauðum þríhyrningum (hægri).

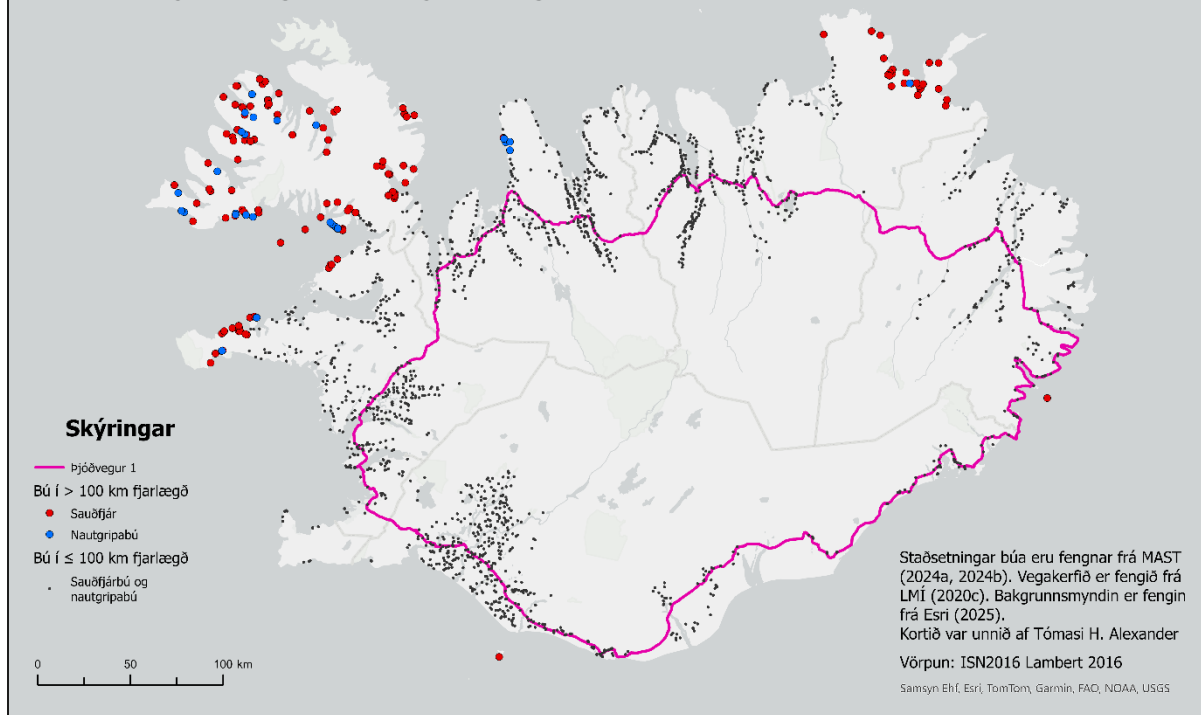
Við samanburð á kortunum á mynd 11 má sjá að sláturhúsinu á Höfn í Hornafirði hefur verið lokað síðan Byggðastofnun gerði sitt kort. Í ljósi nýlegra fréttanna af lokun sláturhússins á Vopnafirði er ljóst að ekki er starfandi sláturhús á Austurlandi og þurfa bændur þar því annaðhvort að senda sína gripi til slátrunar á Húsavík eða Kópaskeri. Samkvæmt frétt Bændablaðsins frá því í mars 2024 þurfa bændur á Suðausturlandi að velja um það að senda gripi til slátrunar á Húsavík eða Selfoss eftir að sláturhúsið á Vopnafirði lokaði (Ásmundsdóttir, 2024). Myndi svæðisbundinn stuðningur einungis verða ákvarðaður út frá forsendum um fjarlægð frá þéttbýli, sem teldi 1.000 íbúa eða fleiri, er ljóst að ekki yrði komið til móts við þá þjónustuskerðingu sem bændur á Suðausturlandi, Austurlandi og norðanverðum Vestfjörðum búa við vegna fjarlægðar frá sláturhúsi. Aftur á móti búa þeir bændur þá nær þéttbýliskjörnum þar sem annars konar þjónusta er líklega að fá, svo sem leikskóla, heilsugæslu og tómstunda- og íþróttastarf.

Í allri þessari umræðu er hægt að spyrja sig þeirrar spurningar hvort styrkja eigi landbúnað á þessum svæðum sérstaklega vegna fjarlægðar frá þéttbýli, en ekki aðra atvinnustarfsemi, en í því fælist þá einhverskonar viðurkenning á að landbúnaður væri frekari forsenda fyrir byggðafestu en önnur atvinnustarfsemi.

6.1.3 Fjarlægð frá þjóðvegi 1 sem forsenda svæðisbundins stuðnings

Hægt er að velja því upp hvort fjarlægð frá grunnþjónustu, og þá þéttbýliskjörnum með yfir 1.000 íbúa, geti þjónað sem viðeigandi staðgengill við ákvörðun varðandi svæðisbundinn stuðning við íslenska bændur. Með því að miða við fjarlægð býla frá þjóðvegi 1 sem grundvöll slíkra greiðslna, myndu þær dreifast til 191 býlis á landsvísi. Til samanburðar fá einungis 34 af þeim býlum svæðisbundnar greiðslur í núverandi kerfi.

Bú eftir búgerð á Íslandi (2021) í meira en 100 km akstursfjarlægð frá Þjóðvegi 1



Mynd 14 - Sauðfjárbú (rauð) og nautgripabú (blá) sem staðsett eru 100 kílómetrum eða meira frá þjóðvegi 1. Á myndinni má sjá þjóðveg 1 í fjólubláum lit.

Eins og sjá má á Mynd 14 myndu býli sem uppfylla þessi skilyrði fyrst og fremst vera staðsett á vestanverðu Snæfellsnesi, Vestfjörðum, í nágrenni Skagastrandar og svo Norðausturlandi. Helstu rök fyrir þessari nálgun eru að aðgengi að þjónustu sé að verulegu leyti tengd nálægð við staðsetningu þjóðvegur 1, og að það væri almennt viðurkennt að býli í nágrenni vegarins njóti betri aðstöðu til þess að stunda ferðaþjónustu samhliða búrekstri. Slíkt geti veitt býlum aukin tækifæri til fjölbreyttari tekjustoða, samanborið við þá bændur sem búa afskekkt, eða langt frá þjóðveginum. Almenn vitneskja er þó að ferðaþjónusta er enn fremur árstíðarbundin atvinnugrein, og dreifing ferðamanna er ekki jöfn um allt land.

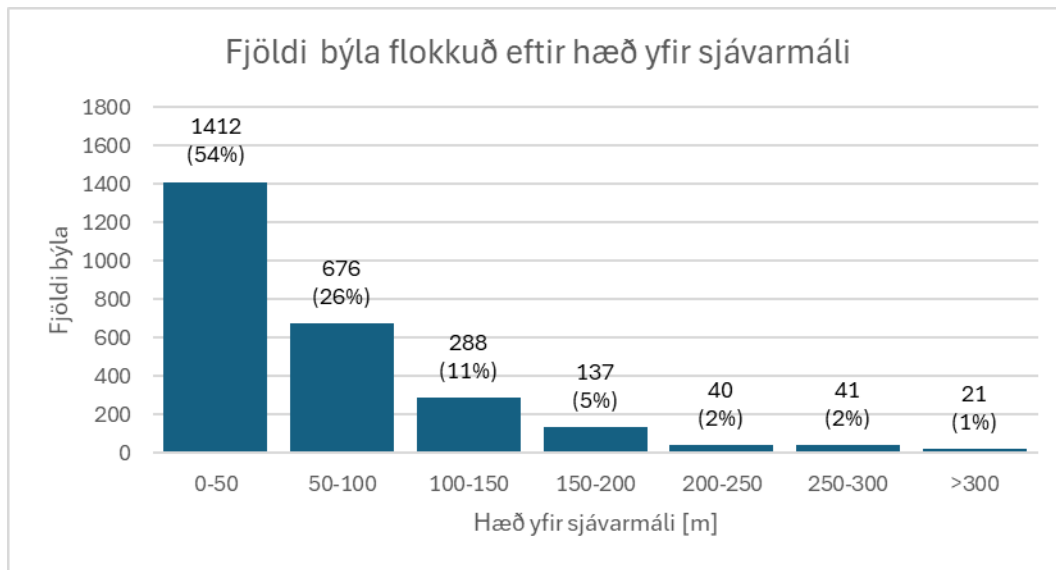
Tengja verður slíkar vangaveltur við það hvaða markmiðum væri verið að ná fram, yrðu forsendur svæðisbundins stuðnings ákvarðaðar út frá fjarlægð frá þjóðvegi eitt. Ef markmið hins opinbera væri fyrst og fremst það að styðja við byggðafestu í jaðarbyggðum gæti nálgunin átt rétt á sér. Þá væri verið að einblína á stuðning til svæða sem staðsett eru utan helstu þjónustusvæða og í mestri fjarlægð frá helstu umferðaræð landsins. Það að styðja bændur á þeim svæðum gæti haft í för með sér bættan rekstrargrundvöll fyrir þá sem stunda búskap í lengri fjarlægð frá þeirri umferðaræð, og sá aðstöðumunur þá viðurkenndur, með tilliti til aðgengi að innviðum, þjónustu, samgöngum og mörkuðum. Styrking búrekstrar í afskekktari byggðum gæti stuðlað að því að matvælaframleiðsla myndi áfram eiga sér stað um allt land en ekki vera einvörðungu bundin við svæði sem eru vel tengd samgönguinnviðum eða þéttbýl svæði. Það myndi því á vissan hátt stuðla að fæðuöryggi, ef ekki væri tekið tillit til staðsetningu vinnslustöðva matvælna, eins og sláturhúss eða mjólkurvinnslu. Ef viðurkennt yrði að landbúnaður væri forsenda búsetu í dreifðum byggðum er hægt að færa rök fyrir því að sértækur stuðningur við búskap á afskekktum svæði umfram önnur myndi gegna lykilhlutverki í að viðhalda félagsauð og samheldni í dreifbýli, skólastarfi og annarri grunnþjónustu. Og þá væri nærtækast að taka tillit til fjarlægðar frá þjóðvegi eða þéttbýli í ákvörðun svæðisbundins stuðnings.

Það að fara þessa leið myndi vissulega koma til móts við bændur á Vestfjörðum, sem meðal annars eru svartsýnni en aðrir bændur um það hvort afkomendur þeirra séu líklegir til að taka við búinu (Árnason o.fl., 2022). Bændur í grennd Þórshafnar búa líka einna afskekktast á landinu þegar kemur að aðgengi að þjónustu og uppfylla skilyrði um fjarlægð frá þjóðveginum. En í þessu tilfelli væri ekki verið að koma til móts við bændur á öðrum svæðum sem eru einna háðust landbúnaði og þar sem fólksfækkun hefur verið mikil, svo sem Dalabyggð, Reykhólahrepp og Húnavatnssýslunum, en auðvitað myndi breytt skilyrði um styttri vegalengd hafa áhrif á það.

6.1.4 Svæðisbundinn stuðningur með hliðsjón af veðurfarslegum skilyrðum

Á Íslandi eru ólík skilyrði til landbúnaðar milli landshluta sem teljast til náttúrulegra eða veðurfarslegra aðstæðna. Veðurfar líkt og úrkoma, landhalli, beitarskilyrði, snjósöfnun, hitatölur og fleira geta skipt sköpum fyrir rekstur eða rekstrarhagkvæmni í búskap. Tilteknar aðstæður geta búið til krefjandi skilyrði sem geta leitt til aukins kostnaðar og áhættu í búrekstrinum. Svæði sem teljast köld og vindasöm með stutt sumur geta búið við takmarkaðri uppskerutíma en önnur, og haft áhrif á möguleika til framleiðslu á fóðri og um leið leitt til hærri kostnaðar þar sem þörf fyrir aðföng utan frá geta aukist. Aðgangur að beitolandi, skjólgóðum svæðum, vatni og öðrum náttúrulegum gæðum hefur bein áhrif á búskap og þá um leið rekstrargrundvöll greinanna sem undir eru. Í þeim löndum sem við höfum fjallað um til samanburðar hér að ofan, vega náttúruleg- og veðurfarsleg skilyrði þungt í aðferðafræði þeirri sem beitt er til að ákvarða svæðisbundinn stuðning. Þar er svæðisbundnum stuðningi beitt til þess að jafna aðstöðumun milli svæða sem búa við ólíkt veðurfar og náttúru, sem minnkar þá aðstöðumun varðandi framleiðsluskilyrði. Með því að styðja bændur sem búa á norðlægari og um leið harðbýlli svæðum vilja stjórnvöld minnka rekstrarlega óvissu sem bændur á slíkum svæðum standa frammi fyrir, og skapa forsendur fyrir fjölbreytni í atvinnustarfsemi í dreifðari byggðum, og stuðla þá um leið að því að búseta sé um allt land.

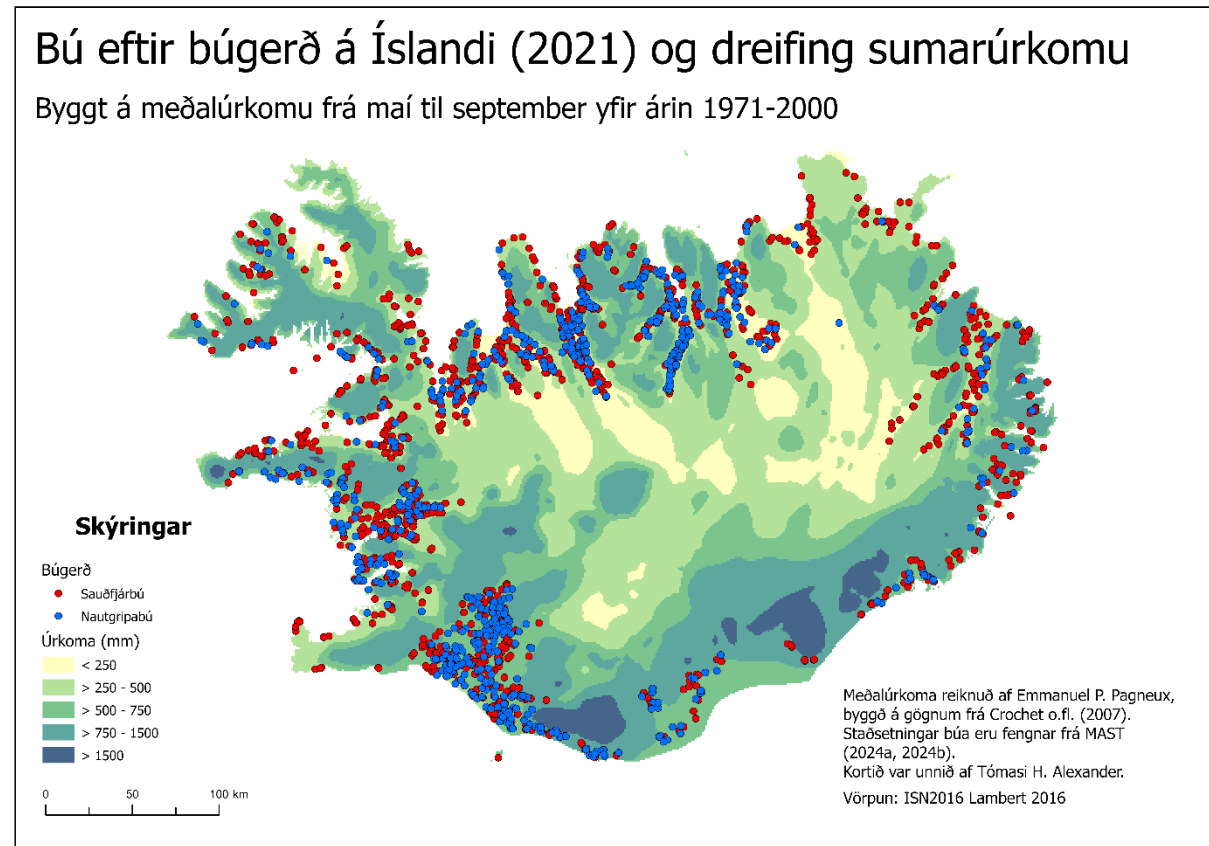
Ræktanlegt land er ekki jafn dreift yfir landið og jarðvegsgærðir og landhalli geta staðið í vegi fyrir hagstæðri hefðbundinni ræktun. Eitt þeirra náttúrulegu skilyrða sem hægt er að horfa til varðandi aðstæður til búskapar er hæð yfir sjávarmáli, en hér á mynd 15 getum við séð dreifingu býla á landsvísu eftir því hversu hátt yfir sjávarmáli þau eru staðsett.



Mynd 15 - Fjöldi býla á Íslandi flokkuð eftir hæð yfir sjávarmáli (Gögn frá Landmælingum Íslands keyrð saman við gögn frá MAST um staðsetningu býla).

Á myndinni má sjá að nánast öll býli á Íslandi eru staðsett í undir 150 metra hæð yfir sjávarmáli, þ.e. 91% býla. Þau 9% býla sem staðsett eru yfir 150 metra hæð yfir sjávarmáli eru að mestu staðsett í uppsveitum Suðurlands, Fljótsdalshéraði, Eyjafjarðardal, í nágrenni Mývatns, Skagafirði, Blöndudal og

Vatnsdal og nágrenni. Ljóst er samt sem áður að breytileiki milli svæða á Íslandi með tilliti til hæðar yfir sjávarmáli er ekki gríðarlegur þar sem langflest býlanna á Íslandi liggja ekki hátt yfir sjávarmáli.



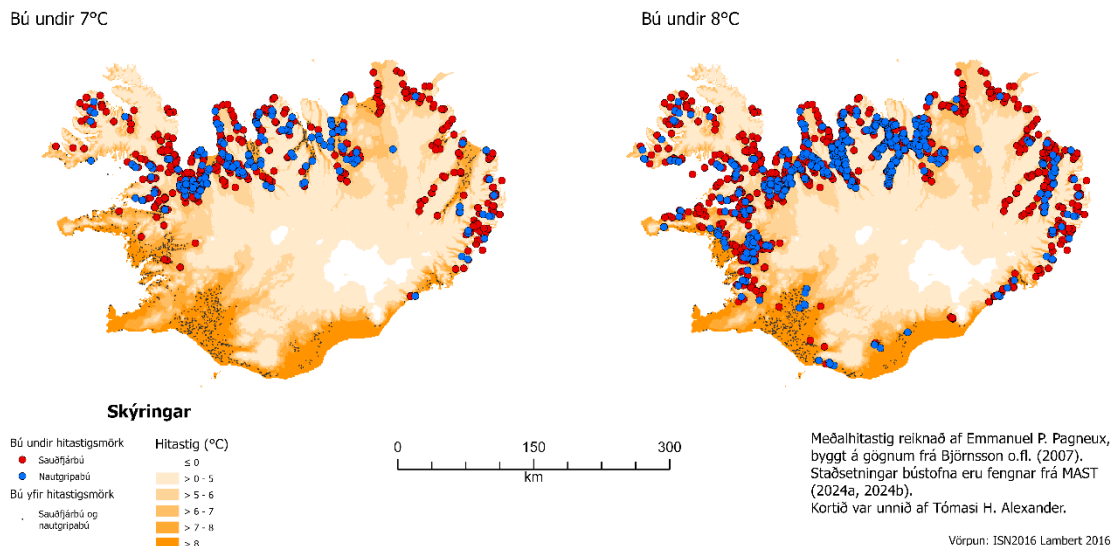
Mynd 16 - Meðal úrkoma frá maí til september frá 1971-2000. Staðsetning sauðfjárbúa sýnd í rauðum lit og nautgripabúa í bláum lit.

Líkt og sjá má á mynd 16 hafa úrkomumynstur verið ólík milli landshluta. Á Suðurlandinu má sjá stór svæði sem hafa meðalúrkomu yfir 1500 mm frá maí til september, á meðan svæði á norðanverðum Vestfjörðum, nágrenni Mývatns, Blöndudal, Vatnsdal, Skagafirði og við Öxarfjörð hafa meðalúrkomu undir 250 mm á sama tímabili. Aftur á móti getur verið vandkvæðum háð að nota úrkomu sem forsendu svæðisbundins stuðnings. Það er ekki bara úrkoman sjálf sem skiptir máli, heldur hvenær hún kemur og í hvaða magni. Þannig getur þurrkur að vori verið skaðlegur á meðan þurrkur um mitt sumar myndi auðvelda heyskap.

Sumarhiti er algengur mælikvarði á gæði vaxtarskilyrða. Oft er unnið með hitasummur eða vaxtartíma en í þessari rannsókn var einungis hægt að vinna með meðalhita yfir vaxtatímabil. Ef ákveðið væri að meðalhiti á vaxtartímabili væri besti staðgengill til þess að fanga breytileika milli svæða með tilliti til veðurfarslegra skilyrða, og að veita ætti svæðisbundinn stuðning til þess að koma til móts við aðstöðumun varðandi ræktunarskilyrði, er hægt að taka umræðu um það hvaða hitagráðu miða ætti við. Á mynd 17 má sjá muninn á þeim búum sem myndu fá svæðisbundinn stuðning ef miðað væri við býli þar sem meðalhiti á vaxtartímabilinu væri 7°C og svo 8°C.

Samanburður á dreifingu búa eftir búgerð á Íslandi undir 7°C og 8°C

Byggt á meðal hitastigi frá maí til september yfir árin 1971-2000



Mynd 17 - Samanburður á dreifingu sauðfjár- og nautgripabúa á Íslandi sem búa við meðal hitastig frá maí til september árin 1971-2000 undir 7°C (vinstra megin) og svo 8°C (hægra megin).

Eins og sjá má á mynd 17, þá eykst fjöldi býla sem myndi uppfylla skilyrði um svæðisbundinn stuðning gríðarlegra frá því ef miða ætti við 7°C meðalhita og svo 8°C meðalhita. Veitir 1°C munur á meðalhita slíkan aðstöðumun milli svæða að hann réttlæti það að hið opinbera styðji sérstaklega við bændur sem búa við slík skilyrði? Óréttlætið í þeirri aðferð mun alltaf felast í því hvaða meðalhita, eða hitasummu, væri stuðst við.

Veðurfar getur einnig verið breytilegt milli ára, sem getur leitt til þess að uppfæra þurfi útreikninga árlega með tilliti til þess hvaða býli skuli fá svæðisbundinn stuðning með tilliti til ræktarskilyrða út frá veðurfari ársins á undan. Ef horfa á til einfaldleika í framkvæmd við beitingu stjórnþækkisins sem hér um ræðir er mælt gegn því að sú aðferð verði notuð.

Eftir stendur spurningin um það hvort munur á milli svæða með tillit til náttúrulegra og veðurfarslegra skilyrða sé nógu mikil til þess að réttlæta svæðisbundinn stuðning til einhverra svæða umfram annarra til þess að koma til móts við ólíkra ræktunarskilyrða? Niðurstöður þessarar rannsóknar eru, að flest bú á Íslandi séu staðsett á mjög þröngu bili með tilliti til hæðar yfir sjávarmáli og sumarhita, og því henti þessir mælikvarðar ekki vel sem grundvöllur fyrir opinberan stuðning.

Annað sjónarmið er að staðbundnar aðstæður geta hentað ákveðnum búskap betur en öðrum, og þar er óvíst að hitasumma, meðalhiti yfir vaxtartíma eða úrkoma sé nógu góður staðgengill til að fanga það á sanngjarnan hátt. Það getur verið mjög hagkvæmt að vera með sauðfjárbúskap í Þistilfirði og Árnessýslu, og útiræktun á kartöflum nálægt Höfn í Hornafirði. Þá kristallast hagkvæmni búskapar oft í landverði og launakostnaði á viðkomandi svæði, sem getur haft meiri áhrif á rekstrargrundvöll í búskap en ræktunaraðstæður hverju sinni vegna veðurfars. Því er þessi nálgun ekki klippt og skorin. Svíar hafa reynt að koma til móts við þessa áskorun með því að flokka býlin í búgerðir og veita álag á landstuðning, gripagreiðslur og svo veittar álagsgreiðslur. En það er óvíst hvernig sú nálgun myndi virka á Íslandi.

6.2 Svæðisbundinn stuðningur sem álag á nýliða- og fjárfestingastuðning

Svæðisbundinn stuðningur er hægt að veita í gegn um nýliða- og fjárfestingastuðning í formi álags sem bættist ofan á slíkar greiðslur ef umsækjandi væri frá tilteknu svæði á landinu. Það fyrirkomulag væri þá ef til vill einfaldara í framkvæmd heldur en það að ákveða einhvern tiltekinn „pott“ eða upphæð sem myndi svo deilast á þá aðila sem uppfylla myndu skilyrðin. Hér, líkt og rætt var í tilfelli þess að ákvarða stuðningsgreiðslur út frá fjarlægð frá þéttbýli eða þjóðvegi, veðurfarslegum- eða náttúrulegum aðstæðum, yrði stóra spurningin hvaða forsendur ættu að liggja að baki hinum auknu álagsgreiðslum.

Hægt væri að láta stuðningsgreiðslurnar ekki einskorðast við sauðfjárbændur eins og tilfellið er í dag, og taka þyrfti ákvörðun um hvort allir bændur, þar með talið nautgripa-, garðyrkju-, svína- og alifuglabændur ættu rétt á slíkum stuðningi. Það færi allt eftir því hvaða markmið myndi vega þyngst fyrir stjórnvöld, eða hverju þau myndu vilja ná fram með beitingu stjórnþekisins. Það gæti verið ákjósanlegt fyrirkomulag að styðja við fjárfestingar í landbúnaði og kynslóðaskipti, sérstaklega með áherslu á þau svæði sem standa höllum fæti í samanburði við önnur.

Kynslóðaskipti í landbúnaði hafa verið áhyggjuefni um langa hríð (Búnaðarlög, 1998; Þingsályktun um Landbúnaðarstefnu til ársins 2040, 2023) og er eitt áhersluatriði ríkisstjórnar Krístrúnar Frostadóttur í landbúnaði út frá stjórnarsáttmála (Stjórnarráðið, 2024). Í skýrslu Bygðastofnunar um stöðu sauðfjárræktar er fjallað um könnun þar sem bændur voru beðnir um að taka afstöðu til þess hversu líklegt þeim þætti að börn þeirra eða aðrir í fjölskyldunni tækju við jörðinni þegar þeir hættu í búskap (Árnason o.fl., 2022). Þar kom fram að 37% sauðfjárbænda þótti það annaðhvort mjög ólíklegt/útilokað eða frekar ólíklegt á meðan 45% annarra bænda voru á þeirri skoðun. Munur milli svæða var marktækur og þótti bændum á Vestfjörðum það ólíklegast, en þar á eftir höfðu bændur í Suður-Þíngeyjarsýslu, Húnavatnssýslum og norðanverðu Vesturlandi þessa skoðun. Þar sem bændum þótti líklegast að afkomendur eða fjölskyldumeðlimur tæki við búskapnum voru í Árnessýslu, Rangárvallasýslu og Skagafirði. Þessar niðurstöður vekja upp spurningar um framtíðarþróun landbúnaðar á þeim landsvæðum þar sem fólksfækkun í dreifbýli hefur verið að eiga sér stað og bændur eru svartsýnni á að afkomendur taki við búinu, ef fram heldur sem horfir.

Á vinnustofu þeirri sem haldin var með hagaðilum í febrúar 2025 í tengslum við þetta verkefni kom fram að aðgengi að þjónustu í nærumhverfi, svo sem leikskólum, tómstunda- og íþróttastarfi og heilsugæslu, skipti verulegu máli fyrir búsetu fólks í dreifbýli. Jafnframt var lögð áhersla á mikilvægi félagslegra aðstæðna og tengsla – sérstaklega að ungt fólk í búskap upplifi sig sem hluta af samfélagi jafningja sem deili svipuðum reynsluheimi og sé á svipuðum stað í lífinu. Það skipti því máli að nægur fjöldi bænda sé starfandi í nærumhverfinu, svo möguleiki sé á að leita sér aðstoðar eða samstarfs við nágretta þegar þörf krefur, sem ýti undir það að samfélagið sé virkt og samheldið. Sterkar sveitir á Suðurlandi komu upp í umræðunni í því samhengi. Þegar upp er komin sú staða í sveitum að flestir nágrennar séu hættir búskap en búi enn á bænum, breytist eðli samfélagsins. Það sé gjörólíkt að stunda búskap í virku samfélagi bænda miðað við það að vera nánast einn eftir á stóru svæði. Þetta var meðal annars rætt í samhengi við þá þróun sem hefur átt sér stað víða í Borgarfirði. Það að bændum í virkum búskap hafi fækkað í dreifbýli hafi ekki endilega haft mikil áhrif á íbúafjölda, fjölda framleiddra mjólkurlíttra eða fjölda sauðfjár, en eðli sveitanna hafi breyst. Kostir þess að veita svæðastuðning sem álag á nýliðastuðning og/eða fjárfestingastuðning gæti á sama tíma stutt við markmið stjórnvalda um að styðja við kynslóðaskipti í landbúnaði og stuðlað að uppbyggingu á fjölbreyttari atvinnuháttum í sveitum.

6.3 Svæðisbundinn stuðningur í gegn um búvörusamninga aflagður

Á hinum Norðurlöndunum, og þá sérstaklega Noregi og Finnlandi, er það talið öryggismál að byggð haldist á nyrstu svæðum landsins. Það myndi í raun veikja varnir landsins að stór svæði nyrst á landinu, sem eru í nálægð Rússlands, væru óbyggð. Spyrra má hvort slík markmið eigi einnig við hér á landi. Er öryggismál að það sé byggð alls staðar? Og er það best tryggt í gegn um stuðning við bændur á dreifbýlli svæðum í gegnum búvörusamninga, eða væri slíkum stuðningi betur komið fyrir undir öðrum

forsendum? Á vinnustofunni sem haldin var á Hvanneyri fyrir verkefnið kom fram að mikilvægt væri að hægt væri að manna björgunarsveitir um allt land og því lægju sterk öryggissjónarmið því að baki að byggð héldist á öllu landinu bæði til að tryggja öryggi íbúa og ferðamanna. Þessi rök eru þó annars eðlis en þau sem snúa að þjóðaröryggi, og mögulega er langsótt að rökstyðja sérstakan ríkisstuðning til sauðfjárræktar með tilvísun til öryggis ferðamanna. Aðrar leiðir, til að mynda að styðja við byggðakjarna í dreifbýli og fræðslustarfsemi gætu þannig verið mun árangursríkari.

Nú þegar eru fyrir hendi stuðningskerfi á borð við Brothættar byggðir og uppbyggingarsjóði sóknaráætlana, sem auðveldlega gætu tekið við umtalsvert meira fjármagni hvort sem það væri tilfærsla frá því fjármagni sem nú er eyrnamerkt búvörusamningum eða sem viðbótarfjármagn. Þannig mætti styðja við atvinnulíf og búskaparskilyrði á landsbyggðinni, sem myndi með beinum og óbeinum hætti einnig styðja við landbúnaðarframleiðslu og búskap.

6.4 Markviss beiting svæðisbundins stuðnings til að stýra landbúnaðarframleiðslu

Ef markmið stjórnvalda með beitingu stjórnækisins svæðisbundinn stuðningur er fyrst og fremst sá að styðja við búsetu um allt land, myndu þær leiðir sem útlistaðar eru hér að ofan margar hverjar koma til greina. Ef markmiðið er hins vegar fyrst og fremst það að tryggja framleiðslu matvæla fyrir innlandsmarkað á sem hagstæðustu verði, er vandséð hvernig svæðisbundinn stuðningur getur stuðlað að því. Stuðlar sauðfjár- eða nautgriparækt á Austurlandi að fæðuöryggi í landshlutanum ef engin sláturhús eða vinnslustöðvar eru í landshlutanum fyrir t.d. mjólk og kjöt? Ef svo er ekki halda fæðuöryggisrökin ekki fyrir veitingu stuðningsins á þeim forsendum.

Ef markmiðið er að framleiða matvæli fyrir innlandsmarkað á sem hagstæðasta verði, þá ætti að nýta bestu svæði landsins til að framleiða matinn. Hvaða leið er best að fara til þess að ná því fram? Þarna geta tekist á sjónarmið þess efnis að íslenska ríkið eigi með aðgerðum sínum og útdeilingu fjármuna að tryggja að byggð haldist á öllu landinu, sem og sjónarmið um skilvirkni og hagkvæmni í landbúnaðarstarfsemi og matvælaframleiðslu.

Ef meginmarkmið stjórnvalda með notkun svæðisbundins stuðnings er að styðja við dreifða búsetu og viðhalda starfsemi í byggðum þar sem hefðbundinn landbúnaður á sér langa sögu, má færa fyrir því rök að stuðningurinn eigi rétt á sér, jafnvel þótt rekstrarlegar forsendur séu veikari á þeim svæðum en annarstaðar. Slíkur stuðningur er þá hluti af stærri byggðastefnu þar sem landbúnaður gegnir félagslegu og menningarlegu hlutverki. Þá má líta á stuðninginn sem tæki til að viðhalda félagslegum innviðum, samfélagslegum tengslum og fjölbreyttu búsetumynstri.

Sé hins vegar gert ráð fyrir að meginmarkmiðið sé að tryggja örugga, hagkvæma og samkeppnishæfa matvælaframleiðslu fyrir innlandan markað, verður torveldara að rökstyðja beitingu svæðisbundins stuðnings á svæðum þar sem náttúruleg skilyrði, fjarlægð frá vinnsluaðilum og aðgengi að þjónustu hamla arðbærni. Til að mynda vakna spurningar um gildi þess að veita stuðning til nautgriparæktar eða sauðfjárræktar í fjarlægum landshlutum ef engin sláturhús eða mjólkurvinnslur eru til staðar á svæðinu. Í slíkum tilvikum er vandkvæðum háð að rökstyðja stuðninginn með vísan til fæðuöryggis eða aukinnar hagkvæmni í greininni.

Þessi spenna milli markmiða – byggðafestu annars vegar og hagkvæmrar matvælaframleiðslu hins vegar – kallar á skýrari skilgreiningu á tilgangi svæðisbundins stuðnings. Einnig vaknar spurning um hvort hægt sé að hanna stuðningskerfið þannig að það virki sem hvatakerfi til kerfisbundinna breytinga í íslenskum landbúnaði. Dæmi um slíkt væri að nýta stuðning til að styðja við flutning eða þróun ákveðinna greina á þau svæði þar sem framleiðsluskilyrði eru best. Þannig mætti t.d. hvetja til aukinnar akuryrkju og grænmetisframleiðslu á Suðurlandi eða ylræktar á jarðhitasvæðum, í stað þess að halda í viðkvæmar og dreifðar greinar á svæðum þar sem náttúruleg skilyrði hamla þróun og arðsemi þeirra.

Í þessu samhengi mætti jafnframt líta til loftslagsbreytinga og gera áhættumat á þeim breytingum sem líklegt er talið að við munum sjá í ræktunarskilyrðum á komandi áratugum. Með hliðsjón af slíkri greiningu væri unnt að móta stuðningskerfi sem tæki bæði mið af framtíðarhorfum í loftslagsmálum og

afleiðingum þeirra á landbúnaðarskilyrði eftir landshlutum. Mögulegt væri til dæmis að styðja við aðlögun greina eins og sauðfjárræktar að nýjum skilyrðum með hagrænum hvötum, eða breytinga á búsetuformi og framleiðslu.

Jafnframt er ljóst að tilteknar greinar landbúnaðarins hafa ólíkar kröfur til innviða og þjónustu. Nautgriparækt, sem í dag krefst hátækniþúnaðar og reglulegrar þjónustu (t.d. vegna mjaltþjóna, dýralækna, frjótækna), getur vart þrífist án nægilegs fjölda búa á svæðinu. Því þarf ákveðinn þéttleiki í framleiðslunni svo samfélagslegur og tæknilegur stuðningsgrunnur haldist. Sauðfjárrækt, á hinn bóginn, hefur lengi verið stunduð með dreifðara skipulagi og greinin hefur minni þörf fyrir reglubundna þjónustu, en glímur við annmarka tengda lágrí framleiðni, lágu afurðaverði og mikilli landþörf vegna beitar.

Af þessum ástæðum má færa fyrir því rök að sauðfjárræktin standi á tímamótum. Aukinn rekstrarkostnaður, hár aldur stéttarinnar, og lágt afurðaverð hafa grafið undan forsendum greinarinnar víða. Nýleg skýrsla Byggðastofnunar (Árnason o.fl., 2022) segir beinlínis að forsendur greinarinnar séu brostnar nema til komi róttækar breytingar á afurðatekjum eða opinberum stuðningi. Hvorugt virkar raunhæft. Afurðaverð ræðst af markaði og opinber stuðningur er nú þegar um eða yfir helmingi búgreinatekna.

Við slíkar aðstæður vaknar spurningin hvort beita eigi opinberu fjármagni til að tefja eða viðhalda þróun sem markaðurinn hefur í raun þegar hafið – eða hvort betra væri að stýra henni með hvatakerfum sem hvetja til nýsköpunar, aðlögunar og fjölbreyttari framleiðslu. Með öðrum orðum: Er aðalmarkmiðið að tryggja byggð og lífvænleg samfélög eða viðhalda tiltekinni atvinnustarfsemi.

7 Ályktanir og umræður

Í þessari rannsókn hefur verið skoðað hvort, og þá hvernig, mætti auka svæðistengdan stuðning í landbúnaði á Íslandi. Svæðisbundinn landbúnaðarstuðningur er algengur í nágrannalöndum okkar og grundvallast oft á ósk um fullnýtingu landbúnaðarlands, viðhald búsetulandslags, svæðisbundið fæðuöryggi eða jöfnuð í tekjum bænda á ólíkum landsvæðum. Stuðningurinn byggir oftast á hefðbundinni svæðaskiptingu, sem tekur tillit til náttúrulegra aðstæðna á borð við sumarhita (hitasummu eða fjölda vaxtardaga), eða hæðar yfir sjávarmáli.

Vefsjá, sem var þróuð sérstaklega fyrir þessa rannsókn, sýnir að flest bú á Íslandi eru staðsett á mjög þröngu bili, þegar kemur að hæðar yfir sjávarmáli og sumarhita. Aðrar náttúrulegar aðstæður, svo sem úrkoma geta verið mikilvægar fyrir búskap en henta illa sem tölfræðilegir mælikvarðar. Munur milli innsveita og útsveita getur einnig verið meiri en munur milli landsvæða – nokkuð sem þekkist vel í Noregi.

Í landbúnaðarkerfi ESB er þess krafist að svæðisbundnar stuðningsgreiðslur taki mið af útreiknuðu óhagræði landbúnaðarframleiðslu á harðbýlum svæðum. Engir slíkir útreikningar liggja fyrir hérlandis og óvíst verður að telja að sauðfjárrækt sé síður hagkvæm á Norðurlandi en á Suðurlandi.

Það sem hins vegar skiptir miklu máli fyrir bændur, eins og flesta aðra, er aðgengi að þjónustu og atvinnu. Hugtakið „fjölskyldubú“ er að mörgu leyti úrelt, enda ekki sjálfgefið að allir fjölskyldumeðlimir finni atvinnu við sitt hæfi innan þröngs ramma búrekstrar. „Sveitasamfélagið“, þar sem búseta, atvinna, stór hluti aðfanga og félagslegrar þjónustu var bundið við „búið“ hefur vikið fyrir samfélagi þar sem atvinna fjölskyldunnar er ekki bundin við búið og þjónusta á borð við barnaþössun eða tómstundir er sótt til leikskóla.

Lykillinn að þessari samfélagsgerð eru samgöngur. Þess vegna er ein af niðurstöðum þessarar rannsóknar að markmið byggðastuðnings ætti að vera að koma til móts við íbúa vegna fjarlægðar frá grunnþjónustu og atvinnusókn. Þetta þýðir líka, að sú búgreinatenging sem nú er bundin við sauðfjárrækt á ekki endilega rétt á sér og að mögulega þyrfti stuðningurinn að vera töluvert hærri en nú er.

8 Lokaorð

Markmið þessarar rannsóknar var að skoða hvort, og þá með hvaða hætti, mætti auka svæðistengdan stuðning til íslensks landbúnaðar. Slíkar greiðslur eru algengar í flestum nágrannaríkjum okkar og geta tekið á sig ýmsar myndir. Að baki þeim liggur þó ávallt skýr markmiðasetning um mikilvægi þess að viðhalda byggð og landbúnaðarframleiðslu um allt land, ásamt vel skilgreindum aðstöðumun í búrekstrarskilyrðum milli svæða.

Þessar tvær forsendur eru ekki endilega til staðar á Íslandi: Markmið íslenskrar byggðastefnu hafa í gegnum tíðina verið almennt orðuð og tenging við landbúnaðarstuðning hefur ekki verið mikil. Þannig hefur ekki verið til staðar heildstætt kerfi svæðisbundins landbúnaðarstuðnings. Kvótakerfi hefur ekki verið bundið við svæði og almennt hefur lítið verið hugað að tilfærslu framleiðslu milli svæða.

Hvað varðar ólíkar framleiðsluaðstæður, þá er lítill munur á búskaparháttum milli landsvæða á Íslandi, samanborið við mörg önnur lönd. Vissulega henta sum svæði betur en önnur til ræktunar á korni, kartöflum eða grænmeti, en þessar greinar eru samt ekki umfangsmiklar. Niðurstöður þessarar rannsóknar sýna, að langflest bú eru staðsett á tiltölulega þröngu bili hvað varðar hæð yfir sjávarmáli og meðalsumarhita. Þá liggja heldur ekki fyrir skýrar vísbendingar um að umtalsverður munur sé á hagkvæmni búskapar milli landshluta.

Ef stefnt er að því að tryggja áframhaldandi búsetu í dreifbýli, mætti þess vegna spyrja hvort ekki væri skynsamlegra að styrkja byggðakjarna og efla þar þjónustu, íþróttastarf og aðra innviði. Með því mætti styðja við sveitirnar í kring óbeint og nýta fjármuni á markvissan hátt til að stuðla að byggðafestu.

Önnur leið til að styðja við landbúnað á þeim svæðum, sem henta síður til hagkvæmrar framleiðslu er að færa stærri hluta landbúnaðarstuðnings í stuðningskerfi sem eru ekki beintengd við framleiðslumagn eða búgreinar. Þetta gætu t.d. verið landgreiðslur, búgreiðslur, almennur fjárfestingarstuðningur, nýliðagreiðslur eða umhverfisgreiðslur. Þannig stuðningsform nýtast öllum bændum jafnt, óháð framleiðslumagni og munu því hafa hlutfallslega meiri áhrif á harðbýlli svæðum þar sem bú eru lítil.

Til að undirbyggja markvissa stefnumótun á sviði byggða- og landbúnaðarmála, og stuðla að samþættingu þar á milli, væri gagnlegt að þróa kortasjá þar sem tekin væru saman gögn um náttúruleg skilyrði, atvinnuþróun, rekstrarafkomu í búrekstri, aðgengi að grunnþjónustu, mannfjöldapróun og félagslega innviði. Slík kortlagning gæti verið samstarfsverkefni aðila líkt og Hagstofunnar, atvinnuvegaráðuneytisins, Ráðgjafamiðstöð landbúnaðarins og Byggðastofnunar.

9 Heimildir

- Árnason, S., Eliasson, A. M., Stefánsson, Þ., & Þórðardóttir, S. E. (2022). *Samantekt um stöðu sauðfjárræktar*. Byggðastofnun
- Ásmundsdóttir, S. (2024, mars 11). Ekkert sláturhús á riflega helft landsins. *Bændablaðið*.
- Björnsson, H., Jónsson, T., Gylfadóttir, S. S., and Ólason E. O. (2007). Mapping the Annual Cycle of Temperature in Iceland. *Meteorolog. Zeitschrift* Vol. 16, No. 1, 045-056.
- Bogason, A., & Slätmo, E. (2023). *Essential Service Provision and Access to Services in Nordic Rural Areas*. Nordregio. <https://doi.org/http://doi.org/10.6027/PB2023:1.2001-3876>
- Þingskjal nr. 70/1998. Búnaðarlög.
- Byggðastofnun. (2025a, maí 15). *Íbúafjöldi sveitarfélaga og byggðakjarna í ársbyrjun*. <https://www.byggdastofnun.is/is/utgefid-efni/maelabord/ibuafjoldi-1-januar>.
- Byggðastofnun. (2025b, maí 15). *Þjónustukort Byggðastofnunar*. <https://thjonustukort.is/?z=6.93&lat=65.06889272&lng=-20.31052946>.
- Crochet, P., T. Jóhannesson, T. Jónsson, O. Sigurðsson, H. Björnsson, F. Pálsson and I. Barstad (2007). Estimating the spatial distribution of precipitation in Iceland using a linear model of orographic precipitation. *J. of Hydrometeorol.*, Vol. 8 (6), 1285-1306.
- Esri (2025) Light gray canvas map [basemap]. Esri. https://services.arcgisonline.com/ArcGIS/rest/services/Canvas/World_Light_Gray_Base/MapServer
- European Commission. (2023). *Areas with natural constraints: Overview and socio-economic and environmental features of farming in ANC areas based on FADN data*. https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/586ba067-4ce9-4afe-8139-719253ed0f45_en?filename=analytical-brief-1-anc-brief_en.pdf
- Hreinsson, E. Ö., & Árnason, S. (2016). *Dreifing sauðfjár á Íslandi*. Byggðastofnun.
- Jordbruksverket. (2014). *Sweden-Rural Development Programme (National)*. <https://jordbruksverket.se/download/18.722a20fe17c2a2470534e545/1678953169295/Landsbygdsprogrammet-2014-2020-tgau.pdf>
- Jordbruksverket. (2025a, janúar 23). *Kompensationsstöð 2025*. jordbruksverket.se. <https://jordbruksverket.se/stod/jordbruk-tradgard-och-rennaring/jordbruksmark/kompensationsstod>
- Jordbruksverket. (2025b, janúar 23). *Nationellt stöð 2025*. jordbruksverket.se. <https://jordbruksverket.se/stod/jordbruk-tradgard-och-rennaring/jordbruksmark/nationellt-stod#villkor-for-stodet>
- Landbruksdirektoratet. (2024). *JORDBRUKSAVTALE 2024–2025*. https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/filarkiv/dokumenter/Jordbruksavtale-2024-2025.pdf/_attachment/inline/80c2c898-ee93-475c-8326-283eb83c967b:e639b94f01138203d6d39ed8819af19008837972/Jordbruksavtale-2024-2025.pdf#:~:text=Denne%20jordbruksavtalen%20er%20innng%C3%A5tt%20mellom%20staten%20og%20jordbruket,avtalen%20kalender%C3%A5ret%202025%2C%20der%20ikke%20annet%20er%20nevnt.
- Landbruksdirektoratet. (2025). *Soner for arealtilskudd*. <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/jordbruk/kart-og-register/soner-for-arealtilskudd>.

- Landmælingar Íslands. (2020a). *IS 50V Mörk* [Gagnasett]. <https://gatt.lmi.is/geonetwork/srv/eng/catalog.search#/metadata/A1919501-BA1F-4AEF-ABB8-00A3217258AA>
- Landmælingar Íslands. (2016). *LMÍ Hæðarlíkan 2016* [Gagnasett]. <https://gatt.lmi.is/geonetwork/srv/eng/catalog.search#/metadata/cb84d208-1b91-4b9e-a21c-93c4e284f488>
- Landmælingar Íslands. (2020b). *IS 50V Mannvirki* [Gagnasett]. <https://gatt.lmi.is/geonetwork/srv/eng/catalog.search#/metadata/4C05F02C-7095-4C65-97A1-AC91AE427664>
- Landmælingar Íslands. (2020c). *IS 50V Transportation* [Gagnasett]. <https://gatt.lmi.is/geonetwork/srv/eng/catalog.search#/metadata/41D3314D-55AF-4FE3-9A9F-B9CB18AC5CAA>
- Matvælastofnun. (2024a). *bustofn_sheep* [Gagnasett]. <https://gatt.natt.is/geonetwork/srv/eng/catalog.search#/metadata/b4c5d0ba-b213-48e7-b50a-1ebf512ce871>
- Matvælastofnun. (2024b). *bustofn_cattle* [Gagnasett]. <https://gatt.natt.is/geonetwork/srv/eng/catalog.search#/metadata/b4c5d0ba-b213-48e7-b50a-1ebf512ce871>
- Norsk melkeråvare. (2025). *Priser*. norskmelkeråvare.no. <https://www.xn--norskmelkervare-rlb.no/priser>
- Pingskjal nr. 144/2022. Reglugerð um stuðning við sauðfjárrækt.
- Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulations (EU) No 1305/2013 and (EU) No 1307/2013, Official Journal of the European Union (2021). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R2115>
- Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005 - Annex III, Pub. L. No. 1305 (2013).
- Stefánsson, Þ. (2024). *Tekjur einstaklinga eftir svæðum 2008-2023*. Byggðastofnun. https://www.byggdastofnun.is/static/files/Skyrslur/Atvinnutekjur/tekjur_2008-2023.pdf
- Stjórnarráðið. (2016a). *Samningur um starfsskilyrði sauðfjáræktar*. <https://www.stjornarradid.is/media/atvinnuvegaraduneyti-media/media/Acrobat/Saudfe.pdf>
- Stjórnarráðið. (2016b). *Svæðisbundinn stuðningur við sauðfjárrækt endurskilgreindur*. <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2016/12/07/Svaedisbundinn-studningur-vid-saudfjarraekt-endurskilgreindur/>
- Stjórnarráðið. (2024). *Stefnuýfirlýsing ríkisstjórnar Samfylkingar, Viðreisnar og Flokks fólksins 2024*. <https://www.stjornarradid.is/library/05-Rikisstjorn/Stjornarsattmali-S-C-F-21-desember-2024.pdf>

- Stjórnarráðið. (2025, maí 15). *Mælaborð landbúnaðarins*.
<https://www.stjornarradid.is/verkefni/atvinnuvegir/landbunadur/maelaborð-landbunadarins/#Tab2>.
- Strömberg, C., Karlsson, T., & Pohl, M. (2022). *Kompensationsstöd till jordbruk i Sverige: Utvecklingen av stöd till jordbruk i områden med sämre förutsättningar för att odla*. <https://eu-cap-network.ec.europa.eu/sites/default/files/publications/2024-09/compensatory-support-for-agriculture-in-sweden.pdf>
- Tenge, I. M. (2016). *Evaluering av Areal- og kulturlandskapstilskuddet*.
<https://kudos.dfo.no/documents/48496/files/30922.pdf>
- Þingsályktun um landbúnaðarstefnu til ársins 2040 (2023).
<https://www.althingi.is/altext/153/s/1930.html>
- Þingsályktun um stefnumótandi byggðaaætlun fyrir árin 2022–2036 (2022).
<https://www.althingi.is/altext/152/s/1383.html>

Viðauki

Lýsing á gögnunum fyrir vefsja

Yfirlit yfir gagnasafn: Þetta gagnasafn inniheldur upplýsingar um bústofna, þar á meðal staðsetningar, nöfn, númer og tegundir þeirra. Upprunaleg gögn voru fengin frá MAST. Viðbótarupplýsingar hafa verið sóttar úr ýmsum heimildum til að auka gildi gagnanna.

Athugið að gögnin hafa ekki verið yfirfarin né farið í gegnum formlegt gæðaeftirlit. Vefsjáin er hönnuð sem viðbótarverkfæri til að veita yfirsýn yfir dreifingu svæðisbundins stuðnings við bústofna og hvetja til frekari umræðu.

Uppruni gagna og eiginleikar:

Staðsetningar og upplýsingar um bústofna:

Gagnaaðili: MAST (2024a, 2024b)

Lýsing: Staðsetningar bústofna, þar á meðal nöfn, númer, heimilisföng og tegund.

Athugasemd: Ekki tæmandi listi yfir alla bústofna.

Hæð yfir sjávarmáli:

Gagnaaðili: LMÍ (2016)

Lýsing: Stafrænt hæðarlíkan (2016) í 10m x 10m upplausn.

Fjarlægð frá þéttbýli (> 1000 íbúar):

Gagnaaðili: LMÍ (2020b, 2020c) , MAST (2024a, 2024b)

Aðferð: Netgreining með samgöngugögnum frá LMÍ til að mæla stystu fjarlægð frá bústofnum að miðju þéttbýlis.

Athugasemd: Útreikningar byggjast á miðjum þéttbýlis sem getur valdið óvissu í raunverulegri nálægð, þar sem stærð þéttbýla í misjöfn og miðja þess misvísandi. Fjarlægð er einnig byggð á lengd vegakerfis, ekki er gerður greinamunur á tegund og ástandi vega, né hámarkshraða og annarra umferðareglna. Ef engin leið að þéttbýli finnst (t.d. fyrir eyjur) er vegalengdin 99999999 skráð.

Fjarlægð frá Þjóðvegi 1:

Gagnaaðili: LMÍ (2020c) , MAST (2024a, 2024b)

Aðferð: Netgreining með samgöngugögnum til að ákvarða stystu fjarlægð frá hverjum bústofni að Þjóðvegi 1.

Athugasemd: Fjarlægð er byggð á lengd vegakerfis, ekki er gert greinamun á tegund og ástand vega, né hámarkshraða og annarra umferðareglna. Ef engin leið að Þjóðvegi 1 finnst (t.d. fyrir eyjur) er vegalengdin 999999999 skráð.

Meðaltal uppsafnaðrar sumarúrkomu (1971-2000):

Gagnaaðili: Crochet o.fl. (2007)

Lýsing: Reiknuð meðaltal uppsafnaðra sumarúrkomu (maí-september) frá 1971 til 2000. Reiknað af Emmanuel P. Pagneux.

Athugasemd: Úrkomugögn eru meðaltöl frá sögulegu tímabili (1971-2000) og endurspegla því ekki endilega núverandi eða framtíðar aðstæður. Ef mælingar eru ekki til fyrir ákveðna bústofna, eru næstu tiltæku mælingar skráðar.

Meðaltal sumarhitastigs (1971-2000):

Gagnaaðili: Björnsson o.fl. (2007)

Lýsing: Reiknuð meðaltal sumarhitastig (maí-september) frá 1971 til 2000. Reiknað af Emmanuel P. Pagneux.

Athugasemd: Hitastigsgögn eru meðaltöl frá sögulegu tímabili (1971-2000) og endurspegla því ekki endilega núverandi eða framtíðar aðstæður. Ef mælingar eru ekki til fyrir ákveðna bústofna, eru næstu tiltæku mælingar skráðar.