

**Sigurður Guðmundsson, skipulagsfræðingur
forstöðumaður þróunarsviðs Byggðastofnunar**

Atgervisflótti

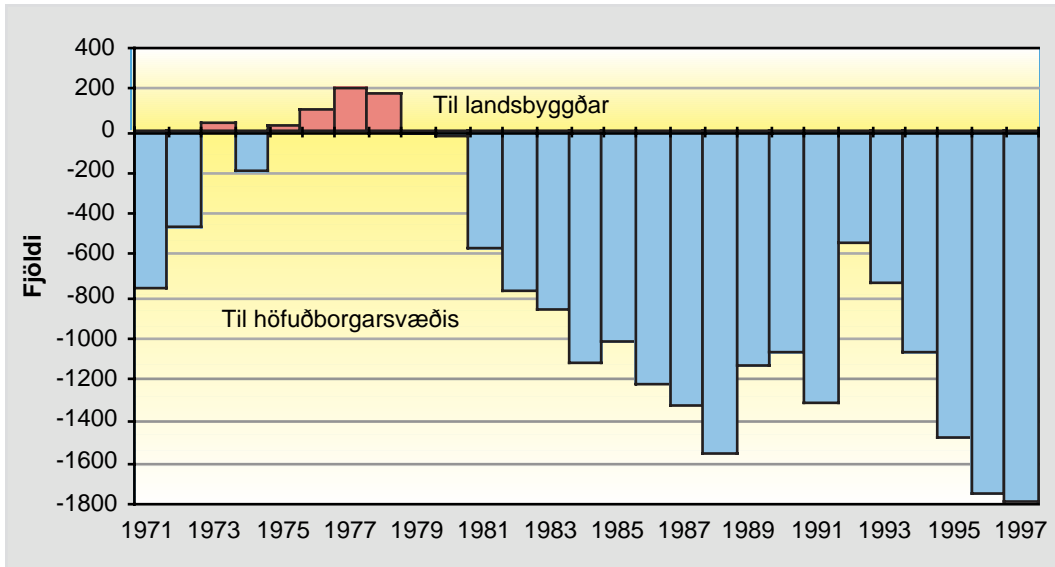
**Erindi flutt á ráðstefnu Samtaka sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu og
Félags skipulagsfræðinga í Ráðhúsi Reykjavíkur 21.febrúar 1998**

Ráðstefnustjóri og ráðstefnugestir,

Ég mun í erindi mínu í dag reyna að fjalla um og gefa skýringar á búferlaflutningum á höfuðborgarsvæðinu og reyna að setja þá í samhengi og gefa skýringar. Yfirskrift erindisins er atgervisflótti og er hún komin frá ráðstefnuhöldurinum. Tilvísunin er sú umræða sem öðru hvoru hefur verið uppi um að höfuðborgarsvæðið sé nokkurs konar varnarlína Íslands gagnvart útlöndum. Þetta ætla ég að taka til umfjöllunar þótt ég muni reyna að gera það á hlutlægari hátt en titill erindisins bendir til. Ég ætla fyrst að fjalla um búferlaflutningana bæði innanlands og utan. Ég ætla síðan að reyna að fjalla um þróun búsetu og efnahagsstarfsemi í löndunum í kring um okkur og setja þannig þá þróun sem við greinum hér í samhengi við þróun annars staðar í heiminum. Í síðasta hluta erindisins ætla ég að reyna að draga ályktanir um framtíðarþróun.

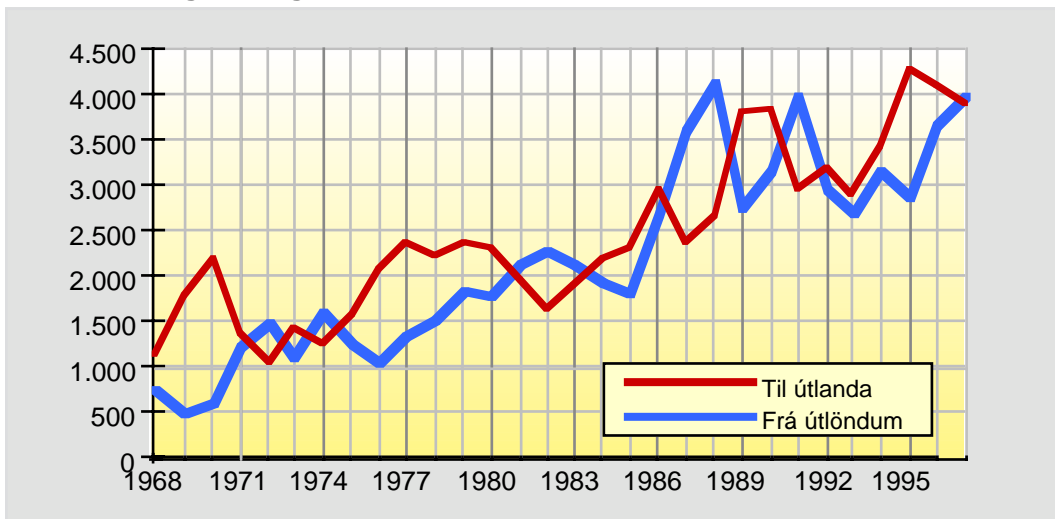
Það er nokkuð vel þekkt að á undanförunum árum hefur verið stöðugur straumur fólks af landsbyggðinni á höfuðborgarsvæðið. Mynd 1 sýnir þetta. Straumurinn hefst fyrir alvöru árið 1981 og hann hefur staðið óslitið síðan en þó dró úr honum árin 1992 og 1993. Á síðustu 10 árum er mismunur aðfluttra og brottfluttra samtals rúmlega 12.000 manns. Á sama tíma hefur íbúum svæðisins fjölgað um rúmlega 26.000 manns. Þess vegna eru búferlaflutningar innanlands skýring á nær helmingi fjölgunar íbúa á höfuðborgarsvæðinu. eru þá ekki meðtalin börn sem aðfluttir hafa átt síðan þeir komu en vegna aldursskiptingar þeirra er þar um nokkurn fjölda að ræða. Þessar tölur eru nettótölur en flutningarnir eru miklir í báðar áttir. Tíðni brottflutnings miðað við íbúafjölda hefur verið að aukast á landsbyggðinni en tíðni brottflutnings af höfuðborgarsvæðinu út á land stendur í stað. Skilningur á eðli og orsökum búferlaflutninganna innanlands hefur smám saman verið að aukast þótt mér hafi stundum þótt að sú mikla þjóðfélagsbreyting sem flutningarnir valda hafi ekki hlotið nægilega mikla athygli. Þáttaskil urðu í aðgengilegri þekkingu um þetta málefni í fyrrahaust þegar skýrsla Stefáns Ólafssonar prófessors, *Búseta á Íslandi*, kom út. Sú rannsókn sem þar er gerð grein fyrir varpar mun skýrara ljósi á orsakir flutninganna en áður var til. Erfitt er að draga niðurstöðurnar saman á einfaldan hátt en þó er ljóst að fólk flytur til þess að bæta lífsskilyrði sín. Þar skipta miklu máli efnisþættir lífsskilyrða sem fylgja borgvæðingunni og Stefán kallar „nú tímalega lífshætti“.

Mynd 1 Flutningajöfnuður höfuðborgarsvæðis og landsbyggðar



Búferlaflutningar gagnvart útlöndum hafa verið að aukast á undanförunum árum. Mynd 2 sýnir fjölda þeirra sem tilkynnt hafa flutning að eða frá landinu á undanförunum áratugum. Reglum um skráningu þessara flutninga var breytt árið 1986 og það veldur sjálfkrafa aukningu með því að þá er farið að telja allar hreyfingar milli staða og að og frá landinu. Það er ekki auðvelt að greina þessar tölur vegna þess hversu sveiflukenndar þær eru. Ef við lítum til undanfarinna 30 ára er mismunur aðfluttra og brottfluttra tap sem nemur 256 á ári. Á síðustu 10 árum er tapið 180 á ári. Flutningarnir í báðar áttir hafa aukist. Þrátt fyrir það hefur flutningstap á einu ári farið minnkandi ef undan er skilið árið 1995.

Mynd 2 Flutningar til og frá útlöndum



Mismunur er á samsetningu þess hóps sem flytur brott á móti þeim sem hingað flytjast. Á 5 árunum frá 1992-1996 fluttu hingað 519 fleiri erlendingar ríkisborgarar en héðan fóru. Á sama tíma fluttu 3.600 fleiri Íslendingar burt en hingað komu¹. Ég hef ekki skoðað lengra tímabil og ég treysti mér ekki til að alhæfa út frá þessu tímabili meðal annar vegna þess sem þegar er sagt um sveiflur í flutningunum.

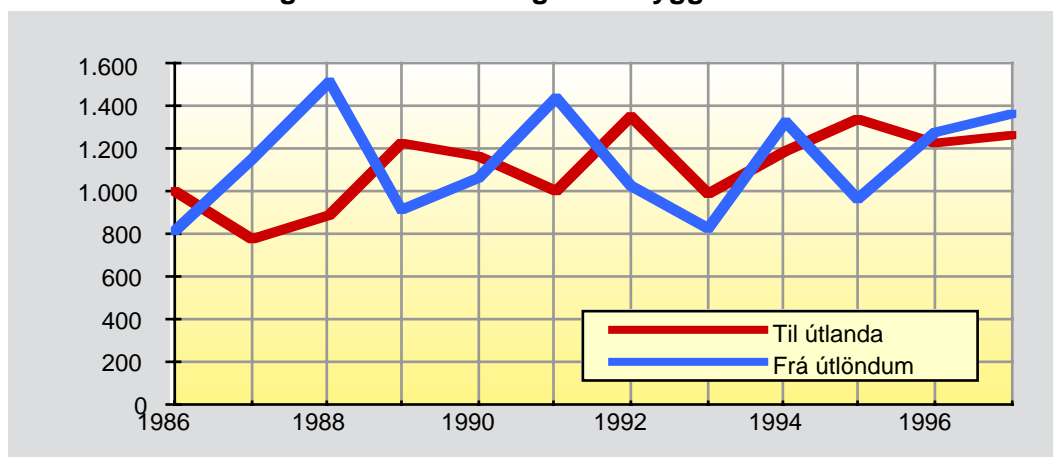
¹ Hagstofa Íslands, Landshagir 1993 - 1997.

Á árinu 1996 var staðan sú að næstum 2 af hverjum þremur sem hingað komu komu frá Norðurlöndunum og þrír af hverjum fjórum sem héðan fóru fóru þangað². Ef litið er til íslenskra ríkisborgara einvörðungu fara næstum því fjórir af hverjum fimm til Norðurlandanna og sömu sögu er að segja um þá íslensku ríkisborgara sem hingað flytjast. Tengsl okkar við frændur okkar á Norðurlöndum eru því greinilega mjög mikil á þessu sviði. Flestir koma hingað frá Danmörku og Svíþjóð en flestir fara héðan til Danmerkur og síðan til Noregs. Danmörk hefur töluverða sérstöðu enda flytur rúmur fjórðungur allra sem hingað koma þaðan og tæpur helmingur þeirra sem flytja burt fer til Danmerkur. Íslenskum ríkisborgurum fækkaði einungis í Svíþjóð á árinu 1996. Þrátt fyrir allt er þröskuldurinn gagnvart Norðurlöndunum greinilega lægstur og auðveldast að flytjast þangað. Jafnframt eru sennilega mestar líkur á því að fólk flytji heim aftur þaðan. Í raun eru Norðurlöndin einungis þrjú í þessu tilliti, Danmörk, Svíþjóð og Noregur. Fer það sennilega eftir efnahagsástandi í löndunum hvert fólk flytur helst. Nú er uppgangur í Danmörku og Noregi og þá flytur fólk þangað. Aftur á móti er efnahagsástand slæmt í Svíþjóð og það an kemur fólk til baka.

Að Norðurlöndunum frátöldum eru það Bandaríkin, Bretland og Þýskaland sem fyrst og fremst koma við sögu að því er varðar flutninga íslenskra ríkisborgara. Frá nokkrum löndum eru flutningar þar sem einungis erlendir ríkisborgarar koma við sögu. Pólland hefur haft þar algera sérstöðu á undanförunum árum en Tailand, Filippseyjar og Júgóslavía einnig.

Búferlaflutningar milli landa eru nokkuð meiri á höfuðborgarsvæðinu en á landsbyggðinni þótt munurinn sé ekki ýkja mikill. Þannig eru aðfluttir 1,3 % af íbúafjölda árið 1997 en brottfluttir 1,2%. Mynd 3 sýnir flutningar gagnvart útlöndum á landsbyggðinni. Hluti erlends verkafólks í fjöldanum er umtalsverður því á á árinu 1997 veitti félagsmálaráðuneytið 554 ný atvinnuleyfi á landsbyggðinni en aðfluttir samtals frá útlöndum voru 1351³.

Mynd 3 Búferlaflutningar milli útlanda og landsbyggðar



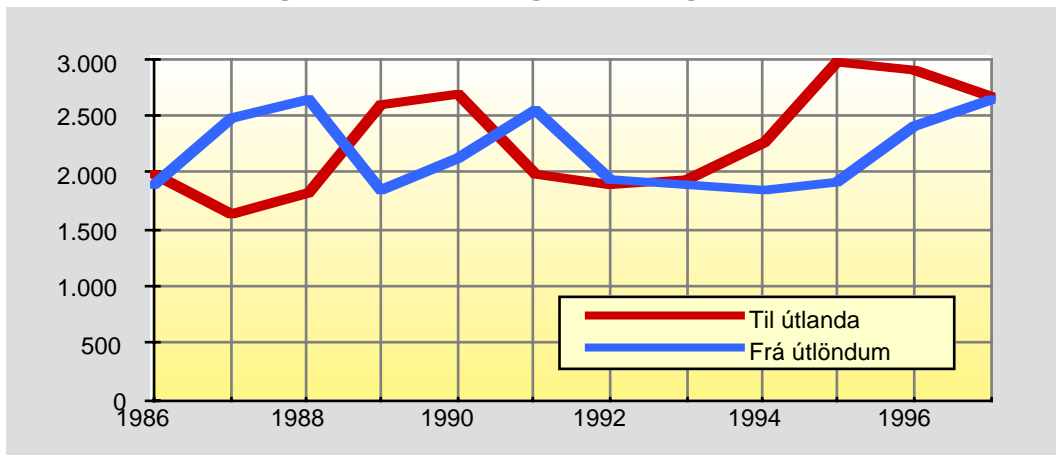
Á höfuðborgarsvæðinu eru flutningar í hvora átt gagnvart útlöndum 1,6% af íbúafjölda árið 1997. Flutningarnir eru sýndir á mynd 4. Ef við horfum einungis á síðustu árin sem þessi mynd sýnir þá er þróunin mjög hagstæð fyrir þetta svæði. Fjöldi brottfluttra hefur minnkað og fjöldi aðfluttra hefur vaxið þannig að á síðasta ári

² Hagstofa Íslands, Landshagir 1997.

³ Félagsmálaráðuneytið, Yfirlit yfir veitingu atvinnuleyfa á árinu 1997.

er jafnvægi í búferlaflutningum gagnvart útlöndum á höfuðborgarsvæðinu samkvæmt bráðabrigðatölum Hagstofunnar⁴.

Mynd 4 Búferlaflutningar milli útlanda og höfuðborgarsvæðis



Ef við reynum að setja flutninga hér á landi stuttlega í samhengi við nágrannalöndin þá er einn helsti mismunurinn á Íslandi og hinum Norðurlöndunum að þar fjólgar íbúum vegna búferlaflutninga milli landa en hér á landi fækkar fólki vegna flutninganna. Annar munur er sá að á Íslandi er hærra hlutfall þeirra sem flytja að og frá heimamenn en á hinum Norðurlöndunum. Sem dæmi má taka að í Danmörku eru um 60% þeirra sem flytja til og frá landinu ekki Danir en hér á landi eru 3/4 aðfluttra Íslendingar og 84% brottfluttra. Þá er tíðni flutninga yfir landamæri lægri hjá þeim Norðurlandanna sem eru fjölmennari en við nema aðflutningur til Danmerkur sem er af sömu stærðargráðu hlutfallslega og aðflutningur til Íslands⁵.

Efnahagsþróun í Evrópu hefur einkennst af aðgerðum opinberra aðila með ESB í broddi fylkingar til þess að opna markaði og brjóta niður múra og hindranir fyrir frjálsri efnahagsstarfsemi. Lögð hefur verið áhersla á frjálst flæði vinnuafls milli landa, jafnframt því sem fjármagn og viðskipti eiga að vera sem hindrunarminnst. Þess vegna ættu menn að geta búist við því að tilfærslur verði í landfræðilegri dreifingu efnahagsstarfseminnar og þá jafnframt í búsetu. Evrópusambandið aðhyllist ekki stefnu með því markmiði að varðveita búsetu þar sem hún er en aftur á móti eru öflug tæki notuð til þess að jafna aðstöðumun fyrirtækja og svæða þannig að allir leiki eftir sem líkustum leikreglum.

Aukin alþjóðavæðing efnahagsstarfseminnar leiðir af auknu frelsi en hún er einnig tilkomin vegna aukinnar tækni og verkaskiptingar milli svæða eftir því sem betri vitneskja verður til um raunverulegan mismun á framleiðsluskilyrðum og kostnaði. Því hafa menn mjög gert því skóna að í framtíðinni muni þau svæði eflast verulega þar sem er að finna dafnandi atvinnugreinar sem skapa ný störf. Margir hafa bent á að þrátt fyrir að ný samskiptatækni geri mögulegt að dreifa störfum og efnahagsstarfsemi sé tilhneiging til samþjöppunar síst minni en áður var. Þó vilja menn meina að ekki þurfi allir hlutir að safnast fyrir á einum stað heldur muni þróunin verða sú að á löngum tíma geti orðið til sérhæfð samþjöppun á mismunandi sviðum á mörgum stöðum, meðan þeir hver um sig hafa yfir að ráða einhvers konar sérstöðu sem gefur betri samkeppnisskilyrði en annars staðar⁶.

⁴ Tölur um búferlaflutninga eru fengnar hjá Hagstofu Íslands. Tölur fyrir árið 1997 eru bráðabrigðatölur.

⁵ Nordic Statistical Yearbook 1997.

⁶ Sjá m.a. Klaus Kunzmann: Europe's Spatial Polarisation í *North*, vol 8. 1997.

Sum, eða jafnvel mörg hinna sérhæfðu svæða munu verða innan samfelldra eða næstum samfelldra þéttbýlissvæða þannig að þau munu ekki mynda heildstæð, afmörkuð samfélög nema í einstökum tilvikum. Tilvist slíkra svæða byggist að mestu leyti á samþjöppun þekkingar og tengsla, frekar en vegna tilvistar náttúruauðlinda eða annarra klassískra staðsetningarskilyrða. Þar með er ljóst að þátttaka í slíku þróunarferli byggist að umtalsverðu leyti á vaxandi kjarna þekkingar í mennta- og rannsóknastofnunum og fyrirtækjum í tengslum við þær.

Þá er að takast á við spurninguna um það hvernig höfuðborgarsvæðið og raunar Ísland allt muni geta þróast í framtíðarsýn eins og þessari. Staða okkar hlýtur að vera nokkuð sérstæð þar sem í mörgum tilvikum er um það að ræða að við erum ekki nægilega fjölmenn til þess að skapa grunninn fyrir margs konar starfsemi, sérstaklega á þjónustusviðinu, sem íbúar hinna sérhæfðu svæða sem áður var minnst á teldu sjálfsagðan hlut. Það er með öðrum orðum ekki um það að ræða að sérhæfingin sé svo mikil að hún nái út yfir hinn fjölbætta aðbúnað sem nútímamaðurinn telur nauðsynlegan til að hann fái þrífist og líði vel.

Höfuðborgarsvæðið hefur sýnt sig í því að bera höfuð og herðar yfir önnur landsvæði að því er varðar búsetuóskir ungs fólks. Það væri ekkert við þessa þróun að athuga ef aðdráttaraflíð væri ekki svo mikið að það sé að valda stjórnlausum samdrætti mannlífs á landsbyggðinni. Að sínu leyti er hægt að grípa til samlíkingar við máltækið að fyrr megi nú rota en dauðrota. Höfuðborgarsvæðið virðist vera á leið frá frumvinnslu- og iðnaðarsamfélagi til þjónustu- og þekkingarsamfélags. Sumar atvinnugreinar hafa lagst af eða flust út fyrir svæðið meðan aðrar hafa eflst. Þannig hafa fiskvinnsla og iðnaður dregist saman á höfuðborgarsvæðinu á 10 árum frá 85 til 95 dregist saman um á þriðja þúsund störf á meðan heildarvöxtur ársverka var 11% eða 7.600 störf⁷. Raunar er það enn svo að opinberir aðilar standa fyrir stærstum hluta af fjölda nýrra starfa á höfuðborgarsvæðinu og það raunar allt of stórum.

Íslendingar eru sæmilega vel menntuð þjóð. Ef miðað er við önnur Norðurlönd þá er álíka hluti fólks sem hefur lokið framhaldsskóla eða er með meiri menntun. Ívíð hærra hlutfall íslenskra kvenna er með 13 ára skólanám eða meira en á hinum Norðurlöndunum að Finnlandi undanskildu. Um 10.000 manns eru við háskóla- og sérskólanám hérlendis og erlendis. Þar af eru um 1.700 við nám erlendis sem hafa leitað stuðnings Lánasjóðsins en ekki er vitað um aðra í námi erlendis. Íslendingar stunda fjölbreytt nám og stunda eða hafa stundað það víða um heiminn. Þessi fámenna þjóð hefur því tengsl víða. Sambandið milli áhuga ungs fólks á tilteknu námi og geta efnahagskerfisins til að veita fólki störf að námi loknu getur aldrei verið beint. Alllangur tími líður frá því að ákvörðun er tekin um nám þar til viðkomandi er kominn á vinnumarkað. Margt getur breyst á þeim tíma.

Á undanförunum árum hefur orðið veruleg uppbygging í námi á háskólastigi hérlendis. Nemendum er beinlínis beint í nám hérlendis með reglum Lánasjóðs íslenskra námsmanna. Það hvílir því mikil ábyrgð á þeim sem stjórna menntakerfinu að það bjóði upp á kennslu og tilurð á þekkingu sem þjóðfélagið þarfnast. Ég veit ekki hvort það er rétt vísbending sem felst í þeim tölum sem sýna að árið 1994 var hlutfall nemenda á háskólastigi hér á landi lægst af Norðurlöndunum í verkfræði og skyldum greinum. Átta prósent íslenskra er talið í þessum greinum en 22% í Finnlandi þar sem það er hæst. Alls staðar nema í Noregi voru fleiri hlutfallslega við nám í stærðfræði

⁷ Byggðabrunnur Byggðastofnunar.

og tölvunarfræðum. Íslendingar eru hins vegar með hlutfallslega marga í heilbrigðisfræðum. Einungis Finnar eru með fleiri. Við sláum alla Norðurlandabúa út með hlutfall þeirra sem eru að læra lögfræði. Það er 50% algengara að íslenskir háskólanemar séu að læra lögfræði en í því Norðurlandanna sem kemur næst⁸.

Það er mikilvægt að atvinnutækifærin séu til staðar þegar viðkomandi kemur úr námi. Eftir það festa menn ráð sitt og eru síður líklegir til að flytja. Hluti alþjóðavæðingarinnar er menningarlegur og þess vegna er ekki víst að fólk sakni endilega íslenskra menningareinkenna þótt það búi erlendis. Að einhverju leyti hafa menn möguleikann á að hafa menningarleg og félagsleg samskipti þrátt fyrir búsetu fjarri heimahögum. Eitt einkenni Íslendinga sem búsettir eru erlendis er að þeir eru of fáir til að mynda staðbundin samfélög aðfluttra eins og gildir um margar fjölmennari þjóðir. Í staðinn festast þeir heldur ekki í slíku samfélagi og það getur haft þau áhrif að menn séu líklegri til að koma heim aftur er tækifæri bjóðast.

Hér að framan hef ég tæpt í afar stuttu máli á nokkrum atriðum sem varða stöðu og þróun höfuðborgarsvæðisins einkum og sér í lagi að því er varðar samskipti þess, en stundum landsins alls gagnvart útlöndum. Að síðustu langar mig að reyna að fjalla nokkuð um framtíðarsýn fyrir þetta svæði. Að sumu leyti má draga íbúapróunarmyndina saman í einfalt líkan sem ég vona að verði ekki of mikill hluti af skýringu á framtíðarþróuninni: Landsbyggðarmenn flytja til höfuðborgarinnar vegna þess að þeir fá ekki atvinnutækifæri við hæfi heima fyrir þegar þeir eru búnir að mennta sig. Höfuðborgarbúar (og menntaðir landsbyggðarmenn líka) flytja til útlanda af því að landið sem heild veitir þeim ekki tækifæri við hæfi. Fólk frá útlöndum flytur á landsbyggðina að mestu leyti tímabundið til þess að vinna þau störf sem Íslendingar vilja ekki vinna. Tilgangur þeirra er að afla mikils fjár á stuttum tíma.

Hér er ekki tækifæri eða til þess ætlast að fjallað verði um það hvernig hægt sé að draga úr of miklum flutningum fólks af landsbyggðinni til höfuðborgarsvæðisins. Ég er búinn að sýna fram á að flutningur fólks til útlanda er ekki sams konar straumur og ég tel ekki ástæðu til að ætla að hann verði það. Flutningarnir hafa á undanförunum árum verið mest til nágrannalandsanna. Þangað er auðveldast að fara og styst og auðveldast að koma til baka.

Höfuðborgarsvæðið á Íslandi hefur upp á að bjóða mikla kosti: hér er að finna mjög mikið af þeirri þjónustu sem er að finna í jafnvel miklu stærri borgum. Svæðið er laust við marga af þeim neikvæðu þáttum sem íbúar margra af stórborgum nálægra landa þurfa að búa við. Í öllu falli er þá að finna í minna mæli. Þar með er ekki sagt að menn þurfi ekki að hafa vakandi auga fyrir því að þróunin fari ekki úr böndunum. Það hefur hún sums staðar gert og jafnvel á stuttum tíma. Höfuðborgarsvæðið er í nánnum tengslum við óspillta eða því sem næst óspillta náttúru. Hér er aðgengileg óbyggð og það er auðlind sem hefu ákveðna sérstöðu, einkum miðað við borgir á meginlandi Evrópu. Engar líkur eru til þess að þessi auðlind muni tapast.

Ég hef ekki miklar áhyggjur af því að fólk muni ekki vilja búa hér á landi ef lífskilyrði verða með líkum hætti og er í nágrannalöndunum. Við höfum tapað nokkrum fjölda fólks til útlanda á hverju ári að meðaltali um alllangan tíma. Við þurfum ekki að skammast okkar fyrir það að segja að við sjáum eftir þeim öllum. Á sama tíma hefur fólk af erlendu bergi brotið fjölgað. Það auðgar íslenskt mannlíf og menningu. Ég get ekki tekið undir það að þessa þróun sé hægt að kalla atgervisflotta

⁸ Nordic Statistical Yearbook 1996.

og ég tel að slík þróun verði ekki hér á næstu árum.

Það er ekki auðvelt að bera saman lífsskilyrði með einföldum mælikvörðum. Þrátt fyrir nálægðina, líka menningu og að mörgu leyti líkt lífsmynstur eru skattakerfi og millifærslukerfi á Norðurlöndunum of flókin til að hægt sé að gera samanburðinn einfaldan. Og þegar búið er að bera saman verðlag á vörum og þjónustu er eftir að taka tillit til allra annarra ómælanlegra þátta. Íslendingar munu í enn vaxandi mæli búa vinna og læra erlendis. En þeir munu samt langflestir kjósa að búa meirihluta ævinnar hér á landi. Mikilvægasta hlutverk stjórnvalda til þess að svo megi verða er skipulag og rekstur menntakerfisins auk almennrar efnahagsstjórnar.