

Júlí
1993

BREYTTAR ÁHERSLUR Í BYGGÐAMÁLUM

STEFNUMÓTANDI BYGGÐAÁÆTLUN 1994-1997



Byggðastofnun

Efnisyfirlit

1. Inngangur.....	3
2. Ályktun Alþingis um stefnumótandi byggðaáætlun 1994-1997.....	6
3. Ástand og horfur.....	9
3.1 Þróun byggðar.....	9
3.2 Atvinnulíf.....	10
3.2.1 Sjávarútvegur.....	12
3.2.2 Landbúnaður.....	14
3.2.3 Iðnaður og byggingarstarfsemi.....	17
3.2.4 Verslun, samgöngur og einkaþjónusta.....	19
3.2.5 Opinber þjónusta.....	20
3.3 Samgöngur.....	21
3.3.1 Vegakerfi.....	21
3.3.2 Flugvellir.....	22
3.3.3 Hafnir.....	22
3.3.4 Sími og fjarskipti.....	23
3.4 Forsendur.....	23
3.4.1 Forsendur fyrir íbúáþróun.....	23
3.4.2 Forsendur fyrir atvinnuþróun.....	24
4. Atvinnu- og þjónustusvæði.....	27
4.1 Þjónusta og þjónustusvæði.....	27
4.2 Atvinnusvæði.....	30
4.3 Forsendur vaxtar.....	31
5. Aðgerðir.....	34
5.1 Ákvarðanir um opinbera þjónustu og framkvæmdir.....	34
5.1.1 Samræmd vinnubrögð við ákvarðanatöku.....	35
5.1.2 Langtímamarkmið.....	35
5.1.3 Tímasettar áætlanir.....	38
5.1.4 Svæðisbundnar byggðaáætlanir.....	38
5.1.5 Sérstakar tillögur.....	38
5.2 Tilhögun stjórnáætlunar.....	39
5.2.1 Sameining sveitarfélaga og valddreifing.....	40
5.2.2 Bætt þjónusta ríkisins.....	40
5.2.3 Flutningur ríkisstofnana.....	40
5.3 Efling atvinnulífs.....	42
5.3.1 Stuðningur við atvinnuþróunarstarf.....	42
5.3.3 Aukin fjárfesting erlendra aðila.....	45
5.3.4 Aðgerðir á jaðarsvæðum.....	45
5.3.5 Samræming í atvinnuþróunaraðgerðum.....	46
5.3.6 Lánveitingar Byggðastofnunar.....	47
5.4 Lokaorð.....	47
Viðauki.....	49

1. Inngangur

Ákvæði um stefnumótandi byggðaáætlun er að finna í 8. gr. laga um Byggðastofnun:

Byggðastofnun gerir tillögu að stefnumótandi áætlun í byggðamálum til fjögurra ára í senn. Ráðherra leggur tillöguna fyrir Alþingi til afgreiðslu.

Í tillögunni komi fram stefna ríkisstjórnar í byggðamálum og tengsl hennar við almenna stefnu í efnahags- og atvinnumálum, svo og við áætlanir á sviði opinberrar þjónustu í landinu.

Í forsendum áætlunarinnar gerir Byggðastofnun grein fyrir ástandi og horfum í þróun byggðar í einstökum landshlutum og markmiðum, sem æskileg eru talin og þjóðhagslega hagkvæmt að stefna að í þróun byggðar landsins í heild.

Í reglugerð um Byggðastofnun sem sett var í febrúar 1992 er að finna nánari ákvæði um gerð þessarar áætlunar. Meðal annars segir í 12. gr. reglugerðarinnar:

Forsætisráðherra kynnir Byggðastofnun, þegar vinna að undirbúningi tillögunnar hefst, stefnu ríkisstjórnarinnar í byggðamálum og á hvaða atriði lögð skuli áhersla við gerð áætlunarinnar...

Stefnumótandi áætlun skal fjalla um þær aðgerðir í byggðamálum sem ríkisvaldið hyggst grípa til og hversu miklu fé er fyrirhugað að veita til þeirra á hverju ári áætlunarinnar. Skal þar fjallað um aðgerðir sem Byggðastofnun og öðrum opinberum aðilum er ætlað að framkvæma.

Í samræmi við ofangreinda tilvitnun sendi Davíð Oddsson, forsætisráðherra, stjórn Byggðastofnunar bréf þann 28. febrúar 1992. Í þessu bréfi segir meðal annars:

„Erindi bréfs þessa er að kynna Byggðastofnun þau almennu markmið sem ríkisstjórnin leggur áherslu á varðandi framtíðarþróun og uppbyggingu hinna dreifðari byggða landsins, sem og hvaða atriði fjallað verði um í hinni stefnumótandi áætlun í byggðamálum. Að öðru leyti hefur Byggðastofnun sjálfðæmi um efnistöð í áætluninni, innan ramma gildandi laga um Byggðastofnun og reglugerðar um stofnunina.“

Á grundvelli framangreinds er áhersla lögð á eftirfarandi:

1. Ríkisstjórnin leggur áherslu á eflingu svonefndra vaxtarsvæða á landsbyggðinni. Í áætluninni verður að koma fram greinargóð skilgreining á því hugtaki. Forsenda þess að hægt sé að skilgreina tiltekið svæði sem vaxtarsvæði er að byggðir innan þeirra tengist, eða geti tengst, með traustum og góðum samgöngum og myndi, eða geti myndað, sameiginlegt þjónustu- og atvinnusvæði.
2. Í áætluninni skal koma fram mat stofnunarinnar á því hvaða svæði landsbyggðarinnar teljist til vaxtarsvæða samkvæmt þeim skilyrðum sem stofnunin setur og þeim viðmiðunum sem hún telur eðlilegar. Rétt er að við slíkt mat verði tekið tillit til búsetuþróunar og þeirra breytinga í atvinnu- og framleiðsluháttum sem þegar hafa átt sér stað eða stofnunin telur að muni eiga sér stað á komandi árum.
3. Í stefnumótandi áætlun í byggðamálum skal koma fram tillaga Byggðastofnunar varðandi það með hvaða hætti ríkisvaldinu eða einstökum stofnunum þess verði kleift að efla vaxtarsvæðin sérstaklega. Forsenda fyrir eflingu vaxtarsvæðanna er að aukin áhersla verði lögð á samræmda uppbyggingu opinberrar þjónustu á landsbyggðinni og markvissa fyrirgreiðslu við uppbyggingu atvinnulífs á landsbyggðinni. Nánar verði kveðið á um einstök

svæði í hinum svæðisbundnu byggðaáætlunum sem reglugerðin kveður á um að gerðar verði á grundvelli hinnar stefnumótandi áætlunar í byggðamálum.

4. Nauðsynlegt er að í hinnar stefnumótandi áætlun í byggðamálum verði gerð grein fyrir því hvemig auka megir samræmingu á sviði opinberrar þjónustu og framkvæmda. Æskilegt er að Byggðastofnun marki sér hlutverk sem vettvangur til að samræma uppbyggingu og framkvæmdir á þessum sviðum og öðrum eftir því sem við á, en veiti umsögn sína í þeim tilfellum sem slíkt er talið henta betur. Í þessu sambandi er mikilvægt að hafa hliðsjón af þeim ákvæðum sem fram koma í 6. mgr. 12. gr. reglugerðarinnar, um samráð við ráðuneyti, Þjóðhagsstofnun, sveitarfélög og samtök þeirra og aðra aðila sem þurfa þykir.
5. Lögð er áhersla á að í áætluninni komi fram með hvaða hætti ríkisvaldið getur stuðlað að uppbyggingu atvinnulífs á landsbyggðinni og þá einkanlega á vaxtarsvæðunum. Í þessu sambandi skal ítrekuð sú stefna ríkisstjórnarinnar að styðja með almennum aðgerðum viðleitni til að byggja upp iðnað og þjónustu á vaxtarsvæðunum og greiða fyrir aðlögun atvinnulífsins að breyttum atvinnuháttum og markaðsskilyrðum. Óskað er eftir því að Byggðastofnun setji í tillögunni fram hugmyndir um hvernig hægt sé að örva fjárfestingu í atvinnulífi á landsbyggðinni, sem og varðandi tilflutning stofnana og verkefna hins opinbera til vaxtarsvæða.
6. Nauðsynlegt er að í áætluninni komi fram með hvaða hætti Byggðastofnun muni auka faglega þjónustu stofnunarinnar við sveitarfélög og samtök þeirra, meðal annars með tilliti til sameiningar sveitarfélaga.
7. Byggðastofnun skal, í samræmi við 15. mgr. 12. gr. reglugerðarinnar, fjalla um hversu miklu fé fyrirhugað er að veita til þeirra aðgerða sem ríkisvaldið hyggst grípa til í byggðamálum á hverju ári áætlunarinnar. Við mat á þessu skal tekið tillit til þeirrar stefnu ríkisstjórnarinnar að draga úr lánveitingum stofnunarinnar og ákvæða IX. kafla reglugerðarinnar um lán og annan fjárhagslegan stuðning sem stofnunin veitir.
8. Loks skal í tillögunni fjallað um það hvernig stofnunin hyggst útfæra svæðisbundnar byggðaáætlanir á grundvelli stefnumótandi áætlunar í byggðamálum.

Áætlunin er unnin með hliðsjón af þessu. Hún ber þess nokkur merki að vera fyrsta stefnumótandi byggðaáætlun sem gerð hefur verið. Þannig eru hér annars vegar gerðar tillögur um vinnubrögð, meðal annars við ákvarðanatöku og skipulag opinberra framkvæmda og hins vegar um markmið og aðgerðir í samræmi við vinnubrögðin. Áætluninni er einungis ætlað að ná yfir fjögur ár. Í tillögum um fjárveitingar er miðað við það en víða annars staðar er horft lengra fram í tímann.

Oft orkar tvímælis um hvaða efni skuli fjallað þegar móta skal stefnu í byggðamálum. Fjölmarginir málaflókkar hafa áhrif á þróun byggðarinnar. Víða í áætluninni er fjallað um þessi áhrif án þess að sérstakar tillögur séu gerðar. Í reglugerð um Byggðastofnun sem áður hefur verið vitnað til segir að áætlunin skuli fjalla um fjárveitingar til byggðaaðgerða, hvort sem þær eru á verkefna- og valdsviði Byggðastofnunar eða annarra aðila. Hér hefur verið farin sú leið að fjalla einungis um styrk- og lánveitingar stofnunarinnar sjálfrar, fjárveitingar til félagsmála- og iðnaðarráðuneyta sem ætlaðar eru til atvinnuþróunarmála á landsbyggðinni og svo fjárveitingar til Framleiðnisjóðs en þeim er ætlað að draga úr áhrifum samdráttar í landbúnaði.

Áætlun þessi er unnin í Byggðastofnun í samráði við ráðuneyti og ýmsar opinberar stofnanir, sérstaklega Þjóðhagsstofnun. Mest af þeim upplýsingum sem verkið byggir á er fengið frá þessum aðilum. Handrit af áætluninni var sent til umsagnar í upphafi ársins. Skriflegar umsagnir bárust frá um 70 aðilum og hefur allvíða verið tekið tillit til þeirra við þær breytingar sem gerðar hafa verið á áætluninni síðan.

Hér er gerð tilraun til þess að móta samhæfða byggðastefnu hér á landi og opinberum aðilum þannig gert kleift að taka tillit hver til annars í aðgerðum sínum. Þessi áætlun er lögð fram þegar samdráttur

Byggðastofnun

ríkir á nær öllum sviðum þjóðarbúsins. Við þessar aðstæður er meiri þörf en áður fyrir stuðning við hvers kyns viðleitni til að brydda upp á nýjungum en jafnframt er getan til þess takmörkuð. Þessar aðstæður hafa áhrif á þá markmiðssetningu um þróun byggðar sem hér er sett fram. Þar verður að spenna bogann til samræmis við getuna til þess að fylgja markmiðunum eftir.

Reiknað er með því að fjárveiting til Byggðastofnunar aukist um 30 m.kr. á fyrsta ári áætlunarinnar frá því sem var 1993. Á árunum 1995-1997 er reiknað með því að framlag til atvinnuþróunaraðgerða verði óbreytt. Þegar framlag til Framleiðnisjóðs dregst saman í samræmi við búvörusamning er gerð tillaga um að framlag til verkefna Byggðastofnunar aukist að sama skapi.

2. Ályktun Alþingis um stefnumótandi byggðaaætlun 1994-1997

Alþingi ályktar að meginmarkmið byggðastefnu séu:

Að treysta byggðina þannig að gæði landsins og aðrar auðlindir til lands og sjávar verði nýttar með hagkvæmum hætti.

Að efla byggð á svæðum þar sem hægt er að reka fjölbreytt og arðsamt atvinnulíf og veita þjónustu að kröfum nútíma samfélags.

Að draga úr fólksflutningum til höfuðborgarsvæðisins þannig að mannvirki þjóðarinnar nýtist skynsamlega.

Til þess að ná þessum markmiðum verður til ársloka 1997 lögð áhersla á eftirfarandi stefnumál:

1. Efling samfelldra atvinnu- og þjónustusvæða

Unnið verði að því að tengja þéttbýlisstaði og sveitir með öruggum samgöngum og efla samfelld atvinnu- og þjónustusvæði (vaxtarsvæði). Svæðin verða að vera nægilega fjölmenn til þess að hægt sé að reka þar fjölbreytta þjónustu og atvinnulíf á hagkvæman hátt. Aðgerðir í þessu skyni verði meðal annars eftirfarandi:

- a) Leggja skal áherslu á samgönguframkvæmdir, meðal annars gerð heilsársvega, sem þjóna hagsmunum atvinnulífsins og stækka þjónustusvæði.
- b) Ný opinber þjónusta sem almenningur þarf að leita til og þjóna skal heilum landshlutum skal fyrst og fremst vera í stærstu þéttbýlisstöðunum eða þar sem hagkvæmt þykir.
- c) Stefnt er að því að draga ekki úr þeirri opinberu þjónustu á vegum ríkisins sem nú er veitt á landsbyggðinni.
- d) Í aðgerðum ríkisvaldsins á jaðarsvæðum verði einkum horft til nýtingar náttúruauðlinda og ferðaþjónustu. Í allra afskekktustu byggðum verði þeim bændum sem hætta vilja búskap boðin aðstoð við það.

2. Starfsemi og framkvæmdir ríkisins verði samræmdar

Starfsemi og framkvæmdir ríkisins verði samræmdar og með því reynt að forðast tilviljanakenndar ákvarðanir. Opinbera þjónusta á að veita á sem hagkvæmastan hátt og laga hana að íbúafjölda, samgöngum og tækni. Aðgerðir í þessu skyni verði meðal annars eftirfarandi:

- a) Tekin verði upp samræmd vinnubrögð við ákvarðanir um opinberar framkvæmdir og fyrirkomulag þjónustu. Langtímamarkmið ráðuneyta og stofnana ríkisins skulu samræmd. Forsætisráðuneytið annist samræmingu og beiti sér fyrir því að ný vinnubrögð verði tekin upp. Við þetta verkefni njóti ráðuneytið aðstoðar Byggðastofnunar.
- b) Gerðar verði fjögurra ára áætlanir um hvern þjónustumálaflokk sem verði grundvöllur fjárlagagerðar til lengri tíma.
- c) Forsætisráðherra leggi fram skýrslu um framkvæmd þessara áætlana í byrjun hvers árs.
- d) Forsætisráðherra skipi nefnd til að endurskoða lagaákvæði um áætlanagerð á vegum ríkisins í þeim tilgangi að vinnubrögð verði markvissari og fjármunir nýtist betur.

- e) Litið verði á svæðisbundnar áætlanir sem samstarfssamning milli ríkis og viðkomandi sveitarfélaga. Þær verði unnar í nánu samstarfi við sveitarfélögin og ráðuneyti en Byggðastofnun verði samræmingaraðili fyrir hönd forsætisráðuneytis við gerð þeirra.

3. Valddreifing frá ríki til sveitarfélaga

Stefna skal að valddreifingu með því að færa verkefni frá ríki til sveitarfélaga. Forsenda fyrir því er sameining eða samningsbundið samstarf sveitarfélaga. Aðgerðir í þessu skyni verði meðal annars eftirfarandi:

- a) Tillögur um flutning verkefna frá ríki til sveitarfélaga verði lagðar fyrir Alþingi sem fyrst.
- b) Opinber þjónusta og starfsemi opinberra stofnana verði aukin á landsbyggðinni en dregin saman á höfuðborgarsvæðinu að sama skapi. Komið verði á samstarfi ríkisstofnana um svæðisskrifstofur þar sem það þykir hagkvæmt.

4. Nýsköpun og fjölbreytni í atvinnulífi

Atvinnulífinu í landinu verði búin þau skilyrði að fyrirtækin geti skilað arði. Aukin áhersla verði lögð á atvinnuþróunarstarf á vegum Byggðastofnunar og heimamanna sem beinist að nýsköpun og aukinni fjölbreytni í atvinnulífi. Aðgerðir í þessu skyni verði meðal annars eftirfarandi:

- a) Byggðastofnun hafi frumkvæði að því að samræma nýtingu fjárveitinga úr ríkissjóði til atvinnumála á landsbyggðinni. Byggðastofnun styrki fyrirtæki á landsbyggðinni til að bæta og efla vöruþróun, markaðsmál, hæfni starfsmanna og nýsköpun. Samstarf fyrirtækja við önnur fyrirtæki og rannsókn- og menntastofnanir verði styrkt. Áfram verði stutt við verkefni sem efla framtak kvenna í atvinnumálum.
- b) Atvinnuþróunarstarf á vegum heimamanna verði eflt með fjárhagslegum stuðningi Byggðastofnunar við atvinnuþróunarfélög í hverju kjördæmi. Byggðastofnun verði hluthafi með allt að þriðjungs eignaraðild í atvinnuþróunarfélögunum auk þátttöku í rekstrarkostnaði og einstökum verkefnum á vegum félaganna.
- c) Kannað verði hvaða hlutverki Byggðastofnun geti gegnt í samræmdum aðgerðum á vegum hins opinbera til þess að glæða áhuga erlendra aðila á að fjárfesta hér á landi. Enn fremur verði kannað hvort hægt sé að kaupa erlend fyrirtæki til landsins. Áfram verði unnið að öflun upplýsinga um aðstæður fyrir stóriðju á landsbyggðinni.
- d) Framlög af fjárlögum verði sem hér segir:

Byggðastofnun

	1994	1995	1996	1997
Byggðastofnun				
Atvinnuþróunarfélag - rekstur	25	30	30	30
Atvinnuþróunarfélag - hlutfé	10	30	30	30
Nýsköpun, ýmis verkefni	60	100	100	125
Til að stuðla að fjárfestingu erlendra aðila	15	15	15	15
Framlag til rekstrar	90	100	100	100
Framlag í afskriftasjóð útlána		25	25	100
Alls	200	300	300	500
Félagsmálaráðuneyti - atvinnuáskveanna	15	15	15	15
Iðnaðarráðuneyti - iðnaður á handshyggðinni	10	10	10	10
Framleiðisjóður	300	200	200	100
Samtals	525	525	525	625

3. Ástand og horfur

3.1 Þróun byggðar

Byggðin í landinu hefur tekið miklum breytingum á þessari öld. Tækniframfarir í atvinnulífinu til sjávar og sveita hafa gjörbreytt mannfjölda í hinum ýmsu starfsgreinum. Af þeirri ástæðu hafa þéttbýlisstaðir vaxið og margir nýir myndast en íbúum sveita fækkað. Fólki hefur fjölgað langmest á höfuðborgarsvæðinu.

Í upphafi þéttbýlismyndunar var nálægð við miðin sá þáttur sem mestu réði. Þegar farið var að nota stærri báta, fóru náttúruleg hafnarskilyrði að hafa meiri áhrif. Seinna vék mikilvægi þeirra nokkuð fyrir möguleikum mannvirkjagerðar til að yfirvinna erfið, náttúruleg skilyrði.

Byggðin við sjávarsíðuna fylgir í stórum dráttum eftir tæknibreytingum í sjávarútvegi en aldrei fullkomlega. Aðlögun að breyttum aðstæðum í sjávarútvegi sem krefjast breyttrar búsetu verður erfiðari eftir því sem samfélagið þróast og gerir meiri kröfur um aðbúnað og þjónustu.

Búseta í landbúnaðarhéruðunum byggist á landgæðum, nálægð við markaði, opinberri þjónustu og samgöngum. Miklar tækniframfarir hafa orðið í landbúnaði og þess vegna hefur fólki við framleiðslustörf fækkað mjög. Þá hefur neysla hefðbundinna landbúnaðarvara dregist saman. Þetta á einkum við um kindakjöt. Nýjar greinar hafa risið upp, svo sem svína- og kjúklingarækt, eggjaframleiðsla, og garðrækt. Þessar greinar hafa margar hverjar á sér svipmót iðnaðarframleiðslu og byggja ekki á nýtingu lands eða innlendri fóðurframleiðslu nema að takmörkuðu leyti.

Aðrar atvinnugreinar hafa vaxið í þéttbýlisstöðunum en einkum á höfuðborgarsvæðinu. Á nokkrum stöðum á landsbyggðinni eru iðnfyrirtæki sem byggja á úrvinnslu staðbundi nna náttúruauðlinda.

Nokkrir megindrættir í búsetuþróun í landinu á síðari hluta þessarar aldar eru sýndir á mynd 1. Íbúafjöldi höfuðborgarsvæðisins hefur vaxið ár frá ári allt tímabilið sem sýnt er á myndinni ef frá er talin skammvinn undantekning á miðjum áttunda áratugnum. Þessi vöxtur hefur verið meiri en náttúruleg fjölgun íbúa. Íbúafjölgun í öðrum hlutum landsins hefur verið minni en sem svarar náttúrulegri fjölgun vegna þess að fólk hefur flutt búferlum milli þessara svæða þannig að hallað hefur á landsbyggðina allflest ár. Á myndinni er landsbyggðinni skipt í tvennt. Annars vegar eru sveitir, en þar hefur fólki fækkað jafnt og þétt allt það tímabil sem myndin sýnir. Hins vegar eru þéttbýlisstaðir landsbyggðarinnar. Þar fjölgaði fólki fram undir 1983 en síðan hefur íbúafjöldi í þéttbýli á landsbyggðinni staðið því sem næst í stað.

Þegar íbúapróun er athuguð nánar eftir núverandi stærð þéttbýlisstaða kemur í ljós að fjölmennari stöðunum hefur vegnað betur en þeim fámennari (mynd 2) þegar á heildina er litið. Íbúafjöldi á stöðum sem nú hafa færri en 1.000 íbúa hefur því sem næst staðið í stað. Raunar hefur íbúum víða fækkað á slíkum stöðum en fjölgað samtals á þeim stöðum sem eru stærri en 1.000 manns.

Ef litið er á mismun brottfluttra og aðfluttra milli höfuðborgarsvæðis og landsbyggðar var jöfnuður í þessum flutningum um miðjan áttunda áratuginn. Hann má rekja til þeirrar miklu uppbyggingar sem varð á landsbyggðinni með skuttogaravæðingu og uppbyggingu frystihúsa en ekki síður til mikillar uppbyggingar hins opinbera á landsbyggðinni. Í byrjun níunda áratugarins snerist þessi þróun við og síðan hefur verið brottflutningur umfram aðflutning af landsbyggðinni á hverju ári. Flest árin hefur þessi flutningur numið um og yfir 1% af íbúafjölda landsbyggðarinnar. Á því er vakin athygli að myndin sýnir einungis búferlaflutninga innanlands.

Á síðustu 10 árum (1982-1992) hefur fjölgun íbúa verið hlutfallslega mest á höfuðborgarsvæðinu, eða 20% (mynd 4). Þjóðinni fjölgaði um 26.749 íbúa á þessu tímabili, þar af um 25.532 íbúa á höfuðborgarsvæðinu eða 95% allrar fjölgunarinnar. Á Suðurnesjum fjölgaði næst mest, bæði að hlutfalli og í beinum tölum. Fjölgunin varð 12% eða 1.623 íbúar. Fjölgun íbúa í Reykjavík- og Reykjaneskjördæmum varð samtals aðeins meiri en heildarfjölgun landsmanna allra.

Fjölgun varð einungis á 6 af þeim landsvæðum á landsbyggðinni sem sýnd eru (mynd 4). Mest varð fjölgunin í Árnessýslu, um 10%, sem er nálægt landsmeðaltali. Þar næst er Austur-Skaftafellssýsla.

Fækkun íbúa var víða veruleg. Mest varð hún í Dalasýslu, N-Þingeyjarsýslu og á Vestfjörðum.

Af einstökum stærri þéttbýlisstöðum utan höfuðborgarsvæðisins fjölgaði fólki mest á þéttbýlisstöðum Suðurnesja, Selfossi, Hveragerði og Þorlákshöfn á tímabilinu 1982-1992. Íbúum hefur fjölgað á nokkrum stöðum sem eru fjær höfuðborgarsvæðinu. Þeirra á meðal eru Hvammstangi, Sauðárkrókur, Dalvík, Egilsstaðir og Höfn. Af stærri þéttbýlisstöðum hefur íbúum fækkað mest á Patreksfirði, Bolungarvík, Siglufirði og Seyðisfirði.

Áhrif byggðaröskunar

Á sínum tíma var mikilvægt að höfuðborgarsvæðið yxi þannig að hér á landi mætti verða til margþætt þjónusta og menningarlíf sem allir landsmenn gætu notið. Vöxtur höfuðborgarsvæðisins umfram aðra landshluta er ekki lengur forsenda fyrir vexti og viðgangi atvinnulífs og menningar í landinu.

Höfuðborgarsvæðið er fámennt á alþjóðlegan mælikvarða. Það breytir ekki því að eftir því sem það vex stækka ýmsir kostnaðarliðir í rekstri fyrirtækja, heimila og opinberra aðila, meðal annars vegna lengri vegalengda og umferðarálags. Ráðast þarf í kostnaðarsamar framkvæmdir á sviði umhverfismála og vegaf framkvæmda fyrir en ella. Álag á útivistarsvæði og umhverfi höfuðborgarsvæðisins hefur vaxið.

Áður fjölgaði íbúum landsbyggðarinnar þótt miklir flutningar væru til höfuðborgarinnar. Þegar dró úr fæðingum kom að því að búferlaflutningarnir leiddu til þess að íbúum landsbyggðarinnar tók að fækka. Búið er að byggja upp ýmsa þjónustustarfsemi á landsbyggðinni sem auðveldlega og á ódýran hátt getur nýst fleirum. Miklir fjámunir eru fólgnir í eignum einstaklinga, bæði íbúðarhúsnæði og öðrum eignum, sem ekki nýtast og verða verðlittlar eða verðlausar ef fólki heldur áfram að fækka. Hagkvæmri nýtingu náttúruauðlinda kann að vera stefnt í voða ef byggðin hrörnar.

3.2 Atvinnulíf

Samhliða breytingum á búsetu hefur orðið mikil breyting á atvinnulífi á undanföllum áratugum (mynd 5). Á tímabilinu 1940-1990 hefur mannaflí við landbúnað dregist saman. Við sjávarútveginn hefur mannaflí aukist lítið en síðasta áratug hefur fjölgað í veiðum en fækkað í vinnslu. Við iðnað (þar með talin byggingarstarfsemi) hefur mannaflí aukist að jafnaði. Sá þáttur atvinnustarfsemi sem aukist hefur langsamlega mest er þjónusta. Þar var samfelldur, stigmagnaður vöxtur allt fram til ársins 1987. Heildarfjölgun ársverka er um 17.000 frá árinu 1981 til 1990 sem svarar til 1,6% vaxtar á ári.

Megindrættir atvinnuþróunar á Íslandi líkjast því sem gerst hefur í nágrannalöndunum. Hlutdeild frumvinnslu, þ.e. landbúnaðar og fiskveiða, hefur farið mjög minnkandi á undanföllum árum og er nú svo komið að innan við tíundi hluti mannafla vinnur við þessar atvinnugreinar á Norðurlöndunum.

Byggðastofnun

Lægst er þetta hlutfall í Svíþjóð þar sem innan við 5% mannaflans vinnur við landbúnað og fiskveiðar. Hlutur iðnaðar í mannafla hefur sömuleiðis minnkað á undanförunum árum í nágrannalöndunum. Þegar mest var voru um og yfir þriðjungur mannafla í iðnaðargreinum ýmiss konar. Nú er þetta hlutfall komið niður fyrir fjórðung og niður í fimmtung. Störfum í þessum greinum fer víðast hvar fækkandi og alls staðar starfa nú færri í iðnaði en þegar flest var. Þjónustugreinar hafa vaxið á öllum Norðurlöndunum eins og hér á landi og nota víðast hærra hlutfall mannafla en hér á landi.

Á mynd 6 er sýnd atvinnugreinaskipting árið 1990. Landinu er skipt í tvö svæði, höfuðborgarsvæðið og landsbyggðina. Mikill munur er á atvinnugreinaskiptingunni milli þessara landsvæða. Landbúnaður, fiskveiðar og fiskvinnsla einkenna landsbyggðina en þjónustugreinar höfuðborgarsvæðið. Opinber þjónusta er fjölmennasta atvinnugreinin á báðum svæðum. Verslun, iðnaður og svo kölluð önnur þjónusta eru næst stærstu greinamar á höfuðborgarsvæðinu. Landbúnaður er næst stærsta atvinnugrein landsbyggðarinnar en þar næst fiskiðnaður.

Frá 1981 til 1990 hefur veitinga- og hótélrekstur á landsbyggðinni vaxið mest allra greina (mynd 7), enda hefur uppbygging ferðaþjónustu einkennt undanfarin ár. Þjónusta, bæði opinber og einkaþjónusta, hefur vaxið mikið, bæði á höfuðborgarsvæðinu og landsbyggðinni. Þjónusta í einkageiranum hefur vinninginn og vöxturinn er meiri á höfuðborgarsvæðinu í báðum greinum. Samdráttur var á höfuðborgarsvæðinu í tveimur greinum; fiskiðnaði og landbúnaði. Sömu greinar hafa dregist saman á landsbyggðinni, en til viðbótar er samdráttur í iðnaði og samgöngum.

Landsframleiðsla óx um 30% frá árinu 1980 til 1987, en frá árinu 1987 til 1991 hefur landsframleiðsla nánast staðið í stað. Sömu sögu er að segja af vinnumarkaði. Ársverkum hefur fækkað og gildir það um nær allar atvinnugreinar. Þjóðinni hefur fjölgað um rúmlega 1% á ári og fjölgunin heldur áfram næstu árin ef ekki er reiknað með stórfelldum flutningum til útlanda. Á mynd 8 er sýnd árleg breyting á landsframleiðslu á mann á tímabilinu 1981 til 1991.

Atvinnuþátttaka og atvinnuleysi

Atvinnuleysi var lítið allan síðasta áratug, yfirleitt minna en 2% af mannafla. Atvinnuleysið var mest árstíðabundið í fiskvinnslunni. Árið 1992 tók atvinnuleysi að vaxa og varð 3,1% af áætluðum mannafla eða 3.850 ársverk að meðaltali það ár. Á mynd 9 er sýnt skráð atvinnuleysi á landsbyggðinni og á höfuðborgarsvæðinu undanfarin ár. Árstíðabundin sveifla vegna minni verkefna í fiskvinnslu í byrjun hvers árs er áberandi á landsbyggðinni. Núna hefur atvinnuleysi aukist á öðrum árstímum á landsbyggðinni og kemur það til viðbótar venjulegri árstíðasveiflu. Aukning atvinnuleysis er þó langmest á höfuðborgarsvæðinu.

Atvinnuleysi er mælt með tvennum hætti. Annars vegar er skráð atvinnuleysi samkvæmt upplýsingum frá félagsmálaráðuneyti. Hins vegar er um að ræða vinnumarkaðskönnun Hagstofunnar. Fyrstu 3 mánuði ársins 1993 var hlutfall atvinnulausra orðið 5,4% af áætluðum mannafla samkvæmt skráningu félagsmálaráðuneytisins en 5,2% af þeim sem eru á vinnumarkaði samkvæmt vinnumarkaðskönnun Hagstofu Íslands í marslok 1993. Í könnun Hagstofunnar er byggt á úrtakskönnun samkvæmt aðferð Alþjóða vinnumálastofnunarinnar en sú aðferð er notuð í nágrannalöndum okkar. Gera má ráð fyrir að nokkur mismunur geti komið fram með þessum tveim aðferðum. Þannig er óvíst að þeir sem ekki eiga rétt að atvinnuleysisbótum komi allir fram í skráningu félagsmálaráðuneytisins.

Ef lítið er til ársins 1987 kemur fram að ársverkum hefur fækkað um 4.000 frá 1987-1990. Telja má víst að lítil breyting hafi orðið frá 1990. Ef tekið er tillit til áætlaðs fjölda nýliða á vinnumarkaði frá 1987 til 1990 sem er um 4.500-5.000 manns er ljóst að verulegur fjöldi fólks hefur horfið af

Byggðastofnun

vinnumarkaði undanfarin ár og atvinnuframboð því minnkað mun meira en atvinnuleysistölur gefa til kynna.

Atvinnuþátttaka þeirra sem unnu meira en fjórðung úr ári var 78% af aldurshópnum 15-74 ára árið 1990. Á landsbyggðinni var hlutfallið um 81,4% en 75,5% á höfuðborgarsvæðinu. Hlutfall þeirra sem unnið höfðu einhverjar vinnuvikur var 94,2% af aldurshópnum 15-74 ára á landinu öllu. Í vinnumarkaðskönnun Hagstofunnar frá í nóvember 1992 var hlutfall þeirra sem höfðu vinnu af áætluðum fjölda 16-74 ára 79%.

Aukning atvinnuleysis að undanfögnu vekur þá spurningu hvort líta beri á atvinnuleysið sem skammtímavandamál líkt og raunin varð árin 1967 og 1968 eða hvort búast megi við langvarandi atvinnuleysi af svipaðri stærðargráðu og hefur verið í mörgum nágrannalöndum okkar. Um þetta er fjallað nánar aftar í þessum kafla.

3.2.1 Sjávarútvegur

Mannafli við fiskveiðar var 6.750 ársverk árið 1990, þar af voru ársverk kvenna 430. Fjölgun frá árinu 1985 er um 1.700 ársverk. Mannafli við fiskvinnslu var 7.560 ársverk. Þar af voru 3.420 unnin af konum. Starfsfólki í fiskvinnslu hefur fækkað jafnt og þétt frá árinu 1985, samtals um tæplega 1.900 ársverk.

Hlutfall sjávarútvegs á vinnumarkaði einstakra landsvæða er mismikið (mynd 11). Hæst er það í V-Barðastrandarsýslu, Vestmannaeyjum og á Reyðarfjarðarsvæðinu. Ef skoðaðar eru tölur fyrir einstök sveitarfélög kemur í ljós að hlutfall sjávarútvegs á vinnumarkaði fer yfir 60%. Um 85% af verðmæti bolfiskafla (annars en sjófrysts fisks) sem fer til vinnslu eða á innlenda fiskmarkaði kemur á land utan höfuðborgarsvæðisins (mynd 11). Til þess að gefa fullnægjandi lýsingu á hlut sjávarútvegsins þarf mun ítarlegri upplýsingar en hér eru gefnar. Mikilvægar fisktegundir, svo sem síld, loðna, humar og rækja, dreifast mjög misjafnlega um landið. Sums staðar er fjölbreytni í veiðum og vinnslu mikil en annars staðar er byggt á takmörkuðum fjölda tegunda og einhæfri vinnslu.

Árið 1990 var botnfiskaflinn 673 þúsund tonn, um 652 þúsund tonn árið 1991 og 585 þúsund tonn árið 1992. Hlutdeild þorsks hefur minnkað frá um 60% að meðaltali árin 1970-1979 í um 50% síðasta áratug. Í heild hefur þó orðið talsverð aukning aflaverðmætis.

Árið 1992 voru 2.160 skip og bátar við fiskveiðar. Skiptingin var þannig að utan flokka voru 49 skip. Togarar voru 88, frystitogarar 22, stærri bátar 437, loðnubátar 44 og smábátar 1.520. Í fiskvinnslu voru 499 rekstrareiningar árið 1990, þar af 97 eða 19% með yfir 20 ársverk.

Árið 1992 er áætlað að fjárfest hafi verið fyrir 4.280 milljónir í fiskveiðum en það er 58% vöxtur frá árinu 1991. Fjárfesting í fiskvinnslu var í hámarki um miðjan síðasta áratug en hefur minnkað mikið síðustu árin (mynd 12). Árið 1992 er gert ráð fyrir að fjárfesting í fiskvinnslu hafi verið um 1.400 milljónir en verði um 1.300 milljónir árið 1993.

Horfur

Framleiðsla sjávarafurða hefur ekki aukist í nokkur ár. Ekki er talið að ástand fiskistofna gefi vonir um magnaukningu í veiðum, að minnsta kosti ekki botnfiskveiðum. Þrátt fyrir það eru möguleikar á því að nýta betur tegundir sem hafa lítið verið veiddar fram að þessu og má þar nefna búra, úthafskarfa, gulllax og háf. Einnig má nefna aðrar tegundir sjávardýra svo sem ígulker og kúfisk. Ýmis sóknarfæri eru innan sjávarútvegsins að því er varðar vinnslu sjávarafna en miklar framfarir hafa orðið á undanfögnu árum í bættri nýtingu hráefnis og öflun nýrra markaða fyrir hinar fjölbreyttu afurðir

sjávarins hér við land. Verð á helstu fisktegundum hefur verið hátt undanfarin ár og ekki er búist við því að verð hækki almennt á mörkuðum okkar næstu árin. Jafnvel getur reynst erfitt að selja ýmsar afurðir, svo sem síld, á því verði sem krafist hefur verið fram að þessu. Á árinu 1993 hefur verð á mörgum mikilvægum sjávarafurðum lækkað.

Langt er síðan ljóst varð að magnaukning í sjávarvöruframleiðslu væri takmörkunum háð. Þrátt fyrir þetta hefur fjárfesting verið með mesta móti undanfarin ár í fiskiskipaflotanum. Jafnframt eru skuldir sjávarútvegsfyrirtækja mjög miklar eða á bilinu 90-100 milljarðar króna að talið er.

Á mynd 13 sést þróun framleiðslu, mannafla og þjóðarauðs eða fjármuna í sjávarútvegi frá 1963. Fjármagnið hefur aukist mun meira en aðrir framleiðsluþættir. Því bendir allt til offjárfestingar í greininni sem kemur fram í því að fjárfesting hefur ekki skilað sér í framleiðsluaukningu. Aflasamdráttur á sinn þátt í því enda hafa fyrirtæki væntanlega ekki reiknað með því að hann yrði svo mikill sem raun er orðin á þegar ákvarðanir voru teknar um fjárfestinguna. Sumar þeirra eru þó beinlínis teknar í þeim tilgangi að bregðast við samdrætti, með vinnslu afla um borð og nýtingu fisktegunda sem enn eru utan kvóta.

Vísbending um offjárfestingu í fiskveiðum og meiri samkeppni um hráefnið gefur til kynna að á næstu árum verði gagngerar breytingar á uppbyggingu þessarar atvinnugreinar. Aðlögun að breyttum aðstæðum og hagkvæmnikröfum verður fyrst og fremst að gerast innan fyrirtækjanna sjálfra. Mikil óvissa ríkir í greininni og það er ætíð skaðlegt. Erfitt er þó að benda á hvað til greina kæmi af hálfu stjórnvalda til að draga úr þessari óvissu nema að því er varðar fyrirkomulag fiskveiðistjórnunarinnar enda hefur ríkt meiri stöðugleiki í hagkerfinu á undanförunum misserum en hingað til hefur þekkt.

Sameining og samruni fyrirtækja getur sjálfsagt komið að gagni í sumum tilvikum en smærri og sérhæfðari rekstrareiningar geta þrífist ef vel er haldið á spilunum. Á sviði markaðsmála er líklegt að dragi úr framleiðslu á lítt unninni vöru. Í staðinn kemur framleiðsla á sérhæfðum vörum fyrir ákveðna kaupendur þar sem kröfur þeirra eru þekktar í upphafi framleiðsluferilsins. Með þessum hætti er hægt að sérgreina framleiðsluna og fá stöðugra og herra verð.

Fjölgun frystitogara mun hafa talsverð áhrif á verkaskiptingu á landsbyggðinni. Æskilegt er að jafna rekstrarskilyrði á milli land- og sjófrystingar þannig að raunhæfur samanburður á hagkvæmni þessara greina sé ávallt sýnilegur. Endurskipulagning á landfrystingu getur vafalítið bætt stöðu hennar. Samt sem áður er alveg ljóst að fækkun fyrirtækja og starfa mun eiga sér stað í sjávarútvegi á landsbyggðinni í náninni framtíð.

Stjórn fiskveiða

Markmið fiskveiðistjórnunarinnar, eins og þau eru sett fram í lögum, eru verndun og hagkvæm nýting nytjastofna í hafinu við landið og að tryggja atvinnu og byggð í landinu. Þau tæki sem beitt hefur verið til að ná markmiðunum eru annars vegar stjórnun á því heildarmagni sem veitt er af helstu fisktegundum, ásamt ýmiss konar beinni stjórnun til að koma í veg fyrir veiði á smáfiski og til að tryggja eðlilega hrygningu. Hins vegar eru aðgerðir til að takmarka stærð skipastólsins en þær hafa átt sér stoð í lögum um Hagræðingarsjóð sjávarútvegsins. Stjórnkerfi sjávarútvegsins hefur enga möguleika til að hafa áhrif á það hvar fiski er landað eða hvar hann skuli unninn. Útgerðarmenn hafa heimild til þess að landa fiski hvar sem er. Eina takmörkunin sem löggjafinn hefur sett er álag á kvóta ef fiski er landað erlendis. Við sölu á skipi frá einum stað til annars hefur sveitarstjórn forkaupsrétt á skipinu og skal hún síðan bjóða útgerðaraðilum á staðnum skipið til kaups.

Í lögum um Hagræðingarsjóð voru ákvæði um að sveitarfélög gætu keypt kvóta á lágu verði af sjóðnum til þess að bregðast við straumhvörfum, eins og það var kallað, í atvinnulífi viðkomandi

staðar. Eftir að lögum um sjóðinn var breytt 1992 voru ákvæði um heimildir sveitarsjóða til kvótakaupa takmörkuð mjög. Nú hafa sveitarstjórnir heimild til að kaupa kvóta af Hagræðingarsjóði á markaðsverði en einungis að uppfylltum mjög þröngum skilyrðum.

Próunarsjóður sjávarútvegsins á að taka við hlutverki Hagræðingarsjóðs um úreldingu í fiskiskipafлотanum. Sjóðnum er einnig ætlað að taka þátt í úreldingu í fiskvinnslu. Það hlýtur að vekja athygli hversu oft lögum um þau stjórnæki hins opinbera sem ætlað er að auka hagræðingu í sjávarútvegi hefur verið breytt á undanförunum árum. Það endurspeglar að einhverju leyti þann djúpstæða ágreining sem uppi er um það með hvaða hætti eigi að standa að stjórn fiskveiða.

Viðurkennt er að fiskveiðistjórnunin hefur mikil áhrif á stöðu byggðarlaga, og þá einkum þeirra sem byggt hafa afkomu sína í verulegum mæli á sjávarútvegi. Þau byggðarlög eru viðkvæmust sem byggt hafa á einhæfum veiðum og vinnslu, einkum ef um er að ræða eitt eða tvö fyrirtæki. Eins og þegar hefur verið á minnst standa nú yfir verulegar breytingar á sjávarútveginum sem í sumum tilvikum leiða til mikillar uppstokkunar og endurskipulagningar. Fyrirtækjum fer fækkandi og stjórnvöld stefna að því að þeim fækki enn. Stjórnvöld geta ekki látið sér standa á sama um það hvernig þessar umfangsmiklu breytingar koma niður á einstökum byggðarlögum.

3.2.2 Landbúnaður

Mannafli

Ársverkum í landbúnaði hefur fækkað jafnt og þétt frá upphafi áttunda áratugarins. Fækkunin hefur verið um 2% á ári að meðaltali. Hlutdeild landbúnaðar af heildarvinnuafla lækkaði á sama tímabili úr 10% í 5%. Hluttur landbúnaðar í mannafla er langhæstur í Dalasýslu og A-Barðastrandarsýslu en þar næst í V-Skaftafellssýslu og Rangárvallasýslu (mynd 14).

Árið 1990 töldust 6.164 ársverk í landbúnaði samkvæmt Atvinnuvegaskýrslu Þjóðhagsstofnunar. Þar af voru 5.483 í hefðbundnum landbúnaði en 681 í öðrum greinum landbúnaðar, flest í garðyrkju og ylrækt eða 425. Við alifuglabú töldust 138 ársverk, 36 við svínabú og 40 við loðdýrabú. Veiði í ám og vötnum og fiskirækt heyrir undir landbúnað frá sjónarmiði opinberrar stjórnsýslu. Þar voru 321 ársverk árið 1990. Að meðtalinni þessari atvinnugrein voru ársverk í landbúnaði 6.485.

Ársverk í atvinnugreinum sem byggjast að verulegu leyti á úrvinnslu landbúnaðarafurða voru 2.428. Hér er um að ræða slátrun og kjötiðnað (1.145 ársverk), mjólkuriðnað (652), ullarþvott, spuna og vefnað (143), prjónavöruframleiðslu (227), sútun og aðra verkun skinna (261). Tölur um ársverk við þjónustu sem beint er bundin landbúnaðinum eru yfirleitt ekki sérgreindar.

Framleiðsla

Vergar þáttatekjur í landbúnaði voru 3,1% af tekjum á landinu árið 1989. Haustið 1992 var sauðfé 487.000 og hafði fækkað um 45% frá árinu 1978 þegar sauðfjáreign náði hámarki eða 891.000. Kindakjötsframleiðslan hefur minnkað á þessu tímabili úr 16.000 tonnum í 9.000 tonn. Þá er með talið áætlað magn á heimteknu kjöti. Neysla á kindakjöti hefur dregist saman á þessu árabili. Samtímis samdrætti í framleiðslu og neyslu kindakjöts hefur framleiðsla og neysla annarra kjöttegunda aukist, það er nautakjöts, svínakjöts, alifuglakjöts og hrossakjöts (mynd 15).

Mjólkurkúm fækkaði um 6.000 frá hámarki 1978 til 1992 eða um 17%. Innvegin mjólk hefur minnkað með nokkrum sveiflum, var 120 milljónir lítra árið 1978 og 116 milljónir lítra árið 1985 en um 103 milljónir lítra árið 1981 og 100 milljónir lítra árið 1992.

Byggðastofnun

Frá 1980 hefur mjólkurinnleggjendum fækkað úr 2.201 í 1.554 árið 1991 eða um 29%. Á sama tíma hefur mjólkumeysla á mann minnkað um nálega 10% en árleg heildarneysla verið mjög svipuð eða um 100 milljónir lítra.

Eftir öra fjölgun ársverka í mjólkuriðnaði á sjöunda áratugnum hefur dregið úr vexti í þeirri grein. Frá 1980-1990 fjölgaði ársverkum um 88 eða 16%. Framleiðniþróun vinnuafls hefur verið óhagstæð þannig að vinnuafli hefur vaxið mun hraðar en vergar þáttatekjur (mynd 16).

Fjárfesting

Mynd 17 sýnir fjárfestingu í landbúnaði undanfarnin ár. Fjárfesting í hefðbundnum landbúnaði, öðrum en fiskeldi og loðdýrarækt hefur farið minnkandi en er þó enn töluverð miðað við umfang landbúnaðarins í þjóðarframleiðslu. Fjárfesting í vinnslustöðvum landbúnaðarafurða náði hámarki árið 1985 en hefur dregist verulega saman síðan. Á myndinni má einnig sjá tvær fjárfestingarbylgjur. Sú stærri er í fiskeldi og náði hámarki árið 1988 en þá var fjárfest í greininni fyrir 1.900 milljónir á verðlagi 1993. Þarna er ekki talið með það fjármagn sem bundið var í eldisfiskinum sjálfum. Fjárfesting í loðdýrarækt náði hámarki árið 1989 og varð yfir milljarður. Í báðum þessum greinum er fjárfesting nú fallin niður í því sem næst ekki neitt.

Loðdýrarækt

Staða loðdýraræktarinnar er ennþá mjög veik. Ársverk voru flest í greininni 95 árið 1986 en árið 1990 voru aðeins skráð 30 ársverk. Í nýlegri skýrslu um stöðu loðdýraræktar kemur fram að árið 1991 voru starfandi 101 loðdýrabú á landinu en þau voru flest 260. Í ársbyrjun 1992 voru ásettar minkalæður 34.000 og refalæður 5.000. Áætlað brúttóverðmæti framleiðslunnar var 231 m.kr. Mikill samdráttur hefur verið framleiðslu loðskinna í heiminum. Þannig voru framleidd 42 milljónir minkaskinna árin 1988-1989 en þau verða 24 milljónir árin 1992-1993. Þrátt fyrir þetta er óvíst hvort verðið hækkar. Framleiðsla fóðurstöðva hefur dregist saman úr 28-30 þúsund tonnum í 11 þúsund tonn. Skuldastaða greinarinnar er enn það erfið að hún hefur ekki möguleika á að standa undir afborgunum og vaxtagreiðslum að óbreyttum rekstraraðstæðum. Hráefniskostnaður fóðurstöðva hefur hækkað og erfitt að afla þess auk þess sem flutningskostnaður hefur aukist.

Horfur í landbúnaði

Ástand og horfur í hefðbundnum landbúnaði næstu fjögur árin mótast að mestu leyti af búvörusamningum þeim sem í gildi eru. Jafnframt verður að taka mið af samningnum um evrópska efnahagssvæðið - EES og hugsanlegum niðurstöðum samningaviðræðanna, sem fram fara innan GATT um aukið frelsi í viðskiptum með landbúnaðarafurðir.

Búvörusamningurinn frá 11. mars 1991 felur í sér um þriðjungs samdrátt í heildartekjum sauðfjárræktar, sem fyrst kemur fram af fullum þunga á árinu 1994. Ljóst er að fækkun framleiðenda síðastliðin tvö ár er mun minni en svarar til þessa tekjusamdráttar, sem hlýtur að leiða til mikilla fjárhagserfiðleika í greininni ef ekki tekst að skapa ný atvinnutækifæri til stuðnings við þann búskap sem fyrir er. Þær byggðir sem mest byggja á sauðfjárrækt eru veikastar fyrir þessum breytingum, en einmitt í mörgum þeirra virðast möguleikar til annarrar atvinnu vera hvað minnstir.

Í mjólkurframleiðslunni hefur orðið mun örrari þróun í þá átt að færa framleiðsluna á færri hendur í stærri og sterkari einingar. Aðlögun að innanlandsmarkaði í kjölfar búvörusamnings fól í sér 5% samdrátt í framleiðslu, og innanlandsmarkaður fyrir mjólkurafurðir er tiltölulega stöðugur.

Samningurinn um EES snertir búvöruframleiðslu einungis á mjög takmörkuðum sviðum. Annars vegar heimilar hann frjálstan innflutning á vissum sýrðum mjólkurvörum og smjörlíki með 10-15% mjólkurfitu. Á þessar vörur verða lögð gjöld sem jafna eiga að fullu verðmismun hráefnanna, þannig að verðsamkeppnin mun snúa að mjólkuriðnaðinum. Nauðsynlegt er að fram fari hagræðing í þeirri grein, og ekki er um það deilt að til þess er verulegt svigrúm, auk þess sem fjámunir eru til staðar til að greiða fyrir úreldingu og hagræðingaraðgerðir. Þótt útilokað sé að segja fyrir um væntanlega markaðshlutdeild umsaminna mjólkurvara frá EES-löndunum, á sá innflutningur ekki að geta ógnað íslenskri mjólkurframleiðslu, ef vel er á málum haldið.

Á hinn bóginn opnar tvíhliðasamningur við EB fyrir tollalausan innflutning á vissum blómum og grænmetistegundum yfir vetrarmánuðina. Sá samningur mun þrengja vaxtamöguleika ylræktar og skapar nokkra óvissu um stöðu blómaframleiðenda hér á landi.

Þau drög að nýjum GATT-samningi, sem fyrir liggja, gera ráð fyrir frjálsum innflutningi allra búvara, sem heilbrigðisreglur koma ekki í veg fyrir. Þetta þýðir í raun, að innflutningur yrði frjálur á mjólkurvörum, unnum kjötvörum og garðyrkjuafurðum. Fullir verndartollar yrðu lagðir á í upphafi en færðu síðan stíglækkandi. Þó er gert ráð fyrir takmörkuðum innflutningi, þ.e. 3-5% af heildarneyslu á hverjum vöruflokki, með lágum tollum.

Að mati Þjóðhagsstofnunar gæti GATT-samningurinn samkvæmt þessum drögum haft það í för með sér, að íslensk búvöruframleiðsla tapaði 5-6% markaðshlutdeild til aldamóta. Fullkomin óvissa ríkir nú um framhald GATT-samninganna; hvort eða hvenær takist að ljúka þeim, en engu að síður verður að miða stefnu og aðgerðir í landbúnaðarmálum við það að búa atvinnugreinina undir aukna erlenda samkeppni á komandi árum. Það mun fara eftir því hvernig einstakir bændur og samtök þeirra halda á málum hverjar afleiðingarnar verða. Hins vegar skiptir einnig miklu máli hvernig stjórnvöld halda á þeim heimildum sem þessir samningar fela í sér um álagningu jöfnunartolla.

Sá samdráttur, sem þegar er orðinn í framleiðslu sauðfjárafurða og mjólkur þýðir í raun fækkun um a.m.k. 700-1.000 ársverk í þessum greinum, sem aðallega bitnar á sauðfjárþændum. Horfur eru á því, að neysla á kindakjöti sé enn að dragast saman. Samkvæmt ákvæðum búvörusamnings er opinber stuðningur við sauðfjarræktina beint tengdur sölu kindakjöts hér innanlands og minnkar því með minnkandi neyslu. Gildandi framleiðslutakmarkanir ýta undir framhjá sölu og grafa þannig undan atvinnugreininni. Þar sem sauðfjarrækt er helsti hornsteinn byggðar á stórum landsvæðum er nauðsynlegt að taka málefni hennar til sérstakrar skoðunar m.a. með tilliti til einstakra byggðarlaga og þess hvort framleiðslustýringin sé orðin greininni beinlínis skaðleg.

Á hinn bóginn er nú unnið að markaðsöflun erlendis fyrir dillkakjöt á nýjum forsendum, sem felast í því að leita sérmarkaða fyrir sjaldgæfa gæðavöru. Slíkt starf tekur tíma, og árangurinn er óviss, en óforsvaranlegt er að láta ekki á það reyna hvaða möguleikar kunni að vera fyrir hendi.

Á undanförunum árum var einkum horft til loðdýraræktar, fiskeldis og ferðaþjónustu til nýrrar atvinnusköpunar í sveitum. Framtíð loðdýraræktar er í fullkominni óvissu. Ljóst er þó, að ekki er raunhæft að reikna með auknum mannafla við þá grein á næstu fjórum árum, enda þótt markaðsaðstæður kynnu að lagast.

Það sama á við um fiskeldið. Þar eru vissulega taldir vera vaxtamöguleikar í framtíðinni, ekki síst í bleikjueldi, sem getur hentað vel í sumum sveitum. En þessi starfsgrein er enn í mótun og mun ekki taka við stóruknum mannafla á allra næstu árum.

Byggðastofnun

Fyrirliggjandi upplýsingar um ferðaþjónustu bænda sýna að greinin þolir ekki miklar fjárfestingar. Hinsvegar virðast vera möguleikar fyrir aukna starfsemi á þessu sviði í sumum héruðum og víða hægt að auka þá með aðstöðu til útivistar og tómsundaiðkunar sem laðar ferðafólki að.

Hrossarækt og hestamennska hefur eflst mjög á undanförunum árum og veitt aukna atvinnu. Góðar horfur eru á því að sú þróun geti haldið áfram.

Burðarás í strjálbýli

Landbúnaðurinn er burðarás byggðar í strjálbýli. Ef samdráttur framleiðslunnar helur áfram án þess að ný starfsemi komi í staðinn verður eigi komist hjá því að skörð myndist í byggðina. Áhrif samdráttar á síðustu árum eru eigi enn komin fram til fulls, sumpart vegna tryggðar fólks við staðfestu sína og umhverfi en sumpart vegna þess að ekki er að neinu öðru að hverfa. Því er nauðsynlegt að leita allra leiða til að greiða fyrir sölu á framleiðslu bænda svo eigi þurfi enn að skerða hana. Jafnframt þarf að nýta þá möguleika sem felast í fjölbreyttu náttúrufari og hlunnindum til tekjuöflunar, m.a. með þjónustu við ferðamenn og aðra sem vilja sækja hollustu til útivistar. Störfum í landbúnaði á ennfremur að geta fjölgað nokkuð við landgræðslu og skógrækt.

Landbúnaðurinn verður seint metinn til fulls á þá vog sem mælir beinan afrakstur hans, heldur verður að hafa í huga úrvinnslugreinamar og þjónustu sem tengjast honum en einnig þýðingu hans fyrir samhengi byggðarinnar og hvílkur bakhjarl hann er þéttbýlisstöðunum hvarvetna um landið.

Fiskeldi

Í upphafi níunda áratugarins voru miklar vonir bundnar við fiskeldi hér á landi. Lagt var í mikla fjárfestingu í laxeldi. Árangur á þessu sviði hefur orðið mun minni en til stóð. Árið 1981 voru skráð 46 ársverk í vatnaveiði og fiskirækt. Fjölgunin næstu ár var ör og voru 353 ársverk í greininni árið 1989 en 314 árið 1990. Útflutningur á laxi og silungi hundraðfaldaðist frá 1980 til 1991 eða úr 25 tonnum í 2.571 tonn árið 1991. Verðlag á laxi tók að lækka árin 1987-1988 og féll um 35% frá árinu 1987 til 1991. Fram hefur komið að framleiðsla fiskeldisstöðva hefur verið fjórðungur eða þriðjungur, af því sem ætla mætti miðað við eldisrými.

Einsýnt er að fiskeldisstöðvar geti ekki greitt aftur stofnkostnað en hann er vart undir 10 milljörðum króna á verðlagi 1992. Stór hluti þeirrar fjárfestingar er tapaður og verulegur hluti hennar nú í eigu opinberra sjóða. Fáar eða engar stöðvar eru reknar með hagnaði og rekstrartekjur hafa ekki dugað fyrir breytilegum kostnaði.

Fyrirsjáanleg er mikil aukning á eldi sjávardýra í heiminum á næstu árum og áratugum. Eftirspurn eftir fiskafurðum mun vaxa en framboð á veiddum fiski tæpast. Því mun nær öll aukning í framboði fiskmetis til mannelis verða úr fiskeldi. Ísland hefur verulega möguleika á þessu sviði. Auk eldis á laxi og silungi er einkum horft til kaldsjárvartegunda, eins og lúðu, þorsks og hlýra. Þá kunna að vera möguleikar á eldi skeldýra eins og sæeyra enda nýta þau innlenda fæðu auk þess sem jarðhiti er nauðsynlegur.

3.2.3 Iðnaður og byggingarstarfsemi

Iðnaður hefur lítið vaxið á landinu síðustu árin. Ársverk á landinu öllu voru rúmlega 15.610 árið 1990, þar af um 5.900 á landsbyggðinni. Hluttur iðnaðar í mannafla er ekki einhlítur mælikvarði á mikilvægi hans í þjóðarbúskapnum. Frá 1980 til 1990 hefur þannig orðið 12% aukning á framleiðslu í iðnaði enda þótt notkun vinnuafis hafi dregist saman um tæp 3% á sama tímabili. Framleiðsla iðnaðarins

Byggðastofnun

aflar um 12% af öllum gjaldeyristekjum og markaðshlutdeild margra iðnaðarvæðinga sem framleiddar eru hérlendis er um helmingur af neyslu. Hún hefur þó farið minnkandi.

Fjárfesting í iðnaði hefur verið um fimmtungur af heildarfjárfestingu atvinnuvegganna á undanföllum árum og hefur hlutdeild iðnaðarinnar farið heldur minnkandi. Fjárfesting í byggingum hefur dregist saman, einkum eftir 1987 en fjárfesting í vélum og tækjum aukist þótt með sveiflum hafi verið. Er hún hin síðari ár meiri en í byggingum.

Þróun atvinnu í einstökum greinum iðnaðarinnar er sýnd á mynd 18.

Á síðasta áratug bætti matvæðing iðnaður (annar en fiskiðnaður) við sig mannafla en þessi grein er fjölmennasta iðngrein landsbyggðarinnar. Einnig hefur verið vöxtur í pappír iðnaði, nánar tiltekið í prentun og útgáfustarfsemi. Verulegur samdráttur hefur aftur á móti orðið í vefjar- og trjávæðing iðnaði. Þá hefur orðið samdráttur í málm- og skipasmíði en sú iðngrein er þó enn sú næst stærsta á landsbyggðinni.

Erfitt hefur reynt að efla nýjar iðngreinar hér á landi til þess að taka að hluta við hlutverki sjávarútvegs í útflutningi. Ef lítið er til ársins 1977 var útflutningur iðnaðarvæðinga annarrar en stóriðju og lagmetis um 28% af iðnaðarvæðingum alls. Þá var meirihlutinn ullarvæðingur og skinn hvers konar. Hlutur iðnaðarvæðinga annarrar en stóriðju og lagmetis jókst í um 30% árið 1991. Hlutur ullar og skinna hefur minnkað mikið en nokkrar nýjar útflutningsgreinar, aðallega tengdar sjávarútvegi, hafa náð fótfestu. Sumar af þessum nýju greinum eru á landsbyggðinni.

Horfur í nánustu framtíð eru heldur slæmar samkvæmt könnunum Landssambands iðnaðarmanna. Samdráttur á árinu 1992 er talinn verða um 6% í starfsmannahaldi og veltu. Ekki er fyrir sjáanleg veruleg aukning á ársverkum í almennum iðnaði að svo stöddu. Tímasetning byggingar álvers er óviss og því óvarlegt að treysta á þá framkvæmd til þess að efla iðnað.

Stærri þéttbýlisstaðir á landsbyggðinni þurfa ekki að hafa minni möguleika en höfuðborgarsvæðið til þess að koma upp iðnaði. Vinna þarf skipulega að því að laða að fyrirtæki og efla frumkvæði heimamanna.

Byggingariðnaður

Ársverk í byggingariðnaði á landinu voru um 11.700 árið 1990. Á landsbyggðinni voru þau 5.245 það ár. Almennur byggingariðnaður hefur vaxið jafnt og þétt allan níunda áratuginn. Opinberar framkvæmdir hafa hins vegar litið áttar dregist saman en þær fylgja virkjanaf framkvæmdum og öðrum stórf framkvæmdum að verulegu leyti.

Horfur í almennum byggingariðnaði ráðast að verulegu leyti af húsnæðismálum. Á mynd 19 sést hvemig fullgerðar íbúðir hafa skipst á milli höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðarinnar frá árinu 1981. Þar endurspeglast sú íbúðarþróun sem gerð hefur verið að umtalsefni fyrir í þessari skýrslu. Fjöldi fullgerðra íbúða á höfuðborgarsvæðinu hefur verið um og yfir 1.000 á ári hverju. Fjöldi fullgerðra íbúða á landsbyggðinni hefur dregist saman ár frá ári þrátt fyrir töluvert átak í gerð félagslegra íbúða.

Samkvæmt íbúðaspá Byggðastofnunar er talið að þörf á nýbyggingum á landinu öllu verði milli 1.400-1.500 á ári. Á landsbyggðinni er talan milli 3-600 íbúðir árlega eftir því hvernig búferlaf lutningar þróast. Verði ekki af byggingu álvers og virkjanaf framkvæmdum í Fljótsdal er ekki að vænta neinnar aukningar í opinberum framkvæmdum á næstu árum nema sérstaklega verði ráðist í nýjar framkvæmdir til þess að draga úr fyrirsjáanlegu atvinnuleysi. Stjórnvöld tilkynntu haustið 1992 að vegaf framkvæmdir verði auknar eða þeim flýtt frá fyrri áætlunum í þessu skyni.

3.2.4 Verslun, samgöngur og einkaþjónusta

Verslun

Mannaflí við verslun á landinu öllu var tæplega 15.000 ársverk árið 1990. Hafði hann vaxið um 2.700 ársverk frá árinu 1981. Á landsbyggðinni hefur mannaflí við verslun vaxið úr um 4.000 ársverkum árið 1981 í rúmlega 4.600 árið 1990. Heildverslun á landinu öllu óx úr 5.159 ársverkum árið 1981 í 6.949 árið 1990. Á landsbyggðinni hefur heildverslun vaxið úr um 700 ársverkum í tæp 1.100 á tímabilinu. Störfum við smásöluverslun á landinu öllu hefur fjölgað á þessu tímabili úr 7.057 í 7.968 ársverk árið 1990 eftir að hafa náð hámarki á árunum 1987/88 þegar unnin voru nær 9.000 ársverk í greininni. Störf við smásöluverslun á landsbyggðinni voru um 3.300 árið 1981. Þau náðu hámarki 1987 og fóru þá í 4.200 ársverk en hefur síðan fækkað og voru tæp 3.600 ársverk árið 1990.

Vegar þáttatekjur hafa vaxið meira en mannaflí í smásöluverslun á landinu öllu en heildverslun staðið í stað. Fækkun ársverka í smásöluverslun á landsbyggðinni gæti því verið merki þess að framleiðniaukning hafi átt sér stað en ekki að minni þjónusta standi til boða.

Telja má að verslunin sé mjög háð íbúabreytingum og almennu árferði. Ekki er hægt að gera ráð fyrir því að ársverkum fjölgi í þessari atvinnugrein á næstu árum enda hefur framleiðni aukist og ekki er gert ráð fyrir auknum mannfjölda. Hins vegar er spurning hvaða áhrif bættar samgöngur hafa á verslun. Gera má ráð fyrir að grundvöllur fyrir stórmarkaði batni með stærri þjónustusvæðum samfara bættum samgöngum og það gæti þýtt meiri framleiðni og þar með sparnað í mannahaldi á næstu árum.

Á næstu árum má búast við tökuverðum skipulagsbreytingum í verslunarrekstri. Reikna má með því að milliliðum í verslunarþjónustu fækki vegna þess að stórverslanir flytji vörur inn sjálfar. Aukið frelsi samfara EES-samningnum mun flýta fyrir þeirri þróun sem þegar er hafin í þessum efnum. Þá er tæknivæðing, einkum á sviði tölvuvinnslu og fjarskipta að valda verulegum breytingum í þessum greinum.

Í hagtölum er ekki hægt að greina sundur upplýsingar um fjárfestingu í verslunar- og skrifstofuhúsnæði og gistihúsum. Fjárfesting í þeim flokki óx samfelld árið frá ári allan níunda áratuginn til ársins 1987 en það ár nam hún 5,7 milljörðum á verðlagi ársins 1993. Síðan hefur dregið stöðugt úr fjárfestingu og er áætlað að hún verði 3,5 milljarðar árið 1993.

Ferðaþjónusta, veitinga- og hótélrekstur

Þessi grein hefur vaxið hratt á landsbyggðinni undanfarin ár. Árið 1981 voru skráð 554 ársverk í greininni en 1.204 árið 1990. Sennilega er mun meira vinnuframlag í greininni m. a. vegna þess að ársverk í ferðaþjónustu bænda sem í mörgum tilvikum eru hlutastörf eru ekki talin með eftir því sem næst verður komist. Ferðaþjónusta bænda er ört vaxandi atvinnu- eða aukabúgrein sem vissulega opnar nýja möguleika til verðmætasköpunar á landsbyggðinni.

Fjöldi erlendra ferðamanna sem kemur til landsins hefur vaxið jafnt og þétt síðustu ár. Þeir voru 113.529 árið 1986 en 143.413 árið 1991 sem er um 26% aukning á 5 árum. Samkvæmt mati Þjóðhagsstofnunar voru unnin um 6.000 ársverk í ferðaþjónustu árið 1991 og heildartekjur af erlendum ferðamönnum töldust vera 12,5 milljarðar króna. Samt sem áður er atvinnugreinin sveiflum háð.

Vöxtur í ferðaþjónustu ætti að geta orðið talsverður á næstu árum en þá verður að vera hægt að bjóða upp á samkeppnisfært verð á gistingu, mat og þjónustu. Búast má við harðnandi samkeppni

Byggðastofnun

um ferðamenn í heiminum og við því verður að bregðast. Verðsamkeppni er vafalaust hluti af samkeppni í ferðamannþjónustu. Fyrir landsbyggðina gæti þjónusta við ferðamenn verið mjög vaxandi atvinna. Ekki er aðeins unnt að hafa atvinnu af þjónustu við erlenda ferðamenn heldur eru einnig víða möguleikar á að draga að innlenda ferðamenn. Bættar vegasamgöngur, m.a. með hringtengingum svæða eru ein forsenda fyrir því að svo geti orðið.

Önnur þjónusta

Ársverkum í þjónustu við atvinnurekstur, banka- og tryggingastarfsemi hefur fjölgað ört á landsbyggðinni eins og á höfuðborgarsvæðinu síðasta áratug. Vöxturinn er um 800 ársverk eða 59% frá upphafi til loka áttunda áratugarins. Vöxturinn á höfuðborgarsvæðinu var heldur meiri eða um 3.000 ársverk (67%). Ýmis einkaþjónusta hefur einnig eflst á landsbyggðinni. Frá upphafi áratugarins til loka var viðbótin um 400 ársverk eða 27%. Á höfuðborgarsvæðinu var aukningin meiri eða 1.200 ársverk (37%). Vöxtur í þjónustugreinum er eitt helsta einkennið á hagþróun nútímans og tengist þéttbýlismyndun. Vöxtur í mörgum þjónustugreinum innan einkageirans fylgir mannfjöldapróun að miklu leyti og frá því sjónarmiði eru ekki líkur á miklum vexti á landsbyggðinni. Hins vegar eru vaxtarmöguleikar verulegir í mörgum þjónustugreinum, svo sem tölvu- og gagnaþjónustu við atvinnurekstur, sem geta verið á landsbyggðinni. Forsenda fyrir vexti þeirra er þó í mörgum tilvikum sú að sterkir þjónustukjarnar nái að myndast.

Samgönguþjónusta

Ársverk í samgöngum sem skiptast í flutningastarfsemi og starfsemi Pósts og síma hafa staðið í stað á áttunda áratugnum og verið um 2.800 ársverk. Í þessum greinum hefur verið um 12% vöxtur á höfuðborgarsvæðinu. Þrátt fyrir það að fjölgun ársverka hafi verið lítil hafa verið miklar framfarir undanfarin ár í samgöngumálum, svo sem vegna vegagerðar, og í fjarskiptamálum, til dæmis með lagningu ljósleiðara um landið. Ekki eru líkur á því að ársverkum fjölgi í þessum greinum á næstunni.

3.2.5 Opinber þjónusta

Milli áranna 1985 og 1990 fjölgaði ársverkum hjá opinberum aðilum um tæp 4.000. Mest hefur aukningin orðið í skólakerfinu á höfuðborgarsvæðinu (mynd 20). Samdráttur hefur orðið í fjölda starfsmanna í grunnskólum á landsbyggðinni. Er það í samræmi við tilfærslu nemenda í landinu. Fækkað hefur í stjórnarsýslu og skyldum greinum á höfuðborgarsvæðinu.

Hlutur hins opinbera í atvinnulífi er nokkuð mismunandi eftir landsvæðum (mynd 21). Hæst er hlutfall hins opinbera á höfuðborgarsvæðinu þar sem nær þriðji hver starfandi maður vinnur í þágu þess. Næst hæst er þetta hlutfall á Fljótsdalshéraði. Hlutfallið er lægst í fámennustu byggðunum. Suðurnes hafa þá sérstöðu, vegna nálægðar við höfuðborgarsvæðið, að þar er hlutfall hins opinbera á vinnumarkaði mjög lágt. Ársverk í opinberri þjónustu hafa aukist í sama mæli á landsbyggðinni og á höfuðborgarsvæðinu frá upphafi til loka áttunda áratugarins, um rúm 2.000 ársverk (30%).

Líklegt er að nú dragi mjög úr hinum öra vexti sem verið hefur í opinberri þjónustu og stjórnarsýslu. Þegar hefur verið gripið til sparnaðaraðgerða á sviði heilbrigðisþjónustu.

Það er einna helst á sviði félagslegrar þjónustu sem vænta má verulegrar aukningar. Þannig eru til dæmis uppi áform um að auka þjónustu við fatlaða á næstu árum. Sú þjónusta verður að öllum líkindum dreifð um landið vegna þeirrar stefnu að þjónusta fatlaða í litlum stofnunum eins og sambýlum. Líklegt er að störfum við framhaldsskóla á landsbyggðinni muni fjölga eitthvað á næstu árum en þá á kostnað sams konar starfa á höfuðborgarsvæðinu.

3.3 Samgöngur

Miklar samgöngubætur hafa átt sér stað að undanfögnu hér á landi og hefur verið fjárfest verulega í samgöngumannvirkjum. Áratuginn 1982-1991 nam þessi fjárfesting samtals um 86 milljörðum króna á núverandi verðlagi. Þar af fóru 22 milljarðar króna til vegaframkvæmda. Samgöngubætur breyta forsendum fyrir búsetu hér á landi í veigamiklum atriðum.

Taka má dæmi af sjávarútveginum í þessu sambandi. Á árum áður var sjávarútvegurinn því sem næst óháður samgöngum á landi. Hann fékk aðföng sín á sjó og flutti afurðirnar á markað með sama hætti. Á síðustu árum hefur þetta gjörbreytt. Nú er sjávarfang flutt til vinnslu svo að segja um landið þvert og endilangt. Afurðum sjávarútvegs er einnig safnað saman landveginn á stærri hafnir til útflutnings. Sjávarútvegurinn er að verða mun háðari samgöngum á landi en hann var áður fyrr.

Samgöngubætur hafa einnig mikilvæg áhrif á öðrum sviðum. Brýr yfir Öfundar- og Dýrafjörð hafa gjörbreytt aðstæðum í viðkomandi byggðum. Þar með breytist grundvöllur fyrir þjónustu, vinnusókn, rekstri stofnana og svo framvegis.

Framkvæmdir í einstökum þáttum samgöngukerfisins hafa áhrif á notkun annarra þátta þess. Fyrst og fremst er um það að ræða að vegaframkvæmdir hafa dregið úr mikilvægi annarra þátta samgöngukerfisins. Þjónustusvæði höfuðborgarinnar um landveg hefur farið stækkandi á undanfögnu árum vegna bættra samgangna á landi. Þetta hefur jafnframt bætt sóknarfæri landsbyggðarinnar til að framleiða vörur með markað á höfuðborgarsvæðinu. Ekki er lengur rekið áætluarflug til Stykkishólms og Blönduóss og það á undir högg að sækja víðar. Annars staðar á landinu hefur hið sama verið að gerast. Vegaframkvæmdir hafa einnig dregið úr þörf fyrir vöruflutningahafnir (mynd 22). Þessar breytingar gera samræmingu milli einstakra þátta nauðsynlegri en nokkru sinni fyrr.

3.3.1 Vegakerfi

Vegir voru 11.291 km hinn 1. janúar 1992 og eru þjóðvegir í þéttbýli og fjallvegir ekki taldir með. Þjóðvegir voru 8.249 km og skiptust í þjóðbrautir 4.167 km og stofnbrautir 4.082 km. Sýsluvegir voru 3.042 km.

Hringvegurinn, þjóðvegur 1, er 1.395 km að lengd og hefur verið lagt bundið slitlag á 970 km eða 70%. Í árslok 1992 var bundið slitlag á 2.517 km af þjóðvegakerfinu. Þá var bundið slitlag á þjóðveginum nánast frá Vík í Mýrdal vestur og norður um land til Húsavíkur. Vegalengdin þar á milli er 710 km og eru 675 km eða 95% með bundnu slitlagi. Vegakerfi landsins er sýnt á mynd 22.

Frá Brú í Hrutafirði um Strandir til Ísafjarðar eru 340 km, þar af eru 137 km með bundnu slitlagi eða 40% en af leiðinni milli Ísafjarðar og Reykjavíkur um Djúp og Strandir eru 62% með bundnu slitlagi. Enn á eftir að leggja bundið slitlag á 425 km hringvegarins og yfir 200 km á veginn til Ísafjarðar.

Það sem skiptir meginmáli fyrir þróun einstakra byggðarlaga er hvernig samgöngur eru innan þess og við höfuðborgarsvæðið. Á undanfögnu árum hafa orðið verulegar vegabætur sem auðvelda þjónustu þéttbýlisstaða við þjónustusvæði sín. Að vísu á enn víða eftir að hækka vegi og tryggja samgöngur. Á örfáum stöðum eru eftir meiri háttar framkvæmdir sem stækka þjónustusvæði svo verulegu máli skiptir sem ekki hafa þegar verið ákveðnar. Í vegakerfinu öllu munu vera eftir framkvæmdir fyrir um 80 milljarða króna. Umfangsmestu framkvæmdirnar sem eftir er að ráðst í eru gatnagerðarverkefni á höfuðborgarsvæðinu og jarðgöng, einkum á Austfjörðum.

Byggðastofnun

Vegaþjónusta skiptir verulegu máli fyrir öll afnot af vegakerfinu. Vegagerð ríkisins reynir að skipuleggja snjómokstur eftir fyrir fram settum reglum. Í þeim er gert ráð fyrir að reynt sé eftir föngum að halda vegum opnum innan svæða. Þá er gert ráð fyrir að opna milli svæða að minnsta kosti þrisvar í viku.

3.3.2 Flugvellir

Gert er ráð fyrir að flugvellir landsins muni uppfylla þarfir Íslendinga og alþjóðakröfur þegar flugmálaáætlun sem hófst 1987 verður lokið en að því er stefnt á áratug eða árið 1997.

Búist er við aukinni ferðatíðni flugs milli stærstu staða innanlands í náinni framtíð en ekki er búist við auknum fjölda farþega.

Samkvæmt lögum nr. 31/1987 um flugmálaáætlun er flugvöllum skipt í fjóra flokka eftir lengd flugreina. Þeir eru: Áætlunarflugvellir I með 1800 m flugrein og lengri, áætlunarflugvellir II með 1200 að 1800 m flugrein, áætlunarflugvellir III með 800 að 1200 m flugrein og aðrir flugvellir og landingastaðir með allt að 800 m flugrein (mynd 23).

Rætt hefur verið um að skipta flugvöllum eftir mikilvægi í innanlandsflugi í aðalflugvöll, safnflugvelli og svæðisflugvelli (mynd 23). Samkvæmt þessari skiptingu er flugvöllurinn í Reykjavík aðalflugvöllur en flugvellirnir á Akureyri, Egilsstöðum og Ísafirði safnflugvellir. Á árinu 1992 voru alls 34 áætlunarflugvellir á landinu og er þá alþjóðaflugvöllurinn í Keflavík meðtalinn. Áætlunarflug var til 29 valla.

Gera má ráð fyrir því að mikilvægi safnflugvalla aukist og þurfa þeir því að vera vel tengdir nágrannabyggðarlögum með góðum vegum.

Mikilvægi flugsamgangna fer að nokkru eftir því hvernig einstök byggðarlög eru í sveit sett. Flokkun flugvalla eftir lengd flugreina er ekki einhlít um mikilvægi viðkomandi flugvallar. Mikilvægi flugvallar fyrir þjónustusvæði sitt má meta eftir hlutfalli farþega um flugvöllinn af íbúum í umdæminu. Sé þessari aðferð beitt voru mikilvægustu flugvellir í landinu árið 1992 í Grímsey og Vestmannaeyjum. Í Grímsey er farþegafjöldi 27 sinnum íbúatala í eygni. Í Vestmannaeyjum er fjöldinn 17 sinnum íbúafjöldinn. Þriðji í röðinni er flugvöllurinn á Ísafirði að meðtöldum flugvöllum á Þingeyri og Flateyri en flugfarþegar um þessa velli eru tæplega 8 sinnum íbúafjöldinn. Á þjónustusvæði Egilsstaða er fjöldi ferða á íbúa tæplega 7; á Gjögri, Akureyri og Patreksfirði með Bíldudal rúmlega 6 ferðir og á Höfn í Homafirði eru 5,5 flugfarþegar fyrir hvern íbúa á ári. Á öðrum flugvöllum er umferð mun minni. Samkvæmt upplýsingum Flugmálastjórnar var heildarfjöldi flugfarþega í innanlandsflugi árið 1992 2,7 sinnum fjöldi landsmanna.

3.3.3 Hafnir

Þróun í hafnamálum héraendis mun verða lík því sem verið hefur á meginlandi Evrópu, að flutningahöfnum verði skipt í aðalhafnir, sem hér yrði Reykjavík, safnhafnir og svæðishafnir fyrir viðkomandi samgöngusvæði. Aðrir flokkar hafna eru fiskihafnir, iðnaðarhafnir og ferjuhafnir (mynd 24).

Með bættum landsamgöngum milli hafna geta hafnir á sama svæði verið undir einni stjórn og þannig komist á hlutverkaskipting milli hafnanna. Með þeim hætti væri betur búið að starfi í hverri höfn og sparast frekar fé en ef allar hafnir keppa að sömu markmiðum. Stofnun svæðisbundinna hafnasamgöngum er mikilvægt skref til að ná þessu markmiði.

Byggðastofnun

Flutningar um hafnir eru inn- og útflutningur á verslunar- og iðnaðarvöru og upp- og útskipun sjávarafans. Vegna þessa þarf að tollafgreiða skip í höfnunum og eru nokkrar hafnir í landinu lögum samkvæmt aðaltollhafnir (mynd 24). Í þeim höfnum eru skip tollafgreidd en jafnframt má með heimild tollgæslustjóra tollafgreiða skip í öðrum höfnum. Reykjavíkurhöfn er langstærsta höfn landsins. Helmingur af út- og innflutningi til landsins fer um hana og hafninmar í Straumsvík og á Grundartanga að viðbætti Reykjavíkurhöfn.

Þess má vænta að bætta landsamgöngur auki hlut landflutninga á skemmri leiðum.

3.3.4 Sími og fjarskipti

Þjónustukerfi símans skiptir sífellt meira máli í jöfnun lífskjara og möguleikum til atvinnurekstrar. Á undanförnum árum hefur verið unnið markvisst að því að byggja upp stafrænt símakerfi í landinu með uppbyggingu stafrænna símsstöðva, stafrænna örbylgjusambanda og með lagningu ljósleiðara hringinn í kring um landið, sem er áætlað að ljúki árið 1994. Þessi kerfi hafa gert mögulegt að byggja upp ýmsa þjónustu, svo sem sjálfvirka farsímakerfið og háhraða gagnaflutningsnet sem gerir tölvusamskipti um allt land möguleg og jafn örugg. Ljósleiðaranetið gerir einnig mögulegt að flytja um land allt efni útvarps- og sjónvarpsstöðva. Þá opnar þetta kerfi ýmsa nýja samskiptamöguleika sem enn eru í mótun. Hin öra tækniþróun á þessu sviði hefur leitt af sér hraðvaxandi notkun, lækkingar og meiri jöfnuð í gjaldskrá.

3.4 Forsendur

Í þessum kafla verða settar fram forsendur þar sem dregnar eru niðurstöður af því sem sagt hefur verið fyrr í kaflanum. Hversu mikil áhrif hægt er að hafa á búsetuþróunina er ýmsu háð. Reikna má með að þar sem tekst að tengja saman þéttbýliskjarna og efla samliggjandi markaðs- og atvinnusvæði geti fólki fjölgað nokkuð.

3.4.1 Forsendur fyrir íbúáþróun

Samkvæmt framreikningi Byggðastofnunar mun þjóðinni allri fjölga um 1,2% á ári á næstu árum. Er þá miðað við að fæðingartíðni verði óbreytt frá því sem hún var árin 1988-90. Sömuleiðis er reiknað með jöfnuði í búferlaflutningum milli landa. Samkvæmt framreikningi fyrir einstök landsvæði þar sem byggt er á reynslu af búferlaflutningum undanfarin ár mun íbúum landsbyggðarinnar fækka nokkuð en íbúum höfuðborgarsvæðisins fjölga mjög ört (mynd 25).

Því eru takmörk sett hversu langt frá þessari mynd hægt er að setja markmið. Straumur fólks til höfuðborgarsvæðisins hefur verið þungur og erfitt að snúa honum við. Þó má ekki gleyma því að viðhorf fólksins í landinu til fleiri þátta en tekna og þjónustu geta skipt verulegu máli um búsetuþróun.

Á undanförnum árum hefur þess gætt að óskir fólks um framboð á ýmiss konar þjónustu, listum og afþreyingu snúist um það sem einungis er hægt að bjóða fram á stærstu þéttbýlisstöðunum. Þetta hefur ekki alltaf verið svona og sá tími gæti komið aftur að fólk kjósi heldur búsetu í fámennari samfélagi. Það er hlutverk stjórnvalda að sjá til þess að fólk sé kleift eftir því sem kostur er að kjósa sér búsetu eftir óskum.

Enda þótt íslenska þjóðin sé fámenn hefur henni tekist sæmilega að leysa öll þau verkefni sem sjálfstæð þjóð þarfnast. Vissulega koma upp margs konar vandamál en hér eru líka margþættir möguleikar sem þjóðin verður að nýta eftir mætti. Það eykur tvímælalaust möguleika þjóðarinnar til

að takast á við þau viðfangsefni sem framundan eru ef hún verður ekki öll steipt í sama mót borgarumhverfis.

Byggðin mun halda áfram að þróast í þá átt að íbúum í sveitum fækkar á afskekktum svæðum. Sums staðar til sveita mun íbúum fjölga. Hér er fyrst og fremst um að ræða þau svæði þar sem jarðhita er að finna og þar sem ferðaþjónusta er mikilvæg atvinnugrein. Sömu sögu má segja af svæðum þar sem byggt er á afrakstri hlunninda og þar sem sumarbústaðabyggð er mikil. Þar sem ekki er á öðru að byggja en hefðbundnum landbúnaði, og þá einkum sauðfjárrækt, mun byggðin dragast saman á næstu árum. Á þessum svæðum er ekki hægt að veita þjónustu sem er sambærileg við þau svæði sem þéttbýlli eru. Vegna þess hversu mikill samdráttur hefur orðið í hefðbundnu landbúnaðargreinunum er mikilvægara en áður var að landbúnaður verði stundaður til frambúðar á þeim landsvæðum þar sem saman fara landgæði og hagkvæm aðstaða til vinnslu og markaðssetningar.

3.4.2 Forsendur fyrir atvinnuþróun

Árið 1992 er áætlað að landsframleiðsla hafi minnkað um 3,7%, útflutningur um tæplega 2% og fjárfesting um rúm 13% frá fyrra ári. Allt frá árinu 1988 hefur ríkt stöðnun eða afturför í hagþróun hérlendis.

Litlar framfarir í útflutningi eru helsta orsök lítils hagvaxtar hér á landi. Á áttunda áratugnum óx útflutningur mun hraðar en landsframleiðsla eða um 90% á móti 68%. Á síðasta áratug óx útflutningur um rúm 28% að magni en verg landsframleiðsla um 30%.

Nær 68% aukning var í samneyslu frá 1980 til 1991. Á sama tímabili hafa erlendar skuldir þjóðarinnar vaxið verulega og er reiknað með að hlutfall erlendra lána af landsframleiðslu hafi verið rúm 54% í árslok 1992 og greiðslubyrðin gæti orðið tæplega 29% af útflutningstekjum árið 1993.

Í vöruútflutningi vegur sjávarútvegur langþýngst nú sem fyrr eða um 75% af útflutningsframleiðslunni 1989-1991 að meðaltali (80% árið 1991) en um 87% af útflutningsframleiðslu annarri en á áli og kísiljámi. Framleiðsla sjávarafurða hefur dregist saman síðustu misserin fyrst og fremst vegna minnkandi afla. Því til viðbótar hefur verðlag farið lækkandi en það hafði verið mjög hagstætt í allmörg ár.

Horfur eru á því að fjárfesting á árinu 1993 dragist saman um 8%, en útflutningur standi nánast í stað og landsframleiðsla minnki um 0,8%. Árið 1994 er gert ráð fyrir að fjárfesting dragist enn saman um 2%. Gert er ráð fyrir að útflutningur dragist saman um 2,9% og landsframleiðsla um 2% árið 1994. Ástæða er til að óttast vaxandi atvinnuleysi um allt land næstu tvö árin þar sem fólki á vinnumarkaði fjölgar um að minnsta kosti 1% á ári.

Í landbúnaði og úrvinnslugreinum hans verður ekki um aukningu atvinnu að ræða frá því sem nú er. Aukin hagræðing kallar á fækkun fyrirtækja og mannafla í mörgum úrvinnslugreinum. Í sjávarútvegi þarf að ná fram mikilli hagræðingu í hefðbundinni vinnslu og veiðum. Aukin hagræðing og framleiðni er eina leiðin til að mæta minnkandi aflakvótum. Hins vegar eru ýmis sóknarfæri í sjávarútvegi, við nýtingu nýrra tegunda og markaða. Þar verður í sumum tilvikum mögulegt að auka mannafla við fullvinnslu sjávarafla og betri nýtingu hráefnis. Hins vegar mun það ekki ná að vega upp þá fækkun sem verður vegna hagræðingar, tæknivæðingar og minnkandi afla.

Framleiðslumagn og mannaflanotkun í almennum iðnaði hefur dregist saman eða staðið í stað undanfarin ár og er ekki að vænta snöggra umskipta þar. Ýmsar iðngreinar eiga í verulegum

erfiðleikum. Því er hætt við að störfum í iðnaði muni fækka. Það þýðir hins vegar ekki að ekki muni fjölga störfum í einhverjum iðngreinum.

Þjónustugreinar á vegum hins opinbera geta ekki vaxið meira en orðið er nema almennur hagvöxtur taki verulegan kipp. Hallinn á ríkisbúskapnum leyfir enga útpenslu á opinberri þjónustu eða stjórnsýslu; miklu fremur má reikna með sparnaði og fækkun starfa á þessum vettvangi. Verslunargreinar hafa tekið við talsverðum mannafla á undanförunum árum en gengi þeirra er mjög háð vexti í þjóðarþúskapnum. Mikil óvissa ríkir um framtíð herstöðvar Atlantshafsbandalagsins. Ekki er útlit fyrir að framkvæmdir verði eins miklar og verið hefur og líklegt að dragi úr þeim fjölda starfa sem þessi starfsemi hefur veitt Íslendingum. Ýmsar útflutningsþjónustugreinar gætu vaxið á næstunni svo sem ferðaþjónusta.

Atvinnuleysi hefur farið vaxandi hér á landi og einnig í nágrannalöndum okkar og það dregur úr möguleikum fólks á að fá vinnu í útlöndum eins og stundum var hægt hér áður fyrr. Ástæður atvinnuleysisins eru margslungnar. Hér verður aðeins getið um tvær þeirra sem vega að öllum líkindum þungt. Í fyrsta lagi hefur verið ríkjandi samdráttur í hagkerfinu. Þjóðarframleiðsla hefur staðið í stað eða dregist saman frá árinu 1988. Slíkur samdráttur hefur í för með sér minni eftirspurn eftir vinnuafli. Í öðru lagi er mikil tæknivæðing að skila sér í minnkandi eftirspurn eftir vinnuafli. Fram á síðustu ár virtist sem tölvuvæðing hefði leitt til fleiri starfa en ekki færri í því mikla upplýsingaflóði sem hún leiddi af sér. Nú er tölvuvæðingin komin á það stig að hún sparar vinnu.

Mannafla á landinu mun vaxa um 1.500 manns á ári á næstu árum. Því er ljóst að nauðsynlegt er að stuðla að fjölgun starfa í öllum atvinnuvegum sem hér er hægt að stunda.

Vegna þess hve innanlandsmarkaður er lítill er ljóst að í mörgum tilvikum geta fyrirtæki ekki náð hagkvæmri stærð nema selja á erlendan markað. Jafnframt bendir þróunin á áttunda áratugnum og þeim níunda til þess að vöxtur útflutnings sé forsenda fyrir almennum hagvexti hér á landi. Til þess að tryggja eðlilegan hagvöxt og atvinnuþróun verður að efla nýjar útflutningsgreinar á öðrum sviðum en í sjávarútvegi, sem getur í mesta lagi haldið hlut sínum á næstu árum. Þrjár leiðir eru mögulegar í þessum tilgangi. Í fyrsta lagi að efla útflutning innlendra fyrirtækja sem hafa náð góðum árangri á innanlandsmarkaði. Í öðru lagi að laða erlend fyrirtæki til þess að fjárfesta og reka atvinnustarfsemi hér á landi. Í þriðja lagi að kaupa til landsins erlend fyrirtæki eða verksmiðjur sem eru í fullum rekstri. Þetta er verkefni sem bíður stjórnvalda og atvinnulífsins á næstu mánuðum.

Væntanlegur samningur um evrópskt efnahagssvæði mun tryggja nánast sama viðskiptarétt fyrir íbúa EFTA-ríkjanna (án Sviss) og íbúa Evrópubandalagsins. Samkomulag innan GATT, ef af verður, mun leiða til frekari tollalækkana og afnáms eða takmörkunar á margskonar hindrunum í alþjóðaviðskiptum.

Helsta breytingin sem verður á umhverfi atvinnurekstrar á næstu árum er því sú að viðskipti verða frjálssari. Það hefur í för með sér ýmsa möguleika en jafnframt getur það leitt til þess að ýmis atvinnustarfsemi muni eiga erfitt uppdráttar í því formi sem hún hefur verið stunduð hér á landi.

Þær atvinnugreinar á landsbyggðinni sem verða fyrir mestum áhrifum strax eru sjávarútvegur og landbúnaður. Sjávarútvegur mun fá bættan aðgang að markaði í Evrópu enda þótt það gildi ekki um allar fisktegundir, t.d. síld og skelfisk. Innflutningshöft munu minnka í landbúnaði þótt jöfnunartollar vegi þar nokkuð á móti.

Stækkun markaða gefur fyrirtækjum möguleika á stærðarhagkvæmni og söluátaki en frjálssari innflutningur á vörum og þjónustu mun breyta verðhlutföllum og styrkja markaðinn. Almennt má þó segja að áhrifin á atvinnulíf komi fram í aukinni samkeppni innanlands og utan. Byggðastofnun hefur

Byggðastofnun

gert sérstaklega grein fyrir áhrifum samningsins um Evrópskt efnahagssvæði á byggðapróun í skýrslu til forsætisráðuneytisins.

Forsenda fyrir góðum árangri í samkeppni á markaði er að fyrirtæki geti stundað rannsókn- og þróunarstarf. Þetta gildir hvort sem um er að ræða frumframleiðslu, úrvinnslu eða þjónustu. Smæð íslenskra fyrirtækja ásamt því að rannsókn- og þróunarstarf nýtist oft á tíðum fleirum en einum aðila gerir það að verkum að aðstoð hins opinbera við þennan þátt atvinnulífsins er skynsamleg.

Á landsbyggðinni eru stoðgreinar og þjónusta oft ekki í nágrenninu og því erfiðara eða dýrara að nálgast hana. Þá er að jafnaði minna úrval af sérhæfðu vinnuafli á staðnum. Þótt ýmsir staðarkostir kunni að vega upp einangrun í þessu tilliti er ljóst að markviss aðstoð opinberra aðila getur dregið úr slíku óhagræði á landsbyggðinni án þess að það leiði til óhagræðis annarsstaðar í hagkerfinu.

Hið opinbera getur einnig haft gagnleg afskipti af atvinnulífi með því að auðvelda endumenntun og aðlögun að breyttum forsendum. Stjórnvöld hafa þó ákveðnum skyldum að gegna við að verja íbúana. Slík atvinnustefna er mun skynsamlegri en vemdastefna eða styrkir við atvinnugreinar.

4. Atvinnu- og þjónustusvæði

Breyttir tímar í samgöngum, þjónustu og samskiptatækni gera nú kleift að byggðaaðgerðir sem beinast að stærri svæðum nýtast að verulegu leyti öllum þeim sem byggja eitt atvinnu- og þjónustusvæði. Greiðar samgöngur auðvelda atvinnusókn um lengri veg en áður var. Hinn mikli samdráttur í landbúnaði og umfangsmiklu breytingar í sjávarútvegi sem nú standa yfir, geta gert fólki nauðsynlegt að sækja atvinnu um lengri veg en hingað til ef koma á í veg fyrir frekari röskun búsetu. Ör tækniþróun, einkum í samskiptum og tölvuvinnslu, opnar leiðir til að yfirvinna fjarlægðir og fámenni enda þótt hún hafi enn ekki verið nýtt til fullnustu.

Meginatriðið er að stefna að fjölbreyttri atvinnu og þjónustu og sú hugsun hefur verið höfð að leiðarljósi í þeirri umfjöllun sem hér fer á eftir.

4.1 Þjónusta og þjónustusvæði

Með aukinni sérhæfingu og verkaskiptingu, ásamt auknum kröfum um aðbúnað sem ekki er hægt að uppfylla innan veggja heimilisins hefur þáttur þjónustu við að skapa lífsskilyrði fólks farið vaxandi. Jafnframt starfa sífellt fleiri við að veita öðrum þjónustu af ýmsu tagi.

Þjónustustarfsemi er mismunandi með tilliti til þess hversu margir þurfa að vera á markaðssvæði einstakra greina hennar þannig að hún sé hagkvæm. Það fer eftir því hversu oft neytandinn þarf á viðkomandi þjónustu að halda og hversu miklu fé hann ver til kaupa á þjónustunni. Þá skiptir verulegu máli hversu mikil fjárfesting er að baki þar sem þjónusta er veitt. Sama regla gildir hér fyrir opinbera þjónustu og þjónustu innan einkageirans en munurinn liggur í því að innan opinbera geirans verður neytandinn oft ekki var við þann kostnað sem það hefur í för með sér að þjónustan sé veitt. Þessu samhengi er reynt að lýsa á mynd 27.

Mestur hluti þjónustustarfsemi fer fram í þéttbýlisstöðum enda þótt í dreifbýli sé einnig að finna ýmsa þá þjónustu sem ekki er hægt að veita með fullnægjandi hætti öðru vísi.

Með þjónustusvæði er átt við landsvæði þar sem íbúar sækja þjónustu á einn stað. Tegundir þjónustu eru mismunandi með tilliti til þess hversu langt hún er sótt. Menn sætta sig við að lengra sé í þá þjónustu sem þeir þurfa sjaldan á að halda, en síður ef þessu er öfugt farið (mynd 27). Sem dæmi má taka að fólk sættir sig við að þurfa að sækja lengra í húsgagnaverslun en dagvöruverslun. Sömuleiðis að fara lengra á sjúkrahús en í heilsugæslustöð. Sumar tegundir opinberrar þjónustu eru þannig að þær verða að vera fyrir hendi hvar sem fólk býr. Þannig eru til dæmis reknir grunnskólar allvíða þrátt fyrir lítinn nemendafjölda og póstinna fá menn til sín hvar sem er á landinu. Þá er heilsugæsla rekin víðar en rekstrargrundvöllur er fyrir. Þær tegundir þjónustu sem reynt er að láta alla landsmenn njóta mætti kalla grunnþjónustu.

Vegna þess sem að ofan greinir er ekki hægt að skilgreina á einhlítan hátt þjónustusvæði tiltekins þéttbýlisstaðar nema geta þess jafnframt um hvaða þjónustu er að ræða. Þjónustusvæði þeirrar þjónustu sem þarf fáa notendur eru lítil en eftir því stærri sem notendurnir þurfa að vera fleiri. Eftir því sem þéttbýlisstaðir eru stærri þeim mun fjölbreyttari þjónustu er hægt að veita. Það gildir sem regla um þá þjónustu sem einkaaðilar veita. Hins vegar getur hið opinbera staðsett að vild þá þjónustu sem það veitir.

Lítill þéttbýlisstaður getur þannig verið á þjónustusvæði annars sem er stærri (mynd 28) fyrir hluta af þeirri þjónustu sem íbúarnir nota, ef samgöngur leyfa. Samgöngubætur undanfarinna áratuga hafa

Byggðastofnun

verið að gera þetta mögulegt og þær kröfur sem gerðar eru til nýrrar þjónustu gera nauðsynlegt að veita stórum landsvæðum þjónustu frá einum stað.

Þéttbýlisstaðirnir eru sjálfum sér og næsta nágrenni nægir um flesta þá þjónustu sem fólk þarf á að halda í daglegu lífi. Þar á meðal má nefna grunnskóla, heilsugæslu og dagvöruverslun, enda þótt samkeppni og vöruúrval í henni geti verið mismunandi eftir stærð staða. Því er ekki um hlutverkaskiptingu að ræða milli þéttbýlisstaða á sviði grunnþjónustu.

Þessi áætlun fjallar einungis um þá opinberu þjónustu sem með einhverjum hætti dreifist um landið. Hægt er að flokka dreifða, opinbera þjónustu í eftirtalda flokka:

- Menntun, meðal annars grunnskóli, framhaldsskóli og háskóli
- Umönnun, meðal annars heilsugæsla, sjúkrahús, málefni aldraðra og fatlaðra, tryggingamál
- Samskipti og orkumál, meðal annars vegagerð og samgönguþjónusta, póstur og sími, raforkusala
- Eftirlit, meðal annars skattstofur, dómstólar, löggæsla, önnur starfsemi sýslumanna, rafmagns-, vinnu-, heilbrigðis- og öryggiseftirlit, bifreiðæftirlit
- Ýmis þjónusta við atvinnurekstur, meðal annars þjónusta rannsóknastofnana
- Skipulagsmál

Þessar tegundir þjónustu er gagnlegt að flokka í tvennt eftir eðli starfseminnar. Annars vegar starfsemi þar sem notendurnir koma á þann stað þar sem þjónustan er veitt. Skóli eða bifreiðaskoðun eru dæmi um slíkt. Hins vegar einhvers konar dreifingu, til dæmis pósthjónustu. Í þennan flokk er einnig gagnlegt að setja aðra hluta starfseminnar opinbera sem ekki hafa í för með sér að notendurnir þurfi að koma á þann stað þar sem viðkomandi starfsemi fer fram. Í sumum tilvikum getur verið um hvort tveggja að ræða: að notendurnir komi á staðinn og að fram fari einhvers konar dreifing.

Markmið um þjónustu og fjárhagsgeta til að uppfylla óskir sem fram eru settar togast oft á. Aukin tækni og góðar samgöngur auðvelda það að verða við óskum fólks um þjónustu innan þess ramma sem fjárhagur leyfir. Dreifing byggðarinnar vinnur hins vegar á móti því að hægt sé að uppfylla allar óskir. Því er ljóst að tækni og samgöngur auðvelda að verða við óskum um þjónustu og geta yfirunnið að einhverju leyti það óhagræði sem dreifing byggðarinnar veldur. Reynt er að sýna þetta samhengi á mynd 29. Það eru síðan takmörk fyrir því í hversu dreifðri byggð hægt er að veita tiltekna þjónustu.

Með batnandi samgöngum stækka þjónustusvæði. Hægt er að komast hjá því að byggja upp nýjar þjónustustofnanir jafn víða og áður var gert. Þá er í ýmsum tilvikum mögulegt að laga þjónustuna og skipulag stofnana að búsetunni. Þannig er hægt að aka kennurum milli nálæggra skóla vegna sérkennslu. Einnig hefur víða verið komið upp móttöku fyrir lækna enda þótt ekki sé rekin heilsugæslustöð á staðnum.

Fólk er tilbúið til þess að ferðast misjafnlega langt eftir mismunandi tegundum þjónustu. Ungum börnum má ekki aka mjög langt í skóla og því getur þurft að veita þjónustuna mun víðar en hagkvæmast kynni að vera. Í efri bekkjum grunnskóla er þessu öðru vísi farið. Þar þarf einnig að taka tillit til þess að fjölbreytni í framboði náms og gæði kennslu fara oftast eftir stærð skóla. Almennt er ekki hægt að reikna með því að grunnskóli þjóni svæði sem er mikið stærra en sem svarar til hálf tíma akstri þar sem lengst er. Gæði vega og samgönguöryggi skipta hér verulegu máli.

Þjónustukjarnar

Á undanförunum árum hefur ríkið byggt upp þjónustu víðs vegar um landið. Eins og þegar hefur verið fjallað um er gagnlegt að skipta þessari þjónustu í grunnþjónustu, eða nærþjónustu annars vegar og hins vegar þá þjónustu sem veitt er á færri stöðum.

Staðarval þeirrar þjónustu sem byggð hefur verið upp hefur ekki verið samkvæmt fyrirfram mótaðri stefnu. Engu að síður hefur verið ákveðin tilhneiging í þessu vali. Sú tilhneiging hefur tekið breytingum eftir því sem samgöngur hafa breyst og byggð þróast.

Þjónusta ríkisins hefur tvenns konar umdæmamörk, eða þjónustusvæði. Annars vegar er þjónusta eins og heilsugæsla, sýslumenn og lögreglustöðvar þar sem umdæmi eru héruð sem falla nokkurn veginn, en ekki alveg að gömlu sýslumörkunum. Hins vegar eru kjördæmin umdæmi fyrir ýmsa þjónustu. Slíkri þjónustu hefur verið valinn staður í stærstu þéttbýliskjörnum enda þótt það sé ekki einhlítt.

Greina má þá þróun að í dag taka umdæmi meira tillit til samgangna og búsetuþróunar en áður var. Þannig fara umdæmi heilsugæslustöðva ekki alls staðar eftir mörkum sveitarfélaga, sýslna eða kjördæma, heldur taka þau tillit til aðstæðna þannig að fólki er ætlað að leita til þeirrar heilsugæslustöðvar sem styst er að fara til. Þannig nær til dæmis umdæmi heilsugæslustöðvarinnar á Hvammstanga yfir Bæjarhrepp. Annað dæmi er að Ölfushreppur er í tveimur heilsugæsluumdæmum.

Önnur tilhneiging er sú að mikilvægi Akraness og Neskaupstaðar sem þjónustukjarna fyrir sína landshluta hefur farið minnkandi en Borgarnes og Egilsstaðir komið í þeirra stað. Sömu sögu er að segja af Siglufirði, en þar hafa Sauðárkrókur og Blönduós komið í staðinn.

Í töflu 2 er sýnt hvar ríkisvaldið veitir mest af þeirri þjónustu sem veitt er á þess vegum á landsbyggðinni. Einungis er sýnd sú þjónusta sem veitt er í þéttbýlisstöðum landsbyggðarinnar. Niðurstöðurnar úr þeirri töflu eru sýndar á mynd 30. Þjónustan er í töflunni flokkuð í tvo flokka.

Fyrri flokkurinn er kallaður kjördæmaþjónusta. Eins og áður hefur verið greint er mjög algengt að þjónustuumdæmi þeirrar þjónustu sem ríkisvaldið ber ábyrgð á séu kjördæmi og á því byggist nafngiftin.

Kjördæmaþjónusta er samnefni fyrir þjónustu ríkisins þar sem þjónustusvæðið er um það bil kjördæmi. Margar tegundir þjónustu eru af þessum toga. Þrátt fyrir að þarna séu nokkrar stofnanir þar sem fjöldi starfsmanna er mikill er stór hluti fámennar stofnanir og allt niður í einmenningsskrifstofur.

Sumt af þjónustu ríkisvaldsins á landsbyggðinni hefur stærri umdæmi en kjördæmi. Fasteignamat ríkisins, Ríkisútvarpið og Veiðimálastofnun eru þar á meðal auk Fjórðungssjúkrahúsins á Akureyri.

Flokkun einstakra stofnana kann að orka tvímælis og því þykir rétt að gera grein fyrir því á hverju hún byggist. Að því er framhaldsskóla varðar eru hinir stærri taldir kjördæmaþjónusta en þeir fámennari eru taldir héraðsþjónusta. Þar sem stofnun er talin kjördæmisþjónusta er hún ekki talin með í flokki héraðsþjónustu.

Héraðsþjónusta er sá hluti grunnþjónustu sem rekinn er af ríkisvaldinu. Í sumum tilvikum er sú þjónusta einungis fyrir viðkomandi þéttbýlisstað en í öðrum tilvikum er þjónustusvæðið aðliggjandi hérað. Þeir þéttbýlisstaðir sem ekki hafa neitt þjónustusvæði utan eigin sveitarfélags eru Bolungarvík, Ólafsfjörður og Vestmannaeyjar. Í töflunni eru taldir þeir þéttbýlisstaðir þar sem er að

finna tvo flokka þjónustu eða fleiri. Héraðsþjónusta er einnig veitt á allmörgum stöðum utan þéttbýlis. Nánari skýringar á því hvaða þjónusta er talin með er í viðauka.

Á myndinni sést að Akureyri býður upp á langfjölbreyttasta þjónustu af öllum þéttbýlisstöðum utan höfuðborgarsvæðisins. Þar eru 20 tegundir kjördæmaþjónustu auk 7 héraðsþjónustutegunda. Á Akureyri eru allar tegundir þjónustu sem er að finna utan höfuðborgarsvæðisins. Á Ísafirði eru 15 tegundir kjördæmaþjónustu og 7 tegundir héraðsþjónustu. Stigsmunur er milli þessara tveggja þéttbýlisstaða og annarra. Á Egilsstöðum eru 10 tegundir kjördæmaþjónustu og 9 á Selfossi. Á fyrrnefnda staðnum eru auk þess 8 tegundir héraðsþjónustu en á þeim síðarnefnda 7. Á Sauðárkróki eru 7 tegundir kjördæmaþjónustu en 9 tegundir héraðsþjónustu. Í Borgarnesi eru 6 tegundir kjördæmaþjónustu. Aðrir staðir hafa færri tegundir kjördæmaþjónustu.

Á mynd 31 eru sýnd sérstaklega þau svæði sem eru lengra en sem nemur hálf tíma akstri frá heilsugæslustöð, en þær er að finna í nær öllum þéttbýlisstöðum landsins en einungis á einum stað utan þéttbýlis.

4.2 Atvinnusvæði

Atvinnusvæði er það svæði sem hægt er að sækja daglega vinnu af á tiltekinn stað. Atvinnusvæði er ekki bundið tilteknum þéttbýlisstað heldur viðkomandi vinnustað. Þannig er hægt að tala um atvinnusvæði fyrir einstakt fyrirtæki, hvar sem það er. Mikilvægasti þátturinn sem ákvarðar stærð atvinnusvæða er samgöngur. Þar skiptir máli hvort vegir eru góðir og umferð um þá örugg vegna færðar. Einnig skiptir máli hve mikill kostnaður fylgir því að fara í og úr vinnu. Íslendingar eru óvanir löngum, daglegum ferðum til vinnu. Í sambærilegri dreifingu byggðar og er á landsbyggðinni hér á landi þykir ekki tiltökumál í nágrannalöndunum að fara allt að því klukkutíma ferð hvora leið vegna starfs. Á stórborgarsvæðum ferðast menn mun lengri tíma en það. Hér á landi er óvarlegt að reikna með að menn fari í einhverjum mæli lengri ferð í vinnu en samsvarar 30 mínútna akstri um veg sem er fær nema í undantekningartilvikum.

Sé miðað við þá þéttbýliskjarna sem þjóna aðliggjandi héraði um grunnþjónustu má sjá af mynd 31 að langstærstur hluti byggðarinnar í landinu er innan við 30 mínútna akstur frá þessari þjónustu. Því má segja að stærstur hluti núverandi byggðar sé innan atvinnusvæða þessara kjarna. Atvinnufyrirtæki er að finna utan þéttbýliskjarna á nokkrum stöðum, t.d. í uppsveitum Ámessýslu og Borgarfjarðar og slíkir vinnustaðir eiga vissulega möguleika í framtíðinni. Þó verður að reikna með því að mestur hluti nýrra starfa á næstu árum verði til í þéttbýlisstöðunum. Hins vegar er samgöngum óvída þannig háttað að fólk geti með öryggi sótt vinnu milli héraðanna, enda víðast um fjallvegi að fara. Samgöngubætur munu ekki breyta þessu verulega á næstu árum, nema þar sem nú þegar er unnið að slíkum framkvæmdum. Því má draga þá ályktun að atvinnuþróun einstakra héraða muni að mestu leyti byggjast á þróunarforsendum viðkomandi héraðs.

Skattareglur takmarka stærð atvinnusvæða. Launþegum er óheimilt að draga frá tekjum sínum þann kostnað sem þeir hafa af akstri í og úr vinnu, jafnvel þótt atvinnurekandi greiði hann. Þetta er breyting frá því sem var á árum áður og dregur úr möguleikum fólks til að halda búsetu sinni þótt það sækji vinnu um lengri veg en áður var mögulegt. Þetta á sérstaklega við um fólk sem vill búa áfram í sveitum en sækja vinnu í þéttbýli. Þá er ljóst að með batnandi samgöngum milli þéttbýlisstaða verður auðveldara að sækja vinnu milli þeirra víða um land.

Atvinnusvæði munu því geta stækkað víða um landið á næstu árum. Þau eru þó og verða miklu minni en þjónustusvæði fyrir aðra þjónustu en grunnþjónustu.

4.3 Forsendur vaxtar

Allt fram á síðustu ár hefur verið erfitt um vik að veita þjónustu sem þarf fleiri íbúa en eru í viðkomandi þéttbýlisstað og næsta nágrenni hans vegna samgönguerfiðleika. Nú eru hins vegar gerðar kröfur um þjónustu sem þarf svo marga notendur að hana er einungis hægt að veita á fáum stöðum. Bættar samgöngur hafa aftur á móti gert þetta mögulegt sums staðar. Þá kemur hins vegar upp vandamál um staðarval fyrir slíka þjónustu: á að velja henni stað í einum kjarna fyrir hvern landshluta eða á að skipta henni milli staða? Um það eru skiptar skoðanir. Það liggur í hlutarins eðli að þjónustusvæði grunnþjónustu eru smærri en þegar fjallað er um þjónustu sem þarf stærri markað. Spurningin er hvort það sé ásættanlegt að skilgreina einhverja staði sem þjónustumiðstöðvar fyrir fleiri en eitt hérað og jafnvel heila landshluta.

Að því er hið opinbera varðar er ekki við því að búast að breyting verði á fyrirkomulagi í veitingu á grunnþjónustu að öðru leyti en því að sums staðar gefast tækifæri til endurskoðunar á fyrirkomulagi grunnskólans þar sem miklar breytingar hafa orðið í samgöngum. Raunar er útlit fyrir að framkvæmd þessa málaflokks færist á næstu árum yfir til sveitarfélaganna. Þar með verður það verkefni þeirra að endurskipuleggja fyrirkomulag grunnskólakennslu þar sem það á við.

Eitt af verkefnum þessarar áætlunar er hins vegar að móta stefnu um staðarval fyrir þá þjónustu ríkisvaldsins sem ekki er hægt að veita nema á fáum stöðum landsbyggðarinnar. Dæmi um slíkt eru framhaldskólar, eða umdæmaskrifstofur ríkisstofnana fyrir stór svæði. Hér er lagt til að ríkisstofnanir hafi þá viðmiðun að staðsetja umdæmisskrifstofur með hagkvæmni í huga bæði fyrir veitendur og neytendur. Þetta hefur í för með sér að sú þjónusta sem margir þurfa að leita til þarf að vera í stærstu þéttbýlisstöðunum. Þjónusta þar sem fram fer dreifing, eða tækniþjónusta getur verið annars staðar. Það er hins vegar talið mikilvægt fyrir eflingu landsbyggðarinnar að einhverjir staðir nái að verða nægilega fjölmennir til að þar geti orðið meiri fjölbreytni í atvinnulífi og þjónustu en nú er. Þá geta staðirnir orðið áhugaverðari til búsetu en þeir eru nú samanborið við höfuðborgarsvæðið. Á mynd 30 kemur fram að þeir staðir þar sem er kjördæmisþjónusta eru ekki margir og að sú tilhneiging hefur ríkt að nýrri þjónustu hefur verið valinn staður í þéttbýlisstöðum sem jafnframt eru þjónustumiðstöðvar við landbúnaðarhéruð. Hér er lagt til að þeim stöðum sem hafa slíka þjónustu verði ekki fjölgað en að öðru leyti fylgt þeim hagkvæmnisþjónarmiðum sem þegar hafa verið gerð að umtalsefni.

Af bréfi forsætisráðherra er ljóst að hugtakið vaxtarsvæði á að þjóna þeim tilgangi að ríkisvaldið beini starfsemi sinni í ríkari mæli á þessi svæði en önnur. Þessi svæði eiga frekar en önnur að njóta fyrirgreiðslu opinberra aðila til að efla atvinnulíf. Hugmyndin er sú að sameina kraftana á ákveðnum svæðum sem talið er að hafi betri vaxtarskilyrði en önnur svæði. Þannig eru meiri líkur til þess að hægt verði að snúa vöm í sókn á landsbyggðinni. Þó að það sé æskilegt út frá mörgum sjónarmiðum að efla vöxt á öllum þéttbýlisstöðum landsbyggðarinnar er það markmið einfaldlega utan þess sem hægt er að ná.

Þjónustugreinar verða eftir því fjölbreyttari sem mannfjöldi er meiri á þjónustusvæði. Þetta á bæði við um opinbera þjónustu og einkaþjónustu. Meiri mannfjöldi auðveldar mönnun einstakra greina og atvinnulíf verður ekki eins einhæft og þar með viðkvæmt fyrir sveiflum. Það fær aðgang að ýmsum stoðgreinum sem eru nauðsynlegar fyrir vöxt þeirra og viðgang. Þá aukast möguleikar á því að tengja atvinnulífið við starfsemi æðri menntastofnana, þótt þær séu ekki innan svæðisins vegna þeirra auknu atvinnutækifæra fyrir menntafólk sem fjölmennið gefur.

Fjölbreytt atvinnulíf getur ekki þróast á fámönnum stöðum jafnvel þótt sá atvinnurekstur sem fyrir er gangi vel. Tilvist öflugra þéttbýliskjarna er forsenda fyrir því að unnt sé að virkja margföldunaráhrif

Byggðastofnun

fjárfestingar og vaxtar í atvinnulífi á svæðinu og þannig stuðla að eftirsóknarverðu umhverfi fyrir búsetu og fjölbreyttu atvinnulífi.

Eins og komið hefur fram fyrr í áætluninni hefur fólki víðast hvar fækkað á landsbyggðinni á undanförunum árum og einstakir þéttbýlisstaðir geta ekki vaxið umfram náttúrulega fjölgun nema með því að fólki fækki annars staðar.

Sjávarútvegur gengur nú í gegn um meiri breytingar en hann hefur gert um langt árabíl. Um er að ræða breytingar á stjórn veiðanna og að verðlag á fiski við fyrstu sölu hefur orðið markaðstengt í kjölfar aukinnar sölu á mörkuðum, fyrst erlendis en nú í auknum mæli innanlands. Tæknibreytingar í veiðum og vinnslu eru örvari en nokkru sinni. Síðast en ekki síst hefur veiðanlegt magn verðmætustu tegundarinnar dregist verulega saman. Allt þetta bendir til þess að forsendur búsetu séu að breytast. Að sjálfsögðu er alltaf tregða í aðlögun búsetu að mjög breytanlegum forsendum. Staðir sem fyrir nokkrum árum hefðu ef til vill verið taldir meðal þeirra traustustu hvað búsetu áhræfir geta skyndilega lent í verulegri tilvistarkreppu ef breytingar verða á útgerðarháttum.

Reynslan sýnir að margir, en þó ekki allir, útgerðarstaðir sem eru einangraðir og fámennari en um það bil 800 - 1.000 íbúar hafa átt í örðugleikum með að manna vinnslu í landi á undanförunum árum.

Því er líklegt, að öðru jöfnu, að þróunaraðgerðir sem beinast að þeim stöðum sem nú þegar hafa náð meiri íbúafjölda en þessum lágmarkum nemur heppnist betur en á þeim stöðum sem eru fámennari, einhæfari, einangraðri, með erfið hafnarskilyrði og sem ekki liggja vel við fiskimiðum. Því má ekki gleyma í þessari umræðu að vegabætur geta í sumum tilvikum rofið einangrun og breytt þeim forsendum sem hér hafa verið gerðar að umtalsefni.

Þeir þéttbýlisstaðir á landsbyggðinni þar sem fólki hefur fjölgað einna mest á undanförunum árum eru þjónustukjarnar fyrir fjölmenn landbúnaðarhéruð. Þjónusta við fólkið á þjónustusvæði staðarins hefur í mörgum tilvikum verið grundvöllur fólksfjölgunarinnar. Fækkun í sveitum vegna samdráttar í landbúnaði mun hafa nokkur áhrif á vaxtarmöguleika þessara staða. Tæknivæðing og skipulagsbreytingar, bæði í einkaþjónustu og opinberri starfsemi hafa hins vegar þegar sýnt að slíks vaxtar er ekki að vænta í framtíðinni í sama mæli og hingað til hefur verið.

Afleiðingar breytinga í landbúnaði eru ekki allar komnar fram, meðal annars vegna þeirra greiðslna sem ríkissjóður innir af hendi til bænda vegna samdráttar í framleiðslu. Að því mun koma að samdráttur vegna minni umsvifa í landbúnaði komi fram af fullum þunga. Fólki mun því tæplega fjölga á þeim landsvæðum sem byggja mest á hefðbundinni landbúnaðarframleiðslu á því tímabili sem þessi áætlun nær til. Þau svæði sem ferðamenn hafa áhuga á að heimsækja geta sums staðar veitt fleiri íbúum lífsviðurværi en þar sem slík þjónusta hefur minni möguleika.

Þau svæði þar sem ætla má að fólksfjölgun verði á næstu árum þurfa að hafa fullkomnar vegasamgöngur við þjónustusvæði sitt. Til lengri tíma litið er hægt að stækka þjónustusvæði með samgöngubótum og því kann að vera réttlætanlegt að líta á slík svæði sem vænleg til vaxtar, einkum ef yfir stendur vinna við verulegar samgöngubætur eins og til dæmis á norðanverðum Vestfjörðum. Þá verður að telja mikilvægt fyrir slík svæði að þar séu góðar samgöngur við höfuðborgarsvæðið vegna þeirrar þjónustu á landsvísi sem þar er að finna. Með öðrum orðum má segja að það sé mikilvægur hluti af lífskjörum fólks á landsbyggðinni að samgöngur við höfuðborgarsvæðið séu góðar. Það fer svo eftir fjarlægð frá Reykjavík hvort þarna er um vega- eða flugsamgöngur að ræða. Samkeppni landsamgangna við flug hefur á undanförunum árum leitt til þess að þeim stöðum sem hægt er að þjóna með flugi á arðbæran hátt hefur fækkað og þjónustusvæði höfuðborgarsvæðisins um landveg hefur stækkað.

Byggðastofnun

Hagkvæmur jarðhiti er mikilvæg auðlind. Aðrar aðstæður eða auðlindir þurfa að vera fyrir hendi í ríkum mæli til að búast megi við mannfjölgun án þess að þar sé að finna hagkvæman jarðhita. Þá er fyrst og fremst um að ræða einhvern þeirra staða sem liggja mjög vel við fiskimiðum.

Ofangreinda umræðu má draga saman á eftirfarandi hátt. Eins og þegar hefur verið tekið fram er ekki nauðsynlegt að allir þessir kostir séu fyrir hendi til þess að svæði geti verið vænlegt.

- Góð lega gagnvart fiskimiðum og hagkvæmir möguleikar á útgerð og fiskvinnslu:
- Nægilegur mannfjöldi á þéttbýlisstað og fjölmenn landbúnaðarhéruð á þjónustusvæði hans.
- Góðar samgöngur, bæði innan svæðis og við höfuðborgarsvæðið.
- Hagkvæmur jarðhiti, eða önnur náttúruleg skilyrði s.s. til útivistar eða ferðapjónustu.

Þau skilyrði sem hér hafa verið gerð að umtalsefni gilda fyrst og fremst um vaxtarmöguleika sem byggjast á eflingu þjónustustarfsemi. Alþekkt er að á ýmsum stöðum á landinu sem ekki uppfylla þau skilyrði sem hér hafa verið tilgreind hafa orðið til ný störf og arðvænleg fyrirtæki. Augljóst er að stefnumótun í byggðamálum má ekki leggja stein í götu þess að slík fyrirtæki verði til og að þau njóti stuðnings opinberra aðila. Þess vegna er nauðsynlegt að marka mismunandi stefnu varðandi stuðning ríkisvaldsins við atvinnustarfsemi annars vegar og stefnu í uppbyggingu opinberrar þjónustu hins vegar.

5. Aðgerðir

Stefnumótandi áætlun er tæki til þess að ná tilteknum árangri. Í þessum kafla er bent á tæki og aðgerðir til þess að ná þessum markmiðum. Í fyrsta lagi eru gerðar tillögur um vinnubrögð við ákvarðanatöku um þá þjónustu sem ríkið veitir fyrirtækjum og einstaklingum víðs vegar um landið. Í öðru lagi eru tillögur um tilhögun stjórnsýslu í landinu. Í þriðja lagi eru tillögur um almennar aðgerðir til þess að efla atvinnulíf á landsbyggðinni.

5.1 Ákvarðanir um opinbera þjónustu og framkvæmdir

Starfsemi á vegum hins opinbera skiptir byggðapróun í landinu miklu máli. Hið opinbera er mikilvægur atvinnuveitandi og hefur með starfsemi sinni mikil áhrif á lífsskilyrði fólks og rekstrarskilyrði fyrirtækja.

Ríkið annast ýmiss konar þjónustu við almenning. Það fyrirkomulag hefur að undanförunni verið til gagn Gerrar endurskoðunar. Svo kann að fara að með nýrri verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga verði mun stærri hluti af opinberri þjónustu við almenning í höndum sveitarfélaganna.

Aukin verkefni sveitarfélaga miða að því að skapa betri grundvöll fyrir eðlilega byggðapróun hér á landi. Til þess að þetta geti tekist þarf víðtæka sameiningu sveitarfélaga eða samningsbundið samstarf þeirra enda eru fámennustu sveitarfélögin ófær um það hvert í sínu lagi að annast þau verkefni sem þeim eru falin nú, hvað þá að takast á hendur ný.

Í þessum hluta verksins verður fjallað um það sem nauðsynlegt er að gera til að bæta vinnubrögð við ákvarðanatöku á sviði opinberrar þjónustu og framkvæmda. Tilgangurinn er að ná betri þjónustu við almenning og fyrirtæki og bætta nýtingu fjármuna.

Gera þarf eftirfarandi:

- Tekin verði upp samræmd vinnubrögð við ákvarðanir um skipulag á opinberri þjónustu og framkvæmdum.
- Ákvæði um áætlanagerð í eldri lögum um helstu málaflokka verði endurskoðuð og samræmd eða slík ákvæði sett í lög þar sem þau vantar.
- Ráðuneytum verði gert að skila reglulega af sér stefnugreiningu í helstu málaflokkum.

Ekki er hægt að reikna með því að ný vinnubrögð verði alls staðar tekin upp þótt slíkt yrði ákveðið. Hins vegar er ætlast til þess að þau verði tekin upp smám saman; fyrst þegar upp koma stærri skipulagsverkefni eða áætlanagerð en síðan víðar. Mikilvægt er að sá hugsunarháttur sem hér er til grundvallar sé viðhafður þegar upp koma einstök mál sem taka þarf afstöðu til. Ef ekki er hægt að vinna eftir því fyrirkomulagi sem hér er rætt um við slíkar aðstæður er það ekki nothæft. Jafnframt er mikilvægt að hægt sé að nota þessi vinnubrögð þegar verið er að endurskipuleggja opinbera þjónustu á samdráttartímum jafnframt því að hægt sé að nota þau þegar verið er að byggja upp.

Það er afar mikilvægt við endurskipulagningu vinnubragða um ákvarðanir af hálfu ríkisins að til sé ramma til nokkurra ára um það hvaða fjárhagslegt svigrúm er fyrir hendi. Því þarf að gera rammafjárlög til fjögurra ára sem endurskoðuð væru annað hvert ár. Meðan þau eru ekki til er meiri hætta á því að sá hugsunarháttur sem hér er boðaður nái ekki tilætluðum árangri.

Hér er ekki um að ræða miðstýringu ákvarðana innan ríkisgeirans. Hins vegar er mikilvægt að einstakir hlutar ríkiskerfisins taki tillit hver til annars og að það sé skýrt af ríkisvaldsins hálfu að hvaða markmiðum í búsetu skuli stefnt. Þetta samræmingarhlutverk innan ríkisgeirans er eðlilegt að forsætisráðuneytið annist.

5.1.1 Samræmd vinnubrögð við ákvarðanatöku

Vinnubrögðum sem hér er lýst er ætlað að ná yfir ákvarðanatöku um alla þá þjónustu sem hið opinbera veitir almenningi og fyrirtækjum og sem dreift er á einhvern hátt um landið.

Aðilar að þeim ákvörðunum sem taka þarf eru tveir, ríki og sveitarfélög. Vinnuferlinu (mynd 32) er ætlað að ná yfir þrens konar tímasteið.

Í fyrsta lagi er rammi um markmiðssetningu. Hann lýtur að langtímaákvörðunum, sem breytast hægt og venjulega í kjölfar einhvers konar úttekta og pólitískrar stefnumótunar.

Í öðru lagi er rammi um tímasett áform. Þar er um að ræða formlega framsetningu á því hvernig ætlað er að hrinda langtímamarkmiðum í framkvæmd. Þessi rammi er breytingum undirorpinn, meðal annars vegna þess að aðstæður í búskap hins opinbera taka breytingum með hagsveiflum.

Í þriðja lagi er fjárhagslegur rammi um verkefni ársins. Ekki eru gerðar tillögur um breytt vinnubrögð í ákvörðunum um þennan ramma.

Í sem stystu máli er hinni stefnumótandi byggðaáætlun ætlað að koma ríkisstjórn og Alþingi að notum við mótun langtímastefnu um þá þjónustu sem veitt er einstaklingum og fyrirtækjum. Þessi stefnumótun er samræmd milli einstakra málaflókka sem ríkisvaldið annast og samhengi er á milli markmiðssetningar í byggðapróun, framkvæmda í samgöngumálum og áforma í einstökum málaflökkum.

5.1.2 Langtímamarkmið

Markmið sem sett eru til lengri tíma um opinbera þjónustu og framkvæmdir þurfa að byggja á ýmsum forsendum. Þar á meðal eru forsendur um fjárhagsgetu til að hrinda því í framkvæmd sem áhugi er á að gert sé. Slíkt markmið þarf að setja fyrir það tímabil sem þau ná til. Að gefnum þessum ytri forsendum, sem að mestu á að vera hægt að finna í þjóðhagsáætlun, er hægt að setja markmið fyrir þá þætti opinberrar þjónustu sem þessari áætlun er ætlað að ná til.

Ekki er hægt að setja markmið um þjónustu í einstökum málaflökkum sem ríkið sér um nema það sé gert í ljósi markmiða um þróun byggðar og atvinnulífs annars vegar og markmiða í samgöngumálum hins vegar. Þess vegna er setningu langtímamarkmiða ríkisvaldsins skipt í þrennt á mynd 32.

Meginmáli skiptir að þessi markmið samrýmist hvert öðru.

Markmið stjórnvalda í byggðamálum þurfa að vera innan ramma þess sem er mögulegt og hagkvæmt fyrir þjóðfélagið í heild. Skynsamleg byggðastefna getur aukið hagvöxt á landinu öllu.

Markmið um þróun byggðar og atvinnu

Traust atvinnulíf er undirstaða búsetu. Meginmarkmið stjórnvalda er að tryggja það þannig að fólk neyðist ekki til að flytja til höfuðborgarsvæðisins í jafn ríkum mæli og verið hefur. Stjórnvöld leggja

áherslu á það að unnið verði að eflingu atvinnulífs á þeim svæðum þar sem hægt er að búa fólki lífsskilyrði að kröfum nútíma samfélags.

Markmið um byggðapróun eru að hluta til bundin af ytri aðstæðum sem erfitt er að breyta. Aðgerðir hins opinbera geta einungis haft takmörkuð áhrif á það hvernig búsetuþróunin verður. Mat á þróun fólksfjölda er mikilvæg undirstaða markmiðssetningar um samgöngur og opinbera þjónustu. Framreikningur mannfjölda er gerður af Byggðastofnun í samráði við Hagstofu Íslands.

Markmið í samgöngumálum

Samgöngur eru mikilvægur grundvöllur fyrir fullnægjandi þjónustu af hálfu ríkisins. Mikilvægt er að fyrir liggja hver markmiðin eru með samgönguframkvæmdum ríkisins. Því eru þau sett fram sem sérstakur hluti af stefnumótandi byggðaáætlun í samhengi við markmið um þróun byggðar og atvinnulífs og um þjónustumálaflokka. Tillögur um markmið í samgöngumálum þurfa samgönguráðuneyti og stofnanir á þess vegum að setja fram. Með þessu yrði tekin upp sú vinnuaðferð að almenn markmið í samgöngumálum séu tekin til afgreiðslu á Alþingi sem hluti af stefnumótandi áætlun í byggðamálum, en ekki innan áætlana fyrir hvert svið samgangna um sig. Langtímastefnumótun um framkvæmdir í samgöngumálum væri þannig samræmd innbyrðis. Jafnframt væri tekið mið af búsetuþróun og markmiðum um opinbera þjónustu.

Greiðar samgöngur eru grundvallarforsenda fyrir traustu atvinnulífi og búsetu. Ekki verður of mikið gert úr hlut samgangna í hagkvæmri byggðapróun.

Framkvæmdir í samgöngumálum eru ákveðnar af Alþingi með skipulegri hætti en í flestum öðrum greinum framkvæmda hins opinbera. Kemur þar efalítið til mikilvægi málaflokksins og hversu miklu er varið til hans af almannafé.

Vegaáætlanir til lengri og skemmri tíma eru afgreiddar af Alþingi og hið sama er að segja um hafnaáætlun og flugmálaáætlun. Tilraunir hafa verið gerðar til að steypa skipulagi samgöngukerfisins í einn farveg og er það nauðsynlegt. Mikilvægustu atriðin sem slík vinna gæti tekið á eru ákvarðanir þar sem framkvæmdir í einum hluta samgöngukerfisins hafa áhrif á notkun annarra hluta þess. Dæmi um slíkt sýna að vegaf framkvæmdir leiða til þess að annars konar samgöngur eru minna notaðar. Með bættum vegasamgöngum er hægt að notast við færri vöruflutningahafnir. Bætt vegakerfi hefur minnkað þörfina fyrir flugvelli.

Í þessari áætlun eru gerðar tillögur um vinnubrögð við ákvarðanatöku í einstökum málaflokkum á vegum hins opinbera sem eiga að tryggja eftir því sem kostur er samræmingu á milli einstakra þátta. Samgöngumálin hafa þarna verulega sérstöðu.

Framkvæmdir sem tryggja öruggar samgöngur út frá þéttbýlisstöðum eru dæmigerðar fyrir aðgerðir sem hafa sérstakt gildi fyrir þróun byggðar. Í ýmsum tilvikum gildir þetta einnig um vegasamgöngur milli þéttbýlisstaða. Jarðgöng undir Breiðadals- og Botnsheiði eru dæmi um slíkt.

Í samgöngumálum eru mikilvægustu markmiðin samgöngubætur sem stækka þjónustusvæði þéttbýlisstaða. Einnig að bæta samgöngur þessara svæða við höfuðborgarsvæðið og greiða fyrir samskiptum milli einstakra landshluta.

Gert er ráð fyrir að innan þess svæðis sem telja má þjónustusvæði höfuðborgarinnar um landveg (mynd 22) verði lögð áhersla á samgöngur á vegum. Það hefur í för með sér að á þessu svæði verði lögð minni áhersla á flugvelli og vöruhafnir. Þar með er ekki sagt að ekki geti verið réttlætanlegt að

Byggðastofnun

reka þær vöruhafnir sem á svæðinu eru en huga þarf vel að málum ef fyrir dyrum stendur að stækka þær. Hið sama má segja um flugvelli.

Fjær þessu svæði þarf að leggja áherslu á bæði flugsamgöngur og hafnir auk vegasamgangna. Þó er þar í báðum tilvikum um að ræða fáar hafnir og flugvelli en bættar landsamgöngur að og frá þeim.

Þjónustumarkmið

Á sama hátt og markmið um samgöngumál eru samræmd við búsetuþróun þarf að setja markmið um uppbyggingu einstakra þjónustugreina. Slík markmið eru sett fram af einstökum ráðuneytum sem um málaflokkinn fjalla og byggð á gildandi lögum með hliðsjón af almennri stefnumörkun ríkisstjórnar.

Í þessari fyrstu byggðaáætlun eru ekki sett fram þjónustumarkmið fyrir einstaka málaflokka heldur reynt að fjalla um þau meginþætti sem slík markmið þurfa að hafa. Í sem stystu máli er slíkum markmiðum ætlað að vera vegvísir fyrir stefnu hlutaðeigandi ráðuneyta og stofnana.

Þjónustumarkmið í einstökum málaflokkum þurfa að uppfylla ýmis sameiginleg skilyrði. Opinbera þjónusta ber að reka og stjórna á sem hagkvæmasta hátt með bættu þjónustu við neytendur fyrir augum. Í skipulagi hennar á að stefna að valddreifingu þannig að um hvert mál sé fjallað sem næst vettvangi þar sem við á. Í fyrirkomulagi þjónustunnar á að taka tillit til þeirra samgangna sem byggðar hafa verið upp og áformaðar eru. Einnig þarf að taka tillit til þeirra mannvirkja sem hið opinbera hefur þegar byggt og hvernig þau verði best nýtt. Á sama hátt þarf að taka tillit til þess sem gerast mun í þróun byggðar og þeirra markmiða sem sett eru í þeim efnum.

Dreifing opinberrar þjónustu er víða miðuð við aðstæður sem hafa breyst, fólki hefur fækkað og samgöngur hafa batnað. Ástæða er til að athuga hvort unnt sé að bæta þjónustuna þótt þeim stöðum fækki þar sem hún er veitt.

Þjónustumarkmið þarf að setja fram þannig að hægt sé að skipuleggja alla þætti þjónustunnar sameiginlega á grundvelli þeirra. Því þarf að koma skýrt fram hvað sé mikilvægast í hverjum málaflokki.

Þau markmið sem sett verða fram í einstökum málaflokkum verða að vera í samræmi við stefnu ríkisstjórnar og innan ramma þeirra laga sem í gildi eru á hverjum tíma. Lögjafarvaldið hefur þarna mikilvægu hlutverki að gegna og segja má að skipulögð framsetning þjónustumarkmiða sé hluti af því eftirliti sem Alþingi þarf að hafa með framkvæmdavaldinu.

Ofangreindar vinnuaðferðir eru hluti af stefnumótandi áætlun í byggðamálum og mynda þann kjarna verksins sem snýr að ríkisvaldinu og þjónustu á þess vegum.

Stefnumörkun Alþingis um uppbyggingu samgangna og þjónustu á þess vegum vítt og breitt um landið felst í afgreiðslu þessarar áætlunar. Alþingi getur falið stjórn Byggðastofnunar að fylgjast með framkvæmd ákveðinna þátta áætlunarinnar. Samþykkt hennar felur í sér að Alþingi setur sér það verkefni að fella löggjöf að markmiðum áætlunarinnar. Þessar breytingar á löggjöf þarf að vinna eftir verkáætlun frá ríkisstjórn, sem flytur um þær frumvörp á Alþingi.

Á sama hátt og ríkið setur sér markmið um samgöngur og þjónustu marka sveitarstjórnir sér stefnu til lengri tíma. Slík stefnumörkun ræðst gjarna af þeim atriðum sem áhersla hefur verið lögð á í kosningum. Hún er því ekki eins fómleg og langtímastefnumörkun ríkisvaldsins. Vegna þess hversu

mikil tengsl eru á milli starfssviða ríkisvalds og sveitarstjórna er nauðsynlegt fyrir báða aðila að taka tillit hvor til annars.

5.1.3 Tímasettar áætlanir

Lögð er áhersla á að sambærilegu fyrirkomulagi verði komið á gerð framkvæmdaáætlana um einstaka þætti þjónustu um allt ríkiskerfið eins og nú er gert í samgöngumálum. Með samræmdum markmiðum ætti að vera hægt að tryggja bættu þjónustu og meðferð fjármuna með þessum vinnubrögðum.

Þegar þessar áætlanir eru lagðar saman mynda þær mikilvægan hluta af fjárlögum ríkisins til lengri tíma. Slík áætlanagerð á vegum ríkisins er mjög þýðingarmikil en hingað til hefur skort forsendur til þess að gera slíka áætlun.

Í samræmi við sveitarstjórnalög frá 1986 ber sveitarfélögum að gera áætlanir til þriggja ára um rekstur sinn og framkvæmdir. Slíkar áætlanir eru gerðar í flestum stærri sveitarfélögum. Ef af fækkun þeirra verður, verður slík áætlanagerð efalítið stunduð í öllum sveitarfélögum landsins enda hefur hún fyrir löngu sannað gildi sitt.

5.1.4 Svæðisbundnar byggðaáætlanir

Svæðisbundin byggðaáætlun er í raun samstarfssamningur ríkisvalds og viðkomandi sveitarstjórna og tengir saman framkvæmdaáætlun sveitarfélaganna og áætlanir fyrir einstaka málaflokka á vegum ríkisins. Þar kemur enn fremur fram hversu miklu fé ríki og heimaaðilar hyggjast veita til atvinnuþróunarstarfs. Slíkar byggðaáætlanir skulu vera í samræmi við og unnar á grundvelli stefnumótandi áætlunar í byggðamálum sem Alþingi hefur samþykkt og taka mið af markmiðum sveitarfélaga sem samþykkt hafa verið í sveitarstjórnnum.

Stjórn Byggðastofnunar tekur ákvörðun um hvaða svæðisbundnar áætlanir eru unnar og fylgist með gerð þeirra. Þær skulu unnar í samvinnu við sveitarstjórnir á viðkomandi svæði og viðkomandi ráðuneyti. Byggðastofnun gegnir þar samræmingarhlutverki fyrir hönd forsætisráðuneytisins.

Svæðisbundin áætlun sem samþykkt hefur verið af stjórn Byggðastofnunar er lögð fyrir ríkisstjórn. Forsætisráðherra kynnis áætlunina fyrir Alþingi. Sé hún innan ramma samþykkrar, stefnumótandi byggðaáætlunar er ekki gert ráð fyrir að hún þurfi frekari atbeina ríkisstjórnar og Alþingis, nema því aðeins að yfir standi eða framundan sé endurskoðun á þáttum sem snerta grundvallar uppbyggingu á samstarfi ríkis og sveitarfélaga, svo sem breytingu á landfræðilegum mörkum sveitarfélaga, verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga eða staðsetningu opinberrar stjórnsýslu og stofnana.

Svæðisbundnar byggðaáætlanir verða unnar fyrir heil héruð eða stærri landsvæði.

5.1.5 Sérstakar tillögur

Auk tillagna um að tekin verði upp þau vinnubrögð sem þegar hefur verið lýst í þessum kafla eru gerðar tillögur um breytt vinnubrögð að öðru leyti.

Áætlanagerð á vegum ríkisins

Allvíða í löggjöfnni er gert ráð fyrir áætlunum um rekstur, fjárfestingar, fjármögnun eða framkvæmdir. Áætlanir þessar eru allt frá því að vera um einstök verkefni upp í þjóðarbúskapinn í heild.

Athugun á ákvæðum einstakra laga um áætlanagerð bendir til þess að í sumum tilvikum hafi ákvæðið verið sett inn umhugsunarlítið, án þess að löggjafinn hafi haft fullmótaðar skoðanir á því hvernig standa ætti að áætlanagerðinni. Verið getur að ætlan löggjafans hafi verið að láta embættismennina sem tengdust viðfangsefnunum útfæra áætlanirnar. Með því að kveða ekki skýrt á um grundvallaratriði eins og til dæmis ábyrgð og framkvæmd eða meðferð og form eða tengingar við aðra áætlanagerð í lögum, er dregið verulega úr möguleikum á samhæfingu áætlana á lykilsviðum.

Gert er ráð fyrir að endurskoðuð verði öll ákvæði um áætlanir og skipulag í lögum um opinbera þjónustu og framkvæmdir. Sett verði á lagginnar nefnd á vegum forsætisráðuneytisins sem hafi það verkefni að gera tillögur um lagabreytingar þannig að ákvæði um skipulag og áætlanagerð verði samhæfð.

Stefnugreining

Stefnugreining er mat á því hvernig gengur að fylgja þeirri stefnu sem unnið er eftir. Mikilvægt er að þeim sem annast framkvæmdir sé ljóst hvaða stefnu er fylgt, þannig að hægt sé að meta hverja framkvæmd í ljósi þess.

Innan ramma gildandi laga, sem fyrst og fremst gefa tóninn um faglega viðmiðun, og stefnu ríkisstjórnar, geta verið mismunandi kostir um aðferðir, uppbyggingu, vinnulag, svæðamörk eða annað sem marka útfærslu mála. Mikilvægt er að löggjöfin sé ljós þannig að markmiðin séu skýr og auðvelt að greina heppilegustu leiðimar við að ná þeim.

Undir öllum kringumstæðum verður að liggja fyrir eftir hvaða túlkun fagráðuneytis unnið er. Þessi túlkun verður að vera ríkisstjórn og Alþingi ljós á hverjum tíma þannig að hægt sé að bera framkvæmd saman við stefnu. Til þess að svo megi verða er nauðsynlegt að ráðuneyti vinni stefnugreiningu í öllum helstu málaflokkum, þar sem fram komi hvert stefnt er og eftir hvaða leiðum. Eftir því sem kostur er þarf að vinna stefnugreininguna í einingum sem gefa kost á mælingu á umfangi og breytingum.

Nauðsynlegt er að ráðuneyti geri reglulega stefnugreiningu á þeim þjónustubáttum sem eru á verkswiði þeirra. Í sumum tilvikum gera ráðuneyti þetta nú þegar með skýrslum til Alþingis. Gert er ráð fyrir að öllum ráðuneytum verði falið að senda slíkar skýrslur til þingsins. Tryggt verði að umfjöllun ráðuneyta verði samræmd.

5.2 Tilhögun stjórnsýslu

Tilhögun stjórnsýslu hefur tengst mjög umræðu um byggðamál hér á landi. Jafnframt hafa verið uppi kröfur um að draga úr miðstýringu til að auka áhrif þegnanna á ákvarðanatöku í sínu nánasta umhverfi. Þama hafa aðallega komið til þrjú efnisatriði. Valddreifing í stjórnkerfinu er einn þáttur sem um hefur verið rætt. Aukin þjónusta ríkisvaldsins við þegnana víðs vegar um landið er annar þáttur. Í þriðja lagi hefur verið rætt um flutning ríkisstofnana sem þátt í byggðaaðgerðum (mynd 33).

5.2.1 Sameining sveitarfélaga og valddreifing

Í áfangaskýrslu sveitarfélaganefndar voru kynntar hugmyndir um aukin verkefni sveitarfélaga. Þar var gengið út frá þeirri meginreglu að sveitarfélög hafi einkum með höndum staðbundin verkefni, en að ríkisvaldið annist verkefni sem hagkvæmara er að leysa á landsvísu. Þau verkefni sem tilheyra fyrri flokknum eru meðal annars allur rekstur grunnskóla, heilsugæsla, málefni aldraðra og þjónusta við fatlaða. Þá er talið að sveitarfélög eigi að taka aukna ábyrgð á húsnæðismálum, hafnamálum, skipulagsmálum, og ýmiss konar eftirlitsmálum. Til þess að slík breyting geti tekist er æskilegt að sveitarfélögum fækki umtalsvert frá því sem nú er og jafnvel að þau nái yfir heil héruð. Það er þó ekki hægt að gera nema vilji íbúanna standi til þess. Samstarf sveitarfélaga getur að einhverju leyti komið í stað sameiningar en þess verður þó að gæta að reglur lýðræðisins verði virtar á þessu sviði. Reynsla frá Norðurlöndum bendir til þess að færsla verkefna til sveitarfélaga sé áhrifamesta aðferðin til að færa til störf og áhrif í þjóðfélaginu.

Í lokaskýrslu sveitarfélaganefndar eru ekki gerðar beinar tillögur um að færa sérstök verkefni yfir til sveitarfélaganna að sinni. Þess í stað verða kosningar um sameiningu sveitarfélaga um allt land. Ef niðurstaða þeirra verður sú að sveitarfélögum fækkar umtalsvert er kominn grundvöllur til að flytja þau verkefni sem hér hafa verið upp talin yfir til sveitarfélaganna, enda þótt í sumum þeirra verði sveitarfélög að hafa með sér samstarf til að ráða við verkefnin. Sú valddreifing sem þetta hefði í för með sér væri tvímælalaust til styrktar landsbyggðinni.

Annar möguleiki til valddreifingar er að fleiri sveitarfélög taki að sér rekstur ríkisstofnana, s.s. framhaldsskóla eða sjúkrahúsa.

5.2.2 Bætt þjónusta ríkisins

Hægt er að bæta þjónustu ríkisins með því að koma á fót svæðisskrifstofum sem þjóna einstaklingum og fyrirtækjum í nálægum byggðarlögum. Mikilvægt er að staðsetning þjónustunnar sé ekki handahófskennd þannig að svæðaskipting sé í samræmi við mannfjölda og samgöngur. Þetta er sú stefna sem margar ríkisstofnanir svo sem Byggðastofnun, Rafmagnsveitur ríkisins og Vegagerð ríkisins hafa fylgt. Til athugunar er hvort ekki sé hagkvæmt í sumum tilvikum að skrifstofur fleiri stofnana séu í sama húsi. Margt mælir gegn því að starfræktar séu einmenningsskrifstofur. Í öðrum tilvikum getur verið hagkvæmt að færa þjónustu til fólksins með því að semja við banka eða sparisjóði um að annast hana fyrir opinberar fjármálastofnanir.

Nauðsynlegt er að hluti af þeirri stefnugreiningu sem ráðuneytum verður falin taki til þess hversu vel einstakar stofnanir gegna þjónustuhlutverki sínu við alla íbúa landsins. Þar sem á skortir gagnvart einhverjum landshluta verði stofnunum gert að gera áætlun um það með hvaða hætti verði úr bætt. Til greina kemur að takmarka fremur nýráðningar á höfuðborgarsvæðinu en utan þess.

5.2.3 Flutningur ríkisstofnana

Forsaga málsins

Á undanförunum áratugum hefur flutningur ríkisstofnana út fyrir höfuðborgarsvæðið öðru hvoru verið á dagskrá sem hugsanleg leið í byggðastefnu stjórnvalda. Fyrstu fómlegu tillögurnar um slíka stefnu komu fram í mjög viðamikilli skýrslu nefndar sem árið 1975 lagði til að alls 25 stofnanir flyttust frá höfuðborgarsvæðinu. Nefndin gerði skýran greinarmun á helstu stjórnarstofnunum landsins og öðrum ríkisstofnunum. Lagt var til að þær fyrrnefndu yrðu ekki fluttar vegna nauðsynlegra tengsla þeirra við stjórnkerfið.

Byggðastofnun

Í ríkisstjórn Geirs Hallgrímssonar var ákveðið að ráðast ekki í heildarflutning neinnar ríkisstofnunar án undangenginnar ítarlegrar skoðunar. Ríkisstofnunum var falið að efla útibúastarfsemi sína og áað áður en tekin sé ákvörðun um flutning ríkisstofnunar úr höfuðborginni skuli liggja fyrir afstaða viðkomandi ráðuneytis, stjórnar viðkomandi stofnunar, forstöðumanns og starfsfólks til flutnings og samþykki fjárveitingarnefndar..."

Flutningur ríkisstofnana var athugaður í Byggðanefnd þingflokka, sem starfaði undir formennsku Lárusar Jónssonar og skilaði álit 1986. Sú nefnd gerði ekki tillögur um flutning ríkisstofnana og vildi ekki mæla almennt með honum.

Nú hefur enn verið sett á laggimar nefnd til að gera tillögur um flutning ríkisstofnana en tillögur hennar liggja ekki fyrir.

Einungis ein ríkisstofnun hefur verið flutt í heilu lagi frá Reykjavík og út á land. Það var Skógrækt ríkisins og hafði sá flutningur verið á dagskrá lengi. Flutningurinn fór fram þegar skipt var um skógræktarstjóra. Starfsmenn stofnunarinnar í Reykjavík voru 7. Af 4 sérfræðingum sem við stofnunina unnu höfðu 3 náð fullum eftirlaunaréttindum. Einungis einn sérfræðingur fylgdi stofnuninni til Egilsstaða.

Reynsla á hinum Norðurlöndunum

Byggðastofnun hefur látið Leif Grahm, fyrrum framkvæmdastjóra Norrænu rannsóknastofnunarinnar í byggðamálum (NordREFO) gera úttekt á reynslu af flutningi ríkisstofnana á hinum Norðurlöndunum. Slíkar hugmyndir voru mjög til umræðu fyrir um 30 árum. Þær stofnanir sem hugmyndir voru um að flytja höfðu allar það einkenni að hafa ekki mikil tengsl við miðstöð stjórnsýslunnar. Lítið hefur orðið úr áformuðum flutningi stofnana nema helst í Svíþjóð. Þar voru fluttar meðal annarra rannsóknastofnanir, landbúnaðarstofnanir, myntslátta, landmælingar, veðurstofa og vegagerð.

Þau vandamál sem komu upp við flutning ríkisstofnana hafa reynst mun umfangsmeiri en ætlað var í upphafi. Endurskipulagningu starfseminnar á nýjum stað hefur fylgt mikill kostnaður. Tregða starfsmanna til að fylgja stofnunum milli staða hefur reynst mun meiri en ætlað var.

Í Svíþjóð hefur undanfarin ár verið fylgt þeirri stefnu að tiltekna ríkisstofnanir hafa átt að flytja 10% starfa frá höfuðstöðvum í Stokkhólmi til héraðsskrifstofa á 5-6 ára tímabili. Lögð er áhersla á að tekið sé tillit til starfsmanna við framkvæmd slíkrar dreifingar.

Niðurstaðan á hinum Norðurlöndunum er sú að flutningur starfsemi sem byggir mjög á tengslum við miðstöðvar ákvarðanatöku í landinu og sem fólk þarf að hafa samskipti við alls staðar að á landinu þjóni sjaldnast tilgangi og að mjög varlega verði að fara í þeim efnum ef niðurstaðan á ekki að verða stjórnkerfi sem virkar ver og er kostnaðarsamara en það sem fyrir er.

Vinnulag

Að því er varðar sérfræðistofnanir ýmiss konar kann að vera möguleiki að flytja þær á löngum tíma, sérstaklega ef tækifærið er notað þegar miklar skipulagsbreytingar standa yfir. Þegar nýjar stofnanir er settar á laggimar þarf að huga að því hvort hægt sé að velja þeim stað utan höfuðborgarsvæðisins. Þetta hefur þó ekki verið gert. Því þarf að breyta.

Hér er rakið hvernig hugsanlega mætti standa að flutningi stofnana milli landshluta þegar ákvörðun hefur verið tekin um það. Slík ákvörðun getur þó ekki gerst einhliða heldur þarf hún að vera

niðurstaða umfjöllunar um það hvernig viðkomandi stofnun eða starfsemi gegnir hlutverki sínu best. Gerð er áætlun um það hvernig einstakir þættir starfseminnar verði fluttir. Einhverjir starfsmanna kunna að vera tilbúnir að flytja fljótlega, einkum ef í boði eru hagstæðari kjör. Síðan er tækifærið notað þegar starfsmenn hætta að ráða nýja í þeirra stað í nýjum aðalstöðvum. Þeir njóta þjálfunar og stuðnings í eldri aðalstöðvum. Reynt er eftir mætti með tilhliðrunum á verkefnum að flýta þessu ferli. Aðferðin tryggir eftir því sem unnt er kjölfestu í starfi viðkomandi stofnunar með því að sem færst starfsmenn verða fyrir óeðlilegri röskun.

5.3 Efling atvinnulífs

Hlutverk stjórnvalda er að skapa atvinnurekstri almenn skilyrði til vaxtar. Þar er átt við litla verðbólgu, rétt skráð gengi og frið á vinnumarkaði ásamt hóflegum vöxtum, aðgangi að langtíma- og áhættufjármagni og góðu vinnuafli.

Velgengi atvinnuvega er forsenda þess að byggðastefna skili árangri. Til þess að efla hagvöxt skiptir það verulegu máli að fyrirtækjum sé gert kleift að stunda rannsókn- og þróunarstarf. Hið opinbera hefur skyldum að gegna við að styrkja slíka viðleitni fyrirtækja, þó ekki væri nema til að leitast við að jafna aðstöðu innlendra fyrirtækja við erlend sem fá mikinn stuðning hins opinbera við rannsókn- og þróunarstarf. Hér er um að ræða bæði beina styrki til fyrirtækjanna og vel skipulagt stoðkerfi með sérhæfðri þekkingu og tækjum. Hlutverk æðri menntastofnana er mjög mikilvægt í þessu efni.

Á síðustu árum hafa Íslendingar gerst aðilar að samstarfi Evrópuríkja á ýmsum sviðum menntunar, rannsókn- og þróunarstarfa. Til dæmis má nefna Sammennt-áætlunina sem miðar að því að efla samstarf skóla og atvinnulífs um endurmenntun og starfsþjálfun á tæknisviðinu og Eureka-áætlunina sem stuðlar að nýtingu nýrrar tækniþekkingar ásamt iðn- og markaðsþróun. Með því að nýta sér aðild að þessum og öðrum svipuðum fjölbjóðlegum samstarfsverkefnum geta fyrirtæki á landsbyggðinni aukið mjög möguleika sína til þess að fylgjast með tækninýjungum, þróa nýjar vörur og finna nýja markaði.

Meginatriðið í þeim aðgerðum sem hér er rætt um er efling atvinnuþróunar á landsbyggðinni. Þess vegna er nauðsynlegt að auknum fjármunum verði varið af hálfu ríkisins til þess að efla það starf sem nú þegar er í gangi víðast hvar um landið. Þetta starf er og á að vera að frumkvæði og á ábyrgð heimamanna í hverjum landshluta.

Einnig þarf að styðja við bakið á margs konar viðleitni atvinnufyrirtækja á landsbyggðinni við að bæta rekstur sinn, styðja þau í vöruþróun, markaðsstarfi og efla samstarf milli fyrirtækja, bæði formlegt og óformlegt. Ríkisvaldið þarf að bæta fyrirtækjum upp það óhagræði sem þau hafa af staðsetningu sinni þegar kemur að ýmiss konar þjónustu sem ríkið veitir atvinnufyrirtækjum.

Í þeim tillögum sem hér verða gerðar er að sjálfsögðu mest horft til Byggðastofnunar og starfsemi hennar enda hefur stofnunin það hlutverk samkvæmt lögum að stuðla að þjóðfélagslega hagkvæmri byggðapróun. Aðrar stofnanir koma þó að atvinnuþróunarmálum á landsbyggðinni. Má þar sérstaklega nefna Framleiðnisjóð landbúnaðarins, en iðnaðar- og félagsmálaráðuneyti hafa einnig fengið fjárveitingar á undanförunum árum sem beinlínis eru ætlaðar til slíkra verkefna.

5.3.1 Stuðningur við atvinnuþróunarstarf

Áhugi á hvers kyns atvinnuþróunarstarfi hefur farið mjög vaxandi að undanfömu. Sums staðar eru starfandi atvinnuþróunarfélög sem ná yfir heilt kjördæmi en þeirrar tilhneigingar hefur gætt að

Byggðastofnun

svæði félaganna séu minni. Sums staðar er farvegur atvinnuþróunarstarfsins hlutafélög en annars staðar hafa samtök sveitarfélaga annast reksturinn (mynd 34).

Eitt umfangsmesta verkefnið af þessu tagi á vegum heimaaðila hefur verið atvinnuráðgjöf. Starfsemi atvinnuráðgjafa og hlutverk Byggðastofnunar í þeim efnum eru að hluta til ákveðin í lögum og reglugerð um stofnunina. Samkvæmt þeim skal einn atvinnuráðgjafi hið minnsta starfa í hverju kjördæmi.

Atvinnuþróunarfélög standa fyrir könnun á arðsemi nýrra atvinnukosta og endurskipulagningu starfandi fyrirtækja. Þau standa einnig fyrir margs konar viðleitni til að efla frumkvæði einstaklinga, meðal annars með námskeiðum og sérstökum átaksverkefnum.

Fámenn byggðarlög geta ekki staðið undir þeim kostnaði sem atvinnuþróunarstarfi fylgir.

Sveitarfélög og atvinnufyrirtæki þurfa að leggja fé í slíka starfsemi. Þessir aðilar, einkum sveitarfélögin, hafa hingað til lagt til stærsta hlutann af kostnaði við atvinnuráðgjafana, þegar hlutur Byggðastofnunar er undanskilinn. Það er starfseminni nauðsyn að þátttaka heimamanna í kostnaðinum sé umtalsverð en einnig að ríkisvaldið styðji þessa viðleitni.

Fjármögnun á rekstri atvinnuþróunarstarfs hefur að sumu leyti verið auðveldari þar sem reksturinn hefur ekki verið í hlutafélagsformi. Sums staðar leggja sveitarfélög saman í atvinnuþróunarsjóð sem veitir lán og styrki til einstakra verkefna.

Stefna ætti að því að ríkisvaldið styrki starfsemi eins almenns atvinnuþróunarfélags í hverju kjördæmi. Þar sem fleiri félög en eitt eru í hverju kjördæmi hafi þau með sér samband sem komi fram fyrir þeirra hönd og annist úthlutun á styrk ríkisins til aðildarfélaganna sinna. Hægt er að hugsa sér að félögin staðsetji menn tímabundið á einstökum stöðum utan aðalstöðvanna, til dæmis vegna átaksverkefna.

Ríkisvaldið á að sumu leyti erfitt með að skylda heimamenn til að skipuleggja atvinnuþróunarstarf sitt með tilteknum hætti enda er það víðast að frumkvæði og á ábyrgð þeirra. Þess vegna er nauðsynlegt að hafa nokkurt svigrúm um meðferð þessara mála.

Mikilvægt er að samstarf sé með þeim aðilum sem annast atvinnuráðgjafarstarf á landsbyggðinni með stuðningi ríkisins. Þetta á við um almenna atvinnuráðgjöf, leiðbeiningarþjónustu á vegum landbúnaðarins og í ferðamálum. Mikilvægt er að þróunarstarf í ferðaiðnaði og ráðgjöf við fyrirtæki í þeim efnum tengist starfsemi atvinnuþróunarfélaganna.

Lagt er til að Byggðastofnun verði hluthafi í atvinnuþróunarfélögum fyrir hönd ríkisins. Hlutur hennar verði á bilinu 20-33%. Stofnunin tryggi með aðild sinni tengsl við starfsemina. Þar sem atvinnuþróunarstarf er ekki í hlutafélagsformi er æskilegt að Byggðastofnun hafi aðgang að verkefnisstjórn.

Gert er ráð fyrir að Byggðastofnun styrki rekstur atvinnuþróunarfélaganna á móti rekstrarframlagi heimamanna. Auk þess verði stofnuninni gert kleift í vaxandi mæli að kosta einstök verkefni á vegum félaganna á móti framlögum þeirra. Rekstrarstyrkir Byggðastofnunar taki mið af fjölmenni, fjarlægðum innan starfssvæðis og fjarlægð frá Reykjavík. Þátttaka stofnunarinnar í kostnaði ætti ekki að fara yfir helming af heildarumfangi viðkomandi félags.

Þar sem ríkið starfrækir þjónustu við atvinnuvegina á landsbyggðinni svo sem Hafrannsóknastofnun, Rannsóknastofnun fiskiðnaðarins og Iðntæknistofnun væri æskilegt að öðru jöfnu að hún væri hjá

atvinnuþróunarfélögunum. Þannig yrði starfsemi þessara félaga miðpunktur alls atvinnuþróunarstarfs í viðkomandi landshluta og ein öflug þróunarmiðstöð atvinnumála yrði til í hverjum landshluta (mynd 35).

5.3.2 Stuðningur við fyrirtæki

Í flestum nálægum löndum eru byggðastyrkir til fyrirtækja verulegir. Þeir hafa mest verið í því formi að greiða niður fjárfestingu. Einnig hefur flutningskostnaður við að koma vörum á markaði innanlands verið niðurgreiddur. Þá hefur mismunandi skattareglum verið beitt. Margir telja að þessar aðgerðir hafi verið dýrar og í raun skilað litlum árangri fyrir afkomu einstakra héraða. Til dæmis hefur verið á það bent að sömu héruðin hafi þurft á stuðningi að halda svo áratugum skiptir. Styrkir af þessu tagi þekkjast vart hérlendis.

Aðrar þjóðir beita, í vaxandi mæli og með árangri, styrkveitingum til lítilla fyrirtækja í þeim tilgangi að auka möguleika þeirra á að notfæra sér faglega þjónustu sem í boði er til að efla nýsköpun, vöruþróun, hæfni og markaðssetningu. Hér er átt við menntun og þjálfun starfsmanna og annað námskeiðahald með það að markmiði að auka hæfni þeirra sem fyrirtækinu stjórna og hjá því starfa. Einnig er um að ræða sérstakar aðgerðir í markaðsmálum og þátttöku í verkefnum á því sviði. Aðgerðum af þessu tagi er skynsamlegt að beita hérlendis. Einnig er gagnlegt að styðja fyrirtæki í viðleitni þeirra til vöruþróunar, hagræðingar og annarrar endurskipulagningar. Mjög mikilvægt er að það takist að efla tengsl fyrirtækja á landsbyggðinni og rannsókn- og menntastofnana.

Gert er ráð fyrir að Byggðastofnun annist þetta verkefni af hálfu ríkisins. Markmið með styrkveitingum til fyrirtækja á landsbyggðinni í þessum málaflokki þurfa að vera vel skilgreind en hins vegar þarf frelsi um það til að ákveða til hvaða einstakra verkefna stuðningur er veittur. Lögð er áhersla á aukið frumkvæði Byggðastofnunar í þessum efnum. Mikilvægt er að jafnræði sé með opinberum aðilum og einkaaðilum sem vilja veita fyrirtækjum þjónustu á þessu sviði.

Ein tegund verkefna sem sérstök ástæða er til að styðja eru svo kölluð fyrirtækjanet. Samstarf fyrirtækja er vel þekkt hér á landi, svo sem sölusamstarf í öðrum löndum, samstarf þeirra sem keyptu japanska skuttogara, innkaupasambönd hjá ýmsum iðngreinum, útgerðarmönnum og fleiri aðilum. Þetta samstarf hefur yfirleitt gefist vel. Ástæða er til þess, nú þegar nauðsyn hagræðingar er meiri en nokkru sinni fyrr, að styðja viðleitni fyrirtækja til formlegs samstarfs. Vinnuaðferðir við uppbyggingu og eflingu fyrirtækjaneta hafa þróast mjög á undanförunum árum og þeirri þekkingu þarf að koma til skila hér á landi.

Öðru hverju kemur það fyrir að fyrirtæki ákveða að flytja starfsemi sína af höfuðborgarsvæðinu og á landsbyggðina. Í sumum tilvikum hefur þetta verið fyrir atbeina atvinnuþróunarfélaga, en einnig hafa fyrirtæki gert þetta að eigin frumkvæði. Þessa viðleitni ber að styðja.

Mikill áhugi er víða á því að koma upp nýjum smáfyrirtækjum, oft með umfangslitla starfsemi í upphafi og litla fjárfestingu. Slík fyrirtæki geta aukið fjölbreytni í atvinnu á viðkomandi stað og eitt og eitt þeirra kann að vaxa. Víða erlendis er slíkum fyrirtækjum boðin aðstaða í iðngörðum eða því sem nefnd eru fyrirtækjahótel, það er að segja einföldu leiguhúsnæði þar sem hægt er að byrja slíka starfsemi. Víða á landinu er til hentugt húsnæði og ekki ástæða til þess fyrir stjórnvöld að styðja byggingu á húsnæði fyrir smáfyrirtæki. Hins vegar er rétt að styrkja slíkt framtak með því að veita stofnstyrki. Þeir þurfa ekki að vera háir til þess að skipta sköpum við lausn byrjunarörðugleikanna.

Stuðningur við ferðaþjónustu

Ferðaþjónusta hefur þá sérstöðu að vera atvinnugrein sem hefur verið í örum vexti. Þó hefur greinin ekki farið varhluta af þeim almenna efnahagssamdrætti sem gengið hefur yfir Vesturlönd öll. Því er nauðsynlegt að fara mjög varlega í nýja fjárfestingu á þessu sviði.

Meðal þess sem leggja þarf aukna áherslu á næstu árin er skipulagning ýmiss konar afþreyingar fyrir ferðamenn, bæði erlenda og innlenda. Nauðsynleg fjárfesting fyrir afþreyingarstarfsemi stendur oft ekki undir sér sjálf en gagnast stundum mörgum rekstraraðilum í ferðaþjónustu og því getur verið réttlæt看legt að veita styrki til ákveðinna verkefna á þessu sviði. Um ráðgjafarstarf í ferðaþjónustu er fjallað í kafla 5.3.1 um stuðning við atvinnuþróunarfélög.

5.3.3 Aukin fjárfesting erlendra aðila

Eitt af því sem nauðsynlegt er að gera til þess að efla atvinnulíf á landsbyggðinni er að auka áhuga utanaðkomandi aðila á því að fjárfesta þar. Til þess þarf skipulegar aðgerðir.

Kannað verði hvaða hlutverki Byggðastofnunar geti gegnt í samræmdum aðgerðum á vegum hins opinbera til þess að efla áhuga erlendra aðila á að fjárfesta hér á landi. Þarna er um það að ræða að gera upplýsinga- og auglýsingaefni og að annast samskipti við þá aðila sem hingað leita. Mikilvægt er að sú mynd sem erlendir áhugaaðilar fá af landinu sé heilsteyp og sett fram á skýran og skipulegan hátt.

Þá er nauðsynlegt að athuga hvort hægt sé að kaupa erlend fyrirtæki og flytja þau til landsins. Í þeim tilgangi þarf að koma á upplýsingamiðlun um fyrirtæki sem til sölu eru.

Stjórnvöld leggja mikla áherslu á að uppbygging stóriðju eigi sér stað utan höfuðborgarsvæðisins. Því er mikilvægt að áfram verði unnið að öflun upplýsinga um aðstæður fyrir stóriðju á landsbyggðinni þannig að erlendir áhugaaðilar geti borið saman aðstæður á mismunandi stöðum.

5.3.4 Aðgerðir á jaðarsvæðum

Hér eru þau landsvæði kölluð jaðarsvæði sem liggja það langt frá þéttbýlisstöðum að íbúarnir fá ekki notið þjónustu í jafn ríkum mæli og almennt gerist. Þessi landsvæði eru ekki fjölmenn. Staðhættir á þeim eru þó breytilegir. Til dæmis er ferðaþjónusta orðinn mikilvægur atvinnurekstur sums staðar á jaðarsvæðum. Annars staðar eru nýtanlegar náttúruauðlindir fyrir hendi, svo sem jarðhiti til fiskeldis. Í þriðja lagi eru sum þessi svæði sérlega vel fallin til sauðfjárræktar. Þeim er það þó flestum sammerkt að sauðfjárrækt er mjög mikilvæg þar sem atvinnulífið hefur að langstærstum hluta byggst á þeirri grein.

Þær opinberu aðgerðir sem til verður gripið þurfa að stuðla að því að verja búsetu í jaðarbyggðum þrátt fyrir það að þjónusta við íbúana verði þar ekki jafn fjölbreytt og annars staðar. Koma þar ekki síst til athugunar hagsmunir þeirra einstaklinga sem fjárfest hafa í húsnæði og fasteignum á þessum svæðum.

Mest óvissa ríkir varðandi áframhaldandi búsetu í þeim jaðarbyggðum þar sem sauðfjárrækt hefur verið undirstaða búsetunnar og ekki eru aðrir möguleikar til lífsafkomu. Í skýrslu Byggðastofnunar Samdráttur í sauðfjárrækt er fjallað um þessi svæði. Þar er reiknað með því að á þeim svæðum þar sem sauðfjárræktin hefur mest hlutfallslegt vægi í atvinnu og þar sem ekki er að öðru að hverfa megi búast við því að byggð dragist saman á næstu árum. Til að hamlá á móti því er nauðsynlegt, þar sem landgæði eru til sauðfjárræktar, að bæta því fólki sem ekki hefur að öðrum atvinnumöguleikum að hverfa, upp samdrátt í sauðfjárrækt, ef hann reynist nauðsynlegur.

Byggðastofnun

Framleiðnisjóður hefur lykilhlutverki að gegna við þá aðlögun sem þarna þarf að fara fram. Með lögum um framleiðslu og sölu búvara (Nr. 46/1985) eru verkefni Framleiðnisjóðs skilgreind þannig að fé hans verði varið til eflingar nýrra greina, fjárhagslegrar endurskipulagningar í landbúnaði og markaðsöflunar. Í þessum efnum er mikið verk óunnið sem sjóðurinn hlýtur að einbeita sér að.

Að því er afskekktustu byggðir varðar er ekki raunhæft að reikna með því að hægt sé að finna aðra atvinnustarfsemi með rekstrargrundvöll nema í undantekningartilfellum. Þar sem ekki reynist unnt að stunda lífvænlegan rekstur og bújarðir eru utan atvinnusóknar og eignir reynast óseljanlegar verði bændum gefinn kostur á að þær verði keyptar svo þeir gangi ekki eignalausir á brott.

Landsbyggðarverslun

Fyrir þremur árum starfaði nefnd að málefnum landsbyggðarverslunarinnar á vegum viðskiptaráðherra. Nefndin gerði tillögur um aðgerðir til stuðnings henni. Af þeim tillögum sem þar voru gerðar er æskilegt að eftirfarandi verði hrint í framkvæmd: Veittir verði hagræðingarstyrkir til landsbyggðarverslunarinnar, sem meðal annars kosti rekstrarráðgjöf og að veittir verði styrkir til þess að greiða fyrir sameiningu verslunarfyrirtækja og hagræðingu í verslunarþjónustu á landsbyggðinni.

Að mörgu leyti eru aðstæður landsbyggðarverslunarinnar að batna til samkeppni við verslun á höfuðborgarsvæðinu varðandi verð og vöruval. Ný tækni og bættar samgöngur gera verslun á landsbyggðinni mögulegt að stunda beinan innflutning og ná þannig niður vöruverði.

5.3.5 Samræming í atvinnuþróunaraðgerðum

Á undanförunum árum hefur fjárveitingarvaldið samþykkt að styrkja atvinnuþróun á landsbyggðinni á fleiri en einum vettvangi innan ríkisgeirans. Byggðastofnun veitir um 80 m.kr. á árinu 1993 í styrki til atvinnuþróunarverkefna. Iðnaðarráðuneytið hefur fengið 10 m.kr. fjárveitingu til iðnþróunar í strjálbýli. Félagsmálaráðuneytið hefur fengið 15 m.kr. fjárveitingu vegna atvinnumála kvenna á landsbyggðinni. Bæði þessi ráðuneyti hafa haft samráð við Byggðastofnun um úthlutun fjárens. Þá hefur Framleiðnisjóður landbúnaðarins veitt fé til atvinnuþróunarstarfs af þeirri fjárveitingu sem hann fær úr ríkissjóði. Sjóðurinn hefur til ráðstöfunar 150-180 m.kr. á árinu 1993. Honum eru ætlaðar 300 m.kr. árið 1994 og 200 m.kr. á hvoru ári um sig 1995-6. Af þessu má ráða að meirihlutinn af því fé sem rennur til atvinnuþróunarstarfs á landsbyggðinni úr ríkissjóði fer til Framleiðnisjóðs.

Eðlilegt virðist að þessar fjárveitingar væru allar á hendi Byggðastofnunar sem samkvæmt lögum hefur það verkefni að stuðla að atvinnuþróun á landsbyggðinni. Meðan fjárveitingarvaldið ákveður hins vegar að veita slíku fé til margra aðila er nauðsynlegt að samræmis sé gætt milli þeirra. Skilgreina verður verksvið iðnaðar- og félagsmálaráðuneytis í þessum efnum. Ekki er gert ráð fyrir því að Byggðastofnun sé óheimilt að veita fé til verkefna sem hinir aðilarnir eiga að taka að sér þegar sérstaklega stendur á. Nauðsynlegt er að samstarf sé milli ráðuneytanna, Framleiðnisjóðs og Byggðastofnunar um úthlutun fjár til atvinnuþróunarstarfs á landsbyggðinni.

Iðnaðarráðuneyti

Telja verður eðlilegt að það fé sem iðnaðarráðuneytið hefur fengið á fjárlögum til iðnþróunar í strjálbýli verði notað til að styrkja starfandi fyrirtæki sem eru að hrinda tiltekinni, nýrri framleiðslu eða tækni í framkvæmd.

Félagsmálaráðuneytið

Það fé sem félagsmálaráðuneytið hefur fengið til þess að bæta stöðu kvenna í atvinnumálum á landsbyggðinni ætti að nota til verkefna sem ætluð eru konum í þeim tilgangi að mennta þær og þjálfar og með öðrum hætti að jafna stöðu þeirra gagnvart körlum á vinnumarkaði og í rekstri fyrirtækja.

Framleiðnisjóður landbúnaðarins

Framleiðnisjóði er ætlað að stuðla að atvinnuuppbyggingu til sveita og að aukinni framleiðni í íslenskum landbúnaði.

Stuðningur Framleiðnisjóðs hefur verið með margvíslegum hætti og á mörgum sviðum. Formaður stjórnar sjóðsins lýsir því að stefna stjórnarinnar sé að ákoma með fjárhagslegum stuðningi til móts við frumkvæði einstaklinga, samtaka og stofnana við fjárfestingu í atvinnurekstri, rannsóknum og þróunarverkefnum, sem hafa að markmiði að auka fjölbreytni atvinnulífs í dreifbýli og auka framleiðni hefðbundinna greina".

Í samræmi við þessa stefnu hefur sjóðurinn veitt framlög til búháttabreytinga, sem er styrkur til bænda sem leggja út í nýjan atvinnurekstur. Framlög til atvinnureksturs hafa mest verið í því formi að bændur eða búnaðarfélag hafa fengið styrk til að leggja fram fé í fyrirtæki. Þá hefur sjóðurinn styrkt ferðaþjónustu bænda, loðdýrarækt, kanínurækt og nýtingu hlunninda. Einnig hefur sjóðurinn stutt markaðsrannsóknir, endurmenntun og ýmsar rannsóknir.

5.3.6 Lánveitingar Byggðastofnunar

Á undanförunum árum hefur stærsti hlutinn af ráðstöfunarfé Byggðastofnunar verið erlent lánsfé. Það hefur verið lánað til verkefna á landsbyggðinni á venjulegum markaðskjörum. Slík lánastarfsemi er áhættusöm en stofnunin hefur því miður ekki alltaf haft fjárhagslegt bolmagn til þess að takast á við þá áhættu sem lánveitingunum hefur fylgt.

Í lánveitingum sínum þarf stofnunin að beita sér fyrir nýjungum og verkefnum sem geta stuðlað að aukinni fjölbreytni í atvinnu. Sums staðar þarf þó að fjármagna varnaraðgerðir þegar um er að ræða að verja atvinnustarfsemi sem er svo mikilvæg fyrir viðkomandi byggðarlag að það fær ekki staðist ef starfsemin hverfur. Það kann þó svo að fara að slíkt varnarstarf verði stofnuninni fjárhagslega ofviða.

Í lánastarfsemi sinni þarf stofnunin að beina áherslum sínum að verkefnum sem aðrar lánastofnanir treysta sér ekki til að fjármagna á fullnægjandi hátt, en eru engu að síður taldar gefa möguleika á að auka fjölbreytni og efla hagvöxt almennt.

5.4 Lokaorð

Eins og glögggt má sjá af því sem fram hefur komið í þessari áætlun hafa hér í senn verið gerðar tillögur um vinnubrögð og aðgerðir. Að því er varðar vinnubrögð við ákvarðanatöku vantar að sumu leyti innihald miðað við það sem gæti verið í næstu útgáfu af stefnumótandi byggðaáætlun en samkvæmt lögum á að endurskoða hana á tveggja ára fresti. Því er mjög mikilvægt að hafist verði handa við fyrsta við að fylgja eftir þeirri stefnumótun sem hér er fram sett.

Hefja þarf hið fyrsta starf einstakra ráðuneyta við stefnumótun, með því að setja fram þjónustumarkmið í hverjum málaflokki til undirbúnings næstu áætlun. Þá þarf að hefja endurskoðun á lagaákvæðum um áætlanir í samræmi við tillögur hér að framan. Þessu þarf að vera lokið áður en undirbúningur næstu áætlunar hefst.

Byggðastofnun

Ljóst er að ekki er mögulegt að vinna svæðisbundnar áætlanir fyrir allt landið og endurskoða þær á tveggja ára fresti með þeim mannafla sem til ráðstöfunar er. Því þarf að ákveða vinnulag í þeim efnum þannig að mikilvægustu verkefni séu tekin fyrir á hverjum tíma. Þetta þarf að gera í samráði við sveitarfélög. Í kjölfar þessarar áætlunar þarf að semja vinnureglur um gerð svæðisbundinna áætlana, stöðu þeirra og meðferð.

Til þess að athuga dreifingu opinberrar þjónustu í þéttbýli á landsbyggðinni eru upplýsingar um þjónustu í þéttbýli á landsbyggðinni settar fram í töflu. Í töflunni er þjónustunni skipt eftir því hvort hún nær yfir kjördæmi eða hérað. Sýndir eru þeir staðir þar sem er að finna tvo flokka þjónustu eða fleiri og þar sem starfsmaður er frá viðkomandi stofnun á staðnum.

Til þess að safna upplýsingum um þá þjónustu sem veitt er var leitað til viðkomandi stofnanna, ráðuneyta, símaskrár 1993 og fyrirtækjaskrár 1992.

Viðauki

Skýringar með töflu 2 Opinber þjónusta í þéttbýli á landsbyggðinni

Til þess að athuga dreifingu opinberrar þjónustu í þéttbýli á landsbyggðinni eru upplýsingar um þjónustu í þéttbýli á landsbyggðinni settar fram í töflu. Í töflunni er þjónustunni skipt eftir því hvort hún nær yfir kjördæmi eða hérað. Sýndir eru þeir staðir þar sem er að finna tvo flokka þjónustu eða fleiri og þar sem starfsmaður er frá viðkomandi stofnun á staðnum.

Til þess að safna upplýsingum um þá þjónustu sem veitt er var leitað til viðkomandi stofnanna, ráðuneyta, símaskrár 1993 og fyrirtækjaskrár 1992.

Þjónusta	Skýring (hþ = héraðþjónusta, kþ = kjördæmaþjónusta)
10. bekkur	10. bekkur grunnskóla skólahárið 1992/93
Áfengisverslun	Útsölu Áfengisverslun nær ríkisins
Bífréiðaskoðun	Fastar skoðun næstöðvar Bífréiðaskoðun nær Íslands
Byggðastofnun	Skrifstofa
Fasteignamat ríkisins	Skrifstofa
Framhaldsskóli	Fámennir framhaldsskólar (hþ) aðrir framhaldsskólar (kþ)
Fræðslustjóri	Skrifstofa fræðslustjóra
Matvæðisráðgjafi	Útibú
Heilbrigðiseftirlit	Skrifstofa
Heilugarskipti	Lágmark H1 stöð samkvæmt lögum um heilugarskipti
Héraðslómari	Aðsetur héraðslómara
Húsnæðisstofnun	Skrifstofa
Lögreglu stöð	Miðað er við að gefið sé upp símanúmer lögreglu á staðnum
Póstafgeymsla	
Póstur og sími um dæmisskrifstofa	Um dæmisskrifstofa
Rafmagnsveitur/Orkuþú	Um dæmisskrifstofa (kþ), skrifstofa á staðnum (hþ)
Rannsóknastofnun fiskiðnaðarins	Útibú
Ríkisútlag	Útsendingarstaður svæðisútvarps
Siglingamálastofnun	Um dæmisskrifstofa
Sjúkrahús	Fjórbungs sjúkrahús (kþ), sjúkrahús sem þjóna næsta nágrenni (hþ)
Skattstofa	Skattstofur í kjördæmum (kþ) en í Vestmannaeyjum (hþ)
Skipulag ríkisins	Skrifstofa
Svæðisstjórn um málefni fatlaðra	Skrifstofa svæðisstjórnar um málefni fatlaðra
Sýslumaður	Aðalskrifstofa sýslumannsembættis
Tollgæsla	Starfsmaður tollgæslu á staðnum
Vegagerð ríkisins	Um dæmisskrifstofa (kþ), skjaldaús og rekstrarstjóri (hþ)
Vinnu eftirlit	Skrifstofa Vinnu eftirlits